

ΠΑΝΤΕΙΟΝ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

---

PANTEION UNIVERSITY OF SOCIAL AND POLITICAL SCIENCES



ΣΧΟΛΗ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

ΤΜΗΜΑ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ

«ΝΟΜΙΚΗ ΚΑΙ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΕΠΙΣΤΗΜΗ»

ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΗ: ΔΙΚΑΙΟ, ΤΕΧΝΟΛΟΓΙΑ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑ

Η διαφθορά στον δημόσιο τομέα και η συμβολή  
της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης. Η περίπτωση  
των ΟΤΑ.

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

Παναγιώτα Αναγνωστοπούλου

Αθήνα, 2022

Τριμελής Επιτροπή

Μελέτιος Μουστάκας, Καθηγητής Παντείου Πανεπιστημίου (Επιβλέπων)

Χρυσούλα Μουκίου, Αναπληρώτρια Καθηγήτρια Παντείου Πανεπιστημίου

Φερενίκη Παναγοπούλου, Επίκουρη Καθηγήτρια Παντείου Πανεπιστημίου



Copyright © Παναγιώτα Αναγνωστοπούλου, 2022

All rights reserved. Με επιφύλαξη παντός δικαιώματος.

Απαγορεύεται η αντιγραφή, αποθήκευση και διανομή της παρούσας διπλωματικής εργασίας εξ ολοκλήρου ή τμήματος αυτής, για εμπορικό σκοπό. Επιτρέπεται η ανατύπωση, αποθήκευση και διανομή για σκοπό μη κερδοσκοπικό, εκπαιδευτικής ή ερευνητικής φύσης, υπό την προϋπόθεση να αναφέρεται η πηγή προέλευσης και να διατηρείται το παρόν μήνυμα. Ερωτήματα που αφορούν τη χρήση της διπλωματικής εργασίας για κερδοσκοπικό σκοπό πρέπει να απευθύνονται προς τον συγγραφέα.

Η έγκριση της διπλωματικής εργασίας από το Πάντειο Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών δεν δηλώνει αποδοχή των γνώμων του συγγραφέα.

## Συντομογραφίες

ΑΔΑ: Αριθμός Διαδικτυακής Ανάρτησης

ΑΕΠ: Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν

ΑΣΕΠ: Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού

ΓΕΓΚΑΔ: Γενική Γραμματεία Καταπολέμησης της Διαφθοράς

ΔΑΑ: Δείκτης Ανθρώπινης Ανάπτυξης

ΔΔ: Δημόσια Διοίκηση

ΔΟΔ: Δείκτης Ορθής Διακυβέρνησης

ΔΟΥ: Δημόσια Οικονομική Υπηρεσία

ΕΑΔ: Εθνική Αρχή Διαφάνειας

ΕΕ: Ευρωπαϊκή Ένωση

ΕΣΑ: Εθνικό Σύστημα ακεραιότητας

ΕΣΗΔΗΣ: Εθνικό Σύστημα Ηλεκτρονικών Δημοσίων Συμβάσεων

ΕΣΠΑ: Εταιρικό Σύμφωνο για το Πλαίσιο Ανάπτυξης

ΚΔΔ: Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας

ΚΗΜΔΗΣ: Κεντρικό Ηλεκτρονικό Μητρώο Δημοσίων Συμβάσεων

ΚΠΔΔ: Κανονισμός Προστασίας Προσωπικών Δεδομένων

ΜΚΟ: Μη Κυβερνητική Οργάνωση

ΜΜΕ: Μέσα Μαζικής Ενημέρωσης

ΝΠΔΔ: Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου

ΟΗΕ: Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών

ΟΟΣΑ: Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης

ΟΤΑ: Οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης

ΣΔΟΕ: Σώμα Δίωξης Οικονομικού Εγκλήματος

ΣΛΕΕ: Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης

ΤΑ: Τοπική Αυτοδιοίκηση

ΤΠΕ: Τεχνολογίες Πληροφορικής και Επικοινωνιών

ΦΓΚ: Φορείς Γενικής Κυβέρνησης

BPI: Bribery Perception Index

CPI: Corruption Perception Index

DESI: Digital Economy Social Indicator

ESM: European Stability Mechanism

GRECO: Group of states against Corruption

GSIS: Γενική Γραμματεία Πληροφοριακών Συστημάτων

OLAF: European Anti-Fraud Office

UNCAC: the United Nations Convention Against Corruption

## Περιεχόμενα

Γραφήματα και πίνακες.....	7
Περίληψη και λέξεις κλειδιά.....	8
Abstract and key words.....	9
Εισαγωγή.....	10
<b>Κεφάλαιο πρώτο: Η διαφθορά στο δημόσιο τομέα</b>	
1.1 Ορισμός της διαφθοράς. Εννοιολογική προσέγγιση και ιστορική αναδρομή.....	12
1.2 Μορφές και τύποι της διαφθοράς.....	14
1.3 Δείκτες Διεθνούς Διαφάνειας. Σύγκριση μεταξύ των χωρών της Ε.Ε. και η θέση της Ελλάδας διαχρονικά.....	17
1.4 Η επίδραση της διαφθοράς στην ελληνική δημόσια διοίκηση και η ανάγκη εφαρμογής ενός ισχυρού νομικού πλαισίου αντιμετώπισης.....	26
1.5 Η διεθνής στρατηγική καταπολέμησης του φαινομένου.....	28
1.6 Οι ενέργειες για την πρόληψη, τον περιορισμό και την καταστολή του φαινομένου στην Ελλάδα.....	31
1.7 Η Εθνική Αρχή Διαφάνειας, μια Ανεξάρτητη Υπέρ Αρχή.....	33
1.8 Ο έλεγχος των δημοσίων δαπανών προληπτικά και κατασταλτικά.....	35
<b>Κεφάλαιο δεύτερο: Η συμβολή της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης στην καταπολέμηση του φαινομένου</b>	
2.1 Ο ορισμός της Ηλεκτρονικής Δημόσιας Διοίκησης και η επίδραση που έχει στην Καλή Διακυβέρνηση.....	38
2.2 Η εφαρμογή της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης στην πράξη.....	43
2.3 Οι διαρθρωτικές αλλαγές στην οργάνωση και στη λειτουργία της διοίκησης.....	45

2.4 Τα πλεονεκτήματα των ηλεκτρονικών συστημάτων στη διακυβέρνηση.....	48
2.5 Ο Δείκτης Ψηφιακής Οικονομίας και Κοινωνίας (DESI).....	49
2.6 Η συμβολή της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης στην μάχη κατά της διαφθοράς. Ειδικότερα το “Πρόγραμμα Διαύγεια”.....	51
<b>Κεφάλαιο τρίτο: Η περίπτωση των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης</b>	
3.1 Γενικά για τους ΟΤΑ και το πρόσφορο έδαφος ανάπτυξης φαινομένων διαφθοράς .....	54
3.2 Προβλήματα διαχείρισης στην Τοπική Αυτοδιοίκηση Α΄ βαθμού.....	57
3.3 Μέτρα για την καταπολέμηση της διαφθοράς στους Δήμους.....	58
<b>Κεφάλαιο τέταρτο: Συμπεράσματα</b> .....	62
Ελληνόγλωσση Βιβλιογραφία .....	64
Ξενόγλωσση Βιβλιογραφία .....	65
Διαδικτυακές Πηγές και Ιστότοποι .....	66

## Γραφήματα και Πίνακες

Γράφημα 1. Δείκτης CPI .....	19
Γράφημα 2. Δείκτης BPI .....	20
Πίνακας 1. Σύγκριση των επιπέδων διαφθοράς μεταξύ Ελλάδας και Ε.Ε .....	23
Πίνακας 2. Σύγκριση Κυβερνητικής Αποτελεσματικότητας .....	24
Πίνακας 3. Επίπεδα ελέγχου της διαφθοράς .....	24
Πίνακας 4. Η επίδραση της Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης στην «Καλή Διακυβέρνηση» .....	42
Πίνακας 5. Σύγκριση Γραφειοκρατικού Μοντέλου και Μοντέλου Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης .....	42
Σχήμα 1. Οι φάσεις του κύκλου ζωής των δημοσίων πολιτικών .....	40

## Περίληψη

Στην παρούσα εργασία έγινε μια προσπάθεια να αναλυθεί το φαινόμενο της διαφθοράς και να εκτιμηθούν τα μέτρα για τον περιορισμό της στον δημόσιο τομέα. Στο πρώτο κεφάλαιο, δίνονται οι ορισμοί και αναλύεται το φαινόμενο, σύμφωνα με την κρατούσα άποψη, ακολουθώντας την ιστορική αναδρομή από τα αρχαία χρόνια μέχρι σήμερα, αναφέρονται τα στοιχεία για τη διάκριση και την ταξινόμηση των τύπων εμφάνισης και αναπαραγωγής της διαφθοράς, εστιάζοντας στα μετρήσιμα και συγκρίσιμα στοιχεία, όπως είναι οι δείκτες διεθνούς διαφάνειας σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Στο τέλος του πρώτου κεφαλαίου γίνεται μνεία στην έκταση του φαινομένου στους κόλπους της ελληνικής δημόσιας διοίκησης και στις μορφές ελέγχου των δημοσίων δαπανών. Στο δεύτερο κεφάλαιο εξετάζεται η συμβολή της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης στην καταστολή του φαινομένου, οι καλές πρακτικές μέσω των Τεχνολογιών Πληροφορικής και Επικοινωνιών, οι μεταρρυθμίσεις που προτείνονται διεθνώς και τα μέτρα που λαμβάνει η ελληνική δημόσια διοίκηση για τον εκσυγχρονισμό της. Στο τρίτο κεφάλαιο, αναπτύσσεται η επίδραση της διαφθοράς στην Τοπική Αυτοδιοίκηση, τα κρίσιμα διαχειριστικά προβλήματα και τα μέτρα ελέγχου και περιορισμού του φαινομένου στους οργανισμούς αυτούς. Στο τελευταίο κεφάλαιο εξάγονται τα συμπεράσματα από την προηγηθείσα ανάλυση και προτείνονται περαιτέρω δικλίδες ασφαλείας και ουσιαστικές λύσεις για την κοινωνική ευημερία και οικονομική ανάπτυξη σε μια χώρα με μηδαμινά επίπεδα διαφθοράς στην διακυβέρνησή της.

*Λέξεις-κλειδιά:* Διαφθορά, Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση, Τοπική Αυτοδιοίκηση, Καλή Διακυβέρνηση



# **Corruption of the Public Sector and the impact of digital governance. Case study of O.T.A.**

Panagiota Anagnostopoulou

## **Abstract**

In this paper, an attempt has been made to analyze the phenomenon of corruption and evaluate the measures of limitation in the public sector. In the first chapter, the definitions are given and the phenomenon is analyzed according the prevailing point of view, following the historical retrospect from ancient times to the present, the evidence for the distinction and classification of the types of appearance and reproduction of corruption is reported, focusing on the measurable and comparable data, such as international transparency indicators at the European area. At the end of the first chapter, mention is made of the extend of the phenomenon within the Greek public administration and the forms of control of public expenditures. In the second chapter, the contribution of e-governance to the suppression of the phenomenon, the good practices through Information and Communication Technologies, the reforms proposed internationally and the measures taken by the Greek Public Administration for its modernization are examined. In the third chapter, the effect of corruption on local government, the critical management problems and the measures to control and limit the phenomenon in these organizations are developed. In the last chapter, the conclusions from the previous analysis are drawn and further safeguards and substantial solutions are proposed for social welfare and economic development in a country with zero levels of corruption in its governance.

*Keywords:* Corruption, Electronic Governance, Local Governance, Good Governance

## Εισαγωγή

Στην ανά χείρας εργασία, επιχειρήθηκε να περιγραφούν με σαφήνεια τα ειδικά χαρακτηριστικά του φαινομένου της διαφθοράς και να απαντηθεί μια σειρά ερωτημάτων σχετικά με τους τρόπους εμφάνισης της σε εθνικό και διεθνές επίπεδο, για τα μέτρα που λαμβάνουν οι χώρες για τον περιορισμό της και πως αυτή αλληλεπιδρά με την κοινωνική και οικονομική ζωή. Οι ορισμοί που έχουν δοθεί κατά καιρούς είναι πολλοί και όλοι συγκλίνουν στο παράτυπο και παράνομο ύφος της πράξης ή της παράληψης που χρεώνεται κάθε φορά ως μορφή διαφθοράς. Ειδικότερα στην δημόσια ζωή, κάθε αποκλίνουσα συμπεριφορά δημοσίου υπαλλήλου και κάθε απόφαση της διοίκησης, που δεν σέβεται τις θεμελιώδεις αρχές της χρηστής διακυβέρνησης, μπορεί να χαρακτηριστεί ως διαφθορά, διότι με τον έναν ή άλλο τρόπο θίγεται το δημόσιο συμφέρον.

Η διαφθορά, είναι μετρήσιμο μέγεθος ποσοτικά και ποιοτικά, ενώ οι δείκτες που χρησιμοποιούνται για την ανάλυσή της, κατασκευάζονται και επεξεργάζονται από διεθνείς οργανισμούς και ανεξάρτητες αρχές. Συγκεκριμένα, κάθε χρόνο, η Ομάδα Κρατών κατά της Διαφθοράς, υπό την αιγίδα του Συμβουλίου της Ευρώπης, καταρτίζει τις εκθέσεις που αφορούν το κάθε κράτος-μέλος και αντίστοιχα κάνει ανασκόπηση και αποτίμηση της πορείας συμμόρφωσής του με την προηγούμενη έκθεση. Όπως αναλύεται περαιτέρω στην παρούσα εργασία, κάθε κράτος υιοθετεί πολιτικές που εξυπηρετούν τα εθνικά και τα διεθνή συμφέροντα από κοινού και η καταπολέμηση της διαφθοράς είναι πάντα προτεραιότητα στην πολιτική ατζέντα τους. Στην Ελλάδα, αυτές οι πολιτικές, είναι τουλάχιστον εναρμονισμένες με τις ευρωπαϊκές πρακτικές, ενώ συνήθως έρχονται ως οδηγίες και ενσωματώνονται στο εσωτερικό δίκαιο με κανονιστικές πράξεις.

Τα σκάνδαλα διαφθοράς, που βλέπουν το φως της δημοσιότητας είναι πολλά, και κάθε φορά που ένα από αυτά αποκαλύπτεται, ο μέσος Ευρωπαίος πολίτης δείχνει ξαφνιασμένος από αυτό. Αυτό συμβαίνει επειδή δυσκολεύεται να αντιληφθεί, πως το φαινόμενο γεννάται μέσα στον ίδιο τον πολίτη και αναπαράγεται κατά τη διάρκεια όλου του βίου, είτε με ένα «φακελάκι» σε κάποιο γιατρό, με ένα «ρουσφέτι» σε κάποιον πολιτικό ή με την καταβολή «γρηγορόσημου» σε κάποια υπηρεσία. Αυτές οι τακτικές έχουν παγιωθεί ως φυσιολογικές και το ερώτημα που αναζητά απάντηση στις επόμενες σελίδες είναι με ποιον τρόπο θα αλλάξουν αυτές οι παρωχημένες αντιλήψεις που

θρέφουν τις διάφορες μορφές διαφθοράς, οι πεπερασμένες τακτικές και η απαρχαιωμένη κουλτούρα στο σύνολό της.

Οι λύσεις που δίνει η ηλεκτρονική διακυβέρνηση είναι οι πλέον κατάλληλες, διότι τα ηλεκτρονικά συστήματα υποστηρίζουν την διαφάνεια στις συναλλαγές και διατηρούν τα ψηφιακά ίχνη για μεγάλο χρονικό διάστημα εξασφαλίζοντας ασφάλεια και λογοδοσία. Με την χρήση των Τεχνολογιών Πληροφορικής και Επικοινωνιών, η δημόσια διοίκηση καλείται να αναδιαμορφώσει τις υπηρεσίες της ώστε να γίνει πιο προσιτή, άμεση και αποτελεσματική στην εξυπηρέτηση των πολιτών. Το ερώτημα που τίθεται αφορά τον βαθμό ετοιμότητας των χωρών να δεχτούν και να αφομοιώσουν την ψηφιοποίηση της λειτουργίας τους, την κάλυψη του κόστους του ανάλογου εξοπλισμού και την εκπαίδευση του ανθρώπινου δυναμικού στο σύνολό του. Στην Ελλάδα, τα τελευταία χρόνια, έχουν γίνει σημαντικά βήματα προς αυτήν την κατεύθυνση, όμως παραμένει χαμηλά στην κατάταξη των ευρωπαϊκών χωρών, όσον αφορά την ηλεκτρονική διακυβέρνηση και την υιοθέτηση των νέων τεχνολογιών για την διαχειριστική της μεταρρύθμιση. Στην παρούσα εργασία, γίνεται εκτενής αναφορά στα πλεονεκτήματα που προσφέρουν οι ψηφιακές λύσεις, οι αυτοματοποιημένες διαδικασίες και η απομακρυσμένη πρόσβαση στη δημόσια διοίκηση, στην συναλλαγή της με το κοινό, αλλά και στη διασύνδεση μεταξύ των υπηρεσιών για ανταλλαγή πληροφοριών, εξακρίβωση στοιχείων, οδηγώντας κατ'αυτόν τον τρόπο σε μία νέα, χρηστή διοίκηση.

Τέλος, ένα σημαντικό βήμα στην καταπολέμηση της διαφθοράς, αποτελεί η ορθή δημοσιονομική διαχείριση του κρατικού προϋπολογισμού, από την κατάρτιση μέχρι την εκτέλεσή του, συγκρίνοντας τα προϋπολογισθέντα με τα απολογισθέντα στοιχεία, σε προληπτικό και κατασταλτικό έλεγχο από τα αρμόδια όργανα. Ιδιαίτερος στον τομέα της τοπικής αυτοδιοίκησης, έχει παρατηρηθεί σωρεία διαχειριστικών παραπτωμάτων, άλλα αφορούν λάθη και παραλείψεις υπαλλήλων, άλλα παρατυπίες, προτιμήσεις και εξαιρέσεις αιρετών και μετακλητών. Σε κάθε περίπτωση, εμπεριέχουν την έννοια της δημόσιας ζημίας ή της αποκόμισης ιδιωτικού οφέλους και αποτελούν μορφές διαφθοράς που χρήζουν άμεσης αντιμετώπισης.

## Κεφάλαιο πρώτο

### Η διαφθορά στο δημόσιο τομέα

#### 1.1 Ορισμός της διαφθοράς. Εννοιολογική προσέγγιση και ιστορική αναδρομή

Ως διαφθορά, υπό την ευρεία έννοια, νοείται η προσφορά κάποιας ανταμοιβής σε έναν φορέα εξουσίας, προκειμένου ο φορέας αυτός να χρησιμοποιήσει αυτή την εξουσία προς όφελος του προσφέροντος την ανταμοιβή. Διακρίνεται σε ιδιωτική και δημόσια<sup>1</sup>.

Στην ιδιωτική σφαίρα, ένα παράδειγμα διαφθοράς είναι η κατάχρηση των πόρων μιας επιχείρησης από τους διοικούντες εις βάρος των επενδυτών, αλλά και των καταναλωτών, ενώ οι διοικούντες καρπώνονται τα όποια κέρδη προκύπτουν από αυτή την δραστηριότητα τους. Οι σύγχρονοι μάντζερ, το διοικητικό συμβούλιο δηλαδή, παραμερίζουν τους μετόχους, προβάλλοντας μια τάση για περισσότερη εξουσία και αποκόμιση οφελών. Οι διευθύνοντες σύμβουλοι των πολυεθνικών εταιρειών, εμπλέκονται σε εταιρικά σκάνδαλα που τους δίνουν την ευκαιρία του πλουτισμού με δόλιο τρόπο<sup>2</sup>.

Στο άρθρο 2 της Ευρωπαϊκής Αστικής Σύμβασης κατά της Διαφθοράς, ως διαφθορά ορίζεται: *«η απαίτηση, προσφορά, παροχή ή αποδοχή, αμέσως ή εμμέσως, δώρου ή οποιουδήποτε άλλου μη προσήκοντος ωφελήματος ή υπόσχεσης ενός τέτοιου ωφελήματος, που επηρεάζει την ορθή εκτέλεση καθήκοντος ή την απαιτούμενη συμπεριφορά του λήπτη του δώρου ή του μη προσήκοντος ωφελήματος ή της υπόσχεσης ενός τέτοιου ωφελήματος»*.

Ο ορισμός που δίνει η Παγκόσμια Τράπεζα είναι πιο στενός και αφορά την δημόσια διαφθορά. Την περιγράφει ως ιδιωτικοποίηση της δημόσιας εξουσίας, όταν ένας δημόσιος υπάλληλος ή κρατικός λειτουργός, χρησιμοποιεί για προσωπικό του όφελος την εξουσία του αυτή<sup>3</sup>.

Η Ομάδα Κρατών κατά της Διαφθοράς (G.R.E.C.O.), που είναι όργανο του Συμβουλίου της Ευρώπης για την καταπολέμηση της, δίνει έμφαση στην κατάχρηση δημόσιας εξουσίας για χάρη του ιδιωτικού συμφέροντος, ορίζοντας τη διαφθορά ως

---

<sup>1</sup> «What is CORRUPTION? definition of CORRUPTION (Black's Law Dictionary) ». [www.thelawdictionary.org](http://www.thelawdictionary.org)

<sup>2</sup> Galbraith, J.C., Τα οικονομικά της αθώας απάτης, Εκδόσεις Λιβάνη, Αθήνα 2006, σελ. 97-98

<sup>3</sup> Ακρίβου, Σ., Διαφθορά, Κακοδιοίκηση και Παράβαση της Νομιμότητας, άρθρο στο περιοδικό Crime times, τεύχος Ιουνίου 2022

*«αθέμιτη καταβολή ή λήψη ή άλλη συμπεριφορά έναντι προσώπων επιφορτισμένων με ευθύνες στο δημόσιο ή ιδιωτικό τομέα, κατά παράβαση των καθηκόντων που έχουν αναλάβει, βάσει της ιδιότητας του δημόσιου οργάνου, η οποία αποσκοπεί να παράσχει αχρεώστητα οφέλη οποιασδήποτε μορφής σε αυτούς ή σε τρίτους....».*

Η διαφθορά στον δημόσιο τομέα λοιπόν, είναι ένα σύνθετο πολιτικό, κοινωνικό και οικονομικό φαινόμενο, που μπορεί να εκδηλωθεί και να επηρεάσει όλους τους τομείς αλλά και όλες τις πτυχές των διαφόρων επιπέδων της διοίκησης<sup>4</sup>, όπως η Κεντρική Κυβέρνηση, η Αυτοδιοίκηση πρώτου και δεύτερου βαθμού, τα Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου και οι Δημόσιοι Οργανισμοί αλλά και κάθε φορέα κρατικής ή δημόσιας εξουσίας. Διαβρώνει πολύπλευρα τον κοινωνικό ιστό και τα δημοσιονομικά μεγέθη, ευνοώντας την παρανομία και την παρατυπία. Στη Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η διαφθορά καθίσταται εγκληματική ενέργεια και τα κράτη-μέλη έχουν δεσμευτεί να ενεργούν σε κοινή βάση για την αντιμετώπισή της<sup>5</sup>.

