

**ΤΕΙ ΔΥΤΙΚΗΣ ΕΛΛΑΔΑΣ  
ΣΧΟΛΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ  
ΤΜΗΜΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ**

**ΠΤΥΧΙΑΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ**

**«ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΤΟΥ ΦΑΙΝΟΜΕΝΟΥ ΤΗΣ ΓΡΑΦΕΙΟΚΡΑΤΕΙΑΣ  
ΚΑΙ ΤΗΣ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ ΣΤΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ.  
ΕΠΙΠΤΩΣΕΙΣ ΣΤΗΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΤΗΣ ΧΩΡΑΣ  
ΚΑΙ ΣΥΓΚΡΙΣΗ ΤΩΝ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΩΝ ΜΕ ΤΗΝ  
ΥΠΑΡΧΟΥΣΑ ΚΑΤΑΣΤΑΣΗ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΗ»**



**ΚΑΠΕΛΛΑΚΗ ΠΑΡΘΕΝΑ**

**ΕΙΣΗΓΗΤΡΙΑ: ΠΑΠΑΚΩΝΣΤΑΝΤΙΝΟΥ ΠΑΝΑΓΙΩΤΑ**

**ΠΑΤΡΑ, 2012**

*Κάθε κοινωνία έχει τη δική της  
αυτοσυνειδησία περί διαφθοράς.*

(Ευ. Βενιζέλος,

Πρόλογος στο βιβλίο του Χαράλαμπου Δημόπουλου

Η ΔΙΑΦΘΟΡΑ)

## ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Το θέμα της γραφειοκρατίας, όσο και αυτό της διαφθοράς είναι μείζονα θέματα που ταλανίζουν την ελληνική κοινωνία από τις καταβολές του ελληνικού κράτους και την ανεξαρτητοποίηση του το 1830. Με την παρούσα εργασία θα προσπαθήσουμε να εμβαθύνουμε στα δυο αυτά θέματα και να διαπιστώσουμε τους λόγους που έχουν αυτή τη δυναμική.

Πιο συγκεκριμένα στο πρώτο κεφάλαιο θα δούμε την έννοια της δημόσιας διοίκησης και τους τρόπους οργάνωσης μιας κοινωνίας. Στο δεύτερο κεφάλαιο θα αναλυθεί εκτενώς η έννοια της γραφειοκρατίας, θα παρατεθούν οι λόγοι που επικρατεί στην χώρα μας και θα αναπτυχθούν και τα συστήματα οργάνωσης με βάση τη γραφειοκρατία.

Στο τρίτο κεφάλαιο θα αναλυθεί το φαινόμενο της διαφθοράς, οι σχέσεις με τις κρατικές προμήθειες και οι προσπάθειες που γίνονται για την πάταξη αυτού του φαινομένου.

Στο τέταρτο κεφάλαιο θα δούμε την επίδραση των φαινομένων αυτών στην οικονομική ανάπτυξη της χώρας μας.

Στο πέμπτο κεφάλαιο θα δούμε την σύγκριση Ελλάδας και Ευρώπης στα υπό εξέταση φαινόμενα.

Τέλος παραθέτουμε τα συμπεράσματα από την βιβλιογραφική ανασκόπησης μας και την βιβλιογραφία που χρησιμοποιήσαμε.

## **ABSTRACT**

The issue of bureaucracy and corruption are major issues confronting the Greek society from the origins of Greek state's independence in 1830. This work will try to deepen in these two issues and see the reasons of this dynamic.

Specifically, in the first chapter we will see the concept of public administration and the ways organizing a society.

In the second chapter the concept of bureaucracy will be analysed, the reasons that prevail in our country will be set out and the systems and organization-based bureaucracy will be developed.

In the third chapter we will analyze the phenomenon of corruption, related to government procurement and efforts made to combat this phenomenon.

The fourth chapter is being referred to the effect of these phenomena to the economic development of our country.

In the fifth chapter we will see the comparison between Greece and Europe compared to the phenomena under consideration.

Finally we present the conclusions from our literature review and bibliography used.

## **ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ**

<b>ΕΙΣΑΓΩΓΗ .....</b>	<b>7</b>
<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1 .....</b>	<b>9</b>
<b>ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ .....</b>	<b>9</b>
<b>1.1 ΚΡΑΤΟΣ - ΔΙΟΙΚΗΣΗ - ΓΡΑΦΕΙΟΚΡΑΤΙΑ.....</b>	<b>9</b>
<b>1.2 ΤΙ ΕΙΝΑΙ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΤΙ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ .....</b>	<b>12</b>
<b>1.3 Ο ΤΥΠΟΣ ΤΟΥ ΣΥΓΧΡΟΝΟΥ ΕΛΛΗΝΙΚΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ.....</b>	<b>16</b>
<b>1.4 ΑΞΙΕΣ, ΙΔΕΩΔΗ ΚΑΙ ΑΡΕΤΕΣ ΤΟΥ ΕΛΛΗΝΙΚΟΥ ΠΟΛΙΤΙΣΜΟΥ ΠΟΥ ΚΑΛΕΙΤΑΙ ΝΑ ΥΠΗΡΕΤΗΣΕΙ Η ΣΥΓΧΡΟΝΗ Δ.Δ.....</b>	<b>19</b>
<b>1.5 Η ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΚΑΙ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΤΩΝ ΠΡΩΤΩΝ ΟΡΓΑΝΩΜΕΝΩΝ ΚΟΙΝΩΝΙΩΝ .....</b>	<b>24</b>
<b>1.6 Η ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΣΕ ΑΝΤΙΔΙΑΣΤΟΛΗ ΠΡΟΣ ΤΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΤΩΝ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ .....</b>	<b>40</b>
<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2 .....</b>	<b>47</b>
<b>ΓΡΑΦΕΙΟΚΡΑΤΙΑ .....</b>	<b>47</b>
<b>2.1 ΓΡΑΦΕΙΟΚΡΑΤΙΑ .....</b>	<b>47</b>
<b>2.1.1 Η ΓΡΑΦΕΙΟΚΡΑΤΙΑ ΚΑΤΑ ΤΟΝ MAX WEBER .....</b>	<b>47</b>
<b>2.1.2 ΛΟΓΟΙ ΕΠΙΚΡΑΤΗΣΗΣ ΤΗΣ ΓΡΑΦΕΙΟΚΡΑΤΙΑΣ.....</b>	<b>49</b>
<b>2.1.3 ΒΑΣΙΚΑ ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΑ ΤΗΣ ΓΡΑΦΕΙΟΚΡΑΤΙΑΣ. ...</b>	<b>52</b>
<b>1.2.2 Η ΓΡΑΦΕΙΟΚΡΑΤΙΑ ΚΑΤΑ ΤΟΝ KARL MARX.....</b>	<b>58</b>
<b>2.2 ΤΟ ΓΡΑΦΕΙΟΚΡΑΤΙΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΟΡΓΑΝΩΣΗΣ.....</b>	<b>61</b>
<b>2.2. ΑΠΟΔΟΤΙΚΟΤΗΤΑ - ΑΝΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ ΦΕΡΕΦΩΝΑ ΤΟΥ ΓΡΑΦΕΙΟΚΡΑΤΙΚΟΥ ΦΑΙΝΟΜΕΝΟΥ .....</b>	<b>68</b>
<b>2.3. ΔΙΑΦΘΟΡΑ ΚΑΙ ΔΙΑΠΛΕΚΟΜΕΝΑ ΣΥΜΦΕΡΟΝΤΑ ΕΝΙΣΧΥΟΥΝ ΤΗΝ ΓΡΑΦΕΙΟΚΡΑΤΙΑ.....</b>	<b>77</b>
<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3 .....</b>	<b>82</b>
<b>ΔΙΑΦΘΟΡΑ.....</b>	<b>82</b>
<b>3.1 ΕΝΝΟΙΟΛΟΓΙΚΗ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ .....</b>	<b>82</b>

<b>3.2 ΔΙΕΘΝΕΙΣ ΠΡΟΣΠΑΘΕΙΕΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΚΑΤΑΠΟΛΕΜΗΣΗ ΤΗΣ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ.....</b>	<b>84</b>
<b>3.3 ΔΙΑΦΘΟΡΑ ΚΑΙ ΚΡΑΤΙΚΕΣ ΠΡΟΜΗΘΕΙΕΣ .....</b>	<b>102</b>
<b>3.4 Ο ΑΠΟΚΛΕΙΣΜΟΣ ΑΠΟ ΤΙΣ ΚΡΑΤΙΚΕΣ ΠΡΟΜΗΘΕΙΕΣ, ΩΣ ΚΥΡΩΣΗ ΤΗΣ ΔΙΕΦΘΑΡΜΕΝΗΣ ΔΙΑΓΩΓΗΣ.....</b>	<b>104</b>
<b>3.5 Η ΠΡΟΣΒΑΣΗ ΣΤΗΝ (ΚΡΑΤΙΚΗ) ΠΡΟΜΗΘΕΙΑ, ΩΣ ΕΝΑ ΚΙΝΗΤΡΟ ΠΟΥ ΣΧΕΤΙΖΕΤΑΙ ΜΕ ΤΗ ΣΥΜΠΕΡΙΦΟΡΑ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ.....</b>	<b>111</b>
<b>3.6 Η ΒΕΛΤΙΩΣΗ ΤΩΝ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΩΝ ΣΤΙΣ ΚΡΑΤΙΚΕΣ ΠΡΟΜΗΘΕΙΕΣ .....</b>	<b>113</b>
<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4.....</b>	<b>123</b>
<b>Η ΔΙΑΦΘΟΡΑ ΚΑΙ ΟΙ ΕΠΙΠΤΩΣΕΙΣ ΤΗΣ ΣΤΗΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑ .....</b>	<b>123</b>
<b>4.1 ΜΟΡΦΕΣ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ.....</b>	<b>123</b>
<b>4.1.1 ΔΩΡΟΔΟΚΙΑ - ΧΡΗΜΑΤΙΣΜΟΣ.....</b>	<b>124</b>
<b>4.1.2 ΕΚΒΙΑΣΜΟΣ ΚΑΙ ΛΗΣΤΕΙΑ .....</b>	<b>124</b>
<b>4.1.3 ΚΑΤΑΧΡΗΣΗ – ΥΠΕΞΑΙΡΕΣΗ ΧΡΗΜΑΤΩΝ.....</b>	<b>124</b>
<b>4.1.4 ΕΥΝΟΙΟΚΡΑΤΙΑ - ΝΕΠΟΤΙΣΜΟΣ.....</b>	<b>125</b>
<b>4.1.5 ΠΛΑΣΤΟΓΡΑΦΙΑ - ΑΠΑΤΗ .....</b>	<b>125</b>
<b>4.2 ΕΠΙΠΤΩΣΕΙΣ ΤΗΣ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ ΣΤΗΝ ΕΠΙΣΗΜΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑ. ....</b>	<b>126</b>
<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5.....</b>	<b>135</b>
<b>ΣΥΓΚΡΙΣΗ ΕΛΛΑΔΑΣ ΜΕ ΕΥΡΩΠΑΙΚΗ ΕΝΩΣΗ.....</b>	<b>135</b>
<b>5.1 Η ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΠΡΑΓΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ .....</b>	<b>135</b>
<b>5.2 ΣΥΓΚΡΙΣΗ ΕΛΛΑΔΑΣ ΜΕ ΤΙΣ ΧΩΡΕΣ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΗΣ ...</b>	<b>138</b>
<b>ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ .....</b>	<b>141</b>
<b>ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ .....</b>	<b>144</b>

## ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η ελληνική δημόσια διοίκηση, στις αρχές του εικοστού πρώτου αιώνα, συνεχίζει να χαρακτηρίζεται από τις ευρύτερα γνωστές παθολογίες: την απουσία στρατηγικής δράσης, την αναξιοκρατία, τη σπάταλη διαχείριση των ανεπαρκών δημόσιων πόρων, τη διαφθορά, το νομικισμό, την διοικητική ισοπέδωση, την ατροφία του πειθαρχικού δικαίου, τις οργανωτικές επικαλύψεις, την απουσία ορθολογικής σχεδίασης θέσεων εργασίας. Πρακτική συνέπεια της πραγματικότητας αυτής είναι το κόστος των παραγόμενων αποτελεσμάτων των δημόσιων υπηρεσιών να υπολείπεται του οφέλους.

Το γραφειοκρατικό φαινόμενο έχει αποτελέσει πηγή ενδιαφέροντος για πολλούς μελετητές. Το δικό μας ενδιαφέρον επικεντρώνεται, πρώτον, στην ιστορική αναδρομή και στην εννοιολογική αποσαφήνιση των δύο εννοιών της δημόσιας διοίκησης και της γραφειοκρατίας. ,εύτερον, θα αναλύσουμε το γραφειοκρατικό πρότυπο οργάνωσης, τι προκαλεί την δυσλειτουργία του και ποιές οι συνέπειες του στην δημόσια διοίκηση. Τρίτον, θα αναφερθούμε στους τρόπους εξυγίανσης της δημόσιας διοίκησης και στα νέα πρότυπα οργάνωσης. Τέλος, θα εξάγουμε συμπεράσματα με ποιους τρόπους τελικά η Ελληνική, Δημόσια, Διοίκηση θα πρέπει να αντιμετωπίσει το φαινόμενο της γραφειοκρατίας.

Στην Ελλάδα το φαινόμενο της διαφθοράς έχει αναχθεί σε μείζον κοινωνικό πρόβλημα από την δεκαετία του 1980, καθιστώντας την μείωση του σημαία για πολιτικά κόμματα που έχουν αναρριχηθεί στην εξουσία με αυτό τον τρόπο. Όμως αν παρατηρήσει κάποιος τις συναλλαγές των πολιτών με το δημόσιο τομέα και γενικά με τους κρατικούς λειτουργούς αλλά και τους πολιτικούς όλων των κομμάτων που έχουν την δυνατότητα να καταλάβουν την εξουσία, θα ανακαλύψει

ότι υπάρχει διάχυτο όχι μόνο το αίσθημα της συναλλαγής, αλλά και αυτό της συνενοχής. Δεν είναι συνεπώς παράξενο που αυτά που δικαιούνται τελικά ο πολίτης δίνονται με τη μορφή ρουσφετιού ή μέσα από παράνομες σχέσεις συναλλαγής ή προσφοράς χρημάτων, το γνωστό σε όλους λάδωμα. Οι δημόσιοι λειτουργοί έχουν διαμορφώσει στη συνείδηση του κόσμου ότι για να γίνει η δουλειά κάποιου πρέπει πρώτα να λαδώσει. Έχει περάσει στην κοινωνία πια η λογική ότι αν θέλεις να γίνει η δουλειά σου πρέπει να βρεις το κατάλληλο άτομο στην κατάλληλη θέση.



## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1

### ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

#### 1.1 ΚΡΑΤΟΣ - ΔΙΟΙΚΗΣΗ - ΓΡΑΦΕΙΟΚΡΑΤΙΑ

Επειδή οι όροι που αναφέρονται παραπάνω έχουν εξέχουσα σημασία για την ανάπτυξη του θέματος μας είναι πολύ σημαντικό να τους αναλύσουμε εδώ και να περιγράψουμε συνοπτικά το περιεχόμενό τους. Πρόκειται δηλαδή να δοθούν εδώ οι περιγραφικοί ορισμοί και οι ορισμοί εργασίας με τέτοιο τρόπο ώστε να γίνει πλήρως κατανοητό το περιεχόμενό τους.

Κράτος είναι λοιπόν το σύστημα της εξουσίας, η οργανωμένη πολιτεία, η πολιτική εξουσία, οι αρχές της επικράτειας και γενικά ο τρόπος της διακυβέρνησης μιας χώρας. Με την ίδια ευρεία έννοια του όρου κράτος είναι η αυτοδύναμη οργάνωση ενός λαού επί τη βάση ενός συνόλου κανόνων δικαίου μέσα σε μια δεδομένη γεωγραφικά χώρα. Περιέχονται στον όρο στοιχεία νομικά, κοινωνιολογικά, γεωγραφικά κ.ά. Κράτος είναι ακόμα η δύναμη, η εξουσία, το κύρος του οργανωμένου κράτους αυτό που γενικά ονομάζουμε «οι αρχές». Είναι ακόμα η πολιτική εξουσία, η οργάνωση του πολιτικού σώματος και αυτό που ο σημερινός πολίτης ονομάζει γενικά «το δημόσιο». Στη σημερινή εποχή λέγοντας πολιτεία εννοούμε πάντα το κράτος σε αντίθεση με την αρχαία εποχή όπου ως πολιτεία εννοούνταν το πολίτευμα δηλαδή ο τρόπος Διοίκησης. Το κράτος σίγουρα υπονοεί και μια εθνική έννομη τάξη, δηλαδή το σύνολο των κανόνων δικαίου που ρυθμίζουν την οργάνωση της ομάδας ή του λαού σε κράτος<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Νικολόπουλου Α., (1998) (επιμ.), «Κράτος και Διαφθορά», πρόλ. Στ. Μάνου, εκδ. Ι. Σίδερη, Αθήνα

Διοίκηση είναι ο τρόπος με τον οποίο οργανώνεται και δομείται το κράτος και η υπόστασή του. Αφορά τον τρόπο οργάνωσης και κατανομής των εξουσιών, των αρμοδιοτήτων και της δύναμης. Είναι η ενέργεια του «διοικείν», η διεύθυνση του οργανωμένου συνόλου των αρχών, αλλά και η διοικητική υποδιαίρεση μιας χώρας καθώς και ο τρόπος της οργάνωσης αυτής της υποδιαίρεσης. Ακόμα διοίκηση είναι και η κάθε επιμέρους διοικητική αρχή, η προϊσταμένη αρχή ή εξουσία, αλλά και το σύνολο των προϊσταμένων μιας υπηρεσίας ή ο ανώτατος διοικητής της. Ακόμα διοίκηση είναι το σύστημα της διακυβέρνησης ενός κράτους ή ενός οργανισμού ή μιας κοινωνικής ομάδας, μιας επιχείρησης ή ενός οργανωμένου συνόλου οποιασδήποτε μορφής ή περιεχομένου. Από τα παραπάνω φαίνεται καθαρά ότι το εύρος του όρου διοίκηση είναι πολύ μεγάλο. Η προηγούμενη λειτουργική και οργανική έννοια που δίδεται στη διοίκηση μπορεί να επεκταθεί και:

- α. Στη διενέργεια νομικών πράξεων και υλικών ενεργειών για την επίτευξη ενός αντικειμενικού σκοπού,
- β. Στην ταύτιση με το πρόσωπο ή τους συλλόγους προσώπων, οι οποίοι σύμφωνα με τους σχετικούς κανόνες δικαίου έχουν δικαίωμα, υποχρέωση ή αρμοδιότητα να ασκήσουν τη δραστηριότητα αυτή.

Γραφειοκρατία είναι ο μηχανισμός διοίκησης ενός κράτους, το σύστημα που διαρθρώνεται από την ιεραρχία των υπαλλήλων, οι οποίοι αυτοδιοικούνται και είναι υπεύθυνοι ο ένας (υφιστάμενος) στον άλλον (προϊστάμενος). Είναι μ' άλλα λόγια η εξουσία του γραφείου και των ανθρώπων του, η συγκέντρωση δηλαδή της διοικητικής εξουσίας στις υπηρεσίες με τα τμήματα και τα γραφεία ή την οποιαδήποτε άλλη δομή τους<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Παρθενόπουλος Κ., (1997), Ελληνική Δημόσια Διοίκηση. Θεωρίες – Εμπειρίες Πρακτικές και Προοπτικές, Εκδ. ΖΗΤΑ, Θεσσαλονίκη

Με την πάροδο του χρόνου και με την άσκηση της εξουσίας από τα γραφεία της διοίκησης και καθώς η διεκπεραίωση των υποθέσεων κατάντησε να γίνεται σχεδόν άσκοπα και ως ένα είδος ρουτίνας, η γραφειοκρατία απέκτησε το περιεχόμενο της άσκοπης και άχρηστης αλληλογραφίας μεταξύ των διαφόρων υπηρεσιών. Κατάντησε να είναι η αυστηρή προσήλωση στους τύπους και χάθηκε η ουσία της υπόθεσης, του περιεχομένου και της δράσης.

Σήμερα γραφειοκρατία είναι τα κυβερνητικά και άλλα κλιμάκια που ασκούν εξουσία, τα τμήματα και τα γραφεία που έχουν οργανωθεί για την εκτέλεση μιας εργασίας, τη λειτουργία και την αποστολή της. Γραφειοκρατία λέγεται σήμερα ακόμα και το κυβερνητικό ή άλλο σχήμα, το οποίο ασκεί εξουσία. Όλη η ιεραρχία της διοίκησης που ασκεί και χειρίζεται την εξουσία.

Μετά την αποσαφήνιση των παραπάνω όρων θα προσπαθήσουμε να οριοθετήσουμε το περιεχόμενο της δημόσιας διοίκησης, με το οποίο ουσιαστικά θα ασχοληθούμε. Η οριοθέτηση αυτή αποσκοπεί στην αναζήτηση του νοήματος της Δημόσιας Διοίκησης, του τρόπου δηλαδή που οργανώνεται ένα κράτος και της αποστολής που εκπληρώνει μέσα σε μια σύγχρονη βιομηχανική ή μεταβιομηχανική κοινωνία του δυτικού πολιτισμού. Η διάκριση της διοίκησης σε δημόσια ή ιδιωτική είναι λειτουργική και γίνεται με κριτήριο το κίνητρο της δραστηριότητας και το χαρακτήρα των νομικών πράξεων με τις οποίες ασκείται. Κατά την οργανική έννοια της δημόσιας διοίκησης ως τέτοια μπορεί να θεωρηθεί το σύνολο των νομικών προσώπων, στα οποία οργανώνονται τα διοικητικά όργανα που προβλέπονται από τους κανόνες δικαίου. Μέρος της έννοιας της Δημόσιας Διοίκησης είναι και η Δημόσια Υπηρεσία<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Παρθενόπουλος Κ., (1997), Ελληνική Δημόσια Διοίκηση. Θεωρίες – Εμπειρίες Πρακτικές και Προοπτικές, Εκδ. ΖΗΤΑ, Θεσσαλονίκη

Αυτή κατά τη λειτουργική έννοια είναι η δραστηριότητα των δημοσίων νομικών προσώπων, στα οποία παραχωρείται η παροχή αγαθών και υπηρεσιών προς τους διοικουμένους για την ικανοποίηση των βασικών αναγκών τους.

Με την οργανική έννοια είναι οργανωτικοί σχηματισμοί του Δημοσίου και των άλλων νομικών προσώπων που αποτελούνται από φυσικά πρόσωπα και περιουσιακά στοιχεία.

## **1.2 ΤΙ ΕΙΝΑΙ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΤΙ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ**

Το σύγχρονο κράτος που εξυπηρετείται από μια σωστή ή χρηστή Διοίκηση, πρέπει αρχικά να τοποθετείται στο πλαίσιο των κανόνων της παγκόσμιας ιστορικής ηθικής που καθορίζεται από την έννοια της αρετής (virtue), την έννοια του καλού (αξίες) αλλά και εκείνη των υποχρεώσεων (obligations) δηλαδή του σωστού, του πρακτέου και του καθήκοντος απέναντι στον ανώνυμο πολίτη<sup>4</sup>.

Οι παραπάνω έννοιες, καθαρά πολιτισμικές, προσδιορίζουν τρία επίπεδα πολιτισμικής κλίμακας δηλ. τη διεθνή πολιτισμική κλίμακα ή διεθνή «κουλτούρα», την εθνική και τη διοικητική. Σε όλα τα επίπεδα ισχύουν οι έννοιες της αρετής, των αξιών και του καθήκοντος που προσδιορίζουν κάθε διοικητική κουλτούρα.

Παρά τη μεγάλη παράδοση της αρετής που αρχίζει από την προσωκρατική φιλοσοφία και την παράδοσή της, λίγα πράγματα έχουν απομείνει στον αιώνα μας που να υπενθυμίζουν την ύπαρξη και το ρόλο της έννοιας της αρετής. Σε πολλές περιπτώσεις η αρετή έχει υποβαθμιστεί σε μια υποδιαίρεση αξιών (αρετές είναι αξίες της προσωπικότητας

---

<sup>4</sup> Νικολόπουλου Α., (1998) (επιμ.), «Κράτος και Διαφθορά», πρόλ. Στ. Μάνου, εκδ. Ι. Σίδερη, Αθήνα

παράλληλα με τις κοινωνικές αξίες, τις θρησκευτικές, τις αξίες δράσης κ.ο.κ.). Αλλά για τις αξίες ειδικά, τις οποίες πρέπει να υπηρετεί η Διοίκηση θα επανέλθουμε σε επόμενα κεφάλαια<sup>5</sup>.

Ο Γκόλσμιντ (Goldschmidt) ορίζει το περιεχόμενο της αρετής ως εξής: «Αρετή είναι οι ποιότητες που πρέπει να κατέχει ένα πρόσωπο (άτομο), σύμφωνα με τα παραδεκτά δεδομένα της κοινότητάς του. Κάθε κανονική κοινότητα έχει μια σειρά από ιδέες ανθρώπινων επαφών που μπορούμε να ονομάσουμε αρετές. Εάν θέλουμε να κατανοήσουμε τη λειτουργία μιας κοινωνίας πρέπει να γνωρίσουμε αυτό το φαινόμενο, διότι είναι ένα από τα σπουδαία θέματα της κοινωνικής συμπεριφοράς...». Εάν θέλουμε να κατανοήσουμε το χαρακτήρα μιας κοινωνίας τότε πρέπει να γνωρίζουμε ποια στοιχεία της ανθρώπινης συμπεριφοράς εισέρχονται στην έννοια της αρετής της και ποιά είναι τα συγκεκριμένα της ιδεώδη. Διότι το πιο βασικό στοιχείο είναι ότι κάθε λαός έχει ιδεώδη, αλλά η φύση αυτών των ιδεωδών διαφέρει από τον έναν πολιτισμό στον άλλον. Εάν θέλουμε να καταλάβουμε το χαρακτήρα της συμπεριφοράς ενός ατόμου, είτε είναι κανονικός είτε παθολογικός χαρακτήρας, πρέπει απαραίτητα να γνωρίζουμε το περιεχόμενο των αξιών, μέσα στο οποίο το άτομο αυτό έχει ανατραφεί, διότι η συμπεριφορά του έχει νόημα μόνο ως μια τοποθέτηση απέναντι στο περιεχόμενο της αρετής του πολιτισμού του. «Ο πολιτισμός ουσιαστικά καθορίζει το σωστό, το πρακτέο και το καθήκον της διοίκησης».

Εάν δεχτούμε τη βασιμότητα των παραπάνω επιχειρημάτων τότε πρέπει να συμφωνήσουμε με το ότι η Δημόσια Διοίκηση στο ελληνικό κράτος, η οποία έχει ως αποστολή να διοικεί άτομα με τη συμπεριφορά του σύγχρονου Έλληνα πρέπει να προσανατολισθεί προς το περιεχόμενο

---

<sup>5</sup> Νικολόπουλου Α., (1998) (επιμ.), «Κράτος και Διαφθορά», πρόλ. Στ. Μάνου, εκδ. Ι. Σίδερη, Αθήνα

των αξιών, μέσα στο οποίο ανατράφηκε ο σημερινός πολίτης αυτής της χώρας. Πρέπει να αποκτήσει δηλαδή τα χαρακτηριστικά του εθνικού πολιτισμού. Ακόμα είναι εύκολο να διακρίνει κανείς ότι η διοίκηση πρέπει να προσανατολισθεί προς την κατεύθυνση των ιδεωδών, των αξιών και της συμπεριφοράς του σημερινού Έλληνα πολίτη. Συνεπώς, κάθε τύπος οργάνωσης του σύγχρονου κράτους ή κάθε προσπάθεια διοίκησης, πρέπει να αρχίσει πρώτα πρώτα από το πλαίσιο αυτών των αρχών<sup>6</sup>. Για να διοικήσει κανείς ένα πλήθος ατόμων πρέπει απαραίτητα να γνωρίζει τα χαρακτηριστικά στοιχεία της αρετής τους. Και εφόσον μιλάμε για τον τρόπο διοίκησης του Έλληνα δεν είναι δυνατόν να μορφοποιήσεις τους τρόπους διοίκησής του εάν δεν αναλύσεις προηγουμένως το περιεχόμενο και το χαρακτήρα της συμπεριφοράς του. Η συμπεριφορά αυτή διέπει τις σχέσεις των μελών της ομάδας, αλλά και τις σχέσεις προϊσταμένων – υφισταμένων καθ' όλο το ύψος της ιεραρχικής δομής. Για να χωροθετήσουμε λοιπόν τη διοίκηση αυτού του είδους πρέπει πρώτα καθορίσουμε το πλαίσιο της επικράτειας των γενικών αρχών του ελληνικού πολιτισμού, της ελληνικής κοινωνίας και του Έλληνα πολίτη, διότι είναι σημαντικό να θυμάται κανείς ότι το κράτος αυτό και η διοίκησή του πρόκειται να διοικήσουν τον Έλληνα πολίτη και πρέπει να λειτουργήσουν μέσα πλαίσιο του περιεχομένου του ελληνικού πολιτισμού, στο χρονικό διά μιας συγκεκριμένης εποχής, προκειμένου να πραγματοποιήσουν τους στόχους που καθορίζονται από τα ιδεώδη της αρετής του. Πρέπει να τονίσουμε πάλι εδώ ότι Διοίκηση

---

<sup>6</sup> Κατά τον Αριστοτέλη (Πολιτικά) κάθε λαός να έχει το πολίτευμα που ταιριάζει στα χαρακτηριστικά του γνωρίσματα. Εφόσον πολίτευμα μπορεί να θεωρηθεί και ο τρόπος διοίκησης ενός κράτους συνάγεται το συμπέρασμα, ότι για κάθε λαό πρέπει να εφαρμόζεται σύστημα διοίκησης ανάλογο με τα χαρακτηριστικά γνωρίσματα και τις ιδιοσυγκρασίες του ίδιου (ανάλογο δηλαδή προς τον υποκειμενικό πολιτισμό του λαού αυτού).

είναι ο φορέας και το όχημα μεταφοράς του πολίτη προς την εξέλιξή του και την ατομική και κοινωνική του ανάπτυξη, χωρίς την ενεργό συμμετοχή του ατόμου δεν είναι δυνατή η ανάπτυξη και διοίκηση, καθόσον διοίκηση χωρίς την αποδοχή των διοικουμένων καταντά τυραννίδα.

Η διοικητική κουλτούρα που αποτελείται από τη δημόσια διοίκηση πρέπει να έχει άμεση σχέση με την εθνική κουλτούρα από την οποία δέχεται και ε. στρέφει επιδράσεις μέσω των πολιτών, των πολιτικών, των διευθυντών της διοίκησης και των υπαλλήλων. Η συνεχής αλληλεπίδραση και ώσμωση αυτών των φορέων δημιούργησε ένα πλέγμα παραδεδεγμένων σχέσεων και επιδράσεων που αναπτύχθηκαν από τα μέλη της διοίκησης στην προσπάθειά τους να προσαρμοστούν στο εξωτερικό περιβάλλον. Η προσπάθεια αυτή προσαρμογή: στους νόμους, τους κανόνες του σωστού και του πρακτέου, της δεοντολογίας, των αξιών, των αρχών και των γνώσεων δημιούργησε τη χαρακτηριστικά διοικητική πολιτισμική εικόνα της Ελλάδας. Η εξέλιξη αυτή είναι διαχρονική και δημιουργεί σιγά σιγά δικό της τρόπο αντίληψης των πραγμάτων, τρόπο σκέψης και δράσης, αίσθηση της ομάδας και της ταυτότητας, δικό της τρόπο προστασίας, διδασκαλίας των νέων μελών της πολιτισμικής ομάδας από τα παλαιότερα μέλη κ.ο.κ..

Η ελληνική διοίκηση και ιδιαίτερα η δημόσια διοίκηση είναι μια χαρακτηριστική πολιτιστική ομάδα και ως τέτοια πρέπει να αντιμετωπίζεται όταν τη μελετά κανείς<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Παρθενόπουλος Κ., (1997), Ελληνική Δημόσια Διοίκηση. Θεωρίες – Εμπειρίες Πρακτικές και Προοπτικές, Εκδ. ΖΗΤΑ, Θεσσαλονίκη

### 1.3 Ο ΤΥΠΟΣ ΤΟΥ ΣΥΓΧΡΟΝΟΥ ΕΛΛΗΝΙΚΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ

Τα χαρακτηριστικά της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης καθορίζουν πολλές ιδιαιτερότητες που την καθιστούν ιδιαίζουσα περίπτωση του πέμπτου τύπου. Στο κεφάλαιο αυτό θα περιγράψουμε τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της προσωπικότητας της Ελληνικής Δ.Δ. Η σημερινή Δ.Δ. όπως έχει διαμορφωθεί στην Ελλάδα είναι ένα αντιπροσωπευτικό φαινόμενο της ελληνικής πολιτισμικής πραγματικότητας και της ελληνικής κοινωνίας, δεδομένου ότι αυτή την κοινωνία προορίζεται να εξυπηρετεί, το προσωπικό της δομεί και δομείται από ένα μεγάλο μέρος αυτής της κοινωνίας, αλλά και από αυτή την κοινωνία προέρχεται. Οι συμπεριφορές που δημιουργεί και κατευθύνει χαρακτηρίζονται από τον τύπο της κοινωνικής συμπεριφοράς του Έλληνα. Αλλά πως να περιγράψει κανείς τη σημερινή ελληνική Δ.Δ.; Πολλά έχουν γραφεί και, κριτικές και προτάσεις και προβληματισμοί γύρω από την επάρκεια και τον εκσυγχρονισμό της ελληνικής Δ.Δ. Όλα συντείνουν στην αναγνώριση ενός πολύπλοκου έως χαώδους συστήματος διοικητικού πολιτισμού<sup>8</sup>.

Το όλο διοικητικό πρόβλημα της χώρας στην ουσία του δεν έχει αντιμετωπισθεί ακόμα. Δεν περιορίζεται μόνο στο θέμα της δημιουργίας θεσμών και μηχανισμών. Είναι στην ουσία του πρόβλημα πολιτιστικό, πρόβλημα πολιτικό, οικονομικό, πρόβλημα νοοτροπίας, ηθών και ατομικής και κοινωνικής συμπεριφοράς. Είναι πρόβλημα επαφής, σχέσεων εμπιστοσύνης μεταξύ κράτους και πολίτη. Ο πολίτης κατά έναν ιδιαίζοντα τρόπο εξακολουθεί να θεωρεί το κράτος ως έναν άορατο εχθρό που τον καταδυναστεύει, φορολογεί και εξουσιάζει και ως εκ τούτου έχει καθήκον να αντισταθεί και να ανακαλύψει τρόπους για να απαλλαγεί απ'

---

<sup>8</sup> Νικολόπουλου Α., (1998) (επιμ.), «Κράτος και Διαφθορά», πρόλ. Στ. Μάνου, εκδ. Ι. Σίδερη, Αθήνα



αυτό. Το φαινόμενο αυτό εξηγείται εν μέρει ως κατάλοιπο της ξένης κυριαρχίας, της ξενόφερτης πρώτης διοίκησης και της σύντομης ιστορικής διαδρομής του νεότερου ελληνικού κρατικού μορφώματος όπως αυτό έχει διαμορφωθεί κατά την πολυτάραχη ιστορία της χώρας κατά το 19ο και 20ο αιώνα. Η αντίσταση λοιπόν στην κυριαρχία αυτού του κράτους δικαιολογείται με τον τρόπο αυτό και έτσι εξαγνίζεται. Και το σπουδαιότερο, υπάρχει ακόμα και σήμερα μια παρόμοια νοοτροπία στην αντιμετώπιση της εξουσίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης που οδηγεί σε ανάλογες στάσεις και συμπεριφορές. Από την άλλη μεριά ο πολίτης έχει αποθέσει όλες τις αδυναμίες του στο κράτος, όλες τις κακές πλευρές του συλλογικού του χαρακτήρα και αποστρέφεται ακόμα και την ικανή και αξιοσέβαστη διοίκηση. Πράγματι, στη σημερινή Ελλάδα δεν λειτουργεί το αυτονόητο, το σοβαρό κράτος. Οι σημερινοί πολίτες αποστρέφονται ότι έχει σχέση με το πρόγραμμα, τη μέθοδο, την οργάνωση, τη σωστή και χρηστή διαχείριση, την αυστηρή τήρηση των νόμων. Κύριο χαρακτηριστικό είναι η τσαπατσουλιά, η προχειρότητα και η αδιαφορία ως να επρόκειτο για κάτι το εντελώς ξένο. Τα πάντα στη διοίκηση, από την κυβέρνηση ως τον τελευταίο υπάλληλο λειτουργούν όπως - όπως, ασυντόνιστα και ανοργάνωτα (διατηρούνται χάρις στην προσπάθεια λίγων φιλότιμων), επιρρίπτοντας τα σφάλματα και τις ευθύνες στα πρόσωπα και τις καταστάσεις που προηγήθηκαν ελπίζοντας πάντα ότι με τη νέα αρχή, με τις αλλαγές προσώπων και τις αναπροσαρμογές των δομών θα έλθει η βελτίωση και η πρόοδος<sup>9</sup>.

Αυτή η διοίκηση λειτουργεί σήμερα στη χώρα και τούτο δεν είναι σίγουρα τυχαίο. Είναι και αυτό ένα από τα χαρακτηριστικά γνωρίσματα ενός πολιτισμού, του πολιτισμού μας, ο οποίος βαίνει προς την

---

<sup>9</sup> Νικολόπουλου Α., (1998) (επιμ.), «Κράτος και Διαφθορά», πρόλ. Στ. Μάνου, εκδ. Ι. Σίδερη, Αθήνα

αυτοκαταστροφή του, προς την ασφυξία των καυσαερίων της πολιτικής του θυμικού και της μάζας, των ξενόφερτων συρμών, του αποπροσανατολισμού των στόχων και των επιδιώξεων. Ο σημερινός πολίτης παγιδευμένος στο παιχνίδι της καταναλωτικής επίδειξης θυσιάζει την αυθεντικότητά του στο βωμό του ψεύτικου εκσυγχρονισμού και του δήθεν προοδευτισμού και επιδίδεται με πάθος στη λεγόμενη «κομφορμιστική γυφτοσύνη». Με τον τρόπο αυτό αποβάλλει την εθνική του κουλτούρα και αναζητώντας κάποιο υποκατάστατο της υποτάσσεται στο διεθνιστικό συνονθύλευμα, τη μορφή αυτή του πολιτιστικού ιμπεριαλισμού που εξισώνει τα πάντα σ' ένα αγοραίο πολιτιστικό διεθνιστικό πρότυπο καταναλωτισμού των ασήμαντων και τετριμμένων αγαθών.

Είναι γεγονός ότι εάν ο Έλληνας χάσει τον εθνικό του πολιτισμό τότε ως λαός δεν μπορεί να δεχτεί ούτε την ευρωπαϊκή ούτε οποιαδήποτε ξένη πραγματική κουλτούρα. Το σπουδαιότερο στοιχείο που είχε ως τώρα αυτός ο λαός είναι το φυλετικό προσόν και τη δύναμη να δέχεται, να συγχωνεύει και να αφομοιώνει στοιχεία και να πλάθει το αυθεντικά νέο δικό του, να μετουσιώνει έναν δυναμικό πολιτισμό που μπορεί να αντέχει και να εξελίσσεται. Τα σημερινά πολιτιστικά φαινόμενα και μαζί μ' αυτά είναι και η διοίκηση, βεβαιώνουν την υπόθεση ότι έχει χαθεί ο αυθεντικός πολιτισμός και έχει επικρατήσει ένας επικίνδυνος ψευτοπολιτισμός ή κάποιο αδύναμο υποκατάστατο του<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Παρθενόπουλος Κ., (1997), Ελληνική Δημόσια Διοίκηση. Θεωρίες – Εμπειρίες Πρακτικές και Προοπτικές, Εκδ. ΖΗΤΑ, Θεσσαλονίκη

#### **1.4 ΑΞΙΕΣ, ΙΔΕΩΔΗ ΚΑΙ ΑΡΕΤΕΣ ΤΟΥ ΕΛΛΗΝΙΚΟΥ ΠΟΛΙΤΙΣΜΟΥ ΠΟΥ ΚΑΛΕΙΤΑΙ ΝΑ ΥΠΗΡΕΤΗΣΕΙ Η ΣΥΓΧΡΟΝΗ Δ.Δ.**

Ο κόσμος μας σήμερα είναι ένας κόσμος υποκειμενισμού (υποκειμενικής πραγματικότητας) στον οποίο κυριαρχούν τα φαινόμενα. Κάθε άνθρωπος αλλά και κάθε χώρα βλέπουν τα πράγματα και τα γεγονότα από διαφορετική σκοπιά. Η θεώρηση των πραγμάτων από μια χώρα αποτελεί την εθνική της σκοπιά ή το εθνικό της πρίσμα. Το εθνικό πρίσμα και η εθνική προοπτική φέρνουν κοντά τις συγκεκριμένες εθνικές προτεραιότητες που τις επιλέγουν από το σύνολο των εθνικών στόχων που βρίσκεται μπροστά σε κάθε έθνος.

Η Δ.Δ. πολλές φορές καλείται να υλοποιήσει τις προτεραιότητες των εθνικών προοπτικών και αυτή είναι μια από τις πιο σημαντικές αποστολές της. Η σημερινή όμως πραγματικότητα της ελληνικής Δ.Δ. δείχνει, ότι η χώρα δεν βιώνει κατά την τρέχουσα περίοδο καμιά εθνική προοπτική, ούτε έχει καθορισμένο πρίσμα ή σαφείς προτεραιότητες. Δεν υφίσταται σήμερα εθνικός προσανατολισμός και οικονομικές σταθερές. Δεν υπάρχουν εθνικές προτεραιότητες ούτε εθνικές φιλοδοξίας, αλλά ούτε και εθνικά αντανεκλαστικά όπως έχει διαφανεί από τις διεθνείς και εθνικές κρίσεις. Και το χειρότερο, δεν υπάρχουν ούτε μηχανισμοί άμεσης αντίδρασης. Έχει αποβληθεί και ο όρος εθνικός ως κακόηχο συνώνυμο του παλιού τύπου εθνικισμού<sup>11</sup>.

Η πραγματικότητα αυτή είναι πολύ λυπηρό φαινόμενο, διότι είναι γεγονός ότι σήμερα κανένα έθνος ή οργανωμένο κράτος δεν μπορεί να σταθεί στο προσκήνιο χωρίς αυτές τις προτεραιότητες, τη δική του

---

<sup>11</sup> Νικολόπουλου Α., (1998) (επιμ.), «Κράτος και Διαφθορά», πρόλ. Στ. Μάνου, εκδ. Ι. Σίδερη, Αθήνα

θεώρηση της πραγματικότητας, της θέσης των συμφερόντων του απέναντι σ' αυτή, της πορείας και του ρόλου του μέσα στη διεθνή πραγματικότητα. Η απόκτηση και συγκρότηση μιας σύγχρονης εθνικής οπτικής και προοπτικής δεν είναι κακός αναχρονισμός, αλλά μια απαραίτητη προϋπόθεση για τη δημιουργία εθνικής συνείδησης και εθνικού προορισμού. Η εθνική ολοκλήρωση που ακόμα εκκρεμεί, αλλά η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση, η οποία και αυτή κακοποιείται και παραμένει ανεκμετάλλευτη, φανερώνουν καθαρά την έλλειψη των παραπάνω προϋποθέσεων που μαστίζουν το έθνος μας.

Ύστερα από τα παραπάνω αξίζει να δούμε με αναλυτική διάθεση το σύνολο των αξιών, τα ιδεώδη, τις αρετές και τα ήθη που είναι απαραίτητα για την επιβίωση του πολιτισμού μας, τα οποία καλείται να υπηρετήσει ένα συγκροτημένο κράτος με μια σύγχρονη και αποτελεσματική Δ.Δ. που είναι από τα ζητούμενα της υπόθεσής μας. Η μελέτη των πραγμάτων αυτών καθώς και των ζητημάτων γύρω από αυτά απουσιάζει από την ελληνική βιβλιογραφία. Υπάρχουν βέβαια πρότυπα διαμορφωμένα από την παράδοση, τη λογοτεχνία και το δημοτικό τραγούδι, αλλά και αυτά παραμένουν ακαλλιέργητα και κινδυνεύουν σήμερα από την ανεξέλεγκτη εισδοχή των πολυάριθμων προϊόντων ξένων πολιτισμών. Υπάρχει ένα τεράστιο κενό, μια πολιτιστική μαύρη τρύπα που απορροφά και εξαφανίζει κάθε καλή προσπάθεια πολιτιστικής προόδου<sup>12</sup>.

