

**ΤΕΙ ΜΕΣΟΛΟΓΓΙΟΥ  
ΣΧΟΛΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ  
ΤΜΗΜΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΣΥΝΕΤΑΙΡΙΣΤΙΚΩΝ  
ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ & ΟΡΓΑΝΩΣΕΩΝ**

**ΠΤΥΧΙΑΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ**



**ΖΗΤΗΜΑΤΑ  
ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ  
ΣΤΗ  
ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ  
ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΗ.  
Η ΕΛΛΗΝΙΚΗ  
ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ**

της Φλώρας Σαββάκη

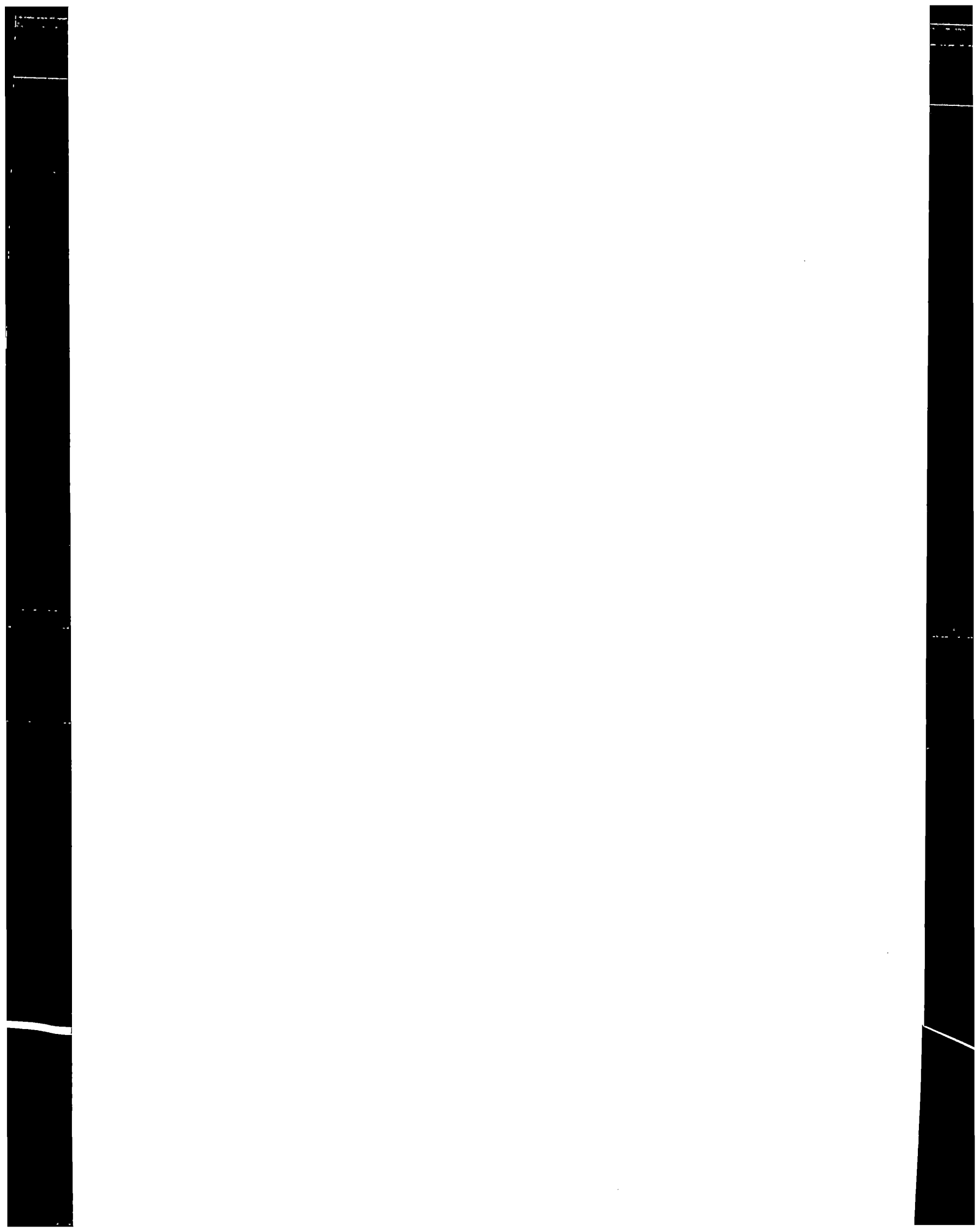
**ΕΙΣΗΓΗΤΗΣ:  
Δρ. Α. Στραβοσκούφης**



**ΜΕΣΟΛΟΓΓΙ 2010**

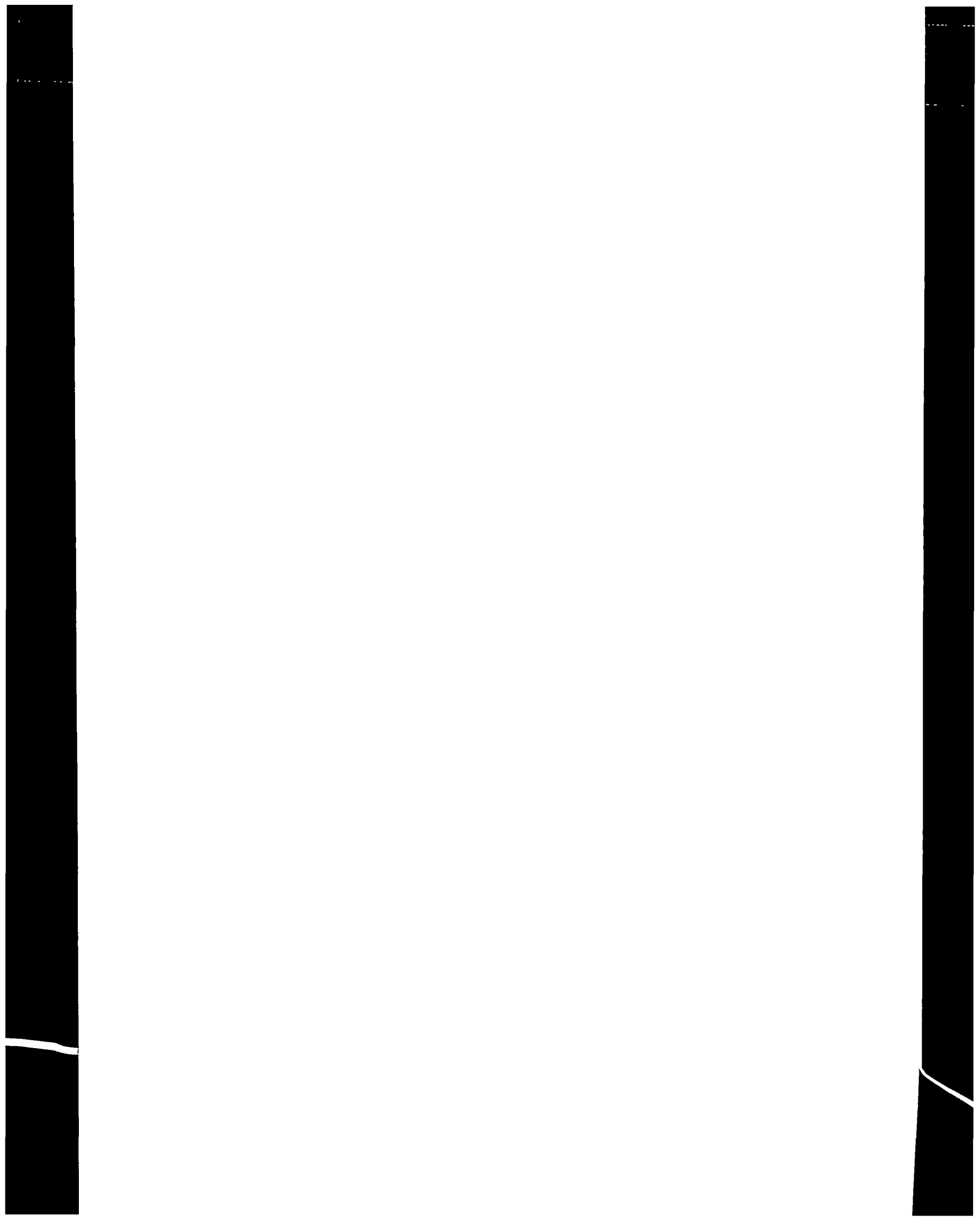
*«Διαφθορά δεν είναι μόνο ο χρηματισμός και οι κάτω από το τραπέζι συναλλαγές... Διαφθορά είναι ο συνολικός εθισμός της κοινωνικής, πνευματικής και πολιτικής ζωής στην υποκρισία, την ψευτιά και την παραπληροφόρηση»*

*A. Ανδριανόπουλος*



## **ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ**

<b>ΠΡΟΛΟΓΟΣ</b> .....	5
<b>ΕΙΣΑΓΩΓΗ</b> .....	7
<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ</b>	
<b>ΔΙΑΦΘΟΡΑ – ΔΙΑΠΛΟΚΗ : ΘΕΩΡΙΕΣ &amp; ΕΝΝΟΙΕΣ</b> .....	9
1.1 Θεωρητικός προσδιορισμός «Διαφθοράς».....	9
1.2 Εννοιολογικός προσδιορισμός «Διαφθοράς».....	10
1.3 Λόγοι εμφάνισης«διαφθοράς».....	12
1.4 Ιστορικές αναφορές.....	14
1.5 Η Διαφθορά στην πολιτική και στο κράτος .....	16
1.6 Η Διαφθορά στην Δημόσια Διοίκηση Έννοιες ταυτόσημες από την αρχαιότητα .....	18
<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΥΤΕΡΟ</b>	
<b>Η ΠΑΓΚΟΣΜΙΑ ΔΙΑΣΤΑΣΗ ΕΝΟΣ ΣΥΓΧΡΟΝΟΥ ΦΑΙΝΟΜΕΝΟΥ</b> .....	23
2.1 Η διαφθορά και η διαπλοκή σε παγκόσμιο επίπεδο.....	23
2.2. Διαφθορά και Βαλκάνια.....	24
2.3 Η διαφθορά στον αναπτυσσόμενο κόσμο (Κεντρική και Ανατολική Αφρική).....	26
2.4 Η Ευρωπαϊκή διάσταση.....	27
<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΡΙΤΟ</b>	
<b>ΤΥΠΟΙ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ</b> .....	32
3.1 Πολιτικός τομέας.....	32
3.2 Οικονομικός τομέας.....	34
3.3 Η Δημόσια Διοίκηση.....	36
3.4 Διαφθορά – Διαπλοκή. Πως επηρεάζουν τη σύγχρονη ελληνική κοινωνία.....	39
<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΕΤΑΡΤΟ</b>	
<b>Η ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ. ΜΙΑ ΣΥΝΟΠΤΙΚΗ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ</b> .....	42



4.1 Οι ελληνικοί δείκτες διαφθοράς .....	42
4.2. Τα μεγαλύτερα ζητήματα σκανδάλων διαφθοράς στην ελληνική κοινωνία.....	43

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΕΜΠΤΟ**

<b>ΜΕΘΟΔΟΙ – ΜΟΡΦΕΣ ΑΝΤΙΜΕΤΩΠΙΣΗΣ ΤΗΣ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ .....</b>	<b>47</b>
---	-----------

### 5.1 Η πάταξη ενός φαινομένου κοινωνικοπολιτικής παθογένειας:

Υπόκριση ή πραγματικότητα.....	47
--------------------------------	----

5.2 Επίσημοι φορείς αντιμετώπισης.....	49
--	----

5.3 Ο ρόλος της κοινωνίας πολιτών και των Μ.Κ.Ο στην αντιμετώπιση της διαφθοράς. Συμμετοχή ή συνενοχή;.....	60
--	----

<b>ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ.....</b>	<b>63</b>
--------------------------	-----------

<b>ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ.....</b>	<b>67</b>
--------------------------	-----------

<b>ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ.....</b>	<b>68</b>
-----------------------	-----------

## ΠΡΟΛΟΓΟΣ

Το ζήτημα της διαφθοράς διαχρονικά αντιμετωπίζονταν περισσότερο με μοιρολατρία. Ήταν μια κατάσταση απέναντι στην οποία ο πολίτης εμφανιζόταν να μην μπορεί να αμυνθεί αποτελεσματικά.

Τα αίτια και τα πρότυπα εμφάνισης αυτών των φαινομένων, η διαφοροποίησή τους ανάμεσα στις χώρες, οι πολιτικές ελέγχου, καθώς και η συσχέτιση τους με άλλα πολιτικά κοινωνικά και οικονομικά φαινόμενα είναι μερικά από τα θέματα, που συγκροτούν σήμερα τον πυρήνα της προβληματικής της διαφθοράς.

Το φαινόμενο της διαφθοράς δεν είναι βέβαια κάτι καινούργιο. Δεν υπάρχουν κοινωνίες σήμερα, που να μη δοκιμάζονται με την μια ή την άλλη μορφή. Σε όλα τα πλάτη και τα μήκη της γης, οι χώρες καθημερινά αντιμετωπίζουν το φαινόμενο της διαφθοράς. Η αύξηση της διαφθοράς, των διαπλοκών, των σκανδάλων της και η σχέση της ακόμα και με το οργανωμένο έγκλημα, έχει προκαλέσει το ενδιαφέρον της παγκόσμιας κοινότητας.

Όμως το φαινόμενο της διαφθοράς δεν το συναντάμε μόνο στις αναπτυσσόμενες χώρες αλλά και στις αναπτυσσόμενες. Οι υπό ανάπτυξη χώρες υποφέρουν από αυτήν την «ασθένεια» λόγω έλλειψης γενικότερων υποδομών λ.χ παιδεία. Ωστόσο διαφέρουν με τις αναπτυσσόμενες χώρες στο επίπεδο έντασης και πολυπλοκότητας της διαφθοράς.

Τα τελευταία χρόνια, η κατάσταση έχει αλλάξει. Το πρόβλημα της διαφθοράς έχει καταστεί καθημερινός όρος και στην ελληνική κοινωνία. Η «αγανάκτηση» για την κατασπατάληση κυρίως του δημόσιου χρήματος έχει πολλαπλές συνέπειες στον πολίτη. Όλοι συμφωνούν ότι αυτά δεν είναι απλές διαπιστώσεις αλλά βασίζονται σε γεγονότα.

Οι διεθνείς οργανώσεις και οι κυβερνήσεις ανησυχούν για τις σοβαρές επιπτώσεις που έχει η διαφθορά πάνω στην λειτουργία των δημοκρατικών θεσμών αλλά σαφώς και στην οικονομία. Η διαφθορά δημιουργεί στους πολίτες ένα συναίσθημα αδικίας, επιβαρύνει υπέρμετρα τους φορολογούμενους και έχει σαν αποτέλεσμα τη μη συμμόρφωση με τον νόμο. Έτσι, καθυστερεί η ανάπτυξη της χώρας, με καταλυτικές διεθνείς επιπτώσεις λόγω διογκώσεως των δανειακών υποχρεώσεων.

Η διαφθορά βρίσκεται αντιμέτωπη πλέον μια υποτιθέμενη ολοκληρωμένη κρατική στρατηγική για την εύρυθμη λειτουργία του δημοκρατικού πολιτεύματος, με μια παιδεία βασισμένη σε ανθρωπιστικές αξίες με αντίληψη υποχρεώσεων του ατόμου προς την κοινωνία, άρτιο νομοθετικό πλαίσιο, και τέλος καταπολέμηση της κακοδιαχείρισης. Ωστόσο η πραγματικότητα διαψεύδει την παραπάνω υπόθεση. Το 1996 μια ομάδα ατόμων σύστησε και το ελληνικό τμήμα της οργάνωσης «Διεθνής Διαφάνεια», που έχει σαν στόχο την καταπολέμηση της διαφθοράς σε θεσμικό επίπεδο, δείχνοντας την ανησυχία της κοινωνίας πολιτών για το φαινόμενο της διαφθοράς. ΜΚΟ, κράτος και πολίτες κρατούν πλέον στα χέρια τους το στοίχημα της αντιμετώπισης του φαινομένου στο παρόν αλλά και στο μέλλον.

Με βάση τους παραπάνω προβληματισμούς θέλω να επισημάνω ότι η εργασία αυτή δεν θα είχε εκπονηθεί αξιόπιστα χωρίς την παράθεση ειδικών συμβουλευτικών γνώσεων. Γι' αυτό το λόγο οφείλω ευχαριστίες στον επιβλέποντα καθηγητή Δρ. Α. Στραβοσκούφη για την εμπιστοσύνη που μου έδειξε στην ανάληψη του εν λόγω θέματος, αλλά και για την καθοδήγησή του στην πορεία συγγραφής της μελέτης.



## ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Το φαινόμενο της διαφθοράς στην χώρα μας, για αρκετά χρόνια βρίσκεται στο επίκεντρο των σχέσεων της κοινωνίας και της πολιτικής. Η διαφθορά είναι ένα παγκόσμιο φαινόμενο όπως και η διαπλοκή, η πολιτική βία, στοιχεία που εντάσσονται στην παθολογία της πολιτικής. Οι ποικίλες μορφές εμφάνισής τους διαταράσσουν αλλά και αναιρούν και την ίδια την πολιτική. Διασαλεύουν τη δημόσια ηθική και εμπιστοσύνη και αποτελούν πρόκληση για τους δημοκρατικούς θεσμούς και την κοινωνία γενικότερα.

Ο αναγνώστης αυτής της εργασίας θα διαπιστώσει, ότι η διαφθορά είναι ένα φαινόμενο σύνθετο και περίπλοκο, με πολλές πτυχές, όπως όλα τα κοινωνικά φαινόμενα. Η επισήμανση των αιτιών της διαφθοράς, μπορεί να συμβάλει στην αντιμετώπισή της.

Στην εξέταση του φαινομένου της διαφθοράς μπορούμε να διακρίνουμε δυο βασικούς προσανατολισμούς: α) το άτομο ως βασική αιτία της διαφθοράς εφόσον ενδίδει σε πειρασμούς, και β) τη λεγόμενη κοινωνική θεώρηση της διαφθοράς όπου το άτομο μετατοπίζεται στις δομές και τους θεσμούς και έτσι εκδηλώνει πράξεις διαφθοράς.

Η παρούσα μελέτη η οποία λαμβάνει υπόψη τη βιβλιογραφική έρευνα και τις πηγές και αποτελείται από πέντε κύρια κεφάλαια, τα συμπεράσματα και το παράρτημα.

Στο πρώτο κεφάλαιο γίνεται αναφορά σε ζητήματα ορισμών και εννοιολογικών θεωριών, στην αναζήτηση των αιτιών του φαινομένου – και ειδικότερα όταν αυτό διαπιστώνεται με βάση τις ιστορικές αναφορές – στην συγκριτική διάσταση της διαφθοράς και των θεσμικών παρεμβάσεων και στην καταπολέμησή της σε χώρες είτε με μεγαλύτερη είτε με μικρότερη διαφθορά. Γίνεται λόγος για τις αρνητικές συνέπειές της στη λειτουργία της δημοκρατικής κοινωνίας και των θεσμών της και στην σημασία των ελεγκτικών μηχανισμών.

Στο δεύτερο κεφάλαιο εξετάζεται η παγκόσμια διάσταση του φαινομένου. Η διαφθορά και η διαπλοκή σε παγκόσμιο επίπεδο έχει λάβει τεράστιες διαστάσεις με σκάνδαλα και διαπλοκές των προνομιούχων και μη. Ακόμη γίνεται λόγος για τη διαφθορά στις γειτονικές χώρες όπως στα Βαλκάνια. Εξετάζεται η διαφθορά με βάση την ευρωπαϊκή διάσταση.

Στο τρίτο κεφάλαιο εξετάζεται η ελληνική περίπτωση. Ολόκληρη η ελληνική κοινωνία αγωνιά για την ανησυχητική εξάπλωση της διαφθοράς – και όχι άδικα ύστερα από τα σκάνδαλα που μας απασχόλησαν τα τελευταία χρόνια - και τις κατά καιρούς εξάρσεις της, που επισημαίνουν μελλοντικό κοινωνικό κίνδυνο. Δεν πρόκειται ωστόσο για ένα νέο φαινόμενο, αλλά για μια «κοινωνική παθογένεια», που συνεχώς εξαπλώνεται. Οι περισσότεροι διεφθαρμένοι τομείς είναι τα πολιτικά κόμματα και βέβαια η δημόσια διοίκηση.

Στο τέταρτο κεφάλαιο αναλύονται πιο σχολαστικά οι τύποι διαφθοράς στον ελληνικό χώρο. Στον πολιτικό τομέα, όπου γίνεται κατάχρηση εξουσίας και συμφερόντων, στον οικονομικό τομέα, όπου ο καθένας προσπαθεί να κάνει ότι είναι καλύτερο για το δικό του συμφέρον, και τέλος στη δημόσια διοίκηση όπου τα πράγματα είναι σοβαρά και τα περισσότερα θέματα διαφθοράς κυρίως απασχολούν αυτό τον τομέα.

Στο πέμπτο και τελευταίο κεφάλαιο προσπαθούμε να εντοπίσουμε μεθόδους και μορφές αντιμετώπισης της διαφθοράς.