Ιστορικά, ήδη από τον 4ο αιώνα αναφέρεται πως οι Πέρσες δωροδοκούσαν με χρυσό τους επιφανείς Έλληνες ώστε να τάσσονται κατά της αυστηρής Σπαρτιάτικης πολιτικής, ενώ ο Δημοσθένης, στον δικανικό του λόγο *Περί Στεφάνου*, κάνει λόγο για την συνήθεια των πλούσιων πολιτών να αποφεύγουν την οικονομική συμβολή τους στα κοινά στο πέρασμα του χρόνου, όλο και περισσότερο. Την ίδια εποχή, ο Λυσίας, καυτηριάζει την τάση, των επίσης πλουσίων και επιφανών πολιτών, να θεωρούν πατρίδα τους τον ίδιο τον πλούτο και όχι τον τόπο που τους τον προσέφερε.

Ο Πλάτωνας, διατύπωσε τις παρατηρήσεις του σχετικά με το φαινόμενο της διαφθοράς, όταν τα πολιτεύματα όπως η συντεταγμένη δημοκρατία, η ολιγαρχία και η μοναρχία δεν ορίζονται με βάση τους νόμους και το δημόσιο συμφέρον, τείνουν να εξυπηρετούν τα ιδιωτικά συμφέροντα, κυρίως των κυβερνώντων και μετατρέπονται έτσι, σε αναρχία, αριστοκρατία και τυραννία αντίστοιχα. Κάνει ξεκάθαρο, πως τα γνήσια πολιτεύματα εξυπηρετούν καθαυτό το συμφέρον του Δήμου, ενώ τα διεφθαρμένα καθεστώτα προάγουν το ιδιωτικό συμφέρον εις βάρος του δημοσίου. Την ίδια λογική ενστερνίστηκε και ο Αριστοτέλης, με τη διαφορά ότι ως κριτήριο αξιολόγησης, θέτει τον νόμο ως λογικό φαινόμενο και όχι ως μέσο υποταγής. Ο

---

<sup>4</sup> [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/file\\_import/european-semester\\_thematic-factsheet\\_fight-against-corruption\\_el.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/file_import/european-semester_thematic-factsheet_fight-against-corruption_el.pdf)

<sup>5</sup> Άρ. 83 της ΣΛΕΕ <http://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EL/TXT/?uri=CELEX%3A12008E083>

Κικέρων κάνει λόγο για την πίστη του δημόσιου λειτουργού στην υπηρεσία του και πως αυτή η πίστη αποτελεί συστατικό στοιχείο της έννοιας του δημοσίου συμφέροντος.

Στην αρχαιότητα, η έννοια της διαφθοράς ταυτίζεται με την έννοια της ηθικής και πολιτιστικής αποσύνθεσης της κοινωνίας, ενώ η ηθική εμφανίζεται ως αντικειμενική συντεταγμένη της πολιτείας, που οι μορφές και οι τύποι της διαφθοράς την διαμελίζουν. Η διαφθορά στους δημόσιους κύκλους, δηλαδή ο χρηματισμός και η δωροδοκία των μοναρχών, δικαστών, στρατηγών, νομοθετών, κλπ., εντάσσεται στο ίδιο πλαίσιο της διάκρισης του ιδιωτικού συμφέροντος σε βάρος του δημοσίου. Έτσι, η δημοκρατική σκέψη της εποχής εκείνης, διαμορφώθηκε συνολικά στην αυστηρή διάκριση μεταξύ τους, ειδικά στον χώρο της δημόσιας υπηρεσίας και επηρέασε καθοριστικά τη δυτική ευρωπαϊκή σκέψη και θεωρία. Έκτοτε, τα φαινόμενα αυτά εξελίσσονται, εκσυγχρονίζονται και εντάσσονται στο ευρύ πλαίσιο που αναλύεται περαιτέρω στην παρούσα εργασία. Ετυμολογικά, η λέξη διαφθορά σημαίνει καταστροφή, φθορά από κάποιον ή κάτι.

Πλέον, ως έννοια, συνυπάρχει με αυτήν της κακοδιοίκησης, της δωροδοκίας και της υπέρβασης του καθήκοντος των δημοσίων υπαλλήλων και λειτουργών.

## **1.2 Μορφές και τύποι της διαφθοράς**

Μια πρώτη ταξινόμηση χωρίζει το φαινόμενο βάσει ουσίας σε οριζόντια διαφθορά, που αφορά κυρίως την διαπλοκή και σε κάθετη, που αφορά τις πελατειακές σχέσεις που μπορεί να είναι είτε πολιτική, δηλαδή δημόσια, είτε ιδιωτική.

Η ιδιωτική, περιλαμβάνει την αποκόμιση οφέλους που προκύπτει από δραστηριότητες σε πεδία που ευνοούν την ύπαρξή του, όπως για παράδειγμα στην παιδεία και στον αθλητισμό, κάμπτοντας τις αρχές του θεμιτού ανταγωνισμού και της ευγενούς άμιλλας, ενώ στην δημόσια, οι δραστηριότητες αυτές αντιβαίνουν στις θεμελιώδεις αρχές της ισότητας, της αμεροληψίας, της αξιοκρατίας, της διαφάνειας και της χρηστής διοίκησης. Αυτές είναι οι αρχές που προσδιορίζουν νομικά την έννοια του κράτους δικαίου, αλλά και την νομιμότητα της διοικητικής δράσης που απορρέει από αυτό.

Ανάλογα, με την δραστηριότητα, μπορεί να διακριθεί σε ενεργητική διαφθορά για αυτόν που προσφέρει το αντάλλαγμα και παθητική για αυτόν που το δέχεται και συνεργεί στην δραστηριότητα που θα ωφελήσει τον πρώτο.

Όσον αφορά το εύρος της, μπορεί να διακριθεί σε μεγάλη ή εκτεταμένη, που αφορά τα ανώτερα κλιμάκια της δημόσιας διοίκησης π.χ. σε επίπεδο οργανωτικής μονάδας/υπουργείου και την μικρή ή περιορισμένη, που αφορά μικρές χάρες ή χρηματικά ποσά για εξυπηρέτηση πχ. σε επίπεδο γραφείου<sup>6</sup>.

Σε επίπεδο ανοχής, το φαινόμενο έχει παγιωθεί ως απόκλιση από την νομιμότητα και παρέκκλιση από τα αυστηρά υπηρεσιακά κριτήρια αλλά και αποδοχή της ευνοιοκρατίας. Αυτές οι συμπεριφορές, ξεκινούν από την ζώνη της λευκής διαφθοράς, περνάνε στην γκρίζα και τελικά, οδηγούν στην μαύρη διαφθορά, όπου σε συνδυασμό με την πολυσύνθετη δομή της Δημόσιας Διοίκησης γιγαντώνεται και μπορεί να ξεπεράσει τα εθνικά όρια της<sup>7</sup>. Η μελέτη του φαινομένου εκκινά από τον χαρακτήρα του ατομικού, ηθικού προβλήματος, της συνήθειας και της κουλτούρας και την επέκτασή του ως δομική δυσλειτουργία της πολιτικής, των οικονομικών και των κοινωνικών συστημάτων. Επιπροσθέτως, ως ρεαλιστικό φαινόμενο, συμπλέκεται με αυτές τις έννοιες και αναδεικνύει την προβληματική της ανάπτυξής του ως μετρήσιμο και συγκρίσιμο ποσοτικά και ποιοτικά μέγεθος με την κατασκευή οικονομετρικών υποδειγμάτων για τις συνέπειες που επιφέρει σε μια γοργά αναπτυσσόμενη κοινωνία<sup>8</sup>. Η σχέση του φαινομένου με την κοινωνία και κατά επέκταση την οικονομία, αφού εμπεριέχει την έννοια του ανταλλάγματος, δίνει ένα χαρακτήρα μειωτικό και απαξιωτικό. Οι πρακτικές εφαρμογές της διαφθοράς και οι μηχανισμοί που αυτή αναπτύσσει, διαπερνούν και επιμολύνουν σε βάθος τις κρατικές οργανώσεις και οι αναπτυγμένες οικονομίες που προσπαθούν να διαφυλάξουν την ηθική των συναλλαγών, δοκιμάζουν τα όρια της διαφάνειας και της λογοδοσίας τους<sup>9</sup>.

Είναι σημαντικό να διερευνηθεί πως διαμορφώνεται η σχέση κοινωνία και διαφθορά και πως γίνεται η συγκριτική αυτή παρατήρηση με τη μεθοδολογική έρευνα των γεγονότων και με δεδομένο την πολυσχιδή εμφάνιση του φαινομένου. Στην διερεύνηση αυτή, το πρώτο βήμα εξετάζει την δημοσιότητα που παίρνει κάθε φορά η μορφή της διαφθοράς. Ανέκαθεν, ήταν αποδεκτό το γεγονός, πως η είδηση ως είδηση

---

<sup>6</sup> Σπυράκη,Χ., Σπυράκης,Γ., “Η διαφθορά στον δημόσιο τομέα: ζητήματα ορισμού και ταξινόμησης, σελ.282-283

[https://www.researchgate.net/publication/283223196\\_E\\_diaphthora\\_sto\\_demosio\\_tomea\\_zetema\\_orismou\\_kai\\_taxinomeses](https://www.researchgate.net/publication/283223196_E_diaphthora_sto_demosio_tomea_zetema_orismou_kai_taxinomeses)

<sup>7</sup> Τέντες,Σ., Εθνικός Συντονιστής για την καταπολέμηση της διαφθοράς, Πρακτικά Συνεδρίου: Δημόσια Διοίκηση και Διαφθορά. Το πρόβλημα και οι τρόποι επίλυσής του, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα, 2015

<sup>8</sup> Πρόντζας,Δ. Λόγος και Πρακτικές Αντι-Διαφθοράς, εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2014, σελ.12.

<sup>9</sup> Του ιδίου. Διαφθορά και Κοινωνία, εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2013, σελ.23.

γενικότερα, επηρεάζει την κοινή γνώμη και κατά συνέπεια μπορεί να χρησιμοποιηθεί ως εργαλείο πολιτικής. Κάνοντας μια σύγκριση στα φύλλα των εφημερίδων, ή στα πιο σύγχρονα ειδησεογραφικά sites, αποδεικνύεται η υποκειμενικότητα της αντίληψης για το τι είναι είδηση, τι δεν είναι και μέχρι που ή για πόσο χρονικό διάστημα θα κοινοποιηθεί ή όχι. Σύμφωνα με τον καθηγητή Δημήτρη Θ. Τσάτσο, η λεγόμενη “παθολογία” της είδησης, παίρνει τρεις μορφές. Η πρώτη αφορά την αποκάλυψη ή την αποσιώπηση του γεγονότος, ανάλογα με το τι βολεύει κάθε φορά, τον εξουσιαστή της είδησης και πόση πολιτική δύναμη εμπεριέχεται σε αυτήν. Η δεύτερη, αφορά την γνησιότητα της είδησης, δηλαδή εάν όντως συνέβη το εν λόγω γεγονός ή όχι και περιλαμβάνει χαρακτηριστικές περιπτώσεις λασπολογίας, συκοφαντίας και σκανδαλοθηρίας. Τέλος, στην τρίτη μορφή εμπίπτουν οι περιπτώσεις παραποίησης των γεγονότων που δεν μπορούν ούτε να αποσιωπηθούν, ούτε να ανακατασκευαστούν, οπότε οι έχοντες ιδιωτικό όφελος το προσαυξάνουν, ενώ οι θιγόμενοι το εξωραΐζουν. Στον αγώνα κατά της διαφθοράς τα Μέσα Μαζικής Ενημέρωσης (Μ.Μ.Ε.) λαμβάνουν μέρος στο πολιτικό και κατά συνέπεια στο οικονομικό παιχνίδι των ιδιωτικών συμφερόντων. Συνεπώς, μια είδηση δεν ανήκει σε κάποιον, δεν είναι ιδιοκτησία, διότι έτσι, γίνεται όργανο αφαίρεσης ή περιορισμού της επιλογής από τον πολίτη ή τον κάθε ενδιαφερόμενο<sup>10</sup>. Οι δομικές μορφές της διαφθοράς, εμφανίζονται στα επιστημονικά κείμενα που αναλύουν το φαινόμενο ως χρηματισμό, χωρίς να εξετάζεται περαιτέρω το δίκαιο και το ηθικό πλαίσιο τους, δηλαδή το πως και πότε ορίζονται ως παράνομες ή ως ανήθικες πράξεις από τον νομοθέτη. Αναλύονται ως προϊόντα δύναμης και δομικών πολιτικών, οικονομικών και πολιτισμικών αδιεξόδων, εξυπηρετώντας ανάλογα την εκάστοτε συσχετιζόμενη περίπτωση.

Συνεπώς, για να επιχειρηθεί μια επαρκής προσέγγιση και μια αξιοποιήσιμη μορφοποίηση του φαινομένου, θα πρέπει πρώτα να συνδεθούν οι προβληματισμοί της οικονομικής επιστήμης με αυτούς της πολιτικής επιστήμης, της ιστορίας και της ανθρωπολογίας<sup>11</sup>.

Η παρούσα εργασία, αφορά την μελέτη του φαινομένου αυτού στη δημόσια σφαίρα, την αλληλεπίδρασή του με την κοινωνία των πολιτών, τους δημόσιους

---

<sup>10</sup> Τσάτσος,Δ, Η μεγάλη παρακμή. Συγκυριογραφία για θέματα αναξιοπιστίας της πολιτείας και της πολιτικής, εκδόσεις Καστανιώτη, Αθήνα 2006, σελ. 218-219

<sup>11</sup> Λάζος,Γ, Διαφθορά και Αντιδιαφθορά, Νομική Βιβλιοθήκη, Έκδοση 2005, σελ.110-111



θεσμούς, την συμβολή της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης στην αντιμετώπισή του, αλλά και την εξέλιξή του ως παθογένεια της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

### **1.3 Δείκτες Διεθνούς Διαφάνειας. Σύγκριση μεταξύ των χωρών της Ε.Ε. και η θέση της Ελλάδας διαχρονικά**

Για την τεχνική αντιμετώπιση του φαινομένου της διαφθοράς έχει ενεργοποιηθεί μια πληθώρα διοικητικών και νομοθετικών μέτρων, που λαμβάνουν υπόψη τους αριθμητικούς και στατιστικούς δείκτες, αλλά και τα εργαλεία αξιολόγησης των εν λόγω υιοθετούμενων τεχνικών. Εκκινώντας από την καταγραφή των απλών γεγονότων, οι δείκτες αυτοί συνδυάζονται μεταξύ τους προκειμένου να παράσχουν μια γόνιμη πληροφορία που θα βοηθήσει στην ανάπτυξη των κατάλληλων στρατηγικών αντιμετώπισης.

Στην διεθνή βιβλιογραφία, ο πιο διαδεδομένος δείκτης μέτρησης είναι ο Δείκτης Αντιλαμβανόμενης Διαφθοράς (C.P.I.) της διεθνούς μη Κυβερνητικής Οργάνωσης (Μ.Κ.Ο.) «Διεθνής Διαφάνεια». Είναι ένας σύνθετος δείκτης, που κατατάσσει τις χώρες σε μία ανάποδη κλίμακα 0-10, με το μηδέν να απεικονίζει τη μέγιστη αντιλαμβανόμενη διαφθορά της εκάστοτε χώρας σε σύγκριση με τις άλλες. Για την διαμόρφωσή του, η Μ.Κ.Ο. επεξεργάζεται στοιχεία που συλλέγονται από ανεξάρτητους φορείς και οργανισμούς με τη μορφή ερωτηματολογίου στους βασικούς άξονες της διοικητικής δράσης, όπως η δωροδοκία/δωροληψία των δημοσίων υπαλλήλων και λειτουργών, πολιτικών, κλπ., την κατάχρηση της δημόσιας εξουσίας για ίδιο όφελος, την διασπάθιση του δημοσίου χρήματος με κάθε μέσο, όπως λόγου χάρη την παρέμβαση κατά τη σύναψη δημοσίων συμβάσεων, ακόμα και την αποτελεσματικότητα των διαλαμβανόμενων μέτρων κατά του ίδιου του φαινομένου. Η λογική της κατασκευής του στηρίζεται στην συλλογή και επεξεργασία της «γνώμης» για τα επίπεδα της διαφθοράς στους τομείς του εμπορίου και των επενδύσεων και όχι τη συλλογή και επεξεργασία συγκεκριμένων αριθμητικών δεδομένων. Το μεγάλο πλεονέκτημα που χαρακτηρίζει αυτόν τον δείκτη είναι πως βασίζεται σε δεκατέσσερις

διαφορετικές πηγές στοιχείων. Αυτές προέρχονται από τους εξής ερευνητικούς θεσμούς<sup>12</sup>:

- World Economic Forum<sup>13</sup>
- World Business Environment Survey from the World Bank<sup>14</sup>
- Institute of Management Development<sup>15</sup>
- Price Water House Coopers<sup>16</sup>
- Political and Economic Risk Consultancy<sup>17</sup>
- Economic Intelligence Union<sup>18</sup>
- Freedom House Nations In Transition<sup>19</sup>

---

<sup>12</sup> Πρόντζας, Δ, Λόγος και Πρακτικές Αντιδιαφθοράς, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2014, σελ. 147-148.

<sup>13</sup> [www.weforum.org](http://www.weforum.org)

<sup>14</sup> [www.gcgf.org/ifcext/economics.nsf/Content/ic-wbes](http://www.gcgf.org/ifcext/economics.nsf/Content/ic-wbes)

<sup>15</sup> [www.imd.org](http://www.imd.org)

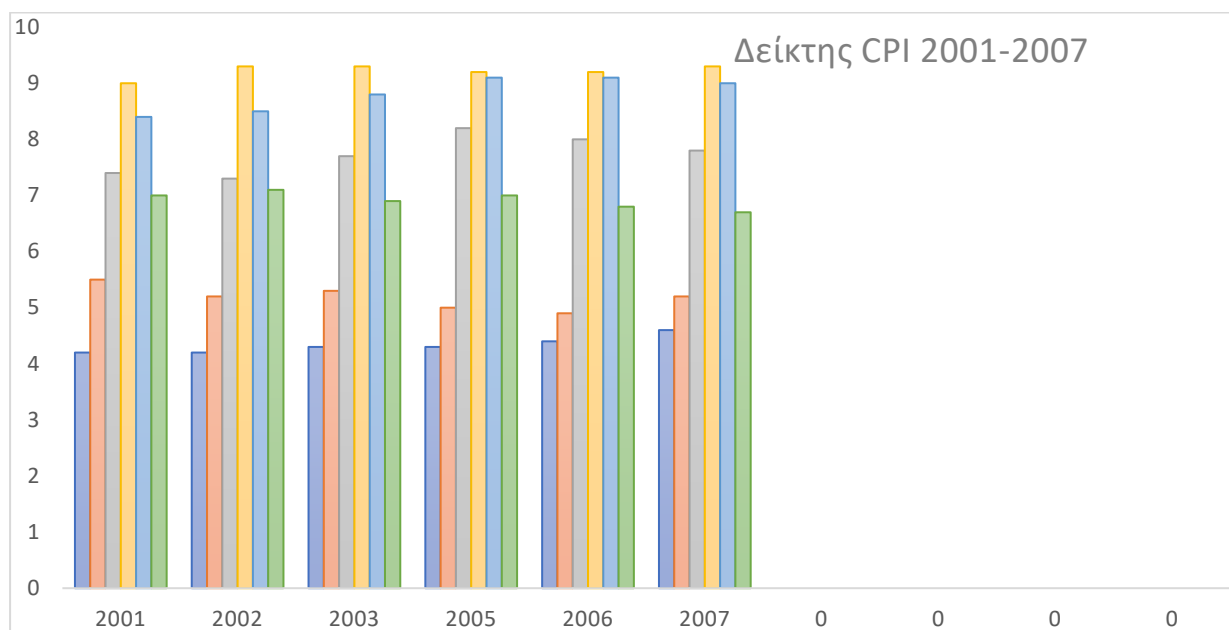
<sup>16</sup> [www.pwc.com](http://www.pwc.com)

<sup>17</sup> [www.asiarisk.com/index.html](http://www.asiarisk.com/index.html)

<sup>18</sup> [www.economist.com/topics/economist-intelligence-unit](http://www.economist.com/topics/economist-intelligence-unit)

<sup>19</sup> [www.freedomhouse.org](http://www.freedomhouse.org)

**Γράφημα 1. Δείκτης CPI**



Πηγή: [el.wikipedia.org](http://el.wikipedia.org)

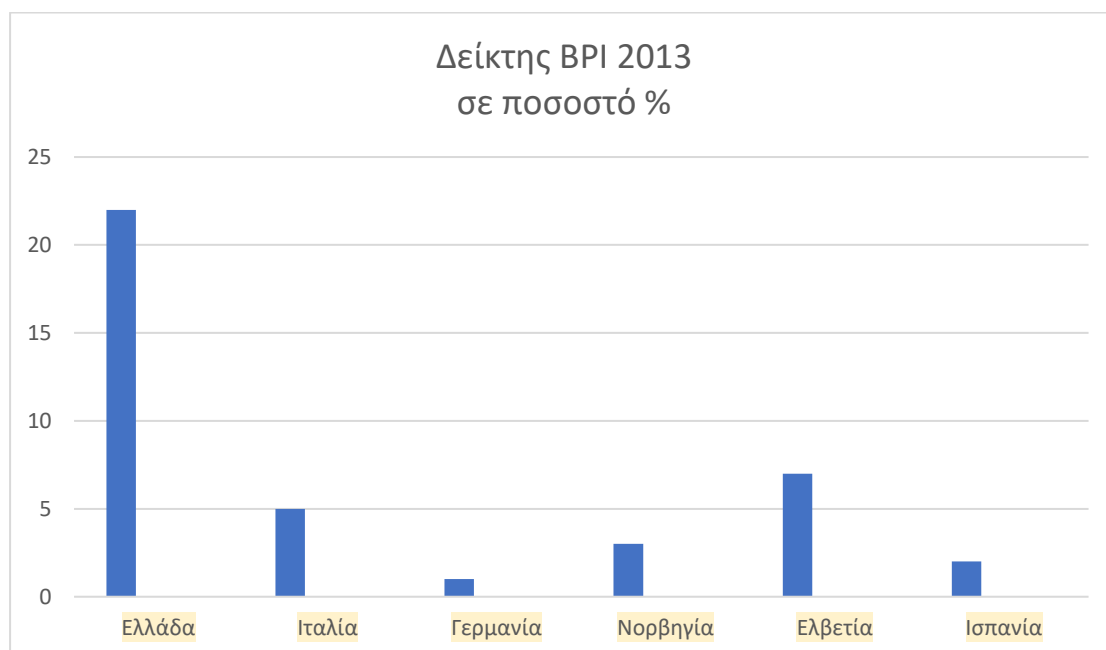
Όπως παρατηρούμε στο παραπάνω γράφημα, που αφορά την κατάταξη έξι χωρών της Ε.Ε., για το διάστημα 2001-2007, η Ελλάδα καταλαμβάνει την τελευταία θέση, εμφανίζοντας τα υψηλότερα ποσοστά αντιλαμβανόμενης διαφθοράς.

