

ΣΥΝΕΔΡΙΟ

ΗΘΙΚΗ ΚΑΙ ΔΕΟΝΤΟΛΟΓΙΑ ΣΤΗ ΣΥΓΧΡΟΝΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

ΗΘΙΚΗ ΚΑΙ ΔΕΟΝΤΟΛΟΓΙΑ ΣΤΗ ΣΥΓΧΡΟΝΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

Πρακτικά Συνεδρίου ΕΚΔΔΑ/ΕΝΑ • Αθήνα, 9 Δεκεμβρίου 2011

Επιστημονικά Υπεύθυνη:

Χρύσα Κασίμη, Υπεύθυνη Σπουδών και Έρευνας ΕΚΔΔΑ

Έκδοση:

ΕΘΝΙΚΟ ΚΕΝΤΡΟ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ (ΕΚΔΔΑ)

Επιμέλεια Κειμένων - Έκδοση:

Χρύσα Κασίμη, Υπεύθυνη Σπουδών και Έρευνας ΕΚΔΔΑ

Νάγια Βρεττάκου, Προϊσταμένη Αυτοτελούς Τμήματος Επικοινωνίας, Διεθνών και Δημοσίων Σχέσεων ΕΚΔΔΑ

Γιώργος Μπάλτας, Στέλεχος Αυτοτελούς Τμήματος Επικοινωνίας, Διεθνών και Δημοσίων Σχέσεων ΕΚΔΔΑ

Μελέτη Εντύπου - Φωτοστοιχειοθεσία - Εκτύπωση Έκδοσης

ΕΘΝΙΚΟ ΤΥΠΟΓΡΑΦΕΙΟ (Αρ. Εργασίας 72/2012)

ISBN : 978 – 960 – 8494 – 04 - 6

Απαγορεύεται χωρίς γραπτή άδεια του Γενικού Γραμματέα του ΕΚΔΔΑ η αναδημοσίευση, η αναπαραγωγή, ολική, μερική ή περιληπτική η κατά παράφραση ή διασκευή απόδοση του παρόντος περιεχομένου με οποιονδήποτε τρόπο, μηχανικό, ηλεκτρονικό, φωτοτυπικό άλλο.

Νόμος 2121/1993 και κανόνες διεθνούς δικαίου, που ισχύουν στην Ελλάδα



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης
και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης



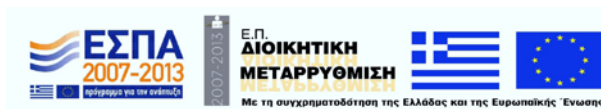
Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PREMIER MINISTRE



ΣΥΝΕΔΡΙΟ
ΗΘΙΚΗ ΚΑΙ ΔΕΟΝΤΟΛΟΓΙΑ
ΣΤΗ ΣΥΓΧΡΟΝΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

πρακτικά



ΕΘΝΙΚΟ ΤΥΠΟΓΡΑΦΕΙΟ

ΑΘΗΝΑ, ΜΑΡΤΙΟΣ 2012

www.ekdd.gr



Νικόλαος Γ. Γεωργαράκης
Γενικός Γραμματέας ΕΚΔΔΑ

Η παρούσα έκδοση αφορά στο περιεχόμενο των εργασιών του συνεδρίου με τίτλο «**Ηθική και Δεοντολογία στη Σύγχρονη Δημόσια Διοίκηση**» που οργανώθηκε από το Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης (ΕΚΔΔΑ) και την Ενική Σχολή Διοίκησης (ΕΝΑ) της Γαλλίας, στην Αθήνα, στις 9 Δεκεμβρίου 2011, με συμμετοχή διαπρεπών Ελλήνων και Γάλλων εισηγητών. Τις εργασίες παρακολούθησαν και με τις παρεμβάσεις τους εμπλούτισαν πολλά αξιόλογα στελέχη της ελληνικής δημόσιας διοίκησης.

Η συνδιοργάνωση αυτού του συνεδρίου εντάσσεται στο πλαίσιο μιας σταθερής και ιδιαιτέρως εποικοδομητικής συνεργασίας μεταξύ ΕΚΔΔΑ και ΕΝΑ και αποτελεί το επιστέγασμα μιας πλούσιας ανταλλαγής απόψεων και σκέψεων σχετικά με τις σύγχρονες προκλήσεις της δημόσιας διοίκησης.

Στην παρούσα συγκυρία, η συζήτηση περί ηθικής και δεοντολογίας στη δημόσια διοίκηση συνδέεται άρρηκτα με τη σοβαρή μεταρρυθμιστική προσπάθεια που αφορά στη δομή, τη διάρθρωση και το ανθρώπινο δυναμικό της δημόσιας διοίκησης στη χώρα μας. Οι δύο κεντρικές έννοιες αυτής της διμερούς συνάντησης βρίσκονται στον πυρήνα του προβληματισμού και των αναλύσεων που αφορούν στον τρόπο που η δημόσια διοίκηση καλείται να ανταποκριθεί στις σύγχρονες απαιτήσεις της διακυβέρνησης, ιδιαίτερα, μάλιστα, στις προσπάθειες που καταβάλλονται για την υπέρβαση της κρίσης.

Στον ανά χείρας τόμο παρουσιάζονται οι ανακοινώσεις που έγιναν κατά τις εργασίες του συνεδρίου, στην ελληνική και στη γαλλική γλώσσα. Καταβλήθηκε ιδιαίτερη προσπάθεια να τηρηθεί η πιστότητα του πρωτότυπου περιεχομένου αυτών των εισηγήσεων και στις δύο εκδόσεις. Οι όποιες παρεμβάσεις, κατά την επιμέλεια στο τελικό κείμενο των πρακτικών είχαν ως στόχο τη βελτίωση της ποιότητας της παρουσίασης των εισηγήσεων, χωρίς να επιφέρουν ουδεμία αλλοίωση της ουσίας του περιεχομένου.

Ευχαριστούμε θερμά όλους τους εισηγητές του συνεδρίου για τη συμβολή τους στην παρούσα έκδοση και για την ιδιαίτερη προσοχή και ευαισθησία που επέδειξαν κατά την επεξεργασία των κειμένων τους.

Τέλος, εκφράζουμε τις ιδιαίτερες ευχαριστίες μας προς τους συνεργάτες μας-συναδέλφους της ΕΝΑ, για την καθοριστική τους συμβολή στην επιτυχία αυτής της διοργάνωσης, καθώς επίσης και προς το σύνολο των στελεχών της διοίκησης που συμμετείχαν ενεργά στις εργασίες του συνεδρίου. Η συμμετοχή τους επιβεβαιώνει το ειλικρινές ενδιαφέρον και την ανησυχία ενός μεγάλου αριθμού διοικητικών στελεχών για την ουσιαστική μεταρρύθμιση της ελληνικής δημόσιας διοίκησης.

Αθήνα, Μάρτιος 2012

Πίνακας Περιεχομένων

Σελίδα

Πρόλογος	13	
Ομιλητές Συνεδρίου	15	
ΕΙΣΑΓΩΓΗ		
1. Ηθική και Δεοντολογία: προϋποθέσεις για τη μεταρρύθμιση στη δημόσια διοίκηση - Νικόλαος Γ. Γεωργαράκης	17	
1.1 Η συνεργασία για τη μεταρρύθμιση	17	
1.2 Γιατί η συζήτηση για την ηθική και τη δεοντολογία;	18	
1.3 Προκλήσεις και προοπτικές	18	
2. Διοικητική μεταρρύθμιση: η οδός για την ανάταξη του κράτους - Jean Loup Kuhn- Delforge	21	
3. Ηθική και Δεοντολογία: η πυξίδα της δημόσιας δράσης - Bernard Boucault	23	
ΠΡΩΤΟ ΜΕΡΟΣ		
ΠΡΟΣ ΜΙΑ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ ΒΑΣΙΣΜΕΝΗ ΣΕ ΑΞΙΕΣ: ΗΘΙΚΗ ΚΑΙ ΔΕΟΝΤΟΛΟΓΙΑ ΣΤΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ		
1. Κράτος, δημόσια διοίκηση και οικονομία της αγοράς στην Ελλάδα. Το ελληνικό παράδοξο: κοινωνικό συμβόλαιο versus “πελατειακό συμβόλαιο” - Δημήτρης Χαραλάμπης		31
1.1 Η πρώιμη εμφάνιση του κοινοβουλευτισμού	32	
1.2 Οι ιστορικές προϋποθέσεις των πελατειακών σχέσεων	33	
1.3 Συγκρότηση των πελατειακών σχέσεων, αξιακό σύστημα και πολιτικός ορθολογισμός	34	
1.3.1 Η δυστοκία μετάβασης στη βιομηχανική κοινωνία	35	
1.3.2 Φορολογία, εξωτερικός δανεισμός και χρεοκοπίες	38	
1.3.3 Η θέσπιση των εξωθεσμικών σχέσεων	38	

1.3.4 Το κράτος ως προνομιακό πεδίο συγκρότησης κοινωνικών σχέσεων .	39
1.3.5 Ο ιδιότυπος διαδικαστικός χαρακτήρας της Δημοκρατίας	40
1.3.6 Προβλήματα κοινωνικής συλλογικότητας	41
1.3.7 Η επικινδυνότητα του ανορθολογισμού	42
1.4 Η Ολοκλήρωση του εκδημοκρατισμού και η πορεία προς την κρίση	42
1.4.1 Η θεμελίωση της Δημοκρατίας μετά τη δικτατορία.	42
1.4.2 Υπέρβαση του πολιτικού αποκλεισμού και κοινωνική ενσωμάτωση .	44
1.4.3 Ένταξη στην Ευρωζώνη. Διαρθρωτικές αδυναμίες προσαρμογής . . .	46
1.4.4 Επιδείνωση των διαρθρωτικών προβλημάτων της οικονομίας.	47
1.4.5 Η κρίση και τα αδιέξοδα	49
1.5 Πεδία αναγκαίας μεταρρύθμισης	51
2. Η οικοδόμηση της ηθικής στη δημόσια διοίκηση: μια αέναη προσπάθεια - <i>Jean-Michel de Lemoyne de Forges</i>	53

ΔΕΥΤΕΡΟ ΜΕΡΟΣ

ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΗΘΙΚΗΣ ΚΑΙ ΔΕΟΝΤΟΛΟΓΙΑΣ ΣΤΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

1. Για μια νέα κουλτούρα δεοντολογίας στο δημόσιο βίο: ο ρόλος της πρόληψης - <i>Edouard Geffray</i>	63
1.1 Οι ποινικά αξιόποινες συμπεριφορές	64
1.2 Η πρόληψη των καταστάσεων «σύγκρουσης συμφερόντων»	67
2. Η πολιτική διάσταση των φαινομένων διαφθοράς: νέα μέτρα καταπολέμησης - <i>Γιάννης Ιωαννίδης</i>	70
3. Το κόστος της διαφθοράς: η κοινωνική, πολιτική και οικονομική διάσταση - <i>Νικόλαος-Κομνηνός Χλέπας</i>	74
4. Η διοικητική κουλτούρα ως γενεσιουργός αιτία αντιδεοντολογικών πρακτικών - <i>Θεόδωρος Ν. Τσέκος</i>	78
4.1 Η κυρίαρχη πολιτικο-διοικητική κουλτούρα ως παραγωγός μιας ιδιάζουσας δεοντολογίας: τυπικές ρυθμίσεις και αποκλίνουσες πρακτικές	78
4.2 Η αναποτελεσματικότητα ως πολιτισμικό υπο-προϊόν: οι λειτουργικές και δομικές εκφάνσεις της διοικητικής κουλτούρας	81
4.3 Συμπεράσματα και προτάσεις πολιτικής	83
5. Ενίσχυση του θεσμικού ρόλου των δημόσιων λειτουργών και της εξωστρέφειας των δημόσιων οργανισμών - <i>Καλλιόπη Σπανού</i>	86

ΤΡΙΤΟ ΜΕΡΟΣ**ΜΗΧΑΝΙΣΜΟΙ ΕΛΕΓΧΟΥ ΚΑΙ ΚΥΡΩΣΕΩΝ**

- 1. Θεσμικές εγγυήσεις για την προώθηση της ηθικής και της δεοντολογίας στο δημόσιο βίο: ο ρόλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου στην Ελλάδα - Ιωάννης Κάρκαλης** 91
- 2. Δεοντολογικοί κώδικες και διαχείριση της σύγκρουσης συμφερόντων: για μια καλύτερη διακυβέρνηση της διοίκησης - Lionel Benaiche** 97
- 3. Πειθαρχικός έλεγχος και ενίσχυση της ηθικής και της δεοντολογίας: ο θεσμικός ρόλος του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης - Λέανδρος Ρακιντζής** 103
- 4. Η συμμόρφωση της Δημόσιας Διοίκησης προς τους κανόνες της ηθικής ως αντικείμενο μηχανισμών ελέγχου και επιβολής κυρώσεων - Χρήστος Ντουχάνης** 109
- 5. Αρχές δεοντολογίας και ηθικής στη δημόσια διοίκηση**
Δημήτριος Παπαδημητρόπουλος 115
 - 5.1 Κώδικες δεοντολογίας και ηθικής για δημοσίους υπαλλήλους στην Ελλάδα 116
 - 5.2 Προτάσεις για μια αποτελεσματικότερη πολιτική ενίσχυσης της ηθικής συμπεριφοράς των δημοσίων υπαλλήλων 118
- 6. Οι μηχανισμοί ελέγχου και επιβολής κυρώσεων: οι προοπτικές - Fabrice Larat** 122

ΤΕΤΑΡΤΟ ΜΕΡΟΣ**ΠΡΟΣ ΜΙΑ ΝΕΑ ΕΠΑΓΓΕΛΜΑΤΙΚΗ ΗΘΙΚΗ ΚΑΙ ΜΙΑ ΝΕΑ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΚΟΥΛΤΟΥΡΑ**

- 1. Η αποτελεσματικότητα ως επίτευγμα της δεοντολογικής δράσης της δημόσιας διοίκησης - Φωκίων Γεωργακόπουλος** 129
- 2. Ηθική, νομιμότητα και εκσυγχρονισμός της δημόσιας διοίκησης: οι σύγχρονες προκλήσεις - Κωνσταντίνος Μενουδάκος** 133
- 3. Προς μια νέα επαγγελματική ηθική και μια νέα διοικητική κουλτούρα - Samuel Vuelta Simon** 139
 - 3.1 Η επιλογή και η εκπαίδευση 140
 - 3.2 Ο Νόμος και ο κανονισμός της δημόσιας διοίκησης 141
 - 3.3 Ο δικαστικός κανονισμός 142

3.4 Η διαμόρφωση της δικαστικής ηθικής	144
3.5 Πρόσβαση στις αποφάσεις του ΑΣΔ.	145
3.6 Προώθηση δεοντολογικών υποχρεώσεων	145
3.7 Ένας πραγματικός εφαρμοστικός κώδικας	146
3.8 Συμπέρασμα	148
4. Ο εξωτερικός έλεγχος της δημοσιονομικής διαχείρισης στο σύγχρονο περιβάλλον της δημόσιας διοίκησης - Κωνσταντίνος Κωστόπουλος.	149
5. Είκοσι χρόνια πολιτικής για τη διαφάνεια στη Γαλλία: ένας σύντομος απολογισμός - Eric Thevenon	153
6. Για μια ανανοηματοδότηση της έννοιας της δεοντολογίας στη δημόσια διοίκηση - Νικόλαος-Κομνηνός Χλέπας	156

Πρόλογος

Η δημόσια διοίκηση οφείλει να υπηρετεί το δημόσιο συμφέρον και, παράλληλα, να σέβεται τα δικαιώματα του ανθρώπου και του πολίτη. Το μεγάλο ειδικό βάρος που διαθέτει σήμερα ο δημόσιος τομέας για την κοινωνική και οικονομική ζωή των ευρωπαϊκών χωρών αποτυπώνεται στο υψηλό ποσοστό του ΑΕΠ που καταλαμβάνει, στη σημασία της καλής διακυβέρνησης για την ανταγωνιστικότητα κάθε χώρας στις διεθνοποιημένες, σήμερα, αγορές, στον κεντρικό ρόλο του κράτους για την ευημερία και την ποιότητα ζωής των πολιτών. Η στάση του κράτους και των λειτουργών του αποτελούν σημείο αναφοράς και λειτουργούν παραδειγματικά για το σύνολο της κοινωνίας, σε μια εποχή που η αλληλεξάρτηση μεταξύ δημόσιου και ιδιωτικού τομέα είναι στενή και πολυδιάστατη.

Η χώρα μας διάγει μια δύσκολη περίοδο κατά την οποία ολόκληρη η κοινωνία αναζητεί βήμα και προσανατολισμό. Σε τέτοιες κρίσιμες φάσεις, τίθενται με επιτακτικό τρόπο ορισμένα θεμελιώδη ζητήματα, όπως εκείνα που αφορούν στις ηθικές αξίες και την επαγγελματική δεοντολογία. Η ελαφρότητα με την οποία αντιμετωπίστηκαν αυτά τα ζητήματα επί πολλά χρόνια, αποτέλεσε έναν από τους βασικούς παράγοντες που προκάλεσαν τη σημερινή εθνική κρίση. Πράγματι, την ώρα όπου η χώρα μας διέθετε περισσότερα μέσα και καλύτερα εκπαιδευμένο ανθρώπινο δυναμικό απ' ό,τι σε οποιαδήποτε άλλη περίοδο της νεότερης ιστορίας της, φθάσαμε σε ένα σημείο πρωτοφανούς αδυναμίας και απαξίωσης. Αυτή τη στιγμή που προσπαθούμε να ανασυντάξουμε τις δυνάμεις μας θα πρέπει, λοιπόν, και ως δημόσια διοίκηση, να κερδίσουμε δύο παράγοντες που δεν κοστίζουν τίποτε, αλλά αξίζουν πολλά: την ηθική και τη δεοντολογία.

Μια συμβολή προς αυτή την κατεύθυνση επιχείρησε να προσφέρει το ΕΚΔΔΑ, διοργανώνοντας, σε συνεργασία με την ΕΝΑ της Γαλλίας, το ομώνυμο συνέδριο.

Νικόλαος-Κομνηνός Χλέπας

Πρόεδρος Δ.Σ. ΕΚΔΔΑ

Ομιλητές Συνεδρίου*

Νικόλαος Γ. Γεωργαράκης,

Γενικός Γραμματέας Εθνικού Κέντρου Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (ΕΚΔΔΑ)

Jean Loup Kuhn-Delforge,

Πρέσβης της Γαλλίας στην Ελλάδα

Bernard Boucault,

Διευθυντής Εθνικής Σχολής Διοίκησης (ENA) Γαλλίας

Νικόλαος-Κομνηνός Χλέπας,

Πρόεδρος Δ.Σ. ΕΚΔΔΑ - Αναπληρωτής Καθηγητής, Τμήμα Πολιτικών Επιστημών και Δημόσιας Διοίκησης του Εθνικού και Καποδιστριακού Πανεπιστημίου Αθηνών

Δημήτρης Χαραλάμπης,

Καθηγητής Πολιτικής Επιστήμης στο Τμήμα Επικοινωνίας και Μέσων Μαζικής Ενημέρωσης του Εθνικού και Καποδιστριακού Πανεπιστημίου Αθηνών

Jean-Michel Lemoyne de Forges,

Ομότιμος Καθηγητής Δημοσίου Δικαίου Πανεπιστημίου Paris II Assas

Καλλιόπη Σπανού,

Συνήγορος του Πολίτη, Καθηγήτρια Διοικητικής Επιστήμης, Τμήμα Πολιτικών Επιστημών και Δημόσιας Διοίκησης του Εθνικού και Καποδιστριακού Πανεπιστημίου Αθηνών

Edouard Geffray,

Πάρεδρος Συμβουλίου Επικρατείας Γαλλίας

Ιωάννης Τασόπουλος,

Αναπληρωτής Καθηγητής Δημοσίου Δικαίου, Τμήμα Πολιτικών Επιστημών και Δημόσιας Διοίκησης του Εθνικού και Καποδιστριακού Πανεπιστημίου Αθηνών

Γιάννης Ιωαννίδης,

Γενικός Γραμματέας Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, Υπουργείο Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων

Θεόδωρος Ν. Τσέκος,

Επίκουρος Καθηγητής Δημόσιας Διοίκησης, Τμήμα Τοπικής Αυτοδιοίκησης ΑΤΕΙ Καλαμάτας - Συντονιστής της Μονάδας Τεκμηρίωσης και Καινοτομιών ΕΚΔΔΑ

Fabrice Larat,

Διευθυντής του Κέντρου Εμπειρογνωμοσύνης και Διοικητικής Έρευνας (CERA) της Εθνικής Σχολής Διοίκησης της Γαλλίας

Ιωάννης Κάρκαλης,

Αντεπίτροπος της Επικρατείας, Ελεγκτικό Συνέδριο.

Lionel Benaiche,

Γενικός Γραμματέας Κεντρικής Υπηρεσίας Πρόληψης της Διαφθοράς, Υπουργείο Δικαιοσύνης Γαλλίας

Λέανδρος Ρακιντζής,

Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης

Χρήστος Ντουχάνης,

Πάρεδρος Συμβουλίου της Επικρατείας

Δημήτριος Παπαδημητρόπουλος,

Προϊστάμενος Γενικής Διεύθυνσης Διοικητικής Οργάνωσης και Διαδικασιών, Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης

Φωκίων Γεωργακόπουλος,

Πρόεδρος του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους

Κωνσταντίνος Μενουδάκος,

Αντιπρόεδρος Συμβουλίου της Επικρατείας

Samuel Vuelta Simon,

Αναπληρωτής Διευθυντής Εθνικής Σχολής Δικαστών Γαλλίας

Κωνσταντίνος Κωστόπουλος,

Σύμβουλος Ελεγκτικού Συνεδρίου

Eric Thevenon,

Πάρεδρος Ελεγκτικού Συνεδρίου Γαλλίας

** Στον παρόντα τόμο πρακτικών παρουσιάζονται οι εισηγήσεις - παρεμβάσεις που με ευθύνη των ίδιων των εισηγητών δόθηκαν προς έκδοση στο Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης.*

1. Ηθική και Δεοντολογία: Προϋποθέσεις για τη μεταρρύθμιση στη δημόσια διοίκηση

*Νικόλαος Γ. Γεωργαράκης**

Η Ελλάδα αντιμετωπίζει μια πολύμορφη κρίση χωρίς προηγούμενο που υποσκάπτει τα θεμέλια των κοινωνικών, οικονομικών, πολιτικών και διοικητικών δομών της χώρας. Στην καρδιά του προβλήματος βρίσκεται η λειτουργία του κράτους, η δομή και η λογική λειτουργίας του πολιτικού συστήματος, που βασίζεται στην κυριαρχία των πελατειακών σχέσεων στην οικονομία και την κοινωνία, σε πρακτικές νεποτισμού και στην έλλειψη αξιοκρατίας στη δημόσια διοίκηση.

1.1 Η συνεργασία για τη μεταρρύθμιση

Η συζήτηση αυτή πραγματοποιείται σε μια πολύ κρίσιμη συγκυρία τόσο για την Ελλάδα, όσο και για τη συνεργασία Ελλάδας - Γαλλίας που περνά σε ένα νέο στάδιο.

Η Γαλλία έχει αναλάβει, στο πλαίσιο των προσπαθειών στήριξης από την Ευρωπαϊκή Ένωση για την έξοδο από την κρίση, τη συμβουλευτική υποστήριξη για τη μεταρρύθμιση της ελληνικής δημόσιας διοίκησης σε συνεργασία με τα αρμόδια ευρωπαϊκά όργανα. Ήδη, έχει αρχίσει η προετοιμασία για συγκεκριμένες δράσεις. Η επιλογή αυτή δεν είναι τυχαία.

Το γαλλικό διοικητικό σύστημα, με την ορθολογική διάρθρωση και την τεχνοκρατική και διαχειριστική επάρκεια που το χαρακτηρίζει, έχει επηρεάσει την ελληνική επιστημονική σκέψη και έχει συμβάλει στη διαμόρφωση του διοικητικού συστήματος της χώρας. Σήμερα, στην προσπάθεια υπέρβασης της κρίσης, για μια ακόμη φορά, αποτελεί σημείο αναφοράς. Σε μια εποχή που, παγκοσμίως, προτάσσονται αποκλειστικά τα ιδιωτικό - οικονομικά κριτήρια της μείωσης του κόστους και της αποδοτικότητας χωρίς να λαμβάνεται υπόψη η διασφάλιση του κοινωνικού

* Γενικός Γραμματέας Εθνικού Κέντρου Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (ΕΚΔΔΑ)

οφέλους, το γαλλικό μοντέλο, που προτάσσει στο επίκεντρό του την έννοια της «service public» και του δημοσίου συμφέροντος, αποτελεί μία αντίρροπη προσέγγιση σε αυτό το κυρίαρχο πρόταγμα.

Η ελληνική διοίκηση υιοθέτησε παραδοσιακά το συγκεντρωτικό χαρακτήρα οργάνωσης, χωρίς όμως να διασφαλίζει την ορθολογική οργάνωση και αποτελεσματικότητα του γαλλικού μοντέλου. Με αυτόν τον τρόπο παρέμεινε μια από τις τελευταίες συγκεντρωτικές διοικήσεις στην Ευρώπη και, μάλλον, από τις πλέον αναποτελεσματικές.

1.2 Γιατί η συζήτηση για την ηθική και τη δεοντολογία;

Η συγκρότηση αυτή του κράτους και της διοίκησης δεν παρήγαγε μόνο στρεβλώσεις, δυσλειτουργίες και αναποτελεσματικότητα. Διαμόρφωσε ένα ιδιότυπο ήθος και έθος τόσο στο εσωτερικό της διοίκησης, όσο και στις σχέσεις της με την κοινωνία.

Στη διοίκηση, με τις εξωθεσμικές πρακτικές κορπορατισμού και πελατειακής διάρθρωσης, αναδείχθηκαν στάσεις και συμπεριφορές που δεν υπηρετούσαν πάντα το δημόσιο συμφέρον και διαμόρφωσαν μία παραμορφωτική σχέση του κράτους με τον πολίτη. Η κοινωνία εθίστηκε στο να απαιτεί τα πάντα από το κράτος, το οποίο συγχρόνως αντιμετώπιζε ως ξένο σώμα. Γεγονός που παρήγαγε και ενέτεινε τα φαινόμενα παραβατικότητας και ανομίας.

Για το λόγο αυτό, τα θέματα ηθικής και δεοντολογίας στη δημόσια διοίκηση αποτελούν ίσως τη σημαντικότερη οπτική γωνία μέσα από την οποία μπορούμε να προσεγγίσουμε, να μελετήσουμε και να αναδείξουμε τις χρόνιες παθογένειες του διοικητικού συστήματος.

Θα ήθελα emphaticά να υπογραμμίσω, ότι η κρίση που περνάμε δεν είναι αποκλειστικά κρίση οικονομική. Είναι μια πολυσύνθετη και πολύπλευρη κρίση, αξιών, κουλτούρας, αντιλήψεων και συμπεριφορών.

Αναπαράγει στρεβλώσεις και οδηγεί τη διοίκηση σε αδυναμία να παρακολουθήσει και να ανταποκριθεί στα αιτήματα της κοινωνίας, ενώ επηρεάζει καθοριστικά τη δυνατότητα προσαρμογής της στις απαιτήσεις του διεθνούς περιβάλλοντος.

Ως εκ τούτου, τα θέματα ηθικής και τα ζητήματα δεοντολογίας δεν αποτελούν περιττή πολυτέλεια, αντανάκλαση ή απλή έκφραση της οικονομικής κρίσης. Τα θέματα αυτά βρίσκονται, αντίθετα, στον πυρήνα και, από μια άποψη, μπορούν να θεωρηθούν γενεσιουργός αιτία του φαινομένου της κρίσης.

1.3 Προκλήσεις και προοπτικές

Ορισμένα από αυτά τα θέματα συζητήθηκαν τον περασμένο Ιούλιο, κατά τη διάρκεια επίσκεψης εργασίας του Διευθυντή της Γαλλικής ΕΝΑ στο Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης, που πραγματοποιήθηκε στην Αθήνα. Τότε

προέκυψε και η ιδέα της συνεργασίας μας για την οργάνωση αυτής της συζήτησης. Συνεργασία που μπορεί να θεωρηθεί καλός οiwονός και προπομπός της ευρύτερης συνεργασίας για συμβουλευτική και τεχνική στήριξη της Ελλάδας από τη Γαλλία, η οποία αποφασίστηκε λίγο αργότερα.

Γνωρίζουμε όλοι ότι η ΕΝΑ διαθέτει διεθνή καταξίωση και απήχηση και εκτεταμένη εμπειρία. Σε κάθε περίπτωση, αποτελεί για μας έναν αξιόπιστο συνεργάτη στην προσπάθεια να επιτελέσουμε το έργο μας και να συμβάλουμε με τις δυνάμεις μας στη μεταρρυθμιστική πολιτική και στις ριζικές αλλαγές που έχει ανάγκη η χώρα.

Στη συνάντηση αυτή καλούμαστε να εξετάσουμε τα πλέον κρίσιμα ζητήματα που συνδέονται με την ανάγκη ριζικής ανασυγκρότησης του κράτους και της διοίκησης σε συνθήκες γενικευμένης κρίσης. Ανασυγκρότηση και αναμόρφωση που αποτελούν προϋποθέσεις για την υπέρβαση της ίδιας της κρίσης.

Ταυτόχρονα, συνιστούν ιστορική ευκαιρία για το μετασχηματισμό των δομών και των διαδικασιών ώστε να μειωθούν τα διοικητικά βάρη, να εξορθολογιστεί και ενισχυθεί η αποτελεσματικότητα των δημοσίων υπηρεσιών.

Η Ελλάδα πλέον έχει εισέλθει σε μια φάση ριζικής ανασυγκρότησης όλων των διοικητικών δομών. Σχεδιάζεται και προωθείται για εφαρμογή ένα σύνολο πολιτικών και προγραμμάτων που ουσιαστικά αλλάζουν τον πολιτικο-διοικητικό χάρτη της χώρας. Πρόκειται για τη μεγαλύτερη και σημαντικότερη θεσμική παρέμβαση των τελευταίων δεκαετιών, που προσβλέπει να ανατρέψει διαρθρωτικά προβλήματα και χρόνιες αστοχίες.

Η ανασυγκρότηση, η αναδιοργάνωση και η αποκέντρωση των δομών του κράτους και η ανάδειξη των επιτελικών λειτουργιών, οι πρωτοβουλίες για την εμπέδωση της διαφάνειας στη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης και η μάχη κατά κάθε μορφής διαφθοράς αποτελούν τους βασικούς άξονες πάνω στους οποίους κινείται αυτή η μεταρρυθμιστική στρατηγική.

Από την πλευρά του, το Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης, σε αυτό το νέο οικονομικό, κοινωνικό και διοικητικό περιβάλλον που διαμορφώνεται:

- καλείται να συμβάλει αποφασιστικά στην προώθηση της διοικητικής μεταρρύθμισης,
- καλείται να αναλάβει το βάρος για την ανάπτυξη και την προσαρμογή του ανθρώπινου δυναμικού της δημόσιας διοίκησης και αυτοδιοίκησης στις επερχόμενες αλλαγές.

Τα στελέχη της δημόσιας διοίκησης και της αυτοδιοίκησης οφείλουν να ενστερνισθούν τις στρατηγικές προτεραιότητες της χώρας και να συνειδητοποιήσουν ότι είναι μονόδρομος η ικανοποίηση της απαίτησης των πολιτών για μια σύγχρονη, αποτελεσματική και φιλική δημόσια διοίκηση, χωρίς καμία δικαιολογία καθυστέρησης ή αποτυχίας.

Τα στελέχη της δημόσιας διοίκησης δεν μπορεί πλέον να αναφέρονται ως παράδειγμα αναποτελεσματικότητας και αναξιοπιστίας. Οφείλουν να αναδειχθούν, αντίθετα, σε σημείο αναφοράς επαγγελματισμού, ήθους και αξιοπρέπειας.

Γνωρίζουμε όλοι ότι η αλλαγή της ανθρώπινης συνείδησης είναι η πιο δύσκολη υπόθεση. Γι' αυτό ως χώρα αναλάβαμε πρωτοβουλίες να αναθεωρήσουμε και να ανασχεδιάσουμε το σύνολο των διοικητικών διαδικασιών και κάθε όψη της λειτουργίας των θεσμών.

Σε αυτή την προοπτική, η επιμόρφωση των στελεχών της δημόσιας διοίκησης οφείλει να συμβάλει και να διευκολύνει την αλλαγή των νοοτροπιών, την ανατροπή των καθημερινών πρακτικών. Να υποστηρίξει την ειρηνική επανάσταση που έχει ανάγκη σήμερα η χώρα.

Για να κλείσω αυτή τη σύντομη παρέμβασή μου, θέλω να επισημάνω ότι βρισκόμαστε εδώ με την ελπίδα να συζητήσουμε τα κρίσιμα θέματα που συνδέονται με το χτες, το σήμερα και το αύριο της διοίκησης. Να ενεργοποιήσουμε ακαδημαϊκούς και ανώτατους δικαστικούς και κρατικούς λειτουργούς, με γνώση και εμπειρία στα θέματα αυτά, ικανούς να φωτίσουν όλες τις πτυχές με επιστημονικά άρτιο και εμπειρικά τεκμηριωμένο τρόπο.

Προσδοκία όλων μας είναι να καταλήξουμε σε μια γόνιμη σύνθεση και σε συγκεκριμένα συμπεράσματα και προτάσεις που δε θα κλείνουν, αλλά, ουσιαστικά, θα ανοίγουν τη συζήτηση, το διάλογο και τη μεταξύ μας συνεργασία.

Ευχαριστούμε ιδιαίτερα όλους τους εισηγητές που ανταποκρίθηκαν στην πρόσκληση μας και ιδιαίτερα τους συναδέλφους που ήρθαν από τη Γαλλία. Προσμένουμε ο καθένας από την πλευρά του και το χώρο ευθύνης του να φωτίσει τις σημαντικότερες όψεις του θέματος που εξετάζουμε.

Ευχαριστούμε, επίσης, όλους τους συμμετέχοντες, υπεύθυνους λειτουργούς της διοίκησης που αγωνιούν να βρουν μια απάντηση για την υπέρβαση των χρόνιων δυσλειτουργιών που καθημερινά αντιμετωπίζουν στον τομέα ευθύνης τους.

2. Διοικητική μεταρρύθμιση : η οδός για την ανάταξη του Κράτους

*Jean Loup Kuhn- Delforge**

Κύριε Γενικό Γραμματέα, κύριε Διευθυντά της ΕΝΑ,

Κατ' αρχήν θα ήθελα να πω ότι χαίρομαι ιδιαίτερα για τη διοργάνωση αυτής της συνάντησης, διότι καταδεικνύει τους ισχυρούς δεσμούς μεταξύ της ΕΝΑ και της Σχολής Δημόσιας Διοίκησης της Ελλάδας, οι οποίοι χρονολογούνται από το 1982.

Οι δεσμοί αυτοί υλοποιήθηκαν με την υπογραφή μιας συμφωνίας συνεργασίας μεταξύ των δύο σχολών το 2006 και, στη συνέχεια, με τη διοργάνωση κοινών εκδηλώσεων και σεμιναρίων.

Τα θέματα τα οποία έχουν συζητηθεί στα διάφορα σεμινάρια και συνέδρια καλύπτουν σχεδόν όλα τα ζητήματα της διοικητικής μεταρρύθμισης, την οποία ανέφερε και ο πρωθυπουργός, κύριος Παπαδήμος στην ομιλία του περί επενδύσεων, ως τη βάση πάνω στην οποία θα θεμελιωθεί στην Ελλάδα η επιστροφή στην ανάπτυξη.

Ο Πρωθυπουργός, κύριος Παπαδήμος, υπενθύμισε ότι το κράτος και η δημόσια διοίκηση δε θα πρέπει να είναι μοχλοί ανάσχεσης των ζωντανών δυνάμεων του κράτους, αλλά, αντίθετα, θα πρέπει να τις απελευθερώνουν. Εμείς, ως Γάλλοι, πιστεύουμε βαθειά σε αυτές τις δυνάμεις. Επί της ουσίας, πιστεύουμε ότι τα πλεονεκτήματα αυτής της χώρας θα πρέπει να τύχουν υποστήριξης από ένα κράτος ενεργό, το οποίο θα πρέπει να τα απελευθερώνει, να τα τροφοδοτεί και να μην τα ακυρώνει.

Η στενή σχέση μεταξύ της ΕΝΑ και του ΕΚΔΔΑ - αυτή η σχέση εμπιστοσύνης - και η γαλλική επιρροή στην ελληνική δημόσια διοίκηση συνιστούν στοιχεία τα οποία φανερώνουν ότι έχουμε έναν κοινό τρόπο προσέγγισης για τα διάφορα ζητήματα.

Τώρα, σε ότι αφορά το θέμα που επελέγη, της ηθικής και της δεοντολογίας στη σύγχρονη δημόσια διοίκηση, πρέπει να πω ότι βρίσκεται στην καρδιά της μεταρρύθμισης στην Ελλάδα, της μεταρρύθμισης του κράτους και, ειδικότερα, της κεντρικής δημόσιας διοίκησης. Το θέμα αυτό είναι η ραχοκοκαλιά του συνόλου αυτής της μεταρρύθμισης.

Σε πολλές χώρες θεωρείται ότι η ελληνική κρίση είναι κρίση χρέους, μια κρίση που αφορά στο ευρώ. Όμως αυτή η οικονομική κρίση αποκαλύπτει, ουσιαστικά, μια κρίση πιο βαθειά, την κρίση του κράτους. Αυτός είναι ο λόγος για τον οποίο έχουμε συγκεντρωθεί και για τον οποίο προσωπικά πιστεύω, όπως και όλοι εμείς που στηρίζουμε την Ελλάδα, ότι υπάρχει πραγματικά ανάγκη να αλλάξουν κάποια πράγματα.

* Πρέσβης της Γαλλίας στην Ελλάδα.

Κατ' αρχήν, δεοντολογία είναι ο σεβασμός με τον οποίο πρέπει όλοι να αντιμετωπίζουμε τους πολίτες κατά την παροχή των υπηρεσιών. Στην πόλη των μεγάλων Ελλήνων στοχαστών, είναι ιδιαίτερα σημαντικό να θυμηθούμε ότι ο Μοντεσκιέ θεωρούσε πως η αρετή είναι το θεμέλιο της δημοκρατίας. Η βελτίωση της λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης αποτελεί ταυτόχρονα και ένα μέσο αποκατάστασης της σχέσης εμπιστοσύνης μεταξύ κράτους και πολίτη. Είναι ένα μέσο νομιμοποίησης του ίδιου του κράτους και του φορολογικού του συστήματος, πάνω στο οποίο βασίζεται εξάλλου η δύναμή του.

Ο στόχος είναι σημαντικός και φιλόδοξος. Η υποστήριξη της Γαλλίας, η οποία είχε ορισθεί επικεφαλής της προσπάθειας μεταρρύθμισης της κεντρικής διοίκησης στα πλαίσια της task force της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, έχει ολοκληρωθεί.

Οι δημόσιες αρχές μας, ήδη, έχουν κινητοποιήσει σημαντικούς πόρους και ανθρώπινο δυναμικό, το οποίο προέρχεται από διάφορους κρατικούς φορείς, εκπρόσωποι των οποίων βρίσκονται εδώ σήμερα μαζί μας. Τους τελευταίους δύο μήνες οι ειδικοί μας εργάστηκαν για τη διοικητική μεταρρύθμιση μαζί με το Ελληνικό υπουργείο και επεξεργάστηκαν ένα πρόγραμμα δράσης, το οποίο βρίσκεται σήμερα στο τραπέζι. Η Κυβέρνηση θα πρέπει τώρα να το οικειοποιηθεί και να το προωθήσει.

Όμως, όλα αυτά τα προβλεπόμενα μέτρα μπορούν να υλοποιηθούν αποτελεσματικά μόνο με την προϋπόθεση ότι η δημόσια διοίκηση θα διέπεται από ένα πνεύμα ακεραιότητας και χρηστής διακυβέρνησης. Η καταπολέμηση της απάτης, της διαφθοράς, των πελατειακών σχέσεων είναι ζητήματα θεμελιώδη, όπως επίσης και η ανάπτυξη ενός πραγματικού πνεύματος δημόσιας υπηρεσίας.

Ο σεβασμός της δεοντολογίας μπορεί να υπάρξει, εφόσον, πέραν των δηλώσεων αρχών, υποστηρίζεται από αποτελεσματικά εργαλεία. Εν προκειμένω, εφόσον υπάρχει μια αποτελεσματική και ταχεία δικαιοσύνη.

Για το λόγο αυτό είμαι ευτυχής και θέλω να χαιρετίσω την παρουσία του Γενικού Γραμματέα του Ελληνικού Υπουργείου Δικαιοσύνης, των εκπροσώπων της Εθνικής Σχολής Δικαστών, του Υπουργείου Δικαιοσύνης της Γαλλίας.

Πολλά από τα θέματα που ανέφερα θα τα αναπτύξετε πολύ πιο διεξοδικά. Θα ήθελα να χαιρετίσω για άλλη μία φορά την κοινή πρωτοβουλία του ΕΚΔΔΑ της Σχολής Δημόσιας Διοίκησης και της ΕΝΑ για τη διοργάνωση αυτής της εκδήλωσης, η οποία αναδεικνύει την ποιότητα της συνεργασίας τους, αλλά και την ποιότητα των διμερών σχέσεων μεταξύ Ελλάδας και Γαλλίας, οι οποίες αναμφισβήτητα θα συνεχιστούν στα πλαίσια της μεταρρύθμισης της δημόσιας διοίκησης, που έχει δρομολογηθεί στην Αθήνα.

3. Ηθική και Δεοντολογία: η πυξίδα της δημόσιας δράσης

*Bernard Boucault**

Αξιότιμε κύριε Πρέσβη της Γαλλίας,
κύριε Γενικό Γραμματέα του ΕΚΔΔΑ,

κυρίες και κύριοι εκπρόσωποι των διαφόρων υπουργείων και φορέων,

Στα πλαίσια μίας συνάντησης που είχαμε με τη διοικητική ομάδα του ΕΚΔΔΑ τον προηγούμενο Ιούλιο, κατόπιν πρόσκλησης του φίλου μου, κυρίου Νικολάου Γεωργαράκη, οι Έλληνες εταίροι μας μάς ζήτησαν να συνδιοργανώσουμε ένα συνέδριο περί ηθικής και δεοντολογίας στη σύγχρονη δημόσια διοίκηση. Η ΕΝΑ αμέσως ανταποκρίθηκε στην πρόσκληση για την υποστήριξη αυτής της εκδήλωσης.

Πιστεύουμε πως πρόκειται για ένα θέμα εξαιρετικής σημασίας και για τις δύο χώρες, την Ελλάδα και τη Γαλλία, αλλά και για τις σχολές κατάρτισης των δημοσίων λειτουργών, εν προκειμένω της ΕΝΑ και του ΕΚΔΔΑ.

Όλοι αντιλαμβανόμαστε τις απαιτήσεις της σύγχρονης δημόσιας διοίκησης. Όλοι γνωρίζουμε, άλλωστε, πόσο σημαντική είναι η ύπαρξη και η σωστή λειτουργία της και για τις δύο χώρες. Τα θέματα ηθικής και δεοντολογίας από την άλλη πλευρά, γεννούν μία σειρά ουσιαστικών ερωτημάτων:

Σε ποιο βαθμό είναι απαραίτητη η ηθική και η δεοντολογία για την καλή λειτουργία μίας δημοκρατίας και για τις διοικητικές δομές οι οποίες υποστηρίζουν την ύπαρξη της;

Ποια είναι η θέση των ηθικών αξιών στα διοικητικά συστήματα των χωρών μας;

Πώς αυτές οι αρχές, αυτοί οι κανόνες και κανονισμοί μπορούν, ουσιαστικά, να επηρεάσουν τη λειτουργία της δημόσιας ζωής γενικά και, ειδικότερα, της δημόσιας διοίκησης;

Τα ζητήματα αυτά θα πρέπει να τα εξετάσουμε υπό το πρίσμα των τριών ακόλουθων διαπιστώσεων:

Η πρώτη αφορά στον παγκόσμιο χαρακτήρα της ανάγκης για την απαίτηση ηθικής, κάτι που συναντάμε παντού στην Ευρώπη και, τολμώ να πω σε όλο τον κόσμο, τόσο στο βορρά, όσο και στο νότο.

Σε ότι αφορά τη διοίκηση και, κυρίως τη δημόσια διοίκηση, η οποία έχει το βλέμμα της στο μέλλον, δηλαδή παρακολουθεί τις εξελίξεις και τις ανάγκες της κοινωνίας, η παραπάνω διαπίστωση μεταφράζεται σε μια ανάγκη για διαφάνεια, ισότητα, ακεραιότητα και αποτελεσματικότητα στις λειτουργίες του κράτους, στο χώρο της δικαιοσύνης, της διοίκησης, αλλά και σε όλο τον ευρύτερο τομέα των δημοσίων υπηρεσιών.

* Διευθυντής Εθνικής Σχολής Διοίκησης (ΕΝΑ) Γαλλίας.

Η κεντρική ιδέα είναι ότι δεν μπορεί να υπάρξει αρμονική ανάπτυξη σε μία χώρα δίχως μία ικανή, έντιμη δημόσια διοίκηση.

Η δεύτερη διαπίστωση αφορά στο γεγονός ότι η ηθική και η δεοντολογική διάσταση είναι άρρηκτα συνδεδεμένες με την ιδέα μίας διοίκησης η οποία υπηρετεί τους πολίτες και τους χρήστες αυτής, υπό την έννοια ότι ενυπάρχουν στις δομές ενός κράτους που τάσσεται υπέρ του δημοσίου συμφέροντος και το προασπίζει, ενώ ταυτόχρονα υπηρετεί το κοινό καλό.

Για να επιτευχθούν τα παραπάνω, η δημόσια ισχύς θα πρέπει να είναι σε θέση να βασίζεται σε μια διοίκηση, η οποία θα καθοδηγείται από την αίσθηση εξυπηρέτησης του κράτους, αλλά και των πολιτών, με σεβασμό στη νομιμότητα, στην αντικειμενικότητα, στην ουδετερότητα και στην υπευθυνότητα, οι οποίες, εντέλει, συνιστούν τις θεμελιώδεις αξίες των δημοσίων υπηρεσιών.

Επί της ουσίας, τούτο σημαίνει ότι οι δημόσιοι λειτουργοί θα πρέπει να έχουν μια στάση η οποία να συνάδει με τις κατευθυντήριες αρχές σε πρακτικό επίπεδο και, κυρίως, να είναι πιστοί, αμερόληπτοι, ειλικρινείς, ακέραιοι και να έχουν μια υποδειγματική συμπεριφορά.

Επίπεδο δράσης	Αξίες	Είδος κανόνων	Λόγος ύπαρξης
Κράτος	Επιδίωξη του κοινού καλού και υπεράσπιση του γενικού συμφέροντος	Ανώτατες αξίες	Βάσεις του κοινωνικού συμβολαίου και του δημοκρατικού χαρακτήρα του πολιτικού συστήματος
Δημόσια διοίκηση	Υπηρεσίες προς το Κράτος και το δημόσιο. Νομιμότητα, ουδετερότητα, αντικειμενικότητα, υπευθυνότητα	Καθοδηγητικές αξίες	Νομιμότητα της αυτεπάγγελτης δίκης κατά την υλοποίηση της
Δημόσιοι λειτουργοί	Εντιμότητα, αμεροληψία, παραδειγματική στάση. Ειλικρίνεια, υπηρεσία, ακεραιότητα και ευθύτητα	Ασκούμενες αξίες	Αξιοπιστία κατόχων δημόσιας εξουσίας σε σχέση με το επάγγελμα που ασκούν στο όνομα και για λογαριασμό του συνόλου
Διοικούμενοι/ Πολίτες	Σεβασμός νόμων, συμβολή στο δημόσιο συμφέρον	Ιδιότητα του πολίτη	Σεβασμός του πολίτη μέσα στη συλλογική ομάδα όπου ζει, καθώς και των συμβάσεων και των νόμων

Θα ήταν παρακινδυνευμένο να θεωρήσουμε πως όλα αυτά παραπέμπουν αποκλειστικά σε θεωρητικές προσεγγίσεις και ανησυχίες ηθικής διάστασης και συνεπώς ότι ανήκουν σε μια σφαίρα μακράν της πολιτικής πραγματικότητας.

Αντιθέτως, αυτοί οι υπέρτατοι κανόνες, αυτές οι θεμελιώδεις αρχές, καθώς και άλλες αξίες είναι ουσιώδεις για τη διασφάλιση της επιβίωσης του κοινωνικού συμβολαίου, το οποίο συνιστά τη βάση κάθε κοινωνίας, όπως επίσης και του δημοκρατικού χαρακτήρα των πολιτικών μας συστημάτων.

Ουσιαστικά, εγγυώνται τη νομιμότητα του δημοσίου τομέα όσον αφορά στο έργο του και διασφαλίζουν την αξιοπιστία των φορέων της δημόσιας διοίκησης κατά την άσκηση του έργου τους στο όνομα και προς εξυπηρέτηση του κοινωνικού συνόλου.

Επιπλέον, θέτουν τις προϋποθέσεις για το σεβασμό του πολίτη μέσα στην κοινωνική ομάδα όπου ζει, αλλά και για την τήρηση των συνθηκών και των νόμων. Εν κατακλείδι, διασφαλίζουν την ίδια την ύπαρξη του πολίτη.

Όλοι γνωρίζουμε, *a contrario*, τις δυσμενείς συνέπειες μίας διεφθαρμένης δημόσιας διοίκησης. Πρόκειται κατ' αρχήν για έναν παράγοντα ο οποίος αυξάνει τις ανισότητες, δεδομένου ότι τα θύματα είναι τα φτωχότερα στρώματα, δηλαδή αυτοί που δεν μπορούν να πληρώσουν.

Ταυτόχρονα, αυτού του είδους οι συμπεριφορές υπονομεύουν σοβαρά την εμπιστοσύνη των πολιτών έναντι του κράτους και έναντι των θεσμών, κάτι που τελικώς δημιουργεί σημαντικούς κινδύνους για την ίδια τη δημοκρατία. Συνεπώς, η δημόσια διοίκηση πρέπει να έχει απαραίτητα μια υποδειγματική συμπεριφορά.

Ταυτοχρόνως, γνωρίζουμε ότι τα κίνητρα κατά τη λειτουργία των θεσμών, αλλά και η στάση των ίδιων των ατόμων, σπανίως διέπονται αυθόρμητα από ένα πνεύμα ηθικής.

Η ηθική, συνεπώς, δεν μπορεί να υπάρξει από μόνη της. Οι αξίες, οι κανόνες και οι αρχές, για να βρουν πρόσφορο έδαφος και να τύχουν σεβασμού, προϋποθέτουν απαραίτητως την ύπαρξη ενός νομικού πλαισίου. Θα πρέπει να είναι ενταγμένες σε κωδικοποιημένες πρακτικές, για παράδειγμα, υπό τη μορφή ενός κώδικα δεοντολογίας δημοσίων υπαλλήλων ή ενός κανονισμού ο οποίος θα αφορά στη σύγκρουση συμφερόντων.

Στο σημείο αυτό θα άξιζε να εξηγήσουμε γιατί αποφασίσαμε να κάνουμε αυτή τη διάκριση μεταξύ των δύο κεντρικών εννοιών αυτού του συνεδρίου.

Όπως υπογραμμίζει ένας μεγάλος Γάλλος ειδικός, ο Christian Vigouroux, ο οποίος, δυστυχώς, δεν μπόρεσε να βριστεί σήμερα μαζί μας, η ηθική είναι η ατομική ευθύνη, η οποία βασίζεται στην αυτονομία της βούλησης και εκφράζεται μέσω μίας διαρκούς αναζήτησης. Η δεοντολογία, όμως, είναι δεδομένη και υποχρεωτική και αποτελεί κομμάτι των όσων υιοθετούμε αναγκαστικά, όταν επιλέγουμε να εργαστούμε στο δημόσιο τομέα.

Αυτό με οδηγεί, ουσιαστικά, στην τρίτη μου διαπίστωση. Η ηθική και η δεοντολογία στη δημόσια διοίκηση, όπως και σε άλλους τομείς, είναι πάνω απ' όλα αξίες

τις οποίες ουσιαστικά φέρουν τα άτομα μέσα σε ένα δεδομένο πλαίσιο ή κάτω από δεδομένες συνθήκες. Θα πρέπει, λοιπόν, οι πρακτικές αυτές να είναι σαφέστατα προσδιορισμένες και οι αξίες στις οποίες βασίζονται να μεταφέρονται σε όλα τα άτομα που πρόκειται να αναλάβουν σημαντικές ή μη δημόσιες θέσεις, από τις οποίες θα κληθούν να υπηρετήσουν το συμφέρον του συνόλου.

Για το λόγο αυτό, στη Λευκή Βίβλο, περί του μέλλοντος του δημοσίου λειτουργήματος το 2008, ο Ζαν Λουντοβίκ Σιλικανί του Συμβουλίου Επικρατείας, ειδικός σε θέματα διοίκησης στη Γαλλία, είχε ήδη μιλήσει για την ενσωμάτωση αυτών των αξιών στη βασική, αλλά και τη συνεχιζόμενη κατάρτιση των δημοσίων υπαλλήλων. Ανέφερε δε συγκεκριμένα ότι η εκπαίδευση αυτή δε θα πρέπει να είναι αντικείμενο θεωρητικών παρουσιάσεων, αλλά να στηρίζεται σε πρακτικές οι οποίες να καταδεικνύουν αφενός μεν τη σπουδαιότητα των εν λόγω αξιών στην καθημερινή πράξη των δημοσίων υπηρεσιών, αφετέρου δε, τα μέσα για την επίλυση ενδεχόμενων διενέξεων στο πλαίσιο συγκεκριμένων καταστάσεων, οι οποίες, εν προκειμένω, δεν είναι σε καμία περίπτωση ίδιες με αυτές που επικρατούσαν πριν από 20 χρόνια.

Αυτό ακριβώς προσπαθούμε να κάνουμε στην ΕΝΑ. Όπως αναφέρεται και στην ιδρυτική της διακήρυξη, η ΕΝΑ έχει αναλάβει τη διδασκαλία των πρακτικών ζητημάτων της διοικητικής και πολιτικής ζωής. Ταυτόχρονα, η σχολή θα πρέπει να προσπαθήσει να αναπτύξει στους μαθητές της, δημόσιους υπάλληλους, «το αίσθημα υψηλού καθήκοντος που γεννά το δημόσιο λειτουργήμα και τα μέσα για την εκπλήρωση αυτού».

Σήμερα, ο στόχος παραμένει πάντα να διδάξουμε στους μελλοντικούς δημοσίους υπάλληλους την έννοια του κράτους και να τους βοηθήσουμε να κατανοήσουν την ευθύνη της διοίκησης, ή, για να επαναλάβω τα λόγια του ιδρυτή της, Μισέλ Ντεπρέ, «να τους δώσουμε μια γεύση από το μεγαλείο, αλλά και τον καταναγκασμό του επαγγέλματος».

Συνεπώς, όλη η φιλοδοξία και ο καινοτόμος χαρακτήρας αυτού του παιδαγωγικού στόχου βασίζεται, ορθώς, στην αξία της ηθικής αρετής, η οποία πρέπει να γίνει πρωτίστως αντιληπτή, αλλά, ταυτόχρονα, είναι και αντικείμενο της εκπαίδευσης. Η εκπαίδευση, συνεπώς, η οποία παρέχεται από την ΕΝΑ, εμπεριέχει μια ηθική, αλλά και μια δεοντολογική διάσταση.

Δεν πρόκειται για ένα έργο απλό, είτε αναφερόμαστε στη Γαλλία, είτε σε άλλη χώρα. Η καλή διακυβέρνηση, όπως και η χρηστή διοίκηση, πριν εδραιωθούν και θεωρηθούν κεκτημένες, είναι στόχοι. Από την άλλη πλευρά, οι απαιτήσεις της κοινωνίας όσον αφορά στη δεοντολογία εξελίσσονται με την πάροδο του χρόνου. Για το λόγο αυτό, η ηθική θα πρέπει πάντα να αντιμετωπίζεται ως ένα ζωντανό θέμα και να είναι αντικείμενο προσαρμογών, ανάλογο με τις αλλαγές και την εξέλιξη που γνωρίζει η κοινωνία μας. Η ηθική και η δεοντολογία είναι σαν μια πυξίδα που μπορούμε να χρησιμοποιήσουμε σε όλα τα επίπεδα λήψης αποφάσεων στο δημόσιο.

Επί της ουσίας, οι ηθικές αντιλήψεις είναι αυτές που μας δίνουν τη δυνατότητα να προσανατολιστούμε και να διακρίνουμε το ουσιώδες, αυτές που μας θυμίζουν ποια είναι η ουσία και ο στόχος της δικής μας δημόσιας δράσης.

Στη Γαλλία, όπως και σε άλλες χώρες, πρόκειται για ένα στόχο τον οποίο θέλουμε συνεχώς να βελτιώνουμε.

Για το λόγο αυτό, η έκθεση της επιτροπής για την πρόληψη της σύγκρουσης συμφερόντων στο δημόσιο βίο, η οποία συστήθηκε κατά την προεδρία του Ζαν Μαρκ Σοβέ, Αντιπροέδρου του Συμβουλίου Επικρατείας, και δημοσιεύθηκε στις 26 Ιανουαρίου 2011, περιλαμβάνει - και, φυσικά, θα επανέλθουμε στο ζήτημα αυτό - σημαντικές προτάσεις, οι οποίες έχουν ως στόχο τη διεξοδική διερεύνηση αυτών των εννοιών και τη δημιουργία μιας ανάλογης συνείδησης στους ανώτερους δημόσιους λειτουργούς είτε βρίσκονται σε διαδικασία κατάρτισης, είτε ασκούν ήδη τα καθήκοντα τους.

Στο πλαίσιο της κατάρτισης στην ΕΝΑ προσπαθούμε να λαμβάνουμε υπόψη μας τις ανάγκες αυτές, τόσο στη βασική όσο και στη συνεχιζόμενη κατάρτιση.

Οι εξελίξεις στη δημόσια διοίκηση, το διακύβευμα που συνδέεται με τα θέματα δεοντολογίας στη λειτουργία του κράτους, καθώς και η κρίση που όλοι βιώνουμε σήμερα, όλα αυτά, τονίζουν την ανάγκη και τη σημασία να σκεφτούμε βαθύτερα αυτά τα ζητήματα, κατά προτίμηση στρέφοντας το βλέμμα στις καταστάσεις και στην εμπειρία άλλων χωρών.

Η κάθε χώρα καλείται να βρει τις πλέον κατάλληλες λύσεις, λαμβάνοντας υπόψη την ιστορία της, δίχως όμως να παραβλέπει και το γεγονός ότι η ανταλλαγή εμπειριών με άλλες χώρες είναι πάντοτε ιδιαίτερα χρήσιμη. Αυτός είναι και ο λόγος που οργανώσαμε το συγκεκριμένο συνέδριο και η ΕΝΑ είναι πραγματικά ευτυχής που σήμερα συμμετέχει ενεργά εδώ, στην Αθήνα, σε αυτήν τη σημαντικότερη εκδήλωση.



ΜΕΡΟΣ ΠΡΩΤΟ

**ΠΡΟΣ ΜΙΑ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ
ΒΑΣΙΣΜΕΝΗ ΣΕ ΑΞΙΕΣ:
ΗΘΙΚΗ ΚΑΙ ΔΕΟΝΤΟΛΟΓΙΑ
ΣΤΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ**

1. Κράτος, δημόσια διοίκηση και οικονομία της αγοράς στην Ελλάδα. Το ελληνικό παράδοξο: κοινωνικό συμβόλαιο versus “πελατειακό συμβόλαιο”

*Δημήτρης Χαραλάμπης**

Η Ελλάδα βρίσκεται στη δίνη της μεγαλύτερης οικονομικής και κοινωνικής κρίσης τουλάχιστον μετά τον εμφύλιο πόλεμο. Σε όλη αυτήν την περίοδο, από τη δεκαετία του 1950 μέχρι σήμερα, διατυπώθηκαν οράματα και σχεδιάστηκαν προγράμματα για τον εκσυγχρονισμό και την οικονομική ανάπτυξη της χώρας. Όλες όμως αυτές οι προσπάθειες, είτε δεν απέδωσαν, είτε δε στάθηκε δυνατόν να εφαρμοστούν.

Τα αρνητικά αυτά αποτελέσματα οφείλονται σε παθογένειες του συστήματος που καθορίζουν και την αδυναμία της δημόσιας διοίκησης να ανταποκριθεί στις ανάγκες εξορθολογισμού και εκσυγχρονισμού.

Σήμερα, ως αποτέλεσμα αυτής της παθογένειας, το ελληνικό πολιτικό σύστημα, η ελληνική οικονομία και οι όροι συνοχής της ελληνικής κοινωνίας βρίσκονται σε μια καθοριστική καμπή από την οποία εξαρτάται καθοριστικά το μέλλον της χώρας.

Κατά τη γνώμη μου, κλειδί για την κατανόηση, την ανάλυση, αλλά και τη διαμόρφωση στρατηγικών εξόδου της χώρας από τα γιγάντια αδιέξοδα που αντιμετωπίζει και που εμποδίζουν την επιτυχία των προσπαθειών διάσωσης της, πέραν των εξωτερικών προς το ελληνικό πολιτικό σύστημα λόγων, είναι οι συνθήκες που διαμορφώνει και αναπαράγει το πελατειακό σύστημα.

Το πελατειακό σύστημα και οι επιπτώσεις του δεν αποτελούν μια ιδιότυπη εναλλακτική λύση προς το φιλελεύθερο δημοκρατικό καπιταλιστικό σύστημα, όπως ο φασισμός ή ο κομμουνισμός. Δε διαμορφώνει ένα άλλο, ένα διαφορετικό μοντέλο κοινωνικής συγκρότησης, αλλά αποτελεί μια ιδιόμορφη απόκλιση του κλασικού φιλελεύθερου, δημοκρατικού, καπιταλιστικού συστήματος. Αυτή η απόκλιση είναι καθοριστική, όχι τόσο στο επίπεδο των ελευθεριών και της Δημοκρατίας, όσο κυρίως στο επίπεδο των ελλειμμάτων του παραγωγικού, εργασιακού και διοικητικού ήθους που

* Ο Δημήτρης Χαραλάμπης είναι Καθηγητής Πολιτικής Επιστήμης στο Τμήμα Επικοινωνίας και Μέσων Μαζικής Ενημέρωσης του Εθνικού και Καποδιστριακού Πανεπιστημίου Αθηνών, Διευθυντής του Τομέα Πολιτικής & Κοινωνικής Ανάλυσης της Επικοινωνίας του Τμήματος ΕΜΜΕ και Αναπληρωτής Διευθυντής του Ινστιτούτου Εφαρμοσμένης Επικοινωνίας του Πανεπιστημίου Αθηνών. Υπήρξε Αντιπρόεδρος του Εθνικού Συμβουλίου Ραδιοτηλεόρασης (2002-2008), Πρόεδρος της Ελληνικής Εταιρείας Πολιτικής Επιστήμης (1998-2002, 2008-2010) και Διευθυντής του Ινστιτούτου Πολιτικής Κοινωνιολογίας στο Εθνικό Κέντρο Κοινωνικών Ερευνών (1994-2002).

είναι το ειδικό αποτέλεσμα της βιομηχανικής επανάστασης στο πλαίσιο της οικονομίας της αγοράς, όπως δείχνει και η δυτικο-ευρωπαϊκή και αμερικανική εμπειρία.

Η συνήθης εξήγηση με αναφορά στη διαφθορά δεν εξηγεί τίποτα, γιατί δεν αποτελεί ιδιαιτερότητα της ελληνικής κοινωνίας.

Γι'αυτούς τους λόγους, θα προσπαθήσω να αναδείξω όψεις των ειδικών συνθηκών και των επιπτώσεων της συγκρότησης και αναπαραγωγής του πελατειακού συστήματος που διαμορφώνουν μια συγκεκριμένη πολιτική κουλτούρα και μια συγκεκριμένη λογική διαμόρφωσης των κοινωνικών σχέσεων και της παθογένειας της σχέσης κράτους-οικονομίας.

1.1 Η πρώιμη εμφάνιση του κοινοβουλευτισμού

Η πρώιμη εμφάνιση του αντιπροσωπευτικού κοινοβουλευτικού συστήματος στην Ελλάδα αποτέλεσε την οργανωτική, διαδικαστική και θεσμική έκφραση της πολιτικής ενεργοποίησης της παραδοσιακής τοπικής επιρροής των τοπικών προυχόντων (κοτζαμπάσηδων). Αυτή η ενεργοποίηση αποτέλεσε το μέσο για τον έλεγχο της κεντρικής κρατικής εξουσίας, η οποία, με τη δημιουργία του ελεύθερου κράτους είχε διαμορφωθεί αρχικά ως ανταγωνιστική εξουσία, ως ο επικίνδυνος αντίπαλος της τοπικής επιρροής των προυχόντων.

Για έναν εξωτερικό παρατηρητή, η Ελλάδα του 19^{ου} αιώνα αποτελεί ένα σχεδόν ανεξήγητο φαινόμενο. Δεκατέσσερα χρόνια μετά την ίδρυση του νέου ανεξάρτητου κράτους επιβάλλεται, το 1844, η συνταγματική μοναρχία και καθιερώνεται η καθολική ψηφοφορία των ανδρών σχεδόν χωρίς εξαιρέσεις. Το 1864 καθιερώνεται και συνταγματικά η καθολική ψηφοφορία των ανδρών, ενώ το 1875, με την αρχή της “δεδηλωμένης εμπιστοσύνης” η κυβέρνηση ορίζεται αποκλειστικά από το Κοινοβούλιο και είναι υπεύθυνη μόνο απέναντι σ' αυτό.

Σχηματικά, μπορούμε να πούμε, ότι έχουμε την καθιέρωση του κοινοβουλευτικού συστήματος αγγλικού τύπου και, μάλιστα, υπό συνθήκες καθολικής ψηφοφορίας, πολύ πριν αυτή ισχύσει στο Ηνωμένο Βασίλειο. Η καθολική ψηφοφορία καθιερώνεται σε μια αγροτική κοινωνία, πάμπτωχη, με ουσιαστικά ανύπαρκτη κοινωνική διαστρωμάτωση και ποσοστό αναλφάβητων που υπερβαίνει το 90%. Γι'αυτό, άλλωστε, μέχρι το 1923 δεν υπήρχαν ψηφοδέλτια. Οι εκλογές διεξήγοντο με τη μέθοδο των σφαιριδίων (λευκά «υπέρ», μαύρα «κατά»), ώστε οι κατά πλειοψηφία αναλφάβητοι ψηφοφόροι να μπορούν να συμμετέχουν στην εκλογική διαδικασία.