Παρά τον πολιτικό ανταγωνισμό, οι πολιτικές δυνάμεις, φαίνεται να έχουν αποδεχθεί καταρχάς την ανάγκη για την καταπολέμηση ή την μείωση της διαφθοράς στη δημόσια διοίκηση. Συμφωνούν σε δυο σημαντικά σημεία αυτής της στρατηγικής. Το ένα είναι η προσπάθεια να συμφιλιώσουν τον πολίτη με το κράτος, γεγονός που θα επιφέρει κάποια ισορροπία στις μεταξύ τους σχέσεις και θα μετατρέψει την αμοιβαία δυσπιστία και καχυποψία σε κατανόηση και συνεργασία. Το δεύτερο είναι η εισαγωγή ενός συστήματος κοινωνικού ελέγχου και συμμετοχής του πολίτη στη δημόσια διοίκηση και διαχείριση των κοινών.

Για την μεγαλύτερη κατανόηση του φαινομένου, κυρίως στην Ελλάδα, αλλά και για την ορθότερη πληροφόρηση του αναγνώστη, στο τέλος της μελέτης, στο τμήμα του παρατήματος, υπάρχει η νεότερη έκθεση για τη διαφθορά της Διεθνούς Διαφάνειας - Ελληνικό Τμήμα, για το έτος 2009.

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ

### ΔΙΑΦΘΟΡΑ – ΔΙΑΠΛΟΚΗ : ΘΕΩΡΙΕΣ & ΕΝΝΟΙΕΣ

#### 1.1 Θεωρητικός προσδιορισμός της «διαφθοράς».

Το φαινόμενο της διαφθοράς στον δημόσιο και πολιτικό τομέα είναι τόσο παλιό, όσο και η οργάνωση της ανθρώπινης κοινωνίας. Πάντοτε όμως, η διαχείριση των κοινών πραγμάτων ρυθμιζόταν από κανόνες και θεσμικά πλαίσια, που είναι απόρροια της κρατούσας αντίληψης για το κοινό συμφέρον. Όταν αυτή η αντίληψη όμως "περί του δημοσίου συμφέροντος" είναι ασαφής ή συγκεχυμένη και γενικά παρεμβάλλονται εμπόδια στην καθαρή έκφρασή της, τότε υπάρχει η τάση να κάνει την εμφάνισή του το φαινόμενο που αποκαλούμε διαφθορά στον δημόσιο τομέα.

Η επιστημονική έρευνα για το φαινόμενο αυτό, κυρίως στην χώρα μας, θα μπορούσαμε να πούμε, ότι βρίσκεται στο στάδιο της αρχικής έρευνας, είναι δηλαδή σε ένα στάδιο, το οποίο χαρακτηρίζεται, από έλλειψη συστηματικά συλλεγμένου υλικού, ώστε με την επεξεργασία του να μπορέσουμε να αποκτήσουμε μια ολοκληρωμένη περιγραφή. Ακόμη απουσιάζει η έλλειψη θεωρητικών κατασκευών ή μεθοδολογικών προσεγγίσεων που θα μας έδιναν μια πρώτη ερμηνεία του φαινομένου και θα μας οδηγούσαν στην αναζήτηση και συλλογή του αναγκαίου εμπειρικού υλικού για την επαλήθευση κάποιων θεωρητικών υποθέσεων.

Η διττή αυτή λοιπόν έλλειψη, είναι ενδεικτική του βαθμού αλλά και της ιδιόρρυθμης ανάπτυξης των κοινωνικών επιστημών στη χώρα και ιδιαίτερα, της πολιτικής επιστήμης. Η τελευταία, μόλις εδώ και λίγα χρόνια, άρχισε να χαράζει τον δρόμο από τις συμπληγάδες πέτρες της νομικής επιστήμης, της ιστορίας και της πολιτικής δημογραφίας.

Στην εξέταση του φαινομένου της διαφθοράς μπορούμε να διακρίνουμε δυο βασικούς προσανατολισμούς: το άτομο και το κοινωνικό προσανατολισμό.

Ο ένας έχει ως επίκεντρο το άτομο. Ως βασική αιτία της διαφθοράς θεωρείται η ροπή του ατόμου να απομακρύνεται από ορισμένα καθήκοντα ή

αρχές και να ενδίδει σε κάποιο πειρασμό για την απόκτηση ατομικού οφέλους, σε βάρος του δημόσιου συμφέροντος ή συλλογικών αγαθών. Η συμπεριφορά αυτή θεωρείται ως παρέκκλιση από την αναμενόμενη ή επιβαλλόμενη συμπεριφορά ενός δημόσιου λειτουργού.

Ένας τέτοιος προσανατολισμός στη θεώρηση της διαφθοράς καθοδηγείται, κατά κανόνα, από αρχές της εγκληματολογίας ή και της ηθικής και έχει ως συνέπεια, σε μια ενδεχόμενη "πολιτική" περιορισμού της διαφθοράς, το σημείο αναφοράς στο άτομο και όχι στις συνθήκες μέσα στις οποίες αυτό δρα ή το ευρύτερο κοινωνικό περιβάλλον .

Απεναντίας, στην διεθνή βιβλιογραφία βρίσκει όλο και περισσότερη απήχηση η λεγόμενη κοινωνική θεώρηση της διαφθοράς. Το ενδιαφέρον της από το άτομο μετατοπίζεται στις δομές, στους θεσμούς και γενικά στις συστηματικές και κοινωνικές ή γενικότερα περιβαλλοντικές συνθήκες, που συμβάλουν, παράλληλα προς την έμφυτη ροπή του ατόμου, στην εκδήλωση πράξεων διαφθοράς, που σε τελική ανάλυση είναι αντικοινωνικές. Στο πλαίσιο της ευρύτερης αυτής κοινωνικής θεώρησης εμπίπτουν οι περισσότερες σήμερα προσεγγίσεις για την ανάλυση της διαφθοράς, όπως η αναπτυξιακή προσέγγιση, οι ταξικές αναλύσεις, η προσέγγιση της πολιτικοποίησης και ιδιωτικοποίησης.

## **1.2 Εννοιολογικός προσδιορισμός «διαφθοράς».**

Στην διεθνή βιβλιογραφία, αρχικά η ανάλυση του φαινομένου της διαφθοράς περιοριζόταν στον δημόσιο τομέα και ειδικά στο χώρο της γραφειοκρατίας. Αργότερα, ο δημόσιος τομέας περιέβαλε και τους εκλεγμένους αξιωματούχους δηλαδή και τους πολιτικούς. Το πλαίσιο ανάλυσης σήμερα είναι ενιαίο αν και δεν λείπει, ενίοτε, ο διαχωρισμός του φαινομένου για τις ανάγκες της έρευνας. (Κουτσούκης, 1998, σ.29).

Έχοντας υπόψη τη σχετικότητα ενός ορισμού της διαφθοράς, όπως αναφέρθηκε από την προηγούμενη συνοπτική αναφορά στις επικρατέστερες προσεγγίσεις, αλλά και από το αξιολογικό σύστημα της χώρας στην οποία

εντοπίζει κανείς το φαινόμενο της διαφθοράς, θα ήταν ανακόλουθο ή και παρακινδυνευμένο να εμείνει κανείς σε έναν μόνο ορισμό της διαφθοράς.

Θα θεωρήσουμε λοιπόν εδώ ως διαφθορά την συμπεριφορά εκείνη που αποκλίνει από κανόνες, οι οποίοι καθιερώνουν αποδεκτά πρότυπα συμπεριφοράς και η οποία έχει ως σκοπό την απόκτηση ατομικού οφέλους σε βάρος συλλογικών αγαθών (δημοσίου συμφέροντος). Ο δημόσιος τομέας είναι, κατεξοχήν, ο χώρος στον οποίο συγκρούεται το δημόσιο με το ιδιωτικό συμφέρον.

Σε πολλές χώρες η διαφθορά θεωρείται κυρίαρχο δομικό στοιχείο στη λειτουργία του πολιτικού συστήματος και επομένως δεν μπορεί κανείς να το αγνοήσει στην ανάλυση του συστήματος αυτού. Η ύπαρξη ειδικών υπηρεσιών καταπολέμησης της διαφθοράς σε πολλές χώρες, είναι ενδεικτική. (στο ίδιο σ.29).

Για αρκετές, μάλιστα χώρες όπως αυτές του πρώην υπαρκτού σοσιαλισμού, η διαφθορά δεν αντιμετωπίζεται ως υπόλειμμα του καπιταλισμού, όπως αυτές του αναπτυσσόμενου κόσμου, αλλά ως δομικό στοιχείο του οικονομικού τους συστήματος.<sup>1</sup>

Στις περιπτώσεις αυτές λειτουργεί ως ένας ανεπίσημος μηχανισμός, δηλαδή ως παραπολιτικό σύστημα. Κι ενώ αναμφίβολα το φαινόμενο της διαφθοράς μπορεί να θεωρηθεί ως δείκτης μιας κάποιας κάμψης ηθικών αξιών ή αρχών, που διέπουν την κοινωνική ζωή σε μια χώρα τόσο σε συλλογικό όσο και σε ατομικό επίπεδο, ωστόσο, δεν είναι λίγοι εκείνοι, που θεωρούν ένα ποσοστό της διαφθοράς σαν μια ασφαλιστική δικλείδα σε ασφυκτικές καταστάσεις, που μπορεί να έχουν δημιουργηθεί σε ένα πολιτικό σύστημα π.χ. η απαγόρευση ποτού στη Αμερική και η διαφθορά που εξαιτίας της εντάθηκε.

Γι' αυτό η διαφθορά, όταν αντιμετωπισθεί ρεαλιστικά, μπορεί να συντελέσει στη βελτίωση κάποιων αναχρονιστικών διαδικασιών, ιδίως όταν αυτές είναι άσχετες με την πραγματικότητα ή βασίζονται σε παρωχημένους νόμους και πρακτικές.

---

<sup>1</sup> Οι όροι "κοινό-συλλογικό αγαθό" και "δημόσιο συμφέρον" είναι έννοιες με ρευστό περιεχόμενο δηλ. έχουν κοινωνική δυναμική βλ. περισσότερα στοιχεία Norman Birnbaum *Beyond the Crisis* (London: Oxford Univ. Press, 1973) και P. Wall, *Public Policy*, (Cambridge : Winthrop Publ, 1974.)

Η ελληνική γραφειοκρατία για παράδειγμα βρίθκει από τέτοιες διατυπώσεις, παράλογες συχνά, που αναμφίβολα συντελούν στη διατήρηση ενός σταθερού ρυθμού γραφειοκρατικής διαφθοράς. Γενικά όπου επικρατούν οι άκαμπτες γραφειοκρατικές διατυπώσεις ιδίως στις περιπτώσεις «χορήγησης αδειών», εκεί εμφανίζονται συχνότερα οι περιπτώσεις χρηματισμού.

Σαν ένα παθολογικό φαινόμενο η διαφθορά έχει κοινωνικό, πολιτικό και οικονομικό κόστος. Είναι εχθρός της ισονομίας και της αξιοκρατίας και γενικά της κοινωνικής ευημερίας, αφού μόνο όσοι μπορούν και δεν διστάζουν να δωροδοκούν απολαμβάνουν ορισμένα αγαθά. Βέβαια, το μεν πολιτικό κόστος το χρεώνονται οι πολιτικοί θεσμοί, ενώ το οικονομικό κόστος συχνά μετακυλύεται στις πλάτες του νομοταγούς πολίτη.

### **1.3 Λόγοι εμφάνισης «διαφθοράς».**

Το μέγεθος και η έκταση της κρατικής εξουσίας είναι τέτοια που υπερτερούν κατά πολύ των μεγαλύτερων ιδιωτικών επιχειρήσεων. Αφενός, το ύψος των χρημάτων που συλλέγονται από τους δημόσιους και ιδιωτικούς πόρους με σκοπό να αναδιανεμηθούν σε έργα, προμήθειες και υπηρεσίες είναι ιλιγγιώδες. Αφετέρου, η ίδια η αυθεντία της κρατικής εξουσίας που νομοθετεί, εκτελεί και νομιμοποιεί, ελέγχει και τιμωρεί, είναι μοναδικής εκτάσεως.

Η πολιτική και το χρήμα, στις δημοκρατικές κοινωνίες όλο το γραφειοκρατικό σύστημα της κρατικής εξουσίας καθώς και η εκτελεστική εξουσία ελέγχονται από τους εκλεγμένους εκπροσώπους του λαού. Ο εκλεγμένος εκπρόσωπος, ιδίως εάν είναι στο κόμμα που κυβερνά, έχει την δυνατότητα να διορίσει, να επιβάλλει τη θέλησή του στη γραφειοκρατία, να μεταθέσει, να νομοθετήσει προς όφελος κάποιου. Είναι φυσιολογικό ότι όποιος ενδιαφέρεται να επιτύχει κάποια οφέλη από την πολιτική εξουσία, θα προσπαθήσει να επηρεάσει ποικιλοτρόπως τους εκάστοτε φορείς της.

Αυτή βέβαια ήταν μια κατάσταση που ίσχυε πάντα. Στο παρελθόν, το κύριο πεδίο διαφθοράς του ελληνικού κόσμου επικεντρωνόταν σε ένα σύστημα παροχών, διορισμών και μεταθέσεων κ.τ.λ, ένα σύστημα δηλαδή

πελατειακής σχέσεως, πιο γνωστό ως ρουσφέτι, που είχε δυο πόλους. Από την μια πλευρά ήταν ο πολιτικός που επεδίωκε την επανεκλογή του και από την άλλη το εκλογικό σώμα μιας συγκεκριμένης περιοχής στην οποία κατέρχονταν ο συγκεκριμένος πολιτικός ως υποψήφιος. Αυτό δεν σημαίνει ότι δεν υπήρχαν και πολύ σοβαρότερες περιπτώσεις διαφθοράς συνδεδεμένες συνήθως με χορηγήσεις δανείων. *Το ρουσφέτι, όμως, με την προαναφερόμενη έννοια, ήταν η κύρια και τελικώς αποδεκτή κατάσταση που συνδεόταν με την πολιτική.*

Το πρόβλημα της άμεσης διαπλοκής οικονομικών συμφερόντων με το χώρο της πολιτικής εμφανίσθηκε αρκετά οξυμένο τα τελευταία χρόνια. Ένας από τους βασικότερους λόγους είναι το υψηλό οικονομικό κόστος που απαιτείται πλέον για την εκλογή κάποιου βουλευτή και οι απαιτήσεις της σημερινής καταναλωτικής κοινωνίας. Η ανάπτυξη των ΜΜΕ, οι νέοι κανόνες διαφήμισης των πολιτικών και προσεγγίσεως των ψηφοφόρων, ξεπέρασαν κατά πολύ την παραδοσιακή άγρα ψήφων δια του ρουσφετιού.

Η διαφθορά σήμερα στο χώρο της πολιτικής συνίσταται στον άμεσο ή έμμεσο χρηματισμό των πολιτικών από άτομα ή ομάδες με συγκεκριμένα οικονομικά συμφέροντα. Η κρατική εξουσία διανέμει οφέλη στους πολίτες της. Τα οφέλη αυτά δεν περιορίζονται μόνον στην προσφορά συγκεκριμένου έργου, αλλά επεκτείνονται ευρύτερα στη διανομή και χρήση κρατικών εσόδων προς όφελος των πολιτών. Τέτοια οφέλη είναι ένας διορισμός στο δημόσιο, η χορήγηση ενός δανείου ή η μετάθεση ενός υπαλλήλου.

Στα παραπάνω παραδείγματα είναι φανερή η δυνατότητα διαφθοράς. Όπως αναφέραμε, ο διορισμός στο δημόσιο είναι παραδοσιακά το κύριο γνώρισμα της δυνατότητας ασκήσεως πολιτικής εξουσίας και επιρροής, ενώ η χορήγηση δανείου αποτελεί συχνά πηγή πλουτισμού. Εξίσου, αν όχι περισσότερο, σημαντική έχει γίνει πλέον η κατοχή θέσεων-κλειδιών μέσα στο υπάρχον γραφειοκρατικό σύστημα. Τέτοιες θέσεις είναι π.χ. οι θέσεις στις εφορίες και σε υπηρεσίες που ασκούν αστυνομικούς, αγορανομικούς ή άλλους ελέγχους σε επιχειρήσεις ή προμήθειες. Σύμφωνα με τα όσα κυκλοφορούν, υπάρχει συγκεκριμένο «τιμολόγιο» για μετάθεση σε τέτοιου είδους θέση.

Από εκεί και πέρα ο ευρύτερος ρόλος της διαφθοράς στη διανομή του εισοδήματος μπορεί να περιγραφεί με ενάργεια στο παράδειγμα ενός

διαγωνισμού δημοσίου, η κατακύρωση του οποίου επίσης συχνά συνιστά όφελος προς κάποιον ιδιώτη.

Έτσι το όφελος αποτελεί:

- συμπερίληψη μίας εταιρείας στον περιορισμένο κατάλογο των υποψηφίων εταιρειών οι οποίες θα λάβουν μέρος στο διαγωνισμό.
- θέση τέτοιων τεχνικών προδιαγραφών στις οποίες να ανταποκρίνονται μόνο τα προϊόντα της εν λόγω εταιρείας.
- πρόσβαση στις προσφορές των ανταγωνιστριών εταιρειών ούτως ώστε οι ενστάσεις να είναι απολύτως τεκμηριωμένες.
- επιλογή ως προμηθευτού.

Ο καταλογισμός βάρους περιλαμβάνει όλες τις μορφές υποχρεώσεων και προς την πολιτεία. Ξεκινά από την επιβολή φορολογίας ή προστίμων για παραβάσεις της νομοθεσίας και επεκτείνεται σε θέματα όπως η στρατιωτική θητεία. Η μείωση της φορολογίας ή προστίμων ή η διευκόλυνση άλλων υποχρεώσεων αποτελούν τις κλασικές μορφές επεμβάσεως της κρατικής εξουσίας προς όφελος θεμιτό ή αθέμιτο του πολίτη.

#### 1.4 Ιστορικές αναφορές.

Το φαινόμενο της διαφθοράς βρίσκεται στο επίκεντρο της κρίσης των σχέσεων κοινωνίας και πολιτικής. Γι' αυτό η ανάλυση του φαινομένου αυτού παίρνει σήμερα αυτοδίκαια τη θέση της σε μια προβληματική αναθεώρησης των όρων του πολιτικού παιχνιδιού και αμφισβήτησης των όσων ως τώρα έχουν διατυπωθεί με κύριο αίτημα την αύξηση των ορίων κοινωνικού ελέγχου.

Η διαφθορά ως φαινόμενο κοινωνικό, δηλαδή της οργανωμένης κοινωνίας, είναι φαινόμενο διαχρονικό. Διαφοροποιείται σε ένταση, έκταση και μορφή ανάλογα με την ένταση και μορφή την ανυπαρξιακής διαδικασίας μιας χώρας. Εμφανίζεται ως σύνδρομο υπανάπτυξης και ενδημεί σε πολλές αναπτυσσόμενες χώρες. Δεν λείπει ωστόσο και στις ανεπτυγμένες χώρες. Όπως όλα τα κοινωνικά φαινόμενα έτσι και η διαφθορά γεννάται, ανθεί και επιβιώνει κάτω από συγκεκριμένες κοινωνικές, οικονομικές και πολιτικές συνθήκες. Δεν μπορούμε επομένως να απομονώσουμε τις πρακτικές



διαφθοράς ως μια μορφή συμπεριφοράς από άλλες πτυχές ατομικής ή κοινωνικής συμπεριφοράς και γενικότερα από ευρύτερες διαδικασίες του κοινωνικού και πολιτικού γίνεσθαι.

Ανατρέχοντας λοιπόν πίσω στον χρόνο και φτάνοντας στον 5<sup>ο</sup> ή τον 4<sup>ο</sup> π.χ. αιώνα, σε μια πόλη που υπήρξε κοιτίδα του πολιτισμού και παράδειγμα δημοκρατίας, την αρχαία Αθήνα, θα διαπιστώσουμε ότι ούτε σ' αυτήν καταγράφεται αδιάφθορη πολιτική ζωή. Αντίθετα, οι πολλές επιδιώξεις για κατηγορίες σχετικές με τη διαφθορά, γνωστές από τους δικανικούς λόγους των αττικών ρητόρων, οι αναφορές σε ορισμένες κωμωδίες και τα νομοθετικά μέτρα που θέσπισαν οι Αθηναίοι με σκοπό να αποτρέψουν την διαφθορά, αποτελούν αδιάψευστη απόδειξη υπάρξεως τέτοιων φαινομένων. Η ύπαρξή τους όμως δεν σήμαινε απαραίτητα και την αποδοχή τους από την αθηναϊκή κοινωνία. Είναι σαφές από τη νομοθεσία και από τις διώξεις που ασκήθηκαν για τέτοιες πράξεις ότι γίνονταν προσπάθειες για την εξάλειψη και τον περιορισμό της διαφθοράς.

