



Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Διεθνών Σχέσεων - Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου

Τμήμα Οικονομικών Επιστημών - Δημοκρίτειο Πανεπιστήμιο Θράκης

Τμήμα Οικονομικών Επιστημών - Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης

Τμήμα Οργάνωσης και Διοίκησης Επιχειρήσεων - Πανεπιστήμιο Πειραιά

Διαπανεπιστημιακό Διατμηματικό

Πρόγραμμα Μεταπτυχιακών Σπουδών

«Τοπική και Περιφερειακή Ανάπτυξη και Αυτοδιοίκηση»

**Η απλοποίηση της γραφειοκρατίας και η ενίσχυση της
διαφάνειας στην δημόσια διοίκηση.**

Ανδρέας Κανελάτος

Κόρινθος, Ιούνιος 2017



Department of Political Studies and International Relations - University of Peloponnese
Department of Economics - Democritus University of Thrace
Department of Economics - Aristotle University of Thessaloniki
Department of Business Administration - University of Piraeus

Interuniversity Interdepartmental
Master Program in
«Local and Regional Government and Development»

Simplifying bureaucracy and enhancing transparency in
public administration.

Andreas Kanelatos

Corinth, June 2017

Ευχαριστίες

Η εκπόνηση της παρούσας διπλωματικής εργασίας δεν θα ήταν δυνατή χωρίς την συμβολή και την καθοδήγηση των καθηγητών του εν λόγω Π.Μ.Σ κ. Νικήτα -Σπύρο Κουτσούκη, Αναπληρωτή Καθηγητή του τμήματος Πολιτικής Επιστήμης και Διεθνών Σχέσεων, στο Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου και επιβλέποντα της εργασίας και του κ. Χρήστου Πετρόπουλου, στελέχους της Ελληνικής Εταιρίας Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης (Ε.Ε.Τ.Α.Α).

Περίληψη

Η παρούσα εργασία προσεγγίζει το πεδίο της αποτελεσματικότητας στην δημόσια διοίκηση. Σκοπός της είναι η ανάλυση των φαινομένων της γραφειοκρατίας και της αδιαφάνειας στην δημόσια διοίκηση και πως αυτά μπορούν να αντιμετωπιστούν με τον ανασχεδιασμό των διαδικασιών της δημόσιας διοίκησης με την χρήση πληροφοριακών συστημάτων. Στην κατεύθυνση αυτή γίνεται μία εκτεταμένη αναφορά στην αλλαγή που επιχειρείται, στον τρόπο έκδοσης των οικοδομικών αδειών από τις Υπηρεσίες Δόμησης στην τοπική αυτοδιοίκηση, ενσωματώνοντας στην όλη διαδικασία την χρήση πληροφοριακού συστήματος. Με τον τρόπο αυτό θα επιτευχθεί αύξηση της εμπιστοσύνης των πολιτών προς τους πολιτικούς θεσμούς, βελτίωση της αποδοτικότητάς της δημόσιας διοίκησης και τελικά παροχή ποιοτικότερων υπηρεσιών προς το κοινωνικό σύνολο.

Η γραφειοκρατία και η αδιαφάνεια 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.

Η θεσμοθέτηση νόμων που προωθούν την χρήση πληροφοριακών συστημάτων και ελαχιστοποιούν την προσωπική επαφή μεταξύ του πολίτη και του οργάνου διοίκησης είναι στην σωστή κατεύθυνση για την ορθή αντιμετώπιση τέτοιων φαινομένων.

Οι πολεοδομίες ανέκαθεν ήταν οι υπηρεσίες των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης που ήταν σημείο αναφοράς ως οι χώροι που κυριαρχεί η αδιαφάνεια και ανθεί η διαφθορά του κρατικού μηχανισμού. Με τον ανασχεδιασμό της διαδικασίας του τρόπου έκδοσης οικοδομικών αδειών και με την ενσωμάτωση της χρήσης πληροφοριακών συστημάτων σε αυτή, η διαφάνεια κατά την έκδοση αδειών δόμησης βελτιώθηκε σημαντικά. Η δημιουργία διαφόρων σταδίων φανερών ή αφανών ελέγχων αποθάρρυναν όσους θέλουν να καταστρατηγήσουν το νόμο και διευκολύνουν τους μηχανικούς να μη δέχονται παρανομίες στις κατασκευές. Θα πρέπει να ολοκληρωθούν οι νομοθετικές παρεμβάσεις ώστε να μην δημιουργήσουν (ξανά) εξαιρέσεις, ερμηνείες και περιπτώσιολογία κατά την εφαρμογή, που να περιορίζουν και να ακυρώνουν την ισόνομη αντιμετώπιση προς όλους τους πολίτες.

Η ασάφεια ή η αντιφατικότητα των νόμων οδηγεί τα πράγματα στην κρίση του υπαλλήλου, με ότι αυτό συνεπάγεται. Αυτό που χρειάζεται δεν είναι κωδικοποίηση της νομοθεσίας ή η μηχανοργάνωση του χάους, αλλά η περαιτέρω απλοποίησή της νομοθεσίας.

ABSTRACT

This paper approaches the field of effectiveness in public administration. Its purpose is to analyze the phenomena of bureaucracy and lack of transparency in public administration and how these can be addressed by redesigning public administration procedures, using information systems. In this direction, an extensive reference is made, to the change that is being made, to the way the building permits are issued by the Building Services to the local government, incorporating in the whole process the use of an information system. This will increase citizens' confidence in political institutions, improve the efficiency of public administration and, ultimately, provide more quality services to the community.

Bureaucracy and opacity are rooted in history, they have been fed over the years and have mutated, penetrating and eroding many areas of social and economic life so that their treatment be subject to ongoing research worldwide. The importance of limiting or eliminating the phenomena is crucial for the promotion of societies at morale and welfare in economic terms.

The establishment of laws that promote the use of information systems and minimize personal contact between the citizen and the administration body is in the right direction to properly deal with such phenomena.

The department of structuring has always been the service of the local authorities was a reference point as spaces dominated by opacity and flourishing corruption of the state mechanism. By redesigning the process of issuing building permits and incorporating the use of information systems in it, transparency in the issuance of building permits has improved significantly. Creating various stages overt or hidden controls discourage those who want to circumvent the law and facilitate the engineers not to accept illegal construction. You legislative interventions must be completed in order not to create (again) exceptions, casuistry and interpretations in the application, which restrict and invalidate the equitable treatment for all citizens.

The ambiguity or inconsistency of laws leads things to the discretion of the employee, with all that this entails. What is needed is not a codification of legislation or the computerization of chaos, but further simplification of legislation.

Περιεχόμενα

Ευχαριστίες	i
Περίληψη	ii
Abstract	iii
Κατάλογος Πινάκων	vii
Κατάλογος Διαγραμμάτων	viii
Συνομογραφίες	ix
Εισαγωγή	1

Κεφάλαιο 1: Η γραφειοκρατία στην δημόσια διοίκηση.

Εισαγωγή	3
1.1 Οι θεωρήσεις της γραφειοκρατίας	3
1.1.1 Η έννοια της γραφειοκρατία	3
1.1.2 Η γραφειοκρατία κατά Weber	4
1.1.3 Η γραφειοκρατία κατά Marx	6
1.1.4 Οι νεοφιλελεύθερες απόψεις για τη γραφειοκρατία	8
1.2 Η γραφειοκρατία στην Ελλάδα	9
1.2.1 Οι αιτίες της γραφειοκρατίας	13
1.2.1.1 Διασύνδεση πολυνομίας – γραφειοκρατίας	14
1.2.3 Οι συνέπειες της γραφειοκρατίας	18
1.3 Αντιμετώπιση της γραφειοκρατίας	25
1.3.1 Μέτρα καταπολέμησης της γραφειοκρατίας	25
1.3.2 Προτάσεις για μείωση γραφειοκρατίας	27
1.4 Ανακεφαλαίωση	29

Κεφάλαιο 2: Η διαφάνεια στην δημόσια διοίκηση.

Εισαγωγή	30
----------------	----

2.1 Βασικές έννοιες	31
2.1.1 Η έννοια της διαφάνειας	31
2.1.2 Η έννοια της διαφθοράς	31
2.1.3 Διασύνδεση κακοδιοίκησης αδιαφάνειας και διαφθοράς	32
2.2 Η διαφθορά ως αποτέλεσμα της έλλειψης διαφάνειας	33
2.2.1 Μέτρηση της διαφθοράς	33
2.2.2 Οι συνέπειες της διαφθοράς	41
2.3 Φορείς και οργανισμοί ενίσχυσης της διαφάνειας και αντιμετώπισης της διαφθοράς	48
2.3.1 Διεθνείς φορείς και οργανισμοί	48
2.3.2 Εγχώριοι φορείς, οργανισμοί και υπηρεσίες	53
2.4 Αξιοποίηση των ΤΠΕ για την ενίσχυση της διαφάνειας	55
2.4.1 Η εφαρμογή της Ανοικτής Διακυβέρνησης (opengov.gr)	56
2.4.2 Το πρόγραμμα «Δι@ύγεια»	58
2.4.3 Η πρωτοβουλία για «Ανοικτά Δεδομένα (open data)»	60
2.4.4 Το Εθνικό Σύστημα Ηλεκτρονικών Δημοσίων Συμβάσεων (www.promitheus.gov.gr)	64
2.5 Προτάσεις για την ενίσχυση της διαφάνειας	66
2.6 Ανακεφαλαίωση	66

Κεφάλαιο 3.

Η αλλαγή στην διαδικασία έκδοσης άδειας δόμησης από τις Υ.Δομ στην Τοπική Αυτοδιοίκηση με την υιοθέτηση της χρήσης πληροφοριακού συστήματος

Εισαγωγή	67
3.1 Ανάγκη θεσμοθέτησης νέου τρόπου έκδοσης αδειών δόμησης μέσω των δημοτικών αρχών- Ν.4030/11	69

3.1.1 Θεσμικό πλαίσιο	69
3.1.2 Η περιγραφή του προβλήματος	70
3.1.3 Οι κρίσιμοι παράγοντες επιτυχούς εφαρμογής της αλλαγής	71
3.1.4 Οι παράγοντες διαμόρφωσης της αλλαγής	72
3.1.5 Οι παράγοντες ανάσχεσης της αλλαγής	73
3.2 Το νέο σύστημα ηλεκτρονικής έκδοσης των αδειών δόμησης	74
3.3 Αξιολόγηση της εμπειρίας εφαρμογής της αλλαγής	74
3.4 Προτάσεις για την ευρύτερη μεταρρύθμιση και τον εκσυγχρονισμό της παρεχόμενης υπηρεσίας	77
3.5 Ανακεφαλαίωση	78
Συμπεράσματα	80
Βιβλιογραφία	86

ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ ΠΙΝΑΚΩΝ

Πίνακας 1.1	Η ανάλυση της νομοθεσίας για την φορολογία, 2002-2015	σελ. 12
Πίνακας 1.2	Διαχρονικές τάσεις πολυνομίας στις κοινωνικές ασφαλίσεις, 1940-2014	σελ. 17
Πίνακας 1.3	Κατανομή Συμβούλων – Μετακλητών Υπαλλήλων ανά Υπουργείο, 2016	σελ. 20
Πίνακας 1.4	Κατάταξη της Ελλάδας σύμφωνα με το Δείκτη Παγκόσμιας Ανταγωνιστικότητας, 2010-17	σελ. 21
Πίνακας 1.5	Κατάταξη της Ελλάδας σύμφωνα με το Δείκτη Παγκόσμιας Ανταγωνιστικότητας, 2017	σελ. 22
Πίνακας 1.6	Κατάταξη της Ελλάδας στις επιμέρους κατηγορίες του πυλώνα Θεσμικά Όργανα	σελ. 24
Πίνακας 2.1	Η αντίληψη περί διαφθοράς ως πρόβλημα στον δημόσιο τομέα στην ΕΕ-28, 2013	σελ. 37
Πίνακας 2.2	Η μέση τιμή διαφθοράς στην ΕΕ-28, 1995-2014	σελ. 39
Πίνακας 2.3	Κατάταξη χωρών σύμφωνα με την Διεθνής Διαφάνεια, 2016	σελ. 40
Πίνακας 2.4	Χρωματική απεικόνιση των χωρών της Ευρώπης με βάση την διαφθορά, 2016	σελ. 41

ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ ΔΙΑΓΡΑΜΜΑΤΩΝ

Διάγραμμα 1.1	Απασχόληση στη γενική κυβέρνηση ως ποσοστό του εργατικού δυναμικού (2011 και 2007)	σελ. 12
Διάγραμμα 1.2	Διακύμανση της Ελλάδας σύμφωνα με το Δείκτη Παγκόσμιας Ανταγωνιστικότητας, 2001-17	σελ.23
Διάγραμμα 1.3	Βαθμολογία της Ελλάδας σύμφωνα με το Δείκτη Παγκόσμιας Ανταγωνιστικότητας στους 12 πυλώνες, 2016-17	σελ. 23
Διάγραμμα 2.1	Ο Δείκτης GCB στην Ελλάδα, 2013	σελ. 36
Διάγραμμα 2.2	Ο Δείκτης CPI στην Ελλάδα, 1996-2015	σελ. 38
Διάγραμμα 2.3	Αντίληψη διαφθοράς των πολιτών της Ε.Ε, 2014	σελ. 42
Διάγραμμα 2.4	Συσχέτιση εμπιστοσύνης στην εθνική κυβέρνηση και αντίληψης της διαφθοράς της κυβέρνησης, 2015	σελ. 43
Διάγραμμα 2.5	Συσχέτιση εμπιστοσύνης στην εθνική κυβέρνηση και αντίληψης της διαφθοράς της κυβέρνησης, 2012	σελ. 44
Διάγραμμα 2.6	Σχέση διαφθοράς και κοινωνικού αποκλεισμού στις χώρες του ΟΟΣΑ, 2016	σελ. 46
Διάγραμμα 2.7	Ανοικτά, χρήσιμα, επαναχρησιμοποιήσιμα κυβερνητικά δεδομένα στις χώρες του ΟΟΣΑ, 2014	σελ. 61
Διάγραμμα 2.8	Κίνδυνος διαφθοράς στις δημόσιες συμβάσεις στην ΕΕ-28, 2016	σελ. 65

ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ

Α.Ε.Π	Ακαθάριστο Εθνικό Προϊόν
Γ.Ε.Δ.Δ	Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης
Δ.Ν.Τ	Διεθνές Νομισματικό Ταμείο
Ε.Υ.Ε.Δ	Ειδική Υπηρεσία Επιθεωρητών Δόμησης
Ε.Ε	Ευρωπαϊκή Ένωση
Κ.Ε.Π	Κέντρο Εξυπηρέτησης Πολιτών
Κ.Η.Μ.Δ.Σ	Κεντρικό Ηλεκτρονικό Μητρώο Δημοσίων Συμβάσεων
Ο.Η.Ε	Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών
Ο.Ο.Σ.Α	Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης
Ο.Τ.Α	Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης
Σ.τ.Ε	Συμβούλιο της Ευρώπης
Σ.Ε.Ε.Δ.Δ	Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης
Τ.Π.Ε	Τεχνολογίες Πληροφοριών και Επικοινωνιών
Υ.Δομ	Υπηρεσίες Δόμησης
BI	Business International
FATF	Ομάδα Χρηματοπιστωτικής Δράσης
IACA	International Anti-Corruption Academy
ICRG	International Country Risk Guide
GCB	Global Corruption Barometer
GRECO	GRoupe d' Etats contre la COruption
WEF	World Economic Forum

Εισαγωγή

Η γραφειοκρατία και η έλλειψη διαφάνειας καταλύουν την εμπιστοσύνη ανάμεσα στους Οργανικούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ) και τους πολίτες, δημιουργούν συνθήκες που ευνοούν την εμφάνιση φαινομένων διαφθοράς που με την σειρά τους καταλύουν κάθε έννοια ηθικής και νομιμότητας, ακυρώνοντας τους νόμους, οδηγώντας σταδιακά στην απαξίωση του κράτους.

Σε ημερίδα που πραγματοποιήθηκε τον Μάιο 2017, στην Αθήνα από το Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης (ΣΕΕΔΔ) με θέμα «Το ελεγκτικό έργο του ΣΕΕΔ κατά τη διετία 2015-2016» αναφέρετε πως στο 25% των ελέγχων που πραγματοποίησε διαπιστώθηκε παραβατικότητα. Το μεγαλύτερο πρόβλημα νομιμότητας εντοπίζεται στους ΟΤΑ, καθώς το 58% των λειτουργών για τους οποίους προτάθηκε η άσκηση πειθαρχικής δίωξης προέρχεται από τους ΟΤΑ Α΄ και Β΄ βαθμού και τις επιχειρήσεις τους. Οι κύριοι τομείς παραβατικότητας, όπως και το 2015, σχετίζονται με την προστασία του φυσικού περιβάλλοντος αφού το 45% αυτών των ελέγχων έγινε για θέματα που αφορούσαν κυρίως σε υποθέσεις δόμησης, χωροταξίας καθώς και την οργάνωση και λειτουργία δημοσίων υπηρεσιών, σε υποθέσεις δημοσίων έργων και συμβάσεων σε ζητήματα πολεοδομικής φύσεως.

Ο ειδικός γραμματέας του ΣΕΕΔΔ, καθηγητής Δημοσθένης Κασσαβέτης, στην ίδια ημερίδα ανέφερε χαρακτηριστικά: *«...προκύπτει το συμπέρασμα ότι εντός των κρατικών θεσμών υπάρχουν παγιωμένα δίκτυα, που παράγουν και αναπαράγουν φαινόμενα κακοδιοίκησης και διαφθοράς και τα οποία συνυφάνονται με την παραβίαση από φορείς που ασκούν δημόσια εξουσία, των αρχών της νομιμότητας, της χρηστής διοίκησης και της διαφάνειας».*

Σκοπός της εργασίας είναι να προσεγγίσει τις έννοιες της γραφειοκρατίας και της αδιαφάνειας ως τροχοπέδη για την εύρυθμη λειτουργία της διοίκησης των οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης και κατ' επέκταση της οικονομίας, της ανάπτυξης και της ανταγωνιστικότητας της χώρας και τελικά της ομαλής λειτουργίας της κοινωνίας.

Η έρευνα επεδίωξε να δείξει, τεκμηριωμένα, την έκταση των φαινομένων της γραφειοκρατίας και της αδιαφάνειας, και πως αυτά μπορούν να αντιμετωπιστούν με τον ανασχεδιασμό των διαδικασιών της δημόσιας διοίκησης με την χρήση πληροφοριακών συστημάτων συνδέοντάς αυτά, με την αλλαγή που επιχειρείται με το Ν.4030/11, καθώς δεν

έχει εφαρμοστεί πλήρως μέχρι σήμερα, στο τρόπο που εκδίδονται οι οικοδομικές άδειες, από τις υπηρεσίες δόμησης στην τοπική αυτοδιοίκηση. Η μεθοδολογία που ακολουθήθηκε συμπεριλαμβάνει έρευνα από βιβλιογραφικές πηγές, το διαδίκτυο και συνεντεύξεις.

Στο πρώτο κεφάλαιο οριοθετείται η έννοια της γραφειοκρατίας, παρατίθενται οι θεωρίες των Weber, Marx και οι νεοφιλελεύθερες απόψεις των επιστημόνων και γίνεται περιγραφή του φαινομένου στη χώρα μας. Αναζητούνται τα αίτια και περιγράφονται οι συνέπειες και γίνεται αναφορά στην σχέση που αναπτύσσεται μεταξύ πολυνομίας – γραφειοκρατίας. Τέλος παρουσιάζονται τα μέτρα περιορισμού που εφαρμόζονται και παρατίθενται επιπλέον προτάσεις.

Στο δεύτερο κεφάλαιο οριοθετείται η έννοια της διαφάνειας, η έννοια της διαφθοράς καθώς και οι σχέσεις που αναπτύσσονται μεταξύ τους αφού η έλλειψη της πρώτης είναι απαραίτητη προϋπόθεση για την εκδήλωση της δεύτερης. Αναδεικνύεται η διαφθορά ως το κύριο αποτέλεσμα της έλλειψης διαφάνειας. Αναφέρονται οι τρόποι μέτρησης της παγκοσμίως αλλά και οι συνέπειες της διαφθοράς στην πραγματική οικονομία. Παρουσιάζονται οι φορείς και οι οργανισμοί, η δράση των οποίων στοχεύουν στην ενίσχυση της διαφάνειας και στην αντιμετώπιση της διαφθοράς τόσο σε εγχώριο όσο και σε διεθνές επίπεδο. Γίνεται αναφορά στον βαθμό και στον τρόπο που έχουν αξιοποιηθεί, έως σήμερα, οι Τεχνολογίες Πληροφορικής και Επικοινωνιών (ΤΠΕ) για την ενίσχυση της διαφάνειας στην δημόσια διοίκηση, με την παρουσίαση των βασικών πρωτοβουλιών.

Στο τρίτο κεφάλαιο γίνεται διερεύνηση του κατά πόσο ενισχύθηκε η διαφάνεια στην διαδικασία του τρόπου έκδοσης οικοδομικών αδειών, με τον ανασχεδιασμό της και την υιοθέτηση σε μεγάλο βαθμό της χρήσης πληροφοριακών συστημάτων.

Η εργασία ολοκληρώνεται με τη σύνθεση των βασικών συμπερασμάτων.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1

Η γραφειοκρατία στην δημόσια διοίκηση

Εισαγωγή

Σκοπός του παρόντος κεφαλαίου είναι να αναδείξει την έκταση του φαινομένου της γραφειοκρατίας στην Ελλάδα. Να διερευνηθούν οι αιτίες και οι ιστορικές εξελίξεις που συνέβαλαν στην διεύρυνση της γραφειοκρατίας στην δημόσια διοίκηση καθώς να καταγραφούν τόσο οι συνέπειες της διαίωσής της όσο και οι τρόποι αντιμετώπισης της.

Στην πρώτη ενότητα οριοθετείται η έννοια της γραφειοκρατίας, παρατίθενται οι θεωρίες των Weber, Marx και οι νεοφιλελεύθερες απόψεις των επιστημόνων.

Στην δεύτερη ενότητα γίνεται περιγραφή του φαινομένου στη χώρα μας, αναζητούνται τα αίτια καθώς και οι ιστορικοί λόγοι που οδήγησαν στην ανάπτυξη του φαινομένου στην Ελλάδα. Επιδιώκεται να γίνει συσχέτιση της πολυνομίας με την γραφειοκρατία. Αναλύονται οι συνέπειες της γραφειοκρατίας κυρίως μέσα από την κατάταξη της Ελλάδας σύμφωνα με το Παγκόσμιο Δείκτη Ανταγωνιστικότητας.

Η τρίτη ενότητα επικεντρώνεται στον τρόπο αντιμετώπισης του φαινομένου της γραφειοκρατίας. Διατυπώνονται μέτρα καταπολέμησης της και παρατίθενται προτάσεις για την μείωση αυτής.

Το κεφάλαιο κλείνει με την ανακεφαλαίωση των παραπάνω.

1.1 Θεωρήσεις της γραφειοκρατίας

1.1.1 Η έννοια της γραφειοκρατίας

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 σ' 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 πολύπλοκων -περίπλοκων 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.

1.1.2 Η γραφειοκρατία κατά Weber

Η έννοια της γραφειοκρατίας διατυπώθηκε για πρώτη φορά από τον Max Weber¹ 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

¹ Ο Μαξίμιλιαν Καρλ Έμιλ Βέμπερ,(21 Απριλίου 1864 - 14 Ιουνίου 1920) ήταν Γερμανός κοινωνιολόγος και πολιτικός οικονομολόγος, οι ιδέες του οποίου επηρέασαν την κοινωνική θεωρία, την κοινωνική έρευνα και το σύνολο της επιστήμης της κοινωνιολογίας.

τους. Έτσι η γραφειοκρατία είναι τεχνικά ανώτερη από όλες τις άλλες μορφές οργάνωσης και αποτελεί λογική συνέπεια της ανάδυσης 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 απραγία 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 οργανώσεις 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 18^ο 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 19^ο 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.

Σε όλη τη διάρκεια του περασμένου αιώνα κυριάρχησε μια διοικητική μηχανή που θεωρούνταν από πολλούς ως πρότυπο τάξης, αποτελεσματικότητας και πειθαρχίας. Από την εποχή 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 γραφειοκρατικού, 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.

1.1.3. Η γραφειοκρατία κατά Marx

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.

Η γραφειοκρατία, για τον Μαρξ², 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 η δημόσια διοίκηση έχει για τους Μαρξιστές έχει σαφή ταξικό χαρακτήρα και αποτελεί ένα είδος αντάρκου 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, διαιώνοντας ένα καθολικό κλίμα μυστικότητας γύρω από τις δομές και τις λειτουργίες της. Την άποψη πως η κρατική γραφειοκρατία χαρακτηρίζεται από ιδιοτέλεια και δυσλειτουργία επεξεργάστηκαν και εμπλούτισαν Νεομαρξιστές, όπως ο 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.

² Ο Καρλ Χάινριχ Μαρξ (*Karl Heinrich Marx*) (Τριέρη 1818- Λονδίνο 1883) ήταν Γερμανός φιλόσοφος, κοινωνιολόγος, δημοσιογράφος, ιστορικός, πολιτικός οικονομολόγος και θεωρείται ο θεμελιωτής του κομμουνισμού. Είναι κατ' εξοχήν γνωστός για την ανάλυση της ιστορίας σε όρους ταξικής πάλης, η οποία συνοψίζεται στη θεωρία ότι τα συμφέροντα των κεφαλαιοκρατών και των εργαζομένων είναι διαμετρικά αντίθετα μεταξύ τους.

1.1.4 Οι 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 ως 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 υποθάλπει 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».

Ο καθηγητής Paul Du Gay στο βιβλίο του «Οι αξίες της γραφειοκρατίας» (The Values of Bureaucracy, 2005) υποστηρίζει πως 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.

1.2 Η γραφειοκρατία στην Ελλάδα

Με τον όρο δημόσια διοίκηση χαρακτηρίζεται το σύνολο μέσων και ενεργειών που αποσκοπούν στην επίτευξη συγκεκριμένου αποτελέσματος για την ικανοποίηση των πολιτών ενός κράτους³. 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.

Η κρατική γραφειοκρατία περιλαμβάνει δύο επιμέρους έννοιες, αυτή της Κυβέρνησης (ευρεία έννοια) και αυτή της Διοίκησης (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.

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 που περιλαμβάνουν την τοπική και περιφερειακή αυτοδιοίκηση 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.

³ Adam Kuper & Jessica Kuper. The Social Science Encyclopaedia. Routledge 2003

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, μπορούμε να παρατηρήσουμε τα παρακάτω για 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 οπλαρχηγών⁴.

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.

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

Το 1870 οι δημόσιοι υπάλληλοι στην Ελλάδα, ξεπερνούσαν τις 10.000 χιλιάδες. Το 1889 το ποσοστό των υπαλλήλων του ελληνικού δημόσιου τομέα ήταν το υψηλότερο στην Ευρώπη, αφού 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 λειτουργίας⁵.

Λίγες μόλις δεκαετίες μετά την ίδρυση του Ελληνικού Κράτους, 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 την 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 περισσότερο αποδοτική, ενώ ο αριθμός των δημοσίων υπαλλήλων παρουσίασε μείωση.

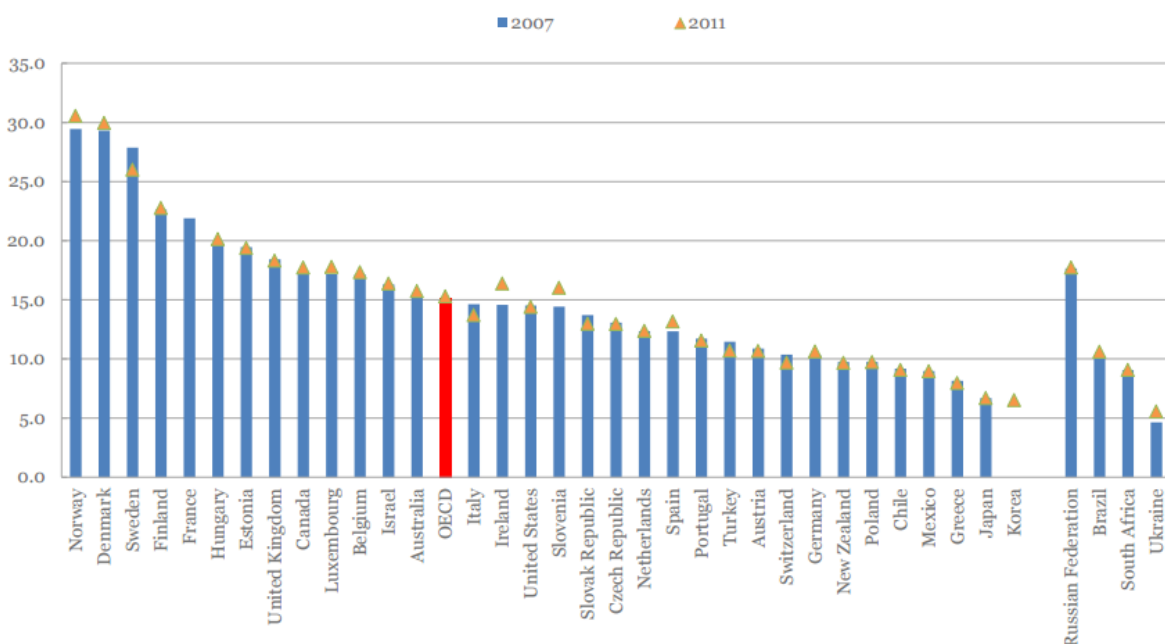
⁵ Κωνσταντίνος Τσουκαλάς. Το Πρόβλημα της Πολιτικής Πελατείας στην Ελλάδα του 19ου Αιώνα

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 **Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης**⁶ (Ο.Ο.Σ.Α) σε έκθεσή του⁷, η Ελλάδα έχει ένα από τα μικρότερα ποσοστά δημοσίων υπαλλήλων σε σχέση με όλες τις χώρες μέλη του Οργανισμού.

Συγκεκριμένα, μέχρι και το 2011, όπως φαίνεται και στο διάγραμμα 1.1, – δηλαδή χωρίς να προσμετρούνται οι αποχωρήσεις των τελευταίων ετών – στη χώρα μας οι εργαζόμενοι που απασχολούνται στον δημόσιο τομέα, αντιστοιχούν στο 8% του συνολικού εργατικού δυναμικού, δηλαδή σχεδόν το μισό του μέσου όρου των 35 χωρών του οργανισμού.

Διάγραμμα 1.1

Απασχόληση στη γενική κυβέρνηση ως ποσοστό του εργατικού δυναμικού (2011 και 2007)



Πηγή: Government at a glance 2013 -OECD

Ο αριθμός των δημοσίων υπαλλήλων 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

⁶ Ο Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης είναι διεθνής οργανισμός εκείνων των αναπτυγμένων χωρών που υποστηρίζουν τις αρχές της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας και της οικονομίας της ελεύθερης αγοράς

⁷ Government at a glance 2015 -OECD 06 July 2015.

Κυβέρνηση απασχολούσε περίπου το 30% του συνολικού εργατικού δυναμικού, ενώ η Κορέα, η Ιαπωνία το Μεξικό και η Ελλάδα απασχολούν λιγότερο από το 9%.

Την περίοδο 2007 –2011, στις χώρες του Ο.Ο.Σ.Α, ο μέσος όρος των δημοσίων υπαλλήλων σε σχέση με το σύνολο του εργατικού δυναμικού έμεινε στάσιμος σε ποσοστό 15%. Συνολικά την περίοδο αυτή, το ποσοστό μειώθηκε, μόνο για την Σουηδία κατά 1 ποσοστιαία μονάδα ενώ η Ιρλανδία και η Σλοβενία παρουσίασαν αντίστοιχη αύξηση.

1.2.1 Οι αιτίες της γραφειοκρατίας

Στην ελληνική περίπτωση, η γραφειοκρατία αποτελεί πραγματική τιμωρία για την ελληνική οικονομία, παράγοντας ταυτόχρονα και διαφθορά. Η γραφειοκρατική παθογένεια στο δημόσιο τομέα εμφανίζει χαρακτηριστικά όπως η τυπολατρία, η αδράνεια, η διοικητική αναρχία, η σπάταλη διαχείριση, η πολιτική και διοικητική αδιαφάνεια. 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 πολυνομία⁸ που συνήθως προκαλεί και κακονομία⁹. 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.

