



**ΣΧΟΛΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ, ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
ΚΑΙ ΠΛΗΡΟΦΟΡΙΚΗΣ**

ΤΜΗΜΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΚΑΙ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

**ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ
ΣΤΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ - ΓΕΝΙΚΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ**

**ΗΘΙΚΗ ΚΑΙ ΔΕΟΝΤΟΛΟΓΙΑ ΣΤΗ ΔΗΜΟΣΙΑ
ΔΙΟΙΚΗΣΗ: Η ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ ΤΩΝ
ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ
ΠΡΩΤΟΒΑΘΜΙΑΣ ΚΑΙ ΔΕΥΤΕΡΟΒΑΘΜΙΑΣ
ΕΚΠΑΙΔΕΥΣΗΣ ΚΕΝΤΡΙΚΗΣ ΜΑΚΕΔΟΝΙΑΣ**

ΓΕΩΡΓΙΑ ΚΟΜΨΟΠΟΥΛΟΥ

ΙΑΝΟΥΑΡΙΟΣ 2024



**ΣΧΟΛΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ, ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
ΚΑΙ ΠΛΗΡΟΦΟΡΙΚΗΣ
ΤΜΗΜΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΚΑΙ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ**

**ΗΘΙΚΗ ΚΑΙ ΔΕΟΝΤΟΛΟΓΙΑ ΣΤΗ ΔΗΜΟΣΙΑ
ΔΙΟΙΚΗΣΗ: Η ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ ΤΩΝ
ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ
ΠΡΩΤΟΒΑΘΜΙΑΣ ΚΑΙ ΔΕΥΤΕΡΟΒΑΘΜΙΑΣ
ΕΚΠΑΙΔΕΥΣΗΣ ΚΕΝΤΡΙΚΗΣ ΜΑΚΕΔΟΝΙΑΣ**

**Διατριβή η οποία υποβλήθηκε προς απόκτηση εξ
αποστάσεως μεταπτυχιακού τίτλου σπουδών στη
Δημόσια Διοίκηση στο Πανεπιστήμιο Νεάπολις**

ΓΕΩΡΓΙΑ ΚΟΜΨΟΠΟΥΛΟΥ

ΙΑΝΟΥΑΡΙΟΣ 2024

Πνευματικά δικαιώματα

Copyright © Γεωργία Κομψοπούλου, 2024

Με επιφύλαξη παντός δικαιώματος. All rights reserved.

Η έγκριση της διατριβής από το Πανεπιστήμιο Νεάπολις δεν υποδηλώνει απαραίτητως και αποδοχή των απόψεων του συγγραφέα εκ μέρους του Πανεπιστημίου.

ΥΠΕΥΘΥΝΗ ΔΗΛΩΣΗ

Η Γεωργία Κομψοπούλου, γνωρίζοντας τις συνέπειες της λογοκλοπής, δηλώνω υπεύθυνα ότι η παρούσα εργασία με τίτλο «Ηθική και δεοντολογία στη δημόσια διοίκηση: Η περίπτωση των περιφερειακών υπηρεσιών πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης Κεντρικής Μακεδονίας», αποτελεί προϊόν αυστηρά προσωπικής εργασίας και όλες οι πηγές που έχω χρησιμοποιήσει, έχουν δηλωθεί κατάλληλα στις βιβλιογραφικές παραπομπές και αναφορές. Τα σημεία όπου έχω χρησιμοποιήσει ιδέες, κείμενο ή/και πηγές άλλων συγγραφέων, αναφέρονται ευδιάκριτα στο κείμενο με την κατάλληλη παραπομπή και η σχετική αναφορά περιλαμβάνεται στο τμήμα των βιβλιογραφικών αναφορών με πλήρη περιγραφή.

