



**ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΠΕΛΟΠΟΝΝΗΣΟΥ
ΣΧΟΛΗ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ
ΤΜΗΜΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ**

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ:

**«ΓΡΑΦΕΙΟΚΡΑΤΙΑ ΚΑΙ ΔΙΑΦΘΟΡΑ ΣΤΗ ΔΗΜΟΣΙΑ
ΔΙΟΙΚΗΣΗ»**

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

ΚΑΡΑΦΩΤΗ ΔΕΣΠΟΙΝΑ μαρμ12023

ΕΠΙΒΛΕΠΩΝ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ: ΕΥΑΓΓΕΛΟΠΟΥΛΟΣ ΠΑΝΑΓΙΩΤΗΣ

ΤΡΙΠΟΛΗ ΔΕΚΕΜΒΡΙΟΣ 2013

Στα παιδιά μου
Βανέσα, Χάρη, Δημήτρη και Αλέξανδρο

Περίληψη

Στόχος της παρούσας εργασίας αποτελεί η ανάλυση των φαινομένων της γραφειοκρατίας και της διαφθοράς στη δημόσια διοίκηση. Όλοι μας στην καθημερινότητά μας έχουμε έρθει αντιμέτωποι με φαινόμενα γραφειοκρατίας και διαφθοράς είτε ως πολίτες που θέλουμε να εξυπηρετηθούμε είτε ως εργαζόμενοι στο χώρο εργασίας μας. Όλοι μας ερχόμαστε σε δύσκολη θέση, αγανακτούμε, θυμώνουμε και απογοητευόμαστε ιδιαίτερα επειδή συνήθως τα δυο φαινόμενα αλληλοεμπλέκονται στην εκδήλωση τους κάνοντας το πρόβλημα ακόμα πιο πολύπλοκο.

Αποδεικνύεται ότι η γραφειοκρατία και η διαφθορά έχουν τις ρίζες τους στην ιστορία, έχουν τραφεί με το πέρασμα το χρόνων και έχουν μεταλλαχθεί, εισχωρώντας και διαβρώνοντας πολλούς τομείς της κοινωνικής και οικονομικής ζωής με αποτέλεσμα η αντιμετώπιση τους να αποτελεί αντικείμενο διαρκούς έρευνας παγκοσμίως. Η σημασία που έχει ο περιορισμός ή και εξάλειψη των φαινομένων είναι καθοριστική για την προαγωγή των κοινωνιών σε επίπεδο ηθικό και την ευημερία τους σε επίπεδο οικονομικό.

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

ΕΙΣΑΓΩΓΗ	1
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1: ΓΡΑΦΕΙΟΚΡΑΤΙΑ	
1.1 Ορισμός.....	2
1.2 Γραφειοκρατία κατά Weber.....	2
1.3. Γραφειοκρατία κατά Μαρξ.....	6
1.4 Νεοφιλελεύθερες απόψεις για τη γραφειοκρατία.....	7
1.5 Η γραφειοκρατία στην Ελλάδα.....	9
1.6 Αιτίες της γραφειοκρατίας.....	14
1.7 Συνέπειες της γραφειοκρατίας.....	17
1.8 Μέτρα καταπολέμησης της γραφειοκρατίας.....	26
1.9 Προτάσεις για μείωση γραφειοκρατίας.....	30
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2: ΔΙΑΦΘΟΡΑ	
2.1. Ορισμός.....	34
2.2. Μορφές διαφθοράς.....	34
2.3. Μέτρηση της διαφθοράς.....	36
2.4. Αιτίες της διαφθοράς.....	43
2.5. Συνέπειες της διαφθοράς.....	44
2.6. Η Διαφθορά στην Ευρώπη.....	48
2.7. Η Διαφθορά στην Ελλάδα.....	51
2.8. Δημόσιος τομέας και διαφθορά.....	56

2.9. Μέτρα και δράσεις που έχουν εφαρμοστεί.....	63
2.10. Προτάσεις καταπολέμησης της διαφθοράς	73
ΕΠΙΛΟΓΟΣ	80
Ελληνική Βιβλιογραφία	82
Ξενόγλωσση Βιβλιογραφία	83
Πηγές	84

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η διαφθορά και η γραφειοκρατία καταλύουν την εμπιστοσύνη ανάμεσα στο κράτος και τους πολίτες, καταλύουν κάθε έννοια ηθικής και νομιμότητας, ακυρώνοντας τους νόμους και οδηγούν σταδιακά στην απαξίωση του κράτους. Μέσα από αυτές τις διαδικασίες θρέφονται συμφέροντα που μάχονται κάθε προσπάθεια βελτίωσης και ανάπτυξης.

Σκοπός της εργασίας είναι να προσεγγίσει αυτές τις δύο έννοιες ως τροχοπέδη για την εύρυθμη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης και κατ' επέκταση της οικονομίας, της ανάπτυξης και της ανταγωνιστικότητας της χώρας και κατ' επέκταση της ομαλής λειτουργίας της κοινωνίας

Λαμβάνοντας υπόψη όλα τα παραπάνω:

Στο πρώτο κεφάλαιο οριοθετείται ο όρος της γραφειοκρατίας, παρατίθενται οι θεωρίες των Weber, Marx και νεοφιλελεύθερες απόψεις επιστημόνων και γίνεται περιγραφή του φαινομένου στη χώρα μας. Αναζητούνται τα αίτια και περιγράφονται οι συνέπειες. Στη συνέχεια γίνεται αναφορά στα μέτρα περιορισμού που εφαρμόζονται και παρατίθενται επιπλέον προτάσεις.

Στο δεύτερο κεφάλαιο οριοθετείται ο όρος της διαφθοράς, παρουσιάζονται οι μορφές εκδήλωσης του φαινομένου και οι τρόποι μέτρησής του παγκοσμίως. Αναζητούνται τα αίτια και περιγράφονται οι συνέπειες. Παρουσιάζεται η εκδήλωση του φαινομένου τόσο στον Ευρωπαϊκό όσο και στον Ελληνικό χώρο όπου και εξειδικεύεται η εκδήλωση του φαινομένου στο δημόσιο τομέα. Στη συνέχεια γίνεται αναφορά στα μέτρα περιορισμού που εφαρμόζονται και παρατίθενται επιπλέον προτάσεις.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1: ΓΡΑΦΕΙΟΚΡΑΤΙΑ

1.1 Ορισμός

Η γραφειοκρατία, προέρχεται από τη γαλλική λέξη γραφείο (bureau) – γραφειοκρατία (bureaucracy), είναι το φαινόμενο στο οποίο μια οργάνωση λειτουργεί με ιεραρχική διοίκηση και κάθε θέση έχει αυστηρά προσδιορισμένες αρμοδιότητες. Είναι ο κανόνας που δημιουργήθηκε σε ένα γραφείο και απεστάλη από αυτό στα εκτελεστικά όργανα. Στο γραφείο τηρούνται αρχεία των επικοινωνιών που αποστέλλονται και λαμβάνονται. Είναι ο αόρατος ανώτατος υπάλληλος της κυβέρνησης, ένα μέσο με το οποίο μια μοναρχία, αριστοκρατία, δημοκρατία, ή άλλη μορφή διακυβέρνησης, δημιουργεί και εφαρμόζει τους κανόνες. Μεταφορικά όμως είναι η καθυστέρηση διεκπεραίωσης υποθέσεων, η εμφάνιση περίπλοκων μπερδεμένων διαδικασιών για την έκδοση ενός δημοσίου - κρατικού εγγράφου, το σύστημα διεκπεραίωσης υποθέσεων, στο οποίο κυριαρχούν περιττές ενέργειες ή υπερβολική προσήλωση στους τύπους, επιβραδύνοντας την όλη διαδικασία.

1.2 Γραφειοκρατία κατά Weber

Η έννοια της κρατικής γραφειοκρατίας έχει χρησιμοποιηθεί με πολλούς τρόπους. Η έννοια της γραφειοκρατίας διατυπώθηκε για πρώτη φορά από τον Max Weber και αναφέρεται ως ένας ορθολογικά οργανωμένος γραφειοκρατικός μηχανισμός στη συνηθέστερη μορφή οργάνωσης «που χαρακτηρίζεται από συγκεντρωτισμό, ιεραρχία, εξουσία, πειθαρχία, κανόνες, καριέρα, καταμερισμό εργασίας, θητεία».

Η νομική-ορθολογική εξουσία προϋποθέτει την ανάπτυξη ενός σύνθετου διοικητικού συστήματος το οποίο ο Weber ονομάζει γραφειοκρατία.

Οι υποστηρικτές του γραφειοκρατικού τρόπου οργάνωσης τονίζουν ότι παρέχει σαφείς διαδικασίες επικοινωνίας, καθώς και σαφείς προδιαγραφές εξουσίας, αρμοδιότητας και ευθύνης, αποκλείοντας, ή τουλάχιστον μειώνοντας σε μεγάλο βαθμό, φαινόμενα ευνοιοκρατίας, διακρίσεων και εξουσιαστικών αυθαιρεσιών. Ο Weber όρισε τη γραφειοκρατία σαν ένα «ιδεατό τύπο» που χαρακτηρίζεται από:

- μια ιεραρχική δομή, η οποία εξασφαλίζει την επιτήρηση των κατώτερων αξιωμάτων και τον έλεγχο τους από τα ανώτερα κλιμάκια,
- την ισχύ τυπικών απρόσωπων κανόνων λειτουργίας, πράγμα που σημαίνει ότι η εξουσία των δημοσίων υπαλλήλων πηγάζει από το αξίωμα τους και όχι από κάποιου είδους προσωποπαγούς πολιτικής δύναμης,
- τον σαφή καταμερισμό αρμοδιοτήτων σύμφωνα με επαγγελματικά κριτήρια, όπως εκπαίδευση, εξειδίκευση, διοικητική ικανότητα,
- τον καθορισμό των ρόλων σύμφωνα με συγκεκριμένους γραπτούς κανόνες.

Κεντρικό χαρακτηριστικό της Βεμπεριανής θεωρίας είναι η ορθολογικότητα. Για τον Weber, η κρατική γραφειοκρατία αντικατοπτρίζει ένα αξιόπιστο τεχνικά άρτιο και αποτελεσματικό εργαλείο της κοινωνικής οργάνωσης. Η πολυπλοκότητα των κοινωνικών δραστηριοτήτων επιβάλλουν την ύπαρξη μιας κεντρικής διεύθυνσης και τον συντονισμό τους. Έτσι η γραφειοκρατία είναι τεχνικά ανώτερη από όλες τις άλλες μορφές οργάνωσης και αποτελεί λογική συνέπεια της ανάπτυξης και της εξέλιξης της καπιταλιστικής οικονομίας. Συγκεκριμένα ο δημόσιος γραφειοκρατικός μηχανισμός συνδέεται με τη δημιουργία των σύνθετων βιομηχανικών κοινωνιών και την αυξανόμενη πίεση για οικονομική ανάπτυξη αποτελεσματικότητα και εκδημοκρατισμό.

Ο Weber πίστευε ότι μέσα από τη διαδικασία του «εξορθολογισμού» και των γραφειοκρατικών μορφών οργάνωσής του, όλες οι βιομηχανικές κοινωνίες, τόσο οι καπιταλιστικές όσο και οι κομμουνιστικές, θα φτάσουν στο σημείο εκείνο που θα μοιάζουν μεταξύ τους. Η άποψη αυτή εκφράζεται από τη Θεωρία της Σύγκλισης (Convergence Thesis), την οποία ανέπτυξε ο Τζέιμς Μπέρνχαμ (James Burnham, 1905-1987), στο έργο του «Η Διοικητική Επανάσταση» («The Managerial Revolution», 1941).

Μετά τον Weber οι οπαδοί των ιδεών του εξακολούθησαν να εστιάζονται στις διοικητικές λειτουργίες της κρατικής γραφειοκρατίας και τη σημασία τους για το κοινωνικό και πολιτικό σύστημα. Παράλληλα όμως υπογράμμισαν και τη μη ορθολογική, αναποτελεσματική τους πλευρά. Συγκεκριμένα, σύμφωνα με την άποψή τους, οι δυσλειτουργίες του γραφειοκρατικού μηχανισμού οφείλονται:

- στους απρόσωπους κανόνες, την επακόλουθη τυπολατρία, την απραγμία και την αδιαφορία των δημοσίων υπαλλήλων για τα καθήκοντά τους, καθώς και το χάσμα μεταξύ αυτών και της κοινωνίας που δημιουργείται (R.Merton),
- στην ιεραρχική δομή του και στο φόβο για την πιθανή δυσμενή κρίση των ανωτέρων (Blau/Meyer), αλλά και στον ενδογραφειοκρατικό ανταγωνισμό (Crozier /Bendix/Baum)

Η γραφειοκρατία, με την σημερινή της μορφή, εμφανίζεται στην Ευρώπη από την εποχή ακόμη που αρχίζει να εδραιώνεται το απολυταρχικό κράτος. Γραφειοκρατικές ωστόσο οργάνώσεις σε τεράστια μεγέθη υπήρχαν και σε προηγούμενες εποχές, κάτω από διαφορετικές συνθήκες.

Ως ιστορικά παραδείγματα μεγάλων γραφειοκρατικών συστημάτων ο Weber αναφέρει: την Αίγυπτο της εποχής του Νέου Βασιλείου, την τελευταία περίοδο των Ρωμαϊκών Πριγκιπάτων και ιδιαίτερα κατά την περίοδο της

βασιλείας του Διοκλητιανού, όπως και κατά την περίοδο του Βυζαντίου που τη διαδέχτηκε, σε συνδυασμό με πάμπολλα φεουδαλικά και πατρογονικά στοιχεία πολιτικής και κοινωνικής κυριαρχίας, την Ρωμαιοκαθολική Εκκλησία, από το τέλος του δέκατου τρίτου αιώνα και μετά, την Κίνα από την εποχή του Shi Huang Ti ως τις μέρες μας.

Στην Αυστριακή Αυτοκρατορία από το 18ο αιώνα είχε κιάλας αναπτυχθεί μια ενήμερη, αποτελεσματική, συγκεντρωτική και σχετικά εκσυγχρονισμένη γραφειοκρατία, απαλλαγμένη από προλήψεις και ελάχιστα διαβρωμένη από την κεντρική εξουσία. Στη διάρκεια του επόμενου αιώνα έπαψε να διατηρεί όλα αυτά τα χαρίσματα. διατηρούσε πάντως ακόμα κάποια στοιχεία που την έκαναν πολύ πιο αποτελεσματική σε σύγκριση με τις γραφειοκρατίες άλλων χωρών.

Στην Γερμανία, την πατρίδα του Weber, τα πράγματα είχαν εξελιχθεί ευνοϊκότερα σε αυτόν τον τομέα. Η πολιτιστική αναγέννηση που συντελείται στη χώρα αυτή κατά το 19ο αιώνα και οι μεταρρυθμίσεις που εισάγονται στα πανεπιστήμια δημιούργησαν ένα πνεύμα αξιών και παιδείας που επηρέασε το προσωπικό στις δημόσιες υπηρεσίες. Αργότερα η τάξη των γραφειοκρατών θα ταυτιστεί σχεδόν με τα συμφέροντα της άρχουσας τάξης, σε σημείο που η διοίκηση να πάρει τη θέση της κυβέρνησης.

Γενικά πάντως, σε όλη τη διάρκεια του περασμένου αιώνα κυριάρχησε μια διοικητική μηχανή που θεωρούνταν από πολλούς ως πρότυπο τάξης, αποτελεσματικότητας και πειθαρχίας. Από την εποχή, λοιπόν, εκείνη αρχίζει να εισάγεται και να εξαπλώνεται η γραφειοκρατική οργάνωση σε όλες τις κοινωνικές σχέσεις. Επικρατούν σταδιακά σε όλους τους χώρους η λογική και οι κανόνες του γραφειοκρατισμού, εκτοπίζοντας προϋπάρχουσες αρχές, σχέσεις και θεσμούς.

Η εμφάνιση έτσι των γραφειοκρατικών δομών και η επικράτηση της γραφειοκρατικής λογικής, λειτουργούν ως παράγοντες θεσμικών αλλαγών και κοινωνικών μεταπτώσεων, που οδηγούν στην πρόοδο και την εξέλιξη, σύμφωνα με τον Weber.

1.3. Γραφειοκρατία κατά Μαρξ

Ο χώρος της Μαρξιστικής και Νεομαρξιστικής κριτικής και θεωρίας δέχεται την κρατική γραφειοκρατία ως ένα εργαλείο εξυπηρέτησης των συμφερόντων της κυρίαρχης κοινωνικής τάξης. Η θεωρία υποστηρίζει την ύπαρξη της δημόσιας διοίκησης σαν συνέπεια αλλά και σαν προϋπόθεση για τη δημιουργία και εδραίωση των καπιταλιστικών κοινωνικών και οικονομικών δομών.

Για τον Μαρξ, η γραφειοκρατία αποτελεί εργαλείο, ένα όργανο του κράτους με το οποίο η άρχουσα τάξη ασκεί επιρροή και εξουσία πάνω στις υπόλοιπες κοινωνικές ομάδες. Ο Μαρξ έβλεπε την γραφειοκρατία σαν ένα μηχανισμό, μέσω του οποίου η αστική τάξη διατηρεί και υπερασπίζεται το καπιταλιστικό σύστημα. Ωστόσο, δεν ταυτίζει την γραφειοκρατία με τον καπιταλισμό. Της αναγνωρίζει ένα βαθμό αυτονομίας, η οποία μάλιστα ενδέχεται να προκαλέσει συγκρούσεις με την κυρίαρχη τάξη, οι οποίες όμως δεν μπορεί να επεκταθούν σε μεγάλο βαθμό αφού η γραφειοκρατία δεν συνδέεται άμεσα με τον παραγωγικό τομέα της κοινωνίας οπότε δεν κατέχει και πρωταρχική θέση στον κοινωνικό ιστό.

Σε γενικές γραμμές η Μαρξιστική κριτική της κρατικής γραφειοκρατίας στρέφεται κατά των απόψεων του Βέμπερ και των οπαδών του, υποστηρίζοντας ότι αυτές επικεντρώνονται στα εξωτερικά (οργανωτικά και διοικητικά) μόνο χαρακτηριστικά του γραφειοκρατικού φαινομένου και όχι στο “περιεχόμενο” των γραφειοκρατικών λειτουργιών, δηλαδή στις ιδιότητες εκείνες του δημοσίου

τομέα που δεν μπορεί κανείς να τις παρατηρήσει εμπειρικά, αφού συνδέονται άμεσα με την ιδεολογία των φορέων τους. Έτσι λοιπόν η δημόσια διοίκηση έχει για τους Μαρξιστές δύο κύρια χαρακτηριστικά:

- σαφή ταξικό χαρακτήρα και
- αποτελεί ένα είδος αυτάρκους συντεχνίας, που έχει την τάση να αυτονομείται από την υπόλοιπη κοινωνία

Σε αντίθεση με τον Βέμπερ και τους συνεχιστές του, η Μαρξιστική και Νεομαρξιστική κριτική υποστηρίζει ότι η γραφειοκρατία όχι μόνο δεν διευκολύνει την κοινωνική, οικονομική και πολιτική ζωή, αλλά κρατά το κράτος σε καθεστώς αιχμαλωσίας. Διαιωνίζοντας ένα καθολικό κλίμα μυστικότητας γύρω από τις δομές και τις λειτουργίες της, η κρατική γραφειοκρατία χαρακτηρίζεται από ιδιοτέλεια και δυσλειτουργία.

Την άποψη αυτή επεξεργάστηκαν και εμπλούτισαν Νεομαρξιστές σαν τον Ραλφ Μίλιμπαντ (1969), που τονίζει ιδιαίτερα την ικανότητα των παλαιότερων δημοσίων υπαλλήλων στο να λειτουργούν σαν μια συντηρητική ομάδα, η οποία φιλτράρει ή και μπλοκάρει ριζοσπαστικές πρωτοβουλίες σοσιαλιστών υπουργών και κυβερνήσεων.

1.4 Νεοφιλελεύθερες απόψεις για τη γραφειοκρατία

Μια άλλη θεωρία, που αναπτύχθηκε κυρίως από τη νεοφιλελεύθερη Σχολή της Βιρτζίνια των ΗΠΑ αναφέρει την κρατική γραφειοκρατία ως ένα μέσο διόγκωσης της εκάστοτε κυβέρνησης. Ο William Niskanen, στο βιβλίο του «Γραφειοκρατία και Αντιπροσωπευτική Διακυβέρνηση» (Bureaucracy and Representative Government, 1971), παρουσιάζει τη δημόσια διοίκηση σαν ένα δυναμικό χώρο που προσφέρει στα ανώτερα στελέχη της εργασιακή σιγουριά, δυνατότητες για επαγγελματική άνοδο, καλούς μισθούς και πολιτική δύναμη.

Η ικανότητα των διορισμένων δημοσίων υπαλλήλων να επηρεάζουν σημαντικά τη διαδικασία λήψης και εφαρμογής των πολιτικών αποφάσεων, εξηγεί με τον καλύτερο τρόπο γιατί έχει διογκωθεί σε τέτοια έκταση ο κρατικός μηχανισμός. Έτσι η δημόσια διοίκηση του κοινωνικού κράτους υποθάλλει διαφθορά, και από όργανο εξυπηρέτησης των συλλογικών συμφερόντων έχει μετατραπεί σε δυσλειτουργικό μηχανισμό ικανοποίησης ιδιοτελών σκοπών.

Πολλοί αναλυτές υποστηρίζουν ότι πλέον η γραφειοκρατία, που ο Max Weber θεωρούσε ως τον πιο αποτελεσματικό μηχανισμό για την εφαρμογή των δημόσιων πολιτικών, δεν είναι πια αποτελεσματικός, λειτουργικός τρόπος διαχείρισης των κοινών και είναι επιπλέον υπερβολικά δύσκαμπτος για να εφαρμοστεί υπό συνεχώς μεταβαλλόμενες συνθήκες.

Τα νέα δεδομένα της παγκοσμιοποίησης με την ελεύθερη κίνηση του κεφαλαίου, την ελεύθερη μετακίνηση των πληθυσμών και την ύπαρξη των πολυεθνικών εταιριών, που αμφισβητούν γεωγραφικά όρια και κρατικές κυριαρχίες, απαιτεί την ύπαρξη μηχανισμών που θα είναι σε θέση να αντεπεξέλθουν σε νέες συνθήκες διαχείρισης της εξουσίας και να παρουσιάζουν ευελιξία απέναντι στις νέες προκλήσεις.

Η κριτική έγκειται στο γεγονός ότι η δημόσια διοίκηση έχει γραφειοκρατικοποιηθεί, που σημαίνει ότι είναι δυσκίνητη, απρόσωπη και ηθικά κενή με αποτέλεσμα να καταλήγει αναποτελεσματική. Η αναζήτηση για αποτελεσματική δημόσια διοίκηση, οδηγεί στην επιχειρησιακή διακυβέρνηση που στηρίζεται στον ιδιωτικό χώρο. Τα χαρακτηριστικά της επιχειρησιακής διακυβέρνησης, είναι η αποκέντρωση της εξουσίας, οι κανόνες της αγοράς και η εστίαση περισσότερο στα αποτελέσματα και στις ανάγκες του πολίτη, τον οποίο αντιλαμβανόμαστε τώρα ως «πολίτη-πελάτη».

Όπως υποστηρίζει και ο Paul Du Gay για να προωθήσουμε την δημοκρατική διακυβέρνηση δεν πρέπει να καταργήσουμε την γραφειοκρατία,

αλλά να της δώσουμε άλλο περιεχόμενο και να αντιμετωπίσουμε το παράδοξο των συνεπειών της. Αν στη νέα επιχειρησιακή διακυβέρνηση τηρούνται οι κανόνες και η ισονομία, δεν διαφοροποιούμαστε από τα χαρακτηριστικά του γραφειοκρατικού μηχανισμού. Σε περίπτωση που δεν υπάρχει δημοκρατικός έλεγχος, επιστρέφουμε σε μια εποχή όπου δεν εκπροσωπείται το δημόσιο συμφέρον.

