



ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΠΕΛΟΠΟΝΝΗΣΟΥ
ΣΧΟΛΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ, ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΠΛΗΡΟΦΟΡΙΚΗΣ
ΤΜΗΜΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ
**«ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΚΑΙ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ,
ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΟΡΓΑΝΙΣΜΩΝ ΚΑΙ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ»**

ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΗ ΔΙΑΤΡΙΒΗ
«Η ΕΝΝΟΙΑ ΤΗΣ ΕΥΘΥΝΗΣ ΣΤΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ»

Επιμέλεια

ΕΛΕΝΗ Ν. ΑΛΕΥΡΟΥΔΗ

Αριθμός μητρώου: μαρμ12017

ΕΠΙΒΛΕΠΩΝ

ΓΕΩΡΓΙΟΣ ΦΩΤΟΠΟΥΛΟΣ

ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ

ΤΡΙΠΟΛΗ, ΦΕΒΡΟΥΑΡΙΟΣ 2015

© Ελένη Αλευρούδη

Πρόλογος - Ευχαριστίες

Η παρούσα εργασία εκπονήθηκε στο πλαίσιο του μεταπτυχιακού προγράμματος σπουδών “Οργάνωση και Διοίκηση Δημοσίων Υπηρεσιών, Δημοσίων Οργανισμών και Επιχειρήσεων” του Τμήματος Οικονομικών Επιστημών του Πανεπιστημίου Πελοποννήσου.

Η συγκέντρωση του υλικού ξεκίνησε από τον Ιούλιο του 2014, ενώ η μελέτη του και η εκπόνηση της εργασίας έγινε την περίοδο Οκτώβριος 2014 – Ιανουάριος 2015.

Στο σημείο αυτό θα ήθελα να ευχαριστήσω θερμά την οικογένειά μου και τον καθηγητή του Τμήματος κ. Γεώργιο Φωτόπουλο, που επέβλεψε την προσπάθειά μου, για την πρόθυμη ανταπόκριση του σε ό,τι χρειάστηκα και για την ενθάρρυνσή του.

Τέλος, ιδιαίτερες ευχαριστίες θα ήθελα να απευθύνω στον καλό μου φίλο Γιώργο Χουδαλάκη για την αμέριστη συμπαράστασή του και τις επιστημονικές του συμβουλές, οι οποίες υπήρξαν πολύτιμες για την ολοκλήρωση της μεταπτυχιακής μου διατριβής.

Τρίπολη, Φεβρουάριος 2015,

Ελένη Αλευρούδη

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΠΕΡΙΛΗΨΗ	vi
ABSTRACT	vii
ΕΙΣΑΓΩΓΗ	1
ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ	
ΕΙΣΑΓΩΓΗ ΣΤΙΣ ΕΝΝΟΙΕΣ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΤΟΥ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ	3
1.1. Εισαγωγή στην έννοια της Δημόσιας Διοίκησης	3
1.2. Σύγχρονη Διοίκηση – Σχέση Πολιτικής και Διοίκησης	4
1.2.1. Σύγχρονη Διοίκηση	4
1.2.2. Πολιτική και Διοίκηση.....	6
1.3. Εισαγωγή στην έννοια και στις διακρίσεις του Διοικητικού Δικαίου.....	7
1.3.1. Πηγές του Διοικητικού Δικαίου	8
1.4. Οργάνωση της Διοίκησης	9
1.4.1. Διοικητικά Όργανα	9
1.4.2. Οι βασικές αρχές της διοικητικής δράσης.....	10
1.4.3. Διοικητικές πράξεις	10
ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΥΤΕΡΟ	
ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΕΥΘΥΝΗ – ΑΣΤΙΚΗ ΕΥΘΥΝΗ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ – ΔΗΜΟΣΙΑ ΛΟΓΟΔΟΣΙΑ	14
2.1. Η έννοια της διοικητικής ευθύνης.....	14
2.2. Αστική ευθύνη του Δημοσίου	15
2.3. Δημόσια λογοδοσία	19
ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΡΙΤΟ	
ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΕΤΑΙΡΙΚΗ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΕΥΘΥΝΗ	23
3.1. Ορισμός Εταιρικής Κοινωνικής Ευθύνης	24
3.2. Εταιρική Διακυβέρνηση	27

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΕΤΑΡΤΟ

ΗΘΙΚΗ, ΔΕΟΝΤΟΛΟΓΙΑ, ΔΗΜΟΣΙΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ ΚΑΙ ΕΛΕΓΚΤΙΚΑ ΙΔΡΥΜΑΤΑ.

Ο ΡΟΛΟΣ ΤΟΥ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΥ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ	29
4.1. Ηθική και Δεοντολογία	29
4.2. Δημόσιος Έλεγχος.....	30
4.3. Ελεγκτικά Ιδρύματα – Ελεγκτικό Συνέδριο	33

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΕΜΠΤΟ

ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΔΙΑΦΘΟΡΑ.

Η ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΜΠΕΙΡΙΑ	36
-----------------------------------	-----------

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΕΚΤΟ

ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΠΟΙΟΤΗΤΑ	47
ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ	53
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ.....	55

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Η ευθύνη στη Δημόσια Διοίκηση αποτελεί βασική πρόκληση στην εποχή που διανύουμε. Είναι αναγκαία η θεσμοθέτηση και εφαρμογή κανόνων που να διέπουν την άσκηση διοίκησης από κρατικούς φορείς και οργανισμούς. Η άσκηση δημόσιων καθηκόντων πρέπει να διέπεται από τις αρχές της νομιμότητας, του δημοσίου συμφέροντος και της προστασίας του διοικουμένου και η δράση της διοίκησης να ελέγχεται από τις ανεξάρτητες διοικητικές αρχές καθώς και από τα αρμόδια δικαστήρια.

Ταυτόχρονα, ιδιαίτερα σημαντική στην άσκηση της Δημόσιας Διοίκησης είναι η διαφάνεια και η καταπολέμηση της διαφθοράς, η οποία ενέχει σοβαρούς κινδύνους για την οικονομία και την κοινωνία στο σύνολό της.

Σε καμία περίπτωση δεν θα πρέπει να θεωρηθεί πως η θέσπιση κανόνων είναι από μόνη της ικανή να επιφέρει εύρυθμη και ποιοτική λειτουργία στη δημόσια διοίκηση. Απαιτείται γενικότερη αναμόρφωση στο επίπεδο της οργάνωσης και των διαδικασιών, τη διαμόρφωση νομικών κανόνων και ουσιαστικών προϋποθέσεων. Συνεπώς, κραταιά είναι η άποψη πως δεν μπορεί να υπάρξει αρμονική ανάπτυξη σε μια χώρα δίχως μια ικανή και έντιμη δημόσια διοίκηση, ενώ η ηθική και η δεοντολογία πρέπει να είναι άρρηκτα συνδεδεμένες με την ιδέα μιας διοίκησης η οποία υπηρετεί τους πολίτες ενός κράτους, τάσσεται υπέρ του δημοσίου συμφέροντος και το προασπίζει, ενώ ταυτόχρονα υπηρετεί το κοινό καλό.

ABSTRACT

Public Administration's accountability and trust worthiness are crucial factors in nowadays society. Thus, it is of utmost importance to establish and observe in practice respective rules that will efficiently govern public sector institutions and organizations. Day to day public sector ruling needs to be based upon the principles of legality, of public weal and of the protection of citizens. Moreover, all related actions should be closely audited by independent administrative institutions as well as the respective Courts.

At the same time, transparency and the fight against corruption are assigned a significant role in order to avoid putting at risk local Economy and Society as a whole.

However, introduction of rules as mentioned above would not be enough to provide the required high quality and an orderly public Administration functioning. It is rather demanded to soon come forth with broad reforms on organizational level as well as in all procedures, and to structure a new Law framework that will enhance the well expected change. Concluding, it is our firm belief that harmonious growth in all aspects of a Society cannot be feasible at the simultaneous lack of a decent and skillful public sector Administration. The latter owes to be aspired by these moral and ethics that will enable the wellbeing of the citizens as well as the advocacy of public interest.

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η ανάγκη θεσμοθέτησης και εφαρμογής ενός πλαισίου ελέγχου κατά την άσκηση των καθηκόντων είναι έννοια άμεσα συνδεδεμένη με την ύπαρξη του Κράτους Δικαίου. Συνδέεται με την ανάγκη άσκησης ελέγχου από τους εντολείς προς τους εντολοδόχους τους. Αποκτά δε ιδιαίτερη σημασία, όταν άπτεται της οικονομικής διαχείρισης, δεδομένου ότι αφορά στον τρόπο αξιοποίησης των δημόσιων πόρων που προορίζονται για τη λειτουργία του Κράτους.

Η παρούσα εργασία αποτελεί μια προσπάθεια να αναλυθεί η έννοια της ευθύνης στη δημόσια διοίκηση, πρωτίστως σε οικονομικούς όρους, συνδεδεμένη με την απόδοση αντικειμένου σε ένα δημόσιο υπάλληλο, βάσει του οποίου δύναται να κριθεί ως προς την αποτελεσματικότητά του και δευτερευόντως σε νομικούς όρους. Ειδικότερα επιχειρείται μια ενδελεχής προσέγγιση του θέματος, αναζητώντας τις οικονομικές αλλά και κοινωνικοπολιτικές προεκτάσεις του. Χρήσιμη είναι στην κατεύθυνση αυτή η χρησιμοποίηση ελληνικής και ξένης βιβλιογραφίας καθώς και μελετών που περιγράφουν την εν λόγω κατάσταση.

Κίνητρο ενασχόλησης με το συγκεκριμένο θέμα αποτελεί το γεγονός πως στο δημόσιο διάλογο ιδιαίτερα μετά τις ριζικές και πολλές φορές βίαιες αλλαγές που έχουν συντελεστεί σε οικονομικό επίπεδο στη χώρα μας, ο δημόσιος διάλογος αναφορικά με την ευθύνη στο δημόσιο τομέα έχει αποκτήσει ιδιαίτερη σημασία.

Πιο συγκεκριμένα, στο πρώτο κεφάλαιο θα αναλύσουμε πώς ορίζεται η έννοια της δημόσιας διοίκησης και του διοικητικού δικαίου. Θα ορίσουμε την έννοια ευθύνης, αναζητώντας τους προσδιοριστικούς της παράγοντες, επίσης θα αναζητήσουμε τη σχέση πολιτικής και διοίκησης ενώ θα αναλύσουμε την οργάνωση της διοίκησης και τις βασικές αρχές της διοικητικής δράσης.

Εν συνεχεία, στο δεύτερο κεφάλαιο, εστιάζουμε στη έννοια της διοικητικής ευθύνης, της αστικής ευθύνης του δημοσίου και στη σημασία της δημόσιας λογοδοσίας.

Στο τρίτο κεφάλαιο της παρούσης, τονίζεται η εταιρική κοινωνική ευθύνη που χαρακτηρίζει τη δημόσια διοίκηση.

Στο επόμενο κεφάλαιο, ασχολούμαστε με την ηθική, τη δεοντολογία το δημόσιο έλεγχο και τα ελεγκτικά ιδρύματα, όπου γίνεται αναφορά στο ρόλο του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

Η σχέση δημόσιας διοίκησης και διαφθοράς (και η σχετική ευρωπαϊκή εμπειρία) είναι το θέμα ανάλυσης του πέμπτου κεφαλαίου, ενώ στο έκτο και τελευταίο κεφάλαιο αναλύεται το θέμα της ποιότητας στη δημόσια διοίκηση.

Τέλος, η παρούσα εργασία ολοκληρώνεται με την καταγραφή συμπερασμάτων.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ

ΕΙΣΑΓΩΓΗ ΣΤΙΣ ΕΝΝΟΙΕΣ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΤΟΥ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ

1.1. Εισαγωγή στην έννοια της Δημοσίας Διοίκησης

Η Δημόσια Διοίκηση, όχι μόνο σε κεντρικό αλλά και σε περιφερειακό - τοπικό επίπεδο διάρθρωσης και λειτουργίας, είναι εκείνο το τμήμα του πολιτικού συστήματος που καλείται να ανταποκριθεί στην προετοιμασία και εφαρμογή των κανόνων δικαίου και των προγραμμάτων της δημοσίας πολιτικής, όπως αυτά έχουν διαμορφωθεί από τα πολιτικά κόμματα, τη Βουλή και την Κυβέρνηση, τους πυλώνες δηλαδή του πολιτικού συστήματος.

Η δε δράση της Δημοσίας Διοίκησης, ελέγχεται ως προς τη νομιμότητα ή μη των ενεργειών της, από τις ανεξάρτητες διοικητικές αρχές καθώς και από τα αρμοδία δικαστήρια.

Μάλιστα η δημόσια διοίκηση αποτελεί επιστημονικό κλάδο της διοικητικής επιστήμης, που περιγράφει και ερμηνεύει την εφαρμογή πολιτικών για την αντιμετώπιση δημόσιων προβλημάτων, μέσα από τη συνεργασία των κυβερνητικών και διοικητικών θεσμών και στελεχών του Κράτους.

Η Δημόσια Διοίκηση, είναι άμεσα συνυφασμένη με το συνταγματικό πλαίσιο του πολιτικού συστήματος και ως εκ τούτου στις περιπτώσεις που η λειτουργία της οδηγεί σε αποκλίνουσες συμπεριφορές, ανακύπτει το ζήτημα της κακοδιοίκησης, το οποίο συνδέεται με παράνομες ή αντικανονικές πράξεις.

Ως εκ τούτου, γίνεται αντιληπτό πως η Δημόσια Διοίκηση δε δύναται να ενεργεί κατά οποιοδήποτε τρόπο παρά μονό όταν τούτο ρητά προβλέπεται ή επιτρέπεται (αρχή της νομιμότητας της διοικητικής δράσης). Κάθε διοικητικό όργανο δεν είναι απελευθερωμένο από τους νόμους (*legibus solutus*), να μπορεί δηλαδή όπως οι ιδιώτες να κάνει ό, τι θέλει, αρκεί αυτό να μην απαγορεύεται.