Η γη ανήκει ουσιαστικά στο κράτος, ως κληρονόμου της οθωμανικής διοίκησης, και στην εκκλησία. Η περιθωριακή και πολύ μικρή έγγειος ιδιοκτησία είναι αποτέλεσμα χρησικτησίας και δεν εξασφαλίζεται νομικά, αφού ο αστικός κώδικας θα ισχύσει πολύ αργότερα (1940!). Καθιερώνεται δηλαδή το κοινοβουλευτικό σύστημα, υπό όρους καθολικής ψηφοφορίας, σε μια κοινωνία που με κανέναν τρόπο δεν ανταποκρίνεται στις συνθήκες ανάδειξης του κοινοβουλευτισμού. Για να εξηγήσει κανείς το *prima facie* παράδοξο πρέπει να αναλύσει τις συνθήκες, οι οποίες, ως κληρονομιά

της οθωμανικής αυτοκρατορίας, επικρατούσαν μετά τον πόλεμο της ανεξαρτησίας (1821-1828) και την ανακήρυξη του ανεξάρτητου κράτους (1829/1830).

1.2. Οι ιστορικές προϋποθέσεις των πελατειακών σχέσεων

Η οθωμανική αυτοκρατορία δε γνώρισε το φεουδαρχικό σύστημα. Το σύνολο της επικράτειας ανήκε στο σουλτάνο και οι πληθυσμοί της αυτοκρατορίας διοικούντο επί τη βάση του συστήματος του Μιλλιέτ. Κατατάσσονταν δηλαδή και διοικούντο κατά το θρησκευτικό τους δόγμα, αφού το Ισλάμ αποδεχόταν και ανεχόταν όλες τις μονοθεϊστικές θρησκείες. Σύμφωνα με αυτήν τη διοικητική πρακτική, ο βασικός ενδιαμέσος μεταξύ της Υψηλής Πύλης, της σουλτανικής διοίκησης και των χριστιανών (ορθόδοξων) υπηκόων ήταν η εκκλησία. Η εκκλησία πλαισιωνόταν σ' αυτήν την ενδιαμέση λειτουργία σταθεροποίησης της σουλτανικής εξουσίας από λαϊκούς, οι οποίοι είχαν κυρίως την ευθύνη της επίβλεψης των οικονομικών δραστηριοτήτων, ενώ, κυρίως στις νησιωτικές περιοχές, ήταν και οι ίδιοι οικονομικά ενεργοί κυρίως στο διαμετακομιστικό εμπόριο.

Συν τω χρόνω, αυτές οι φοροεισπρακτικές λειτουργίες έγιναν κληρονομικές και ανέδειξαν τις οικογένειες, που κληρονομικά πλέον, διαχειρίζονταν αυτές τις λειτουργίες στην ανώτερη και πιο εύπορη κοινωνική ομάδα των αγροτικών χριστιανικών πληθυσμών της αυτοκρατορίας.

Οι οικογένειες αυτές έγιναν αποδεκτές από τις τοπικές κοινότητες, ως τοπικές ηγεσίες κύρους, ως τοπικοί προεστοί ή προύχοντες (κοτζαμπάσηδες).

Λόγω της φοροεισπρακτικής λειτουργίας που τους είχε ανατεθεί, οι προεστοί αυτοί είχαν πλήρη γνώση της παραγωγής, του αριθμού των ζώων κ.λπ. της περιοχής τους και όριζαν το ύψος της καταβολής φόρου και την κατανομή των φορολογικών βαρών αποκτώντας με αυτόν τον τρόπο οιονεί δικαστικές και διαιτητικές αρμοδιότητες. Αυτές οι αρμοδιότητες τους προσέδωσαν το κύρος του προστάτη των τοπικών πληθυσμών, αφού λειτουργούσαν, συχνά, ανασχετικά στην αυθαιρεσία της οθωμανικής διοίκησης. Ο ρόλος αυτός ήταν αποδεκτός από την οθωμανική διοίκηση γιατί εξασφάλιζε ένα σύστημα απρόσκοπτης ροής φόρων. Αυτή η ιδιότυπη αυτοδιοίκηση των τοπικών κοινοτήτων εξασφάλιζε την υποταγή των υπηκόων της αυτοκρατορίας μέσα από εσωτερικές διαδικασίες των χριστιανικών κοινοτήτων υπό την σκέπη της εκκλησίας. Αυτός ήταν ο λόγος που η εκκλησία και οι προύχοντες ήταν αρχικά ιδιαίτερα διστακτικοί απέναντι στο επαναστατικό ρεύμα που οδήγησε στην εξέγερση και στον πόλεμο της ανεξαρτησίας (1821).

Οι διαφορές μεταξύ των προυχοντικών οικογενειών ως προς την κατανομή της επιρροής, οι εξαγορές προεστών και ομάδων ενόπλων, η εκμετάλλευση του πρώτου εξωτερικού δανείου της ανεξαρτησίας (1824) κ.λπ. οδήγησαν σύντομα σε εμφύλιο πόλεμο (Μάρτιος-Ιούνιος και Νοέμβριος-Δεκέμβριος 1824) και στην αποδιοργάνωση και ήττα της επανάστασης μετά την απόβαση του Ιμπραήμ στην Πελοπόννησο (Φεβρουά-

ριος-Μάιος 1825). Η επανάσταση σώθηκε τελικά μόνο χάρη στην επέμβαση των μεγάλων δυνάμεων (Αγγλία, Γαλλία, Ρωσία), οι οποίες διέλυσαν τον οθωμανικό στόλο στη ναυμαχία του Ναυαρίνου (20.10.1827). Οι μεγάλες δυνάμεις εγκατέστησαν, ως κυβερνήτη του νέου μικρού χριστιανικού κράτους στο νοτιότερο σημείο της Βαλκανικής, τον Καποδίστρια. Ο Καποδίστριας προσπάθησε να οργανώσει μια κεντρική διοίκηση με πρωτεύουσα το Ναύπλιο, ώστε να μπορέσει να αντιμετωπίσει τα τεράστια προβλήματα αναρχίας και οικονομικής καταστροφής που αντιμετώπιζε το νεοϊδρυθέν κράτος. Η προσπάθεια δημιουργίας μιας κεντρικής διοίκησης αντιμετώπισε την άρνηση των τοπικών προεστών, οι οποίοι διέγνωναν σ' αυτήν τη στρατηγική τη συρρίκνωση ή περιθωριοποίηση του ρόλου τους. Αποτέλεσμα ήταν η δολοφονία του Καποδίστρια από μέλη μιας από τις μεγαλύτερες προουχοντικές οικογένειες της Μάνης. Ακολούθησε μια διετία απόλυτης αναρχίας. Με απόφαση των μεγάλων δυνάμεων, εγκαθίσταται ο βαυαρός πρίγκιπας Otto Wittelsbach ως μονάρχης στην Ελλάδα. Η πρώτη δεκαετία της μοναρχίας (Αντιβασιλεία αρχικά) είναι μια περίοδος συνεχούς διαπραγματεύσεως της θέσης των προεστών στο μοναρχικό-αυλικό σύστημα. Η κατάληξή της είναι το κίνημα της 3^{ης} Σεπτεμβρίου 1843 και η αποδοχή Συντάγματος και Κοινοβουλίου από το μονάρχη με ταυτόχρονη καθιέρωση της καθολικής ψηφοφορίας.

1.3. Συγκρότηση των πελατειακών σχέσεων, αξιακό σύστημα και πολιτικός ορθολογισμός

Ο λόγος της επιβολής της καθολικής ψηφοφορίας ήταν άμεσα συνδεδεμένος με το ρόλο των προουχόντων. Οι προύχοντες είχαν ουσιαστικά καταστραφεί οικονομικά με την επανάσταση. Η χώρα βρισκόταν σε κατάσταση απόλυτης φτώχειας και εξαθλίωσης. Οι προεστοί δε διέθεταν τίποτα άλλο παρά την τοπική επιρροή που κατείχαν παραδοσιακά και είχαν διατηρήσει κατά τη διάρκεια της επανάστασης. Το μόνο, δηλαδή, κεφάλαιο που διέθεταν ήταν η τοπική τους επιρροή και το κύρος που είχαν στις τοπικές κοινότητες. Η καθολική ψηφοφορία, που, στη σκιά της γαλλικής επανάστασης, είχε εξαρχής εμφανιστεί ως αίτημα της εξέγερσης, ήταν ο μόνος τρόπος ενεργοποίησης αυτής της επιρροής, ώστε να ελεγχθεί η Βουλή και το κεντρικό κράτος. Ως εκλεγμένοι αντιπρόσωποι των τοπικών κοινοτήτων μπορούσαν να ελέγξουν το κράτος και, διά αυτού, τους κρατικούς πόρους και, μέσω αυτών, να εξασφαλίσουν την επανεκλογή τους και την αναπαραγωγή της διαδικασίας.

Με αυτόν τον τρόπο θεμελιώθηκε η σχέση πάτρωνα-πελάτη, το πελατειακό σύστημα, ως συγκροτησιακή λογική του κοινοβουλευτισμού στην Ελλάδα.

Η καθολική ψηφοφορία δεν είναι το επιστέγασμα μιας συνεχούς διεύρυνσης της ισχύος των δικαιωμάτων (όπως, π.χ., στο Ηνωμένο Βασίλειο και τις Η.Π.Α.), ούτε συνέπεια μιας διαδικασίας επαναστάσεων και παλινорθώσεων όπως στη Γαλλία.

Η καθολική ψηφοφορία αποτέλεσε την εργαλειακή και λειτουργική διαδικασία μέσω της οποίας επετεύχθη ο έλεγχος της κεντρικής εξουσίας. Με τον τρόπο

αυτό, η πελατειακή σχέση εντάχθηκε στα τυπικά θεσμικά και οργανωτικά πλαίσια της αντιπροσώπευσης και της οργάνωσης του κράτους. Η διαδικασία αυτή αναπαρήγαγε την ειδική σχέση ανταλλαγής μεταξύ πάτρωνα και πελάτη σε εθνικό, πλέον, επίπεδο. Αποτέλεσε το πυρηνικό περιεχόμενο ενός συστήματος του οποίου η συγκροτησιακή λογική υπήρξε η εγγύηση της θεμελίωσης της εξουσίας των τοπικών ελίτ ως κυρίαρχης πολιτικής τάξης και πήρε την τυπική μορφή ενός αστικού αντιπροσωπευτικού κοινοβουλευτικού συστήματος. Αυτό ορίζει και την ιδιαιτερότητα του συστήματος. Πρόκειται για την ειδική σχέση μορφής-περιεχομένου, η οποία μετέτρεψε την τοπική επιρροή σε πολιτική εξουσία. Το κοινοβουλευτικό αντιπροσωπευτικό σύστημα δεν αποτέλεσε τη μορφή πρακτικής και οργανωτικής έκφρασης της ισχύος των δικαιωμάτων και ελευθεριών. Ούτε αποτέλεσε πολιτική εξισορρόπηση πολιτικών αντιθέσεων που προκύπτουν από τις διαδικασίες διανομής και αναδιανομής (αγορά) και διασφαλίζονται από την έννομη τάξη. Συνιστά τη μορφή εργαλειοποίησης της τοπικής επιρροής, ως διαδικασίας εγκαθίδρυσης και αναπαραγωγής της πολιτικής εξουσίας μέσω της συνεχούς κρατικής παρέμβασης.

Η ιδιαιτερότητα αυτή αναιρεί την ισχύ της έννοιας του κοινωνικού συμβολαίου ως αναστοχαστικής, ανακατασκευαστικής νοηματοδοτικής έννοιας της ορθολογικής τεκμηρίωσης της πολιτικής θέσμισης δικαιωμάτων και ελευθεριών. Αυτά τα δικαιώματα και οι ελευθερίες που θετικοποιούνται στο δεσμευτικό κανονιστικό πλαίσιο της αστικής έννομης τάξης, στην περίπτωση της ελληνικής έννομης τάξης, μέχρι τουλάχιστον το Σύνταγμα του 1975, παραμένουν ελλειμματικά ακόμη και στο τυπικό επίπεδο. Η ιδιαιτερότητα αυτή, κυρίως στο πλαίσιο της σχέσης δημοσίου-ιδιωτικού, αναπαράγει παθογενή φαινόμενα, τα οποία συγκροτούν ανορθολογικά περιεχόμενα που γίνονται ιδιαίτερα εμφανή σε περιόδους κρίσεων όπως η σημερινή. Πολύ σχηματικά, θα προσπαθήσω να συμπτύξω αυτές τις σταθερές του συστήματος σε επτά οργανικά συνδεδεμένους κύκλους προβλημάτων που καθόριζαν και καθορίζουν το ελληνικό πολιτικό σύστημα και τους όρους συνοχής, αλλά και ανασφάλειας της ελληνικής κοινωνίας.

1.3.1. Η δυστοκία μετάβασης στη βιομηχανική κοινωνία

Η πρώιμη επιβολή της καθολικής ψηφοφορίας, ως αναπαραγωγική διαδικασία διασφάλισης της εξουσίας της πολιτικής τάξης, λειτουργεί αποτρεπτικά για τη βιομηχανική επανάσταση και τη μεταβολή της ελληνικής κοινωνίας από αγροτική σε βιομηχανική. Για ένα ασυνήθιστα μεγάλο χρονικό διάστημα διατηρείται ο αγροτικός χαρακτήρας της οικονομίας, ενώ αποτρέπονται οι υλικές προϋποθέσεις κεφαλαιακής ρευστότητας ιδιωτικών επενδύσεων στη βιομηχανία.

Ακόμα και στο στοιχειώδες επίπεδο της εκμετάλλευσης της γης λειτουργούν αποτρεπτικές συνθήκες για τη διαδικασία εκβιομηχάνισης:

α) **Η σχεδόν ανύπαρκτη θεσμική κατοχύρωση της ιδιοκτησίας**, εκτός από ένα μέρος της ακίνητης ιδιοκτησίας στις πόλεις ως αποτέλεσμα αγοροπωλησιών.

β) **Ο αναδασμός και η δυνατότητα εκμετάλλευσης της γης εντάσσεται στη λογική των πελατειακών παραχωρήσεων**, κατάσταση που αναπαράγεται μέχρι και σήμερα (απροσδιοριστία της ιδιοκτησίας στις αγροτικές περιοχές, τεράστιος αριθμός αυθαιρέτων ακινήτων στις πόλεις) και σε μεγάλο βαθμό εμποδίζει τη συγκρότηση κτηματολογίου.

γ) **Η αποκλειστική διαχείριση των πολύ χαμηλών πόρων της αγροτικής παραγωγής από την πολιτική τάξη μέσω της υπερφορολόγησης των αγροτών** όλο τον 19^ο αιώνα αποτρέπει την αναγκαία συσσώρευση κεφαλαίων για ιδιωτικές επενδύσεις. Ακόμη και κεφάλαια που προέρχονται από τη διασπορά προσαρμόζονται στις συνθήκες και επενδύονται στο εμπόριο, στην κερδοσκοπία άμεσης απόδοσης (ενδεικτικό το σκάνδαλο με τα ορυχεία του Λαυρίου) και σε αστικά ακίνητα.

Παράλληλα, το νομικό και διοικητικό πλαίσιο αναπαράγει την εξάρτηση της αγοράς, στο βαθμό που αυτή εμφανίζεται υπερτοπικά, από το κράτος ή διευκολύνει τον άμεσο ή έμμεσο έλεγχο της από την πολιτική τάξη.

Το εμπόριο της σταφίδας π.χ., που αποτελεί το κύριο εξαγωγικό εμπόριο κατά το δεύτερο μισό του 19^{ου} αιώνα, ελέγχεται από εμπόρους που είναι συγχρόνως μέλη της πολιτικής τάξης. Η παθογένεια αυτής της σχέσης κράτους και αγοράς περιορίζει καθοριστικά τη δυναμική ανάδειξης της κεφαλαιοκρατικής σχέσης και γι' αυτό αποτρέπει την αποδοχή της παραγωγικής λογικής του καπιταλισμού. Η λογική της αναπαραγωγής της εξουσίας της πολιτικής τάξης, μέσω της πελατειακής εργαλειοποίησης της καθολικής ψηφοφορίας, καθιστά το κράτος το μεγαλύτερο εργοδότη σε μια κατακερματισμένη ιδιοκτησιακά αγροτική κοινωνία. Συγχρόνως, λειτουργεί ανατρεπτικά για την επιβολή της οικονομικής βίας, η οποία είναι η αναγκαία προϋπόθεση της βιομηχανικής επανάστασης. Ο εκλογέας-πελάτης, αν μεταβληθεί σε βιομηχανικό προλετάριο, βγαίνει αυτόματα από τη σχέση ανταλλαγής που θεμελιώνει την πελατειακή σχέση και από την "υπόσχεση" κοινωνικής κινητικότητας που εκπροσωπεί το πελατειακό σύστημα. Εντάσσεται σε μια άλλη σχέση εξουσίας, η οποία υποσκάπτει την κοινωνική βάση της αναπαραγωγής της πολιτικής εξουσίας, γιατί αναιρεί την εργαλειοποίηση της καθολικής ψηφοφορίας, όπως έχουμε εξηγήσει.

Η πολιτική τάξη δεν μπορεί να υποστηρίξει (δηλαδή να νομοθετήσει θετικά και αποτελεσματικά για την υποστήριξη δημιουργίας και δανειοδότησης βιομηχανικών επιχειρήσεων) την προλεταριοποίηση των πελατών της, γιατί απλούστατα θα τους χάσει. Ο φτωχός αγρότης θεωρεί ότι η σχέση του με τον πολιτικό του πάτρωνα θα διασφαλίσει τη μικρή και νομικά συνήθως μετέωρη ιδιοκτησία του, ενώ η σχέση αυτή υπόσχεται την εξασφάλιση του μέλλοντος των παιδιών του, ίσως και μέσω μιας θέσης στο δημόσιο. Ως φτωχός προλετάριος, όμως, δε θα είχε πλέον τίποτα να περιμένει από τον πολιτικό του πάτρωνα, γιατί αυτόματα εντάσσεται σε άλλης λογικής εξαρτήσεις και ομαδοποιήσεις.

Είναι ενδεικτικό ότι ο Χαρίλαος Τρικούπης, ο μεγαλύτερος μεταρρυθμιστής, πολιτικός του 19^{ου} αιώνα, προσπάθησε, στη δεκαετία του 1880, να διευρύνει τις εκλογικές περιφέρειες ακολουθώντας τη λογική του Madison, ώστε να αποτρέψει τις τοπικές πελατειακές διαπροσωπικές σχέσεις. Προσπάθησε επίσης να περιορίσει το εκλογικό δικαίωμα ακολουθώντας το αγγλικό παράδειγμα, ώστε να διαμορφωθούν οι πολιτικές συνθήκες της βιομηχανικής παραγωγής και να αναδειχθούν μη εξαρτώμενα από το κράτος ιδιωτικά οικονομικά συμφέροντα. Απέτυχε, γιατί και τα δυο ήταν αντίθετα προς τη λογική της θεμελιωμένης, πλέον, κοινωνικής συνοχής και αντίθετα προς τα συμφέροντα αναπαραγωγής της εξουσίας της πολιτικής τάξης.

Γι' αυτό το λόγο, το πλεονάζον ανθρώπινο δυναμικό στην πρωτογενή παραγωγή δεν κατευθύνθηκε προς τη σχεδόν ανύπαρκτη βιομηχανική παραγωγή στις πόλεις, παρά μόνο περιθωριακά, αλλά στην εξωτερική μετανάστευση, κυρίως προς την Αμερική, αλλά και την Αυστραλία. Η μετανάστευση υπήρξε καθοριστική δικλείδα ασφαλείας της κοινωνικής ειρήνης. Απέτρεψε την αύξηση της ανεργίας και μέσω των εμβασμάτων - και των εργαζομένων στη ναυτιλία- συντέλεσε στη δημιουργία της οικονομικής βάσης των μικροαστικών στρωμάτων και βοήθησε στη συγκέντρωση πόρων για την προετοιμασία των βαλκανικών πολέμων. Αργότερα, κατά τις δεκαετίες του 1950 και κυρίως του 1960 (μετανάστευση προς Αυστραλία, Βέλγιο και κυρίως Γερμανία), λειτούργησε και πάλι ως δικλείδα ασφαλείας και τα εμβάσματα των μεταναστών συνέβαλαν καθοριστικά στην οικοδομική δραστηριότητα που αποτέλεσε την ατμομηχανή της οικονομικής ανάπτυξης την περίοδο εκείνη. Στις επιπτώσεις των πελατειακών σχέσεων, που περιγράφησαν ανωτέρω, θα πρέπει κανείς να αποδώσει την ουσιαστική άρνηση δανειοδότησης βιομηχανικών επιχειρήσεων από το κρατικό και ιδιωτικό τραπεζικό σύστημα και την αποτυχία των προσπαθειών εκβιομηχάνισης κατά τις δεκαετίες του 1860 και του 1880.

Η ασταθής διαδικασία εκβιομηχάνισης κατά την περίοδο του Μεσοπολέμου ήταν αποτέλεσμα των πιεστικών συνθηκών μετά τη Μικρασιατική καταστροφή του 1922, ήτοι το τεράστιο εργατικό δυναμικό των προσφύγων, αλλά και η ένταξη στην ελληνική επικράτεια κοινωνικών στρωμάτων, αρχικά τουλάχιστον, εκτός πελατειακών σχέσεων και με εμπειρία στο επιχειρείν. Επίσης, η προσπάθεια αντιμετώπισης της παγκόσμιας οικονομικής κρίσης του 1930 μέσω υψηλότερων δασμών ευνόησε την εσωτερική βιομηχανική παραγωγή παρωχημένης, όμως, τεχνολογίας.

Στη μεταπολεμική περίοδο, η οικοδομική δραστηριότητα, κυρίως στις δεκαετίες 1950 και 1960, χαρακτήρισε τη βιομηχανική παραγωγή. Και πάλι, όμως, η ανταγωνιστικότητα ήταν περιορισμένη και ευάλωτη στο διεθνή ανταγωνισμό. Γι' αυτό το λόγο, μετά την πρώτη πετρελαϊκή κρίση του 1973, η βιομηχανική παραγωγή εισήλθε σε μια συνεχιζόμενη διαδικασία συρρίκνωσης και μετάθεσης των επενδύσεων στον εμπορικό τομέα.

1.3.2. Φορολογία, εξωτερικός δανεισμός και χρεοκοπίες

Η αδυναμία εκβιομηχάνισης κατά το 19^ο αιώνα και οι περιορισμένης εμβέλειας βιομηχανικές προσπάθειες κατά τον 20^ο, η χαμηλή παραγωγικότητα της αγροτικής παραγωγής, ο περιορισμός της φορολογικής βάσης κατά τον 19^ο και 20^ο αιώνα και κυρίως η χρήση των κρατικών εσόδων για τις πελατειακές ανάγκες της πολιτικής τάξης (και τον ατομικό πλουτισμό) οδηγούν σε συνεχή ένδεια δημοσίων πόρων.

Αποτέλεσμα είναι ο εξωτερικός υπερδανεισμός του κράτους, οι συνεχείς χρεοκοπίες (1826,1843,1860,1893,1932, αμέσως μετά τον πόλεμο απεφεύχθη λόγω της βοήθειας Marshall, de facto από το 2009 και μετά) και ο οικονομικός έλεγχος της εθνικής οικονομίας από εκπροσώπους των δανειστών. Σύμφωνα με τους Reinhart και Rogoff, η Ελλάδα βρέθηκε (μέχρι το 2008) υπό εξωτερική οικονομική επιτήρηση κατά το 50,6% του χρόνου ύπαρξής της ως ανεξάρτητο κράτος.

Σχετικά με το φορολογικό σύστημα, πρέπει να σημειωθούν τα εξής χαρακτηριστικά: α) **υποφορολόγηση των ανωτέρων κοινωνικών στρωμάτων** που, μέχρι το 1955 πλήρωναν σχεδόν αποκλειστικά έμμεσους φόρους που αντιστοιχούσαν σε ασήμαντο ποσοστό των εισοδημάτων τους, ενώ στη συνέχεια η άμεση φορολόγησή τους είναι ιδιαίτερα περιορισμένη. β) **Προστατευτική πολιτική υπέρ των αγροτικών στρωμάτων μετά το 1955**. Η μικρή αγροτική ιδιοκτησία, η οποία θεμελιώνεται μέσω των αγροτικών μεταρρυθμίσεων, χρηματοδοτείται μέσω επιδοτήσεων και η φορολογική συνεισφορά των αγροτών περιορίζεται αργά, αλλά σταθερά. Η φορολογική συμβολή των αγροτών συρρικνώνεται ουσιαστικά κατά το μεσοπόλεμο, ενώ η δανειακή τους εξάρτηση από την (κρατική) Αγροτική Τράπεζα σταματά με την παραγραφή των χρεών τους από τη δικτατορία (1967). Κατά την τελευταία τριακονταετία, η φορολόγηση των αγροτικών στρωμάτων είναι μηδενική, αντίθετα αυξάνουν συνεχώς οι επιδοτήσεις. Από το μεσοπόλεμο και μετά διαμορφώνεται μια ελαφρά βιομηχανία περιορισμένης ανταγωνιστικότητας λόγω του προστατευτισμού. Το κράτος επιδοτεί επιχειρήσεις, επιβάλλει προστασία μέσω δασμών και περιορισμών στις εισαγωγές, ευνοεί πιστώσεις μέσω του κρατικού πιστωτικού συστήματος (συνθήκες που αλλάζουν σταδιακά μετά την ένταξη στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα) και περιβάλλει τους επιχειρηματίες με φορολογική ασυλία. Φορολογική προστασία που δεν έχει αλλάξει μέχρι σήμερα.

Από το 1922 και μετά, η κύρια πηγή εσόδων είναι η αυξανόμενη άμεση φορολογία των μισθωτών. Η συμμετοχή τους κατά την τελευταία τριακονταετία αναλογεί στο 70-75% του συνολικού φόρου εισοδήματος, ενώ οι μισθωτοί αποτελούν περίπου το 40% του ενεργού δυναμικού της χώρας.

1.3.3. Η θέσμιση των εξωθεσμικών σχέσεων

Η πελατειακή σχέση, ως καταρχήν διαπροσωπική σχέση πάτρωνα-πελάτη, αποτελεί μια κατεξοχήν εξωθεσμική σχέση. Σχέση, η οποία βρίσκεται εκτός της ορ-

θολογικής θέσμησης δεσμευτικών κανόνων στο πλαίσιο της τυπικής ισχύος του Δημοκρατικού Κράτους Δικαίου. Η εξωθεσμική αυτή σχέση, που διαμορφώνει τα input του συστήματος, επιβάλλει ένα επιμεριστικό, παρεμβατικό, κατακερματισμένο σε συγκεκριμένους ατομικούς ή ομαδοποιημένους αποδέκτες output της δημόσιας διοίκησης υπό την καθοδήγηση της πολιτικής εξουσίας. Με αυτόν τον τρόπο, συγκροτείται κάθε φορά ένα ad hoc πλαίσιο συμφωνίας συμφερόντων, το οποίο τελικά θεσμοποιείται. Εντάσσεται, δηλαδή, στην έννομη τάξη, ενσωματώνοντας σε αυτήν ανορθολογικές διαδικασίες και διατάξεις υπό τη σκιά της τυπικής ισχύος του Κράτους Δικαίου, του οποίου την ισχύ ουσιαστικά υποσκάπτουν. Υπό αυτούς τους όρους, η νομοθετική παρέμβαση είναι αυθαίρετη, επιμεριστική και αναιρεί την καθολικότητα των αναγκαίων δεσμευτικών κανόνων.

1.3.4. Το κράτος ως προνομιακό πεδίο συγκρότησης κοινωνικών σχέσεων

Η κρατική παρεμβατικότητα είναι συνεχής και θεμελιακή ήδη εξ αρχής, ενώ η παραγωγική διαδικασία παραμένει εξαρτημένη από το κράτος. Στόχος είναι η συσσώρευση πόρων και προνομίων από την πολιτική τάξη και η διανομή αυτών στους πελάτες - αποδέκτες αρχικά και, στη συνέχεια, στα οργανωμένα συμφέροντα της μετεμφυλιακής και ιδιαίτερα της μεταπολιτευτικής περιόδου. Πρόκειται κυρίως για συμφέροντα οργανωμένων κοινωνικών ομάδων και φυσικών προσώπων επιχειρηματιών, των οποίων η σχέση με το κράτος και τις εκάστοτε κυβερνήσεις δε βασίζεται στη διαμόρφωση κορπορατιστικών δομών. Διαμορφώνει μια σχέση συναλλαγής (μέσω δημοσίων συμβάσεων και προμηθειών του δημοσίου κυρίως) που θα μπορούσα να αποδώσω με την αντιφατική έννοια του “πελατειακού φιλελευθερισμού”.

Εκτός από το γεγονός ότι αυτή η διαδικασία εδραιώνει την καταναλωτική στάση και περιθωριοποιεί την ηθική της παραγωγικής και αναπτυξιακής διαδικασίας, έχει και ένα επιπλέον καθοριστικό αποτέλεσμα. Ο χώρος της απόκτησης πόρων, δεν είναι ο χώρος της αγοράς, αλλά το κράτος. Το κράτος αποτελεί την πηγή δύναμης και πόρων του πάτρωνα αλλά και του πελάτη και πεδίο διαμόρφωσης των όρων αλληλεξάρτησής τους, τουλάχιστον στο επίπεδο των επιχειρηματιών και των οργανωμένων συνδικαλιστικών συμφερόντων. Η αγορά παραμένει δευτερεύουσα ως κινητήρια δύναμη της παραγωγικής και αναπτυξιακής διαδικασίας. Σήμερα, όπως και στο παρελθόν, το κράτος και όχι η αγορά είναι το προνομιακό πεδίο συγκρότησης των κοινωνικών σχέσεων. Το κράτος συνιστά τον καθοριστικό διαμορφωτικό συντελεστή των όρων υλικής αναπαραγωγής της κοινωνίας. Αποτελεί τον κυρίαρχο παρεμβατικό μηχανισμό στη διαδικασία παραγωγής και διανομής.

Όμως, αυτός ο συνεχής κρατικός παρεμβατισμός υπακούει στη λογική της αναπαραγωγής και της διασφάλισης των πελατειακών σχέσεων και όχι σε κάποιες μορφές κρατικοκεντρικής λογικής. Ως εκ τούτου, δεν έχουμε ένα ισχυρό αυταρχικό κράτος, αλλά ένα κράτος εξαρτώμενο από τις ad hoc ισορροπίες των πελατειακών

συμφερόντων, η αναποτελεσματικότητα του οποίου είναι συστατικό στοιχείο της λειτουργικότητας των πελατειακών δικτύων και της αναπαραγωγής της ισχύος τους. Το αποτέλεσμα είναι η αναπαραγωγή λογικών και πρακτικών αρνητικών προς την οικονομική ανάπτυξη.

Αυτό το σχήμα της σχέσης κράτους-κοινωνίας δεν εγγυάται τη γενική ισχύ και τον συλλογικό (έστω και άνισο) χαρακτήρα της αναπτυξιακής διαδικασίας. Αυτό οφείλεται στο ότι α) αντλεί την νομιμοποίησή του από τον εξαρτημένο χαρακτήρα της αγοράς και β) εντείνει τον κατακερματισμό του κοινωνικού σώματος και αναιρεί την έννοια της κοινωνικής αλληλεγγύης. Ακόμη και οι μορφές του κράτους πρόνοιας που διαμορφώθηκαν κυρίως μετά το 1980, παρά το συλλογικό χαρακτήρα που είχαν, υπέκυπταν σε πελατειακές λογικές, ή, τουλάχιστον, σε πελατειακές χρήσεις τους. Αυτή η παθογενής αλληλοδιείσδυση του δημοσίου και του ιδιωτικού χώρου οδηγεί σε μια ιδιόμορφη αποικιοποίηση του ιδιωτικού από το δημόσιο χώρο. Με αυτόν τον τρόπο αναιρεί το αξιακό υπόβαθρο της ατομικής, αλλά και της συλλογικής αυτονομίας.

Ταυτίζει συγχρόνως την έννοια του δικαιώματος και της ελευθερίας με μια ουσιαστικά εξωκοινωνική, εγωκεντρική στάση-απαίτηση υλοποίησης των εκτός κανονιστικής δεσμευτικότητας συμφερόντων του πελάτη απέναντι στο κράτος-πάτρωνα.

Το αποτέλεσμα είναι ένας λανθάνων λαϊκισμός, ο οποίος εκδηλώνεται καθοριστικά κυρίως από τη δεκαετία του 1980 και μετά.

Ο λαϊκιστικός χαρακτήρας του αντιπροσωπευτικού συστήματος, σε συνδυασμό με τις διαδικασίες διανομής που δε στηρίζονται στις λειτουργίες της αγοράς, αλλά στη συνεχή κρατική παρέμβαση, δεν επιτρέπει την αντιπαράθεση και εξισορρόπηση κοινωνικών συμφερόντων ως αυτόνομων εταίρων. Πολιτικοποιεί κάθε κοινωνικό αίτημα ως πίεση προς τον κρατικό μηχανισμό. Η προσπάθεια επιβολής επιμέρους κοινωνικών συμφερόντων αυτοαναγορεύεται σε λαϊκό αίτημα και σε λαϊκή απαίτηση “δίκαιης” διανομής.

1.3.5. Ο ιδιότυπος διαδικαστικός χαρακτήρας της Δημοκρατίας

Οι πελατειακές σχέσεις, ως η καθοριστική λογική της αρχικής καθιέρωσης της καθολικής ψηφοφορίας και της μέχρι σήμερα λειτουργίας της, προσδίδουν στο δημοκρατικό σύστημα συγκεκριμένα χαρακτηριστικά. Αυτά, παρόλη τη διαδικασία εκδημοκρατισμού μετά την κατάρρευση της δικτατορίας (1974), παραμένουν σταθερά. Η Δημοκρατία παραμένει διαδικαστική και φορμαλιστική. Το φορμαλιστικό στοιχείο δεν αποτελεί μορφή τυπικής έκφρασης αξιακών περιεχομένων. Περιορίζεται στη διαδικαστική κωδικοποίηση του τρόπου συμμετοχής στη διανομή πόρων και αγαθών. Υπ'αυτές τις συνθήκες, το πεδίο των δικαιωμάτων παραμένει ασθενές. Ο φορμαλισμός υπόκειται πάντοτε σε συγκυριακή αυθαιρεσία, παρά το ότι η ένταξη της χώρας στην Ευρωπαϊκή Ένωση και η σταδιακή προσαρμογή της ελληνικής έννομης τάξης στην κοινοτική αναδεικνύει αργά, αλλά σταθερά το πεδίο των δικαιωμάτων.

Το Σύνταγμα, στο πλαίσιο αυτής της διαδικαστικής λογικής, διαμορφώνεται και αντιμετωπίζεται πρωτίστως ως σύνολο κανόνων που καθορίζουν τη συγκρότηση και τις αρμοδιότητες των κρατικών οργάνων. Το οργανωτικό μέρος του Συντάγματος είναι το κύριο περιεχόμενό του. Τα δικαιώματα και οι ατομικές ελευθερίες σε όλα τα Συντάγματα μέχρι το Σύνταγμα του 1975 (1843, 1864, 1911, 1927, 1952) διέπονται από τη ρήτρα της ‘επιφύλαξης υπέρ του νόμου’, η οποία εξαρτούσε την προστασία των ατομικών ελευθεριών από τη βούληση του νομοθέτη. Πρόβλεψη, η οποία, *per se*, στοιχειοθετεί τη χαρακτηριστική προβληματική σχέση μεταξύ φιλελεύθερης και δημοκρατικής αρχής.

Αυτή η πρόνοια, που δίνει την εντύπωση της συνεπούς αναφοράς στη διατύπωση της “Διακήρυξης των δικαιωμάτων του ανθρώπου και του πολίτη”, φαίνεται να θεμελιώνει την παντοδυναμία του κοινοβουλίου, ως της απόλυτης έκφρασης της συνταγματικά θεμελιωμένης λαϊκής κυριαρχίας. Όμως, στην πράξη, ο πελατειακός χαρακτήρας της πολιτικής (κρατικής) παρεμβατικότητας αναιρεί τη διάκριση της πηγής της εξουσίας από τα κέντρα και τους μηχανισμούς άσκησης της. Ειδικότερα, μετά το 1980, θεμελιώνει την κυριαρχία των κομμάτων, την υποκατάσταση, δηλαδή, των αντιπροσωπευομένων από τους αντιπροσώπους, μεταβάλλοντας τα θεμελιώδη δικαιώματα σε κανονιστικές ρυθμίσεις ίσης βαρύτητας με οποιαδήποτε άλλη ρύθμιση, την οποία η εκάστοτε κοινοβουλευτική πλειοψηφία εισάγει στο Σύνταγμα.

1.3.6. Προβλήματα κοινωνικής συλλογικότητας

Η κοινωνική συλλογικότητα δεν εξασφαλίζεται μέσω της υπέρβασης της ατομικότητας από αυτοδεσμευτικούς κανόνες καθολικά αποδεκτούς, όπως ο σεβασμός της προσωπικότητας, η ανοχή, η αλληλεγγύη (φορολογικό σύστημα, φορολογική κλίμακα) κ.λπ. Στην πράξη, παραμένει περιθωριακή και εξαντλείται στην αναπαγωγή προ- και παρανεωτερικών φαντασιώσεων ταυτότητας με αναφορά, κυρίως, στην ορθοδοξία και το έθνος. Οι αναφορές αυτές είναι ξενοφοβικού και μισαλλόδοξου περιεχομένου, όπου η αυτοθυματοποίηση είναι μια διαρκής σταθερά. Αναφέρονται δε συνήθως σε κολεκτιβιστικές αντιλήψεις ισότητας, άσχετες προς την πρακτική των υποκειμένων. Αυτές οι φαντασιακές ταυτίσεις ανοίγουν το δρόμο σε ανορθολογικούς βερμαλισμούς (νεο-ορθοδοξία, πολιτισμική υπεροχή του Έλληνα, αντιστασιακός χαρακτήρας του λαού κ.λπ.), που όμως παραμένουν ακόμη ουσιαστικά πολιτικά ανενεργές.

Ο εργαλειακός ωφελμιστικός ορθολογισμός του ατομικού συμφέροντος (νεποτισμός) παραμένει κυρίαρχος και αποτρέπει -τουλάχιστον μέχρι σήμερα- φασιστικού τύπου ομαδοποιήσεις. Στη σημερινή κρίση, είναι άδηλο ποιες μπορεί να είναι οι επιπτώσεις της συνεχούς ύφεσης, της αδυναμίας υπεράσπισης των ατομικών συμφερόντων και της συνεχούς υποβάθμισης του βιοτικού επιπέδου που, με ραγδαίο

τρόπο, πλήττουν τα μεσαία και κατώτερα εισοδήματα ή οδηγούν στην ανεργία, ήδη, περισσότερο από ένα εκατομμύριο εργαζομένους. Οι αντοχές του συστήματος καταρρέουν και πληθειακού τύπου αντιδράσεις έχουν κάνει ήδη την εμφάνισή τους.

1.3.7. Η επικινδυνότητα του ανορθολογισμού

Η αδυναμία κατανόησης και αποδοχής κανονιστικών δεσμεύσεων καθολικής ισχύος και η ηθική απαξίωση της πολιτικής αποδυναμώνουν την δυνατότητα ορθολογικής ερμηνείας των πολιτικών διεργασιών και οδηγούν στην επικράτηση του πολιτικού κυνισμού και σε ερμηνείες συνωμοτικού χαρακτήρα. Υπό το πρόσχημα της απομυθοποίησης του πολιτικού λόγου, αλλά και των κινήτρων των πολιτικών επιλογών, ερμηνεύονται τα πάντα ως διαπλοκή συμφερόντων. Το απομυθοποιητικό στοιχείο όμως χάνεται, γιατί υπόκειται στη μυθοποίηση των συνωμοτικών πρακτικών. Η στάση αυτή, σε συνδυασμό με την πρόσδεση σε αντι-νεωτερικές αντιλήψεις του έθνους-κράτους, ή, στη μυθοπλασία της πρόσφατης ιστορίας της χώρας με κύρια αναφορά στον εμφύλιο πόλεμο και το ρόλο των “ξένων”, συνθέτει μια επικίνδυνη δυναμική: διαμορφώνει τους όρους συγκρότησης πεδίων αντίστασης της κοινωνίας σε διαδικασίες εξορθολογισμού.

Στο βαθμό που, σήμερα, υπό τη σκιά της κρίσης, οι διαδικασίες εξορθολογισμού ταυτίζονται με τη συνεχή επιδείνωση της ύφεσης, της ανεργίας και της άνισης κατανομής των εισοδημάτων, οι ανορθολογικές αντιδράσεις πρέπει να θεωρηθούν όχι μόνο αναμενόμενες, αλλά και βέβαιες.

1.4. Η Ολοκλήρωση του εκδημοκρατισμού και η πορεία προς την κρίση

1.4.1. Η θεμελίωση της Δημοκρατίας μετά τη δικτατορία

Η πρώτη περίοδος μετά την κατάρρευση της δικτατορίας (1974) χαρακτηρίζεται από την προσπάθεια ολοκλήρωσης του εκδημοκρατισμού της χώρας. Το δημοψήφισμα του 1974, η εγκαθίδρυση της Γ' Ελληνικής Δημοκρατίας, το Σύνταγμα του 1975, η απρόσκοπτη λειτουργία του και η συμφωνία ένταξης της Ελλάδας στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα (1980/1981) αποτελούν τα κύρια σημεία επιτυχίας αυτής της προσπάθειας.

Η σταδιακή διαδικασία εκσυγχρονισμού και εξευρωπαϊσμού του ελληνικού πολιτικού συστήματος (1975 - 1981), μέσω της ένταξης της χώρας στη λογική των Ευρωπαϊκών κοινωνικών, πολιτικών και οικονομικών δομών και θεσμών, δεν είχε τα αναγκαία χρονικά περιθώρια ολοκλήρωσης της επιτυχίας της.

Η κατάρρευση της δικτατορίας είχε σημάνει και το οριστικό τέλος των μηχανισμών πολιτικού και κοινωνικού αποκλεισμού που είχαν χαρακτηρίσει την περίοδο μετά τον εμφύλιο πόλεμο και ήταν αποτέλεσμα της εμφύλιας σύγκρουσης. Υπό το βάρος του λεγόμενου «κράτους των εθνοφρόνων» που περιγράφει την περίοδο του μετεμφυλιακού αποκλεισμού, οι κεντροδεξιές κυβερνήσεις δεν μπόρεσαν να

διαχειριστούν αποτελεσματικά μια συντεταγμένη υπέρβαση του σχίσματος που χαρακτηρίζει την ελληνική κοινωνία. Έθεσαν όμως τις βάσεις και σταθεροποίησαν τους όρους αυτής της υπέρβασης.

Ο Ανδρέας Παπανδρέου, ιδρυτής του ΠΑΣΟΚ, αντελήφθη εγκαίρως το αίτημα της ελληνικής κοινωνίας για υπέρβαση του αποκλεισμού. Αντελήφθη επίσης το πολιτικό/κομματικό πλεονέκτημα που δημιουργούσε η άμεση ανταπόκριση σ' αυτό το αίτημα, στο οποίο δεν μπορούσε, λόγω του παρελθόντος, αλλά και της ίδιας της πολιτικής του ταυτότητας και του κοινωνικού χώρου της επιρροής του, να ανταποκριθεί ο κεντροδεξιός χώρος.

Το πρώτο και καθοριστικό βήμα προς την εξουσία ήταν η οργάνωση του ΠΑΣΟΚ ως ενός σύγχρονου πολυσυλλεκτικού μαζικού κόμματος δικτυωμένου σε ολόκληρη την επικράτεια και σε όλους τους επαγγελματικούς κλάδους. Ήταν η πρώτη φορά που στην Ελλάδα οργανώθηκε ένα μαζικό κόμμα εξουσίας κατά το οργανωτικό μοντέλο των ευρωπαϊκών σοσιαλδημοκρατικών κομμάτων.

Σχηματικά θα μπορούσε να πει κανείς, ότι, παραδοσιακά, η Δεξιά στην Ελλάδα χρησιμοποιούσε τον κρατικό μηχανισμό εν είδει κομματικού μηχανισμού. Δηλαδή, ο ουσιαστικός κομματικός μηχανισμός της μετεμφυλιακής Δεξιάς ήταν το κράτος.

Η Νέα Δημοκρατία πολύ αργά ανακάλυψε τα πλεονεκτήματα της δημιουργίας ενός μαζικού κόμματος. Αντέγραψε την οργάνωση του ΠΑΣΟΚ μετά το 1980, αναγκαστικά άλλωστε, αφού είχε χάσει τον άμεσο έλεγχο του κράτους μετά τις εκλογές του 1981.

Το παράλληλο εξίσου αποτελεσματικό βήμα του Ανδρέα Παπανδρέου ήταν η διαμόρφωση ενός ιδιότυπου πατριωτικού - σοσιαλιστικού συσπειρωτικού λόγου. Καθοριστικό περιεχόμενο αυτού του λόγου ήταν η ταύτιση του σοσιαλισμού με την υπέρβαση του μετεμφυλιακού αποκλεισμού, ως της πραγματικής διαδικασίας θεμελίωσης της εθνικής ταυτότητας, της «εθνικής λαϊκής ενότητας». Επειδή το κεντρικό αίτημα ήταν η υπέρβαση του αποκλεισμού, ο λόγος αυτός βρήκε άμεση απήχηση σε κοινωνικά στρώματα και πέρα από το χώρο της κομμουνιστικής Αριστεράς.

Καταλυτικό εργαλείο στη χρήση αυτού του λόγου ήταν ο αντιαμερικανισμός και ο αντιδυτικισμός που, ως αποτέλεσμα της ήττας στον εμφύλιο πόλεμο, κυριαρχούσαν στο λόγο της Αριστεράς και διαμόρφωναν το ερμηνευτικό πλαίσιο της επιβολής της στρατιωτικής δικτατορίας (1967 - 1974) και της τουρκικής απόβασης (1974) και κατοχής της Βόρειας Κύπρου.

Η ανοχή, άλλωστε, των Η.Π.Α. απέναντι στη δικτατορία και η απουσία αντίδρασης των Η.Π.Α. στην κατοχή της Βόρειας Κύπρου καθιστούσαν κυρίως την αντιαμερικανική στάση αποδεκτή από ένα πολύ μεγαλύτερο μέρος του κοινωνικού φάσματος από αυτό που επηρέαζε το ΚΚΕ. Η ταύτιση του κοινωνικού/πολιτικού αποκλεισμού της μετεμφυλιακής περιόδου με την ένταξη της χώρας στην ευρωατλαντική συμμαχία (1949), αλλά και με τη διαδικασία σύνδεσης (1960) και ένταξης (1980) της

Ελλάδας στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα, καθιστούσε την αντιαμερικανική - αντιδυτική - αντιευρωπαϊκή ρητορική το κατεξοχήν σημαίνον ενός λόγου που στόχευε στην ανάδειξη του ΠΑΣΟΚ ως του πραγματικού και ικανού πρωταγωνιστή της πολιτικής υπέρβασης του μετεμφυλιακού κοινωνικού αποκλεισμού.

Αυτή η ρητορική δε στόχευε ασφαλώς στην έξοδο της χώρας από το NATO και την Ευρωπαϊκή Κοινότητα. Ήταν η ρητορική μετάφραση της απαίτησης υπέρβασης του αποκλεισμού χωρίς εσωτερικές κοινωνικές ανατροπές, χωρίς αναδιανομή εισοδημάτων, αλλά μέσω της διεύρυνσης της συμμετοχής. Οι κεντρικές έννοιες, στο δημόσιο λόγο του ΠΑΣΟΚ, της «Αλλαγής» και της πάλης κατά του «κατεστημένου» συμπυκνώνουν τη ρητορική μετάφραση αυτής της απαίτησης.

Η Άνοδος του ΠΑΣΟΚ στην εξουσία (1981) σήμανε την πραγμάτωση αυτής της πολιτικής υπερβάσης του μετεμφυλιακού πολιτικού και ως εκ τούτου κοινωνικού αποκλεισμού.

1.4.2 Υπέρβαση του πολιτικού αποκλεισμού και κοινωνική ενσωμάτωση

Τέσσερα είναι τα βασικά στοιχεία και οι συνέπειες της πολιτικής που ακολούθησε ο Ανδρέας Παπανδρέου:

α) Δεν έθιξε το φορολογικό σύστημα αποφεύγοντας κάθε μορφή αναδιανομής εισοδημάτων. Με αυτό τον τρόπο εξασφάλισε την ανοχή, ακόμη και την υποστήριξη μεγάλου μέρους του κεντρώου και του συντηρητικού πολιτικού χώρου. Παράλληλα αυτή η πολιτική επιβεβαίωνε ότι ο επαγγελμαλλόμενος σοσιαλισμός δεν επρόκειτο να θίξει τα εισοδήματα τους, αλλά ούτε και τα απολαμβάνοντα φορολογικής ασυλίας ανώτατα εισοδήματα, όπως π.χ. των εφοπλιστών.

β) Άνοιξε τις πύλες του κράτους στον μέχρι τότε αποκλεισμένο αριστερό χώρο. Η απασχόληση στο Δημόσιο σταμάτησε να είναι προνόμιο της Δεξιάς και μετεβλήθη σταδιακά σε προνομιακό χώρο απασχόλησης των μέχρι τότε αποκλεισμένων.

Συγχρόνως, η διαδικασία αποβιομηχάνισης, η οποία είχε πάρει ταχύτατους ρυθμούς μετά την πρώτη πετρελαϊκή κρίση, λόγω της ανταγωνιστικής αδυναμίας της παρωχημένης τεχνολογίας των ελληνικών επιχειρήσεων, δημιούργησε ένα πολύ μεγάλο αριθμό χρεοκοπημένων επιχειρήσεων. Συνήθως, οι επιχειρηματίες μετέφεραν τα κεφάλαιά τους στο εξωτερικό και άφηναν τις επιχειρήσεις τους να χρεοκοπήσουν.

Αυτές οι επιχειρήσεις κρατικοποιούνται και μαζί με της ήδη υπάρχουσες δημόσιες επιχειρήσεις διατηρούνται ενεργές μέσω κρατικών επιδοτήσεων. Δε διατηρούνται όμως μόνο ενεργές, αλλά μεταβάλλονται στον κατεξοχήν χώρο των πελατειακών δικτύων του ΠΑΣΟΚ, στον πυρήνα της οργανωμένης εκλογικής του δύναμης.

Αυτές οι επιχειρήσεις προσλαμβάνουν συνεχώς νέους εργαζομένους με μισθούς και προνόμια σαφέστατα πολύ υψηλότερου επιπέδου από το στενό δημόσιο τομέα και, στην πράξη, διοικούνται από τις εσωτερικές συνδικαλιστικές τους οργανώσεις. Σύμφωνα με την απογραφή του δημόσιου τομέα του 2010, ο κατεξοχήν δημόσιος τομέας απασχολεί 700.000 υπαλλήλους και οι δημόσιες αυτές επιχειρήσεις 300.000.

γ) Η υπέρβαση του αποκλεισμού επιφέρει αύξηση της απασχόλησης στο δημόσιο τομέα (πρβλ. β) και αύξηση των μισθών και συντάξεων, με αποτέλεσμα να σπάσει το φράγμα της μετεμφυλιακής περιοριστικής οικονομικής πολιτικής.

Οι πολιτικές αυτές επιλογές αποτέλεσαν το συγκεκριμένο υλικό θεμέλιο υπέρβασης του αποκλεισμού και λειτούργησαν ως απόδειξη του σοσιαλιστικού χαρακτήρα των κυβερνήσεων του ΠΑΣΟΚ. Το οικονομικό σκεπτικό αυτής της πολιτικής ήταν ότι η διεύρυνση της ζήτησης/κατανάλωσης θα οδηγούσε σε παραγωγικές επενδύσεις, ώστε η προσφορά να ανταποκριθεί στην αυξανόμενη ζήτηση. Το αποτέλεσμα όμως ήταν αντίθετο προς τον επιδιωκόμενο στόχο.

Η απότομη αύξηση της κατανάλωσης έθεσε σε κίνηση μια διαδικασία που συρρίκνωσε τάχιστα τον πρωτογενή τομέα. Το επενδυτικό ενδιαφέρον στράφηκε στις εισαγωγές και στην αντιπροσώπευση αλλοδαπών επιχειρήσεων. Σε σχέση προς την μεταποίηση, οι εισαγωγές ήταν ασφαλώς επικερδέστερη, απλούστερη και άμεσης απόδοσης δραστηριότητα. Στο δευτερογενή τομέα, οι επιδοτήσεις της «πράσινης Ευρώπης», σε συνδυασμό με την αδυναμία διαμόρφωσης εναλλακτικών καλλιεργειών, είχαν επίσης αρνητικότερα αποτελέσματα.

Οι πόροι για την υλοποίηση αυτής της πολιτικής ήταν κυρίως ο εσωτερικός δανεισμός, και δευτερευόντως, ο εξωτερικός. Σχέση η οποία αλλάζει δραματικά μετά την ένταξη της χώρας στην Νομισματική Ένωση. Επιπροσθέτως πηγή πόρων αποτέλεσαν οι επιδοτήσεις της Κοινότητας στον αγροτικό τομέα. Η χώρα μπορούσε να δανεισθεί εύκολα. Η περιοριστική οικονομική πολιτική που είχε ακολουθηθεί μέχρι τότε είχε αυξήσει σε υψηλότατο βαθμό τη δανειοληπτική φερεγγυότητα του ελληνικού κράτους.

Κύριο αποτέλεσμα αυτής της πολιτικής ήταν η αποδέσμευση των εισοδημάτων από την παραγωγικότητα. Εξέλιξη καθοριστική για τη μετέπειτα πορεία της χώρας προς τη δημοσιονομική κρίση. Αυτή η αποδέσμευση μεταβάλλεται τελικά στο κεντρικό πρόβλημα της ελληνικής οικονομίας και κοινωνίας και επιδεινούμενη με την οικονομική πολιτική της περιόδου 2004 - 2009, οδήγησε στην οικονομική κατάρρευση και τη δημοσιονομική κρίση.

δ) Ο τρόπος υπέρβασης του αποκλεισμού οδήγησε τελικά στην αποσταθεροποίηση της ελληνικής οικονομίας και στην ανάδειξη των καθοριστικών δομικών προβλημάτων της. Η ταχύτητα υλοποίησης της υπέρβασης σε συνδυασμό με την αποφυγή των αναγκαίων μεταρρυθμίσεων, καθώς διαβλέπετο ότι θα δημιουργούσαν επικίνδυνες κομματικά κοινωνικές εντάσεις σε όλα τα επίπεδα, θεμελίωσε τον καταναλωτικό και αντιπαραγωγικό χαρακτήρα της οικονομίας.

Το γεγονός αυτό ασφαλώς δε μειώνει τη σημασία και την ανάγκη υπέρβασης του αποκλεισμού για τον εκδημοκρατισμό της κοινωνίας και την υπέρβαση της αντιδημοκρατικής κληρονομιάς του εμφυλίου πολέμου.

Συγχρόνως, έγιναν τα πρώτα βήματα μιας συστηματικής διαμόρφωσης του κρά-

τους πρόνοιες. Μέχρι τη δεκαετία του 1980, το κράτος πρόνοιας ήταν ουσιαστικά ανύπαρκτο. Παρ' όλο που στατιστικά υπολείπεται του μέσου όρου της Ευρωζώνης, έσπασε ένα, καθ' όλα αρνητικό για την ίδια την έννοια της ανθρώπινης αξιοπρέπειας, προπύργιο του πελατειακού συστήματος της Δεξιάς, κυρίως στο χώρο της νοσοκομειακής περίθαλψης. Παρ' όλα αυτά, δεν απετράπη η εξέλιξη του συστήματος νοσοκομειακής, ιατρικής και φαρμακευτικής περίθαλψης σε μια από τις κύριες εστίες διαφθοράς, όπως το φορολογικό σύστημα, οι εξοπλισμοί, η πολεοδομία και η τοπική αυτοδιοίκηση.

Στα μέσα της δεκαετίας του 1980, γίνεται προσπάθεια εξορθολογισμού της οικονομικής πολιτικής, αλλά η κατάσταση επιδεινώνεται με την επαναφορά της προηγούμενης πολιτικής πριν τις εκλογές του 1989. Οι συγκυβερνήσεις της περιόδου της κυβερνητικής κρίσης του 1989/90 διογκώνουν το δημόσιο χρέος και το δημόσιο έλλειμμα, ενώ ο πληθωρισμός υπερβαίνει το 20% και οι τόκοι δανεισμού κινούνται πάνω από το 25%.

1.4.3 Ένταξη στην Ευρωζώνη - Διαρθρωτικές αδυναμίες προσαρμογής

Το δεύτερο μισό της τελευταίας δεκαετίας του 20^{ου} αιώνα χαρακτηρίζεται από την προσπάθεια ένταξης στη Νομισματική Ένωση.

Η πρώτη κυβέρνηση Σημίτη (1996 - 2000) προσπαθεί να σταθεροποιήσει την οικονομία και να ελέγξει τον πληθωρισμό και τα ελλείμματα. Προσπάθεια που είχε ήδη αρχίσει από την κυβέρνηση Μητσοτάκη (1990 - 1993). Ως συνεπής συνέχιση της πολιτικής που είχε οδηγήσει στη σύνδεση (1960) και στην ένταξη (1980) στην τότε Ευρωπαϊκή Κοινότητα, η ένταξη στη Νομισματική Ένωση θεωρείτο ότι θα εξασφάλιζε οικονομική σταθερότητα και παραγωγική δραστηριότητα.

Μέσω ενός σταθερού νομίσματος ο πληθωρισμός θα σταματούσε να απαξιώνει συνεχώς τα εισοδήματα και να αποσταθεροποιεί την οικονομία. Λόγω της ένταξης στον πυρήνα της αναπτυσσόμενης αγοράς της Ευρωπαϊκής Ένωσης θα διασφαλιζόταν η οικονομική ανάπτυξη και η παραγωγική επενδυτική δραστηριότητα. Η ένταξη θα εγγυόταν το θεσμικό και πολιτισμικό εξευρωπαϊσμό της Ελλάδας και θα θεμελιώνει αμετάκλητα την ένταξη της χώρας στο φυσικό δημοκρατικό της χώρο.

Αυτή η ενσωμάτωση στον ευρωπαϊκό δημοκρατικό χώρο αποτελούσε, από συστάσεως του ανεξάρτητου ελληνικού κράτους, μόνιμο στόχο και μόνιμη αγωνία των εκσυγχρονιστικών δυνάμεων της ελληνικής κοινωνίας. Αποτελούσε συγχρόνως και πεδίο ανάδειξης όλων των μορφών ανασφάλειας που διέπουν την ελληνική κοινωνία. Το γεγονός του ίδιου του εμφυλίου πολέμου είναι συνδεδεμένο με αυτή την αναζήτηση πολιτισμικής ταυτότητας.

Η πρώτη τετραετία της κυβέρνησης Σημίτη χαρακτηρίζεται από αυτή την προετοιμασία στο επίπεδο της νομισματικής πολιτικής, αλλά και από σειρά μεγάλων δημόσιων επενδύσεων. Πραγματοποιούνται γιγάντιες δημόσιες επενδύσεις, συγ-

χρηματοδοτούμενες από την Ε.Ε., με στόχο τον εκσυγχρονισμό των υποδομών ως αναγκαία προϋπόθεση για οικονομική ανάπτυξη και παραγωγικές επενδύσεις: διεθνές αεροδρόμιο στην Αθήνα, μητροπολιτικό μετρό, περιφερειακός αυτοκινητόδρομος της Αθήνας, περιφερειακό δίκτυο αυτοκινητοδρόμων, γέφυρα σύνδεσης της Πελοποννήσου με την Δυτική Ελλάδα κ.λπ., έργα που συνδέονται και με την ανάληψη των Ολυμπιακών Αγώνων του 2004.

Η σταθεροποίηση της οικονομίας, ο έλεγχος του πληθωρισμού και του ελλείμματος οδηγείται σε επιτυχία, εκτός από το ύψος του δημοσίου χρέους που παραμένει σταθερό γύρω στο 100% του ΑΕΠ. Το 2001 η Ελλάδα γίνεται μέλος της Νομισματικής Ένωσης. Τα χαμηλά επιτόκια δανεισμού δε λειτουργούν όμως θετικά για την παραγωγική δραστηριότητα, αλλά, αντίθετα επιτείνουν τον καταναλωτικό χαρακτήρα της οικονομίας. Οι κοινωνικές και εσωκομματικές αντιδράσεις στις αναγκαίες προσαρμογές στις νέες συνθήκες που επιβάλλει η ένταξη στην Ευρωζώνη και γενικότερα η επιτακτική, πλέον, ανάγκη εκσυγχρονισμού της ελληνικής κοινωνίας και οικονομίας αναδεικνύουν και πάλι τις διαρθρωτικές αδυναμίες της ελληνικής οικονομίας και τις αντιστάσεις των πελατειακών δικτύων. Η μαζική αντίδραση στην προσπάθεια μεταρρύθμισης του ασφαλιστικού συστήματος, η οποία αποτυγχάνει (2001), είναι ενδεικτική. Λόγω των αντιδράσεων, προς το τέλος της δεύτερης τετραετίας, η μεταρρυθμιστική προσπάθεια εγκαταλείπεται.

1.4.4 Επιδείνωση των διαρθρωτικών προβλημάτων της οικονομίας

Την περίοδο 2004-2009, τα διαρθρωτικά προβλήματα της οικονομίας επιδεινώνονται δραματικά. Λόγω των χαμηλών επιτοκίων δανεισμού και της ουσιαστικής απουσίας πληθωρισμού που εξασφάλισε η ένταξη στη Νομισματική Ένωση, ο καταναλωτικός χαρακτήρας της οικονομίας αναδεικνύεται κυρίαρχος.

Το φορολογικό σύστημα δε θίχτηκε, αντίθετα, συρρικνώθηκε η φορολογική βάση, ενώ η αναδιανομή των εισοδημάτων, μέσω κυρίως της απόλυτα άνισης φορολόγησης, παρέμενε αφανής, γιατί ο εύκολος ιδιωτικός καταναλωτικός δανεισμός διαμόρφωσε μια εικονική πραγματικότητα ευημερίας. Παράλληλα, η απουσία φορολογικών ελέγχων διόγκωσε την παραοικονομία.

Το ύψος του δημοσίου δανεισμού ταυτίζεται με το ύψος του ελλείμματος των δημοσίων εσόδων. Η ετήσια απώλεια φόρων υπολογίζεται ότι υπερβαίνει τα 20 δις ευρώ. Και, παράλληλα, η ετήσια αύξηση του δημοσίου δανεισμού κυμαίνεται στα 20 δις ευρώ.

Ο δημόσιος δανεισμός είναι αντίστοιχος προς τα ποσά που δεν εισπράττει το κράτος, λόγω της φοροασυλίας επιχειρηματιών, εισοδηματιών, αυτοαπασχολούμενων, κλειστών επαγγελματιών, αλλά και αγροτών. Στοιχεία αυτής είναι: νομικά κατοχυρωμένη ασυλία των εξωχώριων εταιριών, κατακερματισμός του φορολογικού συστήματος σε επιμέρους φορολογικές διατάξεις και προνομιακές ρυθμίσεις για

κάθε επαγγελματική κατηγορία και πηγή εισοδημάτων, γελοιωδώς χαμηλά τεκμήρια διαβίωσης που νομιμοποιούν τη χαμηλή φορολόγηση υψηλών εισοδημάτων, τα οποία, μέσω του ύψους του εισοδήματος που προβλέπουν αυτά τα τεκμήρια, παραμένουν νομίμως αδήλωτα, αφανή και αφορολόγητα, απουσία φορολογικών ελέγχων, ανεξέλεγκτη διακριτική ευχέρεια των εφόρων, φοροαπαλλαγές παντός τύπου, φορολογική αμνηστία (μέσω των περαιώσεων), συμψηφισμοί χρεών προς το δημόσιο κ.λπ.

Ο δείκτης αύξησης του δημοσίου ελλείμματος, μέσω του οποίου συσσωρεύεται το δημόσιο χρέος, κυρίως εξωτερικού, αλλά και εσωτερικού, αφού τράπεζες και ασφαλιστικά ταμεία επενδύουν συνεχώς στα, υποτίθεται, ασφαλή κρατικά ομόλογα, είναι σχεδόν ταυτόσημος με το δείκτη αύξησης του ιδιωτικού πλούτου και της ιδιωτικής κατανάλωσης.

Η συνεχώς δημόσια καταγγελλόμενη, αλλά ποτέ ελεγχόμενη, φοροδιαφυγή και εισφοροδιαφυγή, που οδηγεί το ασφαλιστικό σύστημα σε κατάρρευση, είναι οργανικά συνδεδεμένη με τη νομικά κατοχυρωμένη φοροασυλία. Αυτή η σύνδεση φοροασυλίας / φοροδιαφυγής αναπαράγει και αυξάνει την παραοικονομία, η οποία υπολογίζεται στο 1/3 του ΑΕΠ, ήτοι περίπου σε 80 δις ευρώ το χρόνο.

Η άμεση φορολογία φυσικών προσώπων προέρχεται κυρίως από μισθωτούς και συνταξιούχους, των οποίων η συνεισφορά φθάνει το 70 - 75% της άμεσης φορολογίας και αποτελεί μια συνεχή διαδικασία αναδιανομής υπέρ των μη, ή ελάχιστα φορολογούμενων. Ενδεικτικά, κατά το οικονομικό έτος 2009, το 70% του ενεργού πληθυσμού, κυρίως αυτοαπασχολούμενοι, επιχειρηματίες και εισοδηματίες, δήλωναν εισόδημα κατώτερο του τότε ισχύοντος αφορολόγητου ορίου των 12.000 ευρώ το χρόνο. Λιγότερο του 2,5% του ενεργού πληθυσμού, ποσοστό του οποίου το μεγαλύτερο μέρος ήταν μισθωτοί, δήλωνε εισόδημα προ φόρων ύψους 80.000 ευρώ και πλέον το χρόνο. Η ποσοστιαία αναλογία μισθωτών και αυτοαπασχολούμενων στον ενεργό πληθυσμό ήταν περίπου η ίδια, ήτοι περίπου 40% ανά κατηγορία, με ελαφρά μεγαλύτερο το ποσοστό των αυτοαπασχολούμενων. Η συνεισφορά των μισθωτών κατά την ίδια χρονιά αντιστοιχούσε στο 53% των άμεσων φόρων, ενώ των αυτοαπασχολούμενων σε 13%. Οι Έλληνες εφοπλιστές, οι οποίοι συγκεντρώνουν το 16% της χωρητικότητας του παγκόσμιου εμπορικού στόλου και το 22% της παγκόσμιας χωρητικότητας πετρελαιοφόρων, απολαμβάνουν 58 φοροαπαλλαγές με τελικό αποτέλεσμα να πληρώνουν στο κράτος ετησίως μόλις 12 εκ. ευρώ. Επίσης, έχει υπολογισθεί ότι, αν η άμεση φορολογία βρισκόταν στον ευρωπαϊκό μέσο όρο και η είσπραξη των φόρων λειτουργούσε κατά τα ευρωπαϊκά πρότυπα, το κράτος θα είχε εισπράξει 95 δις ευρώ το διάστημα 2000 - 2008. Ποσά τα οποία εξήχθησαν στο εξωτερικό, ή, οδηγήθηκαν στην κατανάλωση.