Εξίσου σημαντική είναι η διαμορφωμένη κουλτούρα της δημόσιας διοίκησης, στην οποία κυριαρχεί μια τυπολατρία που οδηγεί στην λογική ότι για να γίνει οτιδήποτε στο ελληνικό δημόσιο πρέπει να είναι επακριβώς προβλεπόμενο από κάποια κανονιστική πράξη. 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

⁸ Πολυνομία αποκαλούμε την υπερπληθώρα νομικών ρυθμίσεων σε μια χώρα, δηλαδή το σύνολο της ρυθμιστικής παραγωγής του κράτους, τους νόμους, τα προεδρικά διατάγματα, τις υπουργικές αποφάσεις κλπ.

⁹ Κακονομία αποκαλούμε το πρόβλημα της χαμηλής ποιότητας των νομικών ρυθμίσεων, όταν αυτές δηλαδή περιέχουν ασαφείς, δυσνόητους κακογραμμένους νόμους και αντικρουόμενους κανόνες.

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 τονιστεί ακόμη ότι οι δημόσιοι υπάλληλοι δεν αναλαμβάνουν το ρίσκο της καινοτομίας, καθώς δεν υπάρχει νομική κάλυψη και συλλογική ευθύνη σε περίπτωση που η διεκπεραίωση κάποιας υπόθεσης οδηγήσει σε μη επιθυμητό αποτέλεσμα.

1.2.1.1 Διασύνδεση πολυνομίας - γραφειοκρατίας

Οι έννοιες της πολυνομίας και της γραφειοκρατίας δεν είναι ταυτόσημες, καθώς η γραφειοκρατία αφενός προέρχεται εν μέρει από την πολυνομία και αφετέρου δεν είναι αποτέλεσμα αποκλειστικά αυτής. Η ύπαρξη μιας πλειάδας ρυθμίσεων δεν σημαίνει απαραίτητα και τη διόγκωση των γραφειοκρατικών διατυπώσεων ή την αύξηση των καθυστερήσεων και του συναλλακτικού κόστους, εάν οι ρυθμίσεις χαρακτηρίζονται από απλότητα, εσωτερική συνοχή και σαφήνεια.

Η πολυνομία αποτελεί μία από τις βασικές πηγές της εμφάνισης της γραφειοκρατίας, εφόσον ο όγκος της νομοθεσίας η οποία απευθύνεται τόσο προς τις επιχειρήσεις ή τους πολίτες όσο και προς την ίδια τη διοίκηση είναι μεγάλος. Μάλιστα, συμπεριλαμβάνει, στις περισσότερες περιπτώσεις, αντικρουόμενες και ασαφείς διατάξεις. Αποτέλεσμα αυτού είναι η νομική ανασφάλεια ακόμη και κατά την εφαρμογή των ρυθμίσεων από την ίδια τη διοίκηση. Μια τέτοια ανασφάλεια οδηγεί σε κατασπατάληση, άρα σε αύξηση των διοικητικών και ενδο-διοικητικών βαρών, και κατ' επέκταση σε αύξηση της γραφειοκρατίας.

Η τεράστια νομοθετική παραγωγή των τελευταίων δεκαετιών, που κατατάσσει τη χώρα μας σε μία από τις υψηλότερες θέσεις παγκοσμίως σε θέματα πολυνομίας, η οποία ασκεί διαλυτικές συνέπειες στο κοινωνικό σύνολο, στη δημόσια διοίκηση και στη δημοκρατία.

Το τρίπτυχο «πολυνομία, κακονομία, ανομία» αποτελεί για ειδικούς και μη τη σοβαρότερη ίσως παθογένεια της ελληνικής δημοκρατίας, με συνέπειες που δεν αφήνουν αλώβητη καμία πτυχή της δημόσιας και ιδιωτικής ζωής. Από συστάσεως του ελληνικού

κράτους έως σήμερα, έχουν ψηφιστεί 17.500 νόμοι και έχουν εκδοθεί 120.000 εγκύκλιοι¹⁰. Για να αντιληφθούμε το μέγεθος της στρέβλωσης, αρκεί να αναφερθεί πως στις ΗΠΑ από το 1776, που κηρύχθηκε η αμερικανική ανεξαρτησία, έως και σήμερα ψηφίστηκαν και ισχύουν μόνον 10 φορολογικοί νόμοι.

Στη χώρα μας, όπως προκύπτει από τα στοιχεία που συγκέντρωσε η πρόεδρος των Διοικητικών Δικαστών Ειρήνη Γιανναδάκη, από το 1975 έως και σήμερα, σε 40 χρόνια δηλαδή, ψηφίστηκαν 250 φορολογικά νομοθετήματα με άπειρες τροπολογίες διάσπαρτες σε διάφορους άλλους νόμους, ενώ διάστημα 2012 - 2014 ψηφίστηκαν έξι αμιγώς φορολογικοί νόμοι, στους οποίους συμπεριελήφθησαν 71 νέες φορολογικές ρυθμίσεις. Για τις διατάξεις αυτές, παράλληλα εκδόθηκαν 111 υπουργικές αποφάσεις και 138 διευκρινιστικές εγκύκλιοι.

Η υπερπαραγωγή νόμων, οι περισσότεροι από τους οποίους περιλαμβάνουν και φωτογραφικού τύπου διατάξεις (ρουσφέτια), είναι κανόνας για όλα σχεδόν τα προς ρύθμιση θέματα. Συνολικά από το 1975 έως σήμερα έχουν εκδοθεί 4.100 νόμοι, 107 κάθε χρόνο, ένας νόμος κάθε 3,4 ημέρες. Αν όμως σε αυτούς υπολογιστεί, όπως και πρέπει, το λεγόμενο «δευτερογενές δίκαιο», δηλαδή υπουργικές αποφάσεις, προεδρικά διατάγματα, τότε ο αριθμός τους εκτοξεύεται στις 115.000, συν 4.100, δηλαδή στις 119.000. Ο συνολικός αριθμός των νόμων αντιστοιχεί σε 3.132 κάθε χρόνο και σε 8,6 νόμους την ημέρα. 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. Το 2012 εισήχθησαν προς συζήτηση στη Βουλή 60 νομοσχέδια με φορολογικές διατάξεις και χρειάστηκε να εκδοθούν 229 υπουργικές αποφάσεις και ερμηνευτικές εγκύκλιοι. Ενδεικτικά αναφέρουμε ότι υπάρχουν σε ισχύ 27 νομοθετικές ρυθμίσεις που ορίζουν τον τρόπο λειτουργίας των σχολών χορού και των ωδείων, ενώ ο Γενικός Οικοδομικός Κανονισμός αποτελείται από 30.000 σελίδες.

Σύμφωνα με μελέτη¹¹ του οργανισμού έρευνας και ανάλυσης “διαΝΕΟσις” τα τελευταία 15 χρόνια έχουν περάσει 36 φορολογικά νομοσχέδια στη χώρα μας, τα οποία περιείχαν 714 εξουσιοδοτήσεις, αλλά επιπλέον έχουν περάσει 108 μεταβατικές διατάξεις, και άλλες 238 ρυθμίσεις για φορολογικά θέματα διάσπαρτες σε άλλα, άσχετα νομοσχέδια. Για να εξηγήσουν όλα αυτά, κάθε χρόνο εκδίδονται περίπου 200 υπουργικές εγκύκλιοι. Το

¹⁰ Έκθεση του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης 2014

¹¹ Πολυνομία, Κακονομία και Γραφειοκρατία στην Ελλάδα / Δημήτρης Α. Σωτηρόπουλος - Λεωνίδας Χριστόπουλος, Ιούλιος 2016

2014 πέρασαν 64 άρθρα σε άσχετα νομοσχέδια που ρύθμιζαν, άλλαζαν ή διόρθωναν τα περιεχόμενα του φορολογικού νόμου που ψηφίστηκε το 2013.

Στον πίνακα 1.1 αποτυπώνονται οι 36 αμιγώς φορολογικοί νόμοι από το 2002 μέχρι σήμερα, γεγονός που σημαίνει ότι σε μια χρονική διάρκεια 14 ετών (2002-2015) έχουν ψηφιστεί 2,5 νόμοι φορολογικού ενδιαφέροντος ανά έτος. Ο κάθε νόμος συμπεριλαμβάνει, κατά μέσον όρο, 20 εξουσιοδοτήσεις για την έκδοση κανονιστικών πράξεων και τρεις (3) μεταβατικές διατάξεις. Η κορύφωση της ψήφισης νόμων φορολογικού ενδιαφέροντος συναντάται σε δύο χρονιές, το 2010 και το 2013 (από 6 νόμους κάθε χρονιά). Η πρώτη (2010) είναι η χρονιά ένταξης στο πρώτο Μνημόνιο, ενώ η δεύτερη (2013) είναι η πρώτη χρονιά υλοποίησης των βασικών μεταρρυθμίσεων του δεύτερου Μνημονίου, όταν ψηφίζονται και οι μεγάλοι νόμοι, όπως ο Κώδικας Φορολογίας Εισοδήματος, ο Κώδικας Φορολογικών Διαδικασιών και ο νόμος για τον ΕΝΦΙΑ. Ο τομέας αυτός χαρακτηρίζεται και από ένα σχετικά μεγάλο αριθμό διάσπαρτων νομοθετικών διατάξεων σε άλλους νόμους. Στην τελευταία 14ετία μετρήθηκαν 238 τέτοιες διάσπαρτες διατάξεις, που σημαίνει ότι σε κάθε νόμο φορολογικού αναλογούν περίπου 7 διατάξεις-άρθρα σε άσχετους νόμους ή πολυνομοσχέδια.

Πίνακας 1.1

Η ανάλυση της νομοθεσίας για την φορολογία, 2002-2015

	Νόμοι Φορολογίας	Σύνολο σελίδων	Σύνολο άρθρων	Σύνολο συναφών ή άλλων διατάξεων	Σύνολο μεταβατικών διατάξεων	Σύνολο κανονιστικών εξουσιοδοτήσεων	Σύνολο διάσπαρτων διατάξεων
2002	2	44	39	7	4	30	14
2003	1	10	22	13	2	17	7
2004	3	307	130	40	7	52	4
2005	3	48	94	40	13	44	1
2006	3	59	65	21	7	35	3
2007	3	31	51	16	10	44	11
2008	2	28	72	7	3	40	1
2009	3	64	113	47	0	79	20
2010	6	118	123	15	30	87	16
2011	1	56	52	0	0	92	16
2012	0	0	0	0	0	0	22
2013	6	169	283	97	32	177	64
2014	0	0	0	0	0	0	45
2015	3	22	50	7	0	17	14
ΣΥΝΟΛΑ	36	956	1094	310	108	714	238

Πηγή: Πολυνομία, Κακονομία και Γραφειοκρατία στην Ελλάδα / Δημήτρης Α. Σωτηρόπουλος -Λεωνίδας Χριστόπουλος, Ιούλιος 2016

Εξίσου χαρακτηριστικό παράδειγμα του πως η πολυνομία εξυπηρέτησε την λειτουργία του πελατειακού κράτους αλλά και ενδεικτικό της έλλειψης πολιτικής βούλησης για την καταπολέμηση του φαινομένου, είναι ο τρόπος με τον οποίο νομοθετήθηκε το ασφαλιστικό σύστημα αφού κάθε ασφαλιστικό νομοσχέδιο από τη δεκαετία του '30 κιόλας ήταν μια πολιτική διευκόλυνση για επιμέρους ομάδες εργαζομένων και γι' αυτό μέσα σε 75 χρόνια, όπως φαίνεται στον πίνακα 1.2, η Ελλάδα πέρασε 884 ασφαλιστικά νομοσχέδια και 1.700 υπουργικές αποφάσεις.

Πίνακας 1.2

Διαχρονικές τάσεις πολυνομίας στις κοινωνικές ασφάλισεις, 1940-2014

Φορέας Κοινωνικής Ασφάλισης	Πλήθος Νόμων	Πλήθος Διαταγμάτων	Υπουργικές Αποφάσεις	Εγκύκλιοι/ Αποφάσεις Διοικητή	Σύνολο
Οριζόντιες διατάξεις	138	9	201	348	696
ΙΚΑ ΕΤΑΜ	149	24	205	844	1.222
ΟΑΕΕ	72	52	289	1.279	1.692
ΕΤΑΑ	43	29	29	2	103
ΕΤΑΠ-ΜΜΕ	152	118	199	19	488
ΟΓΑ	66	17	110	70	263
ΕΤΕΑ	180	123	572	146	1.021
ΤΑΠΙΤ	7	7	18	0	32
ΤΠΔΥ	61	45	23	2	131
ΤΑΥΤΕΚΩ	16	64	55	1	136
ΣΥΝΟΛΟ	884	488	1.701	2.711	5.784

Πηγή: Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων 2014

Σύμφωνα με την ίδια μελέτη τα τελευταία 15 χρόνια έχουν ψηφιστεί 1.478 νόμοι με 22.800 άρθρα και έχουν περάσει και 3.452 Προεδρικά Διατάγματα. Τα ΦΕΚ που τους περιέχουν καταλαμβάνουν σχεδόν 60.000 σελίδες. Τα χρόνια της κρίσης έχει εκτοξευθεί ο αριθμός των Πράξεων Νομοθετικού Περιεχομένου (67 μετά το 2010, μόλις 13 πριν), καθώς και των πολυνομοσχεδίων. Ένα στα πέντε νομοσχέδια, ακόμα και κυρώσεις διεθνών συμφωνιών, περιέχουν μέσα τους και άσχετες τροπολογίες που αφορούν άλλα θέματα -κάτι που απαγορεύεται από το Σύνταγμα. Είναι χαρακτηριστικό το παράδειγμα του Ν.4093/2012, του επονομαζόμενου "Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής", το οποίο ψηφίστηκε στις 9 Νοεμβρίου του 2012. Την ίδια ημέρα, στο ίδιο ΦΕΚ δημοσιεύτηκε και μια Πράξη Νομοθετικού Περιεχομένου που τροποποιούσε διατάξεις του συγκεκριμένου νόμου, επαναφέροντας διατυπώσεις του νομοσχεδίου όπως ήταν πριν τις αλλαγές το νομοθετικό σώμα.

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 Παγκόσμιου Οικονομικού Φόρουμ (World Economic Forum – W.E.F)¹².

1.2.3. Συνέπειες της γραφειοκρατίας

Οι συνέπειες της γραφειοκρατίας είναι η δημιουργία δυσκολιών – εμποδίων στους πολίτες-χρήστες στην πρόσβαση τους, 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, ευνοεί την ανάπτυξη της διαφθοράς. 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 για την 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

¹² Το Παγκόσμιο Οικονομικό Φόρουμ (WEF) είναι ένα ελβετικό μη κερδοσκοπικό ίδρυμα που εδρεύει στην Κολωνία της Γενεύης και η αποστολή του οποίου είναι να βελτιώσει την κατάσταση του κόσμου εμπλέκοντας επιχειρηματίες, πολιτικούς, ακαδημαϊκούς και άλλους ηγέτες της κοινωνίας για να διαμορφώσουν παγκόσμιες, περιφερειακές και βιομηχανικές ατζέντες. Το Φόρουμ είναι γνωστό για την ετήσια συνάντησή του στα τέλη Ιανουαρίου στο Νταβός της Ελβετίας.

τα ατελείωτα τρεχάματα είναι δωρεάν. Το κόστος είναι και άμεσο και έμμεσο και πλήττει και το κράτος και τον φορολογούμενο - συναλασσόμενο. Σε έρευνα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (Ε.Ε) για την ανταγωνιστικότητα το 2006 διατυπώθηκε η εκτίμηση ότι αν σε βάθος εικοσαετίας μειωθούν τα διοικητικά-γραφειοκρατικά βάρη κατά 25%, το ΑΕΠ της Ελλάδας θα αυξηθεί κατά 2,4 ποσοστιαίες μονάδες.

Σύμφωνα με την ίδια έρευνα, 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.

Υψηλό λειτουργικό κόστος με γραφειοκρατικές συνέπειες προκύπτει και από τη σύνθεση της Κυβέρνησης και της Δημόσιας Διοίκησης. Η Κυβέρνηση¹³, απαρτίζεται από τον Πρωθυπουργό, τον Αντιπρόεδρο της Κυβέρνησης και 14 Υπουργεία με 46 υπουργούς, υφυπουργούς και αναπληρωτές υπουργούς, με 76 Γενικούς και Ειδικούς Γραμματείς, με 149 περίπου Γενικούς Διευθυντές, όλοι δε με δικαίωμα γνώμης, παρέμβασης, αντίρρησης, αλλά και με 634 Σύμβουλους –Μετακλητούς υπαλλήλους, που η κατανομή τους φαίνεται στον πίνακα 1.3, στον οποίο πάντως δεν έχει ληφθεί υπόψη το Υπουργείο Ψηφιακής Πολιτικής Τηλεπικοινωνιών και Ενημέρωσης που συστάθηκε στις 4.11.2016. Οι Γενικοί και Ειδικοί Γραμματείς το 1974 ήταν 20 και τώρα έγιναν 76, με κόστος μεγαλύτερο των δύο εκατομμυρίων ευρώ κατά Γραμματεία και κατ' έτος.

Σύμφωνα με τον Ν.4320/15 κάθε υπουργός και αναπληρωτής υπουργός δικαιούται να καλύψει 4 θέσεις για μετακλητούς υπαλλήλους και 3 θέσεις για ειδικούς συμβούλους και ειδικούς συνεργάτες. Ενώ για κάθε υφυπουργό οι θέσεις που δικαιούται να καλύψει γίνονται 3 και 2 αντίστοιχα.

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.

¹³ http://www.ggk.gov.gr/?page_id=138

Πίνακας 1.3

Κατανομή Συμβούλων – Μετακλητών Υπαλλήλων ανά Υπουργείο, 2016

Α/Α	ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ	Αρ. Υπαλλήλων την 31.12.2015
1	ΥΓΕΙΑΣ	23
2	ΠΑΙΔΕΙΑΣ, ΕΡΕΥΝΑΣ ΚΑΙ ΘΡΗΣΚΕΥΜΑΤΩΝ	36
3	ΕΡΓΑΣΙΑΣ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΑΣΦΑΛΙΣΗΣ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΑΛΛΥΛΕΓΓΥΗΣ	54
4	ΑΓΡΟΤΙΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ ΚΑΙ ΤΡΟΦΙΜΩΝ	18
5	ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ ΚΑΙ ΕΝΕΡΓΕΙΑΣ	30
6	ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ, ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ ΚΑΙ ΤΟΥΡΙΣΜΟΥ	57
7	ΔΙΚΑΙΟΣΥΝΗΣ ΔΙΑΦΑΝΕΙΑΣ ΚΑΙ ΑΝΘΡΩΠΙΝΩΝ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ	30
8	ΝΑΥΤΗΛΙΑΣ ΚΑΙ ΝΗΣΙΩΤΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ	9
9	ΥΠΟΔΟΜΩΝ, ΜΕΤΑΦΟΡΩΝ ΚΑΙ ΔΙΚΤΥΩΝ	29
10	ΠΟΛΙΤΙΣΜΟΥ ΚΑΙ ΑΘΛΗΤΙΣΜΟΥ	17
11	ΕΣΩΤΕΡΙΚΩΝ ΚΑΙ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΑΝΑΣΥΓΚΡΟΤΗΣΗΣ	57
12	ΕΞΩΤΕΡΙΚΩΝ	28
13	ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ	41
14	ΕΘΝΙΚΗΣ ΑΜΥΝΑΣ	34
15	ΕΠΙΚΡΑΤΕΙΑΣ – Γ.Γ ΠΡΩΘΥΠΟΥΡΓΟΥ- Γ.Γ ΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ	171
		634

Πηγή: Υπουργείο Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης, 2015

Η έκθεση “Global Competitiveness Report 2016 – 2017” του Παγκόσμιου Οικονομικού Φόρουμ από την οποία προκύπτει η αξιολόγηση του Δείκτη Παγκόσμιας Ανταγωνιστικότητας, αναδεικνύει τους πιο προβληματικούς τομείς για την ελληνική οικονομία, που λειτουργούν ως “βαρίδια” για την ανταγωνιστικότητα της χώρας. Όπως προκύπτει από την επεξεργασία των στοιχείων, οι παράγοντες - με σειρά προτεραιότητας είναι: η αστάθεια των πολιτικών που εφαρμόζονται, οι φορολογικοί συντελεστές, η αναποτελεσματική γραφειοκρατία, η αδυναμία πρόσβασης σε χρηματοδότηση και το φορολογικό πλαίσιο.

Η ίδια έκθεση, δείχνει ότι η ελληνική οικονομία συνεχίζει να χάνει πολύτιμο έδαφος στην ανταγωνιστικότητα, με τη θέση της Ελλάδας στον παγκόσμιο οικονομικό χάρτη να επιδεινώνεται. Η χώρα καταλαμβάνει την 86η θέση μεταξύ 138 κρατών στον κόσμο, από την 81η μεταξύ 140 κρατών, που κατείχε στην προηγούμενη αξιολόγηση (“Global Competitiveness Report 2015-2016”). Η πορεία της Ελλάδας στον παγκόσμιο χάρτη ανταγωνιστικότητας όπως φαίνεται στον πίνακα 1.4, δεν έχει ευχάριστες διακυμάνσεις, με την ελληνική οικονομία να χάνει έδαφος έναντι των διεθνών ανταγωνιστών της.

Πίνακας 1.4

Κατάταξη της Ελλάδας σύμφωνα με το Δείκτη Παγκόσμιας Ανταγωνιστικότητας, 2010-17

	2015	
Πληθυσμός (σε εκατ.) _____	10,8	
ΑΕΠ (US\$ δις) _____	195,3	
Κατά κεφαλήν ΑΕΠ (US\$) _____	18.064	
ΑΕΠ (αγοραστική δύναμη), % παγκόσμια _____	0,25	
	ΚΑΤΑΤΑΞΗ ΒΑΘΜΟΛΟΓΙΑ	
GCI 2016-2017 (από 138 χώρες) _____	86	4,0
GCI 2015-2016 (από 140 χώρες) _____	81	4,0
GCI 2014-2015 (από 144 χώρες) _____	81	4,0
GCI 2013-2014 (από 148 χώρες) _____	91	3,9
GCI 2012-2013 (από 144 χώρες) _____	96	3,9
GCI 2011-2012 (από 142 χώρες) _____	90	3,9
GCI 2010-2011 (από 139 χώρες) _____	83	4,0

Πηγή: The Global Competitiveness Report 2016 - 2017 | Επεξεργασία ΣΕΠΕ, 9/2016 © 2016 W.E.F

Η Ελλάδα, με βαθμολογία 4,00 (με ανώτερη αξιολόγηση το 7), έχει να διανύσει μακρύ δρόμο για να προσεγγίσει επιδόσεις αντίστοιχες, για παράδειγμα, με αυτές της “πρωταθλήτριας” κόσμου στην ανταγωνιστικότητα -για 8η συνεχόμενη χρονιά- Ελβετίας (βαθμολογία 5,81). Ισχυρές επιδόσεις, όπως αποτυπώνεται στον πίνακα 1.5, σε όλους τους επιμέρους τομείς, συνεχίζει να πετυχαίνει διαχρονικά η Σιγκαπούρη (5,72), που κατατάσσεται -επίσης για 8η φορά- στη 2η θέση της λίστας με τις πιο ανταγωνιστικές οικονομίες του πλανήτη.

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.

Πίνακας 1.5

Η κατάταξη της χωρών σύμφωνα με το Δείκτη Παγκόσμιας Ανταγωνιστικότητας, 2017

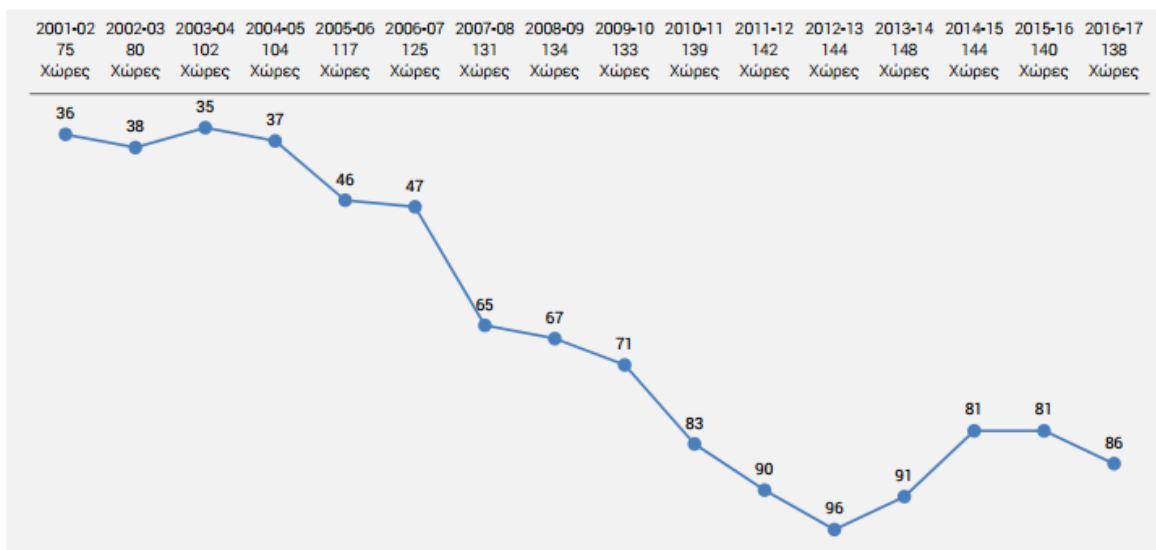
GCI 2016 - 2017				GCI 2015 - 2016					
ΧΩΡΑ/ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑ	ΒΑΘΜΟΛΟΓΙΑ ¹	ΚΑΤΑΤΑΞΗ ²	+/-	ΧΩΡΑ/ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑ	ΒΑΘΜΟΛΟΓΙΑ ¹	ΚΑΤΑΤΑΞΗ ²	+/-		
1	Ελβετία	5,81	1	0	70	Μαρόκο	4,20	72	2
2	Σιγκαπούρη	5,72	2	0	71	Σρι Λάνκα	4,19	68	-3
3	Ηνωμένες Πολιτείες Αμερικής	5,70	3	0	72	Μπαρμίντος	4,19	Δ/Δ	-
4	Ολλανδία	5,57	5	1	73	Ουρουγουάη	4,17	73	0
5	Γερμανία	5,50	4	-1	74	Κροατία	4,15	77	3
6	Σουηδία	5,53	9	3	75	Τζαμάικα	4,13	86	11
7	Ηνωμένο Βασίλειο	5,49	10	3	76	Ιράν	4,12	74	-2
8	Ιαπωνία	5,48	6	-2	77	Τατζικιστάν	4,12	80	3
9	Χονγκ Κονγκ	5,49	7	-2	78	Γουατεμάλα	4,08	78	0
10	Φινλανδία	5,44	8	-2	79	Αρμενία	4,07	82	3
11	Νορβηγία	5,44	11	0	80	Αλβανία	4,06	93	13
12	Δανία	5,35	12	0	81	Βραζιλία	4,06	75	-6
13	Νέα Ζηλανδία	5,31	16	3	82	Μαυροβούνιο	4,05	70	-12
14	Ταϊβάν, Κίνα	5,28	14	1	83	Κύπρος	4,04	65	-28
15	Καναδάς	5,27	13	-2	84	Ναμίμπια	4,02	85	1
16	Ηνωμένα Αραβικά Εμιράτα	5,26	17	1	85	Ουκρανία	4,00	79	-6
17	Βέλγιο	5,25	19	2	86	Ελλάδα	4,00	81	-5
18	Κατάρ	5,23	14	-4	87	Αλγερία	3,98	87	0
19	Αυστρία	5,22	23	4	88	Ονδούρα	3,98	88	0
20	Λουξεμβούργο	5,20	20	0	89	Καμπότζη	3,98	90	1
21	Γαλλία	5,20	22	1	90	Σερβία	3,97	94	4
22	Αυστραλία	5,19	21	-1	91	Εκουαδόρ	3,96	96	-15
23	Ιρλανδία	5,18	24	1	92	Άγιος Δομίνικος	3,94	98	6
24	Ισραήλ	5,18	27	3	93	Λόος	3,93	83	-10
25	Μαλαισία	5,16	25	-7	94	Τρινιδάδ και Τομπάγκο	3,93	89	-5
26	Δημοκρατία της Κορέας	5,03	26	0	95	Τυνησία	3,92	92	-3
27	Ισπανία	4,96	29	2	96	Κένυα	3,90	99	3
28	Κίνα	4,95	28	0	97	Μπουτάν	3,87	105	8
29	Σαουδική Αραβία	4,84	25	-4	98	Νεπάλ	3,87	100	2
30	Εσθονία	4,78	30	0	99	Ακτή Ελεφαντοστού	3,86	91	-8
31	Τσεχία	4,72	31	0	100	Μολδαβία	3,86	84	-16
32	Ισπανία	4,68	33	1	101	Λίβανος	3,84	101	0
33	Χιλή	4,64	35	2	102	Μογγολία	3,84	104	2
34	Ταϊλάνδη	4,64	32	-2	103	Νικαράγουα	3,81	108	5

Πηγή: The Global Competitiveness Report 2016-2017|Επεξεργασία ΣΕΠΕ, 9/2016 © 2016 W.E.F

Η ανταγωνιστικότητα της ελληνικής οικονομίας βρίσκεται κοντά και συγκεντρώνει ανάλογες επιδόσεις με το Μαυροβούνιο (82η θέση), την Κύπρο (83η), τη Ναμίμπια (84η) και την Ουκρανία (85η), πετυχαίνοντας ελαφρά χειρότερη βαθμολογία από αυτές. Βρίσκεται δε σε ελαφρά καλύτερη μοίρα από την Αλγερία (στην 87η θέση) και την Ονδούρα (στην 88η). Την 3η θέση καταλαμβάνουν οι ΗΠΑ (με βαθμολογία 5,70), ενώ από την 4η μέχρι και την 7η θέση στην κατάταξη της λίστας με τις πιο ανταγωνιστικές οικονομίες του πλανήτη καταλαμβάνουν ευρωπαϊκές χώρες, η Ολλανδία (5,57), η Γερμανία (5,57), η Σουηδία (5,53) και η Μεγάλη Βρετανία (5,49). Ιαπωνία (5,48) και Χονγκ Κονγκ (με βαθμολογία 5,48) ακολουθούν, ενώ η Φινλανδία (5,44) συμπληρώνει τη δεκάδα των πρωταθλητών κόσμου στην ανταγωνιστικότητα. Τις επόμενες δέκα θέσεις (11 - 20) με τις πιο ανταγωνιστικές οικονομίες του κόσμου συμπληρώνουν η Νορβηγία, η Δανία, η Νέα Ζηλανδία, η Κίνα, ο Καναδάς, τα Ηνωμένα Αραβικά Εμιράτα, το Βέλγιο, το Κατάρ, η Αυστρία και το Λουξεμβούργο. Στον αντίποδα, τη χειρότερη επίδοση παγκόσμια στη φετινή αξιολόγηση κατέχει η Υεμένη (με βαθμολογία 2,74) καταλαμβάνοντας την τελευταία θέση της σχετικής λίστας.