Ένας ακόμη σημαντικός δείκτης είναι ο Δείκτης Δωροδοκίας ή Δείκτης Χρηματισμού κυβερνητικών και διοικητικών παραγόντων (B.P.I.) και αφορά την δωροδοκία των μεγάλων εταιρειών κατά την εξαγωγική τους δραστηριότητα στο εξωτερικό. Ομοίως, οι χώρες κατατάσσονται σε ανάποδη κλίμακα 0-10 με τις ακραίες τιμές να μην αποδίδονται, αφού ουσιαστικά αποτυπώνεται η ροπή των μεγάλων εταιρειών να δωροδοκούν ή να μην καταγράφουν όλες τους τις πληρωμές στην κάθε χώρα που εισάγει τα προϊόντα/υπηρεσίες τους. Τα συμπεράσματα που προκύπτουν από την επεξεργασία των στοιχείων αναδεικνύουν ένα μείζον παγκόσμιο πρόβλημα σε όλες τις χώρες, με την τάση προς δωροδοκία να αυξάνεται στις αναπτυσσόμενες, επειδή οι προληπτικοί και κατασταλτικοί κρατικοί μηχανισμοί δεν λειτουργούν αποτελεσματικά.

Ένα επιπρόσθετο εργαλείο που έχει αναπτύξει η Διεθνής Διαφάνεια είναι το Βαρόμετρο Παγκόσμιας Διαφθοράς (G.C.B.), το οποίο αφορά την κοινή γνώμη για τα επίπεδα της διαφθοράς στον δημόσιο τομέα της εκάστοτε χώρας. Εξετάζει την άποψη

των πολιτών, που εκφράζεται κυρίως βιωματικά, για τους τομείς που επηρεάζονται και πόσο, για τις υπηρεσίες που διευκολύνουν ή δυσχεραίνουν το έργο τους, τη γραφειοκρατία που συναντούν κατά την συναλλαγή τους με το δημόσιο και σε τι βαθμό θεωρούν ότι η πολιτεία επιλαμβάνεται των προβλημάτων αυτών. Στο γράφημα 2 απεικονίζεται το ποσοστό των ανθρώπων απάντησαν πως έχουν δωροδοκήσει δημόσιους υπαλλήλους/λειτουργούς, κατά τη διάρκεια του τελευταίου έτους, όπως προκύπτει από τα στοιχεία του 2013, για έξι χώρες της Ε.Ε.

**Γράφημα 2. Δείκτης BPI**



Πηγή: [www.transparency.org](http://www.transparency.org)

Η Παγκόσμια Τράπεζα, στον τομέα των *ειδικών μελετών*, χαρακτηρίζει την διαφθορά ως το βασικό εμπόδιο για την επίτευξη της παγκόσμιας κοινωνικής και οικονομικής ανάπτυξης. Σαν οργανισμός, εκπονεί εξειδικευμένες και στοχευμένες ειδικές μελέτες, μέσα από την αναλυτική αξιολόγηση των χωρών-μελών του. Οι εμπειρογνώμονες, θέτουν ως πρότυπα ανάλυσης τα ζητήματα που αφορούν τους τύπους και τα σταθερά χαρακτηριστικά της διαφθοράς, που είναι τα εξής:

- Η διαφθορά ως εμπόδιο στην επιχειρηματική δραστηριότητα
- Η δυσκολία εκτίμησης της διαφθοράς
- Η επίδραση της λειτουργίας των εταιρών στην εμφάνισή της

- Η επίδραση των θεσμών σχετικά με την συχνότητα εμφάνισης των διαφόρων μορφών της
- Η προστασία από τις συνέπειες του άμεσου κόστους της διαφθοράς
- Η συχνότητα εμφάνισης της δωροδοκίας υπαλλήλων και λειτουργών
- Η βοήθεια που παρέχεται στα κράτη που επιθυμούν να αντιμετωπίσουν το φαινόμενο
- Η νομιμοποίηση παράνομου χρήματος (ξέπλυμα) ως πηγή χρηματοδότησης τρομοκρατικών οργανώσεων
- Η σχέση μεταξύ διαφθοράς και ανάπτυξης
- Η νομική βάση που θέτει η Παγκόσμια Τράπεζα για τον περιορισμό του φαινομένου
- Η εκτίμηση του κινδύνου διαφθοράς μεταξύ των δέκα κυριότερων δανειστών της Παγκόσμιας Τράπεζας
- Η σχέση του δανεισμού με τον βαθμό της διαφθοράς στην εκάστοτε περίπτωση

Από αυτή την κατηγοριοποίηση, προκύπτει η σύνδεση μεταξύ του φαινομένου με την ποιότητα στην διοίκηση. Η Παγκόσμια Τράπεζα, κατέδειξε το πρόβλημα, πέρα από την πολιτική και ηθική του διάσταση, ως ανασταλτικό παράγοντα οικονομικής ανάπτυξης και η στρατηγική αντιμετώπισης που προωθεί, συνδέει την αποτελεσματικότητα στον περιορισμό του φαινομένου με την αύξηση της ποιότητας της λεγόμενης, καλής διακυβέρνησης<sup>20</sup>.

Η αφετηρία εξέτασης του φαινομένου που αφορά την κοινωνικοοικονομική αλλά και πολιτική οργάνωση, εκφεύγει του εθνικού πλαισίου και ακουμπά τις διακρατικές σχέσεις στο σύνολό τους. Έτσι, η εμβάθυνση, κυρίως, στα αίτια εμφάνισης του φαινομένου από τους διεθνείς οργανισμούς και τα ερευνητικά κέντρα προωθεί σε παγκόσμιο επίπεδο τον έντονο προβληματισμό στα πεδία που εκδηλώνεται<sup>21</sup>.

<sup>20</sup> Πρόντζας, Δ., Διαφθορά και Κοινωνία, εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2013, σελ.77-78

<sup>21</sup> Του ιδίου, Λόγος και Πρακτικές Αντι-Διαφθοράς, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2014, σελ.37-38

Ένας σύνθετος δείκτης, αυτός του αποτυπώματος της διαφθοράς, συνδυάζει και συσχετίζει τους δείκτες διαφθοράς, ανθρώπινης ανάπτυξης και ορθής διακυβέρνησης. Η ουσία της σύνθεσής του, εδράζεται στο γεγονός, πως η διαφθορά αυξάνει, τελικά, το κόστος ζωής της κοινωνίας. Για να προσδιοριστεί αυτή η αύξηση, αναζητήθηκε το ίχνος που αφήνουν οι διάφορες μορφές της, στο γενικότερο κοινωνικοοικονομικό σύστημα. Πρόκειται δηλαδή, για μια εκτίμηση των επιπτώσεων-αποτελεσμάτων και των μορφών-πρακτικών διαφθοράς σε μία χώρα, με το φίλτρο συσχέτισης της αντίληψης της διαφθοράς, της ορθής διακυβέρνησης και της ανθρώπινης ανάπτυξης. Η κλίμακα του δείκτη κυμαίνεται από το μηδέν μέχρι το ένα και όσο οι τιμές πλησιάζουν τη μονάδα, το αποτύπωμα της διαφθοράς μικραίνει, ενώ όσο πλησιάζει το μηδέν μεγαλώνει<sup>22</sup>.

Για τις ανάγκες της συγκριτικής ανάλυσης μεταξύ των χωρών, κατασκευάστηκε ο Δείκτης Ανθρώπινης Ανάπτυξης, που αφορά την οικονομική ανάπτυξη κυρίως και κατατάσσει τις χώρες ανάλογα με το κατά κεφαλήν Α.Ε.Π., το εκπαιδευτικό υπόβαθρο και το επίπεδο των υπηρεσιών υγείας, όπως αυτό εκφράζεται από την προσδοκώμενη διάρκεια ζωής του ανθρώπου. Στην πράξη, είναι ο αριθμητικός μέσος τριών επιμέρους δεικτών, (προσδοκώμενης διάρκειας ζωής, Α.Ε.Π., επιπέδου εκπαίδευσης). Λαμβάνει τιμές από το μηδέν μέχρι το ένα, με το μηδέν να αποτελεί την χαμηλότερη επίδοση και την μονάδα να αποτελεί την υψηλότερη<sup>23</sup>.

Ο Δείκτης Ορθής Διακυβέρνησης, είναι και αυτός ένας σύνθετος δείκτης, που παράγεται από την μελέτη των στοιχείων και τον μέσο όρο των κάτωθι επιμέρους δεικτών διακυβέρνησης<sup>24</sup>:

- Φωνή και λογοδοσία
- Πολιτική σταθερότητα/απουσία βίας-τρομοκρατίας
- Κυβερνητική αποτελεσματικότητα
- Ποιότητα ρυθμιστικών παρεμβάσεων

<sup>22</sup> <http://www.scribd.com/doc/32565922/> The corruption footprint, (Οκτώβριος 2022)

<sup>23</sup> <http://www.undp.org>. United Nations Development Program (Οκτώβριος 2022)

<sup>24</sup> Πρόντζας, Δ., Λόγος και Πρακτικές Αντι-Διαφθοράς, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2014, σελ.169-170.

- Κράτος δικαίου
- Έλεγχος διαφθοράς

Η κλίμακα των έξι αυτών δεικτών κυμαίνεται από -2,5 έως 2,5.

Σε κάθε χώρα, η εσωτερική παθογένεια που ονομάζεται διαφθορά και όλα τα σχετιζόμενα με αυτήν και τα παραγόμενα από αυτήν, όπως η δομή, η πηγή, η ένταση, και λοιπές παράμετροι, διαφοροποιούνται στο βαθμό και ποτέ δεν είναι η ίδια στο χώρο και στο χρόνο. Αυτό προκύπτει από την πολυπλοκότητα της εμφάνισης στα διάφορα συστήματα και καθεστώτα, είτε είναι δημοκρατικά, είτε αυταρχικά ή απολυταρχικά, η εμφάνιση θα προσιδιάζει σε αυτά. Στον πίνακα που ακολουθεί, συγκρίνεται το επίπεδο διαφθοράς στην Ελλάδα με το επίπεδο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, με τα στοιχεία 16 χωρών-μελών σε μια χρονική περίοδο δέκα ετών.

<b>Πίνακας 1. Σύγκριση των επιπέδων διαφθοράς μεταξύ Ελλάδας και Ε.Ε.</b>		
<b>Έτος</b>	<b>Ευρωζώνη</b>	<b>Ελλάδα</b>
<b>2001</b>	<b>7,03</b>	<b>4,20</b>
<b>2002</b>	<b>7,09</b>	<b>4,20</b>
<b>2003</b>	<b>7,12</b>	<b>4,30</b>
<b>2004</b>	<b>6,76</b>	<b>4,30</b>
<b>2005</b>	<b>6,64</b>	<b>4,30</b>
<b>2006</b>	<b>7,11</b>	<b>4,40</b>
<b>2007</b>	<b>7,01</b>	<b>4,60</b>
<b>2008</b>	<b>7,00</b>	<b>4,70</b>
<b>2009</b>	<b>6,85</b>	<b>3,80</b>
<b>2010</b>	<b>6,91</b>	<b>3,50</b>
<b>Μέσος Όρος Ετών</b>	<b>6,95</b>	<b>4,23</b>

Πηγή: Αναδημοσίευση, Ο συγκριτικός λόγος των δεικτών διαφθοράς, Πρόντζας, Δ.

Στον Πίνακα 2 αποτυπώνεται η σύγκριση της κυβερνητικής αποτελεσματικότητας μεταξύ της Ελλάδας και της Ε.Ε. κατά έτος και κατά μέσο όρο, για την ίδια δεκαετία.

<b>Πίνακας 2. Σύγκριση Κυβερνητικής Αποτελεσματικότητας</b>		
<b>Έτος</b>	<b>Ευρωζώνη</b>	<b>Ελλάδα</b>
<b>2001</b>	<b>1,46</b>	<b>0,66</b>
<b>2002</b>	<b>1,47</b>	<b>0,77</b>
<b>2003</b>	<b>1,47</b>	<b>0,76</b>
<b>2004</b>	<b>1,43</b>	<b>0,83</b>
<b>2005</b>	<b>1,38</b>	<b>0,73</b>
<b>2006</b>	<b>1,33</b>	<b>0,72</b>
<b>2007</b>	<b>1,29</b>	<b>0,64</b>
<b>2008</b>	<b>1,31</b>	<b>0,65</b>
<b>2009</b>	<b>1,32</b>	<b>0,58</b>
<b>2010</b>	<b>1,30</b>	<b>0,52</b>
<b>Μέσος Όρος Ετών</b>	<b>1,38</b>	<b>0,69</b>

Πηγή: Αναδημοσίευση, Ο συγκριτικός λόγος των δεικτών διαφθοράς, Πρόντζας, Δ.

Στον Πίνακα 3 αποτυπώνονται τα επίπεδα ελέγχου της διαφθοράς της Ελλάδας και της Ε.Ε. για την ίδια δεκαετία.

<b>Πίνακας 3. Επίπεδα ελέγχου της διαφθοράς</b>		
<b>Έτος</b>	<b>Ευρωζώνη</b>	<b>Ελλάδα</b>
<b>2001</b>	<b>1,41</b>	<b>0,83</b>
<b>2002</b>	<b>1,36</b>	<b>0,44</b>
<b>2003</b>	<b>1,37</b>	<b>0,42</b>
<b>2004</b>	<b>1,36</b>	<b>0,49</b>
<b>2005</b>	<b>1,28</b>	<b>0,38</b>
<b>2006</b>	<b>1,33</b>	<b>0,36</b>
<b>2007</b>	<b>1,32</b>	<b>0,26</b>
<b>2008</b>	<b>1,32</b>	<b>0,10</b>
<b>2009</b>	<b>1,29</b>	<b>0,05</b>
<b>2010</b>	<b>1,28</b>	<b>-0,12</b>
<b>Μέσος Όρος Ετών</b>	<b>1,33</b>	<b>0,32</b>



Παρατηρούμε, πως οι επιδόσεις της Ελλάδας, υπολείπονται κατά πολύ του ευρωπαϊκού μέσου όρου, τόσο σε επίπεδο διαφάνειας, όσο και σε επίπεδο κυβερνητικής αποτελεσματικότητας, αλλά και ελέγχου της διαφθοράς την δεκαετία 2001-2010. Για αυτές τις τόσο χαμηλές επιδόσεις ευθύνονται μια σειρά από αλυσιδωτά γεγονότα όπως :

- Η ύπαρξη των μονοπωλίων, στην παροχή αγαθών και υπηρεσιών.
- Το πλήθος των κανονισμών που διέπουν την παραγωγή και τη διάθεσή τους στην αγορά.
- Η δύναμη που αποκτά, από την μονοπωλιακή αυτή ιδιότητά τους, το «προς διαφθορά» δημόσιο όργανο που εμπλέκεται στην αλυσίδα.
- Το εύρος της διακριτικής ευχέρειας του παραπάνω οργάνου ως προς τον βαθμό του ελέγχου που θα διενεργήσει..
- Η ανάδειξη των εξωθεσμικών μονάδων ή και οργάνων πίεσης που εργάζονται για την αύξηση της επιρροής της επιθυμητής «διεφθαρμένης» θεσμικής εξουσίας.
- Ο συνδυασμός των ιδιωτικών οικονομικών συμφερόντων με την δυναμική επιρροή των Μ.Μ.Ε. στην κοινωνία.

Τα παραπάνω γεγονότα, συντελούν αρχικά στην γένεση και εν συνεχεία στην καλλιέργεια της διαφθοράς και τελικά οδηγούν στη διασπάθιση του δημοσίου χρήματος. Όπως θα αναλυθεί και στη συνέχεια, η διάβρωση που προκαλείται στα συστήματα των δημοσίων έργων και προμηθειών, παράγει ένα ιδιόμορφο θεσμοποιημένο σύστημα, προάγοντας τον νοθευμένο ανταγωνισμό, κατευθύνοντας τις επιχειρηματικές δραστηριότητες και με διακρίσεις υπέρ των πρεσβευτών της διαφθοράς. Έτσι, το φαινόμενο αναπαράγεται συνεχώς, παραποιώντας τις κοινωνικές αρχές και αξίες μέχρι και την ουσία της λειτουργίας του πολιτικού συστήματος<sup>25</sup>.

---

<sup>25</sup> Alpha Bank, Η επανίδρυση του Κράτους: ποιος φοβάται τον ανταγωνισμό, Οικονομικό Δελτίο 96, Δεκέμβριος 2005, σελ.3 επ.

#### **1.4 Η επίδραση της διαφθοράς στην ελληνική δημόσια διοίκηση και η ανάγκη εφαρμογής ενός ισχυρού νομικού πλαισίου αντιμετώπισης**

Στον δυτικό πολιτισμό, οι πολιτικές διακηρύξεις συνδέονται με την επίτευξη της κοινωνικής και οικονομικής ευημερίας του ανθρώπου ατομικά. Η πολιτική ισχύς συνδέεται με την οικονομική και για να δημιουργηθεί και να διατηρηθεί η ισορροπία μεταξύ της διακεκριμένης πολιτικής λειτουργίας και του χρήματος, ως τροφοδότη της διαφθοράς, πρέπει η διοίκηση να ανακόψει την τροφοδοσία αυτή και να ρυθμίσει την μεταξύ τους σχέση.

Στην σύγχρονη βιβλιογραφία, οι έννοιες της διακυβέρνησης και της διαφθοράς συνδέονται και αναλύονται ως οι μεταβλητές που επηρεάζουν την εξέλιξη του κράτους. Αυτές είναι οι μεταβαλλόμενες συνθήκες της πολιτικής και κοινωνικοοικονομικής ανάλυσης και αποκτούν άλλο βάρος σε περιόδους κατά τις οποίες συντελούνται διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις στην οικονομία μιας χώρας, με τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της Ελλάδας<sup>26</sup>.

Η ανάλυση του φαινομένου στην ελληνική πραγματικότητα απαιτεί και την ταυτόχρονη κοινωνικοοικονομική θεώρηση για τις μορφές εμφάνισής της. Αρχικά, αναλύοντας την ηθική εκδοχή, εξετάζεται η δυσπιστία της κοινωνίας απέναντι στην λειτουργία του κράτους και στην χάραξη των πολιτικών από τα κυβερνητικά σχήματα. Η παραγωγή της διαφθοράς συνδέθηκε με την ανάπτυξη των πελατειακών σχέσεων από τις απαρχές σύστασης του κράτους, με την δημιουργία των πολιτικών κομμάτων ως πελατειακές ενώσεις. Αυτά τα κόμματα, με τα ομαδοποιημένα συμφέροντα, ανέλαβαν αρχικά την εκπροσώπηση των οπαδών τους, εν συνεχεία διεύρυναν τον κύκλο τους προσθέτοντας ωφελημένους αξιωματούχους και φροντίζοντας για την ευημερία των προστατευόμενων τους<sup>27</sup>.

Η ελληνική δημόσια διοίκηση επηρεάζεται ποικιλοτρόπως από την εισχώρηση των διαφόρων μορφών και τύπων της διαφθοράς στους κόλπους της. Όπως προαναφέρθηκε, απλώνει το δίκτυο της σε όλα τα επίπεδα και αλλοιώνει την ποιότητα και την αποτελεσματικότητα της διοικητικής δράσης. Οι συνέπειες είναι καταστροφικές για την οικονομία αλλά και την κοινωνία εν γένει, αφού ανακόπτει τον

---

<sup>26</sup> Πρόντζας, Δ, Λόγος και Πρακτικές Αντι-Διαφθοράς, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2014, σελ.11-12

<sup>27</sup> Ομοίως, σελ.175

εκσυγχρονισμό, την πρόοδο και την κοινωνική ευημερία. Για παράδειγμα, μέσω της απορρέουσας παραοικονομικής δραστηριότητας, της φοροδιαφυγής και της εισφοροδιαφυγής, το δημόσιο συμφέρον θίγεται ανεπανόρθωτα, διότι αφορούν πόρους που δεν θα αξιοποιηθούν ποτέ από την πολιτεία. Έτσι, η αναδιανεμητική πολιτική συρρικνώνεται και τα οικονομικά βάρη μοιράζονται άνισα, μονόπλευρα και αποσπασματικά στους πολίτες, μέσω του συστήματος της προοδευτικής φορολογίας, καθόσον οι επιτήδριοι μπορούν να φοροδιαφύγουν με τους διάφορους τρόπους. Αυτό προκύπτει από την ανάλυση των σχετικών οικονομικών υποδειγμάτων όπως αυτό που χρησιμοποίησε ο Καθηγητής Ι. Βαβούρας ακολουθώντας την νομισματική προσέγγιση. Μελετώντας το φαινόμενο από το 1958 κατέληξε στο συμπέρασμα πως η παραοικονομία στην Ελλάδα αποτελεί ένα σημαντικό ποσοστό της συνολικής οικονομικής δραστηριότητας διότι κάθε εισόδημα, νόμιμο ή παράνομο, συμμετέχει στην ζήτηση χρήματος μέσα στα όρια της οικονομίας της χώρας και βαίνει αύξουσα στην πάροδο του χρόνου αγγίζοντας το 30% του Ακαθάριστου Εγχώριου Προϊόντος<sup>28</sup>.