Αποτέλεσμα ήταν η εμβάθυνση των προβλημάτων της οικονομίας, με κύριο χαρακτηριστικό των περαιτέρω κατάρρευση της ανταγωνιστικότητας της οικονομίας και τη συνεχή αύξηση της κατανάλωσης σε τιμές υψηλότερες από πολλές χώρες

της Ευρωζώνης. Οι εξαγωγές καταρρέουν γιατί το ισχυρό ευρώ καθιστά τις ελληνικές εξαγωγές μη ανταγωνιστικές. Αυτό εξηγεί τις επενδύσεις στο εισαγωγικό εμπόριο, στις κατασκευές και στις πάσης φύσεως υπερτιμημένες υπηρεσίες, των οποίων οι τιμές ακολουθούν μια συνεχή ανοδική πορεία λόγω της φοροασυλίας και της πλαστής ευημερίας που αναπαράγει ο δανεισμός.

Υπ' αυτές τις συνθήκες, το έλλειμμα τρεχουσών συναλλαγών φθάνει το 2008 στο 15% του ΑΕΠ. Τα εισοδήματα, αποδεσμευμένα από την παραγωγικότητα, όπως έχω ήδη αναφέρει, προσανατολίζονται στις τιμές εντείνοντας συνεχώς τον καταναλωτικό και αντιπαραγωγικό χαρακτήρα της οικονομίας. Αποτέλεσμα συν τοις άλλοις είναι ότι σχεδόν το 80% των προϊόντων της εσωτερικής κατανάλωσης, συμπεριλαμβανομένων και των τροφίμων, είναι προϊόντα εισαγωγής.

1.4.5. Η κρίση και τα αδιέξοδα

Η κατάρρευση της οικονομίας γίνεται πλέον εμφανής το 2008. Η κυβέρνηση του ΠΑΣΟΚ, μετά τη νίκη στις εκλογές του 2009, δεν μπόρεσε να αντιμετωπίσει την κρίση, είτε γιατί δεν αναγνώρισε της αιτίες του προβλήματος, είτε γιατί η λήψη πρωτοβουλιών θα οδηγούσε σε ρήξη με την κοινωνία. Συγχρόνως, η καθυστερημένη και διστακτική αντίδραση της Ε.Ε. διογκώνει το πρόβλημα και ανοίγει τον δρόμο για την γενίκευση της δημοσιονομικής κρίσης σε ολόκληρο τον Ευρωπαϊκό Νότο.

Παρ' όλα αυτά, τα προγράμματα διάσωσης της Ελλάδας, το δεύτερο έχει ήδη δρομολογηθεί, έχουν αποτρέψει, μέχρι σήμερα τουλάχιστον, την άτακτη χρεοκοπία και διατηρούν την παραμονή της χώρας στη Νομισματική Ένωση. Όμως, λόγω της αύξησης του δανεισμού και του κόστους των επιτοκίων, το δημόσιο χρέος ξεπέρασε το 160% του ΑΕΠ, πράγμα που οδήγησε στη διακυβερνητική (γερμανογαλλική) απόφαση για προσφυγή στην εθελοντική αναδιάρθρωση του χρέους προς τους ιδιώτες κατόχους ελληνικών ομολόγων (PSI). Απόφαση που θα είχε προλάβει πολλές αρνητικές εξελίξεις αν είχε παρθεί νωρίτερα, μια και ήταν, ήδη από το 2009, προφανές ότι το ύψος του χρέους δεν ήταν αντιμετωπίσιμο.

Η πρωτοφανής ένταση των περικοπών σε μισθούς και συντάξεις και η αύξηση της φορολογίας μισθωτών και συνταξιούχων, οι οποίοι, έτσι και αλλιώς, συγκροτούν το σώμα των φορολογούμενων, όπως και η δραματική συρρίκνωση των δημοσίων επενδύσεων περιόρισαν, ήδη, το πρωτογενές έλλειμμα σε 2,4% του ΑΕΠ, ενώ το υπόλοιπο 7% αφορά στην αποπληρωμή των τόκων. Αποτέλεσμα, βέβαια, είναι η περαιτέρω ύφεση της οικονομίας.

Από το 2008 μέχρι σήμερα η χώρα διανύει ήδη τον πέμπτο χρόνο συνεχούς ύφεσης με συνολική υποχώρηση του ΑΕΠ πλέον του 20% του ΑΕΠ. Συγχρόνως, αυτή η πολιτική λιτότητας αποτελεί τη μεγαλύτερη αναδιανομή πόρων στη μεταπολεμική ιστορία της ελληνικής κοινωνίας, αλλά και, προφανώς, της ευρωπαϊκής. Οι φορολογούμενοι καλούνται να καλύψουν και τους μη καταβληθέντες και τους μη

καταβαλλόμενους φόρους των μη, ή, ελάχιστα φορολογουμένων, πράγμα, τελικά, αριθμητικά αδύνατον. Εξέλιξη κοινωνικά ιδιαίτερα επικίνδυνη, αφού η καλπάζουσα ανεργία υπερβαίνει το 20% και στους νέους το 45%. Η ανεργία και η εξαθλίωση μισθωτών και συνταξιούχων οδηγεί σε κοινωνικές εντάσεις, οι οποίες δημιουργούν πρόσφορο έδαφος και ξενοφοβικά και ανορθολογικά ιδεολογήματα.

Επίσης, οι τιμές παρουσιάζουν εξαιρετική αντίσταση και παραμένουν υψηλές, παρ' όλο που το οικονομικό μοντέλο που εφαρμόζεται με τις περικοπές μισθών και συντάξεων προβλέπει τη σαφή υποχώρησή τους.

Προφανώς γιατί:

α) το μοντέλο προϋποθέτει την ύπαρξη μιας οικονομίας όπου το 80% - 90% του ενεργού πληθυσμού είναι μισθωτοί, πράγμα που δεν ανταποκρίνεται στη σύνθεση του ελληνικού ενεργού πληθυσμού,

β) οι τιμές δεν εξαρτώνται από τους εσωτερικούς μισθούς, γιατί η συντριπτική πλειοψηφία των προϊόντων είναι εισαγωγής,

γ) σε συνδυασμό με το (β), η διατήρηση της φορολογικής ασυλίας και φοροδιαφυγής διατηρεί ενεργό έναν ιδιαίτερα μεγάλο αριθμό καταναλωτών και, μάλιστα, υψηλού επιπέδου, οι οποίοι δεν έχουν θιγεί ή θίγονται ελάχιστα από τα μέτρα που έχουν ληφθεί.

Ασφαλώς η απειλή της άτακτης χρεοκοπίας οδηγεί το πελατειακό σύστημα, το οποίο προσπάθησα να περιγράψω, σε αδιέξοδο. Η επιστροφή στη δραχμή είναι προφανώς για κάποιους η τελευταία δυνατότητα διάσωσης του πελατειακού συστήματος. Το λεγόμενο "lobby της δραχμής" δε στοχεύει μόνο, μετά μια άτακτη χρεοκοπία και πολλαπλή υποτίμηση της δραχμής, στο μηδενισμό των δανείων που έχει λάβει. Στοχεύει και στην εξαγορά υποτιμημένης δημόσιας και ιδιωτικής περιουσίας με κεφάλαια σε ευρώ που έχουν εξαχθεί στο εξωτερικό. Αλλά επιθυμεί και τη διατήρηση των πελατειακών σχέσεων στο πλαίσιο έξαρσης του εθνικισμού και ανορθολογισμού που θα προκύψει μετά την κατάρρευση του ευρωπαϊκού προσανατολισμού της χώρας. Κατάρρευση που θα είναι η συνέπεια της αποτυχίας των οραμάτων και της προσπάθειας ευρωπαϊκής προσέγγισης των εκσυγχρονιστικών δυνάμεων της ελληνικής κοινωνίας. Προσπάθεια η οποία έχει ήδη μια ιστορία 50 ετών.

Η απειλή της άτακτης χρεοκοπίας και της οικονομικά, κοινωνικά και πολιτικά καταστροφικής εξόδου από το ευρώ οδηγεί στην αναγκαστική εγκατάλειψη των πελατειακών δικτύων. Έστω και αν οι οριζόντιες περικοπές και η μέχρι τώρα ατελής τήρηση των συμφωνιών για τον εξορθολογισμό του δημόσιου τομέα προσπαθούν να περιορίσουν της επιπτώσεις της λιτότητας επί των προνομιακών πελατειακών δικτύων. Η τελευταία γραμμή άμυνας του πελατειακού συστήματος, υπό συνθήκες παραμονής στο ευρώ, είναι η με κάθε τρόπο επιζητούμενη προστασία της φοροασυλίας των στρωμάτων και των ομάδων εκείνων που θεωρούνται ο κοινωνικός πυρήνας του συστήματος. Προσπάθεια της οποίας συστατικό στοιχείο, πέραν των

περικοπών, είναι η καταγιστική φορολογική επιβάρυνση των μισθών, των συντάξεων και της μικρής και μεσαίας ακίνητης περιουσίας.

Επιπλέον, η δίνη της ύφεσης, το άδηλο μέλλον της πορείας της χώρας, η δέσμευση των κεφαλαίων των διασσωστικών πακέτων στην αποπληρωμή των δανειστών, η κατάρρευση των δημοσίων και ιδιωτικών επενδύσεων και η έλλειψη παραγωγικής υποδομής οδηγούν στην παράλυση κάθε παραγωγικής πρωτοβουλίας. Αυτά επιδεινώνουν την κατάσταση και καθιστούν ανεφάρμοστη την εκμετάλλευση των παραγωγικών δυνατοτήτων της χώρας όσο δεν υπάρχουν κεφάλαια για να κατευθυνθούν στην παραγωγική δραστηριότητα.

1.5. Πεδία αναγκαίας μεταρρύθμισης

Ως εκ των ανωτέρω, θα πρέπει κανείς να σημειώσει ότι, κατά προτεραιότητα, θα πρέπει, σε συνεργασία με τους ευρωπαϊούς εταίρους, να εστιασθεί η αντιμετώπιση της συνεχιζόμενης ύφεσης στα εξής ενδεικτικά σημεία:

I. **Φορολογική μεταρρύθμιση**, ώστε να επιτευχθεί αποτελεσματική και δίκαιη φορολόγηση με κατάργηση όλων των ρυθμίσεων, οι οποίες αναπαράγουν τη φορολογική ασυλία και, εξ αυτής, όλα τα επίπεδα φοροδιαφυγής. Η μεταρρύθμιση της φορολογικής νομοθεσίας και των φοροεισπρακτικών μηχανισμών, όπως και ο εξορθολογισμός και ο έλεγχος των εφοριών, ώστε να αποφευχθούν σχέσεις συναλλαγής ή και εκβιασμοί των φορολογουμένων, αποτελούν προϋπόθεση: α) της δίκαιης κατανομής των φορολογικών βαρών, β) της αύξησης των δημοσίων εσόδων, γ) της στήριξης των παραγωγικών δραστηριοτήτων. Επίσης, θα οδηγήσουν στη συρρίκνωση των παρασιτικών και καταναλωτικών δραστηριοτήτων και θα συντελέσουν στην αποδυνάμωση των κοινωνικών εντάσεων που αναπαράγει η εμφανέστατη φορολογική αδικία.

II. **Εξορθολογισμός της νομοθεσίας που αφορά στην επενδυτική και παραγωγική επιχειρηματική δραστηριότητα**. Με αυτό τον τρόπο αποδεσμεύεται η επιχειρηματικότητα από την πολυνομία και τη γραφειοκρατία. Αποτελούν και τα δύο οργανικά αλληλένδετο παραδοσιακό μηχανισμό νομότυπης μεταφοράς πόρων για τις ανάγκες των πελατειακών δικτύων και εξάρτησης των επιχειρήσεων από το κράτος. Συγκροτούν επίσης ανασταλτικό πλαίσιο για την ανάδειξη της αυτονομίας της αγοράς και αναπαραγόμενη εστία διαφθοράς.

III. **Εξορθολογισμός της οργάνωσης της Δημόσιας Διοίκησης και της στελέχωσης της**, ώστε α) να αναιρεθεί η λειτουργία της ως πελατειακού μηχανισμού απασχόλησης εργατικού δυναμικού, β) να ακρωθεί η λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης ως μηχανισμού διασφάλισης - αναπαραγωγής πελατειακών δικτύων, ο οποίος αποτελεί και τον πυρήνα της εσωτερικής διάβρωσης/κομματικής εξάρτησης/ διαφθοράς/αναποτελεσματικότητάς της. Και γ) να ακρωθεί η λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης ως μηχανισμού διαμόρφωσης πελατειακών δικτύων άμεσα, ή κομματικά διαμεσολαβημένων από αυτήν.

IV. Αναδιάρθρωση και αναπροσαρμογή της γεωργικής παραγωγής, δικτύωση μικρών παραγωγικών καινοτόμων μονάδων, ώστε να οδηγηθεί η γεωργική και κτηνοτροφική παραγωγή σε ανταγωνιστικές οικονομίες κλίμακος. Κατάργηση αντιπαραγωγικών καλλιεργειών που υπάρχουν επιδοτούμενες μόνο λόγω τοπικών πελατειακών δικτύων των κομμάτων. Ενδεικτικό παράδειγμα είναι η βαμβακοκαλλιέργεια στη Θεσσαλία. Εκτός του μη ανταγωνιστικού της χαρακτήρα και της υπέρογκης επιδότησης, απορροφά το 70% της κατανάλωσης υδάτινων πόρων του συνόλου της γεωργικής παραγωγής, η οποία, λόγω των παρωχημένων αρδευτικών συστημάτων καταναλώνει το 75% του πόσιμου νερού που διαθέτει η χώρα.

V. Διαμόρφωση στρατηγικών παραγωγικών επενδύσεων σε ανταγωνιστικά προϊόντα και στο χώρο των εναλλακτικών πηγών ενέργειας. Μακροπρόθεσμα, οι εναλλακτικές πηγές ενέργειας μπορούν να αποτελέσουν βασικό μοχλό υποκατάστασης εισαγωγών ενέργειας, περιορισμού της χρήσης του λιγνίτη, που επιβαρύνει το περιβάλλον και λύση του συνεχώς επιδεινωμένου προβλήματος της λειψυδρίας, κυρίως στα νησιά του Αιγαίου (αφαλάτωση).

VI. Σύνδεση των επιχειρήσεων με καινοτόμες διαδικασίες και προϊόντα που σχεδιάζονται στα Πανεπιστήμια και Πολυτεχνεία της χώρας. Με αυτό τον τρόπο η καινοτομία θα εισέλθει στον παραγωγικό ιστό της οικονομίας. Ασφαλώς δεν ισχύει το αντίθετο, ότι δηλαδή τα Πανεπιστήμια πρέπει να συνδεθούν με την αγορά. Η αγορά σήμερα, στην κατάσταση που βρίσκεται και με τον τρόπο που λειτουργήσει τα τελευταία 30 χρόνια, εκτός ελαχίστων εξαιρέσεων, κινείται σε χώρους απόλυτα άσχετους προς την επιστημονική έρευνα και καινοτομία.

VII. Συνέχιση της προσπάθειας εκσυγχρονισμού των υποδομών: λιμάνια, αεροδρόμια, οδικό δίκτυο, σιδηροδρομικό δίκτυο, τουριστικές υποδομές, με πλήρη εφαρμογή του ευρωπαϊκού θεσμικού πλαισίου για τις δημόσιες συμβάσεις.

VIII. Απελευθέρωση επαγγελματιών, κατάργηση των νομικών ρυθμίσεων και άρση των διοικητικών βαρών που κατοχυρώνουν παρασιτικές δραστηριότητες δι-αμεσολάβησης και επιβαρύνουν ασφυκτικά την εμπορία και μεταφορά γεωργικών προϊόντων και όχι μόνον.

IX. Εξορθολογισμός της στρατηγικής άμυνας της χώρας και περιορισμός του εξωφρενικού κόστους των εξοπλισμών. Ένα νέο νομικό πλαίσιο είναι απαραίτητο, ώστε να αποτραπεί το πλήθος των μεσαζόντων και η διαπλοκή της πολιτικής ηγεσίας και της διοίκησης με αυτούς.

2. Η οικοδόμηση της ηθικής στη δημόσια διοίκηση: μια ανέμη προσπάθεια

*Jean-Michel Lemoigne de Forges**

Το 1789 παρουσιάστηκε η Διακήρυξη των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και του πολίτη. Από τότε, στη βάση αυτού του κειμένου και, φυσικά, με κάποιες αλλαγές που έγιναν συν τω χρόνω, εξελίχθηκε σταδιακά στη Γαλλία το καθεστώς των δικαιωμάτων και των ελευθεριών και, ήδη, από τότε κιόλας, αποκτήσαμε ένα ισχυρό κράτος και μία αρκετά ισχυρή κεντρική διοίκηση. Τούτο νομίζω διαφοροποιεί πολύ τη σύγκριση μεταξύ των δύο χωρών.

Επανερχόμενος στο θέμα της σημερινής μας παρουσίας, θα ήθελα να τονίσω το γεγονός ότι αυτή η ιδέα περί ηθικής και δεοντολογίας στη δημόσια διοίκηση έχει μια διττή διάσταση, μία σε προσωπικό και μία σε συλλογικό επίπεδο. Ο κύριος Boucault, ο Διευθυντής της Εθνικής Σχολής Διοίκησης στη Γαλλία, αναφέρθηκε σε αυτό. Όταν μιλάμε για ηθική στη διοίκηση τούτο αφορά στο πνεύμα και τη στάση κάθε δημοσίου υπαλλήλου σε ατομικό επίπεδο.

Όμως, θεωρώ και, ως προς αυτό διαφοροποιούμαι ελαφρώς από τον εκπρόσωπο του Συμβουλίου της Επικρατείας, Vignon, τον οποίο ανέφερε ο κύριος Boucault, ότι πρέπει, παρόλα αυτά, να σκεφτούμε και τη διάσταση της ηθικής στη δημόσια διοίκηση, δηλαδή τη συλλογική ηθική.

Ο κάθε δημόσιος υπάλληλος, όσο έντιμος και αν είναι, στην πράξη, το γνωρίζουμε καλά και ισχύει σε όλο τον κόσμο, το αποτέλεσμα είναι πολύ περιορισμένο, αν δεν είναι ταυτόχρονα ενταγμένος σε ένα πολιτικό, διοικητικό σύστημα το οποίο διέπεται από αξίες ηθικής και δεοντολογίας.

Αυτό μπορεί να γίνει λόγω νοοτροπίας, για λόγους ιστορικούς ή λόγω της πίεσης της κοινής γνώμης, που ουσιαστικά αποτελεί και τη δύναμη των διοικητικών αλλαγών.

Ένα δεύτερο σημείο, στο οποίο αναφέρθηκε ο κύριος Boucault, - σημείο το οποίο θεωρώ και εγώ ότι πρέπει να τονίσω και πρέπει πάντα να τονίζεται - αφορά στο γεγονός ότι, για να αναπτυχθεί μια διοικητική ηθική, ή η ηθική στη δημόσια διοίκηση, απαιτούνται συνεχείς προσπάθειες.

Τίποτα δεν είναι δεδομένο ποτέ, τίποτε δεν μπορεί να θεωρείται δεδομένο σε αυτό το συγκεκριμένο πεδίο.

Αναφερόμαστε στο γαλλικό παράδειγμα εδώ, στην Ελλάδα, γιατί έχουμε μία διοίκηση και κυρίως μία κρατική διοίκηση αρκετά παλαιά, ισχυρή, η οποία εξελίχθηκε

* Ομότιμος Καθηγητής Δημοσίου Δικαίου Πανεπιστημίου Paris II Assas

προοδευτικά, λόγω κάποιας πολιτικής αστάθειας στα τέλη του 19^{ου} και αρχές του 20^{ου} αιώνα - αν και πάντα μέσα σε ένα δημοκρατικό πλαίσιο - και ανέπτυξε τις δικές της ηθικές αξίες, ακριβώς επειδή η διοίκηση εκείνη την εποχή ήταν πολύ πιο ισχυρή από την πολιτική τάξη.

Φέρνουμε, λοιπόν, συχνά το παράδειγμα της Γαλλίας, σαν ένα παράδειγμα μίας διοίκησης που είναι ισχυρή και διέπεται από κάποιους κανόνες ηθικής. Στην πραγματικότητα όμως, πρόκειται για μια αέναη προσπάθεια, όπως και σε άλλες χώρες, όχι μόνο στη Γαλλία.

Ας επανέλθουμε όμως στο παράδειγμα που ανέφερε και ο Διευθυντής της ENA, Bernard Boucault, δηλαδή το νόμο περί σύγκρουσης συμφερόντων, αν και ακόμα δεν έχει φτάσει στο τελικό στάδιο της υποβολής προς ψήφιση στο Κοινοβούλιο.

Αν εξετάσουμε την ιστορία των κειμένων που αφορούν στη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης από το 1958, δηλαδή από την Πέμπτη Δημοκρατία και εντεύθεν, θα διαπιστώσουμε ότι έχουν συμβεί πολλά. Το 1991, για παράδειγμα, πριν από σχεδόν είκοσι χρόνια, υπήρχαν κείμενα που είχαν ως στόχο να οργανώσουν και να ελέγξουν τη μετακίνηση των δημοσίων υπαλλήλων από το δημόσιο στον ιδιωτικό τομέα, ώστε να περιορισθεί ο κίνδυνος διαφθοράς.

Πρόκειται λοιπόν, περί μίας αέναης προσπάθειας. Νομίζω ότι ποτέ δε θα μπορέσουμε να πούμε πως έχει ολοκληρωθεί αυτή η διαδικασία της ηθικής στο δημόσιο τομέα.

Όσον αφορά, δε, στη διαδικασία ανταλλαγής εμπειριών, θα πρέπει να είμαστε προσεκτικοί και να αποφεύγουμε να κάνουμε τους δασκάλους, γιατί σε όλες τις χώρες, δημοκρατικές ή μη, ο πειρασμός είναι μεγάλος και μόλις κάποιος αποκτήσει λίγη εξουσία, όπως λένε και μεγάλοι Γάλλοι κλασσικοί συγγραφείς, έχει την τάση να τη σφετεριστεί.

Παρόλα αυτά, αν θέλουμε να βελτιώνουμε συνεχώς τους κανόνες και τις πρακτικές στο δημόσιο τομέα, θα πρέπει να συμφωνήσουμε κατ' αρχήν σχετικά με τις αρχές, τους στόχους αυτής της βελτίωσης, καθώς και τους κανόνες και τις ηθικές πρακτικές.

Στα δύο αυτά σημεία ακριβώς θα ήθελα να πω μερικά πράγματα:

Κατ' αρχήν, ποιες είναι οι εν λόγω αρχές για τις οποίες θα πρέπει να συμφωνήσουμε;

Το ερώτημα που τίθεται είναι πάντα το ίδιο. Οι δημόσιοι υπάλληλοι είναι μισθωτοί όπως όλοι οι άλλοι; Είναι δηλαδή απλοί εργαζόμενοι όπως όλοι οι άλλοι; Είναι ένα ζήτημα το οποίο συζητείται σε πολλές χώρες.

Στη Γαλλία, εδώ και πολλά χρόνια, έχει τονιστεί ο σημαντικός ρόλος της δημόσιας διοίκησης και, συνεπώς, και του επαγγέλματος του δημοσίου υπαλλήλου.

Σήμερα, με την ανάπτυξη, τη γενικότερη τάση της εισαγωγής μεθόδων management που ακολουθούν οι ιδιωτικές εταιρείες στις δημόσιες επιχειρήσεις και

μετά στη δημόσια διοίκηση, νομίζω ότι το ζήτημα είναι λιγότερο ξεκάθαρο. Θεωρώ πάντως ότι μπορούμε να δώσουμε μία απάντηση η οποία είναι σύγχρονη, δίκαιη και έχει ως εξής: κατ' αρχήν οι δημόσιοι υπάλληλοι είναι κανονικοί μισθωτοί και, για το λόγο αυτό, οφείλουν να τηρούν κάποιους ηθικούς κανόνες, οι οποίοι είναι αυτοί που ισχύουν μέσα στην επιχείρηση, αλλά, ταυτόχρονα, υπάρχει και το αμετάβλητο των αρχών του δημοσίου τομέα.

Θα δώσω τρία παραδείγματα:

Και οι δημόσιοι υπάλληλοι και οι μισθωτοί σε μια ιδιωτική επιχείρηση οφείλουν να σέβονται το νόμο. Είμαστε όλοι υποχρεωμένοι να τηρούμε το νόμο και ο νόμος έχει διάφορες διαστάσεις. Υπάρχει ο νόμος ως γενικό κανονιστικό πλαίσιο του κράτους, αλλά και ο κανονισμός του οργάνου στο οποίο απασχολείται ένα άτομο.

Είτε είμαστε, λοιπόν, δημόσιοι υπάλληλοι, είτε όχι, θα πρέπει να υπάρχουν εσωτερικές πειθαρχικές ποινές σε έναν οργανισμό, είτε αυτός είναι δημόσιος, είτε είναι ιδιωτικός και, αν πράγματι κάτι δεν γίνεται σωστά, να υπάρχει το ενδεχόμενο της απόλυσης.

Οι ποινικές κυρώσεις είναι κοινές για όλους τους πολίτες και, ενίοτε, είναι ειδικές για τους δημοσίου υπαλλήλους.

Δεύτερο παράδειγμα: όλοι οι μισθωτοί οφείλουν να είναι έντιμοι έναντι του εργοδότη τους. Δε βλέπω για ποιο λόγο οι δημόσιοι υπάλληλοι διαφέρουν από το μισθωτό μιας ιδιωτικής επιχείρησης, όταν πρόκειται για τα χρήματα του οργανισμού. Δε νομίζω ότι θα μπορούσε κανείς να δεχθεί ότι ο μισθωτός μιας ιδιωτικής εταιρείας, μικρής ή μεγάλης, μπορεί να κλέβει χρήματα από το ταμείο της εταιρείας. Συνεπώς, σε αυτό το επίπεδο δεν υπάρχει καμία διαφορά, είτε πρόκειται περί δημοσίου, είτε περί ιδιωτικού χρήματος.

Τρίτο παράδειγμα: θεωρώ ότι όλοι οι εργοδότες ζητούν και απαιτούν από τους συνεργάτες τους να δουλεύουν με επαγγελματισμό, αποτελεσματικότητα και υπευθυνότητα. Όταν αυτό δε συμβαίνει σε μια ιδιωτική επιχείρηση, όλοι θεωρούν φυσιολογικό το γεγονός ότι 'ευχαριστούν' τον εργαζόμενο για τις υπηρεσίες του, κοινώς απολύεται.

Δε βλέπω για ποιο λόγο τα πράγματα θα πρέπει να είναι διαφορετικά στις δημόσιες επιχειρήσεις, ούτε φυσικά στη δημόσια διοίκηση του κράτους.

Αυτά τα τρία παραδείγματα καταδεικνύουν επί της ουσίας ότι ο λόγος για τον οποίο σήμερα υπερθεματίζουμε γύρω από αυτά τα ζητήματα είναι επειδή το *new public management* και οι αξίες των επιχειρήσεων διεισδύουν στη διοίκηση, όμως οι αξίες αυτές υπήρχαν πάντοτε, από τότε που υπάρχουν επιχειρήσεις και από τότε που υπάρχει δημόσια διοίκηση.

Αυτό όμως δεν αρκεί, καθώς στη δημόσια διοίκηση υπάρχουν και άλλες αξίες, πέραν αυτών των επιχειρήσεων, οι οποίες είναι πολύ συγκεκριμένες και αντιπροσωπεύουν αυτό που ανέφερα ως 'το αμετάβλητο' των αξιών του δημοσίου τομέα.

Η γαλλική παράδοση αξίζει να μελετηθεί ως προς αυτό. Για ποιο λόγο; Διότι, αν και, κατά μια έννοια, οι δημόσιοι υπάλληλοι είναι συνηθισμένοι μισθωτοί, η εργασία τους δεν είναι ποτέ απολύτως συνηθισμένη, διότι δεν εξυπηρετούν απλώς πελάτες, δεν εξυπηρετούν απλούς χρήστες ή απλούς πολίτες, αλλά ουσιαστικά εξυπηρετούν το δημόσιο συμφέρον.

Ιδού, λοιπόν, μία έκφραση η οποία είναι δύσκολη στον ορισμό της, αλλά είναι πάρα πολύ σημαντική για να μπορέσουμε να καταλάβουμε το επάγγελμα του δημοσίου υπαλλήλου έτσι όπως το αντιλαμβάνεται η γαλλική παράδοση.

Και σε αυτό το σημείο θα ήθελα να αναφέρω τρεις συγκεκριμένες περιπτώσεις και παραδείγματα.

Το πρώτο είναι ότι, όταν εξυπηρετούμε το δημόσιο συμφέρον, τούτο σημαίνει ότι προτανεύει η αρχή της ουδετερότητας του κράτους και του δημοσίου τομέα.

Πρέπει ο νομοθέτης, πριν ξεκινήσει μεταρρυθμίσεις, να έχει ως βασική σταθερά την αρχή της ισονομίας, επειδή, αν ο νόμος δεν αντιμετωπίζει ισότιμα όλους τους πολίτες, είναι ιδιαίτερα δύσκολο να απαιτεί κανείς από τη δημόσια διοίκηση να είναι καλύτερη από τον ίδιο το νόμο. Στο πλαίσιο της εφαρμογής του νόμου η αρχή της ουδετερότητας του δημοσίου είναι ουσιώδης.

Για εμάς αυτό σημαίνει ότι ο δημόσιος υπάλληλος, στην καθημερινή άσκηση των καθηκόντων του, οφείλει να συμπεριφέρεται σε όλους τους διοικούμενους με τη μεγαλύτερη δυνατή ακεραιότητα, με τη μεγαλύτερη δυνατή ουδετερότητα, χωρίς να επηρεάζεται από τη φυλετική ή εθνική καταγωγή, από τις φιλοσοφικές, θρησκευτικές, πολιτικές πεποιθήσεις τους, από την οικονομική τους κατάσταση ή από τον πελατειακό κύκλο, στον οποίο, ενδεχομένως, ανήκουν.

Θα γνωρίζετε, ίσως, ότι, στη γαλλική παράδοση, θεωρείτο πάντοτε ότι, για να μπορέσουμε να φτάσουμε σε αυτό το ιδεώδες της ουδετερότητας, θα πρέπει ταυτόχρονα ο νομοθέτης να αναγνωρίζει στο δημόσιο υπάλληλο επαρκή ανεξαρτησία προκειμένου να προστατεύεται από πιέσεις που μπορεί να δεχθεί.

Η εφαρμογή της συγκεκριμένης παράδοσης σε αυτό το βαθμό ανεξαρτησίας και τα όρια εντός των οποίων πρέπει να κινείται είναι πάντα πολύ δύσκολη.

Δεύτερο παράδειγμα, ο δημόσιος υπάλληλος, επειδή ακριβώς ενεργεί προς το κοινό συμφέρον, θα πρέπει πάντοτε να υπηρετεί τους θεσμούς και το δημόσιο με εντιμότητα.

Υπηρετώ πιστά τους θεσμούς σημαίνει εκτέλεση της πολιτικής του κυβερνώντος κόμματος χωρίς συναισθηματισμούς, χωρίς δεύτερες σκέψεις. Τούτο σημαίνει, επίσης, ότι είμαι έτοιμος να εφαρμόσω μια άλλη πολιτική αν ο λαός εκλέξει ένα άλλο κόμμα, οπότε θα πρέπει να εφαρμοστεί μια άλλη πολιτική. Είναι τόσο απλό. Σέβομαι το αποτέλεσμα των εκλογών, ενώ είμαι έτοιμος να παραμερίσω τις προ-

σωπικές μου απόψεις και, βεβαίως, και τις προσωπικές μου επιλογές. Τούτο, φυσικά, προϋποθέτει ότι ο δημόσιος υπάλληλος και η εργασία του είναι απολύτως διασφαλισμένες έναντι των πολιτικών πιέσεων που μπορεί να δεχθεί.

Για το λόγο αυτό, κατά τη σταδιοδρομία τους, οι δημόσιοι υπάλληλοι, από την πρόσληψη μέχρι τη συνταξιοδότηση τους, θα πρέπει να κρίνονται και να αξιολογούνται με κριτήρια απολύτως επαγγελματικά.

Από την άλλη πλευρά, αυτό ενέχει συγκεκριμένες δυσκολίες για το δημόσιο υπάλληλο, ο οποίος θα πρέπει να είναι πολύ προσεκτικός και συγκρατημένος στον τρόπο έκφρασης της γνώμης του. Η ελευθερία του λόγου υπάρχει φυσικά στη Γαλλία και ισχύει για τους δημοσίους υπαλλήλους, όπως και για όλα τα άτομα, απλώς, τους ζητείται να μην κάνουν χρήση αυτής και να μην την εκφράζουν με τρόπο βίαιο. Είναι αυτό που εμείς ονομάζουμε *υποχρέωση διακριτικότητας*.

Τρίτο παράδειγμα: η αρχή της ακεραιότητας δεν αφορά μόνο στην ίδια τη δημόσια διοίκηση, αλλά θα πρέπει να μεταφράζεται στα πλαίσια της δημόσιας διοίκησης μέσω κάποιων συγκεκριμένων κανονισμών, κάποιων συγκεκριμένων μηχανισμών ελέγχου, οι οποίοι στοχεύουν στην καταπολέμηση της διαφθοράς και στην επίλυση ζητημάτων που αφορούν στη σύγκρουση συμφερόντων.

Ίδου λοιπόν, ορισμένες αρχές: ουδετερότητα, ακεραιότητα και εντιμότητα, για τις οποίες πολύ εύκολα μπορούμε να συμφωνήσουμε. Σε τι χρησιμεύει τώρα αυτό;

Πρόκειται για το ζήτημα των στόχων, στο οποίο ο κ. Bouchault αναφέρθηκε προηγουμένως. Θα πρέπει, λοιπόν, να κατανοήσουμε ότι η εφαρμογή, στην καθημερινή πράξη, αυτών των αρχών ηθικής, αυτών των δεοντολογικών κανόνων δημιουργεί μεγάλες δυσκολίες στους δημοσίους υπάλληλους, αν και δεν είναι αυτός ο στόχος τους. Αναμφίβολα, μεταφράζονται σε δυσκολίες, αλλά δεν είναι αυτός ο σκοπός τους, ο οποίος είναι διττός: η νομιμότητα και η αποτελεσματικότητα.

Ο πρώτος στόχος αφορά στη νομιμότητα του κράτους. Από τη δεκαετία του '70, αντιμετωπίζουμε, σε όλο τον κόσμο και, ειδικότερα, στις αναπτυγμένες χώρες, μια κρίση νομιμότητας του κράτους, δηλαδή αμφισβητείται η νομιμότητα του κράτους. Στη Γαλλία και στη Γερμανία, δεν αρκούσε να πούμε ότι η δημόσια διοίκηση εξυπηρετεί το δημόσιο συμφέρον, γιατί το δημόσιο συμφέρον είναι η εκτέλεση των πολιτικών αποφάσεων αυτών που έχουν εκλεγεί δημοκρατικά. Δεν αρκούσε πλέον να επικαλεστούμε την αρχή, σύμφωνα με την οποία η δημόσια διοίκηση είναι αυτή που έχει στα χέρια της όλα τα προνόμια της δύναμης του δημοσίου και συνεπώς και την ισχύ του κράτους. Όλα αυτά, από τη δεκαετία του '70 και μετά, αμφισβητήθηκαν σχεδόν παντού, σε όλο τον κόσμο.

Επανερχομαι, λοιπόν, στο θέμα των πηγών της ηθικής στη δημόσια διοίκηση, η οποία, ακόμα και σήμερα, θεωρείται σε χώρες όπως η Γαλλία ως ένα μέσο για την ενίσχυση της νομιμότητας έναντι της αμφισβήτησης. Όπως έχουν πει δύο μεγάλοι Γάλλοι συγγραφείς, πριν από περισσότερα από 40 περίπου χρόνια: *“μία διοίκηση*

χωρίς συνείδηση είναι απλώς η καταστροφή του κράτους¹. Γιατί; Κατ' αρχήν, διότι σήμερα η αρχή της νομιμότητας στη Γαλλία συνδέεται με την εμπιστοσύνη. Κατά μια έννοια, είναι ακριβώς αυτό που ισχύει και στον εμπορικό κόσμο. Η εμπιστοσύνη των πολιτών προς τη διοίκηση είναι τόσο μεγαλύτερη, όσο ο πολίτης γνωρίζει ή αισθάνεται ότι η διοίκηση είναι ένας οργανισμός που σέβεται ορισμένους κανόνες ηθικής.

Το ζήτημα της διοικητικής διαφάνειας είναι ένα στοιχείο αυτής της εμπιστοσύνης. Δεν αρκεί, με άλλα λόγια, να σεβόμαστε τις ηθικές αρχές ή να εφαρμόζουμε τους δεοντολογικούς κανόνες, πρέπει επιπλέον να είμαστε σε θέση να το αποδείξουμε.

Σε επίπεδο κανονιστικού πλαισίου είναι αυτό που κάναμε στη Γαλλία το 1978, σε ότι αφορά το κανονιστικό πλαίσιο και την πρόσβαση στα διοικητικά έγγραφα, όπως και το 1979, για να δοθούν κίνητρα, ώστε οι διοικητικές πράξεις να συμβάλλουν στην ενίσχυση της νομιμότητας του κράτους.

Διότι το να είσαι σε θέση να εξηγήσεις τους λόγους για τους οποίους λαμβάνεται μια απόφαση από τη δημόσια διοίκηση, το να είσαι υποχρεωμένος να αποδείξεις στον πολίτη τις προθέσεις και τι μπορεί να κάνει η δημόσια διοίκηση, δεδομένου ότι ο πολίτης έχει ουσιαστικά τη δυνατότητα ελέγχου - στη Γαλλία ισχύει αυτό - αυτό υποχρεώνει το δημόσιο υπάλληλο καταρχήν να σκεφτεί τι ακριβώς οφείλει να κάνει και, κυρίως, τον υποχρεώνει να αποδεικνύει κάθε φορά ότι αυτό που κάνει γίνεται μέσα σε πνεύμα αμεροληψίας.

Τέλος, τίθεται και ένα ζήτημα δημοκρατίας. Για τη δημοκρατία μπορούμε να μιλάμε δίχως τέλος και το ίδιο ισχύει και για την ηθική στη δημόσια διοίκηση. Όμως, σε μία χώρα, η οποία βασίζεται σε αξίες και κανόνες ελευθερίας, όπως έγραψε ένας μεγάλος Αμερικανός συγγραφέας, ήδη από το 1949 - συνεπώς δεν πρόκειται για σημερινά θέματα, αλλά διαχρονικά - «ο σεβασμός της νομιμότητας αφορά σε κάτι περισσότερο από τη μη παραβίαση των νομικών κειμένων, αφορά σε μια ηθική της διοίκησης, της οποίας οι επιταγές και οι κανονισμοί μπορούν ουσιαστικά να επηρεάσουν τη στάση της δημόσιας διοίκησης μέσα σε ένα σύστημα ελευθερίας». Το αντικείμενο, συνεπώς, είναι η ίδια η αντίληψη περί δημόσιας διοίκησης.

Ο δεύτερος στόχος αφορά στην αποτελεσματικότητα. Πρόκειται, ενδεχομένως, για το πιο δύσκολο μήνυμα το οποίο καλούμαστε να περάσουμε στους δημοσίους υπαλλήλους. Γι' αυτό και αποφάσισα να το θίξω τελευταίο. Πώς μπορούμε να πείσουμε το δημόσιο υπάλληλο ότι όλες οι πιέσεις που πιθανόν θα δεχθεί και αφορούν στη διαφάνεια, την ηθική δεοντολογία με στόχο την ουδετερότητα, την αμεροληψία κ.λπ., θα έχουν ως αποτέλεσμα τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας γενικότερα στη δημόσια διοίκηση.

Φυσικά, στο πεδίο αυτό χρειάζεται δουλειά σε παιδαγωγικό επίπεδο, αλλά και

1 Robert Catherine et G. Thuiller "Introduction à une Philosophie de l'Administration», Colin, 1969.

σε επίπεδο κατάρτισης. Μάλιστα, ο κύριος Boucault αναφέρθηκε στα σεμινάρια επιμόρφωσης που ήδη έχει οργανώσει η ΕΝΑ. Είναι βέβαιο ότι αυτό που ο δημόσιος υπάλληλος βιώνει αρχικά ως πίεση που του ασκείται μεσοπρόθεσμα ή μακροπρόθεσμα, τελικώς, μετατρέπεται σε παράγοντα αποδοτικότητας της ίδιας της δημόσιας διοίκησης.

Δεν μπορώ να καταλάβω γιατί τα στοιχεία που κάνουν ανταγωνιστική μια ιδιωτική επιχείρηση, δε θα μπορούσαν να λειτουργήσουν με τον ίδιο τρόπο και για το δημόσιο.

Όταν εξετάζουμε το θέμα της διοικητικής διαφάνειας είναι σημαντικό να μην παραβλέπουμε και το θέμα της διαβούλευσης με τους πολίτες. Στη Γαλλία, τριάντα περίπου χρόνια μετά από τις προαναφερθείσες μεταρρυθμίσεις, που αφορούσαν στη διαφάνεια στη διοίκηση, η διοίκηση ενσωμάτωσε στη διοικητική της πρακτική την πρόσβαση των πολιτών στα διοικητικά έγγραφα και την παροχή κινήτρων. Τολμώ να πω ότι οι δημόσιοι υπάλληλοι δεν μπορούν πλέον να αντιληφθούν το ρόλο τους παρά μόνο μέσω συγκεκριμένων διατάξεων, τις οποίες στο παρελθόν δεν μπορούσαν να αντιληφθούν, καθώς αποτελούν σήμερα ένα στοιχείο απόδοσης μέσα στην ίδια τη διοίκηση, στοιχείο στη διαδικασία διαλόγου ανάμεσα στα ανώτερα στελέχη της δημόσιας διοίκησης και στους συνεργάτες τους.

Ακόμα και οι παραδοσιακές αξίες της ουδετερότητας, της ακεραιότητας και της τιμιότητας πιστεύω ότι συνιστούν πλέον σήμερα συνεκτικά στοιχεία, τα οποία έχουν συμβάλει στη βελτίωση της ποιότητας της λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης.

Πρόκειται σαφέστατα για ένα ζήτημα εθνικής κουλτούρας, αλλά είναι επίσης και ένα στοιχείο κοινωνικής συνοχής. Ο δημόσιος υπάλληλος μπορεί να εκτελέσει το λειτουργήμα του πολύ καλύτερα αν ο πολίτης τον εμπιστεύεται. Είναι τόσο προφανές, ώστε έχω την εντύπωση ότι απλώς επαναλαμβάνομαι.

Όλα όσα σας είπα, τα οποία συνδέουν ακριβώς τα όσα ειπώθηκαν μέχρι στιγμής με αυτά που θα ακολουθήσουν, δεν έχουν ιδιαίτερο ενδιαφέρον στο βαθμό που εύκολα μπορούμε να συμφωνήσουμε σε σχέση με τις συγκεκριμένες αρχές.

Τα πράγματα γίνονται πιο ενδιαφέροντα και κυρίως πιο δύσκολα όταν περνάμε στη φάση της πρακτικής εφαρμογής αυτών των αρχών. Πολύ εύκολα μπορούμε να συμφωνήσουμε ότι ο συνδυασμός της αντίληψης του «new public management» και των παλαιών καλών υπηρεσιών *a la gallica* μπορεί να φέρει πολύ καλά αποτελέσματα. Το επόμενο όμως βήμα είναι να σηκώσουμε τα μανίκια και να δουλέψουμε. Πως μπορεί να γίνει αυτό, αν δεν υπάρχουν κανονιστικά πλαίσια και μηχανισμοί προσαρμοσμένοι στις νέες ανάγκες; Άνευ αυτών σαφέστατα δεν υπάρχει αντικείμενο συζήτησης.

Προφανέστατα, χρειάζεται η πολιτική βούληση, μία πολιτική βούληση όχι στιγμιαία, αλλά σε βάθος χρόνου, ενώ, ταυτόχρονα, σε αυτή την προσπάθεια, χρειάζεται

και η ενεργός συμμετοχή των δημοσίων υπαλλήλων, ώστε όλα αυτά να μη μείνουν στη σφαίρα της πολιτικής. Υπό την έννοια αυτή, ελπίζω αυτό που κάνουμε σήμερα να αποδειχθεί χρήσιμο για όλους.



ΜΕΡΟΣ ΔΕΥΤΕΡΟ

**ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΗΘΙΚΗΣ
ΚΑΙ ΔΕΟΝΤΟΛΟΓΙΑΣ
ΣΤΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ**

1. Για μια νέα κουλτούρα δεοντολογίας στο δημόσιο βίο: ο ρόλος της πρόληψης

*Edouard Geffray**

Είμαι ιδιαίτερα ευτυχής που βρίσκομαι ανάμεσα σας και, φυσικά, για ένα λόγο παραπάνω, επειδή λατρεύω την Ελλάδα, όπως πολλοί άλλοι Ευρωπαίοι και πολλοί Γάλλοι. Συνεπώς, ειλικρινά, είμαι πολύ ευτυχής που βρίσκομαι σήμερα στην Αθήνα για να συζητήσω μαζί σας ένα θέμα το οποίο νομίζω πως είναι στο κέντρο της ζωής και των αξιών των δημοσίων υπαλλήλων και όλων των κρατικών λειτουργιών.

Έχω διδαχθεί αρχαία Ελληνικά δέκα χρόνια και θυμάμαι ένα έργο του Ισοκράτη που είχα στη βιβλιοθήκη μου, που έλεγε ότι εδώ και 2.382 χρόνια -και ας προσπαθήσουμε να το εντάξουμε στο σήμερα- «οι δικαστές, με άλλα λόγια, οι σημερινοί δημόσιοι λειτουργοί, λάμβαναν τέτοια μόρφωση, ώστε, αφενός, να μην ξεχνούν το ίδιον όφελος, το οποίο ωστόσο ήταν ουσιαστικά και το όφελος όλων των υπόλοιπων πολιτών και, αφετέρου, να μη φροντίζουν τις δικές τους υποθέσεις εις βάρος του κράτους. Για αυτούς, όταν κάποιος υπηρετούσε το κράτος, δεν έπρεπε να έχει ως σκοπό το κέρδος, έκανε ένα δημόσιο λειτούργημα!»¹. Τα λέει όλα.

Υπάρχουν, όμως, τρία εν δυνάμει προβλήματα: η απληστία, η εκτροπή του λειτουργήματος για ίδιους σκοπούς, η σύγχυση μεταξύ ιδίου συμφέροντος και κοινού συμφέροντος. Ο Ισοκράτης τα είχε πει, λοιπόν, όλα πριν από χιλιάδες χρόνια. Το ζήτημα της πρόληψης ή των κυρώσεων, όσον αφορά στα εγκλήματα, είναι και αιώνιο και παγκόσμιο, υπάρχει στη Γαλλία, αλλά και σε όλο τον κόσμο. Επί της ουσίας, κανένας δεν έχει μία λύση για όλους, μπορούμε όμως να σκεφτούμε όλοι μαζί, ώστε να βρούμε την καλύτερη δυνατή λύση και να δημιουργήσουμε ένα πραγματικό πλαίσιο πρόληψης για να μην εμφανίζονται αυτά τα προβλήματα.

Μου ζητήθηκε, στο πλαίσιο αυτής της σύντομης παρουσίασης, να σας παρουσιάσω μια άποψη, ή, καλύτερα την πλήρη εικόνα των δύο προβλημάτων, καθώς και της αντιμετώπισης τους, τα οποία ενδέχεται να προκύψουν στη δημόσια διοίκηση σε σχέση με την ηθική και τη δεοντολογία. Η πρώτη πτυχή είναι και η πλέον σοβαρή. Αφορά σε εγκλήματα όπως η διαφθορά, η άσκηση πολιτικής επιρροής κ.λπ. Θα σας παρουσιάσω εν συντομία τον τρόπο με τον οποίο λειτουργούν οι κυρώσεις στη Γαλλία. Η δεύτερη πτυχή αφορά σε αυτό που θα ονόμαζα 'η αρχή της κατιού-

* Πάρεδρος Συμβουλίου Επικρατείας

¹ Αρειοπαγίτικα, αριθμ. 24, μετάφραση από τη συλλογή Guillaume Budé, Les Belles Lettres.

σας' και πρόκειται για τη σύγκρουση συμφερόντων και το θέμα αυτό έχει αρχίσει πρόσφατα να συζητείται έντονα στη Γαλλία.

Το 2010, δημιουργήθηκε μια επιτροπή με αντικείμενο να επεξεργαστεί το θέμα της πρόληψης σε ζητήματα σύγκρουσης συμφερόντων στο δημόσιο βίο της Γαλλίας (CRPCIVP), με πρόεδρο τον αντιπρόεδρο του Συμβουλίου Επικρατείας, η οποία παρέδωσε μια έκθεση υπό τον τίτλο «Για μια νέα δεοντολογία στο δημόσιο βίο» στις αρχές του 2011.

1.1 Οι ποινικά αξιόποινες συμπεριφορές

Πρόκειται για συμπεριφορές ιδιαίτερα σοβαρές, ο προσδιορισμός και η καταστολή των οποίων έχει επί της ουσίας ελάχιστα τροποποιηθεί στη Γαλλία, δεδομένου ότι, σε μεγάλο βαθμό, ήταν ήδη ενταγμένες στον ποινικό κώδικα του Ναπολέοντα. Θα πρέπει, εντούτοις, να έχουμε κατά νου ότι πρόκειται για την 'παθολογική' έκφραση ενός προβλήματος εν δυνάμει πολύ μεγαλύτερου, στο οποίο θα επανέλθω αργότερα και το οποίο, βάσει των στατιστικών δεδομένων συνδέεται με σπάνια φαινόμενα, δεδομένου ότι οι δημόσιοι υπάλληλοι, στην πλειονότητά τους, διαπνέονται από το πνεύμα της υπηρεσίας, της ακεραιότητας, της ανεξαρτησίας και της αμεροληψίας και παραμένουν πιστοί σε αυτές τις αρχές τους.

Πέραν των παραπάνω διευκρινίσεων, το ζήτημα ήταν και παραμένει ιδιαίτερα σημαντικό και για το λόγο αυτό υπάρχει στον ποινικό μας κώδικα ένας «τίτλος» (σύνολο άρθρων), ο οποίος καλύπτει αποκλειστικά το θέμα αυτό, υπό την ονομασία «αδικοπραξίες εν υπηρεσία». Στη συνέχεια, μια σειρά από άρθρα απαριθμούν τις διαφορετικές παραβάσεις, δίνουν τον ορισμό τους και προσδιορίζουν τις αντίστοιχες ποινές στις οποίες θα αναφερθούν άλλοι ομιλητές.

Το πρώτο παράπτωμα είναι ο εξαναγκασμός². Με λίγα λόγια είναι η περίπτωση δημοσίων υπαλλήλων ή λειτουργών οι οποίοι απαιτούν να λάβουν χρήματα, τα οποία δεν τους οφείλονται, στα πλαίσια εκτέλεσης των καθηκόντων τους. Πρόκειται, προφανώς, για αδικήματα εκ προθέσεως.

Τα δύο επόμενα παραπτώματα τιμωρούνται αυστηρά από τον ποινικό κώδικα. Πρόκειται για τη διαφθορά και την άσκηση επιρροής³. Ο ορισμός της διαφθοράς είναι

2 Το άρθρο 432 - 10 του ποινικού κώδικα ορίζει ότι «ένα άτομο το οποίο έχει εξουσία του δημοσίου ή είναι αρμόδιος για μια αποστολή δημόσιας υπηρεσίας, να δέχεται, διεκδικεί ή δίνει εντολή επιβολής ειδικών τελών, δασμών, εισφορών ή οιασδήποτε μορφής φόρου για ένα ποσό το οποίο γνωρίζει ότι δεν οφείλεται ή υπερβαίνει σε ύψος το οφειλόμενο, καταδικάζεται σε φυλάκιση 5 ετών ή του επιβάλλεται πρόστιμο 75.000 ευρώ. Οι ίδιες ποινές ισχύουν και για τα άτομα τα οποία δίνουν απαλλαγή ή παραχωρούν ατέλεια, - υπό οποιαδήποτε μορφή και για οιοδήποτε λόγο - δασμών, εισφορών και φόρων οιασδήποτε μορφής, παραβιάζοντας κατ' αυτόν τον τρόπο τα νομικά ή κανονιστικά κείμενα. Η προσπάθεια τέλεσης των αδικημάτων τα οποία προβλέπονται στο παρόν άρθρο τιμωρείται με τις ίδιες ποινές».

3 Άρθρα 432 - 11 του Ποινικού Κώδικα.

γνωστός σε όλους. Είναι η πράξη του χρηματισμού - είτε το άτομο δέχεται χρήματα, είτε τα απαιτεί - προκειμένου να παρασχεθούν κάποιες υπηρεσίες, ή, η παθητική αποδοχή της πράξης αυτής ή άλλου οφέλους, το οποίο καρπώνεται το ίδιο το άτομο ή για λογαριασμό άλλου, οποιαδήποτε και αν είναι η φύση της πράξης αυτής. Ο γενικός κανόνας είναι, ως είμαστε ειλικρινείς, ότι το αντικείμενο είναι οικονομικό.

Όσον αφορά στην άσκηση επιρροής, η ιδέα είναι βασικά η ίδια, με τη διαφορά ότι το 'λάδωμα' έχει τη μορφή εκδούλευσης, πραγματικής ή υποθετικής. Στη Γαλλία αυτό θεωρείται παράβαση και τιμωρείται με τους ίδιους όρους που ισχύουν για τη διαφθορά.

Η τρίτη ομάδα αδικημάτων είναι πολύ πιο μεγάλη. Αφορά στην 'παράνομη ανάληψη συμφέροντος', δηλαδή όταν ένας δημόσιος λειτουργός ενεργεί για ίδιον συμφέρον όντας επικεφαλής ενός έργου λόγω της θέσης του, κάτι που ποινικοποιείται βάσει του νόμου.

Το άρθρο 42-12 του ποινικού κώδικα ορίζει ότι απαγορεύεται «να υπάρχει, να γίνεται αποδεκτό ή να διατηρείται άμεσα ή έμμεσα προσωπικό συμφέρον» σε ένα έργο, του οποίου επικεφαλής είναι ένας δημόσιος λειτουργός κατά τη στιγμή της εκτέλεσης. Συγκεκριμένα, τούτο σημαίνει ότι, αν ο δημόσιος υπάλληλος βρίσκεται σε μια κατάσταση, όπου οι πράξεις του ενδέχεται να υποκινούνται από το προσωπικό του συμφέρον, οφείλει να βρει μια λύση είτε αποποιούμενος το προσωπικό του συμφέρον, είτε εγκαταλείποντας το εν λόγω έργο. Θα πρέπει ο υπάλληλος να ασκεί ουσιαστικές αρμοδιότητες ή να έχει αντικειμενικά λάβει μια απόφαση ή να έχει ενεργήσει με τρόπο ώστε να μην εξυπηρετούνται τα προσωπικά του συμφέροντα εντός του έργου.

Η τελευταία αξιόποινη πράξη ονομάζεται «άσκηση παρανόμου οφέλους» αλλά πρόκειται για μια *a posteriori* άσκηση παρανόμων συμφερόντων, δηλαδή έχει λάβει χώρα σε μεταγενέστερο χρόνο. Συγκεκριμένα, στη Γαλλία, όταν είναι κάποιος δημόσιος υπάλληλος ή δημόσιος φορέας γενικότερα, απαγορεύεται να ασκεί ένα επάγγελμα ή να συμμετέχει οικονομικά σε μία επιχείρηση την οποία ελέγχει στο πλαίσιο της ιδιότητάς του ως δημόσιος λειτουργός και για ένα χρονικό διάστημα τουλάχιστον τριών ετών, από τη στιγμή που παύει να έχει τη δημοσιοϋπαλληλική ιδιότητα.

Εάν, για παράδειγμα, είμαι υπεύθυνος, ως δημόσιος υπάλληλος, για τον έλεγχο μιας εταιρείας, η εταιρία αυτή δεν μπορεί να με προσλάβει την ημέρα που σταματώ να είμαι δημόσιος υπάλληλος και δεν μπορεί να το κάνει ούτε για τα επόμενα τρία χρόνια.

Αυτή η σύντομη παρουσίαση νομίζω αποκαλύπτει το κοινό σημείο όλων αυτών των αξιόποινων πράξεων. Θα πρέπει, κατ' αρχήν, να υπάρχει ένα προσωπικό συμφέρον, συνήθως οικονομικής μορφής.

Η κινητήριος δύναμη της διαφθοράς και της άσκησης επιρροής, έτσι όπως αντιλαμβανόμαστε εμείς στη Γαλλία την αξιόποινη πράξη, συνδέεται συνηθέστατα με το χρήμα.

Ο στόχος είναι ένα άτομο να εισπράξει ένα όφελος ή αμοιβή για να λάβει μια απόφαση ή να ενεργήσει με ένα συγκεκριμένο τρόπο. Στη συνέχεια θα πρέπει, ας μου επιτραπεί η έκφραση, να υπάρχουν δύο πρόσωπα: αυτός που δωροδοκεί και ο δωροδοκούμενος. Αυτός που δωροδοκείται είναι ο κακόπιστος υπάλληλος (μπαίνει στον πειρασμό να ζητήσει χρήματα από κάποιον). Μπορεί, επίσης, η πρόταση δωροδοκίας να προέρχεται από το εξωτερικό περιβάλλον και τούτο σημαίνει ότι ο δημόσιος υπάλληλος θα πρέπει να προστατευθεί από τις προτάσεις χρηματισμού ή τις χρηματοοικονομικές σχέσεις που θα μπορούσε να έχει με το εξωτερικό περιβάλλον.

Το τρίτο κοινό στοιχείο είναι ότι ο ποινικός κώδικας ορίζει μία συγκεκριμένη χρονική διάρκεια. Ως κανόνας, θα λέγαμε ότι μια αξιόποινη πράξη και το όφελος από αυτή, λαμβάνουν χώρα ταυτόχρονα, αλλά η γαλλική νομοθεσία προσπάθησε να λάβει υπ' όψιν της και τη διάσταση της χρονικής απόστασης.

Σε περίπτωση διαφθοράς ή λήψης παρανόμου οφέλους, 'το μερίδιο' που αναλογεί σε κάποιον για να διαπράξει τη δωροδοκία ενδέχεται να εισπραχθεί πολύ αργότερα, μερικούς μήνες ή και χρόνια αργότερα και για το λόγο αυτό υπάρχει ο μηχανισμός που σας ανέφερα πριν από λίγο. Όπως αντιλαμβάνεστε από αυτή τη σύντομη παρουσίαση, νομίζω ότι, στη Γαλλία, για να επανέλθω στη διαπίστωση του CRPCIVP, είχαμε για πολλά χρόνια μία καθαρά νομική προσέγγιση του θέματος, με άλλα λόγια είμαστε στην λογική της *a posteriori* καταδίκης μιας σοβαρής αξιόποινης πράξης.

Μέχρι πρόσφατα, το κομμάτι της πρόληψης, υπό την ευρεία της έννοια, σχετικά με καταστάσεις που αφορούν τη σύγκρουση συμφερόντων, δεν ήταν αντίστοιχα ανεπτυγμένο. Εκεί ακριβώς, όμως, υπάρχει και το ουσιαστικό διακύβευμα. Δηλαδή, πώς μπορούμε να αποτρέψουμε τη δημιουργία μιας κατάστασης, όπου το ίδιο συμφέρον του δημοσίου υπαλλήλου εμπλέκεται και, εν δυνάμει, έρχεται σε ρήξη με την αποστολή του ως δημοσίου υπαλλήλου και πώς μπορούμε να τον προστατεύσουμε από τους ενδογενείς κινδύνους καταστάσεων, όπου μπορεί να υπάρξει 'σύγκρουση συμφερόντων'.

Για να αντιμετωπισθεί το θέμα αυτό, στα τέλη του 2010, ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας της Γαλλίας ζήτησε από την προαναφερθείσα επιτροπή να επεξεργαστεί το ζήτημα της πρόληψης στο πεδίο της σύγκρουσης συμφερόντων, το οποίο ουσιαστικά αποκτά πλέον κεντρική βαρύτητα (κυρίως μετά από τις εργασίες του ΟΟΣΑ, που ανέπτυξαν πολύ δυναμικά το εν λόγω θέμα κατά τη δεκαετία 2000).

Τα παραπτώματα, εξάλλου, τα οποία σας ανέφερα, ευτυχώς, είναι στατιστικά ελάχιστα. Αντίθετα, οι εν δυνάμει καταστάσεις σύγκρουσης συμφερόντων είναι πολύ πιο συχνές και δε γίνονται αντιληπτές από τους φορείς ή τη δημόσια διοίκηση. Απλώς και μόνο διότι το να αφήσεις το προσωπικό σου συμφέρον και να σκέ-

φτεσαι μόνο το κοινό συμφέρον είναι θέμα συνείδησης. Τούτο, φυσικά, δεν σημαίνει ότι δεν μπορούν να υπάρξουν παρόμοιες καταστάσεις, οι οποίες, ενδεχομένως, να πολλαπλασιαστούν, κυρίως λόγω του σταδιακού ανοίγματος ορισμένων τμημάτων της οικονομίας στον ανταγωνισμό και επιπλέον επειδή υπάρχει και μεγάλη αντίδραση από τους πολίτες. Είναι καταστάσεις που προκαλούν όλο και περισσότερη αντίδραση και αγανάκτηση.

1.2 Η πρόληψη των καταστάσεων σύγκρουσης συμφερόντων

Η πρόληψη των καταστάσεων σύγκρουσης συμφερόντων συνιστά το αντικείμενο του δεύτερου τμήματος αυτής της παρουσίασης, για τους σκοπούς της οποίας θα επανέλθω στα στοιχεία της διάγνωσης και στη μελέτη της επιτροπής CRPCIVP.

Όπως σας είπα, οι έρευνες αυτές οδήγησαν σε κάποιες σκέψεις πιο γενικές όσον αφορά στην πρόληψη, αλλά και την πηγή προέλευσης των αξιόποινων πράξεων, δηλαδή, ας μου επιτραπεί ή έκφραση, «η αρχή της κατιούσας» (όπου «κατιούσα» είναι είτε το παράπτωμα εν υπηρεσία, είτε η υποψία ή αμφιβολία ως προς την αμεροληψία της στάσης αυτού που λαμβάνει μια απόφαση ή του δημόσιου φορέα). Αυτό που πρέπει να αποτρέψουμε είναι να δημιουργηθούν τέτοιες σχέσεις με έναν υπάλληλο, ώστε να μπορεί να οδηγηθεί σε μια φθίνουσα πορεία, η οποία θα τον οδηγήσει στο παράπτωμα, ή, χωρίς να αφορά σε σοβαρές περιπτώσεις, να ενυπάρχει ο κίνδυνος να δημιουργούνται αμφιβολίες ως προς την αμεροληψία του.

Κατ' αρχήν, θα πρέπει να ξέρουμε για ποιο πράγμα μιλάμε. Τι είναι σήμερα η σύγκρουση συμφερόντων; Η επιτροπή CRPCIVP πρότεινε έναν ορισμό στη Γαλλία - ο ορισμός αυτός δεν αναφέρεται ακόμα στη νομοθεσία - άλλα, ήδη, υπάρχει ένα σχετικό σχέδιο νόμου που έχει κατατεθεί στο κοινοβούλιο. Σύμφωνα με την έκθεση Sauvé (από το όνομα του προέδρου της Επιτροπής, αντιπροέδρου του Συμβουλίου Επικρατείας της Γαλλίας): «ως σύγκρουση συμφερόντων ορίζεται μια κατάσταση, η οποία παρεμβαίνει ανάμεσα στην αποστολή της δημόσιας υπηρεσίας και στο ίδιο συμφέρον ενός ατόμου που συμμετέχει σε αυτήν την αποστολή, υπό την προϋπόθεση ότι το συγκεκριμένο ιδιωτικό συμφέρον, λόγω της φύσης και της βαρύτητας του, μπορεί εύλογα να θεωρηθεί ικανό να επηρεάσει ή να φαίνεται ότι επηρεάζει την ανεξάρτητη, αμερόληπτη και αντικειμενική άσκηση του δημοσίου λειτουργήματος».

Ποια είναι τα βασικά στοιχεία αυτού του ορισμού;

Κατ' αρχήν, δε θα πρέπει να είμαστε ούτε αφελείς, ούτε απόλυτοι. Ο κίνδυνος στη σύγκρουση συμφερόντων είναι ότι νομίζουμε πως τη βλέπουμε παντού και γινόμαστε, ας μου επιτραπεί η έκφραση, λίγο παρανοϊκοί. Αντίθετα, μια αντίληψη πιο συγκεκριμένη προτείνει όχι απλώς επανορθωτικές δράσεις, αλλά την πρόληψη. Θα πρέπει, λοιπόν, να βρούμε μια σχέση επαρκώς ισχυρή, ώστε να θεωρείται από την αρχή, λόγω του συγκρουσιακού χαρακτήρα και του χαρακτήρα εμπλοκής, ως μια

λύση στο πρόβλημα. Για το λόγο αυτό ακριβώς και η Επιτροπή αναφέρεται σε ένα συμφέρον το οποίο «από τη φύση του και τη βαρύτητά του είναι επιρρεπές να...»

Ως προς το δεύτερο σημείο, αντίθετα με τις αξιόποινες πράξεις, η λογική της σύγκρουσης συμφερόντων δεν είναι μόνον η λογική της ουσιαστικής υλοποίησης μιας πράξης, αλλά και η λογική των δυνατικών πράξεων και του *φαίνεσθαι*. Δεν πρέπει να φαίνεται ότι υπάρχει δυνατότητα εμπλοκής σε μια κατάσταση σύγκρουσης συμφερόντων. Πρόκειται για μια διάσταση πιο σύνθετη, στο βαθμό που ενέχει τελικώς και τη ματιά του άλλου, δηλαδή την εικόνα που έχουμε συλλογικά για αυτές τις καταστάσεις. Η επιτροπή πρότεινε λοιπόν στον ορισμό της την χρήση ενός διττού κριτηρίου. Αφενός, θα πρέπει το συμφέρον να είναι πραγματικό και επί της ουσίας προσωπικό και αφετέρου, να είναι από τη φύση του και τη βαρύτητα του ικανό να επηρεάσει τη λήψη κάποιας απόφασης.