Διάγραμμα 1.2

Η κατάταξη της Ελλάδας σύμφωνα με το Δείκτη Παγκόσμιας Ανταγωνιστικότητας, 2001-17

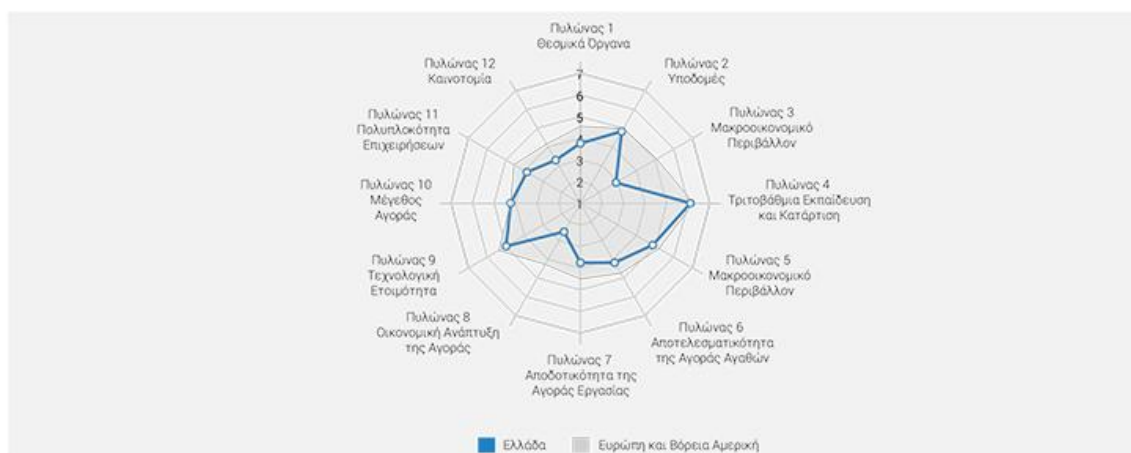


Πηγή: The Global Competitiveness Report 2016-2017 | Επεξεργασία ΣΕΠΕ, 9/2016 © 2016 W.E.F

Η έκθεση αξιολογεί τις επιδόσεις των 138 χωρών σε τρεις βασικούς Άξονες: “Βασικές Απαιτήσεις”, “Ενισχυτές Απόδοσης” και “Καινοτομία και Πολυπλοκότητα”. Καθ’ ένας από αυτούς αναλύεται παρακάτω σε 12 συνολικά επιμέρους Πυλώνες και ειδικές κατηγορίες και για την Ελλάδα αυτή η βαθμολογία αποτυπώνεται στον παρακάτω διάγραμμα 1.3.

Διάγραμμα 1.3

Βαθμολογία της Ελλάδας σύμφωνα με το Δείκτη Παγκόσμιας Ανταγωνιστικότητας στους 12 πυλώνες, 2016-2017



Πηγή: The Global Competitiveness Report 2016 - 2017 | Επεξεργασία ΣΕΠΕ, 9/2016 © 2016 World Economic Forum

Όπως προκύπτει από τον πίνακα 1.6, από τις επιμέρους κατηγορίες, του Πυλώνα 1 “Θεσμικά Όργανα”, η Ελλάδα φαίνεται ότι δεν έχει καταφέρει να αντιμετωπίσει τις υφιστάμενες παθογένειες, που της στερούν θέσεις ανταγωνιστικότητας. Έχει μια από τις χειρότερες επιδόσεις, στην κατηγορία “Απόδοση του νομικού πλαισίου για τη διευθέτηση διαφορών”, καθώς καταλαμβάνει την 130η θέση. Επίσης, στην κατηγορία “Επιβάρυνση των κρατικών ρυθμίσεων” κατατάσσεται στην 129η θέση, ενώ στη “Σπατάλη των δημοσίων δαπανών” στην 123η θέση μεταξύ 138 χωρών.

Πίνακας 1.6

Κατάταξη της Ελλάδας στις επιμέρους κατηγορίες του πυλώνα Θεσμικά Όργανα, 2016-2017

	ΚΑΤΑΤΑΞΗ	ΒΑΘΜΟΛΟΓΙΑ
1. ΘΕΣΜΙΚΑ ΟΡΓΑΝΑ	81	3,8
1.1 Δικαιώματα ιδιοκτησίας	89	4,1
1.2 Προστασία της πνευματικής ιδιοκτησίας	61	4,3
1.3 Εκτροπή των δημόσιων πόρων	80	3,3
1.4 Εμπιστοσύνη του κοινού στους πολιτικούς	107	2,3
1.5 Παράτυπες πληρωμές και δωροδοκίες	69	4,0
1.6 Δικαστική ανεξαρτησία	69	3,9
1.7 Ευνοιοκρατία στις αποφάσεις κυβερνητικών αξιωματούχων	86	2,8
1.8 Σπατάλη των δημοσίων δαπανών	123	2,2
1.9 Επιβάρυνση των κρατικών ρυθμίσεων	129	2,4
1.10 Απόδοση του νομικού πλαισίου για τη διευθέτηση διαφορών	130	2,4
1.11 Απόδοση του νομικού πλαισίου σε απαιτητικούς κανονισμούς	84	3,2
1.12 Διαφάνεια των κυβερνητικών πολιτικών	121	3,4
1.13 Επιχειρηματικό κόστος της τραπεζοκρατίας	63	5,4
1.14 Επιχειρηματικό κόστος εγκληματικότητας και βίας	52	5,0
1.15 Οργανωμένο έγκλημα	50	5,3
1.16 Αξιοπιστία των αστυνομικών υπηρεσιών	54	4,7
1.17 Ηθική συμπεριφορά των επιχειρήσεων	81	3,7
1.18 Αντοχή ελέγχου και αναφοράς προτύπων	105	4,0
1.19 Αποτελεσματικότητα διοικητικών συμβουλίων	105	4,4
1.20 Προστασία συμφερόντων μειοψηφούντων μετόχων	84	3,8
1.21 Προστασία επενδυτών, 0-10 (καλύτερο)*	47	6,2

Πηγή: The Global Competitiveness Report 2016 - 2017 | Επεξεργασία ΣΕΠΕ, 9/2016 © 2016 W.E.F

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, πως 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 W.E.F καταλήγει, πάντως, πως με τις κατάλληλες αναπτυξιακές μεταρρυθμίσεις η Ελλάδα μπορεί να βελτιώσει την ανταγωνιστικότητά της τα επόμενα χρόνια.

1.3 Αντιμετώπιση της γραφειοκρατίας

1.3.1 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 ωφέληματα 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/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 της χρήσης πληροφοριακών συστημάτων δημιουργήθηκε μια βάση δεδομένων με χαρακτήρα «μητρώου διαδικασιών» που οδήγησε με τη σειρά της, στην 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 μετεξελίχθηκε ώστε τα ΚΕΠ να μην παίζουν κατά βάση μόνο τον ρόλο του μεσάζοντα μεταξύ πολίτη και γραφειοκρατίας.

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 Ν. 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 και πλέον χρόνια μετά την ψήφισή του.

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.

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 Ο.Ο.Σ.Α 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.

1.3.2 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 των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης .

Για να υπάρχει αποτέλεσμα δεν απαιτούνται χρήματα αλλά πολιτική βούληση με την εφαρμογή των ήδη υπάρχοντων νόμων με μια καλύτερη οργάνωση, όπως προκύπτει και από μελέτες που συνέταξαν 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:

- απλούστευση και κωδικοποίηση της νομοθεσία 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 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.

- επίσπευση των διαδικασιών για την εφαρμογή της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης. Να προχωρήσει στη δημιουργία ηλεκτρονικών πλατφορμών επικοινωνίας των πολιτών με τις δημόσιες υπηρεσίες. Ο Ν.3979 περί ηλεκτρονικής διακυβέρνησης έχει ψηφιστεί από το καλοκαίρι του 2011 αλλά δεν έχουν ακόμη εκδοθεί οι προβλεπόμενες κανονιστικές πράξεις για την εφαρμογή του.

- αξιοποίηση 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 παραδοσιακή επικοινωνία μέσω εγγράφων, εντός των δημόσιων υπηρεσιών και περιορίζεται η αλληλεπίδραση με τον πολίτη.

- μετεξέλιξη των ΚΕΠ σε υπηρεσία μιας στάσης για όλο το δημόσιο τομέα. Προϋπόθεση είναι η ψηφιοποίηση των αρχείων, η διαλειτουργικότητα των δημοσίων υπηρεσιών και η καθιέρωση της ψηφιακής υπογραφής ώστε να εκδίδουν τη διοικητική πράξη επί τόπου και όχι να μεταφέρουν έγγραφα σε άλλες δημόσιες υπηρεσίες.

- Αξιοποίηση της τεχνογνωσίας και των δοκιμασμένων μεθόδων που μας υποδεικνύουν εκθέσεις και μελέτες διεθνών οργανισμών, όπως του Οργανισμού Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (Ο.Ο.Σ.Α), 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. Θα πρέπει 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.

1.4 Ανακεφαλαίωση

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 (Τερλεξής Πανταζής, 1996).

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. Χωρίς την ύπαρξη ξεκάθαρα διαχωρισμού ρόλων και κανόνων η δυσκολία διεκπεραίωσης των συναλλαγών στη δημόσια διοίκηση θα ήταν πολύ μεγάλη (Realini, 2004)

Στον αντίποδα των ανωτέρω στις μέρες μας η γραφειοκρατία αποτελεί το ιδανικό έδαφος, όπου ενδημούν, η διαφθορά, η αυθαιρεσία και οι αδιαφανείς διαδικασίες και βεβαίως έτσι καταλύονται βασικοί κανόνες που καθορίζουν τις ευνομούμενες πολιτείες αλλά και τα κράτη δικαίου.

Σε κάθε περίπτωση πρέπει να εξασφαλίζεται ότι η διεκπεραίωση των υποθέσεων πολιτών στα πλαίσια των αρμοδιοτήτων των δημοσίων υπάλληλων δεν πρέπει να επαφίεται στην προσωπική βούληση – επιθυμία των τελευταίων.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2

Η διαφάνεια στην δημόσια διοίκηση

Εισαγωγή

Σκοπός του παρόντος κεφαλαίου είναι να αναδείξει την έκταση του φαινομένου της αδιαφάνειας στην δημόσια διοίκηση στην Ελλάδα. Να διερευνηθούν οι αιτίες καθώς και οι άρρηκτοι δεσμοί μεταξύ αδιαφάνειας και διαφθοράς καθώς να καταγραφούν τόσο οι συνέπειες της διαίωνισης της όσο και οι τρόποι αντιμετώπισης της.

Στην πρώτη ενότητα οριοθετείται η έννοια της διαφάνειας, η έννοια της διαφθοράς καθώς και οι σχέσεις που αναπτύσσονται μεταξύ τους αφού η έλλειψη πρώτης είναι απαραίτητη προϋπόθεση για την εκδήλωση της δεύτερης.

Στην δεύτερη ενότητα παρουσιάζεται η διαφθορά ως το κύριο αποτέλεσμα της έλλειψης διαφάνειας. Αναφέρονται οι τρόποι μέτρησης της παγκοσμίως αλλά και οι συνέπειες της διαφθοράς στην πραγματική οικονομία αλλά και στην λειτουργία της κοινωνίας γενικότερα.

Η τρίτη ενότητα επικεντρώνεται στην παρουσίαση των φορέων και των οργανισμών που στοχεύουν στην ενίσχυση της διαφάνειας και στην αντιμετώπιση της διαφθοράς τόσο σε εγχώριο όσο και σε διεθνές επίπεδο.

Στην τέταρτη ενότητα γίνεται αναφορά στον βαθμό και στον τρόπο που έχουν αξιοποιηθεί, έως σήμερα, οι Τεχνολογίες Πληροφορικής και Επικοινωνιών (ΤΠΕ) για την ενίσχυση της διαφάνειας στην δημόσια διοίκηση, με την παρουσίαση των βασικών ενεργειών που έχουν λάβει χώρα, πάνω σε αυτό τον τομέα όπως είναι η εφαρμογή της διαύγειας, η πρωτοβουλία για ανοικτά δεδομένα και το Κεντρικό Ηλεκτρονικό Μητρώο Δημοσίων Συμβάσεων.

Το κεφάλαιο κλείνει με την ανακεφαλαίωση των παραπάνω.

2.1 Βασικές έννοιες

2.1.1 Η έννοια της διαφάνειας

Η διαφάνεια αποτελεί βασική αρχή της διασφάλισης του δημοσίου συμφέροντος, η οποία πρέπει να διέπει το σύνολο του δημοσίου βίου.

Με τη διαφάνεια, τη δυνατότητα δηλαδή γνωστοποίησης των πάντων στους πάντες, που έχουν να κάνουν με τη λειτουργία του κράτους, σε όλους τους χώρους και τα επίπεδα διοίκησης της εξουσίας, μπορούν να αποκαλυφθούν φαινόμενα και δραστηριότητες που κινούνται στο διάκενο της έννομης τάξης και διευκολύνονται από την ασάφεια ή την ανεπαρκή κάλυψη του νόμου.

Η διαφάνεια είναι απαραίτητη προϋπόθεση για την ενίσχυση των διαδικασιών που έχουν σχέση με τη λειτουργία του κράτους δικαίου, τη νομιμότητα, την αξιοκρατία, τη χρηστή διαχείριση του δημοσίου χρήματος, την εύρυθμη λειτουργία και την ορθολογική διαχείριση των υπηρεσιών. Είναι επίσης απαραίτητη προϋπόθεση για να αντιμετωπιστούν φαινόμενα που διασπούν την κοινωνική συνοχή πλήττουν την αλληλεγγύη καλλιεργούν την ασυδοσία ανακόπτουν την ανάπτυξη, δηλητηριάζουν την κοινωνική δικαιοσύνη και οδηγούν στην ηθική και κοινωνική κατάπτωση¹⁴.

2.1.2 Η έννοια της διαφθοράς

Η έννοια διαφθορά είναι πολύ δύσκολο να οριστεί καθώς περιλαμβάνει διαφορετικές μορφές αποκλίνουσας συμπεριφοράς. Τα πράγματα περιπλέκονται αν ανατρέξει κανείς σε λεξικογραφικούς ορισμούς, όπως αυτός του λεξικού της κοινής Νεοελληνικής, το οποίο δίνει δύο ορισμούς. Κατά τον πρώτο ορισμό η διαφθορά είναι ο ανήθικος τρόπος ζωής, ενώ κατά τον δεύτερο ορίζεται ως η συστηματική παραβίαση όλων των ηθικών και νομικών κανόνων κατά την άσκηση των καθηκόντων ενός υπαλλήλου ή λειτουργού, συνήθως με την μορφή δωροδοκίας.

Η Ελληνική πολιτεία με το Ν.3666/08 (ΦΕΚ Α΄ 105/10-06-2008) υιοθέτησε το σημαντικότερο διεθνές νομικά δεσμευτικό κείμενο, αυτό της Σύμβασης των Ηνωμένων Εθνών κατά της διαφθοράς του 2003, στο ποίο δεν δίνεται συγκεκριμένος ορισμός της διαφθοράς αλλά περιγράφονται μέτρα καταστολής της όπως ποινικές τυποποιήσεις, μέτρα διεθνούς συνεργασίας, διοικητικά μέτρα κ.τ.λ.

¹⁴ “ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ“ – Εθνικό Σχέδιο κατά της διαφθοράς (Ιανουάριος 2013)

Όσο δύσκολή και αν είναι η απόδοση ενός ορισμού για το φαινόμενο της διαφθοράς τόσο αισθητή είναι η παρουσία και οι επιδράσεις του στην καθημερινή ζωή, αφού η συστηματική παραβίαση κανόνων δεν είναι κάτι απλό, αλλά φτάνει μέχρι το επίπεδο της κατάχρησης εξουσίας. Η δε κατάχρηση εξουσίας, είτε αυτή λαμβάνει χώρα στο δημόσιο είτε στο ιδιωτικό τομέα, αποσκοπεί στην αποκόμιση ιδιωτικού οφέλους. Είναι σημαντικό να τονιστεί ότι η έννοια της διαφθοράς δεν πρέπει να περιορίζεται μόνο στο δημόσιο τομέα.

Με βάση τα παραπάνω θα μπορούσε να διατυπωθεί ότι: «Διαφθορά είναι η κατάχρηση εξουσία από πρόσωπα που υπηρετούν τον δημόσιο ή τον ιδιωτικό τομέα με στόχο την απόκτηση ιδιωτικού οφέλους». Ο παραπάνω ορισμός έχει υιοθετηθεί και από την Γενική Γραμματεία Καταπολέμησης της Διαφθοράς.

2.1.3 Διασύνδεση κακοδιοίκησης αδιαφάνειας και διαφθοράς

Η έννοια της κακοδιοίκησης είναι ευρύτερη μεν της διαφθοράς αλλά από την άλλη έχει μεγάλο ενδιαφέρον για την προσέγγιση της τελευταίας, διότι βρίσκονται σημαντικά σημεία επαφής μεταξύ των εννοιών. Έτσι όταν η διοίκηση καθυστερεί να εκτελέσει τις αναγκαίες ενέργειες, δεν υπάρχει διαφάνεια στην λήψη αποφάσεων, λείπει η τεκμηρίωση των ενεργειών και δεν υπάρχει η απαιτούμενη δημοσιότητα και ο νόμιμος έλεγχος, τα περιθώρια για αθέμιτη συναλλαγή συνεπώς για διαφθορά είναι πολύ μεγάλα.

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ορίζουν ως κακοδιοίκηση «την περίπτωση κακής διοίκησης που σημειώνεται, όταν ένα δημόσιο όργανο παραλείπει να ενεργεί σύμφωνα με τους κανόνες ή τις αρχές που το δεσμεύουν».

Η κακοδιοίκηση στην Ελλάδα είναι γεγονός, που δεν επιδέχεται καμιά αμφισβήτηση και πηγάζει συνήθως από τη αδιαφάνεια που υποθάλλει την διαφθορά. Η έκταση και οι επιπτώσεις της δικαιολογημένα προκαλούν έντονες ανησυχίες.

Οι βασικότερες αιτίες κακοδιοίκησης, που αποτελούν πηγή διαφθοράς για την ελληνική Δημόσια Διοίκηση, είναι: α) πελατειακές αντιλήψεις, β) καταστρατήγηση νομών – διακρίσεις, γ) πολυνομία, δ) χρονοβόρες διαδικασίες, ε) ατιμωρησία, ανοχή, αναβολές.

Επομένως η διαφάνεια της δράσης της διοίκησης, ώστε να είναι δυνατή η ελεγχσιμότητά της, αποτελεί κρίσιμο μέγεθος για την καταπολέμησης της διαφθοράς¹⁵.

¹⁵ Γενική Γραμματεία Καταπολέμησης της Διαφθοράς (Ετήσια Έκθεση Μάρτιος 2015 – Ιούνιος 2016)

2.2 Η διαφθορά ως αποτέλεσμα της έλλειψης διαφάνειας

2.2.1 Μέτρηση της διαφθοράς

Όπως έχει ήδη αναφερθεί η αδιαφάνεια στην δημόσια διοίκηση είναι απαραίτητη προϋπόθεση για την εμφάνιση φαινομένων διαφθοράς. Συνεπώς εκτιμώντας την τελευταία μπορούμε να έχουμε μία καλή εικόνα για την έκταση του φαινομένου.

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 βάση 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 εκτίμηση 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.

Η διαφθορά λοιπόν, από τη φύση της, είναι ένα μέγεθος το οποίο δύσκολα μετρείται ποσοτικά. Οι μετρήσεις που είναι διεθνώς αποδεκτές, προέρχονται κυρίως από μη κυβερνητικές οργανώσεις αλλά και από πανεπιστημιακά ιδρύματα και βασίζονται σε έρευνες ειδικών, οι οποίες συνήθως εξετάζουν την άποψη των επιχειρήσεων που είναι εγκατεστημένες σε κάθε χώρα, αλλά περιλαμβάνουν και κάθε άλλη διασταυρωμένη πηγή πληροφοριών. Οι πιο γνωστοί δείκτες, βάσει των οποίων προσεγγίζεται ποσοτικά είναι:

- Ο **Δείκτης Διεθνών Επιχειρήσεων** (Business International -BI) συντάσσεται από το Economist Intelligence Unit¹⁶, περιλαμβάνει μια εκτίμηση του επιπέδου της διαφθοράς σε διάφορες χώρες. Τα ευρήματα προκύπτουν από στοιχεία που συλλέγονται από ένα δίκτυο ανταποκριτών και αναλυτών σε όλο τον κόσμο και δημοσιεύθηκαν αρχικά για την περίοδο 1981-83.

¹⁶ Η Economist Intelligence Unit (EIU) είναι μια βρετανική επιχείρηση του ομίλου «The Economist» που παρέχει υπηρεσίες πρόβλεψης και παροχής συμβουλών μέσω έρευνας και ανάλυσης, όπως οικονομικές προβλέψεις.

- Ο **Δείκτης ICRG** (International Country Risk Guide) δημοσιεύεται ετησίως από την Political Risk Services Inc¹⁷. Ο ICRG είναι μια εκτίμηση της διαφθοράς στο εσωτερικό του πολιτικού συστήματος, ύστερα από αξιολόγηση εμπειρογνομόνων. Οι τιμές του δείκτη αυτού αναφέρονται στον πολιτικό κίνδυνο και προκύπτουν από το άθροισμα των επιμέρους βαθμολογιών των εξής παραγόντων: Κυβερνητική σταθερότητα, κοινωνικό-οικονομικό 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.
- Ο **Δείκτης Χρηματισμού** (Bribe Payers Index, BPI) είναι η μέτρηση από την πλευρά της προσφοράς της διαφθοράς στις διεθνείς επιχειρηματικές συναλλαγές και βασίζεται σε έρευνες ειδικού πληθυσμού. Κατατάσσει τις χώρες από τις οποίες τείνει να προέρχεται ο χρηματισμός από το 10 (χαμηλή τάση χρηματισμού) έως το 0 (υψηλή τάση χρηματισμού). Πρόκειται για κατάταξη των 30 μεγαλύτερων εξαγωγικών χωρών σύμφωνα με την αντιληπτή πιθανότητα των πολυεθνικών τους επιχειρήσεων να δωροδοκήσουν 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 Ελέγχου Διαφθοράς** (Control of Corruption Index - COC). Ο δείκτης COC είναι ένας από τους έξι δείκτες του προγράμματος «Παγκόσμια Δείκτες Διακυβέρνησης¹⁸» (WGI) που ανέπτυξε η Παγκόσμια Τράπεζα (WB). Ο δείκτης αυτός μετράει τον βαθμό στον οποίο ασκείται η δημόσια εξουσία για ιδιωτικούς κέρδος, περιλαμβανομένων τόσο των μικρών όσο και των μεγάλων μορφών διαφθοράς, καθώς και τον «εγκλωβισμό» του κράτους από τις ελίτ και τα ιδιωτικά συμφέροντα. Επίσης, μετρά τη δύναμη και την αποτελεσματικότητα του πολιτικού και θεσμικού πλαισίου μιας

¹⁷ Το PRS Group, Inc., είναι μια επιχείρηση αμερικανικών συμφερόντων που ιδρύθηκε το 1979 στην Νέα Υόρκη και η οποία αξιολογεί τον αντίκτυπο του εθνικού και πολιτικού κινδύνου στις πολυεθνικές επιχειρηματικές δραστηριότητες.

¹⁸ Το πρόγραμμα «WGI» καταρτίζει και συνοψίζει πληροφορίες από πάνω από 32 υπάρχουσες πηγές δεδομένων που αναφέρουν τις αντιλήψεις και τις εμπειρίες των πολιτών, των επιχειρηματιών και των εμπειρογνομόνων στον δημόσιο, ιδιωτικό τομέα και σε ΜΚΟ από όλο τον κόσμο, σχετικά με την ποιότητα διαφόρων πτυχών της διακυβέρνησης.

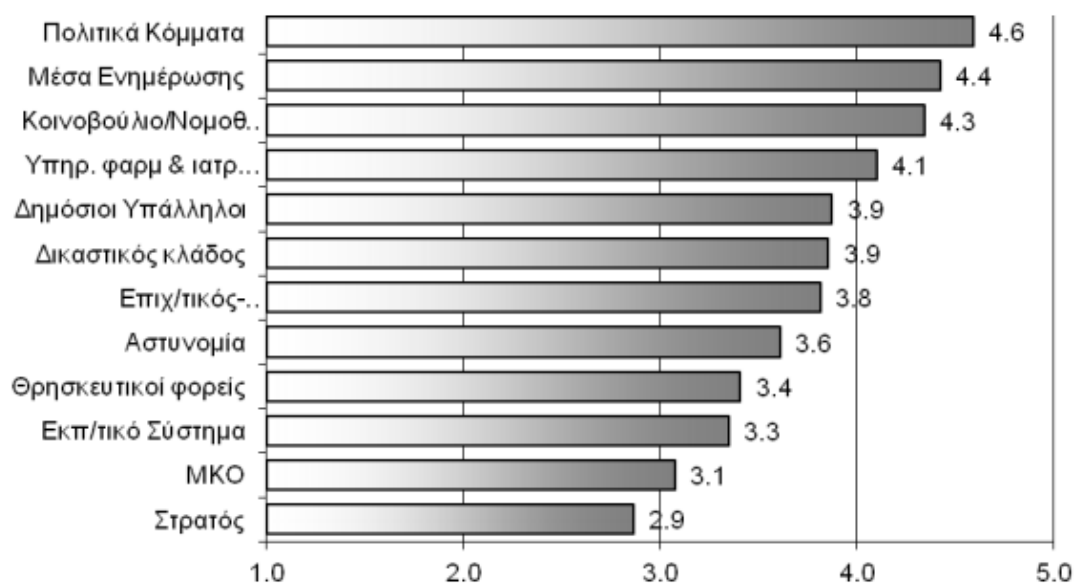
χώρας για την πρόληψη και την καταπολέμηση της διαφθοράς. Η κλίμακα κατάταξης είναι από το -2,5 έως το 2,5 όπου -2,5 σημαίνει “καθόλου διεφθαρμένος” και 2,5 σημαίνει “εξαιρετικά διεφθαρμένος”.

- **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, θέτοντας ερωτήματα σχετικά με το επίπεδο της διαφθοράς και με τους θεσμούς που θεωρούν περισσότερο διεφθαρμένους. Η κλίμακα κατάταξης είναι από το 1 έως το 5, όπου 1 σημαίνει “καθόλου διεφθαρμένος” και 5 σημαίνει “εξαιρετικά διεφθαρμένος”.

Στο διάγραμμα 2.1 αποτυπώνεται ο δείκτης GCB για την Ελλάδα το 2013 από όπου προκύπτει ότι τα Πολιτικά Κόμματα, τα Μέσα Μαζικής Ενημέρωσης και το Κοινοβούλιο/Νομοθετικό Σώμα θεωρούνται οι τρεις πιο διεφθαρμένοι θεσμοί στην Ελλάδα.

Στην ίδια έρευνα το 70% των Ελλήνων που έλαβαν μέρος στην έρευνα αντιλαμβάνονται ότι η διαφθορά στο δημόσιο τομέα αποτελεί ένα πολύ σοβαρό πρόβλημα, βαθμολογώντας τη κατά μέσο όρο με 4.6 και επιπλέον το 54% των ερωτηθέντων θεωρούν ότι το επίπεδο διαφθοράς στη χώρα έχει αυξηθεί την διετία 2011-2013.

Διάγραμμα 2.1
Ο Δείκτης GCB στην Ελλάδα, 2013



Πηγή: Παγκόσμιο Βαρόμετρο της Διαφθοράς 2013 / Διεθνής Διαφάνεια –Ελλάς

Στον πίνακα 2.1 αποτυπώνονται οι αντιλήψεις της διαφθοράς στο δημόσιο τομέα σε επίπεδο Ε.Ε, από όπου και διαπιστώνουμε ότι η κοινή γνώμη σε χώρες που βιώνουν κρίση (όπως η Ελλάδα, η Πορτογαλία και η Ιταλία) θεωρεί ότι υπάρχουν υψηλά επίπεδα διαφθοράς στο δημόσιο τομέα. Ο μέσος όρος της Ε.Ε είναι 4.1, υποδεικνύοντας ότι υπάρχει σοβαρό πρόβλημα στο δημόσιο τομέα, κατά την αντίληψη της κοινής γνώμης, στην περιφέρεια της Ευρώπης.

Πίνακας 2.1

Η αντίληψη περί διαφθοράς ως πρόβλημα στον δημόσιο τομέα στην ΕΕ-28, 2013

ΧΩΡΑ	ΠΟΣΟ ΜΕΓΑΛΟ ΕΙΝΑΙ ΤΟ ΠΡΟΒΛΗΜΑ ΤΗΣ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ ΣΤΟ ΔΗΜΟΣΙΟ ΤΟΜΕΑ (1=ΔΕΝ ΕΙΝΑΙ ΠΡΟΒΛΗΜΑ, 5=ΠΟΛΥ ΣΗΜΑΝΤΙΚΟ ΠΡΟΒΛΗΜΑ)
Ελλάδα, Πορτογαλία	4.6
Ισπανία, Λιθουανία, Ρουμανία	4.5
Ιταλία	4.4
Βουλγαρία, Κροατία	4.3
Κύπρος, Λετονία, Σλοβακία, Σλοβενία	4.2
ΕΕ	4.1
Γαλλία	4.1
Βέλγιο, Γερμανία	3.9
Ουγγαρία	3.8
Εσθονία, Ηνωμένο Βασίλειο	3.7
Λουξεμβούργο	3.2
Δανία	2.2

Πηγή: Παγκόσμιο Βαρόμετρο της Διαφθοράς 2013 / Διεθνής Διαφάνεια –Ελλάς

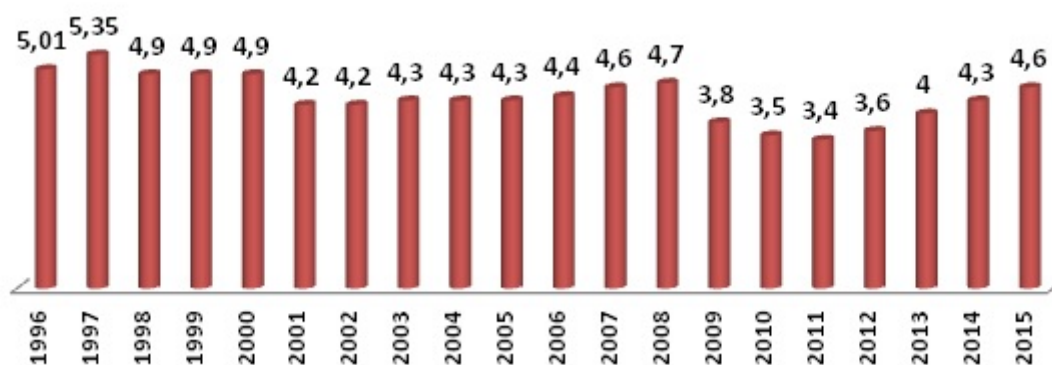
- Ο **Δείκτης Αντιλαμβανόμενης Διαφθοράς** (Corruption Perceptions Index - CPI) καταγράφει το επίπεδο της αντιλαμβανόμενης, από τους πολίτες, διαφθοράς στον δημόσιο τομέα μιας χώρας, και δημοσιεύεται από τον διεθνή μη-κυβερνητικό οργανισμό Διεθνής Διαφάνεια¹⁹ (Transparency International). Ο εν λόγω δείκτης προκύπτει από

¹⁹ Η Διεθνής Διαφάνεια (ΔΔ) είναι η παγκόσμια μη κυβερνητική οργάνωση που πρωταγωνιστεί στον αγώνα κατά της διαφθοράς. Με περισσότερα από 90 παραρτήματα παγκοσμίως και τη Διεθνή Γραμματεία εγκατεστημένη στο Βερολίνο, η ΔΔ συμβάλλει ενεργά στην ευαισθητοποίηση των πολιτών αναφορικά με τις βλαπτικές συνέπειες της διαφθοράς. Σε συνεργασία με κυβερνητικούς φορείς, τον επιχειρηματικό κόσμο και την κοινωνία των πολιτών, η ΔΔ σχεδιάζει, αναπτύσσει και προωθεί την εφαρμογή αποτελεσματικών μέτρων καταπολέμησης της διαφθοράς. Ο εν' λόγω οργανισμός, από το 1995 συντάσσει την ετήσια έκθεση του Δείκτη Αντίληψης για την Διαφθορά.

έρευνες που καταγράφουν τις αντιλήψεις του επιχειρηματικού κόσμου και ειδικών αναλυτών καθώς και από διεθνείς οργανισμούς αλλά και από μη κερδοσκοπικούς οργανισμούς. 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. Η σημασία του CPI είναι μεγάλη καθώς σ' αυτόν βασίζεται ένα μεγάλο μέρος της εμπειρικής έρευνας στο ζήτημα της διαφθοράς και στην χάραξη διεθνούς στρατηγικής για την καταπολέμηση του φαινομένου.