Τα μέτρα που περιλάμβανε η αττική νομοθεσία για τη διαφθορά αποσκοπούσαν αφενός στην πρόληψη, αφετέρου στην καταστολή της. Τα πρώτα μάλιστα ήταν ιδιαίτερα αυστηρά και κυμαίνονταν από υψηλές χρηματικές ποινές μέχρι και τη θανατική καταδίκη. Κάθε Αθηναίος ο οποίος κρίνονταν ένοχος είτε είχε κάποια ιδιότητα αξιωματούχου είτε όχι, τιμωρούταν παραδειγματικά. Ο νόμος εφαρμόζονταν χωρίς εξαιρέσεις για κανέναν. Είναι γνωστές άλλωστε οι διώξεις εναντίον ακόμη και του Περικλή, του Αθηναίου αυτού που συνέδεσε το όνομά του με τις λαμπρότερες σελίδες της Αθήνας.

Επειδή στο πλαίσιο μελέτης δεν μπορούμε να αναλύσουμε σε βάθος το φαινόμενο της διαφθοράς, τα αίτιά του, την ηθική του διάσταση ή τις αντιλήψεις της αθηναϊκής κοινωνίας, γ' αυτό περιοριστήκαμε στα νομοθετικά μέτρα με τα οποία η αθηναϊκή πόλη προσπάθησε να τα αποτρέψει. Φαίνεται ότι φαινόμενα διαφθοράς παρατηρούταν συχνά μεταξύ των υψηλά ιστάμενων αξιωματούχων, των ρητόρων που με τις προτάσεις τους στην Εκκλησία του Δήμου, μπορούσαν να επηρεάσουν την πολιτική της Αθήνας, των πρέσβων, των δικαστών. Τέλος, αναφέρουμε ότι υπήρχαν και ορισμένες υποθέσεις δωροδοκίας που αποτέλεσαν πολιτικά σκάνδαλα στην εποχή τους. (Κουτσούκης, 1998, σ. 27-43).

Στην συνέχεια, η «διαφθορά» κάνει την εμφάνισή της και στα μετέπειτα χρόνια.

Για να ξεκινήσει λοιπόν η έρευνα πρέπει πρώτα να έχουμε υπόψιν το ευρύτερο κοινωνικό και πολιτισμικό περιβάλλον μέσα στο οποίο παρατηρείται το φαινόμενο. Οι πρακτικές διαφθοράς χρησιμοποιούνται σε πολιτισμικό πλαίσιο που κληρονομήθηκε από την εποχή της τουρκοκρατίας και είχε έντονα τα στοιχεία μιας κουλτούρας ρουσφετιού. Παρά τις ένδοξες σελίδες του ηρωισμού και αυτοθυσίας που χαρακτηρίζουν τον αγώνα της ανεξαρτησίας, αφήνοντας στο περιθώριο άλλες σημαντικές αξίες, τώρα άρχιζε ένας αγώνας επιβίωσης που έφερνε στην επιφάνεια πολιτισμικές συνήθειες του παρελθόντος. Με τους νέους άρχοντες της εξουσίας, που συχνά οι Έλληνες τους παρομοιάζουν με τους προηγούμενους δυνάστες ή τους θεωρούν χειρότερους από αυτούς, διαιωνιζόταν μια σχέση δυσπιστίας κράτους- πολίτη. Έτσι, έμπαιναν σε ενέργεια οι πρακτικές του ρουσφετιού στις συναλλαγές τους.

Ένα δεύτερο σημείο που ακόμη, πρέπει να τονισθεί είναι ότι η διαφθορά είναι ένα από τα πολλά κοινωνικά και πολιτικά φαινόμενα που χαρακτηρίζουν και την ελληνική κοινωνία του 19<sup>ου</sup> αιώνα. Εκδηλώνεται παράλληλα προς άλλα, συχνά περισσότερο έντονα, φαινόμενα σε ολόκληρη την επικράτεια, όπως είναι η ληστεία και η τρομοκρατία, οι συχνές αγροτικές εξεγέρσεις, η βία και η νοθεία στις εκλογές, η τοκογλυφία, η ανεργία, η στενότητα κεφαλαίου και αγαθών και άλλα. Από την άποψη αυτή μπορεί να θεωρηθεί ότι το πολιτικό σύστημα, αν δεν εμπόδιζε τη δημιουργία θεσμών, συνέβαλε ίσως στην ατροφία, στρέβλωση ή καταστρατήγησή τους, παρέχοντας συχνά νομιμοποίηση σε όσους είχαν ευθύνη λειτουργίας τους, ενώ την ίδια στιγμή χρησιμοποιούσε τη διαφθορά ως εργαλείο στους χειρισμούς της εξουσιαστικής δύναμης. (Κουτσούκης, 2005, σ.121-156).

### **1.5 Η διαφθορά στην πολιτική και στο κράτος.**

Σήμερα πια δεν είναι επίκαιρο να αναζητούμε πού βρίσκεται η διαφθορά στην πολιτική. Είμαστε υποχρεωμένοι να αναγνωρίσουμε πως «η πολιτική είναι

συνυφασμένη και με τη διαφθορά». Η πολιτική αντανάκλα τις αξίες της κοινωνίας. Και η κοινωνία έχει αγκαλιάσει και αποδεχθεί τη διαφθορά. Και η πολιτική, σαν παραπαιδί της κοινωνίας, αντανάκλα το επίπεδο του προβλήματος.(Μάνος, 1998. σ.57).

*Διαφθορά δεν είναι μόνο ο χρηματισμός, οι κάτω από το τραπέζι συναλλαγές, οι χαριστικές πράξεις της διοίκησης και οι εξοργιστικές δυνατότητες του δημοσίου. Διαφθορά είναι ο συνολικός εθισμός της κοινωνικής, πνευματικής ζωής στην υποκρισία, την ψευτιά και την παραπληροφόρηση.*

Η ιδιοποίηση της πολιτικής συντρέχει, με τη σειρά της, εκεί όπου το πολιτικό σύστημα ή έστω η πολιτική σχέση, έχει «ιδιοκτησιακή» θεμελίωση. Ο δεσπότης, στην ιδιωτική ή στην κρατική δεσποτεία, και, οπωσδήποτε, ο δήμος στην δημοκρατία μπορεί να πολιτεύονται εσφαλμένα, να είναι σπάταλοι κτλ. δεν είναι όμως υπόλογοι ιδιοποίησης ή διαφθοράς, αφού η πολιτική λειτουργία και το προϊόν της πολιτικής τους ανήκει. Επομένως, η έννοια της ιδιοποίησης ή ειδικότερα της διαφθοράς προσιδιάζει στο πολιτικό σύστημα που εδράζεται στην αντιπροσωπευτική αρχή ή που περιέχει έστω μια γενική αναφορά σε δικαιούχο της πολιτικής, άλλον από τον πραγματικό της κάτοχο. Προϋποθέτει, με διαφορετική διατύπωση, τη σχέση εντολέα- εντολοδόχου και έπειτα την υπέρβασή της.

Η «πολιτική διαφθορά» συντηρείται από παραδοσιακές πολιτικές δομές και πατρνάρεται από το κυρίαρχο πολιτικό κόμμα. Η διαφθορά αυτή είναι απόρροια της σύγκρουσης μεταξύ του πολιτικού συστήματος, που θέτει κάποιους εκσυγχρονιστικούς στόχους και του κοινωνικού συστήματος, που αδυνατεί να συμβάλλει στην επιδίωξη τέτοιων στόχων.(Κουτσούκης, 1998. σ.67)

Δεν αμφισβητείται ότι η χώρα μας εδώ και αρκετά χρόνια τώρα διανύει με διάφορες εξάρσεις τη φάση του κοινωνικού μετασχηματισμού της. Κυριότερα χαρακτηριστικά αυτής της διαδικασίας είναι ο κοινωνικοοικονομικός εκσυγχρονισμός με σημαντικούς δέκτες οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης και κρίσεις εξουσίας στο πολιτικό σύστημα. Οι κρίσεις αυτές, τα φαινόμενα πολιτικής βίας, κυρίως από τον πόλεμο και ύστερα, καθώς και τα φαινόμενα διαφθοράς, σύμφωνα με τα όσα είπαμε παραπάνω, μπορούν να θεωρηθούν, μεταξύ άλλων, σαν αναμφισβήτητα συμπτώματα του μεταβατικού

χαρακτήρα της κοινωνίας μας. Μάλιστα, τα σκάνδαλα διαφθοράς, που τόσο κραυγαλέα αποκαλύπτονται τελευταία, στο δημόσιο τομέα, κάνουν πολλούς να μιλούν για σήψη και βάθυνση της κρίσης της κοινωνίας, δηλαδή της κρίσης εκσυγχρονισμού.<sup>2</sup>

Η πενηντάχρονη, σχεδόν, αυτή πορεία εκσυγχρονισμού της ελληνικής κοινωνίας, παρ' όλες τις διαφοροποιήσεις στρατηγικής, είχε σαν συνέπεια τη σύγκρουση των παραδοσιακών με τις σύγχρονες αντιλήψεις και την αντικατάσταση πολλών συμβόλων και αξιών. Η σύγκρουση αυτή του καινούργιου με το παλιό, σε μια χώρα σαν τη δική μας, ενθαρρύνει τη συνέχιση της διαφθοράς, στο δημόσιο και πολιτικό τομέα. Τα στάδια όμως και οι στρατηγικές κοινωνικοοικονομικής ανάπτυξης διαφοροποιούν, ως ένα βαθμό και τη μορφή και την έκταση που πήρε στο διάστημα αυτό η διαφθορά.

Έτσι, ενώ παρατηρούμε κρούσματα διαφθοράς στην δεκαετία του '50, του '60 αλλά και του '80, που εμφανίζονται στον ίδιο χώρο, δηλαδή στον πολιτικό και δημόσιο τομέα, ωστόσο αυτά δεν έχουν την ίδια δομική διάσταση, δεν έχουν ούτε την ίδια μορφή ούτε την ίδια λειτουργικότητα. Η μια διαφθορά διαφοροποιείται από την άλλη, τόσο στην προέλευση, όσο και στις επιπτώσεις της. Αυτή η διαφοροποίηση συμβάδισε, σε μεγάλο βαθμό, με τον ρυθμό της κοινωνικοοικονομικής και πολιτικής αλλαγής.

## **1.6 Η διαφθορά στην δημόσια διοίκηση. Έννοιες ταυτόσημες από την αρχαιότητα.**

Η διαφθορά γενικά και η διαφθορά στην δημόσια διοίκηση ειδικά έχει αντιμετωπισθεί με την επιβολή νόμων, ρυθμίσεων, διακανονισμών, διατάξεων, αναδιοργανωτικών πολιτικών, στόχος των οποίων είναι ο εντοπισμός, η πρόληψη και η τιμωρία. Συνήθως, αμέσως μετά την

---

<sup>2</sup> Για μια συνολική θεώρηση της μεταπολεμικής περιόδου από τις πιο πρόσφατες σχετικές αναλύσεις, μεταξύ άλλων, βλ. Νίκος Αλιβάζος, Πολιτικοί θεσμοί σε κρίση 1922-74: Όψεις της Ελληνικής εμπειρίας (Αθήνα:Θεμέλιο,1983), Nicky Kaltsoglia-Tournaviti, Greece: The struggle for democracy, constitutional and political evolytions since 1964(Tubingen:J.C.B Mohr(Paul Siebeck), John Latrides, Η Ελλάδα στη δεκαετία 1940-1959: Ένα έθνος σε κρίση (Αθήνα:Θεμέλιο,1984), Δημήτρης Χαραλάμπης, Στρατός και πολιτική εξουσία: Η δομή της εξουσίας στην μετεμφυλιακή Ελλάδα (Αθήνα: Εξάντας,1985) και Κλεομένης Κουτσούκης, Η πολιτική και κοινωνικοοικονομική ανάπτυξη στην Ελλάδα: Μια εμπειρική προσέγγιση της Ελληνικής κοινωνίας 1919-1981(Αθήνα,1986).

αποκάλυψη σκανδάλων, ο αριθμός των νόμων αυξάνεται, οι ρυθμίσεις γίνονται πιο αυστηρές, οι κώδικες έντιμης συμπεριφοράς εκλεπτύνονται, οι διακανονισμοί ενσωματώνονται ακόμη βαθύτερα στα καταστατικά και αναγγέλλονται σκληρότερες κυρώσεις. Με την αποκάλυψη νέων σκανδάλων, η κατάσταση αυτή επαναλαμβάνεται – προστίθενται νέοι κανόνες, οι ρυθμίσεις γίνονται ακόμη πιο πυκνές.

Έτσι, κάθε γενιά κυβερνητικών μεταρρυθμιστών συνεισφέρει τους δικούς της κατά της διαφθοράς νόμους, θεσμούς και στρατηγικές. Όλες αυτές οι στρατηγικές επικεντρώνονται, σε αυξανόμενο βαθμό, στην συμπεριφορά των δημοσίων υπαλλήλων και λειτουργών.

Ωστόσο κρούσματα δημόσιας διαφθοράς εξακολουθούν να αποκαλύπτονται ειδικά την τελευταία διετία. Παρά τις μεταρρυθμίσεις, κάθε γενιά γίνεται μάρτυρας νέων σκανδάλων. Και δεν είναι δυνατόν να γνωρίζουμε αν οι συμπεριφορές έχουν αλλάξει λόγω αυτών των αυστηρότερων κάθε φορά στρατηγικών. Μάλιστα, είναι αδύνατο να υπολογιστεί η διαφθορά ή ακόμη και να εκτιμηθεί. Και αυτό για κυρίως τρεις λόγους :

1. Περιστατικά διαφθοράς, όπως π.χ. δωροδοκίες, σπάνια καταγγέλλονται στις αρχές ή αναφέρονται σε ερευνητές.

2. Δεν υπάρχουν στατιστικές σχετικά με τον αριθμό πράξεων διαφθοράς οι οποίες διαπράχθηκαν από δημόσιους υπαλλήλους, και δεν υπάρχουν στατιστικές σχετικά με το ποσοστό των αποφάσεων που επηρεάστηκαν από άτομα του δημοσίου.

3. Το τι θεωρείται διαφθορά αλλάζει με την πάροδο του χρόνου ώστε να περιλαμβάνει περισσότερα είδη συμπεριφοράς.

Επειδή η διαφθορά δεν έχει καθοριστεί και είναι αδύνατον να καθοριστεί, και να εκτιμηθεί, δεν μπορούμε να γνωρίζουμε τα ποσοστά της. Δεν υπάρχουν συνολικοί δείκτες ούτε συνολικά και αποτιμημένα δεδομένα για διαχρονική ή συγχρονική σύγκριση. (δεν γνωρίζουμε δηλαδή τη συνολική διαφθορά). Κανείς δεν είναι σε θέση να γνωρίζει εάν η διαφθορά έχει αυξηθεί ή έχει μειωθεί αντίστοιχα ή ακόμη εάν παραμένει σταθερή. Η Ιταλία του Berlusconi είναι λιγότερο διεφθαρμένη από την Φλωρεντία του Machiavelli; Το Παρίσι του Sarkozy από το Παρίσι του Rousseau; Η διαφθορά επί Καραμανλή ήταν όμοια ποσοτικά με αυτή επί Χαρίλαου Τρικούπη; Υπάρχει σήμερα

λιγότερη διαφθορά στην κυβέρνηση της πόλης της Νέας Υόρκης από ότι στην δεκαετία του 1960 ή πριν από εκατό χρόνια;

Δημοσιογράφοι, πολίτες αλλά και εγχειρίδια αναφέρονται ωστόσο στην έξαρση της διαφθοράς στις ημέρες μας. Σήμερα, λέγεται, μαρτυρούμε μια πανδημία της διαφθοράς<sup>3</sup>.

Ωστόσο, το ίδιο λεγόταν και πριν από είκοσι, τριάντα, εκατό χρόνια. Το 1928, ο Κ. Καρυωτάκης γράφει «ο εις μετά του άλλου οι ενσυνείδητοι υπάλληλοι υποχωρούν ή υποκύπτουν εις την διαφθορά»<sup>4</sup>. Το 1998, ο καθ. Κουτσούκης, ο οποίος έχει μελετήσει το θέμα της διαφθοράς περισσότερο από οποιονδήποτε άλλο στην Ελλάδα, αναφέρει ότι «τέτοια είναι τα κρούσματα διαφθοράς, που τα τελευταία χρόνια έχουν πάρει τη μορφή επιδημίας σκανδάλων»<sup>5</sup>. Σύμφωνα με τις έρευνες του John Noonan, το αμερικάνικο έθνος το 1975 ήταν διάτρητο από σκάνδαλα διαφθοράς.<sup>6</sup> Δυο αιώνες αργότερα ο Gary Marx σημειώνει ότι «η διαφθορά στις Ηνωμένες Πολιτείες είναι μια πραγματικότητα της ζωής σε όλες τις περιοχές της επικράτειας».<sup>7</sup> Μπορεί να υποθέσει κανείς ότι, αν υπήρχαν επιστημονικές επισκοπήσεις στον 18<sup>ο</sup>, 19<sup>ο</sup> και στο πρώτο ήμισυ του 20<sup>ου</sup> αιώνα, πιθανότατα θα κατέδειχναν ότι οι πολίτες πίστευαν, όπως πιστεύουν και σήμερα, ότι η διαφθορά είχε φτάσει στο αποκορύφωμά της στις ημέρες τους. Πάντως θα ήταν αδύνατο για έναν ιστορικό να γράψει την ιστορία της διαφθοράς. Αυτό που θα μπορούσε να κάνει, είναι, όπως είπε και Walter Lippmann, «να γράψει την ιστορία των αποκαλύψεων της διαφθοράς»<sup>8</sup>. Ούτε θα μπορούσε να υποθέσει ότι η αποκάλυψη περισσότερων κρουσμάτων θα σήμαινε ότι υπάρχει περισσότερη διαφθορά.

Αν δεν γνωρίζουμε την έκταση και κατά συνέπεια το ποσοστό της διαφθοράς, τότε δεν μπορούμε να γνωρίζουμε αν τα μέτρα κατά της διαφθοράς όντως μειώνουν τη διαφθορά. Δεν μπορούμε να υποθέσουμε ότι όλα αυτά τα εκλεπτυσμένα μέτρα επιτυγχάνουν την καταπολέμηση της

3 Σύμφωνα π.χ. με τον Κ. Τσουκαλά, η διαφθορά «φαίνεται να έχει πλέον πάρει διαστάσεις πανδημίας». «Η πανδημία της διαφθοράς», Το Βήμα της Κυριακής, 27 Ιουλίου 2003

4 ΚΚαρυωτάκης, Ανάγκη Χρηστότητας(Αθήνα:Φιλипπότης,1986),σ.52

5 .Κλεομένης Κουτσούκης,Παθολογία της πολιτικής:Οψεις της διαφθοράς στο νεοελληνικό κράτος (Αθήνα:Εκδόσεις Παπαζήση),σ.139

6 John T.Noonan, «Bribery»,Encyclopedia of Crime and Justice (New York,1983),σ.435

7 Gary Marx, «Guards Guard Themselves:Undercover Tactics Turned Inward»,Policing Society,1992,Vol.2,σ.151-172.

8 Walter Lippmann, «A Theory about Corruption» στο Political Corruption: A Handbook, ed. By Arnold Heidenheimer, Michael Johnston and Victor T.Levine(New Brunswick, N.J.: Transaction publishers,1989),σ.567

διαφθοράς. Αν αυτά τα μέτρα είχαν πράγματι αντίκτυπο, τότε αυτό θα γινόταν φανερό σε εκείνες τις υπηρεσίες που είχαν γίνει στόχοι εντατικών μέτρων κατά της διαφθοράς, όπως π.χ. η αστυνομία, η πολεοδομία και η υπηρεσία εργολαβιών στην πόλη της Νέας Υόρκης<sup>9</sup>. Ωστόσο κάτι τέτοιο δεν έχει γίνει καθόλου φανερό.

Παρ' όλες τις επιστρώσεις επί επιστρώσεων μεταρρυθμίσεων που σκοπεύουν να την εμποδίσουν, κάθε νέο σκάνδαλο και κάθε ανάκριση αφήνει να φανεί ότι η διαφθορά ακμάζει. Αρκεί κανείς ν' αναφέρει το πρόσφατο παράδειγμα της «Ελλάδας του Βατοπεδίου», όπου η εμπλοκή δημόσιων λειτουργών και εκκλησιαστικών παραγόντων του «ασκητικού βίου» συνέβαλε στην σταδιακή πτώση της κυβέρνησης Καραμανλή. Είναι αδύνατο να αποδειχθεί εμπειρικά ότι η διαφθορά έχει μειωθεί, ότι η δημόσια διοίκηση έχει γίνει πιο τίμια. Και αν μπορεί να αποδειχθεί, δεν είναι δυνατό να υποθέσουμε ορθολογικά ότι η μείωση οφείλεται στα μέτρα κατά της διαφθοράς.

Ούτε μπορούμε να υποθέσουμε ότι αυτά τα μέτρα κατά της διαφθοράς προάγουν ή ακόμη συμπίπτουν με την αποτελεσματικότητα στη δημόσια διοίκηση. Και εδώ πάλι μπορούμε να ανάγουμε τις εξαγγελίες αλλά και τις ατέρμονες προσπάθειες της προηγούμενης κυβέρνησης για μέτρα καταπολέμησης και εξάλειψης της διαφθοράς που δεν ανταποκρίθηκαν στην πραγματικότητα.