Ας δούμε δύο παραδείγματα: δε βλέπουμε τίποτα το επιλήψιμο - σύγκρουση συμφερόντων - όταν μία/ένας νοσηλεύτριας αναλαμβάνει να φροντίσει τον πατέρα της/του στο νοσοκομείο, ούτε όταν ένας/μια δάσκαλος/α έχει το παιδί του/της μαθητή! Αυτό θα ήταν αδιανόητο και πρακτικά και επί της ουσίας. Εντούτοις, θα μπορούσαμε να πούμε: «ναι, αλλά μπορεί να ενεργήσει με τέτοιο τρόπο, ώστε το παιδί του να πάρει καλό βαθμό» ή «θα ασχολείται όλη την ώρα με τον άρρωστο πατέρα της/του και θα παραμελεί τους άλλους ασθενείς» κ.λπ. Δε θα πρέπει να φτάσουμε σε αυτά τα άκρα. Ομοίως, η CRPCIVP έκρινε ότι δεν μπορεί να υπάρξει υποψία περί σύγκρουσης συμφερόντων, όταν ένας δημόσιος υπάλληλος ενδέχεται να επωφεληθεί σε προσωπικό επίπεδο από μια απόφαση, η οποία αφορά ένα σύνολο ατόμων (η εξαίρεση αυτή υπάρχει και στον Καναδά). Ας δούμε και εδώ ένα παράδειγμα. Εάν έχοντας κατά νου τις αρμοδιότητές σας, ορίζατε τις αμοιβές των δημοσίων υπαλλήλων και συμμετέχετε στον προσδιορισμό ενός μόνου για το σύνολο του δημόσιου τομέα, θα είχατε και εσείς οι ίδιοι ως δημόσιοι υπάλληλοι κάποιο όφελος. Αυτό, προφανώς, δεν είναι σύγκρουση συμφερόντων, απλώς θα περιέπλεκε τα πράγματα σε διοικητικό επίπεδο.

Αντίθετα, από τη στιγμή που το προσωπικό συμφέρον παρεμβαίνει στην αντικειμενικότητα και αμεροληψία του υπαλλήλου, ή, φαίνεται ότι συμβαίνει κάτι τέτοιο, τότε θα πρέπει να αντιδράσουμε. Όμως και εδώ θα πρέπει να προσδιορίσουμε την κατάσταση και να έχουμε τη δυνατότητα παρέμβασης.

Για το λόγο αυτό, η Επιτροπή CRPCIVP πρότεινε μια λύση σε αυτό που ονομάζει «η μοναξιά της δεοντολογίας» του δημοσίου υπαλλήλου. Η λογική της είναι ότι ο υπάλληλος συχνά είναι μόνος αντιμέτωπος με αυτά τα ζητήματα. Αναρωτιέται λοιπόν: «σχετικά με αυτό το ζήτημα, τηρώ ή όχι μια στάση ορθή από ηθικής πλευράς;» Η Επιτροπή λοιπόν πρότεινε:

α) **θέσπιση δηλώσεων συμφερόντων για τα δημόσια πρόσωπα που λαμβάνουν αποφάσεις και ασκούν αρμοδιότητες σε ιδιαίτερα υψηλές θέσεις** (μέλη

της κυβέρνησης, κατέχοντες διευθυντικές θέσεις σε υπουργικά γραφεία ή έχοντες συγκεκριμένες θέσεις σχετικές με το Υπουργικό Συμβούλιο, ανώτατες θέσεις στη δημόσια διοίκηση σε περιφερειακά συλλογικά όργανα, δημόσια νοσοκομεία, διευθυντικές θέσεις σε δημόσιους οργανισμούς και επιχειρήσεις, ομίλους συνεργασίας δημοσίου συμφέροντος και τοπικές εταιρίες του δημοσίου ή μικτού οικονομικού χαρακτήρα, λοιπούς λειτουργούς ανάλογα με τον τομέα τους).

β) **υιοθέτηση μιας λογικής κοινής ευθύνης.** Η πρόληψη σε επίπεδο σύγκρουσης συμφερόντων είναι κοινή ευθύνη του υπαλλήλου και της διοίκησης. Συγκεκριμένα, τούτο σημαίνει ότι θα πρέπει να υπάρξουν διαδικασίες, οι λεγόμενες «μετατόπισης», βάσει των οποίων ένας υπάλληλος μπορεί να απέχει από τη λήψη αποφάσεων σε περίπτωση ενδεχόμενης εμπλοκής του προσωπικού του συμφέροντος. Εντούτοις, η Επιτροπή τονίζει ότι, για να μπορεί να ισχύσει αυτό, ο υπάλληλος θα πρέπει να είναι προστατευμένος, δηλαδή να μην υπάρχει περιθώριο άρνησης αυτής της δυνατότητας. Αυτό με τη σειρά του προϋποθέτει την ύπαρξη αυστηρών μηχανισμών, οι οποίοι όμως θα πρέπει, αφ' ενός, να προστατεύουν το υπάλληλο από τις δικές του αμφιβολίες και, αφετέρου, να τον θωρακίζουν απέναντι σε κάθε καχυποψία και δυσπιστία. Η CRPCIVP πρότεινε επίσης να υπάρχει για τους δημοσίους υπαλλήλους η δυνατότητα υποστήριξης τους από ειδικούς σε θέματα δεοντολογίας και τη δημιουργία μιας Αρχής Δεοντολογίας, της οποίας το έργο θα είναι να εξετάζει καταστάσεις που δεν είναι ξεκάθαρες.

γ) **Ανάπτυξη μιας κουλτούρας δεοντολογίας στο δημόσιο βίο** μέσω της διάδοσης κωδίκων δεοντολογίας και οδηγιών καλών πρακτικών.

Βλέπετε, λοιπόν, ότι σε σχέση με όλα αυτά τα ζητήματα η Επιτροπή - από τις εργασίες της οποίας δημιουργήθηκε ένα σχέδιο νόμου το οποίο υιοθετεί κατά πολύ τις συστάσεις της - προσπάθησε να μην αφήσει χώρο για σχετικότητες και γενικεύσεις. Υπάρχουν τρεις βασικές έννοιες οι οποίες πρέπει να αξιολογηθούν: η εμπιστοσύνη των πολιτών, το κοινό συμφέρον, και φυσικά ο σεβασμός του κοινωνικού συμβολαίου, το οποίο ουσιαστικά βασίζεται σε αυτήν την εμπιστοσύνη και την ισχύ που κάθε πολίτης εκχωρεί στο κράτος, στη διοίκηση και, συνεπώς, στους δημοσίους υπαλλήλους στο πλαίσιο ενός κράτους δικαίου.

Υπάρχουν τρία πράγματα τα οποία θα πρέπει οπωσδήποτε να απαγορευθούν: η υπεροχή ή η εμπλοκή συγκεκριμένων συμφερόντων, η καταχρηστική αντιμετώπιση της αποστολής και των μέσων του δημοσίου και ο κίνδυνος δημιουργίας κλίματος καχυποψίας και δυσπιστίας. Η λύση, κατά την CRPCIVP, δεν προκύπτει μόνο μέσα από την ποινική οδό. Μπορεί να προκύψει και μέσα από μια διοικητική κουλτούρα. Αυτό απαιτεί χρόνο. Όχι τόσο για την επίλυση των συγκρούσεων και τη δημιουργία αποτελεσματικών μηχανισμών κυρώσεων, αλλά επειδή θα πρέπει να αναπτυχθεί μια συλλογική συνείδηση όσον αφορά στους κινδύνους και τον προβληματικό χαρακτήρα ορισμένων καταστάσεων. Η Γαλλία, με το έργο της, ακολουθεί ακριβώς αυτή την οδό.

2. Η πολιτική διάσταση των φαινομένων διαφθοράς: νέα μέτρα καταπολέμησης

Γιάννης Ιωαννίδης*

Επιτρέψτε μου να ξεκινήσω με μία προσωπική ιστορία.

Όταν ετοιμάζα το φάκελό μου για να κάνω μεταπτυχιακά στη Γαλλία, είχα πάει στο Γαλλικό Ινστιτούτο, εδώ στην Αθήνα, το οποίο μας έδινε πληροφόρηση για τα γαλλικά πανεπιστημιακά ιδρύματα, αλλά και, ευρύτερα, για τη ζωή στη Γαλλία.

Υπήρχε ένα ενημερωτικό κειμενάκι, έτσι, σαν οδηγός πρώτος. Εκεί διάβασα με ενδιαφέρον το εξής: οι Γάλλοι, ανέφερε το έντυπο, γκρινιάζουν πάρα πολύ και κάνουν κριτική για αυτά που συμβαίνουν στη χώρα τους. Όταν όμως κάποιος ξένος τους κάνει κριτική, εκνευρίζονται πάρα πολύ.

Το λέω αυτό διότι, παρόλο που ήρθαμε να συζητήσουμε για τα ζητήματα διαφθοράς στη χώρα μας, σε μία συνεδρία που εστιάζει, μάλιστα, στα προβλήματα (οπότε αναγκαστικά είναι αρνητικά φορτισμένα αυτά που λέμε), δεν πρέπει να ξεχνάμε ότι, όπως δε λείπουν προβλήματα και από άλλες χώρες με τις οποίες θέλουμε να είμαστε σε επαφή και να συνεργαζόμαστε, έτσι, προφανώς, δεν είναι και στην Ελλάδα τα πάντα μόνο προβλήματα.

Ειδικά όσον αφορά στη δημόσια διοίκηση, η συνεχής στάση συνολικής απαξίωσής της, αλλά και των δημόσιων υπαλλήλων, δε με βρίσκει σύμφωνο.

Αυτό δεν το λέω για να κολακέψω ένα ακροατήριο που αποτελείται κατά πλειοψηφία από δημόσιους υπαλλήλους. Υπάρχουν προβλήματα. Ωστόσο, μάλλον, πρέπει να προχωρήσουμε σε πιο συγκεκριμένα πράγματα και να μη μένουμε στην αναπαραγωγή κάποιων στερεότυπων.

Εξάλλου, εάν θυμηθούμε υποθέσεις που έχουν συνταράξει το δημόσιο βίο σε μεγάλες ευρωπαϊκές χώρες τα τελευταία χρόνια - αλλά και στις ΗΠΑ, - αν δεν παραβλέψουμε την προσπάθεια που γίνεται σε νομοθετικό επίπεδο, αλλά και την ίδρυση ή ενεργοποίηση θεσμών στη χώρα μας, θα υπάρξει μία πιο ορθολογική κριτική για τα συμβαίνοντα εν Ελλάδι, παρά τα όποια προβλήματα.

Η αλήθεια, βέβαια, είναι ότι στην Ελλάδα υπάρχουν κάποιες ιδιαιτερότητες. Σύμφωνα με την κυρίαρχη ανάλυση που προηγήθηκε, πράγματι, υπάρχουν τα θέματα της συγκρότησης του ελληνικού κράτους και των πολιτισμικών ιδιαιτεροτήτων της Ελλάδας και της ελληνικής δημόσιας διοίκησης. Αλλά τα θέματα της διαφθοράς και της δεοντολογίας της δημόσιας διοίκησης είναι κατ' εξοχήν πολιτικά. Έχουν φυσικά

* Γενικός Γραμματέας Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, Υπουργείο Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων.

και τη νομική τους πλευρά, αλλά είναι κατ' εξοχήν πολιτικά θέματα και εκεί δε θα πρέπει να γενικεύουμε. Θα πρέπει να εξετάζουμε, αντίθετα, σε ποιες περιπτώσεις γίνονται βήματα προς τα μπρος και σε ποιες βήματα προς τα πίσω.

Στην παρούσα εισήγηση, θα περιοριστώ στο εξής: θα αναφέρω σύντομα τι έχει συντελεστεί το τελευταίο διάστημα επί των θεμάτων διαφθοράς όσον αφορά στον οικείο κύκλο αρμοδιοτήτων του Υπουργείου Δικαιοσύνης.

Με τους αρχικούς νόμους αυτής της κυβέρνησης ψηφίστηκε μία πρώτη δέσμη μέτρων που αφορά στην επιλογή της ηγεσίας της Δικαιοσύνης. Καθιερώθηκε ένας πιο διαφανής τρόπος, για τον οποίο βέβαια υπήρξε και κριτική, αλλά, πάντως, ένας πιο διαφανής τρόπος για να επιλέγεται η ηγεσία της Δικαιοσύνης από το υπουργικό συμβούλιο με παρεμβολή και της Βουλής.

Επίσης, επανήλθε το καταργημένο από την προηγούμενη Κυβέρνηση καθεστώς αυτοδιοίκητου των μεγάλων δικαστηρίων. Δηλαδή, στα μεγάλα δικαστήρια της χώρας και τις εισαγγελίες, οι δικαστές και οι εισαγγελείς εκλέγουν τους προϊστάμενους που διευθύνουν τα πρωτοδικεία, τα εφετεία και τις οικείες εισαγγελίες. Αυτό για να διασφαλιστεί τόσο η εσωτερική ανεξαρτησία της δικαιοσύνης και των λειτουργών της, όσο και η εξωτερική.

Μία άλλη δέσμη μέτρων αφορούσε σε διατάξεις για τα εγκλήματα σχετικά με την υπηρεσία. Έτσι, για πρώτη φορά, δόθηκε η δυνατότητα εξατομικευμένου ελέγχου των δηλώσεων «πόθεν έσχες» για πρόσωπα για τα οποία υπάρχουν καταγγελίες ή στοιχεία σε βάρος τους, με αίτημα του Υπουργού Δικαιοσύνης. Αντίστοιχη δυνατότητα δόθηκε στον Υπουργό Προστασίας του Πολίτη όσον αφορά στο προσωπικό της αστυνομίας και του λιμενικού.

Εισήχθη, για πρώτη φορά στην Ελλάδα, το αδίκημα της προσφοράς για άσκηση επιρροής. Πολλές από τις υποθέσεις που συντάραξαν το δημόσιο βίο της χώρας, ενώ είναι προφανές ότι επρόκειτο περί πολιτικών σκανδάλων, ήταν δύσκολο να θεωρηθούν ευθέως δωροδοκία. Το αδίκημα της προσφοράς για άσκηση επιρροής είναι απολύτως αναγκαίο και θα καλύψει πολλές από αυτές τις συμπεριφορές.

Θεσπίστηκαν μέτρα προστασίας και επιείκειας για πολίτες που προσφέρουν στοιχεία τα οποία οδηγούν σε αποκάλυψη πράξεων διαφθοράς. Το Υπουργείο Δικαιοσύνης βρίσκεται αυτή τη στιγμή σε επεξεργασία και επέκταση αυτών των μέτρων.

Συστάθηκε, ως ανεξάρτητη αρχή, η Αρχή Καταπολέμησης της Νομιμοποίησης Εσόδων από Εγκληματικές Δραστηριότητες.

Επιπλέον, αναθεωρήθηκε ο νόμος περί ευθύνης υπουργών. Έχουμε μία συνταγματική διάταξη που έχει δεχθεί πολύ μεγάλη κριτική, αν και ψηφίστηκε ομοφώνως το 2001. Συνεπώς, δεν είναι καθόλου βέβαιο ότι το πρόβλημα, όσον αφορά στο νόμο περί ευθύνης υπουργών, είναι νομικό. Ήταν πρόβλημα πολιτικής βούλησης να κινηθούν οι διαδικασίες του νόμου αυτού.

Το να αποδεσμεύσουμε εντελώς τη Βουλή από τη διαδικασία που σχετίζεται με τον έλεγχο της ευθύνης των υπουργών είναι μία επιλογή που δεν είναι η κρατούσα στις περισσότερες ευρωπαϊκές χώρες. Σε αυτές υφίσταται μία κάποιου τύπου εμπλοκή ενός πολιτικού οργάνου στη δίκωξη των υπουργών. Είναι και αυτό μία επιλογή. Ωστόσο, ας μην ξεχνάμε ότι ο λόγος για τον οποίο δεν κινήθηκαν εγκαίρως οι διώξεις για μεγάλα σκάνδαλα δεν ήταν επειδή δεν υπήρχε νόμος. Δεν υπήρχε πολιτική βούληση. Άλλωστε, παρουσιάστηκε έως και το φαινόμενο της αποχώρησης της πλειοψηφίας από τη Βουλή, όπως και το εσπευσμένο κλείσιμο της Βουλής το Μάιο του 2009, προκειμένου να παραγραφούν ευθύνες και να καταστεί αδύνατη η ποινική διερεύνηση.

Επιπλέον, πρόσφατα, ψηφίστηκε και ο νόμος για την ταχεία και αποτελεσματικότερη εκδίκαση πράξεων διαφθοράς πολιτικών και κρατικών αξιωματούχων. Γιατί, εκτός από τις υποθέσεις όπου εμπλέκονται υπουργοί, τόσες άλλες περιπτώσεις, όπου δεν υπάρχει τέτοιο ζήτημα, να μην μπορούσαν να έχουν κινηθεί με αποτελεσματικότερο τρόπο; Με συγκεκριμένες διατάξεις αυτού του νόμου, δόθηκαν επομένως κάποιες επιπλέον νομικές και τεχνικές δυνατότητες στη δικαστική εξουσία, ώστε να μην υπάρχει πλέον κανένα άλλοθι και να προχωρήσουν οι υποθέσεις.

Ως προς την ηθική και τη δεοντολογία στη δημόσια διοίκηση μελλοντικά, πρώτιστο είναι να προσπαθήσουμε ο καθένας μας να κάνει καλά τη δουλειά του. Ο καθένας από το πόστο στο οποίο βρέθηκε.

Φαίνεται εκ προοιμίου μειωμένης αξιοπιστίας ένας λόγος, ο οποίος αποδίδει τις ευθύνες πάντα στους άλλους. Υπό αυτή την έννοια, πρώτος εγώ δέχομαι ότι, όντως, υπήρξαν, διαχρονικά, αρκετά προβλήματα από πλευράς πολιτικής εξουσίας που οδήγησαν και στην ύπαρξη προβλημάτων διαφθοράς. Αλλά να κάνει και ο καθένας την αυτοκριτική του. Εγώ δεν είμαι στέλεχος της δημόσιας διοίκησης. Προέρχομαι από το ελεύθερο επάγγελμα. Στους λίγους μήνες που εργαζομαι στο Υπουργείο Δικαιοσύνης, διαπιστώνω ότι, παρά την ύπαρξη, όντως, πολλών προβλημάτων υπάρχουν κάποιοι άνθρωποι που κρατούν ζωντανή τη δημόσια διοίκηση. Αυτοί δεν αποτελούν, βέβαια, το γενικευμένο κανόνα, αλλά, αν στην Ελλάδα σήμερα τα Υπουργεία λειτουργούν όπως λειτουργούν, αυτό οφείλεται εν πολλοίς και σε κάποιους ανθρώπους μέσα στη δημόσια διοίκηση, οι οποίοι κάνουν τη δουλειά τους χωρίς υλικά κίνητρα. Για να επανέλθουμε στο προηγούμενο, καλό είναι, βέβαια, να κάνει ο καθένας και την αυτοκριτική του. Είναι πολύ σημαντικό που δίνεται η σημερινή δυνατότητα να ανταλλάξουμε ιδέες και απόψεις με τους προσκεκλημένους μας από τη Γαλλία. Συγχαίρω το Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης για την πρωτοβουλία του αυτή.

Στο μέλλον, από πλευράς Υπουργείου Δικαιοσύνης, θα υπάρξουν και νέες πρωτοβουλίες για τα θέματα της διαφθοράς. Ήδη, χθες, ανακοινώθηκε ένα πολυνομοσχέδιο για τα θέματα της δικαιοσύνης, το οποίο περιέχει και τα ζητήματα, πα-

ραδείγματος χάριν, που αφορούν στην επιθεώρηση των δικαστικών λειτουργιών. Συμπεριλαμβάνει πολύ σημαντικά ζητήματα που σχετίζονται με την επιτάχυνση της δίκης. Χωρίς αυτήν, παραμένει το μόνιμο πρόβλημα να μην μπορούμε εύκολα να επιβάλλουμε κυρώσεις και έτσι να υπάρχει μία γενικευμένη αίσθηση ανομίας.

Θέλω να κλείσω με μία πολύ ενδιαφέρουσα και αποφθεγματική φράση του καθηγητή του ποινικού δικαίου, Νίκου Παρασκευόπουλου: «Ανομία είναι η απόσταση των θεσμών από την πραγματικότητα». Ο καθένας από την πλευρά του, κάτι μπορεί να κάνει για να μειωθεί η απόσταση αυτή.

3. Το κόστος της διαφθοράς: κοινωνική, πολιτική και οικονομική διάσταση

Νικόλαος-Κομνηνός Χλέπας*

Ξεκινώντας θα προσπαθήσω να υπενθυμίσω ποια ήταν η αφορμή για να γίνει αυτό το συνέδριο. Και αφορμή υπήρξε ότι, πραγματικά, έχουμε ένα πολύ σοβαρό πρόβλημα διαφθοράς γενικότερα στην Ελλάδα, όχι μόνο στη δημόσια διοίκηση. Διαφθορά υπάρχει και στον ιδιωτικό τομέα στην Ελλάδα, όπως όλοι γνωρίζουμε. Υπάρχουν συγκεκριμένα στοιχεία γι' αυτό: τα στοιχεία της Διεθνούς Διαφάνειας. Καλό είναι να μην αμφισβητούμε, θεωρητικολογώντας, πράγματα τα οποία είναι δεδομένα. Είμαστε μια από τις πλέον διεφθαρμένες χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης, καταλαμβάνουμε, δηλαδή, μία θέση διόλου τιμητική.

Άρα, αυτό που πρέπει να κρατήσουμε είναι ότι υπάρχει πολύ σοβαρό πρόβλημα διαφθοράς στην ελληνική δημόσια διοίκηση. Δυστυχώς, χάρη στην κρίση και την προβολή της από τα μέσα ενημέρωσης, έχει γίνει πλέον, θα μπορούσε να πει κανείς, και παγκοσμίως γνωστό αυτό το πρόβλημα. Άρα έχουμε μπροστά μας ένα πρόβλημα ηθικής, για να επανέλθουμε στον τίτλο του συνεδρίου.

Η διαφθορά αυτή ενισχύει τις κοινωνικές ανισότητες. Η διαφθορά αυτή δηλητηριάζει την κοινωνική συμβίωση, δηλητηριάζει το πολιτικό σύστημα. Και δηλητηριάζει τις ανθρώπινες σχέσεις. Η διαφθορά αυτή, μια και μιλάμε και με όρους οικονομικούς σήμερα, έχει ένα τεράστιο, ένα τρομακτικό κόστος. Η ευκολία της φοροδιαφυγής δεν είναι, όμως, μόνο αποτέλεσμα μίας ιδιαίτερης νομοθεσίας. Ρυθμίσεις που δεν απέχουν πάρα πολύ από τις δικές μας θα βρει κανείς σε πολλές ευρωπαϊκές χώρες. Αυτό που δε θα βρει θα είναι το μέγεθος της διαφθοράς των φορολογικών αρχών που υπάρχει στην Ελλάδα. Έχει γίνει λόγος -ίσως είναι υπερβολικοί οι αριθμοί που αναφέρονται- για μία φοροδιαφυγή του ύψους των 30 δις ευρώ και μία εισφοροδιαφυγή του ύψους των 8 δις ευρώ. Ακόμα και αν οι υπολογισμοί αυτοί είναι «φουσκωμένοι», μιλάμε για ένα μέγεθος φοροδιαφυγής το οποίο άνετα θα μπορούσε, όχι απλά να καλύψει το έλλειμμα του κράτους, αλλά να οδηγήσει και σε πλεόνασμα, να είμαστε καλύτεροι ακόμα και από τους Γερμανούς. Αν οι Έλληνες πλήρωναν τους φόρους τους. Γιατί, πραγματικά, οι φόροι που τυπικά καλούμαστε να πληρώσουμε είναι πάρα πολλοί. Απλά, πάρα πολλοί από εμάς δεν τους πληρώνουν. Και γι' αυτό και οι υπόλοιποι, που δεν μπορούν να τους αποφύγουν, καλούνται να πληρώσουν ολοένα και περισσότερους φόρους και ούτω καθεξής. Αυτόν το φαύλο κύκλο τον γνωρίζουμε και τον συζητάμε.

* Πρόεδρος Δ.Σ. ΕΚΔΔΑ, Αναπληρωτής Καθηγητής, Τμήμα Πολιτικών Επιστημών και Δημόσιας Διοίκησης του Εθνικού και Καποδιστριακού Πανεπιστημίου Αθηνών.

Ας σταθούμε σε ένα σημείο στο οποίο θα επανέλθουμε στη συνέχεια: γενικά, η παραβίαση των κανόνων είναι μία αντικοινωνική συμπεριφορά. Αυτό πρέπει επιτέλους να το διακηρύξουμε ανοικτά και να πάψουμε να αντιμετωπίζουμε ως «αντίσταση», «εξυπνάδα» κ.λπ. την παράβαση των κανόνων της Πολιτείας, αλλά να τη στιγματίζουμε ως αντικοινωνική συμπεριφορά.

Η φοροδιαφυγή είναι από τις πλέον άσχημες μορφές αντικοινωνικής συμπεριφοράς. Διότι ακόμα και αυτός που κατοικεί σε μία πολυτελή βίλα στην Εκάλη, χρησιμοποιεί τους δημόσιους δρόμους. Κάποια στιγμή, δηλαδή, θα χρησιμοποιήσει πράγματα τα οποία πληρώνει ο φορολογούμενος. Όλοι θέλουμε να έχουμε ωραίους δρόμους, καλά πανεπιστήμια, καλά νοσοκομεία, και ούτω καθεξής. Αλλά ελάχιστοι είναι αυτοί που είναι συνειδητά έτοιμοι να πληρώσουν γι' αυτό. Αυτή η γενικότερη νοοτροπία, ότι μπορούμε να έχουμε υψηλού επιπέδου δημόσιες υπηρεσίες χωρίς να πληρώνουμε φόρους, δυστυχώς, αποτυπώνεται και σε πρόσφατες δημοσκοπήσεις: εξακολουθεί αυτή η νοοτροπία να είναι κυρίαρχη στη χώρα μας, παρά τα όσα έχουμε ζήσει.

Επίσης, είναι πολύ χαρακτηριστικό σε ποιους τομείς της δημόσιας διοίκησης είναι πιο έντονη η διαφθορά. Κατά ένα περίεργο τρόπο, δεν έχουμε σημαντικό πρόβλημα διαφθοράς στην ανώτατη εκπαίδευση, κάτι το οποίο δεν είναι αυτόνοτο. Αυτό ίσως θα άξιζε να το συγκρατήσουμε γιατί, ακόμα και στη σημερινή Ελλάδα, δεν μπορεί κανείς να πάρει ένα πτυχίο δωροδοκώντας τον καθηγητή του. Ευτυχώς, αυτό το φαινόμενο είναι σπάνιο στη χώρα μας, σε αντίθεση με κάποιες γειτονικές μας χώρες, όπως όλοι γνωρίζουμε. Δεν παρουσιάζεται, επίσης, πρόβλημα διαφθοράς στην αρχαιολογική υπηρεσία, μια υπηρεσία με πολύ ισχυρή παράδοση και προσωπικό με ιδιαίτερα χαρακτηριστικά που φαίνεται να συνδέεται πολύ στενά, ιδεολογικά και συναισθηματικά, με το αντικείμενο της δουλειάς του, με τα αρχαία. Αυτοί οι δημόσιοι λειτουργοί, οι αρχαιολόγοι, δεν παρασύρονται εύκολα από τις σειρήνες του εύκολου πλουτισμού και της διαφθοράς, μολονότι οι μισθοί τους δεν είναι οι υψηλότεροι στο δημόσιο τομέα...

Παρουσιάζεται όμως πολύ έντονη διαφθορά στις εφορίες (όπου, άλλοτε, οι αμοιβές ήταν μάλιστα ιδιαίτερα υψηλές σε σύγκριση με άλλες κρατικές υπηρεσίες), στις πολεοδομίες, ή, στα νοσοκομεία. Μάλιστα, στα τελευταία το φαινόμενο είναι ιδιαίτερα τραγικό, γιατί εκεί η διαφθορά έχει και ένα ιδιαίτερα αποκρουστικό, απάνθρωπο, πραγματικά, πρόσωπο. Είναι προφανές ότι, σε ένα διεφθαρμένο σύστημα υγείας, ο άνθρωπος ο οποίος δεν έχει να πληρώσει, τιμωρείται γι' αυτό με την απώλεια της υγείας του και τη ζωής του της ίδιας, με τα ύψιστα αγαθά του. Κάτι που, πραγματικά, δεν τιμά καθόλου το ελληνικό σύστημα υγείας και, ειδικότερα, δεν τιμά εκείνους που εγκατέλειψαν την ιδεολογία και την ψυχολογία του Ιπποκράτη προκειμένου να προσκυνήσουν το Μάμμωνά.

Έχουμε, λοιπόν, σοβαρό πρόβλημα ηθικής στη δημόσια διοίκηση. Αλλά και πρό-

βλημα δεοντολογίας και πρόβλημα αποτελεσματικότητας. Όλα τα στοιχεία αυτό μας δείχνουν και δεν έχει κανένα νόημα να το αρνούμαστε. Δεν έχει νόημα να αντιδρούμε με αυτόν τον τρόπο.

Πού οφείλονται όλα αυτά; Και πού οφείλεται η ρυθμιστική αδυναμία του ελληνικού κράτους, η αδυναμία να επιβάλλει την εφαρμογή των κανόνων, η αδυναμία να εφαρμόσει κάποιες πολιτικές, κάποιες επιλογές για τις οποίες, θεωρητικά μιν, ως κοινωνία, συμφωνούμε με πολύ υψηλά ποσοστά, στην πράξη όμως αυτό φαίνεται ότι ματαιώνεται; Και δεν είναι για πρώτη φορά που ματαιώνεται: ματαιώνεται συνεχώς.

Ίσως χρειάζεται να επιστρέψουμε στην ιστορική αναδρομή, για να θυμηθούμε τις καταβολές μας, να θυμηθούμε, δηλαδή, το γεγονός ότι όλες οι κοινωνίες -ιδίως οι κοινωνίες των χριστιανών που προέρχονται από την οθωμανική αυτοκρατορία- είναι κοινωνίες κατακερματισμένες. Δηλαδή, είναι κοινωνίες όπου υπάρχει μία πολύ μεγάλη δυσκολία πραγματικής συγκρότησης του συλλογικού συμφέροντος μέσα από θεσμούς. Μπορεί, τυπικά μιν, θεσμοί να δημιουργούνται και πολλές φορές να είναι και πρωτοπόροι, στην πράξη όμως λειτουργούν ως τιμάρια για συγκεκριμένα πρόσωπα, για συγκεκριμένες ομάδες, οι οποίες τους ιδιοποιούνται και τους εκμεταλλεύονται ως δικά τους φέουδα.

Δεν είναι τυχαίο ότι, σε αυτή τη χώρα, αυτή τη συλλογικότητα, όποτε έχουμε καταφέρει να τη συγκροτήσουμε, την έχουμε συγκροτήσει σε ένα επίπεδο φαντασικό, ως φαντασική κοινότητα, όταν ξεκινήσαμε τον απελευθερωτικό μας αγώνα στις αρχές του 19^{ου} αιώνα και, ίσως, αλλά σαφώς με πολύ λιγότερο ενθουσιασμό, όταν προσπαθήσαμε να μοιραστούμε το κοινό ευρωπαϊκό όραμα όλων των λαών της Ευρώπης.

Η δημόσια διοίκησή μας, κατά κανόνα, δυστυχώς, λειτουργεί όχι ως υπηρέτης του συλλογικού συμφέροντος, αλλά ως υπηρέτης επιμέρους συμφερόντων. Μάλιστα υπάρχει σοβαρή τάση, η κάθε ομάδα, η οποία υπηρετεί ένα θεσμό, να τείνει να τον ιδιοποιηθεί, να τον αντιμετωπίζει ως δική της ιδιοκτησία, ενώ πρόκειται για δημόσιο θεσμό. Την αντίληψη κάποιων στελεχών ότι το κράτος και οι θεσμοί υπάρχουν για να εξυπηρετούν αυτούς ως πρόσωπα και όχι την κοινωνία, την κληρονομήσαμε και από το οθωμανικό κράτος. Εκεί, όταν οι γενίτσαροι του οθωμανικού κράτους θεωρούσαν ότι τους αδικούσε ο σουλτάνος, σταματούσαν να πολεμούν, έπαιρναν τις κουτάλες και χτυπούσαν τα καζάνια ζητώντας κι άλλο πιλάφι από το σουλτάνο. Σε κάποιες περιπτώσεις όμως, όταν ο σουλτάνος δεν είχε άλλο πιλάφι, αναγκαζόταν να στραφεί εναντίον των γενίτσαρων που ήταν, μάλιστα, το επίλεκτο τμήμα του στρατού του. Το 1835, ας πούμε, τους έσφαξε. Βέβαια, έφταιγε και ο ίδιος, γιατί πολλοί σουλτάνοι είχαν γαλουχήσει τους κρατικούς τους αξιωματούχους με την ιδέα ότι το «ταμείο του πατισάχ είναι θάλασσα και δε στερεύει ποτέ». Έτσι γαλουχήθηκαν - ιδίως από κάποιους ασυνείδητους πολιτικούς και συνδικαλι-

στές- και πολλοί σημερινοί Έλληνες με τη νοοτροπία ότι «το ταμείο του κράτους δε θα στερέψει ποτέ». Να όμως που στέρεψε!

Παρά το γεγονός ότι ζούμε σε μια πολύ διαφορετική εποχή και σε ένα πολύ διαφορετικό κράτος, οι παραλληλισμοί αυτοί θα πρέπει να μας προβληματίσουν.

Υπάρχει, λοιπόν, στην Ελλάδα, σοβαρό πρόβλημα όσον αφορά στην τήρηση των κανόνων της Πολιτείας, την αμερόληπτη δράση της δημόσιας διοίκησης, αλλά και την αποτελεσματική επιβολή των κανόνων από τη δημόσια διοίκηση. Δηλαδή, όσον αφορά στη ρυθμιστική ικανότητα του κράτους μας, που αποδεικνύεται επίσης αδύναμο ως προς τη συγκρότηση του συλλογικού συμφέροντος και την επιβολή του πάνω στα επιμέρους συμφέροντα, είτε αυτά είναι προσωπικά, είτε αυτά είναι τα συμφέροντα συγκεκριμένων ομάδων.

Αυτή τη στιγμή, πραγματικά, βρισκόμαστε σε μία κρίσιμη ιστορική καμπή. Μπορούμε, ως κοινωνία και ως δημόσια διοίκηση, να ανανοηματοδοτήσουμε αυτό που αποτελεί και το διακύβευμα της εποχής, δηλαδή τη συγκρότηση και την προάσπιση του συλλογικού συμφέροντος. Σε αυτό το σημείο, επίσης, ο ρόλος της δημόσιας διοίκησης είναι ιδιαίτερα κρίσιμος. Διότι δεν υπάρχει κάποιος άλλος να το κάνει αυτό, αυτός είναι ο ρόλος της δημόσιας διοίκησης: η προάσπιση και η επιβολή του δημοσίου συμφέροντος. Δεν είναι δυνατό να περιμένουμε από τον Α ή το Β σωτήρα πολιτικό ή κάποιον άλλον σωτήρα ή κάποια φωτισμένη ηγεσία να νοηματοδοτήσει, να συγκροτήσει και να επιβάλει την εξυπηρέτηση του συλλογικού συμφέροντος.

Υπό αυτή την έννοια, είναι ιδιαίτερα μεγάλη η ευθύνη που έχουμε, τη συγκεκριμένη ιστορική στιγμή, όλοι όσοι υπηρετούμε τη δημόσια διοίκηση.

4. Η διοικητική κουλτούρα ως γενεσιουργός αιτία αντιδεοντολογικών πρακτικών

Θεόδωρος Ν. Τσέκος*

4.1 Η κυρίαρχη πολιτικο-διοικητική κουλτούρα ως παραγωγός μιας ιδιάζουσας δεοντολογίας: τυπικές ρυθμίσεις και αποκλίνουσες πρακτικές

Οι αιτίες των αποκλίσεων από τα επίσημα πρότυπα διοικητικής λειτουργίας και συμπεριφοράς, όπως αυτές που καταγράφονται στην περίπτωση της ελληνικής διοίκησης, δε θα πρέπει να αναζητώνται στο πεδίο της «θεσμικής και διοικητικής μηχανικής». Αποδεικτικό είναι το γεγονός ότι εμμένουν διαχρονικά και διατομεακά. Άρα οφείλονται σε αίτια που θα πρέπει να ανιχνευθούν όχι στα θεσμικά και οργανωτικά επιφαινόμενα, αλλά στα χαμηλότερα επίπεδα ή τα βαθύτερα στρώματα συγκρότησης του πολιτικο-διοικητικού συστήματος: την ελληνική διοικητική κουλτούρα.

Η επιστημονική έρευνα¹ έχει καταδείξει ότι στον ελλαδικό κοινωνικο-οικονομικό και θεσμικό χώρο συνυπάρχουν δύο αντιθετικά αξιακά συστήματα και αντίστοιχα

* Επίκουρος Καθηγητής Δημόσιας Διοίκησης, Τμήμα Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ΑΤΕΙ Καλαμάτας, Συντονιστής Μονάδας Τεκμηρίωσης και Καινοτομιών ΕΚΔΔΑ.

1 Cf. de manière indicative Διαμαντούρος Ν. (1972 / 2002), Οι Απαρχές Συγκρότησης Σύγχρονου Κράτους στην Ελλάδα, ΜΙΕΤ, [Diamantouros, N. (1997/2000), *Les origines de la constitution de l'Etat moderne en Grèce*, Ed. ΜΙΕΤ. En grec], Diamantouros, N. (1983) 'Greek Political Culture in Transition: Historical Origins, Evolution, Current Trends' in R. Clogg (επιμ.), *Greece in the 1980s*, Macmillan, pp. 43-69, Διαμαντούρος Ν. (2000) Πολιτισμικός δυϊσμός και πολιτική αλλαγή στην Ελλάδα της Μεταπολίτευσης, Αλεξάνδρεια, [Diamantouros N. (2000) *Dualisme culturel et changement politique en Grèce pendant la période après la dictature*, Ed. Alexandria. En grec], Φύλιας Β., (1974), Κοινωνία και εξουσία στην Ελλάδα . Η νόθα αστικοποίηση 1800-1864, Αθήνα, [Filias B. (1974), *Société et pouvoir en Grèce*, Athènes. En grec], Μοσκόφ, Κ. (1972/1978), Η εθνική και κοινωνική συνείδηση στην Ελλάδα 1830-1909: ιδεολογία του μεταπρατικού χώρου, Σύγχρονη Εποχή, [Moskof K. (1972/1978), *La conscience nationale et sociale en Grèce 1830-1909 : l'idéologie de la revente*, Ed. Synchroni EPOCHI. En grec], Τσουκαλάς Κ., (1977), Εξάρτηση και αναπαραγωγή. Ο κοινωνικός ρόλος των εκπαιδευτικών μηχανισμών στην Ελλάδα (1830- 1922), Θεμέλιο, [Tsoukalas K. (1977), *Dépendance et reproduction. Le rôle social des dispositifs éducatifs en Grèce (1830-1922)*, Ed. Themelio. En grec], Τσουκαλάς Κ., (1981), Κοινωνική ανάπτυξη και κράτος - η συγκρότηση του δημόσιου χώρου στην Ελλάδα, Θεμέλιο, [Tsoukalas K. (1981), *Développement social et état- la constriction du champ public en Grèce*, Ed. Themelio. En grec], Χαραλάμπης Δ. (1989), Πελαταιακές σχέσεις και λαϊκισμός, Εξάντας, [Charalambis, D. (1989), *Rapports clientélistes et populisme*, Ed. Exantas. En grec], Χαραλάμπης Δ., (1996), *Ανορθολογικά περιεχόμενα ενός τυπικά ορθολογικού συστήματος*, σε Λυριντζής, Χ., Νικολακόπουλος Η., Σωτηρόπουλος Δ., Κοινωνία και Πολιτική. Όψεις της Γ. Ελληνικής Δημοκρατίας, Θεμέλιο, [Charalambis D., *Le contenu irrationnel d'un système formellement rationnel*, in Lyrintzis Ch., Nikolakopoulos I., Sotiropoulos D., *Société et Politique. Aspects de la 3^{ème} République grecque*, Ed. Themelio. En grec], Μουζέλης, Ν., (1978), Νεοελληνική κοινωνία. Όψεις υπανάπτυξης, Εξάντας, [Mouzellis N. (1978), *Société neo-hellénique. Des aspects de sous-développement*, Ed. Exantas. En grec], Μουζέλης, Ν (2002), Από την Αλλαγή στον Εκσυγχρονισμό, Κριτικές Παρεμβάσεις, Θεμέλιο, [Mouzellis N., (2002), *Du Changement à la Modernisation. Des interventions critiques*, Ed. Themelio. En grec], Σωτηρόπουλος Δ., (2001), Η κορυφή του πελαταιακού κράτους. Οργάνωση, στελέχωση και πολιτικοποίηση της κεντρικής διοίκησης στην Ελλάδα. 1974-2000, Ποταμός, [Sotiropoulos D. (2001), *Le sommet de l'état clientéliste. L'organisation, l'encadrement et la politisation de l'administration centrale en Grèce. 1974-2000*, Ed. Potamos. En grec], Τσέκος Θ., (2003), Συγκρότηση και Αναπαραγωγή μιας μη Βεμπεριανής Γραφειοκρατίας. Η Ιστορική Εξέλιξη της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης., Ανέκδοτη Διδακτορική Διατριβή, Πάντειο Πανεπιστήμιο. [Tsekos Th. (2003), *Construction et reproduction d'une bureaucratie non-weberienne*, Thèse de doctorat non publiée, Université Panteion, Athènes.]

υποδείγματα ορθολογισμού: ένα κληροδοτημένο προνεωτερικό, προϊόν του ιδιότυπου οθωμανικού φεουδαλισμού εντός του οποίου επιβίωσαν και μετασχηματίστηκαν οι συλλογικότητες που συγκρότησαν το νεο-ελληνικό κράτος και ένα επίσακτο νεωτερικό- προϊόν δυτικοευρωπαϊκού αστικού φιλελευθερισμού. Έχει υποστηριχθεί, και από τον γράφοντα,² ότι τα δύο αυτά αξιακά υποσύνολα *δεν αντιπαρατίθενται μετωπικά -εκτός ίσως από τις περιόδους κρίσεων όπως η τρέχουσα- αλλά συντίθενται*³. Από την διαδικασία αυτή προκύπτει, μια πολιτισμική μίξη: μια «σύνθετη κουλτούρα» κι ένας εξ ίσου «σύνθετος ορθολογισμός» που εκπορεύεται από αυτήν⁴.

Ο «σύνθετος» χαρακτήρας του πολιτισμικού υποδείγματος του πολιτικο-διοικητικού οικοδομήματος, έγκειται στο ότι, ενώ, τύποις, οι θεσμοί και οι μηχανισμοί εφαρμογής καλούνται να διασφαλίσουν τις αρχές της ισονομίας, της ισοπολιτείας, της ισηγορίας και της προστασίας του κοινού συμφέροντος, άρα να λειτουργήσουν στα πρότυπα του βεμπεριανού ιδεότυπου της πολιτικής ουδετερότητας και της τεχνικής αποτελεσματικότητας. Στην πράξη, όμως, οι ίδιοι θεσμοί και μηχανισμοί εφαρμογής βρίσκονται αντιμέτωποι με ένα εντονότατο και συστηματικό αίτημα ιδιοτέλειας προερχόμενο από τις διάφορες συνιστώσες των (πολιτικών και οικονομικών) ελίτ και από τις λοιπές κοινωνικές ομάδες που συνδέονται με αυτές.

Ό,τι πραγματικά ζητείται, από εκείνους που διαθέτουν την πολιτική (με την έννοια της *politique politicienne*, όρος γαλλικός που θα μπορούσε να αποδοθεί στα ελληνικά ως «πολιτικάντικη», ήτοι επικοινωνιακή) νομιμοποίηση, αλλά και την ισχύ να το πράξουν, είναι η διασφάλιση διακριτικής μεταχείρισης και η προώθηση των επι μέρους επιδιώξεών τους εις βάρος του δημοσίου συμφέροντος. Η κατ' εξαίρεση πρόσβαση σε πηγές πόρων και ισχύος και η εξ ίσου κατ' εξαίρεση αποφυγή υποχρεώσεων, εις βάρος πάντοτε του δημοσίου συμφέροντος. Εν ολίγοις, η λειτουργία στην πράξη με βάση ιδιοτελή και προσωπικά και όχι γενικής ισχύος και απρόσωπα κριτήρια.

Όλα τα συλλογικά υποκείμενα συναντώνται σ' έναν κοινό τόπο: στην επιθυμία τους να συνεχίσουν να αναπαράγονται στους μικροκόσμους τους. Η συγκρότηση της ταυτότητάς τους συντελείται εντός του συγκεκριμένου, δηλαδή εντός περιορισμένων γεωγραφικών ή σχεσιακών μικρο-πλαισίων (οικογένεια, τόπος καταγωγής

2 Τσέκος Θ., (2007), *Πολιτισμικές Συνιστώσες της (Δυσ)λειτουργίας του Ελληνικού Διοικητικού Συστήματος* σε Μακρυδημήτρης Α., Πραβίτα Μ-Η. Διοικητική Θεωρία και Πράξη. Διοίκηση και Κοινωνία, Εκδόσεις Σάκκουλα, σσ 117-123, Τσέκος Θ. (2008), *Η Διάρκης Ελληνική Διοικητική Κρίση: Περί της Μεταρρυθμιστικής Ιδιομορφίας μιας Μη Βεμπεριανής Γραφειοκρατίας* σε Κοντιάδης Ξ., Ανθόπουλος Χ., (επιμ.), Κρίση του Ελληνικού Πολιτικού Συστήματος; Παπαζήση, σσ. 271-287.3

3 Από μία διαφορετική οπτική, εκείνη της πολιτικής κουλτούρας, ο Δεμερτζής χρησιμοποιεί την έννοια της πολιτισμικής όσμωσης με επικυριαρχία των παραδοσιακών στοιχείων, την οποία περιγράφει με τον όρο «ανεστραμμένος συγκρητισμός». Βλ. Δεμερτζής Ν (1990) *Η ελληνική πολιτική κουλτούρα στη δεκαετία του '80* σε. Λυριντζής Χ, Νικολακόπουλος Η., (επιμ.). Εκλογές και Κόμματα στη δεκαετία του '80. Αθήνα, Θεμέλιο.

4 Τσέκος Θ. (2007), οπ.παρ.

ή κατοικίας, επαγγελματική ομάδα, πολιτικό πελατειακό δίκτυο, κλπ). εκεί ακριβώς όπου κατανοώντας και ελέγχοντας καλύτερα τα πράγματα, μπορούν να μεγιστοποιήσουν τα οφέλη υπέρ των ιδίων και των οικείων και να ελαχιστοποιήσουν το υπέρ τρίτων κόστος. Οι 'άλλοι' δεν ενδιαφέρουν και ο απρόσωπος πολίτης, φορέας τυπικών δικαιωμάτων και υποχρεώσεων -αυτόν ακριβώς που υπερασπίζεται το βεμπεριανό κράτος- δεν είναι παρά ένας ακόμη 'άλλος'.

Προκύπτει, λοιπόν, μια αμφίσημη σχέση με το κράτος και τους μηχανισμούς του. Αν οι απρόσωποι κανόνες ωφελούν ιδιοτελώς, ακολουθούνται, αν όχι, αγνοούνται. Ιδιαίτερη σημασία έχει το αν η τήρηση των κανόνων από τους τρίτους ευνοεί τα δρώντα υποκείμενα. Σ' αυτή την περίπτωση, απαιτείται η συμμόρφωση των τρίτων προς τους κανόνες και μάλιστα γίνεται και επίκληση της δημόσιας εξουσίας για να τους επιβληθεί. Ταυτόχρονα όμως, αν η τήρηση των ιδίων ακριβώς κανόνων συνεπάγεται (νόμιμο πάντοτε) κόστος υπέρ τρίτων, τότε τα υποκείμενα, χωρίς να βιώνουν καμία εσωτερική αντίφαση στη συμπεριφορά τους, διατηρούν το δικαίωμα να μη συμμορφώνονται με κανόνες προς τους οποίους απαιτούν από τους 'άλλους' να συμμορφωθούν.

Βάσει των ανωτέρω, τα κύρια πολιτισμικά χαρακτηριστικά του ελληνικού πολιτικο-διοικητικού συστήματος μπορούν συνεπώς να συνοψισθούν ως ακολούθως⁵:

α. Σημαντική απόκλιση μεταξύ των αξιακών παραδοχών (ήτοι των αξιών που πραγματικά καθοδηγούν τις συλλογικές και ατομικές συμπεριφορές) και των αξιακών ισχυρισμών (δηλαδή των αναφορών σε αξίες που απλώς επιδιώκουν να αιτιολογήσουν δημόσια και να νομιμοποιήσουν τις συμπεριφορές αυτές).

β. Κυριαρχία των "αδήλων επιδιώξεων" (hidden agendas) ιδιοτελούς αξιοποίησης των δημοσίων πόρων και των ευκαιριών που συνδέονται με αυτούς (συμπεριλαμβανομένων και των ευκαιριών μη συμμόρφωσης προς τους τυπικούς κανόνες). Συχνή παραβίαση του βεμπεριανού διαχωρισμού μεταξύ του δημόσιου λειτουργήματος και των προσωπικών επιδιώξεων.

γ. Αυξημένη συμβολική προσκόλληση (τυπολατρικοί αξιακοί ισχυρισμοί) και ταυτόχρονη αυξημένη πρακτική απόσταση (συγκεκαλυμμένες ιδιοτελείς συμπεριφορές) από το δημόσιο συμφέρον. Αυξημένη ανοχή στη μη συμμόρφωση προς τους τυπικούς κανόνες. Συστηματική χρήση άτυπων πρακτικών.

δ. Επικέντρωση στις διαδικασίες και όχι στα αποτελέσματα. Ο προσανατολισμός των πρακτικών από τις "άδηλες επιδιώξεις" (hidden agendas) οδηγεί σε αδιαφορία για την αποτελεσματικότητα και την αποδοτικότητα επί των διακηρυγμένων στόχων. Δεδομένου του ότι η υπέρμετρη έμφαση στους κανόνες είναι κατ' ουσίαν αντίρροπη της έμφασης στην αποτελεσματικότητα, προάγεται με τον τρόπο αυτό η αυξημένη τυπολατρία, ήτοι η ενισχυμένη, έως και αποκλειστική, μέριμνα για την

5 Τσέκος Θ. (2008), οπ.παρ σ. 281.

τυπική νομιμότητα. Η συνθήκη αυτή ερμηνεύει και το «ελληνικό διοικητικό παράδοξο», δηλαδή την εκ πρώτης όψεως ακατανόητη συνύπαρξη σχολαστικής τυπολατρίας και αυξημένης ανοχής στην παρατυπία.

ε. Κατατετμημένη πρόσληψη του χρόνου και βραχύς χρονικός ορίζοντας άσκησης δημοσίων πολιτικών. Ο χρόνος προσλαμβάνεται ως παράθυρο ευκαιριακών δυνατοτήτων που πρέπει να αξιοποιηθεί εδώ και τώρα. Αυτό που κυρίως προέχει είναι η συγκυρία και η ευκαιρία. Η αίσθηση ότι, τη συγκεκριμένη «πολιτική στιγμή», και για πεπερασμένο χρονικό διάστημα, προσφέρεται, μέσα από ένα πελατειακούς μηχανισμούς μία κατ' εξαίρεση πρόσβαση σε πόρους, ή, μία δυνατότητα αποφυγής υποχρεώσεων που χρήζει άμεσης αξιοποίησης.

στ. Ασυμβατότητα της τρέχουσας διοικητικής πρακτικής με την σχεδιαστική και αξιολογητική λογική. Η συνθήκη αυτή προκύπτει ως απόρροια της βαρύνουσας σημασίας που αποκτούν η συγκυρία και τα άτυπα «παράθυρα ευκαιρίας»⁶. Ευνοείται με τον τρόπο αυτό η κατασταλτική [reactive] έναντι της προληπτικής [proactive] διοικητικής δράσης.

4.2 Η αναποτελεσματικότητα ως πολιτισμικό υπο-προϊόν: οι λειτουργικές και δομικές εκφάνσεις της διοικητικής κουλτούρας

Η κουλτούρα δεν παραμένει όμως, στο άυλο επίπεδο της ανθρώπινης σκέψης. Παράγει απτά, υλικά αποτελέσματα. Μετασχηματίζεται σε ανθρώπινη συμπεριφορά, σε ατομικές και συλλογικές ενέργειες και αποφάσεις και αποκρυσταλλώνεται σε θεσμούς, σε οργανωτικά πρότυπα, σε διαχειριστική τεχνογνωσία., σε δημόσιες πολιτικές, σε κανονιστικές ρυθμίσεις και σε διοικητικές πράξεις.

Τα χαρακτηριστικά μιας τέτοιας θεσμικά και οργανωτικά αποκρυσταλλωμένης κουλτούρας υπήρξαν μέχρι σήμερα τα ακόλουθα⁷:

α. Η πολιτική ανθρώπινου δυναμικού δεν υπαγορευόταν από τις επιχειρησιακές ανάγκες αλλά από τις πελατειακές πιέσεις μέσω πολιτικών και προσωπικών/οικογενειακών/ τοπικών/ σχεσιακών δικτύων. Προσωπικό προσλαμβάνονταν μεν για θέσεις τυπικά διαφοροποιημένες και ιεραρχημένες, η διαφοροποίηση όμως υπήρξε φορμαλιστική και περιοριζόταν σε ελάχιστα εξωτερικά χαρακτηριστικά, συνδεδεμένα συνήθως με την τυπική μόρφωση, προκειμένου να μην περιορίζει με περιγραφές θέσεων, εμπειρίας, εξειδικευμένων γνώσεων κ.λπ. τις ευελιξίες προσωπικών επιλογών που επιβάλλει η πελατειακή λογική. Τα παραπάνω αφορούν όχι μόνο τις προσλήψεις, αλλά και τις τοποθετήσεις του προσληφθέντος προσωπικού, τις αποσπάσεις, τις μετατάξεις και -κυρίως- τις προαγωγές. Στις περιπτώσεις όπου άνω-

6 Martínez-Vázquez J., Arze del Granado J., Boex J., (2007), Fighting corruption in the public sector, Elsevier, και ιδίως σ.11κ. επ.

7 Τσέκος Θ. (2007), οπ.παρ. σσ. 123-124.

θεν προωθούμενες αντι-πελατειακές στρατηγικές (τυπικά προσόντα, διαγωνισμοί) έτειναν να σμικρύνουν τα περιθώρια αυθαίρετων επιλογών προσωπικού, δημιουργούνταν διέξοδοι υπό μορφή εξαιρέσεων ή παρατυπιών που γίνονταν ανεκτές.

β. Η οργανωσιακή ανάπτυξη δεν υπάκουε σε επιχειρησιακές ανάγκες, αλλά σε πελατειακές προτεραιότητες. Από το πελατειακά προσλαμβανόμενο, τοποθετούμενο ή προαγόμενο προσωπικό αναμενόταν η ανταποδοτική συμμόρφωση προς άτυπα αιτήματα προερχόμενα από πολιτικο-ιεραρχικά δίκτυα πολιτικής και πελατειακής φύσεως. Η συμμόρφωση αφορούσε στην ανεύρεση και αξιοποίηση νομότυπων τρόπων διασφάλισης άτυπων ιδιοτελών αποτελεσμάτων, ή, ενίοτε, στην καθαρή παρατυπία και σιωπή. Ως περαιτέρω ανταλλάγματα για τέτοιες, υπό πολιτική πίεση, ενέργειες παρέχονταν στους συνεργαζόμενους οργανωσιακοί πόροι: ιεραρχικά αναβαθμισμένες θέσεις, πάσης φύσεως επιμίσθια κ.λπ.⁸ Δεδομένου όμως ότι οι παροχές αυτές, για λόγους ενδο-οργανωτικών ισορροπιών, δε θα μπορούσαν να παραμείνουν επί μακρόν προσωποπαγείς, μετατρέπονται συχνά σε συντεχνιακές, υπό μορφή πάσης φύσεως επιδομάτων και πληθωριστικών θέσεων προϊστάμενων - άρα και μη αναγκαίων οργανωτικών υπομονάδων.

Έτσι, η οργανωσιακή δομή και η πολιτική αποδοχών δεν επικαθορίζονται από τις στρατηγικές προτεραιότητες των ασκουμένων δραστηριοτήτων αλλά κυρίως από τις πελατειακές επιδιώξεις. Αποτέλεσμα: οργανωτική ανομοιομορφία και αταξία.

γ. Η τρέχουσα λειτουργία διαπνεόταν ταυτόχρονα από σχολαστική τυπολατρία και αυξημένη ανοχή στην παρατυπία. Η έμφαση στην τήρηση και παρακολούθηση κανόνων συνιστά πολιτισμικά αντίρροπη δύναμη στον προσανατολισμό προς τα αποτελέσματα. Οργανισμοί που, στην ουσία, δεν, στοχεύουν στα αποτελέσματα που επισήμως διακηρύσσουν ότι επιδιώκουν έχουν κάθε λόγο να μην επικεντρώνουν, την προσοχή τους σε θέματα αποτελεσματικότητας. Εκ των πραγμάτων, οδηγούνται συνεπώς στον υπερτονισμό των κανόνων. Η έμφαση στους κανόνες με την υπερθέσμιση που παράγει, την υπέρμετρη δηλαδή παραγωγή ρυθμίσεων, εξαιρέσεων και υπο-περιπτώσεων, παρέχει, εξ άλλου, ένα εξαιρετικά αποτελεσματικό εργαλείο άτυπης διοικητικής συμπεριφοράς. Δημιουργώντας κατ' αρχήν έναν 'θεσμικό θόρυβο' παρεμποδίζει τους ενδιαφερομένους να αντιληφθούν με ακρίβεια τις νόμιμες συνθήκες, δηλαδή τα εκατέρωθεν δικαιώματα και υποχρεώσεις. Ταυτόχρονα ανάγει την τελική ατομική πράξη στην ερμηνεία πολλών και ενίοτε αντιφατικών και αλληλοαναιρούμενων διατάξεων άρα μεγιστοποιεί τη διακριτική ευχέρεια του αποφασίζοντος διοικητικού οργάνου.

Οι εκτός δημόσιας διοίκησης ομάδες, οι συναλλασσόμενοι, εθίζονται και εκπαιδεύονται, μέσα από την εν λόγω μαθησιακή διαδικασία, στην παράκαμψη των τυπικών υποχρεώσεών τους δομώντας μια σειρά επί πλέον «συνενοχών». Και αυτές

8 Σωτηρόπουλος Δ. (2007), Κράτος και Μεταρρύθμιση στην Νότια Ευρώπη: Ελλάδα, Ισπανία, Ιταλία, Πορτογαλία, Ποταμός.

οι συνενοχές, εν συνεχεία, δημιουργούν περαιτέρω ανοχές στην παραβίαση των κανόνων και τις άτυπες πρακτικές, ακόμα και όταν δεν προκύπτουν εξ αυτών άμεσα οφέλη για τα συγκεκριμένα υποκείμενα. Έτσι, συντίθεται σταδιακά μια διοικητική κουλτούρα, που είναι ταυτόχρονα και κουλτούρα συναλλαγής του ευρέως κοινού με το δημόσιο, με τον παράγωγο πάντοτε ορθολογισμό της.

δ. Οι δημόσιες πολιτικές χαρακτηρίζονται από αναποτελεσματικότητα. Η προσέγγιση του κράτους μέσα από το πελατειακό πρίσμα, συνιστά, κατά κανόνα απόπειρα παράκαμψης ή ιδιοτελούς αξιοποίησης των τυπικών ρυθμίσεων, άρα συνδέεται πάντοτε με τις έννοιες των ευνοϊκών συνθηκών και της ευκαιρίας, ωθεί τα ιδιοτελώς δρώντα υποκείμενα στην αξιοποίηση της ευνοϊκής συγκυρίας και δημιουργεί μια βραχυχρόνια προοπτική δημόσιας δράσης. Ταυτόχρονα, οι πελατειακές δεσμεύσεις, ενώ ενισχύουν την πολιτική, περιορίζουν την ιεραρχική υπαγωγή και παρεμποδίζουν την υπηρεσιακή εξουσία (και) των πολιτικών προϊσταμένων. Οι συνθήκες αυτές, σε συνδυασμό με την προεκτεθείσα πολιτισμική αδιαφορία για τα αποτελέσματα, αδρανοποιούν και ακυρώνουν τις βασικότερες διοικητικές προϋποθέσεις επιτυχούς άσκησης δημοσίων πολιτικών: το μακροχρόνιο προγραμματισμό, τον έλεγχο υλοποίησης και την αξιολόγηση και ανατροφοδότηση των τελικών αποτελεσμάτων.

4.3 Συμπεράσματα και προτάσεις πολιτικής

Το πολιτισμικό, δομικό και λειτουργικό περιβάλλον που συνοπτικά περιγράφηκε παραπάνω έχει συγκροτηθεί ιστορικά και κατίσχυσε στη μακρά διάρκεια. Το ενδιαφέρον όμως είναι ότι και τις τελευταίες δεκαετίες, επιβιώνει και εξέρχεται κραταίω από τη διαδικασία συμμετοχής της χώρας στις, αργές και αναποτελεσματικές ίσως, υπαρκτές όμως, διαδικασίες της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Παρότι το πολιτικο-διοικητικό σύστημα υφίσταται έναν ορμητικό θρασυισμό και, δευτερογενώς, οργανωτικών πιέσεων από το ενωσιακό επίπεδο, με έντονες επιδράσεις βεμπεριανού πνεύματος στα βασικά του χαρακτηριστικά, όπως συγκροτούνται και αποκρυσταλλώνονται μέσα στην ιστορική πορεία του εξακολουθούν να αναπαράγονται σταθερά.⁹

Η εξαιρετική αυτή ικανότητα αντίστασης σε ισχυρές δομολειτουργικές επιδράσεις (θεσμική ανανέωση, οργανωτικές καινοτομίες κ.λπ.) υποδηλώνει ότι οι βεμπεριανά ανορθολογικές πρακτικές διακινούνται και διαχέονται από μηχανισμούς που δε βρίσκονται στον οργανωσιακό φλοιό του πολιτικο-διοικητικού οικοδομήματος, αλλά θα πρέπει, όπως προελέχθη, να αναζητηθούν πολύ εγγύτερα στον πυρήνα της ατομικής και συλλογικής συμπεριφοράς των δρώντων υποκειμένων: στο επίπεδο της κουλτούρας. Αναπαραγωγή με πολιτισμική αιτιολογία λοιπόν, αλλά και

⁹ Βλ. αντί πολλών: Πασσάς Α., Πετράκη Ε., (2009), 'Η ελληνική διοίκηση στην ενωσιακή πολιτική διαδικασία', σε Πασσάς Α., Τσέκος Θ., (επιμ.), Εθνική Διοίκηση και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση. Η Ελληνική Εμπειρία. Παπαζήσης σσ 143-197, Σπανού Κ. (2001), Ελληνική Διοίκηση και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση, Παπαζήσης.

ενισχυόμενη από τη συλλογική εμπειρία ότι το υφιστάμενο σύστημα πρόσληψης και ερμηνείας της πραγματικότητας και οι συμπεριφορές που προκύπτουν από αυτό είναι ορθά υπό την έννοια ότι διασφαλίζουν την αναπαραγωγή των υποκειμένων, άρα δε χρήζουν ριζικής τροποποίησης. Η διοικητική αναποτελεσματικότητα και η ανεπαρκής άσκηση δημοσίων πολιτικών διαπιστώνονται, όμως, μόνο υπό την οπτική γωνία του βεμπεριανού ορθολογισμού. Από τη σκοπιά του πελατειακού ορθολογισμού το σύστημα λειτουργεί σε καθεστώς υψηλών επιδόσεων.

Οι πολιτισμικές παράμετροι της συλλογικής και ατομικής συμπεριφοράς, η κουλτούρα, μεταβάλλονται αργόσυρτα. Απαιτούνται λοιπόν συστηματικές, πολύπλευρες, συντονισμένες παρεμβάσεις ευαισθητοποίησης και μάθησης για να τροποποιηθεί σε βάθος χρόνου η διοικητική κουλτούρα. Και δεν μπορεί να τροποποιηθεί αντίθετα ή ανεξάρτητα από την κατεύθυνση της ευρύτερης κυρίαρχης κοινωνικής - εθνικής κουλτούρας. Η προοπτική του εγχειρήματος της ευρωπαϊκής ενοποίησης και η επίδραση που αυτή θα ασκήσει σε εθνικό και τομεακό επίπεδο θα είναι καθοριστικές από αυτή τη σκοπιά.

Επειδή όμως οι προαναφερθείσες δυναμικές θα εξελιχθούν σε βάθος χρόνου, απαιτούνται μέσα ταχύρυθμης απόδοσης. Μέσα τα οποία δε στοχεύουν στο να υψώσουν ηθικά και συμπεριφορικά τείχη απέναντι στους πειρασμούς αλλά να επιχειρήσουν να εξαλείψουν, ή, τουλάχιστον, να περιορίσουν τους πειρασμούς, αυτούς. Τέτοια μέσα, θεσμικού, οργανωτικού και διαδικαστικού χαρακτήρα μπορεί να είναι:

α) Ο ριζικός ανασχεδιασμός του πλαισίου παραγωγής δημοσίων πολιτικών. Από την αποσπασματική, διαισθητική και ερμητική επεξεργασία θα πρέπει να οδηγηθούμε, με αξιοποίηση της διεθνούς εμπειρίας και προσαρμογή δοκιμασμένων μεθοδολογιών αλλά και με εγχώρια καινοτομία, σε ένα σχεδιασμό εδραζόμενο στην συστηματικότητα, την τεκμηρίωση, τη διαφάνεια και την συμμετοχή.¹⁰

β) Σε ένα πελατειακό περιβάλλον, όπως αυτό που συνιστά το πεδίο διάδρασης του ελληνικού πολιτικο-διοικητικού συστήματος με την κοινωνία των πολιτών, μόνο η μέγιστη δυνατή διαφάνεια και η μέσω αυτής αμοιβαία εξισορρόπηση των επιμέρους επιδιώξεων των συλλογικών υποκειμένων μπορούν να περιορίσουν τις αποκλίνουσες και ανομικές συμπεριφορές. Λιγότερο ο έλεγχος από τρίτους και περισσότερο οι αμοιβαίοι έλεγχοι των ομόλογων (peer controls) εντός της κοινωνίας των πολιτών μπορούν να επιφέρουν αποτελέσματα στην εμπέδωση της δεοντολογίας προς κάθε κατεύθυνση, την εφαρμογή των κανόνων και τον περιορισμό της διαφθοράς.

γ) Αντίθετα και για τους προαναφερθέντες λόγους, δε θα πρέπει να επιδεικνύεται υπέρμετρη εμπιστοσύνη στους φυσικούς ελεγκτικούς μηχανισμούς και στην

10 Wimmer Maria A, (2011), Open Government in Policy Development: From Collaborative Scenario Texts to Formal Policy Models, σε 7th International Conference on Distributed Computing and Internet Technologies (ICDCIT - 2011), Springer Verlag, Passas A., Tsekos Th. (2009), 'A Procedural Model for Public Deliberation'. In: Tambouris, E., Macintosh, A. (eds.) Electronic Participation, Proceedings of Ongoing Research, Trauner Verlag, Schriftenreihe Informatik, Band 31.

ηθική ενδυνάμωση των χειριστών, ούτε θα πρέπει να αναμένεται ότι τα προβλήματα διαφθοράς και έλλειψης επαγγελματικής δεοντολογίας -αλλά και εκείνα της μειωμένης αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας- θα αντιμετωπισθούν αποκλειστικά με τέτοια μέσα.