Στο διάγραμμα 2.2 παρουσιάζετε η εξέλιξη της διαφθοράς, σύμφωνα με τον δείκτη CPI στην Ελλάδα την περίοδο 1996-2015, με αναγωγή της κλίμακας από το 1 έως το 10. Ο μέσος όρος των είκοσι ετών είναι 4,4 και συμπίπτει με την τιμή του δείκτη το 2006. Η μέγιστη τιμή του δείκτη (μεγαλύτερη αντιλαμβανόμενη διαφθορά) είναι 3,4 το έτος 2011 και η μικρότερη τιμή είναι 5,35 το έτος 1997. Σε 9 έτη παρουσιάστηκε διαφθορά μικρότερη από το μέσο όρο 4,4 ενώ στα υπόλοιπα 11 έτη η διαφθορά ήταν μεγαλύτερη από τον μέσο όρο. Από το 2011 και μετά, εξαιτίας των επιδράσεων του μνημονίου, της μείωσης του Α.Ε.Π και των θεσμικών αλλαγών, η τιμή του δείκτη παρουσιάζει ανοδική τάση, δηλαδή έχουμε σταδιακή μείωση της διαφθοράς.

Διάγραμμα 2.2
Ο Δείκτης CPI στην Ελλάδα, 1996-2015



Πηγή: Διεθνής Διαφάνεια -Ελλάς

Ο Πίνακας 2.2 αποτυπώνει τον μέσο όρο διαφθοράς ανά δείκτη για τα έτη 1995 έως 2014, σε όλα τα κράτη μέλη της ΕΕ-28. Ο δείκτης CPI είναι σε κλίμακα από 1 έως 10. Ο δείκτης ICRG σε κλίμακα από το 0 έως το 1 και ο δείκτης COC σε κλίμακα από 0 έως 5 (αρχικά από -2,5 έως 2,5, αλλά έγινε αναγωγή ώστε να έχει μόνο θετικές τιμές). Για

όλους τους δείκτες ισχύει ότι όσο μεγαλύτεροι είναι τόσο υψηλότερο είναι και το επίπεδο της διαφθοράς.

Είναι σαφές ότι η Ελλάδα σε όλους τους δείκτες κινείται πάνω από τον μέσο όρο της Ε.Ε. Παρατηρούμε ότι το ίδιο σύνολο χωρών παρουσιάζει τιμές μεγαλύτερες από τα επίπεδα της μέσης διαφθοράς στην ΕΕ-28 με την πάροδο του χρόνου. Στις χώρες αυτές περιλαμβάνονται η Βουλγαρία, η Κροατία, η Κύπρος, η Δημοκρατία της Τσεχίας, η Εσθονία, η Ελλάδα, η Ουγγαρία, η Ιταλία, η Λιθουανία, η Μάλτα, η Πολωνία.

Γενικά, δεν διαπιστώνουμε έντονες αλλαγές, με την πάροδο του χρόνου στις κατατάξεις διαφθοράς μεταξύ των κρατών μελών. Τα κράτη μέλη που είχαν υψηλά επίπεδα διαφθοράς το 1995 εξακολουθούν να το κάνουν το 2014.

Πίνακας 2.2
Η μέση τιμή διαφθοράς στην ΕΕ-28, 1995-2014

Country	ICRG Index	CPI Index	COC Index
Austria	0.375	4.024	0.749
Belgium	0.469	4.716	1.167
Bulgaria	0.786	6.892	2.803
Croatia	0.728	6.698	2.632
Cyprus	0.49	5.291	1.437
Czech Republic	0.698	6.454	2.251
Denmark	0.234	2.658	0.154
Estonia	0.6	5.251	1.755
Finland	0.182	2.715	0.219
France	0.5	4.73	1.214
Germany	0.365	4.053	0.741
Greece	0.719	6.765	2.356
Hungary	0.615	6.208	2.118
Italy	0.729	6.595	2.305
Latvia	0.789	6.601	2.508
Lithuania	0.761	6.125	2.401
Luxembourg	0.323	3.597	0.59
Malta	0.583	5.369	1.701
Netherlands	0.302	3.212	0.449
Poland	0.688	6.446	2.179
Portugal	0.495	5.171	1.497
Republic of Ireland	0.708	4.119	0.997
Romania	0.75	7.268	2.852
Slovakia	0.708	6.586	2.349
Slovenia	0.628	5.344	1.662
Spain	0.495	5.185	1.478
Sweden	0.276	2.893	0.335
United Kingdom	0.438	3.645	0.735
EU-28 Average	0.551	5.165	1.558

Πηγή: The Cost of Non- Europe in the area of Organized Crime and Corruption / EPRS, March 2016

Η Ελλάδα βρίσκεται στις πιο διεφθαρμένες χώρες της Ευρώπης, με βάση τον δείκτη CPI, που αντικατοπτρίζει την αντίληψη που υπάρχει για τη διαφθορά σε όλο το φάσμα του δημοσίου τομέα και βασίζεται στην ανάλυση ειδικών οργανισμών για τη διαφθορά στο δημόσιο.

Στην έκθεση της Διεθνούς Διαφάνειας για το 2016, γίνεται κατάταξη των χωρών σύμφωνα με τον "Δείκτη Αντίληψης Διαφθοράς", δηλαδή το πώς οι ίδιοι οι ενδιαφερόμενοι αντιλαμβάνονται τη διάδοση της διαφθοράς και τμήμα αυτού αποτυπώνεται στον πίνακα 2.3 από τον οποίο προκύπτει ότι η Ελλάδα έχει χάσει 11 θέσεις στη διεθνή κατάταξη της διαφάνειας το 2016, καταλαμβάνοντας την 69^η θέση επί συνόλου 168 χωρών, παρότι το 2015 είχε βελτιώσει τη θέση της ανεβαίνοντας στην 58η θέση. Δηλαδή έχει επιστρέψει στα επίπεδα του 2014.

Πίνακας 2.3
Κατάταξη χωρών σύμφωνα με την Διεθνή Διαφάνεια, 2016

2016 Rank	Country	2016 Score	2015 Score	2014 Score	2013 Score	2012 Score
57	Jordan	48	53	49	45	48
57	Romania	48	46	43	43	44
60	Cuba	47	47	46	46	48
60	Italy	47	44	43	43	42
62	Sao Tome and Principe	46	42	42	42	42
62	Saudi Arabia	46	52	49	46	44
64	Montenegro	45	44	42	44	41
64	Oman	45	45	45	47	47
64	Senegal	45	44	43	41	36
64	South Africa	45	44	44	42	43
64	Suriname	45	36	36	36	37
69	Greece	44	46	43	40	36
70	Bahrain	43	51	49	48	51

Πηγή: Διεθνή Διαφάνεια, Ιανουάριος 2017 (Transparency International, January 2017)

Με 44 πόντους βρίσκεται μαζί με χώρες όπως η Βουλγαρία, η Ιταλία, η Ρουμανία, η Ουγγαρία, η Κροατία, η Σλοβακία, η Μάλτα, η Τσεχία και η Κύπρος.

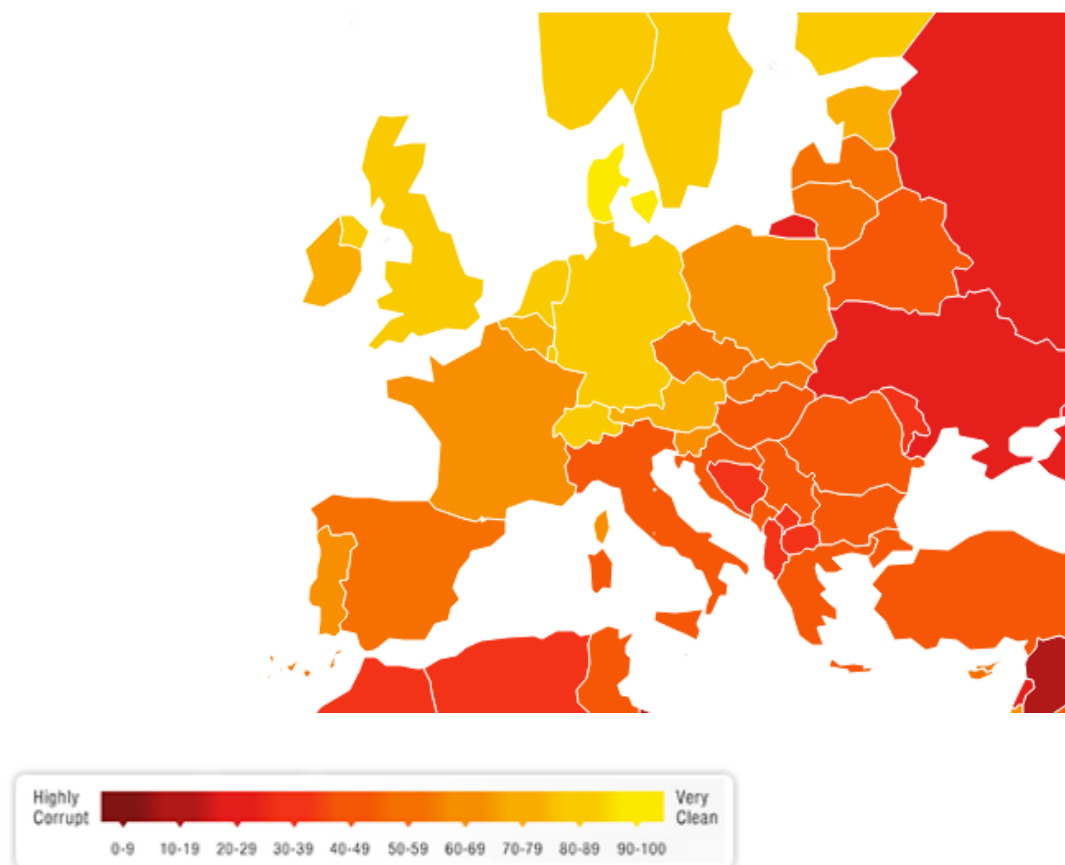
Η Σομαλία, το Νότιο Σουδάν, η Βόρεια Κορέα και η Συρία θεωρούνται οι περισσότερες διεφθαρμένες χώρες στον κόσμο, σύμφωνα με την ετήσια έκθεση της Διεθνούς Διαφάνειας, που βασίζεται σ' ένα συνδυασμό επιχειρηματικών και κυβερνητικών πηγών για την κατάρτιση της λίστας. Η Σομαλία κατέχει τον τίτλο της πιο διεφθαρμένης χώρας στον κόσμο για τα τελευταία 10 χρόνια.

Η πλέον αδιάφθορη χώρα είναι για τρίτη χρονιά η Δανία και την πρώτη δεκάδα, σε σύνολο 168 χωρών που συμμετείχαν στην έρευνα, συμπληρώνουν οι Ν. Ζηλανδία, Φινλανδία, Σουηδία, Ελβετία, Νορβηγία, Σιγκαπούρη, Ολλανδία, Καναδάς. Στη 10η θέση «συγκατοικούν» η Γερμανία, το Λουξεμβούργο και το Ηνωμένο Βασίλειο.

Ο πίνακας 2.4 αποδίδει σε χρωματική απεικόνιση τον Ευρωπαϊκό χάρτη, σύμφωνα με τον "Δείκτη Αντίληψης Διαφθοράς". Με κόκκινο χρώμα εμφανίζονται οι χώρες με υψηλό βαθμό διαφθοράς και με κίτρινο οι πιο "καθαρές" χώρες, όπως φαίνεται και στην επεξήγηση. Είναι ευδιάκριτη η διαφορά ανάμεσα στον ευρωπαϊκό νότο και στον ευρωπαϊκό βορρά.

Πίνακας 2.4

Χρωματική απεικόνιση των χωρών της Ευρώπης με βάση την διαφθορά, 2016



Πηγή: Διεθνής Διαφάνεια, Ιανουάριος 2017 (Transparency International, January 2017)

2.2.2 Συνέπειες της διαφθοράς

Η έλλειψη αξιοκρατίας και η διαφθορά ωθούν στο εξωτερικό το ανθρώπινο κεφάλαιο (Brain Drain) της Ελλάδας, σύμφωνα με τα αποτελέσματα πρωτογενούς έρευνας της ICAP People Solutions²⁰, εταιρεία της ICAP Group²¹.

Στην έρευνα, που διεξήχθη το 2017, για 3η συνεχή χρονιά, συμμετείχαν 1.268 Έλληνες του εξωτερικού, έναντι 853 το 2016, εκ των οποίων το 68% είναι έως 35 ετών, χωρίς οικογενειακές υποχρεώσεις, με υψηλή εξειδίκευση σε ποσοστό 65% (κάτοχοι μεταπτυχιακού ή/και διδακτορικού τίτλου), κυρίως στις Επιστήμες της Πληροφορικής, της Τεχνολογίας, της Μηχανικής και των Μαθηματικών, που αποκαλείται εκπαίδευση STEM (Science, Technology, Engineering and Mathematics) και που χρησιμοποιείται ως μέτρο διεθνώς, για να δείξει την ικανότητα ανάπτυξης μια χώρας.

Από τα άτομα που συμμετείχαν το 2016 στην έρευνα, οι οποίοι αποτέλεσαν το 30% του δείγματος το 2017, μόλις 5 άτομα είχαν εν τω μεταξύ επιστρέψει στην Ελλάδα για εργασία. Αυξάνεται δηλαδή συνεχώς ο αριθμός εκείνων των Ελλήνων που αφού έφυγαν στο εξωτερικό αναζητώντας ένα καλύτερο μέλλον, δηλώνουν ότι δεν σκέφτονται την επιστροφή τους στην Ελλάδα. Ενδεικτικό της τάσης αυτής είναι το γεγονός ότι για το 2017 το ποσοστό όσων ρίχνουν «μαύρη πέτρα» αυξήθηκε από το 35% στο 42%.

Ως κυριότεροι λόγοι που οδηγούν τα άτομα για εργασία στο εξωτερικό αναδείχθηκαν και για το 2017 η μειωμένη αξιοκρατία και η διαφθορά στην Ελλάδα, με ποσοστό 42%, η οικονομική κρίση και η αβεβαιότητα στην Ελλάδα, με ποσοστό 34% και οι προοπτικές εξέλιξης στη χώρα του εξωτερικού, με ποσοστό 33%.

Το Παγκόσμιο Οικονομικό Φόρουμ υπολογίζει την διαφθορά σε 2,6 τρισ. δολάρια, σε παγκόσμιο επίπεδο και εκτιμά ότι αυξάνει το κόστος για τις επιχειρήσεις κατά 10%. Η διαφθορά κοστίζει στην Ελλάδα 14 δισεκατομμύρια ευρώ ετησίως και αυξάνει το κόστος του επιχειρείν κατά 12%, σύμφωνα με έρευνα²² του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Σύμφωνα με την ίδια έρευνα, σε ευρωπαϊκό επίπεδο η διαφθορά υπολογίζεται σε 120 δισ. ευρώ ετησίως και προσεγγίζει το μέγεθος της ρουμανικής οικονομίας.

²⁰ Η ICAP People Solutions προσφέρει ένα μεγάλο εύρος Υπηρεσιών Ανθρώπινου Δυναμικού σε Ελλάδα Ρουμανία, Βουλγαρία, Σερβία και Κύπρο

²¹ Η ICAP Group είναι ελληνικός όμιλος 15 εταιρειών που παρέχει υπηρεσίες που συμβάλλουν στην ανάπτυξη της επιχειρηματικής δραστηριότητας

²² The Cost of Non- Europe in the area of Organised Crime and Corruption / EPRS, March 2016

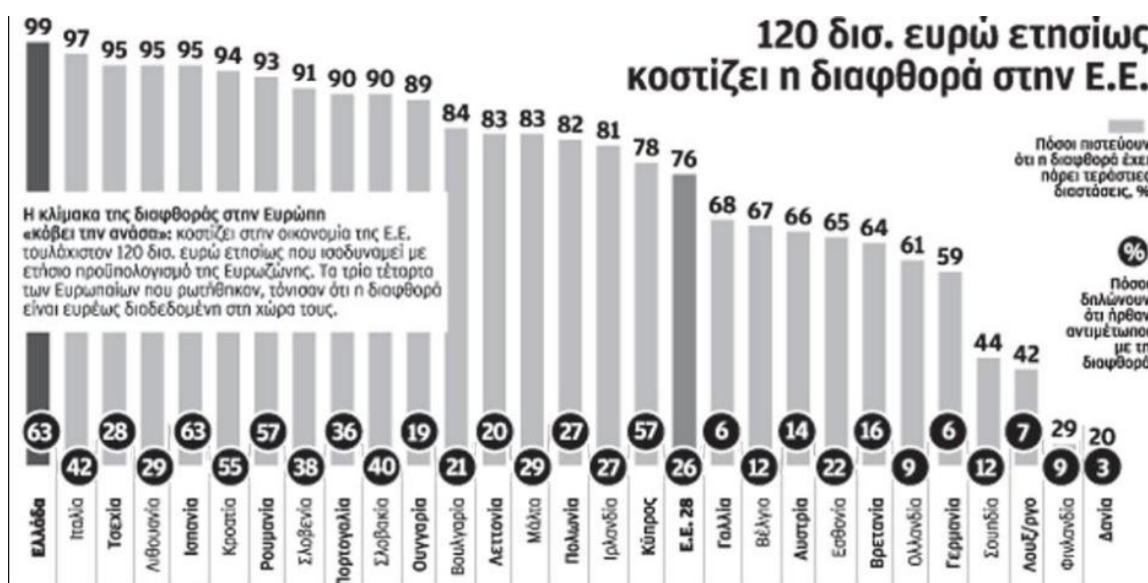
Το κόστος της διαφθοράς στις δημόσιες επενδύσεις δεν είναι μόνο οικονομικό, αλλά και θεσμικό και πολιτικό, με σοβαρές επιπτώσεις στην λειτουργία της κρατικής μηχανής αλλά και στην ικανότητα των εκλεγμένων ηγετών και κυβερνητικών θεσμών να λειτουργούν αποτελεσματικά.

Το 2014 έγιναν 600 καταγγελίες για διαφθορά στην Διεθνή Διαφάνεια-Ελλάς, που αφορούσαν, κατά κύριο λόγο, την τοπική αυτοδιοίκηση και δευτερευόντως το σύστημα υγείας και την ανασφάλιστη εργασία. Η «μικρή διαφθορά», όπως αποκαλούνται οι μικρής κλίμακας δωροδοκίες, όπως π.χ. δωροδοκία για απόκτηση πολεοδομικής άδειας, δίπλωμα οδήγησης, ρύθμιση οικονομικών βιβλίων κ.λπ. στοίχισε στην Ελλάδα 554 εκατομμύρια το 2011.

Σύμφωνα με έκθεση που δημοσιοποίησε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, στοιχεία της οποία αποτυπώνονται στο διάγραμμα 2.3 το εντυπωσιακό 99% των Ελλήνων πιστεύει ότι η διαφθορά αποτελεί διαδεδομένο πρόβλημα στη χώρα. Αυτό είναι και το υψηλότερο ποσοστό, καθώς ο μέσος όρος στην Ε.Ε. είναι πολύ χαμηλότερος και βρίσκεται στο 76%. Συγχρόνως το 63% των Ελλήνων πιστεύει ότι η διαφθορά επηρεάζει την καθημερινότητά του, ένα ποσοστό σχεδόν τριπλάσιο από τον μέσο όρο της Ε.Ε. που βρίσκεται στο 26%.

Διάγραμμα 2.3

Αντίληψη διαφθοράς των πολιτών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2014



Πηγή: Η Καθημερινή / Ευρωπαϊκή Επιτροπή

Η διαφθορά στην Ευρώπη κοστίζει στην οικονομία της Ευρωπαϊκή Ένωσης 120 δισεκατομμύρια ευρώ σε ετήσια βάση, σύμφωνα με έρευνα της Ε.Ε που έγινε το 2014.

Στην έρευνα αυτή, η Ε.Ε μελέτησε τη διαφθορά σε όλα τα 28 κράτη - μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης και επισήμανε ει 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.

Οι βασικές εστίες διαφθοράς που εντοπίζει η έρευνα είναι οι δημόσιες συμβάσεις καθώς το 76% των Ελλήνων ερωτηθέντων επιχειρηματιών πιστεύει ότι η διαφθορά είναι ευρέως διαδεδομένη σε αυτόν τον τομέα. Οι υπόλοιπες εστίες είναι α) της Υγείας, καθώς το 11% των ερωτηθέντων Ελλήνων που επισκέφθηκαν ιατρικές εγκαταστάσεις έδωσε «φακελάκι», ποσοστό δύο φορές υψηλότερο από τον μέσο όρο της Ε.Ε, β) η χρηματοδότηση των πολιτικών κομμάτων. Σε αυτόν τον τομέα 86% των ερωτηθέντων Ελλήνων, το μεγαλύτερο ποσοστό στην Ευρώπη, θεωρεί ότι δεν υπάρχει επαρκής διαφάνεια και εποπτεία γ) η αναποτελεσματική δίωξη της διαφθοράς που παρεμποδίζεται από καθυστερήσεις στην εκδίκαση τέτοιων υποθέσεων δ) η φορολογική διοίκηση καθώς μόνο το 20% των προστίμων που επιβάλλονται για φοροδιαφυγή καταλήγουν στα ταμεία του κράτους, καθώς το 40% συνήθως διαγράφεται, ενώ το 40% κατακρατείται από εφοριακούς.

Στις θετικές μεταρρυθμίσεις βρίσκεται η θέσπιση της «Διαύγειας», νόμος που προβλέπει την υποχρεωτική δημοσίευση όλων των δημόσιων οργανισμών και δημόσιων συμβάσεων στο Διαδίκτυο - πρακτική που γίνεται μόνο στη χώρα μας αλλά και η θεσμοθέτηση του Εθνικού Συστήματος Ηλεκτρονικών Δημοσίων Συμβάσεων.

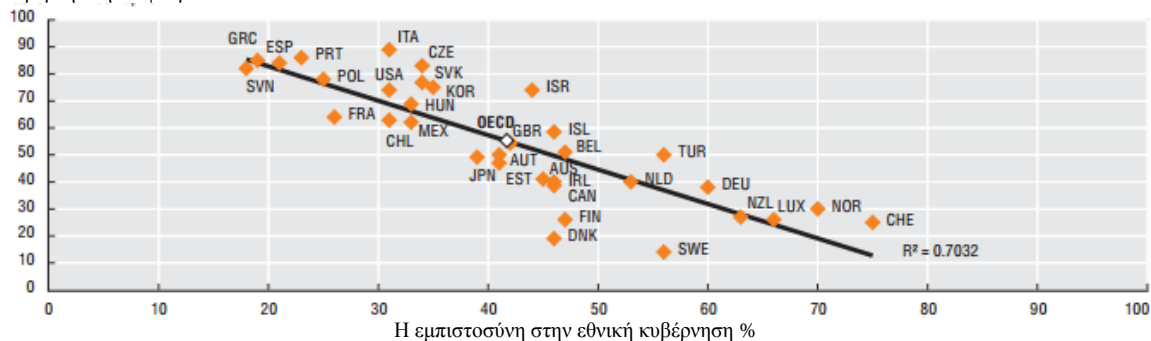
Στα διαγράμματα 2.4 και 2.5 αποτυπώνεται η ισχυρή συσχέτιση που υπάρχει, για τις χώρες του Ο.Ο.Σ.Α, μεταξύ της εμπιστοσύνης των πολιτών προς την εθνική κυβέρνηση και της αντίληψης για την διαφθορά σε αυτήν. Όσο μεγαλύτερη είναι η διαφθορά της κυβέρνησης που γίνεται αντιληπτή, τόσο χαμηλότερη είναι η εμπιστοσύνη.

Είναι προφανές, από τα παρακάτω διαγράμματα, ότι η Ελλάδα σταθερά τα τελευταία χρόνια, κατέχει την τελευταία θέση, ανάμεσα στις χώρες του Ο.Ο.Σ.Α, γεγονός που υποδεικνύει ότι υπάρχει μεγάλο περιθώριο βελτίωσης στον τομέα της διαφάνειας της κυβερνητικής πολιτικής, κυρίως με την χρήση των Τ.Π.Ε και πώς αυτό θα γίνει αντιληπτό από την κοινωνία.

Διάγραμμα 2.4

Συσχέτιση εμπιστοσύνης στην εθνική κυβέρνηση και αντίληψης της διαφθοράς της κυβέρνησης, 2014

Κυβερνητική διαφθορά

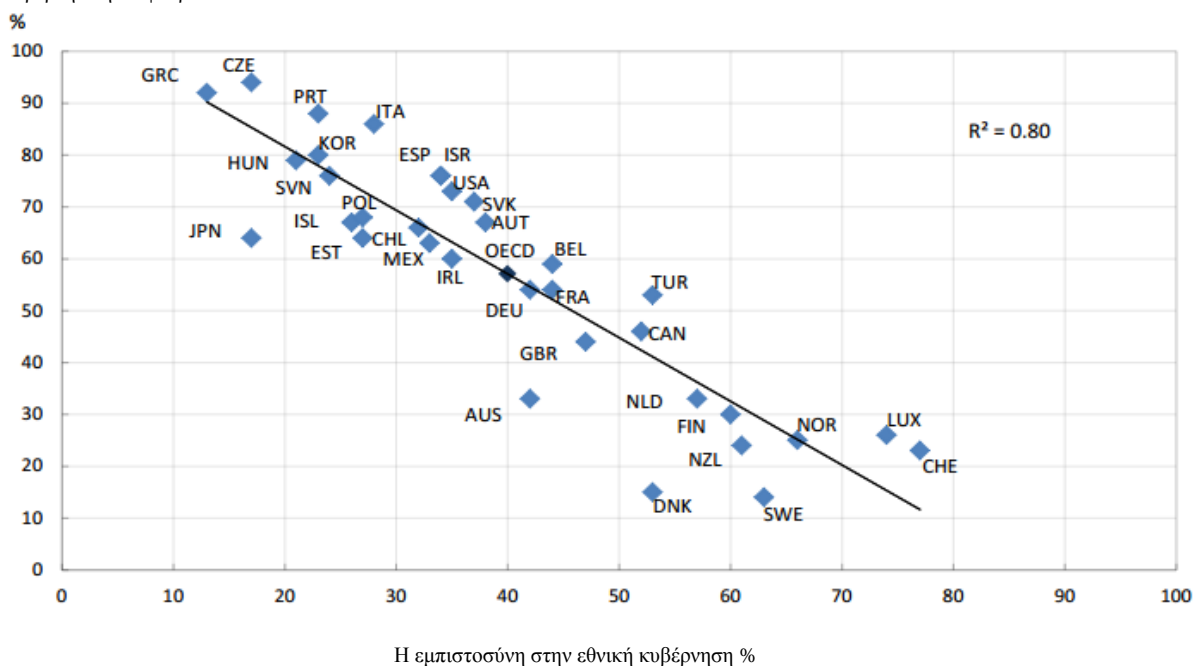


Πηγή: Curbing Corruption - Investing in Growth / OECD Integrity Forum, Paris, March 2015

Διάγραμμα 2.5

Συσχέτιση εμπιστοσύνης στην εθνική κυβέρνηση και αντίληψης της διαφθοράς της κυβέρνησης, 2012

Κυβερνητική διαφθορά



Πηγή: Government at a glance 2013

Οι παραπάνω εκτιμήσεις σχετικά με το πόσο στοιχίζει η διαφορά στην Ευρωπαϊκή Ένωση άλλαξαν προς το χειρότερο, σύμφωνα με νεότερη μελέτη της RAND Europe²³ που πραγματοποιήθηκε το 2016. Η μελέτη διαπίστωσε ότι η Ε.Ε υφίσταται απώλειες στο ακαθάριστο εγχώριο προϊόν της, που κυμαίνονται μεταξύ 179 δις και 990 δις ευρώ ετησίως²⁴.

Η μελέτη διαπίστωσε ότι η διαφθορά που σχετίζεται με τις δημόσιες προμήθειες εκτιμάται ότι θα κοστίζει περίπου 5 δις ετησίως. Η διαφθορά των δημοσίων συμβάσεων περιλαμβάνει την σκόπιμη απομάκρυνση επιχειρήσεων από τη διαδικασία υποβολής προσφορών ώστε να υπάρχει μόνο ένας βιώσιμος υποψήφιος, περιορίζοντας παράλληλα τον χρόνο που μια εταιρεία πρέπει να απαντήσει σε μια προσφορά για ένα νέο συμβόλαιο.

Η RAND Europe, προκειμένου να μειωθεί η διαφθορά στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων, προτείνει η Ε.Ε να εφαρμόσει ένα σύστημα ηλεκτρονικών προμηθειών σε επίπεδο Ένωσης, το οποίο θα μειώσει δραστικά το κόστος της διαφθοράς κατά περίπου 920 εκατ. ευρώ. Ένα άλλο μέτρο για τη μείωση της διαφθοράς θα ήταν η ίδρυση μιας Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας, αναφέρεται στη μελέτη. Ένα τέτοιο γραφείο θα διερευνούσε υποθέσεις διαφθοράς και θα μπορούσε να μειώσει το κόστος της διαφθοράς κατά 0,2 δις ευρώ ετησίως.

Μια άλλη συνέπεια εξίσου σημαντική είναι η συσχέτιση που φαίνεται να υπάρχει μεταξύ διαφθοράς και κοινωνικού αποκλεισμού, σύμφωνα με την έρευνα της Διεθνούς Διαφάνειας, τα στοιχεία της οποίας αποτυπώνονται στο διάγραμμα 2.5.

Είναι προφανές από το διάγραμμα 2.6, ότι χώρες όπως το Μεξικό και η Ελλάδα που έχουν μικρές τιμές στον δείκτη CPI (30 και 44 αντίστοιχα), δηλαδή μεγάλη διαφθορά και έχουν βαθμολογία μικρότερη από 3,5 στον δείκτη κοινωνικής ένταξης, δείχνει ότι πολλοί άνθρωποι περιθωριοποιούνται και αποκλείονται. Ωστόσο, χώρες όπως η Δανία, η οποία βρίσκεται στην κορυφή του CPI, δηλαδή μικρή διαφθορά αποδίδει επίσης καλά στον δείκτη κοινωνικής ένταξης.

²³ Η RAND Europe είναι ένα ερευνητικό ίδρυμα μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα που συμβάλλει στη βελτίωση της πολιτικής και της λήψης αποφάσεων μέσω της έρευνας και της ανάλυσης. Αποτελεί μέλος της μητρικής RAND Corporation η οποία αποτελεί έναν αμερικανικό μη κερδοσκοπικό οργανισμό για την παγκόσμια πολιτική. Η RAND στοχεύει στη διεπιστημονική και ποσοτική επίλυση προβλημάτων μέσω της μεταφοράς θεωρητικών εννοιών από την επίσημη οικονομία και τις φυσικές επιστήμες σε νέες εφαρμογές σε άλλους τομείς, δηλαδή μέσω εφαρμοσμένης έρευνας επιστήμης και επιχειρήσεων.