Η Δημόσια Διοίκηση (Κράτος σε στενή έννοια, Ο.Τ.Α., λοιπά Ν.Π.Δ.Δ.) διέπεται από ειδικούς κανόνες, σε αντιδιαστολή προς το ιδιωτικό δίκαιο, δηλαδή από τους κανόνες του Δημόσιου Δίκαιου και ιδίως του Διοικητικού Δίκαιου. (Α. Μανιάτης, 2010)

1.2. Σύγχρονη Διοίκηση- Σχέση Πολιτικής και Διοίκησης

1.2.1. Σύγχρονη Διοίκηση

Στο σημείο αυτό κρίνεται απαραίτητο να εξετάσουμε εν συντομία τη διάκριση ανάμεσα στη διοίκηση επιχειρήσεων και τη δημόσια διοίκηση. Δεδομένου ότι το έργο σε δημόσιους και μη κερδοσκοπικούς οργανισμούς ενέχει την έννοια της διαχείρισης η δημόσια διοίκηση συχνά συγχέεται με τη διοίκηση των επιχειρήσεων. Βεβαίως, υπάρχουν κάποιες ομοιότητες μεταξύ των επιχειρήσεων και της δημόσιας διοίκησης. Οι διευθυντές σε όλους τους τομείς, δημοσίου, ιδιωτικού, ή μη κερδοσκοπικού τομέα, εμπλέκονται σε θέματα οργανωτικού σχεδιασμού, στην κατανομή των διαθέσιμων πόρων, καθώς και τη διαχείριση του ανθρώπινου δυναμικού. Παρόλα αυτά είναι κοινά αποδεκτή η διάκριση σύμφωνα με την οποία οι επιχειρήσεις κατά κύριο λόγο ασχολούνται με το κέρδος, ενώ η δημόσια υπηρεσία

ασχολείται με την παροχή υπηρεσιών προς το δημόσιο συμφέρον. Τρεις διαφορές είναι πλέον εμφανείς.

- Ασάφεια: Στις περισσότερες επιχειρήσεις, ακόμη και σε όσες παρέχουν υπηρεσίες το κέρδος είναι το βασικό μέτρο αξιολόγησης, ενώ υπολογίζεται και η ατομική απόδοση των επιμέρους διαχειριστών-στελεχών. Αυτό δεν ισχύει στους δημόσιους ή μη κερδοσκοπικούς οργανισμούς, όπου οι στόχοι μπορεί να είναι πιο ασαφείς και αντικειμενικός σκοπός είναι η παροχή υπηρεσίας.

- Πλουραλιστική λήψη αποφάσεων: Η δημόσια υπηρεσία, τουλάχιστον σε μια δημοκρατική κοινωνία, απαιτεί πολλά άτομα και ομάδες να έχουν πρόσβαση στη διαδικασία λήψης. Ως εκ τούτου, οι αποφάσεις που θα μπορούσαν να ληφθούν γρήγορα από ένα άτομο ή μια μικρή ομάδα σε μια επιχείρηση μπορεί, σε ένα δημόσιο ή μη κερδοσκοπικό οργανισμό, να απαιτούν τη συμμετοχή από πολλές διαφορετικές ομάδες και οργανώσεις. Ως εκ τούτου, είναι δύσκολο να μιλήσουμε για συγκεκριμένα κέντρα αποφάσεων στη δημόσια διοίκηση.

- Προβολή: Στελέχη σε δημόσιες και μη κερδοσκοπικές οργανώσεις φαίνεται να λειτουργούν με πολύ μεγαλύτερη προβολή από τους ομολόγους τους στον ιδιωτικό τομέα. Η δημόσια υπηρεσία σε μια δημοκρατική κοινωνία υπόκειται σε διαρκή έλεγχο τόσο από τον Τύπο όσο και την κοινή γνώμη. Από τη μία πλευρά, τα μέσα μαζικής ενημέρωσης επιτρέπουν στους επικεφαλής των δημόσιων οργανισμών να επικοινωνούν γρήγορα με εξωτερικά και εσωτερικά ακροατήρια. Από την άλλη, ο συνεχής έλεγχος των μέσων μαζικής ενημέρωσης μπορεί να περιορίσει την ελεύθερη συζήτηση των θεμάτων στο στάδιο διαμόρφωσής τους.

Στο σύγχρονο επιχειρηματικό περιβάλλον σημασία έχει και το στοιχείο της ‘Δημοσιότητας’. Σύμφωνα με αυτό ο διαχειριστής – στέλεχος του δημόσιου ή μη κερδοσκοπικού οργανισμού λειτουργεί έχοντας πάντα στραμμένη την προσοχή του στις επιθυμίες και απαιτήσεις της κοινής γνώμης. Παράλληλα, ολοένα και περισσότερο παρατηρείται μια αυξημένη τάση για μεγαλύτερη διαφάνεια. Έτσι, χαρακτηριστική καθίσταται η πολυπλοκότητα του πολιτικού και δεοντολογικού πλαισίου μέσα στο οποίο λειτουργούν οι δημόσιοι και μη κερδοσκοπικοί οργανισμοί.

1.2.2. Πολιτική και Διοίκηση

Η διεθνής βιβλιογραφία έχει ασχοληθεί έντονα με το ζήτημα της διχοτομίας ανάμεσα στην πολιτική και τη διοίκηση. Ενώ αρχικά η διάκριση ήταν σαφής ολοένα και περισσότερο στελέχη εμπλέκονται στην χάραξη της δημόσιας πολιτικής δεδομένου ότι πλέον απαιτούνται αυξημένες επαγγελματικές δεξιότητες για να λειτουργήσουν οι δημόσιες υπηρεσίες. Ανάγκη από επαγγελματίες έχει και η κυβέρνηση ακόμα και κατά την άσκηση της νομοθετικής εξουσίας με αποτέλεσμα να στηρίζει τη διαμόρφωση των πολιτικών της στις γνώσεις επαγγελματιών.

Έμφαση επίσης δίδεται στη σχέση δημοκρατίας και γραφειοκρατίας και την ενδεχόμενη σύγκρουση μεταξύ τους, δεδομένου ότι η γραφειοκρατία αντίκειται στις αρχές της δημοκρατίας και δη της αξίας της ατομικότητας μέσα από τη διαμόρφωση ενός γραφειοκρατικού σχηματισμού, της ισότητας μέσα από τη διαμόρφωση γραφειοκρατικής ιεραρχίας και τέλος

της συμμετοχής μέσα από την εκ των άνωθεν λήψη αποφάσεων και εξουσία.

Τέλος, δεν πρέπει να παραλειφθεί και η αναφορά στη σχέση μεταξύ αποτελεσματικότητας και ανταπόκρισης. Σε δημόσιους οργανισμούς, μπορεί να ανακύπτουν δυσκολίες στην εξισορρόπηση αποτελεσματικότητας και ανταπόκρισης, καθώς πολλές φορές δεν είναι ξεκάθαρο αν οι δημόσιες υπηρεσίες επικεντρώνονται μόνο στη δημιουργία των επιθυμητών αποτελεσμάτων με τον πιο αποτελεσματικό δυνατό τρόπο ή αν ανταποκρίνονται στο δημόσιο συμφέρον ακόμα και αν αυτό μπορεί να μην έχει διατυπωθεί ρητά από την εκλεγμένη εξουσία (R. Denhardt-J.Denhardt, 2009).

1.3. Εισαγωγή στην έννοια και στις διακρίσεις του Διοικητικού Δίκαιου

Το Διοικητικό Δίκαιο είναι κλάδος του Δημοσίου Δίκαιου, σύστοιχος του Συνταγματικού Δίκαιου. Ενώ ο συνταγματικός κλάδος ρυθμίζει την οργάνωση και λειτουργία της Πολιτείας, τις σχέσεις της με τις άλλες πολιτείες και τα θεμελιώδη δικαιώματα των προσώπων έναντι της Πολιτείας, το Διοικητικό Δίκαιο είναι σύστημα κανόνων που ρυθμίζει την οργάνωση και λειτουργία της Δημοσίας Διοίκησης καθώς και τις σχέσεις της προς τις υπόλοιπες εξουσίες της Πολιτείας και τους ιδιώτες.

Διακρίνεται δε στο Δικονομικό Διοικητικό Δίκαιο που άπτεται της οργάνωσης της δικαστικής εξουσίας ως προς τα διοικητικά δικαστήρια και στο Ουσιαστικό Διοικητικό Δίκαιο, που περιλαμβάνει ό, τι δεν υπάγεται στο δικονομικό κλάδο και διακρίνεται με τη σειρά του σε Γενικό Διοικητικό Δίκαιο και σε

επιμέρους κλάδους (π.χ. Δημοσιοϋπαλληλικό Δίκαιο, το Δίκαιο Δημοσίων Έργων κτλ).

1.3.1. Πηγές του Διοικητικού Δικαίου

Ως «πηγές του δικαίου» νοούνται οι ειδικότεροι τρόποι παραγωγής των κανόνων δικαίου. Ειδικότερα, οι πηγές του Διοικητικού Δικαίου είναι:

- το Σύνταγμα, το οποίο νοείται ως ο θεμελιώδης νόμος που διέπει την οργάνωση και λειτουργία του Κράτους, οι Συντακτικές Πράξεις και τα Ψηφίσματα, πάντοτε όμως υπό το πλαίσιο της αρχής της υπεροχής του ευρωπαϊκού δικαίου έναντι του εθνικού,
- οι κανόνες του Διεθνούς Δικαίου,
- οι νόμοι,
- οι γενικές αρχές του διοικητικού δικαίου
- οι κανονιστικές διοικητικές πράξεις ή κανονιστικές πράξεις της Διοίκησης.

Δεν θα πρέπει να παραλειφθεί η αναφορά τόσο στο διοικητικό έθιμο όσο και τη νομολογία. Το πρώτο εξ αυτών ως πηγή, έχει συμπληρωματικό ως τις γραπτές πηγές χαρακτήρα.

Η δε νομολογία, δεν αποτελεί τυπικά και πηγή δικαίου καθώς δεν υπάρχει ρητός κανόνας δικαίου που να υποχρεώνει τα διοικητικά δικαστήρια να εφαρμόζουν κανόνες που δεν βρίσκονται σε γραπτό κείμενο αλλά για πρώτη φορά εμφανίζονται στην αιτιολογία δικαστικής απόφασης.

1.4 Οργάνωση της Διοίκησης

Στο σημείο αυτό κρίνεται αναγκαίο να εστιάσουμε στην οργάνωση της διοίκησης, τις βασικές αρχές που διέπουν τη διοικητική δράση και να αναλύσουμε την έννοια της διοικητικής πράξης ως κεντρικής έννοιας του Διοικητικού Δικαίου.

1.4.1. Διοικητικά όργανα

Το άρθρο 26 του Συντάγματος, καθιερώνει τη θεμελιώδη αρχή της διάκρισης των εξουσιών και προβλέπει την άσκηση της νομοθετικής από τη Βουλή και τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, της εκτελεστικής από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας και την Κυβέρνηση και τέλος της δικαστικής εξουσίας από τα δικαστήρια. Η δε Δημόσια Διοίκηση, συνδέεται με τη δράση των διοικητικών οργάνων.

Ένα διοικητικό όργανο για να έχει νόμιμη υπόσταση πρέπει να έχουν τηρηθεί όλες οι νόμιμες προϋποθέσεις, ενώ ως αρμοδιότητα του περιγράφεται η ικανότητα του, που προβλέπουν οι κανόνες δικαίου, να προβεί σε πράξη ή παράλειψη.

Η αρμοδιότητα ιδωμένη ως προς το χώρο έκτασης της εξουσίας των διοικητικών οργάνων διακρίνεται σε κατά τόπο, καθ' ύλην, με βάση το είδος των ανατεθειμένων στο διοικητικό όργανο εξουσιών, και κατά χρόνο, ως προς τη χρονική διάρκεια κατά την οποία μπορεί να ασκηθεί η αρμοδιότητα. Άλλοτε η αρμοδιότητα μπορεί να είναι δέσμια, όταν δηλαδή η Δημόσια Διοίκηση δεσμεύεται από το νόμο, ως προς το αν ή το πώς θα

δράσει και άλλοτε να χαρακτηρίζεται από διακριτική ευχέρεια, όταν δηλαδή δεν υπάρχει κανόνας που να ορίζει αλλιώς.

1.4.2. Οι βασικές αρχές της διοικητικής δράσης

Η δράση της Δημόσιας Διοίκησης διέπεται από βασικές αρχές. Πρωτεύουσα θέση έχει η αρχή της νομιμότητας, βάσει της οποίας οι ενέργειες των διοικητικών οργάνων δεν πρέπει να αντίκειται στους ισχύοντες κανόνες δικαίου. Από την πλευρά της η αρχή του δημοσίου συμφέροντος, προτάσσει τη προστασία του έναντι του άμεσου ιδιωτικού συμφέροντος (μελών της κοινωνίας ή κοινωνικών ομάδων), αν και αυτό κατά κανόνα συμπίπτει άμεσα με την ωφέλεια όλων των μελών της κοινωνίας.

Η τρίτη αρχή συνίσταται στην προστασία του διοικούμενου, γεγονός που σημαίνει ότι τα διοικητικά όργανα δεν επιτρέπεται να βλάπτουν τα έννομα συμφέροντα και δικαιώματα των ενδιαφερομένων παρά μόνο υπό τις προϋποθέσεις του νόμου (αρχή της νομιμότητας) και στο βαθμό που αυτό είναι απολύτως αναγκαίο για τη θεραπεία του δημοσίου συμφέροντος (αρχή του δημοσίου συμφέροντος).

1.4.3 Διοικητικές πράξεις

Όπως προαναφέρθηκε η διοικητική πράξη αποτελεί κεντρική έννοια του Διοικητικού Δικαίου. Κατά κανόνα είναι έγγραφη, αναφέρει την εκδούσα αρχή και τις εφαρμοζόμενες διατάξεις, φέρει χρονολογία καθώς και υπογραφή του αρμόδιου οργάνου.

Διακρίνεται σε κανονιστική (ουσιαστικός νόμος) στην περίπτωση που η ρύθμιση, η οποία περιέχει, είναι γενική και αφηρημένη, και αποτελεί κατ' ουσίαν η ίδια έναν κανόνα δικαίου (είναι δηλαδή πηγή του Διοικητικού Δικαίου), και σε ατομική, μην αποτελώντας ουσιαστικό νόμο, όταν η ρύθμιση είναι ειδική και συγκεκριμένη και κατ' ουσίαν απλώς εκτελεί κανόνες δικαίου.

Ειδικότερα:

- Οι ατομικές πράξεις δεν υπόκεινται σε προληπτικό έλεγχο νομιμότητας από το Συμβούλιο της Επικρατείας, ενώ οι κανονιστικές πράξεις που έχουν τη μορφή (κανονιστικού) προεδρικού διατάγματος υπόκεινται.
- Η ατομική πράξη δεν μπορεί να ελεγχθεί ως προς τη νομιμότητα της με την ευκαιρία προσβολής του κύρους άλλων πράξεων που στηρίζονται σε αυτήν, δηλαδή παρεμπιπτόντως, σε αντίθεση με την κανονιστική, στην οποία το τεκμήριο νομιμότητας δεν έχει πλήρη εφαρμογή.
- Δεν μπορεί να στραφεί διοικητική αναφορά κατά κανονιστικής διοικητικής πράξεως.
- Οι ατομικές διοικητικές πράξεις πρέπει να περιέχουν αιτιολογία ενώ οι κανονιστικές καταρχήν απαλλάσσονται από αυτήν την υποχρέωση.
- Η (επιδιωκόμενη) ατομική διοικητική πράξη που είναι δυσμενής για τον ενδιαφερόμενο συνεπάγεται την υποχρέωση της Διοίκησης να παρέχει σε αυτόν το κατά το άρθρο 20 § 2 του Συντάγματος θεμελιώδες δικαίωμα προηγούμενης διοικητικής ακροάσεως. Αντίθετα, οι κανονιστικές πράξεις απαλλάσσονται από την εν λόγω υποχρέωση, εκτός αν αλλιώς ορίζει ο νόμος.