Αντίθετα προς τους μεταρρυθμιστές κατά της διαφθοράς, πρέπει να σημειωθεί ότι αυτό που αποτρέπει τη διαφθορά, ταυτόχρονα υποθάλλει τις διαδικασίες της δημόσιας διοίκησης. Μάλιστα έχει υποστηριχθεί ότι ο μηχανισμός πάταξης της διαφθοράς έχει βαθιές, περίπλοκες και συχνά αρνητικές επιπτώσεις στην οργάνωση και λειτουργία της δημόσιας διοίκησης.<sup>10</sup> Περιορίζει την κρίση αυτών που παίρνουν αποφάσεις, διαμορφώνει προτεραιότητες, υπονομεύει την εμπιστοσύνη και φθείρει το ηθικό, δημιουργεί αμυντική διαχείριση, μετατοπίζει στόχους, μειώνει την εξουσία των υπευθύνων, γίνεται αιτία καθυστερήσεων και, γενικότερα, γαλουχεί και παροξύνει τις γραφειοκρατικές παθολογίες, σε τέτοιο βαθμό που

---

<sup>9</sup> Ο λόγος που γίνονται αναφορές στις ΗΠΑ και ιδιαίτερα στην Ν.Υ είναι διότι προσφέρονται περισσότερα στοιχεία, υπάρχει μεγαλύτερη βιβλιογραφία, και τα μέτρα κατά της διαφθοράς είναι τα αυστηρότερα και τα πιο εκλεπτυσμένα μέτρα πολλά από τα οποία υιοθετούνται ή, όπως συνήθως συμβαίνει, θα υιοθετηθούν από άλλα κράτη

<sup>10</sup> Βλ. μεταξύ άλλων, Robert Merton, «Bureaucratic Structure and Personality», στο Reader In Bureaucracy, ed by Robert Merton (New York : Free Press, 1952), σ.361-71 και James Fester and Donald Kettle, Politics of the Administrative Process (Chatham, N.J.:Chatham House, 1991), σ.321.

όχι μόνο η διαφθορά αλλά και τα μέτρα πάταξης της συμβάλουν στα γνωστά χρόνια προβλήματα της δημόσιας διοίκησης.(Κουτσούκης, 2005,σ.115-129)



## ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΥΤΕΡΟ

### Η ΠΑΓΚΟΣΜΙΑ ΔΙΑΣΤΑΣΗ ΕΝΟΣ ΣΥΓΧΡΟΝΟΥ ΦΑΙΝΟΜΕΝΟΥ

#### 2.1 Η διαφθορά και η διαπλοκή σε παγκόσμιο επίπεδο.

Η διαφθορά ως φαινόμενο απαντάται διαχρονικά. Η έκταση, ένταση και οι μορφές του φαινομένου ποικίλουν και σχετίζονται με τις χωροχρονικές συνιστώσες που συνθέτουν τα εκάστοτε κοινωνικά σώματα που ανιχνεύεται.

Ο ορισμός της διαφθοράς αποτελεί ερώτημα που ταλαιπωρεί τόσο τη νομική όσο και την πολιτική, την κοινωνιολογική και την εθνολογική επιστημονική λογική.

Η προσέγγιση που θα επιχειρηθεί εδράζεται στην επιστημονική θέση ότι το φαινόμενο δεν είναι απομονωμένο από τη διεθνή κοινότητα, αλλά λειτουργεί ως συγκοινωνούν δοχείο και συνθέτει μια ευρύτερη ολότητα, που απλά είναι ορατή ως προς ορισμένες πτυχές της. Πιο απλά η διεφθαρμένη συναλλαγή είναι φαινόμενο υπερκρατικό ακριβώς διότι απαντάται λίγο πολύ σε όλες τις οργανωμένες κοινωνίες.

Η διεθνολογική προσέγγιση του θέματος σχετίζεται άμεσα με διάφορα φαινόμενα όπως είναι η παγκοσμιοποιημένη οικονομία και η ελεύθερη ροή κεφαλαίων και υπηρεσιών στον πλανήτη<sup>11</sup>.

Ήδη, μετά το έτος 1989, που λαμβάνει χώρα η κατάρρευση του υπαρκτού σοσιαλισμού σηματοδοτείται το άνοιγμα μιας νέας περιόδου στην ιστορία των διεθνών σχέσεων, της μεταψυχροπολεμικής περιόδου. Η οικονομική αλληλεξάρτηση μεταξύ των κρατών, η οποία ήδη από το 1980 είχε αρχίσει να μεγεθύνεται μέσω αυτής της αύξησης των χρηματοδοτικών ροών και των πολυεθνικών εταιρειών και η ραγδαία εξέλιξη της τεχνολογίας ειδικά στους τομείς των τηλεπικοινωνιών και της πληροφορικής, δίνει τη δυνατότητα πρόωθησης αυτής της αλληλεξάρτησης.

<sup>11</sup> Για το ζήτημα αυτό βλ. εκτενέστερα G.Barak, Crime and Control : A Global View, Westport, CN: Greenwood Press, 2000 και του ίδιου «Crime and Crime Control in the Age of Globalization : A Theoretical Dissection», Critical Criminology 10, σ.57-72

Το ερώτημα που ανακύπτει είναι εάν η παγκόσμια αποδοχή των αρχών της ανοικτής αγοράς συντείνει στην αύξηση των διεφθαρμένων συναλλαγών; Περαιτέρω, εάν οι διεφθαρμένες αυτές συναλλαγές αποσταθεροποιούν το σύστημα της ανοικτής αγοράς ή αν αντίθετα συμβάλουν στην εύρυθμη λειτουργία του;

Χαρακτηριστική είναι η περίπτωση της Dassault Industries στην Γαλλία, όπου μια θυγατρική του ομίλου στο Βέλγιο το έτος 1989 κατηγορήθηκε ότι είχε καταβάλλει στο φλαμανδικό σοσιαλιστικό κόμμα 8,5 εκατομμύρια φράγκα μέσω ελβετικών τραπεζών με στόχο την υπογραφή ενός συμβολαίου για την αγορά όπλων ύψους 1,2 δισεκατομμυρίων φράγκων<sup>12</sup>.

Τέτοιες περιπτώσεις καταδεικνύουν την διεθνή όψη του φαινομένου, το οποίο διέρχεται με ευκολία τα κρατικά όρια και χρησιμοποιεί διεθνείς χρηματοδοπιστωτικές οδούς. (Σιούρας, 2005, σ.579).

## **2.2 Διαφθορά και Βαλκάνια.**

Δεν θα ήταν καθόλου άστοχο να λεχθεί ότι η διαφθορά, ανεξάρτητα από το αν σταθεροποιεί ή αποσταθεροποιεί το διεθνές χρηματοπιστωτικό σύστημα, εμφανίζεται αυξημένη σε χώρες όπου αφενός οι διοικητικές δομές τελούν σε αναδιάρθρωση και εκσυγχρονισμό και αφετέρου ο εθνικός, πολιτισμικός, θρησκευτικός και εν τέλει πολιτικός συσχετισμός των δυνάμεων είναι ρευστός και μεταβαλλόμενος. Χαρακτηριστική περίπτωση αποτελούν οι βαλκανικές χώρες.

Έκθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής η οποία είδε το φως της δημοσιογραφίας τον Ιανουάριο του 2003 υποστηρίζει για τις χώρες αυτές ότι η ευρέως διαδεδομένη διαφθορά τους υπονομεύει τη γενικότερη οικονομική μεταρρύθμιση στην περιοχή. Η διαφθορά γίνεται αντιληπτή στο πλαίσιο αυτό ως σύνολο δραστηριότητας που δεν επιτρέπει την τελική είσπραξη φορολογικών εσόδων και εισφορών κοινωνικής ασφάλισης, ενώ επίσης επιβαρύνει κάθε δημόσια επενδυτική προσπάθεια.

---

<sup>12</sup> Βλ. Πιερ Λασκουμ, Διαφθορά, Εκδόσεις Καστανιώτη, Αθήνα, 2003, σ.77.

Η Ελληνική προεδρία έθεσε ως έναν από τους πρωταρχικούς της στόχους τη διατήρηση της παρουσίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην περιοχή με στόχο την καταπολέμηση όλων εκείνων των παραμέτρων που δεν επιτρέπουν την οικονομική ανάκαμψη, ειδικά των προς ένταξη στην Ε.Ε βαλκανικών χωρών. Με δεδομένο ότι η Κροατία, για παράδειγμα, σχεδίαζε ήδη τον Φεβρουάριο του 2003 να υποβάλλει υποψηφιότητα για την Ευρωπαϊκή Ένωση και να καλύψει το χαμένο έδαφος σε σχέση με την Ρουμανία και την Βουλγαρία, κρίθηκε αναγκαία η συνολική εκτίμηση και αντιμετώπιση των φαινομένων διαφθοράς η οποία αναδεικνύεται ως έντονη, αφού είναι γνωστό το διογκούμενο πρόβλημα του διασυνοριακού οργανωμένου εγκλήματος που συνδέει τα ανωτέρω κράτη.

Αν ληφθεί υπόψη, ότι οι περισσότερες επενδύσεις στις βαλκανικές χώρες προέρχονται από χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης,<sup>13</sup> είναι ιδιαίτερα σημαντικός ο ρόλος που η τελευταία οφείλει να διαδραματίσει στην οικονομική και όχι μόνο σταθεροποίηση της περιοχής. Εξάλλου, η θέση αυτή ενισχύεται ιδιαίτερα από το γεγονός ότι η «ευρωπαϊκή», αδίκημα άμεσα σχετιζόμενο από την διαφθορά, όπως εξάλλου και η λαθρεμπορία, αποτέλεσε σημείο ιδιαίτερου προβληματισμού και οδήγησε στην κατασκευή ειδικού νομικού πλαισίου για την πάταξή του.<sup>14</sup>

Αλλά η διαφθορά σ' αυτόν τον χώρο δεν είναι κάτι καινούργιο. Γνωστή στο πεδίο των βαλκανικών σχέσεων και σίγουρα διαβόητη στην Ελλάδα η περίπτωση του γιουγκοσλαβικού καλαμποκιού η οποία ξεκίνησε από το Δεκέμβριο του 1988.<sup>15</sup> Το έτος 1986 η εταιρεία ITCO εξήγαγε από την Ελλάδα προς το Βέλγιο φορτία καλαμποκιού, τα οποία ενώ είχαν χαρακτηριστεί από τις ελληνικές αρχές ως ελληνικό καλαμπόκι, είχαν στην πραγματικότητα εισαχθεί από την Γιουγκοσλαβία.<sup>16</sup> Στην υπόθεση αυτή, όπως επισήμανε η

---

<sup>13</sup> Βλέπε για παράδειγμα την περίπτωση της ΠΓΔΜ στο Vladimir Kandikjan, «Τα Κίνητρα για Ξένες Επενδύσεις και το Στρατηγικό Ενδιαφέρον των Δυνητικών Επιχειρήσεων στην Δημοκρατία της Μακεδονίας», στο συλλογικό έργο «Οι Οικονομικές Σχέσεις Ελλάδας – ΠΓΔΜ. Προοπτικές Συνεργασίας, Ινστιτούτο Διεθνών Οικονομικών Σχέσεων, Εκδόσεις Ι. Σιδέρης, Αθήνα, 1996, σ.95 επ.

<sup>14</sup> Βλέπε σχετικά Karkalis I.P, «Le Nouveau Regime Juridique Pour la Lutte Contre la Corruption et l' Euro - fraud», *Revue hellenique de droit europeen*, 2001, σ.533.

<sup>15</sup> Βλέπε ΔΕΚ. Υπόθεση 68/88 Επιτροπή Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων κατά Ελληνικής Δημοκρατίας.

<sup>16</sup> Βλέπε Γ.Μ Δούβας, *Οι Ευρωπαϊκές κατά το Ελληνικό Ποινικό Δίκαιο*, Εκδόσεις Α. Σάκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή, 2002, σ.9 επ.

Επιτροπή, ήταν αναμεμιγμένα υψηλόβαθμοι Έλληνες αξιωματούχοι (Κουτσούκης, 2005, σ.580-583).

Η συγκριτική μελέτη του φαινομένου της διαφθοράς στις χώρες των δυτικών βαλκανίων μπορεί να ξεκινήσει από ένα κοινό σημείο, που μάλλον πολύ δύσκολα μπορεί να καταρριφθεί και να αμφισβητηθεί. Αυτό είναι η κοινή διαπίστωση ότι υπάρχει διαφθορά. Ο ετήσιος κατάλογος της Διεθνούς Διαφάνειας, που αποτελεί πλέον σημείο αναφοράς για το επίπεδο και τα ποσοτικά και τα ποιοτικά χαρακτηριστικά του φαινομένου σε όλες σχεδόν τις χώρες του πλανήτη, αναδεικνύει το μέγεθος αυτού.<sup>17</sup>

### **2.3 Η διαφθορά στον αναπτυσσόμενο κόσμο (Κεντρική και Ανατολική Αφρική).**

Μπορούμε σχετικά εύκολα να διαπιστώσουμε ότι τη διαφθορά τη συναντούμε σε όλες σχεδόν τις εκφάνσεις της ιδιωτικής και της δημόσιας ζωής. Η υιοθέτηση των αρχών της οικονομίας της αγοράς καθώς και η πεποίθηση ότι η μετάβαση θα οδηγήσει στον εξορθολογισμό της αγοράς όχι μόνο δεν έχει συνεισφέρει στον περιορισμό του φαινομένου, αλλά αντίθετα στη διερεύνηση και την εξάπλωση αυτού.

Είναι μάλιστα χαρακτηριστικό ότι, στην περίπτωση των χωρών του παλαιού «τρίτου κόσμου», το συγκριτικό πλεονέκτημα αυτών, που δεν είναι άλλο από τις πλουτοπαραγωγικές τους πηγές και ο πλούτος τους σε πρώτες ύλες, δεν είναι απαραίτητα και πλεονέκτημα στην προσπάθειά τους για υγιή ανάπτυξη. Στην Νιγηρία, 300 δισεκατομμύρια δολάρια πετρελαϊκών εσόδων ήρθαν να γεμίσουν τα κρατικά ταμεία τα τελευταία 25 χρόνια, αλλά το κατά κεφαλήν εισόδημα παραμένει κάτω από ένα δολάριο την ημέρα, για τον απλούστατο λόγο ότι το μεγαλύτερο μέρος από αυτά κατέληξε σε ιδιωτικούς τραπεζικούς λογαριασμούς στην Ελβετία, όπως στην περίπτωση του πρώην δικτάκτορα Σάνι Αμπάσα.<sup>18</sup>

<sup>17</sup> Βλέπε επίσης, Efron B. και Tibshiarani R., An Introduction to the Bootstrap, Chapman and Hall : New York and London, 1993.

<sup>18</sup> Καθημερινή, 10/10/2004

Η έκταση της διαφθοράς στον αναπτυσσόμενο κόσμο θα μπορούσαμε να πούμε πώς είναι εκτός ελέγχου, κυρίως στις χώρες της υποσαχάριας ζώνης. Οι αλληπάλληλες συγκρούσεις, τα ελλείμματα δημοκρατίας αλλά και η παραβίαση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων καθιστά δύσκολη την αποτίμηση της διαφθοράς, ακόμα και από τις «έμπιστες ΜΚΟ» που συνηγορούν στο γεγονός ότι, ο περιορισμός των παραπάνω ελλειμμάτων θα συνεισφέρει θετικά στον περιορισμό ή ακόμα και στην εξάλειψη των κρουσμάτων αδιαφάνειας αυτών των χωρών.

#### **2.4 Η Ευρωπαϊκή διάσταση.**

Η συγκυρία της συζήτησης για τα φαινόμενα της διαφθοράς είναι ιδιαίτερα πετυχημένη ως προς της Ευρωπαϊκή Ένωση. Πρόσφατα συζητήθηκε στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο το ζήτημα των μέτρων που θα υιοθετήσει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ώστε να καταπολεμηθεί η απάτη και η διαφθορά στη διαχείριση του προϋπολογισμού της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Και η συζήτηση αυτή δεν είναι τυχαία, αλλά αποτελεί την πιο πρόσφατη εξέλιξη σε μια σειρά καταστάσεων και γεγονότων που έχουν ξεκινήσει από πολλά χρόνια και κορυφώθηκαν το 1999.

Τον Ιούλιο του 1998, το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο παρουσίασε μια ειδική έκθεσή του για την UCLAF, τη Μονάδα Καταπολέμησης της Απάτης, που λειτουργούσε τότε στα πλαίσια της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Στην έκθεση αυτή υπήρξαν πολλά ιδιαίτερα αρνητικά σχόλια που αφορούσαν σε ελλείψεις της μονάδας αυτής, τις θεσμικές και λειτουργικές αδυναμίες της και τέλος, την αναποτελεσματικότητά της σχετικά με το έργο της.<sup>19</sup>

Τον Οκτώβριο του 1998, η έκθεση αυτή συζητήθηκε στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, μαζί με άλλες εκθέσεις του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου, οι οποίες αφορούσαν στη διαχείριση της ανθρωπιστικής βοήθειας που χορηγεί η Ένωση σε τρίτες χώρες, όπου είχαν διαπιστωθεί πολλές

---

<sup>19</sup> Βλ. European Court of Auditors, Special Report 8/1998 concerning the Commission's services involved in the fight against fraud, notably UCLAF, OJ 1998, C 230.

παρατυπίες.<sup>20</sup> Πρέπει να επισημανθεί ότι, δεδομένης της έλλειψης νομοθετικού ορισμού της απάτης σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης, το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο είχε παρουσιάσει από το 1997 έναν άτυπο ορισμό της απάτης,<sup>21</sup> ενώ έκτοτε χρησιμοποιεί τον όρο «παρατυπίες» για να περιγράψει τυχόν παράνομες διαχειριστικές ενέργειες.<sup>22</sup> Στα πλαίσια της συζήτησης, οι ευρωβουλευτές υπήρξαν ιδιαίτερα επικριτικοί για την Επιτροπή, τονίζοντας την αδυναμία ελέγχου και περιορισμού των παρατυπιών. Η ένταση των σχολίων σίγουρα δεν προήλθε αποκλειστικά και μόνο από το ενδιαφέρον των ευρωβουλευτών για χρηστή δημοσιονομική διαχείριση (άλλωστε και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο έχει δώσει δείγματα κακής διαχείρισης των πόρων που έχει στη διάθεσή του),<sup>23</sup> αλλά πρέπει να θεωρηθεί ως μια εκδήλωση των ανταγωνισμών που αναπτύσσονται μεταξύ των οργάνων της Ένωσης, στα πλαίσια των θεσμικών ισορροπιών στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Τελικά, παρά τις αντιρρήσεις της Επιτροπής, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ζήτησε τη δημιουργία ενός νέου ανεξάρτητου γραφείου καταπολέμησης της απάτης.<sup>24</sup>

Το Δεκέμβριο του 1998, η Επιτροπή παρουσίασε την πρότασή της για το νέο Γραφείο Καταπολέμησης της Απάτης. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο προσκλήθηκε να υποβάλει πρόταση μομφής κατά της Επιτροπής, εκμεταλλευόμενο το γεγονός ότι μια τέτοια ενέργεια θα είχε πολύ σημαντικές επιπτώσεις και δεν υπήρχε ανάλογο προηγούμενο. Λίγες μέρες μετά όμως, οι ευρωβουλευτές έλαβαν μια επιστολή από τον κ. Paul van Buitenen, υπάλληλο της υπηρεσίας δημοσιονομικού ελέγχου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, ο οποίος ανέλυε με λεπτομέρειες και με συγκεκριμένα στοιχεία περιπτώσεις κακοδιαχείρισης στην Επιτροπή για τα προγράμματα PHARE, TACIS, MED,

---

<sup>20</sup> Βλ. European Court of Auditors Special Report 2/2007 concerning humanitarian aid from the European Union between 1992 and 1995, OJ 1997, C 143.

<sup>21</sup> Βλ. European Court of Auditors, Annual Report for the Financial Year 1977, OJ 1978, C 313.

<sup>22</sup> Ανάλυση αυτής της θέσης του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου βλ. σε D. Skiadas, The European Court of Auditors, European Dossier Series, Kogan Page Publishers, 2000, sel.49-50.

<sup>23</sup> Για το θέμα αυτό βλ. European Court of Auditors, Special Report 10/1998 concerning the expenses and allowances of the Members of the European Parliament, OJ 1998, C243.