Η Δηλούσα

Γεωργία Κομψοπούλου

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

Κατάλογος πινάκων	v
Συντομογραφίες	vi
Περίληψη.....	x
Abstract.....	xii
ΕΙΣΑΓΩΓΗ	1
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1: ΗΘΙΚΗ ΚΑΙ ΔΕΟΝΤΟΛΟΓΙΑ	4
1.1 Έννοιες και περιεχόμενο.....	4
1.2 Η σημασία της ηθικής και δεοντολογίας στη δημόσια διοίκηση	6
1.3 Οι κατευθύνσεις των διεθνών οργανισμών και της Ε.Ε.....	8
1.4 Κώδικες ηθικής και δεοντολογίας	11
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2: ΘΕΣΠΙΣΗ ΚΑΝΟΝΩΝ ΗΘΙΚΗΣ ΚΑΙ ΔΕΟΝΤΟΛΟΓΙΑΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΗΝΙΚΗ	
ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ	13
2.1 Κανόνες ηθικής και δεοντολογίας στην ελληνική δημόσια διοίκηση.....	13
2.1.1 Κανόνες με νομική ισχύ.....	13
2.1.2 Κανόνες «ήπιου» δικαίου	15
2.2 Ο Κώδικας Ηθικής και Επαγγελματικής Συμπεριφοράς Δημοσίων Υπαλλήλων	16
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3: ΔΙΑΣΤΑΣΕΙΣ ΤΗΣ ΗΘΙΚΗΣ ΚΑΙ ΔΕΟΝΤΟΛΟΓΙΑΣ ΣΤΗ ΔΗΜΟΣΙΑ	
ΔΙΟΙΚΗΣΗ.....	20
3.1 Σχέση της ηθικής και δεοντολογίας με τις σύγχρονες θεωρίες για τη δημόσια διοίκηση και με την καλή διακυβέρνηση	20
3.2 Ηγεσία και ηθική	23
3.3 Σχέση μεταξύ κινήτρων και ηθικής συμπεριφοράς	26
3.4 Εκπαίδευση και ηθική	28
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4: ΜΕΘΟΔΟΛΟΓΙΑ ΤΗΣ ΕΡΕΥΝΑΣ	32
4.1 Τα ερευνητικά ερωτήματα και οι ερευνητικές υποθέσεις.....	32
4.2 Το μεθοδολογικό πλαίσιο.....	33
4.3 Το δείγμα.....	34
4.4 Η προετοιμασία της έρευνας.....	35
4.5 Η συλλογή των στοιχείων	35
4.6 Οι ηθικοί και δεοντολογικοί περιορισμοί.....	36
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5: ΤΑ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΑ ΤΗΣ ΠΟΙΟΤΙΚΗΣ ΕΡΕΥΝΑΣ – ΣΥΖΗΤΗΣΗ	37
5.1 Εννοιολόγηση της ηθικής και δεοντολογίας	37
5.2 Γνώση του πλαισίου ηθικής και δεοντολογίας της ελληνικής δημόσιας διοίκησης ..	40
5.3 Εφαρμογή της ηθικής και δεοντολογίας	41
5.4 Ηθικά διλήμματα και ηθικοί κίνδυνοι στη διοικητική δράση.....	45
5.5 Ο ρόλος των προϊσταμένων στη διαμόρφωση του ηθικού κλίματος.....	49

5.6 Σύνδεση των αρχών του νέου δημόσιου μάνατζμεντ με την ηθική και δεοντολογία	50
5.7 Εξειδίκευση του γενικού πλαισίου ηθικής και δεοντολογίας και προϋποθέσεις αποτελεσματικής εφαρμογής του	52
5.7.1 Εκπαίδευση-επιμόρφωση	52
5.7.2 Κίνητρα	54
ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ	57
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ	59
Ξενόγλωσση	59
Ξενόγλωσση (σε μετάφραση)	62
Ελληνική	62
Νομοθεσία	63

Κατάλογος πινάκων

Πίνακας 1. Αρχές του ΟΟΣΑ για την εφαρμογή της ηθικής και δεοντολογίας στις δημόσιες υπηρεσίες	9
Πίνακας 2. Χρονολογίες καθιέρωσης Κωδίκων Ηθικής και Δεοντολογίας σε διάφορες ευρωπαϊκές χώρες	12
Πίνακας 3. Σχέση των χαρακτηριστικών καλής διακυβέρνησης με τις αρχές ηθικής και δεοντολογίας	23
Πίνακας 4. Το περιεχόμενο της ηθικής και δεοντολογίας κατά την αντίληψη των ερωτώμενων	37

Συντομογραφίες

ΑΠΘ	Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης
ΕΑΔ	Εθνική Αρχή Διαφάνειας
ΕΚΔΔΑ	Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης
ΕΝΑ	Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης (της Γαλλίας)
ΙΝΕΠ	Ινστιτούτο Επιμόρφωσης (του ΕΚΔΔΑ)
ΚΔΔ	Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας (Νόμος 2690/1999)
ΟΗΕ	Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών
(UN)	(United Nations)
ΟΟΣΑ	Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης
(OECD)	(Organisation for Economic Co-operation and Development)
ΣτΠ	Συνήγορος του Πολίτη
ΥΔΜΗΔ	Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης & Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης
ΥΚ	Υπαλληλικός Κώδικας (ν. 3528/2007)
ΥΠΑΙΘΑ	Υπουργείο Παιδείας, Θρησκευμάτων και Αθλητισμού
ΥΠΕΣ	Υπουργείο Εσωτερικών
ΥΠΕΣΔΔΑ	Υπουργείο Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης
UNDP	United Nations Development Programme