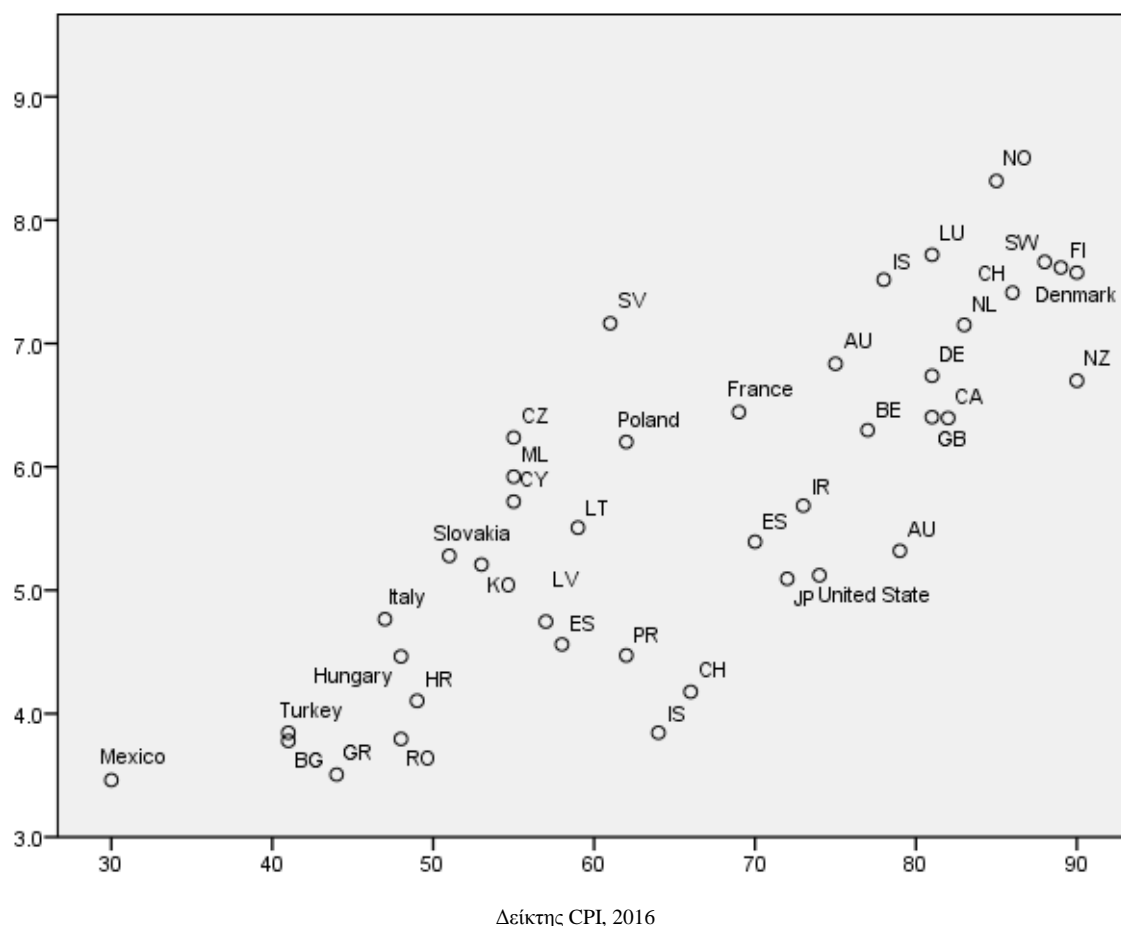
²⁴ <http://www.politico.eu/article/corruption-costs-eu-990-billion-year-rand-study-fraud-funding/>

Σύμφωνα με την έκθεση της Διεθνούς Διαφάνειας για το 2016 ακόμα και αν αυτή η αναλογική συσχέτιση οφείλεται στο επίπεδο ανάπτυξης μιας χώρας αφού οι πλουσιότερες χώρες θα μπορούσαν να "επιτρέψουν" να δαπανήσουν περισσότερα χρήματα για τις κοινωνικές υπηρεσίες και την ανακατανομή του πλούτου, ενώ παράλληλα θα μπορούσαν ν' αντιμετωπίσουν τη διαφθορά, είναι περισσότερο ασφαλές να δεχθούμε ότι η κοινωνική ένταξη είναι πολύ ισχυρότερος παράγοντας πρόβλεψης των επιπέδων διαφθοράς από το κατά κεφαλήν ΑΕΠ.

Διάγραμμα 2.6

Σχέση διαφθοράς και κοινωνικού αποκλεισμού στις χώρες του ΟΟΣΑ, 2016

Δείκτης Κοινωνικού Αποκλεισμού CGI



Πηγή: Transparency International, January 2017/ Bertelsmann Foundation

Προκύπτει λοιπόν ότι η διαφθορά και η ανισότητα είναι στενά αλληλένδετες. Τα δύο φαινόμενα αλληλεπιδρούν μ' έναν φαύλο κύκλο αφού η διαφθορά οδηγεί σε άνιση

κατανομή της εξουσίας στην κοινωνία η οποία, με τη σειρά της, μεταφράζεται σε άνιση κατανομή του πλούτου και των ευκαιριών.

2.3 Φορείς και οργανισμοί ενίσχυσης της διαφάνειας και αντιμετώπισης της διαφθοράς

Η έλλειψη διαφάνειας και η διαφθορά που προέρχεται από αυτήν, δεν είναι ζήτημα μιας μόνο χώρας, αλλά διεθνές φαινόμενο, που επηρεάζει όλες τις κοινωνίες και τις οικονομίες. Η διαφθορά διαβρώνει την εμπιστοσύνη στη δημοκρατία και αποστραγγίζει τους πόρους από τη νόμιμη οικονομία, ως εκ τούτου για να είναι αποτελεσματική η πρόληψη και η καταστολή της χρειάζεται διεθνής συνεργασία.

Στην προσπάθεια αυτή εκτός από την υιοθέτηση καλών πρακτικών απαιτούνται ισχυροί θεσμοί και στήριξη τους, τόσο από τον δημόσιο τομέα, όσο και από τον ιδιωτικό αλλά και η συμμετοχή ατόμων, ομάδων της κοινωνίας των πολιτών και μη κυβερνητικών οργανώσεων.

Οι φορείς που ασχολούνται σήμερα με την αντιμετώπιση της διαφθοράς λειτουργούν σε: i) Παγκόσμιο επίπεδο (διεθνείς οργανισμοί), ii) Ευρωπαϊκό επίπεδο (όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης), iii) Εθνικό επίπεδο

Όλοι οι διεθνείς και ευρωπαϊκοί οργανισμοί - στο πεδίο δραστηριοτήτων του ο καθένας - έχουν δημιουργήσει συγκεκριμένους κανόνες καταπολέμησης της διαφθοράς. Έχουν συστήσει σώματα για την εφαρμογή των κανόνων αυτών στις χώρες που είναι μέλη τους, καθώς και μηχανισμούς καθοδήγησης και παρακολούθησης της προόδου ανά χώρα με την επιβολή ποινών σε περίπτωση παραβίασης ή μη εφαρμογής των κανόνων αυτών.

Τα μέτρα που προτείνονται στις χώρες-μέλη αποβλέπουν στη δημιουργία όσο γίνεται ενιαίου για όλες τις χώρες και ισχυρού θεσμικού πλαισίου, καθώς και των απαιτούμενων προληπτικών και κατασταλτικών μηχανισμών.

2.3.1 Διεθνείς φορείς και οργανισμοί

Στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων τους οι φορείς αυτοί, διαμορφώνουν τις στρατηγικές για την ενίσχυση της διαφάνειας και την καταπολέμηση της διαφθοράς σε παγκόσμιο και ευρωπαϊκό επίπεδο και ελέγχουν την τήρησή τους.

Καταστρώνουν κοινά σχέδια δράσεων των χωρών-μελών τους, καθορίζουν τις προτεραιότητες, παρακολουθούν την πορεία τους και κάνουν συστάσεις για την τήρηση των συμφωνηθέντων.

Επιβλέπουν διαρκώς και παρακολουθούν συστηματικά την πρόοδο της χώρας μας σε θέματα διαφθοράς, σύμφωνα με τα διεθνή πρότυπα και τις διεθνείς συμφωνίες, στις οποίες συμμετέχει η Ελλάδα. Υποβάλλουν προς την εκάστοτε κυβέρνηση υπομνήματα με τα μέτρα, που πρέπει να ληφθούν για την αντιμετώπιση και την εξάλειψη των φαινομένων διαφθοράς.

Πραγματοποιούν επιτόπιους ελέγχους στη χώρα και έρχονται σε επαφή με τους πρωτογενείς, δευτερογενείς, κρατικούς και κοινωνικούς φορείς (πολιτικά κόμματα κλπ.), ώστε να είναι σε θέση να έχουν μία κατά το δυνατόν αξιόπιστη εικόνα συνολικά για τη διαφθορά στην Ελλάδα. Στη συνέχεια τη συγκρίνουν με τα διεθνή πρότυπα που έχουν καθιερωθεί και συμφωνηθεί μεταξύ όλων των χωρών, που συμμετέχουν στους αντίστοιχους διεθνείς οργανισμούς.

Οι διεθνείς αυτοί οργανισμοί εκδίδουν, πορίσματα ή περιοδικές εκθέσεις, όπου αποτυπώνονται τα συμφωνηθέντα μέτρα για κάθε χώρα, την μέχρι εκείνη τη στιγμή πρόοδος, τί δεν έχει εκπληρωθεί από όσα θα έπρεπε να έχουν γίνει βάσει του συμφωνημένου χρονοδιαγράμματος και πού χρειάζεται να δοθεί έμφαση και προτεραιότητα μέχρι τον επόμενο έλεγχο που θα γίνει.

Αναφέρονται συνοπτικά παρακάτω:

- **Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών (ΟΗΕ)**

Ο σημερινός, όγδοος Γενικός Γραμματέας των Ηνωμένων Εθνών, ο Μπαν Γκι-Μουν από τη Δημοκρατία της Κορέας, αποδίδει πρωτεύουσα σημασία σε θέματα αρχών και αξιών, δεοντολογίας και διαφάνειας, όπως είπε κατά την ανάληψη του αξιώματός του: «Θα κάνω τη διαφάνεια και τη λογοδοσία ακρογωνιαίους λίθους της θητείας μου».

Ο Ο.Η.Ε έχει καθιερώσει την 9^η Δεκεμβρίου ως «Παγκόσμια Ημέρα κατά της Διαφθοράς». Η Σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών κατά της Διαφθοράς αποτελεί το ισχυρότερο παγκόσμιο νομικό εργαλείο για την ενίσχυση της ηθικής ακεραιότητας και την καταπολέμηση της διαφθοράς. Επίσης, με τη δημιουργία ενός επιπλέον μηχανισμού τα κράτη πλέον κρίνονται από αυτό που κάνουν για την καταπολέμηση της διαφθοράς και όχι μόνο από τις υποσχέσεις που δίνουν.

Σύμφωνα με τον Ο.Η.Ε και ο ιδιωτικός τομέας δεν πρέπει να υπολείπεται των κυβερνήσεων. Οι επιχειρήσεις πρέπει επίσης να καταπολεμούν τη διαφθορά στο εσωτερικό τους και να αφήνουν τη μέθοδο της δωροδοκίας έξω από τις διαδικασίες διαγωνισμών και προμηθειών.

Ο Ο.Η.Ε καλεί τον ιδιωτικό τομέα να υιοθετήσει μέτρα κατά της διαφθοράς, όπως αυτά προβλέπονται από τη Σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών. Οι επιχειρήσεις πρέπει να δεσμευτούν ότι δεν θα εξαπατούν και ότι θα επιτρέψουν τον έλεγχο τους από ομοειδείς εταιρίες, ώστε να διασφαλιστεί ότι για όλους ισχύουν οι ίδιοι κανόνες.

Η Ελλάδα, έχει μεταφέρει στην εσωτερική έννομη τάξη της τις σχετικές ρυθμίσεις της Σύμβασης του Ο.Η.Ε κατά της Διαφθοράς με την κύρωσής της με το Ν. 3666/2008.

• **Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ)**

Μέσω του Ο.Ο.Σ.Α οι κυβερνήσεις συγκρίνουν εμπειρίες από την εφαρμογή πολιτικών, αναζητούν απαντήσεις σε συνήθη προβλήματα, διακρίνουν τις καλές πρακτικές και συντονίζουν τις τοπικές και διεθνείς πολιτικές με μακροπρόθεσμο χρονικό ορίζοντα.

Ο Ο.Ο.Σ.Α έχει αναλάβει σημαντικό ρόλο στον συντονισμό της διεθνούς δράσης κατά της δωροδοκίας και της διαφθοράς, δημιουργώντας τη Συνθήκη αντι-διαφθοράς του Ο.Ο.Σ.Α. Η Συνθήκη αντι-διαφθοράς του Ο.Ο.Σ.Α (επίσημη ονομασία «Συνθήκη Ο.Ο.Σ.Α για την καταπολέμηση της δωροδοκίας των ξένων δημόσιων λειτουργών κατά τις διεθνείς επιχειρηματικές συναλλαγές») υπογράφηκε το 1997 και άρχισε να ισχύει από το 1999. Μέσω αυτής επιχειρείται η μείωση της διαφθοράς, που προκαλείται από επιχειρηματίες σε αναπτυσσόμενες χώρες με τη λήψη αποτρεπτικών μέτρων ενάντια στη δωροδοκία κατά τις διεθνείς επιχειρηματικές συναλλαγές, που λαμβάνουν χώρα από εταιρίες με έδρα στα κράτη μέλη του Ο.Ο.Σ.Α. Σκοπός είναι η εγκαθίδρυση πραγματικής ισονομίας στο σημερινό επιχειρηματικό περιβάλλον.

Ο Ο.Ο.Σ.Α δεν έχει αρμοδιότητα να επιβάλλει τη Συνθήκη, αλλά να εποπτεύει την ενσωμάτωσή της στις χώρες μέλη. Για τη νομοθετική ενσωμάτωση και την εφαρμογή των μέτρων υπεύθυνες είναι οι κυβερνήσεις. Ο Ο.Ο.Σ.Α ασκεί την εποπτεία του με δύο φάσεις ελέγχου: Σε πρώτη φάση προβαίνει σε επισκόπηση της νομοθεσίας, στην οποία ενσωματώνεται η Συνθήκη, ώστε να αξιολογηθεί η επάρκεια των νόμων. Στη δεύτερη φάση εξακριβώνει την αποτελεσματικότητα της εφαρμογής της νομοθεσίας.

Η Ελλάδα έχει υπογράψει με τον ΟΟΣΑ τη Συνθήκη για την καταπολέμηση της διαφθοράς, δεσμευόμενη ότι θα ακολουθήσει τους κανόνες που περιέχονται σε αυτήν, καθώς και ότι θα υποστεί τους συνακόλουθους ελέγχους και ότι θα συμμορφώνεται κάθε φορά με τις συστάσεις, που θα της γίνονται από την αρμόδια επιτροπή του ΟΟΣΑ.

- **Διεθνές Νομισματικό Ταμείο (ΔΝΤ)**

Κύριος σκοπός του ΔΝΤ είναι να διασφαλίσει τη σταθερότητα του διεθνούς νομισματικού συστήματος, δηλαδή του συστήματος των τιμών συναλλάγματος και διεθνών πληρωμών, που επιτρέπει στις χώρες (και στους πολίτες τους) να συναλλάσσονται μεταξύ τους. Για να επιτύχει την αποστολή του, έχει ανατεθεί στο ΔΝΤ η επίβλεψη του διεθνούς νομισματικού συστήματος και ο έλεγχος των οικονομικών πολιτικών και πρακτικών των 187 χωρών-μελών του. Οι δραστηριότητές του λαμβάνουν χώρα εκ παραλλήλου σε παγκόσμιο αλλά και σε επίπεδο των χωρών, όπου και το ΔΝΤ εντοπίζει πιθανούς κινδύνους για τη σταθερότητα, αλλά και συμβουλεύει, όταν χρειάζεται, τις χώρες για τις απαιτούμενες διορθώσεις στις πολιτικές τους.

- **Ευρωπαϊκή Ένωση (Ε.Ε)**

Η Ε.Ε ακολουθεί σφαιρική πολιτική κατά της διαφθοράς, αφενός ωθώντας τα θεσμικά όργανά της να λάβουν συγκεκριμένα μέτρα (συστήνοντας και συγκεκριμένα σώματα κατά της διαφθοράς σε Ευρωπαϊκό επίπεδο) και να τα προωθήσουν στις χώρες-μέλη της και αφετέρου συμμετέχοντας η ίδια ή τα αρμόδια όργανά της σε συνεργασίες με άλλους διεθνείς οργανισμούς και φορείς, που έχουν ως στόχο την καταπολέμηση της διαφθοράς σε παγκόσμιο επίπεδο. Αξιοσημείωτες είναι επίσης οι προσπάθειες για συντονισμό των ενεργειών της Ε.Ε με τις Η.Π.Α και όλους τους διεθνείς οργανισμούς για την καταπολέμηση της διαφθοράς.

- **Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα (Ε.Κ.Τ)**

Στην πολιτική της για διαφάνεια, η Ε.Κ.Τ, με την απόφαση της 3ης Ιουλίου 2007 για τη θέσπιση κανόνων περί ανάθεσης συμβάσεων, αποκλείει τη συμμετοχή εκείνων, κατά των οποίων έχει εκδοθεί απόφαση με ισχύ δεδικασμένου για απάτη, διαφθορά, νομιμοποίηση εσόδων από παράνομες δραστηριότητες, συμμετοχή σε εγκληματική οργάνωση ή οποιαδήποτε άλλη παράνομη δραστηριότητα, που θίγει τα οικονομικά συμφέροντα των χωρών, της Ε.Κ.Τ ή των εθνικών Κεντρικών Τραπεζών.

- **Ομάδα χωρών κατά της Διαφθοράς (GRECO)**

Η Ομάδα Κρατών κατά της Διαφθοράς (**GR**oupe d' **Etats** contre la **CO**ruption), είναι ένα εποπτικό όργανο του Συμβουλίου της Ευρώπης (ΣτΕ) για την υλοποίηση από τις χώρες - μέλη των υποχρεώσεων που αναλαμβάνουν στα πλαίσια διεθνών συμβάσεων και άλλων δεσμεύσεων για την καταπολέμηση της διαφθοράς.

Αποστολή της είναι να ελέγξει τη συμμόρφωση των χωρών - μελών με τα πρότυπα της κατά της διαφθοράς με βάση έναν αριθμό νομικών εργαλείων, που έχει αναπτύξει για την ποινικοποίηση της διαφθοράς στον δημόσιο και ιδιωτικό τομέα, την ευθύνη και την αποζημίωση για ζημιά που προκλήθηκε από διαφθορά, για τη συμμόρφωση των δημόσιων λειτουργών και για τη χρηματοδότηση των πολιτικών κομμάτων. Η προσέγγιση του ΣτΕ στη μάχη εναντίον της διαφθοράς είναι πολυδιάστατη και αποτελείται από 3 αλληλοσυνδεόμενα στοιχεία:

- τον ορισμό ευρωπαϊκών προτύπων και κανόνων,
- τον έλεγχο συμμόρφωσης με τα πρότυπα,
- τη συνδρομή στα κράτη μέλη μέσα από προγράμματα τεχνικής συνεργασίας.

Η GRECO αξιολογεί την πρόοδο μέσω συλλογής πληροφοριών από ερωτηματολόγια, μέσω επιτόπιων επισκέψεων επιτροπών αξιολόγησης, που επιτρέπουν τη συλλογή περισσότερων πληροφοριών, μέσω υψηλού επιπέδου συζητήσεων με εγχώριους αρμόδιους παράγοντες και μέσω συγγραφής εκθέσεων αξιολόγησης. Οι εκθέσεις αυτές περιέχουν συστάσεις προς τις αξιολογούμενες χώρες, ώστε να βελτιώσουν το επίπεδο συμμόρφωσής τους με τα υπό αξιολόγηση ζητήματα. Τα μέτρα που λαμβάνονται για την τήρηση των συστάσεων εξετάζονται στη συνέχεια από την GRECO μέσω μίας ξεχωριστής διαδικασίας ελέγχου συμμόρφωσης. Η αξιολόγηση γίνεται σε θεματικούς κύκλους μεταξύ των οποίων συγκαταλέγονται «Δημόσια Διοίκηση και διαφθορά

(συστήματα ελέγχου, συγκρούσεις συμφερόντων)» και «Αποτελεσματικότητα και διαφάνεια απέναντι στη διαφθορά».

- **Ομάδα Χρηματοπιστωτικής Δράσης (FATF)**

Η Ομάδα Χρηματοπιστωτικής Δράσης (FATF) ιδρύθηκε από τη Σύνοδο των G-7 (των πλουσιότερων χωρών του κόσμου) και τον Πρόεδρο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής ως αποτέλεσμα της αναγνώρισης των κινδύνων, που διατρέχουν οι τράπεζες και το χρηματοπιστωτικό σύστημα διεθνώς από το ξέπλυμα χρήματος. Αργότερα προστέθηκαν και οι οικονομικές επιπτώσεις από τις τρομοκρατικές δραστηριότητες. Αποτελείται από 34 χώρες-μέλη (όλες οι χώρες που συμμετέχουν στην G-7, όλες οι χώρες-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης καθώς και άλλες χώρες).

Κατά την ίδρυσή της, της δόθηκε η αρμοδιότητα να εξετάσει τις τεχνικές και τις τάσεις του ξεπλύματος χρήματος, να αναθεωρήσει ενέργειες και μέτρα, που είχαν ήδη ληφθεί σε εθνικό ή διεθνές επίπεδο, και να καθορίσει συγκεκριμένα επιπλέον μέτρα που πρέπει να ληφθούν, για να αντιμετωπιστεί το ξέπλυμα χρήματος, και να αναπτύξει τεχνικές και μέτρα εναντίον της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας. Για να το κάνει αυτό, προσπαθεί να εμποδίσει και να καταπολεμήσει τη χρήση του χρηματοπιστωτικού συστήματος από οικονομικούς εγκληματίες και τρομοκράτες. Σχεδιάζει τις πολιτικές που πρέπει να ακολουθηθούν και εργάζεται για να παράγει την απαραίτητη πολιτική βούληση, ώστε να δημιουργηθεί και να εφαρμοστεί αποτελεσματικά η κατάλληλη νομοθεσία σε τοπικό επίπεδο. Κατέληξε στη σύνταξη ενός συστήματος 40+9 συστάσεων απαιτούμενων δράσεων για την καταπολέμηση του ξεπλύματος χρήματος και της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας.

Η FATF ελέγχει και αναθεωρεί περιοδικά την πρόοδο των μελών της ως προς τη λήψη των αναγκαίων μέτρων, εκδίδοντας αντίστοιχες εκθέσεις προόδου, με συγκεκριμένες οδηγίες για την πλήρη τήρηση και ενσωμάτωση στο δίκαιό τους των 40+9 συστάσεων για κάθε χώρα-μέλος της.

- **Παγκόσμια Τράπεζα (WB)**

Η Παγκόσμια Τράπεζα, πρωτοστατεί στον αγώνα κατά της διαφθοράς, δίνοντας έμφαση στις διαστάσεις της διαφθοράς που πλήττει κυρίως την οικονομία και τη χρηστή διακυβέρνηση των χωρών. Για τους σκοπούς αυτούς, έχει εκπονήσει στρατηγικές και σχέδια δράσεις παράλληλα με δείκτες αξιολόγησης της προόδου αυτών, ώστε να είναι σε

θέση να παρακολουθεί και να επιφέρει τις αναγκαίες διορθωτικές κινήσεις στα σχέδιά της και κατόπιν να προτείνει την εφαρμογή τους στα κράτη που επιβλέπει.

- **Διεθνής Ακαδημία Καταπολέμησης της Διαφθοράς (IACA)**

Η Διεθνής Ακαδημία κατά της Διαφθοράς, αποτελεί μία κοινή πρωτοβουλία, κυρίως του Γραφείου του Ο.Η.Ε για τα ναρκωτικά και το έγκλημα, της Αυστριακής κυβέρνησης και της Ευρωπαϊκής υπηρεσίας καταπολέμησης της απάτης. Σκοπός της είναι η σε βάθος μελέτη της διαφθοράς και των πρακτικών αντιμετώπισής της και λειτουργεί ως ανεξάρτητο κέντρο έρευνας και εξειδίκευσης για εκπαίδευση, επιμόρφωση, παροχή τεχνογνωσίας και ανάπτυξη συνεργασιών στον τομέα της καταπολέμησης της διαφθοράς.

2.3.2 Εγχώριοι φορείς, οργανισμοί και υπηρεσίες

Οι φορείς που λειτουργούν στην Ελλάδα, λαμβάνουν τα στοιχεία τους ακατέργαστα (απευθείας από την κοινωνία ή τους κρατικούς φορείς), διενεργούν ελέγχους, διαπιστώνουν οι ίδιοι την ύπαρξη ή μη διαφθοράς και προβαίνουν στις περαιτέρω προβλεπόμενες εκ του ρόλου τους ενέργειες και στην καταγραφή σε εκθέσεις των πεπραγμένων τους. Επίσης ασχολούνται με τη συγκέντρωση δεδομένων από τους ξένους φορείς και οργανισμούς και από δημοσκοπήσεις ή άλλες πηγές και προβαίνουν σε εξαγωγή συμπερασμάτων με τη μορφή δημοσιευμάτων ή εκθέσεων.

Σε θεσμικό επίπεδο πολιτείας, υπάρχουν οι φορείς που έχουν την αποστολή και την αντίστοιχη θεσμική ευθύνη τόσο για την προσαρμογή του νομοθετικού πλαισίου, ώστε να ενσωματωθούν στην ελληνική νομοθεσία οι συστάσεις των ξένων φορέων και οι συμβάσεις που υπογράφονται με αυτούς ή με άλλες χώρες όσο και για την εφαρμογή στην πράξη των συστάσεων των ξένων φορέων και των σχετικών νόμων, την άμεση διαπίστωση και καταστολή της διαφθοράς και της αδιαφάνειας.

Οι εγχώριοι φορείς και υπηρεσίες που αντιμετωπίζουν μορφές διαφθοράς όπως τη δωροδοκία, τον εκβιασμό, την προτίμηση πελατών, την υπεξαίρεση χρημάτων, την πλαστογραφία, τη δωροληψία και την κατάχρηση αναφέρονται ονομαστικά παρακάτω:

- Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής
- Γενική Γραμματεία Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων (ΓΓΔΑΔ)
- Ελεγκτικό Συνέδριο

- Μονάδα καταπολέμησης της Νομιμοποίησης Εσόδων από Εγκληματικές Δραστηριότητες και της Χρηματοδότησης της Τρομοκρατίας και Ελέγχου των Δηλώσεων της Περιουσιακής Κατάστασης.
- Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων και Κεντρικού Ηλεκτρονικού Μητρώου Δημοσίων Συμβάσεων.
- Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης
- Σώμα Δίωξης Οικονομικού Εγκλήματος (ΣΔΟΕ)
- Συνήγορος του πολίτη (ΣΤΠ)
- Διεθνής Διαφάνεια Ελλάς²⁵

Εκτός από τα παραπάνω υφίστανται ακόμη και άλλα σώματα και υπηρεσίες επιθεώρησης και ελέγχου στον ευρύτερο δημόσιο τομέα, όπως η Υπηρεσία Ελέγχου Δαπανών Φορέων Κοινωνικής Ασφάλισης (ΥΠΕΔΥΦΚΑ), η Επιτροπή Δημοσιονομικού Ελέγχου (ΕΔΕΛ), το Σώμα Ελέγχου Σωφρονιστικών Καταστημάτων (ΣΕΦΚ), το Σώμα Επιθεώρησης Καταστημάτων Κράτησης (ΣΕΚΚ), η Ειδική Υπηρεσία Επιθεωρητών Περιβάλλοντος (ΕΥΕΠ), το Σώμα Επιθεωρητών Εργασίας (ΣΕΠΕ), η Οικονομική Αστυνομία, η Υπηρεσία Οικονομικών Ερευνών, η Υπηρεσία Δίωξης Ηλεκτρονικού Εγκλήματος, η Γενική Γραμματεία Φορολογικών και Τελωνειακών Θεμάτων και ο Γενικός Γραμματέας Δημοσίων Εσόδων.

Το ελληνικό νομικό πλαίσιο κατά της διαφθοράς θεωρείται επαρκές, κυρίως διότι η χώρα υφίσταται αξιολογήσεις από τον Ο.Ο.Σ.Α., τη GRECO και τον Ο.Η.Ε. και, στα πλαίσια αυτά, δέχεται συστάσεις για την ορθή εφαρμογή των οικείων Διεθνών Συμβάσεων, τις οποίες ικανοποιεί μεν, αλλά όχι πάντοτε εγκαίρως.

Έχουν θεσμοθετηθεί δύο εισαγγελείς ειδικών καθηκόντων, ο εισαγγελέας οικονομικού εγκλήματος το 2011 και ο εισαγγελέας εγκλημάτων διαφθοράς το 2013, ενώ από το 2011 ισχύει μια ταχύτερη, ειδική διαδικασία για την εκδίκαση πράξεων διαφθοράς πολιτικών και κρατικών αξιωματούχων.

Ένα στρατηγικό σχέδιο δράσης, βασισμένο σε έναν «οδικό χάρτη» που συνέταξε η Ομάδα Δράσης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την Ελλάδα (Task Force for Greece, ήδη

²⁵ Η Διεθνής Διαφάνεια-Ελλάς (ΔΔ-Ε), είναι το ελληνικό τμήμα της παγκόσμιας μη κυβερνητικής οργάνωσης με τίτλο «Διεθνής Διαφάνεια». Είναι μη κυβερνητική οργάνωση με τη μορφή σωματείου, που στοχεύει στην ευαισθητοποίηση των πολιτών για τους κινδύνους της διαφθοράς στην Ελλάδα.

SRSS), τον Οκτώβριο του 2012, καταρτίστηκε και παρουσιάστηκε από τη Γενική Γραμματεία Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων τον Ιανουάριο του 2013.

Τον Ιούλιο του 2015 συστάθηκε Επιτροπή για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς που αναφέρεται στον Πρωθυπουργό και απαρτίζεται από πολιτικά κυρίως πρόσωπα, μεταξύ άλλων και από τον αναπληρωτή Υπουργό Δικαιοσύνης και τον Γενικό Γραμματέα Καταπολέμησης της Διαφθοράς.

2.4 Αξιοποίηση των ΤΠΕ για την ενίσχυση της διαφάνειας

Η επίδραση που έχει η εφαρμογή δράσεων ηλεκτρονικής διακυβέρνησης στη διαφάνεια είναι τόσο ξεκάθαρη που επιβεβαιώνεται και από τις στατιστικές μελέτες αφού 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.

Η διαφάνεια μέσω της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, προωθείται με διάφορους τρόπους όπως:

- Η απλούστευση μιας διαδικασίας την κάνει περισσότερο προσιτή μην αφήνοντας περιθώρια για παρερμηνεία.
- Η απλή και ξεκάθαρη πληροφόρηση δίνει δύναμη στον ενδιαφερόμενο, σε αντίθεση με την «ωμή» πληροφορία που προβληματίζει, κουράζει και δημιουργεί εστίες προστριβών με τις δημόσιες υπηρεσίες.
- Οι ομοιογενείς διαδικασίες ενισχύουν το κοινό αίσθημα περί ισότητας χωρίς να επιτρέπουν «παράθυρα» για διαφοροποίηση.
- Η μείωση των μη απαραίτητων δικαιολογητικών και η αναζήτηση των υπόλοιπων μέσω εσωτερικής επικοινωνίας και διαλειτουργικότητας των φορέων χωρίς παρέμβαση του ενδιαφερόμενου, προσφέρουν από τη μία εξυπηρέτηση του πελάτη με τη λιγότερη

δυνατή παρέμβασή του και από την άλλη αίσθημα εμπιστοσύνης από όλες τις συναλλασσόμενες πλευρές.

- Η ίδια η πρόσβαση σε κάθε πληροφορία που παράγεται από δημόσιο φορέα αποτελεί εργαλείο για την προώθηση της πραγματικής δημοκρατίας και μέσω της συμμετοχικότητας και της διαβούλευσης αλλά και μέσω του καλύτερου ελέγχου.
- Η διαλειτουργικότητα μεταξύ φορέων αποτελεί από τα βασικότερα σημεία μείωσης διοικητικών βαρών, τα οποία από τη μια επιβαρύνουν πολίτες και επιχειρήσεις με σημαντικό κόστος και από την άλλη δεσμεύουν πολύτιμο στελεχιακό δυναμικό σε γρανάζια γραφειοκρατίας, αντί να τους επιτρέπουν να παρακολουθούν και να φροντίζουν την εξέλιξη των παρεχόμενων υπηρεσιών με απτά αποτελέσματα.

Στην ενότητα αυτή θα παρουσιαστούν κάποιες περιπτώσεις ηλεκτρονικής διακυβέρνησης στον ελληνικό δημόσιο τομέα. Η μελέτη των περιπτώσεων αυτών είναι χρήσιμη για την εξαγωγή συμπερασμάτων για τα πρακτικά οφέλη της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης και της εφαρμογής συστημάτων ΤΠΕ στην δημόσια διοίκηση και ειδικότερα στην συμβολή τους στην ενίσχυση της διαφάνειας και στην καταπολέμηση της γραφειοκρατίας.

2.4.1 Η εφαρμογή της Ανοικτής Διακυβέρνησης (opengov.gr)

Το σχέδιο για την Ανοικτή Διακυβέρνηση, που αποσκοπεί στην εμπέδωση της διαφάνειας, συμπεριλαμβάνεται στις αρμοδιότητες του αναπληρωτή Υπουργού Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης (ΦΕΚ Β' 2144/6.10.2015), αλλά και σε αυτές της νεοσυσταθείσας Γενικής Γραμματείας Ψηφιακής Πολιτικής, που υπάγεται στον Πρωθυπουργό.