<sup>24</sup> Βλ. European Parliament, Resolution of 7 October 1998 on the independence, role and status of the Unit for the Coordination of Fraud Prevention (UCLAF), OJ 1998, C 328/95. Ανάλυση του διαλόγου που έγινε στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο για το θέμα βλ. D. Skiadas, όπ.παρ.,σελ.65

LEONARDO, εστιάζοντας και στη συμπεριφορά συγκεκριμένων Επιτροπών όπως η κ. Cresson κλπ.<sup>25</sup>

Μια εβδομάδα μετά, συζητήθηκε στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο η απαλλαγή της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τη δημοσιονομική διαχείριση του οικονομικού έτους 1996 κατά το άρθρο 276 ΣυνθΕΚ. Εν όψει όλων των ανωτέρω, η συζήτηση υπήρξε πολύ έντονη. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο αρνήθηκε να απαλλάξει την Επιτροπή και να υπεβλήθη πρόταση μομφής κατά της Επιτροπής ως συλλογικού οργάνου και μεμονωμένα κατά των Επιτροπών Cresson και Marin<sup>26</sup>. Τον Ιανουάριο του 1999, οι προτάσεις αυτές συζητήθηκαν στο Κοινοβούλιο και υπήρξε ένας πολιτικός συμβιβασμός. Οι προτάσεις τελικά απορρίφθηκαν και δημιουργήθηκε μια ανεξάρτητη επιτροπή εμπειρογνώμων που θα μελετούσε τη διαχειριστική ικανότητα της Επιτροπής.<sup>27</sup>

Τα αποτελέσματα τα μελέτης αυτής δημοσιοποιήθηκαν τον Μάρτιο του 1999. Τα συμπεράσματα επιβεβαίωσαν τις καταγγελίες του κ. van Buitenen και διαπιστώθηκαν και επιπλέον διαχειριστικές αδυναμίες.<sup>28</sup> Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή παραιτήθηκε. Η νέα Επιτροπή, υπό τον R. Pronti, ανέλαβε καθήκοντα με τον όρο να δημιουργήσει ένα αξιόπιστο σύστημα διαχείρισης και ελέγχου. Μέχρι σήμερα, η Επιτροπή έχει παρουσιάσει ένα αξιόλογο μεταρρυθμιστικό έργο προς αυτή την κατεύθυνση. Όμως, αποδείχθηκε πρόσφατα ότι το φαινόμενο της διαφθοράς στη διαχείριση του προϋπολογισμού της Ευρωπαϊκής Ένωσης έχει πιο βαθιές ρίζες από ό,τι είχε αρχικά εκτιμηθεί.

Πιο συγκεκριμένα, πριν λίγο καιρό, τον Ιούλιο του 2002, το νέο ανεξάρτητο γραφείο της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την Καταπολέμηση της

---

<sup>25</sup> Ανάλυση του περιεχομένου της επιστολής υπάρχει στο βιβλίο του P. Van Buitenen, *Blowing the Whistle*, Politico's Publications, 2000.

<sup>26</sup> Η άρνηση χορήγησης απαλλαγής στην Επιτροπή από το Κοινοβούλιο είναι μια πολύ σημαντική κύρωση, πολιτικού χαρακτήρα, που ισοδυναμεί με αποδοχή πρότασης μομφής. Ανάλογο προηγούμενο είχε υπάρξει μόνο μια φορά, το 1984, όταν το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο είχε αρνηθεί να απαλλάξει την Επιτροπή για τη διαχείριση του προϋπολογισμού του 1982. Και τότε η Επιτροπή είχε παραιτηθεί συλλογικά, αλλά τα μέλη της παρέμειναν στις θέσεις τους γιατί σε τρεις μήνες έληγε, έτσι κι αλλιώς η θητεία τους. Για την περίπτωση αυτή βλ. Ch. Kok «The Court of Auditors of the European Communities: The other European Court in Luxembourg», CMLRev, vol.26, 1989, σελ345-367, σε σελ 350-351.

<sup>27</sup> Ανάλυση της σχετικής συζήτησης στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο βλ. σε D. Skiadas, οπ.παρ., σελ 66-68.

<sup>28</sup> Βλ. Committee of Independent Experts, *First Report on Allegations regarding Fraud, Mismanagement and Nepotism in the European Commission*, 15 Μαρτίου 1999.

Απάτης (OLAF) ενημέρωσε το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ότι υπάρχουν οικονομικές ατασθαλίες σε συμβάσεις που είχε υπογράψει η Eurostat με ιδιωτικές εταιρείες για επεξεργασία στατιστικών δεδομένων, με κύρια παρενέργεια το υψηλό κόστος των συμβάσεων αυτών.

Τον Φεβρουάριο του 2003, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ζήτησε εξηγήσεις από τον αρμόδιο Επίτροπο κ. P. Solbes. Το Μάρτιο του 2003, η OLAF επανήλθε με περισσότερα στοιχεία και ενημέρωσε το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το οποίο ζήτησε να ελεγχθούν όλες οι συμβάσεις που είχε υπογράψει η Eurostat από το 1999. Η έρευνα ολοκληρώθηκε τον Ιούλιο του 2003 και αποκάλυψε την ύπαρξη συμβάσεων με αδικαιολόγητα υψηλό κόστος, την απόκρυψη εσόδων και εξόδων για παράνομα ταξίδια και δείπνα κ.λπ. Αυτό κατέληξε στην αντικατάσταση υπαλλήλων της Eurostat. Πάντως, ο κ. Prodi, δήλωσε ότι οι παρατυπίες αυτές, αν και αναδείχθηκαν το 2002-2003, αφορούσαν σε ενέργειες της προηγούμενης Επιτροπής, υπό τον κ. Santer. Το πρόβλημα είναι ότι όλες οι ενέργειες είχαν εγκριθεί και εκ των υστέρων από τις αρμόδιες υπηρεσίες της Επιτροπής, υπό τον κ. Prodi, κάτι που έδωσε λαβή στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο να διατυπώσει κατηγορίες κατά της Επιτροπής ότι δεν είχε προβεί σε καμία ενέργεια για τη βελτίωση της διαχειριστικής της ικανότητας.<sup>29</sup>

Επίσης, τον Αύγουστο του 2002, παραιτήθηκε από την Επιτροπή η κ M. Andreassen, ανώτατη αξιωματούχος την υπηρεσίας δημοσιονομικού ελέγχου της Επιτροπής, επειδή αρνήθηκε να υπογράψει ως λογιστικά επιβεβαιωμένους τους λογαριασμούς της Επιτροπής για το οικονομικό έτος 2001. Η κ. Andreassen υποστήριξε ότι, ήδη από τον Μάιο του 2002, με επιστολή της προς τον κ. Prodi, είχε επισημάνει το ότι το λογιστικό σύστημα της Επιτροπής δεν επιτρέπει την απεικόνιση της πραγματικής δημοσιονομικής εικόνας και ειδικά το σύστημα μηχανογράφησης δεν επιτρέπει την άσκηση ουσιαστικού ελέγχου. Αυτή την αδυναμία την επιβεβαίωσε και το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο που διαπίστωσε ότι, παρά τις συνεχείς επισημάνσεις, στην Επιτροπή δεν λειτουργεί διπλογραφικό λογιστικό σύστημα<sup>30</sup>.

---

<sup>29</sup> Λεπτομέρειες για την περίπτωση αυτή βλ. στην *Le Monde*, εκδόσεις της 4.9.2003 και 11.9.2003, και στην *Απογευματινή*, έκδοση της 26.9.2003.

<sup>30</sup> Λεπτομέρειες για την περίπτωση αυτή βλ. στην on line έκδοση των *financial Times*, [www.ft.com](http://www.ft.com), στις εκδόσεις της 31.7.2002, 1.8.2002, και 2.8.2002.



Τον Οκτώβριο του 2003, μια νέα περίπτωση διαφθοράς στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή εντοπίστηκε όταν από τη Διεύθυνση Γεωργίας στην Επιτροπή παρέχονταν επ' αμοιβή προς συγκεκριμένους επιχειρηματίες πληροφορίες για τις επερχόμενες τιμές σιτηρών που θα πρότεινε η Επιτροπή, επιτρέποντάς τους να χειραγωγούν την αγορά και να κερδοσκοπούν.

Πολλά άλλα περιστατικά θα μπορούσαν να αναφερθούν για να αναδείξουν το πρόβλημα της διαφθοράς στη διαχείριση του προϋπολογισμού της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Όμως, το κύριο ερώτημα είναι πώς καταπολεμείται το φαινόμενο αυτό, ειδικά στο επίπεδο της Ευρωπαϊκής Ένωσης σήμερα;

Αυτό γίνεται σε δύο επίπεδα, το θεσμικό και το λειτουργικό. Το θεσμικό επίπεδο αφορά στην ύπαρξη θεσμικών οργάνων εντεταλμένων για την άσκηση ελέγχου στη διαχείριση του προϋπολογισμού της Ένωσης, όπως η Γενική Διεύθυνση Δημοσιονομικού Ελέγχου της Επιτροπής, το Γραφείο Καταπολέμησης της Απάτης (OLAF) και το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο. Το λειτουργικό επίπεδο αφορά στην ύπαρξη διατάξεων που επιτρέπουν την διενέργεια αποτελεσματικού δημοσιονομικού ελέγχου. (Κουτσούκης, 2005 σελ.509-515).

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΡΙΤΟ

### ΤΥΠΟΙ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ

#### 3.1 Πολιτικός τομέας.

Ας ξεκινήσουμε προσπαθώντας να καθορίσουμε τα συγκεκριμένα γνωρίσματα των πολιτικών σκανδάλων. Τί καθιστά ένα σκάνδαλο πολιτικό σκάνδαλο, δηλαδή πώς ένα συμβάν διαφοροποιείται από οποιοδήποτε άλλο σκάνδαλο στη σφαίρα της κοινωνικής μας ζωής;

Μια φαινομενικά απλή απάντηση σε αυτό το ερώτημα είναι ότι πολιτικό σκάνδαλο είναι ένα οποιοδήποτε σκάνδαλο στο οποίο εμπλέκεται ένας πολιτικός ηγέτης ή μια πολιτική προσωπικότητα. Ακριβώς επειδή το άτομο που βρίσκεται στο επίκεντρο του σκανδάλου είναι μια αναγνωρισμένη πολιτική προσωπικότητα – ένας ηγέτης ή ένας που φιλοδοξεί να γίνει ηγέτης, ένας εκλεγμένος ή διορισμένος αξιωματούχος, κλπ - το σκάνδαλο αποτελεί ένα πολιτικό σκάνδαλο.

Αυτή όμως η απάντηση, αν και φαινομενικά απλή και ευγενώς εύλογη, ούτε μας βοηθάει ιδιαίτερα ούτε είναι ιδιαίτερα διαφωτιστική, επειδή το άτομο είναι μια πολιτική προσωπικότητα μόνο δυνάμει ενός ευρύτερου συνόλου κοινωνικών σχέσεων και θεσμών, που του/της προσδίδουν ισχύ. Αν θέλουμε λοιπόν να κατανοήσουμε τη φύση των πολιτικών σκανδάλων, δεν πρέπει να εστιάσουμε μόνο στην πολιτική προσωπικότητα ή τον πολιτικό ηγέτη. Θα πρέπει να λάβουμε υπόψη μας τις κοινωνικές σχέσεις και τους θεσμούς δυνάμει των οποίων ένα άτομο έχει αποκτήσει ή επιζητεί να αποκτήσει πολιτική ισχύ.

Ας εξετάσουμε λοιπόν ένα δεύτερο τρόπο να εξηγηθούν όλα αυτά τα ερωτήματα, ο οποίος σχετίζεται περισσότερο με τη φύση των πολιτικών θεσμών. Σύμφωνα με τους Markovits και Silverstein - δυο πολιτικούς επιστήμονες που έχουν αναλύσει με οξυδέρκεια το φαινόμενο των πολιτικών σκανδάλων - το γνώρισμα των πολιτικών σκανδάλων δεν πηγάζει από την κοινωνική θέση των εμπλεκόμενων ατόμων, αλλά από τη φύση της παράβασης: σύμφωνα με την άποψή τους, ένα πολιτικό σκάνδαλο

συνεπάγεται αναγκαία μια «παραβίαση των νομίμων διαδικασιών».<sup>31</sup> Με τον όρο «νόμιμες διαδικασίες» εννοούν τους κανόνες και τις διαδικασίες που είναι δεσμευτικές σύμφωνα με τους νόμους που διέπουν την άσκηση πολιτικής εξουσίας. Αυτοί οι κανόνες και αυτές οι διαδικασίες έχουν δημόσιο και συμπεριληπτικό χαρακτήρα. Ορίζουν το πολιτικό παιχνίδι με ένα τρόπο που είναι ανοιχτός και προσβάσιμος σε όλους. Αντίθετα, η άσκηση της εξουσίας τείνει να είναι εξατομικευμένη και αποκλειστική. Η εξουσία ασκείται συχνά με τρόπο που είναι μυστικός και κρυφός. Τα πολιτικά σκάνδαλα ανακύπτουν λοιπόν όταν η λογική των νόμιμων διαδικασιών επικαλύπτεται εν μέρει από την λογική της εξουσίας.

Με βάση αυτήν την ανάλυση, οι Markovits και Silverstein καταλήγουν σε δυο μάλλον απρόσμενα συμπεράσματα. Πρώτον, υποστηρίζουν ότι η λογική των νόμιμων διαδικασιών είναι θεσμοθετημένη μόνο στις φιλελεύθερες δημοκρατίες που μπορούν να ανακύψουν πολιτικά σκάνδαλα. Οι φιλελεύθερες δημοκρατίες δίνουν μεγαλύτερη έμφαση στις νόμιμες διαδικασίες: εξυμνώντας την αξία των νόμιμων διαδικασιών, επιδιώκουν να αποτρέψουν τη σύγκρουση του ατομισμού και της προσωπικής ελευθερίας με την ανάγκη να ασκείται η κρατική εξουσία με τρόπο που είναι σε ένα βαθμό απρόσωπος.

Η αποδοχή των επίσημων διαδικασιών και της παντοδυναμίας του νόμου αξιολογούνται ως τα πιο σημαντικά γνωρίσματα, επειδή μόνο αυτά επιτρέπουν στις φιλελεύθερες δημοκρατίες να περιορίζουν τις καταχρήσεις εξουσίας. Η αντιπαράθεση ανάμεσα στις διαδικασίες και την εξουσία, που βρίσκεται στον πυρήνα των φιλελεύθερων δημοκρατιών, είναι η ίδια αντιπαράθεση που αποτελεί τη βάση για το φαινόμενο των πολιτικών σκανδάλων. «Κατά την άποψή μας», γράφουν οι Markovits και Silverstein, «το κρίσιμο γνώρισμα κάθε πολιτικού σκανδάλου δεν είναι ο βαθμός του προσωπικού κέρδους, ούτε η κανονιστική αξία των επιδιωκόμενων σκοπών, αλλά μάλλον η ύπαρξη μιας δραστηριότητας μέσω της οποίας επιδιώκεται η αύξηση της πολιτικής εξουσίας εις βάρος των διαδικασιών. Το γεγονός αυτό,

---

<sup>31</sup> Andrei S. Markovits and Mark Silverstein "Introduction Power and Process in Liberal Democracies" Markovits Silverstein, *The Politics of Scandal: Power and process in Liberal Democracies*, Holmes and Meier Νέα Υόρκη, 1988, σ. 6.

συνολικά, αποτελεί το λόγο για τον οποίο τα πολιτικά σκάνδαλα μπορούν να συμβούν μόνο σε μια φιλελεύθερη δημοκρατία»<sup>32</sup>.

Το δεύτερο συμπέρασμα στο οποίο καταλήγουν είναι ότι πολλά από τα σκάνδαλα στα οποία εμπλέκονται πολιτικές προσωπικότητες, και τα οποία συνήθως θεωρούνται πολιτικά σκάνδαλα, δεν είναι στην ουσία πολιτικά σκάνδαλα. Οι Markovits και Silverstein δεν αρνούνται την ύπαρξη ερωτικών και οικονομικών σκανδάλων, υποστηρίζουν όμως ότι δεν αποτελούν πολιτικά σκάνδαλα, εκτός αν αφορούν μια συγκεκριμένη κατάχρηση εξουσίας εις βάρος των διαδικασιών (περίπτωση Ζαχόπουλου).

Οι Markovits και Silverstein έχουν δίκιο να τοποθετούν το φαινόμενο των πολιτικών σκανδάλων σε ένα ευρύτερο θεσμικό πλαίσιο. Τα επιχειρήματά τους δείχνουν ότι τα σκάνδαλα δεν είναι επιφανειακό στοιχείο της πολιτικής ζωής, αλλά σχετίζονται με μερικά από τα πιο σημαντικά διαρθρωτικά γνωρίσματα των σημερινών κοινωνιών.

### 3.2 Οικονομικός τομέας.

Τα οικονομικά σκάνδαλα στο πολιτικό πεδίο βασίζονται σε ισχυρισμούς για κατάχρηση ή για άλλες οικονομικές ατασθαλίες. Σε γενικές γραμμές, αφορούν στην αποκάλυψη κρυφών δεσμών (ή ισχυρισμούς για την ύπαρξη κρυφών δεσμών) ανάμεσα σε αυτούς που κατέχουν την οικονομική και την πολιτική εξουσία, δεσμών οι οποίοι θεωρούνται αθέμιτοι και των οποίων η αποκάλυψη επισπεύδει το ξέσπασμα ενός σκανδάλου.

Οι δραστηριότητες που βρίσκονται στο επίκεντρο των οικονομικο-πολιτικών σκανδάλων ενδέχεται να σχετίζονται με την παραβίαση των κανόνων που διέπουν την απόκτηση και την κατανομή των οικονομικών πόρων. Σε μερικές περιπτώσεις, ενδέχεται επίσης να σχετίζονται με την παράβαση των νόμων που διέπουν τις οικονομικές συναλλαγές και τη χρησιμοποίηση των πόρων από άτομα που κατέχουν δημόσια αξιώματα ή

---

<sup>32</sup> Andrei S. Markovits and Mark Silverstein "Introduction Power and Process in Liberal Democracies" Markovits Silverstein ,The Politics of Scandal: Power and process in Liberal Democracies, Holmes and Meier Νέα Υόρκη , 1988, σ. 6.

φιλοδοξούν να ανέλθουν σε αυτά. Άρα, σε σύγκριση με τα άλλα σκάνδαλα, υπάρχουν περισσότερες πιθανότητες τα οικονομικά σκάνδαλα να εγείρουν νομικά ζητήματα και να καταλήξουν στην άσκηση ποινικών διώξεων.

Τα οικονομικο-πολιτικά σκάνδαλα βασίζονται σε αποκαλύψεις για δραστηριότητες πολιτικών προσωπικοτήτων ή δημόσιων λειτουργών (ή σε ισχυρισμούς για την ύπαρξη δραστηριοτήτων), οι οποίες σχετίζονται με την παραβίαση των κανόνων που διέπουν την απόκτηση και τη χρησιμοποίηση χρήματος και άλλων οικονομικών πόρων.

Μπορούμε να διακρίνουμε αρκετές μορφές οικονομικο-πολιτικών σκανδάλων, ανάλογα με το είδος παραβίασης. Μια πρώτη μορφή σχετίζεται με την αθέμιτη προσφορά οικονομικών πόρων (χρημάτων, δώρων, κ.τ.λ.) με αντάλλαγμα τον επηρεασμό των πολιτικών αποφάσεων ή εκβάσεων – με άλλα λόγια, με τη δωροδοκία. Ένα δεύτερο είδος σχετίζεται με την ιδιοποίηση δημοσίων κονδυλίων, την απάτη, την εξαπάτηση ή την αθέμιτη χρησιμοποίηση πληροφοριών με σκοπό τον προσπορισμό προσωπικού ή ιδιωτικού κέρδους. Μια τρίτη μορφή σχετίζεται με την ύπαρξη ιδιωτικών, αφανών οικονομικών συμφερόντων που συγκρούονται ή φαίνονται ότι συγκρούονται, με τα δημόσια καθήκοντα και τις αρμοδιότητες ενός πολιτικού. Ένα τέταρτο περιλαμβάνει τη διαφθορά και τις παράνομες πρακτικές που σχετίζονται με τις εκλογές, στις οποίες συγκαταλέγονται η εξαγορά εκλογέων, η νόθευση των εκλογικών αποτελεσμάτων και η ιδιοποίηση των προεκλογικών κονδυλίων. Αυτές οι ποικίλες μορφές των οικονομικο-πολιτικών σκανδάλων δείχνουν με διαφορετικούς τρόπους την αθέμιτη διαπλοκή χρήματος και εξουσίας, με συνέπεια να υπάρχει το ενδεχόμενο οι κανόνες και οι διαδικασίες που διέπουν την άσκηση της πολιτικής εξουσίας της επιρροής να ενέχουν κρυφά οικονομικά συμφέροντα.