- Μόνο οι ατομικές πράξεις υπόκεινται σε ανάκληση ενώ οι κανονιστικές καταργούνται ή τροποποιούνται, όπως οι (τυπικοί – ουσιαστικοί) νόμοι.

Κατηγορία διοικητικών πράξεων αποτελούν και οι διοικητικές κυρώσεις, οι οποίες είναι ένας τρόπος διοικητικού καταναγκασμού και διακρίνονται σε υπηρεσιακές – πειθαρχικές και μη- (οι υπηρεσιακές επιβάλλονται σε πρόσωπα που συνδέονται με υπηρεσιακή σχέση με το Κράτος) και σε μη υπηρεσιακές (επιβάλλονται ευρύτερα στους διοικουμένους).

Κύρια χαρακτηριστικά της διοικητικής πράξης είναι το τεκμήριο νομιμότητας και η εκτελεστότητα. Σύμφωνα με το τεκμήριο νομιμότητας, η διοικητική πράξη (κυρίως η ατομική) από την έναρξη της ισχύος της μέχρι την ακύρωσή της με δικαστική απόφαση ή με διοικητική πράξη ή την ανάκλησή της ή την κατάργησή της ή γενικά την παύση της ισχύος της κατά οποιοδήποτε τρόπο, παράγει όλα τα έννομα αποτελέσματά της, ανεξάρτητα από το αν τυχόν έχει νομική πλημμέλεια (που θα επέφερε την παύση της ισχύος της).

Εκτελεστότητα της διοικητικής πράξης σημαίνει ότι η ρύθμιση που θέτει η πράξη είναι υποχρεωτική και εκτελείται χωρίς να απαιτείται άλλη διαδικασία. Η εκτελεστότητα εξασφαλίζεται με τις κυρώσεις που απειλούνται σε περίπτωση που δεν τηρηθεί η επιβαλλόμενη συμπεριφορά. Αυτές μπορεί να είναι ποινικές, πειθαρχικές, διοικητικές ή αστικές (καταναγκασμός με την ευρεία έννοια του όρου). Σημειωτέον, υπάρχουν ποικίλες διοικητικές πράξεις (π.χ. ερμηνευτικές εγκύκλιοι, συστάσεις, γνώμες, εισηγήσεις, κτλ) οι οποίες δεν είναι εκτελεστές, ενώ η εκτέλεση ορισμένων διοικητικών πράξεων είναι δυνατό να ανασταλεί, με απόφαση της Διοίκησης ή των επιτρόπων

αναστολών των διοικητικών δικαστηρίων, εφόσον αυτές έχουν προσβληθεί διοικητικά ή δικαστικά ως παράνομες (Α. Μανιάτης, 2010).

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΥΤΕΡΟ

ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΕΥΘΥΝΗ – ΑΣΤΙΚΗ ΕΥΘΥΝΗ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ – ΔΗΜΟΣΙΑ ΛΟΓΟΔΟΣΙΑ

2.1. Η έννοια της διοικητικής ευθύνης

Η διοικητική ευθύνη είναι εξίσου σημαντική για τις δημοκρατικές κυβερνήσεις με την αποτελεσματικότητα. Αναφορικά με την έννοια της διοικητικής ευθύνης υπάρχουν δύο ορισμοί. Κατ' αρχάς, η ευθύνη μπορεί να συνδέεται με το γεγονός ότι κάποιος είναι υπόλογος σε κάποιον για κάτι. Δεύτερον, η ευθύνη μπορεί να σημαίνει μια προσωπική αίσθηση της ηθικής υποχρέωσης. Οι δημοκρατικές κυβερνήσεις προκειμένου να εξασφαλίσουν την έννοια της ευθύνης στους πολιτικούς άρχοντες και τους ανθρώπους, έχουν στηριχθεί σε τρία δόγματα, Πρώτον, στο ότι οι πολιτικοί και οι υπάλληλοι δεν εργάζονται για το καλό του κοινού υπό την έννοια του τι χρειάζεται η κοινωνία αλλά του τι επιθυμεί και εκφράζει. Δεύτερον, απαιτούνται θεσμικά όργανα και ένα κεντρικά εκλεγμένο όργανο, για την έκφρασή του και την άσκηση της εξουσίας του. Πιο σημαντικό από αυτά τα δύο είναι η τρίτη έννοια, δηλαδή, ότι η λειτουργία του κοινού και των εκλεγμένων οργάνων του δεν είναι απλώς η έκφραση της επιθυμίας του αλλά η εξουσία και η δύναμη εξαναγκασμού υπακοής στις διαταγές (H. Finer, 1941).

2.2. Αστική ευθύνη του Δημοσίου

Με τον όρο «αστική ευθύνη του Δημοσίου» εννοούμε την υποχρέωση του Δημοσίου ή των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου να αποκαθιστούν, συνήθως με τη μορφή της αποζημίωσης, τις ζημιογόνες συνέπειες που προκαλούν οι παράνομες πράξεις, παραλείψεις ή υλικές ενέργειες των οργάνων τους υπό τους ειδικότερους όρους και προϋποθέσεις που θέτουν ιδίως οι διατάξεις των άρθρων 105 - 106 ΕισΝΑΚ. Η αστική ευθύνη του Δημοσίου αποτελεί απαραίτητο και αναντικατάστατο επανορθωτικό μηχανισμό για την εφαρμογή της αρχής της νομιμότητας και του Κράτους Δικαίου, αλλά και για την κατοχύρωση της συνταγματικής επιταγής της πλήρους και αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας, αφού σε πολλές περιπτώσεις η αγωγή αποζημίωσης βάσει των άρθρων 105 - 106 ΕισΝΑΚ αποτελεί το μόνο μέσο δραστικής δικαστικής προστασίας.

Ειδικότερα, το άρθρο 106 ΕισΝΑΚ επεκτείνει το πεδίο εφαρμογής των ρυθμίσεων του άρθρου 105 ΕισΝΑΚ και στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης και τα λοιπά νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου.

Οι προϋποθέσεις για την εν λόγω ευθύνη είναι:

- α) παράνομη ζημιογόνος πράξη ή παράλειψη και
- β) καταλογισμός της πράξης στο Δημόσιο ή σε έναν ΟΤΑ ή σε άλλο δημόσιο νομικό πρόσωπο, διεπόμενο καταρχήν (ΝΠΙΔ) ή κατ' εξαίρεση από το διοικητικό δίκαιο. Δεν αποτελεί προϋπόθεση η υπαιτιότητα. Η αστική ευθύνη του Δημοσίου είναι αντικειμενική. Δεν εξαρτάται δηλαδή από την ύπαρξη πλάσματος εκ μέρους του οργάνου του Δημοσίου, με εξαίρεση

τη διάταξη του άρθρου 198 ΑΚ, στο οποίο παραπέμπει το άρθρο 5 παρ. 1 του Ν 2522/1997 που αφορά τη δικαστική προστασία στους διαγωνισμούς δημοσίων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών.

Η αποζημίωση είναι καταρχήν χρηματική και συνίσταται στην ανόρθωση της θετικής περιουσιακής ζημίας ή και της αποθετικής ζημίας, των διαφυγόντων δηλαδή κερδών που θα αποκόμιζε ο ιδιώτης κατά τη συνήθη πορεία των πραγμάτων, εάν δεν είχε επιλοχωρήσει η παράνομη πράξη, παράλειψη ή υλική ενεργεία των οργάνων του Δημοσίου. Επίσης και ανεξάρτητα από την αποζημίωση για την περιουσιακή ζημία, το Δημόσιο ευθύνεται και σε εύλογη χρηματική ικανοποίηση λόγω της προκληθείσας ηθικής βλάβης, κατ' ανάλογη εφαρμογή των σχετικών διατάξεων του Αστικού Κώδικα (59 και 932 ΑΚ). Με ανάλογη εφαρμογή του άρθρου 932 εδ. γ' ΑΚ καταβάλλεται και αποζημίωση λόγω ψυχικής οδύνης, η οποία οφείλεται σε περίπτωση θανάτου στην οικογένεια του θύματος.

Σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 299 ΑΚ, χρηματική ικανοποίηση για μη περιουσιακή ζημία παρέχεται μόνο στις περιπτώσεις που ορίζει ο νόμος και αυτές καταρχήν είναι οι αδικοπραξίες (932 ΑΚ) και η προσβολή της προσωπικότητας (59 ΑΚ). Και στις δύο περιπτώσεις προβλέπεται η ικανοποίηση της ηθικής βλάβης, της μη αποτίμησης σε χρήμα ζημίας που υφίσταται ένα άτομο από την προσβολή εννόμου αγαθού, όπως η προσωπικότητα, η τιμή, η υγεία, η ελευθέρια κτλ.

Ωστόσο, κατά την μέχρι πρότινος κρατούσα στη νομολογία άποψη, η αξίωση για ικανοποίηση της ηθικής βλάβης βάσει του κανόνα της διάταξης του άρθρου 59 ΑΚ, εκτός από τον παράνομο χαρακτήρα της πράξης, προϋποθέτει και υπαιτιότητα.

Ωστόσο, η νομολογία σήμερα δέχεται ότι κατά την ορθότερη γνώμη δεν αποτελεί προϋπόθεση της παραπάνω διάταξης η ύπαρξη πταίσματος, η δε διατύπωση της διάταξης αυτής περί «υπαίτιου» της προσβολής σημαίνει απλώς τον υπεύθυνο ανεξαρτήτως υπαιτιότητας του.

Συνοψίζοντας μπορούμε να πούμε ότι, όταν ιδρυτικός κανόνας της ευθύνης είναι αποκλειστικά και μόνο οι 57 και 59 ΑΚ, η αξίωση ικανοποίησης της ηθικής βλάβης δεν προϋποθέτει υπαιτιότητα του δράστη. Όταν αντίθετα ο ιδρυτικός κανόνας της ευθύνης του δράστη θέτει ως προϋπόθεση την υπαιτιότητα, όπως συμβαίνει με την 914 ΑΚ σε συνδυασμό με την 932 ΑΚ, οι ίδιες προϋποθέσεις απαιτούνται και για τη θεμελίωση αξίωσης για ικανοποίηση της ηθικής βλάβης. Όταν δηλαδή ο ιδρυτικός κανόνας απαιτεί πταίσμα του ζημιώσαντος, τότε πταίσμα χρειάζεται και για τη θεμελίωση της αξίωσης για ικανοποίηση της μη περιουσιακής ζημίας.

Βάσει των παραπάνω, εφόσον η αστική ευθύνη του Δημοσίου που εισάγει η διάταξη του άρθρου 105 ΕισΝΑΚ είναι αντικειμενική και δεν εξαρτάται από την ύπαρξη πταίσματος εκ μέρους του οργάνου του Δημοσίου, με εξαίρεση τη διάταξη του άρθρου 198 ΑΚ, στην περίπτωση αυτή δεν απαιτείται πταίσμα για την χρηματική ικανοποίηση της ηθικής βλάβης από την παράνομη πράξη ή παράλειψη.

Ωστόσο, διαφορετικά θεμελιώνεται η αξίωση χρηματικής ικανοποίησης, όταν ο παθών στρέφεται κατά του υπαίτιου οργάνου του Δημοσίου ή του νομικού πρόσωπου δημοσίου δικαίου, η ευθύνη του οποίου δεν αποκλείεται βάσει της διάταξης του άρθρου 105 ΕισΝΑΚ. Κατά το μέρος λοιπόν που η αξίωση χρηματικής ικανοποίησης λόγω ηθικής βλάβης

στρέφεται κατά του υπαίτιου οργάνου, απαιτείται για τη θεμελίωση της επίκληση της υπαιτιότητας του (Ι.Καρακώστας, 2008 ΕφΑΔ 4/2008 - Έτος 1ο).

Πληθώρα αποφάσεων του Συμβουλίου της Επικρατείας καταδεικνύει πως η έννοια της αστικής ευθύνης ακουμπά και το Δημόσιο. Ενδεικτικά με τις αποφάσεις ΣτΕ 2463/1998 και 2320/2003 αναφέρεται πως το Δημόσιο, οι ΟΤΑ και τα ΝΠΔΔ υποχρεούνται, εφ' όσον συντρέχουν οι προϋποθέσεις εφαρμογής των άρθρων 105 και 106 ΕισΝΑΚ, σε αποκατάσταση κάθε θετικής και αποθετικής ζημίας, και τα Δικαστήρια δύνανται επιπλέον, να επιδικάσουν χρηματική ικανοποίηση σε εκείνον που υπέστη βλάβη ή απώλεια ζωής. Επίσης, γεννάται ευθύνη του Δημοσίου προς αποζημίωση, κατ' εφαρμογή του άρθρου 105 ΕισΝΑΚ, από τη θέσπιση κανόνος δικαίου από τα αρμόδια, προς τούτο, κατά το Σύνταγμα, όργανα, εάν ο κανόνας αυτός αντίκειται σε άλλον υπερκείμενο και, ως εκ τούτου, επικρατούντα (ΣτΕ 1686/2002) (Κ. Χιώλος, 2010).

Πριν κλείσουμε το εν λόγω κεφάλαιο θα ήταν δόκιμο πέρα από την Αστική Ευθύνη να αναφερθούμε και στην πολιτική και ποινική ευθύνη. Η πολιτική ευθύνη αφορά στις πράξεις και παραλείψεις των μελών της κυβέρνησης που ελέγχονται από την βουλή με τα μέσα του κοινοβουλευτικού ελέγχου για βλάβη του δημοσίου συμφέροντος, ενώ αντίθετα στην ποινική ευθύνη διερευνάται η διάπραξη αξιόποινων πράξεων καταρχήν από τις δικαστικές αρχές και κατόπιν από την βουλή με την ειδική διαδικασία που προβλέπει το Σύνταγμα και ο νόμος περί ευθύνης υπουργών (Π. Μαντζούφας, 2009).

Αναφορικά δε τέλος με την κοινοβουλευτική ευθύνη, το άρθρο 85 του Συντάγματος ορίζει ότι “τα μέλη του Υπουργικού Συμβουλίου καθώς και οι Υφυπουργοί είναι συλλογικώς υπεύθυνοι για τη γενική πολιτική της Κυβέρνησης”. Ως εκ τούτου ευθύνονται για τις αποτυχίες και επιτυχίες αυτής και οφείλουν να αποδέχονται τις συνεπαγόμενες συνέπειες.