δ) Αντ' αυτών, απαιτείται εκτενής χρήση των νέων τεχνολογιών προκειμένου η διοικητική διαδικασία να εκτυλίσσεται δημόσια και να ιχνηλατείται από κάθε ενδιαφερόμενο σε όλα της τα στάδια και ανά πάσα στιγμή (λογική pull: ταχεία και απρόσκοπτη άντληση της κρίσιμης πληροφορίας από τον ενδιαφερόμενο-ελέγχοντα). Τα συστήματα αυτά των διοικητικών αυτοματισμών θα πρέπει επίσης να εφοδιαστούν με μηχανισμούς έγκαιρης προειδοποίησης (whistle - blowing) σε περίπτωση αποκλίσεων από τις προδιαγραφές και τα πρωτόκολλα ενεργειών (λογική push: άμεση προώθηση της κρίσιμης πληροφορίας προς τον ενδιαφερόμενο-ελέγχοντα). Οι ελεγκτικοί αυτοματισμοί θα πρέπει να υποκαταστήσουν το ταχύτερο δυνατό και στη μεγαλύτερη δυνατή έκταση τα υψηλού ρίσκου συστήματα φυσικών ελέγχων.

ε) Παράλληλα θα πρέπει να υπάρξει, όπου αυτό είναι εφικτό, περιορισμός της διακριτικής ευχέρειας του χειριστή ή του αποφασίζοντος οργάνου και η δέσμευσή τους με πρωτόκολλα ενεργειών και, κυρίως, προδιαγραφές αποτελεσμάτων. Όπου ο περιορισμός αυτός δεν είναι εφικτός, η άσκηση της διακριτικής ευχέρειας θα πρέπει να γίνεται υπό συνθήκες πλήρους διαφάνειας και δημοσιότητας.

στ) Τέλος, απαιτείται συνεχής μέριμνα για ενίσχυση της δημόσιας ορατότητας των υλοποιούμενων πολιτικών και προγραμμάτων μέσω της συστηματικής απλούστευσης των διαδικασιών και της ανοικτής διαδικτυακής πρόσβασης σε αυτές και τα διοικητικά, αλλά και πρακτικά αποτελέσματά τους.

5. Ενίσχυση του θεσμικού ρόλου των δημόσιων λειτουργιών και της εξωστρέφειας των δημόσιων οργανισμών

Καλλιόπη Σπανού*

Οι απόψεις που διατύπωσαν οι εισηγητές τοποθετούνται σε διάφορα επίπεδα και εκκινούν από διαφορετικές οπτικές. Και ως προς αυτό, κάθε συνεισφορά, ανεξαρτήτως αν συμφωνούμε ή όχι, είναι πολύ θετική, γιατί είμαστε εδώ για να προβληματιστούμε, να συζητήσουμε. Δεν είμαστε εδώ να ευλογήσουμε τα γένια μας και αυτάρεσκα να κλείσουμε το θέμα σαν να μην άνοιξε ποτέ.

Συγκρατώ, πρώτα από όλα, από τον κύριο Geffray, τον προβληματισμό που μας ανέπτυξε σε σχέση με το ρόλο της καταστολής αφενός και της πρόληψης αφετέρου, μέσω θεσμικών παρεμβάσεων και ρυθμίσεων για τον τρόπο αντιμετώπισης διαφόρων ειδών αντιδεοντολογικής συμπεριφοράς. Είναι επίσης ιδιαίτερα σημαντικό να σκεφτεί καθένας, από τη θέση στην οποία βρίσκεται, όπως είπε και ο κύριος Ιωαννίδης, το πώς φαίνεται ότι λειτουργεί στα μάτια του τρίτου. Πρέπει, δηλαδή, να είμαστε πεπεισμένοι ότι αυτό που κάνουμε είναι σωστό, όχι μόνο για εμάς, αλλά και για τους πολίτες.

Αυτή η εξωστρεφής αντίληψη έρχεται συχνά σε αντίθεση με τα φαινόμενα που παρατηρούνται στο πλαίσιο της λειτουργίας όλων των οργανισμών. Αναπτύσσεται μία τάση εσωστρέφειας, η οποία ξεχνά το εξωτερικό βλέμμα, τον εξωτερικό αποδέκτη της λειτουργίας της υπηρεσίας και, εν τέλει, την αποστολή της. Η τάση στο μικρόκοσμο του εκάστοτε οργανισμού είναι να διαμορφώνει τις δικές του αξίες, τις δικές του προδιαγραφές και να λειτουργεί στη βάση αυτών. Αυτό κινδυνεύει πρακτικά να καταλήξει σε μια λειτουργία «εν κενώ».

Αυτή η φυσική τάση των οργανώσεων πρέπει, όμως, να προληφθεί, να οριοθετηθεί και, κατά κάποιο τρόπο, να αντιστραφεί. Διότι ένας δημόσιος οργανισμός και τα στελέχη του δεν έχουν λόγο ύπαρξης αν δεν εξυπηρετούν την αποστολή του. Είναι σημαντικό, λοιπόν, να συγκρατήσουμε το στοιχείο της εξωστρέφειας, τη συνείδηση της «έξωθεν» καλής μαρτυρίας.

Το πλαίσιο στο οποίο εντάχθηκε η συζήτηση, ότι δηλαδή η διοίκηση δεν είναι μόνη της, αλλά βρίσκεται σε αλληλεπίδραση με την πολιτική και με την κοινωνία, είναι κρίσιμο. Κρίσιμες είναι οι πολιτικές αντιλήψεις και οι αντιλήψεις της πολιτικής, όπως, για παράδειγμα, η έννοια της δημοκρατικής νομιμοποίησης, ή, η αντίληψη της κοινωνίας για το ποιος είναι ο ρόλος της διοίκησης και ποια μπορεί ή πρέπει

* Συνήγορος του Πολίτη, Καθηγήτρια Διοικητικής Επιστήμης, Τμήμα Πολιτικών Επιστημών και Δημόσιας Διοίκησης του Εθνικού και Καποδιστριακού Πανεπιστημίου Αθηνών.

να είναι η σχέση των πολιτών με αυτήν. Η τριαδική σχέση κοινωνίας-πολιτικής-διοίκησης είναι, στην ουσία, το πλαίσιο μέσα στο οποίο πρέπει να εντάξουμε τον προβληματισμό σχετικά με τα θέματα της ηθικής και δεοντολογίας στη δημόσια διοίκηση.

Οι θεσμοί είναι το πλαίσιο της συλλογικής δράσης, όπως αυτή οριοθετείται από κανόνες. Σε αυτούς τους κανόνες οφείλει κάθε θεσμός την ιδιαιτερότητά του. Όταν, λοιπόν, η λειτουργία του ακολουθεί, ή, επηρεάζεται από κανόνες που προσδιορίζουν τη λογική άλλων θεσμών, όταν οι κανόνες ενός θεσμού συγχέονται με τους κανόνες ενός άλλου, δημιουργείται πρόβλημα. Αυτό το στοιχείο πρέπει να είναι στο επίκεντρο της διαπαιδαγώγησης -ή της «κοινωνικοποίησης»- των στελεχών του εκάστοτε θεσμού: πώς, δηλαδή, υπηρετείται η ιδιαιτερότητά του, ποιοι είναι οι κανόνες που την αποτελούν και τους οποίους οφείλουν να σέβονται. Πέραν του σημείου αυτού, την ευθύνη αναλαμβάνουν, κατασταλτικά πλέον, οι διαδικασίες ελέγχου και κυρώσεων.

Η κατανόηση της θεσμικής ιδιαιτερότητας οφείλει να καθοδηγεί τα στελέχη και να διαμορφώνει τις συμπεριφορές τους. Ας δούμε ένα απλό, ίσως προφανές, παράδειγμα.

Στον επιχειρηματικό χώρο, η επιδίωξη ατομικού οφέλους είναι ο βασικός οδηγός. Ποιος θα κατηγορήσει έναν επιχειρηματία επειδή επιδιώκει το κέρδος; Από την άλλη πλευρά, ένας δημόσιος υπάλληλος που επιδιώκει το κέρδος στο δικό του χώρο υπερβαίνει τα όρια και τους κανόνες που πρέπει να προσδιορίζουν τη συμπεριφορά του. Με άλλα λόγια, το να λειτουργεί ένας δημόσιος υπάλληλος με βάση κανόνες ή συμπεριφορές, πρακτικές θεμιτές για έναν άλλο χώρο δεν είναι αποδεκτό στο πλαίσιο της δημόσιας υπηρεσίας.

Υπ' αυτή, λοιπόν, την έννοια, έχουμε μεγάλη ευθύνη στην Ελλάδα για το επίπεδο και την ποιότητα λειτουργίας των θεσμών. Όσοι υπηρετούμε θεσμούς, από όποια θέση και αν γίνεται αυτό, έχουμε την ευθύνη για την τήρηση των κανόνων που συναποτελούν την ιδιαιτερότητα, που ορίζουν την ιδιαίτερη αποστολή του συγκεκριμένου θεσμού.

Στο μέτρο που αυτό δεν εκπληρώνεται, το κενό καταλαμβάνουν άλλες αξίες και τύποι συμπεριφορών που είναι διάχυτοι στην κοινωνία, που ίσως και να είναι θεμιτοί σε άλλο πλαίσιο. Δεν υπάρχει κενό στη φύση. Όπως λέγεται στη γλώσσα των υπολογιστών, επιτρέπουμε τη λειτουργία σε «default mode». Αυτόματες συμπεριφορές, οι οποίες υπάρχουν στην ευρύτερη κοινωνία, θα εισχωρήσουν και θα διαβρώσουν το θεσμό υπονομεύοντας την εκπλήρωση της αποστολής του και θα προκαλέσουν φαινόμενα που συνιστούν διαφθορά.

Δεν πρέπει λοιπόν να αφήνεται στην τύχη η λειτουργία των θεσμών. Αντίθετα, απαιτείται αυτοεπιτήρηση, αυτοέλεγχος και έλεγχος από τους τρίτους. Αυτό είναι, πραγματικά, το πρώτο καθήκον οποιουδήποτε υπηρετεί ένα δημόσιο θεσμό.

Εδώ ακριβώς φθάνουμε στην έννοια της ελληνικής διοικητικής κουλτούρας, στην οποία αναφέρθηκε και ο κύριος Τσέκος, με όλες τις ιδιαιτερότητές της. Αυτή δεν είναι κάτι εντελώς αφηρημένο. Υπάρχουν οργανωτικές προϋποθέσεις, οι οποίες διαμορφώνουν τη συγκεκριμένη διοικητική κουλτούρα. Σε αυτές συμπεριλαμβάνεται η λειτουργία, ή μη, μηχανισμών παρακολούθησης και ελέγχου που πιστοποιούν ότι τηρούνται οι κανόνες και, στην αντίθετη περίπτωση, επιβάλλουν κυρώσεις.

Μόνο κατ'αυτόν τον τρόπο υπηρετείται αποτελεσματικά η συλλογικότητα, πράγμα που είναι και το ζητούμενο στο δημόσιο χώρο, όπως τόνισαν με το δικό τους τρόπο οι εισηγητές. Η συλλογικότητα που προκύπτει από το κοινωνικό συμβόλαιο το οποίο την υπηρετεί.

Αυτό αναζητούμε εν τέλει στην Ελλάδα. Να ενισχύσουμε την αίσθηση της συλλογικότητας, την αίσθηση ότι οι θεσμοί λειτουργούν, όχι για αυτούς που τους στελεχώνουν -εσωστρεφώς-, αλλά γιατί έχουν μία αποστολή να επιτελέσουν -εξωστρεφώς-. Σε αυτή την κατεύθυνση, θα πρέπει να συμφωνήσουμε ότι κάποια στοιχειώδη πράγματα πρέπει να έχουν έτσι και όχι αλλιώς. Αν το καταφέρουμε αυτό, τα άλλα θα είναι απλούστερα. Επομένως, ας τονίσουμε ότι είναι απαραίτητο και κρίσιμο να υπάρχει συνείδηση του θεσμικού μας ρόλου. Μόνο βάσει αυτού μπορούν και πρέπει να αξιολογούνται οι συμπεριφορές ως δεοντολογικές, ή μη.



ΜΕΡΟΣ ΤΡΙΤΟ

**ΜΗΧΑΝΙΣΜΟΙ ΕΛΕΓΧΟΥ
ΚΑΙ ΚΥΡΩΣΕΩΝ**

1. Θεσμικές εγγυήσεις για την προώθηση της ηθικής και της δεοντολογίας στο δημόσιο βίο: ο ρόλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου στην Ελλάδα

Ιωάννης Κάρκαλης*

Αξιότιμες κυρίες και κύριοι, “that a peasant becomes king does not render the kingdom democratic” είχε κάποτε πει ο Woodrow Wilson, 28^{ος} Πρόεδρος των ΗΠΑ, υπαινισσόμενος ότι δεν είναι αρκετό το να επιτρέψουμε σε κάθε πολίτη, κατά το μέτρο της αξίας του, χωρίς διάκριση καταγωγής, τάξης ή άλλη, να αναλάβει υψηλά δημόσια αξιώματα, για να είναι το πολίτευμα μας δημοκρατικό. Η ηθική και η δεοντολογία στη δημόσια διακυβέρνηση εγκαθίστανται μόνο μέσα από την ίδρυση, την ενδυνάμωση και το διαρκή εκσυγχρονισμό των θεσμών. Θα πρέπει να φροντίζουμε να υπάρχουν και να λειτουργούν οι θεσμοί. Αυτό είναι το βασικότερο από όλα για να μπορέσουμε να προχωρήσουμε σε μία καλύτερη δημόσια ζωή, σε ένα καλύτερο κράτος.

Στο πλαίσιο αυτό, τα τελευταία χρόνια έχουν γίνει στην Ελλάδα διάφορες προσπάθειες θεσμικής μεταρρύθμισης ή εισαγωγής νέων θεσμικών μορφωμάτων. Υπάρχει όμως ένας θεσμός που αναφέρεται ευθέως στην ιστορική γένεση του νεότερου ελληνικού κράτους και αυτός είναι το ανώτατο δημοσιονομικό δικαστήριο, το Ελεγκτικό Συνέδριο, μαζί με την ανώτατη ανεξάρτητη εισαγγελική αρχή, που συλλειτουργεί στους κόλπους του, τη Γενική Επιτροπεία της Επικρατείας, όπου και έχω την τιμή να υπηρετώ.

Όπως ενδεχομένως γνωρίζετε, όλα τα κράτη, ακόμη και αυτά που δε φημίζονται για την ουσιαστική δημοκρατική τους ταυτότητα, έχουν ελεγκτικούς θεσμούς, ανώτατα ελεγκτικά ιδρύματα. Το ελληνικό ανώτατο ελεγκτικό ίδρυμα, το Ελεγκτικό Συνέδριο, είναι ένα από τα τρία ανώτατα δικαστήρια της ελληνικής έννομης τάξης, ιδρυθέν με βάση το γαλλικό μοντέλο, την αρχική νόρμα της Cour des Comptes. Το ελληνικό Ελεγκτικό Συνέδριο όμως εξελίχθηκε σε ανώτατο δικαστήριο, καθόσον οι αποφάσεις του δεν προσβάλλονται στο Συμβούλιο της Επικρατείας, κατά ρητή συνταγματική επιταγή.

* Αντεπίτροπος της Επικρατείας, Ελεγκτικό Συνέδριο.

Θα σας πω, σε γενικές γραμμές, ποιες είναι οι αρμοδιότητες του Ελεγκτικού Συνεδρίου, ενός θεσμού ο οποίος παίζει ένα σημαντικό ρόλο στη δημόσια ζωή της χώρας, θα μπορούσε, δε, να παίξει, στη σημερινή συγκυρία, ένα ρόλο ακόμη σημαντικότερο.

Το Ελεγκτικό Συνέδριο, καταρχάς, λειτουργεί σαν δικαστήριο, δηλαδή είναι δικαστικά οργανωμένο. Αυτό όμως καθόλου δε σημαίνει ότι δεν έχει ελεγκτικές δομές.

Οι ελεγκτικές δομές είναι απόλυτα αναγκαίες στη σύγχρονη Ευρώπη, αλλά και στη σύγχρονη διεθνή πραγματικότητα. Το Ελεγκτικό Συνέδριο συνεργάζεται και μάλιστα πολύ καλά, με το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, που δεν είναι δικαστήριο, αλλά ελεγκτικό σώμα κολεγιακής οργάνωσης, καθώς και με άλλα ανώτατα ελεγκτικά ιδρύματα, που μπορεί να είναι ή και να μην είναι δικαστήρια, στην Ευρώπη και σε ολόκληρο τον κόσμο. Μετέχει, όπως όλα τα ελεγκτικά αυτά ιδρύματα, στο EUROSAI (European Organization of Supreme Audit Institutions) και στο INTOSAI (International Organization of Supreme Audit Institutions).

Έχει, λοιπόν, εκείνες τις δομές που απαιτούνται για να μπορεί να συνεργαστεί με τα ιδρύματα αυτά, αλλά έχει και δικαστική δομή και οργάνωση, γιατί αυτή κρίθηκε από το συνταγματικό νομοθέτη ότι ήταν η ορθότερη για να μπορέσει να λειτουργήσει στην Ελλάδα και να προστατεύσει το δημόσιο χρήμα.

Οι αρμοδιότητες του Ελεγκτικού Συνεδρίου διακρίνονται σε τρεις θεματικές κατηγορίες: α) ελεγκτικές, β) γνωμοδοτικές και γ) δικαιοδοτικές. Και οι τρεις αρμοδιότητες είναι δικαστικές, δεδομένου ότι η λειτουργική εποπτεία τους και η τελική τους έκφραση ανάγεται σε δικαστικούς σχηματισμούς, οι οποίοι δίνουν και τις αναγκαίες κατευθύνσεις με τις νομολογιακές επιλογές που προκρίνουν ως ορθές σε κάθε περίπτωση.

Η παλαιότερη ελεγκτική αρμοδιότητα είναι εκείνη του προληπτικού ελέγχου δαπανών, ένα μοντέλο που δεν απαντάμε πολύ συχνά στην Ευρώπη και που έχει να κάνει με τον έλεγχο του χρηματικού εντάλματος ακριβώς πριν αυτό πληρωθεί.

Πριν από την πληρωμή κάθε χρηματικού εντάλματος, διενεργείται από τις Υπηρεσίες Επιτρόπου, οι οποίες είναι ελεγκτικές μονάδες του Ελεγκτικού Συνεδρίου αποτελούμενες από δικαστικούς υπαλλήλους, έλεγχος νομιμότητας και κανονικότητας. Αν διαπιστωθεί ότι η διαδικασία που έχει προηγηθεί είναι μη νόμιμη, τότε, εφόσον η ελεγχόμενη υπηρεσία επιμένει, δημιουργείται δημοσιονομική διαφορά, η οποία παραπέμπεται προς επίλυση στον αρμόδιο δικαστικό σχηματισμό του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

Αυτή η αρμοδιότητα είναι πάρα πολύ παλιά. Κρίθηκε πρόσφατα ότι πρέπει να αφορά σε ορισμένα μεγαλύτερα χρηματικά ποσά και όχι μη σημαντικά για τη δημόσια διαχείριση οικονομικά μεγέθη και το θεωρώ εύλογο. Είναι, όμως, σημαντική στο μέτρο που προφυλάσσει και διαπαιδαγωγεί τη δημοσιονομικά ελεγχόμενη διοίκηση. Παρά το γεγονός ότι το μοντέλο αυτό δεν απαντάται αυτούσιο σε άλλες

χώρες στην Ευρωπαϊκή Ένωση, έχει, ωστόσο, μία ιστορία και λειτουργεί ως σήμερα σε αρκετά ικανοποιητικό βαθμό.

Αναφερόμαστε, στο πλαίσιο του παρόντος επιστημονικού διαλόγου, στην ηθική και τη δεοντολογία στη σύγχρονη δημόσια διοίκηση και σίγουρα η διαχείριση του δημοσίου χρήματος εμπεριέχει και ηθική και δεοντολογία, τουλάχιστον οφείλει να εμπεριέχει. Οφείλω, όμως, να παρατηρήσω, αναφορικά με την προαναφερθείσα μορφή ελέγχου, ότι η ποσοτική αποτύπωση, καθώς και η ποιότητα της ηθικής και της δεοντολογίας στη δημόσια διαχείριση, εξαρτάται σε πολύ μεγάλο βαθμό, ίσως προεχόντως, από το νομοθέτη. Γιατί; Αυτό έχει σημασία να γίνει κατανοητό. Διότι η διαδικασία πληρωμής είναι διαδικασία πρωτίστως νομική και όχι οικονομική, όπως, ενδεχομένως, θα υπολάμβανε εσφαλμένα ο μη μυημένος στο δημοσιονομικό δίκαιο. Αν λοιπόν ο νομοθέτης καταστήσει το ελεγκτέο πλαίσιο κανόνων δικαίου, του οποίου (πλασιού) η εφαρμογή αποτελεί *conditio sine qua non* προκειμένου να διενεργηθεί μια δαπάνη, λιγότερο λεπτομερές, ή, αν δε θεσπίσει αποτελεσματικό νομικό πλαίσιο διαχείρισης, ο έλεγχος της ορθής εφαρμογής του από το Ελεγκτικό Συνέδριο κατά τον προληπτικό έλεγχο δαπανών δεν αποτρέπει τη μη χρηστή δημοσιονομική εκταμίευση. Είπα όχι τυχαία «μη χρηστή», διότι νόμιμη θα είναι, απλώς το νόμιμο δε θα είναι ηθικό στην περίπτωση αυτή. Τότε, δύναται να εμφιλοχωρήσει διαφθορά, χωρίς το Ελεγκτικό Συνέδριο να μπορεί να αντιδράσει, στο μέτρο που ελέγχει την τήρηση της διαδικασίας, της οποίας η ορθή εφαρμογή τεκμαίρεται κατά το νομοθέτη ότι διασφαλίζει τη χρηστή δημοσιονομική διαχείριση. Για να το πούμε πιο απλά, μοιάζει η περίπτωση αυτή με την αδυναμία των εισαγγελικών αρχών να παρέμβουν αποτελεσματικά για τη δίωξη μιας συμπεριφοράς, αποδοκιμαστέας κατά το κοινό περί δικαίου αίσθημα, όταν ο νομοθέτης δεν έχει τυποποιήσει σε ορισμένη αντικειμενική υπόσταση την αποδοκιμαστέα συμπεριφορά ως έγκλημα.

Η δεύτερη ελεγκτική διαδικασία είναι αυτή του προσυμβατικού ελέγχου. Είναι μία διαδικασία σχετικά πρόσφατη, την επέλεξε αρχικά ο νομοθέτης κατά τη δεκαετία 1990 - 2000 και ακολούθησε, μετά τη συνταγματική αναθεώρηση του έτους 2001, η κατοχύρωσή της στο Σύνταγμα.

Πρόκειται για προληπτικό έλεγχο και στην περίπτωση αυτή, μόνο που ο αυτός έλεγχος γίνεται απευθείας από δικαστικούς σχηματισμούς και αφορά σε συμβάσεις έργων, προμηθειών και υπηρεσιών μεγάλης οικονομικής αξίας. Η δημιουργούμενη δημοσιονομική διαφορά δικάζεται από δικαστικό σχηματισμό ανώτερου βαθμού. Η περιοχή των συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας έργων, προμηθειών και υπηρεσιών είναι προφανώς πεδίο υψηλής επικινδυνότητας για φαινόμενα διαφθοράς και, συνεπώς, η αρμοδιότητα αυτή είναι ένας ισχυρός θεσμός εναντίον της διαφθοράς.

Έχω την τιμή να μετέχω ως Αντεπίτροπος Επικρατείας στο αρμόδιο τμήμα, το VI Τμήμα του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Στο Τμήμα προεδρεύει Αντιπρόεδρος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, ως Πρόεδρος, και μετέχουν ακόμη δύο Σύμβουλοι και δύο

Πάρεδροι του Ελεγκτικού Συνεδρίου, οι μεν Σύμβουλοι με αποφασιστική, οι δε Πάρεδροι με γνωμοδοτική ψήφο. Ο Αντεπίτροπος Επικρατείας εκπροσωπεί το Γενικό Επίτροπο της Επικρατείας, τον οποίο και αναπληρώνει. Ο Γενικός Επίτροπος της Επικρατείας, ως γενικός δημοσιονομικός εισαγγελέας, παρίσταται υπέρ του δημοσίου συμφέροντος και έχει δικαίωμα να ασκήσει ένδικα μέσα κατά της απόφασης του Τμήματος, αν κρίνει ότι συντρέχει σχετικός λόγος προάσπισης του, ενώ συγχρόνως εκφέρει πρόταση από έδρας επί όλων των ανακυπτόντων ζητημάτων και υποβάλλει ερωτήσεις στα διάδικα μέρη. Αξίζει πραγματικά τον κόπο όλοι οι ενασχολούμενοι με το ευρύτερο δημόσιο δίκαιο, καθώς και οι επιφορτισμένοι με τη δημόσια διαχείριση να παρακολουθήσουν, έστω μία φορά, τη διαδικασία, για να δουν πόσο σημαντικά συμβάλλει όλο αυτό το σύστημα στην πρόληψη της μη νόμιμης εκροής δημόσιου χρήματος στο πεδίο των συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας έργων, προμηθειών και υπηρεσιών. Και, βεβαίως, για να γίνει και κατανοητό τι θα πει διαφάνεια στη δημόσια διαχείριση και γιατί είναι σημαντικό το ότι ένα δικαστήριο - και μάλιστα ανώτατο - έχει αυτόν το θεσμικό ρόλο και το ότι η διαδικασία αυτή διεξάγεται στο ακροατήριο, όπου παρίστανται τα εμπλεκόμενα μέρη (αναθέτουσα αρχή, εποπτευόμενες φορείς, νομικά και φυσικά πρόσωπα που έχουν το απαιτούμενο έννομο συμφέρον).

Η τρίτη ελεγκτική διαδικασία είναι αυτή του καταστατικού ελέγχου των λογαριασμών. Όταν η δαπάνη έχει διενεργηθεί, δηλαδή τα χρήματα έχουν δοθεί, επομένως έχουν υπάρξει οι στο δημοσιονομικό δίκαιο καλούμενοι λογαριασμοί, ο διαχειριστής δημόσιος υπόλογος οφείλει λογοδοσία. Η λογοδοσία αυτή είναι μια σύνθετη ελεγκτική διαδικασία, η οποία μπορεί να οδηγήσει είτε στην απαλλαγή του υπολόγου που διαχειρίζεται το δημόσιο χρήμα, είτε στον καταλογισμό του, οπότε ανοίγει η δικαστική οδός για να τεκμηριωθεί αν πράγματι ευθύνεται ή δεν ευθύνεται ο δημόσιος υπόλογος που αναμειγνύεται στη συγκεκριμένη διαχείριση, εκκινεί δηλαδή η δημοσιονομική δίκη επί καταστατικού ελεγκτικού αντικειμένου.

Στη διαδικασία καταστατικού ελέγχου μετέχουν και οι δικαστικοί υπάλληλοι και οι δικαστικοί λειτουργοί του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Το πρώτο στάδιο του ελέγχου των λογαριασμών διενεργείται από τους δικαστικούς υπαλλήλους του Ελεγκτικού Συνεδρίου, ενίοτε δε και από άλλους, μη δικαστικούς υπαλλήλους, το δε δεύτερο στάδιο, η εκδίκαση της υπόθεσης, από τους δικαστικούς λειτουργούς.

Το αμιγώς δικαιοδοτικό τμήμα των δικαστικών αρμοδιοτήτων του Ελεγκτικού Συνεδρίου, πάντως, είναι εκείνο που έχει να κάνει με την εκκίνηση δίκης στο ακροατήριο, χωρίς ωστόσο να παραγνωρίζεται ότι δίκη συνιστά και η εν συμβουλίω κρίση της δημοσιονομικής διαφωνίας κατά τον προληπτικό έλεγχο δαπανών, καθώς και η κατά το πρώτο (ελεγκτικό) στάδιο του προσυμβατικού ελέγχου διαδικασία, που προαναφέρθηκαν. Στο τμήμα αυτό (δικαιοδοτικό) περιλαμβάνονται οι συνταξιοδοτικές διαφορές, οι δίκες καταλογισμών και οι δίκες επί αιτήσεων του Γενικού Επι-

τρόπου της Επικρατείας για καταλογισμούς (ζημίας, ανατιολόγητης περιουσιακής ωφέλειας κ.λπ.).

Στο πεδίο της δικαιοδοσίας υφίστανται σημαντικές αρμοδιότητες αντιδιαφοράς, όπως η προαναφερόμενη αρμοδιότητα καταλογισμού ανατιολόγητης περιουσιακής ωφέλειας μετά από δήλωση περιουσιακής κατάστασης ορισμένου υπόχρεου φυσικού προσώπου. Για παράδειγμα, αν ένας υπόχρεος δημόσιος υπάλληλος υποβάλει περιουσιακή δήλωση και διαπιστωθεί η ύπαρξη ενός χρηματικού ποσού που δεν αιτιολογείται με βάση τις πηγές εισοδημάτων του, η Γενική Επιτροπεία της Επικρατείας, ως αρμόδια δημοσιονομική εισαγγελική αρχή, θα εισαγάγει αίτηση καταλογισμού του στο αρμόδιο τμήμα, όπου, αντιστρεφόμενου του βάρους απόδειξης, θα πρέπει ο καθού η αίτηση υπάλληλος να αποδείξει, προκειμένου να απαλλαγεί, από πού προσπορίστηκε το καταλογιζόμενο χρηματικό όφελος.

Αυτή είναι μια εξαιρετικά σημαντική αρμοδιότητα αντιδιαφοράς, η οποία προάγει την ηθική και τη δεοντολογία στο δημόσιο βίο. Και, εφόσον καταφέρουμε κάποια στιγμή να εξορθολογήσουμε το σύστημα, έτσι ώστε όλη αυτή η διαδικασία να μην είναι μεγάλη ταλαιπωρία για όλους εμάς που υποβάλλουμε δηλώσεις πόθεν έσχες, πιστεύω ότι θα μπορέσουμε να επιτύχουμε και πολύ καλύτερα αποτελέσματα.

Σε ότι αφορά τις δυο γνωμοδοτικές αρμοδιότητες του Ελεγκτικού Συνεδρίου, θα περιοριστώ, προκειμένου να είμαι και εντός του χρονικού πλαισίου της εισήγησης, κύριε Πρόεδρε, να αναφερθώ μόνο στην Ετήσια Έκθεση του Ελεγκτικού Συνεδρίου και την Έκθεση επί του απολογισμού και του ισολογισμού.

Αυτές είναι δύο σημαντικές αρμοδιότητες, οι οποίες στο εξωτερικό έχουν λάβει την πραγματική θεσμική τους διάσταση, αφού αποτελούν την αφετηρία του πολιτικού και κοινωνικού διαλόγου για τα δημοσιονομικά θέματα. Είναι σημαντικό και στην Ελλάδα να γίνει κατανοητό ότι η Ετήσια Έκθεση του Ελεγκτικού Συνεδρίου και η Έκθεση επί του απολογισμού και του ισολογισμού μπορούν και πρέπει να είναι το κοινά αποδεκτό από όλους τους εμπλεκόμενους στη δημοκρατική διακυβέρνηση φορείς δεδομένο για την ανάπτυξη διαλόγου και, στο μέτρο αυτό, η θεσμικά αναγκαία παράμετρος λήψης των σημαντικών αποφάσεων. Στη Γαλλία, νομίζω ότι το σύστημα λειτουργεί αρκετά αποτελεσματικότερα. Και εδώ, όμως, δεν είμαστε πολύ μακριά από το να παράξουμε αξιόλογα αποτελέσματα. Αρκεί να γίνει κατανοητό ότι το Ελεγκτικό Συνέδριο, ως ανεξάρτητος και εξωτερικός ελεγκτής, αποτελεί θεσμική εγγύηση αμεροληψίας και αντικειμενικότητας, ότι, απλά, διαπιστώνει, δεν παίρνει θέση. Από εκεί και πέρα, η αξιολόγηση των διαπιστώσεων και ο διάλογος και ο προβληματισμός για την εξεύρεση λύσεων είναι κάτι άλλο, εντελώς ξεχωριστό.

Κλείνοντας θα ήθελα να τονίσω ότι το Ελεγκτικό Συνέδριο και η Γενική Επιτροπεία της Επικρατείας, ως η ανεξάρτητη δικαστική αρχή που το στηρίζει στο έργο του με τις δημοσιονομικές εισαγγελικές της παρεμβάσεις, εκμοντερνίζονται

διαρκώς με εισαγωγή μοντέρνων εργαλείων ελέγχου και απονομής δημοσιονομικής δικαιοσύνης. Να αναφέρω, για παράδειγμα, ότι το VI Τμήμα του Ελεγκτικού Συνεδρίου, στο οποίο είμαι ο αρμόδιος Αντεπίτροπος Επικρατείας, μπορεί σήμερα να υπερηφανεύεται ότι απονέμει δημοσιονομική δικαιοσύνη μέσα σε χρονικό διάστημα καταρχήν τριάντα ημερών από τη διάσκεψη της υπόθεσης και ότι προσδιορίζει άμεσα κάθε υπόθεση που κατατίθεται. Και, βεβαίως, μιλάμε για υποθέσεις εξαιρετικά σημαντικές και ιδιαζόντως δύσκολες στην επεξεργασία τους. Θεωρώ ότι αυτό είναι σημαντικό επίτευγμα, σε μία εποχή που η Ελλάδα - και όχι μόνο - καταδικάζεται από το Δικαστήριο του Στρασβούργου για καθυστερήσεις και που ακόμη και το ίδιο το Δικαστήριο του Στρασβούργου αδυνατεί να απονεμίσει δικαιοσύνη στο χρονικό πλαίσιο που απαιτεί να το πράττουν τα άλλα δικαστήρια.

Το Ελεγκτικό Συνέδριο, ωστόσο, το έχει πετύχει, αφενός, λόγω της καλής οργάνωσης και της μοντέρνας υλικής υποδομής, που τα τελευταία 10 χρόνια καταφέραμε να αποκτήσουμε, με ένα ολοκληρωμένο πληροφοριακό σύστημα, το οποίο υπάρχει και λειτουργεί και είμαστε τώρα στη διαδικασία και να το αναβαθμίσουμε για να μπορέσουμε να προχωρήσουμε ακόμα πιο πέρα και, αφετέρου, λόγω του άριστου στελεχικού δυναμικού του και της καλής συνεργασίας που έχουμε και που επιθυμούμε να έχουμε με τα άλλα δικαστήρια, αλλά και με την ελεγχόμενη διοίκηση. Είναι αξιοσημείωτο και πρέπει να τονισθεί ότι τα δύο ανώτατα δικαστήρια του ευρύτερου δημόσιου δικαίου, το Ελεγκτικό Συνέδριο και το Συμβούλιο της Επικρατείας, είναι ιδιαίτερα προσεκτικά σε νομολογιακά ζητήματα που, ενδεχομένως, μπορούν να δημιουργήσουν διαφορετική τοποθέτηση επί κοινού ή επικαλυπτόμενου ζητήματος. Ελπίζουμε ότι, στα χρόνια που έρχονται, η προσέγγιση των θεσμών και η αποτελεσματικότητα ενός εκάστου θα παρουσιάσουν ακόμη καλύτερα αποτελέσματα.

2. Δεοντολογικοί κώδικες και διαχείριση της σύγκρουσης συμφερόντων: για μια καλύτερη διακυβέρνηση της διοίκησης

*Lionel Benaïche**

Στη Γαλλία έχουμε μηχανισμούς ελέγχου που είναι ήδη δοκιμασμένοι. Υπάρχει ο διοικητικός έλεγχος, ο ιεραρχικός, ο έλεγχος της ιεραρχίας, διαθέτουμε και κείμενα στα οποία στηρίζονται οι έλεγχοι αυτοί. Ειδικότερα, για τους δημόσιους υπαλλήλους έχουμε και το καταστατικό της δημόσιας διοίκησης, ένα καταστατικό το οποίο υπεγράφη το 1945, αμέσως μετά το Β' Παγκόσμιο Πόλεμο και περιλαμβάνει τα θεμελιώδη δικαιώματα, τις υποχρεώσεις και τα καθήκοντα των δημοσίων υπαλλήλων.

Οι υποχρεώσεις τους έχουν συμπεριληφθεί σε ένα κείμενο και αποσαφηνίζονται με άλλα κείμενα ή νόμους, εγκυκλίους, κανονισμούς, ή με εσωτερικές οδηγίες και έγγραφα της διοίκησης. Όσον αφορά στην υλοποίηση αυτών των ελέγχων από την ιεραρχία, υπάρχουν εγγυήσεις που διασφαλίζουν την υλοποίηση αυτών των ελέγχων υπό τη μορφή των πειθαρχικών διαδικασιών, οι οποίες με τη σειρά τους βασίζονται σε αυστηρές αρχές.

Κατ' αρχήν, θα πρέπει να έχει διαπιστωθεί μία παραβίαση των υποχρεώσεων που έχει ένας υπάλληλος, είτε πρόκειται για υποχρέωση εχεμύθειας, είτε για μη τήρηση της αρχής της εμπιστευτικότητας, αρχές που οφείλουν να τηρούν οι δημόσιοι υπάλληλοι, είτε πρόκειται για παραβίαση εκπλήρωσης οιασδήποτε υποχρέωσης.

Τούτο σημαίνει ότι ο δημόσιος υπάλληλος δεν επιτρέπεται να δρα με γνώμονα το δικό του συμφέρον στο πλαίσιο ενός δημοσίου φορέα ή όταν ελέγχει έναν άλλο ιδιωτικό φορέα, και ούτε του επιτρέπεται να αναπτύσσει σχέσεις έμμεσες ή άμεσες, κάτι που θα δημιουργούσε δυσκολίες, ορισμένες φορές, στη διεξαγωγή του ελέγχου.

Η παραβίαση αυτών των υποχρεώσεων μπορεί να έχει ως αποτέλεσμα ένα ποινικό αδίκημα. Αυτό το αποφασίζει ο εισαγγελέας, ο οποίος εκτιμά και τη συνέχεια που πρέπει να υπάρξει σχετικά. Αυτό το πειθαρχικό αδίκημα δεν ορίζεται με αυστηρό τρόπο. Δεν υπάρχουν σχετικά κείμενα, πρόκειται για μια ευρεία έννοια, και είναι τα διοικητικά δικαστήρια και, κάποιες φορές, τα ποινικά, αυτά που θέτουν τα όρια. Δεν προσδιορίζεται, σε αντίθεση με το ποινικό αδίκημα που είναι πολύ

* Γενικός Γραμματέας Κεντρικής Υπηρεσίας Πρόληψης της Διαφθοράς, Υπουργείο Δικαιοσύνης Γαλλίας

σοβαρότερο. Μια παραβίαση, για να χαρακτηριστεί ως ποινικό αδίκημα, θα πρέπει να περιγράφεται μέσα σε συγκεκριμένα κείμενα.

Δεν μπορεί να ενεργοποιηθεί η ποινική οδός αν δεν υπάρχει τέτοιος ορισμός του αδικήματος μέσα σε κάποια κείμενα. Δεν υπάρχει καμία ποινή δίχως την ύπαρξη αντίστοιχου άρθρου του ποινικού κώδικα. Αυτή είναι η βασική αρχή του ποινικού δικαίου το οποίο είναι ένα πολύ αυστηρό δίκαιο ως προς την ερμηνεία του. Δεν είναι δυνατή καμία παρέκκλιση πέραν των όσων αναφέρονται και δεν μπορεί να γίνει ερμηνεία αυτού, ή, κατ' αναλογία ερμηνεία. Υπάρχει μια ποινική διαδικασία η οποία μπορεί να κινηθεί. Σύμφωνα με αυτήν υπάρχουν κάποιοι τυπικοί κανόνες, οι οποίοι πρέπει να τηρούνται, όπως προστασία των δικαιωμάτων των δημοσίων υπαλλήλων και παροχή συγκεκριμένων δικαιωμάτων, όπως πρόσβαση στο φάκελό τους, το δικαίωμα να διατυπώνουν τα σχόλια τους σχετικά με τις παρατηρήσεις της ιεραρχίας, να κάνουν προσφυγή ενάντια στην ίδια την απόφαση σε περίπτωση διάστασης απόψεων.

Θα πρέπει ομοίως να σας πω ότι αυτό το πειθαρχικό παράπτωμα μπορεί να λειτουργήσει σωρευτικά με ένα άλλο αδίκημα είτε πρόκειται για αστικό, είτε για διοικητικό αδίκημα. Πρόκειται για την αρχή των αθροιστικών ποινών.

Η αρμόδια πειθαρχική αρχή λειτουργεί απολύτως ανεξάρτητα από την ποινική δικαστική αρχή. Μπορεί να υπάρχουν ταυτόχρονα δύο αποφάσεις, ενίοτε αντιφατικές και, βάσει της μιας, να επιβληθεί μία πειθαρχική ποινή στο δημόσιο υπάλληλο, ενώ έχει απαλλαγεί - αθωωθεί στο ποινικό.

Για να καταδικαστεί, θα πρέπει το ποινικό δικαστήριο να έχει διαπιστώσει ότι ο υπάλληλος έχει διαπράξει αυτές τις πράξεις. Στη συνέχεια μπορούμε να περάσουμε στο διοικητικό επίπεδο.

Η παραβίαση δεοντολογικών αρχών, ορισμένες φορές, συνιστά ποινικό αδίκημα και μάλιστα είναι πιο συχνές απ' ό,τι φανταζόμαστε. Η παραβίαση του επαγγελματικού απορρήτου αποτελεί ένα πειθαρχικό αδίκημα που αναφέρεται και στον ποινικό κώδικα και η διοίκηση μπορεί να ασκήσει λόγω αυτού ποινική δίωξη. Αυτή η ποινική δίωξη γίνεται με παραπομπή στον εισαγγελέα ενός σημειώματος σχετικά με την εν γένει πειθαρχική διαδικασία, το οποίο περιλαμβάνει τον ποινικό χαρακτηρισμό των επιλήψιμων πράξεων του δημοσίου υπαλλήλου.

Ο Εισαγγελέας παίρνει αυτά τα έγγραφα και έχει το δικαίωμα, όπως και τα αρμόδια δικαστήρια που έχουν αναλάβει την υπόθεση, να διαφοροποιήσουν το χαρακτηρισμό των πράξεων. Η υπόθεση παραπέμπεται στον αρμόδιο εισαγγελέα, ο οποίος μπορεί να αλλάξει, εφόσον το επιθυμεί, το χαρακτηρισμό της πράξης και η δικαστική αρχή κάνει τον έλεγχο και ξεκινά τη δικαστική διαδικασία. Η σχετική νομοθεσία μπορεί και αυτή στη συνέχεια να αλλάξει το χαρακτηρισμό. Ο νομικός χαρακτηρισμός της πράξης αναφέρεται σε ένα γεγονός μιας συγκεκριμένης χρονικής στιγμής, αλλά είναι προφανές ότι τα γεγονότα αυτά ενδέχεται να διαφορο-

ποιηθούν κατά τη διάρκεια της δικαστικής διερεύνησης, συνεπώς είναι απολύτως φυσιολογικό να υπάρχει η δυνατότητα αναθεώρησης του ποινικού χαρακτηρισμού.

Ο αρμόδιος δικαστής μπορεί να αποφασίσει τη διενέργεια έρευνας ή να ορίσει έναν τακτικό ανακριτή για να διερευνήσει την υπόθεση, ή, μπορεί επίσης να μη δώσει συνέχεια και να τη βάλει στο αρχείο, να ενημερώσει σχετικά τη δημόσια διοίκηση, οπότε αυτή είναι ελεύθερη να προχωρήσει ή όχι τη δίωξη. Η δημόσια διοίκηση μπορεί να καταδικάσει τον υπάλληλο και να λάβει πειθαρχικά μέτρα, παρά το γεγονός ότι δεν έχει δοθεί συνέχεια σε ποινικό επίπεδο. Αυτές όμως είναι οι ιδιαιτερότητες του πειθαρχικού ελέγχου.

Αυτό που θα ήθελα να σας πω αφορά στην Κεντρική Υπηρεσία Πρόληψης της Διαφθοράς (SCPC) κάτι που σας ενδιαφέρει. Είμαστε μία Αρχή υπό το Υπουργείο Δικαιοσύνης, θεσμικά δεν είμαστε μία ανεξάρτητη διοικητική Αρχή, αλλά, στην πράξη, έχουμε απόλυτη πνευματική ανεξαρτησία. Η Αρχή αυτή δημιουργήθηκε με νόμο το 1993 με στόχο την καταπολέμηση της διαφθοράς. Ο σχετικός νόμος ψηφίστηκε στη Γαλλία λόγω της πίεσης, εξαιτίας πολλών σκανδάλων διαφθοράς. Ήταν η λεγόμενη περίοδος των σκανδάλων, όπου ανέκυψαν πολλές υποθέσεις χρηματοδότησης των πολιτικών κομμάτων μέσω ψευδών τιμολογίων ή μέσω μελετητικών γραφείων με τα οποία είχαν σχέση τα κόμματα. Αυτές ήταν οι πρώτες σημαντικές υποθέσεις διαφθοράς που αντιμετώπισε η δικαιοσύνη στη Γαλλία.

Είμαστε ένα διυπουργικό όργανο, δηλαδή δουλεύουμε με όλο τον κρατικό μηχανισμό, πράγμα που εγγυάται το διεπιστημονικό μας χαρακτήρα. Θα πρέπει όμως να υπάρχει συνεχής συνεργασία σε επίπεδο εμπειρογνωμοσύνης, ώστε να ανιχνεύονται οι περιπτώσεις διαφθοράς και οι διαγνώσεις να είναι όσο το δυνατόν πιο ακριβείς.

Ο φορέας μας είναι απολύτως ανεξάρτητος και είναι αρχή συμβουλευτική. Παρέχουμε υπηρεσίες συμβούλου σε πολλές διοικητικές αρχές, σε ανώτατα στελέχη του δημοσίου, σε προέδρους δημοσίων επιχειρήσεων, προέδρους πανεπιστημίων, φορείς δημόσιας υγείας ή υγιεινής, υπουργούς οι οποίοι απευθύνονται σε εμάς για να γνωμοδοτήσουμε σε διάφορες υποθέσεις.

Γνωμοδοτούμε βάσει φακέλων οι οποίοι μας διαβιβάζονται σχετικά με περιστατικά διαφθοράς ή παρεμφερή (άσκηση επιρροής, παράνομη εμπλοκή συμφερόντων, κατάχρηση, ευνοιοκρατία, διάφορα αδικήματα τα οποία συνδέονται, για παράδειγμα, με την ανάθεση δημοσίων συμβάσεων.) Δεν πρόκειται για μαζικά περιστατικά, αλλά αυτά τα αδικήματα υπάρχουν.

Είμαστε, λοιπόν, ένα εξειδικευμένο συμβουλευτικό όργανο και γνωμοδοτούμε προς όλες τις διοικητικές αρχές, αλλά και τις δικαστικές αρχές. Πέραν της αρωγής που προσφέρουμε στις δικαστικές αρχές, είμαστε ένας κρατικός διεπιστημονικός φορέας στην υπηρεσία των δημοσίων υπηρεσιών και στην υπηρεσία του δημοσίου γενικότερα.

Βεβαίως, δεν αποφαινόμεστε περί της ευθύνης. Δε λέμε «η υπόθεση είναι στημένη», δεν υποδεικνύουμε τους υπεύθυνους, απλώς αποφαινόμεστε κατά πόσο μέσα στο φάκελο υπάρχουν ή όχι στοιχεία διαφθοράς ή ενδείξεις διαφθοράς. Παρουσιάζουμε την υπόθεση κατ' αντιμωλία. Συντάσσουμε ένα έγγραφο το οποίο επισυνάπτουμε στο φάκελο, όπως όταν γνωμοδοτούμε για τους νομάρχες ή τις διοικητικές αρχές.

Το 1982-1983, θεσπίστηκε ένας σημαντικός νόμος στη Γαλλία, ο οποίος εισήγαγε σημαντικό βαθμό αποκέντρωσης στη λειτουργία του κράτους. Ο νόμος αυτός ήταν επιθυμία πολλών κυβερνήσεων. Πρόκειται για μια θετική πολιτική, η οποία, όμως, λόγω της μη επαρκούς εκπαίδευσης των τοπικά αιρετών προσώπων, των εργαζομένων σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο, οι οποίοι βρέθηκαν αντιμέτωποι με αναδόχους του δημοσίου, άφησε χώρο για ατασθαλίες και παραβάσεις. Τα αιρετά αυτά πρόσωπα, ενώ ποτέ στο παρελθόν δεν είχαν κληθεί να αντιμετωπίσουν παρόμοιες καταστάσεις, βρέθηκαν υποχρεωμένοι να συνομιλούν με επιχειρηματίες του κατασκευαστικού τομέα ή του τομέα των τηλεπικοινωνιών. Ο συσχετισμός δυνάμεων, λοιπόν, κατά τις διαπραγματεύσεις ήταν σαφέστατα άνισος. Όταν γνωμοδοτούμε για τις αρχές συντάσσουμε μια έκθεση την οποία επισυνάπτουμε στο φάκελο, ώστε να διασφαλίζεται η αρχή της εκατέρωθεν ακρόασης και η υπεράσπιση να έχει πρόσβαση στο κείμενο αυτό, εάν υπάρξει ακρόαση ενώπιον των δικαστηρίων.

Είμαι παλιός δικαστής, ξεκίνησα την καριέρα μου πριν 35 χρόνια. Αρχικά στο Υπουργείο Οικονομικών, όπου ήμουν εφοριακός επιθεωρητής. Στη συνέχεια, σπούδασα στην Εθνική Σχολή εφοριακών και στη Σχολή των δικαστών, αλλά, ποτέ κατά τη διάρκεια όλων των σπουδών μου, δεν άκουσα να γίνεται λόγος περί δεοντολογίας ή σύγκρουσης συμφερόντων. Τότε, πριν είκοσι χρόνια, υπήρχε παντελής άγνοια της έννοιας της σύγκρουσης συμφερόντων.

Τα θέματα αυτά προέκυψαν μετά την αποκέντρωση, η οποία έφερε τους δημάρχους και τους νομάρχες αντιμέτωπους με τον ιδιωτικό τομέα, ενώ ταυτοχρόνως δεν υπήρχαν κανονισμοί σχετικά με τη συσσώρευση αρμοδιοτήτων. Οι αιρετοί στην περιφέρεια συσσώρευαν αρμοδιότητες και κάποια στιγμή βρέθηκαν σε ριψοκίνδυνες καταστάσεις, οι οποίες κάποιες φορές κατέληξαν σε ποινικά αδικήματα.

Μετά την περίοδο αυτή τα πράγματα άλλαξαν άρδην, γιατί από τα τέλη της δεκαετίας του '70-'75, η Γαλλία εισήλθε σε μία περίοδο διαδοχικών οικονομικών κρίσεων, μία περίοδο ανασφάλειας που σχετιζόταν ενδεχομένως με τη διαμόρφωση ενός νέου περιβάλλοντος, λόγω της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση ήταν μία δύσκολη υπόθεση τόσο για τη δημόσια διοίκηση, όσο και για το δικαστικό τομέα.

Από την άλλη πλευρά, όταν υπάρχει ευημερία, οι πολίτες ενδεχομένως μπορούν να αποδεχθούν κάποιες παρατυπίες ή κάποια παράκαμψη του νόμου ή κάποιες συνεννοήσεις στον τομέα αυτό. Σε μία περίοδο αλληπάλληλων κρίσεων, αυτοί οι

χειρισμοί δεν είναι πλέον ανεκτοί, ούτε η παράκαμψη του νόμου. Δεν είναι δυνατόν, γιατί οι πολίτες βρίσκονται πλέον σε απόγνωση.

Δεχόμαστε μαρτυρίες πολιτών οι οποίοι καταγγέλλουν διάφορα περιστατικά, όπως ότι, σε μια δεδομένη στιγμή, βρέθηκαν σε καταστάσεις, οι οποίες κάποιες φορές κατέληξαν σε ποινικά αδικήματα. Μας μεταφέρουν, λοιπόν, την αδυναμία του κράτους να καταπολεμήσει αυτά τα φαινόμενα διαφθοράς.

Οι πολίτες δεν μπορούν πλέον να ανεχθούν αυτή την ανομία, αυτή την απόσταση μεταξύ του νόμου στα χαρτιά και του τρόπου που αυτός εφαρμόζεται στην πράξη.

Για αυτόν τον λόγο ακριβώς, υπήρξε μία αυξημένη ποινικοποίηση των διοικητικών διαδικασιών σε όλους τους τομείς, όπως στο περιβάλλον, στην υγεία, όπως, για παράδειγμα στην περίφημη υπόθεση με το μολυσμένο αίμα.

Επειδή η δημόσια διοίκηση δεν ήταν σε θέση να ανταποκριθεί ικανοποιητικά, οι πολίτες προσέφυγαν στη δικαιοσύνη και υπέβαλαν μηνύσεις για να προσπαθήσουν, ως πολιτική αγωγή, να επιληφθεί η δικαιοσύνη αυτών των υποθέσεων και να εκδικαστούν από ανεξάρτητο δικαστή. Με αυτόν τον τρόπο, έγινε εφικτό να βρεθούν οι υπεύθυνοι και να καταδικαστούν για τις πράξεις ή την αμέλεια τους.

Επρόκειτο για περιστατικά άλλοτε άνευ προθέσεως και άλλοτε εκ προθέσεως (υποθέσεις απιστίας, διαφθοράς, κατάχρησης δημοσίου χρήματος). Καταγγέλλοντας τους υπευθύνους οι πολίτες κατάφεραν να επιτύχουν αυτή την κάθαρση, δηλαδή συνέβαλαν στη μείωση της ανομίας, διότι και η δικαιοσύνη χαρακτήρισε τα άτομα αυτά ως υπαίτια.

Το γεγονός ότι υπάρχει κατηγορία εναντίον ενός ατόμου δε σημαίνει ότι είναι και ένοχος, υπάρχει το τεκμήριο της αθωότητας. Αλλά ήταν ένας τρόπος να αναδειχθούν οι ελλείψεις της δημόσιας διοίκησης και να περιοριστούν κάποιοι χειρισμοί, κάποιες προσπάθειες χειραγώγησης, κυρίως στο χώρο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, στις Περιφέρειες, αλλά και στις κεντρικές κρατικές υπηρεσίες.

Το αποτέλεσμα αυτών των κινήσεων ήταν η ποινικοποίηση κάποιων πράξεων υπαλλήλων του κράτους, αλλά τούτο δε συνιστά λύση, γιατί για απλά διοικητικά λάθη δεν μπορούμε να ενεργοποιούμε όλο τον πειθαρχικό μηχανισμό του κράτους. Στα επαγγελματικά λάθη πρέπει να επιβάλλονται επαγγελματικές κυρώσεις.

Ο διάλογος αυτός βοήθησε, υπό την έννοια ότι μας προέτρεψε να σκεφτούμε τον τρόπο με τον οποίο η δημόσια διοίκηση αντιδρούσε στα παραπτώματα εν υπηρεσία και, όντως, σε αυτό το πεδίο υπήρχαν πολύ μικρά αποτελέσματα. Σε περιπτώσεις διοικητικής διαφθοράς μικρής κλίμακας υπήρχε κάποια ανοχή, η οποία υποστηριζόταν από τη σχετικά σημαντική κοινωνική αποδοχή αυτών των πρακτικών.

Οι συζητήσεις αυτές δημιούργησαν ένα θετικό κλίμα σε ορισμένους κύκλους της διοίκησης και σε δημόσιους οργανισμούς, οι οποίοι είχαν κουραστεί από αυτές τις παρεκκλίνουσες πρακτικές.

Η δεοντολογία ή η διαχείριση της σύγκρουσης συμφερόντων ήταν ένα μέσο να εισαγάγουμε περισσότερη διακυβέρνηση, ένα μεγαλύτερο έλεγχο στη δημόσια διοίκηση, ένα μέσο για να προωθήσουμε τη συλλογική αυτορρύθμιση με τη συμμετοχή τόσο του δημοσίου όσο και του ιδιωτικού τομέα.

Συμμετείχαμε στην εκπόνηση ενός δεοντολογικού κώδικα, μιας χάρτας δεοντολογίας, η οποία ανέφερε για κάθε κατηγορία υπαλλήλου, ποιες ήταν οι περιπτώσεις κινδύνου για τον ίδιο ή για τη λειτουργία της υπηρεσίας, σε περίπτωση πολλαπλών αρμοδιοτήτων, στις επαφές με τους εξωτερικούς συνεργάτες.

Δημιουργήθηκε, λοιπόν, μία νομολογία που σχετιζόταν με τις διάφορες προσκλήσεις, με τα δωράκια, με τις προσκλήσεις σε γεύμα ή με τις προσκλήσεις στα γήπεδα. Αυτό συμβαίνει ακόμα κι σήμερα. Συχνά, οι επιχειρήσεις έχουν τις δικές τους θέσεις σε διάφορα στάδια, για παράδειγμα, όπως στο Stade de France, στο Roland Garros και καλούν εκεί τους προμηθευτές τους, αλλά κάποιες φορές και ορισμένα ανώτατα στελέχη του δημοσίου, επικεφαλής του τομέα ελέγχου των χρηματαγορών.

Χάρη σε αυτήν την κωδικοποίηση των επαγγελματιών πετύχαμε μέσω αυτών των κωδίκων να εισαγάγουμε την αντίληψη περί δεοντολογίας λαμβάνοντας υπόψη και τις συστάσεις διεθνών οργανισμών, όπως είναι η σύμβαση του ΟΗΕ κατά της διαφθοράς, τη σύμβαση του ΟΟΣΑ του 1997, τις διάφορες ποινικές και αστικές διεθνείς συμβάσεις του Συμβουλίου της Ευρώπης, οι οποίες μας επιβάλλουν την θέσπιση δεοντολογικών κωδίκων. Επίσης, τους συνοδεύσαμε με διάφορους μηχανισμούς, όπως το whistle blowing, αλλά και με τη θέσπιση μίας δημόσιας διακήρυξης περί σύγκρουσης συμφερόντων.

Όλες αυτές οι προσπάθειες κατάφεραν να αυξήσουν ουσιαστικά το βαθμό συνειδητοποίησης σχετικά με τη σπουδαιότητα του θέματος της σύγκρουσης συμφερόντων και της ανάγκης ρύθμισης αυτού. Σε διαφορετική περίπτωση, θα είχαμε οδηγηθεί σε σοβαρότερα φαινόμενα διαφθοράς και φαινόμενα άσκησης επιρροής.

3. Πειθαρχικός έλεγχος και ενίσχυση της ηθικής και της δεοντολογίας: ο θεσμικός ρόλος του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης

Λέανδρος Ρακιντζής*

Η μη τήρηση της νομιμότητας πρωτίστως και η έλλειψη διαφάνειας οδηγούν με μαθηματική ακρίβεια στην κακοδιοίκηση και στη διαφθορά.

Η αρχή της νομιμότητας είναι η θεμελιωδέστερη αρχή του Δημοσίου Δικαίου και αποτελεί τη βάση πάνω στην οποία στηρίζεται όλο το πλαίσιο των ενεργειών, της λειτουργίας και των τομέων δράσης της διοίκησης. Σύμφωνα με την αρχή της νομιμότητας, η δράση της δημόσιας διοίκησης ρυθμίζεται όχι μόνο από το νόμο, όπως άλλωστε προκύπτει από την ετυμολογική επεξεργασία του όρου «νομιμότητα», αλλά από ένα σύνολο κανόνων δικαίου. Ιδίως του εθνικού δικαίου, αλλά και των οδηγιών της Ε.Ε. που έχουν ενσωματωθεί στο εσωτερικό και οι διεθνείς συμβάσεις που έχουν κυρωθεί. Φυσικά, υπάρχει ο οδηγός καλής συμπεριφοράς των δημοσίων υπαλλήλων, που καταρτίστηκε από τον τότε Υπουργό Προεδρίας, που δίδει γενικότερες οδηγίες πώς να συμπεριφέρονται οι δημόσιοι υπάλληλοι προς τους πολίτες, αλλά δεν κυρώθηκε νομοθετικά και, συνεπώς, δεν έχει την ισχύ ουσιαστικού νόμου, αλλά μιας εγκυκλίου με γενικότερο περιεχόμενο.

Αυτονόητο είναι, άλλωστε, ότι η μη τήρηση της νομιμότητας πρέπει να επισύρει τις ανάλογες με τις ενέργειες των διοικητικών οργάνων συνέπειες, ποινικές και πειθαρχικές, όπως καθορίζονται κυρίως από τις διατάξεις των άρθρων 232^α και 259 του Π.Κ. και 107 του Κ.Δ.Υ., αλλά και των προηγούμενων κωδίκων που, με την πλούσια νομολογία των περιφερειακών συμβουλίων, των διοικητικών δικαστηρίων και του ΣτΕ, οριοθετούν το πειθαρχικό παράπτωμα της χαρακτηριστικής αναξιοπρέπειας ή ανάξιας για υπάλληλο διαγωγής, εντός ή εκτός υπηρεσίας. Νομίζω ότι, με την επιμελή μελέτη της νομολογίας αυτής, θα μπορούσε να καταρτισθεί ένας κώδικας ηθικής και δεοντολογίας, διότι δε θα είχαμε αφηρημένες νομικές κατασκευές, αλλά συγκεκριμένα παραδείγματα αναξιοπρεπούς ή ανάξιας συμπεριφοράς, οπότε, *a contrario*, θα είχαμε προσδιορίσει την πρέπουσα συμπεριφορά.

Πέραν της μη τήρησης της νομιμότητας, υπάρχουν και μερικοί γενικοί παράγοντες, οι οποίοι, όταν συντρέχουν, επωάζουν ή υποθάλπουν την κακοδιοίκηση και τη διαφθορά, όπως:

α) τα γραφειοκρατικά εμπόδια, οι πολλές αόριστες ή επάλληλες αρμοδιότητες, η ύπαρξη πολλαπλών ρυθμιστικών κανόνων, πολλοί από τους οποίους θεσπίστηκαν *ad hoc*,

* Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης.

β) η ανέλεγκτη εξουσία που παρέχεται σε αρμόδιους για να αποφασίζουν, η οποία, ενδεχόμενα, ασκείται χωρίς διάκριση και λογικούς περιορισμούς, πολλές φορές με μόνη την επίκληση της πολιτικής βούλησης,

γ) η έλλειψη διαφάνειας, δηλαδή η απουσία σαφών κανόνων ή μη εφαρμογή αυτών, με αποτέλεσμα οι πολίτες και οι ΜΚΟ να μην έχουν πρόσβαση σε πληροφορίες που μπορούν να χρησιμοποιηθούν στον κοινωνικό έλεγχο της διοίκησης,

δ) η έλλειψη προληπτικού ελέγχου και η βραδύτητα του κατασταλτικού ελέγχου,

ε) η βραδύτητα περί την απονομή της δικαιοσύνης και εν πολλοίς ανεπάρκεια των δικαστηρίων να επιβάλουν το νόμο.

Λίαν ενδιαφέρουσα θα ήταν η μελέτη πόσες αποφάσεις του πειθαρχικού συμβουλίου έχουν ακυρωθεί από τα διοικητικά δικαστήρια, πόσες από το ΣτΕ και πόσες έχουν επικυρωθεί. Γεγονός είναι ότι οι ακυρωτικές αποφάσεις ανέρχονται σε ποσοστό πλέον του ημίσεως, ιδίως όταν πρόκειται για οριστική απόλυση και με κυριότερο λόγο την έλλειψη αιτιολογίας, που σημαίνει ότι τα μέλη των πειθαρχικών συμβουλίων χρειάζονται επιμόρφωση για τη σύνταξη αιτιολογημένων αποφάσεων.

στ) Η σε μεγάλο βαθμό πειθαρχική ατιμωρησία των δημοσίων υπαλλήλων, οργάνων και λειτουργών της δημόσιας διοίκησης, η οποία έχει δημιουργήσει στους παρανομούντες ένα αίσθημα ασυδοσίας.

Στο σημείο αυτό θέλω να σταθώ ιδιαίτερα, γιατί, χωρίς την άριστη απονομή ποινικής, πολιτικής και πειθαρχικής δικαιοσύνης, δεν είναι δυνατόν να λειτουργήσει το κράτος δικαίου. Συνεπώς, η ταχεία απονομή της δικαιοσύνης θα συντελέσει τα μέγιστα στην καλύτερη λειτουργία του κράτους δικαίου. Για να επιτευχθεί αυτό, θα πρέπει να ληφθούν ορισμένα καινοτόμα μέτρα για τη βελτίωση της Δικαιοσύνης, αλλά, κυρίως, χρειάζεται αλλαγή νοοτροπίας, ώστε τόσο οι δικαστές, αλλά και οι υπάλληλοι, όταν καλούνται να λειτουργήσουν ως πειθαρχικοί δικαστές, να αντιληφθούν τη σοβαρότητα της αποστολής τους και να ξεχάσουν όλες τις άλλες ιδιότητές τους, συνδικαλιστικές, φιλικές, κομματικές και τις τυχόν οχλήσεις που τους γίνονται από διάφορους παράγοντες.

Προκειμένου να περιοριστεί το γενικευμένο φαινόμενο της ατιμωρησίας των υπαλλήλων, των λειτουργών και των οργάνων της δημόσιας διοίκησης, πρέπει να γίνουν αλλαγές στο θεσμικό πλαίσιο του πειθαρχικού δικαίου.

Ενδεικτικά :

- Διαφοροποίηση των πειθαρχικών από τα υπηρεσιακά συμβούλια και αλλαγή στη σύνθεσή τους.
- Ενίσχυση του ρόλου των Δευτεροβάθμιων Πειθαρχικών Συμβουλίων και αλλαγές στη σύνθεσή τους.
- Ταχύτερη απονομή πειθαρχικού δικαίου, με απευθείας παραπομπή στα υπηρεσιακά συμβούλια όταν τα πειθαρχικά παραπτώματα είναι ταυτόχρονα και ποινικά αδικήματα.

- Συντόμευση των προθεσμιών ολοκλήρωσης της πειθαρχικής διαδικασίας με ευθύνη των υπηρεσιακών συμβουλίων.
- Συντόμευση των διαδικασιών και του χρόνου εκδίκασης από τα ποινικά δικαστήρια των υποθέσεων διαφθοράς. Ήδη, υπάρχει σχετικός νόμος, θετική πρόβλεψη και εγκύκλιος του Εισαγγελέα του Α.Π.
- Επιμήκυνση του χρόνου παραγραφής των πειθαρχικών παραπτώματων.

Πάνω από όλα, όμως, πρέπει να εκλείψει η κακώς εννοούμενη «συναδελφική ή συντεχνιακή αλληλεγγύη», που μπορεί να επιτευχθεί, μόνον εάν τα μέλη του συμβουλίου δεν προέρχονται από την ίδια υπηρεσία ή τόπο με τον εγκαλούμενο υπάλληλο.

Αποστολή του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης είναι:

- α) η διασφάλιση της εύρυθμης και αποτελεσματικής λειτουργίας της διοίκησης,
- β) η παρακολούθηση και η αξιολόγηση του έργου των ελεγκτικών σωμάτων της δημόσιας διοίκησης και
- γ) ο εντοπισμός των φαινομένων διαφθοράς και κακοδιοίκησης.