Πολλές, από τις παραβιάσεις που αποτελούν τη βάση των οικονομικοπολιτικών σκανδάλων, μπορούν γενικευτικά να θεωρηθούν ως επιμέρους μορφές διαφθοράς – παρόλο που, όπως έχουμε δει, «η διαφθορά» είναι ένας ευρύς όρος και υπάρχουν μορφές διαφθοράς που δεν σχετίζονται αναγκαία με την οικονομική εξαπάτηση (όπως ο νεποτισμός). Επιπλέον, η ύπαρξη δωροδοκίας ή διαφθοράς δεν μπορούν από μόνες τους να προκαλέσουν οικονομικό-πολιτικό σκάνδαλο. Η δωροδοκία ή η διαφθορά μπορούν να παραμείνουν (και συχνά μένουν) κρυφές, ενώ σε μερικά πλαίσια

όπου η ύπαρξή τους είναι γνωστή, ενδέχεται να γίνονται ανεκτές, να αντιμετωπίζονται με αδιαφορία ή να θεωρούνται αποδεκτές ως μια ημι-νόμιμη κατάσταση. Η ιστορία των οικονομικοπολιτικών σκανδάλων δεν συμπίπτει με την ιστορία της δωροδοκίας και της διαφθοράς, επειδή η ύπαρξη των οικονομικο-πολιτικών σκανδάλων προϋποθέτει ειδικές κοινωνικές και πολιτισμικές συνθήκες. Ένα οικονομικό-πολιτικό σκάνδαλο μπορεί να υπάρξει μόνο αν οι παραβιάσεις που σχετίζονται με αυτό αποκαλυφθούν δημόσια και μόνο αν θεωρηθούν, μέσα σε ένα συγκεκριμένο πλαίσιο, αρκετά σοβαρές ώστε να προκαλέσουν τη δημόσια αποδοκιμασία.

Η ιστορία των οικονομικών σκανδάλων, αλλά και η φύση και η έκταση αυτού του είδους των σκανδάλων σήμερα, διαφέρει σημαντικά από το ένα εθνικό πλαίσιο στο άλλο. Αυτές οι διαφορές μπορούν να εξηγηθούν από το συνδυασμό αρκετών παραμέτρων: τις ιστορικές και θεσμικές διαφορές στα συστήματα της πολιτικής εξουσίας αλλά και στις σχέσεις ανάμεσα στην πολιτική και την οικονομική ισχύ, τις διαφορές στους ισχύοντες νόμους και κανόνες – επίσημους και ανεπίσημους- που διέπουν τις δραστηριότητες των πολιτικών και των δημόσιων λειτουργών, τις διαφορές ως προς την έκταση που αυτές οι παραβιάσεις διευρύνονται από τους δημοσιογράφους και άλλους παράγοντες, αλλά και πώς παρουσιάζονται από τον τύπο, αλλά και από τις διαφορές ως προς το βαθμό στον οποίο θεωρούνται ηθικά και πολιτικά απαράδεκτες οι παραβιάσεις που έχουν αποκαλυφθεί δημόσια.

Η ιστορία των οικονομικό-πολιτικών σκανδάλων έχει διαμορφωθεί από την αλληλοεπικαλυπτόμενη επίδραση αυτών των θεσμικών, νομικών και πολιτισμικών παραμέτρων, και άρα είναι μια ιστορία που αντανακλά τα ιδιαίτερα και διαφορετικά μεταξύ τους χαρακτηριστικά των συγκεκριμένων εθνικών - πολιτισμικών θεσμών.

### **3.3 Η δημόσια διοίκηση.**

Η διαφθορά γενικά και η διαφθορά στη δημόσια διοίκηση ειδικά, έχει αντιμετωπισθεί με την επιβολή νόμων, ρυθμίσεων, διακανονισμών, διατάξεων, αναδιοργανωτικών πολιτικών, στόχος των οποίων είναι ο εντοπισμός, η πρόληψη και η τιμωρία. Συνήθως, αμέσως μετά την

αποκάλυψη των σκανδάλων, ο αριθμός των νόμων αυξάνεται, οι ρυθμίσεις γίνονται πιο αυστηρές, οι κώδικες έντιμης συμπεριφοράς εκλεπτύνονται, οι διακανονισμοί ενσωματώνονται ακόμη βαθύτερα στα καταστατικά και σκληρότερες κυρώσεις αναγγέλλονται. Με την αποκάλυψη νέων σκανδάλων, η κατάσταση αυτή επαναλαμβάνεται - προστίθενται νέοι κανόνες, οι ρυθμίσεις γίνονται ακόμη πιο πυκνές. Έτσι, κάθε γενιά κυβερνητικών μεταρρυθμίσεων συνεισφέρει τους δικούς της κατά της διαφθοράς νόμους, θεσμούς και στρατηγικές. Όλες αυτές οι στρατηγικές επικεντρώνονται, σε αυξανόμενο βαθμό, στη συμπεριφορά των δημοσίων υπαλλήλων και λειτουργών.

Ωστόσο κρούσματα διαφθοράς εξακολουθούν να αποκαλύπτονται. Παρά τις μεταρρυθμίσεις, κάθε γενιά γίνεται μάρτυρας νέων σκανδάλων διαφθοράς. Και δεν είναι δυνατόν να γνωρίζουμε αν οι συμπεριφορές έχουν αλλάξει λόγω αυτών των αυστηρότερων κάθε φορά στρατηγικών. Μάλιστα, είναι αδύνατο να υπολογιστεί η διαφθορά ή ακόμη και να εκτιμηθεί. Και αυτό για κυρίως τρεις λόγους:

- περιστατικά διαφθοράς, όπως π.χ. δωροδοκίες, σπάνια καταγγέλλονται στις αρχές ή αναφέρονται σε ερευνητές
- δεν υπάρχουν στατιστικές σχετικά με τον αριθμό πράξεων διαφθοράς οι οποίες διαπράχθηκαν από δημοσίους υπαλλήλους, και δεν υπάρχουν στατιστικές σχετικά με το ποσοστό των αποφάσεων που επηρεάστηκαν από άτομα του δημοσίου
- το τι θεωρείται διαφθορά αλλάζει με την πάροδο του χρόνου ώστε να περιλαμβάνει περισσότερα είδη συμπεριφοράς.

Επειδή η διαφθορά δεν έχει ποτέ καθοριστεί και είναι αδύνατο να καθοριστεί, ούτε ακόμη να εκτιμηθεί, δεν είναι δυνατό να γνωρίζουμε τα ποσοστά της διαφθοράς. Δεν υπάρχουν δεδομένα για συγχρονική σύγκριση. Κανείς δεν γνωρίζει, ούτε είναι δυνατό να γνωρίζει, αν η διαφθορά έχει μειωθεί ή έχει παραμείνει σταθερή εφόσον δεν υπάρχουν συνολικές εκτιμήσεις για τα καταγγελλόμενα συμβάντα. Η Ιταλία του Berlusconi είναι λιγότερη διεφθαρμένη από την Φλωρεντία του Makiavelli; Το Παρίσι του Chirac από το Παρίσι του Rousseau; Η διαφθορά επί κυβέρνησης Παπανδρέου ήταν όμοια ποσοτικά και ποιοτικά με αυτή επί Χαρίλαου Τρικούπη; Υπάρχει σήμερα

λιγότερη διαφθορά στην κυβέρνηση της πόλης της Νέας Υόρκης από ό,τι στη δεκαετία του 1960 ή πριν από εκατό χρόνια;

Δημοσιογράφοι, πολίτες αλλά και εγχειρίδια αναφέρονται στην έξαρση της διαφθοράς στις ημέρες μας. Σήμερα, λέγεται μαρτυρούμε μια πανδημία της διαφθοράς.<sup>33</sup> Ωστόσο, το ίδιο λέγονταν και πριν από είκοσι, τριάντα, εκατό χρόνια. Το 1928, ο ποιητής Κ. Καρυωτάκης γράφει «ο εις μετά του άλλου οι ενσυνείδητοι υπάλληλοι υποχωρούν ή υποκύπτουν εις την διαφθοράν».<sup>34</sup> Το 1998, ο καθ. Κουτσούκης, ο οποίος έχει μελετήσει το θέμα της διαφθοράς περισσότερο από οποιονδήποτε άλλο στην Ελλάδα, αναφέρει ότι «τέτοια είναι τα κρούσματα διαφθοράς, που τα τελευταία χρόνια έχουν πάρει τη μορφή επιδημίας σκανδάλων».<sup>35</sup>

Αν δεν γνωρίζουμε την έκταση και κατά συνέπεια το ποσοστό της διαφθοράς, τότε: *mutatis mutandis* δεν μπορούμε να γνωρίζουμε αν τα μέτρα κατά της διαφθοράς όντως μειώνουν τη διαφθορά. Δεν μπορούμε να υποθέσουμε ότι όλα αυτά τα, όσο και πιο αυστηρά και εκλεπτυσμένα, μέτρα επιταχύνουν την καταπολέμηση της διαφθοράς. Αν αυτά τα μέτρα είχαν πράγματι αντίκτυπο, τότε αυτό θα γινόταν φανερό σε εκείνες τις υπηρεσίες που είχαν γίνει στόχοι εντατικών μέτρων κατά της διαφθοράς, όπως π.χ. η αστυνομία, η πολεοδομία και η υπηρεσία εργολαβιών στην πόλη της Νέας Υόρκης<sup>36</sup>. Ωστόσο κάτι τέτοιο δεν έχει γίνει καθόλου φανερό. Παρ' όλες τις επιστρώσεις επί επιστρώσεων μεταρρυθμίσεων που σκοπεύουν να την εμποδίσουν, κάθε νέο σκάνδαλο και κάθε ανάκριση αφήνει να φανεί ότι η διαφθορά ακμάζει. Είναι αδύνατον να αποδειχθεί εμπειρικά ότι η διαφθορά έχει μειωθεί, ότι η δημόσια διοίκηση έχει γίνει πιο τίμια. Και αν μπορεί να αποδειχθεί, δεν είναι δυνατό να υποθέσουμε ορθολογικά ότι η μείωση οφείλεται στα μέτρα κατά της διαφθοράς.

Ούτε μπορούμε να υποθέσουμε ότι αυτά τα μέτρα κατά της διαφθοράς προάγουν ή ακόμη συμπίπτουν με την αποτελεσματικότητα στη δημόσια

---

<sup>33</sup> Σύμφωνα με άρθρο του καθ. Κ. Τσουκαλά, η διαφθορά «φαίνεται να έχει πλέον πάρει διαστάσεις πανδημίας». «Η πανδημία της διαφθοράς», Το Βήμα της Κυριακής, 27 Ιουλίου 2003.

<sup>34</sup> Κ. Καρυωτάκης, *Ανάγκη Χρηστότητας* (Αθήνα: Φιλιππότης, 1986), σελ. 52.

<sup>35</sup> Κλεομένης Κουτσούκης, *Παθολογία της πολιτικής: Όψεις της διαφθοράς στο νεοελληνικό κράτος* (Αθήνα: Παπαζήσης, 1998) σελ. 139.

<sup>36</sup> Ο λόγος που γίνονται αυτές οι αναφορές στις ΗΠΑ και ιδιαίτερα στην Νέα Υόρκη είναι διότι προσφέρονται περισσότερα στοιχεία, υπάρχει μεγαλύτερη βιβλιογραφία, και τα μέτρα κατά της διαφθοράς είναι τα αυστηρότερα και τα πιο εκλεπτυσμένα.



διοίκηση. Αντίθετα προς τους μεταρρυθμιστές κατά της διαφθοράς, δεν είναι καθόλου αυτονόητο ότι αυτό που αποτρέπει τη διαφθορά ταυτόχρονα υποθάλλει τις διαδικασίες της δημόσιας διοίκησης. Μάλιστα έχει υποστηριχθεί<sup>37</sup> ότι ο μηχανισμός πάταξης της διαφθοράς έχει βαθιές, περίπλοκες και συχνά αρνητικές επιπτώσεις στην οργάνωση και λειτουργία της δημόσιας διοίκησης. Περιορίζει την κρίση αυτών που παίρνουν αποφάσεις, διαμορφώνει προτεραιότητες, υπονομεύει την εμπιστοσύνη και φθείρει το ηθικό, δημιουργεί αμυντική διαχείριση, μετατοπίζει στόχους, μειώνει την εξουσία των υπευθύνων, γίνεται αιτία καθυστερήσεων και, γενικότερα, γαλουχεί και παροξύνει τις γραφειοκρατικές παθολογίες, σε τέτοιο βαθμό που όχι μόνο η διαφθορά αλλά και τα μέτρα πάταξής της συμβάλουν στα γνωστά χρόνια προβλήματα της δημόσιας διοίκησης.

### **3.4 Διαφθορά – Διαπλοκή. Πως επηρεάζουν τη σύγχρονη ελληνική κοινωνία.**

Όλο και συχνότερα απασχολούν διεθνώς τη δημοσιότητα συμπεριφορές που χαρακτηρίζονται ως διαφθορά. Το ότι γίνονται γνωστές υπό τη μορφή σκανδάλου, είναι αναμφισβήτητα θετικό. Σημαίνει ότι η κοινωνία μας δεν έχει φτάσει ακόμη σε σημείο μη επιστροφής. Αναγνωρίζονται και καταδικάζονται. Είναι με άλλα λόγια παρήγορο ότι εξακολουθεί να υπάρχει η διάχυτη κοινωνική αξία που καθιστά τη διαφθορά απαράδεκτη.

Ωστόσο, οι περιπτώσεις που αποκτούν δημοσιότητα είναι μόνο η κορυφή του παγόβουνου. Η επανάπαυση είναι συνεπώς ανεπιτρεπτή. Η ανοιχτή συζήτηση πάνω στο θέμα είναι ένας από τους παράγοντες που θα μπορούσαν να ανακόψουν την γενίκευση του φαινομένου της διαφθοράς και την παρακμή στην οποία αναπόφευκτα οδηγεί. Είναι λοιπόν ανάγκη να συμβάλουμε όλοι, πολίτες και πολιτικοί, στον προβληματισμό για τις αιτίες της αλλά και στην προσπάθεια καταπολέμησης της.

---

<sup>37</sup> Βλ. μεταξύ άλλων Robert Merton, «Bureaucratic Structure and Personality», στο Reader in Bureaucracy, ed. By Robert Merton (New York: Free Press, 1952,), σελ.361-71 και James Fesler and Donald Kettle, Politics of the Administrative Process (Chatham, N.J: Chatman House, 1991), σελ. 321.

Η διαφθορά υποδηλώνει κρίση αξιών στο πλαίσιο της κοινωνίας αλλά και κρίση του πολιτικού συστήματος. Γενίκευση της διαφθοράς συνδέεται με την κυριαρχία του αμοραλισμού και του χάους στην κοινωνία, τη διάρρηξη του συστήματος των αξιών που επιτρέπουν σε μια κοινωνία να υπάρχει ως τέτοια. Ιδιαίτερα όμως, πλήττει τα θεμέλια της δημοκρατίας. Κοινωνίες που διαπαιδαγωγούνται στη διαφθορά, δεν μπορούν να υπερηφανεύονται ούτε για τους δημοκρατικούς τους θεσμούς, ούτε για τα επιτεύγματα τους. Η σύνδεση διαφθοράς και δημοκρατίας είναι στενή: ο βαθμός ανάπτυξης και η ποιότητα της δημοκρατίας διαμορφώνουν την αντίληψη για το τι συνιστά διαφθορά.

Η σύγχρονη ελληνική δημοκρατία βασίζεται σ' ένα ιδιαίτερα σημαντικό κανόνα: τη διάκριση του δημοσίου και του ιδιωτικού. Οι εκφράσεις αυτής της διάκρισης είναι ποικίλες. Κατά βάση όμως σημαίνει ότι η κατοχή δημόσιας θέσης δεν μπορεί να είναι μέσο προσπορισμού ιδιωτικών αγαθών.

Σ' αυτήν τη λογική έχουν, όπως γνωρίζετε, εισαχθεί ασυμβίβαστα και περιορισμοί για αιρετούς, δημόσιους λειτουργούς και υπαλλήλους. Προκειμένου να διαφυλαχτούν κρίσιμοι, για τη λειτουργία της δημοκρατίας, θεσμοί, επανειλημμένα τίθεται το ζήτημα της χρηματοδότησης των κομμάτων, το πόθεν έσχες των ελλήνων βουλευτών κ.λπ. Η διαφθορά στο κράτος υπονομεύει τη έννοια του γενικού συμφέροντος. Η δημοκρατία βασίζεται στην αμοιβαία αποδοχή ενός ευρύτερου συμφέροντος ως συνισταμένης των επί μέρους συμφερόντων. Αντίθετα, η διαφθορά οδηγεί στην αναγωγή του προσωπικού, ιδιωτικού συμφέροντος γνώμονα λήψης αποφάσεων και διακυβέρνησης. Παραβιάζει τη σημαντική διάκριση ανάμεσα στη λογική που πρέπει να στηρίζει την κρατική παρουσία και παρέμβαση. Η εξουσία γίνεται αντικείμενο ιδιωτικής εκμετάλλευσης, προνόμιο για εξαργύρωση.

Η διαφθορά στο ελληνικό κράτος συνιστά κατάχρηση εξουσίας. Και η απόλυτη, ανεξέλεγκτη εξουσία οδηγεί σε κατάχρηση. Η διάκριση των εξουσιών, ως μια από τις βάσεις των σύγχρονων δημοκρατιών, αποτελεί προσπάθεια αποφυγής τέτοιων καταστάσεων.

Αλλά και για την ελληνική οικονομία οι συνέπειες δεν είναι αμελητέες. Αθέμιτος ανταγωνισμός, έλλειψη αξιοπιστίας και προβλεψιμότητας των συνθηκών, υπό τις οποίες αναπτύσσονται οι οικονομικές δραστηριότητες, επιβάρυνση κόστους και άρα υπονόμηση της ανταγωνιστικότητας σε ευρύτερο πλαίσιο, είναι μερικές μόνο σημαντικές επιπτώσεις.

Για να έχουμε όμως πλήρη αντίληψη του θέματος πρέπει να προσθέσουμε και μια άλλη διάσταση. Η διαφθορά αποτελεί μια σχέση παράνομης, καταχρηστικής συναλλαγής μεταξύ δυο πλευρών. Μια δηλαδή πελατειακή σχέση. Στοιχείο που ταλανίζει σημαντικά την ώριμη δημοκρατία της μεταπολίτευσης. Για να υπάρχει λοιπόν κάποιος που διαφθείρεται υπάρχει και κάποιος που διαφθείρει. Ως προς αυτό, χρειάζεται να σκύψουμε και στην πλευρά της κοινωνίας και να δούμε τις ευθύνες εκείνων που επιχειρούν να πετύχουν μια προνομιακή μεταχείριση προσφέροντας ανταλλάγματα. Πρόκειται στην ουσία για συμπεριφορές που, δυστυχώς, καθιστούν την έννοια του πολίτη κενή σημασίας.

Η ελληνική κοινωνία, με τα κατ' εξοχήν «μικροαστικά χαρακτηριστικά», δυσκολεύτηκε να βρει σχήματα συλλογικής έκφρασης στη βάση γενικών και απρόσωπων κανόνων. Πρόκειται για την έλλειψη κοινωνικής πειθαρχίας που εμφανίζεται με διάφορες μορφές. Ο νόμος και οι κανόνες θεωρούνται «δυσκολίες» προς αντιμετώπιση και παράκαμψη με κάθε δυνατό τρόπο. Αυτός ο «άναρχος ατομικισμός» δεν υποτάσσεται εύκολα σε γενικούς κώδικες συμπεριφοράς και επιβιώνει σε βάρος του γενικού συμφέροντος. Όλα αυτά δείχνουν ότι οι ρίζες του φαινομένου της διαφθοράς απλώνονται πολύ βαθιά.

Ωστόσο, οι κοινωνίες δεν είναι στατιστικές. Η ελληνική κοινωνία έχει δείξει συχνά στοιχεία δυναμισμού. Σε κρίσιμες στιγμές έχει αποδειχθεί η ικανότητα αναθεώρησης αυτών των ατομικιστικών συμπεριφορών που αντιμάχονται το γενικό συμφέρον. Υπάρχει λοιπόν προοπτική. Και πρέπει να υπάρξει πολιτική βούληση – διαβούλευση να στηριχθεί η πορεία προς αυτή την κατεύθυνση. Η ίδρυση ανεξάρτητων αρχών και επιθεώρησης της δημόσιας διοίκησης είναι λειτουργικοί θεσμοί προς αυτή την κατεύθυνση. Μένει το ζήτημα παιδείας, που εκτός από θεσμικό ζήτημα παραμένει και ένα ζήτημα ατομικό.

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΕΤΑΡΤΟ

### Η ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ: ΜΙΑ ΣΥΝΟΠΤΙΚΗ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ

#### 4.1 Οι ελληνικοί δείκτες διαφθοράς.

Η χώρα μας παραμένει λίαν αποδοτικό θερμοκήπιο διαφθοράς, σύμφωνα με την έρευνα Βαρόμετρο της Διαφθοράς του 2009, την οποία έδωσε στη δημοσιότητα τον Ιούνιο του 2009 η διεθνής ΜΚΟ κατά της διαφθοράς «Διεθνής Διαφάνεια». Παράλληλα, όλο και περισσότεροι πολίτες ανά τον κόσμο θεωρούν τους επιχειρηματίες πιο διεφθαρμένους ακόμη και από τους πολιτικούς. Η έρευνα της ΜΚΟ, η οποία διεξήχθη μεταξύ 73.000 πολιτών από 69 χώρες, καταγράφει την αύξηση της δυσπιστίας των πολιτών έναντι των επιχειρήσεων και του ιδιωτικού τομέα εν γένει. Το ποσοστό εκείνων που θεωρούν διεφθαρμένο τον ιδιωτικό τομέα της οικονομίας έφθασε στο 53% από 45% που ήταν το 2004. Ένας στους δέκα παραδέχθηκε ότι πέρυσι αναγκάστηκε να λαδώσει (δεν διευκρινίζεται αν πρόκειται για δημόσιο λειτουργό ή ιδιώτη) για να εξυπηρετηθεί.