1.5 Η γραφειοκρατία στην Ελλάδα

Όπως αναφέρθηκε η γραφειοκρατία υπήρξε ένας αποτελεσματικός μηχανισμός. Στα πλεονεκτήματα του γραφειοκρατικού μοντέλου θα μπορούσαμε να εντάξουμε την ορθολογική κατανομή του έργου, το σύστημα κανόνων και προτύπων λειτουργίας και την αξιοκρατική επιλογή του ανθρώπινου δυναμικού, που συμβάλουν θετικά στην αποτελεσματικότητα του δημοσίου.¹

Με τον όρο δημόσια διοίκηση χαρακτηρίζεται το σύνολο μέσων και ενεργειών που αποσκοπούν στην επίτευξη συγκεκριμένου αποτελέσματος για την ικανοποίηση των πολιτών ενός κράτους². Η κρατική γραφειοκρατία είναι επιφορτισμένη με την καθημερινή δράση του κράτους. Αυτή εκδηλώνεται κυρίως με την έκδοση πράξεων και την εκτέλεση υλικών ενεργειών, επί τη βάση κανόνων δικαίου. Η γραφειοκρατία αποτελεί το εκτελεστικό όργανο των αποφάσεων της εκάστοτε κρατικής εξουσίας και το διαμεσολαβητή ανάμεσα στην εξουσία και τους πολίτες. Ο ρόλος της εξειδικεύεται στη συγκεκριμενοποίηση και υλοποίηση των στόχων που θέτει η εκάστοτε πολιτική ηγεσία με τις αποφάσεις της.

¹ Τερλεζής Πανταζής, 1996

² Adam Kuper & Jessica Kuper. *The Social Science Encyclopaedia*. Routledge 2003

Υπό την ευρεία έννοια η κρατική γραφειοκρατία περιλαμβάνει δύο επιμέρους έννοιες, αυτή της κυβέρνησης και «υπό στενή έννοια» αυτή της Διοίκησης. Σημειώνεται ότι υπό τη στενή έννοια, η Κυβέρνηση διαφέρει της Διοίκησης στο ότι ενεργεί με νόμιμη πρωτοβουλία και είναι αυτή που χαράσσει τις κατευθυντήριες γραμμές. Αντίθετα, η Διοίκηση περιορίζεται στην εφαρμογή και υλοποίηση της κυβερνητικής θέλησης.³

Παρά την τυπική τους δέσμευση στις κατευθύνσεις που δίνονται από την εκτελεστική εξουσία και την – τουλάχιστον θεωρητικά – ουδετερότητα τους, οι γραφειοκράτες ασκούν πολύ μεγάλη επιρροή στην πολιτική διαδικασία. Οι βασικές λειτουργίες της δημόσιας διοίκησης είναι τέσσερις: α) Η διεξαγωγή της διοίκησης, β) ο συμβουλευτικός ρόλος προς την εκτελεστική εξουσία, γ) η έκφραση και διατύπωση συμφερόντων, δ) η διατήρηση της πολιτικής σταθερότητας. Έχοντας υπόψη τα παραπάνω, καθώς και το γεγονός ότι στην Ελλάδα η γραφειοκρατία είναι «καθεστωτικού» τύπου και προσομοιάζει με εκείνη των σοβιετικών οικονομιών και των απολυταρχικών καθεστώτων του περασμένου αιώνα, ας παρακολουθήσουμε την πορεία της ελληνικής γραφειοκρατίας.

Η οθωμανική κοινωνία από την οποία αναδύθηκε η ελληνική πολιτεία ήταν ένα καταπιεστικό τυραννικό καθεστώς. Η μοναδική επαφή της μουσουλμανικής εξουσίας με τους αρχόμενους ήταν κατά τη διάρκεια της συλλογής φόρων ή κατά τη συγκέντρωση υποτελών για καταναγκαστική απλήρωτη εργασία. Τα παραπάνω φαινόμενα ευνοούσαν τον ατομικισμό και τη διαφθορά. Οι διοικούμενοι δεν εμπιστεύονταν την εξουσία και επιζητούσαν την προστασία διαμέσου τοπικών «κεφαλών» και οπλαρχηγών.⁴

³ <https://el.wikipedia.org/>

⁴ Β. Ανδρονόπουλου & Μ. Μαθιουδάκη. *Νεοελληνική Διοικητική Ιστορία*. Διοικητική Μεταρρύθμιση 1988

Η πολιτική της «προστασίας» δεν αποδυναμώθηκε με την απελευθέρωση αλλά διατηρήθηκε. Η διοικητική μηχανή η οποία σχηματίστηκε στο νέο κράτος ήταν απόλυτα συγκεντρωτική, βασιζόμενη στην αυτούσια μεταφορά ξένων διοικητικών προτύπων. Λίγη προσοχή δόθηκε στη διαφορά κουλτούρας, οικονομικών και κοινωνικών διαφορών και ιστορικών εμπειριών. Επόμενο ήταν οι «εισαγόμενοι» γραφειοκρατικοί θεσμοί να μην έχουν την ίδια κοινωνική λειτουργία με αυτή που είχαν στις χώρες που αναπτύχθηκαν. Έτσι από την αρχή, η ελληνική δημόσια διοίκηση δεν μπόρεσε να εκφράσει δημιουργικά το χαρακτήρα της νεοελληνικής κοινωνίας. Παράλληλα, δημιουργήθηκε ένα συγκεντρωτικό σύστημα διοίκησης με απόλυτη κυριαρχία των κεντρικών οργάνων – Κυβέρνησης & Υπουργείων – πάνω σε όλα ανεξαιρέτως τα είδη νομικών προσώπων.

Η διοικητική μηχανή χαρακτηρίστηκε από συγκεντρωτισμό και η δημόσια διοίκηση έλαβε το χαρακτήρα καταλύματος ο οποίος ήταν υπερπλήρης από υπαλλήλους, οι οποίοι αδυνατούσαν να βρουν εργασία στον ασθενικό ιδιωτικό τομέα. Η εξασφάλιση της δημόσιας θέσης πραγματοποιούνταν πάντα διαμέσου πελατειακών σχέσεων. Η έλλειψη μονιμότητας, οι χαμηλές αμοιβές, η έλλειψη γοήτρου της θέσης κατέστησαν αποτρεπτικά στοιχεία της στελέχωσης του δημόσιου τομέα από τις ελίτ του τόπου. Οι δημόσιες θέσεις ήταν κατά κάποιον τρόπο ενέχυρα στους διάφορους που είχαν σκοπό την επανεκλογή των πολιτικών υποστηρικτών τους.

Χαρακτηριστικά, το 1870 οι δημόσιοι υπάλληλοι ξεπερνούσαν τις 10.000 χιλιάδες. Στα 1889 το ποσοστό των υπαλλήλων του ελληνικού δημόσιου τομέα ήταν το υψηλότερο στην Ευρώπη. Αντιστοιχούσαν 214 υπάλληλοι για κάθε 10.000 χιλιάδες κατοίκους. Στο Βέλγιο αναλογούσαν 200, 176 στη Γαλλία, 126 στη Γερμανία, 113 στις ΗΠΑ και μόλις 73 στη Μεγάλη Βρετανία. Αν συγκρίνουμε την οικονομική και αστική συγκέντρωση των παραπάνω

χωρών με την Ελλάδα οι αριθμοί είναι συντριπτικοί. Το αποτέλεσμα ήταν η υπερτροφία της διοικητικής μηχανής και η αλλοίωση της τυπικής κοινωνικής της λειτουργίας.⁵

Λίγες μόλις δεκαετίες μετά την ίδρυση της ελληνικής Πολιτείας, η ελληνική δημόσια διοίκηση χαρακτηρίζονταν ως πολυέξοδη, πολυάνθρωπη και αναποτελεσματική. Επόμενο ήταν από νωρίς να ξεκινήσουν προσπάθειες εκσυγχρονισμού της. Η πρώτη προσπάθεια πραγματοποιήθηκε στη δεκαετία του 1880. Οι κυβερνήσεις του Χαριλάου Τρικούπη προχώρησαν σε διοικητικές μεταρρυθμίσεις προσπαθώντας να θέσουν φραγμούς στην παράδοση των προσωποπαγών και πελατειακών κομμάτων που λειτουργούσαν ως διαμεσολαβητικοί μηχανισμοί για τη νομή του δημοσίου. Ταυτόχρονα επιδίωκαν την αποδέσμευση της δημόσιας διοίκησης και των λειτουργών της από κομματικές επεμβάσεις με τη θεσμοθέτηση κανόνων για την αντικειμενική λειτουργία της. Παρά τις προσπάθειες του Τρικούπη για ουδετεροποίηση και εκσυγχρονισμό, το αποτέλεσμα δεν ήταν θετικό.

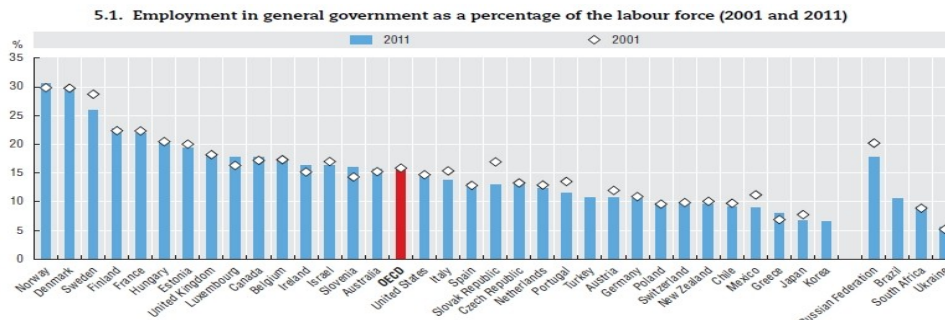
Ο Τρικούπης εφάρμοσε τις ίδιες πελατειακές πρακτικές και υιοθέτησε τις ίδιες νοοτροπιών προσπαθώντας να δημιουργήσει τη νέα εποχή. Ταυτόχρονα, τα όποια μέτρα επιβίωσαν, καταργήθηκαν από τους πολιτικούς του αντιπάλους όταν οι τελευταίοι ανέλαβαν την εξουσία μερικά χρόνια αργότερα. Κατά της δεκαετία 1910-20 εκσυγχρονιστικές προσπάθειες της κρατικής γραφειοκρατίας ανέλαβαν οι κυβερνήσεις των Φιλελευθέρων. Η σπουδαιότερη από αυτές ήταν η μονιμοποίηση των δημοσίων υπαλλήλων και των μελών του δικαστικού σώματος μέσα από τη συνταγματική κατοχύρωση. Επιπρόσθετα θετικά βήματα θεσμοθετήθηκαν και στο Σύνταγμα του 1925.

Κατά τη διάρκεια του μεσοπολέμου, χωρίς ποτέ να εκλείψουν οι πελατειακές σχέσεις, κατά γενική ομολογία η κρατική γραφειοκρατία έγινε

⁵ Κωνσταντίνος Τσουκαλάς, *Το Πρόβλημα της Πολιτικής Πελατείας στην Ελλάδα του 19ου Αιώνα*

περισσότερο αποδοτική, ενώ ο αριθμός των δημοσίων υπαλλήλων παρουσίασε μείωση.

Μεσολάβησαν αρκετές προσπάθειες μεταρρυθμίσεων και μετά από τις υποχρεώσεις που απορρέουν από τα μνημόνια για εξυγίανση της Ελληνικής οικονομίας φτάνουμε στις μέρες μας, όπου σύμφωνα με τα στοιχεία που παραθέτει ο ΟΟΣΑ (Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης) σε έκθεσή του⁶, η Ελλάδα έχει ένα από τα μικρότερα ποσοστά δημοσίων υπαλλήλων σε σχέση με όλες τις χώρες μέλη του Οργανισμού.



Sources: International Labour Organization (ILO), LABORSTA (database); OECD Labour Force Statistics (database). Data for Korea were provided by government officials.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932942241>

Συγκεκριμένα, μέχρι και το 2011 – δηλαδή χωρίς να προσμετρούνται οι απολύσεις και οι αποχωρήσεις των τελευταίων δύο ετών των μνημονίων – στη χώρα μας οι εργαζόμενοι που απασχολούνται στον δημόσιο τομέα, αντιστοιχούν στο 8% του συνολικού εργατικού δυναμικού. Τρίτη από το τέλος δηλαδή, ανάμεσα στις 34 χώρες του οργανισμού.

⁶ <http://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2013>

Πιο συγκεκριμένα, ο αριθμός των δημοσίων υπαλληλίων ποικίλει σημαντικά, ανάμεσα στις χώρες μέλη του οργανισμού, με τις Σκανδιναβικές χώρες να απασχολούν αναλογικά τους περισσότερους κρατικούς υπαλλήλους σε σχέση με όλες τις άλλες. Το 2011, η Νορβηγική και η Δανική Κυβέρνηση απασχολούσε περίπου το 30% του συνολικού εργατικού τους δυναμικού, ενώ η Κορέα, η Ιαπωνία το Μεξικό και η Ελλάδα απασχολούν λιγότερο από το 9%.

Για την περίοδο 2001 – 2011, στις χώρες του ΟΟΣΑ, ο μέσος όρος των δημοσίων υπαλλήλων σε σχέση με το σύνολο του εργατικού δυναμικού έμεινε στάσιμος σε ποσοστό 16%. Συνολικά την περίοδο αυτή, το ποσοστό μειώθηκε ονομαστικά, μόνο για την Σλοβακία, τη Σουηδία, το Μεξικό και την Πορτογαλία με πάνω από 2 ποσοστιαίες μονάδες.

1.6. Αιτίες της γραφειοκρατίας

Στην ελληνική περίπτωση, η γραφειοκρατία αποτελεί πραγματική τιμωρία για την ελληνική οικονομία, παράγοντας ταυτόχρονα και πρωτοφανή διαφθορά. Η γραφειοκρατική παθογένεια στο δημόσιο τομέα εμφανίζει χαρακτηριστικά όπως η τυπολατρία, η αδράνεια, η διοικητική αναρχία, η σπάταλη διαχείριση, η πολιτική και διοικητική διαφθορά. Ενώ στον ιδιωτικό τομέα τα χαρακτηριστικά της είναι οι γραφειοκρατικές αγκυλώσεις και ο διευθυντικός εφησυχασμός, οι ιδιωφελείς συναλλαγές και μεθοδεύσεις, η εταιρική διαφθορά.

Τα αίτια αυτής της παθογένειας είναι πολλά. Τα πιο σημαντικά που διαφαίνονται να γεννούν, να διατηρούν και να οξύνουν το φαινόμενο είναι η

εξυπηρέτηση συμφερόντων, η συντήρηση του πελατειακού κράτους, η εξασφάλιση μαύρου χρήματος για τους επιτήδειους, η έλλειψη πολιτικής βούλησης, η αναξιοκρατία και φυσικά η πολυνομία. Η γραφειοκρατία σε συνεργασία με το πολιτικό πελατειακό σύστημα χρησιμοποιεί ως όπλο της την πολυνομία, γιατί έτσι συντηρείται από το φαινόμενο, υφαρπάζει τα χρήματα των φορολογουμένων και αυξάνει τα οικονομικά οφέλη, τα προνόμια και τις εξουσίες της.

Σε ότι αφορά την πολυνομία αξίζει να αναφερθεί ότι από το 1974 μέχρι και σήμερα ψηφίστηκαν από τη βουλή 4077 νόμοι, δηλαδή 107 νόμοι το χρόνο ή ένας ανά 3,4 ημέρες. Το δευτερογενές δίκαιο (δηλαδή τα προεδρικά διατάγματα, οι υπουργικές αποφάσεις, κανονιστικές πράξεις των Ο.Τ.Α. κοκ.) ξεπερνά τις 115.000, μαζί με τους τυπικούς νόμους δηλαδή έχουμε περίπου 119.000 νόμους μέσα σε 38 χρόνια ή 3132 νόμους το χρόνο ή 8,6 νόμους ημερησίως. Το 28,5% περίπου των νόμων ρυθμίζουν γενικές και αφηρημένες σχέσεις ενώ το 71,5% περίπου ειδικές ή έκτακτες. Το 72% των τυπικών νόμων περιέχει άσχετες διατάξεις με το κύριο αντικείμενο του νόμου. Ένας από τους τελευταίους τυπικούς νόμους για παράδειγμα, περιέχει ως άσχετη ρύθμιση τη διάταξη για τη φορολογική ενημερότητα των ΠΑΕ.

Το 2012 εισήχθησαν προς συζήτηση στη Βουλή 60 νομοσχέδια με φορολογικές διατάξεις και χρειάστηκε να εκδοθούν 229 υπουργικές αποφάσεις και ερμηνευτικές εγκύκλιοι. Το πρώτο εξάμηνο του 2013 έχουν ψηφισθεί 20 νόμοι με φορολογικές διατάξεις και έχουν εκδοθεί 138 ερμηνευτικές εγκύκλιοι. Το αποτέλεσμα είναι οι νόμοι στην Ελλάδα δεν εφαρμόζονται, κατά κανόνα, από την ίδια τη Δημόσια Διοίκηση πριν να εκδοθεί σχετική ερμηνευτική εγκύκλιος. Άλλωστε είναι γνωστό ότι υπήρξαν περιπτώσεις όπου χρειάστηκαν δύο και τρεις ή και περισσότερες ερμηνευτικές εγκύκλιοι – αλλά επίσης περιπτώσεις όπου η ερμηνευτική εγκύκλιος περιείχε διατάξεις αντίθετες με το

κείμενο που είχε ψηφίσει η Βουλή. Η πολυνομία προκαλεί ένα δυσβάστακτο κόστος συναλλαγών, υψηλό λειτουργικό και διοικητικό κόστος, εμποδίζει τη λειτουργία της αγοράς και εξαιτίας της ρευστότητας και αβεβαιότητας του θεσμικού πλαισίου αποτρέπει τις επενδύσεις στη χώρα, όπως καταγράφουν όλες οι διεθνείς μελέτες με πιο πρόσφατη αυτή του WEF (World Economic Forum).

Αλλά και οι λειτουργοί του δημοσίου τομέα έχουν την ευθύνη τους. Το πρόβλημα με τους υπαλλήλους είναι ότι ενώ σε μεγάλο ποσοστό είναι εκπαιδευμένοι δεν είναι αρκετά ευέλικτοι και ενημερωμένοι για να παράγουν καινοτόμες και πρωτοποριακές λύσεις, στα ζητήματα που απασχολούν τους πολίτες. Πιο συγκεκριμένα, οι δημόσιοι υπάλληλοι είναι προσκολλημένοι στο εσωτερικό της υπηρεσίας τους και σπάνια λαμβάνουν υπόψη τους τις απαιτήσεις της αγοράς και των πολιτών.

Επίσης, η ιεραρχική και ορθολογιστική δομή των δημοσίων υπηρεσιών σε συνδυασμό με την γραμμική πρόοδο στην παραγωγή του τελικού «προϊόντος» αποτελεί ανασταλτικό παράγοντα για την προώθηση καινοτόμων απόψεων. Στο σημείο αυτό πρέπει να τονίσουμε ακόμη ότι οι δημόσιοι υπάλληλοι δεν αναλαμβάνουν το ρίσκο της καινοτομίας, καθώς δεν υπάρχει νομική κάλυψη και συλλογική ευθύνη σε περίπτωση που η διεκπεραίωση κάποιου καθήκοντος οδηγήσει σε μη επιθυμητό αποτέλεσμα.

Αντιθέτως υπάρχει τόσο έντονη η απειλή της πειθαρχικής δίωξης με τη μη εφαρμογή της τυπικής διαδικασίας, εν όψη και της γενικής αντίληψης για την ευθύνη των δημοσίων υπαλλήλων για όλα τα δεινά της οικονομικής θέσης της χώρας. Εξίσου σημαντικό είναι να αναφερθούμε και στη δήλωση κάποιων δημοσίων υπαλλήλων σε πρόσφατο ερωτηματολόγιο, από όπου διαφαίνεται ο βαθμός αποξένωσης τους από την εργασία τους. Πιο αναλυτικά, κάποιοι δημόσιοι υπάλληλοι δήλωσαν ότι η διεκπεραίωση των αρμοδιοτήτων τους

επαφίεται αποκλειστικά στην προσωπική τους βούληση. Η αδιαφορία αυτή και η αποξένωση οφείλεται και στην οικονομική απαξίωση τους, μετά τις οικονομικές πολιτικές των μνημονίων, και στη μη ύπαρξη κανενός κινήτρου.

1.7. Συνέπειες της γραφειοκρατίας

Οι συνέπειες της γραφειοκρατίας είναι ότι δημιουργεί δυσκολίες στους πολίτες-χρήστες στην πρόσβαση στις υπηρεσίες του κράτους, αυξάνοντας το χρόνο και την δαπάνη που απαιτείται για την εξυπηρέτησή τους. Οδηγεί συχνά σε διαδικασίες και πρακτικές οι οποίες έρχονται σε αντίθεση με τη σύγχρονη απαίτηση για διαφάνεια, λογοδοσία και ανοικτή διοίκηση.

Ευνοεί την κακοδιοίκηση η οποία, όπως είναι γνωστό, οδηγεί αρκετές φορές και στη διαφθορά ή ευνοεί την ανάπτυξή της. Προκαλεί δυσκολίες και καθυστερήσεις στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων και επίλυσης προβλημάτων. Οδηγεί σε σπάταλη διαχείριση των διαθέσιμων πόρων και αύξηση του κόστους λειτουργίας των κρατικών υπηρεσιών. Εμποδίζει την γενικότερη ανάπτυξη της χώρας καθώς δημιουργεί ανασφάλεια δικαίου και καθιστά δυσχερείς τις επενδύσεις σύμφωνα με τις Εκθέσεις Διεθνών Οργανισμών για τη χώρα μας.

Στα προβλήματα παραγωγικότητας και ελέγχου των δημοσίων υπηρεσιών, θα πρέπει να συνυπολογιστεί, ιδίως, και το αυξημένο διοικητικό κόστος που γεννάται, καθώς και οι ανάγκες χρηματοδότησης ενός πολύπλοκου μηχανισμού υποστήριξης και ελέγχου, χωρίς προστιθέμενη αξία στην ποιότητα των υπηρεσιών. Δεν φαίνεται να υπάρχει συνείδηση στην Ελλάδα του πόσο στοιχίζει η γραφειοκρατία, όλοι νομίζουν πως όλα τα περιττά χαρτιά, οι πιστοποιήσεις του αυτονόητου, οι επικυρώσεις των επικυρώσεων, οι άδειες για τα πάντα και τα ατελείωτα τρεχάματα είναι δωρεάν. Το κόστος είναι και άμεσο και έμμεσο και πλήττει και το κράτος και τον φορολογούμενο και τον συναλλασσόμενο.

Πανάκριβα λοιπόν στοιχίζει η γραφειοκρατία στη χώρα μας, η ακριβότερη στην Ευρώπη των «25», με την Ουγγαρία να ακολουθεί κατά πόδας. Σύμφωνα με την τελευταία μελέτη της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, η γραφειοκρατία στην Ελλάδα κοστίζει σχεδόν 7% του ΑΕΠ ετησίως. Είναι ένα ποσό της τάξης των 15 δισ. ευρώ, το οποίο θα μπορούσε να εξοικονομηθεί από τα ταμεία της χώρας και να διοχετευθεί στη βελτίωση της ανταγωνιστικότητας των ελληνικών προϊόντων και υπηρεσιών. Στη νέα Ευρώπη των «25», όπου η εξοικονόμηση της γραφειοκρατίας θα σήμαινε αντίστοιχα μείωση του κόστους παροχής υπηρεσιών και παραγωγής αγαθών και κατ' επέκταση μείωση της τιμής των παραγομένων αγαθών, κάθε μονάδα είναι υπολογίσιμη και κρίνεται η βελτίωση της ανταγωνιστικότητας.

Όταν η Ευρωπαϊκή Επιτροπή προτείνει στην Ελλάδα μείωση της γραφειοκρατίας κατά 25%, αυτό ουσιαστικά θα σήμαινε εξοικονόμηση ενός ποσού που αντιστοιχεί στο 2,4% του ΑΕΠ. Και φυσικά επειδή οι Ευρωπαίοι μελετούν σε βάθος χρόνου τα στοιχεία, για την Ελλάδα δίνουν τα αντίστοιχα ποσοστά στο 2,4% για το 2025. Αντίστοιχα -σύμφωνα με την ίδια μελέτη- τα μεγέθη της γραφειοκρατίας που αναλογούν σε ποσοστό του ΑΕΠ σε άλλες ευρωπαϊκές χώρες απέχουν πολύ της Ελλάδας, όπως για παράδειγμα: Δανία (1,9%), Μ. Βρετανία (1,5%), Φινλανδία (1,5%), Γαλλία (3,7%), Ισπανία (4,6%), Ιταλία (4,6%), ενώ νεοεισερχόμενες χώρες όπως Πολωνία (5,0%) και Τσεχία (3,3%) βρίσκονται σαφώς σε πλεονεκτική θέση έναντι της Ελλάδος.