Η δράση του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης ξεκινά είτε αυτεπάγγελτα, είτε μετά από καταγγελίες φυσικών ή νομικών προσώπων, είτε με αφορμή πόρισμα ή έκθεση επιθεώρησης ελέγχου των ιδιαίτερων σωμάτων ελέγχου και επιθεώρησης της δημόσιας διοίκησης. Οι μορφές δράσης του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης δεν περιγράφονται περιοριστικά στο νόμο, αλλά κατά διακριτική του ευχέρεια, ανάλογα με την περίπτωση, επιλέγει το κατάλληλο μέσο αποτελεσματικής εκπλήρωσης της αποστολής του.

Με σκοπό την εκπλήρωση αυτής της πολύπλευρης αποστολής, ο νομοθέτης έχει παράσχει στο Γενικό Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης, εκτός από ελεγκτικές και πειθαρχικές αρμοδιότητες.

Σύμφωνα με τις οικείες διατάξεις, διεξάγει ο ίδιος ή με τους Βοηθούς του ή τους Ειδικούς Επιθεωρητές που υπηρετούν στο Γραφείο του ή τα αρμόδια όργανα των φορέων του πρώτου εδαφίου του παραπάνω άρθρου, Ένορκη Διοικητική Εξέταση (ΕΔΕ) και σε κάθε περίπτωση μπορεί να ασκήσει ή να διατάξει την άσκηση πειθαρχικής δίωξης ή τη λήψη άλλων διοικητικών μέτρων.

Μπορεί, επίσης, να ασκεί ένσταση κατά οποιασδήποτε απόφασης των πειθαρχικών οργάνων των φορέων του πρώτου εδαφίου παραπέμποντας :

- α) στο αμέσως ανώτερο πειθαρχικό όργανο υποθέσεις για τις οποίες έχει εκδοθεί απόφαση κατώτερου πειθαρχικού οργάνου,
- β) στο οικείο δευτεροβάθμιο πειθαρχικό συμβούλιο υποθέσεις για τις οποίες έχει εκδοθεί απόφαση μονομελούς πειθαρχικού οργάνου, η οποία δεν προσβάλλεται με ένσταση στο υπηρεσιακό συμβούλιο του οικείου φορέα.

Και στις δύο περιπτώσεις εφαρμόζονται κατά τα λοιπά οι διατάξεις του Υπαλληλικού Κώδικα, ή, οι κατά περίπτωση οικείες διατάξεις, όπως ισχύουν κάθε φορά.

Ο ΓΕΔΔ έχει επίσης δικαίωμα προσφυγής ουσίας ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας κατά όλων των τελεσίδικων αποφάσεων όλων των πειθαρχικών συμβουλίων των φορέων του πρώτου εδαφίου για πειθαρχικά αδικήματα που επισύρουν την ποινή της οριστικής παύσης ή του υποβιβασμού και ενώπιον του Διοικητικού Εφετείου κατά όλων των άλλων τελεσίδικων αποφάσεων μονομελών ή πειθαρχικών οργάνων.

Η προθεσμία για την άσκηση των προαναφερομένων ενστάσεων και προσφυγών αρχίζει από την υποχρεωτική κοινοποίηση των σχετικών πειθαρχικών αποφάσεων στο Γραφείο του.

Η πειθαρχική αρμοδιότητα του ΓΕΔΔ αφορά και τους ιατρούς του ΕΣΥ, τα μέλη ΔΕΠ των ΑΕΙ, το διδακτικό προσωπικό των ΑΤΕΙ και το προσωπικό του δημόσιου τομέα με σύμβαση ΙΔΑΧ, καθώς και τους φορείς του ευρύτερου δημόσιου τομέα.

Με την με αριθμ. πρωτ. ΔΙΔΑΔ/Φ58/267/4169/13-02-08 εγκύκλιο του Υπουργού Εσωτερικών έχει γνωστοποιηθεί στους φορείς του δημόσιου τομέα η διάταξη νόμου που αφορά στην πειθαρχική αρμοδιότητα του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης, καθώς και στην υποχρέωσή τους να κοινοποιούν στο Γραφείο του όλες τις πειθαρχικές αποφάσεις υπενθυμίζοντας ότι η μη κοινοποίηση αποτελεί πειθαρχικό παράπτωμα.

Επιπρόσθετα των ειδικών διατάξεων που αφορούν στην πειθαρχική δικαιοδοσία του ΓΕΔΔ, με τον Κώδικα Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων ΝΠΔΔ, ο οποίος κυρώθηκε με τον Ν. 3528/2007 και τον Κώδικα Κατάστασης Δημοτικών και Κοινοτικών Υπαλλήλων, ο οποίος κυρώθηκε με το Ν.3584/2007, ο ΓΕΔΔ αναφέρεται πλέον ρητώς ως πειθαρχικό όργανο της δημόσιας διοίκησης.

Σκοπός της συμμετοχής του ΓΕΔΔ στην πειθαρχική διαδικασία μέσω της άσκησης ένστασης κατά πειθαρχικών αποφάσεων στον αμέσως ανώτερο βαθμό είναι η αποτελεσματικότερη απονομή του πειθαρχικού δικαίου και ο περιορισμός της πιθανότητας μη επιβολής της προσήκουσας πειθαρχικής ποινής, ή, της ατιμωρησίας των υπαλλήλων της δημόσιας διοίκησης που έχουν υποπέσει σε πειθαρχικά παραπτώματα.

Η διασφάλιση της απονομής πειθαρχικού δικαίου αποτελεί ουσιώδη προϋπόθεση για την αποτελεσματική και εύρυθμη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης.

Επίσης, μέσω της πειθαρχικής δικαιοδοσίας του ΓΕΔΔ, καθίσταται ευκολότερος ο συσχετισμός των διαπιστώσεων των πορισμάτων και των εκθέσεων επιθεώρησης και ελέγχου για την τέλεση πειθαρχικών παραπτωμάτων υπαλλήλων με την πειθαρχική διαδικασία και τις πειθαρχικές αποφάσεις των οικείων πειθαρχικών οργάνων, άρα και με την πειθαρχική τιμωρία τους. Ο συσχετισμός αυτός καθίσταται απαραίτητος για την παρακολούθηση της ορθής εφαρμογής της διάταξης του άρθρου 14, §3 του Ν.3345/2005, σύμφωνα με την οποία, όταν στα πορίσματα και εκθέσεις επιθεώρησης και ελέγχου διαπιστώνεται η τέλεση πειθαρχικών παραπτω-

μάτων υπαλλήλων της δημόσιας διοίκησης, τα αρμόδια πειθαρχικά όργανα δεσμεύονται για την άσκηση πειθαρχικής δίωξης κατ' αυτών.

Επίσης ο ΓΕΔΔ δύναται να ασκεί ο ίδιος ή να διατάσσει την άσκηση πειθαρχικής δίωξης κατά υπαλλήλων των δημόσιων φορέων.

Σκοπός της αρμοδιότητάς του αυτής είναι η ταχεία έναρξη της πειθαρχικής διαδικασίας, αλλά και η απρόσκοπτη ολοκλήρωσή της, ιδίως όταν, από τις επιθεωρήσεις, τους ελέγχους, τους επανελέγχους και τις έρευνες που διεξάγει ο ίδιος ή τα Σώματα και οι Υπηρεσίες Επιθεώρησης και Ελέγχου, διαπιστώνεται η τέλεση πειθαρχικών παραπτώματων.

Ο ΓΕΔΔ, σύμφωνα με το θεσμικό του πλαίσιο, συμμετείχε γενικότερα στην πειθαρχική διαδικασία, προκειμένου αυτή να καταστεί πιο γρήγορη και αποτελεσματική.

Ειδικότερα, στο πλαίσιο της παρακολούθησης της δράσης των Σωμάτων και Υπηρεσιών Επιθεώρησης και Ελέγχου και της πορείας των ελέγχων που διενεργούνται από αυτά, αλλά και της υλοποίησης των προτάσεων των πορισμάτων και των εκθέσεων επιθεώρησης και ελέγχου, ο ΓΕΔΔ ενημερώνεται για την πορεία των πειθαρχικών και των ποινικών δώξεων κατά υπαλλήλων λειτουργών ή οργάνων της διοίκησης, στις περιπτώσεις που έχουν διαπιστωθεί παραπτώματα ή παραβάσεις.

Η ανάγκη ολοκλήρωσης της πειθαρχικής διαδικασίας με την άσκηση πειθαρχικής δίωξης από τα αρμόδια όργανα, ώστε να αποδοθούν οι αναλογούσες ευθύνες και οι δέουσες πειθαρχικές ποινές, καθίσταται πλέον επιτακτική, όχι μόνο από τις οικείες πειθαρχικές διατάξεις και τις αρχές της χρηστής διοίκησης, αλλά και από την ειδική διάταξη νόμου της παρ.7 του άρθρου 14 του ν.3345/2005.

Η διάταξη αυτή καθιστά την παραπομπή των εμπλεκόμενων σε πειθαρχικά παραπτώματα υπαλλήλων, τα οποία διαπιστώθηκαν σε εκθέσεις επιθεώρησης και ελέγχου και την εκδίκαση των υποθέσεων αυτών υποχρεωτική (δέσμια αρμοδιότητα), με συνέπεια να μην είναι δυνατή η μη άσκηση πειθαρχικής δίωξης.

Έχει παρατηρηθεί ότι, συχνά, τα αρμόδια πειθαρχικά όργανα των δημόσιων φορέων δεν ολοκληρώνουν την πειθαρχική διαδικασία ως οφείλουν, σύμφωνα με την προαναφερόμενη διάταξη, αλλά απαντούν ότι, κατά την άποψή τους και κατόπιν δικής τους περαιτέρω διερεύνησης, δε συντρέχουν λόγοι πειθαρχικού ελέγχου των εμπλεκόμενων υπαλλήλων, θέτοντας την υπόθεση στο αρχείο.

Αποτέλεσμα της πρακτικής αυτής είναι να ακυρώνεται στην πράξη, ως προς το σκέλος της απόδοσης των αναλογουσών ευθυνών, ο διενεργηθείς από Σώματα και τις Υπηρεσίες Επιθεώρησης και Ελέγχου έλεγχος.

Ο ΓΕΔΔ, παγίως, ενημερώνει εγγράφως όσους φορείς δεν προχωρούν στον πειθαρχικό έλεγχο των εμπλεκόμενων ότι αυτός είναι υποχρεωτικός κατά τα ανωτέρω και ότι η ληφθείσα απόφαση για τη μη άσκηση πειθαρχικού ελέγχου πρέπει να ανακληθεί.

Ένα μεγάλο μέρος της συμμετοχής του ΓΕΔΔ στην πειθαρχική διαδικασία αφορά στην παρέμβασή του για την έναρξη ή την επίσπευση της, είτε κατόπιν πορισμάτων ή εκθέσεων επιθεώρησης και ελέγχου των Σωμάτων και των Υπηρεσιών Επιθεώρησης και Ελέγχου, από τα οποία διαπιστώνεται η διάπραξη πειθαρχικών παραπτώματων, είτε κατόπιν ενημέρωσης από την Υπηρεσία Εσωτερικών Υποθέσεων της Ελληνικής Αστυνομίας για τη σύλληψη υπαλλήλων, λειτουργών ή οργάνων δημοσίων φορέων για ποινικά αδικήματα, είτε κατόπιν της γνωστοποίησης από τους Εισαγγελείς Πρωτοδικών της άσκησης ποινικής δίωξης κατά αυτών σύμφωνα με τις διατάξεις του ν.3528/2007.

Σε όλες τις περιπτώσεις, ο ΓΕΔΔ ζήτησε από τα αρμόδια πειθαρχικά όργανα των φορέων αυτών την άμεση έναρξη, ή, την επίσπευση της διαδικασίας πειθαρχικού ελέγχου των εμπλεκομένων και την κατά περίπτωση λήψη διοικητικών μέτρων (αυτοδίκαιη ή δυνητική αργία, κ.λπ.).

Το συνηθέστερο πειθαρχικό παράπτωμα στο οποίο υποπίπτουν οι δημόσιοι υπάλληλοι είναι αυτό της παραβάσεως καθήκοντος, είτε κατά Κ.Δ.Υ., είτε του Π.Κ., που πολλές φορές υποκρύπτει και ανάρμοστη συμπεριφορά κατά το άρθρο 107 Κ.Δ.Υ. Οι δύο αυτές παραβατικές συμπεριφορές μπορούν να συρρέουν, το πρόβλημα όμως γεννάται, όταν απαγγέλλεται κατηγορία μόνον παράβασης καθήκοντος, οπότε το πειθαρχικό συμβούλιο δεν μπορεί να δεχθεί σωρευτικά ότι ο υπάλληλος υπέπεσε και στο παράπτωμα της ανάρμοστης συμπεριφοράς, μπορεί, όμως, να μετατραπεί η κατηγορία.

Τα πειθαρχικά παραπτώματα περιγράφονται περιοριστικά στον Κ.Δ.Υ., έννοιες όμως παράβασης κανόνων ηθικής και δεοντολογίας μόνον ως συμπληρωματικές νομικές έννοιες για τον προσδιορισμό της αναξιοπρεπούς ή ανάξιας συμπεριφοράς δημοσίου υπαλλήλου μπορεί να χρησιμεύσουν, άλλωστε, της ταχύτητας αλλαγής της συμπεριφοράς και των ηθών, είναι παρακινδυνευμένο να νομοθετήσουμε εκ των προτέρων τέτοιες έννοιες, διότι τάχιστα ξεπερνιούνται από τα γεγονότα. Εξάλλου, οι κανόνες συμπεριφοράς διαφέρουν κατά χρόνο και κοινωνική τάξη. Κάποτε, ένας σημαίνων πολιτικός του μεσοπολέμου απηλλάγη με βούλευμα για το αδίκημα της λόγου εξουβρίσεως με την αιτιολογία «έξεστι τοις ορεσιβίοις ασχημονείν». Εδώ βλέπουμε τη χρήση εθίμου για τη διάγνωση παραβατικής συμπεριφοράς. Σε κάθε, δε, περίπτωση, οι κανόνες ηθικής και δεοντολογίας πρέπει να συνάδουν προς αυτούς των μελών του πειθαρχικού συμβουλίου.

4. Η συμμόρφωση της Δημόσιας Διοίκησης προς τους κανόνες της ηθικής ως αντικείμενο μηχανισμών ελέγχου και επιβολής κυρώσεων

Χρήστος Ντουχάνης*

Πολλοί είναι οι μηχανισμοί ελέγχου της νομιμότητας της διοικητικής δραστηριότητας. Η άσκηση διοικητικών προσφυγών κατά των διοικητικών πράξεων είναι ένας από αυτούς, ίσως ο βασικότερος. Η διοικητική προσφυγή ενεργοποιεί τον έλεγχο της διοικητικής πράξης από το αρμόδιο για την εξέτασή της όργανο, ο έλεγχος, όμως, αυτός μπορεί να είναι και αυτεπάγγελτος. Όποιος και να είναι ο εφαρμοζόμενος κάθε φορά μηχανισμός ελέγχου, ο έλεγχος αυτός θα μπορούσε να επεκταθεί και στην παράβαση των κανόνων της ηθικής, εφόσον, βεβαίως, η παράβαση των κανόνων αυτών θα καθιστούσε μη νόμιμη την ελεγχόμενη διοικητική πράξη. Είναι, όμως, μη νόμιμη η διοικητική πράξη που εκδόθηκε κατά παράβαση των κανόνων της ηθικής; Η απάντηση πρέπει να αναζητηθεί σε έννοιες και αρχές που έχουν την αναγωγή τους στο χώρο του δημοσίου δικαίου, αφού η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας αποκλείει, καταρχήν, την εφαρμογή σχετικών εννοιών του ιδιωτικού δικαίου, όπως αυτής της κατάχρησης δικαιώματος του άρθρου 281 του Αστικού Κώδικα και άλλων συγγενών εννοιών.

Η παράβαση κανόνων της ηθικής κατά την άσκηση διοικητικής δραστηριότητας ελέγχεται, κυρίως, μέσω της παράβασης της αρχής της χρηστής διοίκησης, η οποία, όπως γίνεται παγίως δεκτό, συνιστά παράβαση νόμου. Το περιεχόμενο, όμως, της αρχής της χρηστής διοίκησης δεν είναι πάντοτε σαφές. Δεν πρόκειται για την ηθική ορισμένης κοινωνικής ομάδας ή στρώματος, ούτε σχετίζεται με συγκεκριμένη πολιτική, θρησκευτική, ή, ιδεολογική κοσμοθέαση. Είναι μία γενική αρχή του δικαίου, έχει, δηλαδή, κανονιστικό περιεχόμενο και αφορά στην κοινωνική ολότητα, της οποίας συμπυκνώνει τις εκάστοτε ισχύουσες αντιλήψεις περί ηθικής, όπως αυτές προκύπτουν από τις επικρατούσες κοινωνικές και άλλες συνθήκες. Ενόψει τούτου, γίνεται εύκολα αντιληπτή η δυσχέρεια της *in abstracto* εννοιολογικής οριοθέτησης της αρχής της χρηστής διοίκησης. Είναι, αντιθέτως, ευχερέστερο να γίνει αντιληπτή η παράβαση της αρχής της χρηστής διοίκησης σε ορισμένη περίπτωση, σχεδόν δαισιαισθητικά, δηλαδή, να διαπιστωθεί από το ελεγκτικό όργανο ότι συγκεκριμένη διοικητική πράξη προσκρούει στις τρέχουσες αντιλήψεις περί ηθικής και ότι, συνεπώς, παραβιάζει την αρχή της χρηστής διοίκησης. Έτσι, η αρχή της χρηστής διοίκησης δεν μπορεί, κατά κανόνα, να οριοθετηθεί εκ των προτέρων, να καθορισθεί, δηλαδή, με σαφήνεια και σε ανύποπτο χρόνο ένα «ηθικό» περίγραμμα

* Πάρεδρος Συμβουλίου της Επικρατείας.

που η διοίκηση δεν μπορεί να υπερβαίνει. Μπορεί, όμως, να διαπιστωθεί, μετά την έκδοση ορισμένης διοικητικής πράξης, ότι αυτή, υπό τις συγκεκριμένες συνθήκες κάτω από τις οποίες εκδόθηκε, υπερέβη το ιδεατό αυτό περίγραμμα. Στην περίπτωση αυτή, η πράξη είναι μη νόμιμη και το διοικητικό όργανο που είναι αρμόδιο να ελέγξει τη νομιμότητά της την ακυρώνει για το λόγο αυτό.

Ο μηχανισμός αυτός δε λειτουργεί στην πράξη όσο συχνά θα ήταν, ίσως, επιθυμητό. Δε χρησιμοποιείται σχεδόν ποτέ στις περιπτώσεις κανονιστικών διοικητικών πράξεων. Για τις διοικητικές πράξεις αυτής της κατηγορίας, εκείνες, δηλαδή, που δεν εξειδικεύουν σε μία ατομική περίπτωση απρόσωπο κανόνα δικαίου, αλλά θεσπίζουν οι ίδιες παρόμοιο κανόνα βάσει νομοθετικής εξουσιοδότησης που παρέχει ο τυπικός νόμος στη Διοίκηση με βάση το άρθρο 43 του Συντάγματος, γίνεται παγίως δεκτό από τη νομολογία ότι ελέγχονται μόνο από πλευράς τήρησης των ορίων της νομοθετικής εξουσιοδότησης και της εναρμόνισης με υπερκείμενο κανόνα δικαίου (δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Σύνταγμα, διεθνές δίκαιο κ.λπ.). Είναι, βέβαια, νοητό ορισμένη κανονιστική πράξη να ελεγχθεί για παράβαση άλλων γενικών αρχών του δικαίου που συνδέονται με την αρχή της χρηστής διοίκησης, όπως είναι η αρχή της αναλογικότητας, για την οποία γίνεται δεκτό ότι έχει συνταγματική κατοχύρωση, ή, η αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης των πολιτών προς τη Διοίκηση. Η ακύρωση, όμως, ορισμένης κανονιστικής διοικητικής πράξης για το λόγο ότι εκδόθηκε κατά παράβαση της ίδιας της αρχής της χρηστής διοίκησης δεν είναι διόλου πιθανή με βάση τα σημερινά νομολογιακά δεδομένα. Εφόσον, λοιπόν, με ορισμένη κανονιστική διοικητική πράξη θεσπίζονται ρυθμίσεις που κινούνται στο πλαίσιο της εξουσιοδοτικής διάταξης τυπικού νόμου και δεν παραβιάζουν υπέρτερης τυπικής ισχύος κανόνα δικαίου, η κανονιστική πράξη δεν ακυρώνεται λόγω παράβασης της αρχής της χρηστής διοίκησης.

Ενόψει των ανωτέρω, η αρχή της χρηστής διοίκησης φαίνεται να διέπει τη δράση της διοίκησης, μόνον όταν αυτή εκδηλώνεται μέσω ατομικών διοικητικών πράξεων. Αλλά και προκειμένου για αυτές τις πράξεις, γίνεται δεκτό ότι η αρχή αυτή δεν κάμπει ρητές διατάξεις τυπικού νόμου. Ο σχετικός νομολογιακός κανόνας αναφέρεται κυρίως στις περιπτώσεις που η ελεγχόμενη ατομική διοικητική πράξη εκδίδεται βάσει διάταξης νόμου, η οποία προβλέπει ότι το αρμόδιο διοικητικό όργανο έχει δέσμια αρμοδιότητα να εκδώσει την εν λόγω διοικητική πράξη. Στις περιπτώσεις αυτές, η νομολογία απορρίπτει παγίως, αν και όχι χωρίς εξαίρεση, λόγους ακυρώσεως με τους οποίους προβάλλεται ότι η συγκεκριμένη ατομική πράξη, υπό τις συνθήκες που συντρέχουν στην περίπτωση για την οποία πρόκειται, παραβιάζει την αρχή της χρηστής διοίκησης και είναι, για το λόγο αυτό, μη νόμιμη. Η απόρριψη των σχετικών λόγων ακυρώσεως στηρίζεται στη σκέψη ότι, εφόσον ο ίδιος ο νόμος επιβάλλει στη διοίκηση να εκδώσει ατομική πράξη με ορισμένο περιεχόμενο, δεν καταλείπεται πεδίο εφαρμογής της χρηστής διοίκησης, η οποία δε θα είχε

άλλο νόημα από την εξουδετέρωση των επιταγών του νόμου. Έτσι και οι ατομικές διοικητικές πράξεις που εκδίδονται κατά δέσμια αρμοδιότητα δεν εμπίπτουν, κατά κανόνα, στο πεδίο εφαρμογής της αρχής της χρηστής διοίκησης.

Δύο παραδείγματα από τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας βοηθούν στην κατανόηση των παραπάνω. Το πρώτο παράδειγμα, που σκιαγραφεί τον κανόνα, εντοπίζεται στη νομολογία επί υποθέσεων κατά τις οποίες προσβάλλεται ατομική διοικητική πράξη που εκδίδεται κατ' εφαρμογή της δασικής νομοθεσίας, όπως είναι η πράξη κήρυξης ως αναδασωτέας δασικής έκτασης που κήκε ή εκχερσώθηκε. Λόγοι ακυρώσεως, σύμφωνα με τους οποίους, η πράξη αυτή είναι αντίθετη με τις αρχές της χρηστής διοίκησης, αλλά και της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του πολίτη προς τη Διοίκηση διότι, λόγου χάρη, τα αρμόδια διοικητικά όργανα, με τη συμπεριφορά τους, ενθάρρυναν την πεποίθηση του διοικουμένου ότι ορισμένη έκταση δεν είχε δασικό χαρακτήρα, με συνέπεια εκείνος να την αξιοποιήσει υπολαμβάνοντας ότι δεν υπόκειται στους περιορισμούς της δασικής νομοθεσίας, απορρίπτονται παγίως με τη σκέψη ότι, εφόσον η κήρυξη δασικής έκτασης που έχει καταστραφεί ως αναδασωτέας είναι υποχρεωτική για τη διοίκηση και δεν επαφίεται στη διακριτική της ευχέρεια, δεν τίθεται ζήτημα παράβασης των αρχών αυτών που δεν θα μπορούσαν σε καμία περίπτωση να κάμψουν τους σχετικούς ορισμούς του νόμου. Ο νομολογιακός αυτός κανόνας δεν είναι, παρά ταύτα, απარέγκλιτος. Εύγλωττο παράδειγμα εξαίρεσης από αυτόν αντλείται από τη νομολογία επί υποθέσεων που γεννώνται κατά την εφαρμογή της νομοθεσίας περί κοινωνικής ασφάλισης. Έχει κριθεί ότι, εφόσον τα αρμόδια όργανα ενός οργανισμού κοινωνικής ασφάλισης με θετικές ενέργειές τους έχουν ενθαρρύνει σε έναν εργοδότη την πεποίθηση ότι πρόσωπα που παρέχουν σ' αυτόν εξαρτημένη εργασία δεν υπάγονται στην ασφάλιση του συγκεκριμένου οργανισμού, η αναδρομική επιβολή εισφορών για τους εργαζομένους σε βάρος του εργοδότη και, μάλιστα, επιβαρυνμένων με τις προβλεπόμενες προσαυξήσεις και πρόστιμα μη έγκαιρης καταβολής τους, αντιβαίνει, υπό προϋποθέσεις, στην αρχή της χρηστής διοίκησης. Και όμως, η επιβολή των ασφαλιστικών εισφορών για όλο το χρονικό διάστημα υπαγωγής των εργαζομένων στον εν λόγω ασφαλιστικό οργανισμό δεν απόκειται στη διακριτική ευχέρεια των οργάνων του, αλλά επιβάλλεται από το νόμο κατά δέσμια αρμοδιότητα. Στην περίπτωση αυτή, οι ορισμοί του νόμου γίνεται δεκτό ότι μπορούν να καμφθούν από την αρχή της χρηστής διοίκησης. Η μερική ασυνέχεια της νομολογίας υποδηλώνει τη δυσχέρεια που παρουσιάζει ο χειρισμός της ρευστής έννοιας της χρηστής διοίκησης και, κατ' επέκταση, της κανονιστικής της εμβέλειας.

Έτσι, η συνεισφορά της αρχής της αρχής της χρηστής διοίκησης και των όποιων κανόνων ηθικής ενσωματώνει η αρχή αυτή στην πραγμάτωση του δικαίου εντοπίζεται κυρίως στις ατομικές διοικητικές πράξεις, για τις οποίες ο νόμος προβλέπει διακριτική ευχέρεια του διοικητικού οργάνου (π.χ. πράξεις επιβολής διοικητικών

κυρώσεων). Γίνεται, μάλιστα, σχετικώς δεκτό ότι η αρχή της χρηστής διοίκησης αποτελεί ένα από τα στοιχεία που προσδιορίζουν το εύρος της νόμιμης διακριτικής ευχέρειας των διοικητικών οργάνων.

Η άρνηση της νομολογίας να εφαρμόσει την αρχή της χρηστής διοίκησης στις περιπτώσεις ατομικών διοικητικών πράξεων που εκδίδονται κατά δέσμια αρμοδιότητα ενδέχεται να οδηγήσει σε αποτελέσματα που, εκ πρώτης όψεως, φαίνονται ανεπιεική. Στην προαναφερόμενη, λόγου χάρη, περίπτωση, που ορισμένη έκταση κηρύχθηκε ως αναδασωτέα λόγω εκχέρσωσης της δασικής της βλάστησης από τον ενδιαφερόμενο, ο οποίος, όμως, ενθαρρύνθηκε από διοικητικό όργανο να προβεί σε αυτήν διότι το όργανο είχε κρίνει αρχικώς ότι η εν λόγω έκταση δεν υπαγόταν στη δασική νομοθεσία (π.χ. ως αγροτική, ή, ως περικλειόμενη στα όρια οικισμού), ενδέχεται να ξενίζει η απόρριψη του λόγου ακυρώσεως ότι η κήρυξη της έκτασης ως αναδασωτέας, υπό τις συγκεκριμένες συνθήκες, παραβιάζει την αρχή της χρηστής διοίκησης. Ο διοικούμενος, όμως, έχει στη διάθεσή του το ένδικο βοήθημα της αγωγής αποζημίωσης κατά του Δημοσίου με βάση τις διατάξεις των άρθρων 105 και 106 του Εισαγωγικού Νόμου του Αστικού Κώδικα, δεδομένου ότι η παρανομία της κρίσης του διοικητικού οργάνου περί μη δασικού χαρακτήρα της έκτασης είναι, καταρχήν, καταλογιστή στο Δημόσιο, εφόσον, βέβαια, συντρέχουν και οι λοιπές προϋποθέσεις της αστικής ευθύνης του τελευταίου (ζημία, αιτιώδης σύνδεσμος μεταξύ της παράνομης πράξης και της επελθούσας στον ενδιαφερόμενο ζημίας).

Συνεπέστερη είναι η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας επί υποθέσεων που ανακύπτουν κατά την εφαρμογή της νομοθεσίας περί διοικητικών συμβάσεων, όπως αυτές της εκτέλεσης δημοσίων έργων. Εκεί, η τήρηση των κανόνων της ηθικής διασφαλίζεται μέσω της εφαρμογής εννοιών που προέρχονται από το ιδιωτικό δίκαιο, όπως αυτές της καλής πίστης και των συναλλακτικών ηθών. Η εφαρμογή των εννοιών αυτών, η οποία αποκλείεται, σύμφωνα με τα προαναφερόμενα, εφόσον πρόκειται για μονομερείς διοικητικές πράξεις, δίνει ικανοποιητικές λύσεις προκειμένου περί διοικητικών συμβάσεων, μολοντί οι συμβάσεις αυτές διαφοροποιούνται πολλαπλώς από τις κλασικές συμβάσεις που διέπονται από το ιδιωτικό δίκαιο. Με πάγια νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, έχει κριθεί ότι τα διοικητικά δικαστήρια έχουν τη δυνατότητα διορθωτικής παρέμβασης στον καθορισμό των παροχών και των αντιπαροχών που προβλέπει η καταρτισθείσα διοικητική σύμβαση, εφόσον, υπό τις συγκεκριμένες συνθήκες που συντρέχουν σε κάθε ειδική περίπτωση, η καταβολή της προβλεπόμενης στη σύμβαση παροχής θα ήταν υπέρμετρα επαχθής για κάποιον από τους συμβαλλομένους. Αξιοσημείωτο είναι ότι, με τον ίδιο μηχανισμό, διορθώνονται, υπό ορισμένες προϋποθέσεις, η παροχή και η αντιπαροχή όταν κάποιος από τους συμβαλλομένους, ιδίως ο φορέας δημόσιας εξουσίας, έχει συμπεριφερθεί κατά τρόπο που θα συνιστούσε παράβαση της αρχής της χρηστής διοίκησης, όπως συμβαίνει, λόγου χάρη, στις περιπτώσεις που ο φορέας αυτός έχει

απαιτήσει κατά συγκεκριμένο τρόπο πρόσθετες εργασίες, τις οποίες αρνείται, στη συνέχεια, να πληρώσει, για το λόγο ότι δεν προβλέπονται στη σύμβαση.

Μία διοικητική πράξη είναι, εξάλλου, μη νόμιμη, εφόσον εκδίδεται κατά κατάχρηση εξουσίας. Η πλημμέλεια αυτή της ελεγχόμενης πράξης, η οποία δεν πρέπει να συγχέεται με την παράβαση της αρχής της χρηστής διοίκησης, συνίσταται στο γεγονός ότι η πράξη αυτή δεν αποβλέπει στην ικανοποίηση των σκοπών, οι οποίοι φέρονται να υπαγόρευαν την έκδοσή της, αλλά άλλων. Οι σκοποί, στην επίτευξη των οποίων πράγματι απέβλεψε η ελεγχόμενη πράξη, δεν απαιτείται να είναι και οι ίδιοι μη νόμιμοι, προκειμένου η πράξη αυτή να κριθεί ελαττωματική. Αρκεί να είναι άλλοι από αυτούς, στους οποίους υποτίθεται ότι αποσκοπήσε η έκδοσή της. Η αναγόρευση σε λόγο ακυρώσεως της κατάχρησης εξουσίας, υπό αυτή την έννοια, βρίσκει τη δικαιοκρατική της θεμελίωσή στην ανάγκη κολασμού της ανειλικρινούς επίκλησης σκοπών δημοσίου συμφέροντος, πρακτικής ανοίκειας για φορέα δημόσιας εξουσίας και, συνεπώς, έχει και ηθική διάσταση. Όπως και η παράβαση της αρχής της χρηστής διοίκησης, η κατάχρηση εξουσίας δεν αποτελεί λόγο ακυρώσεως πράξεων που εκδίδονται κατά δέσμια αρμοδιότητα. Πρέπει, όμως, να τονισθεί ότι οι σχετικοί με την κατάχρηση εξουσίας λόγοι ακυρώσεως απορρίπτονται, κατά γενικό κανόνα, ως αναπόδεικτοι.

Ο έλεγχος στη διοίκηση, που υπαγορεύεται από τους κανόνες της ηθικής, δεν έχει, όμως, ως μοναδικό νοητό αντικείμενο το προϊόν της διοικητικής δραστηριότητας, δηλαδή τη διοικητική πράξη, αλλά και το ίδιο το διοικητικό όργανο που την εξέδωσε. Οι διάφοροι Υπαλληλικοί Κώδικες που ίσχυαν κατά καιρούς προέβλεπαν ότι η χαρακτηριστικώς αναξιοπρεπής, ή, ανάξια υπαλλήλου διαγωγή, εντός, ή, εκτός υπηρεσίας, συνιστά συμπεριφορά πειθαρχικώς κολάσιμη, η οποία, μάλιστα, επισύρει την πειθαρχική ποινή της οριστικής παύσης. Είναι προφανής η ηθική διάσταση ενός πειθαρχικού παραπτώματος, το οποίο ο νόμος ορίζει σκοπίμως κατά τρόπο τόσο γενικό, ώστε τα εννοιολογικά του χαρακτηριστικά να μπορούν να απορροφήσουν τις μεταβαλλόμενες περί ηθικής αντιλήψεις. Το διοικητικό όργανο, εξάλλου, υπέχει και ποινική ευθύνη για τα εγκλήματα, στα οποία, τυχόν, υπέπεσε κατά την άσκηση των καθηκόντων του. Πρέπει, όμως, να επισημανθεί ότι η διάγνωση από το αρμόδιο διοικητικό όργανο, ή, δικαστήριο της πειθαρχικής, ή, ακόμη και ποινικής ευθύνης του διοικητικού οργάνου δεν προδικάζει κατ' ουδένά τρόπο την παρανομία της διοικητικής πράξης που εξέδωσε το όργανο αυτό, ενώ υπέπιπτε στην πειθαρχικώς ή ποινικώς κολάσιμη συμπεριφορά. Οι δύο πλευρές της παρανομίας, δηλαδή, η διάπραξη από τον υπάλληλο πειθαρχικού ή ποινικού αδικήματος, που μπορεί να ανάγεται στις τρέχουσες αντιλήψεις περί ηθικής, μπορεί, πράγματι, να συμπίπτει με την έκδοση παράνομης διοικητικής πράξης. Ενδέχεται, όμως, η υποκειμενική σχέση του υπαλλήλου με την πράξη που αυτός εκδίδει να είναι, μεν, άψογη, αλλά η πράξη να είναι μη νόμιμη, όπως και το αντίστροφο, δηλαδή η σχέση του διοικητι-

κού οργάνου με την πράξη του να είναι επιλήψιμη, αλλά η πράξη να είναι καθ' όλα νόμιμη. Το πρώτο συμβαίνει στην περίπτωση παράνομης πράξης που εκδίδεται από άριστο και ικανό υπάλληλο, ο οποίος, όμως, έσφαλε κατά την ερμηνεία του νόμου. Το δεύτερο συμβαίνει, λόγου χάρη, στην περίπτωση της δωροδοκίας υπαλλήλου για την έκδοση νόμιμης πράξης.

Η σχέση ηθικής και δικαίου δεν ήταν ποτέ απλή. Οι δύο έννοιες συνυπάρχουν σ' ένα σύγχρονο πολιτισμό, τον στηρίζουν, τον εκφράζουν, αλλά δε συμπίπτουν μεταξύ τους και, συχνά, ούτε καν συμβαδίζουν. Διασταυρώνονται, όμως, σε πολλά σημεία και οι σκέψεις που προηγήθηκαν επισημαίνουν ορισμένα από αυτά.

5. Αρχές Ηθικής και Δεοντολογίας στη Δημόσια Διοίκηση

Δημήτριος Παπαδημητρόπουλος*

Στη σύντομη αυτή παρέμβαση θα διατυπώσω ορισμένες σκέψεις για τα θέματα που σημειώνονται στον τίτλο, με βάση την εμπειρία μου ως δημόσιος υπάλληλος και ως στέλεχος του Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης (ΥΔΜΗΔ), το οποίο είναι αρμόδιο, μεταξύ άλλων, για τη διοίκηση και την αναβάθμιση του προσωπικού της δημόσιας διοίκησης. Στην έννοια της αναβάθμισης περιλαμβάνεται και η ενίσχυση της ηθικής συμπεριφοράς και της ακεραιότητας.

Η δράση των δημοσίων λειτουργών και υπαλλήλων, καθώς και των πολιτικών τους προϊσταμένων, δεν αρκεί να είναι σύμφωνη με τους κανόνες δικαίου, όπως επιτάσσει το Σύνταγμα στο πλαίσιο της αρχής της νομιμότητας, πρέπει να είναι συμβατή και με τη δεοντολογία και την ηθική. Η σύμφωνη με το δίκαιο δράση είναι εκ των ων ουκ άνευ, αλλά αποτελεί το *minimum* της ηθικής συμπεριφοράς. Η ηθική και η δεοντολογία είναι κάτι περισσότερο από το ισχύον δίκαιο. Νομίζω ότι θα ήταν χρήσιμο, στο σημείο αυτό, να γίνουν ορισμένες εννοιολογικές διευκρινίσεις. Ποια η έννοια της ηθικής και ποια της δεοντολογίας, τι σημαίνει Κώδικας Ηθικής και Δεοντολογίας των Δημοσίων Υπαλλήλων;

Το λεξικό του Μπαμπινιώτη σχετικά με την ηθική αναφέρει: «1) κλάδος της φιλοσοφίας που πραγματεύεται τις αξιολογικές κρίσεις με θέμα τη διάκριση του αγαθού από το κακό και επιδιώκει να προσδιορίσει το σκοπό της ζωής του ανθρώπου, καθώς και τα μέσα για την επίτευξή του 2)...3)...4) το σύστημα κανόνων συμπεριφοράς που χαρακτηρίζει μια εποχή, μια κοινωνική ομάδα, 5) σύνολο αρχών και αξιών που έχει διαμορφώσει και τηρεί ένα πρόσωπο στην καθημερινή του ζωή, 6) η καλή συμπεριφορά, η ενάρετη ζωή» κ.λπ.

Για δε τη δεοντολογία αναφέρει: «1) σύνολο κανόνων που ρυθμίζουν τον τρόπο με τον οποίο πρέπει να φέρεται κανείς, ιδιαίτερα τη συμπεριφορά και τις επιτρεπόμενες μεθόδους κατά την άσκηση των επαγγελματικών καθηκόντων, 2) διδασκαλία ή υπόδειξη των δεόντων».

Κώδικας Δεοντολογίας των Δημοσίων Υπαλλήλων είναι ένα κείμενο που καθιερώνει κανόνες ορθής συμπεριφοράς, η οποία προσδοκάται από τα στελέχη της δημόσιας διοίκησης και αποτελεί οδηγό επίλυσης ζητημάτων ηθικής τάξης που μπορεί να προκύψουν κατά την εργασία τους.

* Προϊστάμενος Γενικής Διεύθυνσης Διοικητικής Οργάνωσης και Διαδικασιών, Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης.

5.1 Κώδικες δεοντολογίας και ηθικής για δημοσίους υπαλλήλους στην Ελλάδα

Από μια μικρής έκτασης έρευνά μου στο Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, διαπίστωσα τα πιο κάτω:

Το 1986, στο τότε Υπουργείο Προεδρίας της Κυβέρνησης, ξεκίνησε μια προσπάθεια για τη σύνταξη ενός «Ατυπου Κανονισμού Εργασίας», ή, «Κώδικα υπαλληλικής δεοντολογίας» όπως αναφέρεται σε σχετικά έγγραφα της εποχής εκείνης, αλλά η προσπάθεια δεν ολοκληρώθηκε.

Ενδεικτικά, αναφέρω ορισμένες ενότητες του ως άνω Κώδικα:

Θέμα 1^ο

Σχέσεις Προϊσταμένων-Υφισταμένων

Θέμα 2ο

Συμπεριφορά προς τους Πολίτες

Θέμα 3^ο

Διαδικασία προσέλευσης/αποχώρησης προσωπικού

Θέμα 4^ο

Προφορικές άδειες για ιδιωτικούς λόγους

Θέμα 5^ο

Συμμετοχή σε ατομικές ή συλλογικές εκδηλώσεις (πολιτιστικές, αθλητικές κ.λπ.)

Θέμα 6^ο

Δημιουργικές προτάσεις κάθε φύσης και πρωτοβουλίες για την αναβάθμιση της υπηρεσίας

Θέματα 8^ο και 9^ο

Προσδιορισμός Αρμοδιοτήτων/Καθηκόντων Προσωπικού

Παρακολούθηση/Αξιολόγηση αποδοτικότητας Υπαλλήλων κ.λπ.

Ο πρώτος κώδικας δεοντολογίας των δημοσίων υπαλλήλων καταρτίστηκε στη χώρα μας περί το 2000, με ευθύνη της τότε Γενικής Γραμματείας Δημόσιας Διοίκησης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης. Ο κώδικας αυτός τυπώθηκε στο Εθνικό Τυπογραφείο και διανεμήθηκε σε περιορισμένο αριθμό αποδεκτών με ανεπίσημο τρόπο, δε συνοδεύτηκε, για παράδειγμα, με κάποια εγκύκλιο. Διανεμήθηκε, επίσης, στο προσωπικό της Γενικής Γραμματείας και, με πρωτοβουλία των εκπαιδευτών του Εθνικού Κέντρου Δημόσιας Διοίκησης, σε εκπαιδευομένους του. Το τεύχος που τυπώθηκε είχε τίτλο «Κώδικας Δεοντολογίας των Δημοσίων Υπαλλήλων», δεν έφερε, όμως, ημερομηνία, ούτε ανέφερε την υπηρεσία που είχε την ευθύνη της κατάρτισής του. Τα περιεχόμενα του κώδικα ήταν τα ακόλουθα:

Μέρος Α

Θεμελιώδεις αξίες

1. Σεβασμός της αποστολής του
2. Ελευθερία της έκφρασης
3. Ανεξαρτησία κατά τη λήψη των αποφάσεων
4. Ανιδιοτέλεια και αμεροληψία
5. Διαφάνεια της υπηρεσιακής δράσης
6. Ισότητα και αναλογικότητα
7. Αποτελεσματικότητα, αποδοτικότητα και ποιότητα
8. Υπευθυνότητα
9. Κοινωνική ευαισθησία και σεβασμός στις ανάγκες των πολιτών

Μέρος Β

Συμπεριφορά του δημοσίου υπαλλήλου

1. Στις σχέσεις με τους πολίτες
2. Στις σχέσεις με την ηγεσία του φορέα
3. Στις σχέσεις με τους υφισταμένους
4. Στις σχέσεις με τους προϊσταμένους
5. Στις σχέσεις με τους συναδέλφους του
6. Στις σχέσεις με εκπροσώπους φορέων και θεσμών
7. Στις σχέσεις με τα Μ.Μ.Ε.
8. Στις Διεθνείς Αποστολές
9. Όταν εκπροσωπεί την υπηρεσία σε συλλογικά όργανα

Μέρος Γ

Σύγκρουση Συμφερόντων

- A. Γενικά
- B. Συμμετοχή σε εταιρείες
- Γ. Αμεροληψία-Κώλυμα Συμφέροντος
- Δ. Χρήση του δημόσιου αξιώματος
- E. Χρήση της δημόσιας περιουσίας.

Από τα περιεχόμενα φαίνεται ότι είχε καταβληθεί προσπάθεια για τη ρύθμιση όλων των πτυχών της δράσης ενός δημοσίου υπαλλήλου.

Το 2005, καταρτίστηκε ένας νέος κώδικας με τίτλο «Οδηγός καλής συμπεριφοράς δημοσίων υπαλλήλων». Ο κώδικας αυτός έλαβε υπόψη του την προηγούμενη προσπάθεια, αλλά ήταν προσανατολισμένος περισσότερο στην υπόμνηση αρχών και κανόνων που αναφέρονταν στις σχέσεις των δημοσίων υπαλλήλων με τους συναλλασσόμενους πολίτες.

Τα περιεχόμενα του κώδικα αυτού, που συντάχθηκε από ομάδα εργασίας στελεχών της τότε Γενικής Γραμματείας Δημόσιας Διοίκησης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και του Συνηγούρου του Πολίτη, είναι τα ακόλουθα:

A) Συμπεριφορά των δημοσίων υπαλλήλων κατά την εξυπηρέτηση των πολιτών.

- Ευπρέπεια και σεβασμός
- Επαγγελματισμός

Ανιδιοτέλεια και ακεραιότητα

B) Η δράση και συμπεριφορά των δημοσίων υπαλλήλων κατά το χειρισμό των υποθέσεων των πολιτών.

- Τήρηση της νομιμότητας
- Ανεξαρτησία και αμεροληψία
- Υπευθυνότητα
- Ισότητα και αναλογικότητα
- Εχεμύθεια-Εμπιστευτικότητα
- Διαφάνεια της υπηρεσιακής δράσης

Υπήρχε και ένα παράρτημα με την ερμηνεία ορισμένων εννοιών, όπως:

- Η αρχή της νομιμότητας
- Η διακριτική ευχέρεια
- Η αρχή της χρηστής διοίκησης
- Η αρχή της επιείκειας κ.λπ.

Ο κώδικας αυτός δημοσιεύθηκε με πρόλογο του τότε Υφυπουργού Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και του τότε Συνηγόρου του Πολίτη.

Ήδη, είναι έτοιμο ένα επικαιροποιημένο σχέδιο κώδικα με τίτλο «Σχέσεις Δημοσίων Υπαλλήλων και Πολιτών: Οδηγός Διοικητικής Συμπεριφοράς». Αναμένεται η έγκρισή του για να δημοσιευθεί. Τα περιεχόμενά του είναι αρκετά εμπλουτισμένα σε σύγκριση με τον προηγούμενο κώδικα. Ενδεικτικά αναφέρω τα θέματα: επαγγελματισμός, αιτήσεις πολιτών, δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης, αιτιολόγηση αποφάσεων, αποτελεσματικότητα-αποδοτικότητα-ποιότητα και μια ενότητα για ζητήματα συμπεριφοράς των πολιτών έναντι των δημοσίων υπαλλήλων.

5.2 Προτάσεις για μια αποτελεσματικότερη πολιτική ενίσχυσης της ηθικής συμπεριφοράς των δημοσίων υπαλλήλων

Οι κώδικες που έχουν δημοσιευθεί είχαν αναμφισβήτητη έναν παιδαγωγικό ρόλο για τους δημοσίους υπαλλήλους. Η επίδρασή τους, όμως, στην καταπολέμηση της αδιαφάνειας, της διαφθοράς και γενικότερα της ενίσχυσης της ηθικής συμπεριφοράς των υπαλλήλων θα ήταν μεγαλύτερη αν είχαν συνοδευθεί και με μια σειρά άλλα στοιχεία.

Οι βασικές αρχές ηθικής πρέπει να διατυπώνονται με σαφήνεια στον κώδικα, ώστε αυτός να αποτελεί έναν αποτελεσματικό οδηγό συμπεριφοράς για τους δημοσίους υπαλλήλους. Οι δημόσιοι υπάλληλοι πρέπει να γνωρίζουν τα δικαιώματά τους και τις υποχρεώσεις τους, τόσο αυτές που απορρέουν από το ισχύον δίκαιο,

όσο και αυτές που απορρέουν από τους Κώδικες Ηθικής και Δεοντολογίας. Ένα εγχειρίδιο με τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις των δημοσίων υπαλλήλων που θα χορηγούνταν σε κάθε νέο υπάλληλο θα ενίσχυε αποτελεσματικά τη σύννομη και τη σύμφωνη με τη δεοντολογία συμπεριφορά του.

Ενδεχομένως, θα έπρεπε να προβλεφθεί όργανο αρμόδιο για την εφαρμογή του κώδικα, για τη διαπίστωση της μη τήρησης των αρχών του και, ενδεχομένως, για την επιβολή κυρώσεων.

Θα μπορούσε η τήρηση του Κώδικα Δεοντολογίας να ανατεθεί σε επιτροπές που θα συσταθούν σε κάθε φορέα (υπουργείο, ΟΤΑ ή άλλα νομικά πρόσωπα), στις οποίες θα συμμετέχουν υπάλληλοι και εκπρόσωποι πολιτών που είναι αποδέκτες των υπηρεσιών που προσφέρει ο κάθε φορέας. Η επιτροπή αυτή θα μπορεί να επιλαμβάνεται υποθέσεων, είτε αυτεπάγγελτα, είτε μετά από αναφορά κάθε ενδιαφερομένου.

Γενικότερα, όμως, τη σύμφωνη με την αρχή της νομιμότητας και τη δεοντολογία συμπεριφορά των δημοσίων υπαλλήλων μπορεί να ενισχύσει:

α) η δέσμευση της πολιτικής ηγεσίας και αυτών που κατέχουν θέσεις ευθύνης υπέρ της σύννομης και ηθικής συμπεριφοράς,

β) η υποκείμενη σε έλεγχο και υπό καθεστώς διαφάνειας διαδικασία λήψης των αποφάσεων,

γ) η σαφής οριοθέτηση των σχέσεων μεταξύ δημόσιου και ιδιωτικού τομέα. Είναι γενικά παραδεκτό ότι η όσμωση του δημόσιου με τον ιδιωτικό τομέα οδήγησε σε φαινόμενα διαφθοράς.

δ) Οι διοικητικές τεχνικές, οι οποίες πρέπει να προωθούν την ηθική συμπεριφορά. Το νέο δημόσιο μανάτζμεντ, όπως είναι γνωστό, αποδίδει μέγιστη σημασία στα αποτελέσματα και όχι στις διαδικασίες. Αυτό μπορεί να διαβαστεί και ως προτροπή για περιορισμένη τήρηση της αρχής της νομιμότητας και της δεοντολογίας προκειμένου να επιτευχθούν οι στόχοι.

Τα ανωτέρω απορρέουν από την πεποίθηση ότι βασικός παράγων ενίσχυσης της σύννομης και ηθικής συμπεριφοράς του προσωπικού της δημόσιας διοίκησης είναι η διασφάλιση, γενικότερα, της διαφάνειας και της λειτουργίας σύμφωνα με τη νομιμότητα και τη δεοντολογία του φορέα όπου εργάζεται. Η πολιτική για τη δεοντολογία δεν πρέπει να αντιμετωπίζεται ως μια δράση διακριτή και απομονωμένη, αλλά ως μια παράμετρος όλων των πολιτικών του φορέα.

Η πολιτική για την ενίσχυση της ηθικής συμπεριφοράς πρέπει να απευθύνεται περισσότερο στο σύστημα, στο φορέα όπου εντάσσεται το άτομο για να εργασθεί και λιγότερο στο άτομο.

Προτεραιότητα για τη χώρα μας, που ανήκει στις χώρες στις οποίες, κατά παράδοση, το ισχύον δίκαιο διαδραματίζει σημαντικό ρόλο στην οργάνωση και λειτουργία της πολιτείας και ολόκληρης της κοινωνίας, πρέπει να είναι η κατάρτιση ενός

θεσμικού πλαισίου που θα προβλέπει όλες τις μη σύννομες πράξεις που μπορεί να διαπράξει ένας δημόσιος λειτουργός-υπάλληλος και τις αντίστοιχες κυρώσεις, ποινικές, πειθαρχικές, ή, άλλες, που μπορούν να επιβληθούν. Οι βασικές αρχές της ηθικής και η ηθικά αποδεκτή συμπεριφορά για τους δημοσίους υπαλλήλους πρέπει να αντανακλάται στο θεσμικό πλαίσιο.

Με τον τρόπο αυτό θα διασφαλισθεί αποτελεσματικότερα η τήρηση της αρχής της νομιμότητας, δηλαδή, ένα minimum κανόνων ηθικής και δεοντολογίας, δεδομένου ότι για την τήρηση της νομιμότητας και ελεγκτικοί μηχανισμοί υπάρχουν και σχετική εμπειρία.

Η ανάγκη τήρησης της νομιμότητας και της δεοντολογίας είναι επιτακτική στην εποχή μας, δεδομένου ότι οι κοινωνικές, οικονομικές εξελίξεις και οι αλλαγές στον τρόπο διοίκησης στο Δημόσιο έχουν αυξήσει διεθνώς τα φαινόμενα αδιαφάνειας.

Ως αιτίες¹ μπορούν να αναφερθούν:

- Οι περιορισμένοι πόροι.
- Οι αναδιρθώσεις και η συρρίκνωση των δημόσιων φορέων.
- Οι αναθέσεις από το Δημόσιο έργων στον ιδιωτικό τομέα.
- Οι νέες αντιλήψεις για τον τρόπο που πρέπει να διοικούνται οι φορείς του Δημοσίου (Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ).
- Η υπέρμετρη αύξηση της διακριτικής ευχέρειας των δημοσίων υπαλλήλων.
- Η κάλυψη θέσεων ευθύνης σε φορείς του δημοσίου από managers του ιδιωτικού τομέα.
- Η παγκοσμιοποίηση και η επαφή των δημοσίων υπαλλήλων με άλλες αντιλήψεις περί ηθικής.
- Η απαξίωση των δημοσίων υπαλλήλων και του Δημοσίου γενικότερα, με την επικράτηση του άκρατου φιλελευθερισμού που αποθεώνει την ιδιωτική πρωτοβουλία κ.λπ.

Ολοκληρώνοντας την παρέμβασή μου επιτρέψτε μου να παραθέσω ένα απόσπασμα από το άρθρο «Ανάγκη Χρηστότητας»² που έγραψε ο ποιητής και δημόσιος υπάλληλος Κώστας Γ. Καρυωτάκης και δημοσιεύθηκε στην καθημερινή αθηναϊκή εφημερίδα «Η Ελληνική», στις 8 Φεβρουαρίου 1928, με τον επίτιτλο «Το δημοσιο-υπαλληλικόν ζήτημα». Το άρθρο υπογράφει ο Καρυωτάκης με την ιδιότητα του Γενικού Γραμματέα Ενώσεως Δημοσίων Υπαλλήλων.

Το απόσπασμα παρουσιάζει ενδιαφέρον επειδή αναδεικνύει τη σημασία που έχει για την ηθική συμπεριφορά των ατόμων-υπαλλήλων η εξασφάλιση ενός ηθικού περιβάλλοντος εργασίας.

1 Οι περισσότερες από τις πιο πάνω αιτίες αναφέρονται στην έκδοση του ΟΟΣΑ "Managing government ethics", στη σειρά PUMA Policy brief, Φεβρουάριος 1997

2 Από τη μελέτη του καθηγητή Γιάννη Παπακώστα «Ανάγκη Χρηστότητας», εκδόσεις Φιλιππότη, Αθήνα 1986.

Γράφει ο Καρυωτάκης: «Αλλά μήπως έπραξε τίποτε η Κυβέρνησις δια να ενισχύσει ηθικώς τους υπαλλήλους, δια να εξασφαλίσει την ανεξαρτησίαν των, δια να τους απαλλάξει από τας κομματικές πιέσεις³ Ούτε μία δραχμή δεν απητείτο προς τούτο⁴. Τουναντίον, θα περιεστέλλοντο αι εκ των σημερινών ατασθαλιών δαπάναι ... Συμβαίνει, δε, ώστε οι χρηστότεροι ακριβώς και ικανότεροι εξ αυτών να υποσκελίζονται από τους επιτηδειώτερους. Ο υπάλληλος γνωρίζει ότι η φιλοπονία και η ευσυνειδησία εις τίποτε δεν ωφελούν και εκλέγει την συντομωτέραν οδόν ίνα προαχθή και σταδιοδρομήση....(Αυτό ως αποτέλεσμα της ανυπαρξίας κανόνων σχετικών με τη σταδιοδρομία των δημοσίων υπαλλήλων). Εις την ατμόσφαιραν αυτήν του κομματισμού και της συναλλαγής, οι χρηστοί υπάλληλοι ασφυκτιούν. Από τας υπηρεσιακάς ενεργείας εκλείπει ολονέν περισσότερον η γενική τάσις, ο ανώτερος σκοπός. Τα προγράμματα, αι κατευθυντήρια γραμμαί, τα εθνικά και ανθρώπινα ιδεώδη, προς τα οποία ητένιζον άλλοτε οι φορείς της κρατικής εξουσίας, είναι σήμερον λέξεις κεναί. Το πνεύμα της εποχής -ύλη και βία- πληροί τους θαλάμους των υπουργείων. Ο εις μετά του άλλου οι ευσυνείδητοι υπάλληλοι υποχωρούν ή υποκύπτουν εις τη διαφθοράν».

3 Σημειώνεται ότι την εποχή που υπηρετούσε ως υπάλληλος ο Καρυωτάκης δεν υπήρχε ούτε καν υπαλληλικός κώδικας, με αποτέλεσμα να επικρατεί πλήρης ασυδοσία όσον αφορά στους διορισμούς, τις προαγωγές, τις πειθαρχικές δίωξεις των υπαλλήλων. 2 Από τη μελέτη του καθηγητή Γιάννη Παπακώστα «Ανάγκη Χρηστότητας», εκδόσεις Φιλιππότη, Αθήνα 1986.

4 Στα αιτήματα των υπαλλήλων για την αύξηση των μισθών η Κυβέρνηση απαντούσε ότι δεν το επιτρέπει ο προϋπολογισμός.

6. Οι μηχανισμοί ελέγχου και επιβολής κυρώσεων: οι προοπτικές

*Fabrice Larat**

Τι θα μπορούσαμε να πούμε σε σχέση με το θέμα αυτής της ενότητας; Εξετάζοντας το θέμα προσεκτικά μπορούμε να παρατηρήσουμε ότι υπάρχουν δύο τρόποι ανάγνωσης των παρουσιάσεων, οι οποίοι μπορούν να μας βοηθήσουν να αντιληφθούμε τις σχέσεις μεταξύ των διαφορετικών ζητημάτων που καλύπτονται από το ευρύτερο θέμα των μηχανισμών ελέγχου και επιβολής κυρώσεων σε επίπεδο ηθικής και δεοντολογίας.

Η πρώτη ανάγνωση μας επιτρέπει να εξετάσουμε το θέμα σαν μια μακρά αλυσίδα με συνδετικούς κρίκους. Ο κάθε ένας από αυτούς αντιπροσωπεύει τις διαδοχικές και απαραίτητες φάσεις σε κάθε προσπάθεια ελέγχου και πάταξης αυτών των παρεκτροπών και παραβιάσεων της ηθικής και των κανόνων δεοντολογίας.

Το πρώτο σημείο είναι προφανώς η πρόληψη, το οποίο έρχεται πριν από όλα τα άλλα. Στη συνέχεια, πρέπει να εντοπιστούν οι εν δυνάμει παραβιάσεις ή παραπτώματα σε σχέση με υποχρεώσεις και καθήκοντα, κάτι το οποίο είναι προαπαιτούμενο για να υπάρξουν κυρώσεις. Τούτο υλοποιείται με την εφαρμογή μηχανισμών, οι οποίοι παρεμβαίνουν σε δεδομένες στιγμές και ελέγχουν τις πράξεις και τη συμπεριφορά ατόμων και ομάδων (έλεγχος, *a priori*, κατά τη διάρκεια, *a posteriori*).

Φυσικά για να μπορέσει να λειτουργήσει αυτή η διαδικασία θα πρέπει οι ίδιοι οι θεσμοί και οι μηχανισμοί, αρμόδιοι για τους ελέγχους, να διαθέτουν πέραν των μέσων, των πόρων και της ικανότητας και την ισχύ να διεξάγουν έρευνες και ελέγχους.

Ο τρίτος κρίκος αυτής της διαδικασίας έχει άμεση σχέση με τον προηγούμενο, δεδομένου ότι αφορά στην ανάγκη ύπαρξης αποδείξεων αυτών των αδικημάτων, των παραβιάσεων. Δίχως αποδείξεις μια πράξη δεν μπορεί να χαρακτηριστεί και φυσικά είναι αδύνατο να επιβληθούν κυρώσεις.

Επανερχόμαστε, συνεπώς, στο θέμα των μέσων, της πρόσβασης στην πληροφορία, της δυνατότητας να αποκτήσουμε περισσότερες γνώσεις σε τομείς οι οποίοι είναι σύνθετοι και απαιτούν μεγάλη εξειδίκευση έχοντας κατά νου ότι οι στρατηγικές καταστρατήγησης και αποφυγής των κανόνων δεν έχουν όρια. Ο νομοθέτης, όπως επίσης και τα όργανα που είναι υπεύθυνα για την τήρηση του σεβασμού της ηθικής και της δεοντολογίας οφείλουν συνεπώς να προσαρμόζονται και να καινοτομούν συνεχώς.

* Διευθυντής του Κέντρου Εμπειρογνωμοσύνης και Διοικητικής Έρευνας (CERA) της Εθνικής Σχολής Διοίκησης της Γαλλίας.

Ο τέταρτος κρίκος αυτής της αλυσίδας αφορά στις κυρώσεις. Πράγματι θα πρέπει να υπάρχουν κυρώσεις για κάθε παραβίαση των εν ισχύ κανόνων. Το ζήτημα όμως που τίθεται στο σημείο αυτό αφορά στους αυτοματισμούς των διαδικασιών. Για το λόγο αυτό είναι σημαντικό να προσδιορισθεί εκ των προτέρων αν οι κυρώσεις πρέπει να είναι αντίστοιχες της οικονομικής ζημίας (περί αυτού πρόκειται στις περισσότερες των περιπτώσεων), αλλά και κατά πόσο θα πρέπει να λαμβάνεται υπ' όψιν η ηθική ζημία έναντι της κοινωνίας, ή, σε κάθε περίπτωση, η πολιτική διάσταση του αδικήματος το οποίο διαπράχθηκε λόγω παραβιάσεων ή παραβάσεων.

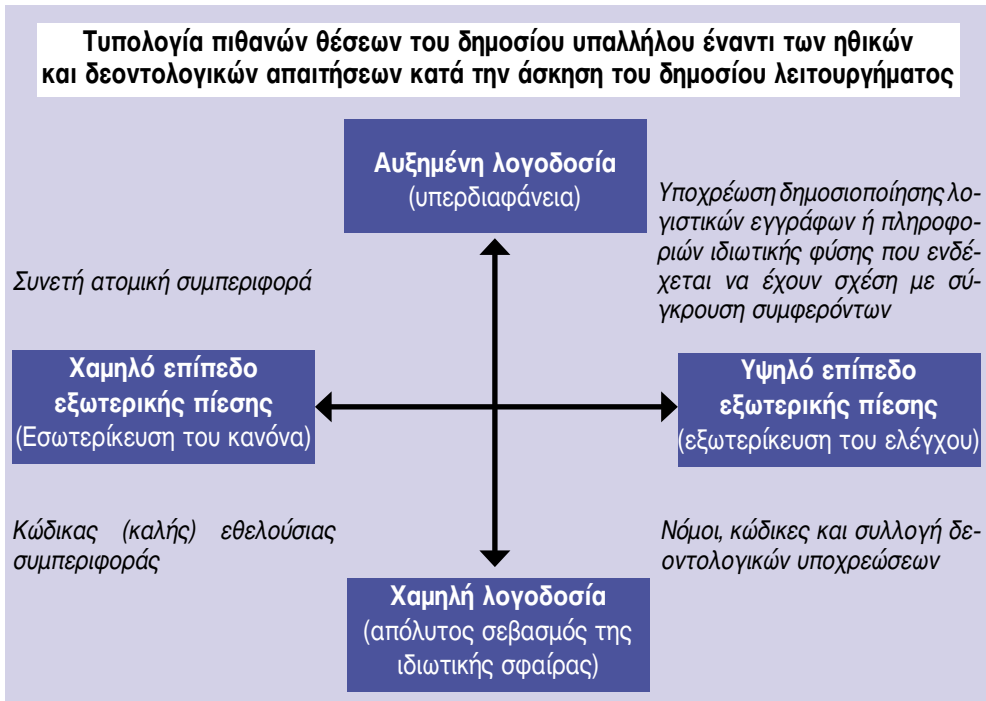
Τέλος, πέμπτος και τελευταίος κρίκος, οι κυρώσεις θα πρέπει να εφαρμόζονται. Διότι τούτο είναι άμεσα συνδεδεμένο με το θέμα της αποζημίωσης. Δίχως τη διάσταση του παραδειγματισμού δεν μπορεί να περιμένουμε ότι οι κυρώσεις θα ενεργήσουν αποτρεπτικά.

Δύο συμπεράσματα προκύπτουν μέσα από όλα όσα παρουσιάστηκαν: κατ' αρχήν, τα διαφορετικά στοιχεία αυτής της αλυσίδας είναι αλληλοεξαρτώμενα. Ενισχύουν μάλιστα το ένα το άλλο (μια συστηματική και προσεκτική ταυτοποίηση των παραβιάσεων και παραβάσεων θα μας δώσει τη δυνατότητα να υιοθετήσουμε ένα νομοθετικό και κανονιστικό πλαίσιο σοβαρό και ορθά προσαρμοσμένο). Αντίθετα, η έλλειψη μέσων επιτρέπει επί της ουσίας την παραβίαση των ηθικών κανόνων. Όπως επίσης και η απουσία κυρώσεων, από τη στιγμή που έχει τεκμηριωθεί ένα αδίκημα, αποδυναμώνει ολοσχερώς το σύνολο των μέτρων και ακυρώνει σημαντικά την προσήλωση του δημοσίου στις ηθικές αρχές και τους κανόνες δεοντολογίας. Πέραν της ατιμωρησίας και άλλες δυσλειτουργίες ενδέχεται να έχουν αξιόποινες συνέπειες. Ας σκεφτούμε μόνο τα αποτελέσματα αναξιοπιστίας ή απουσίας παραδειγματισμού και σεβασμού αυτών που είναι οι ίδιοι αρμόδιοι για τη δημιουργία των κανόνων δεοντολογίας. Η αλυσίδα που αναφέραμε θα πρέπει να δομεί ένα σύστημα πλήρες και συνεκτικό, διαφορετικά, τα θετικά αποτελέσματα αυτής της προσέγγισης θα πέσουν στο κενό, ή, σε κάθε περίπτωση, θα αποδυναμωθούν σημαντικά.

Και ακριβώς βάσει αυτού μπορούμε να συνάγουμε το δεύτερο συμπέρασμα σε σχέση με το συνολικό πλέγμα ανάλυσης. Με την ολοκλήρωση της αλυσίδας, οι κρίκοι της δημιουργούν έναν κύκλο και τα διδάγματα που αφορούν στην αλληλεπίδραση τους, αλλά και στο σύνολο αυτής μπορούν να τροφοδοτήσουν ένα γενικότερο σκεπτικό, ενώ, ταυτόχρονα, μπορούν να υποστηρίξουν τη βελτίωση των συνθηκών λειτουργίας σε διάφορα επίπεδα, κυρίως όσον αφορά στον προσδιορισμό ενός συστήματος απαγόρευσης και καταστολής, αλλά και ενός συστήματος πρόληψης, το οποίο να είναι προσαρμοσμένο στις σημερινές εξελίξεις.