Η εφαρμογή της Ανοικτής Διακυβέρνησης (opengov.gr) 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. Η πληροφόρηση για τις κυβερνητικές δραστηριότητες και αποφάσεις πρέπει να είναι ανοικτή, κατανοητή, έγκυρη και διαθέσιμη δωρεάν

2. Η συμμετοχή. Η κινητοποίηση των πολιτών για εμπλοκή στη δημόσια συζήτηση, παροχή εισροών και συνεισφορά αυτών, που θα οδηγήσουν σε μία πιο καινοτόμο και αποτελεσματική διακυβέρνηση.

3. Η ακεραιότητα και η υπευθυνότητα. Η ύπαρξη κανόνων ρυθμίσεων και μηχανισμών, οι οποίοι εγκαλούν την Κυβέρνηση να δικαιολογήσει τις πράξεις της, να ανταποκρίνεται στις κριτικές ή τις απαιτήσεις των πράξεων αυτών και να αποδέχεται την ευθύνη για την αποτυχία να λειτουργήσει σύμφωνα με τους νόμους ή τις δεσμεύσεις.

4. Η τεχνολογία και η καινοτομία. Οι κυβερνήσεις υιοθετούν τη σημασία της παροχής ανοικτής πρόσβασης στην τεχνολογία, τον καθοδηγητικό ρόλο των νέων τεχνολογιών στην καινοτομία και τη σημασία της χρήσης της τεχνολογίας για την αύξηση της ικανότητας των πολιτών.

Οι πέντε «Μεγάλες Προκλήσεις» της ανοικτής διακυβέρνησης είναι:

1. Βελτίωση των Δημοσίων Υπηρεσιών. Μέτρα που διέπουν το πλήρες φάσμα των υπηρεσιών προς τους πολίτες και περιλαμβάνουν τις υπηρεσίες υγείας, παιδείας, υδροδότησης, ηλεκτροδότησης και τηλεπικοινωνιών, ποινικής δικαιοσύνης καθώς και οποιασδήποτε συναφούς υπηρεσίας μέσω της παροχής βελτιωμένης δημόσιας υπηρεσίας ή καινοτομίας του ιδιωτικού τομέα.

2. Αύξηση της Δημόσιας Αξιοπιστίας. Σχετίζεται με ρυθμίσεις σχετικές με τη διαφθορά, τη δημόσια ηθική, την πρόσβαση στην πληροφορία, τη μεταρρύθμιση στη χρηματοδότηση (προεκλογικών) εκστρατειών και την ελευθερία των ΜΜΕ και της Κοινωνίας των Πολιτών.

3. Αποτελεσματικότερη Διαχείριση των Δημοσίων Πόρων. Μέτρα που σχετίζονται με τους προϋπολογισμούς, τις δημόσιες προμήθειες, τους φυσικούς πόρους και την ξένη βοήθεια.

4. Δημιουργία Ασφαλέστερων Κοινωνιών. Περιλαμβάνει μέτρα που σχετίζονται με τη δημόσια ασφάλεια, τον τομέα της ασφάλειας, τη διαχείριση κρίσεων και καταστροφών και τις περιβαλλοντικές απειλές.

5. Αυξημένη Εταιρική Ευθύνη. Περιλαμβάνει μέτρα που ρυθμίζουν την εταιρική ευθύνη σε τομείς όπως το περιβάλλον, η πάταξη της διαφθοράς, η προστασία των καταναλωτών και η συμμετοχή των κοινοτήτων.

2.4.2 Το πρόγραμμα «Δι@ύγεια»

Με το Ν. 3861/2010 (ΦΕΚ 112Α΄/13-07-2010) «Ενίσχυση της διαφάνειας με την υποχρεωτική ανάρτηση νόμων και πράξεων των κυβερνητικών, διοικητικών και αυτοδιοικητικών οργάνων στο Διαδίκτυο "Πρόγραμμα Διαύγεια" και άλλες διατάξεις», θεσπίστηκε η υποχρέωση ανάρτησης στο Διαδίκτυο των αποφάσεων και λοιπών πράξεων των κυβερνητικών, διοικητικών και αυτοδιοικητικών οργάνων.

Το Πρόγραμμα Διαύγεια έχει στόχο την επίτευξη της μέγιστης δυνατής δημοσιότητας της κυβερνητικής πολιτικής και της διοικητικής δραστηριότητας, τη εξασφάλιση της διαφάνειας και την εμπέδωση της υπευθυνότητας και της λογοδοσίας από την πλευρά των φορέων άσκησης της δημόσιας διοίκησης. Επιχειρείται η επίτευξη της μέγιστης δυνατής δημοσιότητας της εν ευρεία έννοια κρατικής δράσης και η διευκόλυνση της πρόσβασης των πολιτών στη δημόσια πληροφορία. Τέλος ενισχύει την προβλεψιμότητα της διοικητικής δράσης, θωρακίζει τη διαφάνεια στο δημόσιο βίο και, με βάση το τρίπτυχο υπευθυνότητα – ευθύνη – λογοδοσία των διοικητικών οργάνων, προωθεί τη συμμετοχική δημοκρατία και διασφαλίζει τη συναίνεση των πολιτών.

Το πρόγραμμα Διαύγεια εισήγαγε για πρώτη φορά στον ελληνικό δημόσιο τομέα την υποχρέωση ανάρτησης των αποφάσεων των κυβερνητικών οργάνων και της διοίκησης στο Διαδίκτυο. Με τον τρόπο αυτό ο κάθε πολίτης αποκτά πρόσβαση στο σύνολο των νόμων και αποφάσεων που εκδίδουν τα κυβερνητικά όργανα, οι φορείς του στενού και του ευρύτερου δημόσιου τομέα αλλά και οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ο.Τ.Α) Α΄ και Β΄ βαθμού.

Σύμφωνα με το πρόγραμμα Διαύγεια καμία απόφαση δεν εκτελείται ένα δεν αναρτηθεί πρώτα στον δικτυακό τόπο et.diangeia.gov.gr, ενώ μετά την ολοκλήρωση της ανάρτησης σε κάθε απόφαση δίνεται ένας μοναδικός αριθμός (Αριθμός Διαδικτυακής Ανάρτησης/ΑΔΑ), ο οποίος την πιστοποιεί. Οι πολίτες μπορούν να αναζητήσουν νόμους και πράξεις που επιθυμούν με ένα εύχρηστο τρόπο χρησιμοποιώντας λέξεις κλειδιά και θεματικές κατηγορίες, με τις οποίες καταχωρείται κάθε δεδομένο μέσω μιας φόρμας αναζήτησης, είτε από την ιστοσελίδα του συγκεκριμένου φορέα, είτε συνολικά από τον κεντρικό διαδικτυακό τόπο του Εθνικού Τυπογραφείου, για όλους ανεξαιρέτως τους φορείς.

Το πρόγραμμα Διαύγεια συνεισφέρει στη διαφάνεια κατά την άσκηση της δημοσίας εξουσίας και για τον λόγο αυτό η υποχρέωση δημοσίευσης αφορά το σύνολο των δημόσιων λειτουργιών και περιλαμβάνει:

- την Κεντρική Κυβέρνηση (τον Πρωθυπουργό το Υπουργικό Συμβούλιο τους Υπουργούς, Αναπληρωτές Υπουργούς και Υφυπουργούς τους Γενικούς και Ειδικούς Γραμματείς συμπεριλαμβανομένων και των Γενικών Γραμματέων των Περιφερειών)

- τα όργανα διοίκησης νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου (Ν.Π.Δ.Δ.)
- τις ανεξάρτητες και ρυθμιστικές διοικητικές αρχές
- το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους
- τα όργανα διοίκησης φορέων του ευρύτερου δημόσιου τομέα
- τα όργανα των φορέων των Ο.Τ.Α Α΄ και Β΄ βαθμού.

Η ευρεία διαδικτυακή δημοσιότητα που επιτυγχάνεται με το πρόγραμμα αυτό ενισχύει τις δυνατότητες των πολιτών να απολαύσουν και να ασκήσουν τα συνταγματικά κατοχυρωμένα δικαιώματά τους όπως είναι το δικαίωμα πληροφόρησης, και τα συνταγματικά κατοχυρωμένα δικαιώματα που συναρτώνται με ή και εξαρτώνται από την πληροφόρηση αυτή, όπως το δικαίωμα ανάπτυξης της προσωπικότητας, της συμμετοχής στην κοινωνική, οικονομική και πολιτική ζωή αλλά και το δικαίωμα συμμετοχής στην Κοινωνία της Πληροφορίας (άρθρο 5Α παρ. 1 και 2 του Συντάγματος).

Στα πλαίσια του προγράμματος «Διαύγεια» η χρήση των νέων μέσων διαδικτυακής επικοινωνίας εξασφαλίζει δημοσιότητα και πρόσβαση στην πληροφορία και προοδευτικά αναμένεται να συντελέσει στην αλλαγή κουλτούρας σε όλο το εύρος της δημόσιας διοίκησης σε θέματα διαφάνειας, τα οποία εξαιτίας των ιδιομορφιών της λειτουργίας του ελληνικού κράτους είναι πολύ σημαντικά. Έτσι, η εφαρμογή του προγράμματος Διαύγεια συμβάλει σημαντικά στη δημιουργία και υιοθέτηση ενός νέου, καινοτόμου μοντέλου στη σχέση μεταξύ κράτους και πολίτη.

Το πρόγραμμα Διαύγεια αποτελεί μια καινοτόμο εφαρμογή ηλεκτρονικής διακυβέρνησης η οποία συμβάλει στην διαφάνεια της άσκησης της δημόσιας διοίκησης και τον έλεγχο αυτής από τους πολίτες. Η εφαρμογή της Διαύγειας συμβάλει στην προώθηση της διαφάνειας του κράτους, η οποία έχει μια σημαντικότερη αναπτυξιακή διάσταση, και στην καταπολέμηση της διαφθοράς ώστε να διορθώσει χρόνιες παθογένειες του ελληνικού κράτους, ενώ παράλληλα συνιστά μια προσπάθεια αναβάθμισης των δομών του ελληνικού κράτους και της σχέσης του με τον πολίτη.

Το περιεχόμενο των αποφάσεων, που αναρτώνται στην διαύγεια όσο και τα μεταδεδομένα είναι διαθέσιμα ανοικτά προς τρίτους και μέσω προγραμματιστικής διεπαφής, ώστε να είναι νομικά και τεχνικά δυνατή η ανάπτυξη εφαρμογών προστιθέμενης αξίας. Χάρη σε αυτό έχουν δημιουργηθεί διάφορες εφαρμογές προστιθέμενης αξίας, όπως η <https://yperdiavgeia.gr/>, μία πύλη που προσφέρει επαυξημένες λειτουργίες αναζήτησης στη Διαύγεια και σε άλλες δημόσιες πηγές ή το <http://publicspending.net/>, επιτρέποντας τη συλλογή και παρουσίαση οικονομικών στοιχείων σε μορφή που να είναι ξεκάθαρη και χρηστική για όλους.

2.4.3 Η πρωτοβουλία για «Ανοικτά Δεδομένα (open data)»

Στην κοινωνία της γνώσης, το βασικό μοντέλο δημιουργίας αξίας είναι η ελεύθερη και ανοικτή πρόσβαση στην πληροφορία εκείνη που θέτει τις βάσεις για την ανάπτυξη. Τα δεδομένα είναι για την κοινωνία της γνώσης ότι ήταν το πετρέλαιο για τη βιομηχανική κοινωνία, δηλαδή η απαραίτητη πρώτη ύλη για να μπορέσουν να λειτουργήσουν οι βασικές της παραγωγικές δομές.

Η ελεύθερη πρόσβαση στη γνώση υλοποιείται κυρίως μέσα από πολιτικές ανοικτών δεδομένων, δηλαδή δεδομένων που διατίθενται με ορισμένη άδεια, ώστε ο οποιοσδήποτε να μπορεί να τα χρησιμοποιεί, να τα επαναχρησιμοποιεί και να αναδιανέμει τα ίδια ή τροποποιήσεις τους, με μοναδικό περιορισμό την αναφορά στην πηγή τους ή την παρόμοια διανομή. Τα ανοικτά δεδομένα αποτελούν αναπτυξιακό προαπαιτούμενο για ένα διαρκώς ευρύτερο φάσμα οικονομικών και κοινωνικών δραστηριοτήτων.

Ανοικτά είναι "τα δεδομένα που διατίθενται με ορισμένη άδεια, ώστε ο οποιοσδήποτε να μπορεί να τα χρησιμοποιεί, να τα επαναχρησιμοποιεί και να αναδιανέμει τα ίδια ή τροποποιήσεις τους, με μοναδικό περιορισμό την αναφορά στην πηγή τους ή την παρόμοια διανομή"²⁶. Συνεπώς, περιορισμοί για "μη-εμπορική χρήση" ή περιορισμοί για χρήση μόνο για συγκεκριμένους σκοπούς (π.χ. μόνο στην εκπαίδευση) δεν είναι επιτρεπτοί στο πλαίσιο της ανοικτής διάθεσης των δεδομένων και καθιστούν τα δεδομένα που έχουν τέτοιους περιορισμούς επαναχρησιμοποιήσιμα, αλλά όχι ανοικτά.

Η ανοικτή πληροφορία εξυπηρετεί και τους τρεις βασικούς στόχους της ανοικτής διακυβέρνησης, δηλαδή τη διαφάνεια, τη λογοδοσία και τη συμμετοχή και, ταυτόχρονα,

²⁶ <http://opendefinition.org/okd/>

ενώ, ταυτόχρονα, επιτρέπει την αύξηση της παραγωγικότητας και ανταγωνιστικότητας των επιχειρήσεων, μειώνοντας το κόστος της πρόσκτησης δεδομένων που είναι η πρώτη ύλη για την προσφορά των περισσότερων ψηφιακών υπηρεσιών.

Τα τελευταία χρόνια, γίνονται συστηματικές προσπάθειες διαμοιρασμού και επαναχρησιμοποίησης της πληροφορίας, ιδίως με το άνοιγμα των δεδομένων του δημόσιου τομέα, που περιλαμβάνουν το σύνολο των πληροφοριών που παράγονται από δημόσιους φορείς. Οι προσπάθειες αυτές αποσκοπούν στη μεγιστοποίηση του οφέλους από την περαιτέρω χρήση δεδομένων που έχουν χρηματοδοτηθεί με δημόσιο χρήμα και στην επιστροφή της μέγιστης δυνατής αξίας στον φορολογούμενο.

Η Ελληνική πολιτεία με τον Ν.4305/14 (ΦΕΚ 237 Α΄) θεσμοθέτησε την ανοικτή διάθεση και περαιτέρω χρήση εγγράφων, πληροφοριών και δεδομένων του δημόσιου τομέα. Κεντρική πλατφόρμα για τη δημοσίευση των δεδομένων της δημόσιας διοίκησης είναι το www.data.gov.gr, (που ακολουθεί το παράδειγμα και άλλων χωρών όπως data.gov.uk, dati.gov.it), και είναι ο κεντρικός κατάλογος των δημόσιων δεδομένων που παρέχει πρόσβαση σε βάσεις δεδομένων των φορέων της ελληνικής κυβέρνησης.

Με το Π.Δ 28/15 (ΦΕΚ 34/Α΄/23.3.2015) με θέμα: «Κωδικοποίηση διατάξεων για την πρόσβαση σε δημόσια έγγραφα και στοιχεία» έγινε η κωδικοποίηση σ' ενιαίο κείμενο των ισχυουσών νομοθετικών και κανονιστικών διατάξεων που αφορούν στο δικαίωμα, τους όρους και τη διαδικασία πρόσβασης σε δημόσια έγγραφα και στοιχεία, για την περαιτέρω χρήση πληροφοριών του δημόσιου τομέα.

Η σύνταξη και έκδοση του εν λόγω Προεδρικού Διατάγματος αποσκοπεί στην επίτευξη μεγαλύτερης διαφάνειας και στη βελτίωση της αξιοπιστίας της δράσης της Δημόσιας Διοίκησης καθώς πλέον διασφαλίζεται η ομοιόμορφη εφαρμογή της κείμενης νομοθεσίας αναφορικά με τη διαδικασία πρόσβασης των πολιτών και των επιχειρήσεων σε δημόσια έγγραφα και στοιχεία.

Η ανοικτή διάθεση των δημοσίων δεδομένων ενισχύει σημαντικά τη διαφάνεια και τη λογοδοσία στο δημόσιο, στο πλαίσιο της αρχής της φανεράς δράσης της διοίκησης. Τα έγγραφα, οι πληροφορίες και τα δεδομένα που παράγονται από φορείς του δημόσιου τομέα αποτελούν μια ευρεία, ποικίλη και πολύτιμη δεξαμενή πόρων που μπορεί να ωφελήσει σημαντικά την οικονομία της γνώσης.

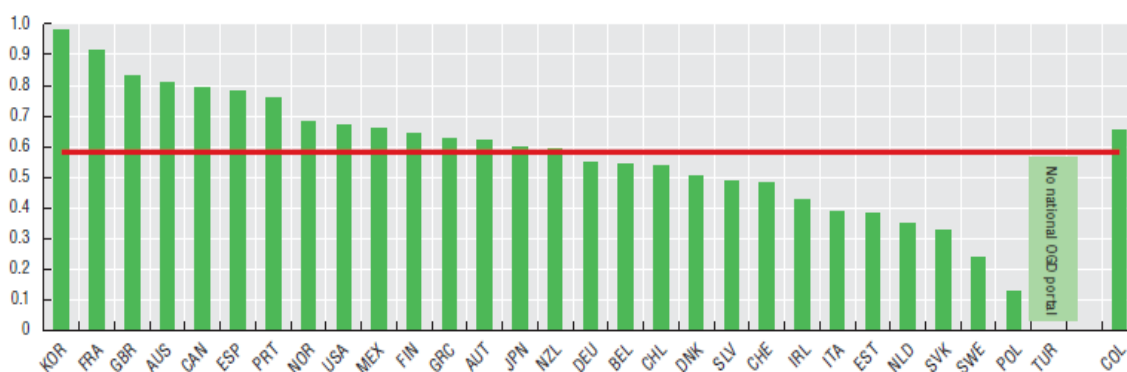
Μέσω του ανοίγματος των δημόσιων δεδομένων προκύπτουν πολλαπλά κοινωνικοοικονομικά οφέλη, όπως διαφάνεια και δυνατότητα άσκησης ελέγχου προς τη δημόσια διοίκηση από τους πολίτες, οι οποίοι πλέον - είναι σε θέση να λαμβάνουν καλύτερη γνώση των αποφάσεων των νομοθετικών και διοικητικών οργάνων του κράτους, γνώση που οδηγεί και σε αύξηση της συμμετοχής τους στον δημόσιο βίο.

Τα Ανοικτά Δεδομένα εκτιμάται, σύμφωνα με έρευνα²⁷ της Ε.Ε πως θα οδηγήσουν σε οικονομικά οφέλη πλέον των 40 δις ευρώ για την Ευρωπαϊκή Ένωση, καθώς και σε αύξηση της οικονομικής δραστηριότητας, που σύμφωνα με την έρευνα²⁸ της Mckinsey & Comprany²⁹ θα ξεπερνά τα \$ 3 τρις, σε 7 διαφορετικούς τομείς οικονομικής δραστηριότητας (εκπαίδευση, μεταφορές, καταναλωτικά προϊόντα, ηλεκτρική ενέργεια, πετρέλαιο και φυσικό αέριο, υγεία και καταναλωτική πίστη) σε παγκόσμιο επίπεδο, με μία κατανομή μεταξύ Η.Π.Α. (\$ 1.1 τρις), Ευρώπης (\$ 900 δις) και του υπόλοιπου κόσμου (\$ 1.7 τρις).

Στο διάγραμμα 2.7 φαίνεται η κατάταξη της Ελλάδας, ανάμεσα στις χώρες του ΟΟΣΑ για το 2014 όσο αφορά την προσβασιμότητα και τη διαθεσιμότητα των δεδομένων στην εθνική πύλη δεδομένων καθώς και τις προσπάθειες της κυβέρνησης να υποστηρίξει την επαναχρησιμοποίηση δεδομένων (στοιχεία για την Τσεχία, την Ουγγαρία, την Ισλανδία, το Ισραήλ και το Λουξεμβούργο δεν είναι διαθέσιμα).

Διάγραμμα 2.7

Ανοικτά, χρήσιμα, επαναχρησιμοποιήσιμα κυβερνητικά δεδομένα στις χώρες του ΟΟΣΑ, 2014



²⁷ <http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/open-data-0>

²⁸ <http://bit.ly/Hv9OgH>

²⁹ Η McKinsey & Company, ιδρύθηκε το 1926 στην Αμερική και είναι εταιρεία συμβούλων διοίκησης παγκόσμιας εμβέλειας. Διεξάγει ποιοτική και ποσοτική ανάλυση προκειμένου να αξιολογήσει τις διοικητικές αποφάσεις σε δημόσιο και ιδιωτικό τομέα. Θεωρείται ευρέως η πιο αναγνωρισμένη εταιρεία συμβούλων διοίκησης στον κόσμο.

Εξίσου σημαντική εξέλιξη στον τομέα της ανοικτής διάθεσης δεδομένων ήταν και η ψήφιση του Ν. 3882/2010, «Εθνική Υποδομή Γεωχωρικών Πληροφοριών Εναρμόνιση με την Οδηγία 2007/2/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου ...» (ΦΕΚ166Α/22-9-10) σύμφωνα με τον οποίο 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.

Το geodata.gov.gr ξεκίνησε τη λειτουργία του τον Αύγουστο του 2010, και ήταν μόλις ένας από οκτώ καταλόγους ανοικτών δεδομένων σε όλο τον κόσμο Στόχος του είναι να προσφέρει ένα κεντρικό σημείο διάθεσης γεωχωρικών δεδομένων (όρια προστατευόμενων περιοχών Natura Μαίναλο κ.α, σε αεροφωτογραφίες μεγάλης ανάλυσης, στην ακτογραμμή, σε Γενικά Πολεοδομικά Σχέδια), να υποστηρίξει τη δημόσια διοίκηση στην ανοικτή διάθεσή τους και να φροντίζει τα δεδομένα να είναι αξιοποιήσιμα από όσο το δυνατόν περισσότερους πολίτες. Στο διάστημα αυτό έχει συνεισφέρει στη διαφάνεια και τη λογοδοσία, την προστασία του περιβάλλοντος, την εξοικονόμηση πόρων από τη Δημόσια Διοίκηση, την ενίσχυση της έρευνας, καθώς και την οικονομική ανάπτυξη της χώρας.

2.4.4 Το Εθνικό Σύστημα Ηλεκτρονικών Δημοσίων Συμβάσεων (www.promitheus.gov.gr)

Η Ελληνική Πολιτεία με τον Ν. 4013/2011 (ΦΕΚ Α' 204/15-09-2011) «Σύσταση ενιαίας Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων και Κεντρικού Ηλεκτρονικού Μητρώου Δημοσίων Συμβάσεων...» θεσμοθέτησε την ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων και δημιούργησε το Κεντρικό Ηλεκτρονικό Μητρώο Δημοσίων Συμβάσεων - Κ.Η.Μ.ΔΗ.Σ. Στην συνέχεια με τον Ν. 4155/13 (ΦΕΚ 120 Α/29-5-2013) «Εθνικό Σύστημα Ηλεκτρονικών Δημοσίων Συμβάσεων και άλλες διατάξεις» θεσμοθέτησε το Εθνικό Σύστημα Ηλεκτρονικών Δημοσίων Συμβάσεων (ΕΣΗΔΗΣ).

Έτσι με την δημιουργία ενός πληροφοριακού συστήματος καταχώρισης δεδομένων από τις αναθέτουσες αρχές και τους δημόσιους φορείς επιτεύχθηκε μια σημαντικότερη μεταρρύθμιση στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων και γενικότερα στην ηλεκτρονική διακυβέρνηση. Το εν' λόγω πληροφοριακό σύστημα τηρείται στην ιστοσελίδα

www.eprocurement.gov.gr. και έχει σκοπό την συλλογή επεξεργασία και δημοσιοποίηση στοιχείων που αφορούν δημόσιες συμβάσεις που συνάπτονται μεταξύ φορέων του δημοσίου και τρίτων με αντικείμενο την εκτέλεση έργων, την προμήθεια αγαθών και την παροχή υπηρεσιών σε όλα τα στάδια ανάθεσης και εκτέλεσης.

Με την χρήση των ΤΠΕ διευκολύνεται η συμμετοχή των ενδιαφερόμενων μερών ιδίως των μικρών επιχειρήσεων και ταυτόχρονα διασφαλίζεται - επαυξάνεται ο στόχος της δημοσιότητας – διαφάνειας των προθέσεων των φορέων του δημοσίου στα ανωτέρω θέματα. Έτσι διασφαλίζεται η αύξηση της ανταγωνιστικότητας και συνεπώς η μείωση των προσφερόμενων τιμών αφού επιτυγχάνεται μείωση του κόστους συμμετοχής στους διαγωνισμούς για τις επιχειρήσεις, μείωση των τηρούμενων αποθεμάτων, ορθολογισμός της εφοδιαστικής βάσης, περιορισμός των αγορών που γίνονται εκτός ήδη υπάρχουσών συμβάσεων, βελτιωμένη ιχνηλασιμότητα της εξέλιξης των παραγγελιών.

Επίσης επιτυγχάνεται βελτίωση της διακυβέρνησης αφού είναι καταγεγραμμένα όλα τα δεδομένα τα οποία μπορούν να διευκολύνουν στην παροχή στατιστικών – απογραφικών στοιχείων για τις κεντρικές υπηρεσίες, οικονομικών στοιχείων στην διοίκηση αλλά και στην αξιολόγηση των εμπλεκόμενων μερών.

Με την μείωση της γραφειοκρατίας διασφαλίζεται η μείωση τόσο του κόστους παροχής υπηρεσιών όσο και του χρόνου συνολικής απασχόλησης της επιχείρησης για την διεκπεραίωση των συναλλαγών της αλλά και μείωση του χρόνου του προσωπικού του δημοσίου που ασχολείται με τις εν' λόγω διαδικασίες. για ενασχόληση με περισσότερο στρατηγικά θέματα διοίκησης.

Η εφαρμογή του ηλεκτρονικού Μητρώου Δημοσίων Συμβάσεων δεν είναι θέμα μόνο καινοτομίας ή οικονομίας, είναι πρωτίστως θέμα ανάπτυξης και προαγωγής της εθνικής στρατηγικής, πολιτικής και δράσης στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων και αφορά στην απόφαση της ηγεσίας ενός οργανισμού ν' αναμορφώσει τον τρόπο με τον οποίο συνάπτονται οι δημόσιες συμβάσεις, να καταπολεμήσει την διαφθορά, ν' αυξήσει την εμπιστοσύνη στη δημόσια διοίκηση και τελικά να βελτιώσει την εικόνα της Δημόσιας Διοίκησης προς πολίτες και επιχειρήσεις

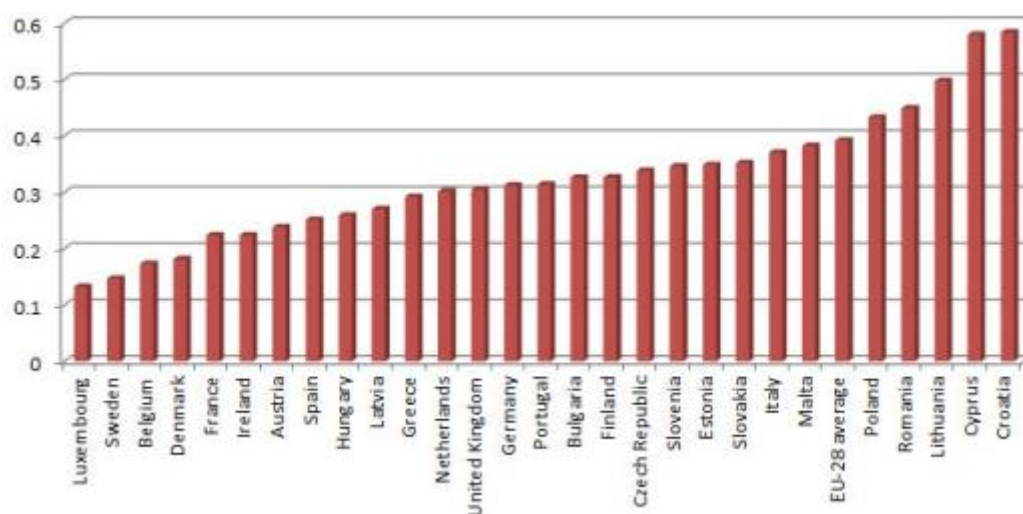
Σύμφωνα με τα στοιχεία που ανακοινώθηκαν στον 2^ο Πανευρωπαϊκό Συνέδριο για τις Δημόσιες Συμβάσεις Καινοτομίας που πραγματοποίησε, τον Οκτώβριο 2016 στην Αθήνα, η Γενική Γραμματεία Εμπορίου και Προστασίας Καταναλωτή του υπουργείου Οικονομίας, σε συνεργασία με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, η αξία των διαγωνισμών από

2,4 εκατ. ευρώ που ήταν το 2013, ανήλθαν στα 373 εκατ. ευρώ το 2014, στα 1,391 δισ. ευρώ το 2015 και σε άνω του 2,1 δισ. ευρώ το πρώτο εξάμηνο του 2016. Ο μέσος χρόνος μεταξύ της διενέργειας του διαγωνισμού έως την αποσφράγιση των οικονομικών προσφορών μειώθηκε από τις 57 ημέρες που ήταν το 2014 και 52 που ήταν το 2015, στις 33 ημέρες το πρώτο εξάμηνο της φετινής χρονιάς. Το σύνολο της εξοικονόμησης από 0,25% που ήταν το 2014 και 10,96% το 2015, έφθασε το 20,77% το πρώτο εξάμηνο του 2016.

Διάγραμμα 2.8

Κίνδυνος διαφθοράς στις δημόσιες συμβάσεις στην ΕΕ-28, 2016

Δείκτης CRI



Πηγή: The Cost of Non- Europe in the area of Organized Crime and Corruption / EPRS, March 2016

Έτσι για πρώτη φορά στην έρευνα που πραγματοποίησε το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και δημοσίευσε τον Μάρτιο 2016, από την οποία προέρχεται το Διάγραμμα 2.8, η Ελλάδα βρίσκεται αρκετά πάνω από τον μέσο όρο των 28 κρατών μελών της Ε.Ε, όσο αφορά τον κίνδυνο διαφθοράς στις δημόσιες συμβάσεις και αφήνει πίσω της χώρες όπως η Γερμανία, το Ηνωμένο Βασίλειο και η Ολλανδία.

Το Λουξεμβούργο έχει τη χαμηλότερη τιμή για τον δείκτη CRI³⁰ ενώ ο υψηλότερος κίνδυνος διαφθοράς στις δημόσιες συμβάσεις παρατηρείται στην Κροατία. Οι χώρες με κίνδυνο διαφθοράς μεγαλύτερο από τον Ευρωπαϊκό μέσο όρο είναι η Πολωνία, η Ρουμανία, η Λιθουανία.

³⁰ Ο δείκτης Corruption Risk Index(CRI), δημιουργήθηκε από τους Fazekas & Koscis το 2015 παίρνει τιμές από 0 έως 1 και μετρά τον κίνδυνο διαφθοράς και όχι τις άμεσες πρακτικές διαφθοράς κατά την ανάθεση μίας σύμβασης. Είναι περισσότερο ένα προειδοποιητικό σήμα για πιθανή εκδήλωση φαινομένων που υποκρύπτουν διαφθορά (π.χ μικρή διάρκεια δημοσίευσης, υποκειμενικά κριτήρια αξιολόγησης, μη δημόσιες διαδικασίες, απουσία πρόσκλησης υποβολής προσφοράς σε ΦΕΚ, κ.α). Ταυτόχρονα, η χαμηλή τιμή του δείκτη CRI δεν σημαίνει αυτόματα ότι δεν συνέβη η διαφθορά.