Ονοματεπώνυμο Φοιτητή/Φοιτήτριας: Γεωργία Κομψοπούλου

Τίτλος Μεταπτυχιακής Διατριβής: Ηθική και δεοντολογία στη δημόσια διοίκηση: Η περίπτωση των περιφερειακών υπηρεσιών πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης Κεντρικής Μακεδονίας.

Η παρούσα Μεταπτυχιακή Διατριβή εκπονήθηκε στο πλαίσιο των σπουδών για την απόκτηση εξ αποστάσεως μεταπτυχιακού τίτλου στο Πανεπιστήμιο Νεάπολις και εγκρίθηκε στις 10/2/2024 από τα μέλη της Εξεταστικής Επιτροπής.

Εξεταστική Επιτροπή:

Πρώτος επιβλέπων (Πανεπιστήμιο Νεάπολις Πάφος): Μανιούδης Μανόλης, Διδάσκων DMPA

Μέλος Εξεταστικής Επιτροπής: Μεραμβελιωτάκης Γεώργιος, Επίκουρος Καθηγητής, Συντονιστής DMPA

Μέλος Εξεταστικής Επιτροπής: Αγγέλου Άγγελος, Διδάσκων DMPA.

Ευχαριστίες

Ευχαριστώ θερμά για την πολύτιμη βοήθειά τους τον επιβλέποντα καθηγητή μου Μανόλη Μανιούδη, για όλη την υποστήριξη και καθοδήγηση που μου παρείχε με ζήλο, τον συνάδελφό μου Παναγιώτη Στεφανόπουλο, για την ουσιαστική συμβολή του στην επιλογή του θέματος της εργασίας και στον σχεδιασμό της έρευνας, και την Ελένη Καρλή, για την έμπρακτη συμπαράσταση.

Ιδιαίτερες ευχαριστίες οφείλω και στους/στις προϊσταμένους/ες οργανικών μονάδων των περιφερειακών υπηρεσιών πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης Κεντρικής Μακεδονίας, οι οποίοι/ες με μεγάλη προθυμία πήραν μέρος στην έρευνά μου.