Άλλοι τομείς που πλήττονται ουσιαδώς, είναι της υγείας, της παιδείας και του αθλητισμού. Έχει καλλιεργηθεί η κουλτούρα της ανάγκης καταβολής ειδικού “φακέλου” με χρήματα σε γιατρούς προκειμένου να εξυπηρετήσουν άμεσα και αποτελεσματικά έναν ασθενή, της καταβολής “γρηγορόσημου” σε δημοσίους υπαλλήλους προκειμένου να διεκπεραιώσουν μια συγκεκριμένη υπόθεση κατά προτεραιότητα ακόμα και η παρέμβαση πολιτικών προσώπων σε διαδικασίες πρόσληψης προσωπικού με τη μορφή του “ρουσφετιού” ως αντάλλαγμα για την υποστήριξή του στην εκλογική διαδικασία από τον αιτών. Ομοίως, οι ιδιοκτήτες διαφόρων εκπαιδευτηρίων έχουν κατηγορηθεί για προσπάθεια καταστράτηγησης του αδιάβλητου των εξετάσεων, για επηρεασμό των επιτροπών, για διαρροή των κρίσιμων θεμάτων και μεθόδευση των βαθμολογιών. Αντίστοιχα, στον αθλητισμό, οι έχοντες την δυνατότητα να δωροδοκήσουν διαιτητές, επόπτες και κριτές δεν διστάζουν να το κάνουν, αδικώντας τους συναθλητές τους με την προαγωγή της εξυπηρέτησης των συμφερόντων τους, σε βάρος της αξιοκρατίας, του ευ αγωνίζεσθε και της ευγενούς άμιλλας μεταξύ των αγωνιζόμενων. Με την παγίωση τέτοιων πρακτικών και την ανοχή

---

<sup>28</sup> Βαβούρας, Ι., Παραοικονομία, Εκδόσεις Παπαζήση, σελ.105. Ο καθηγητής, χρησιμοποιεί το ημιλογαριθμικό υπόδειγμα ζήτησης χρήματος:  $M = m_0 + m_1 Y + m_2 H + m_3 I + m_4 R$ , όπου σε σταθερές τιμές το  $M$  είναι η ζήτηση χρήματος,  $Y$  είναι το νόμιμο εισόδημα και το  $H$  είναι το παράνομο εισόδημα. Οι μεταβλητές είναι το  $I$  που εκφράζει τον πληθωρισμό και το  $R$  που αποτυπώνει το πραγματικό επιτόκιο.

τους από το κοινωνικό σύνολο, οι πολίτες με χαμηλά εισοδήματα, που δεν έχουν τη δυνατότητα καταβολής των ανωτέρω “αντιτίμων” καταλήγουν να ταλαιπωρούνται κατά επανάληψη και κυρίως στους νευραλγικούς τομείς της καθημερινής ζωής, όπως προαναφέρθηκε.

Είναι σημαντικό να αναφερθεί, πως οι αυστηροί θεσμοί, περιορίζουν τις ευκαιρίες για τις προαναφερθείσες παρατυπίες/παραινόμενες. Έτσι, για την νομιμοποίηση και αποδοχή της εκάστοτε πολιτικής, απαιτείται συναίνεση από το κοινωνικό σύνολο. Ειδικά στην Ελλάδα, το σημαντικότερο κριτήριο κοινωνικής συναίνεσης είναι η αξιοπιστία της πολιτικής που χρησιμοποιείται για να πραγματοποιηθεί ο ίδιος ο θεσμός. Με τον όρο πολιτική αξιοπιστία, νοείται η εμπιστοσύνη που απορρέει από τις πολιτικές ενέργειες που υλοποιούν τους θεσμούς. Η εμπιστοσύνη αυτή, έπεται των πράξεων και κρίνεται από το αποτέλεσμα της πολιτικής επικοινωνίας στην κοινωνία, ενώ προϋποθέτει και την συνειδησιακή αποδοχή της από αυτήν. Είναι ένα προϊόν διάδρασης, ένα έδαφος που κατακτάται σταδιακά και εύκολα χάνεται όταν βάλλεται από τις διάφορες μορφές της διαφθοράς<sup>29</sup>.

Συμπερασματικά, η εμπιστοσύνη των πολιτών απέναντι στη διοίκηση μειώνεται αντιστρόφως ανάλογα με την αύξηση του φαινομένου που λαμβάνει χώρα κάθε φορά και η ανάγκη μιας ολιστικής αντιμετώπισης του φαινομένου, γίνεται ολοένα και πιο επιτακτική.

### **1.5 Η διεθνής στρατηγική καταπολέμησης του φαινομένου**

Τα ζητήματα που συνοδεύουν το φαινόμενο της διαφθοράς σε επίπεδο ευρωπαϊκής κοινωνίας άπτονται του ενδιαφέροντος της κοινότητας. Με δεδομένο πως, κατά την διαμόρφωση του κοινού ευρωπαϊκού χώρου, υιοθετήθηκαν όλες οι κοινές αρχές του κράτους δικαίου και έγινε η μετάβαση από έναν αμιγώς οικονομικό οργανισμό σε ένα σύστημα κρατών που τα χαρακτηριστικά και οι πολιτικές περί οικονομίας, κοινωνίας και πολιτικής συγκλίνουν<sup>30</sup>. Η διαφθορά, οποιασδήποτε μορφής, σχετίζεται πάντα με την κατάχρηση εξουσίας και η πιο κοντινή της έννοια, όπως προαναφέρθηκε, συνίσταται στην κατάλυση, στην παράκαμψη και στην υποχώρηση της ακεραιότητας,

---

<sup>29</sup> Τσάτσος, Δ, Η μεγάλη παρακμή. Συγκυριογραφία για θέματα αναξιοπιστίας της πολιτείας και της πολιτικής, εκδόσεις Καστανιώτη, Αθήνα 2006, σελ 167-168

<sup>30</sup> Πρόντζας, Δ., Λόγος και Πρακτικές Αντι-Διαφθοράς, εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2014, σελ 14

της νομιμότητας, και του καθήκοντος πίστης του προς διαφθορά δημοσίου οργάνου κατά την εκτέλεση των υπηρεσιακών του υποχρεώσεων<sup>31</sup>. Με αυτό τον τρόπο, επέρχεται μεγάλο πλήγμα στην λειτουργία των δημοκρατικών θεσμών, οι οποίοι υπονομεύονται, ενώ τα ανθρώπινα δικαιώματα περιφρονούνται χαρακτηριστικά, δημιουργώντας ανησυχία στους εταίρους σε ευρωπαϊκό και διεθνές επίπεδο.

Για την ανάγκη δημιουργίας μηχανισμών αναχαίτισης του φαινομένου της διαφθοράς, κάνει λόγο η παγκόσμια κοινότητα και ένα πλήθος διεθνών οργανισμών και φορέων έχουν στρέψει το νομικό τους οπλοστάσιο στην βελτίωση της αποτελεσματικότητας των υφιστάμενων εργαλείων αλλά και στην δημιουργία νέων, κυρίως με τη χρήση σύγχρονων τεχνολογιών και εφαρμογών πληροφορικής. Ενδεικτικά, αυτοί είναι ο Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών (Ο.Η.Ε.), ο Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (Ο.Ο.Σ.Α.), η Διεθνής Διαφάνεια, η Παγκόσμια Τράπεζα, η Ευρωπαϊκή Ένωση (Ε.Ε.) και το Συμβούλιο της Ευρώπης, που έχουν αναπτύξει εργαλεία και μηχανισμούς αποτροπής και θεραπείας των διαφόρων μορφών διαφθοράς που εμφανίζονται, αναπτύσσονται και αναπαράγονται εντός και εκτός των εθνικών ορίων των κρατών-μελών.

Ήδη, από τη δεκαετία του 1990, οι αποφάσεις για την ολόπλευρη αντιμετώπιση του φαινομένου διαδέχονταν η μία την άλλη, λαμβάνοντας υπόψη την βαρύτητα της εμφάνισης και των νέων τύπων διαφθοράς και τις πολλαπλές αρνητικές συνέπειες που αυτοί επιφέρουν στην ευημερία των χωρών που εκδηλώνονται<sup>32</sup>.

Τα σημαντικότερα διεθνή κείμενα, με χρονολογική σειρά, είναι τα εξής:

1995: Η σύμβαση για την προστασία των οικονομικών συμφερόντων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, της Ε.Ε., που περιλαμβάνει διατάξεις για την αντιμετώπιση των οικονομικών εγκλημάτων και της διαφθοράς.

1997: Η σύμβαση για την καταπολέμηση της δωροδοκίας των υπαλλήλων της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, της Ε.Ε., με την οποία θεσπίζονται αυστηρές και φιλόδοξα αποτρεπτικές ποινές για τους εν λόγω υπαλλήλους.

---

<sup>31</sup> Φαρμακίδης, Δ., Καταπολέμηση της διαφθοράς των κρατικών λειτουργών και υπαλλήλων. Διοικητικά μέτρα κατά της διαφθοράς, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα 2001, σελ. 109

<sup>32</sup> Λάζος, Γ., Διαφθορά και Αντιδιαφθορά, Νομική Βιβλιοθήκη, Έκδοση 2005, σελ 206.

1997: Η σύμβαση για την καταπολέμηση της δωροδοκίας των αλλοδαπών δημόσιων λειτουργών στις διεθνείς επιχειρηματικές συναλλαγές, από τον Ο.Ο.Σ.Α., που αφορά κυρίως τις περιπτώσεις της ενεργητικής δωροδοκίας.

1999: Η σύμβαση ποινικού δικαίου για τη διαφθορά (E.T.S. No 173/1999) και η σύμβαση για θέματα αστικού δικαίου περί διαφθοράς (E.T.S. No 174/1999), του Συμβουλίου της Ευρώπης. Και τα δύο κείμενα αφορούν την ενεργητική και παθητική δωροδοκία των δημοσίων/κοινοτικών υπαλλήλων, αυξάνουν την δεσμευτικότητα και την αυστηρότητα τους.

2003: Η σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών κατά της διαφθοράς (The United Nations Convention against Corruption-U.N.C.A.C). Ακριβώς επειδή το φαινόμενο είναι πολυδιάστατο, η Σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών για την καταπολέμηση της διαφθοράς<sup>33</sup>, είναι η πρώτη κοινή προσπάθεια αντιμετώπισης της διαφθοράς, σε παγκόσμιο επίπεδο και αφορά την επιβολή κυρώσεων στην παράτυπη άσκηση των καθηκόντων των εθνικών αλλά και αλλοδαπών δημοσίων υπαλλήλων και λειτουργών.

Με γνώμονα την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας κατά τον σχεδιασμό, την υλοποίηση των δράσεων και την αξιολόγησή τους, αναπτύχθηκαν υπερεθνικοί μηχανισμοί όπως η Ομάδα Κρατών κατά της Διαφθοράς (GR.E.C.O) και η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης (European Anti-Fraud Office-O.L.A.F.).

Ο GR.E.C.O. αξιολογεί τις πολιτικές των κρατών και συντάσσει εκθέσεις για την πορεία τους, βάσει των εθνικών τους σχεδίων για την καταπολέμηση της διαφθοράς, του ποσοστού αφομοίωσης των καλών πρακτικών, αλλά και των μετρήσιμων ποιοτικά και ποσοτικά αποτελεσμάτων που θα ληφθούν υπόψη κατά την κατάρτιση του επόμενου εθνικού σχεδίου. Έχει, ήδη, ολοκληρώσει πέντε γύρους αξιολόγησης και οι συστάσεις που έχει απευθύνει στα κράτη, επανελέγχονται ως προς την υλοποίησή τους<sup>34</sup>. Από το 2019, η Ελλάδα είχε λάβει συστάσεις προκειμένου να επαναφέρει την αυστηρότητα των κυρώσεων στον Ποινικό Κώδικα για το αδίκημα της ενεργής δωροδοκίας<sup>35</sup>.

---

<sup>33</sup> <https://eur-lex.europa.eu/search.html?scope=EURLEX&text=corruption&lang=en&type=quick&qid=1666876260394>

<sup>34</sup> <https://www.coe.int/en/web/greco>

<sup>35</sup> <https://www.ministryofjustice.gr/?p=8485>

Ο Ο.Λ.Α.Φ. προστατεύει τα οικονομικά συμφέροντα της Ε.Ε. και διεξάγει διοικητικές έρευνες στις υποθέσεις διαφθοράς και απάτης στην διαχείριση των κοινοτικών κονδυλίων. Σε επίπεδο πρόληψης, δημιουργεί και αναπτύσσει πολιτικές αποτροπής και καταπολέμησης των φαινομένων και εκπονεί προγράμματα ευαισθητοποίησης των δημοσίων υπαλλήλων και λειτουργών της Ε.Ε. αλλά και του κοινού. Επίσης, δέχεται και επεξεργάζεται καταγγελίες, συντάσσει ετήσιες εκθέσεις και κάνει τις απαραίτητες συστάσεις για τη λήψη κατάλληλων και επαρκών μέτρων<sup>36</sup>.

## **1.6 Οι ενέργειες για την πρόληψη, τον περιορισμό και την καταστολή του φαινομένου στην Ελλάδα**

Όπως αναλύθηκε στα προηγούμενα, το φαινόμενο της διαφθοράς ξεπερνάει τα εθνικά σύνορα των χωρών και για την αντιμετώπισή του, απαιτείται ένας ολοκληρωμένος στρατηγικός σχεδιασμός. Με τους Διεθνείς Οργανισμούς και την Ε.Ε. να δίνουν κατευθύνσεις και οδηγίες για την χάραξη των κατάλληλων εγχώριων πολιτικών, η Ελλάδα έχει κάνει μια σειρά ενεργειών. Έχει δεσμευτεί, όπως και τα υπόλοιπα κράτη-μέλη, να συνεργεί στην αντιμετώπιση του φαινομένου της διαφθοράς, περιορίζοντας το γόνιμο έδαφος για την καλλιέργειά του, διεξάγοντας αποτελεσματικούς ελέγχους, προληπτικά και κατασταλτικά και επιβάλλοντας αυστηρές κυρώσεις όπου απαιτείται. Στη συνέχεια θα εξεταστούν οι κυριότερες ενέργειες, που έχουν γίνει, προς αυτή την κατεύθυνση.

Με τον Ν.3666/2008 «Κύρωση και εφαρμογή της Σύμβασης των Ηνωμένων Εθνών κατά της Διαφθοράς και αντικατάσταση συναφών διατάξεων του Ποινικού Κώδικα» ενσωματώνεται στο εσωτερικό δίκαιο την Σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών κατά της Διαφθοράς που υιοθετήθηκε από τη Γενική Συνέλευση του Ο.Η.Ε. στην Νέα Υόρκη το 2003.

Το 2013, εκπονήθηκε η στρατηγική «Διαφάνεια-Εθνικό σχέδιο κατά της διαφθοράς» από το Υπουργείο Δικαιοσύνης, στο οποίο περιγράφονται οι δράσεις για την παροχή τεχνικής βοήθειας για την καταπολέμηση της διαφθοράς και οι δεσμεύσεις της χώρας έναντι της Ομάδας Δράσης κατά της Διαφθοράς της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.

---

<sup>36</sup> [https://anti-fraud.ec.europa.eu/index\\_el](https://anti-fraud.ec.europa.eu/index_el)

Το Εθνικό Σχέδιο για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς άλλωστε, αποτελούσε κύρια υποχρέωση της χώρας, μέσα από το Μνημόνιο Συνεργασίας, σύμφωνα με τον Ν.4336/2015 «Συνταξιοδοτικές διατάξεις-Κύρωση του Σχεδίου Σύμβασης Οικονομικής Ενίσχυσης από τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας (Ε.Σ.Μ.)

Με τον Ν.4320/2015 συστάθηκε η Μονάδα Εθνικού Στρατηγικού Σχεδιασμού Καταπολέμησης της Διαφθοράς της Γενικής Γραμματείας Καταπολέμησης της Διαφθοράς (ΓΕ.Γ.ΚΑ.Δ.) και υπάγεται στον Υπουργό Επικρατείας.

Η Γενική Διεύθυνση Σώματος Δίωξης Οικονομικού Εγκλήματος (Σ.Δ.Ο.Ε.), του Υπουργείου Οικονομικών, έχει ως αποστολή την αποκάλυψη και την καταπολέμηση του οικονομικού εγκλήματος, τον έλεγχο της εφαρμογής των διατάξεων περί ορθής διαχείρισης εθνικών και κοινοτικών κονδυλίων και επιχορηγήσεων, την προστασία της εθνικής οικονομίας και γενικότερα την προφύλαξη των συμφερόντων του Ελληνικού Δημοσίου, του κοινωνικού συνόλου και της Ε.Ε<sup>37</sup>.

Άλλα όργανα ελέγχου είναι :

- Σώμα Επιθεωρητών-Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης (Σ.Ε.Ε.Δ.Δ.)
- Σώμα Επιθεωρητών Υπηρεσιών Υγείας και Πρόνοιας (Σ.Ε.Υ.Υ.Π.)
- Σώμα Επιθεωρητών-Ελεγκτών του Υπουργείου Μεταφορών και Επικοινωνιών (Σ.Ε.Ε.Υ.Μ.Ε.)
- Ειδική Υπηρεσία Επιθεωρητών Περιβάλλοντος (Ε.Υ.Ε.Π.)
- Σώμα Επιθεωρητών Δημοσίων Έργων (Σ.Ε.Δ.Ε.)
- Σώμα Επιθεώρησης Εργασίας (Σ.Ε.Π.Ε.)

Η Γενική Γραμματεία Καταπολέμησης της Διαφθοράς (ΓΕ.Γ.ΚΑ.Δ.), ορίστηκε ως η αρμόδια αρχή για τον συντονισμό της καταπολέμησης της απάτης και της διαφθοράς. Σε αυτό το πλαίσιο, ανέλαβε να συντονίζει όλα τα επί μέρους όργανα ελέγχου, να διαχειρίζεται τις συγκρούσεις και να επιλύει τα ζητήματα επικάλυψης αρμοδιοτήτων μεταξύ των εμπλεκόμενων, ως άνω, υπηρεσιών και να παρέχει σχετικές

---

<sup>37</sup> <https://www.minfin.gr/web/eidike-grammateia-sdoe>



οδηγίες και συστάσεις για την διασφάλιση της αποτελεσματικότητας της εθνικής στρατηγικής.

Στο Εθνικό Σχέδιο Δράσης «Διαφάνεια» περιλαμβάνονται συγκεκριμένοι στόχοι και δράσεις που αναθεωρούνται σε ετήσια βάση, μετά από μια σειρά διαπραγματεύσεων μεταξύ των ελληνικών αρχών, της Υπηρεσίας Στήριξης Διαρθρωτικών Μεταρρυθμίσεων και των Θεσμών σε μια άτυπη ad hoc διαδικασία. Στους δείκτες αξιολόγησης της αποτελεσματικότητας του Σχεδίου, μεταξύ άλλων, επιδιώκεται η στρατηγική μεταρρύθμιση του δημοσίου τομέα.

Η ανάγκη για μεταρρύθμιση του δημοσίου τομέα οδήγησε σε μία εμβληματική και καθοριστική αλλαγή, με την ίδρυση της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας (Ε.Α.Δ.), ως μία ανεξάρτητη αρχή, με εκτεταμένες αρμοδιότητες που υπόκειται μόνο σε κοινοβουλευτικό έλεγχο. Πραγματοποιήθηκε με τον Ν.4622/2019 «Επιτελικό Κράτος: οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια της Κυβέρνησης, των κυβερνητικών οργάνων και της κεντρικής δημόσιας διοίκησης» ο οποίος, ουσιαστικά ικανοποίησε τις απαιτήσεις για την ψηφιοποίηση των δημοσίων υπηρεσιών, τη διασύνδεση μεταξύ τους και τη διαλειτουργικότητα, αλλά και για την αύξηση της λογοδοσίας και της φανεράς δράσης της διοίκησης.

### **1.7 Η Εθνική Αρχή Διαφάνειας, μια Ανεξάρτητη Υπέρ Αρχή**

Η Εθνική Αρχή Διαφάνειας (Ε.Α.Δ.), ιδρύθηκε με τον νόμο 4622/2019 και διαθέτει τα εχέγγυα της ανεξαρτησίας και της αμεροληψίας σύμφωνα με τις απαιτήσεις του διεθνούς δικαίου, υιοθετώντας τις αντίστοιχες καλές πρακτικές. Ως ενιαία Αρχή, έχει αναλάβει τις αρμοδιότητες των πέντε βασικών ελεγκτικών μηχανισμών, ήτοι το Γραφείο του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης, το Σώμα Επιθεωρητών Υπηρεσιών Υγείας και Πρόνοιας, το Σώμα Επιθεωρητών Δημοσίων Έργων, το Σώμα Επιθεωρητών-Ελεγκτών Μεταφορών και της Γενικής Γραμματείας Καταπολέμησης της Διαφθοράς.

Ο στόχος είναι η αλλαγή της αντίληψης και της κουλτούρας για την δημόσια ηθική και την ακεραιότητα, για αυτό σχεδιάζει συνεκτικές πολιτικές που προλαμβάνουν, εντοπίζουν και αντιμετωπίζουν τις πράξεις διαφθοράς, επιδεικνύοντας μηδενική ανοχή σε αυτές. Άλλωστε, ένα πολύ σημαντικό στάδιο, είναι αυτό της

πρόληψης, και επιτυγχάνεται με δράσεις ενημέρωσης και ευαισθητοποίησης του κοινωνικού συνόλου. Οι έλεγχοι είναι συνεχόμενοι και τα πρόστιμα που επιβάλλει έχουν αποδέκτες δημόσιους και ιδιωτικούς φορείς. Η Αρχή, προάγει την δημόσια ηθική και τις κοινωνικές αξίες, ενισχύοντας τη διαφάνεια και τη λογοδοσία, καθόσον αποτελούν το κύριο εργαλείο αποκατάστασης της εμπιστοσύνης του πολίτη στους θεσμούς. Το σύνολο της λειτουργίας της στηρίζεται στην Διαφάνεια, Ακεραιότητα, Έλεγχος και Λογοδοσία, που είναι οι αρχές της χρηστής διοίκησης<sup>38</sup>.

Το 2020, η Αρχή, υπέγραψε το δεύτερο πρωτόκολλο συνεργασίας με το Υπουργείο Εσωτερικών, για την ανάπτυξη του Εθνικού Συστήματος Ακεραιότητας (Ε.Σ.Α.). Αυτό αφορά τον σχεδιασμό και την υλοποίηση, συντονισμένων, κοινών δράσεων ως μηχανισμούς αναχαίτησης των φαινομένων διαφθοράς στον Δημόσιο Τομέα. Έτσι, το Εθνικό Σύστημα Ακεραιότητας διαρθρώνεται στους τρεις άξονες: Καταστολή, Πρόληψη, Ευαισθητοποίηση, όπως άλλωστε όλη η λειτουργία της Αρχής.