2.5 Προτάσεις για την ενίσχυση της διαφάνειας

Η ενίσχυση της διαφάνειας επιτυγχάνεται με μέτρα που σκοπεύουν στην καλλιέργεια της κοινωνικής παιδείας. Η ηθική συνείδηση καλλιεργείται και υποδεικνύει στον άνθρωπο το καθήκον για την διασφάλιση του δημόσιου συμφέροντος και κατ' επέκταση του κοινωνικού. Είναι ο κριτής, που επιδοκιμάζει τις πράξεις που τελούνται σύμφωνα με τον ηθικό νόμο και καταδικάζει όσες τον παραβιάζουν. Η ηθική συνείδηση είναι ο καθοριστικός παράγοντας στην αποτροπή της διαφθοράς.

Ορισμένες προτάσεις, που αποσκοπούν στην αναβάθμιση της λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης, με κύριο γνώμονα την ενίσχυση της διαφάνειας είναι:

- απλοποίηση διοικητικών διαδικασιών με τη χρήση της τεχνολογίας, ώστε να περιορίζεται η φυσική επαφή πολιτών και επιχειρήσεων με κρατικούς λειτουργούς
- συνεχής αξιολόγηση της προσήλωσης των δημοσίων στελεχών στις ηθικές αξίες τόσο κατά την πρόσληψη όσο και κατά την άσκηση των καθηκόντων τους.
- επιτάχυνση της διαδικασίας απόδοσης πειθαρχικών ευθυνών για τους λειτουργούς και τα στελέχη της δημόσιας διοίκησης, που εμπλέκονται σε υποθέσεις απάτης και διαφθοράς.
- δημιουργία αποτελεσματικών εργαλείων για την πρόληψη και την αντιμετώπιση φαινομένων σύγκρουσης συμφερόντων κατά την άσκηση δημόσιας εξουσίας.
- υποχρέωση τήρησης ψηφιακής πληροφορίας και διαβαθμισμένης διάθεσής της μέσω ηλεκτρονικών υπηρεσιών.
- διασύνδεση βάσεων δεδομένων στη δημόσια πληροφορία.
- δημιουργία βάσης γεωχωρικών και περιβαλλοντικών δεδομένων.
- υποχρεωτική ανάρτηση όλων των αποφάσεων του ΔΣ επιχειρήσεων και οργανισμών που έχουν λάβει κρατικές επιδοτήσεις τα τελευταία χρόνια.
- υιοθέτηση δεικτών προόδου και μηχανισμών απολογισμού σε σχέση με την απόδοση και την εξυπηρέτηση του πολίτη.

2.6 Ανακεφαλαίωση

Η διαφάνεια στην δημόσια διοίκηση πρέπει ν' αποτελεί τον σημαντικότερο παράγοντα στον ανασχεδιασμό των διαδικασιών της δημόσιας διοίκησης, με την ενσωμάτωση των διαθέσιμων πληροφοριακών συστημάτων. Η έλλειψη διαφάνειας αποτρέπει τους περισσότερους πολίτες από την ενεργή συμμετοχή, και την έγκαιρη

ανάπτυξη ερωτημάτων ενώ ταυτόχρονα αποκρύπτει φαινόμενα διαφθοράς ή ευνοϊκής μεταχείρισης από την διοίκηση.

Οι κρατικοί δικτυακοί τόποι και οι online υπηρεσίες πρέπει να είναι σχεδιασμένες έτσι ώστε να καλύπτουν τις ανάγκες για διαφάνεια των κυβερνητικών αποφάσεων και πράξεων. Με την ενίσχυση της διαφάνειας μειώνονται και οι πιθανότητες πράξεων διαφθοράς ή ευνοϊκής μεταχείρισης του κράτους ενώ ταυτόχρονα παροτρύνεται η ενεργή συμμετοχή των πολιτών στην διαδικασία λήψης των αποφάσεων. Είναι συνεπώς προτεραιότητα η υπακοή των κρατικών δικτυακών τόπων στις αρχές του δικαίου και της διαφάνειας.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3

Η αλλαγή στην διαδικασία έκδοσης άδειας δόμησης από τις Υ.Δομ στην Τοπική Αυτοδιοίκηση με την υιοθέτηση της χρήσης πληροφοριακού συστήματος

Εισαγωγή

Ο τρόπος έκδοσης της οικοδομικής άδειας, οι μελέτες, τα δικαιολογητικά και τα σχέδια που απαιτούνται για την έκδοση της, ο καταμερισμός των ευθυνών για την σύνταξη των μελετών και για την εκτέλεση των εργασιών σύμφωνα με την άδεια που έχει εκδοθεί και τέλος ο έλεγχος που πρέπει να ασκεί η Διοίκηση στη δόμηση έχουν σοβαρές συνέπειες στο περιβάλλον στην ασφάλεια των έργων και των κατασκευών, στην ποιότητα των κατασκευών και στην αξιοπιστία της Διοίκησης έναντι του πολίτη.

Το θεσμικό πλαίσιο που ίσχυε, πριν την εφαρμογή του Ν. 4030/11, είχε επιτρέψει να παγιωθεί μια πολύπλοκη γραφειοκρατική διαδικασία έκδοσης διοικητικής πράξης, η οποία ούτε τον καταμερισμό των ευθυνών διευκόλυνε, ούτε τον ουσιαστικό έλεγχο της δόμησης επιτύγχανε.

Στην πράξη η οικοδομική άδεια εκδιδόταν χωρίς να διενεργείται ουσιαστικός έλεγχος του περιεχομένου της από τις πολεοδομικές υπηρεσίες, προκαλώντας καθυστερήσεις και δημιουργώντας εντυπώσεις αδιαφάνειας στους πολίτες. Οι πολεοδομικές υπηρεσίες πολλές φορές υπό-στελεχωμένες, αδυνατούν να πραγματοποιήσουν ελέγχους κατά το στάδιο της κατασκευής των έργων ή και μετά την ολοκλήρωσή τους, με αποτέλεσμα την αυθαίρετη δόμηση και την καταρράκωση του κύρους των δημοσίων υπηρεσιών.

Ήταν λοιπόν επιτακτική ανάγκη, να αλλάξει το θεσμικό πλαίσιο του τρόπου έκδοσης των οικοδομικών αδειών. Η προσπάθεια, για την αλλαγή αυτή, πραγματοποιήθηκε με τον Ν. 4030/11, και έλαβε χώρα σχεδόν ταυτόχρονα με την εφαρμογή του Ν. 3852/10 *“Πρόγραμμα Καλλικράτης”*.

Ωστόσο στην ημερίδα που πραγματοποιήθηκε τον Μάιο 2017, στην Αθήνα από το ΣΕΕΔΔ με θέμα «Το ελεγκτικό έργο του ΣΕΕΔΔ κατά τη διετία 2015-2016» αναφέρετε ότι οι ΟΤΑ εξακολουθούν να είναι πρωταγωνιστές σε παραβατικότητα στον δημόσιο τομέα, κυρίως σε υποθέσεις δόμησης και χωροταξίας καθώς και σε ζητήματα πολεοδομικής φύσης.

Το κεφάλαιο αυτό παρουσιάζει μία κριτική ανάλυση της εν' λόγω μεταρρύθμισης, προσπαθώντας να διαπιστώσει το βαθμό που μπόρεσε να εξυπηρετήσει τους τρεις βασικούς στόχους της ανοικτής διακυβέρνησης, δηλαδή τη διαφάνεια, τη λογοδοσία και τη συμμετοχή της κοινωνίας. Λαμβάνεται υπόψη όμως ότι η προσπάθεια αυτή, συντελείται σε μία χρονική περίοδο που εκτός των όποιων προβλημάτων και δυσχερειών προκάλεσε η διοικητική μεταρρύθμιση του “Καλλικράτη”, υπάρχει και το δυσμενέστατο κλίμα που δημιούργησε η λεγόμενη δημοσιονομική κρίση που ούτως ή άλλως έχει επηρεάσει ιδιαίτερα αρνητικά τον κλάδο της οικοδομής σε τοπικό και εθνικό επίπεδο.

3.1 Ανάγκη θεσμοθέτησης νέου τρόπου έκδοσης αδειών δόμησης μέσω των δημοτικών αρχών- Ν.4030/11

3.1.1 Θεσμικό πλαίσιο

Η ελληνική πολιτεία με τον Ν. 3852/10 “*Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης*”, μετέφερε την αρμοδιότητα της έκδοσης οικοδομικών αδειών καθώς και όλες τις επιμέρους αρμοδιότητες των πολεοδομιών, που άνηκαν διοικητικά στις τέως Νομαρχίες, στους Δήμους (Ν. 3852/10, άρθρο 94, παρ.1). Μαζί βέβαια μεταφέρθηκαν και οι περισσότερες παθογένειες των υπηρεσιών αυτών.

Στην κατεύθυνση αυτή η πολιτεία με το Ν.3843/10 “*Ταυτότητα κτιρίων, υπερβάσεις δόμησης και αλλαγές χρήσης, μητροπολιτικές αναπλάσεις και άλλες διατάξεις*”, εισάγει για πρώτη φορά την έννοια της ηλεκτρονικής ταυτότητας κτιρίου, που θεωρώ πως είναι ο προάγγελος της κατάργησης του κλασικού φακέλου της οικοδομικής άδειας με την έντυπη υποβολή σχεδίων, εγκρίσεων, κ.α και η σταδιακή αντικατάσταση του από την ηλεκτρονική υποβολή όλων των στοιχείων και δικαιολογητικών που απαιτούνται για την έκδοση οικοδομικής άδειας.

Στην συνέχεια με τον Ν. 4030/11 “*Νέος τρόπος έκδοσης αδειών δόμησης, ελέγχου κατασκευών και λοιπές διατάξεις*”, η πολιτεία προφανώς θέλοντας να δώσει το έναυσμα για μια νέα εποχή από τις τοπικές αρχές, στην άσκηση των αρμοδιοτήτων των πολεοδομικών γραφείων, συστήνει τις Υπηρεσίες Δόμησης (Υ.ΔΟΜ) και καταργεί πλέον τις πολεοδομίες.

Η ηλεκτρονική ταυτότητα κτιρίου αποτελεί ένα νέο θεσμό που προάγει τη διαφάνεια στην αγορά και αναβαθμίζει το περιουσιακό δικαίωμα κάθε πολίτη, καθώς αποτελεί μία αναλυτική καταγραφή της κατάστασης του κτιρίου και προάγει την ασφάλεια των συναλλαγών, αναδεικνύοντας παράλληλα την αξία του ακινήτου. Η υλοποίηση της ταυτότητας αφορά την πραγματική αποτύπωση της υπάρχουσας κατάστασης του ακινήτου και αποτελεί τον κύριο μοχλό ελέγχου των κατασκευών προς όφελος των πολιτών.

Η πλήρης ηλεκτρονική καταγραφή των κτιρίων πρέπει να γίνει ανεμπόδιστα με σαφήνεια αλλά όχι βιαστικά, ανεξάρτητα απ το αν θα φέρει δυνατότητες απασχόλησης στους μηχανικούς. Επειδή όλοι οι πρόσφατοι νόμοι που αφορούν στη δόμηση, τελούν υπό την αναμονή εφαρμογής της ταυτότητας κτιρίου, μία προβληματική λειτουργία αυτής θα σημάνει προβλήματα στις αποπερατώσεις κτιρίων, στις μεταβιβάσεις ακινήτων αλλά και στρεβλή καταγραφή του κτιριακού αποθέματος της χώρας.

Πρέπει να σημειωθεί ότι εν' λόγω αλλαγή - μεταρρύθμιση δεν έχει ολοκληρωθεί ακόμα. Η εφαρμογή των όσων προβλέπονται στους ανωτέρω νόμους και γενικότερα η αλλαγή του θεσμικού πλαισίου, συναντά σημαντικά εμπόδια τόσο από “εσωτερικούς” όσο και από “εξωτερικούς” παράγοντες που την επηρεάζουν.

3.1.2 Η περιγραφή του προς αντιμετώπιση προβλήματος.

Η ανάγκη για τη θεσμοθέτηση ενός νέου πλαισίου για την έκδοση αδειών δόμησης, με την ενσωμάτωση στην όλη διαδικασία ενός πληροφοριακού συστήματος για τον αδιάβλητο και τεχνικά τεκμηριωμένο έλεγχο των κατασκευών ήταν η γενεσιουργός αιτία που οδήγησε στην ψήφιση του Ν.4030/11 “*Νέος τρόπος έκδοσης αδειών δόμησης, ελέγχου κατασκευών και λοιπές διατάξεις*”.

Ο εκσυγχρονισμός της διαδικασίας αδειοδότησης και παρακολούθησης της δόμησης του περιβάλλοντος, αποτελεί κοινή πεποίθηση και προέρχεται όπως αναφέρεται και στην αιτιολογική έκθεση του ανωτέρου νόμου από:

- την παγιωμένη πλέον αντίληψη στους Έλληνες πολίτες για τη διαφθορά των πολεοδομικών υπηρεσιών που αποτυπώνεται σε όλες τις κοινωνικές έρευνες για διαφθορά στο Δημόσιο τομέα και σε πολλά από τα πορίσματα των Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης.

- την απαίτηση μεγάλου μέρους της ελληνικής κοινωνίας και του τεχνικού κόσμου ειδικότερα για νομιμότητα, διαφάνεια και έλεγχο των κατασκευών, που οφείλεται στη συνειδητοποίηση των άμεσων περιβαλλοντικών επιβαρύνσεων που προκαλεί η ανομία στο οικιστικό αλλά και στο φυσικό περιβάλλον,
- την ανάγκη εκσυγχρονισμού των διαδικασιών τεκμηρίωσης, έκδοσης, διαχείρισης και αρχειοθέτησης των Αδειών Δόμησης, στο πλαίσιο της Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και του «Καλλικράτη»,
- τη δεδηλωμένη απαίτηση για τον πλήρη και διάφανο καταμερισμό των ευθυνών όλων των εμπλεκόμενων μερών: των αρχών αδειοδότησης, των μηχανικών, των κατασκευαστών και των ιδιοκτητών-επενδυτών.
- τη συνταγματική απαίτηση για προστασία του περιβάλλοντος και τον έλεγχο των κατασκευών, που αποτελούν καθήκον του κράτους και δικαίωμα των πολιτών.

3.1.3. Οι κρίσιμοι παράγοντες επιτυχούς εφαρμογής της αλλαγής.

Οι κρίσιμοι παράγοντες, όπως αναφέρονται και στην αιτιολογική έκθεση του Ν.4030/11, για την επιτυχή εφαρμογή και προώθηση των στόχων της αλλαγής είναι:

- ο πλήρης διαχωρισμός αρμοδιοτήτων και λειτουργίας, των αρχών αδειοδότησης –που ονομάζονται πλέον «Υπηρεσίες Δόμησης» των Δήμων - από τις αρχές ελέγχου που είναι οι «Ελεγκτές Δόμησης» που λειτουργούν υπό την εποπτεία του Υπουργείου Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής.
- η διαφάνεια με τη θεσμοθέτηση της ηλεκτρονικής υποβολής των δικαιολογητικών και μελετών, της δημοσίευσης των αδειών δόμησης και του Ηλεκτρονικού Μητρώου Έργου.
- η απλοποίηση και επιτάχυνση της διαδικασίας έκδοσης της έγκρισης δόμησης από τις Υπηρεσίες Δόμησης και της άδειας δόμησης με ευθύνη των Μελετητών Μηχανικών.
- η υλοποίηση της Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, με τη λειτουργία των ηλεκτρονικών υποβολών, αρχείων και μητρώων.
- ο πλήρης έλεγχος της εφαρμογής των αδειών δόμησης κατά τη διάρκεια υλοποίησής τους με τη θεσμοθέτηση του Ελεγκτή Δόμησης, που υπόκειται στη συνταγματικά απαιτούμενη κρατική εποπτεία.
- η θέσπιση γνωμοδοτικών οργάνων για την προστασία και την εξέλιξη της αρχιτεκτονικής κληρονομιάς της χώρας.

3.1.4. Οι παράγοντες διαμόρφωσης της αλλαγής.

Οι παράγοντες σχεδιασμού και διαμόρφωσης της προτεινόμενης αλλαγής, σύμφωνα και με την αιτιολογική έκθεση του Ν.4030/11 αναφέρονται με μία σύντομη περιγραφή παρακάτω:

- Διαχωρισμός αρμοδιοτήτων και λειτουργίας.

Την αρμοδιότητα έκδοσης των αδειών δόμησης (εγκριτική) ασκούν οι Υπηρεσίες Δόμησης των Δήμων. Την αρμοδιότητα ελέγχου της ορθής εκτέλεσης των αδειών (ελεγκτική) ασκούν οι Ελεγκτές Δόμησης. Οι Ελεγκτές είναι Μηχανικοί, με καθήκοντα ασυμβίβαστα του δημοσίου υπαλλήλου ή υπαλλήλου Ν.Π.Δ.Δ. ή υπαλλήλου στον ευρύτερο δημόσιο τομέα, λειτουργούν ανεξάρτητα και δεν τελούν σε σχέση ιεραρχικού ελέγχου ή εποπτείας με τις Υπηρεσίες Δόμησης (Υ.ΔΟΜ.). Την αρμοδιότητα κρατικής και συνεχούς εποπτείας της άσκησης του έργου των Υ.ΔΟΜ και των Ελεγκτών Δόμησης, ασκεί η Ειδική Υπηρεσία Επιθεωρητών Δόμησης και Ενέργειας καθώς και τα Συμβούλια Πολεοδομικών Θεμάτων και Αμφισβητήσεων (ΣΥ.ΠΟ.Θ.Α), τα οποία συγκροτούνται σε κάθε περιφερειακή ενότητα.

- Διαφάνεια

Η υποβολή όλων των απαιτούμενων δικαιολογητικών στοιχείων και μελετών, προβλέπεται να είναι ηλεκτρονική και παράλληλα θεσμοθετείται η λειτουργία διαδραστικής διαδικτυακής πύλης ενημέρωσης και πληροφόρησης σχετικά με την Πολεοδομική Νομοθεσία.

- Απλοποίηση και επιτάχυνση

Θεσπίζεται ως προϋπόθεση για την έκδοση της άδειας δόμησης, η έγκριση δόμησης που χορηγείται σε πέντε ημέρες από την υποβολή των δικαιολογητικών στοιχείων και μελετών. Για την έγκριση δόμησης ελέγχονται τα βασικά στοιχεία που αποτελούν τον δείκτη περιβαλλοντικής επιβάρυνσης της κατασκευής στο φυσικό ή οικιστικό περιβάλλον και τα κύρια μορφολογικά του στοιχεία. Στο τοπογραφικό διάγραμμα και στο διάγραμμα δόμησης ελέγχονται περιοριστικά όλα εκείνα τα στοιχεία των οποίων πιθανή παραβίαση θα οδηγήσει σε προσβολή και βλάβη του πολεοδομικού ιστού και του περιβάλλοντος (όροι δόμησης, διατάξεις Γ.Ο.Κ. και Κτιριοδομικού Κανονισμού, όγκος κτιρίου, φύτευση οικοπέδου, χώροι στάθμευσης). Η άδεια δόμησης χορηγείται σε δυο ημέρες από την προσκόμιση των απαραίτητων μελετών και την ανάληψη της ευθύνης από τους Μελετητές Μηχανικούς.

- Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση

Θεσμοθετούνται και καθορίζονται με υπουργικές αποφάσεις που προβλέπονται στο σχέδιο νόμου, η διαδικασία, η μορφή και τα πρωτόκολλα λειτουργίας των λογισμικών για την ηλεκτρονική υποβολή και της τήρησης αρχείων των δικαιολογητικών στοιχείων και των μελετών που απαιτούνται για την έγκριση δόμησης και την έκδοση άδειας δόμησης. Τα προβλεπόμενα δημόσιας πρόσβασης Μητρώα Μελετητών και Επιβλεπόντων Μηχανικών με τα επαγγελματικά τους προσόντα και δικαιώματα, θα κατοχυρώσουν τους πολίτες από φαινόμενα παράνομης άσκησης επαγγέλματος και νομιμότητας των αδειών δόμησης.

- Έλεγχος της εφαρμογής των αδειών δόμησης

Θεσπίζεται διαδικασία ελέγχου της ορθής εκτέλεσης των οικοδομικών εργασιών που εγκρίνονται μέσω των αδειών, στο πλαίσιο κατασταλτικής δράσης του κράτους για την προστασία του περιβάλλοντος. Ο έλεγχος διενεργείται από διαφορετικό κάθε φορά όργανο –τον ελεγκτή δόμησης-, που ορίζεται με αντικειμενική και αδιάβλητη διαδικασία ώστε να διασφαλισθεί η διαφάνεια και να αποφευχθούν φαινόμενα συναλλαγής μεταξύ ελεγχόμενων και ελεγκτών.

- Θεσμοθέτηση γνωμοδοτικών οργάνων

Η θεσμοθέτηση των Συμβουλίων Αρχιτεκτονικής στην έδρα κάθε Περιφερειακής Ενότητας καθώς και του Κεντρικού Συμβουλίου αποσκοπεί στην ενθάρρυνση και την ανάπτυξη της σύγχρονης αρχιτεκτονικής έκφρασης και της βιοκλιματικής αρχιτεκτονικής. Αντικαθιστούν τις Επιτροπές Αρχιτεκτονικού Ελέγχου, όργανο το οποίο τα τελευταία χρόνια δεν είχε σαφή προσανατολισμό και δημιουργούσε συνθήκες γραφειοκρατίας και συγκεντρωτισμού.

3.1.5. Οι παράγοντες ανάσχεσης της αλλαγής

Οι παράγοντες που μπορούν να προκαλέσουν ανάσχεση της αλλαγής, κατά την γνώμη του γράφοντος, δυνητικά είναι οι παρακάτω:

- Αδυναμία – απροθυμία (κυρίως έλλειψη κουλτούρας) ιδίως των παλαιότερων μηχανικών (υπαλλήλων και ιδιωτών) στην εξοικείωση με ηλεκτρονικές μεθόδους διεκπεραίωσης υποθέσεων.

- Ζητήματα ψηφιακού χάσματος δηλαδή ζητήματα σχετικά με τις ανισότητες στις δυνατότητες πρόσβασης και χρήσης των ΤΠΕ εξαιτίας κοινωνικών και οικονομικών παραγόντων.
- Η προετοιμασία του ανθρώπινου δυναμικού. Οι δημόσιοι υπάλληλοι χρειάζονται εκπαίδευση και κίνητρα για να υποστηρίξουν πραγματικά την ανασχεδιασμένη διαδικασία. Η διοίκηση θα πρέπει να περιμένει ότι οι δημόσιοι υπάλληλοι θα νιώσουν απειλή από την Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση είτε λόγω του φόβου ότι θα μειωθεί η “δύναμη” τους είτε λόγω του φόβου της άμεσης καταγραφής κάθε ενέργειας και κατά συνέπεια και κάθε παράλειψής τους.
- Έλλειψη ηλεκτρονικής υποδομής σε συνδυασμό με τις γραφειοκρατικές διαδικασίες δημιουργεί «κενούς» χρόνους, δηλαδή δημιουργεί το υπόβαθρο στο οποίο ευδοκίμει η διαφθορά.
- Στο πλαίσιο εφαρμογής του Ν. 3852/10 “*Πρόγραμμα Καλλικράτης*” πολεοδομικά γραφεία υπήχθησαν σε δήμους χωρίς να υπάρχει ουσιαστικό αντικείμενο. Είναι προφανές πως αυτά, δημιουργήθηκαν κυρίως για πολιτικούς λόγους, ενώ οι παρεμβάσεις των τοπικών αρχόντων θα είναι συνηθισμένο φαινόμενο.
- Πολλές Υ.ΔΟΜ είναι υπό-στελεχωμένες, με αποτέλεσμα την υπερφόρτωση των υπαλλήλων τους και τελικά την αδυναμία παροχής αποδοτικών – αποτελεσματικών υπηρεσιών προς τους ωφελούμενους.
- Μεγάλες καθυστερήσεις, θα εξακολουθήσουν να υπάρχουν μετά την «έξοδο» από την υπηρεσία δόμησης, προς άλλες υπηρεσίες των οποίων απαιτείται η συγκατάθεση. Η διακίνηση ενός φακέλου δεν γίνεται εσωτερικά, από τη μια υπηρεσία στην άλλη, αλλά από τον ίδιο τον μηχανικό που την υποβάλλει (πρόβλημα δια-λειτουργικότητας δημοσίων υπηρεσιών).

3.2 Το νέο σύστημα ηλεκτρονικής έκδοσης των αδειών δόμησης.

Με το νέο σύστημα, όταν τεθεί σε πλήρη λειτουργία, όλα τα δικαιολογητικά και οι μελέτες για την έκδοση οικοδομικής άδειας θα υποβάλλονται και θα διεκπεραιώνονται ηλεκτρονικά. Παράλληλα θα γίνεται ηλεκτρονικά και ο προσδιορισμός του ελεγκτή δόμησης, από τη λίστα των μηχανικών που έχουν διαπιστευτεί στο ΥΠΕΚΑ, για όλες τις

περιοχές της χώρας προκειμένου να κάνουν τις προβλεπόμενες αυτοψίες κατά τη διάρκεια ανέγερσης οικοδομής.

Το σύστημα θα δέχεται αιτήσεις και όλα τα απαιτούμενα συνοδευτικά δικαιολογητικά και μελέτες. Η αίτηση θα εισάγεται σε ροή ελέγχου στην αρμόδια υπηρεσία δόμησης. Οι υπάλληλοι θα κάνουν τον έλεγχο -και θα διατυπώνουν τις παρατηρήσεις τους- ηλεκτρονικά και θα ενημερώνεται ο υπεύθυνος μηχανικός σε πραγματικό χρόνο. Όλη η διαδικασία ελέγχου, το ιστορικό των μεταβολών και ο φάκελος θα τηρούνται ηλεκτρονικά και θα είναι διαθέσιμα στον μηχανικό, στον ιδιοκτήτη, στην αρμόδια υπηρεσία δόμησης και το υπουργείο Περιβάλλοντος. Υπάρχει πρόβλεψη και για διαβίβαση στοιχείων σε απάντηση αιτημάτων από άλλες εκτός των Υπηρεσιών Δόμησης υπηρεσίες, για την παράλληλη αναζήτηση τυχόν πρόσθετων εγκρίσεων. Με το νέο σύστημα δίνεται η δυνατότητα να ολοκληρώνεται όλη η διαδικασία της έκδοσης μιας οικοδομικής άδειας χωρίς να υπάρχει επαφή του μηχανικού και των υπαλλήλων. Παράλληλα θα μπορεί να γίνεται πλήρης τεκμηρίωση στην περίπτωση που υπάρχει καθυστέρηση στην έκδοση μιας οικοδομικής άδειας.

Το νέο σύστημα έκδοσης οικοδομικών αδειών υλοποιείται από το Τεχνικό Επιμελητήριο Ελλάδας (ΤΕΕ), με χρηματοδότηση από το ΕΣΠΑ, στο πλαίσιο του έργου της Ψηφιακής Ταυτότητας Κτιρίου. Σημειώνεται, ότι σε μεταγενέστερο χρόνο θα υπάρχει ίδια βάση δεδομένων τόσο για το ηλεκτρονικό σύστημα έκδοσης οικοδομικής άδειας, όσο και με την Ηλεκτρονική Ταυτότητα Κτιρίων. Πρόκειται για μια ηλεκτρονική πλατφόρμα όπου θα αναγράφονται όλα τα στοιχεία που αφορούν τα κτίρια.

3.3 Αξιολόγηση της εμπειρίας εφαρμογής της αλλαγής

Η έως τώρα υλοποίηση της εν' λόγω αλλαγής στην διαδικασία έκδοσης άδειας δόμησης, μπορεί να μας οδηγήσει στα παρακάτω βασικά συμπεράσματα:

- Ικανοποίηση της διεθνούς τάσης στην μεταρρύθμιση της τοπικής αυτοδιοίκησης στον τομέα της συνεργασίας μέσω της εκχώρησης αρμοδιοτήτων πέρα των δημόσιων φορέων, που επιτεύχθηκε εκχωρώντας τον έλεγχο της ορθής εκτέλεσης των αδειών στους Ελεγκτές Δόμησης, οι οποίοι προέρχονται από τον ιδιωτικό τομέα.
- Προβληματισμός από μερίδα εμπλεκόμενων ότι η παραπάνω εκχώρηση της αρμοδιότητας, το μόνο που κατάφερε ήταν η μετακίνηση της διαφθοράς, ενώ παράλληλα

εκχωρώντας μία από τις βασικές κρατικές αρμοδιότητες σε ιδιώτες, δημιουργούνται συνθήκες για μελλοντική ιδιωτικοποίηση των πολεοδομικών υπηρεσιών της χώρας. Θα πρέπει να ληφθεί υπόψη ότι στην έκθεση του ΣΕΕΔΔ για το 2015 διαπιστώνεται ότι αυξήθηκε το ποσοστό των υποθέσεων που αφορούσαν ελέγχους εποπτευόμενων ιδιωτικών φορέων (296 υποθέσεις από συνολικά 1388), γεγονός που πιθανώς οφείλεται στην αυξανόμενη τάση της νομοθεσίας για ανάθεση άσκησης δημόσιας εξουσίας σε ιδιωτικούς φορείς και στην παρεπόμενη ανάγκη επαρκούς εποπτείας των τελευταίων από τις εντεταλμένες για αυτό δημόσιες υπηρεσίες.

- Καταπολέμηση της αυθαίρετης δόμησης αφού πλέον ο ιδιοκτήτης γνωρίζει ότι θα υπάρξει παραπάνω του ενός έλεγχου για την ορθή εφαρμογή της οικοδομικής άδειας.
- Ανοχή της πολιτείας καθώς δεν κατεδαφίζονται τα αυθαίρετα κτίσματα (έλλειψη πολιτικής βούλησης). Η συνεχής θεσμοθέτηση νόμων για τακτοποίηση – νομιμοποίηση αυθαιρέτων κατασκευών (Ν.4014/11, Ν. 4178/13 και προγενέστεροι), έχουν οδηγήσει στην διαίωνηση του φαινομένου.
- Οι προθεσμίες για την έκδοση της έγκρισης δόμησης και της άδειας δόμησης που είναι πέντε (5) και δύο (2) μέρες αντίστοιχα, στην πράξη καταστρατηγούνται. Δεν υπάρχει κάποιο χρονοδιάγραμμα για τη χορήγηση διαφόρων εγκρίσεων από άλλες υπηρεσίες, που απαιτούνται σε ορισμένες περιπτώσεις, όπως βεβαιώσεις από δασαρχεία, αρχαιολογία, υπουργείο πολιτισμού ή άλλες υπηρεσίες που σήμερα καθυστερούν για μήνες έως και χρόνια
- Ικανοποίηση της διεθνούς τάσης στην μεταρρύθμιση της τοπικής αυτοδιοίκησης στον τομέα της καινοτομίας μέσω της υιοθέτησης μεθόδων ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, (ηλεκτρονικός έλεγχος πληρότητας του φακέλου, ηλεκτρονική αίτηση για ελεγκτή δόμησης, κ.α)
- Ο κρίσιμος χρόνος στη συνολική διάρκεια από την αίτηση για έγκριση έως την έκδοση της αδειας δόμησης, φαίνεται να είναι το πενθήμερο που απαιτείται για τον έλεγχο κατά την έγκριση, δεδομένου ότι αποτελεί τον μόνο ουσιαστικό έλεγχο των υποβαλλομένων στοιχείων και εκεί διαπιστώνονται ελλείψεις ή λάθη, που ενδέχεται να παρατείνουν το πενθήμερο κατά το χρόνο συμπλήρωσης από την πλευρά των αιτούντων δια των μηχανικών τους. Επομένως το διάστημα των 2 ημερών για την έκδοση της αδειας, άνευ ελέγχου των μελετών, μπορεί να μην τηρηθεί αν καθυστερήσει για κάποιο λόγο ο μόνος έλεγχος που ασκείται, ήτοι των φορολογικών.
- Η διαδικασία έγκρισης από Συμβούλιο Αρχιτεκτονικής (Σ.Α), όπου απαιτείται, δεν βαρύνει την Υ.ΔΟΜ (διαβίβαση φακέλου γνωμοδότηση Σ.Α, επιστροφή του κλπ.) και

επιβάλλεται για την έκδοση της άδειας και όχι της έγκρισης. Αυτό σημαίνει ότι πλέον ο πολίτης και συνακόλουθα ο μηχανικός του, αναλαμβάνουν την όλη διαδικασία υποβολής φακέλου μελέτης προς έγκριση από το αρμόδιο Σ.Α, που συνεδριάζει ανά 15 ή περισσότερες ημέρες και θέτει δικούς του κανόνες πληρότητας και ελέγχου φακέλων, καθιστώντας έτσι δυσχερή τον υπολογισμό, του πραγματικού απαιτούμενου χρόνου έκδοσης μιας άδειας δόμησης.