Υψηλό λειτουργικό κόστος με γραφειοκρατικές συνέπειες προκύπτει και από τη διεύρυνση της Κυβέρνησης και της Δημόσιας Διοίκησης. Η Κυβέρνηση, όπως είναι γνωστό, απαρτίζεται από τον Πρωθυπουργό, ενδεχομένως Αντιπρόεδρο της Κυβέρνησης και 19 Υπουργεία με αντίστοιχους Γενικούς και Ειδικούς Γραμματείς. Οι Γενικοί και Ειδικοί Γραμματείς ήταν 20 το 1974 και τώρα έγιναν περίπου 91, με κόστος μεγαλύτερο των δύο

εκατομμυρίων ευρώ κατά Γραμματεία και κατ' έτος. Επιπλέον τα 19 Υπουργεία με τους 91 Γραμματείς έχουν 149 Γενικούς Διευθυντές, όλοι δε με δικαίωμα γνώμης, παρέμβασης, αντίρρησης, αλλά υπάρχουν και 1200 Σύμβουλοι.

Η γραφειοκρατία η οποία είναι διάχυτη στους περισσότερους ανωτέρω τομείς της Δημόσιας Διοίκησης έχει βαρύτερες επιπτώσεις στην οικονομική ανάπτυξη της χώρας και προκαλεί ταλαιπωρία στους πολίτες, που δυστυχώς, είναι και ο τελικός αποδέκτης των συνεπειών της.

Η έκθεση Global Competitiveness Report 2013-2014, του World Economic Forum, δείχνει την Ελλάδα να κατέχει ιδιαίτερα χαμηλή θέση στην παγκόσμια ανταγωνιστικότητα για άλλη μια φορά, καθώς καταλαμβάνει την 91η θέση ανάμεσα σε 148 χώρες, με συνολική βαθμολογία 3,93 με άριστα το 7. Μία θέση παρακάτω βρίσκεται το Τρινιντάντ και Τομπάκο και ακολουθεί η Ζάμπια. Από άποψη επιδόσεων, έχουμε μακράν τη χειρότερη σε όλη την ΕΕ με το νεότερο μέλος, την Κροατία να είναι προτελευταίο, στην 75η θέση και την Κύπρο και τη Βουλγαρία στην 58η και 57η θέση αντίστοιχα.⁷

GCI 2013-2014				
Country/Economy	Rank (out of 148)	Score (1-7)	Rank among 2012-2013 economies*	GCI 2012-2013
Bosnia and Herzegovina	87	4.02	85	88
Cambodia	88	4.01	86	85
Moldova	89	3.94	87	87
Namibia	90	3.93	88	92
Greece	91	3.93	89	96
Trinidad and Tobago	92	3.91	90	84
Zambia	93	3.86	91	102
Jamaica	94	3.86	92	97
Albania	95	3.85	93	89

⁷ Παγκόσμιο Οικονομικό Φόρουμ: newmoney.gr

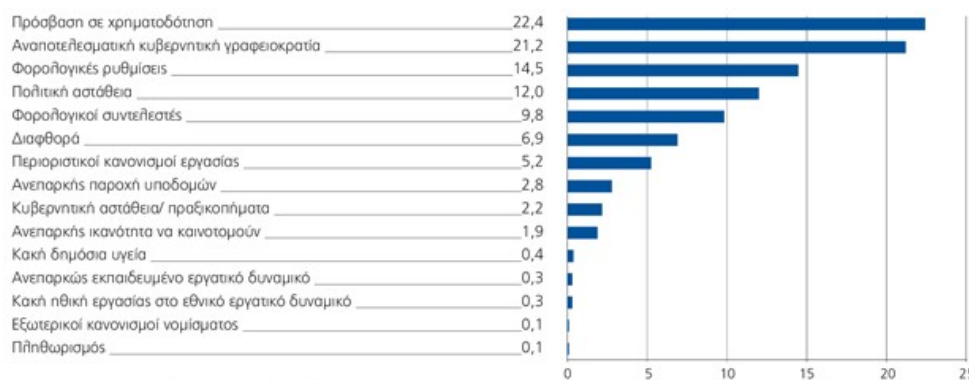
Η έκθεση, διαπιστώνει ορισμένες μικρές βελτιώσεις για την Ελλάδα, από 96η θέση που καταλάμβανε την προηγούμενη χρονιά, και ειδικότερα σε ότι αφορά τον τομέα της υγείας και της βασικής εκπαίδευσης, όπου καταλαμβάνει την 35η θέση, στις υποδομές όπου βρίσκεται στην 38η θέση, στην τεχνολογική ετοιμότητα όπου βρίσκεται στην 39η θέση, στην ανώτερη εκπαίδευση όπου η χώρα καταλαμβάνει την 41η θέση και στο μέγεθος της αγοράς, όπου βρίσκεται στην 47η θέση.

Ωστόσο τα αρνητικά σημεία στην ανταγωνιστικότητα της Ελλάδας βρίσκονται στον «πάτο», καθώς το Παγκόσμιο Οικονομικό Φόρουμ κατέταξε την Ελλάδα 87η σε θέματα καινοτομίας, 103η σε θέματα δημοσίων φορέων, 108η στην αποδοτικότητα αγοράς αγαθών, 127η στην αποδοτικότητα της αγοράς εργασίας, 137η στην ανάπτυξη της χρηματοπιστωτικής αγοράς, και προτελευταία όσον αφορά το μακροοικονομικό περιβάλλον στην 147η θέση και παραμένει η χώρα της Ε.Ε. με την χαμηλότερη ανταγωνιστικότητα.⁸

Οι πιο προβληματικοί παράγοντες για την επιχειρηματική δραστηριότητα στην Ελλάδα, όπως παρουσιάζονται μέσα από την έκθεση του WEF, είναι πρώτα η πρόσβαση στη χρηματοδότηση, και αμέσως μετά η ανεπαρκής κυβερνητική γραφειοκρατία, το φορολογικό πλαίσιο, η αστάθεια των πολιτικών, η διαφθορά. Τα στοιχεία αυτά δείχνουν τη μικρή βελτίωση σε σχέση με τη γραφειοκρατία, αφού την προηγούμενη χρονιά ήταν ο πρώτος παράγοντας αναστολής της επιχειρηματικότητας.

⁸ <http://www.sepe.gr/>

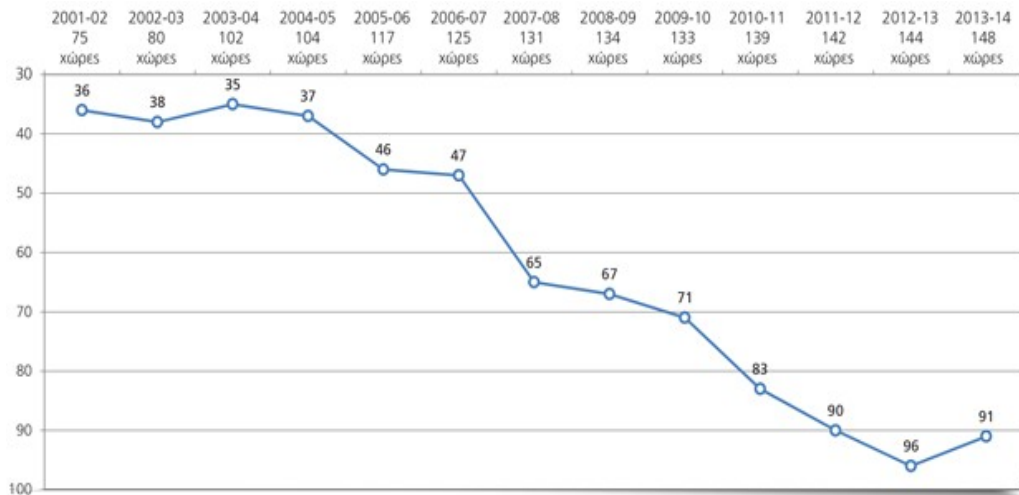
Οι πιο Προβληματικοί Παράγοντες για την Επιχειρηματική Δραστηριότητα στην Ελλάδα,



Πηγή: The Global Competitiveness Report 2013 - 2014, επεξεργασία ΣΕΠΕ, 10/2013 © 2013 World Economic Forum

Οι αναλύσεις του World Economic Forum επίσης αναφέρουν σε ότι αφορά την κατηγορία «Επίπτωση της φορολογίας στα κίνητρα για την εργασία» η χώρα μας κατατάσσεται 137η, στην «Ευελιξία καθορισμού των αμοιβών» κατατάσσεται 132η, στην κατηγορία «Αμοιβές και παραγωγικότητα» καταλαμβάνει την 129η θέση, ενώ ως προς την «Ικανότητα της χώρας να προσελκύει ταλέντα» η Ελλάδα κατατάσσεται 127η.⁹

⁹ <http://www.sepe.gr/>



Η Κατάταξη της Ελλάδας σύμφωνα με το Δείκτη Παγκόσμιας Ανταγωνιστικότητας 2001 - 2014, Πηγή: The Global Competitiveness Report 2013 - 2014, επεξεργασία ΣΕΠΕ, 10/2013 © 2013 World Economic Forum.

Η απάντηση για τους λόγους της αδυναμίας της Ελλάδας να εμφανίσει υψηλό δείκτη ανταγωνιστικότητας, από το 2001 μέχρι σήμερα, δεν μπορεί να περιοριστεί μόνο στη διαπίστωση των συνθηκών της κρίσης, που βιώνουμε. Αντίθετα, οι διαπιστώσεις και οι προτάσεις μπορούν να βασιστούν σε μια συστηματική και προσεκτική μελέτη των αναλυτικών βαθμολογιών που απέσπασε η χώρα στους 12 πυλώνες, που συστήνουν και το Δείκτη Παγκόσμιας Ανταγωνιστικότητας. Σε αυτές τις βαθμολογίες βρίσκονται οι απαντήσεις και οι λύσεις βελτίωσης

Οι οικονομικοί αναλυτές είναι κατηγορηματικοί. Χωρίς ανταγωνιστικότητα δεν υπάρχει οικονομική ευημερία και ανάπτυξη. Επιχειρηματικό Περιβάλλον, Ψηφιακή Ατζέντα, Καινοτομία, Εκπαίδευση και Κατάρτιση, Αγορά Εργασίας και Απασχόληση, Κοινωνική Ένταξη και Περιβαλλοντική Αειφορία είναι οι επτά πυλώνες που καθορίζουν το Δείκτη

Ανταγωνιστικότητας μιας οικονομίας. Σε αυτούς τους επιμέρους τομείς η Ελλάδα παρουσιάζει πολύ χαμηλές επιδόσεις. Το World Economic Forum καταλήγει, πάντως, πως με τις κατάλληλες αναπτυξιακές μεταρρυθμίσεις η Ελλάδα μπορεί να βελτιώσει την ανταγωνιστικότητά της τα επόμενα χρόνια.

Σύμφωνα με ειδική έκθεση του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου (Αρ.2/2012) η χώρα μας έχει αποτύχει να απορροφήσει, από τα διαρθρωτικά ταμεία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, χρηματοδότηση για τις μικρομεσαίες επιχειρήσεις (ΜΜΕ) και αναφέρει: «Στην Ελλάδα, η συμφωνία του ταμείου χαρτοφυλακίου υπεγράφη τον Ιούνιο του 2007, πολύ πριν εκδηλωθεί η κρίση του δημόσιου χρέους του συγκεκριμένου κράτους μέλους. Στις 30 Ιουνίου 2011, μόλις το 0,21% των 250 εκατομμυρίων ευρώ του ταμείου χαρτοφυλακίου είχε όντως καταβληθεί στις ΜΜΕ. Οι ελληνικές ΜΜΕ άρχισαν να λαμβάνουν υποστήριξη από το ΕΣΠΑ μόλις από τον Απρίλιο του 2011 και εξής. Δεδομένου ότι η Ελληνική Δημοκρατία και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Επενδύσεων (ΕΤΕ) υπέγραψαν τη συμφωνία του ταμείου χαρτοφυλακίου νωρίς, οι προσκλήσεις υποβολής προσφορών θα μπορούσαν να είχαν δημοσιευθεί απευθείας από τον διαχειριστή του ταμείου χαρτοφυλακίου, εάν το κράτος μέλος δεν είχε καθυστερήσει τις ρυθμίσεις διακυβέρνησης του ταμείου χαρτοφυλακίου, ιδίως με το να τις εξαρτήσει από διορισμούς στις εμπλεκόμενες διαχειριστικές αρχές και στο συμβούλιο επενδύσεων του ταμείου». Ακόμη, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή αναφέρει σε έκθεσή της πως «οι ελληνικές αρχές εξακολουθούν να μην έχουν θέσει σε ισχύ ορισμένες τροποποιήσεις της νομοθεσίας της ΕΕ, οι οποίες θα επιτρέψουν τη συγχρηματοδότηση των κεφαλαίων κίνησης για ΜΜΕ».

Σύμφωνα με τον ΟΟΣΑ η είσοδος νέων επιχειρήσεων στην αγορά μπορεί να ενισχύσει τον ανταγωνισμό σε επίπεδο τιμών, να τονώσει την καινοτομία και να αποφέρει κέρδη όσον αφορά στην αποδοτικότητα της

αγοράς, οδηγώντας σε μεγαλύτερη ποικιλία των προσφερόμενων αγαθών και υπηρεσιών, καθώς και σε βελτιωμένη ποιότητα προϊόντων.

Οι χρονοβόρες και δαπανηρές γραφειοκρατικές διαδικασίες που απαιτούνται για την έναρξη νέων επιχειρήσεων μπορούν να επιβραδύνουν ή να αποτρέψουν την είσοδο στην αγορά. Ο λαβύρινθος της σύστασης μίας ιδιωτικής επιχείρησης στην Ελλάδα, κριτήριο καθοριστικής σημασίας για την προσέλκυση επενδύσεων και την τόνωση της ανταγωνιστικότητας της οικονομίας, αποτελεί κλασική περίπτωση του διοικητικού ανορθολογισμού ως προς την κατανομή αρμοδιοτήτων. Μοναχά για τη σύσταση μίας ΕΠΕ εμπλέκονται πάνω από 10 δημόσιοι φορείς της κεντρικής, περιφερειακής και τοπικής διοίκησης, ενώ ο υποψήφιος επιχειρηματίας ανάλογα με το είδος της επιχείρησης που θέλει να συστήσει θα πρέπει να συμμορφωθεί με νομικές υποχρεώσεις 115 διαφορετικών ρυθμιστικών κειμένων.

Οι άμεσες ξένες επενδύσεις στην Ελλάδα είναι εξαιρετικά περιορισμένες. Μεταξύ του 2003 και του 2008 αντιπροσώπευαν μόνο το 1% του ΑΕΠ. Ο μέσος όρος στις 30 χώρες του ΟΟΣΑ ήταν 4,1%, και η Ελλάδα κατατάσσεται στην τέταρτη θέση από το τέλος. Στην εξαιρετικά αρνητική κατάσταση που επικρατεί στην προσέλκυση επενδύσεων, προστίθεται ένα επιπλέον αγκάθι στην ανταγωνιστικότητα της Ελληνικής οικονομίας που αφορά τις εξαγωγές προϊόντων των Ελληνικών επιχειρήσεων. Οι εξαγωγές αγαθών ανέρχονται σε € 15 δις, καταγράφοντας την τελευταία εικοσαετία σταδιακή αύξηση σε τρέχουσες τιμές. Η αύξηση εξαρτάται, κυρίως, από την αύξηση της παγκόσμιας οικονομίας, παρά από τη βελτίωση της ανταγωνιστικότητας της Ελληνικής οικονομίας και επιχειρήσεων.

Η εξαγωγική επίδοση της Ελλάδας παραμένει διαχρονικά χαμηλή σε σχέση με άλλες Ευρωπαϊκές χώρες. Ο δείκτης εξαγωγές αγαθών ως ποσοστό του ΑΕΠ διαμορφώνεται σε 6,5%, με μεγάλη απόσταση από τον Ευρωπαϊκό

μέσο όρο (26-27%). Διαχρονικά η εξαγωγική επίδοση μειώνεται με μέσο ρυθμό -0,28%. Οι εξαγωγές της χώρας μας προορίζονται κυρίως στην ΕΕ. Το μερίδιο εξαγωγών προς την ΕΕ υπολογίζεται περίπου στα 2/3 των συνολικών ελληνικών εξαγωγών έναντι 1/3 των εξαγωγών προς τρίτες χώρες, πολλές από τις οποίες είναι επίσης Ευρωπαϊκές.

Για τις Ελληνικές εξαγωγές εμπλέκονται πέντε (5) συναρμόδια υπουργεία. Εν μέσω αυτής της στρεβλής πραγματικότητας, που θέτει το υπάρχον πλαίσιο λειτουργίας, τα ελληνικά προϊόντα που φεύγουν προς εξαγωγή είναι ακριβότερα τουλάχιστον κατά 10% (αυτό αφορά τα αγροτικά προϊόντα) σε σχέση με ανταγωνιστικών χωρών, ενώ δεν είναι λίγες οι φορές όπου ελληνικές επιχειρήσεις προσπαθούν να εξαγάγουν σε αγορές χωρίς να υφίσταται συγκεκριμένο business plan και χωρίς προηγουμένως να έχει υπάρξει χαρτογράφηση των αναγκών των αγορών-στόχων¹⁰. Οι διαπιστώσεις της ΕΕ αναφορικά με τον χρόνο που απαιτείται για την εξαγωγή ενός προϊόντος από την χώρα αποτελούν κόλαφο για την Ελλάδα. Σύμφωνα με τον κ. Όλι Ρεν ο χρόνος αυτός είναι για την Ελλάδα διπλάσιος λόγω της διπλάσιας γραφειοκρατίας στην Ελλάδα σε σύγκριση με την Ε.Ε.. Συγκεκριμένα, ο Φιλανδός Επίτροπος σημειώνει πως χρειάζονται κατά μέσο όρο είκοσι (20) ημέρες για την εξαγωγή προϊόντων από την Ελλάδα, σε σύγκριση με δέκα (10) ημέρες κατά μέσο όρο σε άλλα κράτη μέλη της ΕΕ. Ακόμα, το νομοθετικό πλαίσιο στην Ελλάδα είναι αρκετά πολύπλοκο, πράγμα που επηρεάζει όλες τις πτυχές της ελληνικής διοίκησης και της οικονομίας.

«Συν τω χρόνω έχουν συσσωρευτεί πολλοί νόμοι, κανονισμοί και τυπικές διαδικασίες που έχουν διαμορφώσει τη σημερινή λειτουργία της δημόσιας διοίκησης της χώρας και τον τρόπο άσκησης επιχειρηματικών

¹⁰ <http://www.euro2day.gr/news/economy/124/articles/692577/Article.aspx>

δραστηριοτήτων», σημειώνει χαρακτηριστικά ο Αντιπρόεδρος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.

1.8. Μέτρα καταπολέμησης της γραφειοκρατίας

Πάγιος στόχος όλων των κυβερνήσεων την τελευταία εικοσαετία είναι η καταπολέμηση της γραφειοκρατίας - έστω και αν η πολιτική τους απεδείχθη ατελέσφορη- στη βάση της κοινής παραδοχής ότι η γραφειοκρατία είναι τροχοπέδη στην ανάπτυξη της χώρας.

Από το 1986, με το Ν. 1599/86 «σχέσεις κράτους – πολίτη καθιέρωση νέου τύπου δελτίου ταυτότητας και άλλες διατάξεις», επιχειρήθηκε η μαζική κατάργηση περιττών δικαιολογητικών, όπως τα πιστοποιητικά γέννησης. Τα όποια ωφελήματα όμως ακυρώθηκαν στην πράξη αφού, εκτός των άλλων, δεν λειτούργησε τότε ούτε ένας μηχανισμός ελέγχου. Ο Ν. 1892/90, «για τον εκσυγχρονισμό και την ανάπτυξη και άλλες διατάξεις», από την άλλη πλευρά, με τον οποίο επιχειρήθηκε να μειωθούν οι υπογραφές στις διοικητικές πράξεις, παρέμεινε ουσιαστικά ανεφάρμοστος. Ο λόγος ήταν ότι οι υπηρεσίες έκαναν «μαζική χρήση» των εξαιρέσεων που προέβλεπε. Η τελευταία κωδικοποίηση αυτού του νόμου έχει γίνει με τον Ν. 4170/13 «Ενσωμάτωση της Οδηγίας 2011/16/ΕΕ, ρύθμιση θεμάτων της Επιτροπής Λογιστικής Τυποποίησης και Ελέγχων, αναμόρφωση Οργανισμού του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους και άλλες διατάξεις», (ΦΕΚ 163/Α/2013), 12-07-2013.

Το φαινόμενο της παραβίασης του νόμου μέσω «παράθυρου» συνέβη και με τις διατάξεις του Ν. 1943/91 «Εκσυγχρονισμός της οργάνωσης και λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης, αναβάθμιση του προσωπικού της και άλλες συναφείς διατάξεις», όπου μεταξύ άλλων επιχειρήθηκε και η καθιέρωση αποκλειστικής προθεσμίας εντός της οποίας πρέπει να απαντά η διοίκηση. Ακολούθησαν πολυάριθμες ερμηνευτικές εγκύκλιοι και απαλλάχθηκαν από τη

σχετική ρύθμιση ακόμα και από την υποχρέωση καταβολής αποζημίωσης σε περίπτωση μη τήρησης των ανωτέρω προθεσμιών.

Εξαίρεση από τον κανόνα υπήρξε μόνον ο Ν. 2539/97 Νόμος Καποδίστρια, «Συγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης», που προέβλεπε την έκδοση κοινών υπουργικών αποφάσεων για την απλούστευση των διοικητικών διαδικασιών. Εξεδόθησαν 15 κοινές υπουργικές αποφάσεις με τις οποίες επήλθε ποσοστιαία μείωση ως 58% των απαιτούμενων δικαιολογητικών. Ακολούθησε ο Ν. 2690/99 «Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας και άλλες Διατάξεις», ενώ ώθηση στην πολιτική απλούστευσης έδωσε και η ρύθμιση του άρθρου 31 του Ν. 3013/2002, «Αναβάθμιση της πολιτικής προστασίας και λοιπές διατάξεις», η οποία επαναλαμβάνει τη δυνατότητα κατάργησης δικαιολογητικών με διαδικασίες που πρόκειται να ενταχθούν στα Κέντρα Εξυπηρέτησης Πολιτών που συστήνονται με το νόμο αυτό.

Με τη δημιουργία των ΚΕΠ μέσω ηλεκτρονικής εφαρμογής δημιουργήθηκε μια βάση δεδομένων με χαρακτήρα «μητρώου διαδικασιών» που «υποχρέωσε» με τη σειρά της την τυποποίηση των εντύπων στα οποία αποτυπώνονται οι διαδικασίες αυτές. Έτσι ανασχεδιάστηκαν και τυποποιήθηκαν 879 ηλεκτρονικά έντυπα που βρίσκονται στα ΚΕΠ. Ήταν ένα μεγάλο επίτευγμα αλλά δεν εξελίχθηκε. Μήπως αυτό που κάνουν τα ΚΕΠ είναι να καμουφλάρουν την πλήρη αποτυχία της κρατικής γραφειοκρατίας. Αντί να μπορεί ο πολίτης να αποκτήσει το πολυπόθητο έγγραφο που χρειάζεται μέσω του διαδικτύου ή του τηλεφώνου, μεσολαβεί το ΚΕΠ και του το φέρνει. Δηλαδή, προσθέσαμε ένα επιπλέον επίπεδο που παίζει τον ρόλο του μεσάζοντα μεταξύ πολίτη και γραφειοκρατίας. Τα περισσότερα είναι έγγραφα που εκδίδονται από κρατικές υπηρεσίες. Με άλλα λόγια, ο πολίτης μαζεύει έγγραφα από κρατικές υπηρεσίες για να τα υποβάλλει σε άλλες κρατικές υπηρεσίες.