Κατά τη διάρκεια της συνεδρίασης θα επανέλθουμε στο θέμα των μηχανισμών

και των εργαλείων πρόληψης, που έχουν ως στόχο τους την πρόληψη προβληματικών καταστάσεων και αδικοπραξιών. Μία δεύτερη ανάγνωση, εξάλλου, μας επιτρέπει να συμπληρώσουμε την πρώτη και να κατανοήσουμε τις διαφορετικές πιθανές θέσεις του δημοσίου υπαλλήλου όταν βρίσκεται αντιμέτωπος με ηθικές και δεοντολογικές απαιτήσεις κατά την άσκηση της εργασίας του. Πρόκειται για μια προσπάθεια τυπολογικής ταξινόμησης που παρουσιάζεται στο γράφημα.



Από θεωρητικής άποψης, μπορούμε να τοποθετήσουμε τους διάφορους μηχανισμούς και ελέγχους όπως προβλέπονται σε σχέση με τους δύο άξονες. Το ανωτέρω γράφημα, στον οριζόντιο άξονά του, αναπαριστά το είδος της πίεσης λόγω του χαρακτήρα, της μορφής και του περιεχομένου των μηχανισμών, οι οποίοι έχουν ως στόχο να προάγουν το σεβασμό προς τους ηθικούς και δεοντολογικούς κανόνες.

Από τη μία έχουμε την υποχρέωση και από την άλλη τη λογοδοσία, λαμβάνοντας υπόψη το περιεχόμενο των μηχανισμών, οι οποίοι έχουν ως στόχο να προωθήσουν το σεβασμό στους ηθικούς και δεοντολογικούς κανόνες. Το επίπεδο της πίεσης που ασκείται σχετικά με τον σεβασμό των κανόνων, κλιμακώνεται ομοίως, από ελαφρά έως έντονη. Εάν ο δημόσιος υπάλληλος είναι ήδη πεπεισμένος για τη σπουδαιότητα των ηθικών αρχών και νομίμων πράξεων, τότε τα δέχεται και τα

αφομοιώνει. Η πρώτη περίπτωση αντιστοιχεί σε αυτό που θα χαρακτηρίζαμε ως ένα σύστημα βασισμένο στην προσωπική ακεραιότητα (“Integrity based system”), ενώ ο εξωτερικός έλεγχος μας παραπέμπει στη συμμόρφωση ως προς το νόμο (“legal compliance”).

Ο δεύτερος άξονας είναι κάθετος και αναφέρεται στο επίπεδο διαφάνειας που έχει κατακτηθεί όσον αφορά στις πράξεις και τα δεδομένα που έχουν σχέση με πρόσωπα και οργανισμούς, οι οποίοι ασκούν αρμοδιότητες που συνδέονται με την εξουσία του δημοσίου. Σε αυτήν την περίπτωση, περνάμε από ένα επίπεδο λογοδοσίας πολύ υψηλό σε ένα μικρότερο. Το υψηλό επίπεδο λογοδοσίας αντιστοιχεί σε αυτό που θα ονομάζαμε και θα χαρακτηρίζαμε ως υπερδιαφάνεια των αρμοδίων αρχών, αλλά και του συνόλου του δημοσίου. Τούτο αφορά επίσης και ορισμένες πτυχές της ιδιωτικής ζωής των δημοσίων υπαλλήλων (κατάσταση και σύνθεση της περιουσίας τους) και των συζύγων τους.

Με αυτόν τον τρόπο, υπάρχει μεγάλη διασπορά της δυνατότητας εποπτείας (scrutiny) και ελαχιστοποιείται η πιθανότητα να διαφύγουν του ελέγχου κάποια πράγματα, δεδομένου ότι πρέπει να δημοσιοποιούνται όλες οι ενέργειες και οι πράξεις οι οποίες ενδέχεται να έχουν επιπτώσεις σε ηθικό επίπεδο. Κάθε παραβίαση αυτής της υποχρέωσης μπορεί να είναι αιτία για να ξεκινήσει μια έρευνα. Αντίθετα ένα χαμηλό επίπεδο λογοδοσίας περιορίζεται στα τυπικά στοιχεία που αφορούν στο σεβασμό των κανόνων και εξαιρείται οτιδήποτε έχει σχέση με την ιδιωτική ζωή των υπευθύνων και δημοσίων υπαλλήλων, ενώ δε λαμβάνει υπ’ όψιν του τη διάσταση του σεβασμού των κανόνων και των διαδικασιών, οι οποίες εγγυώνται τη δεοντολογία. Σε κάθε περίπτωση, οι διάφοροι μηχανισμοί και τα εργαλεία ελέγχου, καθώς και οι κυρώσεις που αναφέρθηκαν σε αυτήν τη συνεδρίαση, θα ήταν ορθό να μπορούν να ισχύουν σε οποιαδήποτε σημείο του γραφήματος.

Το πιο σημαντικό συμπέρασμα είναι ότι, για να επιτύχουμε ένα επίπεδο σεβασμού προς τους κανόνες της δεοντολογίας, η οποία ανταποκρίνεται στις απαιτήσεις μιας σύγχρονης δημόσιας διοίκησης, φαίνεται ότι είναι απαραίτητο να συνδυάσουμε αυτές τις διαφορετικές διαστάσεις, δεδομένου ότι αλληλοσυμπληρώνονται και αλληλοενισχύονται.

Με αυτό τον τρόπο, ένα σύστημα το οποίο βασίζεται στον εξωτερικό έλεγχο δεν είναι σε θέση να λειτουργήσει, αν δεν υποστηρίζεται από δημοσίου υπαλλήλους πεπεισμένους για τη χρησιμότητα αυτών των αξιών και οι οποίοι είναι έτοιμοι να τις ενστερνιστούν οι ίδιοι. Από την άλλη πλευρά, ένα σύστημα το οποίο βασίζεται εξ ολοκλήρου στους κώδικες καλής συμπεριφοράς, βάσει μίας εθελούσιας προσπάθειας, χωρίς ουσιαστικές κυρώσεις, προφανώς δεν μπορεί να λειτουργήσει.

Ξέρουμε τι συμβαίνει με τους κανόνες ηθικής συμπεριφοράς των λόμπι, των ομάδων πίεσης, οι οποίοι συνηθέστατα περιορίζονται σε δηλώσεις προθέσεων, χω-

ρίς όμως να είναι σε θέση να αποτρέψουν συμπεριφορές, οι οποίες έχουν ως στόχο να παρακάμψουν ή να αποφύγουν αυτές τις υποχρεώσεις.

Για να συνοψίσω, ο έλεγχος και οι κυρώσεις είναι απαραίτητες, αλλά δεν μπορούν να λειτουργήσουν αν δεν συνοδεύονται από πρόληψη, κάτι που, υποχρεωτικά, προϋποθέτει κατάρτιση και συνεχή εκτενή ενημέρωση.



ΜΕΡΟΣ ΤΕΤΑΡΤΟ

**ΠΡΟΣ ΜΙΑ ΝΕΑ
ΕΠΑΓΓΕΛΜΑΤΙΚΗ ΗΘΙΚΗ ΚΑΙ
ΜΙΑ ΝΕΑ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΚΟΥΛΤΟΥΡΑ**

1. Η αποτελεσματικότητα ως επίτευγμα της δεοντολογικής δράσης της δημόσιας διοίκησης

Φωκίων Γεωργακόπουλος*

Το θέμα της συζητήσεως που έχουμε, ηθική και δεοντολογία, με οδηγεί βέβαια σε μία πρώτη απόδοση, σε έναν πρώτο και γνωστό προσδιορισμό της διοικήσεως ως χρηστής διοικήσεως. Αναλύθηκαν αρκετά πράγματα πάνω στο τι σημαίνει χρηστή διοίκηση. Εγώ θα προσέθετα και μία άλλη παράμετρο στο χρηστό χαρακτήρα της διοικήσεως, την αποτελεσματικότητα.

Η αποτελεσματικότητα δεν φαίνεται να έχει τόσο άμεση σχέση με την ηθική και τη δεοντολογία. Θα πρέπει, όμως, να σκεφτούμε ότι η διοίκηση δρα για να δημιουργήσει ένα αποτέλεσμα. Αν δεν επέλθει αυτό το αποτέλεσμα, τότε έχουμε ένα σημαντικό έλλειμμα και το έλλειμμα αυτό είναι και ηθικής τάξεως.

Για να είμαι πιο συγκεκριμένος: εάν, επί παραδείγματι, ο γείτονάς μου χτίζει μία οικοδομή η οποία είναι παράνομη, δεν τηρεί τους κανόνες της πολεοδομίας, οι οποίοι προεχόντως διασφαλίζουν τον καλό ηλιασμό της δικής μου κατοικίας, τον καλό αερισμό και, γενικά, προσφέρουν στο κοινωνικό σύνολο καλύτερους όρους κατοικίας, εάν λοιπόν χτίζει παράνομα, εγώ καταγγείλω την παρανομία, κηρυχθεί κατεδαφιστέο το κτίριό του και, εν συνεχεία, δεν κατεδαφιστεί, τότε δεν έχουμε πραγμάτωση ενός δικαιώματος δημόσιου χαρακτήρα. Περαιτέρω, ηθικώς, η διοίκηση είναι έκθετη. Έπραξε σε επίπεδο γραφειοκρατικών ενεργειών όλα όσα όφειλε να πράξει, αλλά δεν ολοκλήρωσε τις ενέργειές της, δεν επέφερε το επιθυμητό αποτέλεσμα.

Έτσι, λοιπόν, πιστεύω ότι η αποτελεσματικότητα στη δράση της διοίκησης είναι ένα στοιχείο κατ' εξοχήν ηθικής τάξεως και οφείλω να πω ότι, δυστυχώς, είναι ένα σημείο στο οποίο η ελληνική διοίκηση, ως ένα βαθμό, υστερεί.

Θα έπρεπε να δούμε, πρώτα στη γενικότερη δομή της διοικήσεως, τι θα ήταν εκείνο που, κατά τη γνώμη μου, θα βοηθούσε στην επικράτηση μίας τέτοιας μορφής αποτελεσματικότητας που, κατά συνέπεια, θα αποτελούσε στοιχείο εμπεδώσεως της ηθικής στη δράση της διοικήσεως.

Πιστεύω ότι η διοίκηση, πρώτα-πρώτα, πρέπει να περιοριστεί στις δράσεις που της προσιδιάζουν. Πρέπει να ξανασκεφτούμε λίγο το ρόλο τον οποίο καλείται να επιτελέσει. Προεχόντως, ο ρόλος της διοικήσεως είναι η προστασία των αγαθών

* Πρόεδρος Νομικού Συμβουλίου του Κράτους.

που υπηρετούν το δημόσιο συμφέρον. Τέτοια αγαθά είναι η προστασία της υγείας, παραδείγματος χάριν, η προστασία της ασφάλειας των πολιτών, η προστασία των πολιτιστικών αγαθών. Αυτοί είναι τομείς που προσήκουν στη διοίκηση. Επίσης, η διοίκηση θα μπορούσε να παίξει και ένα ρόλο εξισορροπητικό μεταξύ των αντιτιθεμένων, ή, των συγκρουόμενων, ή, των μη συμπλεόντων συμφερόντων σε μία κοινωνία. Είναι και αυτός ένας ρόλος απολύτως ηθικού περιεχόμενου, γιατί διασφαλίζει την ομαλή κοινωνική διαβίωση, την ομαλή εξέλιξη και ανάπτυξη του ανθρώπου, την οικονομική του ανάπτυξη, την προσωπική του ανάπτυξη.

Ποια είναι τώρα τα εργαλεία τα οποία θα βοηθούσαν στη βελτίωση, την ανάπτυξη περαιτέρω του ηθικού ζητούμενου στη δράση της διοικήσεως. Τα νομικά εργαλεία νομίζω ότι είναι γνωστά, είναι πάγια και, απλώς, χρειάζεται η περαιτέρω ανάπτυξή τους και εφαρμογή τους, ούτως ώστε να γίνουν πιο αποτελεσματικά. Και ποια είναι αυτά;

Πρώτα-πρώτα, η τήρηση της αρχής της νομιμότητας. Είναι μία αρχή η οποία θα πρέπει να θεωρείται απαρέγκλιτη. Θα μπορούσε να πει κανείς ότι η τήρηση της αρχής της νομιμότητας, ενδεχομένως, να δημιουργεί, σε ορισμένες εξαιρετικές περιπτώσεις, άνισα ή ανεπιεική αποτελέσματα.

Σχετικά με αυτό θα αντιπαρατηρήσω ότι ο νομικός μας πολιτισμός δίνει δύο εργαλεία, με τα οποία μπορεί να καμφθεί αυτή η αρχική αυστηρότης του νόμου, η οποία είναι και σύμφυτη, κατά κάποιο τρόπο, με τη γενικότητά του. Ο νόμος, πράγματι, δεν μπορεί να είναι απολύτως ειδικός, δεν μπορεί να αντιμετωπίζει εξατομικευμένες περιπτώσεις. Κατά την εφαρμογή του, όμως, υπεισέρχονται δύο σπουδαίες αρχές, οι οποίες έχουν αναχθεί σε συνταγματικό επίπεδο, οι οποίες δίνουν μία ευκαμψία, μία ευλυγισία στην εφαρμογή του νόμου σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση.

Η πρώτη αρχή είναι η αρχή της ισότητας, η οποία εξασφαλίζει ότι οι δράσεις της διοικήσεως έναντι παντός δε θα προσδιορίζεται με βάση χαρακτηριστικά που ανάγονται στο φύλο, στις σεξουαλικές επιλογές, στη φυλή, ή στις πολιτικές ή στις φιλοσοφικές πεποιθήσεις, ή, σε οποιοδήποτε άλλο ιδιαίτερο χαρακτηριστικό του ατόμου, αλλά θα διέπεται από αντικειμενικότητα και, προεχόντως, ουδετερότητα.

Η δεύτερη αρχή, η οποία επίσης είναι σημαντική και έγινε η αναγωγή της σε συνταγματικό επίπεδο πρόσφατα, είναι η αρχή της αναλογικότητας. Η αρχή της αναλογικότητας επιτρέπει, πρώτα-πρώτα, την επιλογή, μεταξύ περισσοτέρων μέτρων, εκείνου το οποίο είναι επιεικέστερο και εκείνου το οποίο μας επιτρέπει να επιτύχουμε το στόχο μας με τα ηπιότερα μέσα. Μας δίνει, λοιπόν, μία δυνατότητα προσαρμογής της γενικότητας του νόμου στην εξατομικευμένη περίπτωση κατά τρόπο ο οποίος θα κάμπτει την αυστηρότητα της αρχικής νομικής διατάξεως, της βασικής ή της εφαρμοστέας νομικής διατάξεως.

Αυτό σε ότι αφορά τη δράση της διοικήσεως. Αλλά πιστεύω και σε επίπεδο προσωπικού που απαρτίζει τη διοίκηση και, πάντοτε, προς την κατεύθυνση αυτής της

ηθικής βελτιώσεως και της δεοντολογικής δράσεως, θα μπορούσαν να ληφθούν πολύ σοβαρά μέτρα.

Το πρώτο μέτρο που θα μπορούσε να ληφθεί, κατά τη γνώμη μου, είναι η καθ' ύλην αποκέντρωση της κεντρικής διοικήσεως. Η συγκέντρωση στην κορυφή της πυραμίδας όλων των αρμοδιοτήτων έχει διάφορες παρενέργειες, οι οποίες, όπως καταδεικνύει η εμπειρία, δεν είναι πάρα πολύ ευχάριστες.

Πρώτη παρενέργεια είναι ότι καθιστά βραδύτατα τα βήματα της διοικήσεως. Είναι φανερό ότι, όταν η κορυφή της πυραμίδας καλείται να λάβει κάθε είδους αποφάσεις, όχι μόνο εκείνες που χαράζουν πολιτική, όχι μόνο εκείνες που αφορούν σε σοβαρά ή σπουδαία ζητήματα, αλλά και αποφάσεις που αφορούν σε τρέχουσες ή τετριμμένες εργασίες, το γεγονός αποτελεί ένα χρονικό πρόσκομμα στην ταχεία δράση της διοικήσεως, ενώ, ταυτόχρονα, αποστερεί το διοικητικό υπάλληλο: πρώτον, από το αίσθημα της απόλυτης ευθύνης για το έργο το οποίο κάνει. Και, δεύτερον, από το αίσθημα της ικανοποίησεως που συνεπάγεται η τεκμηριωμένη πεποίθηση ότι είναι άμεσα αποτελεσματικός και παραγωγικός.

Μία τέτοια μορφής αποκέντρωση, δηλαδή η καθ' ύλην κατανομή των αρμοδιοτήτων ανά διοικητική αρχή ή μονάδα, θα βοηθούσε πάρα πολύ και στην ανάπτυξη του αισθήματος ευθύνης των χειριστών των δημοσίων υποθέσεων, αλλά και στην ανάληψη πρωτοβουλιών και γενικότερα στη βελτίωση της διοικήσεως.

Ταυτόχρονα, έχω τη γνώμη ότι θέσεις υψηλές, οι οποίες μέχρι τώρα εθεωρούντο πολιτικές, θα πρέπει να γίνουν θέσεις διοικητικής ευθύνης. Πιστεύω ότι το μόνο Υπουργείο όπου εξακολουθεί να υφίσταται ο θεσμός του υπηρεσιακού Γενικού Γραμματέα, δεν είναι ένα κακό παράδειγμα. Αντίθετα, θα μπορούσε να αποτελέσει πρότυπο επεκτάσεως του θεσμού και σε άλλα Υπουργεία. Προσωπικά, δε θα απέκλεια και τη θεσμοθέτηση σε υπηρεσιακό επίπεδο τη θέση του Υφυπουργού.

Παρατηρείται, σήμερα, το φαινόμενο να υπάρχει μία έλλειψη στη συνέχεια της υπηρεσιακής μνήμης. Συνήθως, η υπηρεσιακή μνήμη εξαντλείται μέχρι του σημείου που φτάνει η προσωπική μνήμη ενός υπαλλήλου ή οι προσωπικές του γνώσεις ή οι άμεσές του αντιλήψεις. Αυτό δημιουργεί σοβαρά προβλήματα δυσλειτουργίας της δημόσιας υπηρεσίας. Πιστεύω ότι τα προβλήματα αυτά θα μπορούσε να εξαλειφθούν ακριβώς με τον τρόπο αυτό, την κατάληψη, δηλαδή, των ανωτάτων θέσεων από διοικητικούς υπαλλήλους με αυστηρά κριτήρια, με αντικειμενικά κριτήρια, με ανοιχτές και διαυγείς διαδικασίες.

Ένας άλλος τομέας, στον οποίο επίσης πιστεύω ότι θα μπορούσαν να υπάρξουν στάδια βελτιώσεως του δυναμικού σε προσωπικό της δημόσιας υπηρεσίας, θα ήταν μία ειδική εκπαίδευση.

Έχουμε την τύχη να είμαστε στον κατάλληλο χώρο, αυτή τη στιγμή, για να διατυπωθούν οι προσωπικές μου εμπειρίες από την πολύ καλή συνεργασία και να κοινολογηθούν οι άριστες εντυπώσεις που είχα από υπαλλήλους που προήρχοντο

από την Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης. Το επίπεδό τους είναι ιδιαίτερα υψηλό, το ίδιο υψηλό είναι και το αίσθημα ευθύνης που έχουν, καθώς και το αίσθημα του καθήκοντος και το επίπεδο των γνώσεών τους. Η λειτουργία της Σχολής και η αποτελεσματικότητά της είναι παράδειγμα για το πώς θα έπρεπε να στελεχώνεται η δημόσια διοίκηση, η οποία, οφείλουμε να πούμε, δε στελεχώνεται πάντοτε με τον καλύτερο δυνατό τρόπο.

Ταυτόχρονα, θεωρώ ότι προς τη βελτίωση της διοικήσεως και της συμπεριφοράς απέναντι στον πολίτη θα συντελούσε όχι μόνο η εκπαίδευση, αλλά και η ανάπτυξη της συνεργασίας μεταξύ των διαφόρων υπηρεσιών. Παρουσιάζονται, συχνά φαινόμενα αδυναμίας συνεργασίας. Ένας τρόπος με τον οποίο θα μπορούσε να εξαιρεθεί αυτό το έλλειμμα που υπάρχει στη διοίκηση θα ήταν δια της κινητικότητας των υπαλλήλων. Η μεταφορά, για χρονικά διαστήματα εύλογα, ενός υπαλλήλου, όχι από μία θέση σε μία άλλη, αλλά και από ένα υπουργείο σε ένα άλλο υπουργείο, θα ήταν ο ένας δρόμος που θα μπορούσε να οδηγήσει σε ευνοϊκά αποτελέσματα. Ο άλλος δρόμος θα ήταν η δημιουργία, ενδεχομένως, διυπουργικών κλάδων, κάτι που θα δημιουργούσε στενότερο δεσμό και καλύτερη δυνατότητα συνεργασίας μεταξύ υπαλλήλων που υπηρετούν σε διαφορετικά υπουργεία.

Κλείνοντας θα ήθελα να προσθέσω δύο σημεία για τον εσωτερικό και τον εξωτερικό έλεγχο των υπαλλήλων.

Μπορώ να πω ότι ο εσωτερικός έλεγχος δεν έχει αποδειχθεί αποτελεσματικός. Τα υπηρεσιακά συμβούλια και το πειθαρχικό δίκαιο, παρά τις προσπάθειες που έχουν γίνει, έχουν αποδειχθεί αναποτελεσματικά στο να διαμορφώσουν μία ηθική δημοσίας διοικήσεως, μία δεοντολογία η οποία θα δημιουργούσε το ανώτατο δυνατό επίπεδο συμπεριφοράς των διοικητικών υπαλλήλων και χρηστής λειτουργίας της υπηρεσίας.

Η βραδύτητα των ελεγκτικών οργάνων στη δράση τους είναι πάρα πολύ χαρακτηριστική, καθώς και η αναποτελεσματικότητά τους, ενώ, πολλές φορές, η παρεμβολή των ποινικών διαδικασιών οδηγεί σε ακόμη μεγαλύτερη επιμήκυνση των διαδικασιών ελέγχου πειθαρχικού των υπαλλήλων. Ο ποινικός έλεγχος, κατά τη γνώμη μου, δεν υπήρξε στον επιβεβλημένο βαθμό αποτελεσματικός. Τα φαινόμενα αθώσεων διοικητικών συμπεριφορών, για τις οποίες μπορεί να έχει κανείς πολλές αμφιβολίες, δεν είναι λίγα.

Τέλος, θα αναφέρω απλώς και τον εξωτερικό έλεγχο από τα μέσα ενημερώσεως, ο οποίος οφείλω να επισημάνω ότι δεν ήταν ο καλύτερος δυνατός και δεν μπορώ να πω ότι συνέβαλλε θετικά στην ανάπτυξη ηθικών κωδίκων μέσα στη διοίκηση.

Κλείνοντας την ομιλία μου θα επιθυμούσα να σας εκφράσω την πεποίθησή μου ότι πρέπει να ξεκινήσουμε μία νέα προσπάθεια πλήρους αναμορφώσεως της διοικήσεως και θεμελιώσεώς της σε νέες βάσεις και να επιδιώξουμε, με νέες οπτικές και πρωτοβουλίες, την αναμόρφωσή της.

2. Ηθική, νομιμότητα και εκσυγχρονισμός της δημόσιας διοίκησης: οι σύγχρονες προκλήσεις

Κωνσταντίνος Μενουδάκος*

Αυτό το συνέδριο γίνεται σε μία κατάλληλη, από μια άποψη, χρονική στιγμή. Βρισκόμαστε σε περίοδο, κατά την οποία λαμβάνονται και για τη δημόσια διοίκηση μέτρα που θα μπορούσαν να χαρακτηριστούν, εξ αντικειμένου, ως οργανωτικές τομές ευρείας έκτασης. Χρησιμοποιώ τον όρο «οργανωτικές τομές» με ουδέτερη έννοια, χωρίς θετική ή αρνητική απόχρωση. Είναι, πάντως, ατυχές ότι όλα αυτά τα μέτρα δε λαμβάνονται με τη νηφαλιότητα που θα άρμοζε στο περιεχόμενο και τη σπουδαιότητα των ρυθμιζόμενων θεμάτων, αλλά σε καθεστώς εξαιρετικών καταστάσεων και με συνθήκες εκβιασμού που δημιουργούνται λόγω της βαθιάς δημοσιονομικής κρίσης και της λίαν δυσχερούς οικονομικής συγκυρίας.

Μεταξύ άλλων, επιχειρείται να ληφθούν και μέτρα με σκοπό την πάταξη της παρανομίας και της διαφθοράς, στο πλαίσιο της λειτουργίας των κρατικών και, γενικότερα, όλων των δημόσιων υπηρεσιών. Στα μέτρα αυτά περιλαμβάνεται και η κατάρτιση νέου πειθαρχικού κώδικα για τους δημόσιους υπαλλήλους, ο οποίος προωθείται προς ψήφιση στη Βουλή. Ερωτάται, όμως, αν, ακόμη και ένα άρτιο και ισορροπημένο, ή, έστω, ένα αυστηρό πειθαρχικό δίκαιο, συμπληρωμένο, ίσως, με τον κώδικα δεοντολογίας, στον οποίο αναφέρθηκε η προηγούμενη εισήγηση, θα ήταν ικανό να επιβάλει την ηθική στη δημόσια διοίκηση και να εξασφαλίσει τη λειτουργία της με τήρηση των κανόνων δεοντολογίας τόσο στο εσωτερικό της, όσο και στη σχέση της με τους πολίτες.

Στο ερώτημα αυτό, η δική μου απάντηση είναι, αναμφισβότως, αρνητική. Αλίμονο αν εξαντληθεί η έννοια της ηθικής στη δημόσια διοίκηση στα όρια της αντικειμενικής υπόστασης των πειθαρχικών αδικημάτων. Με την εκδοχή αυτή, η ηθική θα ταυτιζόταν με την έννοια της νομιμότητας και ηθικός υπάλληλος θα ήταν απλώς ο υπάλληλος, ο οποίος δε διαπράττει πειθαρχικό αδίκημα ή δεν παραβιάζει κάποιον κώδικα δεοντολογίας.

Το ζήτημα δεν είναι αποκομμένο από τα γενικότερα ζητήματα, από τα οποία εξαρτάται η εύρυθμη λειτουργία της διοίκησης. Υπάρχει η ηθική των δημόσιων υπαλλήλων, υπάρχει όμως και η ηθική της ίδιας της υπηρεσίας. Εάν δεν εξασφαλίζεται η δεύτερη, νομίζω ότι είναι αδύνατο να επιτευχθεί η πρώτη, δηλαδή η ηθική συμπεριφορά των στελεχών και υπαλλήλων.

Η εξασφάλιση της ευρυθμίας στη λειτουργία των δημόσιων, με την ευρεία έν-

* Αντιπρόεδρος Συμβουλίου της Επικρατείας.

νοια, υπηρεσιών αποτελεί ζήτημα με πολλές παραμέτρους. Προϋποθέτει γενικότερη αναμόρφωση στο επίπεδο της οργάνωσης και των διαδικασιών, αναγκαστικά προσαρμοσμένη στο νέο κοινωνικό και οικονομικό πλαίσιο στο οποίο καλείται να λειτουργήσει το κράτος σε όλες τις εκφράσεις του. Πρόκειται για το πλαίσιο που έχει δημιουργηθεί από την επικράτηση συνθηκών απόλυτης, χωρίς όρια, ελευθερίας των αγορών και ακραίας παγκοσμιοποίησης των οικονομιών, οι οποίες συρρικνώνουν τη δράση των κρατικών υπηρεσιών και περιορίζουν τις δυνατότητες τους να εκπληρώσουν τη δημόσια και κοινωνική αποστολή τους.

Στην ευρύτερη αυτή ανάγκη εκσυγχρονισμού της διοίκησης εντάσσεται και η διαμόρφωση νομικών κανόνων και ουσιαστικών προϋποθέσεων, ώστε οι υπάλληλοι όλων των επιπέδων να μετέχουν στη λειτουργία της υπηρεσίας με συνείδηση και διάθεση που υπερβαίνουν τις επιβαλλόμενες από το νόμο υποχρεώσεις τους. Με τον τρόπο αυτό, μπορεί να εξασφαλιστεί όχι απλώς η νόμιμη και αποτελεσματική δράση των υπηρεσιών, αλλά και η ηθική, νοούμενη με την ευρύτερη έννοια του όρου, τόσο στην ίδια τη λειτουργία τους, όσο και στην υπηρεσιακή συμπεριφορά του στελεχειακού δυναμικού τους, δεδομένου ότι, κατά τη γνώμη μου, η ηθική και δεοντολογία στο πλαίσιο της λειτουργίας των υπηρεσιών δεν εξαρτάται μόνο από το συμπτωματικό γεγονός της στελέχωσής τους με υπαλλήλους καλούς ή κακούς, έντιμους και μη, εργατικούς και ράθυμους, χωρίς, βεβαίως, να παραγνωρίζεται η σημασία και από την άποψη αυτή των προσόντων και ελαττωμάτων των προσώπων.

Η ανάγκη αναμόρφωσης του πλαισίου λειτουργίας των δημόσιων υπηρεσιών δεν παρουσιάζεται μόνο στην Ελλάδα. Έχω την εντύπωση ότι η ανάγκη αυτή εμφανίζεται, με μικρότερη ή μεγαλύτερη ένταση, στις περισσότερες, ίσως, ευρωπαϊκές χώρες. Άλλωστε, η συνεργασία της γαλλικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης με το ελληνικό Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης υποδηλώνει ότι και στη Γαλλία υπάρχει ο σχετικός προβληματισμός. Αλλά και για τις διοικητικές υπηρεσίες της ίδιας της Ευρωπαϊκής Ένωσης έχει από πολλές πλευρές επισημανθεί η ανάγκη οργανωτικών μεταβολών για την αποτελεσματικότερη λειτουργία τους και την άρση γραφειοκρατικών διαδικασιών.

Πάντως, στη χώρα μας, το πρόβλημα είναι ιδιαίτερος οξύ. Σχετικά με το ζήτημα αυτό, θα τολμήσω να διατυπώσω ορισμένες σύντομες σκέψεις με τη διευκρίνιση και επιφύλαξη ότι προέρχονται από άνθρωπο, ο οποίος δεν έχει ζήσει επαγγελματικά στο εσωτερικό των δημόσιων διοικητικών υπηρεσιών, αλλά έχει σχετικές εμπειρίες από τη λειτουργία τους ως εξωτερικός παρατηρητής και κριτής της νομιμότητας της δραστηριότητάς τους, με την ιδιότητα του μέλους του Συμβουλίου της Επικρατείας. Και, μάλιστα, ως παρατηρητής, στην αντίληψη του οποίου περιέρχονται περισσότερο οι παθογένειες που παρατηρούνται στη λειτουργία της διοίκησης, δεδομένου ότι η διοικητική δικαιοσύνη δεν επιλαμβάνεται για να απονεμίσει βραβεία και εύσημα για επιτυχίες των υπηρεσιών και των στελεχών τους, αλλά για να κρίνει

τη νομιμότητα των ενεργειών τους που αμφισβητούνται από τους πολίτες και τους συλλογικούς φορείς τους.

Τα μέτρα που θα έπρεπε να ληφθούν κινούνται, κατά τη γνώμη μου, στους εξής τρεις άξονες: ενίσχυση της αξιοκρατίας, ορθολογική οργάνωση και εξασφάλιση προϋποθέσεων εφαρμογής των νόμων, χωρίς επηρεασμό ως προς το ζήτημα αυτό από εντολές ή υποδείξεις της πολιτικής ηγεσίας κάθε υπουργείου.

Είναι αυτονόητο ότι τα αναγκαία και πρόσφορα νομοθετικά και διοικητικά μέτρα πρέπει να προσδιοριστούν ύστερα από μελέτη και διάγνωση των συγκεκριμένων συνθηκών που επικρατούν στην ελληνική δημόσια διοίκηση, τόσο από άποψη υποδομών και οικονομικών δυνατοτήτων, όσο και από άποψη ανθρώπινου δυναμικού. Δε γνωρίζω αν η διοικητική επιστήμη έχει διαμορφώσει κάποιο γενικής εφαρμογής μοντέλο άριστης δημόσιας διοίκησης. Η ζωή έχει αποδείξει ότι και στα θέματα δημόσιας διοίκησης, όπως, άλλωστε, και στα θέματα δικαίου και οικονομίας, δεν υπάρχουν διαπιστώσεις και πορίσματα αναμφισβήτητης αξίας. Ακόμη και οι άριστες θεωρητικές κατασκευές ανατρέπονται από την εξέλιξη των πραγμάτων. Σε κάθε περίπτωση, ακόμη και οι μη αμφισβητούμενες προδιαγραφές ενός θεωρητικού προτύπου καλής λειτουργίας δημόσιας διοίκησης πρέπει, κατά την εφαρμογή τους, να είναι προσαρμοσμένες στις παθογένειες και στις ανάγκες των συγκεκριμένων υπηρεσιών.

Η ελληνική δημόσια διοίκηση παρουσιάζει πολλές αδυναμίες. Η σοβαρότερη πάντως βλάβη για το κράτος, την κοινωνία και την έννομη τάξη δεν απορρέει από τις ίδιες τις αδυναμίες αυτές, αλλά από το αποτέλεσμα στο οποίο έχουν οδηγήσει. Συγκεκριμένα, από το γεγονός ότι το ίδιο το Δημόσιο και τα στελέχη του έχουν καταστεί αναξίοπιστα στην αντίληψη των διοικουμένων. Έχει επικρατήσει η γενικευμένη άποψη ότι οι δημόσιοι υπάλληλοι και η δημόσια διοίκηση, ως σύνολο, λειτουργούν με τρόπο μη έντιμο. Όποια ενέργειά τους είναι εξ ορισμού ύποπτη και αμφισβητείται. Η κατάσταση αυτή έχει δυσμενείς παρενέργειες στη λειτουργία του κράτους. Στο Συμβούλιο της Επικρατείας ζούμε την εμπειρία κάποιας από τις πολλές αυτές παρενέργειες. Η πληθώρα των υποθέσεων που κατακλύζουν το δικαστήριο και καθιστούν αδύνατη την έγκαιρη διεκπεραίωση μεγάλου αριθμού υποθέσεων, σε σημαντικό βαθμό, οφείλεται στην καχυποψία του έλληνα πολίτη και στην αμφισβήτηση της νομιμότητας οποιασδήποτε διοικητικής πράξης, η οποία οδηγεί στην άσκηση ένδικων βοηθημάτων.

Η σοβαρότερη, όμως, από τις παρενέργειες για τις οποίες έγινε λόγος είναι ότι νομιμοποιείται στη συνείδηση των πολιτών και, γενικότερα, της κοινωνίας η μη τήρηση των νόμων. Νομιμοποιείται η παραβίαση ενός κανόνα που θεωρείται ότι είναι άδικος και ότι έχει θεσπιστεί με κριτήρια ύποπτα για την εξυπηρέτηση άνομων συμφερόντων.

Υπάρχουν δύο ερωτήματα που έχουν σχέση με το ζήτημα του εκσυγχρονισμού

της δημόσιας διοίκησης και, κατ' επέκταση, με την ηθική και δεοντολογία στη λειτουργία της. Οι κρατικές δραστηριότητες υπερβαίνουν το προσήκον, κατά τη φύση των πραγμάτων και τις ανάγκες της κοινωνίας, όριο, με αποτέλεσμα να συγκροτείται μεγάλο και αναποτελεσματικό κράτος; Είναι υπερτροφική η δημόσια διοίκηση;

Η απάντηση στα ερωτήματα αυτά προϋποθέτει την επίλυση ενός προηγούμενου πολιτικού ζητήματος. Ποιες είναι οι κοινωνικές και οι γενικότερες υπηρεσίες που επιβάλλεται να εξασφαλίζονται από το κράτος; Διότι, αν περιοριστούν οι υπηρεσίες αυτές, ασφαλώς, αρκεί πολύ μικρότερο κράτος. Θα εξασφαλίζονται, π.χ., οι υπηρεσίες περίθαλψης και οι υπηρεσίες εκπαίδευσης σε ένα ικανοποιητικό βαθμό από το κράτος; Μήπως είναι σκόπιμο να παραχωρηθούν στην ιδιωτική πρωτοβουλία και να γίνουν αντικείμενο ιδιωτικών συμφωνιών μικρός ή μεγάλος αριθμός άλλων υπηρεσιών που, κατά παράδοση, μέχρι σήμερα, αποτελούν κρατικές δραστηριότητες; Η εξέταση του ζητήματος αυτού εξέρχεται, βεβαίως, της θεματολογίας της εισήγησής μου, αλλά και του συνεδρίου.

Ως προς το ζήτημα αν είναι μεγάλος ο αριθμός των δημόσιων υπαλλήλων με βάση τις ισχύουσες αρμοδιότητες των κρατικών υπηρεσιών, νομίζω ότι η απάντηση δεν είναι προφανής και πρέπει να στηριχθεί σε συγκεκριμένα στοιχεία και στην αξιολόγησή τους. Ως προς τις υπηρεσίες του δημόσιου τομέα με τη στενή έννοια, οι οποίες εμπίπτουν στην αποστολή του Εθνικού Κέντρου Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης που οργανώνει το παρόν συνέδριο, μπορώ να πω, αλλά μόνον εμπειρικά, χωρίς να έχω υπόψη μου συγκεκριμένα στοιχεία, ότι υπάρχουν πολλές υπηρεσίες με σοβαρές ελλείψεις σε προσωπικό, αλλά, ίσως, σε άλλες περισσεύει ικανός αριθμός υπαλλήλων. Το βέβαιο, πάντως, είναι ότι υπάρχει ανάγκη εξορθολογισμού στην κατανομή του προσωπικού, ο οποίος θα έπρεπε, σε κάθε περίπτωση, να προηγηθεί της εκτίμησης αν συντρέχει ανάγκη μείωσης του αριθμού των δημόσιων υπαλλήλων και της επιβολής οποιουδήποτε μέτρου προς το σκοπό αυτό.

Επανερχόμενος στα θέματα που χαρακτήρισα ως βασική προϋπόθεση ορθής οργάνωσης της δημόσιας διοίκησης, στο πλαίσιο της οποίας μπορεί να απαιτηθεί και η ηθική στάση και συμπεριφορά των δημόσιων λειτουργών, θα προσθέσω λίγες ακόμη σκέψεις.

α. Ενίσχυση της αξιοκρατίας στην πρόσβαση στην υπηρεσία και στην ιεραρχική εξέλιξη

Η αξιοκρατία στην είσοδο επιτυγχάνεται σε σημαντικό βαθμό μετά τη σύσταση του ΑΣΕΠ, της ανεξάρτητης αρχής στην οποία έχει ανατεθεί η επιλογή των διοριζομένων στο Δημόσιο με βάση αντικειμενικές διαδικασίες. Θεωρώ ότι η αντικειμενικότητα εξακολουθεί, κατά βάση, να διασφαλίζεται, παρά τις εξαιρέσεις που έχουν κατά καιρούς θεσπιστεί από τη νομοθεσία ώστε να παρακάμπτονται οι διαδικασίες, τις οποίες εγγυάται η λειτουργία της ανεξάρτητης αρχής. Άλλωστε, η απόλυτη αξι-

οκρατία και αντικειμενικότητα αποτελεί σε όλα τα πλάτη και μήκη της υδρογείου ζητούμενο και όχι κεκτημένο.

Είναι όμως πολύ αμφίβολο αν εξασφαλίζεται η αξιοκρατία και στην υπηρεσιακή εξέλιξη. Στον τομέα αυτό παρατηρούνται σοβαρά ελλείμματα και αδικίες που δεν οφείλονται μόνο σε εύνοια ή δυσμενή μεταχείριση κάποιων προσώπων για οποιουσδήποτε λόγους. Σημαντική αιτία αποτελεί ο τρόπος, με τον οποίο αξιολογούνται τα στελέχη των δημόσιων υπηρεσιών. Με το δεδομένο, που ισχύει σχεδόν χωρίς εξαίρεση στις υπηρεσίες του ελληνικού Δημοσίου, ότι όλοι οι υπάλληλοι αξιολογούνται με την ανώτατη προβλεπόμενη βαθμίδα, η έννοια της αξιοκρατίας καταρρέει. Διότι ο εξαιρετικός υπάλληλος τοποθετείται στο ίδιο επίπεδο με τους υπόλοιπους συναδέλφους του, οι οποίοι, κατ' ακολουθίαν, αποκτούν τις ίδιες δυνατότητες εξέλιξης.

Αν και υπάρχουν περιθώρια νομοθετικών ρυθμίσεων ώστε να βελτιωθεί το σύστημα αξιολόγησης, είναι αμφίβολο κατά πόσο μπορεί να αντιμετωπιστεί ριζικά η βασική αιτία του προβλήματος που απορρέει, πρωτίστως, από τη βαθειά ριζωμένη νοοτροπία και το συναισθηματικό χαρακτήρα των συμπατριωτών μας, που δυσκολεύονται πολύ να γίνουν δυσάρεστοι στους συνεργάτες τους, έστω και υφισταμένους.

β. Ορθολογική οργάνωση

Η ορθολογική οργάνωση των υπηρεσιών του Δημοσίου δεν περιλαμβάνει μόνο τη σωστή διάρθρωσή τους και την ισόρροπη κατανομή του προσωπικού, αλλά προϋποθέτει, ασφαλώς, και τη σωστή κατανομή των αρμοδιοτήτων. Με βάση την κοινή λογική, γίνεται αντιληπτό ότι η κατανομή των αρμοδιοτήτων πρέπει να συσχετίζεται με τη διάρθρωση των υπηρεσιών, ώστε κάθε αρμοδιότητα να ασκείται από την κατάλληλη, κυρίως σε σχέση με τη στελέχωση, υπηρεσία.

Ως προς την οργάνωση υπάρχει σοβαρή υστέρηση, που παρατηρείται και στον τομέα της νομοθεσίας. Αρκεί να αναφερθεί ότι οι οργανισμοί των περισσότερων υπουργείων χρονολογούνται στη δεκαετία του 1980 και δεν έχουν προσαρμοστεί στις συνθήκες και ανάγκες που έχουν ουσιαστικά μεταβληθεί στο διάστημα που μεσολάβησε, αλλά ούτε στις αλληπάλληλες τροποποιήσεις των αρμοδιοτήτων των υπουργείων. Οι μεταβολές, μάλιστα, αυτές, με τη συχνότητα που παρατηρήθηκαν τα τελευταία έτη, επιφέρουν καθυστερήσεις ανωμαλίες στη λειτουργία του κράτους. Είναι χαρακτηριστικό ότι, την τελευταία διετία, έχουν επέλθει συχνές και, σε ορισμένες περιπτώσεις, αλληλοαναιρούμενες, μεταβολές στις αρμοδιότητες των περισσότερων υπουργείων ως προς σημαντικούς τομείς κρατικής δραστηριότητας, οι οποίοι έχουν μεταφερθεί από ένα υπουργείο σε άλλο, με συνακόλουθη μεταφορά των οικείων οργανικών μονάδων και του προσωπικού τους, χωρίς, όμως, αντίστοιχη προσαρμογή των οργανωτικών διατάξεων των υπουργείων αυτών.

Τέλος, ως προς την ανάγκη αποδέσμευσης των διοικητικών υπηρεσιών από την πολιτική εξουσία κατά την άσκηση των κατά νόμο αρμοδιοτήτων τους, δε θα επεκταθώ, διότι στο θέμα αναφέρθηκε επαρκώς στην εισήγησή του ο Πρόεδρος του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, κύριος Γεωργακόπουλος. Θεωρώ και εγώ ότι ουδεμία ανάγκη υπάρχει να εντάσσονται και οι γενικοί γραμματείς στην πολιτική ηγεσία των υπουργείων και να διορίζονται στις θέσεις αυτές εξωυπηρεσιακά πρόσωπα που, πολλές φορές, δεν έχουν γνώση του αντικειμένου το οποίο καλούνται να διαχειριστούν.

Στην Ελλάδα, υπάρχει μεγάλος, ίσως και υπερβολικός, αριθμός υπουργών, αναπληρωτών υπουργών και υφυπουργών, ο οποίος μάλιστα βαίνει αυξανόμενος, ώστε η ομάδα πολιτικής διαχείρισης των υποθέσεων των υπουργείων να μη χρειάζεται να συμπληρωθεί με τους γενικούς γραμματείς, οι οποίοι, συνεπώς, πρέπει να περιορίζονται στα διοικητικά καθήκοντα, τα οποία αντιστοιχούν στο αξίωμα αυτό. Ασφαλώς, οι πολιτικές αποφάσεις λαμβάνονται από τα πρόσωπα που έχουν τη σχετική νομιμοποίηση με την ψήφο εμπιστοσύνης της Βουλής, η εκτέλεση όμως των νόμων αποτελεί συνταγματικώς διακεκριμένη λειτουργία που ανήκει στη διοίκηση και δεν πρέπει να εκτελείται με γνώμονα την επιθυμία του πολιτικού προϊστάμενου των αρμόδιων υπηρεσιών, αλλά την ορθή εφαρμογή της νομοθεσίας. Και, ασφαλώς, δε συμβάλλει προς την κατεύθυνση αυτή, αλλά, αντιθέτως, ενισχύει την εξάρτηση της διοίκησης από την πολιτική εξουσία ο διορισμός στη θέση του γενικού γραμματέα, ο οποίος προϊστάται των διοικητικών υπηρεσιών του υπουργείου, προσώπων με πολιτικά και, πολλές φορές, με στενότερα κομματικά κριτήρια.

3. Προς μια νέα επαγγελματική ηθική και μια νέα διοικητική κουλτούρα

*Samuel Vuelta Simon**

Τρεις λέξεις αντί προλόγου.

Η πρώτη είναι **κουλτούρα, νοοτροπία**. Πρόκειται για τη επαγγελματική νοοτροπία και όχι την νοοτροπία των λαών που αλλάζει πολύ πιο δύσκολα.

Σε επίπεδο ηθικής, η επαγγελματική νοοτροπία βρίσκεται στο επίκεντρο των εξελίξεων. Το πνεύμα της δημόσιας υπηρεσίας, η έννοια του κοινού συμφέροντος, η δέσμευση για την εξυπηρέτηση του συνόλου είναι ο θεμέλιος λίθος της δημόσιας διοίκησης στη Γαλλία. Αυτές τις δυνατές αξίες τις οφείλουμε βεβαίως στην ιστορία μας, αλλά για να διατηρηθούν χρειάζεται πίστη στο λειτουργήμα του δημοσίου υπαλλήλου, χρειάζεται πίστη στους θεσμούς που διαμορφώνουν τις αξίες αυτές και φυσικά η προσωπική προσπάθεια όλων.

Η Γαλλία ουσιαστικά επέλεξε να διαμορφώσει τον κύριο κρατικό κορμό μέσα από τις σχολές δημόσιας διοίκησης: Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης, Εθνική Σχολή Δικαστικών Λειτουργιών, Ανώτατη Σχολή Αστυνομίας, Εθνική Σχολή Οικονομικών, οι οποίες καλούνται να διαδραματίσουν ένα σημαντικό ρόλο στην εμπέδωση αυτής της κουλτούρας στο δημόσιο τομέα. Το ίδιο ισχύει και για άλλα επαγγέλματα, τα οποία εν μέρει συνδράμουν, κατά μία έννοια, και αυτά στο έργο της δημόσιας διοίκησης.

Στο χώρο της δικαιοσύνης για παράδειγμα, η επαγγελματική ηθική είναι μέρος της εκπαίδευσης των δικηγόρων, των συμβολαιογράφων και των δικαστικών επιμελητών.

Η εκπαίδευση των επαγγελματιών, είτε στα πρώτα στάδια, είτε σε μεταγενέστερα, διαμορφώνει την νοοτροπία των επαγγελματιών. Η επαγγελματική κατάρτιση είναι αυτή που επιτρέπει στο σώμα αυτό των επαγγελματιών να παλέψουν με αποτελεσματικότητα ενάντια στη μεροληψία, την εξάρτηση, τη σύγκρουση συμφερόντων και τη διαφθορά.

Στη συνέχεια, υπάρχει το θέμα της **ποιότητας**. Η ποιότητα της δικαιοσύνης είναι ένα ζήτημα που απασχολεί ιδιαίτερα τα σύγχρονα κράτη. Ο λόγος είναι απλός: η δικαιοσύνη συνδέεται με την ουσία της ίδιας της δημοκρατίας. Μια δικαιοσύνη αμερόληπτη, γρήγορη, η οποία εφαρμόζεται, είναι αποδοτική και αποτελεσματική. Όταν αναφερόμαστε στην ποιότητα της δικαιοσύνης, το πρώτο πράγμα που σκεφτόμαστε είναι τα άτομα με τα οποία την ταυτίζουμε, το δικαστή και τον εισαγγελέα. Είναι αυτοί οι οποίοι *in fine* λαμβάνουν τις αποφάσεις που επηρεάζουν με

* Αναπληρωτής Διευθυντής Εθνικής Σχολής Δικαστών της Γαλλίας

τρόπο σημαντικό την ζωή των ανθρώπων και την τύχη των αγαθών. Η εφαρμογή των κοινωνικών κανόνων και των κανόνων δικαίου είναι η συνθήκη διατήρησης της κοινωνικής τάξης και αυτός που την εκπροσωπεί θα πρέπει να είναι άμεμπτος, ώστε να είναι αντίστοιχος και οι αποφάσεις του.

Και, τέλος, η ευθύνη, δηλαδή οι ρόλοι. Ποιοι θεσμοί θα είναι αρμόδιοι για τη δημιουργία ευνοϊκών συνθηκών για την ανάπτυξη και διατήρηση μιας νοοτροπίας στη διοίκηση, η οποία θα υποστηρίζει την επαγγελματική ηθική και θα καταδεικνύει συμπεριφορές αντίθετες προς τη δεοντολογία; Όσον αφορά στη Γαλλία, υπάρχουν τρεις κύριοι διακριτοί θεσμοί: οι ανεξάρτητες δικαστικές αρχές, οι σχολές και το εκτελεστικό σώμα.

Το εκτελεστικό σώμα, δηλαδή το Υπουργείο Δικαιοσύνης - το εποπτεύον Υπουργείο - οφείλει να διασφαλίζει ισότιμες και διαφανείς διαδικασίες πρόσληψης των δικαστών και των εισαγγελέων. Θα πρέπει να διασφαλίζει στο σώμα των δικαστών μια ουσιαστική καριέρα, με αξιοκρατικούς κανόνες εξέλιξης, οι οποίοι θα είναι γνωστοί και θα τυγχάνουν της εμπιστοσύνης όλων. Ένας ειδικός κανονισμός επιτρέπει την επίτευξη αυτών των στόχων, ενώ, ταυτόχρονα, ορίζει τον τρόπο και τους όρους αξιολόγησης και ελέγχου των πράξεων των δικαστών. Επίσης θα πρέπει να προσδιορίζονται με ακρίβεια οι όροι και η διαδικασία απονομής πειθαρχικών ευθυνών στους δικαστές.

Ο ρόλος των ανεξάρτητων δικαστικών αρχών - στη Γαλλία είναι το Ανώτατο Συμβούλιο Δικαστών (ΑΣΔ) - είναι φυσικά σημαντικότερος, υπό την έννοια ότι διασφαλίζει το σεβασμό το πλαίσιο και τους όρους αμφισβήτησης ευθυνών. Το Γαλλικό ΑΣΔ έχει εξάλλου αναπτύξει πρακτικά εργαλεία με στόχο τη διάδοση και προώθηση μιας ηθικής στάσης εκ μέρους των δικαστών, αλλά και εκ μέρους των πολιτών.

3.1 Η επιλογή και η εκπαίδευση

Οι δημόσιες σχολές του δικαστικού κλάδου είναι: η Εθνική Σχολή Δικαστών για τους δικαστές, η Εθνική Σχολή Γραμματέων για τους γραμματείς, ή, η Εθνική Σχολή Διοίκησης Σωφρονιστικών Ιδρυμάτων για το προσωπικό αυτής της κατεύθυνσης. Μέσα από τη βασική ή τη συνεχιζόμενη κατάρτιση, η οποία βασίζεται στη μελέτη συγκεκριμένων πρακτικών περιπτώσεων και την αξιολόγηση τους στο πλαίσιο εξετάσεων, διασφαλίζεται η τήρηση της δεοντολογίας και η διάδοση και υιοθέτηση μιας ηθικής στάσης.

Συνεπώς, ο τρόπος με τον οποίο «κατασκευάζονται» οι δικαστές είναι σημαντικός και τούτος πρέπει να είναι σύμφωνος με το δικαστικό σύστημα του κράτους, το οποίο θα κληθούν να υπηρετήσουν. Ομοίως, η θέση και η δεοντολογία αυτών των δικαστών θα είναι ο θεματοφύλακας ενάντια στον εκφυλισμό των δικαστικών αποφάσεων ή της εικόνας που δίνουν στην κοινωνία. Ο τρόπος με τον οποίο το

σύστημα προβλέπει τη διόρθωση αυτών των δυσλειτουργιών, μέσω πειθαρχικών ποινών ή απόδοσης ευθυνών, βοηθά το δικαστή - ιδιαίτερο πολίτη - να αντιληφθεί τον ουσιώδη ρόλο που καλείται να διαδραματίσει μέσα στην κοινωνία κρατώντας τον μακριά από τους πειρασμούς, τις παρεκκλίσεις και την αδράνεια που προκαλούν τους απλούς πολίτες.

Όσον αφορά στις προσλήψεις, η γαλλική δικαιοσύνη έχει επιλέξει την οδό των δημοσίων διαγωνισμών, ώστε να διασφαλίζεται μια διαδικασία ισότιμη στις προσλήψεις και, στη συνέχεια, οι επιτυχόντες περνούν από μια βασική κατάρτιση. Αυτή η κατάρτιση δίνει τη δυνατότητα στους μελλοντικούς δικαστές και εισαγγελείς να αφομοιώσουν τη στάση που οφείλουν να έχουν λόγω της θέσης τους, αλλά επίσης και να ανακαλύψουν επαρκείς σχετικές αναφορές χάρη στους κανόνες δεοντολογίας. Η μη εφαρμογή αυτού του συστήματος, τις περισσότερες φορές, έχει ως αποτέλεσμα την πειθαρχική παραπομπή του δικαστή ή του εισαγγελέα, ο οποίος με τη στάση του φανερώνει ότι δεν είναι άξιος του λειτουργήματος που εξασκεί.

3.2 Ο Νόμος και ο Κανονισμός Δημόσιας Διοίκησης

Κατ' αρχήν ο Νόμος και ο Κανονισμός δίνουν το γενικό πλαίσιο συμπεριφοράς των δικαστών και εισαγγελέων. Πολύ σχηματικά, οι απαγορεύσεις για δικαστές και εισαγγελείς είναι τριών επιπέδων αύξουσας βαρύτητας. Οι δικαστές δεν απολαμβάνουν καμίας ασυλίας σε προσωπικό επίπεδο - πέραν αυτών κατά την άσκηση του έργου τους ως νόμιμη εξουσία- και τους επιβάλλονται οι ίδιες απαγορεύσεις βάσει του Νόμου, όπως και σε όλους τους πολίτες. Στη συνέχεια, ισχύουν για αυτούς μια σειρά από υποχρεώσεις, όπως και για όλους τους άλλους δημόσιους υπάλληλους, αν και το δικό τους έργο είναι διαφορετικό. Τέλος, ο δικός τους κανονισμός περιλαμβάνει δεοντολογικούς κανόνες πολύ πιο απαιτητικούς σε σύγκριση με τους δύο προηγούμενους.

Βεβαίως, τόσο οι δικαστές, όσο και οι εισαγγελείς, όπως και κάθε πολίτης, απαγορεύεται να διαπράττουν οιαδήποτε αξιόποινη πράξη πέραν αυτών που προβλέπονται από τον ίδιο το νόμο (πράξη δικαιολογημένη), ή, για παράδειγμα, παραβάσεις, οι οποίες προκύπτουν λόγω προσβολής του δικαίου και τις οποίες ενδέχεται να διαπράξουν στο πλαίσιο των επαγγελματικών τους δραστηριοτήτων, εφόσον αυτές είναι σύννομες.

Στη συνέχεια, για τους δικαστές, που είναι δημόσιοι υπάλληλοι στο διοικητικό τομέα, ισχύει ο κανονισμός των δημοσίων υπαλλήλων, ο οποίος περιλαμβάνει υψηλές υποχρεώσεις σε σχέση με αυτές που απαιτούνται από τον απλό πολίτη, στο βαθμό που, σύμφωνα με τον κανονισμό των δικαστών, δεν προβλέπεται κάτι πιο αυστηρό. Ο δικαστής, όπως κάθε δημόσιος υπάλληλος, οφείλει να τηρεί το επαγγελματικό απόρρητο των πληροφοριών, εφόσον για τις ανάγκες της υπηρεσίας ή λόγω άλλης νομικής υποχρέωσης δεν του επιβάλλεται η γνωστοποίηση πληροφοριών, οι

οποίες περιήλθαν σε γνώση του κατά την άσκηση του έργου του. Αξίζει να τονίσουμε εδώ ότι το επαγγελματικό απόρρητο στο χώρο της δικαιοσύνης προστατεύεται από άλλα κείμενα, πιο ειδικά.

Βεβαίως, όπως κάθε δημόσιος υπάλληλος, ανεξάρτητα από τον ιεραρχικό βαθμό του, είναι υπεύθυνος για την εκτέλεση του έργου που του εμπιστεύεται. Φέρει επίσης ευθύνη και σε σχέση με υποχρεώσεις και ευθύνες των υφισταμένων του.

Η υποχρέωση διακριτικότητας, η οποία βασίζεται στην αρχή της ουδετερότητας του δημόσιου τομέα, απαγορεύει στο δημόσιο υπάλληλο να μετατρέψει την εργασία του σε εργαλείο οποιασδήποτε προπαγάνδας. Η διακριτικότητα δεν αφορά μόνο στην έκφραση απόψεων. Ο δημόσιος υπάλληλος είναι υποχρεωμένος να αποφεύγει, κάτω από οποιοσδήποτε συνθήκες, να συμπεριφέρεται με τρόπο που θα επέτρεπε την αμφισβήτηση του δημοσίου τομέα εκ μέρους των χρηστών αυτού. Το παραπάνω είναι αντικειμενική υποχρέωση του δικαστή, αλλά προβλέπεται επίσης και από το δικαστικό κανονισμό.

Η υποχρέωση υποταγής στην ιεραρχία βάσει της οποίας προβλέπεται ότι ο δημόσιος υπάλληλος *«οφείλει να συμμορφώνεται με τις οδηγίες των ιεραρχικά ανωτέρων του, εκτός από την περίπτωση που η εντολή, η οποία του έχει δοθεί, είναι σαφέστατα παράνομη και η φύση της μπορεί να θέσει σε σοβαρό κίνδυνο το δημόσιο συμφέρον»* δεν ισχύει για τους δικαστές και τους εισαγγελείς. Ο νόμος δίνει απόλυτη ανεξαρτησία στους μεν, σχετική ανεξαρτησία στους δε και, φυσικά, η υποχρέωση ιεραρχίας δεν μπορεί να λειτουργήσει ως αμφισβήτηση μιας απόφασης, καθώς οι δικαστές είναι απολύτως ανεξάρτητοι στη λήψη των αποφάσεων τους και οι εισαγγελείς, βάσει του νόμου έχουν ελευθερία επιλογής. Η αρχή συνεπώς της συμμόρφωσης με τις εντολές της ιεραρχίας, ισχύει μόνο για διοικητικά ζητήματα για τους δικαστικούς, για τους δε εισαγγελείς είναι θέμα πίστης. Και οι μεν και οι δε υπόκεινται στον έλεγχο της ιεραρχίας και σε αξιολόγηση του έργου τους από την αρμόδια ανώτατη αρχή.

Τέλος, ο συγκεκριμένος ρόλος των δικαστών και των εισαγγελέων, εντός του πλαισίου του κράτους δικαίου και των εξουσιών που απορρέουν από αυτό, προϋποθέτει ότι τους αναγνωρίζονται κάποια ιδιαίτερα δικαιώματα, καθώς και προσαρμογή των μέσων ώστε να εγγυώνται την απρόσκοπτη λειτουργία της δικαιοσύνης. Ομοίως, επιβάλλονται και ειδικές υποχρεώσεις, τις οποίες θα δούμε στο «δικαστικό κανονισμό».

3.3 Ο Δικαστικός Κανονισμός

Ο οργανικός Νόμος του 1958 για το δικαστικό κανονισμό θεσπίζει μια σειρά από κανόνες πέραν του κοινού δικαίου και καταδεικνύει τις ασυμβατότητες, οι οποίες ενδέχεται να υπονομεύσουν την αμεροληψία του δικαστή κατά την άσκηση του λειτουργήματός του.

Αυτές οι θεσμικές ασυμβατότητες αφορούν αφενός, στην άσκηση εξωεπαγγελματικών δραστηριοτήτων και, αφετέρου, στις σχέσεις των δικαστικών λειτουργών με το περιβάλλον τους¹.

Για το λόγο αυτό, απαγορεύεται στους δικαστές και εισαγγελείς κάθε επαγγελματική δραστηριότητα ή μισθωτή εργασία ή άλλο δημόσιο λειτούργημα πέραν του δικαστικού, εκτός από τις υποδεικνυόμενες από την ιεραρχία για σκοπούς εκπαιδευτικούς, ή, από αυτές των οποίων η φύση δεν προσβάλλει την αξιοπρέπεια ή ανεξαρτησία κατά την άσκηση του λειτουργήματος τους. Μπορούν να έχουν, δίχως ειδική άδεια, επιστημονικές, καλλιτεχνικές ή λογοτεχνικές δραστηριότητες. Απαγορεύεται η άσκηση ελεύθερου νομικού επαγγέλματος στους παλαιούς δικαστικούς λειτουργούς για μια περίοδο 5 ετών στην περιοχή όπου ασκούσαν το λειτούργημα τους. Η άσκηση μιας ιδιωτικής δραστηριότητας από έναν παλιό δικαστικό λειτουργό μπορεί να απαγορευτεί από το υπουργείο Δικαιοσύνης, εάν η δραστηριότητα αυτή κρίνεται ότι είναι μη συμβατή με την τιμή ή την υπηρεσία ή ότι μπορεί να υπομονεύσει το κύρος της δικαιοσύνης.

Ομοίως, κάθε πολιτικό αξίωμα εντός της περιφέρειάς του κρίνεται μη συμβατό με το δικαστικό λειτούργημα, το δε τελευταίο δεν μπορεί να ασκείται στην περιφέρεια όπου ο/η σύζυγός του/της λειτουργεί ή κατέχει πολιτικό αξίωμα. Ο/η σύζυγος του/της δικαστικού λειτουργού ή μέλος της οικογένειάς του απαγορεύεται να εργάζεται υπό τη δικαιοδοσία του/της ή να είναι αντίδικος σε υποθέσεις τις οποίες έχει αναλάβει.

Όσον αφορά σε πιο μακρινές συγγενικές σχέσεις, οι ανωτέρω περιπτώσεις απαγορεύονται περισσότερο από τους δεοντολογικούς κανόνες και όχι από τον ίδιο τον κανονισμό και το αναμενόμενο είναι ο δικαστής, ο οποίος θα βρεθεί σε μια παρόμοια θέση, να παραιτηθεί και να αρνηθεί να αναλάβει μια τέτοια υπόθεση. Οι δικαστικοί λειτουργοί απαγορεύεται να εκδηλώνουν την αρνητική θέση τους έναντι θεσμών, καθώς και να εκφράζονται επί ζητημάτων πολιτικής φύσης, λόγω της αρχής της ουδετερότητας που τους επιβάλει το λειτούργημα τους. Ομοίως, απαγορεύεται κάθε ενέργεια η οποία μπορεί να παρεμποδίσει ή να παύσει τη λειτουργία της δικαιοσύνης (απεργία κ.λπ.).

Με αυτά τα κείμενα, τα οποία έχουν εφαρμογή στους πολίτες, στους δημοσίους υπαλλήλους γενικά και, ειδικότερα, στους δικαστικούς λειτουργούς, δομείται η εικόνα των ελάχιστων υποχρεώσεων των δικαστών και εισαγγελέων στη Γαλλία. Από την άλλη πλευρά, οι δεοντολογικοί κανόνες, αν και δεν περιλαμβάνονται σε κάποιο νομοθετικό κείμενο, έχουν μια ισοδύναμη πρακτική ισχύ.

¹ Διάταξη από κανονιστικό διάταγμα του 1958 σχετικά με το καθεστώς των δικαστικών λειτουργών.

3.4 Η διαμόρφωση της δικαστικής ηθικής

Υπό την ευρεία έννοια, η δικαστική ηθική πρέπει να είναι ο γνώμονας συμπεριφοράς για τους δικαστές και τους εισαγγελείς. Είναι πιο απαιτητική από το νόμο, αλλά και τον κανονισμό. Πρόκειται για το σύνολο γραπτών ή άγραφων κανόνων, οι οποίοι οφείλουν να καθοδηγούν τη στάση των δικαστών και εισαγγελέων. Στη Γαλλία οι κανόνες αυτοί δεν είναι κωδικοποιημένοι υπό τη στενή έννοια. Έχουν προκύψει στη διάρκεια του χρόνου βάσει των αποφάσεων του Ανώτατου Συμβουλίου Δικαστών.

Να θυμίσω ότι το ΑΣΔ είναι ένα ουσιαστικό όργανο διακυβέρνησης των δικαστικών λειτουργών και φύλακας της ανεξαρτησίας αυτών, εγγυητής της ανεξαρτησίας της δικαστικής εξουσίας². Μετά από την τελευταία μεταρρύθμιση του 2008, η οποία ετέθη σε ισχύ τον Ιανουάριο του 2011, αποτελείται από συνολικά 20 μέλη, εκ των οποίων οι 14 είναι δικαστικοί λειτουργοί (7 δικαστές και 7 εισαγγελείς). Χωρίζεται σε δύο όργανα (έδρα και εισαγγελία³) και οι δικαστικοί λειτουργοί είναι η μειοψηφία και στις δύο σε σύγκριση με τις προσωπικότητες εκτός κλάδου⁴ (7 έναντι 8) που κατέχουν μια θέση και στα δύο όργανα.

Σε πρώτη φάση, το Συμβούλιο είναι αρμόδιο για τη διασφάλιση της ανεξαρτησίας του δικαστικού κλάδου έχοντας στη διάθεσή του δύο βασικά εργαλεία: α) το διορισμό των δικαστών και των εισαγγελέων για τους οποίους γνωμοδοτεί. Για τους δικαστές πρόκειται για μια γνώμη, η οποία δεσμεύει τον Υπουργό Δικαιοσύνης. β) την άσκηση πειθαρχικού σε περιπτώσεις όπου δικαστικοί λειτουργοί απέτυχαν να εκπληρώσουν τις υποχρεώσεις τους. Οι υποχρεώσεις είναι επί της ουσίας οι ηθικοί και δεοντολογικοί κανόνες. Ο ποινικός νόμος και οι αρμόδιες δημόσιες αρχές επιλαμβάνονται των περιπτώσεων όπου υπάρχει πράγματι αξιόποινη πράξη.