Ειδικότερα οι δράσεις του Ε.Σ.Α. 2022-2025 εστιάζουν στην ενίσχυση της λογοδοσίας και της ακεραιότητας των φορέων του Δημοσίου Τομέα και εγκρίθηκε με την ΠΥΣ 19/2022 και περιλαμβάνουν:

- Ρυθμιστικές παρεμβάσεις
- Σύγχρονα πληροφοριακά συστήματα
- Ανάπτυξη μεθοδολογικών εργαλείων
- Διαμόρφωση δικτύων συνεργασίας και συνεχούς ανταλλαγής τεχνογνωσίας.

Το Σύστημα, επικαιροποιείται και ανασχεδιάζεται ανάλογα με την εισήγηση του Διοικητή της Ε.Α.Δ. στον Υπουργό Εσωτερικών. Οι φορείς υλοποίησης συντάσσουν το «Δελτίο Ταυτότητας Δράσης» στο οποίο αποτυπώνεται ο σκοπός και τα βασικά χαρακτηριστικά της κάθε δράσης, όπως το αντικείμενο, το σχήμα διοίκησης, το χρονοδιάγραμμα, οι δείκτες εισροών και εκροών, κλπ.

---

<sup>38</sup> [https://aead.gr/nta/apostoli-kai-armodiotites#NTA\\_aities\\_metarithmis](https://aead.gr/nta/apostoli-kai-armodiotites#NTA_aities_metarithmis)

## **1.8 Ο έλεγχος των δημοσίων δαπανών προληπτικά και κατασταλτικά**

Όπως αναφέρθηκε προηγουμένως, ένας σημαντικός τομέας στον οποίο εκδηλώνονται τύποι της διαφθοράς όπως η διασπάθιση του δημοσίου χρήματος, μέσω των δημοσίων δαπανών, είναι η σύναψη των δημοσίων συμβάσεων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών. Τα τελευταία χρόνια, έχει αναπτυχθεί το δημοσιονομικό δίκαιο, ως το δίκαιο του κρατικού προϋπολογισμού, ή αλλιώς το δημόσιο λογιστικό δίκαιο, για τον έλεγχο των δημοσίων δαπανών από το Ελεγκτικό Συνέδριο.

Με τον όρο *έλεγχος* στο Δημόσιο Λογιστικό, νοούνται όλες οι ενέργειες και πράξεις των αρμοδίων δημοσίων οργάνων που στοχεύουν στην εξακρίβωση της κανονικής και σκόπιμης διαχείρισης του δημοσίου πλούτου από την εκτελεστική εξουσία και τον καθορισμό της τυχόν προκληθείσας ζημίας στο Δημόσιο. Ο έλεγχος των εν λόγω δαπανών μπορεί να είναι προληπτικός και κατασταλτικός, διοικητικός και δικαστικός, εσωτερικός και εξωτερικός, σε επίπεδο δημοσίου φορέα, προκειμένου να διασφαλιστεί περαιτέρω το δημόσιο συμφέρον. Και αυτό, διότι ελλοχεύει ο κίνδυνος υπέρβασης των νόμιμων ορίων και να προβεί κάποιος φορέας σε αντικανονική ανάληψη και πληρωμή, ειδικά αν οι ωφελούμενοι αυτών των ενεργειών είναι ορισμένα πρόσωπα ή επιχειρήσεις.

Ο προληπτικός έλεγχος των δαπανών, είναι ένας δημοσιονομικός έλεγχος που αποσκοπεί στην ορθή διαχείριση του δημοσίου χρήματος και στην προστασία αυτού, τόσο από τους επίδοξους καταχραστές του, όσο και από την αμέλεια των διαχειριστών του. Συνεπώς, προηγείται της πράξης εκταμίευσης της δημόσιας δαπάνης, με απώτερο στόχο να εξακριβώσει πως η συγκεκριμένη δαπάνη προβλέπεται σε διάταξη νόμου, ότι υπάρχει επαρκής και εξειδικευμένη πίστωση εγγεγραμμένη στον προϋπολογισμό για την πραγματοποίησή της, πως υπάρχει πλήρης φάκελος με γνήσια δικαιολογητικά για την ανάθεση της και κατά την πραγματοποίησή της τηρήθηκαν οι διατάξεις του Κώδικα Δημοσίου Λογιστικού και των σχετικών νόμων<sup>39</sup>.

Ο έλεγχος αυτός, όταν είναι έγκαιρος και αποτελεσματικός, είναι πολύ σημαντικός για την πάταξη των φαινομένων της διαφθοράς, καθότι προληπτικός, προηγείται της δαπάνης και δύναται να αποτρέψει τις παράνομες και μη κανονικές

---

<sup>39</sup> Μηλιώνης, Ν., Ο προληπτικός έλεγχος των δημοσίων δαπανών: αναγκαιότητες και προοπτικές, Liber Amicorum., εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα 2002, σελ. 225 επ.

ενέργειες των δημοσίων οργάνων που εμπλέκονται στις διαγωνιστικές διαδικασίες, στις επιτροπές παραλαβής και των φορέων όπως οι κύριοι και δευτερεύοντες διατάκτες. Η άσκηση του προληπτικού ελέγχου, ουσιαστικά προστατεύει τους διατάκτες και τους δημοσίους υπόλογους από τον υπέρμετρο καταλογισμό χρηματικών ποσών, που εκ των υστέρων, μέσω του κατασταλτικού ελέγχου θα γινόταν σε βάρος τους. Το Ελεγκτικό Συνέδριο, όταν θεωρεί τις δημόσιες δαπάνες νόμιμες, προστατεύει τα, εμπλεκόμενα με τη δαπάνη, όργανα, κυρίως τους διατάκτες, με αμάχητο τρόπο και εξασφαλίζει την ασφάλεια, τη διαφάνεια και τη λογοδοσία σε αυτές τις συναλλαγές. Αντίθετα, κατά την άσκηση του κατασταλτικού ελέγχου, στην εκ των υστέρων αναζήτηση και απόδοση δημοσιονομικών ευθυνών, αναζητείται, ορίζεται και καταλογίζεται η ευθύνη για το δημόσιο έλλειμμα, που μετά την έλευση μεγάλου χρονικού διαστήματος, ταλανίζει διατάκτες, υπαλλήλους και προμηθευτές ή πιστωτές του δημοσίου και ουσιαστικά δεν εμποδίζει την κατάχρηση όπως κάνει ο προληπτικός έλεγχος<sup>40</sup>.

Ο εσωτερικός έλεγχος, ή αλλιώς αυτοέλεγχος, είναι μια μορφή προληπτικού ελέγχου, που ασκείται από τη διοίκηση του φορέα ή οργάνου που εκτελεί την δημόσια δαπάνη και είναι διαρκής, προστατεύοντας το δημόσιο συμφέρον, ελέγχοντας τα πάντα γύρω από τη διαχειριστική πράξη εκταμίευσης του δημοσίου χρήματος. Για παράδειγμα, στην εκτέλεση του κρατικού προϋπολογισμού, ο έλεγχος γίνεται από το Υπουργείο Οικονομικών και ο Υπουργός αυτός, είναι ο ρυθμιστής των δημοσίων δαπανών και ο διαχειριστής του δημοσίου πλούτου. Υπό αυτές τις ιδιότητες, χαράσσει την δημοσιονομική πολιτική και ασκεί την εποπτεία στον χειρισμό των δημοσίων χρημάτων, προασπίζοντας τα δημοσιονομικά, πλέον, συμφέροντα του κράτους<sup>41</sup>.

Γίνεται εύκολα αντιληπτό, πως ο εσωτερικός, διοικητικός έλεγχος, παρότι είναι μια καλή πρακτική, δεν μπορεί να διασφαλίσει τα εχέγγυα της αμεροληψίας, καθόσον το όργανο ελέγχου ανήκει στην ίδια υπηρεσία με τον ελεγχόμενο. Συνεπώς είναι δυνατό, να αναπτυχθούν προσωπικές σχέσεις, που θα ευνοούν την εμφάνιση του φαινομένου της διαφθοράς στους κόλπους της υπηρεσίας ή του φορέα αυτού. Αυτή την ανάγκη, της άσκησης του ανεξάρτητου και αμερόληπτου ελέγχου, έρχεται να καλύψει το Ελεγκτικό Συνέδριο, σε δεύτερο χρόνο, παρέχοντας τις ανάλογες εγγυήσεις

---

<sup>40</sup> Μπάλτα, Ε., Ο προληπτικός έλεγχος των δημοσίων δαπανών από το Ελεγκτικό Συνέδριο, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα 2009, σελ 49-50

<sup>41</sup> G.Zalma, L'hegemonie du Ministre des Finances dans le droit budgetaire de l'Etat, RDP 1985, σελ. 1653 επ.

δικαστικής προστασίας, ανεξαρτησίας και αμεροληψίας. Η καταστολή των διεφθαρμένων πολιτικών των δημοσίων φορέων, εξαρτάται άμεσα από την πρόνοια του νομοθέτη να προάγει την διαφάνεια στις δημόσιες συναλλαγές και να οργανώσει περαιτέρω το πλέγμα των ελέγχων που διενεργούνται σε βάρος τους<sup>42</sup>. Άλλωστε η διαφθορά, σε δημοσιονομικό επίπεδο, αφαιρεί την αποτελεσματικότητα της διοικητικής δράσης και δυσχεραίνει την οικονομική διαχείριση<sup>43</sup>.

Εν κατακλείδι, ο έλεγχος θα πρέπει να άμεσος, έγκαιρος, εξωτερικός και αποτελεσματικός για να αποτρέπει τις αναφυόμενες μορφές διαφθοράς στο πεδίο των δημοσίων συμβάσεων. Στο επόμενο κεφάλαιο θα εξετασθεί διεξοδικά η συμβολή της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης στην καταπολέμηση του φαινομένου.

---

<sup>42</sup> Μηλιώνης, Ν., Η Διαφθορά: η κληρονομημένη απειλή του 21<sup>ου</sup> αιώνα, Ευθύνη 337/2000, σελ. 626 επ.

<sup>43</sup> B.Chevauchez, corruption et gestion publique, RFFP no 69, 2000, σελ.87 επ.

## Κεφάλαιο δεύτερο

### Η συμβολή της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης στην καταπολέμηση του φαινομένου

#### 2.1 Ο ορισμός της Ηλεκτρονικής Δημόσιας Διοίκησης και η επίδραση που έχει στην Καλή Διακυβέρνηση

Για την επεξεργασία των δεδομένων και των πληροφοριών, που αφορούν το δημόσιο βίο, μία σύγχρονη δημόσια διοίκηση ανήκει στην κατηγορία «εντάσεως πληροφορίας», δηλαδή δέχεται μεγάλο πλήθος πληροφοριών από το εξωτερικό της περιβάλλον και μετά από τη σχετική επεξεργασία τους, παράγει άλλου είδους πληροφορία, αποφασιστικής και κανονιστικής φύσης (νόμους, εγκυκλίους, κλπ). Για αυτή την επεξεργασία χρησιμοποιεί Τεχνολογίες της Πληροφορικής και της Επικοινωνίας (Τ.Π.Ε.) και ουσιαστικά μετασχηματίζεται στην λεγόμενη «Ηλεκτρονική Δημόσια Διοίκηση».

Ένας πολύ περιεκτικός ορισμός, δόθηκε από την Κυβέρνηση της Ν. Ζηλανδίας, σύμφωνα με τον οποίο *«Ηλεκτρονική Δημόσια Διοίκηση είναι η αξιοποίηση των Τ.Π.Ε. και ιδιαίτερα του Internet για την παροχή, στους πολίτες, ευκολότερης και ανετότερης πρόσβασης στις πληροφορίες και τις υπηρεσίες της Δημόσιας Διοίκησης, για την βελτίωση των υπηρεσιών αυτών, καθώς επίσης και για την παροχή περισσότερων ευκαιριών συμμετοχής στους δημοκρατικούς θεσμούς και διαδικασίες»*.

Διαφορετική εστίαση έχει ο ορισμός που διατυπώθηκε από την Κυβέρνηση της Μεγάλης Βρετανίας, σύμφωνα με τον οποίο *«η Ηλεκτρονική Δημόσια Διοίκηση αποτελεί έναν καταλύτη για θεμελιώδεις αλλαγές στις σχέσεις μεταξύ των πολιτών και του κράτους, καθώς επίσης και μεταξύ των κρατών, με σημαντικές επιδράσεις στις δημοκρατικές διαδικασίες καθώς επίσης και στις δομές της Δημόσιας Διοίκησης»*.

Ο Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών υπογραμμίζει τις πολιτοκεντρικές στοχεύσεις της Ηλεκτρονικής Δημόσιας Διοίκησης και την ορίζει ως *«μια μόνιμη δέσμευση της Κυβέρνησης για την βελτίωση των σχέσεων μεταξύ πολιτών και δημοσίου τομέα, μέσω*

της βελτιωμένης, αποτελεσματικής και αποδοτικής παροχής υπηρεσιών, γνώσεων και πληροφοριών»<sup>44</sup>.

Ο ΟΟΣΑ κάνει μια ομαδοποίηση στους ορισμούς της Ηλεκτρονικής Δημόσιας Διοίκησης (Electronic Government-eGovernment), που χρησιμοποιούν τα κράτη-μέλη του, σε τρεις, κυρίως, τυπολογίες ορισμών:

- Παροχή υπηρεσιών μέσω του διαδικτύου από τη Δημόσια Διοίκηση και λοιπές δραστηριότητες όπως οι Ηλεκτρονικές Διαβουλεύσεις.
- Χρήση των Τ.Π.Ε. στη Δημόσια Διοίκηση για την παροχή πληροφοριών, την επεξεργασία δεδομένων και γενικότερα την υποστήριξη όλων των δραστηριοτήτων της.
- Ο μετασχηματισμός της Δημόσιας Διοίκησης μέσω της χρήσης των Τ.Π.Ε. ως νέα μορφή Διοίκησης.

Ο ορισμός που δίνει, ταυτίζει την χρήση των Τ.Π.Ε. με το βασικό εργαλείο βελτίωσης της Δημόσιας Διοίκησης αφού οι τεχνολογίες αυτές υποστηρίζουν και την εσωτερική λειτουργία των δημοσίων φορέων και την επικοινωνία και συνεργασία των φορέων αυτών, με το εξωτερικό περιβάλλον<sup>45</sup>.

Με άλλα λόγια, ο όρος *Ηλεκτρονική Δημόσια Διοίκηση* περιλαμβάνει την ανάπτυξη των πληροφοριακών συστημάτων στην εσωτερική της δομή, σε συνδυασμό και αλληλεπίδραση με την εξωτερική της λειτουργία, με την ανάπτυξη των ανάλογων εξωστρεφών πληροφοριακών συστημάτων, τα οποία παρέχουν στους πολίτες, τις επιχειρήσεις και τους λοιπούς φορείς (ιδιωτικούς, δημόσιους, εθνικούς και διεθνείς), ενδεδειγμένη πληροφόρηση, δυνατότητα ηλεκτρονικών συναλλαγών και επικοινωνία. Στο ίδιο πεδίο εντάσσεται και η *Ηλεκτρονική Δημοκρατία*, η οποία δίνει την δυνατότητα της άμεσης και καθολικής ηλεκτρονικής συμμετοχής των πολιτών στα κοινά και στην

---

<sup>44</sup> UN Division of Public Economics and Public Administration, American Society for Public Administration (2002), "Benchmarking E-Government: A Global Perspective, Assessing the progress of the UN Member States"

<sup>45</sup> Αποστολάκης, Ι., Λούκης, Ε., Χάλαρης, Ηλεκτρονική Δημόσια Διοίκηση, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2008, σελ. 26

διαμόρφωση των κρατικών πολιτικών ή αποφάσεων μέσω της διαβούλευσης, των ερωτηματολογίων, της ψηφοφορίας<sup>46</sup>, κλπ..

Γίνεται εύκολα αντιληπτό, πως ο βασικός στόχος της Ηλεκτρονικής Δημόσιας Διοίκησης, είναι η υποστήριξη συνολικά, του κύκλου ζωής των δημόσιων πολιτικών που χαράσσονται και υλοποιούνται στο ευρύτερο πλαίσιο της διακυβέρνησης, από τα διάφορα επίπεδα των κέντρων λήψης αποφάσεων. Όπως περιγράφεται στο σχήμα 1, έχει ως αφετηρία την διάγνωση κάποιου προβλήματος, συνεχίζει στην δημιουργία της πολιτικής αντιμετώπισής του και την υλοποίησή της και καταλήγει στην παροχή της υπηρεσίας και την αξιολόγησή της.



**Σχήμα 1. Οι φάσεις του κύκλου ζωής των δημοσίων πολιτικών**

Πιο αναλυτικά, στην πρώτη φάση του κύκλου, οι Τ.Π.Ε. υποστηρίζουν την εντατική, αμφίδρομη επικοινωνία μεταξύ πολιτών και διοίκησης, προκειμένου να

<sup>46</sup> Organization for Economic Co-operation & Development (OECD), The e-Government Imperative, Paris, France, 2003



προσδιοριστεί πιο γρήγορα και με περισσότερη ακρίβεια το πρόβλημα (μέσω internet και εφαρμογών όπως το e-Democracy). Εν συνεχεία, μέσω ηλεκτρονικών συστημάτων και εικονικών ομάδων εργασίας, επιτυγχάνεται η συνεργασία των εμπλεκόμενων φορέων και οργανισμών και ο καθένας εισφέρει με την τεχνογνωσία του στην διαμόρφωση για τον σχεδιασμό της πολιτικής που θα κληθεί να δώσει λύση στο προσδιορισμένο πρόβλημα. Αυτές οι πολιτικές, υλοποιούνται συνήθως συνεργατικά, αλλά και μεμονωμένα από τους φορείς, με βάση ολοκληρωμένα πληροφοριακά συστήματα που βασίζονται στα πολύ δημοφιλή, πλέον, *Συστήματα Διαχείρισης Ροών Εργασίας* (Workflow Management Systems). Τέλος, παρέχονται ως υπηρεσίες στους πολίτες και τις επιχειρήσεις και αυτοί, μέσω φυσικών και ηλεκτρονικών καναλιών συναλλάσσονται με την δημόσια υπηρεσία ή οργανισμό και διεκπεραιώνουν την υπόθεσή τους ή λαμβάνουν λύση στο προσδιορισμένο πρόβλημα που τους αφορά κλπ.. Επίσης, είναι σημαντική η αξιολόγηση των αποτελεσμάτων της αναληφθείσας πολιτικής σε εύλογο χρονικό διάστημα, προκειμένου να αποφασιστεί αν θα συνεχιστεί, αν θα τροποποιηθεί ολικώς ή μερικώς ή αν θα ματαιωθεί<sup>47</sup>.

Από την προηγηθείσα ανάλυση του ορισμού της Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης διαφαίνεται και η αξιοσημείωτη συμβολή της στην προαγωγή των αρχών της *Καλής Διακυβέρνησης*, η οποία είναι ο ακρογωνιαίος λίθος της σύγχρονης οργανωμένης κοινωνίας ως θεμέλιο της πολιτείας και του κράτους δικαίου. Στον Πίνακα 4 αντιστοιχίζονται οι αρχές που αποτελούν την Καλή Διακυβέρνηση με την επίδραση της κάθε έκφρασης της Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης. Σταδιακά, οι δύο έννοιες ταυτίζονται. Με άλλα λόγια, η Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση, είναι ικανή να αλλάξει από τα θεμέλια, την δημόσια διοίκηση μεταβάλλοντας την επικρατούσα κουλτούρα και παγιώνοντας αρχές όπως η συμμετοχή των πολιτών στη διοίκηση και στα θέματα που τους αφορούν, η οικονομία και η αποδοτικότητα των πόρων, η αποτελεσματικότητα, η διαφάνεια και η λογοδοσία<sup>48</sup>.

---

<sup>47</sup> Αποστολάκης, Ι., Λούκης, Ε., Χάλαρης, Ι., Ηλεκτρονική Δημόσια Διοίκηση, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2008, σελ 30-31

<sup>48</sup> Leitner, Chr.: e-Government in Europe: The State of Affairs, European Institute of Public Administration, 2003

<b>Πίνακας 4. Η επίδραση της Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης στην «Καλή Διακυβέρνηση».</b>	
<b>ΚΑΛΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ</b>	<b>ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ</b>
Συνοχή στο σχεδιασμό των δημοσίων πολιτικών και προγραμμάτων.	Ευκολία στον συντονισμό μεταξύ πολιτικών και φορέων.
Συμμετοχή στις διαδικασίες διαμόρφωσης υλοποίησης των πολιτικών και προγραμμάτων.	Προάγει την ενεργό συμμετοχή των ενδιαφερομένων.
Αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα στην εφαρμογή και υλοποίηση των πολιτικών και προγραμμάτων.	Κάνει τη συνεργασία μεταξύ των φορέων πιο γρήγορη, άμεση και αποδοτική.
Διαφάνεια και πρόσβαση στην διαδικασία σχεδιασμού και εφαρμογής των πολιτικών και προγραμμάτων.	Επιτρέπει την πρόσβαση και τον έλεγχο στη δημόσια δράση, με ελάχιστο κόστος.