Μήπως θα μπορούσαν να συνδεθούν ηλεκτρονικά οι κρατικές υπηρεσίες και να ανταλλάζουν τα έγγραφα μεταξύ τους, χωρίς την επέμβαση του πολίτη πέρα από μια αίτηση μέσω του διαδικτύου.

Πολλοί επόμενοι νόμοι έχουν μείνει ανενεργοί. Δεν εφαρμόζεται ο Νόμος για την Καλή Νομοθέτηση (Ν. 4048/2012) «Ρυθμιστική Διακυβέρνηση: Αρχές, Διαδικασίες και Μέσα Καλής Νομοθέτησης», ο οποίος προέβλεπε ανάλυση επιπτώσεων, μείωση διοικητικών επιβαρύνσεων, οργάνωση κοινωνικής διαβούλευσης κλπ. Ανενεργός είναι ο νόμος 3979/2011 «Για την ηλεκτρονική διακυβέρνηση και λοιπές διατάξεις». Οι προβλέψεις του Ν. 3230/2004 «Καθιέρωση συστήματος διοίκησης με στόχους μέτρηση της αποδοτικότητας και άλλες διατάξεις», (στοχοθεσία, αποδοτικότητα) εξακολουθούν να παραμένουν προαιρετικές δέκα χρόνια μετά την ψήφισή του. Μετά από τέσσερα κοινοτικά πλαίσια στήριξης εξακολουθεί να μην υπάρχει στρατηγική για την ηλεκτρονική διοίκηση και αντί αυτής προκρίνονται διάσπαρτες, ασύνδετες δομές και πρακτικές.

Ο Ν. 3853/10 «Απλούστευση των διαδικασιών ίδρυσης των προσωπικών και κεφαλαιουχικών εταιριών» εντάσσεται στο πλαίσιο μιας ευρύτερης μεταρρυθμιστικής προσπάθειας για τη δραστική μείωση των διοικητικών εμποδίων που παρακωλύουν την επιχειρηματική δραστηριότητα, θεσπίζοντας υπηρεσίες για απλοποίηση και επιτάχυνση των διαδικασιών σύστασης εταιριών με την εξοικονόμηση διοικητικού φόρτου για τη δημόσια διοίκηση και τους συναλλασσόμενους με σκοπό τη βελτίωση της θέσης της χώρας σε ελκυστικότητα επενδύσεων. Ακολούθησαν διευκρινιστικές ΚΥΑ και πολυάριθμες ερμηνευτικές εγκύκλιοι που υποδηλώνουν την πολυπλοκότητα που χαρακτηρίζει το ρυθμιστικό περιβάλλον της επιχειρηματικής δραστηριότητας της χώρας μας, όπως εταιρικό δίκαιο, φορολογικό και αδειοδοτικό καθεστώς, συναρμοδιότητες, εξαιρέσεις, ειδικές περιπτώσεις κλπ.

Ένα νέο νομοσχέδιο στο πρώτο εξάμηνο του 2014, που ήδη έχει τεθεί σε δημόσια διαβούλευση από το υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης, φιλοδοξεί να βάλει δραστικό «μαχαίρι» στα διοικητικά βάρη, μειώνοντας ουσιαστικά το κόστος της γραφειοκρατίας και την ταλαιπωρία πολιτών και επιχειρήσεων. Στις αρχές του 2014 αναμένεται να έχουν ολοκληρωθεί και παραδοθεί οι συνολικά 13 εκθέσεις του ΟΟΣΑ, υπό μορφή προτάσεων για την αναμόρφωση του νομοθετικού πλαισίου, οι οποίες και θα πρέπει να ληφθούν υπόψη. Βάσει των αποτελεσμάτων αυτών, το αρμόδιο υπουργείο θα αναλάβει νομοθετική πρωτοβουλία, μετά από συνεργασία με αρμόδιους φορείς της ελληνικής διοίκησης και με τους κοινωνικούς εταίρους.

Η ελληνική κυβέρνηση έχει δεσμευτεί και βάσει των μνημονίων, να μειώσει άμεσα τα διοικητικά βάρη κατά 25%. Στα τέλη του 2012 προχώρησε μάλιστα για τον σκοπό αυτό σε στρατηγική συνεργασία με τον ΟΟΣΑ που καλύπτει 13 τομείς και συγκεκριμένα τους εξής: Γεωργία και Αγροτικές επιδοτήσεις, Εταιρικό δίκαιο, Ενέργεια, Περιβάλλον, Αλιεία, Ασφάλεια τροφίμων, Φαρμακευτική νομοθεσία, Δημόσιες Συμβάσεις, Στατιστική, Φορολογία, Τηλεπικοινωνίες, Τουρισμός και τέλος Περιβάλλον Εργασίας και Εργασιακές σχέσεις.

Μεταξύ των δράσεων που προτείνεται να εφαρμοστούν για τη μείωση του διαχειριστικού κόστους κάποιες αφορούν και αγροτικές πληθυσμιακές μονάδες, την ανάπτυξη και εφαρμογή του δικτυακού τομέα της επικοινωνίας, ενώ αναμένεται να κατατεθούν ενδεικτικές προτάσεις από κάθε αρμόδιο φορέα. Μάλιστα, σύμφωνα με στοιχεία της Κομισιόν οι πρώτες παρεμβάσεις που δρομολογήθηκαν από τον Μάρτιο είχαν ήδη τα πρώτα αποτελέσματα, καθώς σε ευρωπαϊκό επίπεδο μειώθηκαν περίπου κατά 1,3 δισ. ευρώ τα κόστη των επιχειρήσεων έπειτα από κατάργηση περιττών διαδικαστικών εγγράφων και άλλων σχετικών παρεμβάσεων.

1.9. Προτάσεις για μείωση γραφειοκρατίας

Η καταπολέμηση της γραφειοκρατίας απαιτεί μεθοδική, διαρκή και συστηματική προσπάθεια και εργασία, εκδηλώσεις δηλαδή που δεν παρατηρήθηκαν μέχρι τώρα στο χώρο της δημόσιας διοίκησης. Η αποσπασματική και περιστασιακή αντιμετώπιση των προβλημάτων δεν ανταποκρίνεται στην έκταση και την πολυπλοκότητα τους. Τα γενικά νομοθετικά μέτρα, που εκφράζονται με απαγορεύσεις και επιταγές, είναι αμφίβολο αν μπορούν να καταφέρουν καίριο πλήγμα στις γραφειοκρατικές εκδηλώσεις της κρατικής μηχανής.

Για να υπάρχει αποτέλεσμα δεν απαιτούνται χρήματα αλλά εφαρμογή των ήδη υπάρχοντων νόμων με μια καλύτερη οργάνωση, όπως προκύπτει και από μελέτες που συντάξαν ανεξάρτητες αρχές όπως ο Συνήγορος του Πολίτη, το Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης κ.α. Στις μελέτες αυτές συνοψίζονται προτάσεις που απευθύνονται προς όλα τα υπουργεία και παραμένει το ερώτημα γιατί δεν αξιοποιούνται από το κράτος. Ορισμένες προτάσεις, που αποσκοπούν στην αναβάθμιση της λειτουργίας της δημόσιας Διοίκησης, με κύριο γνώμονα την μείωση της γραφειοκρατίας είναι:

- η απλούστευση και κωδικοποίηση της νομοθεσίας που θα διευκόλυνε στη σωστή εφαρμογή των νόμων. Η κωδικοποίηση είναι θέμα δύσκολο, τόσο από τη φύση του προβλήματος όσο και από το γεγονός ότι πολλοί νόμοι περιλαμβάνουν διατάξεις άσχετες με το κυρίως αντικείμενο του νόμου, αλλά δεν είναι και ακατόρθωτη. Στα τέλη της δεκαετίας του '90, η Νομοπαρασκευαστική Επιτροπή της Βουλής κατάφερε να κωδικοποιήσει τη νομοθεσία για την Πολεοδομία. Ο Κώδικας υπεγράφη από τον τότε Πρόεδρο της Δημοκρατίας, κ. Κωστή Στεφανόπουλο, δημοσιεύθηκε στο ΦΕΚ 580/27.7.99 και έγινε Νόμος του Κράτους. Οι αρμόδιες αρχές, ωστόσο, τον αγνόησαν πλήρως και ο Κώδικας

Πολεοδομίας αχρηστεύθηκε παντελώς αφού δεν ανανεώθηκε και έκτοτε έχουν εκδοθεί πλήθος νέων νόμων και διατάξεων (Νέος Οικοδομικός Κανονισμός, Νέος τρόπος έκδοσης Αδειών Δόμησης, Ρυθμίσεις για τα αυθαίρετα, τακτοποιήσεις αυθαιρέτων, κ.λ.π.)

- Οργάνωση των αρμοδιοτήτων των υπηρεσιών , ώστε να αποφεύγεται η επικάλυψη αρμοδιοτήτων , έτσι ώστε να υπάρχει αυτοτέλεια του κάθε φορέα στην ανάληψη αποφάσεων και δράσεων και στην επιτελική λειτουργία αυτών
- το κράτος να επισπεύσει τις διαδικασίες για την εφαρμογή της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης. Να προχωρήσει στη δημιουργία ηλεκτρονικών πλατφορμών επικοινωνίας των πολιτών με τις δημόσιες υπηρεσίες. Ο νόμος 3979 περί ηλεκτρονικής διακυβέρνησης έχει ψηφιστεί από το καλοκαίρι του 2011 αλλά δεν έχουν ακόμη εκδοθεί οι προβλεπόμενες κανονιστικές πράξεις για την εφαρμογή του.
- Να αξιοποιηθεί η συνδρομή της τεχνολογίας και της χρήσης εφαρμογών διαχείρισης επιχειρησιακών διαδικασιών μέσω διαδικτύου. Τα δεδομένα θα πρέπει να είναι διαθέσιμα σε κάθε ενδιαφερόμενο μέσω διαδικτύου για ενίσχυση της διαφάνειας. Με τον τρόπο αυτό μηδενίζεται η χάρτινη επικοινωνία εντός των δημόσιων υπηρεσιών και περιορίζεται στην αλληλεπίδραση με τον πολίτη.
- Η πολιτική ηλεκτρονικής διακυβέρνησης θα μπορούσε να είναι κεντρική για όλο το δημόσιο τομέα. Στην περίπτωση αυτή, μπορεί να υιοθετηθεί το παράδειγμα του Βελγίου, όπου, με την χρήση ηλεκτρονικών μέσων, απαιτούνται συνολικά μόνο τέσσερις ημέρες για την ολοκλήρωση των διαδικασιών σύστασης νέας επιχείρησης.
- Τα ΚΕΠ θα μπορούσαν να εξελιχθούν σε υπηρεσία μιας στάσης για όλο το δημόσιο τομέα. Προϋπόθεση είναι η ψηφιοποίηση των αρχείων

και η καθιέρωση της ψηφιακής υπογραφής ώστε να εκδίδουν τη διοικητική πράξη επί τόπου και όχι να μεταφέρουν έγγραφα σε άλλες δημόσιες υπηρεσίες.

- Να αξιοποιήσουμε την τεχνογνωσία και τις δοκιμασμένες μεθόδους που μας υποδεικνύουν εκθέσεις και μελέτες διεθνών οργανισμών, όπως του Οργανισμού Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ), του Παγκόσμιου Οικονομικού Φόρουμ (WEF), της Παγκόσμιας Τράπεζας, κ.α.. Έτσι θα αξιοποιήσουμε κατά τον καλύτερο, ταχύτερο και κυρίως οικονομικότερο τρόπο την εμπειρία, την τεχνογνωσία και την έμπρακτη αλληλεγγύη των Ευρωπαίων εταίρων μας και των διεθνών οργανισμών, στους οποίους συμμετέχουμε αρκετές δεκαετίες τώρα ως μέλη. Φροντίζοντας παράλληλα τη διεθνή αυτή εμπειρία και τεχνογνωσία να την κάνουμε κτήμα μας, να την οικειοποιηθούμε προσαρμόζοντάς την στις ιδιαιτερότητες της ελληνικής διοικητικής πραγματικότητας.
- Ενίσχυση του κύρους και του ρόλου του δημόσιου λειτουργού με υποχρεωτική εκπαίδευση των υπαλλήλων ανάλογα με το αντικείμενο που αναλαμβάνουν, η οποία μελλοντικά θα πρέπει να είναι προαπαιτούμενη για την ανάληψη των συγκεκριμένων καθηκόντων, ακόμα ίσως και με εφαρμογή εξετάσεων, καθώς και εκπαίδευση συμπεριφοράς για καλύτερη εξυπηρέτηση των πολιτών. Να εφαρμοστούν και στο Δημόσιο τομέα τεχνικές του ιδιωτικού τομέα. Η συνεχής επιμόρφωση προσωπικού ώστε να είναι κατάλληλα εκπαιδευμένο με συνεχή σεμινάρια και επιμόρφωση όσον αφορά την τεχνογνωσία αλλά και την κουλτούρα της καλής νομοθέτησης θα βελτιώσει την απόδοση στην παροχή δημόσιων υπηρεσιών. Αλλά και ορθολογική αξιοποίηση των υπαλλήλων ανάλογα με τις γνώσεις και τις

δεξιότητες που εκπαιδεύονται και ύπαρξη κινήτρων αποδοτικότητας κρίνονται απαραίτητα.

- Η εφαρμογή σύγχρονων μεθόδων διοίκησης και η χρήση νέων τεχνολογιών θα πρέπει να καθίσταται δεσμευτική. Θα πρέπει να ολοκληρωθεί το εγχείρημα της ριζικής αναδιάρθρωσης του Κράτους και της Διοίκησης το οποίο υλοποιούμε σε αρχικά στάδια, με μείωση των οργανωτικών δομών, το οποίο να ανταποκρίνεται στα ευρωπαϊκά πρότυπα.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2:ΔΙΑΦΘΟΡΑ

2.1. Ορισμός

Σύμφωνα με τον ορισμό της Διεθνούς Τράπεζας, διαφθορά είναι «η χρήση της δημόσιας εξουσίας για ιδιωτικά οφέλη». Στο πλαίσιο του δημοσίου τομέα έχει ως σκοπό την απόκτηση ατομικού οφέλους σε βάρος συλλογικών αγαθών όπως είναι το δημόσιο συμφέρον.

Το φαινόμενο της διαφθοράς θα μπορούσε να χαρακτηριστεί ως ένα από τα πιο ανησυχητικά σύγχρονα δείγματα κατάχρησης και υπονόμησης του τρόπου άσκησης της κρατικής εξουσίας. Τόσο σε πολιτικό επίπεδο όσο και σε επίπεδο δημόσιας διοίκησης η διαφθορά εμφανίζεται ιστορικά ως αναπόσπαστο στοιχείο λειτουργίας του κράτους. Με όποια μορφή και αν συναντάται προκαλεί σημαντικές και ποικίλες στρεβλώσεις τόσο στο πολιτικό σύστημα όσο και στο κοινωνικό και οικονομικό πεδίο. Διαβρώνει υποχθόνια ευάλωτες δομές του κράτους, προκαλώντας αργά αλλά σταθερά την απαξίωση των κρατικών μηχανισμών, μεγεθύνοντας ταυτόχρονα την απογοήτευση των πολιτών και την έλλειψη εμπιστοσύνης τους προς το κράτος.

2.2. Μορφές διαφθοράς

Η διαφθορά δεν αποτελεί αυτή καθ' αυτή ποινικό αδίκημα, αλλά εμφανίζεται ως παραγωγικό αίτιο σε μια σειρά ποινικών αδικημάτων ανάλογα με τη μορφή που εμφανίζεται. Υπάρχουν διάφορες μορφές διαφθοράς, όπως: η δωροδοκία (ενεργητική και παθητική), που είναι η ανταμοιβή σε μετρητά ή άλλου είδους «δώρων» που προσφέρονται σε λειτουργό για να προβεί σε στρεβλή ή καταχρηστική χρήση, ο εκβιασμός, που είναι η απαιτητική ή αναγκαστική είσπραξη χρημάτων ή ειδών αξίας για να παρασχεθεί μια υπηρεσία ή να αποφευχθεί μια ποινική ρήτρα, η απάτη, που είναι η εξαπάτηση

ή η ψεύτικη αντιπροσώπευση για την απόκτηση άδικης υπηρεσίας, η κατάχρηση, που είναι η παράνομη εκτροπή αγαθών για ίδια χρήση, η υπεξαίρεση, που είναι ποινικό αδίκημα και που ορίζεται η ιδιοποίηση ξένου αγαθού που περιήλθε στην κατοχή του δράστη με οποιονδήποτε τρόπο, ο νεποτισμός, που είναι η ευνοϊκή μεταχείριση που απολαμβάνουν συγγενείς ή φίλοι από λειτουργούς και του δημοσίου και του ιδιωτικού φορέα και άλλα που ενσωματώνονται στα προηγούμενα όπως η πλαστογραφία, η παράβαση καθήκοντος, το ξέπλυμα βρώμικου χρήματος, η λαθρεμπορία κλπ.

Οικονομική διαφθορά υπάρχει όταν προκύπτει οικονομικό όφελος, ενώ κοινωνική διαφθορά είναι η διευκόλυνση, το «ρουσφέτι», όχι απαραίτητα παράνομα, όταν γίνεται σε ανταπόδοση ή με την προσδοκία ανταπόδοσης.

Ανάλογα με τη θέση του δημόσιου λειτουργού που εμπλέκεται στη διαφθορά, μπορούμε να τη διακρίνουμε σε «πολιτική» και «γραφειοκρατική». Η πολιτική διαφθορά λαμβάνει χώρα στα ανώτερα επίπεδα των πολιτικών αρχών, όπως αρχηγοί κρατών, υπουργοί, ανώτατοι κρατικοί λειτουργοί, κ.α., ενώ η γραφειοκρατική διαφθορά αναφέρεται στη δημόσια διοίκηση και λαμβάνει χώρα κατά την άσκηση των καθημερινών λειτουργιών της και την παροχή των δημοσίων υπηρεσιών, όπως στα νοσοκομεία, πολεοδομίες, εφορίες, τελωνεία, κ.α. Οι περισσότεροι οικονομικοί αναλυτές εντοπίζουν τις αιτίες αυτού του είδους της διαφθοράς στην εκχώρηση της εξουσίας, στην ασύμμετρη πληροφόρηση και στην ύπαρξη κρατικών «μονοπωλίων» στους τομείς παροχής υπηρεσιών.

Υπάρχει και η διεθνής διαφθορά, διότι μέσα από τη διεύρυνση της παγκοσμιοποίησης όλες οι χώρες του κόσμου είναι εκτεθειμένες σε εξωτερικές επιθέσεις διαφθοράς και εξαρτάται η εξάπλωσή της από το πόσο επιρρεπείς είναι οι εσωτερικοί παράγοντες και ιδιαίτερα οι πολιτικοί της χώρας. Χαρακτηριστικά παραδείγματα η Siemens, το χρηματιστήριο, η Διεθνής

Ολυμπιακή Επιτροπή για τον ορισμό της χώρας διεξαγωγής των αγώνων, το δημόσιο χρέος κλπ.

Η διαφθορά διαφέρει ανάλογα με τη χώρα ή την εξουσία. Ορισμένες πολιτικές πρακτικές χρηματοδότησης που είναι νόμιμες σε μια χώρα μπορούν να είναι παράνομες σε άλλη. Σε μερικές χώρες, οι κυβερνητικοί ανώτεροι υπάλληλοι έχουν τόσο ευρείες δυνάμεις, που τα όρια μεταξύ του νόμιμου και του παράνομου είναι αρκετά δύσκολο να ορισθούν.¹¹

2.3. Μέτρηση της διαφθοράς

Η διαφθορά από τη φύση της είναι ένα μέγεθος το οποίο δύσκολα μετριέται ποσοτικά. Οι μετρήσεις που είναι διεθνώς αποδεκτές, βασίζονται σε έρευνες ειδικών, οι οποίες συνήθως εξετάζουν την άποψη των επιχειρήσεων που είναι εγκατεστημένες σε κάθε χώρα, αλλά περιλαμβάνουν και κάθε άλλη πηγή πληροφοριών, αφού πρώτα γίνουν οι απαραίτητες διασταυρώσεις για την εξασφάλιση της αξιοπιστίας των αποτελεσμάτων. Οι μετρήσεις προέρχονται κυρίως από ιδιωτικές επιχειρήσεις που είτε τις χρησιμοποιούν για δικό τους όφελος, είτε και τις πωλούν σε ενδιαφερόμενους. Επίσης έχουμε αρκετές έρευνες από ενώσεις επιχειρήσεων, μη κυβερνητικές οργανώσεις και πανεπιστημιακά ιδρύματα. Οι πιο γνωστοί δείκτες είναι:

- Ο Δείκτης Business International (BI). Ο δείκτης διεθνών επιχειρήσεων, ο οποίος συντάσσεται από το Economist Intelligence Unit, περιλαμβάνει μια εκτίμηση του επιπέδου της διαφθοράς σε διάφορες χώρες. Τα ευρήματα προκύπτουν από στοιχεία που συλλέχθηκαν από ένα δίκτυο ανταποκριτών και αναλυτών σε όλο τον κόσμο και δημοσιεύθηκαν αρχικά για την περίοδο 1981-83.