Οι αξίες του πολιτισμού, οι οποίες πρέπει να αντιδιασταλούν από τις οικονομικές αξίες - τιμές, είναι τα σπουδαιότερα στοιχεία μελέτης της ανθρώπινης συμπεριφοράς και ιδιαίτερα της αξιολόγησης, της ανάλυσης της προσωπικότητας και των κινήτρων. Τα στοιχεία αυτά της

---

<sup>12</sup> Νικολόπουλου Α., (1998) (επιμ.), «Κράτος και Διαφθορά», πρόλ. Στ. Μάνου, εκδ. Ι. Σίδηρη, Αθήνα

ανθρώπινης συμπεριφοράς επηρεάζουν σημαντικά τη Δ.Δ. αφού η τελευταία αποτελεί και αυτή έκφραση της συμπεριφοράς του ανθρώπου της Δ.Δ. είτε μέλους ομάδας, είτε προϊσταμένου, είτε διευθυντή. Κατά συνέπεια κάθε οργάνωση ενός συστήματος Δ.Δ. που πρόκειται να εφαρμοστεί σ' ένα κράτος πρέπει να αρχίζει από το σημείο αυτό και από τα συγκεκριμένα χαρακτηριστικά γνωρίσματα του κράτους<sup>13</sup>.

Το σύστημα αξιών μιας κοινωνίας αποτελεί μεταξύ των άλλων και τον τρόπο ερμηνείας της αντικειμενικής πραγματικότητας, αλλά και την κινητήρια δύναμη της συμπεριφοράς. Οι αξίες προσδίδουν νόημα σε ορισμένες συμβολικές αλλά και πραγματικές ενέργειες που γίνονται έτσι κατανοητές σε σχέση με τη δομή των οργανώσεων της εξουσίας. Ίσως να μην είναι υπερβολικός ο ισχυρισμός ότι το σύστημα αξιών παίζει ένα ρόλο ενδιάμεσου καταλύτη ανάμεσα στην πραγματικότητα - στην ερμηνεία της οποίας συμβάλλει - και στο σύστημα των σχέσεων εξουσίας που αποτελεί το σημείο αναφοράς στο οποίο παραπέμπει. Ο λόγος για τον οποίο το σύστημα αξιών έχει σημασία είναι ότι η διαμόρφωσή του αποτελεί παράγοντα διαφοροποιήσεων και αντιθέσεων που αναπτύσσονται μέσα σε κάθε οργάνωση και των οποίων η ύπαρξη τείνει να συγκαλύπτεται με την καθιέρωση των τυπικών κανόνων και διαδικασιών. Αντίθετα, το γεγονός ότι οι αξίες προσδίδουν νόημα σε υπάρχουσες καταστάσεις και στις μεταβολές αυτών των καταστάσεων, συνδέεται με τις επιπτώσεις που μπορεί να έχουν οι μεταβολές αυτές για τον ισχύοντα συσχετισμό των ενδοοργανωτικών δυνάμεων. Όλες οι συνιστώσες του κοινωνικού συστήματος της οργάνωσης (ρόλοι, τύποι συμπεριφοράς, αξίες, κλίμα) φέρνουν το αποτύπωμα της δομής των σχέσεων εξουσίας, μέσα στις οποίες εντάσσονται.

---

<sup>13</sup> Παρθενόπουλος Κ., (1997), Ελληνική Δημόσια Διοίκηση. Θεωρίες – Εμπειρίες Πρακτικές και Προοπτικές, Εκδ. ΖΗΤΑ, Θεσσαλονίκη

Το θεμελιώδες σύστημα των πανανθρώπινων αξιών περιλαμβάνει τα εξής υποσυστήματα<sup>14</sup>:

α. Το υποσύστημα των περιβαλλοντικών αξιών, των αξιών δηλαδή του οικοσυστήματος που περιλαμβάνει τον άνθρωπο και τη φύση.

β. Το υποσύστημα των κοινωνικών και πολιτιστικών αξιών που έχει αναπτύξει ο άνθρωπος στις διάφορες κοινωνίες και τους πολιτισμούς,

γ. Το υποσύστημα των αξιών που διέπουν τις ανθρώπινες δραστηριότητες, τη συμπεριφορά των ατόμων μέσα σε καθορισμένες ακτίνες χώρων, κανόνων και συστημάτων αποδοχής,

δ. Το υποσύστημα των αξιών που καθορίζουν την ανθρώπινη συμπεριφορά στο φυσικό χώρο και στα συστήματα επικοινωνιών.

Οι ορισμοί τώρα των αξιών είναι πολλοί και διάφοροι. Το κρίσιμο κοινό σημείο που έχουν όλοι είναι, ότι τονίζουν μερικά χαρακτηριστικά στοιχεία του περιεχομένου των αξιών τα οποία είναι:

α. Οι αξίες κινούν τα άτομα και τα κάνουν να κατανοούν τον κόσμο,

β. Οι αξίες είναι τα πιστεύω που κάνουν τα άτομα να δρουν κατά την προτίμησή τους.

γ. Οι αξίες μας βοηθούν στις επαφές μας με τον κόσμο, στην αξιολόγησή του, στην υποκίνηση της συμπεριφοράς, στην εξέλιξη του ατόμου προς το άριστο και το επιδιωκόμενο και καθορίζουν την αρμονία των σχέσεων, της δράσης και της συμπεριφοράς,

δ. Ακόμα, οι αξίες κατά πολλούς επιστήμονες ενισχύουν και κατευθύνουν τη συμπεριφορά των ατόμων στις απρόβλεπτες συνθήκες της επιβίωσης.

Όλα τα συστήματα αξιών έχουν ομαδοποιηθεί κυρίως ως εξής:

α. θεωρητικές αξίες,

---

<sup>14</sup> Νικολόπουλου Α., (1998) (επιμ.), «Κράτος και Διαφθορά», πρόλ. Στ. Μάνου, εκδ. Ι. Σίδηρη, Αθήνα

β. Οικονομικές αξίες

γ. Αισθητικές αξίες,

δ. Κοινωνικές αξίες

ε. Πολιτικές αξίες

στ. Θρησκευτικές αξίες.

Μια άλλη ομαδοποίηση αξιών είναι και η ακόλουθη:

α. Αξίες της καλοζωίας, δηλαδή:

(i) Υγεία και ασφάλεια του οργανισμού.

(ii) Οικονομική ευρωστία και ασφάλεια του ατόμου.

(iii) Δεξιότητες, επάγγελμα, τέχνες.

(iv) Εξέλιξη της γνώσης και πολιτική των σχέσεων.

β. Αξίες άμυνας που αφορούν τις πράξεις των ατόμων έναντι των πράξεων

άλλων ατόμων:

(i) Υπόληψη, τιμή, αναγνώριση, αξιοπρέπεια.

(ii) Αρετή, καλοσύνη, δικαιοσύνη.

(iii) Αγάπη, φιλία, σχέσεις.

Πολλές αξίες που έχουμε κληρονομήσει είναι όροι και συμβολισμοί των βιολογικών δεδομένων του ανθρώπου, άλλες δε είναι συμβολικές δομές ορισμένων παγκόσμιων σταθερών. Μ' άλλα λόγια μπορούμε εδώ να ορίσουμε τρία επίπεδα διάκρισης των αξιών, δηλαδή το φυσικό επίπεδο, το βιολογικό ή οργανικό και το συμβολικό επίπεδο. Η διάκριση αυτή είναι αντανάκλαση του τριαδικού συστήματος που χρησιμοποιήθηκε σε πολλές περιπτώσεις (π.χ. σώμα - πνεύμα - ψυχή, πατέρας - γιος - άγιο πνεύμα, λιθόσφαιρα - βιόσφαιρα νοόςφαιρα κ.ο.κ.). Αντανακλά ακόμα τα τρία επίπεδα του σύμπαντος, δηλαδή το άζωτο - υλικό, το ζωντανό - ζωικό και το συμβολικό - νοητικό.

Οι αξίες που οδηγούν σε κίνητρα συμπεριφορών μπορούν να εξαρτηθούν από τις περιστάσεις και στηρίζονται κυρίως στον πολιτισμό,

την ιστορία, την οικονομία, επιστήμες, τεχνολογία, τις κοινωνικές συνθήκες κτλ. Οι αξίες αντανακλούν και καθορίζουν τους στόχους μιας κοινωνίας, οι στόχοι οδηγούν στους σκοπούς και από εκεί στα κριτήρια και τα πρότυπα (προδιαγραφές)<sup>15</sup>.

Οι αξίες που διαμορφώθηκαν μέσα στην ελληνική κοινωνία είναι και αυτές εξέλιξη των αξιών του αρχαίου ελληνικού πολιτισμού όπως διαμορφώθηκαν και εκφράστηκαν από τους Έλληνες φιλοσόφους, τους παιδαγωγούς και τους πατέρες της εκκλησίας και του έθνους. Οι αξίες αυτές με τον καιρό ενδυναμώθηκαν μέσα στο ρωμαϊκό ορθολογισμό, βαπτίστηκαν στο βυζαντινό υπερβατισμό, εξελίχτηκαν με την ορθόδοξη εκκλησιαστική παράδοση και κατέληξαν δια του ελληνικού μεσαίωνα στο σύγχρονο ελληνικό σύστημα αξιών που επηρεάζεται και επηρεάζει το νεώτερο ελληνικό κράτος, αντιπαλεύει με τα δυτικά πρότυπα στον τρόπο ζωής και τέχνης, στον τρόπο σκέψης και δράσης, στον τρόπο διοίκησης και παραγωγής<sup>16</sup>.

## **1.5 Η ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΚΑΙ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΤΩΝ ΠΡΩΤΩΝ ΟΡΓΑΝΩΜΕΝΩΝ ΚΟΙΝΩΝΙΩΝ**

Στο μέρος αυτό θα εξετάσουμε την ιστορική εξέλιξη της κυβερνητικής οργάνωσης, δηλαδή της Δ.Δ. και των άλλων κυβερνητικών μηχανισμών που αναπτύχθηκαν στις πρώτες κοινωνίες. Η διοίκηση των πρώτων αυτών οργανώσεων παρουσιάστηκε στην αρχή της ιστορίας μολονότι η επιστήμη ή η τέχνη της διοίκησης είναι σχετικά πολύ νέα και δεν αριθμεί ούτε έναν αιώνα ζωής.

---

<sup>15</sup> Νικολόπουλου Α., (1998) (επιμ.), «Κράτος και Διαφθορά», πρόλ. Στ. Μάνου, εκδ. Ι. Σίδερη, Αθήνα

<sup>16</sup> Παρθενόπουλος Κ., (1997), Ελληνική Δημόσια Διοίκηση. Θεωρίες – Εμπειρίες Πρακτικές και Προοπτικές, Εκδ. ΖΗΤΑ, Θεσσαλονίκη



Η διάκριση της διοίκησης σε δημόσια (κρατική) και ιδιωτική (επιχειρήσεις) έχει καθαρά οικονομική βάση ανάλυσης. Κατ' επέκταση και όλος ο εννοιολογικός καθορισμός έχει κατά βάση οικονομικό χαρακτήρα και περιεχόμενο. Η οικονομική εννοιολογική προσέγγιση παρασύρει αναγκαστικά και την εξέταση της ιστορικής εξέλιξης σε τρεις κατευθύνσεις που βασίζονται στη μεθοδολογία της οικονομικής ανάλυσης. Η πρώτη από αυτές ακολουθεί την κατεύθυνση των κλασικών του 19ου αιώνα, οι οποίοι ταυτίζουν τη λειτουργία του κράτους με τη λειτουργία της αγοράς. Η δεύτερη προέρχεται από τη γενιά των Νεοκλασικών (περίοδος 1870-1920), οι οποίοι υποστηρίζουν ότι οι ιδιωτικές επιχειρήσεις, εάν αφεθούν ελεύθερες από το κράτος, μπορούν να πετύχουν τη μεγιστοποίηση της κοινωνικής ευημερίας. Δηλαδή όσο μικρότερη κρατική παρέμβαση έχουμε στην οικονομία τόσο λιγότερο κακό μπορεί να γίνει (η κρατική παρέμβαση στην οικονομία είναι εδώ η πηγή του κακού)<sup>17</sup>.

Η τρίτη κατεύθυνση προέρχεται από τη σχολή των λεγόμενων αναθεωρητικών νεοκλασικών (1930 κ.έ.), οι οποίοι υποστήριξαν και ανέχθηκαν την επιλεκτική παρέμβαση του κράτους για τη διόρθωση των ατελειών και επιμέρους αδυναμιών της οικονομίας. Η κρατική παρέμβαση στην αγορά εννοείται μόνο ως εξισορροπητικός παράγοντας των υπαρχόντων αντινομιών. Η τέταρτη κατεύθυνση προέρχεται από τους μαρξιστές στη βάση της μαρξιστικής θεωρίας που αναφέρεται πλέον για λόγους ιστορικούς. Κατά την άποψη αυτή η πολιτική και οι λειτουργίες του κράτους αποβλέπουν στη διατήρηση της συνοχής και της ενότητας του κεφαλαιοκρατικού κοινωνικού σχηματισμού ώστε να διασφαλίζεται η παραγωγή και η διατήρηση των σχέσεων εκμετάλλευσης. Μια ακόμα

---

<sup>17</sup> Νικολόπουλου Α., (1998) (επιμ.), «Κράτος και Διαφθορά», πρόλ. Στ. Μάνου, εκδ. Ι. Σίδηρη, Αθήνα

προσέγγιση παρουσιάστηκε κατά τα τελευταία χρόνια και αυτή δεν είναι μόνο οικονομική ή εννοιολογική. Είναι προσέγγιση περιεχομένου και προέρχεται από την κατεύθυνση της επιστήμης του χάους, η οποία εξετάζει την πολυπλοκότητα της δομής του κράτους και των λειτουργιών του και αναζητά μια εσωτερική γεωμετρία των πολύπλοκων αυτών σχέσεων και τα όρια μεταξύ τάξης και χάους. (π.χ. Εφαρμογή στην ερμηνεία της λειτουργίας των Χρηματιστηρίων).

Καμιά ιστορική αναδρομή σε οποιαδήποτε θεωρία ή επιστήμη δεν μπορεί να γίνει χωρίς τη γνώριμη πλέον αναφορά στον Αριστοτέλη ή τον Πλάτωνα και τους αρχαίους Έλληνες συγγραφείς. Πολύ δε περισσότερο όταν πρόκειται για την ιστορία της διοίκησης και της διοικητικής, της οργάνωσης των κοινωνιών, των πόλεων και των ανθρώπινων ομάδων. Η πολιτεία του Πλάτωνα, έργο της περιόδου της ωριμότητας του φιλοσόφου καθώς και τα Πολιτικά δίνουν πολλά στοιχεία για την οργάνωση του κράτους και για τον κατάλληλο άνδρα που ασκεί την αληθινή κυβερνητική τέχνη. Το πολίτευμα που συνιστά ο μεγάλος φιλόσοφος είναι ο φωτισμένος δεσποτισμός. Στα γεροντικά του έργα όπως ο Κριτίας αντιπαραθέτει την ιδανική αγροτική πολιτεία με το ναυτικό ιμπεριαλιστικό κράτος. Για να κυβερνήσεις κατά τον Πλάτωνα δεν αρκεί μόνο η έννοια του λαού ούτε η εμπειρία των σοφιστών που ξέρουν τις συνήθειες και τις επιθυμίες των ανθρώπων και καταφέρνουν να τους μεταχειρίζονται κατάλληλα. Χρειάζεται κυρίως η γνώση του αγαθού και η εφαρμογή της στην αγωγή του λαού. Και για το λόγο αυτό βασική προϋπόθεση είναι η μόρφωση και η κατάλληλη εκπαίδευση των αρχόντων, όπως και η απόδοση μεγάλης σημασίας στην αγωγή των δύο τάξεων<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> Παρθενόπουλος Κ., (1997), Ελληνική Δημόσια Διοίκηση. Θεωρίες – Εμπειρίες Πρακτικές και Προοπτικές, Εκδ. ΖΗΤΑ, Θεσσαλονίκη

Στους άνδρες ανατίθεται η δυνατότητα πρακτικής άσκησης διοικητικών και στρατιωτικών καθηκόντων μετά τα 35 τους χρόνια, και μόνο όταν γίνουν 50 ετών τους εμπιστεύονται τα έργα του Άρχοντα. Ο φιλοσοφημένος άρχοντας που αργότερα δίνει τη θέση του στον πολιτικά πραγματογνώμονα μονάρχη, ο οποίος αδέσμευτος από κάθε νομοθεσία αποφασίζει και εκτελεί ότι είναι καλύτερο για το κράτος. Τους κατάλληλους ανθρώπους τους τοποθετεί στις κατάλληλες θέσεις και σαν έμπειρος υφαντής ξέρει να πλέκει με μεγάλη επιδεξιότητα όλες τις κλωστές της κρατικής μηχανής.

Ακόμα πιο ριζοσπαστικές ιδέες διοίκησης βρίσκουμε στους Νόμους του Πλάτωνα. Εδώ καταργείται η κυριαρχία των φιλοσόφων και στη θέση τους μπαίνει ένα συμβούλιο επικρατείας κατά το πρότυπο των Πυθαγορείων Συνεδρίων, που ήταν ένας σύλλογος νομοφυλάκων που καθόριζε τις εμπράγματα σχέσεις ζωής και περιουσίας. Οι ιδέες αυτές για την οργάνωση του κράτους επηρέασαν πολλούς ώστε να ασχοληθούν με τα συστήματα οργάνωσης των πόλεων. Χαρακτηριστικά αναφέρουμε εδώ την Ουτοπία του Morus, την Νέα Ατλαντίδα του Bacon, την Πολιτεία του Ήλιου του Campanella κ.ά.

Κατά τον Αριστοτέλη τα πολιτεύματα και συνεπώς οι τρόποι διοίκησης πρέπει να καθορίζονται και να ρυθμίζονται ανάλογα με τον χαρακτήρα και τις ανάγκες του λαού, για τον οποίο προορίζονται. Η ιδανική πολιτεία και η υποδειγματική διοίκηση είναι κατά το μεγάλο φιλόσοφο η αριστοκρατία. Η διοίκηση είναι ανθρωποκεντρική και ρυθμίζεται ανάλογα με τις ανάγκες και το χαρακτήρα των πολιτών. Από εδώ αρχίζει η βασική σκέψη της κοινωνίας των πολιτών μολονότι δεν

υπήρχε ακόμα ξεκάθαρος διαχωρισμός ανάμεσα στη σφαίρα του κράτους και σ' εκείνη της οικονομίας και της κοινωνίας<sup>19</sup>.

Οι οικονομολόγοι πολύ αργότερα, ακολουθώντας τη γραμμή που χάραξε ο Ανταμ Σμίθ περιόρισαν το ενδιαφέρον τους στη λήψη μέτρων αύξησης του πλούτου και παραμέλησαν τις διοικητικές πλευρές της επαγγελματικής δραστηριότητας. Πολύ αργότερα και όταν έγινε αντιληπτή από την εξέλιξη της οικονομικής θεωρίας η προϋπόθεση της ύπαρξης αποτελεσματικής διοίκησης άλλαξε η έμφαση των μέτρων αύξησης του πλούτου.

Την ίδια καθυστέρηση στην ανάγνωση της διοικητικής σκέψης έχουμε και από τους πολιτικούς, αν και θα περίμενε κανείς, ότι οι πολιτικές επιστήμες θα μπορούσαν να είναι η μητέρα της επιστήμης της διοίκησης αφού τα καθήκοντα των πολιτικών είναι κυρίως διοικητικά και κυβερνητικά, ενώ η ίδια η κυβερνητική είναι η κορυφή της διοικητικής οργάνωσης. Αυτό εξηγεί και το γεγονός ότι πολλές από τις πρώτες συνεισφορές στη θεωρία της διοίκησης έχουν προέλθει από θεωρητικούς στο πεδίο των πολιτικών επιστημών και της διοίκησης.

Το κύριο στοιχείο που ώθησε την ανάπτυξη της διοίκησης ήταν η κατανόηση ότι οι πόροι είναι περιορισμένοι και ως εκ τούτου με τους πόρους αυτούς πρέπει να πετύχουμε το καλύτερο αποτέλεσμα. Η βασική αυτή αρχή αν και οικονομική έδωσε το κίνητρο να ενσκήψουν πολλοί στη θεωρία της οργάνωσης και διοίκησης<sup>20</sup>.

Ένα άλλο στοιχείο που άφησε τη διοίκηση στο περιθώριο είναι ότι αρχικά η τελευταία θεωρούνταν ότι είναι τέχνη και όχι ολοκληρωμένη επιστήμη και συνεπώς δεν επιδέχεται θεωρητική μελέτη και έρευνα παρά

---

<sup>19</sup> Νικολόπουλου Α., (1998) (επιμ.), «Κράτος και Διαφθορά», πρόλ. Στ. Μάνου, εκδ. Ι. Σίδερη, Αθήνα

<sup>20</sup> Παρθενόπουλος Κ., (1997), Ελληνική Δημόσια Διοίκηση. Θεωρίες – Εμπειρίες Πρακτικές και Προοπτικές, Εκδ. ΖΗΤΑ, Θεσσαλονίκη

μόνο πρακτική εφαρμογή. Αντίθετα μπορεί να εφαρμοσθεί ως τέχνη καλλιεργούμενη και διδασκόμενη με πρακτικό τρόπο. Πολλοί ιδιοκτήτες ή διευθυντές επιχειρήσεων κατά το παρελθόν αλλά και σήμερα ακόμα αποθαρρύνουν την ανάπτυξη της διοικητικής επιστήμης με το επιχείρημα ότι αυτό είναι μια περιττή απασχόληση. Δεν κατανοούν την ενασχόληση του διοικητικού στελέχους αν και οι περισσότεροι ενδόμυχα και κυρίως στις μικρές επιχειρήσεις λειτουργούν κατά τις αρχές και τους κανόνες της διοικητικής επιστήμης.

Εκτός από τις αρχικές μας αναφορές στον Πλάτωνα και τον Αριστοτέλη για την εξέλιξη της θεωρίας και πρακτικής της οργάνωσης των πόλεων και της διοίκησης υπάρχουν και πολλές άλλες πλούσιες σε ιδέες οργάνωσης και διοίκησης που έχουν την αφετηρία τους στην αρχαιότητα. Και το σπουδαιότερο εκτός από τις θεωρητικές ενασχολήσεις υπάρχουν και πολλές εμπειρίες από πρακτικές διοίκησης, που αναφέρονται σε ιστορικές πηγές ότι έχουν εφαρμοστεί κατά την αρχαιότητα με πετυχημένα αποτελέσματα.

Από τις ερμηνείες των αρχαίων παπύρων, από τον Ηρόδοτο και άλλες πηγές έχουμε πάρα πολλές πληροφορίες για την οργάνωση, τη διοίκηση και την κρατική γραφειοκρατία του αιγυπτιακού κράτους (15ος - 12ος αι. π.Χ.). Η κρατική οργάνωση με επικεφαλής το Φαραώ και τους αυλικούς του καθώς και η οργάνωση του Ιερατείου ήταν αξιοθαύμαστη. Το κράτος διοικούνταν από μια καλά οργανωμένη γραφειοκρατία. Ήταν χωρισμένο σε διαμερίσματα και νομούς και υπήρχαν αρμόδιοι της διοίκησης για όλα τα κρατικά θέματα. Παράλληλη οργάνωση υπήρχε και στο Ιερατείο αλλά και στο στρατό<sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup> Νικολόπουλου Α., (1998) (επιμ.), «Κράτος και Διαφθορά», πρόλ. Στ. Μάνου, εκδ. Ι. Σίδηρη, Αθήνα

Η πρώτη ισχυρή κεντρική κυβέρνηση στην Αίγυπτο παρουσιάστηκε γύρω στο 3000 π.Χ. Η διοικητική πυραμίδα της αιγυπτιακής κοινωνίας απαρτίζεται από την ιεραρχία των αξιωματούχων με κορυφή της πυραμίδας το βασιλιά. Υπήρχαν υπεύθυνοι διοίκησης άνω και κάτω Αιγύπτου, βασιλικοί υπάλληλοι, επόπτες θησαυροφυλακίου, σιταποθήκης και κοπαδιών, έως τους κατώτερους υπαλλήλους που ήταν οι Δήμαρχοι. Κάθε υπηρεσία είχε δικό της επιτελείο γραφείων, θυρωρών και άλλων βοηθών. Ο ανώτατος αξιωματούχος ήταν υπεύθυνος για την διαχείριση των κτημάτων του ναού, όπου λειτουργούσε μια δεύτερη χωριστή γραφειοκρατία. Προσόν για τη θέση στη γραφειοκρατία ήταν η γνώση της γραφής. Υπήρχαν οικογένειες γραφέων που μεταβίβαζαν την τέχνη τους από γενιά σε γενιά. Οι Αιγύπτιοι διατηρούσαν αρκετά διοικητικά κέντρα στην Α. Μεσόγειο υπό τον έλεγχο επιτρόπων, οι οποίοι παρέβαιναν δραστικά στις υποθέσεις των διαφόρων πόλεων - κρατών.

Παρόμοιες αναφορές για συστήματα δημόσιας διοίκησης έχουμε και στην αρχαία Κίνα. Η διδασκαλία του Κομφούκιου περιέχει πολλές πρακτικές υποδείξεις για τη σωστή δημόσια διοίκηση και τον τρόπο επιλογής των δημόσιων λειτουργών δηλ. των αξιωματούχων του στρατού και του κράτους. Ο ίδιος ο Κομφούκιος ήταν ένας απ' αυτούς<sup>22</sup>.

Το πρώτο σύστημα διοίκησης των επαρχιών της κινεζικής αυτοκρατορίας έκανε ο Σίχ Χουαγκ-Τι. Διαίρεσε την αυτοκρατορία σε στρατιωτικές διοικήσεις με έναν πολιτικό και έναν στρατιωτικό διοικητή στην καθεμιά. Οι Χαν ανέπτυξαν σταδιακά μια ισχυρή κεντρική κυβέρνηση και ένα αποτελεσματικό σύστημα τοπικής διοίκησης. Η γραφειοκρατική παράδοση της αυτοκρατορίας των Χαν είναι σπουδαία.

---

<sup>22</sup> Νικολόπουλου Α., (1998) (επιμ.), «Κράτος και Διαφθορά», πρόλ. Στ. Μάνου, εκδ. Ι. Σίδηρη, Αθήνα

Υπάρχει τήρηση λεπτομερών διοικητικών αρχείων και εδώ έγινε και η πρώτη απογραφή του πληθυσμού στην ιστορία της ανθρωπότητας.

Στο σημείο αυτό αξίζει να συγκρίνουμε δυο ιστορικές απόψεις διοικητικής από δύο διαφορετικούς πολιτισμούς. Ο Πλάτων πρότεινε μια κυβέρνηση φιλοσόφων πιστεύοντας, πως οι φιλόσοφοι ως άνθρωποι της σοφίας και της ορθής γνώσης του λόγου μπορούν να κυβερνήσουν πιο αποτελεσματικά. Αντίθετα, ο Λάο Τσε πίστευε ότι μια κυβέρνηση φιλοσόφων θα ήταν ότι χειρότερο μπορεί να γίνει αφού οι τελευταίοι φαντάζονται την κοινωνία ως γεωμετρικό κατασκεύασμα χωρίς να καταλάβουν ότι οι κανονισμοί σκοτώνουν κάθε ελευθερία και κάθε δράση. Η γνώση δεν έχει καμιά σχέση με τη σοφία.

Από τις σφηνοειδείς επιγραφές της Ασσυροβαβυλωνίας έχουμε πληροφορίες για την οργάνωση και διοίκηση του κράτους, το σύνολο του Ιερατείου και τη στρατοκρατική διοίκηση που αποτελούνταν από τον μονάρχη και τη στρατιωτική διοικούσα τάξη. Σώθηκαν πινακίδες σφηνοειδούς γραφής ως τα πρώτα εμπορικά αρχεία. Η διοίκηση του κράτους των Περσών ιδιαίτερα κατά τα χρόνια της ακμής του λειτουργούσε θαυμάσια. Βασικός παράγοντας αποκέντρωσης ήταν οι ισχυρότατοι τοπικοί διοικητές, οι γνωστοί μας από την ιστορία ως Σατράπες. Το σύστημα αυτό της διοίκησης ήταν τόσο καλό ώστε αργότερα ο Μ. Αλέξανδρος το θεώρησε υπόδειγμα, το υιοθέτησε και διατήρησε πολλά από τα χαρακτηριστικά του στο απέραντο κράτος του. Το σύστημα αυτό είναι ίσως το πρώτο στην ιστορία καθαρά διοικητικό σχετικά φιλελεύθερο σύστημα, απαλλαγμένο για πρώτη φορά από τα στοιχεία της θεοκρατίας. Επέτρεπε στους υπηκόους του να διατηρούν τη γλώσσα, τη θρησκεία, τα έθιμα και γενικά τον πολιτισμό τους<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> Νικολόπουλου Α., (1998) (επιμ.), «Κράτος και Διαφθορά», πρόλ. Στ. Μάνου, εκδ. Ι. Σίδηρη, Αθήνα

Για τη διοίκηση του μινωικού κράτους, του πρώτου δηλαδή ευρωπαϊκού κράτους, δεν έχουμε πολλές πληροφορίες. Από τις αρχαιολογικές ανασκαφές έχουμε πληροφορίες για μια ισχυρή κεντρική οργάνωση του κράτους αλλά και τις οικονομίας, η οποία λειτουργούσε με κέντρο τα εργαστήρια γύρω από τα ανάκτορα. Έχουμε εδώ μια ισχυρή κεντρική διοικητική και δικαστική εξουσία, αλλά και μερικά στοιχεία ανάπτυξης της εξουσίας του Δήμου, όπως φαίνεται από τους χώρους των συγκεντρώσεων. Η αρχιτεκτονική των ανακτόρων και των άλλων κτιριακών συγκροτημάτων μας δίνει πληροφορίες για την οργάνωση και διοίκηση του μινωικού κράτους<sup>24</sup>.

Περισσότερες πληροφορίες για την οργάνωση και διοίκηση των προϊστορικών ελληνικών πόλεων έχουμε από τον Όμηρο. Η διοίκηση των κρατιδίων γίνεται από πολλούς άρχοντες-τοπικούς ηγεμόνες που φέρουν τον τίτλο του βασιλιά. Ο ηγεμόνας εδώ είναι παράλληλα και οικονομικός άρχοντας και αυτό είναι το σπουδαιότερο στοιχείο στον τύπο αυτό της διοίκησης. Η οργάνωση και η οχύρωση των πόλεων ήταν προσαρμοσμένη στο σύστημα της εξουσίας και της διοίκησής τους.

Στον ευρύτερο ελληνικό χώρο αργότερα κατά τον 8ο αιώνα π.Χ. παρουσιάζεται το φαινόμενο της αυτονομίας των πόλεων. Διαμορφώνεται ο θεσμός της πόλης-κράτους και της οργάνωσης της διοίκησής τους. Η μοναρχία εγκαταλείπεται και διευρύνεται ο κύκλος των συστημάτων διοίκησης, διαμορφώνεται η αριστοκρατία και μορφοποιείται η πολιτική λειτουργία, η γενική οργάνωση και οι αποικισμοί που δίνουν μια ισχυρή διέξοδο προόδου και διοικητικής εξέλιξης. Παράλληλα έχουμε τη δημιουργία της έννοιας και του όρου του ελεύθερου ενεργού πολίτη, ο οποίος συμμετέχει ενεργά στα κοινά της πόλης του. Από εδώ ξεκινά η

---

<sup>24</sup> Παρθενόπουλος Κ., (1997), Ελληνική Δημόσια Διοίκηση. Θεωρίες – Εμπειρίες Πρακτικές και Προοπτικές, Εκδ. ΖΗΤΑ, Θεσσαλονίκη



λεγόμενη κοινωνία των πολιτών, ένας όρος πολύ αγαπητός στους ερευνητές σήμερα<sup>25</sup>.

Από την αριστοκρατική διοίκηση η εξουσία περνά στα χέρια του Δήμου και η διοίκηση της πόλης - κράτους οργανώνεται με τον τρόπο που περιγράφεται από τους συγγραφείς στην Αθηναϊκή Δημοκρατία κατά την περίοδο της ακμής της. Στον Επιτάφιο του Περικλή παρουσιάζεται ο τρόπος ανάδειξης των πολιτών στα δημόσια αξιώματα και την πυραμίδα της Διοίκησης.

Το σύστημα διοίκησης των Ρωμαίων αναπτύχθηκε για να εξυπηρετήσει τις ανάγκες διοίκησης του τεράστιου ρωμαϊκού κράτους. Η διοίκηση μέσω του συστήματος των αρμοστών που διοικούσαν τις αποκεντρωμένες υποτελείς πόλεις, οριστικοποιήθηκε στην περίοδο της αυτοκρατορίας και ήταν τόσο επιτυχής, ώστε αντιγράφεται ακόμα και σήμερα (βλ. βρετανική διοίκηση των αποικιών). Το μυστικό της επιτυχούς διοίκησης της ρωμαϊκής αυτοκρατορίας έγκειται κυρίως στην οργανωτικότητα των μεσαίων διοικητικών στελεχών, στους αρμοστές, στο σύστημα των νόμων και στο φορολογικό σύστημα. Όλα αυτά φανερώνουν τη μεγάλη πολυπλοκότητα της διοικητικής λειτουργίας και τη σημαντική ανάπτυξη που είχε η διοικητική τεχνική. Τέλος αξίζει να τονιστεί, ότι στην πρόοδο αυτή συνετέλεσαν και οι ευτυχείς συγκυρίες, όπου και οι τρεις παράγοντες της διοίκησης ήταν εξαιρετικά ευνοϊκοί, δηλαδή το ανθρώπινο δυναμικό ήταν αξιόλογο και άριστα επιλεγμένο χωρίς προκαταλήψεις, το σύστημα ήταν άριστο αλλά και τα οικονομικά και άλλα μέσα άφθονα<sup>26</sup>.

---

<sup>25</sup> Παρθενόπουλος Κ., (1997), Ελληνική Δημόσια Διοίκηση. Θεωρίες – Εμπειρίες Πρακτικές και Προοπτικές, Εκδ. ΖΗΤΑ, Θεσσαλονίκη

<sup>26</sup> Παρθενόπουλος Κ., (1997), Ελληνική Δημόσια Διοίκηση. Θεωρίες – Εμπειρίες Πρακτικές και Προοπτικές, Εκδ. ΖΗΤΑ, Θεσσαλονίκη

Η διοίκηση στη χριστιανική ανατολική Αυτοκρατορία του λεγόμενου Βυζαντίου, ιδιαίτερα κατά την εποχή μετά τον Μ. Θεοδόσιο, παρουσιάζει ιδιαίτερο ενδιαφέρον. Από τη μια μεριά διαμορφώνεται η πλήρης μοναρχία με τον περιορισμό της Συγκλήτου και από την άλλη υποτάσσεται και η Εκκλησία στην εξουσία του αυτοκράτορα. Παράλληλα όμως με την εξουσία του αυτοκράτορα ως κεφαλής του κράτους και της εκκλησίας, αναπτύσσονται και άλλες μορφές εξουσίας όπως είναι οι Δήμοι και οι συντεχνίες (συστήματα), οι οποίες διατήρησαν μια ιδιότυπη και ιδιόμορφη εξουσία, ιδιαίτερα μέσα στην Κωνσταντινούπολη, όπου επηρέαζαν ή και ανέστειλαν αποφάσεις της διοίκησης. Κατά την περίοδο αυτή εδραιώνεται ένα είδος διοίκησης που αναπτύχθηκε κυρίως στο ανατολικό κράτος. Συνδυάζεται εδώ ο ρωμαϊκός ορθολογισμός με τα αναμορφωμένα στοιχεία της διοίκησης του κράτους της Αιγύπτου. Αποτέλεσμα αυτού ήταν να υπάρχει μια τέλεια κρατική μηχανή και μια ορθολογιστική γραφειοκρατία που και σήμερα θεωρείται αξιοθαύμαστη. Η διοίκηση ήταν καλά οργανωμένη τόσο στο διπλωματικό όσο και στον οικονομικό τομέα, στο στρατό, στις επικοινωνίες κ.ά. Ήταν έτσι οργανωμένη ώστε ασκούσε τέτοια παρέμβαση σ' όλα τα θέματα (οικονομικά, κοινωνικά, πολιτιστικά κ.ά.) ώστε ποτέ δεν παρουσιάζονταν κρίσεις<sup>27</sup>.

Η διοίκηση του Βυζαντίου παρόλο που χρησιμοποιούσε τη λατινική γλώσσα ενώ ο λαός μιλούσε την ελληνική, ήταν πλήρως αποτελεσματική. Τα μεγάλα έργα που έγιναν κατά την περίοδο αυτή ως έκφραση μιας μεγαλειώδους πολιτικής αλλά και πολιτικής δημόσιων σχέσεων, ήρθαν εις πέρας με τη βοήθεια μιας άριστα οργανωμένης διοίκησης (εκτελέστηκαν οικοδομικά προγράμματα μεγάλης κλίμακας σε

---

<sup>27</sup> Νικολόπουλου Α., (1998) (επιμ.), «Κράτος και Διαφθορά», πρόλ. Στ. Μάνου, εκδ. Ι. Σίδηρη, Αθήνα

πολλές πόλεις). Η παράδοση αυτή της διοίκησης διατηρήθηκε μέχρι την εποχή της κατάληψης του βυζαντινού κράτους από Φράγκους το 1204. Αποτέλεσμα της κατάληψης αυτής ήταν η διάσπαση του κράτους σε μικρά φεουδαλικά κρατίδια κατά το πρότυπο των ευρωπαϊκών. Αυτή είναι και η πρώτη επιρροή της Δύσης, από την οποία ποτέ δεν μπόρεσε να απαλλαγεί το κράτος μέχρι και την τουρκική κατάκτηση.

Από την άποψη της ιστορίας της διοίκησης η χρονολογία αυτή, δηλ. το 1204 είναι ο μεγαλύτερος σταθμός της ιστορίας της ελληνικής διοίκησης και αξίζει να μελετηθούν ιδιαίτερα οι επιπτώσεις της μόλις η διοίκηση ολοκληρωθεί ως αυτοτελής επιστήμη. Μετά την κατάλυση του βυζαντινού κράτους και σ' όλη την περίοδο της τουρκοκρατίας η διοίκηση υποτάσσεται στην εκκλησία. Τον έλεγχο της διοίκησης αναλαμβάνει ο Πατριάρχης και η μορφή αυτή διαρκεί ως τη δημιουργία του νέου ελληνικού κράτους. Έτσι ενώ από την περίοδο του Μ. Θεοδοσίου η διοίκηση υπέταξε την εκκλησία, κατά την περίοδο της τουρκοκρατίας η τελευταία αναλαμβάνει να φέρει σε πέρας και κρατικές λειτουργίες, παρόλο που η φύση της ορθόδοξης εκκλησίας σε αντίθεση προς την καθολική δεν αποσκοπεί σε κοσμική εξουσία. Το τελευταίο γεγονός επηρέασε σημαντικά το χαρακτήρα της διοίκησης αλλά και το χαρακτήρα της εκκλησίας. Το πρότυπο εκκλησίας και κράτους ήταν οικεία στους Τούρκους από την παράδοση του Κορανίου. Για την νεώτερη εξέλιξη της διοίκησης στο νέο ελληνικό κράτος θα επανέλθουμε σε επόμενο κεφάλαιο<sup>28</sup>.

Χαρακτηριστικό παράδειγμα οργάνωσης και διοίκησης αποτελούν οι δύο μεγάλες χριστιανικές εκκλησίες, δηλαδή η Ορθόδοξη και η Ρωμαιοκαθολική. Η ίδρυση και η μακροχρόνια ζωή και εξέλιξή τους

---

<sup>28</sup> Παρθενόπουλος Κ., (1997), Ελληνική Δημόσια Διοίκηση. Θεωρίες – Εμπειρίες Πρακτικές και Προοπτικές, Εκδ. ΖΗΤΑ, Θεσσαλονίκη

αποδεικνύουν εκτός των άλλων και την αποτελεσματικότητα των οργανωτικών και διοικητικών δομών και πρακτικών τους. Είναι χαρακτηριστικά παραδείγματα σαφούς οργάνωσης, ιεράρχησης της εξουσίας, κλιμακωτής οργάνωσης, τοπικής αυτοδιοίκησης και αποκέντρωσης, αλλά και έξυπνης χρήσης των επιτελικών ομάδων. Η εκκλησία είναι η πρώτη μορφή οργάνωσης που χρησιμοποίησε επιτελικές ομάδες. Βέβαια οι εκκλησίες ή οι διάφορες θρησκευτικές οργανώσεις έχουν πολύ παλιά καταβολή από το αρχαίο αιγυπτιακό και ασσυροβαβυλωνιακό ιερατείο και αυτό είναι κυρίως που εξηγεί τη μακροχρόνια ζωή τους. Η παράδοση αυτή δεν εμποδίζει να δεχτούμε ότι αποτελούν χαρακτηριστικά παραδείγματα πολύ έξυπνης οργανωτικής σκέψης και πρακτικής<sup>29</sup>.

Εκτός από τις εκκλησιαστικές οργανώσεις που περιγράψαμε παραπάνω θα αναφέρουμε ένα ακόμη παράδειγμα εξέλιξης της διοίκησης και οργάνωσης εξίσου σημαντικό. Πρόκειται για τις στρατιωτικές οργανώσεις. Δεν είναι βέβαιο εάν οι στρατιωτικές οργανώσεις προηγούνται ιστορικά των θρησκευτικών. Η λογική ερμηνεία της ιστορίας υποστηρίζει ότι θα πρέπει να προηγήθηκαν οι στρατιωτικές, αφού η οργάνωση του κυνηγιού από τον παλαιολιθικό άνθρωπο ή οι συγκρούσεις μεταξύ των ομάδων και των φυλών προϋποθέτει λογικά ένα βαθμό στρατιωτικής οργάνωσης και στοιχειώδους διοίκησης υπό συνθήκες σύγκρουσης. Ορισμένες από τις πιο σπουδαίες αρχές αλλά και πρακτικές της διοίκησης των επιχειρήσεων προέκυψαν από τις στρατιωτικές επιχειρήσεις. Χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι η επιχειρησιακή έρευνα που αναπτύχθηκε από τις στρατιωτικές επιχειρήσεις σε μια αυτοτελή επιστήμη ή επιστημονική μέθοδο. Παρά το

---

<sup>29</sup> Νικολόπουλου Α., (1998) (επιμ.), «Κράτος και Διαφθορά», πρόλ. Στ. Μάνου, εκδ. Ι. Σίδηρη, Αθήνα

γεγονός όμως ότι οι στρατιωτικές οργανώσεις είναι οι παλαιότερες στην ιστορία του ανθρώπου, εντούτοις δεν κατάφεραν να εξελιχθούν τόσο όσο οι αντίστοιχες εκκλησιαστικές και γι' αυτό συχνά απέτυχαν να εφαρμόσουν το βασικό κορμό της θεωρίας, που αφορούσε τη διοίκηση μεγάλων ομάδων και την ανάπτυξη των οργανωτικών αρχών του στρατού. Τούτο εξηγείται από το γεγονός ότι η σύγκρουση ή η πολεμική με τις αντίπαλες ομάδες δεν ήταν καθημερινή ενασχόληση των ανθρώπων, παρουσιάζονταν ξαφνικά και μετά τη λήξη των πολεμικών ενεργειών ο καθένας επέστρεφε στην καθημερινή βιοποριστική του ενασχόληση. Μόνο μετά τη δημιουργία επαγγελματικού στρατού η ενασχόληση με τα πολεμικά πράγματα έγινε καθημερινή και μόνιμη. Μόνο κατά τη διάρκεια των δύο τελευταίων αιώνων κατάφεραν να βελτιώσουν και τις τεχνικές της ηγεσίας. Χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι η χρήση των επιτελικών ομάδων. Έτσι παρόλο που η εκκλησία χρησιμοποιούσε από πολύ παλιά τις επιτελικές ομάδες, στους στρατούς η ανάγκη του επιτελείου παρουσιάζεται για πρώτη φορά στο γαλλικό στρατό από τις αρχές του 19ου αιώνα (1790) και στον πρωσικό στρατό κατά το 19ο αιώνα. Το επιτελείο, η ομάδα δηλαδή των επιτελικών αξιωματικών που είναι οργανωμένη κάτω από έναν επιτελάρχη και παρέχει ειδικές συμβουλές και πληροφορίες, παρουσιάστηκε κατά τα τελευταία χρόνια. Σήμερα κατέληξε να είναι το πιο χαρακτηριστικό τμήμα των στρατιωτικών οργανώσεων<sup>30</sup>.