Πηγή: Επεξεργασία Leitner, Chr.: e-Government in Europe: The State of Affairs, European Institute of Public Administration, 2003

Έτσι, περνάει από το κλασικό γραφειοκρατικό μοντέλο διοίκησης του Weber, σε ένα πιο σύγχρονο και αποτελεσματικό, αξιοποιώντας τις Τ.Π.Ε, όπως περιγράφεται στον κάτωθι πίνακα<sup>49</sup>:

<b>Πίνακας 5. Σύγκριση Γραφειοκρατικού Μοντέλου και Μοντέλου Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης</b>		
	<b>ΓΡΑΦΕΙΟΚΡΑΤΙΚΟ ΜΟΝΤΕΛΟ</b>	<b>ΣΥΓΧΡΟΝΟ ΜΟΝΤΕΛΟ- ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ</b>
<b>ΠΡΟΣΑΝΑΤΟΛΙΣΜΟΣ</b>	Νομιμότητα, έλεγχος, λογοδοσία, ευθύνη	Ικανοποίηση του πολίτη, ευελιξία διαχείρισης
<b>ΑΡΧΕΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ</b>	Ιεραρχική, συγκεντρωτική, καταμερισμός αρμοδιοτήτων και εργασιών	Οριζόντια ιεραρχία, δικτυακή οργάνωση, ενοποίηση και απλοποίηση διαδικασιών
<b>ΗΓΕΤΙΚΟ ΣΤΥΛ</b>	Εντολή και έλεγχος	Συνεργασία και συντονισμός

<sup>49</sup> Morovic, Jan.: Integrated world-Integrated services-e-Europe, 2002

<b>ΕΣΩΤΕΡΙΚΗ ΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΑ</b>	<b>Top-Down, Αυστηρά ιεραρχικά</b>	<b>Πολυδιάστατο δίκτυο με κεντρικό συντονισμό και άμεση επικοινωνία</b>
<b>ΕΣΩΤΕΡΙΚΗ ΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΑ</b>	<b>Συγκεντρωτική, τυπική και επίσημη, μέσω συγκεκριμένων ελάχιστων καναλιών επικοινωνίας</b>	<b>Επίσημη και ανεπίσημη, άμεση με ταχεία ανάδραση σε πολλαπλά κανάλια επικοινωνίας</b>
<b>ΜΕΘΟΔΟΣ ΠΑΡΟΧΗΣ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ</b>	<b>Έγγραφος, επίσημος τύπος, διαπροσωπική επικοινωνία</b>	<b>Ηλεκτρονική επικοινωνία, απρόσωπη εξυπηρέτηση</b>
<b>ΑΡΧΕΣ ΠΑΡΟΧΗΣ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ</b>	<b>Τυποποίηση, αμεροληψία, ισότητα</b>	<b>Εξατομίκευση και προσαρμογή στις ανάγκες του χρήστη</b>

Πηγή: Επεξεργασία από Morovic, Jan.: Integrated world-Integrated services-e-Europe,

2002

## 2.2 Η εφαρμογή της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης στην πράξη

Η εφαρμογή της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης αποτελεί μονόδρομο για κάθε κράτος που θέλει πραγματικά να πατάξει τα φαινόμενα διαφθοράς που το απειλούν. Με τον όρο «ηλεκτρονική διακυβέρνηση» περιγράφεται η αξιοποίηση των Τεχνολογιών Πληροφορικής και Επικοινωνιών (Τ.Π.Ε.), με τη χρήση του διαδικτύου, σε συνδυασμό με τις οργανωτικές αλλαγές, από τους φορείς της δημόσιας διοίκησης.

Με τις τεχνολογίες εφαρμογών της πληροφορικής να αναπτύσσονται και να βελτιώνονται συνεχώς, το σύγχρονο κράτος καλείται να ψηφιοποιήσει τις υπηρεσίες του, να περιορίσει την αυτοπρόσωπη επαφή του πολίτη και να επιταχύνει τις διαδικασίες διεκπεραίωσης των διαφόρων υποθέσεων<sup>50</sup>. Η Ελλάδα, βρίσκεται στις τελευταίες θέσεις στην κατάταξη των χωρών της Ε.Ε. όσον αφορά την αποδοχή και χρήση του διαδικτύου στις δημόσιες υπηρεσίες και την απομάκρυνση του πολίτη από το χρονοβόρο «γκισέ».

Για τον συντονισμό και την υλοποίηση των πολύπλοκων δράσεων που απαρτίζουν την Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση, πρέπει πρώτα να ξεπεραστεί ένα πλήθος δυσκολιών, όπως η λειτουργικότητα και η ταχύτητα των εσωστρεφών και εξωστρεφών

<sup>50</sup> [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/egovernment\\_el](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/egovernment_el)

πληροφοριακών συστημάτων, η διασύνδεση μεταξύ τους, η εκπαίδευση των υπαλλήλων στην χρήση τους, κλπ..

Από την χρήση των, μέχρι τώρα, αναπτυγμένων εφαρμογών, που θα αναλυθούν εκτενώς εν συνεχεία, έχουν οριστεί οι παράγοντες που καθορίζουν την επιτυχή λειτουργία τους. Αυτοί είναι:

A) Ηγεσία και Δέσμευση, από την πολιτική και διοικητική ηγεσία, προκειμένου να διαμορφωθεί η στοχοθεσία των υπηρεσιών.

B) Ενσωμάτωση, της Ηλεκτρονικής Δημόσιας Διοίκησης ως εργαλείο επίτευξης των ορισμένων στόχων.

Γ) Συνεργασία Δημοσίων Φορέων, προκειμένου να δημιουργηθούν κοινές δομές, πρότυπα και να αναπτυχθεί η διαλειτουργικότητα των πληροφοριακών τους συστημάτων.

Δ) Χρηματοδότηση, επαρκής και συνεχής, προκειμένου οι αναγκαίες δράσεις να συνεχιστούν απρόσκοπτα.

Ε) Δυνατότητα πρόσβασης και επιλογής, καθολική πρόσβαση των πολιτών στην ηλεκτρονική πληροφόρηση και επιλογή της ανάλογης ηλεκτρονικής συναλλαγής.

ΣΤ) Υποστήριξη της συμμετοχικότητας, των πολιτών στη διαμόρφωση των κρατικών πολιτικών, με διαβούλευση, ψηφοφορία κλπ.

Z) Προστασία της ιδιωτικότητας, ενσωμάτωση του Κανονισμού Προστασίας Προσωπικών Δεδομένων (Κ.Π.Π.Δ.), για να προσφέρουν ασφαλή χρήση και να προστατευτεί ιδιωτικότητα του πολίτη.

Η) Υπευθυνότητα, με σαφήνεια να αποδίδονται οι ευθύνες στους αρμοδίους, προκειμένου να αποφευχθεί η διάχυση τους, που οδηγεί στην ανευθυνότητα.

Θ) Παρακολούθηση και αξιολόγηση, ώστε να προσδιοριστεί το κόστος και το όφελος της δράσης της Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και να μεγιστοποιηθεί το κοινωνικό όφελος από αυτήν<sup>51</sup>.

---

<sup>51</sup> Αποστολάκης, Ι., Λούκης, Ε., Χάλαρης, Ι. Ηλεκτρονική Δημόσια Διοίκηση, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2008, σελ 35-36

Πολλά και αξιόλογα έργα έχουν ξεκινήσει τα τελευταία χρόνια, με ευρεία αποδοχή από τους πολίτες, όπως το σύστημα TAXIS, στο γενικότερο πλαίσιο της Γενικής Γραμματείας Πληροφοριακών Συστημάτων (G.S.I.S.), το ενιαίο Δημοτολόγιο και το Ληξιαρχείο, η Διαύγεια, το OpenGov, το OpenData, η Εργάνη, το Ηλεκτρονικό Μητρώο Ανθρώπινου Δυναμικού του Ελληνικού Δημοσίου, το ΣΥΖΕΥΞΙΣ, κλπ. Στην πλειοψηφία τους, είναι έργα που χρηματοδοτούνται από τα επιχειρησιακά προγράμματα «Ψηφιακή Σύγκλιση» και «Διοικητική Μεταρρύθμιση». Μεγάλο άλμα, ουσιαστικά έγινε το 2019 με την ψήφιση του Ν.4622/2019 για το επιτελικό κράτος και εν συνεχεία με την έξαρση της πανδημίας του Covid-19, διότι επιβαλλόταν να συνεχιστεί η προσπάθεια της απομακρυσμένης ηλεκτρονικής εξυπηρέτησης του κοινού.

Πρόσφατα, παρουσιάστηκε το πρόγραμμα “Ψηφιακός Μετασχηματισμός” που εστιάζει στην εκμετάλλευση των νέων τεχνολογιών και έχει συνολικό προϋπολογισμό 943.000.000 ευρώ και θα υλοποιηθεί στο πλαίσιο του «ΕΣΠΑ 2021-2027». Είναι ένα έργο κομβικής σημασίας για την μετάβαση στην “Ψηφιακή Ελλάδα” και εκτείνεται στους παρακάτω στρατηγικούς άξονες:

A) Ψηφιακός μετασχηματισμός του Δημοσίου Τομέα, με προϋπολογισμό 513.000.000 ευρώ. Αφορά την παροχή νέων ψηφιακών υπηρεσιών και την καθολική εφαρμογή της διαλειτουργικότητας μεταξύ των υπηρεσιών.

B) Ενίσχυση της ηλεκτρονικής συνδεσιμότητας, με προϋπολογισμό 303.000.000 ευρώ. Αφορά το λεγόμενο “γρήγορο” ίντερνετ, ειδικά για τις δημόσιες υπηρεσίες.

Γ) Ανάπτυξη ψηφιακών δεξιοτήτων, με προϋπολογισμό 113.000.000 ευρώ. Αφορά την ευρεία αποδοχή της ψηφιακής εποχής και την ισότιμη συμμετοχή των πολιτών σε αυτή.

### **2.3 Οι διαρθρωτικές αλλαγές στην οργάνωση και λειτουργία της διοίκησης**

Το 2016, το νεοσυσταθέν Υπουργείο Ψηφιακής πολιτικής, Τηλεπικοινωνιών και Ενημέρωσης, μέσω της Γενικής Γραμματείας Ψηφιακής Πολιτικής, δημοσίευσε την «Εθνική Ψηφιακή Στρατηγική 2016-2021», η οποία περιέγραφε τα βήματα που έπρεπε να γίνουν προκειμένου να αναπτυχθεί ψηφιακά η χώρα και να εναρμονιστεί με τις

αντίστοιχες ευρωπαϊκές πρακτικές. Το 2019, ουσιαστικά, μετονομάστηκε σε Υπουργείο Ψηφιακής Διακυβέρνησης με το Προεδρικό Διάταγμα 81 (08.07.2019) και συστάθηκε, με σκοπό να συγκεντρωθούν σε αυτό, όλες οι κατακερματισμένες λειτουργίες, που αφορούν την ψηφιακή πολιτική και να συντονιστεί η ηλεκτρονική διακυβέρνηση του κράτους. Μέσω της διαλειτουργικότητας μεταξύ των φορέων σε όλα τα επίπεδα, η μονάδα αυτή, ελέγχει και απλοποιεί τις διαδικασίες που ψηφιοποιούνται, περιορίζει τη γραφειοκρατία και εξοικονομεί πολύτιμους πόρους<sup>52</sup>.

Έχει αναλάβει τον ψηφιακό μετασχηματισμό της χώρας, καθιερώνοντας την παροχή υπηρεσιών μέσω ψηφιακών καναλιών για κάθε αλληλεπίδραση του κράτους με τους πολίτες και τις επιχειρήσεις, μέσω ενός ενιαίου συστήματος ταυτοποίησης για την πρόσβαση στις υπηρεσίες αυτές. Με την απρόσωπη εξυπηρέτηση του κοινού, περιορίζεται κατά πολύ η δυνατότητα παρέμβασης των υπαλλήλων κατά επιλογή ή κατά προτεραιότητα έναντι αντιτίμου ή άλλου ωφελήματος. Τα έγγραφα πάσης φύσεως, διακινούνται σε ψηφιακή μορφή και ο έλεγχος αφορά μόνο την ταυτοπροσωπία κατά την είσοδο του ενδιαφερόμενου στην ηλεκτρονική υπηρεσία.

Μέσω της Ενιαίας Ψηφιακής Πύλης της Δημόσιας Διοίκησης, (gov.gr) που θεσπίστηκε με το άρθρο 52 του Ν.4635/2019, οι κρατικές υπηρεσίες έχουν αναβαθμιστεί, οι υποθέσεις των πολιτών διεκπεραιώνονται με συνέπεια και ταχύτητα, ενώ ο έλεγχος των εγγράφων στην πηγή τους, εγγυάται την γνησιότητά τους. Συγκεντρώνει όλες τις πληροφορίες που αναζητούν οι συναλλασσόμενοι, αποτελώντας το κεντρικό σημείο εισόδου και αναφοράς τους. Το gov.gr λειτουργεί ως “ρεσεψιόν” για τα διάφορα πληροφοριακά συστήματα με τα οποία αλληλοεπιδρά, χωρίς όμως να φέρει ευθύνη για την ποιότητα της πληροφορίας που εμφανίζει.

Εκτός αυτού, όλα τα Υπουργεία, οι Περιφέρειες, οι Ο.Τ.Α. Α΄ και Β΄ βαθμού και οι δημόσιες υπηρεσίες γενικότερα, έχουν θέσει σε λειτουργία ηλεκτρονικές σελίδες και πλατφόρμες σχετικά με τον σκοπό ίδρυσης και λειτουργίας του φορέα τους, το οργανόγραμμά τους, τη νομοθεσία που τα αφορά, έγγραφα που μπορεί να αναζητήσει ο πολίτης και άλλες χρήσιμες πληροφορίες για το κοινό.

Άλλες ηλεκτρονικές υπηρεσίες και συστήματα που έχουν τεθεί σε εφαρμογή, εξυπηρετώντας την διαφάνεια και την λογοδοσία είναι οι εξής:

---

<sup>52</sup> <https://mindigital.gr/to-ypourgeio/apostoli>

- ERMIS.gov.gr: Είναι η Εθνική Πύλη Δημόσιας Διοίκησης, που παρέχει στους πολίτες και τις επιχειρήσεις πληροφορίες και ηλεκτρονικές υπηρεσίες<sup>53</sup>.
- TAXISnet: Είναι ένα κεντρικό πληροφοριακό σύστημα, με το οποίο οι φορολογούμενοι πολίτες, μπορούν να συναλλάσσονται με τη Γενική Γραμματεία Πληροφοριακών Συστημάτων, παρακάμπτοντας την τοπική, αρμόδια Δημόσια Οικονομική Υπηρεσία (Δ.Ο.Υ.)<sup>54</sup>.
- ASEP.gr: Το Ανώτατο Συμβούλιο για την Επιλογή Προσωπικού στον Δημόσιο Τομέα, ενημερώνει τους πολίτες για τις επικείμενες προκηρύξεις θέσεων, τις προθεσμίες και απαιτούμενα τυπικά προσόντα των υποψηφίων, δέχεται τις αιτήσεις, αναρτά τους πίνακες επιτυχόντων και απορριπτέων και δίνει τη δυνατότητα υποβολής ενστάσεων επί αυτών<sup>55</sup>.
- ΔΙΑΥΓΕΙΑ: Δημιουργήθηκε με το Ν.3861/2010 και υποχρεώνει όλα τα Κυβερνητικά Όργανα, τις Ανεξάρτητες Αρχές, τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ο.Τ.Α.) και τους φορείς του στενού ή του ευρύτερου Δημοσίου Τομέα να αναρτούν τις αποφάσεις τους. Με την ανάρτηση, ο μοναδικός Αριθμός Διαδικτυακής Ανάρτησης (Α.Δ.Α.) αποτυπώνεται σε κάθε σελίδα του εγγράφου, καθιστώντας το εκτελεστό. Καμία απόφαση δεν εκτελείται αν δεν έχει προηγουμένως αναρτηθεί στο «Διαύγεια»<sup>56</sup>.
- ΚΗΜΔΗΣ: Είναι το Κεντρικό Ηλεκτρονικό Μητρώο Δημοσίων Συμβάσεων, όπου οι φορείς, ως αναθέτουσες αρχές δημοσιεύουν τις διακηρύξεις και τις προκηρύξεις για την έναρξη των διαδικασιών των δημοσίων συμβάσεων, καθαρής συνολικής αξίας 1.000,00 ευρώ και άνω<sup>57</sup>.
- ΕΣΗΔΗΣ: Είναι το Εθνικό Σύστημα Ηλεκτρονικών Δημοσίων Συμβάσεων, το οποίο θεσπίστηκε με τον Ν.4155/2013. Σκοπός του ΕΣΗΔΗΣ είναι, η ανάθεση και εκτέλεση με τη χρήση Τ.Π.Ε. των Δημοσίων Συμβάσεων που αφορούν

<sup>53</sup> <http://www.ermis.gov.gr/portal/page/portal/ermis/>

<sup>54</sup> <https://www.gsis.gr/>

<sup>55</sup> <https://www.asep.gr/>

<sup>56</sup> <https://diavgeia.gov.gr/>

<sup>57</sup> <https://www.eaadhsy.gr/sdg/dg.php?qid=10721>

προμήθειες, έργα και υπηρεσίες, καθαρής συνολικής αξίας 60.000,00 ευρώ και άνω<sup>58</sup>.

#### **2.4 Τα πλεονεκτήματα των ηλεκτρονικών συστημάτων στη διακυβέρνηση**

Η χρήση των Τ.Π.Ε. δεν είναι ένα απλό εργαλείο που προσφέρει αυτοματισμούς στις υπάρχουσες διαδικασίες της Δημόσιας Διοίκησης. Αντιθέτως, αποτελεί το βασικότερο εργαλείο της αλλαγής και του εκσυγχρονισμού της οργάνωσης και της λειτουργίας της δημόσιας υπηρεσίας σε δύο επίπεδα:

- **Front Office:** για τις υπηρεσίες που έχουν την ευθύνη όλης της συναλλαγής με τους πολίτες.
- **Back Office:** για τις υπηρεσίες που εκτελούν τις εσωτερικές διαδικασίες, επεξεργάζονται τα στοιχεία που συλλέγει το front office και παράγουν τα αντίστοιχα αποτελέσματα.

Είναι, λοιπόν, απαραίτητο να γίνει ένας ολοκληρωμένος *Ανασχεδιασμός Διαδικασιών* (Business Process Redesign-B.P.R) της Δημόσιας Διοίκησης παράλληλα με την ενσωμάτωση των Τ.Π.Ε. στη λειτουργία της, διότι καθένα μόνο του, ελάχιστα οφέλη θα εισφέρει στην αποτελεσματικότητα και την εξοικονόμηση των πόρων που χαρακτηρίζουν την χρηστή διοίκηση<sup>59</sup>.

Με την καθημερινή χρήση των ηλεκτρονικών εφαρμογών κατά την συναλλαγή με το κοινό, η δημόσια διοίκηση γίνεται πιο προσιτή, πιο φανερή και πιο διαφανής. Οποιοσδήποτε έλεγχος μπορεί να πραγματοποιηθεί κυριολεκτικά με λίγα “κλικ” και τα αποτελέσματα είναι συγκεντρωμένα και ταξινομημένα σύμφωνα με τις παραμέτρους που ορίζει ο χρήστης, μπορούν να αποθηκευτούν και να αναζητηθούν σε επόμενο χρόνο, να επεξεργαστούν εκ νέου, κλπ.

Για τη λειτουργία των διαδικτυακών τόπων και την διευρυμένη χρήση προγραμμάτων και εφαρμογών από την διοίκηση και τους πολίτες, έχουν δημιουργηθεί βάσεις δεδομένων από τις οποίες αντλούνται πολύτιμες πληροφορίες και στοιχεία για τη διεξαγωγή των ελέγχων και προστατεύονται με διάφορες δικλείδες ασφαλείας. Πιο

---

<sup>58</sup> <https://portal.eprocurement.gov.gr/webcenter/portal/TestPortal>

<sup>59</sup> Αποστολάκης, Ι., Λούκης, Ε., Χάλαρης, Ι., Ηλεκτρονική Δημόσια Διοίκηση, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2008, σελ. 28



συγκεκριμένα, όσον αφορά την ορθότητα των στοιχείων που υποβάλλονται, γίνονται διασταυρωτικοί έλεγχοι μέσω των πληροφοριακών συστημάτων και δεν μπορεί να γίνει οριστική υποβολή των αιτημάτων προτού διορθωθούν τα σφάλματα. Το ίδιο ισχύει και για την πληρότητα των στοιχείων, καθότι δεν μπορούν να αποθηκευτούν ούτε προσωρινά, αν δεν συμπληρωθούν όλα τα ορισμένα ως υποχρεωτικά πεδία. Στη συνέχεια, με τις αυτόματες αναζητήσεις δικαιολογητικών, διαπιστώνεται ταχύτατα εάν ένα αίτημα θα ικανοποιηθεί ή θα απορριφθεί. Για παράδειγμα, ένας πολίτης μπορεί να κάνει ηλεκτρονική αίτηση για ένα κρατικό επίδομα, να υποβάλλει τα απαιτούμενα δικαιολογητικά σε ψηφιακή μορφή ή να παρέχει τη συγκατάθεσή του στο πληροφοριακό σύστημα και να τα αναζητήσει από την αντίστοιχη βάση δεδομένων. Άμεσα, ο πολίτης πληροφορείται εάν εγκρίνεται ή απορρίπτεται το αίτημά του και για ποιον λόγο. Από την άλλη πλευρά, η διοίκηση μπορεί να συλλέξει και να επεξεργαστεί κάθε πληροφορία σχετικά με το εν λόγω επίδομα, να διευρύνει ή να περιορίσει τον αριθμό των ωφελούμενων δικαιούχων, βάσει των εισοδηματικών και λοιπών κριτηρίων που θέτει και να αποφασίσει αν θα συνεχίσει την καταβολή του, ή όχι. Τα τελευταία χρόνια έχει περιοριστεί το φαινόμενο της παράνομης και παράτυπης έκδοσης/κατάθεσης εγγράφων, πλαστών δικαιολογητικών και άλλων τεκμηρίων, διότι η ψηφιακή μορφή δεν επιτρέπει την παραποίησή τους.

Με την καθολική αποδοχή και εκτεταμένη χρήση των πληροφοριακών συστημάτων και του διαδικτύου, όλες οι συναλλαγές αποτυπώνονται ηλεκτρονικά, επεξεργάζονται και εκτελούνται με ασφάλεια και διατηρούνται σε αρχείο για ένα ορισμένο χρονικό διάστημα. Οι πολίτες εξυπηρετούνται ταχύτερα και πιο αποτελεσματικά, ενώ η διοίκηση έχει στη διάθεση της όλα τα εργαλεία και τα στοιχεία που χρειάζεται προκειμένου να αξιολογήσει πολύπλευρα τις υλοποιούμενες πολιτικές της.

## **2.5 Ο Δείκτης Ψηφιακής Οικονομίας και Κοινωνίας (DESI)**

Ο Δείκτης DESI δημοσιεύεται κάθε χρόνο από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και αποτυπώνει την πρόοδο που έχουν κάνει τα κράτη-μέλη στην ψηφιοποίηση των λειτουργιών τους. Πιο συγκεκριμένα, μετράει την ψηφιακή ανταγωνιστικότητα που αφορά το ανθρώπινο κεφάλαιο, την ευρυζωνική συνδεσιμότητα και τη χρήση ψηφιακών τεχνολογιών από τις επιχειρήσεις και από τη δημόσια διοίκηση.