2.3. Δημόσια λογοδοσία

Η έννοια της ευθύνης συνδέεται άμεσα με τη δημόσια λογοδοσία, η οποία αποτελεί το σήμα κατατεθέν της σύγχρονης δημοκρατικής διακυβέρνησης δεδομένου ότι η δημοκρατία καθίσταται κενό γράμμα στην περίπτωση που όσοι κατέχουν την εξουσία δεν μπορούν να θεωρηθούν υπεύθυνοι έναντι του κοινωνικού συνόλου για πράξεις και παραλείψεις, τις αποφάσεις, τις πολιτικές που χαράσσουν και υλοποιούν αλλά και τις δαπάνες που πραγματοποιούν. Ως εκ τούτου η δημόσια λογοδοσία, ως θεσμικό όργανο, αποτελεί συμπλήρωμα της δημόσιας διοίκησης.

Ιστορικά, η έννοια της λογοδοσίας είναι στενά συνδεδεμένη με τη λογιστική. Στην πραγματικότητα, κυριολεκτικά προέρχεται από την τήρηση βιβλίων. Οι ρίζες της σύγχρονης έννοιας μπορεί να αποδοθούν στη βασιλεία του Γουλιέλμου, ο οποίος το 1085 προχώρησε στη δημιουργία ενός περιουσιολογίου – κτηματολογίου όχι για σκοπούς φορολόγησης αλλά για να αποτελέσει το θεμέλιο λίθο της βασιλικής διακυβέρνησης, στη λογική πως ό,τι καταγράφεται στο Κτηματολόγιο ανήκει στο βασιλιά, οι γαιοκτήμονες δεσμεύονται έναντι αυτού με όρκους υποταγής. Σήμερα, η λογοδοσία έχει εξελιχθεί και απεμπλακεί

από την τήρηση λογιστικών βιβλίων. Αποτελεί ουσιαστικά σύμβολο για τη χρηστή διακυβέρνηση, τόσο στο δημόσιο όσο και στον ιδιωτικό τομέα. Βάσει του αντικειμένου της παρούσης μεταπτυχιακής εργασίας πρέπει να επικεντρωθούμε μόνο στη δημόσια λογοδοσία.

Στο σύγχρονο πολιτικό λόγο, ο όρος «λογοδοσία» δεν μεταδίδει πλέον την περιοριστική εικόνα της λογιστικής και οικονομικής διαχείρισης, αλλά τις ισχυρές υποσχέσεις της δίκαιης και ισότιμης διακυβέρνησης. Δεν είναι απλώς ένα πολιτικό σύνθημα, αλλά αναφέρεται σε θεσμοποιημένες πρακτικές ελέγχου. Η λογοδοσία συνήθως ορίζεται ως μια κοινωνική σχέση, στην οποία κάποιος αισθάνεται την υποχρέωση να εξηγήσει και να δικαιολογήσει τη συμπεριφορά του σε κάποιον άλλο. Στο σχήμα αυτό ο λογοδοτών μπορεί να είναι είτε ένα άτομο ή ένας οργανισμός και ο ακροατής ένα συγκεκριμένο πρόσωπο ή οργανισμός αλλά και το ευρύ κοινό.

Η λογοδοσία περιλαμβάνει τρία στοιχεία ή στάδια:

α) Ο λογοδοτών αισθάνεται υποχρεωμένος να ενημερώνει για τη συμπεριφορά του, με την παροχή διαφόρων ειδών δεδομένων σχετικά με την εκτέλεση των καθηκόντων, τα αποτελέσματα ή τις διαδικασίες. Συχνά, ιδίως στην περίπτωση των αστοχιών ή συμβάντων, αυτό περιλαμβάνει επίσης την παροχή δικαιολογίας.

β) Ο ακροατής, δύναται να αμφισβητήσει την καταλληλότητα των πληροφοριών ή τη νομιμότητα της συμπεριφοράς του λογοδοτούντα. Αυτή είναι η φάση της συζήτησης.

γ) ο ακροατής διατυπώνει την κρίση του σχετικά με τη συμπεριφορά του λογοδοτούντα και είτε εγκρίνει τον απολογισμό, είτε καταγγέλλει μια πολιτική είτε ακόμα

καταδικάζει δημοσίως τη συμπεριφορά του λογοδοτούντα. Ενίοτε, επιβάλλει κάποιο είδος κυρώσεων όπως πρόστιμα, πειθαρχικά μέτρα ή ακόμη και ποινικές κυρώσεις, αλλά συχνά η τιμωρία είναι μόνο έμμεση ή άτυπη.

Η υποχρέωση λογοδοσίας μπορεί να είναι άλλοτε τυπική – υποχρεωτική και άλλοτε άτυπη και επηρεάζεται μεταξύ άλλων από τη δυνατότητα πρόσβασης του κοινωνικού συνόλου στα προς έλεγχο πεπραγμένα.

Στο σύγχρονο δημόσιο βίο υπάρχουν πέντε διαφορετικοί τύποι δυνητικών σχέσεων λογοδοσίας:

- Οργανωτική λογοδοσία: Λογοδοσία προς τους προϊστάμενους τόσο σε διοικητικό όσο και πολιτικό επίπεδο, τακτικά, μερικές φορές σε επίσημη βάση (πχ. ετήσιες αξιολογήσεις επιδόσεων), αλλά πιο συχνά μέσα από καθημερινές άτυπες συναντήσεις
- Πολιτική λογοδοσία: Λογοδοσία προς τους εκλεγμένους αντιπρόσωπους ή πολιτικά κόμματα. Στα κοινοβουλευτικά συστήματα αυτό γίνεται έναντι ενός υπουργού ή των κοινοβουλευτικών επιτροπών, ενώ στο αμερικανικό προεδρικό σύστημα, τα ανώτερα διευθυντικά στελέχη δημόσιων οργανισμών, είναι συχνά άμεσα υπόλογοι στο Κογκρέσο.
- Νομική λογοδοσία: Λογοδοσία έναντι ενός διοικητικού δικαστηρίου, αλλά, ανάλογα με το νομικό σύστημα και το επίμαχο ζήτημα, μπορεί επίσης και έναντι αστικού ή ποινικού δικαστηρίου.
- Διοικητική Λογοδοσία: Σειρά προσώπων - οργανισμών, που ασκούν ανεξάρτητη και εξωτερική διοικητική

εποπεία και έλεγχο (πχ. ελεγκτικοί οργανισμοί, ανεξάρτητες αρχές).

- Επαγγελματική λογοδοσία: Πολλοί δημόσιοι διαχειριστές είναι, εκτός από διευθυντές, ταυτόχρονα και επαγγελματίες (π.χ. μηχανικοί, γιατροί, αστυνομικοί). Αυτό μπορεί να συνεπάγεται σχέσεις λογοδοσίας με επαγγελματικές ενώσεις και πειθαρχικά όργανα. (M. Bovens, 2003).

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΡΙΤΟ

ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΕΤΑΙΡΙΚΗ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΕΥΘΥΝΗ

Εσχάτως η έννοια της ευθύνης στο Δημόσιο συνδέεται άμεσα και με την Εταιρική Κοινωνική Ευθύνη (ΕΚΕ). Κάθε οργανισμός, ιδιωτική επιχείρηση, δημόσιος οργανισμός ή ακόμα και μη κυβερνητική οργάνωση ενδιαφέρεται να επικοινωνεί προς το κοινό το έργο του, επιδιώκοντας να εδραιώσει την φήμη του, να διαμορφώσει την ταυτότητα του και να διακριθεί ανάμεσα σε ομοειδείς οργανισμούς. Στο πλαίσιο αυτό, η ιδιωτική επιχείρηση, στοχεύει στην αναγνωρισιμότητα των προϊόντων και υπηρεσιών της, την αύξηση του μεριδίου αγοράς που κατέχει και την ανάλογη αύξηση της κερδοφορίας της. Ο δε δημόσιος οργανισμός, στηρίζει στη θετική στάση του κοινού την ομαλή λειτουργία και νομιμοποίησή του.

Υπάρχουν πολλά μέσα τα οποία μπορεί ένας οργανισμός να χρησιμοποιήσει, όπως η διαφήμιση και άλλες πρακτικές δημοσίων σχέσεων. Στο πλαίσιο αυτής της επικοινωνίας, αναπτύχθηκε και η ιδέα της εταιρικής κοινωνικής ευθύνης (corporate social responsibility- CSR), η οποία προστίθεται στους κλάδους της επικοινωνίας και του marketing, αλλά ταυτόχρονα εξετάζεται και ως οικονομικό και διοικητικό φαινόμενο που επηρεάζει τον τρόπο λειτουργίας και την δομή των επιχειρήσεων. Την ίδια στιγμή η κοινωνική ευθύνη των επιχειρήσεων επιδρά –άμεσα ή έμμεσα- στην κοινωνία, υπέρ της οποίας εκ πρώτης άποψης λειτουργεί. Για το λόγο αυτό μάλιστα, έχει προσελκύσει το ενδιαφέρον των επιχειρήσεων, των

κυβερνήσεων καθώς και της κοινωνίας των πολιτών (Crane, McWilliams, Matten, Moon, Siegel, 2008).

3.1. Ορισμός Εταιρικής Κοινωνικής Ευθύνης

Αν θα θέλαμε να δώσουμε έναν ορισμό της ΕΚΕ θα δούμε ότι δεν υπάρχει ένας κοινά αποδεκτός ορισμός. Οι απαρχές της κατά άλλους εδράζονται στην εταιρική φιλανθρωπία ενώ άλλοι θεωρούν πως σχετίζεται άμεσα με την αειφόρο ανάπτυξη που εισήχθη από τα ανώτατα στελέχη των Ηνωμένων Εθνών στη σύσκεψη του Rio De Janeiro το 1992. Ο πιο ευρέως αποδεκτός εννοιολογικός προσδιορισμός είναι αυτός που διατύπωσε ο Archie Carroll, ο οποίος θεωρεί την ΕΚΕ ως μια σύνθεση που αφορά τέσσερις διαφορετικούς τομείς δραστηριότητας της κοινωνίας των σχέσεων:

- Οικονομικές Προσδοκίες: Πρωταρχικός στόχος των επιχειρήσεων είναι η ορθή λειτουργία τους ως οικονομική μονάδα για να παραμείνουν στο επιχειρηματικό χώρο.

Όλες οι δευτερεύουσες ευθύνες κατατάσσονται στο πεδίο της ΕΚΕ.

- Νομικές Προσδοκίες: Η ευθύνη των εταιριών σε σχέση με τον νόμο απαιτεί να τηρούν τους Όρους και να “παίζουν το παιχνίδι” σύμφωνα με τους θεσπισμένους κανόνες. Ως εκ τούτου η ικανοποίηση των νομικών ευθυνών απαιτείται απ’ όλες τις εταιρίες που επιδιώκουν να είναι κοινωνικά υπεύθυνες.

- Ηθικές Προσδοκίες: Οι ηθικές ευθύνες εμπεριέχουν ό, τι γενικά αναμένει η κοινωνία πέρα από τις οικονομικές και νομικές προσδοκίες. Εδράζονται στην αντίληψη των εταιριών να

κάνουν ό, τι είναι σωστό, δίκαιο και εύλογο, ακόμη και όταν δεν είναι υποχρεωμένες από το ισχύον νομικό πλαίσιο.

- Φιλανθρωπικές Προσδοκίες: Οι προσδοκίες αυτές είναι απλά επιθυμητές από τις επιχειρήσεις και λαμβάνουν ποικίλες μορφές, από δωρεές σε φιλανθρωπικές, υποστήριξη εκπαιδευτικών ιδρυμάτων, έως τη χορηγία αθλητικών εκδηλώσεων (Carroll, 1979, 1991).

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έχει δώσει τη δική της διάσταση στο περιεχόμενο της ΕΚΕ: «Εταιρική Κοινωνική Ευθύνη είναι η έννοια σύμφωνα με την όποια οι εταιρίες ενσωματώνουν σε εθελοντική βάση κοινωνικές και περιβαλλοντικές ανησυχίες στις επιχειρηματικές τους δραστηριότητες και στις επαφές τους, με άλλα ενδιαφερόμενα μέρη» (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Πράσινη Βίβλος, 2001). Το «Ελληνικό δίκτυο για την Εταιρική Κοινωνική Ευθύνη» από την πλευρά του την προσεγγίζει ως την «οικιοθελή δέσμευση των επιχειρήσεων για ένταξη στις επιχειρηματικές τους πρακτικές κοινωνικών και περιβαλλοντικών δράσεων, που είναι πέρα από όσα επιβάλλονται από τη νομοθεσία και έχουν σχέση με όλους όσους άμεσα ή έμμεσα επηρεάζονται από τις δραστηριότητες τους».

Σε κάθε περίπτωση η ΕΚΕ έχει εθελοντικό χαρακτήρα, δεδομένου ότι όλες οι δράσεις που εφαρμόζουν οι εταιρίες είναι πέρα από το νόμο, συνδέεται στενά με την έννοια της βιώσιμης ανάπτυξης, ενώ τέλος αποτελεί στρατηγική επιλογή της επιχείρησης και όχι άπλα μια δευτερεύουσα περιστασιακή επιλογή. Η κοινωνική ευθύνη των επιχειρήσεων διακρίνεται σε «εσωτερική» και «εξωτερική», ανάλογα με τα ωφελούμενα μέρη μιας δράσης εταιρικού χαρακτήρα και εκτείνεται σε τέσσερα

βασικά πεδία: Εργασιακός χώρος, Πεδίο αγοράς, Κοινότητα, Περιβάλλον.

Αναφορικά με την ΕΚΕ στους δημόσιους οργανισμούς κατατοπιστικά είναι τα συμπεράσματα της συνάντησης εργασίας που οργανώθηκε το 2012 από τον Ελληνικό Οργανισμό Τυποποίησης (ΕΛΟΤ), το Κέντρο Επιχείρησης και Καινοτομίας Αττικής (BIC of Attika) και την Αποκεντρωμένη Διοίκηση Αττικής, στο πλαίσιο του προγράμματος GSR Model (South East Europe).