Από το 1500 μ.Χ. και εξής, διαμορφώνονται τα πρώτα εθνικά κράτη, πρόδρομοι πολλών από τα σύγχρονα κράτη. Κύριο χαρακτηριστικό στοιχείο είναι εδώ οι πολυμήχανοι και πανίσχυροι γραφειοκράτες, ο επαγγελματισμός του στρατού και η αναζήτηση της

---

<sup>30</sup> Νικολόπουλου Α., (1998) (επιμ.), «Κράτος και Διαφθορά», πρόλ. Στ. Μάνου, εκδ. Ι. Σίδηρη, Αθήνα

ισχύος γίνεται από την εκμετάλλευση της γνώσης. Νέες αντιλήψεις αναδεικνύονται για την τέχνη της διακυβέρνησης, όπως αυτές του Μακιαβέλι. Οργανώνεται το κράτος και αναπτύσσονται οργανωμένες στρατιωτικές και ναυτικές δυνάμεις.

Η στρατιωτική επανάσταση παρουσιάζεται στα τέλη του 16ου αι. Έχουμε μεγάλες εξελίξεις στην πολεμική τέχνη, στην οργάνωση των στρατών και των ναυτικών. Η εξέλιξη αυτή είχε σημαντικές επιπτώσεις στην ευρωπαϊκή κοινωνία.

Νεώτεροι ερευνητές και στρατιωτικοί οργανωτές έχουν στραφεί στη μελέτη της στρατιωτικής μηχανής του Τζέγκις Χαν και των διοικητών του. Η οργάνωση του στρατού των Μογγόλων είχε αγγίξει την τελειότητα. Κάθε στρατιώτης ήξερε εδώ εκ των προτέρων τη θέση και το ρόλο του. Ακόμα και οι επιχειρήσεις δεν ήταν τυχαίες αλλά αποτέλεσμα μελέτης των συνθηκών του εδάφους και των πληροφοριών για την κατάσταση του αντιπάλου. Τα αποτελέσματα των θρυλικών τους προελάσεων μαρτυρούν την οργάνωση και την τεχνική.

Αν και οι σκοπός της παρούσας μελέτης είναι να ασχοληθεί κυρίως με τη Δ.Δ., εντούτοις είναι απαραίτητο για λόγους θεωρητικής ανάλυσης να εξετάσουμε περιληπτικά και τους τομείς της εκκλησιαστικής και στρατιωτικής διοικητικής δεδομένου ότι τα αντικείμενα είναι κοινά και σήμερα όλα μαζί τείνουν να αποτελούν τον βασικό και ενιαίο κορμό της θεωρίας της οργάνωσης και διοίκησης.

Κατά την οριστική κατάλυση του βυζαντινού κράτους το ενδιαφέρον της διοίκησης μετατοπίζεται προς τη δυτική Ευρώπη. Κατά το 16ο αιώνα παρουσιάζεται ως αυτόνομη θεωρία με τους λεγόμενους Καμεραλιστές, τους γερμανόφωνους διανοούμενους της Ευρώπης, οι οποίοι μαζί με τους Βρετανούς και Γάλλους οικονομολόγους οδήγησαν στη διατύπωση του δόγματος, ότι για να βελτιωθεί η διοίκηση ενός κράτους, δηλαδή η Δ.Δ., πρέπει πρώτα να εξασφαλισθεί και να

μεγιστοποιηθεί ο υλικός πλούτος. Πρώτοι από όλους ήταν οι Καμεραλιστές που πίστεψαν ότι η συστηματική διοίκηση ήταν η κύρια πηγή δημιουργίας πλούτου και ισχύος. Οι ίδιοι πίστευαν ακόμα στην αξία των διοικητικών τεχνικών και στην παγκόσμια ισχύ τους. Δέχτηκαν δηλαδή ότι οι ίδιες αρχές που χρησιμοποιούνται για την αύξηση της οικονομικής ισχύος του ατόμου μπορούν να εφαρμοσθούν και στον τομέα της διοίκησης μιας πολιτείας, δηλαδή της Δ.Δ.

Την εφαρμογή της διοικητικής για τη δημιουργία πλούτου τη συναντάμε ασφαλώς στους αρχαίους Έλληνες συγγραφείς. Χαρακτηριστικά παραδείγματα είναι εδώ τα έργα του Φωκυλίδη, Δημοσθένη, Ξενοφώντα, Λυσία, Ισοκράτη, Θουκυδίδη, Αριστοτέλη, Πλάτωνα κ.ά.

Η συστηματική όμως ανάπτυξη των διοικητικών αρχών αρχίζει ουσιαστικά από τους Καμεραλιστές. Αυτοί πρώτοι είχαν προτείνει την εξειδίκευση της λειτουργίας του κράτους, την εκπαίδευση των υπαλλήλων για τις διάφορες διοικητικές θέσεις, την απλοποίηση των διοικητικών διαδικασιών και τη δημιουργία ενός ελεγκτικού οργάνου της κυβέρνησης.

Στο σημείο αυτό αξίζει να αναφερθούμε σ' ένα ακόμα διοικητικό σύστημα ενός ιστορικού πολιτισμού, αυτού των Ίνκα, το οποίο επιβεβαιώνει την αρχική μας υπόθεση. Πρόκειται για ένα διοικητικό σύστημα με εκπληκτικά σύνθετη γραφειοκρατία χωρίς όμως να διαθέτει κανένα είδος γραφής. Τα αρχεία τηρούνταν σε «Κιπούς», δηλ. κομμάτια σχοινιού με κόμπους ανά σημαίνοντα διαστήματα. Τα αρχεία αυτά τηρούνταν από μια ειδική τάξη διοικητικών υπαλλήλων τους λεγόμενους «Κιπουκαμαγιόκ». Τα κατάστιχα αυτών των φόρων και των εισφορών βασιζόνταν στο δεκαδικό σύστημα υπολογισμού και ήταν ίσως μέσα μνημοτεχνικά των διαφόρων πληροφοριών.

Η αυστηρά ρυθμισμένη κοινωνική ιεραρχία του κράτους των Ίνκα είχε την μορφή πυραμίδας. Στην κορυφή βρισκόταν ο Σάπα - Ίνκα ο απόλυτος μονάρχης πολιτικός, θρησκευτικός και στρατιωτικός ηγέτης που καταγόταν από το Θεό Ήλιο. Οι αριστοκράτες, κυρίως συγγενείς του Σάπα, λειτουργούσαν ως σύμβουλοι και διοικητές επαρχιών. Οι χαμηλόβαθμοι αξιωματούχοι λογοδοτούσαν στο Σάπα μέσω των προϊσταμένων τους και έτσι εξασφαλιζόταν ο έλεγχος σε όλα τα κοινωνικά επίπεδα. Στις χαμηλότερες θέσεις βρίσκονταν οι χωρικοί καλλιεργητές γης. Στο σύστημα αυτό δεν υπήρχε συνοχή μεταξύ των τάξεων ούτε σαφής γραμμή διαδοχής. Το σύστημα παρέμεινε στατικό για πολλούς αιώνες ώσπου καταργήθηκε από τους επιδρομείς<sup>31</sup>.

## **1.6 Η ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΣΕ ΑΝΤΙΔΙΑΣΤΟΛΗ ΠΡΟΣ ΤΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΤΩΝ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ**

Όσο ένα κράτος γίνεται πιο πολύπλοκο και πιο σύνθετο και όσο η κρατική δραστηριότητα αυξάνεται τόσο πολύ αυξάνεται και η αναγκαιότητα διάκρισης μεταξύ δημόσιου και ιδιωτικού τομέα. Με τον τρόπο αυτό προκύπτουν δύο κατηγορίες διοίκησης και η κάθε μία από αυτές έχει ιδιαίζουσα σπουδαιότητα για τη λειτουργία ενός σύγχρονου κράτους. Η πρώτη ονομάζεται Δημόσια Διοίκηση (Δ.Δ.) και η δεύτερη Διοίκηση Επιχειρήσεων και Οργανισμών (Δ.Ε.) Ο διαχωρισμός αυτός δεν συνεπάγεται την πλήρη διάκριση των δύο αντικειμένων μεταξύ τους, γίνεται όμως για λόγους ανάλυσης του αντικειμένου και μελέτης του.

Η Δ.Δ. αποτελεί πρωταρχική μορφή κρατικής δραστηριότητας. Σκοπός της είναι η υλοποίηση της κρατικής πολιτικής μέσα από τα

---

<sup>31</sup> Παρθενόπουλος Κ., (1997), Ελληνική Δημόσια Διοίκηση. Θεωρίες – Εμπειρίες Πρακτικές και Προοπτικές, Εκδ. ΖΗΤΑ, Θεσσαλονίκη



αρμόδια διοικητικά όργανα, τα οποία έχουν επιφορτισθεί να φέρουν σε πέρας το έργο της κρατικής εξουσίας σε όλους τους τομείς των δραστηριοτήτων. Η Δ.Δ. είναι ένα φαινόμενο πολύπλοκο και πολυσήμαντο, σύνθετο και δαιδαλώδες και αναπόφευκτα περνά μέσα από τη δραστηριότητα πολλών και ποικίλων κρατικών οργάνων.

Η βασική διεργασία της Δ.Δ. είναι η εξεύρεση μιας σειράς οργανωτικών συστημάτων που αποβλέπουν στην ορθολογική λειτουργία, στη μεγιστοποίηση του οφέλους του πολίτη, την καταπολέμηση της γραφειοκρατίας, την αύξηση της αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας και τη βελτίωση της ποιότητας των προσφερομένων υπηρεσιών. Επειδή η κρατική δραστηριότητα επεκτείνεται και στις λεγόμενες επιχειρήσεις του Δημοσίου, οι οποίες αποτελούν μοχλούς έμμεσης επέμβασης του κράτους στη λειτουργία της οικονομίας η Δ.Δ. συμπλέκεται εδώ με τη Δ.Ε. και δημιουργούν ένα υβρίδιο είδος Δ.Δ. που είναι γνωστό ως διοίκηση των μεγάλων κρατικών οργανισμών (ΔΕΚΟ), η δραστηριότητα των οποίων πολλές φορές είναι ανεξέλεγκτη, γιατί με το δικό τους τρόπο κάθε μια από τις επιχειρήσεις αυτές ασκούν σημαντική επίδραση στην οικονομική και πολιτική ζωή του τόπου<sup>32</sup>.

Είναι μοιραίο λοιπόν ότι η Δ.Δ. εισχωρεί και στο πεδίο της Δ.Ε. και για το λόγο αυτό η σπουδαιότητά της είναι πολύ μεγάλη. Παρόλα αυτά και τα δύο μέρη απαρτίζουν έναν ενιαίο κορμό θεωρίας της επιστήμης και της τέχνης της διοίκησης που εξελίσσεται. Αν ρίξουμε μια ματιά στη συνεισφορά των δημόσιων λειτουργιών στην επιστήμη της διοίκησης θα δούμε ότι αυτοί για πρώτη φορά ενδιαφέρθηκαν για την οργάνωση, τις μεθόδους χειρισμού του προσωπικού, τον υπολογιστικό έλεγχο και το σχεδιασμό - προγραμματισμό. Στα πεδία αυτά της γνώσης

---

<sup>32</sup> Παρθενόπουλος Κ., (1997), Ελληνική Δημόσια Διοίκηση. Θεωρίες – Εμπειρίες Πρακτικές και Προοπτικές, Εκδ. ΖΗΤΑ, Θεσσαλονίκη

πολλοί δημόσιοι λειτουργοί και επιστήμονες της κυβερνητικής προσέφεραν πολλές υπηρεσίες. Πολλοί από αυτούς είτε ως θεωρητικοί (π.χ. βλέπε Luther Gulick «Papers on the Science of Administration») αλλά και ως πρακτικοί δημόσιοι λειτουργοί έχουν προσεγγίσει τη διοίκηση από την πλευρά της κυβερνητικής, της οργάνωσης και της εφαρμογής της επιστημονικής μεθοδολογίας στη Δ.Δ.

Οπωσδήποτε η οργάνωση και διοίκηση είναι ενιαία επιστήμη και έχει εφαρμογή ενιαία, δηλαδή και στη Δ.Δ. και στη Δ.Ε. Οι πρόδρομοι της επιστημονικής οργάνωσης και διοίκησης ξεκίνησαν είτε από την πλευρά των δημόσιων λειτουργιών είτε από την πλευρά των διευθυντών των επιχειρήσεων και ανέπτυξαν τις ίδιες αρχές και μεθόδους, πράγμα που επιβεβαιώνει ότι η επιστήμη είναι ενιαία. Παρόλα αυτά όμως μπορεί κανείς να διαπιστώσει ότι εκτός απ' τις βασικές ομοιότητες υπάρχουν και σημαντικές διαφορές μεταξύ δημοσίου και ιδιωτικού τομέα. Μερικές από τις ομοιότητες αυτές συνοψίζονται στα εξής:

- α. Στο στόχο της παραγωγικής δραστηριότητας (εξυπηρέτηση, ανάπτυξη και ευημερία του κοινωνικού συνόλου),
- β. Στην εξασφάλιση και παροχή θέσεων εργασίας,
- γ. Στην προώθηση των εθνικών και άλλων στόχων και δραστηριοτήτων.

Αντίθετα οι διαφορές των δυο τομέων συνοψίζονται κυρίως στα παρακάτω χαρακτηριστικά:

- α. Ύπαρξη ιδιαίτερα σφιχτού πλέγματος κανόνων στη Δ.Δ.
- β. Το πολιτικό στοιχείο που χαρακτηρίζει τις δημόσιες οργανώσεις ευθύνεται σημαντικά για τις ιδιαίτερες δεσμεύσεις και τους ελέγχους της Δ.Δ.
- γ. Μέρος των επιλογών και εργαλείων του ιδιωτικού τομέα στερούνται χρησιμότητας για το δημόσιο. Ο ιδιωτικός χώρος δεν έχει κοινωνικές πιέσεις ή νομιμοποιητικές αναφορές στο δημόσιο συμφέρον,

δ. Η δυσκολία της ποσοτικής έκφρασης και αποτίμησης των στόχων της δραστηριότητας της Δ.Δ. είναι πολύ μεγαλύτερη από την αντίστοιχη του ιδιωτικού χώρου.

ε. Η διάσταση και το μέρος της γραφειοκρατίας του δημόσιου τομέα είναι ασυγκρίτως μεγαλύτερη,

στ. Η μονιμότητα και η προσωρινότητα των υπαλλήλων διαφέρει από το δημόσιο στον ιδιωτικό τομέα,

ζ. Η επικοινωνία στο δημόσιο τομέα είναι ευρύτερη (λαός) ενώ στον ιδιωτικό τομέα στενότερη (πελάτες),

η. Η δυνατότητα χρήσης και πρόσβασης στα μέσα επικοινωνίας και στη διάθεση των πληροφοριών διαφέρει από το δημόσιο στον ιδιωτικό τομέα,

θ. Η δυνατότητα επέμβασης και καταστολής διαφέρει,

ι. Η δυνατότητα χρήσης της τεχνολογίας και των κατακτήσεων της καθώς και δυνατότητα άντλησης κεφαλαίων,

ια. Η δυνατότητα εξουδετέρωσης των προκαταλήψεων και η είσοδος της κομματικοποίησης,

ιβ. Η χρήση των κρατικών απορρήτων και κρατικών συμφερόντων,

ιγ. Η δυνατότητα εφαρμογής των μηχανισμών της προπαγάνδας.

Πριν αναφερθούμε στους μεγάλους σταθμούς εξέλιξης της επιστήμης της οργάνωσης και διοίκησης αξίζει να δούμε τις μορφές και τα όργανα της Δ.Δ. καθώς και τα διάφορα συστήματα διοίκησης που έχουν κατά καιρούς διαμορφωθεί.

Τα όργανα της Δ.Δ. είναι αυστηρά καθορισμένα από τους υφιστάμενους θεσμούς (δηλαδή σύνταγμα, νόμοι, διατάγματα, αποφάσεις υπουργών, κανονισμοί λειτουργίας, οργανισμοί, αποφάσεις διοικητών κ.ο.κ) και διακρίνονται σε άμεσα και έμμεσα, σε υπαλλήλους και λειτουργούς, σε αρχές και υπαλλήλους, σε μονομελή και πολυμελή όργανα, σε κεντρικά και περιφερειακά όργανα κ.ο.κ. Τα συστήματα της

Δ.Δ. διακρίνονται ακόμα σε συγκεντρωτικά, συστήματα αυτοδιαχείρισης και σε συστήματα αυτοδιοίκησης.

Παρακάτω αναφέρονται ακόμα μερικές διαφορές μεταξύ Δημόσιας Διοίκησης (Δ.Δ.) και Διοίκησης Επιχειρήσεων (Δ.Ε.). Η αγγλόφωνη ορολογία αναφέρεται συνήθως σε «administration» όταν ασχολείται με Δ.Δ. και σε «Management» όταν ασχολείται με τη Δ.Ε. Η αντιστοιχία αυτή δεν είναι σκόπιμο να μεταφερθεί ως έχει στην ελληνική πολιτισμική πραγματικότητα, καθόσον στην Ελλάδα εφαρμόζονται διαφορετικές πρακτικές διοίκησης. Οι διαφορές αυτές παρουσιάζονται σε σχέση με ορισμένους βασικούς παράγοντες που αναφέρονται παρακάτω, δηλαδή<sup>33</sup>:

#### α. Αντικειμενικοί Σκοποί.

Οι Αντικειμενικοί Σκοποί στη Δ.Δ. διατυπώνονται σε γενικούς όρους και σπάνια αναθεωρούνται ή αλλάζουν. Η γενικότητα έκφρασης των ΑΝΣΚ δεν απαιτεί τακτική αναθεώρησή τους. Πολλές φορές μπορεί και να μην υπάρχουν. Στη Δ.Ε. οι ΑΝΣΚ διατυπώνονται ως γενικοί στρατηγικοί στόχοι που υποστηρίζονται από λεπτομερείς βραχυπρόθεσμους στόχους και κατευθύνσεις που αναθεωρούνται τακτικά και συχνά. Αξιολογείται συχνά η επίτευξή τους.

#### β. Κριτήρια Επιτυχίας

Στη Δ.Δ. κριτήριο επιτυχίας θεωρείται η αποφυγή των λαθών κατά την εκτέλεση του έργου. Η επιτυχία σπάνια είναι μετρήσιμη. Δεν παίζει ρόλο ο χρόνος ή η ταχύτητα. Το στέλεχος που δεν κάνει λάθη θεωρείται επιτυχές άσχετα εάν η απόδοση του είναι ελάχιστη ή και μηδενική. Αντίθετα στη Δ.Ε. κριτήριο επιτυχίας θεωρείται η επιτυχής εκτέλεση του έργου που τις περισσότερες φορές είναι μετρήσιμη (απόδοση, παραγωγικότητα, αποδοτικότητα, κ.ο.κ).

---

<sup>33</sup> Παρθενόπουλος Κ., (1997), Ελληνική Δημόσια Διοίκηση. Θεωρίες – Εμπειρίες Πρακτικές και Προοπτικές, Εκδ. ΖΗΤΑ, Θεσσαλονίκη

γ. Χρήση παραγωγικών πηγών και μέσων

Στη Δ.Δ. η χρήση των πηγών και μέσων παραγωγής θεωρείται\* δευτερεύον καθήκον ενώ στη Δ.Ε. είναι πρωταρχικό και κύριο. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αναφέρουμε εδώ τη χρήση των Η/Υ. Ενώ η Δ.Δ. προσπαθεί ακόμα να εισάγει τη μηχανογράφηση, η Δ.Ε. έχει ήδη προχωρήσει και δεν μπορεί να λειτουργήσει χωρίς αυτή.

δ. Διαδικασία λήψης απόφασης

Η Δ.Δ. έχει να πάρει λίγες αποφάσεις, αλλά αυτές επηρεάζουν πολλούς ανθρώπους. Η διαδικασία λήψης απόφασης εδώ είναι πολύ χρονοβόρα. Αντίθετα η Δ.Ε. έχει να πάρει πολλές αποφάσεις, οι οποίες επηρεάζουν λίγους ανθρώπους. Η διαδικασία λήψης απόφασης είναι ταχύτατη,

ε. Διοικητική Δομή.

Στη Δ.Δ. οι ρόλοι καθορίζονται σύμφωνα με τους τομείς ευθύνης. Η ιεραρχία είναι επιμήκης και σύνθετη ενώ η αντιπροσώπευση και εξουσιοδότηση αρμοδιοτήτων περιορισμένη. Στην Δ.Ε. αντίθετα έχουμε απλούστερη ιεραρχία και μέγιστη αντιπροσώπευση και εκχώρηση αρμοδιοτήτων, στ. Κατανομή ρόλων.

Ο ρόλος της Δ.Δ. είναι κυρίως διαιτητικός ενώ της Δ.Ε. κύριος και πρωταγωνιστικός. Οι στάσεις της Δ.Δ. είναι παθητικές. Ο φόρτος εργασίας και οι προτεραιότητες καθορίζονται από έξω από το σύστημα. Το καλύτερο προσωπικό χρησιμοποιείται στην επίλυση των προβλημάτων. Δεν υπάρχει ευαισθησία απέναντι στο χρόνο και τις προθεσμίες. Υπάρχει μια γενική στάση αποφυγής του κινδύνου. Η έμφαση τοποθετείται στη διαδικασία παρά στα αποτελέσματα. Η Δ.Δ. ενδιαφέρεται να κάνει τα πράγματα σωστά. Υπάρχει μια σχέση τυπικότητας και τυπολατρίας καθώς και υποταγή στους τύπους και την ομοιομορφία.

Οι στάσεις της Δ.Ε. είναι αντίθετα ενεργητικές. Επιδιώκει να επηρεάσει το περιβάλλον και καθορίζει τις προτεραιότητες. Το καλύτερο προσωπικό χρησιμοποιείται για να ανακαλύπτει και να διερευνά τις ευκαιρίες. Είναι ευαίσθητη ως προς το χρόνο και τις προθεσμίες. Αποδέχεται τον κίνδυνο και προσπαθεί να τον ελαχιστοποιήσει. Δίνει έμφαση στα αποτελέσματα παρά στη διαδικασία. Η Δ.Ε. ενδιαφέρεται να κάνει τα σωστά πράγματα, αποφεύγει τους τύπους και εάν υπάρχει ανάγκη για τυπολατρία αυτή πρέπει να αποδεικνύεται. Υπάρχει γενικά μια ανεξαρτησία δράσης και αποφυγή της ομοιομορφίας.

ζ. Απαιτούμενες δεξιότητες.

Οι απαιτούμενες από τη Δ.Δ. δεξιότητες είναι κυρίως νομικές ή οικονομικές ή νομικίστικες. Απαιτεί ανάπτυξη φιλολογικών προσόντων για τη συγγραφή εκθέσεων - σημειώσεων - υπομνημάτων, εγγράφων διαφόρων μορφών κ.ο.κ. Αντίθετα η Δ.Ε. απαιτεί οικονομικές ή κοινωνικοοικονομικές δεξιότητες. Απαιτεί ανάπτυξη μαθηματικών προσόντων και αριθμολογίας για τη σύνταξη στατιστικών, πινάκων, δεικτών, αριθμητικών αποτελεσμάτων κ.ο.κ.

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2**

### **ΓΡΑΦΕΙΟΚΡΑΤΙΑ**

#### **2.1 ΓΡΑΦΕΙΟΚΡΑΤΙΑ**

Το οργανωτικό υπόδειγμα της «γραφειοκρατίας» αποτελεί οργανωτική μορφή παγκόσμιας εμβέλειας που έχει επηρεάσει τόσο τις δημόσιες οργανώσεις όσο και το επιχειρηματικό πεδίο σε όλον τον πλανήτη<sup>34</sup>.

##### **2.1.1 Η ΓΡΑΦΕΙΟΚΡΑΤΙΑ ΚΑΤΑ ΤΟΝ MAX WEBER**

Η έννοια της γραφειοκρατίας διατυπώθηκε για πρώτη φορά από τον Max Weber και αναφέρεται στη συνηθέστερη μορφή οργάνωσης «που χαρακτηρίζεται από συγκεντρωτισμό, ιεραρχία, εξουσία, πειθαρχία, κανόνες, καριέρα, καταμερισμό εργασίας, θητεία». 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. Παράλληλα προϋποθέτει τις έννοιες της ειδίκευσης και της εμπειρίας.

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

---

<sup>34</sup> Σεραφετινίδου Μ.,(2003), Το φαινόμενο της γραφειοκρατίας Η θεωρητική συζήτηση, Εκδ. Gutenberg, Αθήνα

συνθήκες. Ως ιστορικά παραδείγματα μεγάλων γραφειοκρατικών συστημάτων ο Weber αναφέρει<sup>35</sup>:

- την Αίγυπτο της εποχής του Νέου Βασιλείου,
- την τελευταία περίοδο των Ρωμαϊκών Πριγκιπάτων και ιδιαίτερα κατά την περίοδο της βασιλείας του Διοκλητιανού, όπως και κατά την περίοδο του Βυζαντίου που τη διαδέχτηκε (σε συνδυασμό με πάμπολλα φεουδαλικά και πατρογονικά στοιχεία, πολιτικής και κοινωνικής κυριαρχίας),
- την Ρωμαιοκαθολική Εκκλησία, από το τέλος του δέκατου τρίτου αιώνα και μετά, την Κίνα από την εποχή του Shi Huang Ti ως τις μέρες μας.

Στην Αυστριακή Αυτοκρατορία από το 18ο αιώνα είχε κιάλας αναπτυχθεί μια ενήμερη, αποτελεσματική, συγκεντρωτική και σχετικά εκσυγχρονισμένη γραφειοκρατία, απαλλαγμένη από προλήψεις και ελάχιστα διαβρωμένη από την κεντρική εξουσία. Στη διάρκεια του επόμενου αιώνα έπαψε να διατηρεί όλα αυτά τα χαρίσματα. Διατηρούσε πάντως ακόμα κάποια στοιχεία που την έκαναν πολύ πιο αποτελεσματική σε σύγκριση με τις γραφειοκρατίες άλλων χωρών. Στην Πρωσία, την πατρίδα του Weber, τα πράγματα είχαν εξελιχθεί ευνοϊκότερα σε αυτόν τον τομέα. Η πολιτιστική αναγέννηση που συντελείται στη χώρα αυτή κατά το 19ο αιώνα και οι μεταρρυθμίσεις που εισάγονται στα πανεπιστήμια δημιούργησαν ένα πνεύμα αξιών και παιδείας που επηρέασε το προσωπικό στις δημόσιες υπηρεσίες. Αργότερα η τάξη των γραφειοκρατών θα ταυτιστεί σχεδόν με τα συμφέροντα της άρχουσας τάξης, σε σημείο που η διοίκηση να πάρει τη θέση της κυβέρνησης.

---

<sup>35</sup> Σεραφετινίδου Μ.,(2003), Το φαινόμενο της γραφειοκρατίας Η θεωρητική συζήτηση, Εκδ. Gutenberg, Αθήνα



Γενικά πάντως, σε όλη τη διάρκεια του περασμένου αιώνα κυριάρχησε μια διοικητική μηχανή που θεωρούνταν από πολλούς ως πρότυπο τάξης, αποτελεσματικότητας και πειθαρχίας. Από την εποχή, λοιπόν, εκείνη αρχίζει να εισάγεται και να εξαπλώνεται η γραφειοκρατική οργάνωση σε όλες τις κοινωνικές σχέσεις. Επικρατούν σταδιακά σε όλους τους χώρους η λογική και οι κανόνες του γραφειοκρατισμού, εκτοπίζοντας προϋπάρχουσες αρχές, σχέσεις και θεσμούς. Η εμφάνιση έτσι των γραφειοκρατικών δομών και η επικράτηση της γραφειοκρατικής λογικής, λειτουργούν ως παράγοντες θεσμικών αλλαγών και κοινωνικών μεταπτώσεων, που οδηγούν στην πρόοδο και την εξέλιξη, σύμφωνα με τον Weber<sup>36</sup>.

### **2.1.2 ΛΟΓΟΙ ΕΠΙΚΡΑΤΗΣΗΣ ΤΗΣ ΓΡΑΦΕΙΟΚΡΑΤΙΑΣ.**

Οι λόγοι επικράτησης και επέκτασης της γραφειοκρατικής οργάνωσης στη σύγχρονη εποχή, κατά τον Weber, είναι :

- Η επικράτηση της χρηματικής οικονομίας. Η επέκταση της χρηματικής οικονομίας είναι μια από τις βασικές προϋποθέσεις της σύγχρονης γραφειοκρατίας, στο βαθμό που η αμοιβή των υπαλλήλων που την υπηρετούν, γίνεται με τη μορφή μισθών σε κανονική βάση. Αλλά, όσο σημαντική και αν είναι η χρηματική οικονομία για την εμφάνιση και λειτουργία της γραφειοκρατικής οργάνωσης, δεν θα πρέπει από μόνη της να θεωρείται ικανή συνθήκη για την εδραίωση της. Απλώς επηρεάζει τη μορφή και τους ρυθμούς της επέκτασης της, αφού η ιστορία μας δείχνει ότι χωρίς τη χρηματική οικονομία, η γραφειοκρατική δομή δεν μπορεί

---

<sup>36</sup> Σεραφετινίδου Μ.,(2003), Το φαινόμενο της γραφειοκρατίας Η θεωρητική συζήτηση, Εκδ. Gutenberg, Αθήνα

να αποφύγει τις εσωτερικές αλλοιώσεις. Και με αυτή την έννοια η επικράτηση της χρηματιστικής οικονομίας θεωρείται προϋπόθεση της επέκτασης της γραφειοκρατικής οργάνωσης.

- Εμφάνιση και εδραίωση της καπιταλιστικής οικονομίας. Ο υψηλός βαθμός αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας της γραφειοκρατικής οργάνωσης, είναι στενά συνυφασμένος με την ανάπτυξη του κεφαλαιοκρατικού τρόπου παραγωγής. Απαιτείται μια εκτεταμένη κατανομή της εργασίας για να αντιμετωπιστούν οι ανάγκες της αποτελεσματικότητας των μεγάλων επιχειρήσεων. Η επέκταση του κεφαλαίου δεν συντελεί μόνο στην απομάκρυνση του εργάτη από τα μέσα παραγωγής. Απαιτεί επίσης όλο και περισσότερο αποτελεσματικά μέσα διοίκησης, ώστε να προσαρμόζεται συνεχώς στην τεχνολογική πρόοδο που αφορά τις παραγωγικές διαδικασίες. Είναι ανάγκη να δημιουργηθούν σταθερές συνθήκες αγοράς, ώστε να μην διακόπτονται από τυχαία ή απρόβλεπτα περιστατικά, όπως είναι οι αυθαίρετες πολιτικές αλλαγές ή οι ανεξέλεγκτες κοινωνικές ταραχές. Ο καπιταλισμός χρειάζεται σταθερή και νόμιμη κυβέρνηση, που σημαίνει κυβερνητικά σχήματα και διευθυντικούς μηχανισμούς γραφειοκρατικά οργανωμένα.
- Ροπή των δυτικών κοινωνιών προς τον ορθολογισμό. Πρόκειται για μια συστηματική οργάνωση της πραγματικότητας. Η γενική τάση προς τον ορθολογισμό εμφανίζεται επίσης στην ανάπτυξη της σύγχρονης επιστήμης, σε συνδυασμό με την ορθολογική θεωρία, το μαθηματικό ορθολογισμό και τη συστηματική εμπειρική παρατήρηση.
- Δημοκρατία. Το δημοκρατικό καθεστώς διακυβέρνησης έχει παίξει σημαντικό ρόλο στην ανάπτυξη της γραφειοκρατίας, με την έννοια της ανατροπής της παραδοσιακής εξουσίας των ευγενών και της

αντικατάστασης τους από εξειδικευμένους κρατικούς λειτουργούς, οι οποίοι διορίζονται στις θέσεις που κατέχουν με βάση την εκπαίδευση, τα προσόντα και τις ικανότητες τους. Η γραφειοκρατική οργάνωση, στη σύγχρονη μορφή της, επιδιώκει την εξισορρόπηση ανάμεσα σε οικονομικές και κοινωνικές ανισότητες. Η ανάπτυξη δηλαδή της γραφειοκρατίας ευνοεί την επικράτηση ενός εξισωτικού πνεύματος ανάμεσα στους πελάτες, τα μέλη ή τους οπαδούς της όποιας γραφειοκρατικής οργάνωσης. Όπως και το αντίστροφο. Κάθε εξισωτική διαδικασία συμβάλλει στη δημιουργία ευνοϊκών συνθηκών για την ανάπτυξη της γραφειοκρατίας, μειώνοντας ή εξουδετερώνοντας το 'δημόσιο λειτουργό' ή τον 'αξιωματούχο' (κάτοχο ελεγκτικού ή διευθυντικού ρόλου) που ασκεί εξουσία η οποία βασίζεται σε προνόμια, παρανομία ή απάτη.

- Η αύξηση των μεγεθών και η πολυπλοκότητα των διευθυντικών προβλημάτων. Στην Ευρώπη, τα κεντρικά οργανωμένα κράτη από το Μεσαίωνα και εδώ, έπρεπε να αντιμετωπίσουν πρωτόγνωρα διευθυντικά καθήκοντα. Τα κράτη αυτά ήταν υποχρεωμένα να ελέγχουν εκτεταμένες περιοχές και πολυάριθμους πληθυσμούς, ενώ παράλληλα έπρεπε να παρέχουν κοινωνικές υπηρεσίες της μορφής και της έκτασης που ήταν άγνωστα σε κάθε προηγούμενη μορφή κράτους. Η πολυπλοκότητα αυτών των καθηκόντων απαιτούσε ακρίβεια, ταχύτητα, εξειδικευμένη γνώση και αποτελεσματική οργάνωση. Απαιτούσε με άλλα λόγια γραφειοκρατικούς μηχανισμούς οργάνωσης και ελέγχου. Παράλληλα, η κατά καιρούς ραγδαία αύξηση του πληθυσμού πολλαπλασίαζε τα διευθυντικά καθήκοντα που θα έπρεπε να αντιμετωπιστούν με τη βοήθεια ευρύτερων οργανωτικών συστημάτων. Οι πολυπληθείς οργανώσεις, που συστήνονται από

το 16ο αιώνα και μετά, παίρνουν γραφειοκρατικές μορφές και διαστάσεις. Τα γραφειοκρατικά συστήματα οργάνωσης αναπτύσσονται στις μεγάλης κλίμακας καπιταλιστικές επιχειρήσεις. Και όσο μεγαλύτερη η επιχείρηση, τόσο ευρύτερος ο ρόλος της γραφειοκρατίας.

- Τεχνική υπεροχή. Η γραφειοκρατία αναπτύχθηκε χάρη στην ορθολογική και τεχνική υπεροχή της, σε αποτελεσματικό μηχανισμό για την αντιμετώπιση πολύπλοκων προβλημάτων της σύγχρονης κοινωνίας. Ο αποφασιστικός λόγος για την ανάπτυξη της γραφειοκρατικής οργάνωσης "υπήρξε πάντα η καθαρά τεχνική υπεροχή της απέναντι σε οποιαδήποτε άλλη μορφή οργάνωσης. Μια πλήρως αναπτυγμένη γραφειοκρατική μηχανή βρίσκεται, σε σύγκριση με άλλες οργανώσεις, στην ίδια αντιστοιχία που βρίσκεται ο μηχανικός σε σύγκριση με το μη μηχανικό τρόπο παραγωγής". Η ιδιαιτερότητα της σύγχρονης κουλτούρας και ιδιαίτερα η τεχνική και οικονομική της βάση, απαιτούν ακριβή και τεκμηριωμένο απολογισμό των αποτελεσμάτων κάθε δραστηριότητας.

### **2.1.3 ΒΑΣΙΚΑ ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΑ ΤΗΣ ΓΡΑΦΕΙΟΚΡΑΤΙΑΣ.**

Κατά την Βεμπεριανή θεωρία η γραφειοκρατία ορίζεται σαν ένας «ιδεατός τύπος» και τα βασικά του χαρακτηριστικά είναι<sup>37</sup>:

- Τα άτομα που συμμετέχουν σε μια γραφειοκρατική οργάνωση είναι πρόσωπα ελεύθερα και υπακούουν μόνο σε συγκεκριμένα καθήκοντα και υποχρεώσεις που προκύπτουν από τη θέση που

---

<sup>37</sup> Φαναριώτης Π., (2000), Δημόσια γραφειοκρατία Προβλήματα, επιπτώσεις, προοπτικές Εκδ. Σταμούλη, Αθήνα

κατέχουν. Έχουν δηλαδή μια τυπική σχέση με την οργάνωση και οφείλουν να συμμορφώνονται προς τις απρόσωπες οργανωτικές ρυθμίσεις και τους κανόνες που δεν αντιτίθενται με τις διαδικασίες που προβλέπονται σ' αυτή την οργάνωση.

- Σε κάθε γραφειοκρατική οργάνωση τα μέλη έχουν συγκεκριμένες αρμοδιότητες και καθήκοντα, τα οποία πρέπει να εκτελέσουν. Οι αρμοδιότητες και τα καθήκοντα καθορίζονται από τους ισχύοντες νόμους, κανόνες, κ.λ.π. και χωρίζονται ανάλογα με το βαθμό ή το αξίωμα που έχει κάθε μέλος. Η έκταση των αρμοδιοτήτων σε συνάρτηση με την ιεραρχική δόμηση της οργάνωσης ποικίλει, όσον αφορά τα περιθώρια ελευθερίας δράσης, υπευθυνότητας και επιβολής ελέγχου. Σύνθετοι τομείς δραστηριοτήτων διαιρούνται σε επιμέρους δραστηριότητες που πρέπει να εκτελεσθούν από τα μέλη.
- Η εξουσία στις γραφειοκρατικές οργανώσεις είναι διαρθρωμένη ιεραρχικά, δηλαδή η υπευθυνότητα και η ισχύς αυξάνονται κλιμακωτά από κάτω προς τα πάνω και ο βαθμός αρμοδιοτήτων καθορίζεται ανάλογα με τη βαθμίδα. Οι ανώτερες διοικητικές θέσεις μπορούν να ασκήσουν έλεγχο και εποπτεία σε όλες τις κατώτερες θέσεις. Η ιεραρχική μορφή γραφειοκρατικής διάρθρωσης παρατηρείται στο δημόσιο αλλά και στον ιδιωτικό τομέα λαμβάνοντας πάντα την μορφή της πυραμίδας. Όσο πιο κάτω βρίσκεται μια θέση, τόσο λιγότερη ευθύνη και ισχύ διαθέτει. Όσο αυξάνονται η ευθύνη και η ισχύς, τόσο μειώνεται ο αριθμός των θέσεων που παρέχουν το δικαίωμα να την ασκήσουν.
- Τα άτομα που στελεχώνουν ένα γραφειοκρατικό μηχανισμό επιλέγονται (δεν εκλέγονται) με βάση τα προσόντα τους, τις γνώσεις τους και τις ικανότητές τους που επιβεβαιώνονται είτε με αναγνωρισμένους τίτλους σπουδών είτε με εξετάσεις. Εκτός από

τις γνώσεις που κατέχει ο υπάλληλος, όταν προσληφθεί σε μια γραφειοκρατική οργάνωση, αποκτά με τον καιρό πρόσθετες γνώσεις αφ' ενός στο συγκεκριμένο πεδίο αρμοδιοτήτων του και αφ' ετέρου στον τρόπο της συνολικής λειτουργίας της οργάνωσης.

- Η αμοιβή των υπαλλήλων συνιστάται κατά κύριο λόγο στην καταβολή σταθερού μισθού και συνταξιοδοτικού δικαιώματος. Το ύψος της αμοιβής ποικίλλει ανάλογα με την ιεραρχική θέση και τη χρονική διάρκεια της απασχόλησης.
- Η απασχόληση έχει συνήθως χαρακτήρα μονιμότητας. Η καταγγελία της συμβασιακής σχέσης μπορεί να προέλθει και από τα δύο μέρη. Η καθιέρωση της μονιμότητας θεσπίστηκε, με σκοπό να εξασφαλίσει την ουδετερότητα, την ανεξαρτησία και την αντικειμενικότητα των υπαλλήλων κατά την εκτέλεση των καθηκόντων τους απέναντι στις πολιτικές διακυμάνσεις και στην ευνοιοκρατία.
- Η μονιμότητα και η κατοχύρωση της σταδιοδρομίας επιβάλλουν στους υπαλλήλους την υποχρέωση να απασχολούνται αποκλειστικά στη γραφειοκρατική οργάνωση ή τουλάχιστον να αποτελεί η απασχόλησή τους αυτή την κύρια θέση τους.
- Η παραγωγή και η εξέλιξη των υπαλλήλων γίνεται είτε κατ' αρχαιότητα, δηλαδή παραμονή στην κάθε βαθμίδα για ένα χρονικό διάστημα, είτε κατ' εκλογή, δηλαδή ανάλογα με τις ικανότητες και τις επιδόσεις.
- Η περιουσία της γραφειοκρατικής οργάνωσης διαχωρίζεται από την προσωπική περιουσία των μελών της οργάνωσης. Τα μέλη της οργάνωσης δεν κατέχουν κανένα τμήμα της ούτε μπορούν να χρησιμοποιήσουν τη θέση τους ή τον εξοπλισμό της οργάνωσης για προσωπικό πλουτισμό .

- Ο «ιδανικός υπάλληλος» εκτελεί τα καθήκοντά του κρατώντας μια στάση τυπική και απρόσωπη. Η εκπλήρωση των καθηκόντων και υποχρεώσεων προδιαγράφεται από τους κανόνες και τις ρυθμίσεις που διέπουν την οργάνωση και όχι από τις προσωπικές εκτιμήσεις και τα συναισθήματα απέναντι στους συναδέλφους και στους πελάτες.

Για τον Weber η επέκταση και εδραίωση του γραφειοκρατικού φαινομένου, υπήρξε καθοριστικός παράγοντας κοινωνικής μεταλλαγής. Είδε την γραφειοκρατία ως δύναμη επαναστατική, ικανή να επιφέρει θεσμικές αλλαγές που μπορούσαν να μεταβάλλουν τη μορφή του κόσμου. Ο Weber θεωρείται πρωτοπόρος στη διερεύνηση του γραφειοκρατισμού, ως δύναμης που ξεπερνάει τα όρια της δημόσιας διοίκησης. Διαχέεται σε όλες τις θεσμοθετημένες σφαίρες των ανθρωπίνων σχέσεων και των κοινωνικών επαφών (οικονομία, θρησκεία, συνδικαλισμό, εκπαίδευση κτλ.) Αυτό συνεπάγεται την αποξένωση των παραγωγών, όχι μόνο από τα μέσα παραγωγής, αλλά και από τα μέσα της διοίκησης, του ελέγχου, της ιδεολογικής κατήχησης, της εκπαιδευτικής διαδικασίας, της καλλιτεχνικής δημιουργίας κτλ. Η απόλυτη τεχνική υπεροχή της γραφειοκρατικής οργάνωσης έναντι των άλλων μορφών οργάνωσης, είναι η αιτία της συνεχούς εξάπλωσης της σε ολόκληρο τον κοινωνικό χώρο, ιδιαίτερα τους τελευταίους δύο αιώνες: Ακρίβεια, ταχύτητα, καθαρότητα, γνώση των αρχείων, συνοχή, εχεμύθεια, ενότητα, αυστηρή υποταγή, μείωση του υλικού και προσωπικού κόστους - όλα αυτά τα βρίσκουμε στον υψηλότερο βαθμό μόνο στην αυστηρή γραφειοκρατική διοίκηση<sup>38</sup>.