Η έκθεση για το 2021, που είναι η πιο πρόσφατη, αναφέρει, πως ενώ έχουν γίνει πολλά και σημαντικά βήματα από όλα τα κράτη-μέλη, το κενό μεταξύ των ψηφιακά αναπτυγμένων κρατών και των αναπτυσσόμενων, παραμένει χαοτικό. Τα ευρωπαϊκά κράτη, σαν σύνολο, παρουσιάζουν μια ανομοιογενή εικόνα, με τις βόρειες χώρες να υπερτερούν στην παροχή ψηφιακών υπηρεσιών. Αυτό, φαίνεται ξεκάθαρα, διότι ο δείκτης πλέον, απεικονίζει όλες τις ψηφιακές πολιτικές και τις πρωτοβουλίες, στην “Ψηφιακή Πυξίδα 2030”. Πιο συγκεκριμένα, οι χώρες, μέσω των καταρτισμένων προφίλ τους, εντοπίζουν τα σημεία που πρέπει να δοθεί προτεραιότητα για να πετύχουν τον ανάλογο στόχο, αλλά και τα κεφάλαια που περιγράφουν αναλυτικά τους τομείς ψηφιακής πολιτικής. Αυτοί, συνοπτικά είναι:

- Ανθρώπινο κεφάλαιο: Περιλαμβάνει τις δεξιότητες των χρηστών του διαδικτύου. Ο στόχος είναι το 80% των ευρωπαϊκών πολιτών να αποκτήσει τις βασικές ψηφιακές δεξιότητες
- Συνδεσιμότητα: Προώθηση της σταθερής και κινητής ευρυζωνικής επικοινωνίας, την κάλυψη και τις τιμές τους. Ο στόχος είναι όλες οι κατοικημένες περιοχές να έχουν δίκτυο 5G και σταθερό δίκτυο υψηλής χωρητικότητας.
- Ενσωμάτωση της ψηφιακής τεχνολογίας: Αφορά την ψηφιοποίηση των επιχειρήσεων και την ανάπτυξη του ηλεκτρονικού εμπορίου. Ο στόχος είναι το 90% των επιχειρήσεων να χρησιμοποιεί ψηφιακές τεχνολογίες.
- Ψηφιακές δημόσιες υπηρεσίες: Αφορά την ηλεκτρονική διακυβέρνηση και ο στόχος είναι όλες οι βασικές δημόσιες υπηρεσίες να είναι πλήρως διαδικτυακές.

Η Ε.Ε. φιλοδοξεί να επιτευχθεί η σύγκλιση μεταξύ των μελών της και να επιτευχθούν οι στόχοι που έχουν τεθεί για το 2030, προκειμένου να ολοκληρωθεί ο ψηφιακός μετασχηματισμός τους, στους βασικούς τομείς, δηλαδή στην κοινωνία των πολιτών, στις επιχειρήσεις και στην δημόσια διοίκηση<sup>60</sup>.

---

<sup>60</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/el/ip\\_21\\_5481](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/el/ip_21_5481)

Οι τέσσερις τομείς της ψηφιακής πολιτικής περιλαμβάνουν συνολικά 33 δείκτες

## **2.6 Η συμβολή της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης στην μάχη κατά της διαφθοράς. Ειδικότερα το “Πρόγραμμα Διάγνωση”**

Η ψηφιακή επανάσταση που έχει φέρει στην Ευρώπη η εκτεταμένη χρήση του διαδικτύου, δεν μπορεί να αφήσει την Ελλάδα ανενεργή και αμέτοχη. Η χώρα μας, υιοθέτησε με αργούς ρυθμούς την τεχνολογική πρόοδο, και προσπάθησε να εφαρμόσει την ευρωπαϊκή στρατηγική για την ηλεκτρονική διακυβέρνηση, αναγνωρίζοντας την αποκόμιση των πολλαπλών οφελών. Με στόχο την επιτυχή εφαρμογή της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης μέσω των Τ.Π.Ε., κατά τον σχεδιασμό των εφαρμογών, λήφθηκαν υπόψη οι οκτώ βασικοί κανόνες που έθεσε ο Ο.Ο.Σ.Α και είναι<sup>61</sup>:

- Ρεαλιστικός σχεδιασμός των έργων, με τους περιορισμούς που θέτει η πολυπλοκότητα της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης.
- Αποφυγή σχεδιασμού μεγάλων έργων, διότι εκτροχιάζουν τον κρατικό προϋπολογισμό και σπαταλούν την χρηματοδότηση.
- Αποδοχή και έγκριση των ώριμων Τ.Π.Ε., των δοκιμασμένων και επιτυχημένων.
- Διαχείριση ρίσκων και κινδύνων, εντοπισμός τους από την αρχή και περιορισμός τους με τις αντίστοιχες δικλίδες ασφαλείας.
- Ηγεσία και υπευθυνότητα, με επιμονή και σταθερότητα, ο εκσυγχρονισμός της Δημόσιας Διοίκησης είναι εξ ορισμού αποκομματικοποιημένος.
- Ορθή διαχείριση των πόρων, τόσο των ανθρώπινων όσο και της τεχνογνωσίας, υιοθέτηση των αρχών της διοίκησης ολικής ποιότητας στον δημόσιο τομέα.
- Συνεργασία με εξωτερικούς συνεργάτες, έτσι η διοίκηση θα επιφορτιστεί με την λύση των προβλημάτων που αφορούν την έλλειψη δεξιοτήτων του προσωπικού της και την επιμόρφωσή του για την λειτουργία των νέων εφαρμογών και όχι με την τεχνολογική ανάπτυξη αυτών. Κατά την σύναψη αυτών των συμβάσεων, ιδίως για τα έργα πληροφορικής, τίθενται όροι και ποινές περί ελλιπούς εκτέλεσης.

---

<sup>61</sup> Αποστολάκης, Ι., Λούκης, Ε., Χάλαρης, Ι., Ηλεκτρονική Δημόσια Διοίκηση, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2008, σελ. 28

- Συμμετοχή και επιμόρφωση των τελικών χρηστών, προκειμένου να επιτευχθεί ο μέγιστος βαθμός απόδοσης και εμπιστοσύνης.

Η αποδοτική λειτουργία των δημοσίων υπηρεσιών και οργανισμών, αποτελεί πάγια φιλοδοξία των εκάστοτε κυβερνητικών πολιτικών. Για αυτό και οι ελληνικές κυβερνήσεις, τα τελευταία χρόνια, έχουν δεσμευτεί να καταπολεμήσουν την διαφθορά και να λάβουν τα προσήκοντα μέτρα προκειμένου να εξαλειφθούν όλες οι μορφές και οι τύποι της. Η πάταξη του πολυδιάστατου αυτού φαινομένου, υπάρχει σε όλες τις πολιτικές ατζέντες και αποτελεί πάγια υποχρέωση των κρατών-μελών. Σε κάθε νέα πολιτική που εφαρμόζουν, οι διοικήσεις, επιδιώκουν να βελτιώσουν την καθημερινότητα των πολιτών, να προωθήσουν τον εκσυγχρονισμό του κράτους και των δημοσίων υπηρεσιών και να εξοικονομήσουν πόρους προς την ενίσχυση άλλων κοινωνικών πολιτικών.

Στη χώρα μας, έχουν γίνει πολλά και σημαντικά βήματα, όμως το φαινόμενο της διαφθοράς ομοιάζει με μυθικό τέρας με πολλά κεφάλια και κάθε φορά που του καταφέρνουν ένα πλήγμα, αυτό βρίσκει έναν διαφορετικό τρόπο εκδήλωσης.

Ήδη, από το 2010, με την θεσμοθέτηση και την έναρξη λειτουργίας του προγράμματος ΔΙΑΥΓΕΙΑ, η διοικητική δράση, στο σύνολό της, δημοσιεύεται σε έναν, ελεύθερης πρόσβασης, διαδικτυακό τόπο. Ο κύριος στόχος του προγράμματος, είναι μέσω της ανάρτησης, να επιτευχθεί η μέγιστη δυνατή δημοσιότητα της κυβερνητικής πολιτικής και να ενισχυθεί η λογοδοσία και η υπευθυνότητα των φορέων δημόσιας εξουσίας αλλά και σε κάθε περίπτωση, να εξασφαλίζεται ο μέγιστος βαθμός διαφάνειας στο σύνολο των πράξεων της δημόσιας διοίκησης. Οι πράξεις που αναρτώνται, λαμβάνουν έναν μοναδικό Αριθμό Διαδικτυακής Ανάρτησης (Α.Δ.Α.) και την χρονοσήμανση που αποθηκεύεται στα μεταδεδομένα τους. Μπορεί να γίνει ορθή επανάληψη των αναρτημένων πράξεων σε κάποιες περιπτώσεις με ειδική αιτιολόγηση. Το πρόγραμμα, εφαρμόζεται καθολικά και υποχρεωτικά, οριζοντίως, σε όλο το Δημόσιο Τομέα, ενώ μετά τις αλληπάλληλες αναβαθμίσεις του, έχει μετασχηματιστεί σε ένα πολύ-εργαλείο ελέγχου, που εξυπηρετεί, περίπου 5.000 δημοσίους φορείς και ο ημερήσιος μέσος όρος αναρτήσεων τους, αγγίζει τις 30.000<sup>62</sup>.

---

<sup>62</sup> <https://www.secdigital.gov.gr/projects/ilektroniki-diakyvernisi/>

Στο επόμενο κεφάλαιο, θα εξεταστεί η εμφιλοχώρηση του φαινομένου της διαφθοράς στον μικρόκοσμο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, τα πεδία εμφάνισής τους, καθώς και τα προτεινόμενα και τα ληφθέντα μέσα πρόληψης και αντιμετώπισης τους.

## Κεφάλαιο τρίτο

### Η περίπτωση των ΟΤΑ

#### 3.1 Γενικά για τους ΟΤΑ και το πρόσφορο έδαφος ανάπτυξης φαινομένων διαφθοράς

Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ο.Τ.Α.), ονομάζονται τα Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου (Ν.Π.Δ.Δ.) που έχουν συσταθεί και καλύπτουν συγκεκριμένη εδαφική περιοχή της χώρας. Διακρίνονται σε Ο.Τ.Α Α΄ βαθμού (Δήμοι) και Β΄ βαθμού (Περιφέρειες). Τα όργανά διοίκησης τους, εκλέγονται για ορισμένη θητεία και έχουν σκοπό την διευθέτηση των τοπικών ζητημάτων, που δεν αφορούν την κεντρική κυβέρνηση, με τις αρμοδιότητες που τους έχει μεταβιβάσει. Το τι ορίζεται ως τοπική υπόθεση ρυθμίζεται από διατάξεις νόμων, υπουργικές αποφάσεις, προεδρικά διατάγματα, κλπ.

Ο όρος, περιέχει γεωγραφική και δημογραφική έννοια, διότι κάθε Ο.Τ.Α. έχει ιδρυθεί και δρα σε καθορισμένη εδαφική έκταση με συγκεκριμένο πληθυσμό. Εκτός των ορίων τους, είναι αναρμόδιοι να πράξουν. Αν και βάσει της τρέχουσας διοικητικής διαίρεσης, κάθε σημείο της ελληνικής επικράτειας (πλην του Αγίου Όρους) υπάγεται παράλληλα στη δικαιοδοσία και των δύο βαθμών τοπικής αυτοδιοίκησης, στην παρούσα εργασία, θα αναλυθεί η εμφάνιση του φαινομένου της διαφθοράς στους Δήμους.

Οι βασικές αρχές που διέπουν την σύσταση και λειτουργία τους πηγάζουν από το Σύνταγμα, στο άρθρο 102 και ορίζουν πως<sup>63</sup>:

- Οι Ο.Τ.Α. ευθύνονται για την διαχείριση των τοπικών ζητημάτων, δηλαδή την διοίκηση των τοπικών υποθέσεων και σε περίπτωση σύγκρουσης αρμοδιοτήτων μεταξύ Τοπικής Αυτοδιοίκησης και Κεντρικής Κυβέρνησης, το τεκμήριο αρμοδιότητας συντρέχει υπέρ της πρώτης.
- Η Κεντρική Κυβέρνηση μπορεί να μεταβιβάσει δικές της αρμοδιότητες στους Ο.Τ.Α. (μεταβιβάζοντας και τους αντίστοιχους πόρους).

---

<sup>63</sup> <https://www.diadikasies.gr>

- Οι Ο.Τ.Α. απολαμβάνουν οικονομική και διοικητική αυτοτέλεια και τα όργανα διοίκησης τους είναι αιρετά, εκλεγμένα με καθολική, μυστική ψηφοφορία.
- Η Κεντρική Κυβέρνηση υποχρεούται να εξασφαλίζει την οικονομική αυτοτέλεια των Ο.Τ.Α. και ο έλεγχος που ασκεί, αφορά μόνο την νομιμότητα των αποφάσεων και των πράξεων τους.

Τα πεδία που επιτρέπουν την εμφάνιση της διαφθοράς είναι αρκετά, με σημαντικότερα εξ'αυτών το Τμήμα Προμηθειών και Διαχείρισης Υλικού και την Διεύθυνση Τεχνικών Υπηρεσιών. Οι Δήμοι, προβαίνουν σε σύναψη συμβάσεων για προμήθειες και υπηρεσίες ή έργα, συνήθως κάτω των ορίων των διαγωνιστικών διαδικασιών. Χρησιμοποιούν περισσότερο την διαδικασία της απευθείας ανάθεσης, με όριο δαπάνης τα 37.200 ευρώ. Πιο συγκεκριμένα, προτιμάται κάποιος γνωστός προμηθευτής ή εργολάβος μέσω των ονομαστικών προσκλήσεων που απευθύνουν και σε αρκετές περιπτώσεις προσφέρεται κάποιο αντάλλαγμα στον αιρετό που θα τους προτείνει ή στον υπάλληλο που θα επιμεληθεί της διαδικασίας. Αν κάποια προμήθεια ή υπηρεσία υπερβαίνει το όριο της απευθείας ανάθεσης, τότε επιμερίζουν την συνολική δαπάνη σε περισσότερους κωδικούς αριθμούς εξόδων του προϋπολογισμού τους. Τα φαινόμενα διαφθοράς που καταγράφονται, αφορούν κυρίως τους αιρετούς της διοίκησης, σε θέματα αναθέσεων προμηθειών, υπηρεσιών, προσλήψεις προσωπικού με σύμβαση ορισμένου χρόνου, μισθώσεις ακινήτων, κλπ. Το αντάλλαγμα μπορεί να είναι χρηματικό ή άλλου είδους, όπως, λόγω χάρη, στήριξη στις επερχόμενες εκλογές.

Οι Ο.Τ.Α. έχουν γνωρίσει πέντε θεμελιώδεις μεταρρυθμίσεις:

- 1833: Με τον νόμο για την σύσταση των Δήμων καταργήθηκαν οι τουρκοκρατικές κοινότητες και οι συνοικισμοί τους ενσωματώθηκαν διοικητικά σε 750 Δήμους. Ενισχύθηκαν οι αρμοδιότητες των Δημάρχων που αναδείχθηκαν σε τοπικούς άρχοντες, ενώ παράλληλα ενισχύθηκαν και οι πελατειακές σχέσεις πιέζοντας τον τοπικό βουλευτή, καταλήγοντας σε ένα πολιτικό καθεστώς «δημαρχοκρατίας».
- 1912: Ο Βενιζέλος, προσπαθώντας να απεγκλωβίσει τον κοινοβουλευτισμό από την πίεση των τοπικών αρχόντων, επανάφερε με νόμο τις περίπου 6.000 κοινότητες που υπήρχαν επί τουρκοκρατίας.

- 1997: Με τον νόμο 2537/1997, γνωστό ως «Καποδίστρια», διαμορφώνεται ο νέος χάρτης της τοπικής αυτοδιοίκησης, αποτελούμενος από 900 Δήμους και 103 Κοινότητες. Επανάφερε τον συγκεντρωτισμό στα κέντρα λήψης τοπικών αποφάσεων αυξάνοντας την ισχύ των αιρετών.
- 2010: Με τον νόμο 3852/2010, γνωστό ως «Καλλικράτη», μεταρρυθμίστηκε η διοικητική διαίρεση της χώρας. Καταργήθηκαν οι Κοινότητες και επαναπροσδιορίστηκαν τα όρια των Δήμων με συνενώσεις, περιορίζοντας τον αριθμό τους σε 325, προκειμένου να εξοικονομηθούν πόροι από τη λειτουργία των σχολείων, των νοσοκομείων και άλλων δημοσίων υπηρεσιών που καταργήθηκαν ή συγχωνεύτηκαν. Παράλληλα δημιουργήθηκαν οι επτά αποκεντρωμένες διοικήσεις στις οποίες μεταφέρθηκαν οι αρμοδιότητες των 13 κρατικών Περιφερειών, που το ελληνικό Σύνταγμα προβλέπει να παραμένουν στο κράτος.
- 2018: Με τον νόμο 4555/2018, γνωστό ως «Κλεισθένης», μεταρρυθμίζεται ο τρόπος εκλογής των οργάνων διοίκησης σε απλή αναλογική, οι αρμοδιότητες αυτών και η εποπτεία των Ο.Τ.Α. Δίνει τη δυνατότητα διεξαγωγής δημοτικού ή περιφερειακού δημοψηφίσματος για συγκεκριμένα θέματα.

Τόσο ο «Καλλικράτης», όσο και ο «Κλεισθένης»<sup>64</sup> που ακολούθησε, ήταν ανάγκες που δημιούργησε η οικονομική κρίση, ο μεν πρώτος όρισε τη διεξαγωγή της εκλογικής αναμέτρησης στα πέντε χρόνια, ενώ ο δεύτερος την επανάφερε στην τετραετία. Όλες οι μεταρρυθμίσεις που επιχειρήθηκαν στόχευαν στην απλούστευση των διαδικασιών, την διαφάνεια στις πράξεις της διοίκησης και την καταπολέμηση των φαινομένων της διαφθοράς στους κόλπους της τοπικής αυτοδιοίκησης.

---

<sup>64</sup> <https://www.syntagmawatch.gr/?s=ota>



### 3.2 Προβλήματα διαχείρισης στην Τοπική Αυτοδιοίκηση Α΄ βαθμού

Στο πλαίσιο της αποσυμφόρησης των διαχειριστικών θεμάτων της κεντρικής διοίκησης, όλο και περισσότερες αρμοδιότητες μεταβιβάζονται στους Ο.Τ.Α. Οι αποκεντρωμένες πολιτικές, επιτρέπουν στην Κυβέρνηση να αφοσιωθεί σε τομείς όπως η εθνική άμυνα, η εξωτερική πολιτική και τη δημόσια τάξη χωρίς περισπασμούς, όπως η ενασχόληση με τα τοπικά ζητήματα. Η τάση αυτή, θεωρητικά, συνοδεύεται από την διεύρυνση της δημοκρατίας, την ενίσχυση της διαφάνειας και του κοινωνικού ελέγχου, διότι ο πολίτης έρχεται πιο κοντά στην διοίκηση. Η μεταβίβαση αυτών των αρμοδιοτήτων συνοδεύεται από την ανάλογη μεταβίβαση πόρων για την ορθή άσκησή τους, με συνέπεια την αύξηση των δημοτικών προϋπολογισμών. Ο τρόπος με τον οποίο καταρτίζεται και διαχειρίζεται η εκάστοτε δημοτική αρχή τον προϋπολογισμό της, αφήνει το περιθώριο να εμφανιστεί κάποιος τύπος διαφθοράς στην οικονομική αλυσίδα<sup>65</sup>.

Με την κατάρτιση, χρεώνονται και πιστώνονται οι λογαριασμοί εσόδων και εξόδων, σύμφωνα με την αντίστοιχη ετήσια υπουργική απόφαση. Στα έξοδα, δίνεται η ευχέρεια υλοποίησης δράσεων και πολιτικών και η δημοτική αρχή προγραμματίζει πως θα διαχειριστεί τους πόρους της. Σημαντικός παράγοντας, είναι και η κατάρτιση του τεχνικού προγράμματος, καθώς απορροφά μεγάλο μέρος των κονδυλίων. Δεν θα αναφερθούμε στα χρηματοδοτούμενα έργα, διότι η παρούσα εργασία επιχειρεί να εκθέσει τα προβλήματα που προκαλεί η διαφθορά στην διαχείριση των τοπικών υποθέσεων, μέσω της κακοδιοίκησης και της μεροληψίας στα οικονομικά θέματα, ενισχυμένη από την γραφειοκρατία, την αδιαφάνεια και την ανάπτυξη των πελατειακών σχέσεων στον μικρόκοσμο της τοπικής αυτοδιοίκησης σε βαθμό που θίγει το δημόσιο συμφέρον.

Η απευθείας ανάθεση των δημοσίων έργων, υπηρεσιών και προμηθειών σε συγκεκριμένους εργολάβους και προμηθευτές, με ονομαστική πρόσκληση και άλλες σύντομες διαδικασίες, όπως οι συμβάσεις ήσσονος αξίας μέχρι το ποσό των 2.500 ευρώ, καταστρατηγεί την ευχέρεια που δίνει ο νόμος 4412/2016 να συνάπτονται συμβάσεις άμεσα και γρήγορα για να εξυπηρετηθούν οι απρόβλεπτες και επείγουσες λειτουργικές ανάγκες που ανακύπτουν. Η τακτική αυτή, έγινε συνήθεια και επιτρέπει

---

<sup>65</sup> Κουτσούκης, Κ., Σκλιας, Π., Διαφθορά και Σκάνδαλα στη Δημόσια Διοίκηση και την Πολιτική, εκδόσεις Ι.Σιδέρης, Αθήνα 2005, σελ. 283επ.

πλαγίως στην δημοτική αρχή να καλλιεργεί τις πελατειακές σχέσεις και την δίνει το περιθώριο της δυνατότητας χρηματισμού και δωροδοκίας στα, εμπλεκόμενα στην όλη διαδικασία, όργανα.

Ένα ακόμη σοβαρό θέμα, που επιτρέπει την εμφάνιση των προαναφερθέντων παθογενειών, είναι η έλλειψη καταρτισμένου και εξειδικευμένου προσωπικού στην τοπική αυτοδιοίκηση. Οι εν ενεργεία υπάλληλοι, που διεκδικούν και καταλαμβάνουν τις θέσεις προϊσταμένων λόγω αρχαιότητας και σε μεγάλο ποσοστό δεν έχουν προσληφθεί μέσω ΑΣΕΠ, αρνούνται ή δυσκολεύονται να συμμετέχουν στα προγράμματα επιμόρφωσης και αξιολόγησης, αδυνατούν να αλλάξουν τον παλαιωμένο τρόπο σκέψης τους και να υιοθετήσουν καλές πρακτικές, προκειμένου να εκσυγχρονιστεί η παρεχόμενη εργασία τους και κατ'επέκταση να εκσυγχρονιστεί το τμήμα και η οργανωτική μονάδα στην οποία ανήκουν. Με άλλα λόγια, παράγοντες όπως ο φόβος, ο δισταγμός, η αμάθεια, η ημιμάθεια, η ανεπάρκεια και η ανευθυνότητα των δημοσίων υπαλλήλων κατά την άσκηση των καθηκόντων τους, διευκολύνουν την ανάπτυξη των διαφόρων μορφών διαφθοράς στα τμήματα, τις υπηρεσίες και τους φορείς στους οποίους απασχολούνται.