Στον Δημοσθένη

Περίληψη

Η ηθική και δεοντολογία στη δημόσια διοίκηση αποτελούν, ειδικά τα τελευταία έτη, πεδίο έντονου ερευνητικού ενδιαφέροντος σε διεθνές επίπεδο, λόγω του όλου και πιο σύνθετου περιβάλλοντος στο οποίο καλείται να λειτουργήσει ο δημόσιος τομέας τα τελευταία χρόνια και λόγω της σημασίας τους για την καλή διακυβέρνηση, τη βέλτιστη εξυπηρέτηση των πολιτών και την ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών. Για τον λόγο αυτό, οι διεθνείς και υπερεθνικοί οργανισμοί έχουν εντάξει το θέμα στην ατζέντα τους, παρέχοντας στις κυβερνήσεις των κρατών κατευθύνσεις, οδηγίες και τεχνική υποστήριξη για την εφαρμογή του. Στην Ελλάδα, το 2022, εκδόθηκε ο Κώδικας Ηθικής και Επαγγελματικής Συμπεριφοράς Υπαλλήλων του Δημοσίου Τομέα, που αποτελεί την πρώτη ολοκληρωμένη προσπάθεια αποτύπωσης του πλαισίου σε ένα ενιαίο κείμενο, το οποίο συγκεντρώνει αρχές και κανόνες «σκληρού» και «ήπιου» δικαίου. Η παρούσα εργασία εξετάζει τον τρόπο με τον οποίο η ηθική και δεοντολογία εφαρμόζονται στις περιφερειακές υπηρεσίες πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης της Κεντρικής Μακεδονίας, οι οποίες παρουσιάζουν σημαντικές ιδιαιτερότητες. Από το πλήθος των διαστάσεων της ηθικής και δεοντολογίας, για τις οποίες αναπτύσσεται θεωρητικός προβληματισμός, επιλέχθηκαν για μελέτη τέσσερις, που εξετάζουν τη σχέση της ηθικής και δεοντολογίας α) με τις σύγχρονες θεωρίες για τη δημόσια διοίκηση και την καλή διακυβέρνηση, β) με την ηγεσία, γ) με την εκπαίδευση και δ) με τα κίνητρα. Λόγω έλλειψης σχετικής εξειδικευμένης βιβλιογραφίας, τα δεδομένα αντλήθηκαν από πρωτογενή έρευνα και ειδικότερα από προσωπικές «εις βάθος» συνεντεύξεις με προϊσταμένους οργανικών μονάδων των περιφερειακών υπηρεσιών πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης Κεντρικής Μακεδονίας. Με βάση τα ευρήματα της ποιοτικής έρευνας, αποτυπώνεται το ηθικό προφίλ των συγκεκριμένων υπηρεσιών και σκιαγραφούνται οι παράγοντες που το προσδιορίζουν. Σύμφωνα με τα αποτελέσματα, η ηθική και η δεοντολογία φαίνεται να εφαρμόζονται σε σημαντικό βαθμό, παρόλο που το περιεχόμενό τους είναι ασαφές, μερικές πτυχές τους είναι άγνωστες και υπόκεινται σε υποκειμενικές ερμηνείες και ιεράρχηση. Ωστόσο, η εφαρμογή τους είναι ατελής και δεν αποτελεί προϊόν σχεδιασμένης δράσης. Βασίζεται λιγότερο στη γνώση του πλαισίου αξιών και κανόνων και περισσότερο σε εμπειρικές προσεγγίσεις και στην ηθική συγκρότηση των υπαλλήλων και προϊσταμένων, γι' αυτό και παρουσιάζει διαφοροποιήσεις και αποσπασματικότητα. Η έλλειψη οργανωμένου πλαισίου γίνεται ιδιαίτερα εμφανής στην αντιμετώπιση των ηθικών διλημάτων. Η εκπαίδευση-επιμόρφωση των υπαλλήλων και τα κίνητρα θεωρούνται ότι μπορούν να συμβάλλουν στη βελτίωση της ηθικής συμπεριφοράς των ατόμων και των οργανισμών. Ωστόσο, δεν αντιμετωπίζουν το πρόβλημα της ελλιπούς θεσμοποίησης του πλαισίου της ηθικής και δεοντολογίας που αναδείχθηκε από την έρευνα.

Λέξεις κλειδιά: ηθική και δεοντολογία, κώδικας, ηθικά διλήμματα, καλή διακυβέρνηση, ηγεσία, εκπαίδευση, κίνητρα.

Abstract

Ethics in public administration is an area of intense research interest at the international level due to the more complex environment in which the public sector has to operate in recent years and its importance for good governance, the provision of optimal service to citizens and the quality of services. For this reason, international and supranational organisations have put the issue on their agenda, providing national governments with guidance, instructions and technical support for its implementation. In Greece, the Code of Ethics and Professional Conduct for Public Sector Employees, issued in 2022, is the first comprehensive attempt to depict the framework in a single document, bringing together principles and rules of "hard" and "soft" law. This paper examines how ethics are applied in the regional primary and secondary education services in Central Macedonia, which present significant particularities. From the multitude of dimensions of ethics, for which theoretical reflection is developed, four were selected for study: the relationship of ethics to a) contemporary theories of public administration and good governance, b) leadership, c) education and d) motivation. Due to the lack of relevant specialised literature, the data were drawn from primary research and, in particular, from personal "in-depth" interviews with heads of organisational units of the regional primary and secondary education services of Central Macedonia. Based on the qualitative research findings, the ethical profile of the specific services is drawn and the factors that determine it are outlined. According to the results, ethics seem to be applied to a significant extent, although their content is ambiguous, some of their aspects are unknown, and they are subject to interpretations and prioritisation. However, their implementation is incomplete and does not result from deliberate and planned action. Instead, it is based rather on empirical approaches and on the moral make-up of individuals than on the knowledge of the framework of values and norms. Therefore, it is characterised by variation and fragmentation. The lack of an organised framework becomes particularly evident when dealing with ethical dilemmas. Employee training and incentives are seen as a way of improving the ethical behaviour of individuals and organisations. However, they do not address the problem of incomplete institutionalisation of the ethical framework, which arose from the research.

Keywords: ethics; conduct; code of ethics; ethical dilemmas; good governance; leadership; training; motivation.