Σημείο αναφοράς αποτελεί το Διεθνές πρότυπο ISO 26000 «Οδηγός για την κοινωνική ευθύνη των οργανισμών» αξιοποιώντας τη διεθνή πρακτική αναφοράς επιδόσεων (του Global Reportive Initiative-GRI). Βάσει αυτού οι διεθνώς αναγνωρισμένες αρχές ΚΕΟ είναι:

- Λογοδοσία
- Διαφάνεια
- Ηθική συμπεριφορά
- Σεβασμός στα συμφέροντα των ενδιαφερόμενων μέρων
- Τήρηση νομοθεσίας
- Τήρηση των Διεθνών κανόνων συμπεριφοράς
- Σεβασμός στα ανθρώπινα δικαιώματα

Η κοινωνική ευθύνη των οργανισμών αναλύεται (στο ISO 26000) στα παρακάτω πεδία ή ενότητες θεμάτων:

- Εταιρική διακυβέρνηση
- Ανθρώπινα δικαιώματα/ ατομικά, πολιτικά, οικονομικά, πολιτιστικά και κοινωνικά
- Εργασιακά και εργατικά δικαιώματα/ Υγεία και ασφάλεια στην εργασία, αξιοπρεπείς συνθήκες εργασίας, ανάπτυξη ανθρωπίνου δυναμικού

- Προστασία περιβάλλοντος, πρόληψη ρύπανσης και ορθολογική χρήση πόρων
- Ορθές λειτουργικές πρακτικές/ θεμιτές πρακτικές ανταγωνισμού, ηθική, διαφάνεια, επέκταση θεμιτών πρακτικών και για προμηθευτές, εφοδιαστική αλυσίδα, καταπολέμηση διαφθοράς, σεβασμό πνευματικών και άλλων δικαιωμάτων
- Προστασία καταναλωτή, ευαισθητοποίηση για αειφόρο κατανάλωση
- Κοινωνική συμμετοχή, ανάπτυξη και κοινωνική επένδυση, τοπική και ευρύτερη, ανάπτυξη και φιλανθρωπία

3.2. Εταιρική Διακυβέρνηση

Ειδικότερα η εταιρική διακυβέρνηση περιλαμβάνει κάθε δομημένο σύστημα καταμερισμού εξουσίας σε ένα οργανισμό καθορίζοντας από ποιόν και πώς θα «κυβερνηθεί» (Frederick et al., 1992). Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή (COM(2001) 366) την ορίζει ως μια δέσμη σχέσεων μεταξύ της διοίκησης της εταιρίας, του Δ.Σ., των μετοχών και άλλων ενδιαφερόμενων μερών. Παρέχει τη δομή, μέσω της οποίας προσδιορίζονται οι στόχοι και τα μέσα για την επίτευξή τους, καθώς και η παρακολούθηση της επίδοσης. Ως όρος, αφορά τη λήψη στρατηγικών αποφάσεων και την άσκηση εξουσίας στο ανώτατο επίπεδο ενός οργανισμού, σε επίπεδο δηλαδή του διοικητικού συμβουλίου.

Οι εποπτικές αρχές των κεφαλαιαγορών σχεδόν όλων των χωρών έχουν σχεδιάσει συστήματα αντιμετώπισης και επίλυσης των προβλημάτων που σχετίζονται με την προστασία των

συμφερόντων των μετοχών και των πιστωτών των εισηγμένων σε χρηματιστήρια εταιριών, τα γνωστά συστήματα εταιρικής διακυβέρνησης (Corporate Governance), που στοχεύουν στη διασφάλιση διαφανούς, χρηστής και αποτελεσματικής διοίκησης που μεγιστοποιεί την οικονομική αξία της επιχείρησης, προστατεύοντας ταυτόχρονα τα συμφέροντα όλων των μετοχών και πιστωτών (Τραυλός, 2003). Ειδικότερα, οι περισσότερες χώρες, στηριζόμενες στις προτάσεις της Επιτροπής Cadbury της Μεγάλης Βρετανίας που περιλαμβάνονται στον Κώδικα Βέλτιστης Συμπεριφοράς που εκδόθηκε τον Δεκέμβριο του 1992 (Committee on the Financial Aspects of Corporate Governance et al., 1992), προεβήκαν σε θεσμικές μεταρρυθμίσεις. Στην Ελλάδα οι σχετικές μεταρρυθμίσεις εισήχθησαν με το Νόμο 3016/2002 (ΦΕΚ 110Α/ 17-5-2002). Όλες οι σχετικές προβλέψεις κινούνται στη λογική πως όσο ενισχύεται η ανεξαρτησία του Διοικητικού Συμβουλίου έναντι των διευθυντικών στελεχών τόσο θωρακίζεται το Διοικητικό Συμβούλιο στην άσκηση του εποπτικού και ελεγκτικού του ρόλου επί των διευθυντικών στελεχών της επιχείρησης, με αποτέλεσμα τη βελτίωση των οικονομικών αποτελεσμάτων ή την αντικατάσταση των ανεπαρκών στελεχών.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΕΤΑΡΤΟ

ΗΘΙΚΗ, ΔΕΟΝΤΟΛΟΓΙΑ, ΔΗΜΟΣΙΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ ΚΑΙ ΕΛΕΓΚΤΙΚΑ ΙΔΡΥΜΑΤΑ.

Ο ΡΟΛΟΣ ΤΟΥ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΥ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ

4.1. Ηθική και Δεοντολογία

Η έννοια της ευθύνης στη δημόσια διοίκηση συνδέεται άμεσα και με τις έννοιες της ηθικής και της δεοντολογίας. Ειδικότερα, η συγκρότηση αυτή του κράτους και της διοίκησης διαμόρφωσε ένα ιδιότυπο ήθος, που χαρακτηρίζεται από την ανάπτυξη σχέσεων και συμπεριφορών που δεν υπηρετούσαν πάντα το δημόσιο συμφέρον (Ν. Γεωργαράκης, 2012).

Επιπλέον, κραταιά είναι η άποψη πως δεν μπορεί να υπάρξει αρμονική ανάπτυξη σε μια χώρα δίχως μια ικανή, έντιμη δημόσια διοίκηση, ενώ επίσης ότι η ηθική και η δεοντολογία ουσιαστικά προασπίζουν το δημόσιο συμφέρον και δομούν μια διοίκηση στην υπηρεσία του πολίτη. είναι άρρηκτα συνδεδεμένες με την ιδέα μιας διοίκησης η όποια υπηρετεί τους πολίτες και τους χρηστές 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.

Ως εκ τούτου, είναι απαραίτητο η διοίκηση να στελεχώνεται από λειτουργούς που είναι πιστοί, αμερόληπτοι, ειλικρινείς, ακέραιοι και με υποδειγματική συμπεριφορά.

Στην αντίθετη περίπτωση η διαφθορά στη δημόσια διοίκηση θα επιφέρει ανισότητα μεταξύ αυτών που δύνανται και αυτών που δεν δύνανται να πληρώσουν. Με τον τρόπο αυτό, υπονομεύεται η εμπιστοσύνη των πολιτών έναντι του κράτους και των θεσμών, κάτι που τελικώς δημιουργεί σημαντικούς κινδύνους για την ίδια τη δημοκρατία. Συνεπώς, η δημόσια διοίκηση πρέπει να έχει απαραίτητα μία υποδειγματική συμπεριφορά.

Αυτονόητο είναι πως η ηθική για να εκδηλωθεί απαιτείται και η ύπαρξη νομικού πλαισίου, υπό τη μορφή ενός κώδικα δεοντολογίας δημοσίων υπάλληλων ή ενός κανονισμού ο οποίος θα αφορά στη σύγκρουση συμφερόντων. Πρόκειται για ένα πλέγμα αξιών που ακουμπούν το κράτος, τη δημόσια διοίκηση, τους λειτουργούς της αλλά και τους πολίτες. Μέσα από το πρίσμα της επιδίωξης του κοινού καλού και της υπεράσπισης του γενικού συμφέροντος, σειρά από υπηρεσιών που δομούνται πάνω στη νομιμότητα, αντικειμενικότητα και υπευθυνότητα επιβεβαιώνεται η ύπαρξη κοινωνικού συμβολαίου μεταξύ διοικούμενων και ασκούντων τη διοίκηση, εξασφαλίζεται ο σεβασμός των νόμων αλλά και των δημοσίων λειτουργιών καθώς και του πολίτη (B. Boucault, 2012).

4.2. Δημόσιος Έλεγχος

Οι μηχανισμοί ελέγχου που αναπτύσσονται στην κατεύθυνση αυτή αναπτύσσονται γύρω από την πρόληψη, τον εντοπισμό των εν δυνάμει παραβιάσεων ή παραπτώματων σε σχέση με υποχρεώσεις και καθήκοντα, την ύπαρξη αποδείξεων αυτών των αδικημάτων, τις κυρώσεις και την εφαρμογή τους. Το επίπεδο της πίεσης που ασκείται σχετικά με τον σεβασμό των κανόνων,

κλιμακώνεται από το επίπεδο της προσωπικής ακεραιότητας έως τη συμμόρφωση ως προς το νόμο. Όσον αφορά στη λογοδοσία, το υψηλό επίπεδο αυτής αντιστοιχεί με την υπερδιαφάνεια των αρμόδιων αρχών, ακουμπώντας ακόμα και ορισμένες πτυχές της ιδιωτικής ζωής των δημοσίων υπάλληλων (κατάσταση και σύνθεση της περιουσίας τους) και των συζυγών τους. Με αυτόν τον τρόπο, υπάρχει μεγάλη διασπορά της δυνατότητας εποπτείας και ελαχιστοποιείται η πιθανότητα να διαφύγουν του έλεγχου κάποια πράγματα. 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.

Έτσι γίνεται αντιληπτό πως είναι απαραίτητη η σύνθεση των ανωτέρω στοιχείων καθώς κανένα σύστημα το οποίο βασίζεται στον εξωτερικό έλεγχο δεν είναι σε θέση να λειτουργήσει, αν δεν υποστηρίζεται από δημοσίους 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, χωρίς ουσιαστικές κυρώσεις, προφανώς δεν μπορεί να λειτουργήσει.

Συμπερασματικά, 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 (F. Larat, 2012).

Σημαντική στο σημείο αυτό είναι η αναφορά στα είδη των ασκούμενων ελέγχων.

«Η έννοια και η εδραίωση του έλεγχου είναι έμφυτη στη δημόσια οικονομική διοίκηση μιας και η διαχείριση των δημόσιων πόρων αποτελεί μια μορφή καταπιστεύματος. Ο έλεγχος δεν είναι αυτοσκοπός αλλά αναπόσπαστο κομμάτι ενός κανονιστικού συστήματος που αποσκοπεί στην αποκάλυψη παρεκκλίσεων από αποδεκτά πρότυπα και παραβιάσεων των αρχών της νομιμότητας, της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας της οικονομικής διαχείρισης. Ο έλεγχος θα πρέπει να διενεργείται αρκούντως νωρίς, ώστε να είναι δυνατή η ανάληψη διορθωτικών παρεμβάσεων στην κάθε μεμονωμένη περίπτωση καθιστώντας τους υπεύθυνους υπολόγους, διεκδικώντας αποζημιώσεις και λαμβάνοντας δράση για τη μελλοντική αποτροπή τέτοιων παρεκκλίσεων». (ISSAI 1, The Lima Declaration).

Ο έλεγχος βάσει του χρόνου εκδήλωσής του μπορεί να είναι προληπτικός και κατασταλτικός. Ειδικότερα, συναντώνται οι κάτωθι μορφές ελέγχου:

- Ο έλεγχος των λογιστικών/ οικονομικών καταστάσεων στοχεύει στο να αυξήσει το βαθμό εμπιστοσύνης των δυνητικών χρηστών των λογιστικών/ οικονομικών καταστάσεων. Ελέγχεται δηλαδή η ορθότητα των καταστάσεων και ως προς το περιεχόμενο και ως προς τον τύπο και ο ελεγκτής δύναται να απορρίψει την ακρίβεια των καταστάσεων.
- Ο έλεγχος συμμόρφωσης αποτελεί εκτίμηση του βαθμού συμμόρφωσης της υπό έλεγχο μονάδας στους κανόνες που τίθενται ως κριτήρια, όπως η κείμενη νομοθεσία, γενικοί κανονισμοί ή ειδικοί κανόνες που αφορούν τη λειτουργία της ίδιας της υπό έλεγχο μονάδας.

- Ο έλεγχος απόδοσης σκοπό έχει να προάγει την οικονομική, αποδοτική και αποτελεσματική διακυβέρνηση. Απαντά στο ερώτημα αν ο φορολογούμενος πολίτης λαμβάνει υπηρεσίες που να αξίζουν τα χρήματα που πληρώνει. Ο έλεγχος συχνά επικεντρώνεται σε τομείς που χρήζουν της μεγαλύτερης βελτίωσης και παρέχει εποικοδομητικά κίνητρα στα εμπλεκόμενα μέρη να αναλάβουν τις κατάλληλες δράσεις. Προάγει τη διαφάνεια δίνοντας τη δυνατότητα στους φορολογουμένους πολίτες και σε κάθε ενδιαφερόμενο μιας οπτικής μέσα στην οικονομική διαχείριση της δημοσίας διοίκησης και των κυβερνητικών έργων (ISSAI 200, ISSAI 300, ISSAI 400, Dye & Stapenhurst, 1998: 15-Annex A).

4.3. Ελεγκτικά Ιδρύματα – Ελεγκτικό Συνέδριο

Ως προς τους μηχανισμούς εκείνους που εγγυώνται την προώθηση της ηθικής και της δεοντολογίας στο δημόσιο βίο θα πρέπει να τονιστεί ο ρόλος των Ανώτατων Ελεγκτικών Ιδρυμάτων που έχουν στην ευθύνη τους τον έλεγχο των δημοσίων εσόδων – εξόδων και σύμφωνα με τη Διακήρυξη των βασικών ελεγκτικών κανόνων στα πλαίσια του 9ου συνεδρίου του INTOSAI (International Organisation of Supreme Audit Institutions) στη Λίμα του Περού, στοχεύουν:

- στην ορθή και αποτελεσματική χρήση των δημοσίων κεφαλαίων,
- στην ανάπτυξη ενός ισχυρού συστήματος οικονομικής διαχείρισης,

- στην προσήκουσα εκτέλεση των δραστηριοτήτων της Δημόσιας διοίκησης,
- στην ενίσχυση της πληροφόρησης των δημόσιων αρχών αλλά και του ευρύτερου κοινού, μέσω της δημοσίευσης ολοκληρωμένων και αντικειμενικών εκθέσεων (ISSAI 1, 1998:Foreword).

Στην κατεύθυνση αυτή όλα τα κράτη έχουν ελεγκτικούς θεσμούς, ανώτατα ελεγκτικά ιδρύματα. Στην Ελλάδα το 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 μαζί με την ανωτάτη ανεξάρτητη εισαγγελική αρχή, που συλλειτουργεί στους κόλπους του, τη Γενική Επιτροπεία της Επικρατείας, εξελίχθηκε σε ανώτατο δικαστήριο, καθόσον οι αποφάσεις του δεν προσβάλλονται στο Συμβούλιο της Επικρατείας, κατά ρητή συνταγματική επιταγή.

Το Ελεγκτικό Συνέδριο, λειτουργεί σαν δικαστήριο, έχει όμως παράλληλα και ελεγκτικές δομές. Συνεργάζεται 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. Μειτέχει, όπως όλα τα ελεγκτικά αυτά ιδρύματα, στο EUROSAI (European Organization of Supreme Audit Institutions) και στο INTOSAI (International Organization of Supreme Audit Institutions).