Ως διεθνή κέντρα διαφθοράς αναφέρονται φορολογικοί παράδεισοι όπως η Ελβετία και το Λουξεμβούργο, οι οποίοι ανταγωνίζονται πλέον το Καμερούν, τη Σιέρα Λεόνε και την Ουγκάντα! Οι έλληνες πολίτες θεωρούν ότι οι χειρότερες εστίες διαφθοράς στη χώρα είναι τα πολιτικά κόμματα με βαθμολογία 4,4 (στην κλίμακα 1 ως 5, που 5 σημαίνει «εξαιρετικά διεφθαρμένος»), ενώ ψηλά βρίσκονται το Κοινοβούλιο (3,7) και η δημόσια διοίκηση (3,7). Ακολουθούν η δικαιοσύνη και ο ιδιωτικός τομέας με βαθμολογία 3,4. Οι «επιδόσεις» της Ελλάδας τής χαρίζουν θέση πρωταγωνιστή στο «σπορ» της διαφθοράς ανάμεσα στις 20 χώρες της Ευρώπης, τις οποίες συμπεριλαμβάνει η έρευνα.

Η Διεθνής Διαφάνεια εξετάζει τη γνώμη των πολιτών σχετικά με το πόσο διεφθαρμένοι εκτιμούν ότι είναι διάφοροι τομείς της δημόσιας ζωής. Ο «δείκτης διαφθοράς» για τη χώρα μας (3,7) είναι υψηλότερος από τον μέσο

όρο των 20 χωρών που φτάνει το 3,4. Στην κορυφή βρίσκονται η Βουλγαρία και η Ρουμανία με βαθμολογία 4, ακολουθεί η Ουγγαρία με 3,8, ενώ η Ελλάδα ισοβαθεί με την Ιταλία και το Ισραήλ (3,7), το οποίο συμπεριλαμβάνεται στη λίστα με τις χώρες της Ευρώπης.

Σε παγκόσμιο επίπεδο, η χώρα μας ισοβαθεί με την Ινδονησία και τη Μογγολία. Με βάση τον γενικό μέσο όρο, η χώρα μας «παλεύει» για μια θέση στην πρώτη τετράδα με την Ιταλία και το Ισραήλ, ωστόσο βάσει των επιδόσεων στο «λάδωμα» βρίσκεται στη δεύτερη θέση της κατάταξης των 19 ευρωπαϊκών χωρών στις οποίες πραγματοποιήθηκε η συγκεκριμένη μέτρηση. Το 18% των Ελλήνων απάντησε θετικά στο ερώτημα εάν οι ίδιοι ή μέλος του νοικοκυριού τους χρειάστηκε να δωροδοκήσουν κάποιον (δημόσιο λειτουργό ή ιδιώτη) για να εξυπηρετηθούν. Πρωταθλήτρια Ευρώπης στο «λάδωμα» αναδείχτηκε η Λιθουανία με ποσοστό 30% και ακολουθούν, πίσω από τη δεύτερη Ελλάδα, η Ουγγαρία και η Ρουμανία με 14%.

Σε παγκόσμιο επίπεδο, η χώρα μας ισοβαθεί βάσει του σχετικού δείκτη με το Πακιστάν, ενώ λίγο καλύτερα από την Ελλάδα είναι τα πράγματα στη Νιγηρία (17%). «Το πρόβλημα της διαφθοράς εξακολουθεί να αποτελεί παγκοσμίως το υπ' αριθμόν ένα πρόβλημα της δημοκρατίας. Η διαφθορά εξακολουθεί να διαταράσσει την καθημερινότητα των πολιτών σε όλο τον κόσμο, θέτοντας σε αμφισβήτηση βασικά ανθρώπινα δικαιώματα, αλλά και κοινωνικές υπηρεσίες» σημειώνει ο κ. Κώστας Μπακούρης, πρόεδρος του ελληνικού γραφείου της οργάνωσης Διεθνής Διαφάνεια Ελλάς. Ανέφερε ότι έχει κατατεθεί πρόταση «στα πολιτικά κόμματα όσο και στη Βουλή» για τη δημιουργία μιας «ανοικτής κοινωνικής συμμαχίας ακεραιότητας και διαφάνειας» και υπογράμμισε ότι ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας κ. Κάρολος Παπούλιας αποδέχθηκε την πρόταση να τεθεί επικεφαλής της προσπάθειας. (Ελληνική Άποψη, 4.6.2009, [www.protesilaos.blogspot.com](http://www.protesilaos.blogspot.com)).

#### **4.2 Τα μεγαλύτερα ζητήματα σκανδάλων διαφθοράς στην ελληνική κοινωνία.**

Τα σκάνδαλα της εξουσίας είναι τα σκάνδαλα που σχετίζονται με την κατάχρηση της πολιτικής εξουσίας αυτής καθ' αυτήν. Βασίζονται σε ισχυρισμούς ότι κάποιες πράξεις ή δραστηριότητες παραβίασαν ή είχαν ως στόχο τους να παρακάμψουν τους κανόνες, τους νόμους και τις καθιερωμένες διαδικασίες που διέπουν την άσκηση της πολιτικής εξουσίας. Τα σκάνδαλα εξουσίας είναι η πιο «γνήσια» μορφή των πολιτικών σκανδάλων, με την έννοια ότι οι κανόνες ή οι συμβάσεις που η παραβίαση τους βρίσκεται στο επίκεντρο του πολιτικού σκανδάλου, είναι οι κανόνες και οι συμβάσεις οι οποίες διέπουν τη μορφή εξουσίας – δηλαδή, την πολιτική εξουσία - που είναι συστατικό στοιχείο του πολιτικού πεδίου. Ένα σκάνδαλο εξουσίας ενδέχεται να σχετίζεται με παράνομες δοσοληψίες διαφόρων ειδών, όμως τα οικονομικής υφής αδικήματα δεν αποτελούν την πηγή του σκανδάλου: έχουν δευτερεύουσα σημασία σε σύγκριση με το γεγονός ότι οι εν λόγω δραστηριότητες συνιστούν παραβιάσεις των κανόνων και των νόμων που διέπουν την άσκηση της πολιτικής εξουσίας.

Τα τελευταία χρόνια πολλά σκάνδαλα ήρθαν στο φως της επικαιρότητας και αναστάτωσαν τον ελληνικό αλλά και τον ευρωπαϊκό κόσμο. Θα αναφέρουμε παρακάτω μερικά από αυτά συνοπτικά και με χρονολογική σειρά.

Πέραν του «βρώμικου '89», όπου η ελληνική κοινωνία παρακολούθησε για 3 χρόνια εν μέσω τηλεοπτικών δεκτών την αντιπαράθεση πολιτικής εξουσίας, δικαιοσύνης, ΜΜΕ και επιχειρηματιών για την υπόθεση Κοσκωτά, μακρύς είναι και σήμερα ο κατάλογος σκανδάλων διαφθοράς. Στην καθημερινότητα ωστόσο, η διαφθορά που δεν αναφέρεται, θα πλούτιζε ακόμα περισσότερο τον κατάλογο.

Στην Ελλάδα του σήμερα: Το 2000 το Χρηματιστήριο Αθηνών καταρρέει συμπαρασύροντας μαζί του ξαι τις καταθέσεις των μικρομετόχων που παρασύρθηκαν από την «επικοινωνιακή μάστιγα» περί ευρωστίας της μετοχικής αγοράς. Λίγους μήνες αργότερα θα αποδειχθεί ότι ψεύτικες εταιρείες με ανύπαρκτο μετοχικό κεφάλαιο οργάνωσαν μία οργανωμένη και χωρίς προηγούμενο απόπειρα διασπάθισης της περιουσίας των μικρομετόχων με ανοχή της κυβέρνησης Σημίτη αλλά και της επιτροπής κεφαλαιαγοράς.

Τον Δεκέμβριο του 2006 σε ότι αφορά την περίπτωση εξαγοράς της εταιρείας ΓΕΡΜΑΝΟΣ από την COSMOTE μπορούμε να πούμε ότι σύμφωνα με τα πορίσματα, η διοίκηση της Cosmote ενήργησε δολίως και με σκοπιμότητα, προς εξυπηρέτηση συγκεκριμένων και δη να ωφελήσει τον Πάνο Γερμανό.

Τον Μάρτιο του 2007 έχουμε στο προσκήνιο το θέμα με τα περιβόητα ομόλογα ένα από τα σημαντικότερα σκάνδαλα. Έρχεται στην επικαιρότητα με τα ταμεία να αδειάζουν για χάρη των χρηματιστηριακών συναλλαγών των άμεσα εμπλεκόμενων, και πάλι ευθύνες δεν αποδόθηκαν.

Ένα μήνα μετά τον Απρίλιο του 2007 ο Τσιτουρίδης πρωταγωνιστεί ακόμη μια φορά με την εμπλοκή συνεργάτη του στο σκάνδαλο του ΠΑΣΟΚ με το Χρηματιστήριο. Παραίτηται για άλλη μια φορά, ο τότε Υπουργός Απασχόλησης.

Το ροζ σκάνδαλο αποκαλύπτεται τον Δεκέμβριο του 2007 με πρωταγωνιστή τον πρώην γ,γ του ΥΠΠΟ Ζαχόπουλο, και στοιχειώνει μέσω των ΜΜΕ τους πολίτες πάνω από 4 μήνες, καθημερινά. Παράνομοι διορισμοί, βιντεοταινίες, κομιστές των ΜΜΕ, εκπομπές και λοιπά, έφεραν όλα τα υπόλοιπα σημαντικά θέματα σε δεύτερη μοίρα. Η ελληνική δικαιοσύνη.

Τον Μάιο του 2008 με την εξαγορά του ΟΤΕ από την DT. Στο στόχαστρο όλων η συμφωνία της κυβέρνησης και της DT, με την εμπλοκή του Βγενόπουλου, για το θέμα της εξαγοράς του ΟΤΕ.

Επίσης το περιβόητο σκάνδαλο SIEMENS αρχίζει ήδη να απασχολεί την ελληνική κοινή γνώμη. Τα μαύρα χρήματα και χρηματισμοί υπουργών, βουλευτών και κομμάτων δείχνει ότι η μέχρι τώρα έρευνα που έκλεισε... προς όφελος των εμπλεκόμενων μπορεί ακόμα να δείξει πολλά. Το σκάνδαλο αποκαλύφθηκε το Μάιο αλλά είναι εν ενεργεία πολλά χρόνια τώρα όπως και η σχέση της SIEMENS με τις ελληνικές κυβερνήσεις..

Τον Ιούλιο του ίδιου χρόνου, αξιωματικός της ΕΛΑΣ εμπλέκεται σε σκάνδαλο υπεξαίρεσης 700.000 για το C4I. Η τότε αρμόδια πολιτική ηγεσία αναφερόταν σε «άξιους αξιωματικούς» προκειμένου να δικαιολογήσει επικοινωνιακά την αγωνία της και για να συγκαλυφθεί και να αποτραπεί οποιαδήποτε ουσιαστική έρευνα της Βουλής στην σκανδαλώδη μεθόδευση παραλαβής των συστημάτων TETRA και AVL που αποτελούν υποσυστήματα του C4I.

Και τα σκάνδαλα συνεχίζονται και με το σκάνδαλο του ΟΣΕ Η τιμή στην οποία αγόραζαν οι έμποροι τα παλαιά σίδερα (σκραπ) ήταν τότε πάνω από 200 ευρώ τον τόνο, ενώ η εταιρεία στην οποία έγινε η ανάθεση θα καταβάλει - σύμφωνα με τη σύμβαση- στην ΕΔΕΣΥ μόλις 57 ευρώ ανά τόνο ζημιώνοντας τον ΟΣΕ 1.300.000 ευρώ!

Στο φως έρχεται και η υπόθεση χρηματισμού πρώην υπουργού Παυλίδη ή οποία έφθασε παρολίγον μέχρι το Ειδικό Δικαστήριο. Η δικογραφία για την άρση της ασυλίας του πρώην υπουργού δεν τελεσφόρησε ακόμα και μετά τις καταγγελίες του δημάρχου Τήλου, δέκα μήνες μετά την ένορκη κατάθεση Μανούση, ότι πλήρωνε «προστασία» στον κ. Παυλίδη.

Στην συνέχεια τον Σεπτέμβριο του 2008 έχουμε την υπόθεση του Βατοπεδίου όπου η κυβέρνηση παραχωρεί πολλά στρέμματα οικόπεδα στην Χαλκιδική και ξεπουλάει τα πάντα σε χρόνο ρεκόρ με σκοπό να ωφεληθεί Μονή του Αγίου Όρους και εν τέλει να ζημιωθεί το ελληνικό δημόσιο χωρίς προηγούμενο. Η εμπλοκή εκκλησιαστικών παραγόντων του ασκητικού βίου ξεσήκωσε θύελλα αντιδράσεων και σήμερα θεωρείται ότι ήταν η απαρχή του τέλους της κυβέρνησης Καραμανλή η οποία κάλυψε στο ακέραιο όλους τους εμπλεκόμενους παίρνοντας απλά την πολιτική ευθύνη ενώπιον της Βουλής.

Τον Δεκεμβριο του ίδιου χρόνου, ο δεκαεξάχρονος Αλ. Γρηγορόπουλος δολοφονείται εν ψυχρώ από ειδικό φρουρό στα Εξάρχεια με γνώμονα την κατάχρηση εξουσίας και αστυνομικής αυθαιρεσίας. Την ίδια ώρα, ο πρώην υπ. Παιδείας Στυλιανίδης, διασκεδάζει σε νυχτερινή έξοδο και την επόμενη παρακολουθεί αθλητικές δραστηριότητες. Έντονες και άνευ προηγουμένου διαμαρτυρίες ξεσπούν σε όλη τη χώρα και οι αστυνομικές δυνάμεις κάνουν αλόγιστη χρήση προκλητικής βίας στις διαδηλώσεις, μέχρι και εναντίων ανηλίκων, την ίδια ώρα που οι "άγνωστοι" πυρπολούν ανενόχλητοι πόλεις. Σε φωτογραφίες μεταξύ των ταραξιών, διακρίνονται ωστόσο και προβοκάτορες αστυνομικοί της Ασφάλειας. Η αστυνομία ακόμα και εν μέσω αποδείξεων δεν αναλαμβάνει καμία ευθύνη.



## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΕΜΠΤΟ**

### **ΜΕΘΟΔΟΙ – ΜΟΡΦΕΣ ΑΝΤΙΜΕΤΩΠΙΣΗΣ ΤΗΣ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ**

#### **5.1 Η πάταξη ενός φαινομένου κοινωνικοπολιτικής παθογένειας: Υπόκριση ή πραγματικότητα;**

Παρά τον πολιτικό ανταγωνισμό, οι πολιτικές δυνάμεις, και κυρίως τα δυο μεγάλα κόμματα, φαίνεται να έχουν αποδεχθεί καταρχάς την ανάγκη και, ως ένα βαθμό τη στρατηγική, για την καταπολέμηση ή την μείωση της διαφθοράς στη δημόσια διοίκηση. Εμφανίζονται εν πρώτοις να συμφωνούν σε δυο σημαντικά σημεία αυτής της στρατηγικής. Το ένα είναι η προσπάθεια να συμφιλιώσουν τον πολίτη με το κράτος, γεγονός που θα επιφέρει κάποια ισορροπία στις μεταξύ τους σχέσεις και θα μετατρέψει την αμοιβαία δυσπιστία και καχυποψία σε περισσότερη κατανόηση και συνεργασία. Το δεύτερο είναι η εισαγωγή ενός συστήματος κοινωνικού ελέγχου και συμμετοχής του πολίτη στη δημόσια διοίκηση και διαχείριση των κοινών.

Είναι ενδεικτικό ότι ο Α. Παπανδρέου, όταν η πρώτη σύγχρονη κυβέρνηση της αλλαγής κλυδωνίζονταν από σοβαρές περιπτώσεις διαφθοράς, «αποκάλυψε ότι ένα υπουργείο ηθικής – τιμής» ήταν μία αναγκαιότητα. Αυτό αποτελούσε τότε μια ομολογία ότι η διαφθορά δεν ήταν πλέον ανεκτή και ότι υπήρχε η ανάγκη δημιουργίας θεσμών για την καταπολέμηση της στο δημόσιο τομέα. Λίγο πριν ξεσπάσει το σκάνδαλο Κοσκωτά, η κυβέρνησή του εισήγαγε τον θεσμό του «κοινωνικού ελέγχου» στη δημόσια διοίκηση, μέσω του οποίου εκπρόσωποι των κοινωνικών φορέων θα μπορούσαν να ελέγχουν τις δημόσιες υπηρεσίες, αν παρέχουν στους πολίτες καλής ποιότητας (εξυπηρετήσεις) υπηρεσίες.

Προκειμένου να ελαχιστοποιηθούν οι περιπτώσεις κακοδιαχείρισης και να επισημαίνονται οι δυσλειτουργίες των υπηρεσιών, με τον Ν1735/87, ιδρύθηκε το Σώμα Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης. Ιδιαίτερη έμφαση δόθηκε στη λειτουργία της υπηρεσίας αυτής, να διερευνά τις περιπτώσεις μη αρμόζουσας συμπεριφοράς απέναντι στους πολίτες, τις παραβιάσεις των αρχών ποιότητας και αξιοκρατίας ή άρνησης να εξυπηρετήσουν τους πολίτες.

Ωστόσο, η υπηρεσία αυτή δεν λειτούργησε πλήρως μέχρι που ήλθε το κόμμα της συντηρητικής κυβέρνησης στην εξουσία. Η κυβέρνηση υιοθέτησε το θεσμικό αυτό μέτρο και στην προσπάθεια της να το υλοποιήσει διέυρυνε την παραπάνω στρατηγική. Με τον Ν637/90 χώρισε την αποστολή του ΣΕΔΔ σε τέσσερις θεματικούς τομείς δράσης που αφορούσαν: α) την κοινωνική πολιτική (υγεία και κοινωνική πρόνοια), β) την ποιότητα ζωής (περιβάλλον, επικοινωνίες, εκπαίδευση, πολιτισμός, πολεοδομία και δημόσια έργα κτλ.), γ) την Οικονομική Πολιτική (εθνική οικονομία, τουρισμός, ενέργεια, βιομηχανία, φόροι, δασμοί, εμπόριο, κρατικές προμήθειες, γεωργία, δάση, κτλ) και δ) τα θέματα διοίκησης και σχέσεων με τους πολίτες (δικαιοσύνη, άμυνα, εξωτερικές σχέσεις, κτλ)

Ως τώρα το σώμα αυτό ερευνούσε κατά 90% τις περιπτώσεις, μετά από σχετική καταγγελία ή αίτημα πολιτών. Πέρα από το πνεύμα κοινωνικού ελέγχου σε κάθε υπουργείο, νεότερος νόμος, ο 1943/91 εισήγαγε νέα στοιχεία διαφάνειας των δραστηριοτήτων της δημόσιας υπηρεσίας, καθώς και κυρώσεις εάν μετά την πάροδο ορισμένων ημερών δεν δίνεται απάντηση στον ενδιαφερόμενο πολίτη. Επίσης, γίνεται προσπάθεια με τον ίδιο τον νόμο να ελαττωθεί η γραφειοκρατία μειώνοντας τον αριθμό των αναγκαίων υπογραφών, κτλ. Αυτή η προσπάθεια εκσυγχρονισμού και αναβάθμισης της δημόσιας υπηρεσίας με έμφαση στην αποτελεσματικότητά της, που επιδιώκεται μέσω της αξιοκρατικής στρατολόγησης νέων στελεχών καθώς και επιμόρφωσης του υπάρχοντος προσωπικού, ενθαρρύνει κάποια αισιοδοξία ότι η διαφθορά θα αρχίσει να μειώνεται. Μια τέτοια αισιοδοξία μπορεί να δικαιολογηθεί και από κάποιες πρόσθετες θεσμικές αλλαγές που θα πρέπει να επισημανθούν εδώ, όπως είναι: α) ο νόμος που εισάγει και νέα πιο αντικειμενικά κριτήρια των διαδικασιών στον πολύ προβληματικό, ως σήμερα, τομέα των κρατικών προμηθειών που στο παρελθόν είχε την φήμη ότι εκτρέφει πρακτικές διαφθοράς β) με δεδομένες τις διαπλοκές μεταξύ διαφθοράς και οργανωμένου εγκλήματος που συνήθως εκτείνονται πέρα από τα όρια επικράτειας, ιδρύθηκε ένας νέος οργανισμός με το Π.Δ. 69/91 που αποβλέπει στον έλεγχο του οικονομικού εγκλήματος, ιδιαίτερα του «ξεπλυμένου χρήματος», ναρκωτικών ουσιών και εμπορίου όπλων. Επίσης, στην πάταξη του μεγάλου αριθμού απατών που συνδέονται με επιδοτήσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την εξαγωγή αγροτικών προϊόντων, γ) μέσα σε

αυτή τη γενική προσπάθεια καταπολέμησης των πρακτικών διαφθοράς και αδιαφάνειας προωθήθηκε η μεταρρύθμιση του θεσμικού πλαισίου που αφορά θέματα εντιμότητας του πολιτικού κόσμου, όπως είναι ο νόμος για την προστασία της τιμής των πολιτικών.(N1738/91).