¹¹<https://el.wikipedia.org/wiki>

- Ο Δείκτης ICRG (International Country Risk Guide): Ο εν λόγω δείκτης δημοσιεύεται ετησίως από την Political Risk Services Inc. Οι τιμές του δείκτη αυτού αναφέρονται στον Πολιτικό Κίνδυνο και προκύπτουν από το άθροισμα των επιμέρους βαθμολογιών των εξής δώδεκα παραγόντων: Κυβερνητική σταθερότητα, κοινωνικοοικονομικό περιβάλλον (π.χ. ανεργία), επενδυτικό προφίλ, εσωτερικές διαφωνίες (π.χ. εμφύλιος, τρομοκρατία), εξωτερικές διαφωνίες (π.χ. διπλωματικές πιέσεις, απειλή πολέμου), διαφθορά, στρατιωτική επιρροή στις πολιτικές εξελίξεις, θρησκευτικές πιέσεις, διαφωνίες, νόμος και τάξη (π.χ. ύπαρξη και ανεξαρτησία νομικού-δικαστικού συστήματος, εφαρμογή νόμων), φυλετικές διαφωνίες, δημοκρατική υπευθυνότητα (π.χ. βαθμός ανταπόκρισης της Κυβέρνησης στις λαϊκές επιταγές), γραφειοκρατία. Υψηλότερες τιμές στον δείκτη αυτό υποδηλώνουν χαμηλότερο πολιτικό κίνδυνο.
- Δείκτης Δωροδοκίας (Bribe Payers Index, BPI): Είναι η μέτρηση της πλευράς της προσφοράς της διαφθοράς στις διεθνείς επιχειρηματικές συναλλαγές, είναι μια κατάταξη των κορυφαίων χωρών-εξαγωγέων σύμφωνα με την αντιληπτή πιθανότητα των επιχειρήσεών τους να δωροδοκήσουν στο εξωτερικό. Βασίζεται σε έρευνα στα στελέχη επιχειρήσεων και συλλαμβάνει τις αντιλήψεις των επιχειρηματικών πρακτικών των ξένων επιχειρήσεων στη χώρα τους.
- Το Παγκόσμιο Βαρόμετρο για την Διαφθορά (Global Corruption Barometer, GCB) αποτελεί μια έρευνα κοινής γνώμης, η οποία διεξάγεται από το 2003. Αυτή η έρευνα διερευνά τις αντιλήψεις και τις εμπειρίες της κοινής γνώμης αναφορικά με την διαφθορά. Είναι μια αντιπροσωπευτική έρευνα σε περισσότερα από 114.000 νοικοκυριά σε 107 χώρες, θέτοντας ερωτήματα σχετικά με το επίπεδο της διαφθοράς και με τους θεσμούς που θεωρούν

περισσότερο διεφθαρμένους. Η έρευνα έδειξε ότι σε παγκόσμιο επίπεδο, τα πολιτικά κόμματα θεωρούνται οι περισσότερο διεφθαρμένοι θεσμοί, με 3,8 μονάδες στην κλίμακα του 5, όπου 1 μονάδα σημαίνει «καθόλου διεφθαρμένος» και 5 σημαίνει «εξαιρετικά διεφθαρμένος». Ο δεύτερος περισσότερο διεφθαρμένος φορέας σε παγκόσμια κλίμακα θεωρείται η αστυνομία, με 3,7 μονάδες στην κλίμακα του 5, ενώ ακολουθούν τρεις κατηγορίες θεσμών, οι δημόσιοι λειτουργοί, το κοινοβούλιο και η δικαστική εξουσία που ισοβαθμούν με 3,6 μονάδες διαφθοράς. Η έκθεση για την Ελλάδα αναφέρει ότι το 54% των ερωτηθέντων θεωρούν ότι το επίπεδο διαφθοράς στη χώρα έχει αυξηθεί τα τελευταία δύο χρόνια. Τα Πολιτικά Κόμματα θεωρούνται ο πιο διεφθαρμένος θεσμός στη χώρα, με τα Μέσα Μαζικής Ενημέρωσης και το Κοινοβούλιο/Νομοθετική Εξουσία στη δεύτερη και τρίτη θέση αντίστοιχα. Το 23% των ερωτηθέντων στην Ελλάδα που ήρθαν σε επαφή με υπηρεσία υγείας ανέφεραν ότι έδωσαν φακελάκι τους τελευταίους 12 μήνες ενώ το 84% των ερωτηθέντων είναι διατεθειμένοι να αναφέρουν ένα περιστατικό διαφθοράς.¹²

- Ο Δείκτης Χρηματισμού (Bribe Payers Index, BPI) βασίζεται σε έρευνες ειδικού πληθυσμού. Το 2008 κάλυψε 26 χώρες. Πρόκειται για μια κατάταξη των 30 μεγαλύτερων εξαγωγικών χωρών με βάση των πολυεθνικών τους επιχειρήσεων να δωροδοκούν κρατικούς αξιωματούχους όταν δραστηριοποιούνται στο εξωτερικό. Οι σχετικές έρευνες πραγματοποιούνται μεταξύ ανωτάτων στελεχών επιχειρήσεων, επιμελητηρίων, τραπεζών των χωρών υποδοχής και αφορούν τη δραστηριότητα των πολυεθνικών στη χώρα τους.
- Ο Δείκτης Αντιλαμβανόμενης Διαφθοράς (Corruption Perceptions Index, CPI): καταγράφει το επίπεδο της αντιλαμβανόμενης, από τους πολίτες,

¹²<http://s.enet.gr/resources/article-files/ekthesi-diafthora.pdf>

διαφθοράς στον δημόσιο τομέα μιας χώρας, και δημοσιεύεται από τον διεθνή μη-κυβερνητικό οργανισμό Διεθνής Διαφάνεια (Transparency International). Ο εν λόγω οργανισμός, με έδρα το Βερολίνο, από το 1995 συντάσσει μια ετήσια έκθεση του Δείκτη Αντίληψης για τη Διαφθορά. Ο εν λόγω δείκτης προκύπτει από έρευνες που καταγράφουν τις αντιλήψεις του επιχειρηματικού κόσμου και ειδικών αναλυτών. Η κλίμακα κατάταξης είναι από το 0 έως το 100, όπου ο βαθμός 0 υποδηλώνει τη μέγιστη διαφθορά, ενώ όσο αυξάνει ο σχετικός δείκτης υπάρχει η αίσθηση ότι δεν υπάρχει διαφθορά στη χώρα. Έτσι στην χώρα με την υψηλότερη τιμή του δείκτη CPI η αντίληψη της διαφθοράς είναι η μικρότερη μεταξύ των χωρών που περιλαμβάνονται στον κατάλογο του CPI.

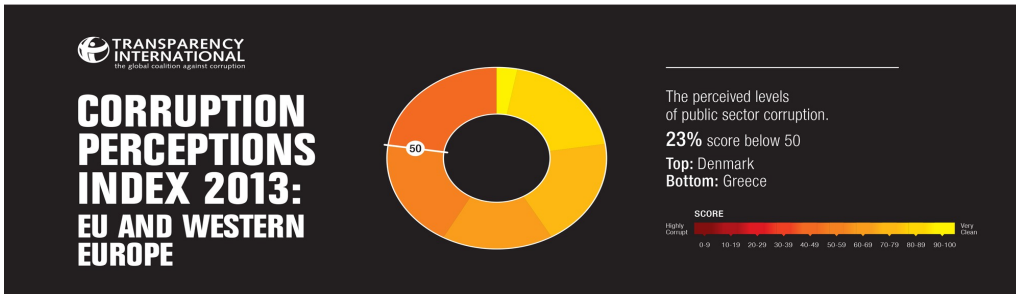
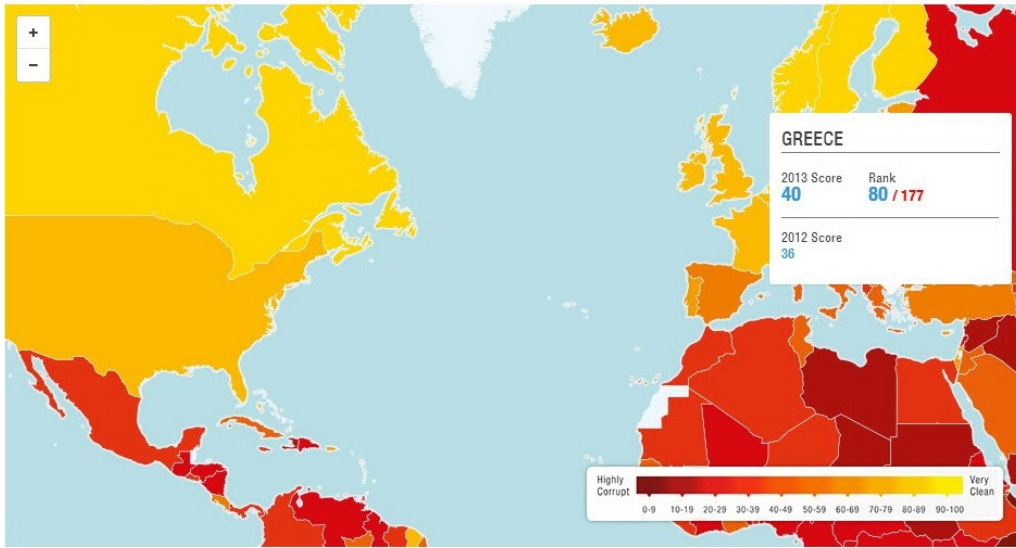
Η διαφθορά περιλαμβάνει γενικά παράνομες δραστηριότητες, οι οποίες σκόπιμα είναι κρυφές και έρχονται στο φως μόνο μέσα από σκάνδαλα, αποκαλύψεις, έρευνες ή διώξεις. Δεν υπάρχει κάποιος ουσιαστικός τρόπος για να αξιολογήσεις απόλυτα τα επίπεδα διαφθοράς σε χώρες ή περιοχές, με βάσει κάποια μετρήσιμα εμπειρικά δεδομένα. Αν μετρηθούν οι δωροδοκίες που αναφέρθηκαν, ο αριθμός των διώξεων που ασκήθηκαν ή οι δικαστικές υποθέσεις που συνδέονται άμεσα με τη διαφθορά, δεν μπορούν να ληφθούν ως οριστικοί δείκτες των επιπέδων της διαφθοράς. Αντίθετα, κάτι τέτοιο, θα έδειχνε το πόσο αποτελεσματικοί είναι οι εισαγγελείς, τα δικαστήρια ή τα μέσα μαζικής ενημέρωσης πάνω στην διερεύνηση και την έκθεση δημοσιοποίηση της διαφθοράς. Η σύλληψη των αντιλήψεων για τη διαφθορά, από όσους είναι σε θέση να προσφέρουν αξιολογήσεις της διαφθοράς στον δημόσιο τομέα, είναι μια πιο αξιόπιστη μέθοδος για να γίνει η σύγκριση των σχετικών επιπέδων διαφθοράς σε όλες τις χώρες.

Όπως είπαμε οι βαθμολογίες του Δείκτη διαβαθμίζονται σε μια κλίμακα από το 0 (άκρως διεφθαρμένες) έως το 100 (πολύ καθαρή). Καμία χώρα δεν

έχει ένα τέλειο σκορ, και τα δύο τρίτα των χωρών σκοράρουν κάτω από το 50. Το 2013, 177 χώρες και περιοχές περιλαμβάνονται στο ευρετήριο. Το 2012 , ήταν 176. Ο CPI 2013 περιλαμβάνει τώρα και το Νότιο Σουδάν. Η μεγαλύτερη βελτίωση στον Δείκτη Αντίληψης της Διαφθοράς για το 2013 είναι στην Μιανμάρ, στο Μπρουνέι, στο Λάος, στη Σενεγάλη, στο Νεπάλ, στην Εσθονία, στην Ελλάδα, στο Λεσότο και στην Λετονία. Η μεγαλύτερη πτώση είναι στην Συρία, στην Γκάμπια, στην Γουινέα-Μπισάου, στην Λιβύη, στο Μάλι, στην Ισπανία, στην Ερυθραία, στον Μαυρίκιο, στην Υεμένη, στην Αυστραλία, στην Ισλανδία, στην Σλοβενία, στην Γουατεμάλα, στην Μαδαγασκάρη και στην Δημοκρατία του Κονγκό. Η Ελλάδα βρίσκεται στην 80η θέση μαζί με την Κίνα, με ένα συνολικό σκορ στο 40. Το 2012 είχε σκορ 36, κάτι που υποδηλώνει ότι είχε μια μικρή βελτίωση, αλλά παρόλα αυτά παραμένει στη χειρότερη θέση για την Ευρώπη.

RANK	COUNTRY	SCORE	SURVEYS USED	CI: LOWER	CI: UPPER	2012 SCORE
72	Bosnia and Herzegovina	42	7	37	47	42
72	Brazil	42	8	36	48	43
72	Sao Tome and Principe	42	3	34	50	42
72	Serbia	42	7	36	48	39
72	South Africa	42	9	37	47	43
77	Bulgaria	41	9	36	46	41
77	Senegal	41	9	39	43	36
77	Tunisia	41	7	38	44	41
80	China	40	9	35	45	39
80	Greece	40	7	33	47	36
82	Swaziland	39	4	36	42	37
83	Burkina Faso	38	7	32	44	38
83	El Salvador	38	6	35	41	38
83	Jamaica	38	6	35	41	38
83	Liberia	38	7	33	43	41
83	Mongolia	38	7	34	42	36
83	Peru	38	7	34	42	38

CORRUPTION PERCEPTIONS INDEX 2013



RANK	COUNTRY/TERRITORY	SCORE	RANK	COUNTRY/TERRITORY	SCORE	RANK	COUNTRY/TERRITORY	SCORE
1	Denmark	91	14	United Kingdom	76	69	Romania	43
3	Finland	89	15	Belgium	75	77	Bulgaria	41
3	Sweden	89	21	Ireland	72	80	Greece	40
5	Norway	86	22	France	71			
7	Switzerland	85	26	Austria	69	47	Hungary	54
8	Netherlands	83	28	Estonia	68	49	Latvia	53
11	Luxembourg	80	31	Cyprus	63	57	Croatia	48
12	Germany	78	33	Portugal	62	57	Czech Republic	48
12	Iceland	78	38	Poland	60	61	Slovakia	47
			40	Spain	59	69	Italy	43

The 2013 Corruption Perceptions Index measures the perceived levels of public sector corruption in 177 countries/territories around the world. To see the full results go to:
www.transparency.org/cpi
#stopthecorrupt

© 2013 Transparency International. All rights reserved.

Σε σχετική μέτρηση προέβη και το Ινστιτούτο Διακυβέρνησης Basel, οργανισμός που ειδικεύεται στη μέτρηση και την πρόταση πολιτικών για την πρόληψη της διαφθοράς, για την αποτελεσματικότητα της δημόσιας διοίκησης, της εταιρικής διακυβέρνησης και συμμόρφωσης, την καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες, την εφαρμογή του ποινικού δικαίου και την ανάκτηση των κλεμμένων περιουσιακών στοιχείων.

Ο δείκτης διαφθοράς μίας χώρας μετριέται με βαθμολογική κλίμακα από το χαμηλότερο δείκτη 0 (χαμηλότερος δυνατός δείκτης διαφθοράς) έως το υψηλότερο 10 (ο υψηλότερος δυνατός δείκτης διαφθοράς, εννοώντας την χώρα με την χαμηλότερη δυνατή «επίδοση»). Η Ελλάδα βαθμολογείται από το Ινστιτούτο Διακυβέρνησης με 6,78 βαθμούς (29η θέση παγκοσμίως). Η πλέον διεφθαρμένη χώρα του κόσμου είναι το Ιράν με βαθμολογία 8,57.

Σύμφωνα με το Ινστιτούτο, η αδυναμία εφαρμογής ισχυρού νομοθετικού πλαισίου κατά του ξεπλύματος μαύρου χρήματος καθώς και υλοποίησης συστημάτων παρακολούθησης (anti-laundering systems) μπορεί να αποδοθεί στις εξής ελλείψεις:

- Έλλειψη εμπιστοσύνης μεταξύ των θεσμών
- Συναρμοδιότητα δομών και γραφειοκρατία
- Έλλειψη πρωτεύοντος συντονισμού
- Έλλειψη εξειδικευμένου προσωπικού και ανθρώπινων πόρων, τεχνικών ικανοτήτων και εξοπλισμού
- Έλλειψη εξοικείωσης με νομικά πλαίσια καταπολέμησης της διαφθοράς και του ξεπλύματος μαύρου χρήματος.
- Έλλειψη στατιστικών δεδομένων
- Έλλειψη συστημάτων αναγνώρισης-ταυτοποίησης
- Αδύναμοι ή ανύπαρκτοι θεσμοί επίβλεψης..

2.4. Αιτίες της διαφθοράς

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

- Η ανέλεγκτη εξουσία που παρέχεται σε αρμόδιους για να αποφασίζουν. Υπερσυγκέντρωση εξουσιών στην κορυφή.
- Τα γραφειοκρατικά εμπόδια, οι πολλές αόριστες ή επάλληλες αρμοδιότητες, η ύπαρξη πολλαπλών ρυθμιστικών κανόνων.
- Η έλλειψη διαφάνειας, δηλαδή η απουσία σαφών κανόνων ή μη εφαρμογή αυτών, με αποτέλεσμα οι πολίτες να μην έχουν πρόσβαση σε πληροφορίες, που μπορούν να χρησιμοποιηθούν στον κοινωνικό έλεγχο της διοίκησης.
- Η έλλειψη προληπτικού ελέγχου και η βραδύτητα του κατασταλτικού ελέγχου. Αόριστες ή επάλληλες αρμοδιότητες των υπηρεσιών ελέγχου. Ανοχή του κράτους.
- Η βραδύτητα για την απονομή της δικαιοσύνης και η ανεπάρκεια των Δικαστηρίων να επιβάλουν το νόμο, κυρίως στα οικονομικά εγκλήματα, όπου πολλοί διαφεύγουν δια της παραγραφής των αδικημάτων καθώς και η επιλεκτική μεταχείριση των επώνυμων με την έκδοση απαλλακτικών Βουλευμάτων αντί της απαλλαγής τους στο ακροατήριο.

- Η σε μεγάλο βαθμό πειθαρχική ατιμωρησία των δημοσίων υπαλλήλων, οργάνων και λειτουργών της δημόσιας διοίκησης η οποία έχει δημιουργήσει στους παρανομούντες ένα αίσθημα ασυδοσίας.
- Έλλειψη κατάλληλων μηχανισμών για τον αποτελεσματικό έλεγχο του Δημόσιου τομέα, οι οποίοι σήμερα, όπου υπάρχουν, είναι διάσπαρτοι σε υπηρεσίες διαφόρων υπουργείων. Βραδύτητα των ελέγχων, ανεπάρκεια, αοριστία ή ετεροχρονισμένη έκδοση των πορισμάτων, εκθέσεων κ.λπ. και έλλειψη ευθύνης.
- Ασυμμετρία αρμοδιοτήτων και πόρων.

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.

2.5. Συνέπειες της διαφθοράς

Η ζημιά που κάνει η διαφθορά στο κράτος και την κοινωνία είναι τεράστια. Στερεί την ισότιμη πρόσβαση των πολιτών στις υπηρεσίες του κράτους, μειώνει τους διαθέσιμους πόρους, μειώνει την ποσότητα, την ποιότητα, την αποτελεσματικότητα των υπηρεσιών και αυξάνει το κόστος τους. Ειδικότερα η διαφθορά καταλύει την εμπιστοσύνη ανάμεσα στο κράτος και

τους πολίτες, οδηγώντας τους προς την παρανομία και τη σταδιακή απαξίωση του κράτους.

Ο μέσος Έλληνας νιώθει πως το κράτος του στέκεται εμπόδιο σε διάφορα εγχειρήματα και λειτουργεί με τεχνάσματα και πονηριές για να ξεγελάσει τη Δημόσια Διοίκηση. Αντίθετα όταν βρεθεί σε κάποια οργανωμένη κοινωνία και κράτος λειτουργεί, ως επί το πλείστον, σαν υποδειγματικός πολίτης.

Καταλύει κάθε έννοια ηθικής και νομιμότητας καθώς και το σεβασμό ανάμεσα στους πολίτες ακυρώνοντας τους νόμους και δημιουργώντας κοινωνικά ζημιογόνους κώδικες συμπεριφοράς.

Τρέφει οργανωμένα συμφέροντα που μάχονται κάθε προσπάθεια βελτίωσης και ανάπτυξης. Θύματα των παραπάνω είναι η ανάπτυξη, η ανταγωνιστικότητα, οι επενδύσεις, οι εξαγωγές, άρα αύξηση του ΑΕΠ και η άνοδος του βιοτικού επιπέδου των πολιτών. Το ύψος του κατά κεφαλήν θεωρείται ότι είναι η μεταβλητή που εξηγεί καλύτερα τους δείκτες διαφθοράς.

Η αρνητική επίπτωση της διαφθοράς στις επενδύσεις αποτελεί το βασικότερο θεωρητικό λόγο από όπου προκύπτει η αρνητική σχέση μεταξύ ΑΕΠ και διαφθοράς. Λόγω της διαφθοράς η ζημιά της ελληνικής οικονομίας εκτιμάται ότι ανέρχεται στα 20 δις ευρώ, δηλαδή στο 8% του ΑΕΠ. Σύμφωνα με πρόσφατα στοιχεία ο Αυστριακός καθηγητής Φρίντριχ Σνάιντερ (Friedrich Schneider), εκ των κορυφαίων ειδικών παγκοσμίως σε ζητήματα

παραοικονομίας, υπολογίζει τη ζημιά στην ελληνική οικονομία το 2011 εξ αιτίας της διαφθοράς στα 27,3 Δις ευρώ, περίπου το 13% του ΑΕΠ, με αποτέλεσμα να φτάσει η Ελλάδα στα επίπεδα διαφθοράς της Κολομβίας, του Ελ Σαλβαδόρ, του Περού και της Ταϊλάνδης και κάτω από τη Γκάμπια.

Οι περισσότεροι οικονομολόγοι συγκλίνουν στην άποψη ότι η διαφθορά επηρεάζει αρνητικά τις επενδύσεις και την ανάπτυξη, κυρίως λόγω της αβεβαιότητας και του υψηλότερου κόστους που αυτή συνεπάγεται για τον επενδυτή. Είναι κοινά αποδεκτό ότι οι χώρες με υψηλότερο βαθμό διαφθοράς τείνουν να έχουν χαμηλότερο κατά κεφαλήν εισόδημα, περισσότερη φτώχεια και μεγαλύτερη ανισότητα εισοδήματος.

Έχει σημαντικές λοιπόν επιπτώσεις η διαφθορά στην οικονομία, διότι ευνοεί τα μονοπώλια, πλήττει τον υγιή ανταγωνισμό, υποθάλλει τη φοροδιαφυγή και την εισφοροδιαφυγή, αποθαρρύνει τους επενδυτές, επιδρά αρνητικά στην απασχόληση και επιβαρύνει τους φορολογούμενους. Τελικά επενεργεί σε βάρος των φτωχών πολιτών και πλήττει τους πιο ευάλωτους. Έτσι καταργείται κάθε έννοια και δυνατότητα ισότητας ευκαιριών για τους πολίτες. Επίσης νοθεύεται ο ελεύθερος ανταγωνισμός και η ανάπτυξη της οικονομίας. Οι επενδύσεις αποθαρρύνονται, διότι καλούνται να πληρώσουν το κόστος του «λαδώματος» σε υπαλλήλους του Δημοσίου και πολιτικούς και να λειτουργήσουν σε κλίμα ρευστότητας και αναξιοπιστίας.

Η διαφθορά λοιπόν επηρεάζει αρνητικά όλες τις μορφές επενδύσεων, ιδιωτικές, ξένες, δημόσιες, αφού δημιουργεί υψηλό επιχειρηματικό ρίσκο στις πιστωτικές αγορές και υπονομεύει την πιστοληπτική ικανότητα για χρηματοδότηση επενδύσεων. Στις δημόσιες επενδύσεις νοθεύει το κριτήριο επιλογής των έργων, αποκλείοντας πιθανές προτάσεις καινοτομίας και νέων τεχνολογιών που θα έδιναν μεγαλύτερη ώθηση στην ανάπτυξη. Όμως οι δημόσιες επενδύσεις υπάγονται στο πλαίσιο του δημοσίου τομέα όπου είναι πιθανότερο να παρουσιαστούν φαινόμενα διαφθοράς.

Οι μηχανισμοί διαφθοράς και διαπλοκής καταλύουν κάθε έννοια ισοτιμίας, ισοπολιτείας, αξιοκρατίας και κοινωνικής δικαιοσύνης, κάτι που αποδεικνύει τις ηθικής φύσεως συνέπειες της διαφθοράς. Συνέπειες μη ορατές, πλην όμως διαβρωτικές και βαθύτατα καταστροφικές. Καταρρέει το σύστημα αξιών στο οποίο βασίζεται η κοινωνία και το κράτος. Έτσι χάνεται η εμπιστοσύνη στους θεσμούς, καλλιεργούνται τάσεις ένταξης στον μηχανισμό της διαφθοράς ή διαμορφώνεται απαθής στάση απέναντι στην προτροπή για υπεράσπιση αρχών και αξιών.

Σε μια κοινωνία όπου εξαχρειώνονται τα ήθη και καταργούνται οι αξίες, καταστρέφονται οι συνδεδετικοί ιστοί των μελών της. Δεν υπάρχουν οι απαιτούμενες από την Πολιτεία αντιστάσεις, τα διαλυτικά φαινόμενα επιτείνονται. Η διαπλοκή φθείρει τους δημοκρατικούς θεσμούς και οδηγεί τους πολίτες στη μη συμμόρφωση στους νόμους.

2.6. Η Διαφθορά στην Ευρώπη

Η αλήθεια είναι πως η διαφθορά στην υπόλοιπη Ευρώπη δεν είναι άγνωστη. Τα στοιχεία της Έκθεσης της Διεθνούς Διαφάνειας (ΜΚΟ) περιγράφουν περισσότερες από 20 εκατομμύρια υποθέσεις δωροδοκίας δημοσίων υπαλλήλων το χρόνο στην Ευρώπη. Εκτός από την Ελληνική εκδοχή, η Γερμανική είναι η πιο σκληρή απ' όλες γιατί οι γερμανικές επιχειρήσεις είναι οι διαφθορείς πολιτών και υπηρεσιών άλλων χωρών και όχι οι υποδοχείς μιας δωροδοκίας. Στις υποθέσεις διεθνών δωροδοκιών της Γερμανίας, μεταξύ των οποίων και η Siemens, από τους 69 που τιμωρήθηκαν, μόλις 4 πήγαν φυλακή, ενώ οι υπόλοιποι τιμωρήθηκαν είτε με φυλάκιση με αναστολή ή με πρόστιμο, φιλανθρωπία κλπ, ακόμα και για «ιδιαίτερα σοβαρές» περιπτώσεις διεθνών δωροδοκιών.