Οι αρμοδιότητές του διακρίνονται σε τρεις θεματικές κατηγορίες:

- α) ελεγκτικές,

β) γνωμοδοτικές και

γ) δικαιοδοτικές.

Η παλαιότερη ελεγκτική αρμοδιότητα είναι εκείνη του προληπτικού ελέγχου δαπανών, που έχει να κάνει με τον έλεγχο νομιμότητας και κανονικότητας του χρηματικού εντάλματος ακριβώς πριν αυτό πληρωθεί.

Η δεύτερη ελεγκτική διαδικασία είναι αυτή του προσυμβατικού ελέγχου, προληπτικού δηλαδή ελέγχου που διενεργείται απευθείας από δικαστικούς σχηματισμούς και αφορά σε συμβάσεις έργων, προμηθειών και υπηρεσιών μεγάλης οικονομικής αξίας.

Η τρίτη ελεγκτική διαδικασία είναι αυτή του κατασταλτικού ελέγχου των λογαριασμών, κατά την οποία ο διαχειριστής (δημοσίου χρήματος) δημόσιος υπόλογος οφείλει λογοδοσία, διαδικασία, η όποια μπορεί να οδηγήσει είτε στην απαλλαγή του υπολόγου, είτε στον καταλογισμό του, οπότε ανοίγει η δικαστική οδός για να τεκμηριωθεί αν πράγματι ευθύνεται ή δεν ευθύνεται. Αυτή είναι μια εξαιρετικά σημαντική αρμοδιότητα αντιδιαφθοράς, η οποία προάγει την ηθική και τη δεοντολογία στο δημόσιο βίο.

Οι δυο γνωμοδοτικές αρμοδιότητες του Ελεγκτικού Συνεδρίου, είναι η Ετήσια Έκθεση του Ελεγκτικού Συνεδρίου και η Έκθεση επί του απολογισμού και του ισολογισμού. Με τον τρόπο αυτό το Ελεγκτικό Συνέδριο, ως ανεξάρτητος και εξωτερικός ελεγκτής, αποτελεί θεσμική εγγύηση αμεροληψίας και αντικειμενικότητας (Ι. Κάρκαλης, 2012).

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΕΜΠΤΟ

ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΔΙΑΦΘΟΡΑ.

Η ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΜΠΕΙΡΙΑ

Η διαφθορά ενέχει σοβαρούς κινδύνους για την οικονομία και την κοινωνία στο σύνολό της δεδομένου ότι εμποδίζει την οικονομική ανάπτυξη, υπονομεύει τη δημοκρατία και βλάπτει την κοινωνική δικαιοσύνη και το κράτος δίκαιου. Η ευρωπαϊκή επιτροπή μάλιστα κατανοώντας τη σημασία του φαινομένου προχώρησε το Φεβρουάριο του έτους 2014 στην εκπόνηση έκθεσης που αναλύει το φαινόμενο αλλά εστιάζει παράλληλα και στα μέτρα που λαμβάνονται για την πρόληψη και την καταπολέμησή της. Ως προς το περιεχόμενο της έννοιας διαφθορά αυτή ορίζεται ως κάθε «κατάχρηση εξουσίας για ιδιωτικό όφελος». Αναγνωρίζεται δε πως ορισμένα από τα θέματα αποτελούν αποκλειστική εθνική αρμοδιότητα των κρατών μελών αλλά και πως είναι προς το κοινό συμφέρον της Ένωσης να διασφαλίσει ότι όλα τα κράτη μέλη διαθέτουν αποτελεσματικές πολιτικές για την καταπολέμηση της διαφθοράς και ότι η ΕΕ στηρίζει τα κράτη μέλη στην επιδίωξη αυτού του έργου.

Η διαφθορά συνιστά ένα σύνθετο φαινόμενο με οικονομικές, κοινωνικές, πολιτικές και πολιτιστικές διαστάσεις. Δεδομένης μάλιστα της οικονομικής συγκυρίας, λόγω της οικονομικής κρίσης, απαιτούνται ισχυρότερες εγγυήσεις για την ακεραιότητα και τη διαφάνεια των δημόσιων δαπανών, δεδομένου ότι έχει υπολογιστεί πως σε οικονομικό επίπεδο η διαφθορά κοστίζει στην οικονομία της ΕΕ 120 δισεκατομμύρια ευρώ ετησίως, σχεδόν όσο και ο ετήσιος προϋπολογισμός της Ευρωπαϊκής

Ένωσης. Η «Ευρώπη 2020» είναι η στρατηγική ανάπτυξη της ΕΕ για την προώθηση μιας έξυπνης, βιώσιμης και χωρίς αποκλεισμούς οικονομίας.

Σύμφωνα με την έκθεση επιβεβαιώνεται μια θετική αντίληψη και χαμηλή εμπειρία δωροδοκίας στην περίπτωση της Δανίας, της Φινλανδίας, του Λουξεμβούργου και της Σουηδίας. Στην περίπτωση του Ηνωμένου Βασιλείου, μόνο 5 από σύνολο 1115 ατόμων αναμενόταν να προβούν σε δωροδοκία (λιγότερο από 1%), παρουσιάζοντας το καλύτερο αποτέλεσμα σε ολόκληρη την Ευρώπη, ωστόσο, τα δεδομένα αντίληψης δείχνουν ότι το 64% των Βρετανών ερωτηθέντων πιστεύουν ότι η διαφθορά είναι ευρέως διαδεδομένη στη χώρα (ο μέσος ορός στην ΕΕ είναι 74%).

Σε χώρες όπως η Γερμανία, οι Κάτω Χώρες, το Βέλγιο, η Εσθονία και η Γαλλία, ενώ περισσότερο από το ήμισυ των ερωτηθέντων θεωρεί ότι η διαφθορά είναι ένα ευρέως διαδεδομένο φαινόμενο, ο πραγματικός αριθμός των ανθρώπων που αναγκάστηκαν να δωροδοκήσουν είναι χαμηλός (περίπου 2%). Οι χώρες αυτές παρουσιάζουν επίσης καλές επιδόσεις όσον αφορά το δείκτη της Διεθνούς Διαφάνειας. Η Αυστρία παρουσιάζει παρόμοια χαρακτηριστικά με την εν λόγω ομάδα, με την εξαίρεση του σχετικά μεγάλου αριθμού των ερωτηθέντων (5%) οι οποίοι αναφέρθηκε ότι αναμενόταν να προβούν σε δωροδοκία.

Όσον αφορά τις χώρες που υστερούν στις επιδόσεις τόσο ως προς την αντίληψη όσο και ως προς την πραγματική εμπειρία διαφθοράς, αυτές περιλαμβάνουν την Κροατία, την Τσεχική Δημοκρατία, τη Λιθουανία, τη Βουλγαρία, τη Ρουμάνια και την Ελλάδα.

Υπάρχουν ορισμένα κοινά χαρακτηριστικά τα οποία αφορούν είτε ολόκληρη την ΕΕ είτε ομάδες εντός των κρατών μελών. Αυτά αναλύονται σε τέσσερις θεματικές περιοχές (Α. Πολιτική διάσταση, Β. Μηχανισμοί ελέγχου και πρόληψης, Γ. Καταστολή, Δ. Τομείς Κίνδυνου), αν και μπορεί να υπάρχει κάποια επικάλυψη.

- Πολιτική διάσταση

Είναι αναγκαίο να δοθεί προτεραιότητα στην απόδοση προτεραιότητας στις πολιτικές για την καταπολέμηση της διαφθοράς. Αυτό δεν σημαίνει απαραίτητα ότι η ύπαρξη ενός σύνθετου και περίπλοκου νομικού και θεσμικού πλαισίου οδηγεί αναγκαστικά σε απτά αποτελέσματα. Αντίθετα, σε άλλα κράτη μέλη τα οποία δεν διαθέτουν σχετικούς κανονισμούς ή στρατηγικά προγράμματα, η διαφθορά έχει μειωθεί εμφανώς από προληπτικά συστήματα, πρακτικές, συνήθειες των παροχών και των αποδεκτών των δημόσιων υπηρεσιών ή, σε ορισμένες περιπτώσεις, από υψηλά πρότυπα διαφάνειας.

Επιπλέον, μεγάλη σημασία έχει και η πολιτική λογοδοσία, υπό το πρίσμα ότι δεν εστιάζεται το ενδιαφέρον μόνο στις οικονομικές και κοινωνικές πολιτικές, αλλά και την ακεραιότητα και την υπευθυνότητα των πολιτικών ελίτ. Η ακεραιότητα στην πολιτική αποτελεί ένα σημαντικό ζήτημα για πολλά κράτη μέλη δεδομένου ότι δεν αφορά μόνο την αυξανόμενη δημόσια δυσπιστία, αλλά και τον κίνδυνο δυσφήμισης σε διεθνές πλαίσιο.

Στην κατεύθυνση αυτή η ευθύνη των εκλεγμένων αξιωματούχων σε περίπτωση διαφθοράς αποτελεί βασική πρόκληση. Για αυτό το λόγο η Επιτροπή θεωρεί πως, προκειμένου να υπάρξει κοινή προσέγγιση στην ΕΕ, θα πρέπει να υπάρξει σαφής εναρμόνιση της ποινικής ευθύνης των εκλεγμένων αξιωματούχων για τα αδικήματα της δωροδοκίας.

Άμεση σχέση με τα παραπάνω έχει η χρηματοδότηση των πολιτικών κόμματος, καθώς πληθώρα περιστατικών παράνομης χρηματοδοτήσεων των κόμματος ή ψηφοθηρίας και άλλων μορφών αθέμιτης επιρροής του εκλογικού σώματος παρατηρήθηκαν επίσης σε πολλά κράτη μέλη, προβάλλοντας φαινόμενα διαφθοράς. Η χώρα που θέσπισε ένα άρτια ρυθμισμένο και διαφανές σύστημα χρηματοδότησης των κομμάτων, το οποίο μπορεί να αποτελέσει πρότυπο για όλες τις ευρωπαϊκές χώρες είναι η Φινλανδία.

- Μηχανισμοί ελέγχου και πρόληψης

Όπως προαναφέρθηκε η καταπολέμηση της διαφθοράς απαιτεί την ύπαρξη προληπτικών πολιτικών, οι οποίες περιλαμβάνουν μεταξύ άλλων σαφείς κανόνες δεοντολογίας, μέτρα ευαισθητοποίησης, την οικοδόμηση μιας κουλτούρας ακεραιότητας εντός των διάφορων οργανισμών κ.ά. Πρωτοπόρος σε ευρωπαϊκό επίπεδο στον τομέα αυτό είναι οι Κάτω Χώρες, όπου μάλιστα έχει δημιουργηθεί ανεξάρτητος φορέας, το Γραφείο Προώθησης της ακεραιότητας στον δημόσιο τομέα (BIOS), που ενθαρρύνει και στηρίζει τον δημόσιο τομέα στον σχεδιασμό και την εφαρμογή των πολιτικών

για την ακεραιότητα. Παράλληλα, εφαρμόζονται πολιτικές και σε τοπικό επίπεδο (πόλεις, κοινότητες).

Οι μηχανισμοί έλεγχου διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο τόσο για την πρόληψη όσο και για τον εντοπισμό της διαφθοράς, σε δημόσιους οργανισμούς. Θα πρέπει να είναι εξωτερικοί αλλά και εσωτερικοί. Απαιτείται δηλαδή όχι μόνο η έμφαση στις υπηρεσίες επιβολής του νόμου και διώξεων ή σε οργανισμούς καταπολέμησης της διαφθοράς αλλά και μίας ολοκληρωμένης προσέγγισης με στόχο την ενίσχυση των μηχανισμών πρόληψης και ελέγχου στο σύνολο της δημόσιας διοίκησης, σε κεντρικό και τοπικό επίπεδο. Στην κατεύθυνση αυτή καταλυτικό ρόλο παίζουν τα ελεγκτικά συνέδρια, ιδιαίτερα στις περιπτώσεις που αποτελούν τον αρμόδιο φορέα για τον έλεγχο της χρηματοδότησης των κομμάτων και των προεκλογικών εκστρατειών.

Η δημοσιοποίηση των περιουσιακών στοιχείων των υπαλλήλων που κατέχουν νευραλγικές θέσεις αποτελεί μια πρακτική που συμβάλλει στην εδραίωση της λογοδοσίας των δημοσίων υπαλλήλων, εξασφαλίζει αυξημένη διαφάνεια και διευκολύνει την ανίχνευση πιθανών περιπτώσεων παράνομου πλουτισμού, συγκρούσεων συμφερόντων, ασυμβιβάστου, καθώς και τον εντοπισμό και τη διερεύνηση πιθανών πρακτικών διαφθοράς. Βέβαια, σε κάθε περίπτωση είναι αναγκαία η επαλήθευσή τους, ενώ δεν θα πρέπει να ξεχνάμε πως θα πρέπει να τηρείται το δικαίωμα στην προστασία των δεδομένων. Ο έλεγχος, που σε ευρωπαϊκό επίπεδο είναι

ενδελεχής σε λίγες μόνο χώρες, ενδείκνυται να γίνεται από εξειδικευμένους ανεξάρτητους οργανισμούς για την ακεραιότητα και την καταπολέμηση της διαφθοράς, οι οποίοι διαθέτουν τις αναγκαίες εξουσίες και τα εργαλεία για τον έλεγχο της προέλευσης των περιουσιακών στοιχείων των εμπλεκόμενων δημοσίων υπαλλήλων ώστε να συγκρίνουν με ένα ευρύ φάσμα βάσεων δεδομένων (φορολογική διοίκηση, εμπορικό μητρώο, κτλ.) για τον εντοπισμό ενδεχόμενων ανακριβών δηλώσεων.

Οι συγκρούσεις συμφερόντων αντικατοπτρίζουν μία κατάσταση κατά την οποία οι δημόσιοι υπάλληλοι ενεργούν ή σκοπεύουν να ενεργήσουν ή φαίνεται να ενεργούν προς όφελος του ιδιωτικού συμφέροντος. Το Συμβούλιο της Ευρώπης έχει ορίσει τη σύγκρουση συμφερόντων ως μία κατάσταση «στην οποία ο δημόσιος υπάλληλος έχει ένα ιδιωτικό συμφέρον που είναι ικανό να επηρεάσει ή φαίνεται ότι επηρεάζει την αμερόληπτη και αντικειμενική εκτέλεση των επίσημων καθηκόντων του», ενώ ως ιδιωτικό συμφέρον νοείται «κάθε πλεονέκτημα για τον εαυτό του, την οικογένειά του, τους στενούς συγγενείς, τους φίλους και τα πρόσωπα ή οργανισμούς με τους οποίους αυτός ή αυτή έχει ή είχε επιχειρηματικές ή πολιτικές σχέσεις». Το επίπεδο έλεγχου ποικίλλει από το ένα κράτος μέλος στο άλλο. Οι ιδιαίτερες δυσκολίες, οι οποίες ανακύπτουν σε όλους τους τομείς, απορρέουν από τις λιγοστές και ήπιες κυρώσεις που εφαρμόζονται στους αιρετούς αξιωματούχους.