3.4 Προτάσεις για την ευρύτερη μεταρρύθμιση και τον εκσυγχρονισμό της παρεχόμενης υπηρεσίας

Με το σημερινό διαθέσιμο τεχνολογικό υπόβαθρο (google earth, ορθοφωτοχάρτες Κτηματολογίου, κ.α) είναι δυνατή η δημιουργία μιας ισχυρής και αξιόπιστης ψηφιακής πλατφόρμας, η οποία θα καλύπτει πλήθος εφαρμογών, όπως ο αυτόματος υπολογισμός των αμοιβών- εισφορών, οι δηλώσεις αυθαιρέτων, η έκδοση αδειών δόμησης, τα όρια των οικισμών, οι δασικοί χάρτες, οι γραμμές και ζώνες παραλίας, οι αρχαιολογικοί χώροι, ο χαρακτηρισμός των κτιρίων (διατηρητέα, παραδοσιακά) οι χρήσεις γης (λατομικές ζώνες, γη υψηλής παραγωγικότητας, κ.α). Επίσης θα είναι δυνατή η διασύνδεση μέσω της επιδιωκόμενης δια-λειτουργικότητας των υπηρεσιών (π.χ κτηματική υπηρεσία του δημοσίου, ταμεία κοινωνικής ασφάλισης, υποθηκοφυλάκεια, εφορία, κ.α) έτσι ώστε να είναι αδύνατη η εισφοροδιαφυγή, η μαύρη εργασία, τα πλαστά τιμολόγια προμηθευτών, κ.α. Δηλαδή να περιοριστούν στο ελάχιστο αν όχι να εξαλειφθούν όχι μόνο οι πολεοδομικές παραβάσεις αλλά και οι καθαρά οικονομικές-φορολογικές παραβάσεις που λαμβάνουν χώρα στον κλάδο των κατασκευών.

Με αυτό τον τρόπο θα μπορεί να δημιουργηθεί ένα αξιόπιστο γεωγραφικό σύστημα πληροφοριών το οποίο θα μπορεί να περιέχει χωρικές και μη χωρικές (περιγραφικές) πληροφορίες (φωτογραφίες, συμβόλαια, κ.α), το οποίο σε συνδυασμό με ενέργειες όπως η ψηφιοποίηση των αρχείων των πολεοδομικών υπηρεσιών, τα διασυνδεδεμένα ηλεκτρονικά συστήματα –ηλεκτρονικός τρόπος έκδοσης οικοδομικών αδειών, Ηλεκτρονική Ταυτότητα- αλλά και το ψηφιακό υπόβαθρο που θα υπάρχει από το Κτηματολόγιο –το οποίο αναμένεται να έχει ολοκληρωθεί έως το 2020- θα μπορούν να δημιουργήσουν ένα ηλεκτρονικό Δίκτυο για τα κτίρια. Αυτό θα έχει ως συνέπεια, σε λίγο καιρό όλες οι υπηρεσίες με το πάτημα ενός κουμπιού να έχουν πλήρη εικόνα της δόμησης σε όλη τη χώρα.

Με βάση την έως τώρα υλοποίηση, της αλλαγής, δηλαδή του θεσμικού πλαισίου και προκειμένου για την βελτίωση της, παρατίθεται οι παρακάτω προτάσεις:

- Στελέχωση και εκσυγχρονισμός της Ειδικής Υπηρεσίας Επιθεωρητών Δόμησης (Ε.Υ.Ε.Δ) και Εποπτικού Συμβουλίου, για έλεγχο των ελεγκτών (το αιώνιο πρόβλημα!!!).
- Υλοποίηση ηλεκτρονικού συστήματος υποβολής δικαιολογητικών έκδοσης αδειών, με πλήρη κατάργηση της έντυπης και καθιέρωση μόνο της ηλεκτρονικής υποβολής δικαιολογητικών.
- Καθορισμός προδιαγραφών ηλεκτρονικών αρχείων.
- Σαφέστερος καθορισμός, επικαιροποίηση και ομογενοποίηση της διαδικασίας υποβολής δικαιολογητικών προς φορείς, οι εγκρίσεις των οποίων απαιτούνται για την έκδοση αδείας δόμησης. Λειτουργική ενοποίηση των ηλεκτρονικών συστημάτων αυτών.
- Δυνατότητα πρόσβασης πολιτών και μηχανικών μέσω διασύνδεσης του συστήματος «ΔΙΑΥΓΕΙΑ» στο σύστημα έκδοσης αδειών.
- Διαδραστική επικοινωνία των βάσεων δεδομένων όλων των υπηρεσιών για την, σε πραγματικό χρόνο, καταγραφή του δομημένου περιβάλλοντος.
- Δημιουργία άμεσα του λεγόμενου "Παρατηρητήριου Δομημένου Περιβάλλοντος" (δεν έχει θεσμοθετηθεί ακόμα) που θα αναλάβει την καταγραφή, την εποπτεία και τον έλεγχο όλου του δομημένου χώρου.
- Έκδοση πιστοποιητικού νομιμότητας για το σύνολο των συναλλαγών επί των ακινήτων, περιλαμβάνοντας μισθώσεις και κληρονομίες, πώληση, γονική παροχή, δωρεά, κτλ και το οποίο δεν θα μπορεί να εκδοθεί αν υπάρχουν αυθαιρεσίες στο ακίνητο ή αν αυτό είναι εξ' ολοκλήρου αυθαίρετο.
- Λειτουργία υπηρεσίας κατεδάφισης αυθαιρέτων κατασκευών εκτός του πλαισίου της τοπικής αυτοδιοίκησης σε περιφερειακό ή κεντρικό επίπεδο
- Δημιουργία βάσης περιβαλλοντικών δεδομένων με ανάρτηση όλων των σχετικών αποφάσεων, πράξεων και πληροφοριών (μελέτες περιβαλλοντικών επιπτώσεων, πράξεις διαπίστωσης παράνομων πράξεων και επιβολής προστίμων κλπ)

3.5 Ανακεφαλαίωση

Στο κεφάλαιο αυτό επιχειρείται η παρουσίαση, η κριτική ανάλυση και η αξιολόγηση της αλλαγής του θεσμικού πλαισίου έκδοσης των οικοδομικών αδειών, όπως αυτή επιχειρείται να πραγματοποιηθεί με την εφαρμογή του Ν. 4030/11 “*Νέος τρόπος έκδοσης αδειών δόμησης, ελέγχου κατασκευών και λοιπές διατάξεις*”.

Επίσης γίνεται μια απόπειρα προσέγγισης των λόγων που επέφεραν, αλλά και των επιπτώσεων που επήλθαν από την αλλαγή αυτή τόσο στις υπηρεσίες που εκδίδουν τις άδειες δόμησης όσο και στις αρχές που τις ελέγχουν.

Ο κύριος στόχος της υπό αξιολόγηση αλλαγής είναι η αντιμετώπιση της αδιαφάνειας μέσω της δυνατότητας ελέγχου σε κάθε στάδιο της έγκρισης -τί κάνει ποιος και πότε-, με την χρήση – αξιοποίηση πληροφοριακού συστήματος, ώστε ο διοικούμενος να έχει την αίσθηση της ίσης αντιμετώπισης αλλά και την χωρίς χρονοτριβή διεκπεραίωση της υπόθεσης του.

Επίσης με την αλλαγή του θεσμικού πλαισίου επιδιώκονται:

α) ο σαφής καταμερισμός της ευθύνης μεταξύ της διοικητικής αρχής που εκδίδει την οικοδομική άδεια και των μηχανικών που καταρτίζουν τις απαιτούμενες μελέτες και επιβλέπουν την εφαρμογή τους στο χώρο σύμφωνα με τις διατάξεις που διέπουν την κατασκευή των έργων αυτών και σύμφωνα με τους όρους της άδειας που έχει εκδοθεί.

β) ο συστηματικός έλεγχος της δόμησης τόσο από την πολεοδομική υπηρεσία όσο και από άλλους ελεγκτικούς μηχανισμούς (Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης-Σ.Ε.Ε.Δ.Δ, Ειδική Υπηρεσία Επιθεωρητών Δόμησης -Ε.Υ.Ε.Δ)

γ) η υποχρεωτική ηλεκτρονική κατάθεση - ασφάλιση των μελετών που εκπονούνται από τους μηχανικούς αλλά και των σχεδίων όπως τελικά κατασκευάζονται από τους εργολάβους (as built designs).

δ) η επιβολή αυστηρών διοικητικών και ποινικών κυρώσεων σε βάρος όσων παραβιάζουν τους όρους της άδειας και τις ισχύουσες διατάξεις για την δόμηση, έτσι ώστε το θεσμικό πλαίσιο των κυρώσεων να είναι ανάλογο των δυσμενών συνεπειών στο περιβάλλον από την παραβατική συμπεριφορά.

Το κεφάλαιο ολοκληρώνεται με την σύνθεση βασικών συμπερασμάτων για το αν επετεύχθησαν οι στόχοι της αλλαγής και την παράθεση προτάσεων βελτίωσης ώστε τελικά οι ωφελούμενοι να λαμβάνουν αποδοτικότερες και αποτελεσματικότερες υπηρεσίες, αξιοποιώντας τις δυνατότητες των πληροφοριακών συστημάτων.

Συμπεράσματα

Η γενική διαπίστωση και παραδοχή ότι η χώρα δεν διέρχεται μόνο οικονομική κρίση, αλλά κυρίως μια βαθειά κοινωνική, κρίση αρχών, αξιών και θεσμών, θέτει σε άμεση προτεραιότητα την αναγκαιότητα ν' αντιμετωπιστούν κοινωνικά φαινόμενα όπως η ευνοιοκρατία, η διαφθορά και η κακοδιοίκηση που, όπως είδαμε, είναι άρρηκτα συνδεδεμένες με την γραφειοκρατία και την αδιαφάνεια.

Η γραφειοκρατία και η αδιαφάνεια, αν και δεν είναι μεταξύ των αιτιών που οδήγησαν τη χώρα στην «επιτήρηση», είναι οπωσδήποτε εμπόδιο στην προσπάθεια οικονομικής ανόρθωσής της αφού πλήττουν την αποτελεσματικότητα της δημόσιας διοίκησης, βλάπτουν την ανταγωνιστικότητα τη χώρας και αυξάνουν το κόστος της διοικητικής πράξης.

Οι αιτίες που έθρεψαν την γραφειοκρατία και την αδιαφάνεια 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. Σ' ένα συνεχώς μεταβαλλόμενο κοινωνικοοικονομικό περιβάλλον, επιβαρυνόμενο και από την οικονομική κρίση, η δημόσια διοίκηση, οφείλει 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.

Η γραφειοκρατία δημιουργεί πολύ σοβαρά προβλήματα που επηρεάζουν την ίδια την ποιότητα της δημοκρατίας. Η διόγκωση της αποθαρρύνει τις εγχώριες και τις ξένες επενδύσεις, κάνει το επιχειρείν δυσκολότερο και κοστοβόρο, και τελικά επιβαρύνει ραγδαία την ανταγωνιστικότητα των επιχειρήσεων που δραστηριοποιούνται στην Ελλάδα.

Η πολυνομία και η γραφειοκρατία επιβαρύνουν δραματικά τη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης. Θεσμολογούν την πελατειακή σχέση κράτους-πολίτη, δυσχεραίνουν

και καθυστερούν την υλοποίηση μεταρρυθμίσεων ή αλλαγών (γι' αυτό και η ευρέως διαδεδομένη αντίληψη, ότι οι νόμοι υπάρχουν, αλλά δεν εφαρμόζονται), και παράλληλα διαβρώνουν την εμπιστοσύνη των πολιτών απέναντι στους θεσμούς του κράτους.

Το φαινόμενο της γραφειοκρατίας είναι πρωτίστως πολιτικό πρόβλημα. Δεν φαίνεται να υπάρχει πολιτική βούληση, τουλάχιστον έως σήμερα, για την καταπολέμησή του, ίσως επειδή η πολυπλοκότητα των διαδικασιών εξυπηρετεί τη λειτουργία του λεγόμενου πελατειακού κράτους.

Η εφαρμογή σύγχρονων μεθόδων διοίκησης και η αποκλειστική χρήση των νέων τεχνολογιών για τον ανασχεδιασμό των διαδικασιών της δημόσιας διοίκησης και την λειτουργική διασύνδεση όλων των δομών του κράτους, αποτελεί την μόνη ρεαλιστική λύση για την αντιμετώπιση της γραφειοκρατίας.

Η αποσπασματική και περιπτώσιακή αντιμετώπιση των φαινομένων της γραφειοκρατίας και της αδιαφάνειας δεν ανταποκρίνεται στην έκταση και την πολυπλοκότητα τους. Τα νομοθετικά μέτρα που εκφράζονται με απαγορεύσεις, σε συνδυασμό με την πολυπλοκότητα τους, είναι αμφίβολο αν μπορούν να αντιμετωπίσουν αποτελεσματικά τις γραφειοκρατικές εκδηλώσεις και τα φαινόμενα διαφθοράς της διοικητικής μηχανής, είτε σε κεντρικό επίπεδο είτε σε τοπικό-περιφερειακό.

Η διαφθορά έχει πολλαπλές οικονομικές, κοινωνικές και πολιτικές συνέπειες. Η διαφθορά διαβρώνει την εμπιστοσύνη στη δημοκρατία και αποστραγγίζει τους πόρους από τη νόμιμη οικονομία. Η ακεραιότητα στην πολιτική είναι καθοριστική για την καταπολέμηση της διαφθοράς.

Η αύξηση της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας στην δημόσια διοίκηση, 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. Συνεπώς, ο ανασχεδιασμός διαδικασιών και η απλούστευση τους, πρέπει να αποτελούν ένα ενιαίο πρόγραμμα αναδιοργάνωσης του οργανισμού μιας δημόσιας υπηρεσίας.

Στο σύγχρονο οικονομικό περιβάλλον όπου η τεχνολογία εξελίσσεται με ραγδαίους ρυθμούς διαμορφώνοντας καινούριες συνθήκες αλλά και ανάγκες για τις κοινωνίες, η δημόσια διοίκηση καλείται να προσαρμοστεί στα νέα δεδομένα και να υιοθετήσει

προηγμένα μοντέλα ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, έτσι ώστε να εκμεταλλευτεί προς όφελος των πολιτών αλλά και του κράτους τα πλεονεκτήματα που προσφέρει η εξέλιξη της τεχνολογίας και ειδικότερα η πρόοδος των συστημάτων Τ.Π.Ε.

Η Πολιτεία, προσπαθώντας να θωρακίσει τη διαφάνεια της κυβερνητικής πολιτικής και της διοικητικής δράσης, υιοθέτησε το Πρόγραμμα Δι@ύγεια και διευκόλυνε την πρόσβαση του πολίτη στη δημόσια πληροφορία. Στην κατεύθυνση αυτή τα Ανοιχτά Δημόσια Δεδομένα αποτελούν κτήμα όλων και η ανοιχτή και ελεύθερη πρόσβαση σε αυτά είναι συνταγματικά κατοχυρωμένο (άρθρο 5 Α του Συντάγματος), θεμελιώδες δικαίωμα όλων των Ελλήνων πολιτών.

Τα οικονομικά οφέλη που προκύπτουν από την απελευθέρωση της δημόσιας πληροφορίας είναι σημαντικά, καθώς επιτρέπεται ακόμη και σε μικρές και νέες επιχειρήσεις να έχουν πρόσβαση σε δωρεάν πληροφορία για να αναπτύξουν υπηρεσίες προστιθέμενης αξίας.

Η διαφάνεια και η δημοσιότητα στην κρατική δράση αποτελεί την εγγύησή για την διασφάλιση της ελεύθερης πρόσβασης όλων των πολιτών σε όλες τις απαραίτητες πληροφορίες, με την επιβολή στην διοίκηση εκτεταμένων όρων δημοσιότητας και την αξιοποίηση όλων των συμβατικών και ηλεκτρονικών μέσων. Η χρήση των πληροφοριών ενισχύει τη λογοδοσία και τη διαφάνεια, αφού ελέγχονται και οι ελεγκτές.

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. Έχει σκοπό να διασφαλίσει συγκεκριμένες δεσμεύσεις από τις Κυβερνήσεις έναντι των πολιτών, έτσι ώστε να προαχθεί η διαφάνεια, να ενδυναμωθεί ο ρόλος των πολιτών, να καταπολεμηθεί η διαφθορά και να επιτευχθεί η διακυβέρνηση με τη χρήση νέων τεχνολογιών.

Η ηλεκτρονική διακυβέρνηση θέτει τις βάσεις για την εκ νέου διαμόρφωση της σχέσης του κράτους και των δημόσιων υπηρεσιών του με τους πολίτες και τις επιχειρήσεις με αποτέλεσμα την προώθηση και ενίσχυση της ατομική ευθύνης και της διαφάνειας στους δημόσιους φορείς αλλά και της βελτίωσης της δημόσιας διοίκησης σε όρους αποτελεσματικότητας, σε αντιδιαστολή μ' ένα γραφειοκρατικό κράτος στο οποίο ευδοκούν φαινόμενα αδιαφάνειας, διασπάθισης του δημόσιου χρήματος και διαφθοράς.

Η αποτελεσματική αντιμετώπιση της γραφειοκρατίας και της αδιαφάνειας στην δημόσια διοίκηση θα συντελέσει στην αύξηση των εσόδων τόσο των ΟΤΑ όσο και της κεντρικής κυβέρνησης προς όφελος των κοινωνιών, την βελτίωση των παρεχομένων υπηρεσιών, την αύξηση της εμπιστοσύνης των πολιτών προς τους θεσμούς της συντεταγμένης πολιτείας, και την στήριξη των αξιών και των δημοκρατικών θεσμών.

Η ανάπτυξη των εφαρμογών του διαδικτύου και γενικότερα οι ΤΠΕ καλύπτουν ένα ευρύ φάσμα ηλεκτρονικών υπηρεσιών οι οποίες μπορούν να αντικαταστήσουν την παραδοσιακή γραφειοκρατική διεκπεραίωση εργασιών στον δημόσιο τομέα. Η εισαγωγή αυτών των καινοτόμων μεθόδων στον τρόπο λειτουργίας του δημόσιου τομέα εγγυάται τον εκσυγχρονισμό της δημόσιας διοίκησης προς όφελος των πολιτών και του ίδιου του κράτους αλλά την εξοικονόμηση πολύτιμων οικονομικών πόρων.

Ο ανασχεδιασμός των διαδικασιών στη δημόσια διοίκηση προϋποθέτει την απλούστευση των διαδικασιών. Οι διαδικασίες πρέπει να είναι γρήγορες, να είναι σαφείς, να είναι απλές. Οι διαδικασίες απλοποιούνται από τη μείωση της γραφειοκρατίας. Για την απλούστευση των διαδικασιών είναι αναγκαία, «η συνεχής και συστηματική αναθεώρηση των νομοθετικών και γενικότερα των κανονιστικών ρυθμίσεων καθώς και των διοικητικών πρακτικών που καθορίζουν διοικητικές διαδικασίες, ώστε να είναι συμβατές με τις αρχές αποτελεσματικής νομοθέτησης και της αποτελεσματικής – αποδοτικής λειτουργίας των δημόσιων υπηρεσιών με βάση την εξυπηρέτηση του πολίτη τον οποίο αφορούν» (Παπαδημητρόπουλος, 2003).

Με την αξιοποίηση των ΤΠΕ μπορεί να επιτευχθεί η αναδιοργάνωση των εσωτερικών λειτουργιών και διαδικασιών των φορέων του δημόσιου τομέα. Δηλαδή να επιτευχθεί η ριζική επανασχεδίαση των οργανωτικών δομών, του θεσμικού πλαισίου και των επιχειρησιακών διαδικασιών ενός δημόσιου οργανισμού με την εισαγωγή πληροφοριακών συστημάτων κατά την εκτέλεση των διαδικασιών.

Η δημόσια διοίκηση, ωθείτε σε ανασχεδιασμό των διαδικασιών της με χρήση πληροφοριακών συστημάτων προκειμένου ν' αυξήσει την εμπιστοσύνη των πολιτών προς τους πολιτικούς θεσμούς, να βελτιώσει την αποδοτικότητάς της και να παρέχει ποιοτικότερες υπηρεσίες προς το κοινωνικό σύνολο. Η εφαρμογή τέτοιων συστημάτων εκσυγχρονίζει την δημόσια διοίκηση, ενισχύει τη νομιμότητα του κράτους και αυξάνει την συμμετοχή των πολιτών στις δημοκρατικές διαδικασίες. Παράλληλα, δημιουργεί εξωτερικές οικονομίες που ενισχύουν την οικονομική ανάπτυξη. Οι βασικές οδηγίες που

πρέπει να τηρούνται κατά την εφαρμογή τέτοιων προγραμμάτων περιλαμβάνουν την δέσμευση της ηγεσίας για την υποστήριξη τους καθώς και ότι θα πρέπει να είναι πλήρως συμβατά με τη στρατηγική του κράτους. Κατά τη φάση σχεδιασμού του προγράμματος απαιτείται σωστή επιλογή στελεχών και εντοπισμός των περιορισμών που επιβάλλει το νομοθετικό πλαίσιο του οργανισμού. Κατά τη φάση της υλοποίησης απαιτείται αποτελεσματική διοίκηση του έργου και διαχείριση των κινδύνων αυτού. Τέλος, κατά την παραγωγική φάση απαιτείται αποτελεσματική διοίκηση της αλλαγής που θα επέλθει, ενδυνάμωση των εργαζομένων για να υποστηρίξουν τις νέες διαδικασίες καθώς και διάχυση των αποτελεσμάτων του προγράμματος προς το κοινωνικό σύνολο.

Η χρήση της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, αναμφίβολα, συντελεί στη μείωση των χρονοβόρων και κοστοβόρων διοικητικών βαρών. Το άνοιγμα των δεδομένων του Δημοσίου θα απελευθερώσει τον ιδιωτικό τομέα, μειώνοντας την ανάγκη και την πιθανότητα για διαφθορά. Από τη στιγμή που ένας πολίτης χρειαστεί μια δημόσια υπηρεσία, απαιτείται ελάχιστος χρόνος, χωρίς την εμπλοκή του δημοσίου λειτουργού για να την αποκτήσει. Αυτό αυξάνει την παραγωγικότητα της οικονομίας, απαλείφει τις γραφειοκρατικές διαδικασίες και καθιστά τη δημόσια υπηρεσία και κατά επέκταση, το ίδιο το κράτος απόλυτα διαφανή. Η δυνατότητα συνεχούς χρήσης των πληροφοριών από τις επιχειρήσεις αυξάνει την ανταγωνιστικότητα και συμβάλλει θετικά στην εθνική οικονομία. Η περαιτέρω αξιοποίηση των ΤΠΕ αφενός θα ενισχύσει την αποδοτικότητα και αποτελεσματικότητα του δημόσιου τομέα και αφετέρου θα βελτιώσει τις παρεχόμενες υπηρεσίες προς τους πολίτες και θα δημιουργήσει μια νέα νοοτροπία και κουλτούρα ως προς τον τρόπο αξιοποίησης και αντιμετώπισης των πληροφοριών και της γνώσης στην δημόσια διοίκηση.

Η πολιτική βούληση παίζει σημαντικότερο ρόλο στην δημιουργία θετικού κλίματος για την αλλαγή εξασφαλίζοντας επαρκή εκπαίδευση και ανταμείβοντας όσους υποστηρίζουν την αλλαγή αυτή. Η πολιτεία έχει την ηθική και νομική υποχρέωση ν' αγωνίζεται για την εξάλειψη των κάθε είδους αποκλεισμών και να μεριμνά ώστε ο κάθε πολίτης να απολαμβάνει εύκολη και ισότιμη πρόσβαση στις υπηρεσίες του κράτους. Η επιτυχία στην καθιέρωση της ανασχεδιασμένης διαδικασίας με την χρήση πληροφοριακών συστημάτων έγκειται σε μεγάλο βαθμό, στο κατά πόσο το κράτος θα μπορέσει να αντιμετωπίσει αποτελεσματικά τα ζητήματα του λεγόμενου “ψηφιακού χάσματος” δηλαδή τα ζητήματα που προκύπτουν από το χάσμα που παράγεται ανάμεσα

σε άτομα ή και ομάδες που ωφελούνται από τις νέες τεχνολογίες και σ' εκείνα που δεν ωφελούνται εξαιτίας κοινωνικών και οικονομικών παραγόντων.

Φαινόμενα πολύπλοκα και πολύμορφα όπως η γραφειοκρατία και η αδιαφάνεια αντιμετωπίζονται με μέτρα που σκοπεύουν στην καλλιέργεια της κοινωνικής παιδείας. Η ηθική συνείδηση καλλιεργείται και υποδεικνύει στον άνθρωπο το καθήκον για την διασφάλιση του δημόσιου συμφέροντος και κατ' επέκταση του κοινωνικού. Είναι ο κριτής, που επιδοκιμάζει τις πράξεις που τελούνται σύμφωνα με τον ηθικό νόμο και καταδικάζει όσες τον παραβιάζουν. Η ηθική συνείδηση είναι ο καθοριστικός παράγοντας στην αποτροπή της διαφθοράς.

Η παρούσα εργασία προσπάθησε ν' αναδείξει την σημασία του ρόλου της χρήσης των πληροφοριακών συστημάτων στον ανασχεδιασμό των διαδικασιών στην δημόσια διοίκηση, προκειμένου να αντιμετωπιστούν αποτελεσματικά τα φαινόμενα της γραφειοκρατίας και της αδιαφάνειας που λειτουργούν ως υπόβαθρο της διαφθοράς.

Τα όσα έχουν αναφερθεί μέχρι τώρα αφορούν περισσότερο στην πρόληψη των παραπάνω φαινομένων. 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, τα οποία όμως λαμβάνοντας υπ' όψιν το χαώδες σχήμα των ελεγκτικών μηχανισμών, και μέσα στο γενικότερο πλαίσιο της διοικητικής οργάνωσης του ευρύτερου δημοσίου τομέα έχει αμφίβολα αποτελέσματα.

Αντικείμενο άλλης εργασίας θα μπορούσε είναι μία συγκριτική μελέτη πραγματικών περιπτώσεων, η οποία θ' αναδείξει τα περισσότερο και λιγότερο σημαντικά στοιχεία προγραμμάτων ανασχεδιασμού δημόσιων διαδικασιών με χρήση πληροφοριακών συστημάτων.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Ελληνική

Αιτιολογική έκθεση για το σχέδιο νόμου για την «ηλεκτρονική διακυβέρνηση και λοιπές διατάξεις»

Αιτιολογική έκθεση για το σχέδιο νόμου για την «ενίσχυση της διαφάνειας ανάρτηση νόμων και πράξεων κυβερνητικών και αυτοδιοικητικών οργάνων στο διαδίκτυο «πρόγραμμα Διαύγεια»

Αιτιολογική έκθεση για το σχέδιο νόμου “*Νέος τρόπος έκδοσης αδειών δόμησης, ελέγχου κατασκευών και λοιπές διατάξεις*”

Αιτιολογική έκθεση για το σχέδιο νόμου “*Ταυτότητα κτιρίων, υπερβάσεις δόμησης και αλλαγές χρήσης, μητροπολιτικές αναπλάσεις και άλλες διατάξεις*”.

Ν. 3852/10 “*Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης*”

Υπουργείο Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων – Εθνικό Σχέδιο κατά της διαφθοράς «*ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ*», Ιανουάριος 2013

Νίκος Π. Μουζέλης, “*Οργάνωση και γραφειοκρατία, Ανάλυση των σύγχρονων θεωριών*”, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2009

Τερλεξής Πανταζής, “*Διευθυντικές Ολιγαρχίες: Γραφειοκρατία, Κράτος, Κοινωνική Οργάνωση*”, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 1996

Νίκος Λαγαρίας, “*Οι Πολιτικές κατά της Διαφθοράς Στην Ελλάδα- Η ανάγκη για μια νέα προσέγγιση*”, Αθήνα 2016

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

Δημ. Α. Σωτηρόπουλος-Λεων. Χριστόπουλος “*Πολυνομία, Κακονομία και Γραφειοκρατία στην Ελλάδα*”, διαΝΕΟσις Οργανισμός Έρευνας και Ανάλυσης, Ιούλιος 2016

Γενική Γραμματεία Καταπολέμησης της Διαφθοράς, Ετήσια Έκθεση Μάρτιος 2015 – Ιούνιος 2016

ΕΚΔΔΑ, «*Ενίσχυση της Διαφάνειας – Καταπολέμηση της Διαφθοράς*» Έκθεση Πολιτικής, Αθήνα 2011

Ξενόγλωσση

Professor Klaus Schwab, WEF Editor, Professor Xavier Sala-i-Martin, Columbia University The Global Competitiveness Report 2016–2017, World Economic Forum,

The Cost of Non- Europe in the area of Organised Crime and Corruption - European Parliamentary Research Service (March 2016)

Transparency International, *CORRUPTION AND INEQUALITY*, Analysis by Finn Heinrich, 25 January 2017

Adam Kuper & Jessica Kuper. The Social Science Encyclopedia, Routledge 2003

James Manyika, Michael Chui, Diana Farrell, Steve Van Kuiken, Peter Groves, and Elizabeth Almasi Doshi, “*Open data: Unlocking innovation and performance with liquid information*”, Mc Kinsey Global Institute, October 2013

Mihály Fazekas, Gábor Kocsis “Uncovering High-Level Corruption: Cross-National Corruption Proxies Using Government Contracting Data”, Government Transparency Institute, October 2015, Budapest

Curbing Corruption - Investing in Growth- 3rd OECD Integrity Forum, Paris March 2015

Διαδικτυακοί Τόποι / Ιστοσελίδες

Government at a Glance 2015, 06 July 2015 [online] Διαθέσιμο στη δ/νση: http://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2015_gov_glance-2015-en [Πρόσβαση 12 Απρίλιου 2017]

The Global Competitiveness Report 2016–2017 –ΕΛΛΑΔΑ [online], Διαθέσιμο στη δ/νση: http://www.sepe.gr/files/1/pdf/weforum_GCR2016-2017_Greece_bySEPE.pdf επεξεργασία ΣΕΠΕ, Σεπτέμβριος 2016 [Πρόσβαση 21 Μαρτίου 2017]

The Cost of Non- Europe in the area of Organized Crime and Corruption - European Parliamentary Research Service [online] (March 2016) Διαθέσιμο στη δ/νση: http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/579319/EPRS_STU%282016%29579319_EN.pdf [Πρόσβαση 22 Μαρτίου 2017]

Πολυνομία, Κακονομία και Γραφειοκρατία στην Ελλάδα [online], Διαθέσιμο στη δ/νση: http://www.dianeosis.org/wp-content/uploads/2016/07/polynomia_new_final.pdf

[Πρόσβαση 2 Μαΐου 2017]

Open data: Unlocking innovation and performance with liquid information, [online] Διαθέσιμο στη δ/νση: <http://www.mckinsey.com/business-functions/digital-mckinsey/our-insights/open-data-unlocking-innovation-and-performance-with-liquid-information#!> [Πρόσβαση 3 Μαΐου 2017]

Uncovering High-Level Corruption: Cross-National Corruption Proxies Using Government Contracting Data, Διαθέσιμο στη δ/νση: http://www.govtransparency.eu/wp-content/uploads/2015/11/GTI_WP2015_2_Fazekas_Kocsis_151015.pdf [Πρόσβαση 28 Απριλίου 2017]

Curbing Corruption - Investing in Growth- 3rd OECD Integrity Forum, Paris March 2015 [online] Διαθέσιμο στη από: <https://www.oecd.org/gov/ethics/curbing-corruption-document.pdf> [Πρόσβαση 28 Απριλίου 2017]