Από τις 23 Ιουλίου 2008, μια συνταγματική μεταρρύθμιση προβλέπει επίσης την άμεση προσφυγή των πολιτών που ζητούν έννομη προστασία ενώπιον του ανωτάτου Δικαστικού Συμβουλίου. Με το νόμο αυτό, κάθε πολίτης έχει τη δυνατότητα προσφυγής στο Συμβούλιο, εφόσον υπάρχει υποψία πειθαρχικού παραπτώματος εκ μέρους ενός δικαστή ή εισαγγελέα κατά την άσκηση των καθηκόντων τους σε μια δικαστική διαδικασία που τους αφορά. Η καταγγελία δεν μπορεί να στρέφεται εναντίον του δικαστή ή του εισαγγελέα ο οποίος είναι υπεύθυνος για τη διαδικασία.

² Άρθρο 64 του Συντάγματος.

³ Το όργανο έδρα (siège): πρόεδρος του ο Επικεφαλής των Προέδρων του Αρείου Πάγου/Ανώτατου Ακυρωτικού Δικαστηρίου και έχει 5 δικαστές ως μέλη, 1 ανακριτή, τον Σύμβουλο του Κράτους, έναν δικηγόρο, 6 εξωτερικές προσωπικότητες - Το όργανο εισαγγελία (parquet): πρόεδρος του ο Γενικός Ανακριτής του Αρείου Πάγου και μέλη του 5 ανακριτές, 1 δικαστής, ο Σύμβουλος του Κράτους, 1 δικηγόρος και 6 εξωτερικές προσωπικότητες.

⁴ Σύμβουλος του Κράτους, 1 δικηγόρος, 2 προσωπικότητες τις οποίες διορίζει ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας, 2 διορισμένοι από τον Πρόεδρο της Εθνοσυνέλευσης (Κοινοβούλιο), 2 διορισμένοι από τον Πρόεδρο της γερουσίας.

Θα πρέπει δε να περιλαμβάνει λεπτομερή στοιχεία σχετικά με τα γεγονότα και την εικαζόμενη βλαπτική πράξη, να είναι υπογεγραμμένη και να φέρει τα στοιχεία της ταυτότητας αυτού που την υποβάλλει. Η καταγγελία εξετάζεται από μια επιτροπή, η οποία παραλαμβάνει τις έγγραφες προσφυγές και, ανεξαρτήτως έκβασης, το αίτημα της προσφυγής δεν μπορεί να θέσει υπό αμφισβήτηση την απόφαση που έχει ληφθεί. Εάν η προσφυγή δεν είναι απαράδεκτη ή προφανέστατα αβάσιμη, η επιτροπή ζητά από τον επικεφαλής του δικαστηρίου ή της δικαστικής περιφέρειας, στην οποία ανήκει ο δικαστικός λειτουργός, να υποβάλει τις παρατηρήσεις του, καθώς και όλες τις σχετικές χρήσιμες πληροφορίες. Μπορεί, επίσης, να καλέσει σε ακρόαση και τα δύο μέρη, το δικαστικό λειτουργό και τον πολίτη που έχει καταθέσει την καταγγελία.

Κάθε χρόνο, το Ανώτατο Συμβούλιο Δικαστών δημοσιεύει την έκθεση πεπραγμένων κάθε οργάνου του. Οι αποφάσεις του είναι προσβάσιμες στο κοινό και ομοίως επεξεργάζεται και δημοσιεύει έναν κώδικα με τις δεοντολογικές υποχρεώσεις των δικαστικών λειτουργών.

3.5 Πρόσβαση στις αποφάσεις του ΑΣΔ

Η προσβασιμότητα στις νομολογίες του ΑΣΔ είναι πράγματι ένα χρησιμότερο εργαλείο για την προώθηση της δικαστικής δεοντολογίας. Το 2005, το ΑΣΔ επεξεργάστηκε μια Συλλογή από πειθαρχικές νομολογίες του από το 1959. Αυτή δίνει τη δυνατότητα στους δικαστές και στους εισαγγελείς να γνωρίσουν τις πρακτικές απαιτήσεις του και στους πολίτες που έχουν έννομο συμφέρον να γνωρίσουν τις συνθήκες αμεροληψίας της δικαιοσύνης.

Μετά από τη συνταγματική μεταρρύθμιση της 23^{ης} Ιουλίου 2008, για να διευκολυνθεί η πρόσβαση του κοινού στις νομολογίες του ΑΣΔ, φάνηκε πως ήταν αναγκαία η ενσωμάτωση σε αυτή τη βάση δεδομένων όλων των αποφάσεων και γνωμοδοτήσεων από τη στιγμή που ήταν οριστικές, καθώς και η τακτική ενημέρωση της. Μια σύντομη περίληψη επιτρέπει στον αναγνώστη να κατανοήσει με ευκολία τις περιπτώσεις όπου υπήρξε πειθαρχική παρέμβαση.

Το εργαλείο αυτό εστιάζει στο δημόσιο συμφέρον και συμβάλλει στην ενίσχυση της εμπιστοσύνης των πολιτών έναντι της δικαιοσύνης. Επειδή όμως προορίζεται και για τους δικαστές, οφείλει να εξυπηρετεί και στην εκπαίδευση και στη συνεχή μελέτη περί ηθικής του συνόλου του σώματος. Έχει, συνεπώς, ένα διττό ρόλο και εξ αιτίας αυτού, ως σύγχρονο εργαλείο, συμβάλλει στην αξιοπιστία και νομιμότητα του δικαστικού σώματος.

3.6 Προώθηση των δεοντολογικών υποχρεώσεων

Ένα άλλο μέσο για την προώθηση ηθικών συμπεριφορών, ακόμα πιο παιδαγωγικό, είναι η επεξεργασία ενός κώδικα δικαστικής δεοντολογίας. Ένας νόμος του

2007⁵ ορίζει ότι το ΑΣΔ είναι αρμόδιο - πρώτη φορά στη Γαλλία - για τη σύνταξη ενός κώδικα δεοντολογικών υποχρεώσεων των δικαστών και εισαγγελέων. Αυτή η έκδοση, η οποία ήταν απόφαση του Κοινοβουλίου, έχει ως στόχο να υπάρξει διαφάνεια στις συνθήκες κάτω από τις οποίες ασκείται η εξουσία των δικαστικών αρχών. Η εξουσία αυτή ορίζεται από το Σύνταγμα και στοχεύει στην ενίσχυση της εμπιστοσύνης των ανθρώπων όσον αφορά στις αποφάσεις των δικαστικών λειτουργιών, οι οποίες λαμβάνονται στο όνομα του γαλλικού λαού.

Για τη σύνταξη του κώδικα η ΑΣΔ μελέτησε τις αρχές και τις αξίες οι οποίες θα πρέπει να καθοδηγούν την προσωπική στάση των δικαστικών λειτουργιών κατά την άσκηση του επαγγέλματος, αλλά και στην ιδιωτική τους ζωή. Η ΑΣΔ στηρίχθηκε κυρίως:

- στη δουλειά που είχε γίνει εδώ και είκοσι χρόνια σε διάφορες χώρες του εξωτερικού ή σε συγκεκριμένα διεθνή όργανα, τα οποία είχαν θελήσει να θεσπίσουν παρεμφερείς κώδικες δεοντολογίας,
- σε δύο έρευνες που διεξήχθησαν το 2008 από ένα ινστιτούτο μετρήσεων, η μια με συμμετοχή των πολιτών και η άλλη με συμμετοχή των ιδίων των δικαστικών λειτουργιών, για το βαθμό εμπιστοσύνης μεταξύ των δύο ομάδων και τις συνθήκες βελτίωσης της κατάστασης,
- σε μια διαβούλευση του συνόλου των δικαστικών λειτουργιών, που έλαβε χώρα σε όλα τα εφετεία, σχετικά με τις σκέψεις και τις προτάσεις τους σε θέματα δεοντολογίας.

Ο κώδικας ξεκινά με τον προσδιορισμό της ουσίας των βασικών δεοντολογικών υποχρεώσεων των δικαστών και εισαγγελέων:

- Δύο ουσιώδεις: ανεξαρτησία και αμεροληψία.
- Τέσσερις συμπληρωματικές: ακεραιότητα, νομιμότητα, εχεμύθεια και διακριτικότητα, φροντίδα για τον άλλο.

3.7 Ένας πραγματικός εφαρμοστικός κώδικας

Ο κώδικας περιγράφει, για κάθε ομάδα συγκεκριμένα, τη συμπεριφορά που πρέπει να υιοθετείται λόγω των ηθικών απαιτήσεων του λειτουργήματος του δικαστή ή του εισαγγελέα σε σχέση με θεσμικές, επαγγελματικές και προσωπικές συνθήκες με τις οποίες ενδέχεται να βρεθούν αντιμέτωποι. Για παράδειγμα, όσον αφορά στην ανεξαρτησία, γίνεται διαχωρισμός τριών επιπέδων: το θεσμικό επίπεδο, το επαγγελματικό και το προσωπικό επίπεδο.

Σε θεσμικό επίπεδο, ο δικαστικός λειτουργός οφείλει να διατηρεί την ανεξαρτησία του έναντι της εκτελεστικής και της νομοθετικής εξουσίας και, για το λόγο αυτό, θα πρέπει να απέχει από κάθε είδους μη αποδεκτή σχέση με τους εκπροσώ-

5 Ο οργανικός νόμος της 5ης Μαρτίου 2007

πους αυτών. Η εικόνα του θα πρέπει να τέτοια, ώστε οι πολίτες να αναγνωρίζουν ότι σέβεται τις αρχές του. Θα πρέπει να αποφεύγει να έχει πολύ στενές σχέσεις με τοπικές προσωπικότητες (βοηθητικές δικαστικές υπηρεσίες, ΜΜΕ, άλλα θεσμικά τοπικά όργανα). Δε θα πρέπει να έχει έκδηλη ευνοϊκή συμπεριφορά προς άτομα, ώστε να μη δημιουργεί υποψίες στους πολίτες σχετικά με τον ανεξάρτητο χαρακτήρα των αποφάσεων του κ.λπ.

Σε επαγγελματικό επίπεδο, οι δικαστικοί λειτουργοί οφείλουν να εφαρμόζουν τους κανόνες δικαίου χωρίς να ενδιαφέρονται μήπως δυσαρεστήσουν ή να γίνουν αρεστοί στην εκτελεστική ή νομοθετική εξουσία, στα ΜΜΕ, στην κοινή γνώμη ή στη δικαστική ιεραρχία. Μόλις αισθανθούν οιαδήποτε πίεση, θα πρέπει να αναζητούν στήριξη, εφόσον αυτό είναι εφικτό. Κατά τη διαδικασία εφαρμογής των κανόνων δικαίου στις υποθέσεις που τους έχουν ανατεθεί, θα πρέπει να έχουν συνείδηση των πολιτιστικών, κοινωνικών, επαγγελματικών και θρησκευτικών προκαταλήψεων και να τις αποφεύγουν. Δε θα πρέπει να ασκείται καμία επιρροή ή να αντικαθίσταται ένας δικαστής με στόχο τη χειραγώγηση μιας μελλοντικής απόφασης. Θα πρέπει να χειρίζονται τις υποθέσεις εντός ενός εύλογου χρονικού διαστήματος, δίχως να υπονομεύεται η ποιότητα των αποφάσεων τους. Δικαστές και εισαγγελείς, αν ανήκουν στο ίδιο σώμα, θα πρέπει να παραμένουν ανεξάρτητοι στις μεταξύ τους σχέσεις κ.λπ.

Τέλος, σε προσωπικό επίπεδο, ο δικαστικός λειτουργός μπορεί, όπως κάθε πολίτης, να ανήκει σε κάποιο πολιτικό κόμμα ή να έχει τις προσωπικές του θρησκευτικές πεποιθήσεις, στην περιφέρεια, όμως, όπου ασκεί τα επαγγελματικά του καθήκοντα θα πρέπει να απέχει από κάθε ενέργεια προσηλυτισμού, ώστε να μην πλήττεται το ανεξάρτητο της δικαστικής εξουσίας. Αποφεύγει ομοίως την ανάληψη υποχρεώσεων, η φύση των οποίων θα μπορούσε να περιορίσει την ελευθερία δράσης του ή θα έπληττε την ανεξαρτησία του κ.λπ.

Ο κώδικας αυτός θα αποτελέσει έναν οδηγό για τους δικαστές και εισαγγελείς - και όχι έναν κώδικα συμπεριφοράς - δεδομένου ότι μόνον οι παραβιάσεις των καταστατικών υποχρεώσεων μπορούν να κινήσουν πειθαρχικές διώξεις και, εφόσον συντρέξουν οι λόγοι, να υπάρξουν και κυρώσεις από το Ανώτατο Συμβούλιο Δικαστών.

Ο νόμος απαιτεί από το δικαστικό λειτουργό να είναι ανεξάρτητος, αμερόληπτος και ακεραίος. Του αναγνωρίζει τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις που απορρέουν από τις βασικές αρχές του και είναι βάση για να απολαμβάνει της εμπιστοσύνης των πολιτών και εγγύηση της αξιοπρέπειας και της τιμής του. Αυτό σημαίνει για τον ίδιο πίστη στην υπηρεσία, σεβασμό του νόμου, προστασία των ατομικών ελευθεριών, διακριτικότητα και σεβασμό της αξιοπρέπειας των τρίτων, αλλά και του δικαστικού θεσμού.

3.8 Συμπέρασμα

Η ποιότητα του δικαίου και της δικαιοσύνης είναι ένα πλεονέκτημα για κάθε δημοκρατία, κυρίως, τώρα, στην εποχή της παγκοσμιοποίησης.

Τα κράτη θα πρέπει να δίνουν καταστατικές εγγυήσεις στους δικαστικούς λειτουργούς, οι οποίοι από την πλευρά τους, θα πρέπει να επιδεικνύουν ένα υψηλό ηθικό φρόνημα λόγω της θέσης τους.

Σχετικά με αυτό το τελευταίο θέμα, δεν αρκεί η ύπαρξη ενός κώδικα δεοντολογίας που μπορεί να χρησιμεύσει ως εγχειρίδιο που υποστηρίζει το δημοκρατικό σεβασμό. Θα πρέπει οπωσδήποτε οι προσλήψεις στο δημόσιο να είναι υψηλής ποιότητας, με διαφανείς διαγωνισμούς, να υπάρχει δικαστική και νομική κατάρτιση και η αμοιβές των δικαστικών λειτουργών να είναι τέτοιες, ώστε να μην είναι εκτεθειμένοι στους πειρασμούς της διαφθοράς και να ενισχύεται η αξιοπρέπεια του λειτουργήματος.

Είναι εξίσου σημαντικό να μπορούμε να βασιζόμαστε σε ένα ισόρροπο σύστημα, στο οποίο παρεμβαίνουν ανεξάρτητα μεταξύ τους όργανα που είναι σε θέση να αναδείξουν τις πειθαρχικές ευθύνες δικαστών και εισαγγελέων, χωρίς τούτο να καθίσταται εργαλείο χειραγώγησης της ανεξαρτησίας που απαραίτητα πρέπει να έχουν.

Υπό αυτήν την έννοια, ένας δικαστικός κανονισμός δεν αρκεί. Τα θεσμικά όργανα, τα οποία έχουν την ευθύνη του πειθαρχικού ελέγχου του δικαστικού σώματος, θα πρέπει να δομήσουν, με τη βοήθεια νομολογιών και μελετών, με τη μορφή συλλογής κατευθυντηρίων γραμμών ή κωδίκων άμεσα εφαρμόσιμων, ένα corpus κανόνων συμπεριφοράς, το οποίο να δίνει τη δυνατότητα σε κάθε δικαστή και εισαγγελέα να γνωρίζει τι είναι αυτό που ζητά η κοινωνία από αυτούς.

4. Ο εξωτερικός έλεγχος της δημοσιονομικής διαχείρισης στο σύγχρονο περιβάλλον της δημόσιας διοίκησης

Κωνσταντίνος Κωστόπουλος*

Όπως είναι γνωστό, η δράση της δημόσιας διοίκησης ρυθμίζεται από τους κανόνες του ευρωπαϊκού δικαίου που έχουν άμεση εφαρμογή, από τους κανόνες που θεσπίζουν το Σύνταγμα και οι νομοθετικές πράξεις, όπως και από κάθε κανόνα ανώτερης ή ισοδύναμης προς τους κανόνες αυτούς τυπικής ισχύος. Η υπαγωγή στην αρχή της νομιμότητας συνεπάγεται την υποχρέωση της δημόσιας διοίκησης να τηρεί τους προαναφερόμενους κανόνες. Παράλληλα, όμως, η όλο και μεγαλύτερη αμφισβήτηση της λειτουργικότητας των δημοσίων υπηρεσιών να διαχειρισθούν με ευχέρεια και ποιότητα τα δημόσια προβλήματα, αλλά και η τεχνολογική επανάσταση, η παγκοσμιοποίηση και ο διεθνής ανταγωνισμός είναι παράγοντες που έχουν επιδράσει ριζικά στη δημόσια διοίκηση και έχουν επιφέρει βασικές αλλαγές στη λειτουργία της. Αυτό που χαρακτηρίστηκε ως «Νέα Προσέγγιση στη Διοίκηση των Δημοσίων Υπηρεσιών» (New Public Management) έχει επιφέρει διαρθρωτικές αλλαγές στη διοικητική πρακτική παγκοσμίως.

Η μέτρηση των αποτελεσμάτων της διοικητικής δράσης, η καθιέρωση μηχανισμών αξιολόγησης της αποδοτικότητας των δημοσίων υπηρεσιών, αποτελούν θεμελιώδη στοιχεία των προγραμμάτων διοικητικής μεταρρύθμισης σε όλες τις ανεπτυγμένες χώρες. Σύμφωνα με την προσέγγιση αυτή, η διοίκηση γίνεται αντιληπτή ως ένα σύνολο σαφών, συγκεκριμένων και δεσμευτικών κανόνων και αρχών διοίκησης και οργάνωσης γενικής και καθολικής εφαρμογής στον ιδιωτικό-επιχειρηματικό, τον κοινωνικό και το δημόσιο τομέα αδιακρίτως. Ταυτόχρονα, σε ένα παγκοσμιοποιημένο περιβάλλον, ο ρόλος των διεθνών οργανισμών στη διάδοση και μεταφορά των αρχών του δημοσίου management, μέσω των συμβουλευτικών αποστολών και των εμπειρογνομόνων-τεχνοκρατών που πραγματοποιούν οι διεθνείς αυτοί οργανισμοί (Ο.Ο.Σ.Α., Δ.Ν.Τ., Ο.Η.Ε., Παγκόσμια Τράπεζα), αποκτά ιδιαίτερο χαρακτήρα, καθότι λειτουργούν ως θεσμοί άσκησης πίεσης επί των κυβερνήσεων να μεταρρυθμίσουν τις δημόσιες υπηρεσίες τους, αλλά και ως δυνάμεις μεταφοράς πολιτικών εκσυγχρονισμού. Με αυτόν τον τρόπο, η ιστορικά διαμορφωμένη δέσμη αρχών του κράτους δικαίου (ισότητα, νομιμότητα, ουδετερότητα, αμεροληψία) εμπλουτίζεται με καινούργιες έννοιες όπως, λ.χ. ποιότητα, αποτελεσματικότητα, αποδοτικότητα, παραγωγικότητα, ηθική, δεοντολογία, κατά τέτοιο τρόπο, ώστε να ενισχύεται και ενδυναμώνεται το θεσμικό οικοδόμημα της δημόσιας διοίκησης. Η ανταλλαγή σκέ-

* Σύμβουλος Ελεγκτικού Συνεδρίου.

ψεων και απόψεων σε ένα συνέδριο με θεματική την ηθική και τη δεοντολογία στη δημόσια διοίκηση μπορεί να συμβάλει στους προβληματισμούς που πρέπει να αναπτυχθούν για την αναγκαία μεταρρύθμιση της ελληνικής δημόσιας διοίκησης. Ποιος, όμως, θα μπορούσε να είναι ο ρόλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου στην εφαρμογή των αρχών της ηθικής και δεοντολογίας στη σύγχρονη δημόσια διοίκηση;

Τις τελευταίες δεκαετίες είμαστε μάρτυρες μιας συνεχούς θεωρητικής και εμπειρικής-πρακτικής τάσης εξομοίωσης των δημοσίων οργανώσεων με τις ιδιωτικές εταιρίες, ενώ επανέρχεται στο προσκήνιο του επιστημονικού προβληματισμού η διάκριση μεταξύ δημοσίου και ιδιωτικού. Η τάση αυτή παρατηρείται στη διοίκηση, την οικονομία, την ελεγκτική. Ειδικά στο χώρο της δημοσιονομικής διαχείρισης, ένα νέο σύστημα, με έντονη την επιρροή ιδιωτικοοικονομικών προτύπων, εισάγεται σε πολλές από τις πιο προηγμένες οικονομικά χώρες. Τα πρότυπα της ιδιωτικής ελεγκτικής εισήχθησαν μαζικά στο χώρο της δημόσιας υπηρεσίας και ο δημοσιονομικός έλεγχος εναρμονίζεται διεθνώς στη βάση των προτύπων που υποδεικνύουν διεθνείς οργανισμοί και οργανώσεις.

Τα ελεγκτικά πρότυπα παράγονται από δύο κυρίως φορείς: τη διεθνή οργάνωση των ορκωτών λογιστών, το IFAC (International Federation of Accountants), που απευθύνονται στους ελεγκτές των ιδιωτικών επιχειρήσεων και τη διεθνή οργάνωση των ανωτάτων θεσμών του δημοσιονομικού ελέγχου, το INTOSAI (International Organisation of Supreme Audit Institutions), που απευθύνονται στους δημοσιονομικούς ελεγκτές. Μέλη του INTOSAI είναι όλα τα Ελεγκτικά Συνέδρια των κρατών-μελών του Ο.Η.Ε. και σήμερα υπερβαίνουν τα 190. Η εικόνα αυτή των δύο διαφορετικών κόσμων ανταποκρίνεται ελάχιστα στην πραγματικότητα, καθότι η δημοσιονομική ελεγκτική είναι μετεμφύτευση των προτύπων της ιδιωτικής ελεγκτικής στο δημόσιο χώρο. Ήδη από το 1998 το INTOSAI δημοσίευσε τον «Κώδικα Ηθικής και Δεοντολογίας», που περιλαμβάνει ανάλυση ορισμένων ηθικών αρετών και αξιών που πρέπει να διακρίνουν τον ελεγκτή ενός θεσμού μέλους του. Μεταξύ των αρετών αυτών περιλαμβάνονται η ανεξαρτησία, η ουδετερότητα, η αμεροληψία, η επαγγελματική ικανότητα, η επιμέλεια, η αποφυγή καταστάσεων σύγκρουσης καθηκόντων.

Η εφαρμογή των διεθνών αυτών ελεγκτικών προτύπων αποτελεί στοιχείο ανεξαρτησίας ενός ελεγκτικού θεσμού, καθότι, σε διεθνές επίπεδο, η τεχνική ελέγχου θεωρείται ζήτημα που καθορίζεται με βάση την επαγγελματική κρίση και εμπειρία και όχι μια διαδικασία που έχει καθορισθεί από εθνικές αρχές. Εξάλλου, προκειμένου να κριθεί σε διεθνές επίπεδο η ποιότητα του ελέγχου που ασκεί ένα ελεγκτικό ίδρυμα, βασικό κριτήριο αποτελεί η εφαρμογή των προτύπων που τίθενται από το IFAC και το INTOSAI. Κατ' αυτόν τον τρόπο, ο ρόλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου στην εγκαθίδρυση κανόνων ηθικής και δεοντολογίας είναι άμεσος και η χρήση τους απ' αυτό συνεισφέρει στην αντίστοιχη υποχρέωση διατύπωσης αναλόγου περιεχομένου κανόνων και εφαρμογής τους από τη δημόσια διοίκηση.

Ο κύριος όμως ρόλος της δημόσιας διοίκησης ήταν και παραμένει η διαμέσου της διοικητικής δράσης δημοσιονομική διαχείριση. Το νέο στοιχείο στη δημοσιονομική διαχείριση είναι ότι συντελείται, πλέον, προς επίτευξη μετρήσιμων αποτελεσμάτων, ενώ η ικανότητα των κυβερνητικών οργάνων και των διοικητικών οργάνων γενικότερα κρίνεται από την επιτυχία τους στην επίτευξη των στόχων που έχουν τεθεί. Το INTOSAI έχει δημοσιεύσει και επεξεργάζεται ένα σύνολο προτύπων που σκοπό έχουν, στα πλαίσια της χρηστής διοίκησης, να δώσουν οδηγίες στις διοικητικές αρχές για την κατάλληλη διοίκηση και διαχείριση των δημοσίων εσόδων και δαπανών. Τα πρότυπα αυτά υποβοηθούν τη διοίκηση στην άσκηση των νέων αρμοδιοτήτων της. Κρίνεται εδώ σκόπιμο να αναφερθεί ότι το προϊόν της εργασίας των ως άνω διεθνών ενώσεων δε συνιστά κώδικα ρυθμίσεων με νομική δεσμευτικότητα. Κατά την ορθότερη άποψη, συνιστά συλλογή οδηγιών για την ορθή διεξαγωγή του έργου που τους έχει ανατεθεί, ένα είδος ορθών, βέλτιστων πρακτικών.

Η κοσμογονική αλλαγή της λειτουργίας της διοίκησης, που άρχισε να συντελείται από το 1980 και ύστερα, έλαβε καινοφανείς διαστάσεις από το 2000, με χαρακτηριστικά παραδείγματα την αλλαγή της λειτουργίας της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και την αναδιάρθρωση της γαλλικής διοίκησης. Κύριο γνώρισμα της αλλαγής αυτής είναι ότι ο μετασχηματισμός της διοίκησης διενεργείται μέσω του δημοσιονομικής διαχείρισης και όχι, όπως συνέβαινε για δεκαετίες, μέσω του δικαίου. Η απαίτηση των πολιτών για διαφάνεια και αποτελεσματική διαχείριση των πόρων, η ανάγκη μείωσης των δημοσιονομικών ελλειμμάτων, χωρίς όμως υποβάθμιση των παρεχομένων δημοσίων αγαθών και υπηρεσιών και το φαινόμενο της γήρανσης του πληθυσμού που επιβάλλει μακροπρόθεσμο προγραμματισμό είναι από τις βασικές αιτίες που οδήγησαν στη μετάβαση από την κλασική μορφή προϋπολογισμού κονδυλίων σε συστήματα προϋπολογισμού που προσανατολίζονται στην απόδοση των χρηματοδοτούμενων πολιτικών.

Η φιλοσοφία της διαχείρισης των δημοσίων δαπανών αλλάζει σημαντικά. Ορίζονται διαχειριστές των προγραμμάτων (π.χ. Υπουργοί, Υφυπουργοί, Γεν. Γραμματείς), οι οποίοι είναι υπεύθυνοι για την εκτέλεση του προϋπολογισμού του κάθε προγράμματος και την επίτευξη των στόχων του. Οι φορείς έχουν αυξημένες αρμοδιότητες στη διαχείριση των πόρων τους. Συνήθως, υπάρχει ευελιξία στην κατανομή των πόρων, αλλά πολύ αυστηροί κανόνες σε ότι αφορά τα συνολικά όρια δαπανών για κάθε τομέα πολιτικής, ανά φορέα, που εγκρίθηκαν από το Κοινοβούλιο. Ο υπεύθυνος κάθε φορέα (Υπουργός, Γεν. Γραμματέας Περιφέρειας κ.λπ.) λογοδοτεί, όχι μόνο για την επιτυχία του έργου του, αλλά και για την ορθολογική διαχείριση των πόρων που του διατέθηκαν. Η λογοδοσία αποτελεί γενική αρχή που διέπει όλη την έκταση του διοικητικού συστήματος. Το Υπουργείο Οικονομικών έχει επιτελικό ρόλο και καθορίζει το αναγκαίο πλαίσιο για την επιτυχή άσκηση της δημοσιονομικής πολιτικής. Απαλλάσσεται από τις λεπτομερείς διαδικασίες διαχείρισης πιστώσεων και δίνει

έμφαση στην αξιολόγηση των αποτελεσμάτων των φορέων. Το Κοινοβούλιο έχει σαφή εικόνα για τις πολιτικές των οποίων έχει εγκρίνει τη χρηματοδότηση, αλλά και των προσδοκώμενων αποτελεσμάτων τους. Απολογιστικά, αξιολογεί το έργο κάθε φορέα με βάση τα αποτελέσματά του. Σε πολλές χώρες ο διαχειριστής κάθε προγράμματος είναι άμεσα υπεύθυνος στη νομοθετική εξουσία. Με τον τρόπο αυτό, παρέχεται η δυνατότητα πολυετούς προγραμματισμού των δημοσίων δαπανών, με σαφή αιτιολόγηση αναφορικά με τη συνέχιση ή μη ενός προγράμματος.

Στην Ελλάδα, τα τελευταία 30 χρόνια, διεξάγεται μια διαρκής συζήτηση και αναζητείται μια διαρκής μεταρρύθμιση. Δεν μπορεί να αμφισβητηθεί ότι η διοικητική μεταρρύθμιση έχει να επιδείξει πληθώρα μέτρων, πολιτικών, προγραμμάτων, στόχος των οποίων ήταν και παραμένει η βελτίωση της αποτελεσματικής λειτουργίας των δημοσίων υπηρεσιών. Οι δημόσιες οργανώσεις επιτελούν σημαντικούς σκοπούς για την εύρυθμη λειτουργία της κοινωνίας και, ως εκ τούτου, απαιτείται να είναι αποδοτικές και αποτελεσματικές. Το ζητούμενο πλέον είναι, εάν, προκειμένου να βελτιώσουν την αποτελεσματικότητά τους, πρέπει να ενσωματώσουν στην καθημερινή λειτουργία τους λογικές και πρότυπα μέτρησης των αποτελεσμάτων τους, ενώ η συνεχής αξιολόγηση της λειτουργίας τους θα αποτελέσει δομικό στοιχείο της δράσης τους.

Ορισμένα στοιχεία των διοικητικών αλλαγών θα μπορούσαν να αποτελέσουν η εισαγωγή μηχανισμών και διαδικασιών ενίσχυσης της λογοδοσίας, της διαμόρφωσης προϋπολογισμών αποτελεσμάτων, της ανασυγκρότησης του δημοσιούπαλληλικού σώματος, ευρείας εφαρμογής της ηλεκτρονικής διοίκησης, της βελτίωσης της παραγωγής κανονιστικών ρυθμίσεων. Ο ρόλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, ως εξωτερικού ελεγκτή της δημοσιονομικής δραστηριότητας της δημόσιας διοίκησης, μέσω των ελέγχων απόδοσης της δράσης της και αξιολόγησης της οικονομικότητας, αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας των μέσων που χρησιμοποιεί, είναι ένα θεσμικό μέσο εκσυγχρονισμού του πολιτικού συστήματος. Απαραίτητη όμως και αναγκαία συνθήκη για τον εκσυγχρονισμό της διοικητικής λειτουργίας είναι η άσκηση, επιτέλους, από το Κοινοβούλιο του ελεγκτικού του ρόλου. Η δημοκρατική αρχή επιτάσσει ότι κορυφαίος ελεγκτής στη Δημοκρατία είναι το Κοινοβούλιο, το οποίο δεν ψηφίζει μόνο τους νόμους και τον προϋπολογισμό, αλλά ελέγχει και τη σωστή εφαρμογή και την εκτέλεσή τους, κάνοντας χρήση της τεχνικής βοήθειας που πρέπει να του παρέχει το Ελεγκτικό Συνέδριο. Η ανάλογη λειτουργία των αντίστοιχων θεσμών στο επίπεδο της Ευρωπαϊκής Ένωσης μπορεί να αποτελέσει χρήσιμο αντικείμενο μελέτης. Πολύτιμη όμως μπορεί να είναι η άντληση συμπερασμάτων και από τη σχετικά πρόσφατη μεταρρύθμιση της λειτουργίας της δημοσιονομικής δράσης της γαλλικής δημόσιας διοίκησης, μέσω της πλήρους εφαρμογής του οργανικού νόμου για τα δημόσια οικονομικά (LOLF). Η συνεισφορά της γαλλικής Εθνικής Σχολής Διοίκησης (E.N.A.), εκ των συνδιοργανωτών της σημερινής ημερίδας, μπορεί να είναι πολύτιμη.

5. Είκοσι χρόνια πολιτικής για τη διαφάνεια στη Γαλλία: ένας σύντομος απολογισμός

*Eric Thevenon**

Θα προσπαθήσω, να κάνω έναν απολογισμό της εικοσαετούς εφαρμογής στη Γαλλία μίας πολιτικής διαφάνειας και διατάξεων που έχουν ως στόχο να διασφαλίσουν ένα υψηλότερο επίπεδο δεοντολογίας στη δημόσια διοίκηση.

Θα σας δώσω μια διπλή οπτική, αφού υπηρέτησα σε δύο κατηγορίες δικαστικών λειτουργών. Υπήρξα δικαστικός λειτουργός με οικονομικές δικαιοδοσίες, δηλαδή δικαστικός ελεγκτής, αλλά υπηρέτησα και στο οικονομικό τμήμα της εισαγγελίας στο Παρίσι ως αναπληρωτής εισαγγελέας και, συνεπώς, υπήρξα δικαστικός λειτουργός του οποίου οι αποφάσεις είχαν σχέση με ποινές. Οι δύο αυτές ιδιότητες μου επιτρέπουν να έχω αντίληψη του τι πήγε καλά, τι πρέπει να βελτιωθεί και μέχρι ποιού ορίου μπορούμε να φθάσουμε. Πρόκειται για το αιώνιο πρόβλημα των αστυνομικών και των κλεφτών. Βρισκόμαστε πάντα αντιμέτωποι με ανθρώπους που είναι έτοιμοι να κλέψουν ή να συνεχίζουν να κλέβουν. Στόχος μας είναι να βρούμε τον τρόπο να αποτρέψουμε ορισμένους, οι οποίοι θα μπορούσαν να μπουν στον μικρό πειρασμό και να σκεφτούν «θα πάρω κι εγώ κάτι», αλλά και τους άλλους που λένε «εγώ θα τους κοροϊδέψω».

Τι πήγε λοιπόν καλά; Η δήλωση περιουσιακών στοιχείων των αιρετών προσώπων εισήχθη τη δεκαετία του '90. Τα μέλη του κοινοβουλίου, οι αιρετοί στα μεγάλα αστικά κέντρα, οι πρόεδροι δημοσίων επιχειρήσεων από ένα συγκεκριμένου ύψους μετοχικό κεφάλαιο έχουν πλέον αυτή την υποχρέωση για λόγους διαφάνειας και, φυσικά, ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας. Αυτό θα μπορούσε να επεκταθεί. Σήμερα πλέον, πιστεύω πως τίθεται το ζήτημα της δημοσίευσης των περιουσιακών στοιχείων ενός αριθμού δημοσίων υπαλλήλων, κυρίως από το χώρο της υγείας, οι οποίοι έχουν επαφές με τις φαρμακευτικές εταιρίες.

Στη Γαλλία έχουμε πολλές υποθέσεις - περισσότερες σε σύγκριση με υποθέσεις σύγκρουσης συμφερόντων - ατόμων τα οποία πάνε και έρχονται στις φαρμακευτικές εταιρίες και στις διοικητικές αρχές παραδίδοντας άδειες εμπορικής κυκλοφορίας. Πιστεύω, λοιπόν, ότι οφείλουμε να διευρύνουμε αυτήν την υποχρέωση δήλωσης περιουσιακών στοιχείων και πέραν των αιρετών και των διοικούντων τις δημόσιες επιχειρήσεις.

Ποια είναι τα όρια αυτής της πολιτικής; Πρώτον: οι ποινές είναι πολύ ελαφρές.

* Πάρεδρος Ελεγκτικού Συνεδρίου.

Εάν δεν έχει γίνει σωστά η δήλωση του πόθεν έσχες, υπάρχει πρόβλημα επιβολής κυρώσεων. Όποιος αναφέρεται σε υποχρεώσεις, αναφέρεται σε ποινές. Στο σύστημα μας δεν μπορεί να είσαι εντελώς αφελής.

Το δεύτερο όριο είναι η ρουτίνα. Θα αναφερθώ σε μία ιδιαίτερη υπόθεση, την οποία δίκασα εγώ και η απόφαση ήταν καταδικαστική και τελεσίδικη. Πριν από λίγα χρόνια, ήμουν στην εισαγγελία του Παρισιού και η αρμόδια διοικητική αρχή για τον έλεγχο των χρηματαγορών είχε έναν υπάλληλο που είχε κατηγορηθεί για χρηματισμό και τα ποσά δεν ήταν αμελητέα. Επιπλέον, δε, ο υπάλληλος αυτός ήταν υπεύθυνος για τη χορήγηση θεωρήσεων. Γνωρίζετε ότι οι εισηγμένες εταιρίες, που κάνουν δημόσια προσφορά εξαγοράς μετοχών, θα πρέπει να έχουν μια θεώρηση από την αρμόδια για τις χρηματαγορές αρχή. Η δικαστική έρευνα ξεκίνησε για το αδίκημα του χρηματισμού, φτάσαμε στη φάση της έρευνας με τους τακτικούς ανακριτές και το πρώτο πράγμα που ζητήσαμε από την ιεραρχία του οργάνου ήταν: «Έχετε δηλώσεις του πόθεν έσχες;». Μας απάντησαν «να». «Δείξτε τις». «Λυπούμεθα, δεν τις έχουμε κρατήσει». Κανένας δε φρόντιζε γι' αυτό.

Μπορεί, λοιπόν, να θεσπίσετε χάρτες δεοντολογίας, να προβλέψετε όλα τα πιθανά μέσα. Εάν δεν υπάρχει έλεγχος ή η ελεγκτική ισχύς, τότε η διαδικασία θα είναι απλώς διαδικασία ρουτίνας. Ποιος διεξάγει τον έλεγχο; Εξωτερικός ή εσωτερικός ελεγκτής σε αυτή την περίπτωση; Εγώ είμαι εξωτερικός ελεγκτής για παράδειγμα. Συνεπώς, έχω την τάση να ευνοώ τους εξωτερικούς ελεγκτές. Αλλά το θέμα είναι ότι οι εξωτερικοί ελεγκτές δεν μπορούν να κάνουν τον εξωτερικό έλεγχο για όλες τις δημόσιες υπηρεσίες, γιατί θα χρειαστούν χρόνια και το αποτέλεσμα δε θα είναι το αναμενόμενο. Ο εσωτερικός έλεγχος μπορεί να έχει μειονεκτήματα. Δηλαδή, σε ορισμένες διοικητικές υπηρεσίες, το να είσαι ελεγκτής είναι οριακό. Ίσως χρειαζόμαστε λοιπόν και τα δύο. Άλλοτε εσωτερικό και άλλοτε εξωτερικό έλεγχο.

Άλλη κατάσταση ρουτίνας στα ανώτατα κλιμάκια της δημόσιας διοίκησης, πλην κάποιων εξαιρέσεων, η νοοτροπία που επικρατεί και βοηθά την κινητικότητα. Οι νομάρχες, οι επικεφαλής των δημοσίων οικονομικών διαμερισμάτων δεν παραμένουν στη ίδια θέση για μεγάλο χρονικό διάστημα. Αυτό έχει ως αδιαμφισβήτητο πλεονέκτημα ότι διατηρούν κάποιες αποστάσεις από τους διευθυντές των επιχειρήσεων, από τον κοινωνικό ιστό. Όμως όλοι οι άλλοι; Όλοι οι άλλοι ανώτατοι δημόσιοι λειτουργοί στις υπηρεσίες του κράτους; Οι δικαστικοί λειτουργοί; Τα στελέχη της αστυνομίας; Θα πρέπει να βελτιωθούν τα πράγματα. Πολλές πρόσφατες υποθέσεις έδειξαν ότι η παραμονή στην ίδια θέση, για μεγάλο χρονικό διάστημα, οδηγεί το άτομο στο να χάσει την αίσθηση της πραγματικότητας και να παραβλέπει τις υποχρεώσεις κατά την άσκηση των καθηκόντων.

Θεωρώ ότι θα πρέπει να βελτιώσουμε αυτή την κατάσταση. Ο ανώτατος δημόσιος υπάλληλος θα πρέπει να γνωρίζει ότι, μόλις τοποθετηθεί σε μικρότερες πόλεις, εκτίθεται σε αυτόν τον κίνδυνο, δηλαδή δεν είναι επαρκώς αποστασιοποιημένος

σε σχέση με τα πρόσωπα που συναντά. Αυτό συμβαίνει λιγότερο στις κεντρικές υπηρεσίες και στις μεγάλες πόλεις. Έτσι έχουν τα πράγματα, αλλά δεν πρέπει να είμαστε αφελείς και δεν πρέπει να εφησυχάζουμε.

Μπορείτε να έχετε οποιοδήποτε σύστημα προληπτικών ελέγχων. Ο κος Larat ρώτησε γιατί ξέσπασαν όλες αυτές οι υποθέσεις διαφθοράς, ενώ υπήρχαν χρηματοοικονομικές νομολογίες. Ακριβώς επειδή υπήρχαν και διέφευγαν λόγω αυτών. Για το λόγο αυτό, ορισμένοι σχολιάζοντας λένε ότι αυτό είναι ένα από τα προβλήματα της αποκέντρωσης. Δεν είμαι απόλυτα πεπεισμένος. Πιστεύω ότι και πριν την αποκέντρωση υπήρχαν αποκεντρωμένες κρατικές υπηρεσίες. Πάντοτε θα βρισκόμαστε αντιμέτωποι με άτομα τα οποία ελέγχουμε και που μπορούν να συγκροτήσουν ένα ολόκληρο σύστημα διαφθοράς. Και εμείς δεν το βλέπουμε.

Στο παρελθόν βρέθηκα αντιμέτωπος σε παρόμοια περίπτωση και από τις δύο πλευρές, δηλαδή και από τη πλευρά της χρηματοοικονομικής νομολογίας και της εισαγγελίας του Παρισιού. Αντιμετώπισα μια υπόθεση όπου η τυπική νομιμότητα διαφόρων αναθέσεων δημοσίων έργων είχε τηρηθεί απολύτως. Υπήρχαν οι προκηρύξεις, οι δημοσιεύσεις στα ειδικά έντυπα, υπήρχε η επιτροπή που θα άνοιγε τις προσφορές, υπήρχε η έκθεση αρχιτεκτόνων, κ.λπ. Η επιτροπή που εξέτασε την υπόθεση είπε 'όλα κανονικά'. Όλα φαίνονταν διαφανή. Όμως, πίσω από αυτό κρύβονταν επιχειρήσεις που λάδωναν, που έδιναν ένα ποσό για να μην πεταχτεί ο φάκελός τους στο καλάθι των αχρήστων. Και, αν ήθελαν να έχουν πρόσβαση και στη χρηματοδότηση του έργου, έπρεπε να αυξήσουν την προσφορά τους κατά 2% και, αν έκαναν κάποιο λάθος, απλώς άλλαζαν τελικά τους φακέλους.

Ας μην είμαστε λοιπόν αφελείς. Όποιο σύστημα ελέγχου και αν εφαρμόσετε, αν δεν εφαρμόσετε ένα ποινικό σύστημα ελέγχου των λογαριασμών (αυτό βέβαια θα παρέλυε εντελώς το δημόσιο βίο, θα ήταν ένα πυρηνικό όπλο), πάντα θα υπάρχουν πρόσωπα αιρετά ή δημόσιοι υπάλληλοι, που θα μπαίνουν στον πειρασμό να περάσουν αυτό το κατώφλι.

7. Για μια ανανοηματοδότηση της έννοιας της δεοντολογίας στη δημόσια διοίκηση

*Νικόλαος-Κομνηνός Χλέπας**

Είναι χρήσιμη μία ανασκόπηση των βασικών σημείων που σηματοδοτούν την εξέλιξη του προβληματισμού μας σε αυτή την ημερίδα, η οποία ήταν πολύ πλούσια.

Καταρχήν, ας σημειωθεί ότι είμαστε ιδιαίτερα ευτυχείς που διοργανώσαμε αυτήν την ελληνογαλλική ημερίδα, διότι σηματοδοτεί και ένα νέο ξεκίνημα στη συνεργασία μας με τη γαλλική πλευρά. Χαιρόμαστε ιδιαίτερα που φιλοξενήσαμε εδώ τους εκλεκτούς καλεσμένους μας, οι οποίοι πήραν μία άμεση γεύση του τρόπου με τον οποίο τίθενται τα προβλήματα στην πατρίδα μας, όπως επίσης και των εντάσεων τις οποίες είμαστε αναγκασμένοι να ζήσουμε μέσα σε αυτές τις έκτακτες περιστάσεις που βιώνουμε σήμερα και τις οποίες ελπίζουμε να μην τις βιώσει με τον ίδιο τρόπο όλη η Ευρώπη.

Ως προς το θέμα της ηθικής και της δεοντολογίας, αυτό το οποίο μπόρεσε να συμπεράνει κανείς από όλες τις εισηγήσεις είναι ότι πρόκειται για άξονες γύρω από τους οποίους οργανώνεται η δράση, ή, θα έπρεπε να οργανώνεται η δράση της διοίκησης. Άξονες, όμως, οι οποίοι μεταβάλλονται στη διάρκεια της ιστορικής εξέλιξης της διοίκησης. Αυτό ισχύει τόσο για την ηθική, όσο και για τη δεοντολογία.

Η δεοντολογία της διοίκησης, παραδοσιακά, καθοδηγούνταν από την τήρηση των νόμων. Αυτό σήμερα δε μας φτάνει. Η διοίκηση πρέπει να πετυχαίνει συγκεκριμένους στόχους. Η κοινωνία είναι πολύ πιο κριτική, πολύ πιο απαιτητική, συγκρίνει πλέον τις υπηρεσίες της δημόσιας διοίκησης με τις υπηρεσίες του ιδιωτικού τομέα, κάτι το οποίο ήταν αδιανόητο πριν από λίγες δεκαετίες.

Η δημόσια διοίκηση καλείται να υιοθετεί, να αφομοιώνει, να αξιοποιεί τεχνολογίες σχεδόν με την ίδια ταχύτητα που τις αξιοποιεί ο ιδιωτικός τομέας. Αυτό δε θα πρέπει να μας φαίνεται παράλογο.

Άλλωστε, παραδοσιακά, το πιο «σκληρό» κομμάτι της δημόσιας διοίκησης, ο στρατός, οι κατασταλτικοί μηχανισμοί, η αστυνομία, ήταν με την ευρεία έννοια εκείνο που, πολλές φορές, αφομοίωνε τις τεχνολογικές καινοτομίες γρηγορότερα απ' ό,τι το έκανε ακόμα και ο ιδιωτικός τομέας. Άρα, λοιπόν, αν φέρουμε ως παράδειγμα το στρατό και την αστυνομία, βλέπουμε ότι και οι κρατικοί μηχανισμοί μπορούν να αφομοιώνουν καινοτομίες, τουλάχιστον εξίσου γρήγορα με τον ιδιωτικό τομέα και δεν αποτελεί δικαιολογία ότι είμαστε κρατικοί φορείς και άρα δεν αφομοιώνουμε τις τεχνολογικές, ή, άλλες μεθοδολογικές καινοτομίες όσον αφορά στον τρόπο δουλειάς μας.

* Πρόεδρος Δ.Σ ΕΚΔΔΑ, Αναπληρωτής Καθηγητής, Τμήμα Πολιτικών Επιστημών και Δημόσιας Διοίκησης του Εθνικού και Καποδιστριακού Πανεπιστημίου Αθηνών.

Επίσης, ας υπογραμμιστεί και το γεγονός ότι και η ηθική και η δεοντολογία μεταβάλλονται σήμερα σε σχέση με το παρελθόν, διότι έχουν αλλάξει και οι κοινωνίες μας και τα κράτη μας. Δεν είναι μόνο εξαιτίας της συμμετοχής στο ευρωπαϊκό εγχείρημα που έχουμε άλλες απαιτήσεις. Είναι και επειδή οι κοινωνίες μας έχουν αλλάξει: έχουμε πλέον κοινωνίες με μία διαφορετική ηλικιακή σύνθεση, κοινωνίες όπου ένα πολύ υψηλότερο ποσοστό των πολιτών, των χρηστών των διοικητικών υπηρεσιών είναι άτομα εκπαιδευμένα, υψηλού μορφωτικού επιπέδου και, συνεπώς, πολύ πιο απαιτητικά. Και έχουμε, επίσης, κοινωνίες με μία σύνθεση όλο και περισσότερο πολυπολιτισμική. Αυτό αλλάζει το περιεχόμενο, τη νοηματοδότηση αυτών των εννοιών και, επομένως, θέτει νέες απαιτήσεις στη δημόσια διοίκηση.

Επίσης, υπάρχει και αυτό που λέμε μία ποικιλία των τρόπων ζωής. Οι τρόποι ζωής των ανθρώπων στο παρελθόν ήταν λίγο πολύ δεδομένοι, κάτι που διευκόλυνε και τη δημόσια διοίκηση. Σήμερα, βλέπουμε ότι υφίστανται οι λεγόμενες μεταμοντέρνες βιογραφίες, οι άνθρωποι αλλάζουν τρόπο ζωής, αλλάζουν συντρόφους, αλλάζουν εργασία, ανατρέπουν πολλά πράγματα στη ζωή τους διαρκώς. Αυτό επηρεάζει τον τρόπο με τον οποίο λειτουργούν οι κοινωνίες και επηρεάζει, βέβαια, και τον τρόπο με τον οποίο θα πρέπει να ανταποκρίνεται η διοίκηση.

Στην πρώτη συνεδρία, αυτό που τέθηκε με ιδιαίτερη έμφαση είναι το γεγονός ότι το αίτημα για διαφάνεια και αποτελεσματικότητα είναι καθολικό και είναι πλέον κυρίαρχο τόσο στην Ελλάδα, όσο και στη Γαλλία.

Παρακολουθήσαμε μία πολύ ενδιαφέρουσα εισήγηση, η οποία ίσως είχε πολύ μεγαλύτερο ενδιαφέρον για τους Γάλλους καλεσμένους μας και αφορούσε στην παρουσίαση του τρόπου με τον οποίο εξελίχθηκε η δημόσια διοίκηση στην Ελλάδα, πώς εξηγούνται κάποιες ιδιαιτερότητες μας.

Από τη γαλλική πλευρά τέθηκε με ιδιαίτερη έμφαση η αναγκαιότητα για ανανοηματοδότηση, ιδίως της δεοντολογίας της δημόσιας διοίκησης σήμερα, όπου, δεν αρκεί πλέον απλά η εφαρμογή των νόμων, αφού είναι πολύ πιο σύνθετο το κανονιστικό πλαίσιο μέσα στο οποίο πρέπει να κινείται η διοίκηση.

Στη δεύτερη συνεδρίαση ασχοληθήκαμε με τα προβλήματα που εμφανίζονται όσον αφορά στην ηθική και τη δεοντολογία στη δημόσια διοίκηση. Τονίστηκε εκεί η δυσκολία που υπάρχει για τη συγκρότηση του συλλογικού διακυβέματος, του συλλογικού συμφέροντος, ο ιδιαίτερος ρόλος που έχει εκεί να διαδραματίσει η δημόσια διοίκηση. Τονίστηκε και ο ρόλος, βέβαια, της πολιτικής, στον οποίο επανήλθαμε και στο στρογγυλό τραπέζι.

Επίσης, από τη γαλλική πλευρά, αυτό που τέθηκε με ιδιαίτερη έμφαση -είχε τεθεί, δε, και στην προηγούμενη συνεδρίαση- ήταν το ζήτημα της σύγκρουσης συμφερόντων και του ρόλου του δημόσιου λειτουργού σε μία τέτοια κατάσταση.

Στην τρίτη συνεδρία, με τα ζητήματα των μηχανισμών ελέγχου και κυρώσεων, αυτό που αναδείχθηκε από την ελληνική πλευρά ήταν το πρόβλημα της ατιμωρη-

σίας σε περιπτώσεις κατά τις οποίες έχουμε, ακριβώς, παραβιάσεις της ηθικής και της δεοντολογίας στη δημόσια διοίκηση. Η ατιμωρησία που επικρατεί είναι πραγματικά ένα πολύ μεγάλο πρόβλημα, το οποίο επειδή ακριβώς οι άνθρωποι είναι ορθολογικά όντα, μπορεί να λειτουργήσει με τη μορφή χιονοστιβάδας. Οι υπόλοιποι λειτουργοί της δημόσιας διοίκησης βλέπουν ότι εκείνοι που παραβιάζουν τα καθήκοντά τους και δεν ανταποκρίνονται σε αυτά, εκείνοι οι οποίοι χρηματίζονται δεν τιμωρούνται. Βλέπουν, δε, και ότι οι συμπεριφορές οι σύμφωνες με τα καθήκοντά τους, οι σύμφωνες με τη νομοθεσία έχουν πάντοτε ένα κόστος και, άρα, καθίστανται ανορθολογικές σε προσωπικό επίπεδο.

Στην ουσία, είναι το ίδιο ακριβώς φαινόμενο με τον επιχειρηματία που πληρώνει φόρους και με τον επιχειρηματία που δεν πληρώνει φόρους. Επειδή ο επιχειρηματίας που δεν πληρώνει φόρους, έχει ένα τεράστιο πλεονέκτημα στο επίπεδο του οικονομικού ανταγωνισμού, η διάδοση της φοροδιαφυγής και η ατιμωρησία της, αργά ή γρήγορα, αναγκάζει και τον έντιμο επιχειρηματία, ο οποίος πληρώνει τους φόρους του, να στραφεί σε παρόμοιες πρακτικές προκειμένου να επιβιώσει στον ανταγωνισμό ως επιχειρηματίας.

Το ίδιο ακριβώς θα μπορούσε να πει κανείς ότι επικρατεί και στο εσωτερικό της δημόσιας διοίκησης. Ο έντιμος, ο συνεπής, ο εργατικός δημόσιος υπάλληλος διαπιστώνοντας ότι το προσωπικό κόστος ανταπόκρισης στις υποχρεώσεις του είναι μεγάλο και, αντίθετα, το προσωπικό κόστος εκείνων οι οποίοι δεν ανταποκρίνονται, οι οποίοι χρηματίζονται και ούτω καθεξής, είναι μηδενικό, έχουν, μάλιστα, και όφελος από αυτή τη συμπεριφορά, αργά ή γρήγορα, αν δεν έχει ο ίδιος πολύ ισχυρές εσωτερικές αντιστάσεις, θα αναγκαστεί να ακολουθήσει ένα μέρος από αυτές τις πρακτικές.

Γι' αυτό, λοιπόν, και το ζήτημα της ατιμωρησίας στη δημόσια διοίκηση, των συμπεριφορών εκείνων οι οποίες θα έπρεπε να τιμωρούνται, με βάση, βέβαια, κάποιες δικαιοκρατικές εγγυήσεις και κάποιες διαδικασίες που εξακολουθούμε να σεβόμαστε, κυριολεκτικά δηλητηριάζει το σώμα της δημόσιας διοίκησης.

Υπό την έννοια αυτή, όλα τα προβλήματα που τέθηκαν όσον αφορά στους ελεγκτικούς μηχανισμούς, επίσης και η πολύ ενδιαφέρουσα σχέση ανάμεσα στον πειθαρχικό έλεγχο και στον ποινικό έλεγχο αυτών των συμπεριφορών -εδώ πραγματικά εμφανίζονται πολλοί παραλογισμοί του ελληνικού συστήματος- είχαν πολύ μεγάλο ενδιαφέρον και θα πρέπει να μας προβληματίζουν.

Επίσης, βέβαια, και η εμπειρία από τη Γαλλία, είναι πάντοτε χρήσιμη, διότι, -ας θυμηθούμε την εισαγωγική παρατήρηση του Γάλλου συναδέλφου- η Γαλλία είναι μία χώρα που έχει πολύ μεγαλύτερη εμπειρία στη δημόσια διοίκηση απ' ότι εμείς και, επίσης, πολύ μεγαλύτερη εμπειρία στο ζήτημα της μονιμότητας των δημοσίων υπαλλήλων από εμάς. Μονιμότητα που, με περισσή ευκολία, κάποιιοι στη χώρα μας θέτουν σε αμφισβήτηση.

Για να στραφούμε σε πολύ λίγα από αυτά που ειπώθηκαν στο στρογγυλό τραπέζι, ας κρατήσουμε το γεγονός ότι οι περισσότεροι από τους ομιλητές συνέδεσαν

τα ζητήματα ηθικής και δεοντολογίας με ζητήματα οργάνωσης και θεσμικής συγκρότησης της δημόσιας διοίκησης. Στο στρογγυλό τραπέζι σαφώς εκφράστηκε ένας έντονος προβληματισμός, μία δυσaréσκεια για την πολιτικοποίηση της κορυφής της διοικητικής ιεραρχίας με τους μετακλητούς γενικούς γραμματείς, ειδικούς γραμματείς και ούτω καθεξής.

Υπάρχει στη χώρα μας κάτι, το οποίο είναι μάλλον αδιανόητο για πολλές δυτικοευρωπαϊκές χώρες: το φαινόμενο των υπουργείων που συνεχώς αλλάζουν. Και σε άλλες χώρες μπορεί να δημιουργηθούν καινούρια υπουργεία, αλλά αυτό το φαινόμενο, όχι μόνο όποτε αλλάζει το κόμμα που έχει την εξουσία, αλλά και όποτε γίνεται ανασχηματισμός της κυβέρνησης, να αλλάζουν οι τίτλοι των υπουργείων, οι αρμοδιότητές τους, η κατανομή υπηρεσιών από το ένα υπουργείο στο άλλο και αυτό, κατά μέσο όρο, να συμβαίνει κάθε χρόνο περίπου, μάλλον είναι πρωτοφανές. Δηλαδή, έχουμε μία διοίκηση η οποία εμφανίζει μία νομαδική, ας επιτραπεί η έκφραση, συγκρότηση των υπουργείων: κάθε φορά που αλλάζουν υπουργοί, αλλάζουμε και τις σκηνές μας, δημιουργούμε νέες σκηνές, τις στήνουμε κάπου αλλού. Είναι σαν να έχουμε νομαδικά υπουργεία και όχι υπουργεία με μία σταθερή δομή, με σταθερό οικοδόμημα, σταθερά κτίρια και ούτω καθεξής.

Κάτι τέτοιο δημιουργεί μία τεράστια αστάθεια. Έχουμε, βεβαίως -εκτός από όσα αναφέρθηκαν σχετικά με το πρόβλημα πολιτικοποίησης της κορυφής- και τα άλλα προβλήματα που δημιουργούνται από το συνωστισμό γύρω από την πολιτική εξουσία ενός πολύ μεγάλου αριθμού συμβούλων: ακόμα και υπό τις σημερινές συνθήκες, υπάρχουν υπουργοί με 30 και 40 και περισσότερους συμβούλους γύρω τους και κάτι τέτοιο, επίσης, δυσκολεύει πάρα πολύ τη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης.

Πραγματικά, αυτή είναι μία συζήτηση η οποία μπορεί να αποτελεί ταμπού για τα περισσότερα πολιτικά κόμματα και για τους πολιτικούς μας, αλλά, κάποια στιγμή, χρειάζεται, με ιδιαίτερη έμφαση, να ανοίξει το ζήτημα γύρω από το ότι πρέπει, επιτέλους, να ολοκληρώνεται η διοικητική ιεραρχία υπηρεσιακά και να πάψει η αποικιοποίηση της κορυφής της υπηρεσιακής ιεραρχίας από πολιτικούς, συνεργάτες των πολιτικών και ούτω καθεξής, διότι αυτό δε βοηθά καθόλου τη δημόσια διοίκηση στη χώρα μας.

Ας κρατήσουμε και τις σκέψεις που διατυπώθηκαν για την ανάγκη να πάψει η υπερβολική συγκέντρωση αρμοδιοτήτων στην κορυφή της ιεραρχίας, κάτι πάρα πολύ σωστό. Αυτό σημαίνει ότι, πάλι σε επίπεδο πολιτικής ηγεσίας, έχουμε μία συμφόρηση και μία συγκέντρωση πολλών αποφασιστικών αρμοδιοτήτων, με ότι συνεπάγεται κάτι τέτοιο.

Σε άλλες χώρες δεν είναι πολύ διαδομένο ο διορισμός ενός δασκάλου σε ένα μικρό σχολείο, κάπου σε ένα μικρό χωριό της ελληνικής επαρχίας, να πρέπει να φέρει τόσο βαρύγδουπες υπογραφές προκειμένου να ολοκληρωθεί, όσο πρέπει να φέρει στη χώρα μας.

Έχουμε, λοιπόν, απέναντί μας μία σειρά από προβλήματα τα οποία είναι και δομικά και πρέπει να τα αντιμετωπίσουμε.



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗΣ
& ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΗΣ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ



PREMIER MINISTRE



ΕΘΝΙΚΟ
ΚΕΝΤΡΟ
ΔΗΜΟΣΙΑΣ
ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ &
ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ



ΣΥΝΕΔΡΙΟ

Ηθική και Δεοντολογία στη Σύγχρονη Δημόσια Διοίκηση

Πρόγραμμα Εργασιών

Αθήνα

Παρασκευή, 9 Δεκεμβρίου 2011

09:30 - 10:00 Προσέλευση - Εγγραφές

10:00 - 10:30 Έναρξη - Χαιρετισμοί

Έναρξη: **Νικόλαος Γεωργαράκης**, Γενικός Γραμματέας Εθνικού Κέντρου Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (ΕΚΔΔΑ)

Χαιρετισμοί: **Jean Loup Kuhn - Delforge**, Πρέσβης Γαλλίας στην Ελλάδα
Bernard Boucault, Διευθυντής Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης (ENA) Γαλλίας

10:30 - 11:30 **1η Συνεδρία: Προς μια Διακυβέρνηση βασισμένη σε Αξίες: Ηθική και Δεοντολογία στη Δημόσια Διοίκηση**

Πρόεδρος: **Νικόλαος - Κομνηνός Χλέπας**, Πρόεδρος Δ.Σ. ΕΚΔΔΑ, Αναπληρωτής Καθηγητής, Τμήμα Πολιτικών Επιστημών & Δημόσιας Διοίκησης, Πανεπιστήμιο Αθηνών

Ομιλητές: **Δημήτριος Χαραλάμπης**, Καθηγητής Πολιτικής Επιστήμης, Πανεπιστήμιο Αθηνών, τ. Αντιπρόεδρος Εθνικού Συμβουλίου Ραδιοτηλεόρασης
Jean-Michel de Lemoyne de Forges, Ομότιμος Καθηγητής Δημοσίου Δικαίου, Πανεπιστημίου Paris II Assas

Συζήτηση (20')

11:30 - 12:00 Διάλειμμα

12:00 - 13:30 **2η Συνεδρία: Προβλήματα Ηθικής & Δεοντολογίας στη Δημόσια Διοίκηση**

Πρόεδρος: **Καλλιόπη Σπανού**, *Συνήγορος του Πολίτη, Καθηγήτρια Διοικητικής Επιστήμης, Τμήμα Πολιτικών Επιστημών & Δημόσιας Διοίκησης, Πανεπιστήμιο Αθηνών*

Ομιλητές: **Ιωάννης Τασόπουλος**, *Αναπληρωτής Καθηγητής Δημοσίου Δικαίου, Τμήμα Πολιτικών Επιστημών & Δημόσιας Διοίκησης, Πανεπιστήμιο Αθηνών*

Edouard Geffray, *Πάρεδρος Συμβουλίου Επικρατείας Γαλλίας*

Παρεμβάσεις: **Γιάννης Ιωαννίδης**, *Γενικός Γραμματέας Διαφάνειας & Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, Υπουργείο Δικαιοσύνης, Διαφάνειας & Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων*

Νικόλαος - Κομνηνός Χλέπας, *Πρόεδρος Δ.Σ. ΕΚΔΔΑ, Αναπληρωτής Καθηγητής, Τμήμα Πολιτικών Επιστημών & Δημόσιας Διοίκησης, Πανεπιστήμιο Αθηνών*

Θεόδωρος Τσέκος, *Επίκουρος Καθηγητής Δημόσιας Διοίκησης ΑΤΕΙ Καλαμάτας, Συντονιστής Μονάδας Τεκμηρίωσης & Καινοτομιών ΕΚΔΔΑ*

Συζήτηση (20')

13:30 - 14:30 Γεύμα

14:30 - 16:00 **3η Συνεδρία: Μηχανισμοί Ελέγχου και Κυρώσεων**

Πρόεδρος: **Fabrice Larat**, *Διευθυντής του Κέντρου Εμπειρογνωμοσύνης και Διοικητικής Έρευνας (CERA), Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης (ENA) Γαλλίας*

Ομιλητές: **Ιωάννης Κάρκαλης**, *Αντεπίτροπος Ελεγκτικού Συνεδρίου*
Lionel Benaiche, *Γενικός Γραμματέας Κεντρικής Υπηρεσίας Πρόληψης της Διαφθοράς, Υπουργείο Δικαιοσύνης Γαλλίας*

Παρεμβάσεις: **Λεάνδρος Ρακιντζής**, *Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης*
Δημήτριος Παπαδημητρόπουλος, *Γενικός Διευθυντής Διοικητικής Οργάνωσης και Διαδικασιών, Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης & Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης*

Χρήστος Ντουχάνης, *Πάρεδρος Συμβουλίου της Επικρατείας*

Συζήτηση (20')

16:00 - 16:15 Διάλειμμα

16:15 - 17:30 **Στρογγυλό Τραπέζι: Προς μια νέα επαγγελματική ηθική και μια νέα διοικητική κουλτούρα**

Πρόεδρος: **Δημήτριος Χαραλάμπης**, Καθηγητής Πολιτικής Επιστήμης, Πανεπιστήμιο Αθηνών, τ. Αντιπρόεδρος του Εθνικού Συμβουλίου Ραδιοτηλεόρασης

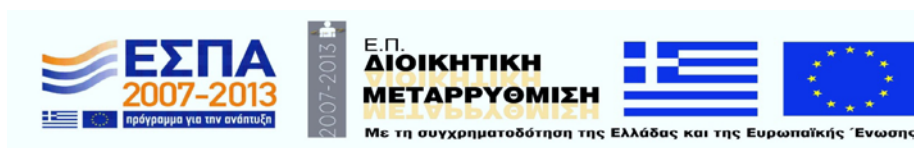
Συμμετέχοντες: **Φωκίων Γεωργακόπουλος**, Πρόεδρος Νομικού Συμβουλίου του Κράτους

Κωνσταντίνος Μενουδάκος, Αντιπρόεδρος Συμβουλίου της Επικρατείας

Samuel Vuelta Simon, Αναπληρωτής Διευθυντής Σχολής Δικαστών Γαλλίας

Κωνσταντίνος Κωστόπουλος, Σύμβουλος Ελεγκτικού Συνεδρίου

Eric Thevenon, Πάρεδρος, Ελεγκτικό Συνέδριο Γαλλίας

17:30 **Λήξη εργασιών Συνεδρίου**

www.ekdd.gr

www.ekdd.gr