- Καταστολή

Το ποινικό δίκαιο στον τομέα της διαφθοράς είναι, σε μεγάλο βαθμό, θεσπισμένο, σύμφωνα με τα πρότυπα του Συμβουλίου της Ευρώπης, των Ηνωμένων Εθνών και της νομοθεσίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Κοινό στόχο αποτελεί η επίτευξη αποτελεσματικότερων και ταχύτερων διαδικασιών και η ενίσχυση των εργαλείων καταπολέμησης της διαφθοράς (συμπεριλαμβανομένου του καλύτερου ορισμού των αδικημάτων, αυστηρότερων κυρώσεων σε ορισμένες περιπτώσεις, καθώς και διατάξεων περί ταχείας υλοποίησης).

Η δε αποτελεσματικότητα των υπηρεσιών καταπολέμησης της διαφθοράς ποικίλλει. Αρκετά κράτη μέλη διαθέτουν κεντρικούς οργανισμούς καταπολέμησης της διαφθοράς με αρμοδιότητες πρόληψης και καταστολής, ενώ άλλα έχουν θεσπίσει υπηρεσίες πρόληψης για την καταπολέμηση της διαφθοράς (έλεγχος του πλούτου, συγκρούσεις συμφερόντων, ασυμβίβαστο, χρηματοδότηση κομμάτων). Οι παράγοντες που επηρεάζουν την επιτυχία τους σχετίζονται με την ανεξαρτησία και απουσία πολιτικών παρεμβάσεων, την αξιοκρατική επιλογή και προαγωγή του προσωπικού, την άμεση πρόσβαση σε βάσεις δεδομένων και πληροφοριών, καθώς και την παροχή των αναγκαίων πόρων και δεξιοτήτων. Ενδεικτικά αναφέρονται τέτοιοι οργανισμοί, όπως η Σλοβενική Επιτροπή για την Πρόληψη της Διαφθοράς (CPC) με πάνω από 1.000 αξιολογήσεις και έρευνες ετησίως, η Εθνική διεύθυνση της Ρουμανίας για

την καταπολέμηση της διαφθοράς (DNA) που έχει τη μορφή εξειδικευμένης εισαγγελίας για την καταπολέμηση της διαφθοράς μεσαίας και υψηλής κλίμακας, με αξιοσημείωτο ιστορικό αμερόληπτων ερευνών και διώξεων σε υποθέσεις διαφθοράς στα ανώτατα επίπεδα της πολιτικής, της δικαστικής εξουσίας και σε άλλους τομείς, όπως η φορολογική διοίκηση, τα τελωνεία, η ενεργεία, οι μεταφορές, οι κατασκευές, η υγεία, κτλ., και το γραφείο πρόληψης και καταπολέμησης της διαφθοράς της Λετονίας (KNAB), το οποίο συνδυάζει αρμοδιότητες που σχετίζονται με την πρόληψη, την έρευνα και την εκπαίδευση, καθώς και τον έλεγχο της χρηματοδότησης των κομμάτων.

Στο σημείο αυτό πρέπει να αναφερθεί πως αρκετές φορές, οι φορείς κατά της διαφθοράς, οι οποίοι διερευνούν πολιτικούς, αντιμετωπίζουν στη συνέχεια άμεση ή έμμεση πίεση, για αυτό και είναι σημαντική η εξασφάλιση των απαραίτητων εγγυήσεων προκειμένου να συνεχίσουν να εκτελούν τα καθήκοντα τους, χωρίς αδικαιολόγητη πίεση. Σημαντική είναι στο πλαίσιο αυτό και η ικανότητα που εμφανίζουν οι αρχές επιβολής του νόμου, δίωξης, καθώς και η δικαστική εξουσία. Και εδώ η ευρωπαϊκή εμπειρία δίδει ποικίλλα αποτελέσματα, συνεκτιμώντας την έκταση και το είδος της διαφθοράς που πρέπει οι αρχές αυτές να αντιμετωπίσουν, την ανεξαρτησία τους, το δυναμικό και τους πόρους που έχουν στη διάθεσή τους κ.ά.

Η ανεξαρτησία της δικαστικής εξουσίας αποτελεί βασικό στοιχείο για την καταπολέμηση της διαφθοράς, για αυτό και οι αποτελεσματικές εγγυήσεις ανεξαρτησίας και τα υψηλά πρότυπα ηθικής στον τομέα της δικαιοσύνης είναι απαραίτητα. Η ανάγκη αυτή καθίσταται επιτακτική καθώς υπάρχουν συχνά φαινόμενα πολιτικών παρεμβάσεων που εκτείνονται από τη μη διαφανή ή διακριτική εφαρμογή των διαδικασιών διορισμού, προαγωγής ή απόρριψης κορυφαίων εισαγγελέων που ασχολούνται με υποθέσεις διαφθοράς, μέχρι απολύσεις ή προσπάθειες δυσφήμισης οργάνων καταπολέμησης της διαφθοράς και των επικεφαλής τους, χωρίς προφανή αντικειμενικό λόγο. Στον αντίποδα αυτών, πρέπει να αναφερθούν και φαινόμενα όσον αφορά την ακεραιότητα των δικαστικών λειτουργών που ασχολούνται με υποθέσεις διαφθοράς που εκφράζονται άλλοτε ως έλλειψη βούλησης και ικανότητας αντιμετώπισης περιπλοκών ή ευαίσθητων υποθέσεων διαφθοράς και άλλοτε ως κίνδυνος παραγραφής των αδικημάτων όπου οι δικαστικές διαδικασίες αποδεικνύονται εξαιρετικά μακρόχρονες και περίπλοκες.

- Ειδικοί τομείς κινδύνου

Η διαφθορά σε μικρή κλίμακα είναι δύσκολα ανιχνεύσιμη και ως εκ τούτου αντιμετωπίσιμη ειδικότερα όταν εξακολουθούν να υφίστανται συνθήκες που ευνοούν τη διαφθορά σε τομείς όπως αυτόν της υγείας, όπου εξακολουθούν να υφίστανται κίνητρα για την καταβολή ανεπισήμων πληρωμών έναντι

διαφοροποιημένης μεταχείρισης. Διαφθορά μικρής κλίμακας μπορεί να υφίσταται και σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο, όπου οι έλεγχοι, οι ισορροπίες και η εσωτερική εποπτεία τείνουν να είναι ελλιπέστεροι από ό,τι σε κεντρικό επίπεδο. Σε επίπεδο κλάδων, πέραν της υγείας (δημόσιες συμβάσεις, φαρμακευτική βιομηχανία, άτυπες πληρωμές) που προαναφέρθηκε, τομείς ευάλωτοι στη διαφθορά είναι αυτός της αστικής ανάπτυξης (περιβαλλοντικός σχεδιασμός και χορήγηση αδειών) και των κατασκευών αλλά και αυτός της φορολογικής διοίκησης.

Ειδική μνεία πρέπει να γίνει για την ακεραιότητα και διαφάνεια του χρηματοπιστωτικού τομέα, ιδιαίτερα μετά την εκδήλωση της χρηματοπιστωτικής κρίσης, αλλά και τις κρατικές επιχειρήσεις, όπου η νομοθεσία είναι ασαφής και η πολιτικοποίηση παρεμποδίζει τους αξιοκρατικούς διορισμούς και την άσκηση του δημοσίου συμφέροντος. Σημαντική είναι επίσης η ανάγκη ύπαρξης ανοικτών και διαφανών διαδικασιών που μπορούν να λειτουργήσουν ως αντικίνητρο για τη διαφθορά και μπορούν να βοηθήσουν στην αποκάλυψη παραβάσεων, όταν συμβαίνουν. Στη χώρα μας παραδείγματος χάριν θεσπίστηκε το 2010 νόμος που υποχρεώνει όλους τους δημόσιους φορείς να δημοσιεύουν τις αποφάσεις τους στο Διαδίκτυο, μέσω του προγράμματος «Διαύγεια», ακόμη και εκείνες που αφορούν δημόσιες συμβάσεις (Νόμος 3861/2010 ΦΕΚ 112Α/ 13-7-2010). Επίσης, πρέπει να προβάλλουμε την ανάγκη ύπαρξης μηχανισμών καταγγελίας

δυσλειτουργιών και κάθε πράξης που μπορεί να εκληφθεί ως παρατυπία ή ακόμη και παράνομη, καθώς και μηχανισμών προστασίας των καταγγελλόντων (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2014).

Κλείνοντας το κεφάλαιο αυτό, θα αναφερθούμε σύντομα στο κόστος της διαφθοράς σε κοινωνικό, πολιτικό και οικονομικό επίπεδο. Η διαφθορά ενισχύει τις κοινωνικές ανισότητες, δηλητηριάζει το πολιτικό σύστημα και τις ανθρωπινές σχέσεις, ενώ ταυτόχρονα έχει και ένα τρομακτικό κόστος. Σε κοινωνικό επίπεδο η παραβίαση των κανόνων αποτελεί εν γένει μια αντικοινωνική συμπεριφορά. Η δε φοροδιαφυγή είναι από τις πλέον άσχημες μορφές αντικοινωνικής συμπεριφοράς δεδομένου ότι όλοι χρησιμοποιούμε τα αγαθά που παράγονται από τα χρήματα τα οποία πληρώνει ο φορολογούμενος. Δεν είναι εφικτό να υπάρχουν υψηλού επιπέδου δημόσιες υπηρεσίες χωρίς την καταβολή φόρων. Η ύπαρξη της διαφθοράς συνδέεται με ζητήματα ηθικής, δεοντολογίας και αποτελεσματικότητας. Επιτείνεται όταν το κράτος αδυνατεί να επιβάλλει την εφαρμογή των κανόνων και όταν δεν είναι εφικτό να συγκροτηθεί η έννοια του συλλογικού συμφέροντος μέσα από θεσμούς. (Ν.Κ. Χλέπας, 2012)

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΕΚΤΟ

ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΠΟΙΟΤΗΤΑ

Από τα παραπάνω γίνεται ιδιαίτερα αντιληπτό το γεγονός πως το κλειδί για τη διασφάλιση της έννοιας της ευθύνης στη δημόσια διοίκηση είναι η επίτευξη ποιότητας. Σε σχετική έκθεση της Εθνικής Τράπεζας της Ελλάδος συνδέεται άμεσα το ζήτημα των αδυναμιών της δημόσιας διοίκησης με την επιβράδυνση της οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης.

Η αποτελεσματικότητα του δημόσιου τομέα επηρεάζει άμεσα την οικονομία. Οι δραστηριότητες της δημόσιας διοίκησης συνδέονται και επηρεάζουν τη λειτουργία και αποδοτικότητα του ιδιωτικού τομέα. Για το λόγο αυτό η χαμηλή ποιότητα της ελληνικής δημόσιας διοίκησης είναι ανασταλτική για την ανάπτυξη.

Η χαμηλή αυτή ποιότητα εντοπίζεται σε ποικίλες εκδηλώσεις του δημοσίου βίου και εκτείνεται από τη μη εφαρμογή των νόμων, την επιβάρυνση των επιχειρήσεων από τους αργούς ρυθμούς των δημοσίων υπηρεσιών έως την υποβάθμιση της ποιότητας ζωής του πολίτη από τις ταλαιπωρίες που υφίσταται όταν συναλλάσσεται με το Δημόσιο. Παράλληλα, θα πρέπει να δοθεί έμφαση στην έννοια της επικρατούσας δυσπιστίας και καχυποψίας προς το δημόσιο, ακόμα και στις περιπτώσεις που αυτό λειτουργεί σωστά, καθώς και στην ιστορικά διαμορφωμένη εχθρική εικόνα της κοινωνίας για τη διοίκηση, η οποία συντηρεί παραμορφώσεις, όπως οι μεσάζοντες, που αποτελούν ένα βάρος που επωμίζεται η οικονομία, ως αποτέλεσμα των αδυναμιών του Δημοσίου.

Στη χαμηλή ποιότητα της ελληνικής δημόσιας διοίκησης συνεισφέρει και μια διαμορφωθείσα δημοσιοϋπαλληλική νοοτροπία που καλλιεργεί τη μετριότητα, την ευθυνοφοβία, την τυπολατρία και συχνά την αδιαφορία, με αποτέλεσμα ικανά και δημιουργικά στελέχη να απορροφώνται και να αφομοιώνονται από το σύστημα. Επίσης το γεγονός πως η χάραξη και εφαρμογή των πολιτικών στηρίζεται πολλάκις στη συνεισφορά εξωτερικών στελεχών που δεν ανήκουν στη δημόσια διοίκηση, υποβαθμίζει το δημοσιοϋπαλληλικό ρόλο, αφαιρεί το αίσθημα της συνυπευθυνότητας και αποστασιοποιεί την πολιτική ηγεσία από το μηχανισμό της Δημόσιας Διοίκησης.

Η βελτίωση της ποιότητας της δημόσιας διοίκησης είναι απαραίτητη για την από μέρους του κράτους επιτυχή επίτευξη του ρόλου του ως παραγωγού κοινωνικής συνοχής. Στην κατεύθυνση αυτή η Ελληνική Δημόσια Διοίκηση πρέπει να δεχθεί τα μηνύματα και να προσαρμοστεί στο νέο περιβάλλον, να ακολουθήσει παράλληλη πορεία με τις διοικήσεις των άλλων ευρωπαϊκών χωρών και να ενταχθεί μέσα στο καινούργιο (ανταγωνιστικό) περιβάλλον που διαρκώς αλλάζει, επεκτείνει τα όριά του και απόκτα παγκοσμιότητα. Οι αλλαγές που πρέπει να προωθηθούν είναι ιδωμένες όχι μέσα από την αντίληψη ότι μεταξύ της δημόσιας διοίκησης και της διοίκησης του ιδιωτικού τομέα δεν υπάρχουν όμοια χαρακτηριστικά οργάνωσης, αλλά μέσα από την προσέγγιση ότι τα όρια μεταξύ του δημόσιου και ιδιωτικού τομέα δεν είναι ούτε σαφή, ούτε ευδιάκριτα. Εδώ ακριβώς η δημόσια διοίκηση καλείται να απαντήσει στις ανάγκες που προκληθήκαν από τις διαρθρωτικές αλλαγές στην οικονομία και που αναδεικνύουν την αλληλεξάρτηση του ιδιωτικού και δημόσιου τομέα, την παγκοσμιοποίηση, τις

πολυπλοκότερες και διαρκώς αυξανόμενες απαιτήσεις των πολιτών, που συνοδεύονται από αμφισβήτηση της ικανότητας των πολιτικών να αντιμετωπίσουν κρίσιμα κοινωνικά προβλήματα.