---

<sup>38</sup> Φαναριώτης Π., (2000), Δημόσια γραφειοκρατία Προβλήματα, επιπτώσεις, προοπτικές Εκδ. Σταμούλη, Αθήνα

Κεντρικό χαρακτηριστικό της Βεμπεριανής θεώρησης είναι η ορθολογικότητα. Η εξουσία βασίζεται στην ορθολογική και κανονιστική κωδικοποίηση. Ορίζονται τα όρια κάθε εργασίας μέσω του καταμερισμού και των προδιαγραφών εργασίας και του καθορισμού λειτουργικών τμημάτων. Τα όρια της εξουσίας προσδιορίζονται για το κάθε μέλος απρόσωπα και τα μέλη είτε διορίζονται είτε εκλέγονται. Κάθε γραφειοκρατική θέση διαθέτει συγκεκριμένη εξουσία. Η εξουσιαστική ιεραρχία αποτελεί προσδιορισμένη αλυσίδα εντολών και ελέγχου. Ο συγκεντρωτισμός παρέχει στη διεύθυνση τη δυνατότητα συντονισμού των λειτουργιών και εργασιών της οργάνωσης. Οι κανόνες, τα κίνητρα για την υποταγή στους κανόνες, η ύπαρξη χρονικά καθορισμένης θητείας και ο έλεγχος του εσωτερικού περιβάλλοντος της οργάνωσης συμβάλλουν στη σταθερότητα και στην προβλεψιμότητα<sup>39</sup>.

Μετά τον Βέμπερ, 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 της πλευρά. Υποστηρίχτηκε δηλαδή ότι η έμφαση που αποδίδεται στην ακρίβεια και την εμπιστοσύνη, τη σταθερότητα και τη συστηματική δράση, μπορεί να έχει τα αντίθετα αποτελέσματα από τα αναμενόμενα. Κανόνες και διατάξεις, μεθοδεύσεις και κανονισμοί, που συνήθως θεωρούνται απλά μέσα για την επίτευξη σκοπών, μπορεί κάλλιστα να γίνουν αυτοσκοποί. Εργαζόμενοι κάτω από ίδιες ή παρόμοιες συνθήκες εργασίας, οι υπάλληλοι μιας γραφειοκρατίας αναπτύσσουν συναισθήματα ομαδικότητας και συνοχής, τα οποία μπορεί να καταλήξουν εμπόδιο σε ενδεχόμενες αλλαγές. Εκεί όπου οι αξιωματούχοι

---

<sup>39</sup> Φαναριώτης Π., (2000), Δημόσια γραφειοκρατία Προβλήματα, επιπτώσεις, προοπτικές Εκδ. Σταμούλη, Αθήνα



υποτίθεται ότι έχουν οριστεί να υπηρετούν το κοινό, είναι δυνατόν, το απρόσωπο στοιχείο που παρεμβαίνει κατά την εκτέλεση των καθηκόντων τους να τους φέρει αντιμέτωπους με τα εξατομικευμένα συμφέροντα των πελατών τους. Η γραφειοκρατική δομή της οργάνωσης, συνεπώς, που για τον Weber είναι ορθολογική, μπορεί εύκολα να καταλήξει σε παραλογισμούς και για το κοινό που υπηρετεί, και για τους ίδιους τους σκοπούς της οργάνωσης<sup>40</sup>.

Έτσι, μερικοί ερευνητές της κοινωνικής οργάνωσης θα προσπαθήσουν να αποδείξουν το αστήρικτο των απόψεων του Weber γύρω από το θέμα της γραφειοκρατίας, τονίζοντας ότι σε κάθε γραφειοκρατική τακτοποίηση παρατηρούνται ορισμένες απρόβλεπτες αντιδράσεις και απρογραμμάτιστες συνέπειες, που αλλοιώνουν το χαρακτήρα της και εμποδίζουν την εκπλήρωση των σκοπών για τους οποίους αρχικά η οργάνωση αυτή έχει συσταθεί. Οι δυσλειτουργίες αυτές είναι συνήθως το πρακτικό αποτέλεσμα αυτού του ίδιου του τυπικού, μηχανιστικού χαρακτήρα των γραφειοκρατιών, που δε λαμβάνει υπόψη, ή σκόπιμα υποτιμά, τη θεμελιακή φύση του μεγαλύτερου μέρους της ανθρώπινης συμπεριφοράς. Σε άλλες πάλι περιπτώσεις εμφανίζονται άλλου είδους δυσλειτουργίες που μειώνουν αισθητά ή εξουδετερώνουν τελείως την αποτελεσματικότητα της γραφειοκρατικής οργάνωσης. Ένα παράδειγμα: Για λόγους ταχύτερης εξυπηρέτησης ή διευθέτησης υποθέσεων, συχνά παραχωρούνται εξουσίες από τα ανώτερα επιτελικά όργανα ή κλιμάκια της οργανωτικής πυραμίδας στα κατώτερα.

---

<sup>40</sup> Φαναριώτης Π., (2000), Δημόσια γραφειοκρατία Προβλήματα, επιπτώσεις, προοπτικές Εκδ. Σταμούλη, Αθήνα

## 1.2.2 Η ΓΡΑΦΕΙΟΚΡΑΤΙΑ ΚΑΤΑ ΤΟΝ KARL MARX

Μια άλλη σημαντική θεωρία που αναπτύχθηκε σχετικά με την γραφειοκρατία, ήταν αυτή του Karl Marx. Για τον Marx, η γραφειοκρατία δεν αποτελεί μέρος της γενικότερης και αναπόφευκτης συνθήκης του καταμερισμού εργασίας, που παρατηρείται σε όλες τις σφαίρες της κοινωνικής ζωής, όπως υποστήριξε ο Weber. Παρά τις αντιθέσεις που παρατηρούμε ανάμεσα στους δυο, ο Marx επηρέασε τον Weber, περισσότερο μέσα γενικότερες τοποθετήσεις του γύρω από τις συνέπειες της αποξένωσης που δημιουργεί το καθεστώς της γραφειοκρατικής οργάνωσης στη σύγχρονη κοινωνία μάλλον, παρά με τον εξειδικευμένο προβληματισμό του πάνω στην έννοια του κράτους και των διευθυντικών του μηχανισμών<sup>41</sup>.

Οι θεωρίες του Marx του έγιναν όραμα, ιδεολογία, κίνημα. Η σκέψη του δεν έπαψε να επισκιάζει οποιαδήποτε άλλη σκέψη πάνω στο θέμα. Μια σειρά από κοινωνικές αναλύσεις και θεωρητικές προτάσεις που ακολούθησαν, εμφανίστηκαν σε αντιπαράθεση προς τις θέσεις του Marx ή σε μια προσπάθεια να προωθήσουν τη σκέψη του ένα βήμα παραπέρα. Παρόλα αυτά ωστόσο, ο Marx δεν μπορεί να θεωρηθεί ως ο βασικός αναλυτής του γραφειοκρατικού φαινομένου. Ο αντικειμενικός του στόχος, που υιοθετήθηκε ενθέρμως αργότερα από τον Lenin, ήταν σε γενικές γραμμές η 'καταστροφή της κρατικής μηχανής' από την προλεταριακή επανάσταση. Συγκέντρωσε την προσοχή του στην αποκάλυψη των μεθόδων με τις οποίες ένας ορισμένος τρόπος παραγωγής, σε συνδυασμό με ορισμένες πολιτικές σχέσεις και

---

<sup>41</sup> Φαναριώτης Π., (2000), Δημόσια γραφειοκρατία Προβλήματα, επιπτώσεις, προοπτικές Εκδ. Σταμούλη, Αθήνα

καπιταλιστικές μορφές εκμετάλλευσης, εδραιώνουν και προάγουν την κυριαρχία της αστικής τάξης<sup>42</sup>.

Είδε το πρόβλημα της γραφειοκρατίας να μην περιορίζεται μόνο στην ύπαρξη μερικών ανίκανων και ανεύθυνων διοικητικών υπαλλήλων, αλλά να επεκτείνεται στις σχέσεις του διευθυντικού μηχανισμού με το ευρύτερο κοινωνικό περιβάλλον μέσα στο οποίο λειτουργεί, αλλά δεν ασχολήθηκε με το φαινόμενο συστηματικά και εκτεταμένα. Ο Marx ασχολήθηκε με το πρόβλημα μόνο σε συνδυασμό με άλλα προβλήματα, όπως η ταξική εκμετάλλευση, που βρίσκεται πάντα στο επίκεντρο του ενδιαφέροντος του, ή η κρίση της καπιταλιστικής κοινωνίας και η μετάβαση της μέσα από το σοσιαλισμό στην κομμουνιστική κοινωνία. Αναφέρεται στη γραφειοκρατία, όταν μιλάει για την Οικονομικά κυρίαρχη τάξη ή όταν προχωρεί στη διάκριση ανάμεσα στην πολιτική κοινωνία (το κράτος) και την κοινωνία των πολιτών. Όταν αναφέρεται στη γραφειοκρατία, έχει υπόψη του συνήθως τις συνθήκες που διαχωρίζουν τον πολίτη, ως μέλος της αστικής κοινωνίας, από το κράτος. Η γραφειοκρατία είναι το φυσικό επακόλουθο του διαχωρισμού ανάμεσα στην πολιτική κοινωνία (το κράτος) και στην κοινωνία των ιδιωτών (τη σφαίρα της ατομικής ελευθερίας). Οι γραφειοκρατικές σχέσεις διεισδύουν και καλύπτουν όλες τις σφαίρες της ζωής, αφού όλα σε αυτό τον κόσμο γίνονται αντικείμενο διευθυντικής διαπραγμάτευσης. Σε κανένα στάδιο κοινωνικής εξέλιξης δεν είδε τη γραφειοκρατία ως μηχανισμό εκδημοκρατισμού ή ως παράγοντα εκλογίκευσης των διαδικασιών της παραγωγής, όπως θα κάνει αργότερα ο Weber<sup>43</sup>.

---

<sup>42</sup> Σεραφετινίδου Μ.,(2003), Το φαινόμενο της γραφειοκρατίας Η θεωρητική συζήτηση, Εκδ. Gutenberg, Αθήνα

<sup>43</sup> Φαναριώτης Π., (2000), Δημόσια γραφειοκρατία Προβλήματα, επιπτώσεις, προοπτικές Εκδ. Σταμούλη, Αθήνα

Ο γραφειοκρατισμός, είναι αποτέλεσμα του καπιταλιστικού τρόπου παραγωγής και των πολιτικοκοινωνικών σχέσεων. Η λειτουργία και ανάπτυξη της γραφειοκρατίας είναι αποτέλεσμα δύο κυρίως παραγόντων: α) της διαίρεσης ανάμεσα στην κοινωνία και το κράτος, χωρίς την οποία δεν θα είχε κανένα λόγο ύπαρξης, και β) της αντίθεσης ανάμεσα στα διάφορα οικονομικά συμφέροντα και τις κοινωνικές ομάδες, η καθεμία από τις οποίες αγωνίζεται να επικρατήσει και να επεκτείνει τη δύναμη της, σε βάρος των άλλων.

Η ιεραρχία, μια από τις βασικότερες οργανωτικές αρχές της γραφειοκρατίας, ευνοεί και αναπαράγει αυθαιρεσίες της διοίκησης. Αυτοί που βρίσκονται στα κατώτερα κλιμάκια της ιεραρχίας αναγκάζονται να υποκύπτουν στους ανωτέρους και να υπακούν πιστά στους κανόνες και τις διαταγές, βοηθώντας έτσι στην διατήρηση της αυθαιρεσίας και της υποτέλειας. Αυτοί που βρίσκονται στα ανώτερα κλιμάκια, στηρίζονται μόνο σε αυτούς που βρίσκονται στα κατώτερα κλιμάκια. Και οι δύο αυτές ομάδες μαζί γίνονται ένα, ενάντια σε όλους όσους βρίσκονται έξω από αυτό το σύστημα ιεραρχίας. Με αυτό τον τρόπο η γραφειοκρατία μετατρέπεται σε μια "κλειστή και επιμελώς περιφρουρούμενη κάστα"<sup>44</sup>.

Ένα άλλο βασικό χαρακτηριστικό της γραφειοκρατίας είναι η ανικανότητα. Υπάρχει έλλειψη πρωτοβουλίας και φαντασία. Ο γραφειοκράτης συχνά δε συνειδητοποιεί την παρασιτική φύση της δουλειάς του, πιστεύοντας ότι ενεργεί για το γενικό συμφέρον. Αυτή η αυταπάτη ενισχύεται από την ιεραρχία και την πειθαρχία που επιβάλλει η γραφειοκρατία. Επίσης, οι γραφειοκράτες αγωνίζονται για την κατοχύρωση της θέσης τους και των προνομίων τους και θεωρούν ότι

---

<sup>44</sup> Φαναριώτης Π., (2000), Δημόσια γραφειοκρατία Προβλήματα, επιπτώσεις, προοπτικές Εκδ. Σταμούλη, Αθήνα

αυτό που κάνουν είναι χρήσιμο και απαραίτητο για τους σκοπούς της οργάνωσης και γενικότερα για την κοινωνία. Έτσι, η γραφειοκρατία μετατρέπεται σε ένα καλά οργανωμένο σύστημα συντεχνιακών συμφερόντων. Προάγει και σκόπιμα διασφαλίζει τα συμφέροντα της άρχουσας τάξης, αν και πάντα προσπαθεί για την απόκτησης δύναμης και για λογαριασμό της. Ο σκοπός του κράτους μετατρέπεται σε ιδιωτικό σκοπό της γραφειοκρατίας. Η γραφειοκρατία λοιπόν ως κρατικός μηχανισμός συμβάλει στην διατήρηση της οικονομικής και πολιτικής κυριαρχίας της άρχουσας τάξης, ενώ είναι ταυτόχρονα και μηχανισμός διαχείρισης των περίπλοκων υποθέσεων της κοινωνικής ζωής<sup>45</sup>.

Τέλος, πρέπει να αναφέρουμε ότι ο Marx δεν αναφέρθηκε μόνο στη δημόσια γραφειοκρατία, όπως πιστεύεται. Ασχολήθηκε επίσης και με την ιδιωτική γραφειοκρατία, που στις μέρες του είχε αναπτυχθεί στις μεγάλες επιχειρήσεις, στα πλαίσια της καπιταλιστικής οργάνωσης.

## **2.2 ΤΟ ΓΡΑΦΕΙΟΚΡΑΤΙΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΟΡΓΑΝΩΣΗΣ**

Συστήματα διοικητικής οργάνωσης είναι οι τρόποι με τους οποίους οργανώνεται η άσκηση εξουσίας που φέρει η Δημόσια Διοίκηση, έτσι ώστε η εξουσία αυτή αφενός να ασκείται σε ολόκληρη την επικράτεια και αφετέρου να επιλύει όλα τα προβλήματα της κοινωνικής και πολιτειακής ζωής στο πλαίσιο λειτουργίας του Κράτους Δικαίου.

Τα συστήματα διοικητικής οργάνωσης, γενικότερα, έχουν τις εξής μορφές:

- το συγκεντρωτικό σύστημα: σε αυτό αποφασιστική αρμοδιότητα ασκούν μόνο τα όργανα της δημόσιας διοίκησης, τα οποία

---

<sup>45</sup> Φαναριώτης Π., (2000), Δημόσια γραφειοκρατία Προβλήματα, επιπτώσεις, προοπτικές Εκδ. Σταμούλη, Αθήνα

εδρεύουν στην πρωτεύουσα του κράτους. Τα όργανα της περιφέρεια ασκούν απλώς εκτελεστική αρμοδιότητα. Το συγκεντρωτικό σύστημα είναι αναγκαίο για τη διατήρηση της ενότητας και της ασφάλειας οποιουδήποτε Κράτους.

- το αποκεντρωτικό σύστημα: σε αυτό αποφασιστική αρμοδιότητα επί των τοπικών υποθέσεων ασκούν, σε όση έκταση εφαρμόζεται, και όργανα της διοίκησης που εδρεύουν μακριά από την πρωτεύουσα του κράτους.
- το σύστημα της διοικητικής αυτοδιοίκησης: σε αυτό, μέρος των διοικητικών υποθέσεων διοικείται από ξεχωριστά όργανα, μη κρατικά, με δική τους ευθύνη. Οι υποθέσεις αυτές είναι δυνατό να αφορούν ορισμένο τόπο, οπότε γίνεται λόγος για τοπική αυτοδιοίκηση ή ορισμένο είδος αναγκών, οπότε γίνεται λόγος για ειδική καθ' ύλην αυτοδιοίκηση.

Στην Ελλάδα συνυπάρχουν, κατά το Σύνταγμα, τα τρία προαναφερόμενα συστήματα: οι κεντρικές υπηρεσίες ασκούν ειδικές αρμοδιότητες, κατευθύνουν, συντονίζουν και ελέγχουν τα περιφερειακά όργανα. Τα περιφερειακά όργανα έχουν γενική αποφασιστική αρμοδιότητα για τις υποθέσεις της περιφέρειας τους. Η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ανήκει στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης ενώ δεν αγνοείται η καθ' ύλην αυτοδιοίκηση, όπως π.χ. των ΑΕΙ. Συμπληρωματικά με τα προαναφερόμενα λειτουργούν οι δημόσιες επιχειρήσεις και οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές<sup>46</sup>.

Η επιλογή πάντως του ενός ή του άλλου συστήματος διοικητικής οργάνωσης ανήκει στην κυριαρχική εξουσία του κράτους που είναι ο φυσικός φορέας της οργανωτικής εξουσίας της δημόσιας διοίκησης και

---

<sup>46</sup> Φαναριώτης Π., (2000), Δημόσια γραφειοκρατία Προβλήματα, επιπτώσεις, προοπτικές Εκδ. Σταμούλη, Αθήνα

τελεί υπό την άμεση επίδραση παραγόντων ιστορικού, ιδεολογικού, οικονομικού και κοινωνικού χαρακτήρα.

Μονάδες διοικητικής οργάνωσης είναι οι δημόσιες υπηρεσίες και οι αρχές. Οι αρχές είναι τα μονοπρόσωπα ή συλλογικά όργανα του κράτους ή των ΝΠΔΔ που ασκούν αρμοδιότητα έκδοσης εκτελεστών διοικητικών πράξεων. Χαρακτηριστικό γνώρισμα των αρχών είναι η άσκηση αποφασιστικής αρμοδιότητας. Οι δημόσιες υπηρεσίες, υπό την ουσιαστική έννοια του όρου, είναι η δραστηριότητα δημόσιων νομικών προσώπων ή και ιδιωτών, που ενεργούν κατά παραχώρηση, με αντικείμενο τη θεραπεία βασικών αναγκών του κοινωνικού συνόλου. Δημόσιες υπηρεσίες, υπό την τυπική ή οργανική έννοια του όρου, είναι διοικητικά όργανα στα οποία ανατέθηκε από το νόμο η διαχείριση ορισμένων διοικητικών υποθέσεων. Βασικό χαρακτηριστικό τους είναι η θεραπεία του δημοσίου συμφέροντος.

Όργανα διοικητικής οργάνωσης είναι τα φυσικά πρόσωπα τα οποία φέροντας δημόσια εξουσία εκφράζουν με τις πράξεις τους τη βούληση της δημόσιας διοίκησης. Πρόκειται για τα όργανα του νομικού προσώπου του κράτους ή άλλων ΝΠΔΔ τα οποία εκτελούν τη βούληση του κράτους ενεργώντας αντί γι' αυτό, το οποίο, με βάση την κρατούσα οργανική θεωρία, αναγνωρίζεται ως κοινωνική οντότητα, με βούληση ιδιαίτερη από εκείνη των οργάνων του.

Τα προαναφερόμενα συστήματα, μονάδες και όργανα διοικητικής οργάνωσης, όπως ισχύουν στην ελληνική έννομη τάξη, συγκροτούν την έννοια της δημόσιας γραφειοκρατίας<sup>47</sup>.

Η γραφειοκρατία υπήρξε ιστορικά ένα αποτελεσματικό σύστημα οργάνωσης επειδή επέτρεψε την αποσύνδεση των δραστηριοτήτων μιας

---

<sup>47</sup> Σεραφετινίδου Μ.,(2003), Το φαινόμενο της γραφειοκρατίας Η θεωρητική συζήτηση, Εκδ. Gutenberg, Αθήνα

οργάνωσης από τους συγκεκριμένους ανθρώπους που την ασκούσαν. Η καθιέρωση τυποποιημένων διαδικασιών, η διατήρηση φακέλων, οι προαγωγές με βάση την ικανότητα και η εξειδίκευση προσδίδουν σε μια οργάνωση, πάνω απ' όλα, διάρκεια και συνέχεια. Έτσι, το γεγονός ότι η γραφειοκρατική διοίκηση θεωρείται από τεχνική πλευρά ως ο περισσότερο έλλογος τύπος διακυβέρνησης, την καθιστά απαραίτητο διευθυντικό μηχανισμό .

Έχει, δηλαδή το γραφειοκρατικό μοντέλο, ορισμένα πλεονεκτήματα, όπως η ορθολογική κατανομή του έργου, το σύστημα κανόνων και προτύπων λειτουργίας και η αξιοκρατική επιλογή του ανθρώπινου δυναμικού, που συμβάλουν θετικά στην αποτελεσματικότητα του δημοσίου. Παρ' όλα αυτά η γραφειοκρατία έχει βασικά μειονεκτήματα, όπως η τυπολατρία και οι κανόνες και οι κανονισμοί εργασίας, που καθιστούν έναν οργανισμό δύσκαμπτο και αναποτελεσματικό.

Την γραφειοκρατία μπορούμε να την διακρίνουμε σε δυο κατηγορίες. Την εσωτερική, εκείνη δηλαδή που δεν είναι ορατή στον πολίτη, αναφέρεται δηλαδή στα *interna* της δημοσίας διοίκησης. Ο πολίτης, δυστυχώς, είναι ο τελικός αποδέκτης των συνεπειών της. Υπάρχει, όμως και η εξωτερική γραφειοκρατία, δηλαδή αυτή που ζει καθημερινά ο πολίτης. Οι δυο αυτές μορφές αποτελούν έναν από τους βασικότερους συντελεστές της ταλαιπωρίας των πολιτών και σημαντικό τροφοδότη της διαφθοράς. Το ελλιπές, ασαφές και αναχρονιστικό νομοθετικό-κανονιστικό πλαίσιο, η ανεπαρκής υπηρεσιακή και περιορισμένη επιστημονική κατάρτιση, η ευθυνοφοβία των υπαλλήλων είναι οι κύριοι τροφοδότες της γραφειοκρατίας<sup>48</sup>.

---

<sup>48</sup> Φαναριώτης Π., (2000), Δημόσια γραφειοκρατία Προβλήματα, επιπτώσεις, προοπτικές Εκδ. Σταμούλη, Αθήνα



Το κόστος από τη δυσλειτουργία του κράτους λόγω γραφειοκρατίας είναι τεράστιο και ανέρχεται σύμφωνα με τα στοιχεία των αρμοδίων οργάνων της ΕΕ στο 6,8% του ΑΕΠ. Οι κυβερνήσεις την τελευταία εικοσαετία είναι σε μόνιμη μάχη με τη γραφειοκρατία - έστω και αν η πολιτική τους απεδείχθη ατελέσφορη.

Από το 1986, με τα άρθρα 9, 10 και 11 του Ν. 1599/86, επιχειρήθηκε η μαζική κατάργηση περιττών δικαιολογητικών - όπως τα πιστοποιητικά γέννησης - μέσω κοινών υπουργικών αποφάσεων. Τα όποια ωφέληματα όμως ακυρώθηκαν στην πράξη αφού, εκτός των άλλων, δεν λειτούργησε τότε ούτε ένας μηχανισμός ελέγχου. Ο Ν. 1892/90, 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. Το φαινόμενο της παραβίασης του νόμου μέσω «παράθυρου» που ο ίδιος δημιούργησε επαναλήφθηκε και στον Ν. 2026/92. Το ίδιο ακριβώς συνέβη και με τις διατάξεις του Ν. 1943/91 (άρθρο 5), με τον οποίον επιχειρήθηκε η καθιέρωση αποκλειστικής προθεσμίας εντός της οποίας πρέπει να απαντά η διοίκηση. Όλες οι υπηρεσίες ζήτησαν και απαλλάχθηκαν από τη σχετική ρύθμιση<sup>49</sup>.

Εξαιρέση από τον κανόνα υπήρξε μόνον ο Ν. 2539/97 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. Ώθηση στην πολιτική απλούστευσης έδωσε και η ρύθμιση του άρθρου 31 του Ν. 3013/2002, η

---

<sup>49</sup> Φαναριώτης Π., (2000), Δημόσια γραφειοκρατία Προβλήματα, επιπτώσεις, προοπτικές Εκδ. Σταμούλη, Αθήνα

οποία επαναλαμβάνει τη δυνατότητα κατάργησης δικαιολογητικών με διαδικασίες που πρόκειται να ενταχθούν στα Κέντρα Εξυπηρέτησης Πολιτών. Μέσω της ηλεκτρονικής αυτής εφαρμογής δημιουργήθηκε μια βάση δεδομένων με χαρακτήρα «μητρώου διαδικασιών» που «υποχρέωσε» με τη σειρά της την τυποποίηση των εντύπων στα οποία αποτυπώνονται οι διαδικασίες αυτές. Έτσι ανασχεδιάσθηκαν και τυποποιήθηκαν 879 ηλεκτρονικά έντυπα που βρίσκονται στα ΚΕΠ .

Παρά ταύτα όμως η κατάσταση παραμένει ουσιαστικά η ίδια. Η γραφειοκρατία η οποία είναι διάχυτη στους περισσότερους τομείς της Δημόσιας Διοίκησης έχει βαρύτερες επιπτώσεις στην οικονομική ανάπτυξη της χώρας και προκαλεί ταλαιπωρία στους πολίτες, εφόσον:

- Δημιουργεί δυσκολίες στους πολίτες-χρήστες στην πρόσβαση στις υπηρεσίες του κράτους αυξάνοντας το χρόνο και την δαπάνη που απαιτείται για την εξυπηρέτησή τους
- Οδηγεί συχνά σε διαδικασίες και πρακτικές οι οποίες έρχονται σε αντίθεση με τη σύγχρονη απαίτηση για διαφάνεια, λογοδοσία και ανοικτή διοίκηση,
- Ευνοεί την κακοδιοίκηση η οποία, όπως είναι γνωστό, οδηγεί αρκετές φορές και στη διαφθορά ή ευνοεί την ανάπτυξή της,
- Προκαλεί δυσκολίες και καθυστερήσεις στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων και επίλυσης προβλημάτων,
- Οδηγεί σε σπάταλη διαχείριση των διαθέσιμων πόρων και αύξηση του κόστους λειτουργίας των κρατικών υπηρεσιών,
- Εμποδίζει την γενικότερη ανάπτυξη της χώρας καθόσον δημιουργεί ανασφάλεια δικαίου και καθιστά δυσχερείς τις επενδύσεις σύμφωνα με τις Εκθέσεις Διεθνών Οργανισμών για τη χώρα μας (Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα, ΟΟΣΑ, Παγκόσμια Τράπεζα, κλπ.). Θα παραθέσουμε σ' αυτό το σημείο ένα παράδειγμα γραφειοκρατικής αναλγησίας στο ελληνικό κράτος.

Τρεις επιχειρηματικοί όμιλοι ελληνικών και ξένων συμφερόντων χρειάστηκε να συγκεντρώσουν τον απίστευτο αριθμό των 10.700 υπογραφών αρμόδιων υπηρεσιακών παραγόντων του στενού και ευρύτερου δημόσιου τομέα, σε όλες τις διοικητικές βαθμίδες, για την υλοποίηση εννέα μεγάλων τουριστικών επενδύσεων, συνολικού προϋπολογισμού 5,2 δισ. ευρώ. Πρόκειται, προφανώς, για παγκόσμιο ρεκόρ, που πολύ δύσκολα θα καταρριφθεί στο μέλλον.

Στα 13 χρόνια που μεσολάβησαν από την έναρξη των διαδικασιών αδειοδότησης μέχρι σήμερα, απαιτήθηκαν 3.000 υπογραφές αρμοδίων υπηρεσιακών παραγόντων για να καταστεί υλοποιήσιμη η επένδυση. Κατά συνέπεια, απαιτήθηκε και πολλή υπομονή και μεράκι από τους ίδιους τους επιχειρηματίες που την οραματίστηκαν.

Ο όμιλος Dolphin Capital Investors την τριετία 2006 - 2008 συγκέντρωσε εκτάσεις 16.500 στρεμμάτων στην Ελλάδα για την υλοποίηση επτά επενδύσεων ύψους 2 δισ. ευρώ. Χωρίς να υπολογίζονται οι υπογραφές για το στήσιμο και τη λειτουργία των εταιρειών και την αγορά γης στην Ελλάδα, ο όμιλος είχε συγκεντρώσει 2.200 υπογραφές, ενώ απαιτούνταν άλλες 3.500 για την ολοκλήρωση της αδειοδότησης των έργων. Μέσος όρος, περίπου 800 υπογραφές ανά έργο, αριθμός τουλάχιστον 20 φορές μεγαλύτερος από τις άλλες χώρες<sup>50</sup>.

Όπως χαρακτηριστικά τονίζει διευθύνων σύμβουλος της εταιρίας, «στον Παναμά, όπου αγοράσαμε ένα ιδιόκτητο νησί στο ίδιο μέγεθος με τις Σπέτσες και με πολύ ευαίσθητο φυσικό περιβάλλον, μέσα σε ένα χρόνο και με 20 υπογραφές έχουμε πάρει άδεια για 6 ξενοδοχεία, 1.100 σπίτια, μαρίνα, αεροδρόμιο δημιουργώντας ταυτόχρονα και 10.000

---

<sup>50</sup> Φαναριώτης Π., (2000), Δημόσια γραφειοκρατία Προβλήματα, επιπτώσεις, προοπτικές Εκδ. Σταμούλη, Αθήνα

στρέμματα προστατευομένου πάρκου, για να είναι επισκέψιμο από το κοινό».

Αντιλαμβανόμαστε λοιπόν, ότι τέτοιου είδους παραδείγματα αποτελούν αποτρεπτικό παράγοντα για τον οποιαδήποτε επιχειρηματία ξένο ή Έλληνα προκειμένου να επενδύσει στην χώρα<sup>51</sup>.

## **2.2. ΑΠΟΔΟΤΙΚΟΤΗΤΑ - ΑΝΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ ΦΕΡΕΦΩΝΑ ΤΟΥ ΓΡΑΦΕΙΟΚΡΑΤΙΚΟΥ ΦΑΙΝΟΜΕΝΟΥ**

Ένα μεγάλο ερώτημα που προκύπτει είναι αφού δεν υπάρχει ανταγωνισμός στον γραφειοκρατικό τρόπο οργάνωσης, πώς μπορούμε να διασφαλίσουμε ότι η γραφειοκρατία θα κάνει καλά και όσο το δυνατόν πιο οικονομικά τη δουλειά της, ενόψει των σύγχρονων προβλημάτων (διαφθορά, κωλυσιεργία, κακή οργάνωση κλπ.);

Σήμερα στη Δημόσια Διοίκηση κυριαρχούν η αναξιοκρατία και ο κομματισμός που συνεπάγονται χαμηλού επιπέδου παραγωγικότητα, αποδοτικότητα και αποτελεσματικότητα των δημοσίων υπηρεσιών. Παρατηρείται γενικά μια δυσκαμψία και μια συντηρητική νοοτροπία στην αντιμετώπιση του προβλήματος της γραφειοκρατίας, με συνέπεια οι δημόσιες υπηρεσίες μας να χαρακτηρίζονται από χαμηλό δείκτη αποδοτικότητας. Πρόκειται για πρόβλημα με πολλές πτυχές<sup>52</sup>.

Ένας από τους πολλούς παράγοντες που συμβάλλουν αρνητικά, δηλαδή εμποδίζουν την αύξηση της παραγωγικότητας της δημόσιας διοίκησης και κατ' επέκταση αποτελεί βασική αιτία της χαμηλής αποδοτικότητας των οργάνων της είναι ο έντονος νομικισμός που

---

<sup>51</sup> Σεραφετινίδου Μ.,(2003), Το φαινόμενο της γραφειοκρατίας Η θεωρητική συζήτηση, Εκδ. Gutenberg, Αθήνα

<sup>52</sup> Φαναριώτης Π., (2000), Δημόσια γραφειοκρατία Προβλήματα, επιπτώσεις, προοπτικές Εκδ. Σταμούλη, Αθήνα

χαρακτηρίζει τις διοικητικές δομές και διαδικασίες της διοικητικής δράσης των οργάνων της διοίκησης. Η επικράτηση της αρχής της μονιμότητας στη διοικητική δράση, εδραιώνει την δυνατότητα των δημοσίων υπαλλήλων και αντιστέκονται, υπό την κάλυψη μιας οργανωμένης ομάδας πίεσης, απέναντι στην πολιτική εξουσία διαφωνώντας με την έκδοση παρανόμων πράξεων της διοίκησης. Κατά το παρελθόν, αλλά και σήμερα η «τάξη» των δημοσίων υπαλλήλων σχολιάζεται δυσμενώς για την χαμηλή αποδοτικότητα της, ότι δηλαδή τα όργανα της διοίκησης δεν προσφέρουν αυτό το οποίο πρέπει να προσφέρουν και συνεπώς η αποτελεσματικότητα των υπηρεσιών του Κράτους παρουσιάζει εικόνα όχι ευχάριστη. Πρόκειται για μια κατάσταση η οποία χρονολογείται από πολλών ετών και η οποία τελευταία κινδυνεύει να λάβει τη μορφή της επιδημίας στη δημόσια διοίκηση με απρόβλεπτες διαστάσεις. Το πλέον δυσάρεστο στην προκειμένη περίπτωση είναι ότι καμιά Κυβέρνηση των τελευταίων δεκαετιών δεν φρόντισε να ασχοληθεί συστηματικά με το θέμα αυτό, δηλαδή να ερευνήσει τί φταίει στη δημόσια διοίκηση για την μέτρια απόδοση. Αντίθετα, οι ευθύνες επιρρίπτονται στα όργανα της διοίκησης, τα οποία ανεξάρτητα από το βαθμό προστασίας που παρέχει η μονιμότητα, βρίσκονται αντιμέτωπα με το φαινόμενο ενός άκρατου κομματισμού, που σε κάθε περίπτωση επιχειρεί να τα αλώσει, να τα καταστήσει τυφλά όργανά του, για την επίτευξη των σκοπών του. Εξάλλου η έλλειψη αστικής προστασίας προς τα όργανα της διοίκησης από το φαινόμενο του κομματισμού από την πλευρά του Κράτους επιτείνει το πρόβλημα της σύγχυσης και της αβεβαιότητας που με τη σειρά τους οδηγούν σε φαινόμενα δυσλειτουργίας<sup>53</sup>.

---

<sup>53</sup> Φαναριώτης Π., (2000), Δημόσια γραφειοκρατία Προβλήματα, επιπτώσεις, προοπτικές Εκδ. Σταμούλη, Αθήνα

Η εκάστοτε πολιτική εξουσία στην προσπάθεια της να ικανοποιήσει τις προεκλογικές της εξαγγελίες προχωρεί στην ψήφιση σειράς νομοθετημάτων για τη ρύθμιση θεμάτων της διοίκησης. Έτσι εμφανίζεται ως ρυθμίζουσα και επιλύουσα προβλήματα με πλούσια παραγωγή νομοθετικού έργου δημιουργώντας όμως η ίδια το φαινόμενο της πολυνομίας, δεδομένου ότι οι νέοι νόμοι δεν καταργούν στο σύνολο τους παλαιούς αφενός και αφετέρου με τη ρύθμιση θεμάτων άσχετων σε μεγάλο βαθμό με το κυρίως ρυθμιζόμενο θέμα. Η πολυνομία αυτή δημιουργεί σύγχυση, ανακολουθία και ασυνέχεια στους διοικητικούς θεσμούς με αποτέλεσμα τη δυσλειτουργία των δημοσίων υπηρεσιών και τη μείωση της αποδοτικότητας των οργάνων της και γενικότερα στην αναποτελεσματικότητα των επιμέρους οργανισμών της δημόσιας διοίκησης, αντί του επιθυμητού στόχου που είναι η εύρυθμη λειτουργία και η αποτελεσματικότητα που ενώ καταχωρούνται στις αντίστοιχες εισηγητικές εκθέσεις, στην πράξη δεν οδηγούν σε αναμενόμενες επιτεύξεις<sup>54</sup>.

Οι δημόσιοι υπάλληλοι μπροστά στην κατάσταση της αβεβαιότητας και της σύγχυσης που επικρατεί στον εργασιακό χώρο με αντιπαραθέσεις και απειλή αποδυνάμωσης της απόλυτης εγγύησης που αποζητούν για λόγους προστασίας, παρακολουθούν με αδυναμία τα φαινόμενα ασκώντας τα καθήκοντα τους με λιγότερο επικίνδυνο για τους ίδιους τρόπο, προσκολλώμενοι κατά τρόπο τυπολατρικό στη γραμματική διατύπωση των κανόνων δικαίου αφήνοντας κατά μέρος την επίδειξη πρωτοβουλίας και τη διάθεση φαντασίας στο έργο τους. Έτσι, η κατάσταση αυτή οδηγεί στην ανάπτυξη μιας αρνητικής νοοτροπίας στα όργανα της διοίκησης και ιδίως όσον αφορά την απόδοση αυτών αφού το

---

<sup>54</sup> Φαναριώτης Π., (2000), Δημόσια γραφειοκρατία Προβλήματα, επιπτώσεις, προοπτικές Εκδ. Σταμούλη, Αθήνα

καθένα φροντίζει να λειτουργεί μέσα στα στενά όρια της εφαρμογής του νόμου εγκαταλείποντας κάθε ιδέα αύξησης της απόδοσης του. Πέρα όμως από αυτό ο έντονος νομικισμός και η γραφειοκρατική αυτή νοοτροπία των οργάνων του Κράτους δεν αναστέλλει μόνο την πρωτοβουλία και τη δημιουργικότητα αλλά ταλαιπωρεί και δυναστεύει τον πολίτη ιδιαίτερα τις κοινωνικά υποδεέστερες και πλέον ευπαθείς τάξεις, η δυνατότητα πρόσβασης και επιρροής των οποίων είναι περιορισμένη<sup>55</sup>.

Επίσης, η απουσία προγραμματισμού και στοχοθεσίας οδηγεί στη λήψη ευκαιριακών μέτρων τα οποία οδηγούν σε αρνητικά αποτελέσματα. Ο προγραμματισμός θα βοηθήσει αφενός μεν να αναζητήσουμε τα λάθη του παρελθόντος και να τα διορθώσουμε αφετέρου δε να οδηγηθούμε σήμερα στην επίτευξη μεγάλων επιτυχιών τόσο στην οργάνωση και τον εκσυγχρονισμό της δημόσιας διοίκησης όσο και στην αύξηση της αποτελεσματικότητας αυτής διαμέσου της αύξησης της απόδοσης των εργαζομένων της και της βελτίωσης του αποτελέσματος των ενεργειών της. Όμως για την αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα των στελεχών της διοίκησης δεν αρκεί αυτά να εμφορούνται από πνεύμα αποφυγής του σφάλματος και της παρανομίας αλλά να συμβάλλουν με τρόπο θετικό και δημιουργικό στην καταπολέμηση της γραφειοκρατίας, τη βελτίωση, της λειτουργίας των υπηρεσιών και την ανάπτυξη του επιπέδου της ατομικής και συλλογικής απόδοσης. Αυτό βέβαια απαιτεί μεταξύ των άλλων την βαθμιαία αλλά ουσιαστική ανάπτυξη και καλλιέργεια των απαραίτητων προσόντων, δεξιοτήτων και ικανοτήτων του προσωπικού<sup>56</sup>.

---

<sup>55</sup> Φαναριώτης Π., (2000), Δημόσια γραφειοκρατία Προβλήματα, επιπτώσεις, προοπτικές Εκδ. Σταμούλη, Αθήνα

<sup>56</sup> Σεραφετινίδου Μ.,(2003), Το φαινόμενο της γραφειοκρατίας Η θεωρητική συζήτηση, Εκδ. Gutenberg, Αθήνα

Ένας άλλος σημαντικός παράγοντας που συμβάλει στην μείωση της αποδοτικότητας είναι ο εξισωτισμός μισθολογίου και βαθμολογίου. Ο εξισωτισμός αυτός αποσυνδέει τον μισθό από την απόδοση, εξασφαλίζει την απρόσκοπτη μισθολογική και βαθμολογική εξέλιξη και καθιστά συνεπώς άνευ αντικειμένου την μέτρηση και τη βελτίωση της ατομικής και οργανωτικής αποδοτικότητας. Επίσης, ο εξισωτισμός από πλευράς αξιολόγησης των ουσιαστικών προσόντων των οργάνων του Κράτους εξ αιτίας της αναξιοπιστίας του συστήματος αξιολόγησης της απόδοσης και των ουσιαστικών προσόντων τους. Ήδη σχεδόν το σύνολο των υπαλλήλων πλην σπανίων εξαιρέσεων βαθμολογούνται με άριστα. Απαραίτητη κρίνεται λοιπόν, η ανάγκη θέσπισης ενός βαθμολογίου που να εγγυάται τη λειτουργικότητα και αποδοτικότητα με την καλύτερη δυνατή αξιοποίηση των ικανοτήτων και των εμπειριών των στελεχών της δημόσιας διοίκησης και τούτο διότι η βαθμολογική διάρθρωση της υπαλληλικής ιεραρχίας αποτελεί βασική λειτουργική συνθήκη και αναγκαιότητα της δημόσιας διοίκησης και συνδέεται ταυτόχρονα και με την εξέλιξη της σταδιοδρομίας των οργάνων του Κράτους. Απαιτείται η θέσπιση ενός βασικού μισθολογίου που να συνδέεται με τη βαθμολογική διάρθρωση, να περιλαμβάνει ρυθμίσεις που να λαμβάνουν υπόψη το χρόνο υπηρεσίας, καθώς και την αποδοτικότητα των δημοσίων υπαλλήλων<sup>57</sup>.

Βασικό, επίσης παράγοντα χαμηλής αποτελεσματικότητας αποτελεί το χαμηλό επίπεδο ανάπτυξης τους διοικητικού συστήματος. Καθώς ένα σύστημα αναπτύσσεται, εφευρίσκει τρόπους εξοικονόμησης πόρων και ενεργειών, αυξάνοντας την παραγωγικότητα του. Αυτό βέβαια προϋποθέτει ένα υψηλό επίπεδο διαφοροποίησης κι εξειδίκευσης εντός

---

<sup>57</sup> Φαναριώτης Π., (2000), Δημόσια γραφειοκρατία Προβλήματα, επιπτώσεις, προοπτικές Εκδ. Σταμούλη, Αθήνα



του συστήματος ώστε να μπορεί να διαχειρίζεται με ταχύτητα κι ασφάλεια μεγάλες ποσότητες πληροφορίας, να αποκτά ικανότητες μάθησης και μνήμης, δυνατότητες παρακολούθησης του παραγόμενου έργου και σύνθετες διαδικασίες ελέγχου και ανατροφοδότησης, ώστε να παράγεται η απαιτούμενη ποιότητα και ποσότητα (αποτέλεσμα) με το χαμηλότερο δυνατό κόστος (απόδοση) σε συνδυασμό με δομική και λειτουργική ευκαμψία και προσαρμοστικότητα στις μεταβολές, ιδιαίτερα όταν το περιβάλλον του συστήματος χαρακτηρίζεται από αστάθεια, πολυπλοκότητα κι αβεβαιότητα.

Στην ελληνική δημόσια διοίκηση, θα χαρακτηρίζαμε το διοικητικό μας σύστημα ως υπανάπτυκτο, καθώς η δημόσια διοίκηση στη χώρα μας χαρακτηρίζεται από χαμηλή διαφοροποίηση και εξειδίκευση, χαμηλή παραγωγικότητα, ανικανότητα μάθησης και απουσία μνήμης, αδυναμία προσαρμοστικότητας, ανικανότητα ανταπόκρισης σε μια διαρκώς αυξανόμενη κοινωνική ζήτηση κ.ά.