Η έκταση της διαφθοράς στην Ευρώπη «κόβει την ανάσα» και κοστίζει στην οικονομία της Ευρωπαϊκή Ένωσης 120 δισεκατομμύρια ευρώ σε ετήσια βάση, σύμφωνα με έρευνα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Η Επίτροπος Εσωτερικών Υποθέσεων της ΕΕ Σεσίλια Μάλστρομ, δήλωσε ότι η διαφθορά διαβρώνει την εμπιστοσύνη στη δημοκρατία και αποστραγγίζει τους πόρους από τη νόμιμη οικονομία. Στην έρευνα αυτή, η Κομισιόν μελέτησε τη διαφθορά σε όλα τα 28 κράτη - μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Η Κομισιόν αναφέρει ότι είναι η πρώτη φορά που συνέταξε μια τέτοια έκθεση και επισημαίνει ότι οι εθνικές κυβερνήσεις, και όχι τα θεσμικά όργανα

της ΕΕ, έχουν την ευθύνη για την καταπολέμηση της διαφθοράς στην ΕΕ. Η μελέτη περιλαμβάνει δύο μεγάλες δημοσκοπήσεις, οι οποίες έδειξαν ότι τα τρία τέταρτα των πολιτών της ΕΕ θεωρούν ότι η διαφθορά είναι διαδεδομένη στη χώρα τους .

Τέσσερις στις δέκα επιχειρήσεις που συμμετείχαν στην έρευνα περιέγραψαν τη διαφθορά ως ένα εμπόδιο για την επιχειρηματική δραστηριότητα στην Ευρώπη . Οι οργανωμένες εγκληματικές ομάδες έχουν εξελιγμένα δίκτυα σε όλη την Ευρώπη και η υπηρεσία της αστυνομίας της ΕΕ, η Europol αναφέρει ότι υπάρχουν τουλάχιστον 3.000. Η Βουλγαρία , η Ρουμανία και η Ιταλία είναι ιδιαίτερα είναι ιδανικές περιοχές για συμμορίες του οργανωμένου εγκλήματος στην ΕΕ , αλλά τα εγκλήματα όπως η δωροδοκία και η φοροδιαφυγή είναι εξαπλωμένα σε πολλές χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης . Πέρσι, ο διευθυντής της Europol, Ρομπ Ουάινραϊτ, δήλωσε ότι η φοροδιαφυγή είχε κοστίσει στην ΕΕ περίπου 5 δισ. ευρώ .Στις χώρες Δανία, Φινλανδία , Λουξεμβούργο και Σουηδία, οι ερωτηθέντες σπανίως ανέφεραν ότι χρειάστηκε να δωροδοκήσουν, σε ποσοστό λιγότερο από το 1 % των περιπτώσεων και ο αριθμός των ανθρώπων που πιστεύουν ότι η διαφθορά είναι ευρέως διαδεδομένη είναι σημαντικά κάτω από το μέσο όρο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, με ποσοστά αντίστοιχα 20 % , 29 % , 42 % και 44 %

Στην περίπτωση του Ηνωμένου Βασιλείου , μόνο 5 άτομα από 1.115 αναμένει ότι θα χρειαστεί να δωροδοκήσει, ποσοστό λιγότερο από 1 %, ενώ το

64 % των Βρετανών ερωτηθέντων πιστεύουν πως η διαφθορά είναι ευρέως διαδεδομένη στη χώρα τους . Ο μέσος όρος της ΕΕ είναι 74 %.

Σε χώρες όπως η Γερμανία, η Ολλανδία , το Βέλγιο , η Εσθονία και η Γαλλία, ενώ περισσότερο από το ήμισυ των ερωτηθέντων λέει ότι η διαφθορά είναι ένα ευρέως διαδεδομένο φαινόμενο, ο πραγματικός αριθμός των ανθρώπων που αναγκάστηκαν να δωροδοκήσουν είναι , περίπου 2 %.

Σε ορισμένες χώρες, ένας σχετικά μεγάλος αριθμός ανθρώπων δήλωσαν ότι είχαν προσωπική εμπειρία με τη δωροδοκία, αλλά με σαφή επικέντρωση σε έναν περιορισμένο αριθμό κλάδων, συμπεριλαμβανομένης της Ουγγαρίας (13%), της Σλοβακίας (14%) και της Πολωνίας (15%). Σε αυτές τις χώρες ο κλάδος της υγειονομικής περίθαλψης, παρέχει το μεγαλύτερο μέρος των περιπτώσεων δωροδοκίας. Η διαφθορά σε μια ευρύτερη έννοια γίνεται αντιληπτή ως αρκετά διαδεδομένη στις χώρες αυτές με ποσοστά 82% στην Πολωνία, 89% στην Ουγγαρία και 90% στη Σλοβακία.

Σε άλλες χώρες, όπως η Πορτογαλία, η Σλοβενία, η Ισπανία και η Ιταλία, η δωροδοκία φαίνεται σπάνια, αλλά η διαφθορά με την ευρύτερη έννοια είναι μια σοβαρή ανησυχία. Ένας σχετικά μικρός αριθμός των ερωτηθέντων ισχυρίστηκαν ότι ζητήθηκε ή αναμένεται να δωροδοκήσει τους τελευταίους 12 μήνες.

Η καταπολέμηση του φαινομένου της διαφθοράς, έχει γίνει αντικείμενο μελέτης από διεθνείς φορείς, όπως είναι ο ΟΗΕ, το Συμβούλιο της Ευρώπης, ο

ΟΟΣΑ αλλά και η Ε.Ε., στο πλαίσιο των οποίων τα κράτη έχουν συνάψει συμβάσεις με στόχο την ενοποίηση των εθνικών πρακτικών και των μεθόδων δράσης τους. Η ίδρυση ειδικευμένων ελεγκτικών υπηρεσιών και σωμάτων, με αποκλειστική αποστολή την καταπολέμηση της διαφθοράς και της κακοδιοίκησης θεωρείται απαραίτητο θεσμικό μέσο για την επίτευξη του σκοπού αυτού. Ιδιαίτερη σημασία για το πρόγραμμα υλοποίησης ενιαίας πολιτικής κατά της διαφθοράς και κοινής προσπάθειας για την αναμόρφωση της δημόσιας διοίκησης αποκτούν οι μηχανισμοί παρακολούθησης που λειτουργούν στο πλαίσιο διεθνών οργανισμών. Σημαντικό μηχανισμό παρακολούθησης της διαφθοράς αποτελεί η ομάδα κρατών GRECO (Group of States against Corruption) η οποία λειτουργεί στο πλαίσιο του Συμβουλίου της Ευρώπης και στην οποία συμμετέχει και η Ελλάδα. Η σύσταση της GRECO αποσκοπεί στην ίδρυση ενός ειδικού ανεξάρτητου ελεγκτικού οργάνου, με επαρκή νομιμοποίηση και εξουσία, ώστε να μπορεί να εποπτεύει την υλοποίηση του εθνικού στρατηγικού προγράμματος δράσης κατά της διαφθοράς και να συντονίζει τη δράση των επιμέρους μηχανισμών του.

2.7. Η Διαφθορά στην Ελλάδα

Στην Ελλάδα εντυπωσιάζει η έκταση του φαινομένου, παρά τη λειτουργία πλείστων θεσμών της δημοκρατικής πολιτείας, που όμως στην πράξη αποδεικνύονται αναποτελεσματικοί.

Γενικές αρχές, όπως η δημοκρατική αρχή, η αρχή της νομιμότητας, η αρχή της αναλογικής ισότητας, η αρχή της αξιοκρατίας, η αρχή της φανεράς δράσης της Δημόσιας Διοίκησης παρακάμπτονται βάνανυσα.

Βεβαίως, η διαφθορά δεν είναι αποκλειστικό φαινόμενο της εποχής μας. Υφίσταται από τους αρχαίους χρόνους και στη ρίζα της βρίσκεται η επιθυμία για πλούτο ή δόξα. Το φαινόμενο της διαφθοράς είναι πανάρχαιο. Υπάρχουν αναφορές σε αυτό από τον Αριστοτέλη, τον Πλούταρχο, και άλλους αρχαίους συγγραφείς ακόμα και στη βίβλο. Πολλά είναι κατάλοιπα της Οθωμανικής Αυτοκρατορίας. Στην τουρκοκρατία υπήρχε η κουλτούρα του «ρουσφετιού», Αυξήθηκε σε μέγεθος με την εισαγωγή στη χώρα της φιλοσοφίας της καταναλωτικής κοινωνίας που εισήγαγε ο Αμερικανικός τρόπος ζωής.

Η έκθεση πεπραγμένων της Γενικής Γραμματείας Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, που δημοσιεύτηκε πρόσφατα, αποκαλύπτει στοιχεία διαφθοράς για τη χώρα, όπως εξωφρενικές υπερτιμολογήσεις μέσω offshore εταιρειών που οδήγησαν σε παράνομες κρατικές επιδοτήσεις, εκδόθηκαν εκατοντάδες χιλιάδες πλαστά και εικονικά τιμολόγια, το λαθρεμπόριο καυσίμων, καπνού και άλλα πολλά αδικήματα οδηγούν σε αιμορραγία της εθνικής οικονομίας κατά 12 δισ. ευρώ τον χρόνο. Στην έκθεση γίνεται μία σύντομη καταγραφή εντυπωσιακών υποθέσεων, από το παρελθόν που οδηγήθηκαν στην εισαγγελία, όπως, η έκδοση από επιχειρηματία για προμήθεια μηχανημάτων αξίας 8,8 εκατ. τιμολογίου μέσω

offshore εταιρείας ύψους 17,6 εκατ. ευρώ με συνέπεια να δοθεί επιδότηση 8,8 εκατ. και να καρπωθεί ο επιχειρηματίας 4,4 εκατ. ευρώ σε βάρος του Δημοσίου. Η έκδοση 503.200 πλαστών και εικονικών τιμολογίων ύψους 5 δισ. ευρώ από 4.103 φυσικά και νομικά πρόσωπα το διάστημα 2009 - 2012. Κρατούμενος στις φυλακές προμήθευσε πλαστά τιμολόγια σε επιχειρήσεις ύψους 9 εκατ. Ευρώ. Κληρικός εξέδωσε εικονικά τιμολόγια 150.000 ευρώ για ανύπαρκτες συναλλαγές. Συνταξιούχος εξέδωσε εικονικά τιμολόγια 4 εκατ. ευρώ ενώ 48 αγρότες της Στερεάς Ελλάδας για ποσό 222,5 εκατ. Ευρώ. Η έκδοση εικονικού τιμολογίου μέσω offshore σε τιμή 45 φορές μεγαλύτερη από την πραγματική (υπερτιμολόγηση 2.000%). Ενώ η πραγματική αξία ήταν 11.738 ευρώ εκδόθηκε τιμολόγιο 510.638 ευρώ, δόθηκε επιδότηση 231.841 ευρώ και ο επιτήδειος καρπώθηκε 220.102 ευρώ. Ιατρικά μηχανήματα πουλήθηκαν ακριβότερα ακόμα και κατά 400%. Μηχανική βαλβίδα καρδιάς με κόστος αγοράς 1.225 ευρώ τιμολογήθηκε μέσω offshore εταιρείας και την προμηθεύτηκε νοσοκομείο έναντι 5.450 ευρώ. Στην έκθεση γίνεται αναφορά και στον τομέα της υγείας, όπου υπάρχουν καταγγελίες ότι ο 1 στους 4 πληρώνει «φακελάκι», ενώ υπογραμμίζεται η ανάγκη να γίνουν γνωστοί οι μέτοχοι 3 off shore στη Χαλκιδική, που χρωστούν στο Δημόσιο 23 εκατ. ευρώ¹³

Την κακοδιαχείριση στη δημόσια διοίκηση και τη διαφθορά σε όλους τους τομείς του δημοσίου τομέα αναδεικνύει η έκθεση του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης, Λέανδρου Ρακιντζή, για το 2012.

¹³ <http://www.ministryofjustice.gr>

Πρωταθλήτρια στη διαφθορά παραμένει για μία ακόμα φορά η τοπική αυτοδιοίκηση, ενώ στην έκθεση σημειώνονται τα σημαντικά προβλήματα που υπάρχουν στον τομέα της Υγείας στις παροχές και στις προμήθειες υγειονομικού υλικού.

Όπως είδαμε η χώρα φαίνεται να παρουσιάζει μια βελτίωση του ποσοστού της διαφθοράς, σύμφωνα με τον δείκτη αντίληψης της διαφθοράς (CPI), είναι όμως αποτέλεσμα των ενεργειών και των πολιτικών δράσεων, ή μήπως είναι αποτέλεσμα της οικονομικής κρίσης που βιώνει η χώρα;

Ο Σύμφωνα με την ετήσια έρευνα που παρουσίασε η Διεθνής Διαφάνεια για την Ελλάδα και η Public Issue, η διαφθορά μειώνεται εξαιτίας της λιτότητας. Συγκεκριμένα, σε έρευνα που έγινε σε 12.104 ερωτηθέντες, το μέγεθος της διαφθοράς συρρικνώθηκε το 2012, τόσο αριθμητικά, όσο και οικονομικά, στο εκτιμώμενο ποσό των 420 εκατ. ευρώ, από τα 554 εκατ. το 2011, δηλαδή 134 ευρώ λιγότερα. Σε ότι αφορά τον αριθμό των περιστατικών της διαφθοράς, το ποσοστό των ελληνικών νοικοκυριών που ενεπλάκησαν σε τέτοιες υποθέσεις έπεσε κατά 1,6% (8,6% το 2012, έναντι 10,2% το 2011). Ωστόσο, παρά τη μείωση που καταγράφεται, ο δημόσιος τομέας είναι για άλλη μια χρονιά στην κορυφή της διαφθοράς με νοσοκομεία (45%), εφορίες (13,3%) και πολεοδομίες (3,7%) να βρίσκονται στην πρώτη γραμμή. Τα ίχνη της κρίσης ήταν εμφανή, δεδομένου ότι κατά μέσο όρο τα ποσά μειώθηκαν κατά 12,2% (με μέσο όρο ανά «φακελάκι» τα 1.228 ευρώ το 2012, έναντι 1.399 το 2011).

Από την άλλη, στον ιδιωτικό τομέα τα περιστατικά μειώθηκαν μεν κατά 2,6% το 2012, έναντι 3,6% του 2011, διογκώθηκαν όμως οικονομικά, καθώς τα φακελάκια έγιναν πιο «παχουλά» κατά 2,6% (μέσος όρος 1.442 ευρώ το 2012, έναντι 1.406 το 2011).

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον έχει ο «τιμοκατάλογος» της διαφθοράς, με συγκριτικά στοιχεία από το 2011 και το 2012. Στον δημόσιο τομέα, το «φακελάκι» στα νοσοκομεία για επέμβαση το 2011 ήταν από 100 έως 30.000 ευρώ, ενώ το 2012 μειώθηκε σε 50 έως 20.000 ενώ το «γρηγορόσημο» κατέβηκε από τα 30- 20.000 ευρώ στα 10-7.000 το 2012. Δραστική μείωση παρουσιάζει το «φακελάκι» στις εφορίες, με έμφαση στο «γρηγορόσημο», που από το ποσό των 10-30.000 ευρώ έπεσε στα 200-1.000 ευρώ.

Αντίθετα, στον ιδιωτικό τομέα τα ποσά αυξάνονται, με έμφαση στις επεμβάσεις (που από τα 150- 7.000 ευρώ φθάνουν το 2012 μέχρι στα 25.000 ευρώ), αλλά και στις ιατρικές εξετάσεις, που από τα 30-500 ευρώ «σκαρφαλώνουν» μέχρι τα 3.100 ευρώ. Αύξηση παρουσιάζεται και στον κλάδο του αυτοκινήτου και κυρίως στον έλεγχο ΚΤΕΟ, καθώς από τα 100 ευρώ ανεβαίνει στα 200.

2.8. Δημόσιος τομέας και διαφθορά

Η εξυπηρέτηση του πολίτη, για να είναι αποτελεσματική, απαιτεί συλλογική προσπάθεια στο σωστό οργανωτικό πλαίσιο. Οι κρατικές δομές αποτελούν το φυσικό εργαλείο και οι δημόσιοι λειτουργοί είναι αυτοί που θα υλοποιήσουν τις σχετικές κυβερνητικές πολιτικές και θα εφαρμόσουν τους αντίστοιχους νόμους, με την ιδιότητα των έμμεσων οργάνων του Κράτους.

Οι χρήστες των υπηρεσιών που αυτοί παρέχουν δεν είναι σε γενικές γραμμές ευχαριστημένοι. Ο πολίτης αντιμετωπίζεται, συχνά, αδιάφορα έως εχθρικά, από υπαλλήλους που, μερικές φορές, απολαμβάνουν ακόμα και σαδιστικά την ταλαιπωρία που προκαλούν. Παράλληλα, άλλοι υπάλληλοι του Δημοσίου δουλεύουν με αυταπάρνηση, προσπαθώντας να αντισταθμίσουν την αδιαφορία ή τη μειονεξία των συναδέλφων τους. Οπωσδήποτε, ο μεγάλος όγκος των υπαλλήλων εργάζεται ανόρεχτα, χωρίς ζήλο για την Υπηρεσία, παρά τη συνταγματικά προστατευόμενη μονιμότητα τους ή τη σχέση εργασίας αορίστου χρόνου.

Το παράδοξο είναι ότι ο πολίτης ζυμώνεται σε μια νοοτροπία που καλλιεργεί η κοινωνία η οποία αποδέχεται ότι η διαφθορά είναι κάτι αυτονόητο, συμφιλιώνεται με αυτή και την αποδέχεται. Όλοι γνωρίζουν ότι πληρώνεις και παίρνεις άδεια οδήγησης ή άδεια οικοδομής. Όλοι ξέρουν ότι για

να κάνεις επέμβαση στο νοσοκομείο δίνεις φακελάκι. Όλοι ξέρουν ότι δίνοντας κάτι στον υπάλληλο της εφορίας πληρώνεις λιγότερα ή γλιτώνεις τον έλεγχο.¹⁴

Η πλημμελής λειτουργία των δημοσίων υπηρεσιών, με την ευρεία έννοια, δεν είναι, βέβαια, κάτι το καινούργιο στη χώρα μας. Το χαρακτηριστικό γνώρισμα της Δημόσιας Διοίκησης είναι, η ευρεία διαφθορά, η οποία σε επιμέρους τομείς, όπως οι Δ.Ο.Υ., οι Ο.Τ.Α., οι πολεοδομίες και τα νοσηλευτικά ιδρύματα είναι εξαιρετικά εκτεταμένη.

Σημαντική αιτία - δικαιολογία για τη διαφθορά των υπαλλήλων είναι η διαφθορά σημαντικού τμήματος του πολιτικού προσωπικού (υπουργών, υφυπουργών, γενικών γραμματέων, διοικητών, προέδρων δημόσιων οργανισμών κ.λπ.). Οι πολιτικοί προϊστάμενοι στα Υπουργεία και οι διοικούντες τα νομικά πρόσωπα του Δημοσίου δίνουν πάντοτε τον τόνο, για την εύρυθμη ή όχι λειτουργία των υπηρεσιών τους.

Η γραφειοκρατική δομή της Δημόσιας Διοίκησης, η μεγάλη διάχυση των αρμοδιοτήτων, η πολυνομία, αλλά και η κακονομία χωρίς κωδικοποιήσεις της νομοθεσίας είναι το πιο πρόσφορο κλίμα για να λειτουργούν παράκεντρα εξουσίας στις δημόσιες υπηρεσίες.

Η υπηρεσιακή αντιμετώπιση των υπαλλήλων του Δημοσίου από την ίδια τη Διοίκηση συνιστά σημαντικό παράγοντα κακοδιοίκησης που συνδέεται, και αυτή, με φαινόμενα διαφθοράς. Ένας μεγάλος αριθμός υπαλλήλων

¹⁴ Γιώργος Γρηγοριάδης –Έκθεση-Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης

διορίστηκαν στο παρελθόν, είτε ως μόνιμοι δημόσιοι υπάλληλοι, είτε ως υπάλληλοι, με σχέση ιδιωτικού δικαίου, χωρίς να ακολουθηθεί κάποια διαγωνιστική ή άλλη διαδικασία επιλογής. Η υπαλληλική θέση στο Δημόσιο ήταν συχνά η ανταμοιβή για την κομματική αφοσίωση του διοριζόμενου ή της οικογένειάς του. Είναι γνωστή η ρουσφετολογική πίεση που ασκούσαν οι ψηφοφόροι, προς τους βουλευτές τους για διορισμούς στο Δημόσιο. Άλλωστε, η επανεκλογή των βουλευτών εξαρτιόταν, κατά κύριο λόγο, από την ικανότητα τους να ανταποκρίνονται στα συνήθως παράνομα αιτήματα των ψηφοφόρων τους.

Η λειτουργία του Α.Σ.Ε.Π. περιόρισε την έκταση και την ένταση αυτής της πρακτικής, χωρίς όμως να την ακυρώσει οριστικά. Οι κομματικοί διορισμοί ακολούθησαν έτσι κυρίως τον τύπο των διορισμών με σχέση εργασίας ορισμένου χρόνου. Στη συνέχεια, αυτές οι χωρίς αξιοκρατικά κριτήρια προσλήψεις, πήραν μόνιμο χαρακτήρα με τη μετατροπή των σχετικών συμβάσεων σε συμβάσεις αορίστου χρόνου.

Από την άλλη πλευρά η εξέλιξη των υπαλλήλων του Δημοσίου σε θέσεις ευθύνης (προϊσταμένων γενικών διευθύνσεων, προϊσταμένων διευθύνσεων, προϊσταμένων τμημάτων κ.λπ.) ακολούθησε, και αυτή, κυρίως κομματικά κριτήρια, είτε προβλεπόταν από το νόμο ιεραρχία σταθερή είτε κινητή.¹⁵

¹⁵ ομιλία του εισαγγελέα του Αρείου Πάγου Ι. Τέντε

Επιπλέον, οι οικονομικές απολαβές των υπαλλήλων δεν υπαγορεύτηκαν από ορθολογικούς και αξιοκρατικούς κανόνες. Στο στενό δημόσιο τομέα οι αμοιβές ήταν μέτριες για τον μεγάλο όγκο των υπαλλήλων και απαράδεκτα χαμηλές για τους προϊσταμένους τμημάτων και διευθύνσεων, ενώ στον ευρύτερο δημόσιο τομέα ήταν καλύτερες, διαρθρωμένες όμως ανορθολογικά και χωρίς την τήρηση κανόνων διαφάνειας. Ήταν σύνηθες το φαινόμενο υπάλληλοι, με τα ίδια προσόντα και χρόνια υπηρεσίας, να παίρνουν δύο και τρεις παραπάνω μισθούς ανάλογα με το υπουργείο ή το φορέα που εργάζονταν. Το ενιαίο μισθολόγιο θα εξάλειφε αυτή την αδικία, αλλά ακόμα και τώρα υπάρχουν φορείς όπου υπάρχουν ειδικά μισθολόγια, επιδόματα, κλπ.

Ο εντοπισμός των κρουσμάτων της διαφθοράς, παραδοσιακά, δεν γίνεται αυτεπάγγελτα ούτε από τους αρμόδιους. Τα όργανα της Διοίκησης, που αποτελούν τους πειθαρχικούς προϊσταμένους των υπαλλήλων από τους υπουργούς και τα όργανα διοίκησης των κρατικών νομικών προσώπων μέχρι τους οικείους προϊστάμενους διεύθυνσης, αδιαφορούν συχνά για τα πιθανά πειθαρχικά παραπτώματα των υφισταμένων τους και δεν έχουν καμιά διάθεση να πολεμήσουν τη διαφθορά στο χώρο ευθύνης τους. Επιλαμβάνονται μετά από καταγγελία ή όταν το οικείο πραγματικό περιστατικό παίρνει δημοσιότητα.¹⁶

Απογοητευτική υπήρξε και η αδυναμία της Δικαιοσύνης να αντιμετωπίσει τα φαινόμενα της παραβατικής συμπεριφοράς των υπαλλήλων. Το αποτέλεσμα είναι υποθέσεις υπαλλήλων που διέπραξαν βαριά

¹⁶ ομιλία του εισαγγελέα του Αρείου Πάγου Ι. Τέντε

παραπτώματα, να παραμένουν σε εκκρεμότητα επί σειρά ετών. Η Διοίκηση δε χρησιμοποίησε αποτελεσματικά ούτε το μηχανισμό της δυνητικής αργίας για την άμεση απομάκρυνση των παρανομούντων υπαλλήλων από την Υπηρεσία, όταν κάτι τέτοιο είναι απαραίτητο. Παρατηρείται το φαινόμενο, κατηγορούμενοι υπάλληλοι για βαριά αδικήματα, όχι μόνο να παραμένουν στην Υπηρεσία, αλλά και να προάγονται, να συνταξιοδοτούνται, χωρίς να έχει τελεσιδικήσει η εναντίον τους κατηγορία.