### **3.3 Μέτρα για την καταπολέμηση της διαφθοράς στους Δήμους**

Για να οριστούν με σαφήνεια τα μέτρα που θα φέρουν τα προσδοκώμενα αποτελέσματα, πρέπει να εξεταστούν πρώτα οι δικλείδες ασφαλείας που θέτει η νομοθεσία, με κύριο όπλο ενάντια στην διαφθορά, τις διάφορες μορφές ελέγχου.

Αρχικά ο έλεγχος των δαπανών στους Ο.Τ.Α ήταν προληπτικός, σύμφωνα με τον νόμο 4055/2012 που ρητά αναφέρει στο άρθρο 80 πως οι έλεγχοι, από το Ελεγκτικό Συνέδριο, θα διενεργούνται σύμφωνα με τα πρότυπα του Διεθνούς Οργανισμού Ανωτάτων Ελεγκτικών Ιδρυμάτων. Εν συνεχεία, ο νόμος 4270/2014 για το Δημόσιο Λογιστικό, ορίζει το Ελεγκτικό Συνέδριο ως εξωτερικό ελεγκτή, ενώ από 01-01-2019, ο προληπτικός αυτός δημοσιονομικός έλεγχος καταργείται και ουσιαστικά έτσι καταργήθηκε η ασφάλεια που παρέχει η Υπηρεσία Επιτρόπου στο χαρακτηρισμό των δαπανών ως νόμιμες ή μη. Διότι στο προσυμβατικό στάδιο ελέγχου, δεν έχουν γεννηθεί ακόμα οι υποχρεώσεις του δημοσίου φορέα έναντι τρίτων και η δαπάνη δύναται να μην πραγματοποιηθεί εάν ματαιωθεί η διαδικασία. Έτσι, οι Ο.Τ.Α., θα ελέγχονται κυρίως κατασταλτικά και αφού κλείσει το υπό έλεγχο οικονομικό έτος και μόνον σε δύο πεδία,

το πρώτο είναι ο ταμειακός απολογισμός και οι υπόλογοι και το δεύτερο θα είναι επί των χρηματοοικονομικών καταστάσεων. Ο δημοσιονομικός έλεγχος, δεν αντικαθίσταται από την νεοσύστατη υπηρεσία εσωτερικού ελέγχου, διότι αυτή μπορεί να συμμετέχει επικουρικά στις διαδικασίες συλλογής και επεξεργασίας των στοιχείων.

Συνεπώς, με βάση την αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, που αποτυπώνεται στην μεθοδολογία των ελέγχων του Ελεγκτικού Συνεδρίου<sup>66</sup> με το άρθρο 80 του νόμου 4055/12 οι Ο.Τ.Α., όπως όλοι οι Φορείς Γενικής Κυβέρνησης (Φ.Γ.Κ.), ελέγχονται για την νομιμότητα και την κανονικότητα των δαπανών τους, όπως και για την οικονομικότητα, την αποτελεσματικότητα και την παραγωγικότητα στην όλη λειτουργία τους. Η συνολική αυτή εξέταση της λειτουργίας του Φ.Γ.Κ. απαιτεί και ένα νέο επίπεδο λειτουργίας με την χρήση σύγχρονων πληροφοριακών συστημάτων και ειδικευμένου προσωπικού, που θα είναι σε θέση να αναδιοργανώσει και να αναπτύξει τα συναφή διαχειριστικά θέματα, όπως τα έσοδα, τα έξοδα, η ταμειακή υπηρεσία, κλπ.

Άλλα μέτρα που έχουν ληφθεί για την καταπολέμηση της διαφθοράς, στον μικρόκοσμο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, αφορούν το προσωπικό αυτής. Έχουν γίνει προσπάθειες να αλλάξει η κουλτούρα και ο εργασιακός τρόπος σκέψης στις υπηρεσίες, διότι έχει αποδειχθεί πως τα κίνητρα τείνουν να συνδέονται με την συμπεριφορά. Συγκεκριμένα, συνδυάζονται δύο θεωρήσεις. Η πρώτη αφορά την διαπροσωπική και την ομαδική συμπεριφορά και εξετάζει ενδελεχώς τις εργασιακές σχέσεις, εντός της υπηρεσίας, με απώτερο σκοπό το κίνητρο που δίνει η ανθρώπινη πλευρά της διοίκησης. Η δεύτερη, αφορά τα κοινωνικοτεχνικά συστήματα, που εστιάζουν στην ικανοποίηση του ανθρώπινου παράγοντα μέσω της διαμόρφωσης του εργασιακού περιβάλλοντος<sup>67</sup>. Έτσι, η ανάγκη για ομαδική και ατομική επιμόρφωση, για σύσφιξη των εργασιακών σχέσεων και για αναβάθμιση των παρεχόμενων υπηρεσιών, οδηγεί στην ευχέρεια των υπαλλήλων και την επιλογή τους να παρακολουθήσουν σεμινάρια, συνέδρια και ημερίδες που αφορούν το αντικείμενό τους μεμονωμένα ή ομαδικά.

Για να αποδώσει τα δέοντα ο έλεγχος των δημοσίων δαπανών στην ελληνική δημοσιονομική πραγματικότητα θα πρέπει η διοίκηση να θέσει τους στόχους και τον

---

<sup>66</sup> <https://www.elsyn.gr/el/node/875>

<sup>67</sup> Κέφης, Β., Το Μάνατζμεντ των Δημοσίων Επιχειρήσεων και Οργανισμών, Εκδόσεις Interbooks, Αθήνα 1998, σελ.53 επ.

προγραμματισμό, ώστε να αναζητηθούν οι προσφορότερες λύσεις<sup>68</sup>. Μια ακόμα μορφή ελέγχου που πρέπει να γίνει πιο στενή, είναι ο έλεγχος των λογαριασμών των δημοσίων υπολόγων. Αυτοί, είναι μια ειδική κατηγορία δημοσίων υπαλλήλων και υπόκεινται στους κανόνες του Δημόσιου Λογιστικού, διότι διαχειρίζονται τον δημόσιο πλούτο και είναι υπεύθυνοι για την ορθή διαχείριση κατά την άσκηση των καθηκόντων τους<sup>69</sup>. Οι συγκεκριμένοι έλεγχοι, από το Ελεγκτικό Συνέδριο, είναι είτε τακτικοί, είτε δειγματοληπτικοί, είτε κατασταλτικοί και οι ευθύνες πρέπει να αποδίδονται και να καταλογίζονται οι προκληθείσες ζημίες στους υπολόγους για τις πράξεις ή τις παραλείψεις τους.

Για την τριετία 2015-2017, η έκθεση του Σώματος Επιθεωρητών Δημόσιας Διοίκησης, δίνει τα πρωτεία της διαφθοράς στους Ο.Τ.Α. και τις επιχειρήσεις τους, διότι από τους ελέγχους των πόθεν έσχες, προέκυψε πως 65 υπάλληλοι απέκρυψαν εισόδημα 13 εκατομμυρίων ευρώ. Μετά την ένωση του Σώματος στην Εθνική Αρχή Διαφάνειας, οι εκθέσεις<sup>70</sup> που αφορούν τους Δήμους και τον ευρύτερο δημόσιο τομέα συντάσσονται από το Συντονιστικό Όργανο της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας.

Από τις εκθέσεις του Παρατηρητηρίου της Οικονομικής Αυτοτέλειας των Ο.Τ.Α.<sup>71</sup> προκύπτει πως ένα ουσιαδές πρόβλημα με δημοσιονομικές επιπτώσεις, είναι η υποστελέχωση των δημοσίων υπηρεσιών και το γεγονός ότι οι Δήμοι δεν μπορούν να προσελκύσουν στελέχη, ειδικά στις οικονομικές και τεχνικές τους υπηρεσίες. Ο όγκος και οι απαιτήσεις της εργασίας σε αυτές τις υπηρεσίες, καθώς και η πολυπλοκότητα των διαδικασιών και οι ευθύνες που απορρέουν από τις διατάξεις που διέπουν τις δημόσιες συμβάσεις, καθιστούν την υπηρεσία στους Ο.Τ.Α. προκλητικά απαιτητική. Άρα οι διοικήσεις των Ο.Τ.Α. πρέπει να δημιουργήσουν κίνητρα παραμονής και εξέλιξης για τους υπηρετούντες υπαλλήλους που διαθέτουν αυτές τις ικανότητες και τις δεξιότητες.

Τέλος, πρέπει να φροντίζουν ανελλιπώς να εφαρμόζονται αυστηρά τα προβλεπόμενα από τον Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, τον Δημοσιοϋπαλληλικό Κώδικα και την ευρύτερη νομοθεσία, προκειμένου να αποφεύγονται οι εύκολες και

---

<sup>68</sup> Μπάλτα, Ε. Ο προληπτικός έλεγχος των δημοσίων δαπανών από το Ελεγκτικό Συνέδριο, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα 2009, σελ.248

<sup>69</sup> Μπάλτα, Ε., Ο θεσμός του δημοσίου υπολόγου στο ελληνικό δημοσιονομικό σύστημα, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα 2016, σελ.7-8

<sup>70</sup> <https://aead.gr/publications/essays>

<sup>71</sup> <https://www.ypes.gr/ektheseis-paratiritirioy-oikonomikis-aytoteleias-ton-ota/>

γρήγορες, συνήθως παράνομες και παράτυπες, λύσεις στα θέματα που κάθε φορά ανακύπτουν.

## Κεφάλαιο τέταρτο

### Συμπεράσματα

Στην ανά χείρας εργασία, επιχειρήθηκε να αναλυθεί το πολυδιάστατο φαινόμενο της διαφθοράς στο πεδίο του δημοσίου τομέα και των ΟΤΑ με την συμβολή της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης. Από το πλήθος των δοθέντων ορισμών, γίνεται εύκολα αντιληπτό, πως πρόκειται για ένα φαινόμενο που εμφανίστηκε ταυτόχρονα με την συναλλακτική λειτουργία στην πρώτη οργανωμένη μορφή κράτους, αναπτύχθηκε και εξελίχθηκε παράλληλα με αυτό, μέχρι τις μέρες μας που έχει λάβει, πλέον, μεγάλες διαστάσεις.

Μελετώντας την διεθνή βιβλιογραφία, τις εκθέσεις, τα πορίσματα και την επικαιρότητα, παρατηρούμε πως για την διάγνωση και αξιολόγηση του φαινομένου πολυπλεύρως, πρέπει να λάβουμε υπόψη όλα τα επιμέρους στοιχεία που το απαρτίζουν και τις ιδιαιτερότητες που επιδεικνύει ανάλογα με τον τομέα στον οποίο διεισδύει. Στο πρώτο κεφάλαιο έγινε αναφορά στους δείκτες μέτρησης, αποτύπωσης και αντίληψης της διαφθοράς και δόθηκε ιδιαίτερο βάρος στην επίδραση που έχει το φαινόμενο στην ποιότητα της διακυβέρνησης. Ειδικότερα στην ελληνική δημόσια διοίκηση, η διαφθορά εμφανίζεται εκτεταμένη σε πολλούς τομείς, λόγω της παλαιωμένης αντίληψης και κουλτούρας, τόσο των δημοσίων υπαλλήλων όσο και των πολιτών. Άρα, το πρώτο σημαντικό βήμα για να πετύχουν οι πολιτικές αντιμετώπισης της διαφθοράς, είναι η αλλαγή της νοοτροπίας του κοινωνικού συνόλου. Πρώτα θα πρέπει να εξασφαλίσουμε ότι ο πολίτης είναι έτοιμος να δεχτεί και να αγκαλιάσει την πολιτική μηδενικής ανοχής του φαινομένου και εν συνεχεία η πολιτική αυτή να ωριμάσει και να εφαρμοστεί καθολικά. Για να επιτευχθεί αποτελεσματικά η ευαισθητοποίηση του κοινού θα πρέπει να δοθεί ιδιαίτερη έμφαση στις αρνητικές επιπτώσεις που έχουν οι διάφοροι τύποι διαφθοράς στην κοινωνικοοικονομική ζωή της χώρας. Να κατανοήσει ο κάθε πολίτης, πως αυτές οι επιπτώσεις αφορούν τον ίδιο ατομικά και να αντιληφθεί το μέγεθος της βλάβης που προκαλούν στο εισόδημα και στην ποιότητα ζωής του. Κρίνεται, λοιπόν, σημαντικό, η ενημέρωση να γίνεται σε απλή γλώσσα, χωρίς επιστημονικούς όρους και οικονομικά διαγράμματα, αλλά με απλοποιημένα σχήματα χρησιμοποιώντας τη μέθοδο του προσωποποιημένου μάρκετινγκ, όπως γίνεται στις διαφημιστικές προωθήσεις προϊόντων και υπηρεσιών. Με αυτόν τον τρόπο, η

πεπαλαιωμένη πρακτική και συνήθεια της ανοχής και της αδιαφορίας θα υποχωρήσει και θα δώσει τη θέση της στην νέα, σύγχρονη κουλτούρα μηδενικής ανοχής, αλλά και της τόνωσης του ενεργού ενδιαφέροντος, ειδικά των μεγαλύτερων σε ηλικία ανθρώπων.

Από την ανάλυση του δευτέρου κεφαλαίου, συμπεράναμε πως η μετάβαση στην ηλεκτρονική διακυβέρνηση είναι ένας μονόδρομος για τις χώρες που θέλουν να εκσυγχρονιστούν και να συμβαδίσουν με τα διεθνή πρότυπα καλής διακυβέρνησης, καταπολεμώντας κάθε τύπο και μορφή διαφθοράς στη γέννησή του. Οι ΤΠΕ αποτελούν το εργαλείο της ψηφιακής αναδιάρθρωσης των λειτουργιών και των παρεχόμενων υπηρεσιών της διοίκησης, αλλά και της διαλειτουργικότητας μεταξύ των υπηρεσιών, προκειμένου να εξασφαλιστεί η τήρηση των αρχών της χρηστής διακυβέρνησης. Ο πολίτης, που έχει εξοικειωθεί με την χρήση των πληροφοριακών συστημάτων και του διαδικτύου επικροτεί και επιδοκιμάζει την πλήρη μετάβαση στην ψηφιακή δημόσια διοίκηση και στις ηλεκτρονικές συναλλαγές, διότι λαμβάνει επαρκή πληροφόρηση και εξοικονομεί πολύτιμο χρόνο και χρήμα. Αντιθέτως, αποδοκιμάζει την διαδικασία της αυτοπρόσωπης συναλλαγής μέσω γκισέ, την παραπληροφόρηση και την σπατάλη του αντίστοιχου χρόνου και χρήματος. Άλλωστε, η διεθνής τάση για εκσυγχρονισμό, που επιβάλλουν τα ανεπτυγμένα κράτη της Βορείου Ευρώπης, επιβάλλει την χρήση των ΤΠΕ σε κάθε συναλλαγή και συμπαρασύρει τα ψηφιακά αναπτυσσόμενα κράτη του Νότου, όπως και την Ελλάδα. Περιορίζοντας την προσωποποιημένη επαφή του πολίτη με τον δημόσιο υπάλληλο, ελαχιστοποιούνται οι ευκαιρίες δημιουργίας και αναπαραγωγής των διαφόρων τύπων διαφθοράς, όπως λόγου χάρη, η δωροδοκία.

Τέλος, αναφορικά με την εμφάνιση των φαινομένων διαφθοράς στους Δήμους, η μελέτη τη συνέδεσε με τα χρόνια, σωρευμένα προβλήματα της υποστελέχωσης τους με κακής ποιότητας υπαλλήλους, με την καιροσκοπική συμπεριφορά των αιρετών και μετακλητών υπαλλήλων και των περιορισμένων ελέγχων στην δημοσιονομική διαχείρισή τους. Οι λύσεις που προτείνονται για την εξυγίανση της λειτουργίας τους, συνοψίζονται στο τρίπτυχο της χρηστής διοίκησης που είναι έλεγχος, διαφάνεια και λογοδοσία. Αν ενισχυθούν αυτοί οι τρεις πυλώνες της Καλής Διακυβέρνησης και αυξηθεί ποιοτικά και ποσοτικά ο αριθμός των στελεχών, τότε το έδαφος θα γίνεται όλο και πιο άγονο και αφιλόξενο για τις διάφορες μορφές διαφθοράς.

## Βιβλιογραφικές αναφορές

### Ελληνόγλωσσες

- Alpha Bank, Η επανίδρυση του Κράτους: Ποιος φοβάται τον ανταγωνισμό, Οικονομικό Δελτίο 96, Δεκέμβριος 2005
- Ακρίβου, Σ. Διαφθορά, Κακοδιοίκηση και Παράβαση της Νομιμότητας, άρθρο στο περιοδικό Crime times, τεύχος Ιουνίου 2022
- Αποστολάκης, Ι., Λούκης, Ε., Χάλαρης, Ηλεκτρονική Δημόσια Διοίκηση, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2008
- Βαβούρας, Ι., Παραοικονομία, Εκδόσεις Παπαζήση
- Galbraith, J.K., Τα οικονομικά της αθώας απάτης, Εκδόσεις Λιβάνη, Αθήνα 2006
- Κέφης, Β., Το Μάνατζμεντ των Δημοσίων Επιχειρήσεων και Οργανισμών, Εκδόσεις Interbooks, Αθήνα 1998
- Κουτσούκης, Κ., Σκλιας, Π., Διαφθορά και Σκάνδαλα στη Δημόσια Διοίκηση και την Πολιτική, Εκδόσεις Ι.Σιδέρης, Αθήνα 2005
- Λάζος, Γ., Διαφθορά και Αντιδιαφθορά, Νομική Βιβλιοθήκη, Έκδοση 2005
- Μηλιώνης, Ν., Η Διαφθορά: η κληρονομημένη απειλή του 21<sup>ου</sup> αιώνα, Ευθύνη 337/2000
- Του ιδίου, Ο προληπτικός έλεγχος των δημοσίων δαπανών: αναγκαιότητες και προοπτικές, Liber Amicorum., Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα 2002
- Μπάλτα, Ε., Ο προληπτικός έλεγχος των δημοσίων δαπανών από το Ελεγκτικό Συνέδριο, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα 2009
- Της ίδιας, Ο θεσμός του δημοσίου υπολόγου στο ελληνικό δημοσιονομικό σύστημα, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα 2016
- Πρόντζας, Δ., Διαφθορά και Κοινωνία, εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2013
- Του ιδίου, Λόγος και Πρακτικές Αντι-Διαφθοράς, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2014
- Τέντες, Ι., Εθνικός Συντονιστής για την καταπολέμηση της διαφθοράς, Πρακτικά Συνεδρίου: Δημόσια Διοίκηση και Διαφθορά. Το πρόβλημα και οι τρόποι επίλυσής του, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα, 2015
- Τσάτσος, Δ., Η μεγάλη παρακμή. Συγκυριογραφία για θέματα αναξιοπιστίας της πολιτείας και της πολιτικής, Εκδόσεις Καστανιώτη, Αθήνα 2006
- Φαρμακίδης, Δ., Καταπολέμηση της διαφθοράς των κρατικών λειτουργών και υπαλλήλων. Διοικητικά μέτρα κατά της διαφθοράς, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα 2001



## Ξενογλώσσες

B.Chevauchez, corruption et gestion publique, RFFP no 69, 2000

Leitner, Chr.: e-Government in Europe: The State of Affairs, European Institute of Public Administration, 2003

Morovic, Jan.: Integrated world-Integrated services-e-Europe, 2002

Organization for Economic Co-operation & Development (OECD), The e-Government Imperative, Paris, France, 2003

UN Division of Public Economics and Public Administration, American Society for Public Administration (2002), "Benchmarking E-Government: A Global Perspective, Assessing the progress of the UN Member States"

G.Zalma, L'hegemonie du Ministre des Finances dans le droite budgetaire de l'Etat, RDP 1985

## Διαδικτυακές πηγές και ιστότοποι

«What is CORRUPTION? definition of CORRUPTION (Black's Law Dictionary) ». [www.thelawdictionary.org](http://www.thelawdictionary.org) (Σεπτέμβριος 2022)

[https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/file\\_import/european-semester\\_thematic-factsheet\\_fight-against-corruption\\_el.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/file_import/european-semester_thematic-factsheet_fight-against-corruption_el.pdf)

Άρθρο 83 της ΣΛΕΕ <http://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EL/TXT/?uri=CELEX%3A12008E083>)

Χ. Σπυράκη Γ. Σπυράκης “Η διαφθορά στον δημόσιο τομέα: ζητήματα ορισμού και ταξινόμησης, [https://www.researchgate.net/publication/283223196\\_E\\_diaphthora\\_sto\\_demo\\_sio\\_to\\_mea\\_zetemata\\_orismou\\_kai\\_taxinomeses](https://www.researchgate.net/publication/283223196_E_diaphthora_sto_demo_sio_to_mea_zetemata_orismou_kai_taxinomeses) (Σεπτέμβριος 2022)

<http://www.scribd.com/doc/32565922/> The corruption footprint, (Οκτώβριος 2022)

<http://www.undp.org>. United Nations Development Program (Οκτώβριος 2022)

<https://eur-lex.europa.eu/search.html?scope=EURLEX&text=corruption&lang=en&type=quick&qid=1666876260394>

<https://www.coe.int/en/web/greco>

<https://ministryofjustice.gr/?p=84857>

[https://anti-fraud.ec.europa.eu/index\\_el](https://anti-fraud.ec.europa.eu/index_el)

<https://www.minfin.gr/web/eidike-grammateia-sdoe>

[https://aead.gr/nta/apostoli-kai-armodiotites#NTA\\_aities\\_metarithmisis](https://aead.gr/nta/apostoli-kai-armodiotites#NTA_aities_metarithmisis)

[https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/egovernment\\_el](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/egovernment_el)

<https://mindigital.gr/to-ypourgeio/apostoli>

<http://www.ermis.gov.gr/portal/page/portal/ermis/>

<https://www.gsis.gr/>

<https://www.asep.gr/>

<https://diavgeia.gov.gr/>

<https://www.eaadhsy.gr/sdg/dg.php?qid=10721>

<https://portal.eprocurement.gov.gr/webcenter/portal/TestPortal>

[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/el/ip\\_21\\_5481](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/el/ip_21_5481)

<https://www.secdigital.gov.gr/projects/ilektroniki-diakyvernisi/>

<https://www.diadikasies.gr>

<https://www.ypes.gr/ektheseis-paratiritirioy-oikonomikis-aytoteleias-ton-ota/>

<https://www.elsyn.gr>

<https://www.syntagmawatch.gr/?s=ota>