Ως επιθυμητά χαρακτηριστικά μιας νέας δημόσιας διοίκησης προβάλλονται αρκετά συνοπτικά:

- ο προσανατολισμός στα αποτελέσματα, δηλαδή η μέτρηση αποτελεσμάτων, η αξιολόγηση των δημόσιων οργανώσεων κάθε φύσεως, όπως συμβαίνει στις περισσότερες χώρες, δίνοντας έμφαση στις εκροές των συστημάτων, σε ό, τι δηλαδή προσφέρεται από τις δημόσιες υπηρεσίες στον πολίτη,
- η αντικατάσταση των συγκεντρωτικών και ιεραρχικών δομών από αποκεντρωτικά συστήματα διοίκησης,
- η δυνατότητα αναζήτησης λύσεων διαφορετικών από την παροχή υπηρεσιών από το κράτος και κανονιστικές παρεμβάσεις που επιτρέπουν αποτελέσματα ποιότητας,
- η αναζήτηση ποιότητας και επάρκειας των υπηρεσιών που παρέχονται ευθέως από το κράτος και δημιουργία ανταγωνιστικού κλίματος μέσα στις δημόσιες οργανώσεις,
- η ενδυνάμωση των στρατηγικών ικανοτήτων του κέντρου, στην κατεύθυνση της δημιουργίας ενός κράτους ικανού να προσαρμόζεται με ευελιξία και οικονομικότητα στις εξωτερικές αλλαγές και ν' ανταποκρίνεται σε διαφορετικές απαιτήσεις παροχής υπηρεσιών, από την κληθείσα αυτονομία.

Η αλλαγή αυτή πρέπει να γίνει με μικρότερο κοινωνικό κόστος και στη λογική μιας συναινετικής βάσης μεταξύ της Κυβέρνησης και των εργαζομένων στο Δημόσιο. Αρωγός στην εν λόγω προσπάθεια δύναται να είναι:

1. ο σχεδιασμός θέσεων εργασίας με τέτοιο τρόπο που να αποτελεί σύζευξη και εξισορρόπηση της αποτελεσματικότητας των οργανώσεων και της ικανοποίησης των εργαζομένων (πάνω στο τρίπτυχο “ανάλυση θέσεων εργασίας - περιγραφή καθηκόντων – αξιολόγηση”),

2. η ποιότητα των κανονιστικών ρυθμίσεων (κανόνων), με τρόπο που να αντιμετωπίζονται τα ζητήματα κόστους και ποσότητας (οι δημόσιες διοικήσεις αλλά και ο ιδιωτικός τομέας κινδυνεύουν να απενεργοποιηθούν από την πληθώρα των κανονιστικών ρυθμίσεων και παρεμβάσεων), ποιότητας (θέσπιση κανονιστικών ρυθμίσεων βάσει δεικτών ποιότητας) και δημοκρατικής νομιμοποίησης (μέσω της διαβούλευσης με τις ομάδες ενδιαφερομένων ή της μεταβίβασης της δυνατότητας κανονιστικών ρυθμίσεων σε όργανα της διοίκησης ή και αποκεντρωμένα όργανα, και της θέσπισης υποχρέωσης λογοδοσίας απέναντι στα κοινοβούλια),

3. η διοίκηση των δημόσιων φορέων από σειρά ανωτάτων στελεχών διοίκησης, που είναι απαραίτητο να διαθέτουν δεξιότητες, ικανότητες και γνώσεις διοίκησης (μάνατζμεντ) μεγάλων οργανώσεων. (Εθνική Τράπεζα της Ελλάδος, 1998).

Σε καμία περίπτωση δεν θα πρέπει πάντως να θεωρηθεί πως η θέσπιση κανόνων είναι από μόνης της ικανή να επιφέρει εύρυθμη και ποιοτική λειτουργία στη δημόσια διοίκηση. Προϋποθέτει γενικότερη αναμόρφωση στο επίπεδο της οργάνωσης και των διαδικασιών, τη 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.

Ειδικότερα, ενδείκνυνται πολιτικές προς τρεις κατευθύνσεις, την ενίσχυση της αξιοκρατίας, την ορθολογική οργάνωση και την εξασφάλιση προϋποθέσεων εφαρμογής των νόμων, χωρίς πολιτικές παρεμβάσεις. Η ανάγκη λήψης μέτρων είναι επιτακτική δεδομένου ότι καθώς έχει επικρατήσει η γενικευμένη άποψη ότι οι δημόσιοι υπάλληλοι και η δημόσια διοίκηση, ως σύνολο, λειτουργούν με τρόπο μη έντιμο, νομιμοποιείται στη συνείδηση των πολιτών και, γενικότερα, της κοινωνίας η μη τήρηση των νόμων.

Όσον αφορά στην αξιοκρατία, αυτή επιτυγχάνεται σε σημαντικό βαθμό ως προς το σκέλος της εισόδου στη δημόσια διοίκηση αλλά είναι αμφίβολο αν εξασφαλίζεται και στην υπηρεσιακή εξέλιξη, δεδομένης της εύνοιας ή της δυσμενούς μεταχείρισης που εκδηλώνεται αλλά και του τρόπου με τον οποίο αξιολογούνται τα στελέχη των δημόσιων υπηρεσιών.

Η ορθολογική οργάνωση των υπηρεσιών του Δημοσίου δεν περιλαμβάνει μόνο τη σωστή διάρθρωση τους και την ισόρροπη κατανομή του προσωπικού, αλλά προϋποθέτει, ασφαλώς, και τη σωστή κατανομή των αρμοδιοτήτων. Οι οργανισμοί πρέπει να προσαρμοστούν στις επικρατούσες συνθήκες και στις αλληπάλλληλες τροποποιήσεις των αρμοδιοτήτων των υπουργείων που έχουν συντελεστεί στη χώρα μας.

Τέλος, η ανάγκη αποδέσμευσης των διοικητικών υπηρεσιών από την πολιτική εξουσία κατά την άσκηση των κατά νόμο αρμοδιοτήτων τους είναι αυτονόητη. Οι πολιτικές αποφάσεις πρέπει να λαμβάνονται από τα πρόσωπα που έχουν τη σχετική νομιμοποίηση με την ψήφο εμπιστοσύνης της Βουλής, η εκτέλεση όμως των νόμων ανήκει αποκλειστικά στη διοίκηση και δεν πρέπει να εκτελείται με γνώμονα την επιθυμία του πολιτικού

προϊστάμενου των αρμόδιων υπηρεσιών, αλλά την ορθή εφαρμογή της νομοθεσίας (Κ. Μενουδάκος, 2012).

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Η ευθύνη στη Δημόσια Διοίκηση αποτελεί βασική πρόκληση στην εποχή που διανύουμε. Η οικονομική κρίση που πέρασε η χώρα μας, με σημαντικές προεκτάσεις και στον κοινωνικό αλλά και τον πολιτικό τομέα, επιτάσσουν τη θεσμοθέτηση και εφαρμογή κανόνων που να διέπουν την άσκηση διοίκησης από κρατικούς φορείς και οργανισμούς.

Η άσκηση δημόσιων καθηκόντων πρέπει να εδράζεται στις αρχές της νομιμότητας, του δημοσίου συμφέροντος και της προστασίας του διοικουμένου. Εδώ αναπτύσσεται η έννοια της διοικητικής ευθύνης και της ιδιαίτερας σημαντικής «αστικής ευθύνης του Δημοσίου», η οποία εξασφαλίζει την αποκατάσταση των ζημιωγόνων συνεπειών που προκαλούν παράνομες πράξεις, παραλείψεις ή υλικές ενέργειες των οργάνων του Δημοσίου.

Εσχάτως η Δημόσια Διοίκηση συνδέεται και με την Εταιρική Κοινωνική Ευθύνη, σύμφωνα με την οποία οι εταιρίες ενσωματώνουν σε εθελοντική βάση κοινωνικές και περιβαλλοντικές ανησυχίες στις επιχειρηματικές τους δραστηριότητες και στις επαφές τους, με άλλα ενδιαφερόμενα μέρη.

Στην κατεύθυνση προάσπισης της κοινωνικής ευημερίας και της επίτευξης μια χρηστής διοίκησης που υπηρετεί το δημόσιο συμφέρον, εμπλέκονται και οι έννοιες ηθική και δεοντολογία, ενώ σημαντικό σε επίπεδο ελέγχου είναι το έργο των ανώτατων ελεγκτικών ιδρυμάτων. Με τον τρόπο αυτό αποθαρρύνονται περιπτώσεις διαφθοράς που εμποδίζουν την οικονομική

ανάπτυξη, υπονομεύουν τη δημοκρατία και βλάπτουν την κοινωνική δικαιοσύνη και το κράτος δικαίου.

Σε καμία περίπτωση όμως απλά η θέσπιση κανόνων δεν είναι από μόνη της ικανή να επιφέρει εύρυθμη και ποιοτική λειτουργία στη δημόσια διοίκηση. Απαιτούνται πολιτικές προς τρεις κατευθύνσεις, την ενίσχυση της αξιοκρατίας, την ορθολογική οργάνωση και την εξασφάλιση προϋποθέσεων εφαρμογής των νόμων, χωρίς πολιτικές παρεμβάσεις.

Η σχέση δημόσιας διοίκησης και διαφθοράς (και η σχετική ευρωπαϊκή εμπειρία) είναι το θέμα ανάλυσης του πέμπτου κεφαλαίου, ενώ στο έκτο και τελευταίο κεφάλαιο αναλύεται το θέμα της ποιότητας στη δημόσια διοίκηση.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Boucault, B., 2012, *Ηθική και Δεοντολογία: η πυξίδα της δημόσιας δράσης*, Πρακτικά Συνεδρίου «Ηθική και Δεοντολογία στη Σύγχρονη Δημόσια Διοίκηση»

Bovens, M., 2003, *Public accountability*, Paper for the EGPA annual conference. Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα

<https://www.law.kuleuven.be/integriteit/egpa/previous-egpa-conferences/lisbon-2003/bovens.pdf>

Carroll, A., 1979, *A Three-Dimensional Conceptual Model of Corporate Social Performance*, *Academy of Management Review*, 4, p.497-505

Carroll, A., 1991, *The pyramid of corporate social responsibility: Towards the Moral Management of Organizational Stakeholders*, *Business Horizons*, 34, p.39-48

Committee of the Financial Aspects of Corporate Governance and Gee and Co Ltd., 1992, *Report of the Committee of the Financial Aspects of Corporate Governance (With the Code of Best Practice)*

Crane, A. - McWilliams, A. - Matten, D. - Moon, J. - Siegel, D., 2008 *The Oxford Handbook of Corporate Social Responsibility*, Oxford (Oxford University Press)

Denhardt, R. - Denhardt, J., 2009, *Public Administration: An Action Orientation*, Sixth Edition, Thomson Wadsworth

Dye, K.- Stapenhurst, R., 1998 *Pillars of Integrity: The Importance of Supreme Audit Institutions in Curbing Corruption*, The Economic Development Institute of the World Bank

Finer, H., 1941 *Administrative Responsibility in Democratic Government*, *Public Administration Review*, Vol. 1, No. 4 pp. 335-350, Wiley on behalf of the American Society for Public Administration

INTOSAI, ISSAI 1, *The Lima Declaration*. Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα www.issai.org

INTOSAI, ISSAI 200, *Fundamental Principles of Financial Auditing*. Δ Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα www.issai.org

INTOSAI, ISSAI 300, *Fundamental Principles of Performance Auditing*. Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα www.issai.org

INTOSAI, ISSAI 400, *Fundamental Principles of Compliance Auditing*. Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα www.issai.org

Larat, F., 2012 *Οι μηχανισμοί έλεγχου και επιβολής κυρώσεων: οι προοπτικές*, Πρακτικά Συνεδρίου «Ηθική και Δεοντολογία στη Σύγχρονη Δημόσια Διοίκηση»

Γεωργαράκης, Ν., 2012, *Ηθική και Δεοντολογία: Προϋποθέσεις για τη μεταρρύθμιση στη δημόσια διοίκηση*, Πρακτικά Συνεδρίου «Ηθική και Δεοντολογία στη Σύγχρονη Δημόσια Διοίκηση»

Επιτροπή για την εξέταση της Μακροπρόθεσμης Οικονομικής Πολιτικής, 1998, *Ποιότητα στη Δημόσια Διοίκηση*, Εθνική Τράπεζα της Ελλάδος,

Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2001, *Πράσινο Βιβλίο – Προώθηση ενός ευρωπαϊκού πλαισίου για την εταιρική κοινωνική ευθύνη*, Βρυξέλλες, Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα http://www.fgi.org.gr/uploads/largefiles/COM2001%20_prasiniVivlos.pdf

Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2014, *Έκθεση της ΕΕ για την καταπολέμηση της διαφθοράς*, Βρυξέλλες

Καρακώστας, Ι., 2008, *Χρηματική ικανοποίηση λόγω ηθικής βλάβης στην περίπτωση αστικής ευθύνης του Δημοσίου*, ΕφΑΔ 4/2008 - Έτος 1ο, ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ

Κάρκαλης, Ι., 2012, *Θεσμικές εγγυήσεις για την προώθηση της ηθικής και της δεοντολογίας στο δημόσιο βίο: ο ρόλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου στην Ελλάδα*, Πρακτικά Συνεδρίου «Ηθική και Δεοντολογία στη Σύγχρονη Δημόσια Διοίκηση»

Μανιάτης, Α. 2010, Σημειώσεις του μαθήματος *Δημόσια Διοίκηση & ΟΤΑ* του Τμήματος Διοίκησης Επιχειρήσεων, ΤΕΙ Δ. Ελλάδας

Μαντζούφας, Π., 2009, *Η σχέση πολιτικής και ποινικής ευθύνης των μελών της Κυβέρνησης*, Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου, 4/2009, σ. 452

Μενουδάκος, Κ., 2012, *Ηθική, νομιμότητα και εκσυγχρονισμός της δημόσιας διοίκησης: οι σύγχρονες προκλήσεις*, Πρακτικά Συνεδρίου «Ηθική και Δεοντολογία στη Σύγχρονη Δημόσια Διοίκηση»

Τραυλός, Ν.Γ., 2003, *Εταιρική Διακυβέρνηση: έννοιες και εμπειρικά πορίσματα*, Οικονομικός Ταχυδρόμος

Χιώλος,Κ., 2010, *Η αστική ευθύνη του Δημοσίου κατά τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας*. Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα <http://www.nomikosproudastirio.gr/content/η-αστικη-ευθυνη-του-δημοσιου-κατα-την-νομολογια-του-συμβουλιου-της-επικρατειας-κωνσταντινος->

Χλέπας, Ν.Κ, 2012 *Το κόστος της διαφθοράς: κοινωνική, πολιτική και οικονομική διάσταση*, Πρακτικά Συνεδρίου «Ηθική και Δεοντολογία στη Σύγχρονη Δημόσια Διοίκηση»