Ο νόμος Ν.4057/2012 «Πειθαρχικό Δίκαιο Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου» (ΦΕΚ 54Α/14/3/12), ευελπιστεί να διορθώσει μερικά σημεία από την ατιμωρησία των υπαλλήλων. Με το νόμο αυτό γίνεται προσδιορισμός των πειθαρχικών παραπτώματων και επιχειρείται ο εξορθολογισμός και η αρτιότερη διατύπωση τους. Θεσπίζεται μεγαλύτερος χρόνος παραγραφής. Εισάγεται ειδική ρύθμιση για τα παραπτώματα με οικονομικό αντικείμενο, σύμφωνα με την οποία η παραγραφή αρχίζει όχι από την τέλεση της πράξης, αλλά από τον χρόνο που η Υπηρεσία έλαβε γνώση του πειθαρχικού παραπτώματος. Προβλέπονται νέες πειθαρχικές ποινές και θεσπίζεται μεγαλύτερη κλιμάκωση στις υφιστάμενες. Για ιδιαίτερα σοβαρές περιπτώσεις παραπτώματων το πειθαρχικό συμβούλιο μπορεί να επιβάλει, ως πρόσθετη χρηματική ποινή, χρηματική κύρωση μέχρι ορισμένου ποσού. Ορίζεται, για τον υπάλληλο που χάνει την υπαλληλική του ιδιότητα, όχι μόνο να συνεχίζεται η πειθαρχική

διαδικασία που είχε αρχίσει όταν ακόμη υπηρετούσε, αλλά αυτή μπορεί να καταλήξει σε επιβολή πειθαρχικής ποινής που μετατρέπεται σε πρόστιμο, το ύψος τους οποίου προσδιορίζεται ανάλογα με τη σοβαρότητα του παραπτώματος. Προβλέπονται αναβαθμισμένα πρωτοβάθμια πειθαρχικά συμβούλια που έχουν ως αποκλειστική αρμοδιότητα την εξέταση των πειθαρχικών υποθέσεων των υπαλλήλων. Στα συμβούλια αυτά προεδρεύουν δικαστικοί λειτουργοί και μετέχουν μέλη του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους και δημόσιοι υπάλληλοι οριζόμενοι με κλήρωση, που δεν προέρχονται από τις υπηρεσίες ή φορείς στους οποίους υπηρετούν οι εγκαλούμενοι συνάδελφοι τους. Αποκλείονται τόσο από τα πρωτοβάθμια πειθαρχικά συμβούλια, όσο και από το Β/θμιο Πειθαρχικό Συμβούλιο οι αιρετοί υπάλληλοι ή οι υποδεικνυόμενοι από την ΑΔΕΔΥ. Μέχρι σήμερα, σχεδόν δύο χρόνια μετά την έναρξη ισχύος του νόμου, το βασικό εργαλείο για την καταπολέμηση της διαφθοράς στο χώρο των υπαλλήλων του Δημοσίου, τα νέα πρωτοβάθμια πειθαρχικά συμβούλια, φαίνεται ότι ακόμα δεν έχουν αρχίσει να λειτουργούν.

Την κακοδιαχείριση στη δημόσια διοίκηση και τη διαφθορά σε όλους τους τομείς του δημοσίου τομέα αναδεικνύει η έκθεση του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης, Λέανδρου Ρακιντζή, για το 2012 (που δόθηκε στη δημοσιότητα τον Ιούλιο του 2013). Πρωταθλήτρια στη διαφθορά παραμένει για μία ακόμα φορά η τοπική αυτοδιοίκηση, όπου σημαντικό σύμπτωμα κακοδιοίκησης και παραβίασης της νομιμότητας αποτελεί και η

άρνηση εκτέλεσης ή συμμόρφωσης των ΟΤΑ και των δύο βαθμών σε δικαστικές αποφάσεις. ενώ στην έκθεση σημειώνονται τα σημαντικά προβλήματα που υπάρχουν στον τομέα της στις παροχές και στις προμήθειες υλικών.

Σύμφωνα με την ετήσια έκθεση, οι Δήμοι αποτελούν το επίκεντρο του ελέγχου στο 35,9% των υποθέσεων. Με πολύ μικρότερα ποσοστά, ακολουθούν οι δημόσιες υπηρεσίες (18,1%) και οι εποπτευόμενοι ιδιωτικοί φορείς (13,7%). Σε ότι αφορά τη γεωγραφική διασπορά, το μεγαλύτερο ποσοστό των υποθέσεων εντοπίζεται στην Περιφέρεια Αττικής (37,1%) που συγκεντρώνει την πλειονότητα των υπηρεσιών, αλλά και του πληθυσμού. Οι άλλες περιφέρειες ακολουθούν με πολύ μικρότερα ποσοστά, μεταξύ των οποίων τα υψηλότερα ποσοστά συγκεντρώνουν η Περιφέρεια Κεντρικής Μακεδονίας (9,1%) και η Περιφέρεια Νοτίου Αιγαίου (8,8%).

Τη μεγαλύτερη θεματική κατηγορία αποτελούν οι υποθέσεις οικονομικής διαχείρισης (38%) και ακολουθούν τα πολεοδομικά θέματα (14,3%), διάφορα ζητήματα λειτουργίας των δημόσιων υπηρεσιών (13,4 %), παράβαση διοικητικών διαδικασιών (8,3%) και άλλες κατηγορίες όπως οι μεταφορές, τα δημοτικά έργα, οι άδειες καταστημάτων υγειονομικού ενδιαφέροντος και το περιβάλλον με μικρότερα ποσοστά.

2.9. Μέτρα και δράσεις που έχουν εφαρμοστεί

Σημαντικό μέτρο κατά της διαφθοράς αποτελεί η εφαρμογή της Ανοικτής Διακυβέρνησης (opengov.gr) που βασίζεται στην ανάγκη του πολίτη για πληροφόρηση, αξιοκρατία και συμμετοχή στη διαμόρφωση των αποφάσεων και υλοποιείται μέσω του δικτυακού τόπου www.opengov.gr. Βελτιώνει την ποιότητα των υπηρεσιών του δημοσίου μέσα από την τεχνολογία και την καινοτομία, ενώ ταυτόχρονα οδηγεί σε καλύτερη διαχείριση των πόρων, και κατά συνέπεια, σε αύξηση της αποτελεσματικότητας. Το πιο σημαντικό όμως είναι ότι διασφαλίζει την ακεραιότητα και τη διαφάνεια στις δράσεις του Δημοσίου και έτσι συνεισφέρει άμεσα στην εμπέδωση της υπευθυνότητας και της λογοδοσίας από την πλευρά των φορέων άσκησης της δημόσιας εξουσίας.

Οι τέσσερις βασικές αρχές της ανοικτής διακυβέρνησης είναι:

1. Η διαφάνεια
2. Η συμμετοχή των πολιτών
3. Η ακεραιότητα και η υπευθυνότητα
4. Η τεχνολογία και η καινοτομία

Η ανοικτή διακυβέρνηση προσφέρει τη μέγιστη δυνατή δημοσιότητα σε οποιαδήποτε δραστηριότητα της κυβερνητικής πολιτικής και της διοικητικής αλυσίδας, με στόχο τη δημιουργία καλών πρακτικών που θα καθιερωθούν ως τρόπος διακυβέρνησης. Η οργάνωση των πράξεων και των αποφάσεων της δημόσιας διοίκησης στο διαδίκτυο, ενισχύει τη δυνατότητα του στην άσκηση

των συνταγματικά κατοχυρωμένων δικαιωμάτων του και αποτελεί σημαντικό βήμα προς τη νέα ηλεκτρονική πραγματικότητα.¹⁷

Σε κάθε περίπτωση είναι εμφανής η επίδραση που έχει η εφαρμογή δράσεων ηλεκτρονικής διακυβέρνησης στη διαφάνεια. Η επίδραση αυτή είναι τόσο ξεκάθαρη που επιβεβαιώνεται και από τις στατιστικές μελέτες: οι χώρες με το υψηλότερο επίπεδο ηλεκτρονικής διακυβέρνησης και τον μεγαλύτερο αριθμό παρεχόμενων ηλεκτρονικά υπηρεσιών βρίσκονται ταυτόχρονα και στις πρώτες θέσεις του δείκτη διαφάνειας παγκοσμίως.

Η νέα κουλτούρα χρήσης τεχνολογιών επικοινωνίας και πληροφορικής σε συνδυασμό με μια νέα κουλτούρα διοίκησης βάσει διαδικασιών και εξυπηρέτησης των πραγματικών και συνεχώς μεταβαλλόμενων αναγκών των «πελατών» της δημόσιας διοίκησης, οδηγεί σε διαφάνεια σε όλες τις διαστάσεις του πολιτικού και δημόσιου διοικητικού βίου της χώρας.

Σε αυτό το πλαίσιο, η πρώτη έμπρακτη πρακτική της ηλεκτρονικής και της ανοικτής διακυβέρνησης, που είναι και μία από τις πιο σημαντικές δράσεις του κράτους με στόχο την καταπολέμηση της διαφθοράς, είναι το πρόγραμμα «Δι@ύγεια» του Νόμου 3861/10(ΦΕΚ112 Α΄) «Ενίσχυση της διαφάνειας με την υποχρεωτική ανάρτηση νόμων και πράξεων των κυβερνητικών, διοικητικών και αυτοδιοικητικών οργάνων στο Διαδίκτυο «Πρόγραμμα

¹⁷ <http://www.ydmed.gov.gr/>

Διαύγεια και άλλες διατάξεις», το οποίο συντονίζει το Υπουργείο Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης (ΥΕΣΑΗΔ).

Όλοι οι φορείς του δημοσίου υποχρεούνται να αναρτούν αποφάσεις και πράξεις τους στο διαδίκτυο, μέσω του προγράμματος, και οι πράξεις και οι αποφάσεις των φορέων δεν είναι εκτελέσιμες αν δεν αναρτηθούν και δε λάβουν το μοναδικό Αριθμό Διαδικτυακής Ανάρτησης (ΑΔΑ), εκτός εάν δημοσιεύονται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως. Το πρόγραμμα εξασφαλίζει ευρεία δημοσιότητα και πρόσβαση στη πληροφορία που προοδευτικά συντελεί σε αλλαγή κουλτούρας σε όλη τη Δημόσια Διοίκηση και συμβάλει με τον τρόπο αυτό στη δημιουργία ενός νέου μοντέλου στη σχέση του πολίτη με το κράτος. Παράλληλα, με την υποχρεωτική ανάρτηση των πράξεων στο διαδίκτυο, εξασφαλίζεται η υπευθυνότητα και η λογοδοσία από την πλευρά των φορέων άσκησης της δημόσιας εξουσίας.

Σύμφωνα με το άρθρο 7 του Ν. 3861/2010 τα φύλλα της Κυβερνήσεως (ΦΕΚ) είναι πλέον δωρεάν διαθέσιμα στους πολίτες σε ηλεκτρονική μορφή από τη ιστοσελίδα του Εθνικού Τυπογραφείου, προς ανάγνωση, αποθήκευση και εκτύπωση.¹⁸

Η Γενική Γραμματεία Πληροφοριακών Συστημάτων (Γ.Γ.Π.Σ.) παρέχει μια πληθώρα υπηρεσιών μέσω του συστήματος TAXISnet προς τους πολίτες, επιχειρήσεις αλλά και προς τη δημόσια διοίκηση, συντελώντας σε μεγάλο

¹⁸<http://www.et.gr/>

βαθμό στην καταπολέμηση της διαφθοράς και την ενίσχυση της διαφάνειας μέσω αυστηρών διαδικασιών και μηχανισμών ελέγχου αλλά και τη μέγιστη κατά το δυνατό δημοσιοποίηση της πληροφορίας και μείωση της γραφειοκρατίας. Πολλές από τις υπηρεσίες αυτές παρέχονται με ηλεκτρονική διεκπεραίωση, όπως η δήλωση φορολογίας εισοδήματος από πολίτες και η δήλωση φόρου μισθωτών υπηρεσιών από επιχειρήσεις. Οι υπηρεσίες αυτές αφορούν μια βάση χρηστών που απαρτίζεται από 11 εκατομμύρια φυσικά πρόσωπα, περίπου 650.000 μη φυσικά πρόσωπα και 2,5 εκατομμύρια επιτηδευματίες.

Στην ενίσχυση της διαφάνειας στοχεύει και ο Ν. 3979/2011 (ΦΕΚ 138/Α/16.06.2011) «Για την ηλεκτρονική διακυβέρνηση και λοιπές διατάξεις», ο οποίος συμπληρώθηκε με τον Ν. 4210/13 (ΦΕΚ 254Α/13) «Ρυθμίσεις Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και άλλες διατάξεις». Εισάγει το πλαίσιο λειτουργίας των δημοσίων υπηρεσιών με ηλεκτρονική επικοινωνία μεταξύ τους και παροχή διαφανών, απλουστευμένων και ηλεκτρονικών υπηρεσιών σε πολίτες και επιχειρήσεις, δημιουργώντας έτσι ένα σημαντικό ηλεκτρονικό βήμα για την καταπολέμηση της διαφθοράς

Μια σημαντική δράση που έρχεται να καλύψει το μεγάλο κενό που υπάρχει στην επίτευξη της διαφάνειας στο χώρο των προμηθειών στο δημόσιο τομέα είναι το πρόγραμμα AGORA - Εθνικό Σύστημα Ηλεκτρονικών Δημοσίων Συμβάσεων (ΕΣΗΔΗΣ). Στο πλαίσιο του νόμου (Ν.4013/2011)

«Σύσταση ενιαίας Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων και Κεντρικού Ηλεκτρονικού Μητρώου Δημοσίων Συμβάσεων...»(ΦΕΚ Α' 204/15-09-2011) για την Ενιαία Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων έχει συσταθεί στο Υπουργείο Οικονομίας, Ανταγωνιστικότητας και Ναυτιλίας το Κεντρικό Ηλεκτρονικό Μητρώο, με σκοπό τη «συλλογή, επεξεργασία και δημοσιοποίηση στοιχείων που αφορούν σε δημόσιες συμβάσεις, συναπτόμενες γραπτώς, με ηλεκτρονικό μέσο ή προφορικώς, μεταξύ των φορέων του δημοσίου τομέα και τρίτων, με αντικείμενο την εκτέλεση έργων, την προμήθεια αγαθών και την παροχή υπηρεσιών σε όλα τα στάδια ανάθεσης και εκτέλεσης, ανεξαρτήτως διαδικασίας, με προϋπολογισμό ύψους ίσου ή μεγαλύτερου των χιλίων ευρώ (1.000€). Στόχοι του Μητρώου είναι η διαφάνεια στις προμήθειες του ευρύτερου Δημοσίου Τομέα και η ενίσχυση του ανταγωνισμού. Στο Μητρώο καταχωρούνται όλα τα στοιχεία μιας σύμβασης τα οποία, σε συνδυασμό με τις διοικητικές πράξεις που ήδη καταχωρούνται στη Διαύγεια, επιτρέπουν την διαφάνεια όλων των διαδικασιών για τις προμήθειες του Δημοσίου, σε όλα τα βήματα, από τη δημιουργία του σχετικού αιτήματος έως και τις πληρωμές. Έως το τέλος Αυγούστου 2013, από την έναρξη εφαρμογής του μέχρι και την 4.02.2013 είχαν καταχωρηθεί γύρω στα 118.332 αιτήματα προμηθειών.

Με τον Ν. 3882/2010, «Εθνική Υποδομή Γεωχωρικών Πληροφοριών – Εναρμόνιση με την Οδηγία 2007/2/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 14ης Μαρτίου 2007 και άλλες διατάξεις...» (ΦΕΚ166Α/22-9-

10) προβλέπεται η ελεύθερη διάθεση δημόσιων γεωχωρικών δεδομένων προς τους πολίτες της χώρας, χωρίς περιορισμούς και δεσμεύσεις, και αποτελεί αναγκαία συνθήκη για τη διαφάνεια, τη λογοδοσία και τη βιώσιμη ανάπτυξη. Πλέον κάθε πολίτης, επαγγελματίας, μελετητής, μηχανικός και ερευνητής, μπορεί ελεύθερα, μέσω της ιστοσελίδας geodata.gov.gr, να έχει πρόσβαση σε στοιχεία, όπως τα όρια προστατευόμενων περιοχών, σε αεροφωτογραφίες μεγάλης ανάλυσης, στην ακτογραμμή, στα όρια προστατευόμενων περιοχών, σε Γενικά Πολεοδομικά Σχέδια και σε πολλά ακόμη γεωχωρικά δεδομένα που μέχρι πρόσφατα δεν ήταν διαθέσιμα. Ήδη, μέσα στο χρονικό διάστημα της λειτουργίας του (από τον 8/2010) έχει δεχθεί πάνω από 200.000 μοναδικούς επισκέπτες, από 80 χώρες σε όλο τον κόσμο. Η Ελλάδα είναι μόλις μία στις δέκα χώρες σε όλο τον κόσμο που προσφέρουν ελεύθερα γεωχωρικά δεδομένα.

Το νομοθετικό πλαίσιο για την καταπολέμηση της διαφθοράς τόσο σε επίπεδο ποινικής καταστολής όσο και σε επίπεδο διοικητικού ελέγχου χαρακτηρίζεται από πληθώρα ρυθμίσεων και οργανωτικών και νομοθετικών εργαλείων. Με τους νόμους 2957/2001(Σύμβαση για θέματα Αστικού Δικαίου), 3560/2007(Σύμβαση Ποινικού Δικαίου περί διαφθοράς του Συμβουλίου της Ευρώπης) και 3666/3008(Σύμβαση για την καταπολέμηση της διαφθοράς των Ηνωμένων Εθνών), ενσωματώθηκαν στην ελληνική έννομη τάξη συνθήκες που αφορούν στη διεθνή συνεργασία σε ζητήματα καταπολέμησης της διαφθοράς.

Άλλες νομοθετικές πρωτοβουλίες σχετικά με τη Δημόσια Διοίκηση και

το πόσο περισσότερο μπορεί να γίνει αντικειμενικά καλύτερη είναι οι: (ν.3812/2009, ν.3839/2010 για προσλήψεις και προαγωγές), περισσότερο αξιοκρατική (ν.4024/2011, για το Βαθμολόγιο), περισσότερο ποιοτική στην εφαρμογή των πολιτικών που εκφράζονται μέσω των νόμων (ν. 4048/2012 για τη θέσπιση αρχών, διαδικασιών και μέσων καλής νομοθέτησης) και περισσότερο ευαίσθητη στην τήρηση της νομιμότητας με το νόμο για την αναμόρφωση του πειθαρχικού δικαίου (ν.4057/2012, Πειθαρχικό Δίκαιο Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου).

Με τα ίδια νομοθετήματα αλλά και με διάσπαρτες άλλες διατάξεις θεσμοθετήθηκαν διαδικασίες ελέγχου και μέτρα πρόληψης προκειμένου το εσωτερικό δίκαιο να συμβαδίζει με τις διεθνείς υποχρεώσεις που ανέλαβε κατά καιρούς η Ελλάδα στο ίδιο πλαίσιο. Όπως ο Ν. 2803/2000 που αφορά στη διασφάλιση των συμφερόντων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ο Ν. 3213/2003 που αφορά στον έλεγχο πόθεν έσχες πολιτικών προσώπων, ο Ν. 3310/2005 σχετικά με τα μέτρα για τη διασφάλιση διαφάνειας κατά τη σύναψη δημοσίων συμβάσεων, όπως βέβαια αυτός τροποποιήθηκε στη συνέχεια από τον Ν.3414/2005.

Σε ότι αφορά τον εσωτερικό έλεγχο περιστατικών διαφθοράς, το νομοθετικό πλαίσιο ορίζεται από τις πειθαρχικές διατάξεις των σχετικών υπαλληλικών κωδίκων (Υπαλληλικός Κώδικας – Ν.3528/2007 Μέρος Ε' άρθρα

106 έως 146, Κώδικας Δημοτικών Υπαλλήλων – ν. 3584/3007 Κεφάλαιο ΙΑ' άρθρα 110 – 150), για δε τους αιρετούς των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης από τα αντίστοιχα θεσμικά νομοθετήματα (Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων – ν. 3463/2006 που έχει αντικατασταθεί με τον ν. 3852/2010 Πρόγραμμα Καλλικράτη).

Ο έλεγχος της διοικητικής δράσης ασκείται μέσω του κατά περίπτωση προβλεπόμενου ιεραρχικού ελέγχου, των διοικητικών προσφυγών, των αιτήσεων θεραπείας και γενικά των αναφορών των πολιτών (Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας ν. 2690/99).

Ο θεσμός του ΓΕΔΔ καθιερώθηκε με το ν.3074/2002 σε συμμόρφωση με διεθνείς δεσμεύσεις της χώρας για την ίδρυση επιτελικού συντονιστικού οργάνου της δράσης των Σωμάτων και Υπηρεσιών Επιθεώρησης και Ελέγχου του δημόσιου τομέα. Έχει αρμοδιότητες τόσο ελεγκτικές, όσο και συντονιστικές–επιτελικές σε ότι αφορά στον πειθαρχικό έλεγχο των υπαλλήλων, καθώς μπορεί να ζητά τη λήψη διοικητικών μέτρων σε βάρος παρανομούντων υπαλλήλων, αλλά και να ασκεί ενστάσεις κατά πειθαρχικών αποφάσεων που έχουν εκδοθεί σε πρώτο βαθμό και να προσφεύγει στα αρμόδια διοικητικά δικαστήρια κατά τελεσίδικων πειθαρχικών αποφάσεων.¹⁹

Το Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης ΣΕΕΔΔ αποτελεί το σημαντικότερο σώμα επιθεώρησης της δημόσιας διοίκησης με πολυδιάστατο

¹⁹<http://www.gedd.gr>

πεδίο αρμοδιότητας που εκτείνεται από την υποχρέωση πραγματοποίησης τακτικών ελέγχων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης έως τον έλεγχο των πόθεν έσχες των δημοσίων υπαλλήλων. Με τη δημιουργία ειδικής υπηρεσίας παρακολούθησης της υλοποίησης των πορισμάτων που εκδίδουν οι ελεγκτές επιθεωρητές του, το ΣΕΕΔΔ εξασφαλίζει την ανταπόκριση των ελεγχόμενων φορέων στις προτάσεις του που μπορεί να αφορούν την τήρηση της νομιμότητας, την άρση φαινομένων κακοδιοίκησης ή ακόμη και τη βελτίωση των παρεχόμενων υπηρεσιών προς τους πολίτες.²⁰

Η Γενική Διεύθυνση Οικονομικής Επιθεώρησης του Υπουργείου Οικονομίας και Οικονομικών αποτελεί το παλαιότερο, καθώς ιδρύθηκε το 1859, αλλά και το μεγαλύτερο ελεγκτικό σώμα στο χώρο της δημόσιας διοίκησης. Εποπτεύει και ελέγχει όλες τις υπηρεσίες του οικείου υπουργείου και μπορεί να διενεργεί διαχειριστικούς ελέγχους σε όλες τις υπηρεσίες και τα νομικά πρόσωπα του ευρύτερου δημόσιου τομέα στα οποία συμπεριλαμβάνονται βεβαίως και οι ΟΤΑ α' και β' βαθμού αλλά και η Εκκλησία της Ελλάδας. Οι οικονομικοί επιθεωρητές εκδίδουν καταλογιστικές πράξεις σε βάρος δημοσίων υπολόγων όταν διαπιστώνουν ελλείμματα, ενώ μπορούν να συνεργάζονται με τους υπαλλήλους των εποπτευόμενων ΔΟΥ για την επίλυση ερμηνευτικών ζητημάτων της φορολογικής νομοθεσίας. Εξειδικευμένα σώματα επιθεώρησης και ελέγχου υπάρχουν σε διάφορα

²⁰<http://www.seedd.gr>

υπουργεία και διευθύνσεις με αντίστοιχο αντικείμενο ελέγχου για την αντιμετώπιση φαινομένων διαφθοράς.