Επακόλουθο του χαμηλού επιπέδου ανάπτυξης και εξέλιξης του διοικητικού συστήματος είναι η υποταγή και επιβολή του πολιτικού συστήματος στο διοικητικό. Αποτέλεσμα της πολιτικής παρέμβασης στη στελέχωση του διοικητικού μηχανισμού εμφανίζεται η άσκηση κοινωνικής πολιτικής μέσω της πολιτικής προσλήψεων, ειδικά σε περιόδους οικονομικής ύφεσης. Επίσης, σε κομματικό πλέον επίπεδο, η εξεύρεση ή ικανοποίηση ψηφοφόρων με σκοπό την εκλογική νίκη, οδηγεί σε ιδιαίτερα επιβλαβείς για την αποτελεσματικότητα παράγοντες, όπως η αναξιοκρατία και ο αποκλεισμός μεγάλων ομάδων πληθυσμού (αντιπολιτευόμενοι)<sup>58</sup>.

---

<sup>58</sup> Σεραφετινίδου Μ.,(2003), Το φαινόμενο της γραφειοκρατίας Η θεωρητική συζήτηση, Εκδ. Gutenberg, Αθήνα

Τέλος, οι ηγεσίες πριν προχωρήσουν στην λήψη μέτρων ή πολιτικής, εξετάζουν πρώτα το πολιτικό κόστος που μπορεί να προκύψει από την εφαρμογή τους. Εξετάζουν επίσης τα εκλογικά αξιοποιήσιμα πλεονεκτήματα που η συγκεκριμένη πολιτική μπορεί να της αποφέρει. Αυτό γιατί η κάθε κυβέρνηση είναι λογικό να στοχεύει σε βραχυχρόνια αποτελέσματα (εντός της τετραετίας) και να επιλέγει ακριβώς εκείνες τις πολιτικές που εξασφαλίζουν τέτοια κι όχι πολιτικές των οποίων τα αποτελέσματα θα γίνουν αντιληπτά μετά τον προκαθορισμένο για την εκλογική αναμέτρηση χρόνο. Οδηγούμαστε μ' αυτόν τον τρόπο σε μια προτίμηση εκ μέρους των κυβερνήσεων στα σύντομα αποτελέσματα από τα πιθανόν πολύ καλύτερα αλλά ετεροχρονισμένα (με βάση πάντα την εκλογική αναμέτρηση) και συνακολούθως σε αδυναμία κι απροθυμία κατάστροφης μακροχρόνιου προγραμματισμού και σχεδιασμού. Αδυναμία που γίνεται ακόμη χειρότερη όταν παρατηρούνται σημαντικές αλλαγές πλεύσης στις πολιτικές μιας κυβέρνησης όχι μόνο με αλλαγή του κυβερνώντος κόμματος (εκλογές) αλλά και με εσω-κομματικές αλλαγές (ανασχηματισμοί) που κάποτε, όπως στην περίπτωση της Ελλάδας, μπορεί να είναι συχνότατοι.

Η ύπαρξη και συντήρηση μιας Δημόσιας Διοίκησης καθοδηγούμενης από πνεύμα νομικισμού και εξισωτισμού και συνακολούθως χαρακτηριζόμενης από χαμηλή αποτελεσματικότητα, δυσπροσαρμοστικότητα, απαρχαιωμένες δομές και λειτουργίες μπορεί να υπήρξε δυνατή σε κάποιες εποχές έντονης οικονομικής ανάπτυξης (δεκαετίες '50-'60) και σταθερού εξωτερικού περιβάλλοντος (πολιτικού, στρατιωτικού, οικονομικού, κοινωνικού, πολιτισμικού, οικολογικού). Σήμερα όμως, η πολυτέλεια της διοίκησης να λειτουργεί με χαμηλή αποτελεσματικότητα σπαταλώντας έτσι δυσεύρετους πια πόρους έχει εκλείψει. Έτσι ενώ διαρκώς αυξάνονται, τόσο ο ανταγωνισμός και τα σημεία τριβής με την ιδιωτική οικονομία όσο και η κοινωνική ζήτηση για

δημόσια αγαθά και υπηρεσίες από την άλλη μειώνονται συνεχώς οι οικονομικές δυνατότητες και σπανίζουν οι διαθέσιμοι πόροι. Σ' αυτό το πλαίσιο και κάτω από αυτές τις πιέσεις η δημόσια διοίκηση αν δεν πείσει για την ορθότητα της επιλογής των στόχων, την ορθολογική δράση, τα καλά αποτελέσματα και την οικονομική της απόδοση, κινδυνεύει να χάσει την νομιμοποίησή της, γεγονός με ανυπολόγιστες συνέπειες.

Συγκεκριμένα μέτρα που προτείνονται με σκοπό την αύξηση της αποδοτικότητας των υπαλλήλων είναι:

α. Απονομή αμοιβών, η οποία να γίνεται μέσα στα πλαίσια των υπηρεσιακών καθηκόντων του υπαλλήλου, με κριτήριο τη γενική απόδοση και επίδοση του, σε συνδυασμό με τις εκθέσεις ουσιαστικών προσόντων

β. Σύνθεση ηθικής αμοιβής με υλικά κίνητρα

Συγκεκριμένα<sup>59</sup>:

Έπαινος.

▶ Επαύξηση χρόνου κανονικής άδειας απουσίας με πλήρεις αποδοχές μέχρι το δικαιούμενο κατ' έτος ανώτατο όριο κανονικής άδειας.

▶ Εφάπαξ χρηματική αμοιβή.

▶ Έπαινος και χρηματική αμοιβή.

Συντόμευση του χρόνου για παροχή μισθολογικού κλιμακίου μέχρι ένα έτος.

▶ Παροχή του επόμενου μισθολογικού κλιμακίου. Συντόμευση του χρόνου προαγωγής μέχρι ένα έτος.

γ. Κλιμάκωση ηθικών και υλικών αμοιβών, με δυνατότητα απονομής αμοιωμένων. Απονομή μέσω υπηρεσιακού συμβουλίου, με αιτιολογημένη γνωμοδότησή του.

---

<sup>59</sup> Σεραφετινίδου Μ.,(2003), Το φαινόμενο της γραφειοκρατίας Η θεωρητική συζήτηση, Εκδ. Gutenberg, Αθήνα

Ένας ακόμη τρόπος αύξησης της αποδοτικότητας της Δημόσιας Διοίκησης θα ήταν η οργάνωση των συνθηκών εργασίας.

Προτείνεται λοιπόν:

- ▶ Αυτοματοποίηση εργασιών γραφείου (με συστήματα επεξεργασίας στοιχείων).
- ▶ Αναβάθμιση της τεχνικολειτουργικής υποδομής εργασίας γραφείου (αρχειοθέτηση, γραμματεία, υποδοχή, επικοινωνίες).
- ▶ Ριζική αναπροσαρμογή της παραδοσιακής τυπικής οργάνωσης υπηρεσιών (κύρια αυτών με εκτελεστικές αρμοδιότητες με αιχμή χρήσης από το κοινό, όπως π.χ. εφορίες, υποκαταστήματα ΙΚΑ, πολεοδομικά γραφεία), πιθανότατα και στην κατεύθυνση απλούστευσης της σχέσης υπηρεσίας-χρήστη στη βάση της οργάνωσης τύπου guichet, όπου ο χρήστης βλέπει μόνον έναν υπάλληλο που διαχειρίζεται την εσωτερική διαδικασία.
- ▶ Καθιέρωση προδιαγραφών εσωτερικής οργάνωσης με:
  - Περιγραφές εργασίας για κάθε θέση (και καθορισμό θέσεων εργασίας).
  - Κανονισμό λειτουργίας.
  - Πρότυπα/στόχους παραγόμενου έργου και ποιότητας.
- ▶ Προώθηση σύγχρονων προτύπων οργάνωσης εργασίας, όπως:
  - Μικρή κλίμακα.
  - Ελεγχόμενη αυτονομία.
  - Συλλογικότητα.
- ▶ Κατοχύρωση αναβάθμισης ρόλου και αρμοδιότητας υπαλλήλων βάσης (εισηγητές, προϊστάμενοι γραφείων/τμημάτων).
- ▶ Διαμόρφωση νέου σύγχρονου προτύπου «κτιριακής» οργάνωσης υπηρεσιών, πιθανότατα στη βάση των ανοιχτών χώρων εργασίας.
- ▶ Πρόγραμμα αναβάθμισης καίριων κτιριακών εγκαταστάσεων δημόσιων υπηρεσιών:

- Υπουργεία στην Αθήνα,
- Νομαρχίες-διοικητικά κέντρα στην περιφέρεια.
- ▶ Διαμόρφωση πολιτικής για καλύτερη ποιότητα ζωής των εργαζομένων στο Δημόσιο (εξυπηρετήσεις για πολιτισμό, ελεύθερο χρόνο, φροντίδα παιδιού κ.λπ.).
- ▶ Καθιέρωση μηχανισμών προώθησης θεμάτων όπως τα παραπάνω στη βάση δραστηριότητας/φορέα.
- Δραστηριότητας/φορέα (management/consulting).
- Πρωτοβουλιών προτυποποίησης.
- Προτεραιότητες σε εκτελεστικές λειτουργίες χρήσης από το κοινό και τοπική οργάνωση σε παρόμοιες μονάδες (π.χ. εφορίες, υποκαταστήματα ΙΚΑ) με κριτήριο και τις οικονομίες κλίμακας.

### **2.3. ΔΙΑΦΘΟΡΑ ΚΑΙ ΔΙΑΠΛΕΚΟΜΕΝΑ ΣΥΜΦΕΡΟΝΤΑ ΕΝΙΣΧΥΟΥΝ ΤΗΝ ΓΡΑΦΕΙΟΚΡΑΤΙΑ**

Διαφθορά σημαίνει ότι τα κρατικά όργανα, κατά την άσκηση των καθηκόντων τους, μετέρχονται τέτοια μέσα, μεθοδεύουν τέτοιες διαδικασίες που με τις πράξεις τους ή τις παραλήψεις αποκομίζουν οικονομικό ή άλλου είδους όφελος. Δεν τους απασχολεί αν ζημιώνονται τα συμφέροντα του Δημοσίου ή αν θίγονται, ακόμη και συνταγματικά κατοχυρωμένα δικαιώματα άλλων πολιτών. Ο πρωταγωνιστής για το φαινόμενο αυτό είναι φυσικά ο άνθρωπος. Αυτό δε σημαίνει ότι όποτε το αποφασίσει, το πραγματοποιεί. Για να επιτύχει το κακοποιό έργο του πρέπει να δημιουργηθούν οι κατάλληλες προϋποθέσεις, οι ευνοϊκές συνθήκες. Και οι προϋποθέσεις αυτές δυστυχώς, υπάρχουν<sup>60</sup>.

---

<sup>60</sup> Σεραφετινίδου Μ.,(2003), Το φαινόμενο της γραφειοκρατίας Η θεωρητική συζήτηση, Εκδ. Gutenberg, Αθήνα

Η αναχρονιστική και διάσπαρτη νομοθεσία με τις ελλείψεις, παραλείψεις και αντιφατικές διατάξεις, η έλλειψη οδηγιών από την κεντρική διοίκηση, η νομοθετημένη γραφειοκρατία, η εκκρεμότητα για μακρό χρονικό διάστημα και κυρίως η πλημμελής λειτουργία ή η ανυπαρξία ελεγκτικού μηχανισμού, δημιουργούν τις αναγκαίες συνθήκες για την ανάπτυξη της διαφθοράς. Για την πάταξη αυτού του θλιβερού φαινομένου πρέπει, το ταχύτερο δυνατό, να ληφθούν μέτρα για να μην υπάρχει πρόσφορο έδαφος εμφάνισης κρουσμάτων διαφθοράς<sup>61</sup>.

Τα τελευταία χρόνια έχει καθιερωθεί και συχνά αναφέρεται ο όρος διαπλεκόμενα συμφέροντα. Πολλοί τα ταυτίζουν με τη διαφθορά. Δεν είναι ακριβώς έτσι. Διαπλεκόμενα συμφέροντα σημαίνει ότι κάποιο φυσικό ή νομικό πρόσωπο έχει αναπτύξει οικονομική δραστηριότητα σε πολλούς συγχρόνως τομείς. Σε ορισμένους απ' αυτούς, έχει άμεση εξάρτηση από το κράτος όπου εμφανίζεται και ως αντισυμβαλλόμενος. Από άλλες όμως δραστηριότητες αντλεί δύναμη πίεσης προς το Δημόσιο για να επιτύχει με αδιαφανείς ή παράτυπες ή παράνομες διαδικασίες, οικονομικά οφέλη από το Δημόσιο. Εάν το τελευταίο υποκύψει, τότε πια μιλάμε για διαφθορά. Για την πάταξη του φαινομένου πρέπει η εκτελεστική εξουσία, εξαντλώντας όλα τα περιθώρια, όλες τις δυνατότητες που της παρέχει το σύνταγμα, να μεριμνήσει για τη δημιουργία του κατάλληλου νομικού πλαισίου που να αποκλείει αυτού του είδους τις συναλλαγές<sup>62</sup>.

Με εμφανή την επιρροή από τις διεθνείς τάσεις καταστολής των φαινομένων της διαφοράς και της κακοδιοίκησης, η ελληνική Δημόσια Διοίκηση, έχει αναμορφωθεί και προσαρμόσκει στα διεθνή πρότυπα,

---

<sup>61</sup> Φαναριώτης Π., (2000), Δημόσια γραφειοκρατία Προβλήματα, επιπτώσεις, προοπτικές Εκδ. Σταμούλη, Αθήνα

<sup>62</sup> Σεραφετινίδου Μ.,(2003), Το φαινόμενο της γραφειοκρατίας Η θεωρητική συζήτηση, Εκδ. Gutenberg, Αθήνα

ώστε να επιτύχει την πάταξη των φαινομένων αυτών. Υιοθετηθήκαν διεθνή πρότυπα εσωτερικού ελέγχου, τα οποία προσαρμόστηκαν στις ιδιαιτερότητες της διάρθρωσης των ελληνικών δημοσίων υπηρεσιών. Έτσι, ο διοικητικός έλεγχος απομακρύνθηκε από το παραδοσιακό μοντέλο του ιεραρχικού ελέγχου, που κρίθηκε ανεπαρκής στην πάταξη της διαφθοράς. Η ελληνική πολιτεία δημιούργησε νέους ελεγκτικούς θεσμούς, είτε με την μορφή Ανεξάρτητων Αρχών, είτε με τη μορφή ελεγκτικών σωμάτων και υπηρεσιών ελέγχου. Χαρακτηριστικό παράδειγμα Ανεξάρτητης Αρχής, που εποπτεύει τη δράση της Δημόσιας Διοίκησης είναι ο Συνήγορος του Πολίτη (Σ.τ.Π) που ιδρύθηκε στα πρότυπα παρόμοιων θεσμών στην Ευρώπη.

Παράλληλα με τις ανεξάρτητες αρχές ο έλεγχος στη Δημόσια Διοίκηση ασκείται από ένα σχετικά μεγάλο αριθμό ελεγκτικών σωμάτων και υπηρεσιών, τα οποία εντάσσονται σε υπουργεία, δεν εντάσσονται όμως στην τακτική λειτουργία της δημόσιας διοίκησης και αυτό είναι το στοιχείο που διαφοροποιεί τη δράση τους από τον ιεραρχικό έλεγχο. Οι διατάξεις που διέπουν τη λειτουργία των σωμάτων αυτών, παρουσιάζουν πολλές κοινές ρυθμίσεις, διατηρούν όμως ιδιαιτερότητες, κάποιες από τις οποίες δικαιολογούνται από την ποικιλομορφία των ελεγχόμενων φορέων, ενώ άλλες οφείλονται στην αποτελεσματικότητα των σχετικών διατάξεων και στην έλλειψη συντονισμένης πολιτικής στον έλεγχο της Δημόσιας Διοίκησης. Χαρακτηριστικό δείγμα του τελευταίου αποτελεί η μεγάλη απόκλιση που εμφανίζει το νομικό πλαίσιο που διέπει τα ελληνικά ελεγκτικά σώματα, όσον αφορά στο βαθμό ανεξαρτησίας τους. Τα σημαντικότερα ελεγκτικά σώματα και οι σημαντικότεροι φορείς που λειτουργούν σήμερα στην ελληνική Δημόσια Διοίκηση είναι<sup>63</sup>:

---

<sup>63</sup> Φαναριώτης Π., (2000), Δημόσια γραφειοκρατία Προβλήματα, επιπτώσεις, προοπτικές Εκδ. Σταμούλη, Αθήνα

## **ΕΛΕΓΚΤΙΚΑ ΣΩΜΑΤΑ:**

- Το Σώμα Επιθεωρητών-Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης.
- Το Σώμα Επιθεωρητών-Ελεγκτών του Υπουργείου Μεταφορών και Επικοινωνιών.
- Σώμα Επιθεωρητών Υπηρεσιών Υγείας & Πρόνοιας.
- Σώμα Επιθεώρησης Εργασίας.
- Σώμα Επιθεωρητών Δημοσίων Έργων.
- Σώμα Επιθεώρησης & Ελέγχου Καταστημάτων Κράτησης.
- Ειδική Υπηρεσία Επιθεωρητών Περιβάλλοντος.
- Υπηρεσία Ελέγχου Δαπανών Υγείας Φορέων Κοινωνικής Ασφάλισης.
- Σώμα Δίωξης Οικονομικού Εγκλήματος (Σ.Δ.Ο.Ε.). ΦΟΡΕΙΣ:
- Ενιαίος Φορέας Ελέγχου Τροφίμων.
- Εθνικός Οργανισμός Φαρμάκων.

## **ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ, ΓΕΝΙΚΕΣ Δ/ΝΣΕΙΣ, Δ/ΝΣΕΙΣ ΚΑΙ ΓΡΑΦΕΙΑ:**

- Υπηρεσία Εσωτερικών Υποθέσεων της Ελληνικής Αστυνομίας.
- Γενική Διεύθυνση Τελωνείων και Ειδικών Φόρων Κατανάλωσης,
- Γενική Διεύθυνση Διοίκησης και ελέγχου Συγχρηματοδοτούμενων Προγραμμάτων από την Ε.Ε. του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους,
- Γενική Διεύθυνση Δημοσιονομικών Ελέγχων,
- Διεύθυνση Επιθεώρησης του Ταμείου Παρακαταθηκών και Δανείων,
- Διεύθυνση Επιθεώρησης στη Γενική Γραμματεία Κοινωνικών Ασφαλίσεων,
- Διεύθυνση Επιθεώρησης Υπουργείου ΠΕ.ΧΩ.ΔΕ.,
- Διεύθυνση Προστασίας Θαλάσσιου Περιβάλλοντος του Υ.Ε.Ν.,
- Γραφείο Εσωτερικών Υποθέσεων του Υ.Ε.Ν.



Οι έλεγχοι που ασκούν τα ανωτέρω ελεγκτικά Σώματα και οι Υπηρεσίες Επιθεώρησης, έχουν ως βασικό στόχο την εξέταση της συνδρομής των όρων νομιμότητας της διοικητικής δράσης και τη διαπίστωση τυχόν καταστρατηγήσεων και παρανομιών, τον εντοπισμό των αιτίων κακής λειτουργίας, κακής διαχείρισης, χαμηλής ποιότητας ή υψηλού κόστους των υπηρεσιών, την έρευνα πλημμελούς εφαρμογής της νομοθεσίας, την παραβίαση της αρχής της ισότητας και διαφάνειας κατά την παροχή υπηρεσιών προς τους πολίτες και τον εντοπισμό γενικά κάθε παράγοντα που επηρεάζει δυσμενώς την αποδοτικότητα και την αποτελεσματικότητα των ελεγχόμενων Υπηρεσιών, Οργανισμών ή Φορέων. Στις αρμοδιότητές τους είναι επίσης η διασφάλιση της εύρυθμης και αποτελεσματικής λειτουργίας των Υπηρεσιών, Φορέων, Οργανισμών και νομικών ή φυσικών προσώπων που υπάγονται στη δικαιοδοσία τους, ιδιαίτερα δε η επισήμανση φαινομένων διαφθοράς, κακοδιοίκησης, αδιαφανών διαδικασιών, αναποτελεσματικότητας, χαμηλής παραγωγικότητας και ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών. Το συντονισμό και τον έλεγχο των ανωτέρω Σωμάτων και Υπηρεσιών έχει ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης μέσω του Συντονιστικού Οργάνου Επιθεώρησης και Ελέγχου (Σ.Ο.Ε.Ε.) στο οποίο προεδρεύει<sup>64</sup>.

---

<sup>64</sup> Φαναριώτης Π., (2000), Δημόσια γραφειοκρατία Προβλήματα, επιπτώσεις, προοπτικές Εκδ. Σταμούλη, Αθήνα

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3

### ΔΙΑΦΘΟΡΑ

#### 3.1 ΕΝΝΟΙΟΛΟΓΙΚΗ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ

Το φαινόμενο της διαφθοράς έχει αναχθεί σε ένα σημαντικό φαινόμενο με κοινωνικές και οικονομικές διαστάσεις. Σίγουρα δεν είναι ένα φαινόμενο των καιρών μας, αλλά αντιθέτως υπάρχουν καταγραφές σε ολόκληρη σχεδόν την πορεία της ανθρωπότητας. Το φαινόμενο αυτό θεωρείται ότι έχει πάρει τεράστιες διαστάσεις, κυρίως λόγω της τρομακτικής ταχύτητας με την οποία οι πληροφορίες γίνονται γνωστές.

Ο όρος «διαφθορά» είναι θύμα των αμφισημιών που έχει η έννοια αυτή στην καθομιλουμένη. Ο συγκεκριμένος όρος χρησιμοποιείται από πολλούς δημοσιογράφους και πολιτικούς, σαν μια γενική έννοια που συμπεριλαμβάνει όλες τις μορφές της κατάχρησης εξουσίας, είτε αναφέρονται στο δημόσιο, είτε στον ιδιωτικό τομέα. Ο όρος όμως έχει και μία πιο ευρεία σημασία, που περιγράφει συμπεριφορές στα όρια της νομιμότητας, από ανθρώπους που κατέχουν κάποιο πολιτικό ή διοικητικό αξίωμα (προνομιακή πληροφόρηση για τη δημιουργία θέσεων εργασίας ή για χωροταξικά σχέδια, φορολογικοί διακανονισμοί, χρηματιστηριακές πληροφορίες κλπ)<sup>65</sup>.

Είναι ευκολότερο να αναγνωρίσει κανείς τη διαφθορά παρά να την ορίσει. Αυτό φαίνεται και από το γεγονός ότι δεν υπάρχει πλήρης γενικός ορισμός της έννοιας στη βιβλιογραφία. Παρόλα αυτά, για τους σκοπούς της εργασίας αυτής θα δοθούν κάποιοι.

---

<sup>65</sup> Αργυροηλιοπούλου Η., (2001), «Δημόσια και Ιδιωτική Διαφθορά στις αρχές του 21ου αιώνα», Ποιν. Δικ. 6/2001,

Κατά τον Τρύφωνα Κολλίντζα «*Διαφθορά είναι η παροχή ή η άρνηση παροχής δημοσίων αγαθών και υπηρεσιών που γίνεται για το προσωπικό όφελος των δημοσίων υπαλλήλων.*»

Ο δημοφιλέστερος και απλούστερος ορισμός της διαφθοράς είναι ότι διαφθορά είναι η κατάχρηση της δημόσιας εξουσίας για το ιδιωτικό όφελος. Αυτός είναι ο ορισμός που χρησιμοποιείται από την Παγκόσμια Τράπεζα.

Από αυτόν τον καθορισμό δεν πρέπει να συναχθεί το συμπέρασμα ότι η διαφθορά δεν μπορεί να υπάρξει μέσα στις δραστηριότητες του ιδιωτικού τομέα. Ειδικά στις μεγάλες ιδιωτικές επιχειρήσεις, η διαφθορά σαφώς υπάρχει, όπως παραδείγματος χάριν στην προμήθεια ή ακόμα και στη μίσθωση. Υπάρχει επίσης, στις ιδιωτικές δραστηριότητες που ρυθμίζονται από την κυβέρνηση.

Μερικές φορές, η κατάχρηση της δημόσιας εξουσίας δεν γίνεται απαραίτητως για το ιδιωτικό όφελός κάποιου, αλλά προς όφελος του κάποιου, που μπορεί να είναι το κόμμα, η οικογένεια και τα λοιπά. Στην πραγματικότητα σε πολλές χώρες, μερικές εισπράξεις που προέρχονται από τη διαφθορά πηγαίνουν για να χρηματοδοτήσουν τις δραστηριότητες των πολιτικών κομμάτων<sup>66</sup>.

Επίσης, πρέπει να αποσαφηνιστεί ότι υπάρχει μια διακριτή διαφορά ανάμεσα σε δώρα που λαμβάνει κάποιος δημόσιος λειτουργός και σε δώρα που έχουν να κάνουν με την εξυπηρέτηση ή που αποτελούν προϋπόθεση για την ολοκλήρωση κάποιας υπόθεσης. Υπάρχουν δώρα που δίνονται λόγω ευαρέσκειας του πολίτη και δεν εμπίπτουν στον ορισμό της διαφθοράς και άλλα που απαιτούνται από τον δημόσιο λειτουργό για να κάνει κάτι για το οποίο πληρώνεται από το κράτος. Δυστυχώς τα σύνορα στην συγκεκριμένη περιοχή του φαινομένου δεν

---

<sup>66</sup> Δημόπουλος Χ., (2005), Η Διαφθορά, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα

είναι και τόσο ευδιάκριτα με αποτέλεσμα, πολλές απαιτήσεις δώρων να παρουσιάζονται σαν πράξεις ευαρέσκειας.

Είναι γεγονός επίσης, ότι η διαφθορά είναι φαινόμενο που παρατηρείται σε κάθε πλευρά της οικονομικής δραστηριότητας και ιδιαίτερα στο Δημόσιο τομέα. Το γεγονός αυτό προέρχεται και από δεκάδες αναφορές που έρχονται στο φως κάθε μέρα. Με δεδομένη αυτή την πληροφόρηση που προσφέρουν τα μέσα μαζικής ενημέρωσης πληροφορώντας τους πολίτες για την έκταση του φαινομένου, μπορεί κανείς να πει με βεβαιότητα ότι η έκταση του φαινομένου είναι παρά πολύ μεγάλη. Αν αναλογιστεί κανείς τις μονοπωλιακές δομές που αναπτύσσει ο Δημόσιος τομέας, αλλά και την πληθώρα των οικονομικών δραστηριοτήτων που έχει, μπορεί κανείς να καταλάβει ότι επηρεάζονται όλοι οι τομείς της οικονομίας μίας χώρας<sup>67</sup>.

### **3.2 ΔΙΕΘΝΕΙΣ ΠΡΟΣΠΑΘΕΙΕΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΚΑΤΑΠΟΛΕΜΗΣΗ ΤΗΣ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ**

Επί αιώνες η διαφθορά έχει γίνει δεκτή, ως ένα φαινομενικά αναπόφευκτο γεγονός του κοινωνικού βίου. Ακόμα και στα πρόσφατα χρόνια οι άνθρωποι ζώντας κι εργαζόμενοι σε συνθήκες της *ενδημικής διαφθοράς*, αποδέχονται αυτό το φαινόμενο σχεδόν μοιρολατρικά. Συγχρόνως, όμως, όλοι συμφωνούν – χωρίς σοβαρή αμφιβολία – ότι η διαφθορά αποτελεί ένα από τα μεγαλύτερα εμπόδια στην ανάπτυξη, ενώ παράλληλα, αποσταθεροποιεί την έννομη τάξη, προσβάλλει τ' ανθρώπινα δικαιώματα, υπονομεύει τη δημοκρατία και κλονίζει τις δόκιμες οικονομικές προσδοκίες μιας κοινωνίας. Η συνειδητοποίηση της φύσης και της κλίμακας της επικινδυνότητας, αλλά και της

---

<sup>67</sup> Δημόπουλος Χ., (2005), Η Διαφθορά, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα

βλαπτικότητας αυτού του φαινομένου, σε παγκόσμιο επίπεδο, σημειώθηκε μόλις κατά την τελευταία εικοσαετία. Η ανάδειξη των αρνητικών διαστάσεων που συνάγεται η διαφθορά στην κορυφή της διεθνούς ατζέντας των παγκόσμιων προβλημάτων, οφείλεται σ' ένα συνδυασμό πολύ διαφορετικών παραγόντων. Από ερμηνευτική άποψη λοιπόν, θα πρέπει να διακρίνουμε ανάμεσα στις οικονομικές και τις πολιτικές καταστάσεις εκείνες, οι οποίες έδρασαν ως καταλύτες και συνέβαλαν, ως εκ τούτου, στην πρόσφατη μεσολάβηση της «world-wide movement» εναντίον της διαφθοράς. Οι παράγοντες αυτοί βέβαια, διαφέρουν κατά ποιότητα κι ένταση, ανάμεσα στον βιομηχανοποιημένο και τον αναπτυσσόμενο κόσμο. Ειδικότερα<sup>68</sup>:

α) Η πρώτη διεθνής προσπάθεια για την καταπολέμηση του φαινομένου της διαφθοράς αναλήφθηκε από τον αναπτυγμένο βορρά και μάλιστα, από τις ΗΠΑ, μετά από την θύελλα των αντιδράσεων που προκάλεσαν χα πολύκροτα σκάνδαλα του «Watergate» και της «Lockheed». Κατά το 1977 λοιπόν στις Η.Π.Α, θεσπίστηκε ειδικός νόμος – ο οποίος τροποποιήθηκε αργότερα, το 1988 – για ρύθμιση των εξωτερικών πρακτικών της διαφθοράς κι ειδικότερα, για την αντιμετώπιση των παράνομων πληρωμών στις διεθνείς επιχειρηματικές συναλλαγές «illicit payments in international business transactions». Κατά την εποχή αυτήν όμως, κανένας δυτικός εμπορικός εταίρος των ΗΠΑ ή οι χώρες ίου υπαρκτού σοσιαλισμού ή ίου υπανάπτυκτου Νότου, δεν είχε αναλάβει ανάλογη πρωτοβουλία και πάντως, καμιά απ' αυτές τις χώρες δεν ήταν έτοιμη τότε να υιοθετήσει μια παρόμοια προσέγγιση. Αντίστοιχες προσπάθειες που καταβλήθηκαν το 1979 στα πλαίσια του ΟΗΕ για την ψήφιση ενός σχεδίου σύμβασης ενάντια στη διαφθορά

---

<sup>68</sup> Αργυροηλιοπούλου Η., (2001), «Δημόσια και Ιδιωτική Διαφθορά στις αρχές του 21ου αιώνα», Ποιν. Δικ. 6/2001,

απέτυχαν παταγωδώς. Παράλληλα, τα υπόλοιπα αναπτυγμένα κράτη εκείνης της εποχής έδειχναν προβληματισμένα, αναφορικά με τα υποκρυπτόμενα κίνητρα αυτής της μονομερούς κίνησης των ΗΠΑ. Η εντύπωση που επικράτησε τότε, ανάμεσα στα κράτη του βιομηχανικού βορρά ήταν ότι επρόκειτο – εκ μέρους των ΗΠΑ – για μια πράξη εξηρημένης διαστολής της εμπορικής ηθικής ή για μια έντεχνα κυοφορούμενη ηγεμονική πρακτική στη διεθνή εμπορική σκηνή. Παρά ταύτα, οι εμπορικές επιχειρήσεις των ΗΠΑ αξίωσαν μετ' επιμονής τη διεθνοποίηση του FCPA (Foreign Corrupt Practices Act), καθώς – εξαιτίας αυτού του νέου νομοθετικού καθεστώτος – περιήλθαν σε μειονεκτική θέση στα πλαίσια των παγκόσμιων αγορών<sup>69</sup>.

Με το τέλος του ψυχρού πολέμου και την κατάρρευση του ανατολικού συνασπισμού, δημιουργήθηκαν νέες διεθνείς αγορές και συνάμα, προσφέρθηκε η ευκαιρία μ' αλλαγή της νοοτροπίας που κυριαρχούσε μέχρι προ τίνος στον αναπτυγμένο βορρά, σχετικά με την προσέγγιση του προβλήματος της διαφθοράς. Συγκεκριμένα, η νέα τεχνολογική επανάσταση και η ραγδαία εξάπλωση της παγκοσμιοποίησης προκάλεσαν μια άνευ προηγουμένου πολιτική ρευστότητα στο οικουμενικό περιβάλλον. Αυτές οι ανακατατάξεις συνοδεύτηκαν επίσης, από τη διαφθορά των κρατικών αξιωματούχων – ιδίως, στις χώρες που δημιουργήθηκαν από τη διάλυση της ΕΣΣΔ – κι ειδικότερα, από την προσφορά δώρων, εκ μέρους διαφόρων ανταγωνιστών, γεγονός που πρόσθεσε κωλύματα στην ευχερή κι αβλαβή πρόσβαση των θεμιτά και σύννομα λειτουργούντων επιχειρήσεων κατά την πρόσβασή τους στις αγορές αυτές. Παράλληλα, τα βιομηχανικά έθνη άρχισαν να διαπιστώνουν ότι η αναπτυξιακή τους συνεργασία με τον μη αναπτυγμένο κόσμο, κινούνταν σ' ένα περιβάλλον υψηλής διαφθοράς.

---

<sup>69</sup> Δημόπουλος Χ., (2005), Η Διαφθορά, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα

Το φαινόμενο τούτο, δεν άργησε να επηρεάσει και τις ίδιες τις αναπτυσσόμενες χώρες, γεγονός που διέγειρε την κοινή γνώμη και πολλές κοινωνικές οργανώσεις -αλλά και πολιτικά κόμματα- έθεσαν επί τάπητος το ζήτημα της άμεσης καταπολέμησης της διαφθοράς. Η διεθνής κίνηση της «αντί-διαφθοράς», υποστηρίχτηκε επιπρόσθετα, από μια αλλαγή *παραδείγματος* που σημειώθηκε ακολούθως, στους κόλπους της αντεγκληματικής πολιτικής. Έτσι λοιπόν, από τα τέλη της δεκαετίας του 1980, το αντεγκληματικό ενδιαφέρον εστιάσθηκε στη δραστική αντιμετώπιση του *οικονομικού* και του *οργανωμένου εγκλήματος*. Ως εκ τούτου, η *μεγάλη διαφθορά* (Grand corruption) – όπως, στο μεταξύ, αποκλήθηκε η δομική διαπλοκή πολιτικής εξουσίας και οικονομικών παραγόντων – άρχισε να γίνεται αντιληπτή ως μια *ποικιλία* του *μακρο-εγκλήματος* (a variation of macrocrime), που πολλές φορές, έπαιρνε τη μορφή της απάτης. Το κοινό στοιχείο, ανάμεσα στη μεγάλη διαφθορά και στις διάφορες μορφές του οικονομικού εγκλήματος, είναι το γεγονός ότι και τα δύο επιφέρουν μαζικές απώλειες στα εισοδήματα των φορολογουμένων. Η προσέγγιση της διαφθοράς υπό το πρίσμα του οικονομικού και του οργανωμένου εγκλήματος, επέτρεψε -και συνάμα, επιτάχυνε- την ανάπτυξη νέων μεθόδων στα πλαίσια του διεθνούς δικαίου, καθώς και τη δημιουργία κοινών διεθνών οργάνων για την καταπολέμησή της. Για παράδειγμα, οι 40 Συστάσεις για την καταστολή του ξεπλύματος του βρώμικου χρήματος που εξεδόθησαν το 1990 κι αναθεωρήθηκαν στις 28 Ιουνίου 1996, οδήγησαν στη δημιουργία της πολύ σημαντικής «Financial Action Task Force» (FATF), η οποία με πλειάδα μέσων του «soft law», κατόρθωσε ο' ελάχιστο χρονικό διάστημα να καταστεί ένας ιδιαίτερα απειλητικός -παγκόσμιος μηχανισμός- για τη διεθνή διαφθορά. Επιπλέον, ο συνδυασμός της έντονης διεθνούς πίεσης των ΗΠΑ, με τη βαθμιαία συνειδητοποίηση από τους ισχυρότερους εμπορικούς εταίρους τους της ανάγκης για μια συλλογική δράση ενάντια

στη διαφθορά, οδήγησε στην δημιουργία δυο βασικών μηχανισμών καταπολέμησης αυτού του φαινομένου, στα πλαίσια του ΟΟΣΑ. Πρέπει να τονισθεί, ωστόσο, πως η αποτελεσματική δραστηριοποίηση του ΟΟΣΑ, υπήρξε προϊόν σοβαρών αναζητήσεων και επίπονης προσπάθειας. Έτσι λοιπόν, η αρχική πρωτοβουλία του ΟΟΣΑ, κατά το 1989, με βάση την οποίαν εξεδόθη η σχετική Σύσταση για την καταπολέμηση της δωροδοκίας στις διεθνείς επιχειρηματικές συναλλαγές, «the Recommendation of the Council on Bribery in International Business Transactions», υιοθετήθηκε μόλις στις 27 Μαΐου 1994 (C(94)75 FINAL) και η οποία – στη συνέχεια – αναθεωρήθηκε και υιοθετήθηκε από το Συμβούλιο του ΟΟΣΑ στις 23 Μαΐου 1997. Επιπλέον, η Σύμβαση του ίδιου διεθνούς οργανισμού για την καταπολέμηση της δωροδοκίας των ξένων δημόσιων λειτουργών στις διεθνείς επιχειρηματικές συναλλαγές (the Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions), υιοθετήθηκε από την «Negotiating Conference» στις 21 Νοεμβρίου 1997. Ειδικότερα, η αναθεωρημένη σύσταση του 1994 (The 1997 Recommendation) περιέχει ένα γενικό πρόγραμμα προληπτικών και κατασταλτικών μέτρων κατά της δωροδοκίας, ενώ η Σύμβαση του 1997 επικεντρώνει την αντεγκληματική της μέριμνα στην ποινικοποίηση της ενεργητικής δωροδοκίας (active bribery) των ξένων δημόσιων λειτουργών. Το δικαιοπαραγωγικό έργο του ΟΟΣΑ ενάντια σε μορφές εκδήλωσης του φαινομένου της διαφθοράς λειτούργησε καταλυτικά σε περιφερειακό διεθνές επίπεδο, με ανάληψη πρωτοβουλιών νομοθετικού χαρακτήρα, στους κόλπους διαφόρων εννόμων τάξεων<sup>70</sup>.

---

<sup>70</sup> Αργυροηλιοπούλου Η., (2001), «Δημόσια και Ιδιωτική Διαφθορά στις αρχές του 21ου αιώνα», Ποιν. Δικ. 6/2001,



Επίσης, το Συμβούλιο της Ευρώπης, ήδη από το 1994 παρουσίασε μια αναλυτική νομοθετική εργασία για την ίδρυση σειράς μηχανισμών για την καταπολέμηση της διαφθοράς, η οποία αποκρυσταλλώθηκε σε μεταγενέστερες θεσμικές πρωτοβουλίες. Πιο συγκεκριμένα, το 1996 δημοσιεύθηκε το «Πρόγραμμα Δράσης ενάντια στη Διαφθορά» (The Programme of Action against Corruption-PAC, 1996) το οποίο προετοιμάστηκε από την διεπιστημονική ομάδα του Συμβουλίου της Ευρώπης για την καταπολέμηση της διαφθοράς, κατά το 1995 και υιοθετήθηκε από την Επιτροπή Υπουργών των Κρατών-Μελών του Συμβουλίου, στα τέλη του 1996. Πρέπει να σημειωθεί ακόμα, ότι το Συμβούλιο της Ευρώπης εξέδωσε το 1997 την Απόφαση υπ' αριθ. 24 (Resolution (97/24), η οποία περιέχει είκοσι κατευθυντήριες αρχές για την καταπολέμηση της διαφθοράς, «20 Guiding principles for the fight against Corruption». Οι εν λόγω αρχές υιοθετήθηκαν από την Επιτροπή Υπουργών, κατά την 101η Συνάντησή της σε υπουργικό επίπεδο, η οποία πραγματοποιήθηκε στις 6 Νοεμβρίου 1997. Στη συνέχεια, συνήφθη Σύμβαση Ποινικού Δικαίου για την καταπολέμηση της διαφθοράς (The Criminal Law Convention on Corruption-CM (98/181), η οποία υιοθετήθηκε από την Επιτροπή Υπουργών του Συμβουλίου της Ευρώπης, κατά την 103η Συνάντησή της, η οποία πραγματοποιήθηκε στις 5 Νοεμβρίου 1998. Η εν λόγω Σύμβαση είναι ανοικτή προς προσυπογραφή, από τις 27 Ιανουαρίου 1999. Τέλος, η Σύμβαση Ιδιωτικού Δικαίου για την καταπολέμηση της διαφθοράς (The Civil Law Convention on Corruption), υιοθετήθηκε από την Επιτροπή Υπουργών του Συμβουλίου της Ευρώπης στις 9 Σεπτεμβρίου 1999 και είναι ανοικτή προς προσυπογραφή από τις 4 Νοεμβρίου 1999. Παρόμοιο νομοθετικό

έργο, έχει παραχθεί κι από την Ευρωπαϊκή Ένωση. Στα πλαίσια τούτου, θα πρέπει ν' αναφερθούν<sup>71</sup>:

- 1) Το Πρώτο Πρωτόκολλο στη Συνθήκη για την προστασία των οικονομικών συμφερόντων των Κοινοτήτων (The First Protocol to the Treaty on the Protection of Financial Interests of the Communities), που υιοθετήθηκε από το Συμβούλιο, στις 27 Σεπτεμβρίου 1996 (96/C 313/01).
- 2) Το Δεύτερο Πρωτόκολλο (The Second Protocol), το οποίο υιοθετήθηκε από το Συμβούλιο στις 19 Ιουνίου 1997 και
- 3) Η Σύμβαση για την καταπολέμηση της διαφθοράς στην οποία εμπλέκονται (ενέχονται) υπάλληλοι των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων ή των Κρατών-Μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης (the Convention on the fight against corruption involving officials of the European Communities or officials of Member States of the European Union), η οποία υιοθετήθηκε από το Συμβούλιο στις 26 Μαΐου 1997 (97/C 95/01).

**β)** Ενώ στον βιομηχανοποιημένο κόσμο του βορρά, το πρόβλημα της διαφθοράς αιφνιδίασε κι αναστάτωσε τ' αρμόδια θεσμικά όργανα σε συλλογικό διεθνές και σ' επιμέρους κρατικό επίπεδο -γεγονός που εκδηλώθηκε με τις αναφερθείσες παραπάνω, σχετικές πρωτοβουλίες- στα πλαίσια του αναπτυσσόμενου κόσμου και κυρίως, στο Νότο, η διαφθορά όχι μόνο δεν αποτελούσε ένα νέο ζήτημα, αλλά συνιστούσε από παλιά, μια οικεία, συνήθη κι εγγενή πρακτική στις δημόσιες και τις ιδιωτικές συναλλαγές. Η προθυμία όμως και κυρίως, η αμεσότητα με την οποία αντέδρασαν τα βιομηχανικά έθνη, αναλαμβάνοντας δράσεις από την πλευρά της προσφοράς (supply side), ενθάρρυναν νέες προσεγγίσεις στις

---

<sup>71</sup> Αργυροηλιοπούλου Η., (2001), «Δημόσια και Ιδιωτική Διαφθορά στις αρχές του 21ου αιώνα», Ποιν. Δικ. 6/2001,

χώρες του Νότου. Παράλληλα, οι μη κυβερνητικές οργανώσεις -καθώς κι άλλοι ιδιωτικοί φορείς- άρχισαν να σημειώνουν και ν' αναδεικνύουν τον υψηλό κίνδυνο που συνεπάγεται στη σφαίρα της προσωπικής ασφάλειας, ο παράγοντας της διαφθοράς. Η εν λόγω οικουμενική δραστηριότητα των μη κυβερνητικών οργανώσεων - όπως εκείνη της «Διεθνούς Διαφάνειας» (Transparency International) (TI)- ενθάρρυνε τις διάφορες κυβερνήσεις, τους διεθνείς οργανισμούς, όπως λ.χ. τον UNDP και ειδικότερα, την Παγκόσμια Τράπεζα (World Bank), το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο (IMF) και πολλές διεθνείς τράπεζες αναπτυξιακού χαρακτήρα σε περιφερειακό επίπεδο (Regional Development Banks), να υιοθετήσουν μια σειρά από δυναμικές πολιτικές ενάντια στη διαφθορά (anti-corruption policies)<sup>72</sup>.