Πρόσφατα έχει συσταθεί στην Εισαγγελία Πρωτοδικών Αθηνών άτυπη ομάδα εισαγγελέων και δικαστών με την αρμοδιότητα να διερευνήσει υποθέσεις διαφθοράς, πολιτικού χρήματος και οικονομικού εγκλήματος με πολιτικές απολήξεις. Επίσης έχει θεσμοθετηθεί με τις διατάξεις του άρθρου 2 του ν. 3943/2011 ανεξάρτητος Οικονομικός Εισαγγελέας, οι αρμοδιότητες του οποίου αφορούν στο συντονισμό και την εποπτεία των ελεγκτικών μηχανισμών κατά τη διερεύνηση φορολογικών, οικονομικών και συναφών εγκλημάτων που διαπράττονται σε βάρος του ελληνικού δημοσίου.

Ο Συνήγορος του Πολίτη είναι μία άλλη ανεξάρτητη διοικητική αρχή, που έχει ως δηλωμένο σκοπό τη διαμεσολάβηση μεταξύ των πολιτών και της Διοίκησης, δηλαδή των δημοσίων υπηρεσιών. Η διαμεσολάβηση αποσκοπεί στην προστασία των δικαιωμάτων των πολιτών, την υπεράσπιση τους έναντι των εις βάρος τους διακρίσεων, την καταπολέμηση της κακοδιοίκησης και την τήρηση της νομιμότητας. Ερευνά ατομικές διοικητικές πράξεις, παραλείψεις ή υλικές ενέργειες οργάνων των δημοσίων υπηρεσιών που παραβιάζουν δικαιώματα ή προσβάλλουν νόμιμα συμφέροντα φυσικών ή νομικών προσώπων.

2.10. Προτάσεις καταπολέμησης της διαφθοράς

Όπως έχει αναφερθεί η διαφθορά εμφανίζεται σε διάφορες μορφές και σε πολλούς τομείς, αλλά είναι κυρίως συνδεδεμένη με τον δημόσιο τομέα. Αποτελεί αντικείμενο έρευνας πολλών μελετητών. Πολλές προτάσεις έχουν διατυπωθεί για την καταπολέμηση της από διάφορους φορείς, κρατικούς, ευρωπαϊκούς, ακόμα και διεθνής.

Καθοριστικό καθώς και αναγκαίο είναι να εκδηλωθεί μια διαφορετική νοοτροπία. Κοινωνίες που διαπαιδαγωγούνται με τη νοοτροπία της διαφθοράς δεν μπορούν να υπερηφανεύονται. Πρέπει να αλλάξει η νοοτροπία όλων. Πρέπει να εκλείψουν τα πρότυπα συμπεριφοράς, που ενώ αυτά καθαυτά δεν συνιστούν απαραίτητα διαφθορά, την υποθάλπουν ή την ανέχονται. Η ελληνική κοινωνία με τα κατεξοχήν μικροαστικά χαρακτηριστικά της πρέπει να αλλάξει ριζικά τη νοοτροπία της. Με δεδομένο ότι η κοινωνίες δεν είναι στατικές και τα πρότυπα συμπεριφοράς αναμορφώνονται και εξελίσσονται καθώς και το γεγονός ότι η ελληνική κοινωνία έχει αποδείξει την ικανότητα αναθεώρησης συμπεριφορών που αντιμάχονται το δημόσιο συμφέρον, θεωρώ ότι υπάρχει φως και προοπτική υπό κατάλληλες προϋποθέσεις.

Η μέριμνα για την καταπολέμηση της διαφθοράς από πολλά όργανα είναι όπως είπαμε επαινετή και απαραίτητη, ίσως τείνει όμως, με την πολυδιάσπαση της, να οδηγήσει σε αντίθετο αποτέλεσμα από το επιδιωκόμενο. Κρίνεται απαραίτητος ένας συντονισμός όλων των σχετικών ενεργειών με τη

σύσταση ενός κεντρικού συντονιστικού οργάνου, με εκπροσώπους από διάφορους τομείς του δημοσίου που θα συγκεντρώνει, θα ομαδοποιεί και θα αξιοποιεί όλες τις μελέτες και τις προτάσεις και θα προτείνει δράσεις βάσει εθνικού σχεδίου, τόσο μακροπρόθεσμες όσο και βραχυπρόθεσμες.

Η τήρηση των νόμων και η καταπολέμηση της διαφθοράς, στο χώρο της κρατικής μηχανής, όχι με λόγια αλλά με έργα, είναι ένα στοίχημα που πρέπει να κερδίσουμε, αν θέλουμε η χώρα να επιβιώσει και να ανακάμψει. Στην ουσία, δεν μπορεί να υπάρξει καν ηθική νομιμοποίηση των κυβερνώντων, τόσο στην πολιτική εξουσία αλλά και στην διοικητική λειτουργία του κράτους και των νομικών προσώπων του και να συντηρούνται τόσες πολλές σκιές ηθικής αναξιοσύνης. Ούτε είναι δυνατή η τόσο αναγκαία οικονομική ανάπτυξη υπό συνθήκες γενικότερης ατιμωρησίας.

Αλλά για να υπάρχει τήρηση των νόμων πρέπει και η νομοθεσία να γίνει χρηστή. Χρειάζεται κωδικοποίηση και απλούστευση της νομοθεσίας, ειδικά σε κρίσιμους τομείς που παρατηρείται έντονα το φαινόμενο της διαφθοράς, ώστε αν όχι να αποκλειστούν, τουλάχιστον να περιοριστούν τα περιθώρια διαφορετικής αντιμετώπισης.

Η διαφάνεια αποτελεί αποτρεπτικό παράγοντα για τη διαφθορά, αφού αποθαρρύνει παράνομες συμπεριφορές, καθιστώντας αυτές εκ των προτέρων ορατές και διαγνώσιμες. Η διαφάνεια, είναι η εξασφάλιση εκείνων των συνθηκών και διαδικασιών που διευκολύνουν τον πολιτικό και κοινωνικό

έλεγχο σε σχέση με τη διαχείριση του δημοσίου χρήματος και τη διοίκηση δομών του κράτους. Άρα πρέπει να ενισχυθεί και να επεκταθεί σε όλους τους τομείς. Δράσεις διαφάνειας κάτω από μια ομπρέλα, συντονισμένες ενέργειες για αποδοτικότερο αποτέλεσμα. Διαφάνεια σε όλες τις αποφάσεις, ακόμα και τις δικαστικές, αλλά και σε όλες τις διαδικασίες προμηθειών, με δημοσιοποίηση του τελικού κόστους των προμηθειών του Δημοσίου, σε σχέση με το αρχικό κόστος κατακύρωσης του διαγωνισμού. Αλλά και απολογισμός των δράσεων με στατιστικά στοιχεία ώστε να εντοπίζονται τα τυχόν προβλήματα και να βελτιώνεται.

Στο πλαίσιο της διαφάνειας θα πρέπει να γίνει επανασχεδιασμός των διαδικασιών των ηλεκτρονικών υπηρεσιών με αξιοποίηση προτάσεων βελτίωσης που έχουν υποδειχθεί από όλους τους αναγνωρισμένους φορείς, αλλά και αξιοποίησης προτάσεων που μπορεί να προκύψουν από την έρευνα με τυχόν ερωτηματολόγια ή άλλη διαδικασία αξιολόγησης δομών και δράσεων, από τους ίδιους τους εργαζόμενους, από όπου μπορεί να προκύψουν σκέψεις και καινοτομίες μέσα από την ίδια τη λειτουργία του κάθε φορέα, σχετικά με την καταπολέμηση της διαφθοράς, γιατί συνήθως οι ίδιοι οι υπάλληλοι είναι μάρτυρες των φαινομένων διαφθοράς από συναδέλφους, προϊστάμενους, κλπ.

Στο πλαίσιο της διαφάνειας κινείται και η πρόταση αύξησης του αριθμού και του είδους των παρεχόμενων ηλεκτρονικά υπηρεσιών σε όλους τους φορείς με δυνατότητα ανταλλαγής στοιχείων και πάνω σε αυτό το πλαίσιο

να επεκταθεί και η λειτουργία των ΚΕΠ και να προωθηθεί η αναβάθμισή τους σε ηλεκτρονικά ΚΕΠ (e-ΚΕΠ).

Να μειωθεί η δυσλειτουργία μεταξύ των διαφόρων φορέων, καθώς είναι και ένα από τα σημαντικά διοικητικά βάρη, που από τη μία επιβαρύνουν τους πολίτες και τις επιχειρήσεις με σημαντικό κόστος και από την άλλη δεσμεύουν πολύτιμο στελεχιακό δυναμικό στα γρανάζια της γραφειοκρατίας.

Η γνώση βοηθάει στην λύση του προβλήματος. Διεύρυνση των γνώσεων με τη δημιουργία εκπαιδευτικών προγραμμάτων, ημερίδων, ηλεκτρονικών ημερίδων με χώρες που διαθέτουν καλές πρακτικές και τεχνογνωσία και έχουν αντιμετωπίσει ικανοποιητικά και αποδεδειγμένα το φαινόμενο, σε όλους τους επιμέρους τομείς της δημόσιας διοίκησης.

Η σωστή λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης είναι καθοριστική για την εύρυθμη λειτουργία του κράτους, την ποιότητα ζωής των πολιτών και για το κύρος της Δημοκρατίας. Ο όποιος εκσυγχρονισμός της δημόσιας διοίκησης θα κριθεί και από την κινητοποίηση των δημόσιων υπαλλήλων. Θα πρέπει τα στελέχη της δημόσιας διοίκησης να γίνουν μέρος – φορείς της αλλαγής, να πιστέψουν σε αυτήν και να την υλοποιήσουν. Να ενστερνιστούν την αναγκαιότητα των αλλαγών και να τις κάνουν κτήμα πολλών ετών. Οι υπάλληλοι θα πρέπει να πειστούν ότι οι αλλαγές είναι προς όφελός τους, προς όφελος της εργασίας τους. Να πιστέψουν ότι θα έχουν καλύτερο περιβάλλον

εργασίας, καλύτερη ποιότητα εργασίας, καλύτερη σχέση μεταξύ εργασίας και οικογενειακής ζωής.

Για να το πετύχει αυτό, η δημόσια διοίκηση χρειάζεται να επανακαθορίσει το ρόλο της και το είδος των υπηρεσιών που προσφέρει στους πολίτες και στο κοινωνικό σύνολο. Χρειάζεται να εκσυγχρονισθεί ο τρόπος με τον οποίο λειτουργεί, αλλά και να επαναπροσδιοριστούν οι τομείς της οικονομικής και κοινωνικής δραστηριότητας στους οποίους εμπλέκεται. Ωστόσο, ότι και αν συνεχίσει να κάνει ή ότι νέο και αν προστεθεί στις αρμοδιότητές της, η δημόσια διοίκηση οφείλει:

1. να είναι αποτελεσματική (και με οικονομικούς όρους),
2. να είναι ευέλικτη στη δομή και στη λειτουργία της, ώστε να προσαρμόζεται γρήγορα στις αλλαγές,
3. να λειτουργεί με ταχύτητα, σεβασμό και διαφάνεια, προς όφελος του πολίτη – πελάτη,
4. να εμπνέει εμπιστοσύνη.

Απαιτείται γενικότερη αναβάθμιση της δημόσιας διοίκησης και των λειτουργιών της. Απαιτούνται διαδικασίες που να καθιστούν τη διαφθορά απαράδεκτη συμπεριφορά στη συνείδηση των ίδιων των υπαλλήλων, ένας κώδικας ηθικής ενσωματωμένος στον υπαλληλικό κώδικα.

Οι απόψεις που έχουν διατυπωθεί μέχρι σήμερα, συντείνουν στα ακόλουθα για την αποτελεσματικότερη και διαφανή λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης:

- διαμόρφωση καθορισμένων στόχων και δεικτών προόδου ανά φορέα και υπηρεσία,
- αξιοκρατική στελέχωση και λειτουργία των δημοσίων υπηρεσιών
- αξιολόγηση των δημοσίων υπαλλήλων και ο προσδιορισμός της αμοιβής τους βάσει της απόδοσης τους σε καθορισμένους ποσοτικούς και ποιοτικούς στόχους
- εισαγωγή ευέλικτων κινήτρων παραγωγικότητας στο δημόσιο τομέα
- προώθηση της αριστείας και η ποσόστωση άριστης βαθμολόγησης ανά υπηρεσία
- συνεχής επιμόρφωση και σωστή κατάρτιση των δημοσίων υπαλλήλων
- εξωτερική αξιολόγηση κάθε υπηρεσίας από τους συναλλασσόμενους με αυτήν και η διάχυση των αποτελεσμάτων της
- εφαρμογή και διάδοση μεθόδων ελέγχου με ιδιωτικοοικονομικά κριτήρια, εφαρμογή αρχών του Νέου Δημοσίου Μάνατζμεντ
- έμπρακτη επιβράβευση, με έργα όχι με λόγια, του ευσυνείδητου άξιου λειτουργού, ώστε να αποτελέσει και επιτυχημένο υπόδειγμα μίμησης και για τους υπόλοιπους υπαλλήλους
- υιοθέτηση δεικτών προόδου και μηχανισμών απολογισμού σε σχέση με την απόδοση, την εξυπηρέτηση του πολίτη και τη διαφάνεια
- επιβολή αυστηρών πειθαρχικών κυρώσεων σε περιπτώσεις διαφθοράς και ανικανότητας

Τα όσα έχουν αναφερθεί μέχρι τώρα αφορούν περισσότερο στην πρόληψη του φαινομένου. Αν αποτύχει η πρόληψη της διαφθοράς, κυρίως όπως είπαμε μέσω της διαφάνειας, η καταπολέμησή της λαμβάνει τη μορφή της καταστολής. Η καταστολή αφορά το στάδιο του ελέγχου και το στάδιο της

επιβολής κυρώσεων. Εν όψει αυτού του χνώδους σχήματος των ελεγκτικών μηχανισμών, και μέσα στο γενικότερο πλαίσιο της διοικητικής οργάνωσης και βελτίωσης και εξορθολογισμού του ελεγκτικού συστήματος για τη διαφθορά, ίσως ήταν σκόπιμο να υπάρχει μια συγκέντρωση του ελέγχου της διαφθοράς σε κάθε Υπηρεσία.

ΕΠΙΛΟΓΟΣ

Όπως είδαμε οι αιτίες που έθρεψαν το «τέρας» της γραφειοκρατίας και της διαφθοράς στη χώρα, έχουν τις ρίζες τους τόσο στην απροθυμία και ανικανότητα των ελληνικών κυβερνήσεων να νομοθετήσουν και να εφαρμόσουν νόμους, που θα εξασφαλίζουν τη χρηστή διοίκηση απαλλαγμένη από τα βάρη της γραφειοκρατίας και της αδιαφάνειας, όσο και στη νοοτροπία της κοινωνίας και των ίδιων των πολιτών που με τη διχαστική συμπεριφορά τους, λειτουργούν διαφορετικά ως υπάλληλοι και διαφορετικά ως πολίτες όταν θέλουν να εξυπηρετηθούν στις δημόσιες και ιδιωτικές συναλλαγές τους.

Η ανάγκη για αλλαγές στη δημόσια διοίκηση είναι κρίσιμη και αποτελεί το ζητούμενο για το σύνολο των πολιτών. Σε ένα συνεχώς μεταβαλλόμενο κοινωνικοοικονομικό περιβάλλον, επιβαρυνόμενο και από την οικονομική κρίση που διανύουμε, η δημόσια διοίκηση οφείλει και αυτή να παρακολουθεί τα νέα δεδομένα, να είναι ευέλικτη, απαλλαγμένη από γραφειοκρατικές αγκυλώσεις και σκιές διαφθοράς και να προσαρμόζεται στις αλλαγές και στις απαιτήσεις της κοινωνίας. Οφείλει να καλύπτει τις ανάγκες των πολιτών και να ανταποκρίνεται στις προσδοκίες τους.

Δομές επαχθείς, απαρχαιωμένες και αποκομμένες από τους πολίτες, περίπλοκες διαδικασίες, αδικαιολόγητα αργοί χρόνοι παρέμβασης, καθυστερήσεις και ελλιπής εξυπηρέτηση που συχνά προκαλούνται από τους ίδιους τους γραφειοκράτες για προσωπικό όφελος, όλα αυτά, εκτός από το ότι πλήττουν την αποτελεσματικότητα, βλάπτουν την ανταγωνιστικότητα τη χώρας και αυξάνουν το κόστος της διοικητικής πράξης, υπονομεύοντας τη διαφάνεια της διαδικασίας αναστέλλουν τη λήψη αποφάσεων, εξοργίζουν τους πολίτες και προσφέρουν, πρόσφορο έδαφος για διαφθορά.

Στο πλαίσιο αυτό, η αποτελεσματική αντιμετώπιση δεν μπορεί να επιτευχθεί χωρίς μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης η οποία θα στοχεύει

στον εξορθολογισμό των δομών, στην απλούστευση των διαδικασιών, στην απλοποίηση των μέσων, στον ορισμό ξεκάθαρων κανόνων σχετικά με την ευθύνη των υπαλλήλων και στην πρόβλεψη επαρκών μέσων προστασίας των πολιτών, σε συνδυασμό και με τις προτάσεις που έχουν αναφερθεί εκτενώς στις αντίστοιχες ενότητες.

Έχουν ληφθεί κάποια μέτρα για την αντιμετώπιση της γραφειοκρατίας και της διαφθοράς, και έχει γίνει πληθώρα προτάσεων από ελληνικούς ευρωπαϊκούς και διεθνείς φορείς, αλλά απαιτείται μεθοδική, διαρκής και συστηματική προσπάθεια και εργασία. Η αποσπασματική και περιπτωσιακή αντιμετώπιση των προβλημάτων δεν ανταποκρίνεται στην έκταση και την πολυπλοκότητα τους. Τα γενικά νομοθετικά μέτρα που εκφράζονται με απαγορεύσεις και επιταγές, και η πολυπλοκότητα της νομοθεσίας, είναι αμφίβολο αν μπορούν να καταφέρουν καίριο πλήγμα στις γραφειοκρατικές εκδηλώσεις και τα φαινόμενα διαφθοράς της κρατικής μηχανής.

Εν κατακλείδι η αποτελεσματική αντιμετώπιση της γραφειοκρατίας και της διαφθοράς στη Δημόσια Διοίκηση θα συντελέσει στην αύξηση των εσόδων του κρατικού προϋπολογισμού προς όφελος της κοινωνίας, στη βελτίωση των παρεχομένων υπηρεσιών, στην αύξηση της εμπιστοσύνης των πολιτών προς τους θεσμούς της συντεταγμένης πολιτείας, και στην στήριξη των αξιών και των δημοκρατικών θεσμών.

ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

ΣΥΝΗΓΟΡΟΣ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ, Ειδική Έκθεση: «Προτάσεις χαμηλού δημοσιονομικού κόστους» Δεκέμβριος 2012

ΣΥΝΗΓΟΡΟΣ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ, ΣΧΕΣΕΙΣ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΥΠΑΛΛΗΛΩΝ ΠΟΛΙΤΩΝ: «ΟΔΗΓΟΣ ΟΡΘΗΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΣΥΜΠΕΡΙΦΟΡΑΣ»

ΕΥΡΩΠΑΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ, ΔΕΛΤΙΟ ΤΥΠΟΥ,
Βρυξέλλες, 3 February 2014, Η Επιτροπή δημοσιοποιεί την πρώτη έκθεση της ΕΕ κατά της διαφθοράς

ΕΘΝΙΚΟ ΚΕΝΤΡΟ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ, «Τοπική Αυτοδιοίκηση και διαφθορά Ποια η διαλεκτική τους σχέση» Νοέμβριος 2008

ΓΕΝΙΚΗ ΓΡΑΜΜΑΤΕΙΑ ΔΙΑΦΑΝΕΙΑΣ ΚΑΙ ΑΝΘΡΩΠΙΝΩΝ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ, Έκθεση Πεπραγμένων 2012-2013

ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗΣ & ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΗΣ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ «Η μάχη κατά της γραφειοκρατίας, η συμβολή του ΟΟΣΑ στην καταπολέμησή της και οι γραφειοκρατικές αντιστάσεις στην άρση των διοικητικών βαρών.» Δεκέμβριος 2012

Νίκος Π. Μουζέλης, Οργάνωση και γραφειοκρατία, Ανάλυση των σύγχρονων θεωριών, Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2009

Τερλεξής Πανταζής, Διευθυντικές Ολιγαρχίες: Γραφειοκρατία, Κράτος, Κοινωνική Οργάνωση, Παπαζήση, Αθήνα, 1996

ομιλία εισαγγελέα του Αρείου Πάγου Ι. Τέντε, www.youtube.com

Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης, Ετήσια Έκθεση 2012, Ιούλιος 2013

Παναγιώτης Καρκατσούλης, «Διαφθορά και Ακεραιότητα στο πλαίσιο της Διακυβέρνησης»

Ν. Μουζέλης, «Πού οφείλεται η διαφθορά», Το Βήμα, 15/10/2006

Τρ. Κολλίντζας, «Διαφθορά και οικονομική ανάπτυξη», Το Βήμα, 18/05/1997

Μαντώ Λαμπροπούλου, Η ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΑΝΑΛΥΣΗ ΤΗΣ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ
ΣΤΟ ΔΗΜΟΣΙΟ ΤΟΜΕΑ

ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗΣ ΠΡΟΟΔΟΥ ΣΧΕΔΙΟΥ ΔΡΑΣΗΣ,
Πρωτοβουλία Συνεργασίας για την Ανοικτή Διακυβέρνηση, Σεπτέμβριος 2013

ΕΚΔΔΑ, «Ενίσχυση της Διαφάνειας – Καταπολέμηση της Διαφθοράς»

ΔΙΕΘΝΗΣ ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ ΕΛΛΑΣ, public issue, ΕΘΝΙΚΗ ΕΡΕΥΝΑ ΓΙΑ ΤΗ
ΔΙΑΦΘΟΡΑ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ, 2011

Ευρωπαϊκό Κέντρο Αριστείας Jean Monnet, Εκπαιδευτικό Πρόγραμμα
Ερευνητών στην Εξωτερική και Ευρωπαϊκή Πολιτική, «Κρίση και
Μεταρρυθμίσεις στη Δημόσια Διοίκηση», Ανθή Καραγιάννη

ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ 2009 -2014

Ειδική επιτροπή για το οργανωμένο έγκλημα, τη διαφθορά και τη
νομιμοποίηση εσόδων από εγκληματικές ενέργειες Εισηγητής: Salvatore
Iacolino

Γενικός Γραμματέας Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων Γεώργιος Ι.
Σούρλας, «Δ Ι Α Φ Α Ν Ε Ι Α» – Εθνικό Σχέδιο κατά της διαφθοράς,
Ιανουάριος 2013

ΒΟΥΛΗ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΩΝ
ΓΡΑΦΕΙΟ ΠΡΟΥΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ
ΤΡΙΜΗΝΙΑΙΑ ΕΚΘΕΣΗ, ΟΚΤΩΒΡΙΟΣ – ΔΕΚΕΜΒΡΙΟΣ 2013

ΞΕΝΟΓΛΩΣΣΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

BUREAUCRATIC CORRUPTION cato.org

Commission staff working document, Industrial Performance Performance and
Implementation of EU Industrial Policy Scoreboard, 2013 EDITION

Corruption in Public Administration Units and Organizational Measures to
Prevent and Fight Corruption

The Global Competitiveness Report 2013–2014, WEF

Professor Klaus Schwab, World Economic Forum Editor, Professor Xavier Sala-i-Martin, Columbia University

ΠΗΓΕΣ

<http://www.cato.org.gr>

<http://www.transparency.org> :

<http://www.worldbank.org>

<http://ec.europa.eu/anti-corruption-report>

http://www.eges.gr/2013/10/02/commission_to_epixeirhn_sthn_ellada/

<http://www.et.gr/index.php/ethinko-typografeio>

<http://www.vlioras.gr/Philologia/Composition/Grafeiokratia.htm>

<http://www.imerisia.gr/article.asp?c...ubid=112906099>

<https://el.wikipedia.org/>

www.sepe.gr/