Μια τέτοια πολιτική, με καίρια επίδραση στην κατάσταση των αναπτυσσόμενων χωρών ασκείται ήδη από το διεθνή μηχανισμό «Multilateral Money Lenders». Βασική αποστολή όλων αυτών των διεθνών οργανισμών είναι η ανάληψη δράσεων για την καταπολέμηση του φαινομένου της διαφθοράς, τόσο στις χώρες της προσφοράς, όσο και στις χώρες της ζήτησης (demand), δηλ. τόσο στο Βορρά, όσο και στο Νότο, με κοινές πρωτοβουλίες παγκόσμιας ακτινοβολίας κι απήχησης του ΟΗΕ, αλλά και περιφερειακών οργανώσεων, όπως λ.χ. είναι η Οργάνωση των Αμερικανικών Κρατών (the Organization of American States-OAS). Από την άποψη αυτήν, οι σταθεροί νομικοί κανόνες (common legal standards) των εν λόγω διεθνών οργανισμών, εμφανίζουν μια εξαιρετική σπουδαιότητα.

## 2. Οι διεθνείς μηχανισμοί για την καταπολέμηση της διαφθοράς

Οι ακόλουθοι μηχανισμοί βέβαια, δεν συνεστήθησαν σε μια anti-corruption κι ad hoc βάση, πλην όμως, διαδραματίζουν κι αυτόν τον ρόλο

---

<sup>72</sup> Δημόπουλος Χ., (2005), Η Διαφθορά, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα

σε διεθνές -οικουμενικό ή περιφερειακό- επίπεδο. Η σειρά της συνοπτικής παρουσίασης του σχετικού (ενάντια στη διαφθορά) δικαιопαραγωγικού του έργου, δεν γίνεται μόνο με το ποσοτικό κριτήριο.

Ειδικότερα<sup>73</sup>:

#### **α) Ο Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης - ΟΟΣΑ**

Ο ΟΟΣΑ – ως μια διεθνής οικονομική οργάνωση των αναπτυγμένων κρατών. που αντιπροσωπεύει πάνω από το 70% των εξαγωγών και περίπου, το 90% των ξένων επενδύσεων σε παγκόσμιο επίπεδο- φαίνεται πως έχει περιορισμένες φιλοδοξίες στην περιοχή της καταπολέμησης της διαφθοράς. Έτσι λοιπόν, η προσέγγιση την οποία επιχειρεί ο ΟΟΣΑ είναι προσανατολισμένη στην πλευρά της προσφοράς (supply-side oriented) -δηλ. στα κράτη του αναπτυγμένου κόσμου- και στοχεύει στη δραστική μείωση της εισροής των πληρωμών εκείνων, που είναι προϊόν διαφθοράς, προβλέποντας σχετικά, μια σειρά προληπτικών κι έντονα αποτρεπτικών μέτρων, καθώς επίσης και κυρώσεις εναντίον των δραστών ενεργητικής δωροδοκίας (active bribers). Από την προσέγγιση αυτή, εξαρτάται σε σημαντικό βαθμό, η ανάληψη δράσεων εναντίον της διαφθοράς, η οποία εκδηλώνεται στην «πλευρά της ζήτησης» (demand-side) κι από την άποψη αυτήν, αποτελεί μια μονομερή ενέργεια. Κατ' αυτό τον τρόπο, το ρυθμιστικό πεδίο των εν λόγω δράσεων καταλαμβάνει και τη δωροδοκία των λειτουργών (λ.χ. των υπαλλήλων) χωρών που δεν συμμετέχουν ενδεχομένως σε μια συγκεκριμένη συναλλαγή, στα πλαίσια της οποίας, μεσολαβεί κάποια μορφή διαφθοράς. Παράλληλα, ο ΟΟΣΑ λαμβάνει κάθε πρόνοια, ώστε

---

<sup>73</sup> Καρρά Α. - Χρ. Μυλωνόπουλου - Μ. Μαργαρίτη, (2000), «Καταπολέμηση της Διαφθοράς των Κρατικών Λειτουργών και Υπαλλήλων» Πορίσματα Συνεδρίου (Αθήνα, Οκτ. 1999), Ποιν. Δικ., σ. 71

να μην επεμβαίνει επί της κυριαρχίας άλλων κρατών κι ως εκ τούτου, η συμπεριφορά των ξένων επισήμων (λειτουργών ή υπαλλήλων) δεν συνιστά *καθεαυτή* αντικείμενο δικαιοδοτικής ευθύνης του<sup>74</sup>.

Η γενικότερη φιλοσοφία του ΟΟΣΑ εμπνέεται από τον αμερικανικό νόμο «Foreign Corrupt Practices Act 1977, όπως τροποποιήθηκε το 1988-FCPA» και κατά τούτο αποσκοπεί στην επικράτηση του «δικαίου εμπορίου» (fair trade-approach). Η πραγμάτωση αυτού του στόχου επιδιώκεται μέσω της διαδικασίας επικύρωσης από τα κράτη της σχετικής Σύμβασης του ΟΟΣΑ -που αποτελεί μια προσαρμοσμένη εκδοχή του FCPA- καθώς και με τη δημιουργία διεθνών οργάνων ή follow-up μηχανισμών για την καταπολέμηση της διαφθοράς, γεγονός που εκφεύγει από την παραδοσιακή - μονομερή αντιμετώπιση του φαινομένου (one nation-unilateralism). Με τον τρόπο αυτόν επίσης, επιδιώκεται η διεθνής *ομογενοποίηση* της anti-corruption policy, σταθερή επιδίωξη άλλωστε, των φορέων της *παγκοσμιοποίησης*. Έτσι λοιπόν, ο ΟΟΣΑ επιχειρεί να προσδιορίσει την έννοια του «δημόσιου λειτουργού/υπαλλήλου» (public official) μ' έναν *αυτόνομο κι ομοιογενή* τρόπο, πράγμα που γίνεται έκδηλο στην ενεργητική διαφθορά των ξένων δημόσιων λειτουργών/υπαλλήλων. Επιπρόσθετα, ο ΟΟΣΑ οριοθετεί τα ενδιαφέροντά του στην *οικονομική* μορφή της διαφθοράς, επιμένοντας στη σκιαγράφηση της «μεγάλης» διαφθοράς, εξαιρώντας όμως, από το οπτικό της πεδίο την απλή διευκόλυνση ή τις υπερβολικές αντικαταβολές, που λαμβάνουν χώρα κατά τις συναλλαγές<sup>75</sup>.

Από θεσμική σκοπιά, η πρωτοβουλία του ΟΟΣΑ βασίζεται πάνω σε δυο κυρία ντοκουμέντα: Πρώτον, στην αναθεωρημένη Σύσταση του

---

<sup>74</sup> Αργυροηλιοπούλου Η., (2001), «Δημόσια και Ιδιωτική Διαφθορά στις αρχές του 21ου αιώνα», Ποιν. Δικ. 6/2001,

<sup>75</sup> Δημόπουλος Χ., (2005), Η Διαφθορά, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα

Μαΐου 1997 (The Revised Recommendation, adopted by the OECD Council on May 23, 1997), η οποία περιλαμβάνει μια λίστα συμφωνημένων, προληπτικών και κατασταλτικών μέτρων, ποινικού και μη ποινικού χαρακτήρα. Δεύτερον, στη Σύμβαση του Νοεμβρίου 1997 (The Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions, adopted by the Negotiating Conference on November 21, 1997), η οποία ποινικοποιεί το φαινόμενο της δωροδοκίας<sup>76</sup>.

Το πλήρες σύστημα του ΟΟΣΑ για την καταπολέμηση της διαφθοράς συνίσταται σ' έναν αυστηρό πολιτικό σχεδιασμό, ο οποίος περιλαμβάνει ένα χρονικοποιημένο πρόγραμμα δράσης, μια συστηματική αξιολόγηση της εφαρμοζόμενης νομοθεσίας και πρακτικής, καθώς κι ένα δίκτυο ενσωμάτωσης διαφόρων κρατών στην προοπτική της «no-corruption pact».

## **β) Η Ευρωπαϊκή Ένωση**

Κατ' αρχάς, πρέπει να σημειωθεί ότι η Ευρωπαϊκή Ένωση καθεαυτή, δεν διαθέτει εξουσία άμεσης θεσμοθέτησης ποινικού δικαίου. Σύμφωνα με τη Συνθήκη του Maastricht και στα πλαίσια του «justice and home affairs» δύναται ν' αναπτύσσει ένα σύστημα διεθνών συνθηκών, το οποίο θα πρέπει ακολούθως, να υιοθετείται, να επικυρώνεται και να εφαρμόζεται από τα κράτη-μέλη (Τρίτος Πυλώνας). Ειδικότερα, το πρόβλημα της διαφθοράς στην Ευρωπαϊκή Ένωση έχει προσεγγιστεί μ' έμμεσο τρόπο -κατ' αρχήν- δηλαδή, στα πλαίσια της προστασίας του προϋπολογισμού της και της καταπολέμησης του οργανωμένου εγκλήματος. Η Συνθήκη για την προστασία των

---

<sup>76</sup> Καρρά Α. - Χρ. Μυλωνόπουλου - Μ. Μαργαρίτη, (2000), «Καταπολέμηση της Διαφθοράς των Κρατικών Λειτουργών και Υπαλλήλων» Πορίσματα Συνεδρίου (Αθήνα, Οκτ. 1999), Ποιν. Δικ., σ. 71

οικονομικών συμφερόντων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (Treaty of the European Union on the Protection of Financial Interests of the Communities of July 26, 1995/95/ C 316/03), αποτέλεσε τη βάση για την έκδοση του Πρώτου Πρωτοκόλλου του 1996, το οποίο εστίασε -για πρώτη φορά σ' ευρωπαϊκό επίπεδο- στην ποινικοποίηση της διεθνικής δωροδοκίας. Με τον τρόπο αυτόν, οριοθέτησε τη δωροδοκία στη διακινδύνευση των οικονομικών συμφερόντων των κοινοτήτων και με πεδίο εφαρμογής τη γεωγραφική περιοχή της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Επιπρόσθετα, το Πρωτόκολλο τούτο, αποτέλεσε τον ακρογωνιαίο λίθο για την ενίσχυση της προστασίας αυτών των συμφερόντων, στα πλαίσια της Σύμβασης για την καταπολέμηση της δωροδοκίας (Convention of Bribery) του 1997. Αυτοί οι μηχανισμοί έχουν σήμερα επικυρωθεί από τα Κράτη-Μέλη κι αποτελούν ήδη εσωτερικά τους δίκαια. Επιπλέον, η Επιτροπή (Commission) έχει αναπτύξει ένα υπερεθνικό δίκαιο ενάντια στη διαφθορά στα πλαίσια του κοινοτικού δικαίου του Πρώτου Πυλώνα. Απ' αυτό, απορρέει η φορολόγηση των δώρων, καθώς και οι κανόνες, οι οποίοι ρυθμίζουν τον έλεγχο των λογαριασμών. Αξιοσημείωτες είναι επίσης, οι νέες κινήσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης, με τις οποίες ρυθμίζεται η ιδιωτική διαφθορά (private to private corruption) στο εμπορικό πεδίο με την «Joint Action» της 22 Δεκεμβρίου 1998. Στη ρύθμιση αυτή προσδιορίζεται η έννοια της εμπορικής δωροδοκίας (commercial bribery), η αντιμετώπιση της οποίας πραγματώνεται με τη λήψη «effective, proportionate and dissuasive criminal penalties». Στα πλαίσια της ίδιας ρύθμισης αντιμετωπίζεται και το ζήτημα της ευθύνης των νομικών προσώπων, με την πρόβλεψη ποινικών και διοικητικών κυρώσεων. Για την εφαρμογή αυτών των μέτρων έχουν θεσπιστεί

ορισμένα όργανα, ενώ έχουν καθιερωθεί διαδικασίες ελέγχου από το Συμβούλιο<sup>77</sup>.

Προς την κατεύθυνση της καταπολέμησης της διαφθοράς και μάλιστα, της διεθνικής κι υπερεθνικής δωροδοκίας στα πλαίσια της Ευρωπαϊκής Ένωσης, καταβάλλονται προσπάθειες για την ενοποίηση του ποινικού δικαίου ή ακόμα, με το νομοσχέδιο «corpus juris», που συναντά ευρεία αποδοχή στις τάξεις του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.

### γ) Το Συμβούλιο της Ευρώπης

Η προσέγγιση του Συμβουλίου της Ευρώπης κινείται σ' ένα διαφορετικό πλαίσιο, καθώς ο βασικός του ρόλος στην περιοχή του δικαίου συνίσταται στη δράση του ως μια «δεξαμενή σκέψης» (think tank), με στόχο τη νομοθετική εναρμόνιση, την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και την ενίσχυση της νομοθετικής ενσωμάτωσης των χωρών της Ανατολικής Ευρώπης. Από τη σκοπιά αυτή, το Συμβούλιο της Ευρώπης κατατείνει στη θεσμική ολοκλήρωση - μέσω της νομοθετικής ομογενοποίησης- και κατά τούτο, λειτουργεί ως ένα βασικός μοχλός στη διαδικασία της παγκοσμιοποίησης<sup>78</sup>.

Πιο συγκεκριμένα, μετά από μια πρωτοβουλία των Υπουργών Δικαιοσύνης του Συμβουλίου της Ευρώπης, η οποία εκδηλώθηκε το 1994, αναφορικά με την προοπτική αντιμετώπισης του φαινομένου της διαφθοράς, οι αρχηγοί των κρατών – μελών του Συμβουλίου αυτού, υιοθέτησαν τις είκοσι κατευθυντήριες αρχές (twenty Guiding Principles) -που περιλαμβάνονται στη σχετική Απόφαση (97) 24 – κατά τη Συνάντηση Κορυφής, η οποία έλαβε χώρα στο Στρασβούργο, τον

---

<sup>77</sup> Δημόπουλος Χ., (2005), Η Διαφθορά, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα

<sup>78</sup> Καρρά Α. - Χρ. Μυλωνόπουλου - Μ. Μαργαρίτη, (2000), «Καταπολέμηση της Διαφθοράς των Κρατικών Λειτουργών και Υπαλλήλων» Πορίσματα Συνεδρίου (Αθήνα, Οκτ. 1999), Ποιν. Δικ., σ. 71



Οκτώβριο του 1997. Παράλληλα, η Επιτροπή Υπουργών του Συμβουλίου της Ευρώπης, υιοθέτησε, κατά την 103η Συνάντησή της στις 5 Νοεμβρίου 1998, τη Σύμβαση Ποινικού Δικαίου για την καταπολέμηση της Διαφθοράς (CM (98/181), ως μέρος της εφαρμογής της Resolution (97) 24, που αφορά στην ποινικοποίηση του φαινομένου της διαφθοράς. Πρέπει να σημειωθεί ότι στο σχετικό νομοθετικό έργο του Συμβουλίου της Ευρώπης, ο όρος «διαφθορά» χρησιμοποιείται με μια πολύ ευρεία έννοια, στα πλαίσια της οποίας συμπεριλαμβάνονται η ενεργητική και η παθητική (εσωτερική) δωροδοκία κάθε είδους των υπαλλήλων, τα διεθνή δώρα, η δωροδοκία των ιδιωτών-εμπόρων, καθώς επίσης, το «trading in influence». Στη σχετική νομοθεσία του Συμβουλίου της Ευρώπης προβλέπονται οι -κατά το παρελθόν συσταθέντες- θεσμοί της αμοιβαίας νομικής βοήθειας (mutual legal assistance) και της έκδοσης (extradition), όπως επίσης, ο πιο πρόσφατος θεσμός της δήμευσης των περιουσιακών στοιχείων (confiscation of assets). Στα πλαίσια της ίδιας νομοθεσίας υιοθετείται η έννοια της διεθνούς δωροδοκίας και οι εννοιολογικοί προσδιορισμοί των κρατικών λειτουργών και του καθήκοντος τους, όπως καθορίζονται στην ανάλογη νομοθεσία του ΟΟΣΑ. Και οι δύο αυτές θετικές προσεγγίσεις διαφέρουν αρκετά από εκείνες που επιχειρεί η σχετική νομοθεσία της Ευρωπαϊκής Ένωσης<sup>79</sup>.

Αντίθετα όμως, προς τη μονόπλευρη τακτική του ΟΟΣΑ – ο οποίος αξιώνει τη συλλογική επικύρωση από τα κράτη των νομοθετικών του προβλέψεων για την καταπολέμηση της διαφθοράς- το Συμβούλιο της Ευρώπης, δημιουργεί ένα υπόδειγμα για τη νομοθετική εναρμόνιση των κανόνων που ρυθμίζουν την εσωτερική και τη διεθνή διαφθορά και πρωτίστως, για την εφαρμογή μιας πιο αποτελεσματικής κι

---

<sup>79</sup> Δημόπουλος Χ., (2005), Η Διαφθορά, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα

αμοιβαίας νομικής υποστήριξης, μέσα στον γεωγραφικό χώρο που απευθύνεται. Παράλληλα, το Συμβούλιο της Ευρώπης έχει υιοθετήσει στις 9 Σεπτεμβρίου 1999, την «Civil Law Convention on Corruption», η οποία ρυθμίζει θέματα σχετικά με την αποζημίωση ένεκα βλάβης, τη νομική ευθύνη, την εγκυρότητα των συμβάσεων και την προστασία των «whistle blowers»<sup>80</sup>.

Σ' ένα ευρύτερο επίπεδο, το Συμβούλιο της Ευρώπης έχει αναπτύξει έναν follow up μηχανισμό συνεργασίας με την επωνυμία GRECO. Πρόκειται για τη συμφωνία της Ομάδας Κρατών Εναντίον της Διαφθοράς, «Agreement Establishing the Group of States Against Corruption-GRECO», η οποία αποκρυσταλλώθηκε στην Απόφαση (98) 7 (Resolution (98) 7). Πρέπει να σημειωθεί ότι η GRECO έχει ερμηνευθεί ως μια ξεχωριστή συμφωνία, που είναι ανοικτή επίσης, προς προσυπογραφή κι από τα μη κράτη-μέλη του Συμβουλίου της Ευρώπης. Η GRECO που άρχισε τη λειτουργία της τον Οκτώβριο του 1999, δημοσιεύει εκθέσεις αξιολογήσεων πάνω σε ειδικούς τομείς του ευρύτερου φάσματος της διαφθοράς, ενώ τα μέλη της χρησιμοποιούν ομάδες ειδικών εμπειρογνομώνων για την έρευνα της προόδου της καταπολέμησης του προβλήματος της διαφθοράς.

#### **δ) Άλλοι θεσμοί**

Σε οικουμενικό επίπεδο, απαντώνται επίσης, δύο ουσιώδεις διεθνείς πρωτοβουλίες, στα πλαίσια των οποίων, καθιερώνονται ελάχιστοι βασικοί (minimal standards) κανόνες για την καταπολέμηση της

---

<sup>80</sup> Αργυροηλιοπούλου Η., (2001), «Δημόσια και Ιδιωτική Διαφθορά στις αρχές του 21ου αιώνα», Ποιν. Δικ. 6/2001,

διαφθοράς και οι οποίοι απευθύνονται στα Κράτη-Μέλη τους. Πρόκειται για<sup>81</sup>:

### **1. Την Οργάνωση των Αμερικανικών Κρατών**

Ειδικότερα, οι σκοποί της σχετικής Σύμβασης της Οργάνωσης των Αμερικανικών Κρατών προσομοιάζουν περισσότερο μ' εκείνους του Συμβουλίου της Ευρώπης -που μόλις προαναφέρθηκαν- αν και οι μέθοδοι εφαρμογής τους εμφανίζουν ορισμένες αποκλίσεις. Η «Inter-American Convention Against Corruption» του 1996, υιοθετεί επίσης, μια ευρεία έννοια της δωροδοκίας - πέραν των σχετικών παραδοσιακών προσεγγίσεων- περιλαμβάνοντας σ' αυτή τον «παράνομο πλουτισμό» (illicit enrichment), ο οποίος αφορά στην ποινική ευθύνη των λειτουργών εκείνων, που εμφανίζουν *αιφνίδιες αυξήσεις* (sudden increases) στα περιουσιακά τους στοιχεία. Ευρύτερα, η «OAS Treaty» αποτελεί έναν περιφερειακό διεθνή μηχανισμό, ο οποίος συμβιβάζει την αμοιβαία νομική βοήθεια και την έκδοση που υπαγορεύει η προστασία των Λατινοαμερικάνικων (οικονομικών κ.ά.) συμφερόντων και τη βορειοαμερικανική ατζέντα για την εγκληματοποίηση της ενεργητικής διεθνικής – εμπορικής δωροδοκίας. Η εν λόγω Συνθήκη δεν συνοδεύεται από κάποιον follow-up μηχανισμό, αλλά στην επίκαιρη εξέλιξη της, αποτελεί περισσότερο μια συνεκτική δράση των αμερικανικών κρατών εναντίον του φαινομένου της διαφθοράς, το οποίο λαμβάνει χώρα στην εδαφική επικράτεια της αμερικανικής ηπείρου, ενώ προβλέπει και τη λήψη μη ποινικών μέτρων<sup>82</sup>.

---

<sup>81</sup> Καρρά Α. - Χρ. Μυλωνόπουλου - Μ. Μαργαρίτη, (2000), «Καταπολέμηση της Διαφθοράς των Κρατικών Λειτουργών και Υπαλλήλων» Πορίσματα Συνεδρίου (Αθήνα, Οκτ. 1999), Ποιν. Δικ., σ. 71

<sup>82</sup> Αργυροηλιοπούλου Η., (2001), «Δημόσια και Ιδιωτική Διαφθορά στις αρχές του 21ου αιώνα», Ποιν. Δικ. 6/2001,

## 2. Τον Οργανισμό Ηνωμένων Εθνών

Στο ευρύτερο δυνατό, γεωγραφικό πλαίσιο, λαμβάνουν χώρα οι θεσμικές πρωτοβουλίες του ΟΗΕ. Κατ' αρχάς, θα πρέπει να γίνει μνεία στο Σχέδιο Σύμβασης εναντίον της διαφθοράς του ΟΗΕ «draft anti-corruption convention in the United Nations» του 1979, το οποίο και απέτυχε. Στη συνέχεια, ακολούθησαν οι δυο Αποφάσεις της Γενικής Συνέλευσης του ΟΗΕ, κατά το 1996, «General Assembly Resolution 51/59 and 51/191». Πρόκειται για δηλώσεις αντεγκληματικής πολιτικής περισσότερο, οι οποίες στοχεύουν στο να ενσωματωθεί το πρόβλημα της διαφθοράς μέσα στα προγράμματα καταπολέμησης του οργανωμένου εγκλήματος.

Επίσης, το 1998 η Γ.Σ. του ΟΗΕ ανέθεσε την εκπόνηση μιας μελέτης για το υπό συζήτηση πρόβλημα στο «U.N. Office for Drug Control and Crime on financial havens». Τον Ιούνιο του 2001, το «Παγκόσμιο Πρόγραμμα εναντίον της διαφθοράς, το Κέντρο για τη διεθνή πρόληψη του Εγκλήματος και το Γραφείο για τον έλεγχο των ναρκωτικών και την πρόληψη του εγκλήματος του ΟΗΕ, παρουσίασε στη Βιέννη, το «Draft United Nations Manual on Anti- Corruption Policy», εκτάσεως 108 σελίδων.

Θα πρέπει ν' αναφερθεί επίσης, η «Action Against Corruption and International Code of Conduct for Public Officials», Απόφαση υπ' αριθ. 51/59 της 28 Ιανουαρίου 1997 με 11 άρθρα και συμπληρωματικό κείμενο Annex) σε έξι ενότητες.

Σημαντική είναι ακόμα, η Διακήρυξη του Συμβουλίου των Προέδρων των Χωρών των Άνδεων για την καταπολέμηση της διαφθοράς, «Declaration of the Andean Presidential Council for the Fight Against Corruption», που πραγματοποιήθηκε στην Cartagena de Indias στις 27 Μαΐου 1999, μέσω της οποίας εκφράζεται η επιθυμία των χωρών της περιοχής για εγκαθίδρυση θεσμικών μηχανισμών για ανάληψη

αντεγκληματικών πρωτοβουλιών, για την τεχνολογική συνδρομή όλων, την αμοιβαία δράση κ.ά. στον αγώνα κατά της διαφθοράς. Το πλήρες κείμενο αυτών των κανόνων μπορεί να βρεθεί μέσω της ηλεκτρονικής διεύθυνσης.

#### **ε) Οι οικονομικοί θεσμοί**

Η Παγκόσμια Τράπεζα στα «Νέα Μέτρα για την καταπολέμηση της απάτης και της διαφθοράς» (New Measures to Combat Fraud and Corruption), :α οποία ανακοίνωσε στις 15 Οκτωβρίου 1998 ο -τότε- Πρόεδρος της *James D. Wolfensohn*, μεταξύ άλλων, σημειώνει: «Ο αγώνας εναντίον της διαφθοράς είναι ένα κεντρικό τμήμα της αποστολής μας να μειώσουμε τη φτώχεια και να βελτιώσουμε την ποιότητα της ζωής των ανθρώπων». Προς τον σκοπό τούτο, δημιουργήθηκε μια τηλεφωνική hotline, από τις 19 Οκτωβρίου 1998, η οποία λειτουργεί σε 24ωρη βάση και διατίθεται στη χρήση τόσο του «Bank group staff», όσο και του κοινού (ο αριθμός τηλεφώνου για τις ΗΠΑ και τον Καναδά είναι: 1800-831-0463) για την καταγγελία περιπτώσεων διαφθοράς. Επίσης, η Παγκόσμια Τράπεζα καθιέρωσε ένα «Σχέδιο Δράσης Εναντίον της Διαφθοράς» (The World Bank's Anti-corruption Action Plan for EY99), το οποίον εστιάζεται στις κατηγορίες του ελέγχου της διαφθοράς στα τραπεζικά χρηματοδοτικά σχέδια, στην παροχή βοήθειας σε χώρες που αξιώνουν τραπεζική υποστήριξη, στην προαγωγή της «anti-corruption» δράσης σε δεσπόζουσα τάση των τραπεζικών λειτουργιών, στην υποστήριξη των άλλων διεθνών προσπαθειών κι επιχειρήσεων για την καταπολέμηση της διαφθοράς κ.ά.

Η «Asian Development Bank» καθιέρωσε στις 20 Ιουνίου 2000 τις «Τραπεζικές Πολιτικές» (Bank Policies) για την καταπολέμηση της διαφθοράς, με 25 άρθρα, ανάμεσα στα οποία προβλέπονται 12 τομείς

δράσης, που εξειδικεύουν τη στρατηγική της Τράπεζας Ασιατικής Ανάπτυξης για το ζήτημα αυτό.

Η «European Bank of Reconstruction Development» καθιέρωσε επίσης πολιτικές και κανόνες εναντίον της απάτης και της διαφθοράς, όπως αυτοί περιγράφονται συγκεκριμένα στο άρθρο 2 παράγραφος 9 των «Relevant Provisions of the EBRD'S POLICIES AND RULES for projects financed by the European Bank for Reconstruction and development» κι εκδόθηκαν τον Αύγουστο του **2000**.

Τέλος, το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο κάνει λόγο για την αντιμετώπιση της διαφθοράς, μέσω της Διακήρυξης της 16ης Σεπτεμβρίου 1996 και στα πλαίσια του κειμένου -των 23 παραγράφων- που αφορούν στο ρόλο του ΔΝΤ σε ζητήματα Διακυβέρνησης (The Role of the IMF in Governance Issues-Guidance Note)<sup>83</sup>.

### **3.3 ΔΙΑΦΘΟΡΑ ΚΑΙ ΚΡΑΤΙΚΕΣ ΠΡΟΜΗΘΕΙΕΣ**

Πριν από 18 χρόνια ακριβώς, ο ΟΟΣΑ διαπίστωσε πως το πεδίο των κρατικών προμηθειών (public procurements) καθίσταται πλειστάκις πρόσφορο για την ανάπτυξη σχέσεων διαπλοκής ανάμεσα στους δημόσιους -και μάλιστα, ανάμεσα στους καθ' ύλην αρμόδιους- λειτουργούς και τους διάφορους επενδυτές, δημιουργώντας έτσι, το νοσηρό φαινόμενο της διαφθοράς. Πράγματι, κατά το 1994 το Συμβούλιο του ΟΟΣΑ εξέδωσε μια Σύσταση για την αντιμετώπιση της δωροδοκίας στις διεθνείς επιχειρηματικές συναλλαγές (The 1994 Council Recommendation on Bribery in International Business Transactions) - οποία προέβλεπε τη δυνατότητα άρνησης των κυβερνητικών αρχών στη

---

<sup>83</sup> Αργυροηλιοπούλου Η., (2001), «Δημόσια και Ιδιωτική Διαφθορά στις αρχές του 21ου αιώνα», Ποιν. Δικ. 6/2001,

χορήγηση πλεονεκτημάτων, όπως λ.χ. είναι η πρόσβαση στις κρατικές προμήθειες, ως μια *μορφή κύρωσης* εναντίον εταιριών, οι οποίες έχουν αποδεδειγμένα ενοχοποιηθεί πως έχουν δωροδοκήσει αλλοδαπούς δημόσιους λειτουργούς. Το εν λόγω θεσμικό κείμενο συνιστά σε κάθε κράτος-μέλος, όπως εξετάζει προηγουμένως και *inter alia*, «τους νόμους και τις ρυθμίσεις του (συμβαλλόμενου κράτους) που αναφέρονται στις δημόσιες επιχορηγήσεις, τις αδειοδοτήσεις, τις συμβάσεις κρατικών προμηθειών ή άλλα δημόσια πλεονεκτήματα, έτσι ώστε να μπορεί ν' αρνηθεί αυτά τα πλεονεκτήματα όταν συντρέχει (παράνομος) λόγος, ως μια μορφή κύρωσης κατά της δωροδοκίας»<sup>84</sup>.

Τον Μάρτιο του 1995, ο ΟΟΣΑ διοργάνωσε ένα Συμπόσιο για την καταπολέμηση της διαφθοράς και την προώθηση της χρηστής διακυβέρνησης. Στα πλαίσια του Συμποσίου αυτού, το πρόβλημα της διαφθοράς στις κρατικές προμήθειες προσεγγίστηκε υπό μια διπλή προοπτική, δηλ. τόσο με τη μορφή άρνησης της πρόσβασης στη σχετική επενδυτική πρωτοβουλία λόγω διαφθοράς, ως κυρωτική αντίδραση, όσο και με την προσπάθεια βελτίωσης των νομικών διαδικασιών, οι οποίες αφορούν στις κρατικές προμήθειες, με στόχο την προληπτική αποτροπή εκδήλωσης μορφών του φαινομένου της διαφθοράς. Οι εργασίες του Συμποσίου, κατέληξαν στη διατύπωση των ακόλουθων προτάσεων<sup>85</sup>:

- 1) Οι διεθνείς εταιρίες δανεισμού, οφείλουν να διέπονται από αποτελεσματικούς κανόνες, αναφορικά με τον έλεγχο των κρατικών προμηθειών.
- 2) Οι εταιρίες αυτές, για να είναι κατάλληλες κι ως εκ τούτου, επιλέξιμες, προκειμένου να προσφέρουν τις εμπορικές τους υπηρεσίες, θα πρέπει να υιοθετούν κώδικες (εμπορικής) ηθικής ή ν'

---

<sup>84</sup> Δημόπουλος Χ., (2005), Η Διαφθορά, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα

<sup>85</sup> Βαβούρας Ι, και Μανωλάς Γ., (2004) «Η παραοικονομία στην Ελλάδα και τον κόσμο» Εκδόσεις Παπαζήση Αθήνα, 2004

αυτοδεσμεύονται ότι δεν θα προσφέρουν δώρα ή να προβαίνουν σε αποζημιώσεις, όταν τους ζητηθεί τούτο, λόγω παραβίασης των σχετικών, συμβατικών τους υποχρεώσεων.

3) Οι εταιρίες εκείνες, οι οποίες κηρύσσονται ακατάλληλες -κι ως εκ τούτου, μη επιλέξιμες- για σύναψη περαιτέρω συμβάσεων λόγω ενοχοποίησής τους (εμπλοκής τους) για δωροδοκία, θα πρέπει να τίθενται σε «μαύρο πίνακα» και ν' αποκλείονται ακολούθως, των διεθνών επιχειρηματικών συναλλαγών. Στη συνέχεια, η Ομάδα Εργασίας του ΟΟΣΑ για την καταπολέμηση της Δωροδοκίας (The Working Group on Bribery), λαμβάνοντας υπόψη την ανωτέρω Σύσταση του 1994, καθώς και τα πορίσματα του Συμποσίου, αποφάσισε ν' απευθύνει δυο βασικά ερωτήματα προς τα κράτη-μέλη, σχετικά με τις κρατικές προμήθειες και τη διαφθορά<sup>86</sup>:

- Η χρήση της πρόσβασης ή η άρνηση της πρόσβασης στις κρατικές προμήθειες, λειτουργεί ως κίνητρο ή ως κύρωση για την καταπολέμηση της συμπεριφοράς, η οποία εμπίπτει στο πραγματολογικό πεδίο και το νοηματικό κύκλο της διαφθοράς;
- Είναι αναγκαία η βελτίωση των βασικών και σταθερών διαδικασιών των κρατικών προμηθειών, μέσω των διεθνών προσεγγίσεων.

### **3.4 Ο ΑΠΟΚΛΕΙΣΜΟΣ ΑΠΟ ΤΙΣ ΚΡΑΤΙΚΕΣ ΠΡΟΜΗΘΕΙΕΣ, ΩΣ ΚΥΡΩΣΗ ΤΗΣ ΔΙΕΦΘΑΡΜΕΝΗΣ ΔΙΑΓΩΓΗΣ**

Στην ενότητα αυτή περιλαμβάνονται<sup>87</sup>:

α) Οι εθνικοί κανόνες δικαίου που προβλέπουν περιορισμούς στην πρόσβαση σε κρατική προμήθεια, ως μια μορφή κύρωσης ενάντια σε μια συ-

<sup>86</sup> Αργυροηλιοπούλου Η., (2001), «Δημόσια και Ιδιωτική Διαφθορά στις αρχές του 21ου αιώνα», Ποιν. Δικ. 6/2001,

<sup>87</sup> Δημόπουλος Χ., (2005), Η Διαφθορά, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα



μπεριφορά διαφθοράς (National rules restricting access to procurement as a sanction for corrupt conduct).

β) Οι διεθνείς κανόνες δικαίου που προβλέπουν περιορισμούς στην πρόσβαση σε προμήθεια, ως ένα είδος κύρωσης ενάντια σε μια συμπεριφορά διαφθοράς (International rules restricting access to procurement as a sanction for corrupt conduct).

Πρόκειται για μια περιγραφική και «στατική» αποτίμηση της θεσμικής αντίδρασης ενάντια στη διαφθορά, τόσο των επιμέρους κρατών-μελών του ΟΟΣΑ, όσο και των διεθνών οργανισμών, όπως προέκυψε αυτή, από τις απαντήσεις που δόθηκαν στα παραπάνω ερωτηματολόγια. Ειδικότερα<sup>88</sup>:

α) Όσον αφορά στους εθνικούς κανόνες:

Όπως προαναφέραμε, η Ομάδα Εργασίας του ΟΟΣΑ μετά τη διεξαχθείσα συζήτηση πάνω στον τρόπο προσέγγισης του προβλήματος των «procurement -related sanctions» για τη συμπεριφορά που συνιστά διαφθορά (corrupt behaviour», αποφάσισε – μέσω των σχετικών ερωτηματολογίων- να συλλέξει πληροφορίες από τα κράτη-μέλη, αναφορικά με τους νόμους που έχουν θεσπίσει για τη ρύθμιση των προμηθειών, καθώς και την μεταχείριση των εταιριών εκείνων, οι οποίες έχουν εμπλακεί, κατά το παρελθόν, σε δωροδοκίες. Στα σχετικά ζητήματα, απάντησαν 16 χώρες-μέλη του ΟΟΣΑ, οι οποίες είχαν υιοθετήσει ορισμένο τύπο αποκλεισμού από τις κρατικές προμήθειες (the use of exclusion from public procurement as a sanction related to corrupt behaviour) κι έδωσαν χρήσιμες πληροφορίες πάνω στη νομοθετική διάρθρωση, τη βασική αιτιολογία και τις προβλεπόμενες διαδικασίες αυτού του αποκλεισμού, στα στοιχεία τήρησης των τυπικών κι ουσιαστικών

---

<sup>88</sup> Βαβούρας Ι, και Μανωλάς Γ., (2004) «Η παραοικονομία στην Ελλάδα και τον κόσμο» Εκδόσεις Παπαζήση Αθήνα, 2004

προϋποθέσεων εφαρμογής των σχετικών νόμων (elements of due process), στην έκταση εφαρμογής τους και για τη δωροδοκία των αλλοδαπών δημόσιων λειτουργών, στην επιρροή που άσκησαν μη εθνικοί νόμοι για την καταπολέμηση της διαφθοράς στο εσωτερικό τους δίκαιο, στη φύση των νομικών προσώπων που πρέπει σχετικώς ν' αποκλείονται, στη χρονική περίοδο του αποκλεισμού, καθώς και στις δυνατότητες που υφίστανται για τη σύννομη αναμόρφωση αυτών των εταιριών (possibilities for rehabilitation)<sup>89</sup>.

Πρέπει να σημειωθεί κατ' αρχήν, ότι όλα, ανεξαιρέτως, τα κράτη-μέλη του ΟΟΣΑ έχουν καθιερώσει συστήματα, με τα οποία ρυθμίζουν το πρόβλημα των κρατικών προμηθειών. Ωστόσο, οι εν λόγω νομικές ρυθμίσεις που αφορούν σε προσφορά με αντάλλαγμα τη σύναψη κρατικών συμβάσεων, ποικίλουν ευρέως, μεταξύ των κρατών-μελών. Συγκεκριμένα, η πλειοψηφία αυτών των Χωρών αρνείται την πρόσβαση στις διαδικασίες προσφοράς σ' εκείνους τους μειοδότες -ανταγωνιστές, οι οποίοι έχουν καταδικαστεί για μια σειρά εγκλημάτων, συμπεριλαμβανομένης και της δωροδοκίας. Οι θεσμικές προβλέψεις που αναφέρονται στον αποκλεισμό από κάποια προσφορά, δύναται να καλύπτονται άμεσα, είτε από νόμους που ρυθμίζουν τα ζητήματα των κρατικών προμηθειών είτε από τον Ποινικό Κώδικα είτε από διατάξεις και Οδηγίες που αφορούν στα δώρα. Ορισμένες χώρες απάντησαν επίσης ότι δεν διαθέτουν επίσημες διαδικασίες αποκλεισμού και πως η επιβολή τους εναπόκειται στη διακριτική ευχέρεια της αρμόδιας δικαστικής ή διοικητικής αρχής. Άλλες χώρες ανέφεραν ωστόσο, πως βάση για την επιβολή του εν λόγω αποκλεισμού, ήταν η προηγούμενη ποινική καταδίκη για κάποια πράξη διαφθοράς. Τέλος, κάποιες χώρες,

---

<sup>89</sup> Αργυροηλιοπούλου Η., (2001), «Δημόσια και Ιδιωτική Διαφθορά στις αρχές του 21ου αιώνα», Ποιν. Δικ. 6/2001,

βασίζουν την επιβολή του αποκλεισμού σε μια προηγούμενη υποβολή μήνυσης για δωροδοκία ή σε μια αιτιολογημένη πεποίθηση (reasonable belief) ότι μια πράξη ή παράλειψη έχει λάβει χώρα<sup>90</sup>.

Από τις απαντήσεις στα ερωτηματολόγια, ανέκυψε η ανάγκη επέκτασης - κάτω από ορισμένες προϋποθέσεις- του τιμωρητικού πεδίου της δωροδοκίας και στους αλλοδαπούς δημόσιους λειτουργούς, ενώ κατά τη συζήτηση αυτών των ευρημάτων, ένας αριθμός αντιπροσώπων της Ομάδας Εργασίας του ΟΟΣΑ, θεώρησε πως είναι εξαιρετικά δύσκολος ο αποκλεισμός ενός νομικού προσώπου (λ.χ. μιας εταιρίας) από κάποια κρατική προμήθεια, με μόνη αιτιολογία πως μια αλλοδαπή δικαιοδοσία κατηγορεί λ.χ. αυτή ή εκείνη την εταιρία για διαφθορά<sup>91</sup>.

Από την επεξεργασία των ερωτηματολογίων συνήχθη πως η πλέον συνήθης κύρωση κατά της παραβίασης των νομοθεσιών για τις κρατικές προμήθειες είναι ο *προσωρινός αποκλεισμός* (temporary exclusion) από τη συμμετοχή μιας εταιρίας σε μειοδοτικό διαγωνισμό για την ανάληψη κι εκτέλεση δημόσιων έργων. Οι χρονικές περίοδοι του εν λόγω αποκλεισμού ποικίλουν μεταξύ των minimum του ενός μήνα και του maximum των οκτώ ετών, ενώ μόνο μια χώρα ανέφερε πως είχε τη θεσμική δυνατότητα επιβολής οριστικού αποκλεισμού. Επίσης, ορισμένες χώρες μπορούν να επιβάλλουν αντί της κύρωσης του προσωρινού ή οριστικού αποκλεισμού, υψηλά χρηματικά πρόστιμα. Πρέπει να σημειωθεί ακόμα, πως οι περισσότερες χώρες του ΟΟΣΑ προβλέπουν την κύρωση του αποκλεισμού -to bidding on public procurement contracts- μόνον επί των εταιριών, ενώ μερικές εξ αυτών, προβλέπουν αυτό το είδος κύρωσης, τόσο ενάντια στη συμβαλλόμενη εταιρία όσο κι ενάντια στα στελέχη – εκπροσώπους της. Παρά ταύτα,

---

<sup>90</sup> Βαβούρας Ι, και Μανωλάς Γ., (2004) «Η παραοικονομία στην Ελλάδα και τον κόσμο» Εκδόσεις Παπαζήση Αθήνα, 2004

<sup>91</sup> Δημόπουλος Χ., (2005), Η Διαφθορά, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα

καμιά χώρα δεν ανέφερε ότι κάποια από τις κυρώσεις αυτές μπορεί να επιβάλλεται με κριτήριο την εθνική προέλευση μιας εταιρίας, ενώ όλες ισχυρίστηκαν ότι οι αντίστοιχες κυρώσεις, μπορούν να επιβάλλονται εξίσου, επί των ημεδαπών και των αλλοδαπών φυσικών προσώπων ή εταιριών. Ενώ για την κύρωση του αποκλεισμού οι επιμέρους εθνικές απαντήσεις υπήρξαν πάμπολλες, για το ζήτημα των «όρων αναμόρφωσης» μιας προβληματικής εταιρίας, οι συλλεχθείσες πληροφορίες ήταν πενιχρές. Έτσι λοιπόν, ορισμένες χώρες δήλωσαν ότι ένας συμβαλλόμενος -που έχει κατηγορηθεί για δωροδοκία- θα μπορούσε ν' «αποκατασταθεί» -κι ως εκ τούτου, να συμμετάσχει εκ νέου νόμιμα σ' έναν κρατικό μειοδοτικό διαγωνισμό- προσφέροντας αξιοπιστία ή αποδεικνύοντας πως έχει λάβει τα προσήκοντα μέτρα – σε οργανωτικό και στελεχιακό επίπεδο- θεραπεύοντας το μεσολαβήσαν πρόβλημα της διαφθοράς<sup>92</sup>.

β) Όσον αφορά στους διεθνείς κανόνες:

Η Ομάδα Εργασίας του ΟΟΣΑ εξέτασε επίσης τα διάφορα κυρωτικά μέτρα που έχουν ληφθεί από μερικούς αξιόλογους διεθνείς θεσμούς ή άλλους περιφερειακούς οργανισμούς για την καταπολέμηση του προβλήματος της διαφθοράς. Η εν λόγω Ομάδα διαπίστωσε σχετικά, ότι τόσο η Ευρωπαϊκή Ένωση, όσο και η Παγκόσμια Τράπεζα έχουν υιοθετήσει κανόνες, με τους οποίους προβλέπεται ο αποκλεισμός από τις κρατικές προμήθειες των εταιριών εκείνων, οι οποίες εμπλέκονται σε (οικονομικές κ.ά.) ατασθαλίες ή σε πράξεις διαφθοράς ή σε πρακτικές δολιοφθοράς. Ειδικότερα, η Επιτροπή (Commission) της Ευρωπαϊκής Ένωσης -και για την εποχή εκείνη, των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων- ως μέρος του προγράμματος εξυγίανσης του ανταγωνισμού σε συνθήκες ελεύθερης αγοράς, εξέδωσε ορισμένες Οδηγίες (The EC Directives on

---

<sup>92</sup> Δημόπουλος Χ., (2005), Η Διαφθορά, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα

Public Procurement), με τις οποίες σκοπείται η επίταση της διαφάνειας, ο δημόσιος έλεγχος των κρατικών προμηθειών και η διασφάλιση της αμερόληπτης μεταχείρισης των προμηθευτών από τις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Αν και οι Οδηγίες αυτές, δεν έχουν ως θεματικό τους αντικείμενο την ειδική αντιμετώπιση της διαφθοράς, εντούτοις, μερικές εξ αυτών, περιλαμβάνουν ρυθμίσεις, οι οποίες θα μπορούσαν να εφαρμοστούν και σε περιπτώσεις διαφθοράς. Ειδικότερα, οι Οδηγίες «Κρατική προσπάθεια» (Public Supplies), «Δημόσια έργα» (Public Works) και «Δημόσια υπηρεσία» (Public Service) προβλέπουν σχετικά ότι «κάθε συμβαλλόμενος δύναται ν' αποκλείεται από τη συμμετοχή στη σύμβαση, όταν: «1. έχει καταδικαστεί για ένα αδίκημα που σχετίζεται με την επαγγελματική του διαγωγή από μια δικαστική αρχή που έχει εξουσία *res judicata* και 2. έχει κριθεί ένοχος βαρειάς ατασθαλίας, η οποία αποδεικνύεται με μέσα, τα οποία οι συμβαλλόμενες αρχές μπορούν να δικαιολογήσουν (αποδείξουν)»<sup>93</sup>.

Παράλληλα, τα δάνεια που χορηγεί η Παγκόσμια Τράπεζα και τα διάφορα «credits» της International Development Association υπόκεινται αμφότερα, στις τραπεζικές κατευθυντήριες αρχές των «IBRD Loans» και «IDA Credits». Αυτές οι κατευθυντήριες αρχές, μαζί με τα «Bank's standard bidding documents» καθιερώνουν ένα δίκαιο, αντικειμενικό και διαφανές σύστημα προμηθειών. Τον Αύγουστο του 1996, οι εν λόγω κατευθυντήριες αρχές αναθεωρήθηκαν, προκειμένου να καταστούν ένα ισχυρό όπλο στην καταπολέμηση της διαφθοράς, η οποία λαμβάνει χώρα, στα πλαίσια των τραπεζικών επιχορηγούμενων προμηθειών. Προστέθηκε επίσης ένα κεφάλαιο, το οποίο -μεταξύ άλλων- χαρακτηρίζει τις ακατάλληλες συμβάσεις που επιχορηγούνται τραπεζικά, καθώς και τις τραπεζικά επιχορηγούμενες εταιρίες, οι οποίες ενέχονται

---

<sup>93</sup> Δημόπουλος Χ., (2005), Η Διαφθορά, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα

για διαφθορά ή εμπλέκονται σε πρακτικές δολιοφθοράς κατά τον ανταγωνισμό<sup>94</sup>.

Βασιζόμενη στην ανάλυση των εθνικών και διεθνών νόμων και κανονισμών, οι οποίοι αρνούνται την πρόσβαση στις κρατικές προμήθειες ως μια κύρωση ενάντια σε συμπεριφορά διαφθοράς, η Ομάδα Εργασίας του ΟΟΣΑ κατέληξε στο συμπέρασμα ότι η άρνηση της πρόσβασης σε μια κρατική προμήθεια δύναται να είναι μια *αποτελεσματική* (effective) κι *εκφοβιστικά προληπτική* (deterrent) κύρωση κατά της διαφθοράς, στην οποία συμπεριλαμβάνεται επίσης η δωροδοκία των αλλοδαπών δημόσιων λειτουργών. Κατόπιν αυτών, η Ομάδα Εργασίας διαμόρφωσε ένα «standard», το οποίο αποκρυσταλλώθηκε στο θεσμικό κείμενο της αναθεωρημένης Σύστασης για την καταπολέμηση της Δωροδοκίας στις επιχειρηματικές συναλλαγές «Revised Recommendation on Combating Bribery in Business Transactions» (adopted by the OECD Council on May 1997) και μάλιστα, στο 6ο κεφάλαιο αυτής<sup>6</sup>. Σύμφωνα με τις εν λόγω συστάσεις, όταν κάποιο κράτος-μέλος προβλέπει κυρώσεις σχετικά με τις κρατικές προμήθειες σε περιπτώσεις όπου ορισμένη εταιρία διαπιστωθεί πως δωροδοκεί ημεδαπούς δημόσιους λειτουργούς, τότε το εν λόγω κράτος-μέλος δύναται να θεσπίσει τις ίδιες κυρώσεις κι εναντίον μιας επιχείρησης, η οποία δωροδοκεί έναν αλλοδαπό δημόσιο λειτουργό, κατά παράβαση της εθνικής νομοθεσίας του κράτους-μέλους. Επομένως, κάθε χώρα μπορεί να επιβάλλει τις ίδιες κυρώσεις, τις οποίες προβλέπει η εσωτερική της νομοθεσία.

---

<sup>94</sup> Νικολόπουλου Α., (1998) (επιμ.), «Κράτος και Διαφθορά», πρόλ. Στ. Μάνου, εκδ. Ι. Σίδηρη, Αθήνα

### **3.5 Η ΠΡΟΣΒΑΣΗ ΣΤΗΝ (ΚΡΑΤΙΚΗ) ΠΡΟΜΗΘΕΙΑ, ΩΣ ΕΝΑ ΚΙΝΗΤΡΟ ΠΟΥ ΣΧΕΤΙΖΕΤΑΙ ΜΕ ΤΗ ΣΥΜΠΕΡΙΦΟΡΑ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ**

Ο ΟΟΣΑ εδώ, προσέγγισε με θετικό πνεύμα τη δυνατότητα συμμετοχής μιας εταιρίας στις κρατικές προμήθειες, λ.χ. στην ανάληψη εκτέλεσης ενός δημόσιου έργου, στο βαθμό, κατά τον οποίον, εξασφαλίζεται -σε νομοθετικό και λειτουργικό επίπεδο- η αποχή της από κάθε αξιόμιπη πράξη διαφθοράς. Πρόκειται για την περίφημη «προσέγγιση του λευκού καταλόγου» -αντίθετα, προς τον «μαύρο πίνακα» των εταιριών- (white list approach), σύμφωνα με τον οποίον, οι εταιρίες, προκειμένου ν' αποκτήσουν ευχερή πρόσβαση στις κρατικές προμήθειες -προσφέροντας κάποιο τίμημα για τη σύναψη σχετικής σύμβασης (for public procurement contacts)- θα πρέπει να παράσχουν τη διαβεβαίωση ότι συμμορφώνονται με τους νόμους, οι οποίοι καταπολεμούν τη δωροδοκία και πως η εσωτερική τους διαχείριση, καθώς και οι λογιστικές πρακτικές τους είναι κατάλληλες κι επαρκείς, προκειμένου να διασφαλίσουν αυτή τη συμμόρφωση. Έτσι λοιπόν, οι συμβαλλόμενες εταιρίες πρέπει να δηλώσουν κι οφείλουν ν' αποδείξουν ότι κανένα δώρο, ωφέλημα ή πλεονέκτημα δεν έχει λάβει χώρα κατά τη σύναψη της σύμβασης και πως η συναφθείσα σύμβαση ακυρώνεται όταν η σχετική δήλωση παύει να ισχύει ή έγινε με πλαστό τρόπο. Η εν λόγω αυτό-πιστοποίηση (Selfcertification) δύναται να ενισχυθεί ή ακόμα, να παρασχεθεί από κάποιο τρίτο μέρος (by third party certification), όπως λ.χ. από τους ελεγκτές ή από κάποια άλλη ανεξάρτητη οντότητα, η οποία διαθέτει αρμόζουσα εσωτερική διαχείριση κι αποδεκτές λογιστικές πρακτικές και σχετικούς ελέγχους. Δύναται επίσης, να συμπεριλαμβάνεται στις συμβάσεις αυτές ρηχή πρόβλεψη για άμεση αποζημίωση, σε περίπτωση που διαπιστωθεί ότι μεσολάβησε κάποια

πράξη διαφθοράς· η αποζημίωση αυτή μπορεί να καταβληθεί και με τη μορφή της παρακράτησης ορισμένου ποσοστού επί του χρηματικού ύψους της σύμβασης<sup>95</sup>.

Ορισμένα κράτη-μέλη του ΟΟΣΑ ανέφεραν ότι διαθέτουν κανονισμούς στα πλαίσια της νομοθεσίας τους για τις κρατικές προμήθειες, με τους οποίους επιχειρούν την προώθηση της αυτό-πιστοποίησης.

Η Ομάδα Εργασίας διεπίστωσε πως ορισμένες από τις χώρες αυτές έχουν θεσπίσει κώδικες συμπεριφοράς (codes of conduct), με τους οποίους οφείλουν να συμμορφώνονται οι εταιρίες που φιλοδοξούν να συμμετάσχουν στις κρατικές προμήθειες ή επιβάλλουν εξονυχιστικούς ελέγχους στην εσωτερική οργάνωση αυτών των εταιριών, προκειμένου να αποτρέψουν φαινόμενα μεροληπτικής μεταχείρισης ή ακόμα, για να αποθαρρύνουν την προσφορά τιμήματος από τις μικρής δυναμικότητας εταιρίες, οι οποίες -κατά κανόνα- νοθεύουν τον ανταγωνισμό με ενέργειες διαφθοράς, καθώς δεν μπορούν να ανταποκριθούν ευχερώς σε αυτού του είδους τις επενδυτικές προκλήσεις. Ορισμένα κράτη-μέλη του ΟΟΣΑ θεωρούν ότι η αξίωση για παροχή της αυτό-πιστοποίησης είναι χρήσιμη επιπλέον, επειδή -με τον τρόπο αυτόν- υποχρεώνει τη διεύθυνση της εταιρίας να επικεντρώνει την προσοχή της πάνω στο πρόβλημα της δωροδοκίας και συνάμα, καθιδρύει έναν εργολαβικό έλεγχο, ο οποίος μπορεί να αποβεί μια πρόσθετη βάση της νομικής δράσης κατά της διαφθοράς<sup>96</sup>.

---

<sup>95</sup> Νικολόπουλου Α., (1998) (επιμ.), «Κράτος και Διαφθορά», πρόλ. Στ. Μάνου, εκδ. Ι. Σίδερη, Αθήνα

<sup>96</sup> Αργυροηλιοπούλου Η., (2001), «Δημόσια και Ιδιωτική Διαφθορά στις αρχές του 21ου αιώνα», Ποιν. Δικ. 6/2001,



### 3.6 Η ΒΕΛΤΙΩΣΗ ΤΩΝ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΩΝ ΣΤΙΣ ΚΡΑΤΙΚΕΣ ΠΡΟΜΗΘΕΙΕΣ

Πρόκειται για διεθνείς πρωτοβουλίες και δραστηριότητες, οι οποίες κατατείνουν στη διασφάλιση της ακεραιότητας (integrity) και της διαφάνειας (transparency) των κρατικών προμηθειών που λαμβάνουν χώρα στα πλαίσια των εθνικών νομοθετικών συστημάτων, τόσο των κρατών-μελών του ΟΟΣΑ, όσο και των τρίτων χωρών. Πράγματι, οι διεθνείς αναπτυξιακές τράπεζες, ορισμένοι περιφερειακοί οργανισμοί, καθώς και διάφορα άλλα πιστωτικά ιδρύματα λαμβάνουν μέτρα, με τα οποία επιχειρείται η διασφάλιση και η προστασία των δανείων ή των πιστοποιήσεων που χορηγούν σε εταιρίες, από το φαινόμενο της διαφθοράς. Επιπρόσθετα, οι εν λόγω δανειστές και οι σχετικοί διεθνείς οργανισμοί προσφέρουν τεχνική υποστήριξη στις χώρες εκείνες, οι οποίες επιθυμούν να βελτιώσουν τα εθνικά τους συστήματα, αναφορικά με τις κρατικές προμήθειες<sup>97</sup>.

Ειδικότερα:

α) Οι διεθνείς πρωτοβουλίες για την εξασφάλιση της ακεραιότητας στις δράσεις των κρατικών προμηθειών:

Πέραν από τα μέτρα που έχουν λάβει η Παγκόσμια Τράπεζα και η Ευρωπαϊκή Ένωση -και τα οποία, προαναφέραμε- η Ομάδα Εργασίας του ΟΟΣΑ συνέλεξε πληροφορίες και για τις ακόλουθες δραστηριότητες που διασφαλίζουν μια «corruption-free procurement».

Κατ' αρχάς, η Επιτροπή Αναπτυξιακής Βοήθειας (Development Assistance Committee/DAC) του ΟΟΣΑ, στην Υψηλού Επιπέδου Συνάντηση που πραγματοποιήθηκε τον Μάιο του 1996 εξέδωσε μια Σύσταση, στην οποία περιέχονται προτάσεις για την καταπολέμηση της

---

<sup>97</sup> Δημόπουλος Χ., (2005), Η Διαφθορά, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα

διαφθοράς σε προμήθειες, οι οποίες χρηματοδοτούνται είτε από κρατικά είτε από μη κρατικά (λ.χ. ιδιωτικά) κεφάλαια (Recommendation on Anti-Corruption Proposals for aid-funded procurement, endorsed by the Development Assistance Committee at its High Level Meeting 6-7 May 1996). Με την εν λόγω Σύσταση καλούνται τα κράτη-μέλη του ΟΟΣΑ να συνεργαστούν τόσο με τις χώρες, οι οποίες λαμβάνουν υπό την μορφή δανείου την σχετική κεφαλαιακή βοήθεια, όσο και με τους διεθνείς αναπτυξιακούς θεσμούς, προκειμένου να εναρμονίσουν αμοιβαία τους κανόνες δικαίου, οι οποίοι ρυθμίζουν τις «procurement contracts funded». Στη συνέχεια, η εν λόγω Ομάδα Εργασίας αποφάσισε να ενσωματώσει αυτές τις «anti-corruption provisions in bilateral aid-funded procurement» στο κείμενο της Αναθεωρημένης Σύστασης για την καταπολέμηση της δωροδοκίας στις διεθνείς επιχειρηματικές συναλλαγές του 1997.

Παράλληλα, η Ευρωπαϊκή Τράπεζα για την Ανασυγκρότηση και την Ανάπτυξη (EBRD) -σχετικά με την προμήθεια αγωγών και υπηρεσιών- προβλέπει μια σειρά συμφωνιών και διαδικασιών μέσω των οποίων επιδιώκει να δημιουργήσει ένα διαφανές περιβάλλον, προκειμένου να μειώσει τις πιθανότητες κακών χρήσεων στις διαδικασίες των τραπεζικών δανειοδοτήσεων. Τέτοιες είναι λ.χ. οι διαδικασίες ελέγχου ή η ακύρωση της σχετικής σύμβασης του δανείου ή ακόμα, η αθέτηση όρων της σύμβασης εκ μέρους της εν λόγω Ευρωπαϊκής Τράπεζας, εάν διαπιστωθεί ότι έχει προσφερθεί παράνομα κάποιο δώρο ή ωφέλημα ή έχει αποκτηθεί κάποιο μη οφειλόμενο πλεονέκτημα. Εάν πάλι, ενοχοποιηθεί κάποιος υπάλληλος της Τράπεζας αυτής για «παράνομες πληρωμές ή παράνομο συμφωνητικό κ.λπ.», κατά τη σχετική συναλλαγή, τότε απαιτείται άμεσα η ενημέρωση του General Council της EBRD.

Τέλος, η «Διεθνής Διαφάνεια» (Transparency International) προσθέτει στους ήδη γνωστούς διεθνείς κανόνες, δυο επιπλέον παραμέτρους, ήτοι την ανάληψη έγκαιρης δράσης κατά της διαφθοράς (the timeliness of action), την οποία θα διεκπεραιώνουν πρόσωπα άσχετα (outsiders) προς την τραπεζική ή άλλη συναφή υπηρεσία, ακριβώς για να παρεμποδίζεται η δημιουργία σχέσεων συνωμοτικής αλληλοκάλυψης των υπαλλήλων που είναι υπεύθυνοι για τη λήψη των σχετικών αποφάσεων και για την πραγματοποίηση των διαδικασιών της δανειοδότησης. Η Διεθνής Διαφάνεια προτείνει επίσης, τη δημιουργία «Νησίδων ακεραιότητας» (Islands of Integrity) για την καταπολέμηση της διαφθοράς, αναφορικά με τις κρατικές προμήθειες. Προς τον σκοπό τούτο, όχι μόνο προωθεί -μέσω της Anti-Bribery Pact- την εύρυθμη λειτουργία των αγορών, αλλά και λαμβάνει μέτρα τέτοια, ούτως ώστε, οι συμμετέχουσες στις προμήθειες τοπικές και διεθνείς εταιρίες να δεσμεύονται πως δεν θα προσφέρουν δώρα και πως θ' αποκαλύπτουν τις δαπάνες τους, ενώ οι κυβερνήσεις υποχρεώνονται να λαμβάνουν ειδική πρόνοια, με την οποία θα διασφαλίζεται ότι οι διαδικασίες των κρατικών προμηθειών δεν θα στιγματίζονται από το φαινόμενο της διαφθοράς<sup>98</sup>.

β) Οι διεθνείς δραστηριότητες, με τις οποίες προωθούνται καλύτερα συστήματα προμηθειών:

Η Ομάδα Εργασίας του ΟΟΣΑ συγκέντρωσε επίσης εκθέσεις για τις διεθνείς δραστηριότητες εναντίον της διαφθοράς των ακόλουθων, παγκόσμιων οργανισμών. Κατ' αρχάς, ο Παγκόσμιος Οργανισμός Εμπορίου (World Trade Organization/WTO), ήδη από τον σκοπό της σύστασής του επιδιώκει σταθερά τη φιλελευθεροποίηση του διεθνούς εμπορίου και τη διαφάνεια στις διεθνείς επιχειρηματικές συναλλαγές.

---

<sup>98</sup> Νικολόπουλου Α., (1998) (επιμ.), «Κράτος και Διαφθορά», πρόλ. Στ. Μάνου, εκδ. Ι. Σίδερη, Αθήνα

Με τη Συμφωνία για τις κυβερνητικές προμήθειες (Government Procurement Agreement/GPA) του Παγκόσμιου Οργανισμού Εμπορίου που συνήφθη το 1981 -που ήταν, άλλωστε, η πρώτη πολυμερής σύμβαση αυτού του οργανισμού- επιδιώχθηκε η διεθνής εναρμόνιση των επιμέρους, εθνικών νομικών κανόνων, που αφορούν στη διενέργεια των κυβερνητικών προμηθειών. Η εν λόγω Συμφωνία, αναθεωρήθηκε την 1η Ιανουαρίου 1996, με στόχο τη διεύρυνση της φιλελευθεροποίησης και την επέκταση του παγκόσμιου εμπορίου, απομακρύνοντας ακόμα περισσότερο τη διακριτική (μεροληπτική) μεταχείριση των ξένων προμηθευτών αγαθών και υπηρεσιών. Με τη συμφωνία αυτή, επιδιώχθηκε επίσης, η επίταση της διαφάνειας των εθνικών νόμων και πρακτικών που ρυθμίζουν ζητήματα των δημόσιων προμηθειών. Πρέπει να σημειωθεί ότι στην αναθεωρημένη Government Procurement Agreement δεν καθορίζονται με σαφήνεια οι πρακτικές της διαφθοράς, πλην όμως, καταγράφονται ρητά οι περιορισμοί εκείνοι που θεωρούνται αναγκαίοι για την επίτευξη της διαφάνειας στις εργολαβικές διαδικασίες. Κατά τη Διυπουργική συνάντηση του Παγκόσμιου Οργανισμού Εμπορίου, η οποία πραγματοποιήθηκε στην Σιγκαπούρη τον Δεκέμβριο του 1996, συμφωνήθηκε πως ο Οργανισμός θα μπορούσε να εργαστεί εντατικά, προκειμένου να βελτιώσει τη διαφάνεια στις διαδικασίες των κρατικών προμηθειών. Προς τον σκοπό τούτο, συγκροτήθηκε μια σχετική ομάδα εργασίας (Working Group on Transparency in Government Procurement) προοπτική της οποίας είναι η σύναψη μιας νέας πολυμερούς συμφωνίας. Λίγο αργότερα, η εν λόγω Ομάδα Εργασίας δήλωσε την υποστήριξή της στην Αναθεωρημένη Σύσταση για την καταπολέμηση της δωροδοκίας στις διεθνείς επιχειρηματικές συναλλαγές (1997 OECD), ενώ όλες οι χώρες του ΟΟΣΑ υποστηρίζουν

με θέρμη τις σχετικές προσπάθειες του Παγκόσμιου Οργανισμού Εμπορίου<sup>99</sup>.

Μια άλλη σοβαρή δραστηριότητα έχει εκτυλιχθεί στα πλαίσια του ΟΗΕ, από την αρμόδια επιτροπή για το δίκαιο του διεθνούς εμπορίου (The United Nations Commission on International Trade Law/UNCITRAL). Έτσι λοιπόν, ο UNCITRAL Model Law σχετικά με τις προμήθειες, αγαθών, κατασκευών και υπηρεσιών, που υιοθετήθηκε στις αρχές της δεκαετίας του 1990, προβλέπει ένα σύνολο κανόνων συμπεριφοράς για τους προμηθευτές και τους συμβαλλόμενους ανταγωνιστές, με στόχο (του) την επίτευξη ενός δικαίου ανταγωνισμού και την προληπτική αποτροπή των καταχρηστικών διαδικασιών που οδηγούν στη διαφθορά<sup>100</sup>.

Στα πλαίσια αυτού του θεσπίσματος, γίνεται ειδική αναφορά στην κατάρτιση ενός μητρώου προμηθευτών, στην ανάγκη ευρείας πρόσβασης στους νόμους περί προμηθειών και μεταγλώττισης σε διεθνείς γλώσσες των όρων διαγωνισμού των εταιριών, στην υποχρέωση δημόσιας αναγραφής των συμβάσεων προμηθειών κ.λπ., προκειμένου να ελαχιστοποιούνται οι περιπτώσεις του αθέμιτου ανταγωνισμού και της διαφθοράς.

Επιπρόσθετα, η Παγκόσμια Τράπεζα -και πέραν από τις γνωστές procurement guidelines- χρηματοδοτεί διάφορα ειδικά προγράμματα, προκειμένου να βοηθήσει τις χώρες εκείνες, οι οποίες επιθυμούν να βελτιώσουν τα συστήματα των κρατικών προμηθειών τους. Αυτά τα προγράμματα αφορούν στην θέσπιση ειδικής νομοθεσίας για τις κρατικές προμήθειες, εξειδικεύοντας τις βασικές αρχές του UNCITRAL model law ή ακόμα, στην εγκαθίδρυση κεντρικών (λ.χ. ανεξάρτητων) αρχών ή

---

<sup>99</sup> Δημόπουλος Χ., (2005), Η Διαφθορά, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα

<sup>100</sup> Νικολόπουλου Α., (1998) (επιμ.), «Κράτος και Διαφθορά», πρόλ. Στ. Μάνου, εκδ. Ι. Σίδηρη, Αθήνα

ρυθμιστικών οργάνων σε διάφορες χώρες για την επιτήρηση και τον έλεγχο των κρατικών προμηθειών ή τέλος, στην προετοιμασία σταθερών υποδειγμάτων σύναψης συμβάσεων προμηθειών κ.ά.

Πρέπει να σημειωθεί επιπλέον, η δραστηριότητα του ΟΟΣΑ που αφορά το Σχέδιο SIGMA (Υποστήριξη για τη βελτίωση της διακυβέρνησης και της Διαχείρισης/Support for Improvement in Governance and Management). Πρόκειται για μια σημαντική διεθνή πρωτοβουλία του Οργανισμού αυτού, η οποία στοχεύει στην καθιέρωση συστημάτων κρατικών προμηθειών στις χώρες της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης και τα οποία βασίζονται στις διεθνώς παραδεκτές αρχές, όπως τις έχουμε περιγράψει μέχρι τώρα. Το εν λόγω πρόγραμμα εστιάζει τη μέριμνά του στις ανάγκες διαφάνειας αυτών των χωρών -που πρόσφατα εξήλθαν από τις μονοκομματικές δικτατορίες- ενώ σε ορισμένες περιπτώσεις επιχειρεί να εφαρμόσει στις δικαιοδοσίες τους, προτάσεις του UNCITRAL Model Law<sup>101</sup>.

β. Μέτρα που αποτρέπουν τη διαφθορά στις προμήθειες, οχ οποίες στηρίζονται σε κεφαλαιακή υποστήριξη

Η θεσμική και πρακτική μέριμνα του ΟΟΣΑ για την καταπολέμηση της μάστιγας της διαφθοράς σε οικουμενικό επίπεδο βαίνει συνεχώς αυξανόμενη. Στην ενότητα αυτή, θα γίνει συνοπτικά λόγος για τα μέτρα εκείνα, τα οποία έχει λάβει ο ΟΟΣΑ -πριν από την θεμελιώδη Σύμβαση για την καταπολέμηση της δωροδοκίας στις διεθνείς επιχειρηματικές συναλλαγές- και τα οποία επιδιώκουν την περιστολή και προοπτικώς, την εξάλειψη του φαινομένου της διαφθοράς, κυρίως, στις αναπτυσσόμενες χώρες. Κατά τους εκπροσώπους του διεθνούς αυτού Οργανισμού, εκεί που το φαινόμενο τούτο προσλαμβάνει απειλητικές

---

<sup>101</sup> Νικολόπουλου Α., (1998) (επιμ.), «Κράτος και Διαφθορά», πρόλ. Στ. Μάνου, εκδ. Ι. Σίδηρη, Αθήνα

διαστάσεις και με επιδημικές ταχύτητες εξαπλώνεται σε όλους σχεδόν τους τομείς του κοινωνικού βίου, είναι, ακριβώς, οι χώρες εκείνες που βρίσκονται σε τροχιά ανάπτυξης, καθώς και οι χώρες του Τρίτου Κόσμου που αποτελούν υποδιαίρεσή τους. Σε μια γενικότερη θεώρηση, οι ευκαιρίες και τα κίνητρα που παρέχονται για την υιοθέτηση πολλών - και κατά κανόνα, ευρηματικών· πρακτικών διαφθοράς στα αναπτυσσόμενα κράτη, οφείλονται σε μια πλειάδα παραγόντων, οι οποίοι καλύπτουν ένα ευρύ φάσμα δωροδοκιών. Ο πτωχός Νότος κι ο αναπτυσσόμενος κόσμος, με τις ευάλωτες μεταβατικές οικονομίες, την εκτεταμένη κοινωνική αποδιοργάνωση και ανομία, τους ανίσχυρους (πολιτικούς) δημοκρατικούς θεσμούς και τη συναφή γραφειοκρατική λειτουργία της κεντρικής διοίκησης, την προκλητικά άδικη κατανομή των πόρων, με τις συνεπαγόμενες περιθωριοποιήσεις κι αποκλεισμούς κ.ά., διευκολύνουν τις φαύλες συναλλαγές ίων κρατικών αξιωματούχων με το διεθνές εμπορικό κεφάλαιο, με τις παράνομες αναθέσεις δημοσίων έργων για εκτέλεση κι εκμετάλλευση, με τις παραχωρήσεις υπηρεσιών ή τις σκανδαλώδεις ιδιωτικοποιήσεις δημοσίων επιχειρήσεων κ.λπ. Με τον τρόπο αυτό, υπονομεύεται η οικονομική ανάπτυξη και η κοινωνική πρόοδος, φθείρονται οι δημοκρατικοί θεσμοί, πλαγιοκοπείται η κοινωνική συνοχή, υποβαθμίζεται η ποιότητα του παραγόμενου προϊόντος ή της προσφερόμενης υπηρεσίας, υπερτιμολογείται η αξία τούτων, καθώς ενσωματώνεται αναπόφευκτα το ποσό του χρηματισμού στο κόστος του προϊόντος ή της υπηρεσίας για τον καταναλωτή κι ασφαλώς, πλήττεται καίρια ο θεμιτός ανταγωνισμός με πολλαπλές και δυσάρεστες επιπτώσεις στις διεθνείς επιχειρηματικές συναλλαγές<sup>102</sup>.

Ενόψει τούτων, τα κράτη-μέλη του ΟΟΣΑ συνέστησαν την Επιτροπή Αναπτυξιακής Βοήθειας (Development Assistance

---

<sup>102</sup> Δημόπουλος Χ., (2005), Η Διαφθορά, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα

Committee/DAC), με προφανή αποστολή, την έγκαιρη, αποτελεσματική κι αξιόπιστη παρέμβαση στις αναπτυσσόμενες χώρες, για τον έλεγχο της διαφθοράς σε όλα τα επίπεδα της κυβερνητικής κι επιχειρηματικής λειτουργίας, ακόμα και στα πιο υψηλά κλιμάκια. Τα μέλη αυτής της Επιτροπής εκτιμούν πως για τη δραστική αποκλιμάκωση της μεγάλης και δομικής διαφθοράς στις αναπτυσσόμενες χώρες απαιτείται μια συντονισμένη προσπάθεια για την μείωση της φτώχειας, την ανατροπή των εισοδηματικών ανισοτήτων, την μισθολογική αναβάθμιση των δημοσίων υπαλλήλων και την αλλαγή των αντιλήψεων στις πρακτικές του αναπτυξιακού ζητούμενου. Επιπλέον, η διαχείριση του προβλήματος της διαφθοράς απαιτεί την υιοθέτηση αποτελεσματικών διαδικασιών ελέγχου των χρηματικών ποσών που μετακυλίνουν από το κράτος-δωρητή (donor) στο κράτος-παραλήπτη (recipient), με στόχο τη διασφάλιση της χρηστότητας (probity), τόσο στο πλαίσιο της επιχειρηματικής συμπεριφοράς, όσο και στην χρήση της οικονομικής βοήθειας (aid funds). Όταν δεν υπάρχει επαρκής διαφάνεια, ευθύνη και χρηστότητα στην αξιοποίηση των δημόσιων πόρων, τότε το κράτος δεν προδίδει αξιοπιστία, δεν εμπνέει σεβασμό και πάντως, δεν υποδηλώνει αποτελεσματική κυριαρχία. Η διαπεραστική διαφθορά (pervasive corruption), καθώς διατρέχει και μολύνει όλα τα επίπεδα του κοινωνικού βίου μιας Πολιτείας, υπονομεύει την αξιοπιστία των δημοκρατικών θεσμών και λειτουργεί, προοπτικώς, εναντίον της καλής διακυβέρνησης (good governance). Η διαφθορά στο δημόσιο ή τον ιδιωτικό τομέα, προξενεί επίσης, κακή εκμετάλλευση των σπάνιων κι ανεπαρκών πλουτοπαραγωγικών πηγών, με δυσμενή αποτελέσματα για το σύνολο της οικονομίας μιας χώρας. Όταν μάλιστα, η διαφθορά λαμβάνει χώρα σε τομείς και δραστηριότητες, που υποστηρίζονται από αναπτυξιακή βοήθεια, τότε οι απαξιολογικές συνέπειες για την φήμη των «aid agencies» είναι ανυπολόγιστες. Για όλους αυτούς τους λόγους, τα Μέλη



της Development Assistance Committee επιδιώκουν σθεναρά και με στενή συνεργασία τη διαχείριση της διαφθοράς, τη βελτίωση της διαφάνειας, την υπεύθυνη αξιοποίηση των κρατικών κεφαλαίων και την ανάπτυξη ενός ειλικρινούς και λυσιτελούς διαλόγου μεταξύ των «aid donors» και των «recipients». Οι τομείς στους οποίους αυτή η Διεθνής πρωτοβουλία θα πρέπει να εκδηλωθεί είναι, μεταξύ άλλων, οι ακόλουθοι<sup>103</sup>:

— Προσπάθειες για την εγκαθίδρυση ή την ενίσχυση μηχανισμών στις αναπτυσσόμενες χώρες, με στόχο την μείωση των ευκαιριών ανάπτυξης των πρακτικών διαφθοράς (λ.χ. ρητά καθορισμένες διαδικασίες του διεθνούς επενδυτικού ανταγωνισμού, δίκαιη κατανομή των ευκαιριών πρόσβασης στις ξένες αγορές κ.λπ.).

— Κατάρτιση και λειτουργία προγραμμάτων για την καταπολέμηση της διαφθοράς (anti-corruption programmes), τόσο του δημόσιου, όσο και του ιδιωτικού τομέα των αναπτυσσόμενων χωρών.

— Παροχή τεχνικής υποστήριξης για την ενδυνάμωση των προσωπικών ικανοτήτων και των θεσμικών δυνατοτήτων θεμελίωσης κι εφαρμογής της διαφάνειας.

— Καθιέρωση εναλλακτικών δυνατοτήτων για διοχέτευση των κεφαλαίων σε ποικίλους επενδυτικούς τομείς ανάπτυξης.

— Σαφής καθορισμός αποτελεσματικών διαδικασιών ελέγχου, τόσο για τις donor», όσο και για τις «recipient» χώρες, με στόχο τη διασφάλιση της χρηστότητας στην «συμπεριφορά» των επιχειρήσεων και στην χρησιμοποίηση της κεφαλαιακής βοήθειας.

— Ενίσχυση και ενθάρρυνση όλων όσοι εμπλέκονται στις διεθνείς επιχειρηματικές συναλλαγές, συμπεριλαμβανομένων των ΜΜΕ και των

---

<sup>103</sup> Αργυροηλιοπούλου Η., (2001), «Δημόσια και Ιδιωτική Διαφθορά στις αρχές του 21ου αιώνα», Ποιν. Δικ. 6/2001,

διάφορων κοινωνικών φορέων, προκειμένου να καταγγέλλουν τις πρακτικές της διαφθοράς που υποπίπτουν στην αντίληψη τους.

— Καταμερισμός των αποτελεσμάτων/πορισμάτων της «anti-corruption work» του ΟΟΣΑ ανάμεσα στις συναλλασσόμενες χώρες.

— Συντονισμένες εκστρατείες για την καθιέρωση καλύτερων συναλλακτικών προοπτικών, πέραν από το ειδικό πεδίο της «aid procurement»<sup>104</sup>.

---

<sup>104</sup> Δημόπουλος Χ., (2005), Η Διαφθορά, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4

### Η ΔΙΑΦΘΟΡΑ ΚΑΙ ΟΙ ΕΠΙΠΤΩΣΕΙΣ ΤΗΣ ΣΤΗΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑ

Το φαινόμενο της διαφθοράς κυριαρχεί την τελευταία δεκαετία στις πολιτικές συζητήσεις, στα μέσα μαζικής ενημέρωσης και τον τύπο. Δεν είναι φαινόμενο των καιρών μας, αλλά τόσο παλιό όσο και η ιστορία του πολιτισμού μας. Η ανάγκη για την αντιμετώπιση του είναι επιτακτική, λόγω κυρίως των οικονομικών επιπτώσεων που έχει σε εθνικό αλλά και παγκόσμιο επίπεδο. Οι επιπτώσεις του φαινομένου στην οικονομία μιας χώρας είναι αρκετές αλλά και διαφορετικές ανάλογα και με τα είδη της διαφθοράς που συναντιούνται σε μία χώρα<sup>105</sup>.

#### 4.1 ΜΟΡΦΕΣ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ

Η διαφθορά αναπτύσσεται σε όλες τις βαθμίδες της δημόσιας διοίκησης και μπορεί να διακριθεί σε δύο κατηγορίες με βάση την θέση που καταλαμβάνει ο διεφθαρμένος δημόσιος λειτουργός. Αν η υπόθεση διαφθοράς αφορά κάποιον υπουργό ή αρχηγό κράτους δηλαδή, σε επίπεδο πολιτικής αρχής αναφερόμαστε σε πολιτική διαφθορά, ενώ για πράξεις διαφθοράς δημοσίων υπαλλήλων που εργάζονται π.χ. σε οικονομικές εφορίες κλπ αναφερόμαστε σε γραφειοκρατική διαφθορά.<sup>47</sup> Επιπλέον η διαφθορά δεν προϋποθέτει για την ύπαρξή της πάντα την καταβολή κάποιου χρηματικού ποσού, αλλά μπορεί να εμπεριέχει και μη ποσοτικά μεγέθη. Όπως η συγκέντρωση χρημάτων για κάποιο πολιτικό κόμμα, η ωφέλεια κάποιου συγγενικού προσώπου κλπ. Το φαινόμενο της διαφθοράς συνεπώς δεν είναι μονοσήμαντο, αλλά έχει αρκετές μορφές οι οποίες παρατίθενται παρακάτω:

---

<sup>105</sup> Λάζος, (2005), «Διαφθορά και Αντιδιαφθορά», Νομική Βιβλιοθήκη

#### **4.1.1 ΔΩΡΟΔΟΚΙΑ - ΧΡΗΜΑΤΙΣΜΟΣ**

Αναφέρεται στην καταβολή χρηματικού ποσού ή κάποιου ανταλλάγματος αξίας από τον ενδιαφερόμενο σε κάποιο δημόσιο λειτουργό, με σκοπό την παροχή διευκολύνσεων σε κάποια συγκεκριμένη υπόθεση. Το φαινόμενο αυτό έχει πάρει ανεξέλεγκτες διαστάσεις σε τομείς όπως αυτός της υγείας, (ιατρικά φακελάκια) στις οικονομικές εφορίες, αλλά και στις πολεοδομίες (έκδοση οικοδομικών αδειών)<sup>106</sup>.

#### **4.1.2 ΕΚΒΙΑΣΜΟΣ ΚΑΙ ΛΗΣΤΕΙΑ**

Ενώ η προσφορά χρημάτων σε περιπτώσεις χρηματισμού και δωροδοκίας, προέρχεται από τον ενδιαφερόμενο, υπάρχουν περιπτώσεις στις οποίες ο δημόσιος λειτουργός απαιτεί την είσπραξη χρημάτων, ώστε να μην κάνει χρήση της δύναμης την οποία έχει η θέση του. Δεν διαφέρει ουσιαστικά από την ληστεία ή από πρακτικές τις οποίες εφαρμόζει το οργανωμένο έγκλημα (κυκλώματα προστασίας). Σαν φαινόμενο συναντιέται σε ολοκληρωτικά καθεστώτα και χώρες που δεν είναι και τόσο ανεπτυγμένες.

#### **4.1.3 ΚΑΤΑΧΡΗΣΗ – ΥΠΕΞΑΙΡΕΣΗ ΧΡΗΜΑΤΩΝ**

Με αυτούς τους όρους εννοούμε την οικειοποίηση πόρων που προέρχονται από τα κρατικά ταμεία, από άτομα τα οποία έχουν αναλάβει

---

<sup>106</sup> Δημόπουλος Χ., (2005), Η Διαφθορά, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα

την διαχείριση αυτών των κεφαλαίων, λόγω θέσης ή και αρμοδιοτήτων. Ουσιαστικά πρόκειται για κλοπή<sup>107</sup>.

#### **4.1.4 ΕΥΝΟΙΟΚΡΑΤΙΑ - ΝΕΠΟΤΙΣΜΟΣ**

Η ευνοιοκρατία αναφέρεται σε αυτούς που υποστηρίζονται και ωφελούνται από αυτή, παραδείγματος χάριν στο θέμα της κυβερνητικής απασχόλησης. Αυτό μπορεί να είναι νόμιμο, όπως παραδείγματος χάριν όταν μια πρόσφατα εκλεγμένη κυβέρνηση αλλάζει τους κορυφαίους ανώτερους υπαλλήλους στη διοίκηση, προκειμένου να εφαρμοστεί αποτελεσματικότερα η πολιτική της. Αυτό όμως μπορεί να θεωρηθεί ως διαφθορά, εάν αναρμόδια πρόσωπα επιλέγονται αντί για τα ικανότερα, ως πληρωμή, για την υποστήριξη του καθεστώτος. Η εύνοια επίσης των δημόσιων λειτουργών προς συγγενείς (νεποτισμός) ή προσωπικούς φίλους, σε βάρος των υπολοίπων που εκδηλώνεται με παραχωρήσεις θέσεων και αξιωμάτων, είναι διαφθορά<sup>108</sup>.

#### **4.1.5 ΠΛΑΣΤΟΓΡΑΦΙΑ - ΑΠΑΤΗ**

Είναι η σκόπιμη παραποίηση ή η νοθεία δημόσιου εγγράφου. Έχουν έρθει στο φως της δημοσιότητας περιπτώσεις κατά τις οποίες έγγραφα έχουν εξαφανιστεί από φακέλους δημοσίων οργανισμών, ιατρικές βεβαιώσεις έχουν αποδειχτεί ψευδείς και σειρά ερευνών και ελέγχων έχουν καταλήξει σε αδιέξοδο λόγω πλαστογραφημένων στοιχείων.

---

<sup>107</sup> Λάζος, (2005), «Διαφθορά και Αντιδιαφθορά», Νομική Βιβλιοθήκη

<sup>108</sup> Δημόπουλος Χ., (2005), Η Διαφθορά, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα

## 4.2 ΕΠΙΠΤΩΣΕΙΣ ΤΗΣ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ ΣΤΗΝ ΕΠΙΣΗΜΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑ

Στο βιβλίο των Ι. Βαβούρα και Γ. Μανώλα «Η παραοικονομία στην Ελλάδα και τον κόσμο», Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2004, παρατίθενται με πληρότητα βιβλιογραφικές συγκρίσεις οικονομολόγων που έχουν ασχοληθεί με τις αρνητικές επιπτώσεις του φαινομένου της διαφθοράς στα οικονομικά μεγέθη μιας χώρας. Ειδικότερα στο βιβλίο τους αναφέρουν ότι<sup>109</sup>:

Τα φαινόμενα της διαφθοράς επιδρούν με αρνητικό τρόπο στις επενδύσεις που γίνονται σε μία χώρα. Οι ιδιωτικές επιχειρήσεις θεωρούν ότι η αβεβαιότητα της επένδυσης και το συνολικό υψηλότερο κόστος από την καταβολή δωροδοκιών δρουν σαν αποτρεπτικοί παράγοντες. Ο Mauro (1995, 1997) με εμπειρικό τρόπο παρατηρεί την αρνητική επίδραση του φαινομένου στον λόγο επενδύσεων - κεφαλαίου. Αντίστοιχες μελέτες των Keefer and Knack (1996), των Brunetti, Kisunko and Weder (1997) και Brunetti and Weder (1998) επιβεβαιώνουν την επίπτωση αυτή. Σε αυτή την κατεύθυνση κινούνται και οι Campos, Lien and Pradhan (1999) με τη διαφορά ότι ακόμα και το διαφορετικό είδος της διαφθοράς που υπάρχει σε μία χώρα επηρεάζει τις επενδύσεις.

Σε αντίθετη κατεύθυνση κινείται ο Lambsdorff (1999) ο οποίος εκτιμά ότι η διαφθορά είναι δυνατόν να οδηγήσει σε αύξηση του λόγου των επενδύσεων προς το ΑΕΠ, λόγω της μείωσης της παραγωγικότητας του κεφαλαίου άρα και του ΑΕΠ με αποτέλεσμα την αύξηση του συγκεκριμένου λόγου.

---

<sup>109</sup> Βαβούρας Ι, και Μανωλάς Γ., (2004) «Η παραοικονομία στην Ελλάδα και τον κόσμο» Εκδόσεις Παπαζήση Αθήνα, 2004

Αρκετές είναι οι μελέτες στις οποίες παρατίθεται η εκτίμηση ότι λόγω της μείωσης των επενδύσεων υπάρχει αρνητική συσχέτιση μεταξύ του κατά κεφαλήν ΑΕΠ και της διαφθοράς. Οι Johnson, Kaufmann και Zodo-Lobaton (1998) υπολόγισαν ότι μια αύξηση της διαφθοράς σε μια χώρα κατά 1 μονάδα - σε μια κλίμακα από το 0 έως το 6, όπου το 6 δείχνει έλλειψη διαφθοράς - οδηγεί σε μείωση του ΑΕΠ της χώρας αυτής κατά 0,84 εκατοστιαίες μονάδες. Όμως αυτή η σχέση γίνεται στατιστικά μη σημαντική εάν το προϊόν της παραοικονομίας χρησιμοποιηθεί στην εξίσωση ως εξωγενής μεταβλητή.

Οι ξένες επενδύσεις σε μία χώρα επηρεάζονται και αυτές αρνητικά κυρίως λόγω του ότι η διαφθορά λειτουργεί σαν ένας επιπρόσθετος φόρος σύμφωνα με τον Wei<sup>110</sup>.

Οι Tanzi and Davoodi (1997) εξετάζοντας τις δημόσιες επενδύσεις σε σχέση με τη διαφθορά υποστήριξαν ότι αυτές αυξάνονται σε μέγεθος, αλλά μειώνεται η ποιότητα τους. Το γεγονός αυτό οφείλεται στις δυνατότητες που έχουν οι κρατικοί λειτουργοί, ώστε να αποκομίσουν οικονομικά οφέλη από αυτά τα επενδυτικά προγράμματα.

Σύμφωνα με τον Mauro (1997, 1998), αλλά και τους Gupta, Davoodi and Alonso-Terme (1998) οι δημόσιες δαπάνες για την υγεία και την παιδεία μειώνονται λόγω της διαφθοράς, επειδή δεν μπορούν να επηρεαστούν εύκολα από τέτοια φαινόμενα.

Ο Wei εμπειρικά εκτιμά ότι το διεθνές εμπόριο σε σχέση με τη διαφθορά, δεν επηρεάζεται σε μεγάλο βαθμό. Οι Gupta, Davoodi and Alonso-Terme (1998) υποστηρίζουν ότι οι χώρες με τη μεγαλύτερη διαφθορά έχουν την μεγαλύτερη ανισοκατανομή εισοδήματος και περισσότερη φτώχεια.

---

<sup>110</sup> Λάζος, (2005), «Διαφθορά και Αντιδιαφθορά», Νομική Βιβλιοθήκη

Οι Gupta, Mello and Sharan (2000) εκτιμούν ότι η διαφθορά επιδρά αυξητικά στις αμυντικές δαπάνες ως ποσοστό του ΑΕΠ και ως προς το σύνολο των δημοσίων δαπανών.

Ο Tanzi, (2000) εκτιμά ότι η διαφθορά επιδρά αρνητικά στην οικονομία, είτε γιατί λειτουργεί σαν αυθαίρετος φόρος, είτε γιατί μειώνει την αποτελεσματικότητα της διακυβέρνησης και των διορθωτικών της ενεργειών, είτε γιατί καταστρέφει τις διαδικασίες που εφαρμόζονται σε συμβάσεις.

Οι Johnson, Kaufmann και Zoido-Lobaton (1998), εξετάζοντας τη σχέση που υπάρχει μεταξύ διαφθοράς και παραοικονομίας, βρήκαν ότι, με τους λοιπούς παράγοντες να μη μεταβάλλονται, μια αύξηση του δείκτη διαφθοράς (International Corruption Index) κατά 1 μονάδα, που σημαίνει μείωση της διαφθοράς, οδηγεί σε μείωση της παραοικονομίας κατά 5,1 εκατοστιαίες μονάδες. Η σχέση αυτή επαληθεύεται από τους ίδιους μελετητές Johnson, Kaufmann και Zoido-Lobaton (1999) χρησιμοποιώντας έναν άλλο δείκτη διαφθοράς, τον ICRG50. Μια βελτίωση του δείκτη διαφθοράς κατά 1 μονάδα, οδηγεί σε μείωση της παραοικονομίας κατά 8-11 εκατοστιαίες μονάδες. Οι Tanzi and Davoodi (1997, 2000), Johnson, Kaufmann και Zoido-Lobaton (1999) και Friedman, Johnson, Kaufmann και Zoido-Lobaton (1999) έχουν δείξει ότι χώρες με μεγάλη διαφθορά τείνουν να έχουν μικρότερη είσπραξη φορολογικών εσόδων ως ποσοστό του ΑΕΠ τους. Η στενή σχέση μεταξύ διαφθοράς και παραοικονομίας είναι δεδομένη και από την ίδια τη φύση της τελευταίας<sup>111</sup>.

Ο Τάνζι (1998) παραθέτει και αντίθετες απόψεις άλλων οικονομολόγων σχετικά με την επίπτωση του φαινομένου της διαφθοράς στην οικονομία οι κυριότερες από αυτές παρατίθενται παρακάτω.

---

<sup>111</sup> Λάζος, (2005), «Διαφθορά και Αντιδιαφθορά», Νομική Βιβλιοθήκη



Ο Leff (1964) και Huntington (1968) εκφράζουν την άποψη ότι η επίπτωση του φαινομένου της διαφθοράς στη ανάπτυξη μιας χώρας είναι θετική. Με δεδομένο ότι πολλές χώρες έχουν διαδικασίες και νομικά πλαίσια τα οποία παρεμποδίζουν πολιτικές υπέρ της οικονομικής ανάπτυξης, η πληρωμή χρημάτων ώστε αυτές να παρακαμφτούν, συμβάλει στην ανάπτυξη. Δεν είναι λίγοι αυτοί που έχουν χρησιμοποιήσει το επιχείρημα αυτό για να αιτιολογήσουν τους ρυθμούς ανάπτυξης χωρών με μεγάλα επίπεδα διαφθοράς όπως πχ. η Ταϊλάνδη.

Ο Lui (1985) υποστηρίζει ότι εκείνοι που δωροδοκούν δημόσιους λειτουργούς προσπαθούν να εξοικονομήσουν χρόνο, ώστε να κερδίσουν ανταγωνιστικό πλεονέκτημα έναντι των υπολοίπων που ακολουθούν κατά γράμμα τις διαδικασίες. Το φαινόμενο της διαφθοράς συνεπώς, μπορεί να γίνει ένα μέσο για την βελτίωση του χρόνου ολοκλήρωσης των επιχειρηματικών σχεδίων, ιδιαίτερα για εκείνους που ο χρόνος είναι πολύ σημαντικός από άποψη κόστους.

Ο Tullock (1996) και Becker και Stigler (1974) υποστήριξαν στις μελέτες τους ότι η κυβέρνηση μιας χώρας μπορεί να διατηρήσει μια χαμηλότερη οικονομική επιβάρυνση με δεδομένο ότι το εισόδημα των πολιτών της συμπληρώνεται από δωροδοκίες, ευνοώντας την οικονομική ανάπτυξη. Βέβαια εδώ πρέπει να τονιστεί ότι ο χαμηλός βαθμός διαφθοράς σίγουρα έχει και αυτός θετική επίπτωση στην ανάπτυξη μιας οικονομίας. Παρατίθεται λοιπόν το πρόβλημα ποιο από τα δύο έχει καλύτερη ή μεγαλύτερη επίπτωση στην οικονομική ανάπτυξη μιας χώρας<sup>112</sup>.

Ο Myrdal (1968) υποστήριξε ότι αρκετοί δημόσιοι λειτουργοί κωλυσιεργούν στην διεκπεραίωση των υποθέσεων τις οποίες χειρίζονται, ώστε να δημιουργούν το κατάλληλο έδαφος για πληρωμή δωροδοκιών

---

<sup>112</sup> Δημόπουλος X., (2005), Η Διαφθορά, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα

από εκείνους που δεν έχουν την πολυτέλεια να περιμένουν την ολοκλήρωση της κανονικής διαδικασίας ή από εκείνους που αντιμετωπίζουν το ενδεχόμενο της οικονομικής καταστροφής λόγω άλλων παραγόντων (πχ. δάνεια, ποινικές ρήτρες). Οι ταχύτητες ολοκλήρωσης των εργασιών από αυτούς έχει αρνητικές επιπτώσεις στην ανάπτυξη μιας χώρας ακόμα και αν κάποιες από αυτές με τη χρήση δωροδοκιών επιταχύνονται ή ολοκληρώνονται στο προβλεπόμενο χρονικό διάστημα.

Ο Τάνζι (1998) προσθέτει ότι καμία κοινωνία δεν γεννιέται, ούτε αναπτύσσεται με τέτοιες στρεβλωτικές πράξεις από την αρχή, αλλά αυτές οι πράξεις διαφθοράς είναι ένα δημιούργημα όλων εκείνων που κάνουν κακή χρήση της ιδιότητάς τους και των δυνατοτήτων που τους προσφέρει η θέση τους στο δημόσιο τομέα.

Αν τα φαινόμενα διαφθοράς αντιμετωπίζονται σαν κάτι το καλό και το φυσιολογικό τότε και άλλα φαινόμενα θα προκύπτουν συνέχεια από άλλους δημόσιους λειτουργούς, με αποτέλεσμα να δυναμιτίζονται οι αρχές της ελεύθερης οικονομίας, καταλύοντας το ίδιο το κράτος και καταστρέφοντας εν τέλει την ίδια την κοινωνία.

Είναι γενικά αποδεκτό, ότι αν δεν γίνουν ρυθμιστικές ενέργειες και διαθρωτικές αλλαγές τα φαινόμενα που υπάρχουν ήδη σε κάποια χώρα, σε μεγάλο βαθμό θα καταστρέψουν τους ίδιους τους κοινωνικούς δεσμούς με απρόβλεπτα αποτελέσματα<sup>113</sup>.

---

<sup>113</sup> Λάζος, (2005), «Διαφθορά και Αντιδιαφθορά», Νομική Βιβλιοθήκη

### 4.3 ΓΡΑΦΕΙΟΚΡΑΤΙΑ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ

Η Γραφειοκρατία επηρεάζει την ανταγωνιστικότητα των επιχειρήσεων και το κόστος της αποδεικνύεται ιδιαίτερα σημαντικό για όλες τις επιχειρήσεις, ιδιαιτέρως για τις μικρές.

Σύμφωνα με μετρήσεις διεθνών οργανισμών, η απασχόληση που απαιτείται για την προσαρμογή των επιχειρήσεων στις απαιτήσεις του κράτους, αποτελεί το 8,91% της συνολικής απασχόλησης για μια μεγάλη επιχείρηση, το 14,62 % για μια μεσαία επιχείρηση και το 53,11 % για μια μικρή επιχείρηση. Κατά μέσο όρο, η συνολική παραγόμενη αξία των επιχειρήσεων στη χώρα μας μειώνεται κατά περίπου 25%.

Για μία επένδυση της τάξεως του ενός εκατ. ευρώ, υπολογίζεται ότι η γραφειοκρατία θα επιφέρει καθυστερήσεις 10 μηνών και κόστος 69,9 χιλ. ευρώ, ποσό που αντιστοιχεί περίπου στο 9% του προς επένδυση κεφαλαίου<sup>114</sup>.

Διαφθορά, γραφειοκρατία, νομοθετικό πλαίσιο					
		2000	2001-2002	2002-2003	2003-2004
<b>Κόστος διαφθοράς</b> (1= μεγάλο, 7=μικρό)	Ελλάδα	-	4,3	4,9	3,5
	Ε.Ε. (χωρίς Ελλάδα)	-	5,8	6	5,4
<b>Γραφειοκρατία</b> (1=μικρή 7=μεγάλη)	Ελλάδα	3,3	2,4	2,7	2,5
	Ε.Ε. (χωρίς Ελλάδα)	-	1,8	2,6	2,5
<b>Νομοθετικό πλαίσιο</b> (1=αναποτελεσματικό 7= αποτελεσματικό)	Ελλάδα	4,4	-	4	4,1
	Ε.Ε. (χωρίς Ελλάδα)	6,1	-	5,3	5,3
<b>Δικαστική εξουσία</b> (1=εξαρτημένη 7= ανεξάρτητη)	Ελλάδα	4,8	4,7	4,5	4,7
	Ε.Ε. (χωρίς Ελλάδα)	6	6	5,6	5,5

Πηγή: PriceWaterHouseCoopers

<sup>114</sup> [http://portal.kathimerini.gr/4Dcgi/4dcgi/w\\_articles\\_kathextra\\_1\\_22/03/2007\\_185497](http://portal.kathimerini.gr/4Dcgi/4dcgi/w_articles_kathextra_1_22/03/2007_185497)

Σύμφωνα με έρευνα της PriceWaterhouseCourpers (PWC) η γραφειοκρατία στην Ελλάδα ακολουθεί τη «δυναμική» της ΕΕ ενώ πολλαπλοί είναι οι περιορισμοί στην επιχειρηματική δραστηριότητα. Η ανάπτυξη των επιχειρήσεων εμποδίζεται από την ύπαρξη υψηλών φορολογικών συντελεστών, ενώ η διαφθορά αποτελεί την πλέον επίζημια «δραστηριότητα» κατά τη λειτουργία μιας επιχείρησης ακολουθούμενη από την αβεβαιότητα της κυβερνητικής πολιτικής και την αυστηρή εργατική νομοθεσία.

Ο χρόνος που απαιτείται για τη διεκπεραίωση των επιχειρηματικών υποχρεώσεων στην εφορία ανέρχεται σε 8,5 μέρες ετησίως, ενώ κατά μέσο όρο η συχνότητα των πληρωμών υπερβαίνει τις 2,5 φορές το μήνα. Εκεί που η γραφειοκρατία «βασιλεύει» είναι κατά τη διαδικασία έναρξης μιας επιχείρησης όπου η Ελλάδα παραδίδει «σεμινάρια» υποχρεώνοντας τους επιχειρηματίες σε 15 διαδικασίες και 38 ημέρες «τρεξίματος».

### ***Κόστος γραφειοκρατίας***

Μία σειρά μέτρων έχουν αρχίσει να εφαρμόζονται για τη μείωση της επίδρασης της γραφειοκρατίας. Ένα τέτοιο μέτρο αποτελεί ο θεσμός των Κέντρων Εξυπηρέτησης Πολιτών (ΚΕΠ) τα οποία ωστόσο συμβάλουν μόνο στη χρονική επίδραση που έχει η γραφειοκρατία: Όσον αφορά το καθαρό χρηματικό μέρος τα κονδύλια για τη λειτουργία τους αγγίζουν τα 100.000.000 ευρώ το χρόνο.

Η «βιομηχανία της μίζας» υπολογίζεται γύρω στα 300-400 εκατ. ευρώ και αφορά μόνο στις σχέσεις επιχειρήσεων-Δημοσίου. Με την παραοικονομία στην Ελλάδα να ανέρχεται περίπου σε 57 δισ. ευρώ το συνολικό κόστος της γραφειοκρατίας στην Ελλάδα υπολογίζεται στο

30% περίπου του ΑΕΠ. Το κόστος της γραφειοκρατίας εκτιμάται σε 600 δισ. ευρώ ανά έτος στην Ευρώπη των 27<sup>115</sup>.

### **Μέτρα πάταξης**

Μια σειρά μέτρων τα οποία συζητούνται είτε σε εθνικό είτε σε ευρωπαϊκό επίπεδο είναι:

- ▶ Μείωση του κόστους επεξεργασίας: αυτοματοποίηση διαδικασιών ρουτίνας, ηλεκτρονικοποίηση αρχείων και εντύπων, μείωση κόστους ταξινομήσεων, εκτυπώσεων, αποστολής εντύπων, κλπ.
- ▶ Μείωση του κόστους παροχής των υπηρεσιών με on line υπηρεσίες: λιγότερα τοπικά γραφεία, μείωση ανθρωποδύναμης ανά παρεχόμενη υπηρεσία, μείωση απαιτήσεων υποδομής λόγω γραφειοκρατίας, βελτίωση ποιότητας υπηρεσιών, μείωση του χρόνου αναμονής, 24/7 υπηρεσίες, περισσότερο εξειδικευμένες υπηρεσίες, κλπ. Το κόστος της γραφειοκρατίας μειώνεται με την εισαγωγή της «ηλεκτρονικής διακυβέρνησης».

Η χώρα μας μπορεί να χαρακτηριστεί ως μεροληπτική όσον αφορά την υπόθεση γραφειοκρατία. Λόγω της ύπαρξης δημοσίων συμφερόντων η κρατική γραφειοκρατία διογκώνεται και μαζί της και η παραοικονομία. Η μόνη διέξοδος για την περικοπή των δαπανών είναι ο περιορισμός του δημοσίου τομέα.

Ωστόσο το φορτίο βαραίνει τους φορολογούμενους καθώς περικοπές στις δαπανών που αφορούν τις δημόσιες υπηρεσίες δεν μπορούν να υπάρξουν επειδή κρίνεται επιτακτική η ανάγκη να δικαιολογείται η ύπαρξη του 10% -επί του συνολικού πληθυσμού- των δημοσίων υπαλλήλων<sup>116</sup>.

---

<sup>115</sup> [http://portal.kathimerini.gr/4Dcgi/4dcgi/\\_w\\_articles\\_kathextra\\_1\\_22/03/2007\\_185497](http://portal.kathimerini.gr/4Dcgi/4dcgi/_w_articles_kathextra_1_22/03/2007_185497)

<sup>116</sup> [http://portal.kathimerini.gr/4Dcgi/4dcgi/\\_w\\_articles\\_kathextra\\_1\\_22/03/2007\\_185497](http://portal.kathimerini.gr/4Dcgi/4dcgi/_w_articles_kathextra_1_22/03/2007_185497)

<b>Γραφειοκρατία</b>	<b>Ελλάδα</b>	<b>Περιφέρεια</b>	<b>Χώρες ΟΟΣΑ</b>
Συνολικός χρόνος, των ανώτατων στελεχών επιχειρήσεων, που απαιτείται για τη διεκπεραίωση κυβερνητικών ρυθμίσεων (%)	3.68	2.97	7.00
Συνέπεια και κατανόηση των κυβερνητικών κανονισμών από τους δημοσίους υπαλλήλους (με άριστα το 100)	66.93	57.52	46.89
<b>Διαφθορά</b>	<b>Ελλάδα</b>	<b>Περιφέρεια</b>	<b>Χώρες ΟΟΣΑ</b>
Ανεπίσημες πληρωμές μιας τυπικής επιχείρησης ώστε να περατώσει γραφειοκρατικές πληρωμές (ως % επί των πωλήσεων)	0.23	0.13	1.39
Ποσοστό επιχειρήσεων που αναμένεται να δώσει φακέλακι σε επιθεώρηση της Υπηρεσίας Ειδικών Ελέγχων	55.91	28.26	32.30
Αξία «δώρου» ώστε να εξασφαλιστεί κυβερνητικό συμβόλαιο (ως % του συμβολαίου)	0.79	0.55	2.31
<b>Δικαστήρια</b>	<b>Ελλάδα</b>	<b>Περιφέρεια</b>	<b>Χώρες ΟΟΣΑ</b>
Χρόνος που απαιτείται για την επίλυση διένεξης (σε εβδομάδες)	12.83	14.82	12.63
<b>Υποδομή</b>	<b>Ελλάδα</b>	<b>Περιφέρεια</b>	<b>Χώρες ΟΟΣΑ</b>
Καθυστερήση στην απόκτηση ηλεκτρικού (μέρες)	7.01	8.32	20.59
Καθυστερήση στην απόκτηση τηλεφωνικής γραμμής (μέρες)	6.31	7.91	26.80

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5

### ΣΥΓΚΡΙΣΗ ΕΛΛΑΔΑΣ ΜΕ ΕΥΡΩΠΑΙΚΗ ΕΝΩΣΗ

#### 5.1 Η ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΠΡΑΓΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ

Όπως αναφέρεται στη βιβλιογραφία η δημιουργία ψηφιακού μητρώου για τη διαφθορά με τη μορφή οργανισμού καθίσταται επιτακτική διότι ο πολίτης πρέπει να γνωρίζει. Η ιδέα της Διεθνούς Διαφάνειας – Ελλάς – Δυσμενών Στοιχείων Εργοληπτών Δημόσιων Συμβάσεων δεν αποτελεί επίκαιρη είδηση, αλλά ίσως ξαναζεσταμένη, μιας και υπάρχει αυξανόμενη τάση της διαφθοράς στη πολιτική σφαίρα. Σύμφωνα με έρευνα της Public Issue (2007), για την Ελλάδα, εκτιμάται ότι το κόστος της διαφθοράς ανέρχεται στα 385 εκ.€ Σύμφωνα με το Παγκόσμιο Βαρόμετρο Διαφθοράς (2008), διαπιστώνεται ότι 1/10 Έλληνες έχει δωροδοκήσει κάποιο κρατικό λειτουργό με σκοπό να κάνει τη δουλειά του. Σε παλαιότερο άρθρο του το BBC (2003α, 2003β), δημοσιεύει ότι Συμβιβασμένοι με τη διαφθορά οι Έλληνες, αφού μόνο οι 2/10 απαιτούν διαφάνεια μέσω καταγγελίας παράνομων πράξεων, ενώ το 1/3 εγκρίνει σιωπηρά παράνομες συναλλαγές. Στο ίδιο δημοσίευμα, το BBC (2003α, 2003β), υποστηρίζει ότι η ερευνά του Ελληνικού Κέντρου Πολιτικών Ερευνών του Παντοίου Πανεπιστημίου, εκτιμά ότι η μεγαλύτερη διαφθορά εμφανίζεται με ποσοστό 82% σε μεγάλους προμηθευτές του δημοσίου, 52% γενικά ο δημόσιος τομέας, 51% η κυβέρνηση, 42% τα λοιπά κόμματα<sup>117</sup>.

Επίσης σε ποσοστό 65% πιστεύεται ότι η διαφθορά είναι καθολική σ' όλα τα κόμματα, αλλά η κυβερνητική διαφθορά και η διαφθορά στο δημόσιο τομέα είναι αποκλειστικά ευθύνη των κυβερνήσεων. Σε αυτή τη

---

<sup>117</sup> [http://news.kathimerini.gr/4dcgi/\\_w\\_articles\\_economyagor\\_2\\_13/01/2008\\_255280](http://news.kathimerini.gr/4dcgi/_w_articles_economyagor_2_13/01/2008_255280)

έρευνα ιδιαίτερα ενδιαφέρουσα είναι η απόρροια η οποία θέλει τους πολίτες να διαπιστώνουν πως έχει κλονιστεί η εμπιστοσύνη τους απέναντι στη πολιτική, καθώς οι 9/10 (92%), θεωρούν ότι η πολιτική και η ομαλή λειτουργία της δημοκρατίας διακυβεύεται από τη διαφθορά.

Τέλος, η έρευνα αυτή δηλώνει ότι τα σκήπτρα της διαφθοράς στο δημόσιο τομέα κρατούν οι εφορίες (62%) και ακολουθούν οι πολεοδομίες (58%) και τα νοσοκομεία (33%). Σε συνέντευξη του στη Καθημερινή, ο πρώην υπουργός Παπαληγούρας (2005) και με αφορμή έρευνα που διεξήγαγε η VPRC για την εν λόγω εφημερίδα δήλωνε ότι η εκκαθάριση δεν έχει χρονοδιαγράμματα, γιατί δεν μπορεί να γίνει με μισές δουλειές. Την ίδια στιγμή έρευνα έφερνε στην επιφάνεια μια ακόμη διαπίστωση με ποιοτικό χαρακτήρα, που θέλει τους πολίτες της Ελλάδας να διεκπεραιώνουν τις συναλλαγές τους με το δημόσιο λαδώνοντας.

Πηγαίνοντας προς τα πίσω, σύμφωνα με τα στοιχεία της Διεθνούς Επιτροπής Διαφάνειας, όπως προκύπτει από το Βαρόμετρο Διαφθοράς (TIGCB, 2007) η Ν.Α Ευρώπη κατατάσσεται τέταρτη σε κλίμακα των έξι μονάδων, αναφορικά με τις πιο διεφθαρμένες περιοχές του πλανήτη, πίσω από την Λατινική Αμερική. Πιο συγκεκριμένα, η έρευνα αυτή καταδεικνύει ότι η Ελλάδα συμπεριλαμβάνεται στο δεύτερο group των χωρών που επηρεάζονται από τη δωροδοκία και τη διαφθορά, με ποσοστό 21-33%. Στο group αυτό περιλαμβάνονται χώρες όπως η Βολιβία, η Ινδία, το Περού, η Ουκρανία, η Δομινικανή Δημοκρατία κ.α. Ένα χρόνο πριν, στην αντίστοιχη έρευνα του TIGCB (2006), η Ελλάδα βρίσκεται πάλι στο δεύτερο group με τις πιο διεφθαρμένες χώρες του κόσμου, μόνο που το εύρος της διαφθοράς κυμαίνεται από 16% έως 40%. Ιδιαίτερο ενδιαφέρον, στην έρευνα αυτή αποτελεί το στοιχείο που θέλει την Ελλάδα να κατατάσσεται στο πρώτο group με τις πιο διεφθαρμένες χώρες στον πολιτικό βίο, με ποσοστό που ξεπερνά το 70%. αξίζει να



σημειωθεί ότι στο group αυτό κατατάσσονται χώρες όπως η Βολιβία, το Καμερούν, η Ταϊβάν και η Ν.Κορέα<sup>118</sup>.

Η έρευνα αυτή συνεχίζεται και γίνεται ολοένα και πιο ενδιαφέρουσα αφού εμφανίζει το 83% των Ελλήνων πολιτών να έχουν δωροδοκήσει κάποιο κρατικό λειτουργό ανεξαρτήτου βαθμίδος. Τέλος στο ερώτημα που θέλει την ελληνική κυβέρνηση να μάχεται ενάντια στη διαφθορά με αποτελεσματικό τρόπο, μόνο το 5% πιστεύει ότι η κυβερνητική πολιτική απέναντι στη διαφθορά είναι επαρκής, το 41% θεωρεί ότι είναι ανεπαρκής, το 22% θεωρεί ότι δεν υπάρχει καμία συντονισμένη προσπάθεια ενώ το 12% αντίθετα πιστεύει ότι η διαφθορά ενθαρρύνεται από τη πολιτική. Κοιτάζοντας τα στοιχεία του TIGCB (2005), παρατηρείται ότι η Ελλάδα εξακολουθεί να βρίσκεται στο δεύτερο group των πιο διεφθαρμένων χωρών με ποσοστό (11-30%). Από τις 159 χώρες που κάλυπτε η έρευνα, η Ελλάδα κατατάσσεται 47η. Σε αυτή τη έρευνα παρατηρείται επίσης, ότι στην Ευρωπαϊκή Ένωση των 15 παλαιότερων μελών, η Ελλάδα κατατάσσεται πρώτη σε επίπεδο διαφθοράς, φιγουράροντας στη 3<sup>η</sup> θέση των πιο διεφθαρμένων χωρών της Ευρώπης.

Με δημοσίευμα της η Καθημερινή (2005), επιβεβαιώνει και αυτή τα ευρήματα που παρατέθηκαν πιο πάνω από το TIGCB (2005) κάνοντας παράλληλα ιδιαίτερη μνεία για τη ελληνική κατά τα άλλα πατρότητα του γρηγορόσημου. Ο Δρεττάκης (2005), επισημαίνει ότι από τις αναφορές του TIGCB (1996), όπου και ξεκίνησε το έργο του, έως και το 2005, η Ελλάδα κατέχει το μεγαλύτερο ποσοστό αύξησης της διαφθοράς τη δεκαετία που μεσολάβησε, ενώ ακολουθούν η Ιταλία και η Πορτογαλία.

---

<sup>118</sup> [http://portal.kathimerini.gr/4dcgi/\\_w\\_articles\\_kathextra\\_100093\\_12/12/2005\\_140](http://portal.kathimerini.gr/4dcgi/_w_articles_kathextra_100093_12/12/2005_140)

Τα αποτελέσματα για τα επίπεδα της διαφθοράς στην Ελλάδα, παρουσιάζει ο Παπαδημητρίου (2008) για το έτος 2007, όπου σύμφωνα με τον Δείκτη Αντίληψης Διαφθοράς (2007) η Ελλάδα βαθμολογείται με 4.6 σε κλίμακα του 10, για την επίπεδο αντίληψη και την ύπαρξη διαφθοράς στην χώρα. Ο Μαυρής (2008) κι αυτός με τη σειρά του πιστοποιεί τα στοιχεία αυτά, βασιζόμενος σε ένα άλλο οργανισμό· τον Ελληνικό Δείκτη Εμπιστοσύνης στους Θεσμούς (GICI, 2007). Η έρευνα έγινε για λογαριασμό του Ελληνικού Economist και τα αποτελέσματα αναφέρονται σε 48 θεσμούς, όπου στο Νο1 βρίσκεται ο θεσμός με την απόλυτη εμπιστοσύνη ενώ στο Νο 48 ο πλέον αναξιόπιστος. Ενδεικτικά, λοιπόν τα πολιτικά κόμματα και οι κυβερνήσεις καταλαμβάνουν τις θέσεις 46 και 47 αντίστοιχα. Την οικονομική διάσταση αυτής της έρευνας περιγράφει ο Ζέρβας (2008) καταδεικνύοντας πως 440.000 ελληνικές οικογένειες έχουν «λαδώσει» με 613 εκ. Ευρώ τη κρατική μηχανή ποσοστό που αναλογεί σε 1400 ευρώ κατά Μ.Ο.

## **5.2 ΣΥΓΚΡΙΣΗ ΕΛΛΑΔΑΣ ΜΕ ΤΙΣ ΧΩΡΕΣ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΗΣ**

Η ενότητα που θα ακολουθήσει, είναι μια συνοπτική παρουσίαση των στοιχείων για την ύπαρξη διαφθοράς τόσο στις χώρες μέλη της Ε.Ε όσο και στις υπόλοιπες χώρες της Ευρώπης (Βαλκάνια) σε σχέση με την Ελλάδα, όπως αυτά προκύπτουν από έρευνες έγκριτων οργανισμών και δημοσιεύματα στον τύπο.

Σύμφωνα με το TIGCB (2007), τα Βαλκάνια (Ν.Α Ευρώπη) κατατάσσονται στη 5η θέση των πιο διεφθαρμένων περιοχών του πλανήτη, παραθέτοντας παράλληλα τις εξής πληροφορίες:

α) Η Αλβανία 3η πιο διεφθαρμένη χώρα στον κόσμο, καθώς το 71% των πολιτών της δωροδοκεί συστηματικά για την περάτωση των υποθέσεων τους.

β) Το Κοσσυφοπέδιο με ποσοστό 66% των πολιτών να ακολουθούν την ίδια πρακτική, ενώ στη τρίτη θέση φιγουράρει η ΠΓΔΜ με ποσοστό 44%.

Οι χώρες αυτές της βαλκανικής, κατατάσσονται στο πρώτο group δυναμικότητας των πλέον διεφθαρμένων χωρών του κόσμου με ΜΟ επιπέδου διαφθοράς άνω του 22%.

Σε αντίθετη περίπτωση, η Ελλάδα βρίσκεται στο δεύτερο group μαζί με τη Μολδαβία και τη Σερβία (ΜΟ 21 – 33%), ενώ οι πρώτες χώρες της Ε.Ε σε επίπεδο διαφθοράς συντάσσονται στο επόμενο group (ΜΟ 4-6%) και είναι η Φιλανδία, η Ισπανία και η Πορτογαλία. Τέλος οι χώρες που δείχνουν να διατηρούν χαμηλότερα επίπεδα διαφθοράς και να κατατάσσονται στο τελευταίο group (μικρότερο του 4% ΜΟ) είναι οι πλειοψηφία των χωρών της Ε.Ε (Γαλλία, Αυστρία, Ελβετία, Σουηδία, Ολλανδία) (TIGCB, 2007).

Για το 2006, ο TIGCB (2006) δημοσιεύει τη ίδια κατάταξη των χωρών της βαλκανικής στο πρώτο group αλλά αυτή τη φορά με υψηλότερο ποσοστό (ΜΟ >40% Αλβανία, Κοσσυφοπέδιο κ.α), η Ελλάδα βρίσκεται σταθερά στο δεύτερο group μαζί με την Τσεχία, τη Μολδαβία και τη Ρουμανία. Έκπληξη προκαλεί η ΠΓΔΜ που βρίσκεται στο τρίτο group (6 – 15%), αφού όπως παρουσιάστηκε σε προηγούμενη παράγραφο, τον αμέσως επόμενο χρόνο είχε ανέλθει στο πρώτο group αρνητικής δυναμικότητας, ενώ στο τέταρτο group παραμένουν σταθερά οι εταίροι της Ελλάδας με ποσοστά μικρότερα του 5% ΜΟ.

Στην ίδια έρευνα παρατίθεται πίνακας, ο οποίος δείχνει τις Αλβανία, Βουλγαρία, Κροατία, ΠΓΔΜ, Ρουμανία, Ισπανία, Γαλλία, Πολωνία και Ιταλία να βρίσκονται στο δεύτερο group των χωρών που οι πολίτες πιστεύουν ότι η διαφθορά επηρεάζει τη πολιτική (51 – 70%) ενώ η Ελλάδα βρίσκεται στο πρώτο group με ποσοστό μικρότερο του 70% (TIGCB, 2007).

Η Αλβανία με ποσοστό 66% κατέχει τα σκήπτρα στην έκθεση των πολιτών της στη δωροδοκία στα Βαλκάνια, ενώ ακολουθούν η Ρουμανία και ΠΓΔΜ με ποσοστό 20% και 12% αντίστοιχα. Στις χώρες μέλη, για το ίδιο ακριβώς θέμα τα σκήπτρα κρατά η Ελλάδα και η Τσεχία με ποσοστό 17% και ακολουθεί στη δεύτερη θέση το Λουξεμβούργο με ποσοστό 6%. Οι Αλβανοί θεωρούν πιο διεφθαρμένους τομείς του κρατικού μηχανισμού, τη Δικαιοσύνη, την Υγεία και κατόπιν τον πολιτικό χώρο όπου βαθμολογείται με 4.0 (κλίμακα από 1.1 - 4.5). Οι πολίτες της Βουλγαρίας θεωρούν με ποσοστό 4.4 ότι ο πιο διεφθαρμένος τομέας του κράτους τους είναι ο χώρος της υγείας και ακολουθούν οι πολιτικοί με 4.3, οι Κροάτες κατατάσσουν τη πολιτική διαφθορά τέταρτη με ποσοστό 4.1 πίσω από τη δικαιοσύνη, την υγεία και τις ιδιωτικές επιχειρήσεις.

Οι Έλληνες θεωρούν το πιο διεφθαρμένο χώρο τη πολιτική, η οποία καταλαμβάνει και τη πρώτη θέση με ποσοστό 3.9, ενώ αντίστοιχα και όλες οι υπόλοιπες χώρες της Ευρώπης των 28, πλην της +ανίας και της Νορβηγίας θεωρούν επίσης ότι η πολιτική είναι ο πιο διεφθαρμένος θεσμός (TIGCB, 2006).

Κλείνοντας αυτή την ενότητα παρατηρείται για το 2005 σύμφωνα με το TIGCB (2005), ότι οι πολίτες της Ελλάδας και των υπόλοιπων μελών κρατών της Ε.Ε αναγνωρίζουν ότι η διαφθορά επηρεάζει βαθύτατα την πολιτική.

Η σταθερότητα της Ελλάδας στο δεύτερο group των πιο διεφθαρμένων χωρών της γης είναι και σε αυτή την έρευνα γεγονός, σε αντίθεση με τους εταίρους της όπου η πλειοψηφία αυτών βρίσκεται στο τέταρτο group των λιγότερο διεφθαρμένων χωρών του κόσμου με ποσοστό μικρότερο του 5%<sup>119</sup>.

---

<sup>119</sup> <http://setimes.com/cocoon/setimes/xhtml/el/features/setimes/features/2009/06/04/feature-01>

## ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Υπάρχουν διάφοροι λόγοι που εξηγούν την ανάπτυξη γραφειοκρατικών οργανισμών και την αύξηση των τάσεων προς την γραφειοκρατικοποίηση σε όλες τις σύγχρονες κοινωνίες. Πρώτα πρέπει να αναφερθεί το ολοένα διευρυνόμενο πεδίο της κρατικής δραστηριότητας γενικά και των διαφόρων δημόσιων και ημιδημόσιων υπηρεσιών, και, δεύτερον, η ολοένα μεγαλύτερη απορρόφηση πλατύτερων ομάδων του πληθυσμού σε αυτές τις υπηρεσίες και η ενίσχυση της ικανότητας των γραφειοκρατικών οργανισμών να αντιμετωπίζουν τα προβλήματα αυτών των ομάδων. Η ικανότητα αυτή οφείλεται στην όλο και μεγαλύτερη σημασία που δίνεται στα λεπτομερειακά, συγκεκριμένα προβλήματα (π.χ. της κατανομής των υπηρεσιών ή της διανομής των επιχορηγήσεων) που αντίθετα με τα πλαύτερα και σημαντικότερα πολιτικά και ιδεολογικά ζητήματα, δε χρειάζεται να αντιμετωπιστούν από αντιπροσωπευτικά, νομοθετικά σώματα. Τρίτος παράγοντας, είναι η όλο και μεγαλύτερη ειδίκευση και πολυπλοκότητα στις διάφορες σφαίρες της ζωής και η εξάρτηση από την ιδιαίτερη, ειδικευμένη γνώση, που μπορεί να μειώσει στο ελάχιστο την αποτελεσματικότητα του ελέγχου των γραφειοκρατικών οργανισμών από τους «μη ειδικούς» κατόχους της οικονομικής, πολιτικής και κοινωνικής εξουσίας. Τέταρτον, πρέπει να υπολογίσει κανείς τον ολοένα μεγαλύτερο αριθμό ατόμων που περιλαμβάνονται στους διάφορους γραφειοκρατικούς οργανισμούς. Αυτό αναγκαστικά αυξάνει την πιθανή επίδραση αυτών των οργανισμών στη ζωή του λαού. Πέμπτον, είναι η όλο και μεγαλύτερη σημασία των τυπικών προσόντων μόρφωσης που απαιτούν αυτοί οι οργανισμοί ως προϋπόθεση για την πρόσληψη του προσωπικού τους, που μπορεί, αν και όχι αναγκαία, να αυξήσει και τη γενική κοινωνική και πολιτιστική επιρροή του γραφειοκρατικού οργανισμού.

Αυτές οι συνθήκες φαίνεται ότι απαντώνται σε όλες σχεδόν τις σύγχρονες κοινωνίες, έστω και σε διαφορετικό βαθμό. Οι γενικοί όμως όροι για την ανάπτυξη γραφειοκρατικών οργανισμών, όπως η ανάπτυξη των κοινωνικών διαφοροποιήσεων και της ειδίκευσης καθώς και της οικονομίας της αγοράς, έχουν οδηγήσει και στην ανάπτυξη άλλων μορφών οργάνωσης και ρυθμιστικών μηχανισμών που, περιέργως, γεννούν δυνάμεις που μπορούν στη συνέχεια ακόμη και να εξουδετερώσουν τη γραφειοκρατικοποίηση. Αυτό είναι δυνατό να συμβεί ακόμη και μέσα στους ίδιους τους γραφειοκρατικούς οργανισμούς, αν η φύση των σχέσεών τους με το περιβάλλον τους μετασηματίζει εξαιτίας μεταβολών που συμβαίνουν στους διάφορους τομείς αρμοδιοτήτων τους, έτσι που η γραφειοκρατία να αναγκάζεται να προσαρμόζεται, να μεταμορφώνεται και να εκσυγχρονίζεται. Με την έννοια της «Παρανομίας των δικαιωμάτων» ασχολήθηκε ο Μισέλ Φουκό για να χαρακτηρίσει τις παραβατικές συμπεριφορές της αστικής τάξης του 19ου αιώνα, όταν καταστρατηγούσε τους ίδιους της τους νόμους, για να διασφαλίσει τη ροή της οικονομίας «με τεχνάσματα που ανήκουν στα περιθώρια της νομοθεσίας - περιθώρια προβλεπόμενα από τη σιωπηρή της συγκατάθεση ή που διαμορφώνονται χάρη σε μια έμπρακτη ανεκτικότητα».

Η διαρκής διαπλοκή των οικονομικών συμφερόντων των ιδιωτικών επιχειρήσεων ή των ομίλων επιχειρήσεων που δραστηριοποιούνται σε διεθνές επίπεδο με τους δημόσιους οργανισμούς, την πολιτική εξουσία, αλλά και τους απλούς δημόσιους υπαλλήλους είναι χώρος όπου η διαφθορά και οι στρεβλωτικές ενέργειες βασιλεύουν. Οι πρακτικές που χρησιμοποιούνται είναι αρκετές και επαναλαμβάνονται άσχετα από τις διαδικασίες που εφαρμόζει ο δημόσιος τομέας και το ισχύον νομικό πλαίσιο. Τα κόμματα που χρηματοδοτούν τις στρατιές των υπαλλήλων τους παράνομα, ο αθέμιτος ανταγωνισμός μέσω στημένων διαδικασιών

και διαγωνισμών, οι φωτογραφικές διατάξεις που ψηφίζονται στη Βουλή των Ελλήνων, η φίμωση του τύπου, η εξαγορά δικαστών και πλήθος άλλων ακολουθούμενων πρακτικών, δίνουν το στίγμα της σήψης που έχει επέλθει.

## ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Αργυροηλιοπούλου Η., (2001), «Δημόσια και Ιδιωτική Διαφθορά στις αρχές του 21ου αιώνα», Ποιν. Δικ. 6/2001,

Βαβούρας Ι, και Μανωλάς Γ., (2004) «Η παραοικονομία στην Ελλάδα και τον κόσμο» Εκδόσεις Παπαζήση Αθήνα, 2004

Δημόπουλος Χ., (2005), Η Διαφθορά, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα

Foucault M. «Surveiller et punir», Gallimard, Παρίσι, 1975, σ. 90. [Το απόσπασμα από την ελληνική έκδοση, *Επιτήρηση και τιμωρία, η γέννηση της φυλακής*, σε μτφρ. Κ. Χατζηδήμου -1. Ράλλη, Εκδ. Ράππα, Αθήνα 1989, σ. 116 (Σ.τ.Μ.).]

Καρρά Α. - Χρ. Μυλωνόπουλου - Μ. Μαργαρίτη, (2000), «Καταπολέμηση της Διαφθοράς των Κρατικών Λειτουργών και Υπαλλήλων» Πορίσματα Συνεδρίου (Αθήνα, Οκτ. 1999), Ποιν. Δικ., σ. 71

Λάζος, (2005), «Διαφθορά και Αντιδιαφθορά», Νομική Βιβλιοθήκη

Νικολόπουλου Α., (1998) (επιμ.), «Κράτος και Διαφθορά», πρόλ. Στ. Μάνου, εκδ. Ι. Σίδερη, Αθήνα

Παρθενόπουλος Κ., (1997), Ελληνική Δημόσια Διοίκηση. Θεωρίες – Εμπειρίες Πρακτικές και Προοπτικές, Εκδ. ΖΗΤΑ, Θεσσαλονίκη



Σεραφετινίδου Μ.,(2003), Το φαινόμενο της γραφειοκρατίας Η θεωρητική συζήτηση, Εκδ. Gutenberg, Αθήνα

Φαναριώτης Π., (2000), Δημόσια γραφειοκρατία Προβλήματα, επιπτώσεις, προοπτικές Εκδ. Σταμούλη, Αθήνα

## **ΔΙΑΔΙΚΤΥΑΚΕΣ ΠΗΓΕΣ**

library.panteion.gr:**8080**/dspace/bitstream/123456789/759/.../gofa.pdf

<http://www.srcosmos.gr/srcosmos/showpub.aspx?aa=9365>

[http://portal.kathimerini.gr/4Dcgi/4dcgi/\\_w\\_articles\\_kathextra\\_1\\_22/03/2007\\_185497](http://portal.kathimerini.gr/4Dcgi/4dcgi/_w_articles_kathextra_1_22/03/2007_185497)

[http://news.kathimerini.gr/4dcgi/\\_w\\_articles\\_economyagor\\_2\\_13/01/2008\\_255280](http://news.kathimerini.gr/4dcgi/_w_articles_economyagor_2_13/01/2008_255280)

[http://portal.kathimerini.gr/4Dcgi/4dcgi/\\_w\\_articles\\_kathextra\\_1\\_18/07/2008\\_241362](http://portal.kathimerini.gr/4Dcgi/4dcgi/_w_articles_kathextra_1_18/07/2008_241362)

<http://setimes.com/cocoon/setimes/xhtml/el/features/setimes/features/2009/06/04/feature-01>

[http://portal.kathimerini.gr/4dcgi/\\_w\\_articles\\_kathextra\\_100093\\_12/12/2005\\_140386](http://portal.kathimerini.gr/4dcgi/_w_articles_kathextra_100093_12/12/2005_140386)