Όλες οι παραπάνω θεσμικές παρεμβάσεις δείχνουν ότι βρίσκεται σε εξέλιξη μια τεράστια προσπάθεια, έως και σήμερα, καταπολέμησης της διαφθοράς, που φαίνεται θα είναι μια διαδικασία που θα πάρει χρόνο. Όπως είναι ευνόητο, προσελκύει γενικότερο ενδιαφέρον η στρατηγική που άλλες χώρες ακολουθούν για την πάταξη της διαφθοράς. Αν όχι τίποτε άλλο, η διαδικασία αυτή των θεσμικών αλλαγών μπορεί να θεωρηθεί ως μια ένδειξη αντίδρασης της πολιτείας που αποβλέπει να ευαισθητοποιήσει τους πολίτες απέναντι στο πρόβλημα της διαφθοράς.

Αυτό που μπορεί να θεωρηθεί ως κάτι νέο και ενθαρρυντικό, είναι η ευρύτερη εκστρατεία κινητοποίησης της συνείδησης και της υπευθυνότητας των πολιτών. Μέσα σε αυτό το πλαίσιο το πιο ενδεικτικό παράδειγμα είναι αυτό της κυβερνητικής εκστρατείας να ζητήσει από τους πολίτες να βοηθήσουν το κράτος να μειώσει την φοροαποφυγή, φοροδιαφυγή και την παραοικονομία. Η τελευταία ανεπίσημα φαίνεται να απορροφά έως και το 35% του εθνικού εισοδήματος.

Η εκστρατεία του κράτους, μέσα από εναλλακτικές στρατηγικές, όπως είναι η χρησιμοποίηση συμβόλων και κινήτρων, υπογραμμίζει μια ριζική αλλαγή στην στάση του κράτους απέναντι στον πολίτη. Σηματοδοτεί έτσι, κάποια απομάκρυνση του κράτους από την μακρόχρονη πατερναλιστική ως τώρα στάση, που δίνει τη θέση της πλέον σε ένα πνεύμα συνεργασίας και συμμετοχής του πολίτη. Η έκταση στην οποία μια τέτοια συνεργασία θα υλοποιηθεί και ο βαθμός στον οποίο θα αυξηθεί η υπευθυνότητα της συνείδησης του πολίτη, θα βοηθήσει και την κοινωνία των πολιτών να διευρυνθεί. Όσο περισσότερο η τελευταία ενδυναμώνεται, τόσο μικρότερης έκτασης διαφθορά μπορεί να αναμένεται.

## **5.2 Επίσημοι φορείς αντιμετώπισης.**

Το ευρωπαϊκό ερευνητικό πρόγραμμα με γενικό τίτλο *Η πολιτισμική διάσταση της διαφθοράς. Η σημασία των κοινωνικών αντιλήψεων για την πρόληψή της*,

ξεκίνησε τον Ιανουάριο 2006 και τελειώνει το 2009. Ο γενικός συντονισμός ανήκει στο Πανεπιστήμιο της Κόνσταντς, Γερμανία, και από ελληνικής πλευράς συμμετέχει το Τμήμα Κοινωνιολογίας του Παντείου Πανεπιστημίου, με το οποίο συνεργάστηκε το Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Τοπικής Αυτοδιοίκησης.<sup>38</sup> Στόχος του προγράμματος είναι η συγκριτική μελέτη των αντιλήψεων για τη διαφθορά μεταξύ των κρατών υπό ένταξη (όταν ξεκίνησε το πρόγραμμα, και εν τω μεταξύ και των ήδη ενταγμένων) στην ΕΕ, Βουλγαρία και Ρουμανία, των υποψήφιων μελών της, Τουρκία και Κροατία, και των κρατών-μελών της, Γερμανία, Ελλάδα και Ηνωμένο Βασίλειο.

Οι πολιτικές πρόληψης οι οποίες έχουν προταθεί μέχρι τώρα από την Ε.Ε και εφαρμοστεί στα κράτη-μέλη συνίστανται σε νομοθετικά, διοικητικά και κατασταλτικά μέτρα. Αυτά ξεκινούν από έναν ορισμό της διαφθοράς που αναπτύχθηκε σε πολιτικούς και διοικητικούς κύκλους της ΕΕ. Η ιδιαιτερότητα της έρευνας είναι ότι επιδιώκει να αναλύσει τις απόψεις για τη διαφθορά αντιστρόφως, δηλαδή από τη βάση τους, τα κράτη-μέλη. Η έρευνα δεν εξετάζει τη φύση της διαφθοράς, αλλά τις αντιλήψεις για τη διαφθορά εκπροσώπων της πολιτικής, της δημόσιας διοίκησης, των φορέων απονομής δικαιοσύνης και επιβολής του νόμου ως υπευθύνων για τη λήψη αποφάσεων, σε συνδυασμό με τις απόψεις μη κυβερνητικών οργανώσεων, των μέσων μαζικής ενημέρωσης και της οικονομίας στις εν λόγω χώρες. Πολιτισμικά στοιχεία, κοινωνικές, πολιτικές και οικονομικές συνθήκες που ενδεχομένως επηρεάζουν αυτές τις απόψεις λήφθηκαν υπόψη.

Το ερευνητικό πρόγραμμα ξεκίνησε από την υπόθεση ότι οι διαφορετικές αντιλήψεις για τη διαφθορά οι οποίες προσδιορίζονται από τις γενικότερες συνθήκες μιας χώρας, επηρεάζουν σε μεγάλο βαθμό τη θεματοποίηση του προβλήματος σ' αυτήν και κατ' επέκταση την επιτυχία οποιωνδήποτε μέτρων ελέγχου του. Για την πραγματοποίηση της έρευνας διανύθηκαν τρεις φάσεις.

Στην πρώτη φάση (2006) συνελέγησαν και αναλύθηκαν κείμενα: Πρακτικά της βουλής, ομιλίες και παρεμβάσεις βουλευτών και αρχηγών

---

<sup>38</sup> Εθνική συντονίστρια καθ. Έφη Λαμπροπούλου, Πάντειο Παν/μιο, μέλη της ερευνητικής ομάδας σε όλη τη διάρκεια του ερευνητικού προγράμματος: Στέλλα Αγγελή (ΜΑ), Νίκος Παπαμανώλης (ΜΑ), Ελευθερία Μπακάλη (ΜΑ), και Επικ. καθ. Θεόδωρος Ιωσηφίδης, Παν/μιο Αιγαίου, Εριφύλη Μπακιρλή (ΜΑ), Πάυλος Σαλίχος (ΜΑ), Δρ. Γαρυφαλιά Μασούρη, Έφη Στεφοπούλου (ΜΑ), Δρ. Βασίλης Μπουρλιάσκος, συμμετείχαν σε διαφορετικές φάσεις του προγράμματος και για διαφορετικό διάστημα.

κομμάτων, δικαστικές αποφάσεις, εισαγγελικά πορίσματα, εκθέσεις υπηρεσιών (π.χ. Διεύθυνση Εσωτερικών Υποθέσεων/ΕΛΑΣ, ΣΕΒ, τραπεζών) και οργανώσεων (π.χ. ΜΚΟ), δημοσιογραφικά αρχεία ραδιοφωνικού και τηλεοπτικού σταθμού, εφημερίδων μεγάλης κυκλοφορίας (Ελευθεροτυπία, Καθημερινή, Νέα.) κ.ά. Το χρονικό διάστημα συλλογής υλικού περιλάμβανε όλη τη διάρκεια εξέλιξης των δύο περιπτώσεων μελέτης, ενώ τα γενικά κείμενα ξεκινούσαν από τις πρώτες εκθέσεις των οργανώσεων και τα πρώτα ντοκουμέντα που ήταν διαθέσιμα ηλεκτρονικά ή έντυπα (π.χ. προεκλογικά προγράμματα κομμάτων) ή δημοσιευμένα κείμενα σχετικά με τη θεματική της έρευνας (π.χ. ΣΕΒ). Συνολικά η έρευνα κάλυψε την περίοδο 1998-2005, ενώ η συλλογή δικαστικών αποφάσεων 1987-2005. Όλα τα κείμενα έπρεπε να είναι ή να μετατραπούν σε ηλεκτρονική μορφή ώστε να είναι επεξεργάσιμα.

Σύμφωνα με τις κατευθυντήριες γραμμές του ερευνητικού προγράμματος, εκτός από το θεσμικό και κανονιστικό πλαίσιο, όλες οι χώρες είχαν μια κοινή υπόθεση να μελετήσουν: **τη χρηματοδότηση των κομμάτων**. Αυτό σήμερα είναι πολύ σημαντικό δεδομένου και του μεγάλου σκανδάλου Siemens που ανώτατοι πολυκομματικοί παράγοντες παραπέμφθηκαν στη δικαιοσύνη για χρηματισμό, ευνοιοκρατία και παράνομες προμήθειες.

Στη συνέχεια, κάθε χώρα έπρεπε να προσδιορίσει κάποια άλλη ή άλλες υποθέσεις, με τις οποίες, αφενός, θα κάλυπτε όσο το δυνατόν περισσότερες ομάδες-στόχους (οικονομία, αστυνομία, δημόσια διοίκηση κ.λπ.) τους οποίους δεν κάλυπτε η πρώτη, αφετέρου, το υλικό θα ήταν ενδεικτικό των απόψεων αυτών των ομάδων. Αντίστοιχη ήταν και η μεθοδολογία (ανάλυση περιεχομένου των κειμένων με συγκεκριμένο λογισμικό πρόγραμμα: Atlas-ti 5.0), με βασική επιστημονική αρχή την επικέντρωση στον λόγο περί διαφθοράς και όχι στην απόδοση αξιολογικών κρίσεων ή τη διερεύνηση της υπόθεσης. Με άλλα λόγια, δεν μας ενδιέφερε η αλήθεια ή όχι των γεγονότων, αλλά η συζήτηση, ο λόγος και οι αντιδράσεις γι' αυτά.

Ως προς τη χρηματοδότηση των κομμάτων η αναζήτηση μας οδήγησε στην υπόθεση για τους «κρυφούς λογαριασμούς» του κόμματος της αξιωματικής αντιπολίτευσης και του τότε προέδρου της, που απασχόλησε την κοινή γνώμη στις αρχές της δεκαετίας του 1990, για δεύτερη φορά το 2001, περιστασιακά μέχρι τις αρχές του 2006 και τελευταία στις αρχές του 2009, λόγω της εξέλιξης της δικαστικής διαδικασίας.

Δεύτερη υπόθεση εργασίας της έρευνας αποτέλεσαν οι παράνομες ελληνοποιήσεις που ήλθαν στο φως της δημοσιότητας το καλοκαίρι του 2000, επί κυβερνήσεως ΠΑΣΟΚ.

Οι όροι διαφθορά, αδιαφάνεια, διαπλοκή χρησιμοποιούνται συχνά στα κείμενα που αναλύθηκαν. Εξαίρεση αποτελούν τα κείμενα της δικαιοσύνης και λιγότερο της αστυνομίας τα οποία ακολουθούν, όπως ήταν αναμενόμενο, την αυστηρή απόδοση των όρων σύμφωνα με τη νομική επιστήμη.

Η διαφθορά αναφέρεται ως κοινωνική νόσος και περιστασιακά ως κοινωνικό φαινόμενο και προϊόν των σύγχρονων κοινωνιών. Παρόλα αυτά, σε αρκετά από τα κείμενα εκφράζεται έντονη κριτική απέναντι στους εκπροσώπους του κράτους. Η δημόσια διοίκηση είναι ο στόχος της εντονότερης κριτικής θεωρούμενη βασικός ανασταλτικός παράγοντας ανάπτυξης της χώρας, ενώ η οικονομία παρουσιάζεται ως το βασικό θύμα της διαφθοράς. Το στοιχείο αυτό είναι περισσότερο εμφανές στα κείμενα της οικονομίας, των ΜΚΟ και από διαφορετική οπτική, της πλειοψηφίας των ερευνηθέντων ΜΜΕ.

Οι πολιτικοί αν και μιλούν συχνά για διαφθορά και διαπλοκή συμφερόντων, όταν προκύπτει μια συγκεκριμένη υπόθεση ο λόγος τους γίνεται παραταξιακός. Έτσι επιδιώκουν την απόσχιση των ευθυνών τους, εκτοξεύοντας κατηγορίες στους πολιτικούς αντιπάλους τους για να αποδώσουν τελικά τις ευθύνες αλλού, συνήθως στη διοίκηση και την κακοδιοίκηση παρά στον εαυτό τους. Το νόημα της διαφθοράς παραμένει θολό και είτε παρουσιάζεται ως γενικευμένο φαινόμενο ή συνδέεται με την πολιτική πρακτική στη σύγχρονη εποχή. Είναι έπειτα ενδιαφέρον ότι η πολιτική δανείζεται το νόημα της διαφθοράς και το ύφος επιχειρηματολογίας από τα μέσα μαζικής ενημέρωσης και το αντίστροφο, χωρίς να εξετάζεται ο όρος σε βάθος. Στην πολιτική, πέρα από τις δηλώσεις και τις διακηρύξεις των φορέων της για το ζήτημα, φαίνεται να υπάρχει και μια συγκαλυμμένη άποψη η οποία θεωρεί τη διαφθορά ως αναπόφευκτο κακό και μέρος του παιχνιδιού.

Για τα ΜΜΕ από την άλλη πλευρά, η διαφθορά παραμένει πάντα μια ιστορία των πρωτοσέλιδων, πολύτιμη για εντυπωσιασμό και για την επικέντρωση σε πρόσωπα. Οι ΜΚΟ με τη σειρά τους, στα δημόσια κείμενά τους δεν προσέθεσαν τίποτε περισσότερο από απόψεις διεθνών οργανισμών και γενικές μομφές εναντίον του κοινωνικού συνόλου για την κατάσταση με

εξαίρεση τη ΜΚΟ «Διεθνής Διαφάνεια». Ταυτόχρονα, η διαφθορά νοείται ως «νόσος» για την ίαση της οποίας χρειάζεται η δέσμευση του συνόλου της κοινωνίας. Έτσι, οι ιδιαιτερότητες του θέματος παραμένουν και πάλι αόριστες. Μόνο η αστυνομία διαφοροποιείται, δίνοντας έμφαση στην τόνωση της εμπιστοσύνης των πολιτών στο κράτος και την αποκατάσταση των ηθικών αξιών, ενώ η δικαιοσύνη την ενίσχυση της νομοθεσίας.

Συνοψίζοντας, σύμφωνα με τα κείμενα που αναλύθηκαν στην πρώτη φάση, *οι επίσημες αντιλήψεις για το ζήτημα της διαφθοράς στην Ελλάδα δεν παραλλάσσουν σημαντικά από εκείνες των διεθνών οργανισμών* που δημιουργούν το πλαίσιο αξιολόγησης (Διεθνής Διαφάνεια, ΟΟΣΑ, Διεθνής Τράπεζα, κ.ά.) των χωρών. Το γεγονός αυτό αποδεικνύει την επιρροή που ασκούν οι συγκεκριμένοι οργανισμοί. Επίσης, η έρευνα έδειξε ότι υπάρχει ένα δίαυλος επικοινωνίας και αναπαραγωγής απόψεων μεταξύ διαφορετικών κοινωνικών υποσυστημάτων (εδώ: πολιτικής, ΜΚΟ και ΜΜΕ).

Κατά τη διάρκεια της δεύτερης ερευνητικής φάσης του προγράμματος (2007) πραγματοποιήθηκαν συνεντεύξεις με εκπροσώπους όλων των ομάδων. Οι συνεντεύξεις ήταν ελεύθερες, χωρίς αυτό να σημαίνει ότι οι ερευνητές δεν χρησιμοποίησαν άξονες συζήτησης για τους οποίους είχαν προηγουμένως ενημερώσει γραπτά τους συνομιλητές/ριές τους. Με την ανάλυση του υλικού που συγκεντρώθηκε, επιχειρήθηκε η αναδόμηση και κωδικοποίηση των απόψεων για τη διαφθορά στην Ελλάδα και, κατ' επέκταση, η σύγκριση κατά το δυνατόν των αποτελεσμάτων με αυτά της προηγούμενης φάσης.

Για την επεξεργασία και ανάλυση του περιεχομένου των συνεντεύξεων, χρησιμοποιήθηκε το ίδιο λογισμικό πρόγραμμα με την πρώτη φάση. Η δεύτερη φάση θα μπορούσε να θεωρηθεί πιο ενδιαφέρουσα λόγω της ποικιλίας του υλικού των συνεντεύξεων, αλλά και πιο δύσκολη λόγω της απροθυμίας/αδυναμίας ορισμένων εκπροσώπων να συμμετάσχουν σε συνέντευξη, συνήθως εξαιτίας των χρονικών περιορισμών. Τα κριτήρια επιλογής των συνεντευξιζόμενων ήταν η εκπροσώπηση όλων των ομάδων-στόχων, η θέση και η εμπειρία τους, η οικειότητα με το θέμα της έρευνας και η πιθανότητα θετικής ανταπόκρισής τους.

Όλοι οι συνεντευξιζόμενοι/ες συμφώνησαν ότι η διαφθορά στην Ελλάδα είναι εκτεταμένη αλλά μικρής βαρύτητας και αφορά κυρίως τον τομέα της δημόσιας διοίκησης. Όμως, όλες ανεξαιρέτως οι ομάδες θεωρούν ότι

διαφθορά εντοπίζεται μόνο σε συγκεκριμένους τομείς της δημόσιας διοίκησης και δεν είναι σε καμία περίπτωση φαινόμενο που αφορά ολόκληρο τον δημόσιο τομέα, ενώ απέκρουσαν ότι ο χώρος στον οποίο ανήκουν (οργάνωση, επαγγελματική ομάδα κ.λπ.) έχει πρόβλημα διαφθοράς. Ειδικά η αστυνομία χαρακτήρισε το πρόβλημα του χρηματισμού και άλλων παράνομων συμπεριφορών των αστυνομικών ως περιστασιακό, το οποίο οφείλεται κυρίως στο μικρό ενδιαφέρον της πολιτικής και φυσικής ηγεσίας για τα καθημερινά προβλήματα των αστυνομικών και την αποτυχία της να τους εμπνεύσει και να τους εκπροσωπήσει.

Η διαφάνεια χρηματοδότησης και λειτουργίας των πολιτικών κομμάτων αξιολογήθηκε ως το πιο σημαντικό και δύσκολο θέμα σχετικά με τη διαφθορά. Οι λόγοι είναι, αφενός, η αυξημένη ανάγκη χρηματοδότησης των κομμάτων και των υποψήφιων βουλευτών και, αφετέρου, η ελλιπής υποστήριξη από φίλους και μέλη εξαιτίας της αυξανόμενης αναξιοπιστίας της πολιτικής. Επίσης, δεν αγνοήθηκε ο ρόλος των συμφερόντων της ιδιωτικής οικονομίας και των ΜΜΕ στη διαφθορά και τις αμοιβαίες εξαρτήσεις με την πολιτική. Ομοίως, ο ρόλος των ΜΚΟ αμφισβητήθηκε σε αρκετές περιπτώσεις έντονα, από πολλούς εκπροσώπους, ελάχιστα δε συνδέθηκε με την ενεργή έκφραση της κοινωνίας πολιτών. Αυτό μπορεί να αναχθεί στο γεγονός δημοσιευμάτων του ημερήσιου τύπου για αποκόμιση αλόγιστων κερδών από τα κρατικά προγράμματα από τις «αδιάφθορες» ΜΚΟ.

Όσον αφορά τον ορισμό της διαφθοράς, παρατηρήθηκε διαφωνία ως προς το περιεχόμενο του. Μερικοί εκπρόσωποι των ομάδων υποστήριξαν ότι ο όρος είναι πολύ γενικός και, παρότι χρήσιμος στην επικοινωνία, δεν ενδείκνυται για την απονομή της δικαιοσύνης. Παράλληλα, κάποιοι άλλοι περιέλαβαν στον όρο την οικονομική εγκληματικότητα (π.χ. απάτη), ακόμη και εγκλήματα κατά της ιδιοκτησίας (π.χ. κλοπή). Άλλοι πάλι ακολούθησαν τον ορισμό και τη λογική του ποινικού κώδικα (π.χ. δωροδοκία). Όμως δεν ήταν λίγοι εκείνοι που έδωσαν έμφαση, πρώτον, στον *εξαναγκασμό* ως στοιχείο για τον προσδιορισμό της διαφθοράς και, δεύτερον, στο κατά πόσον το προϊόν ή ο λόγος διαφθοράς είναι για την τέλεση και κάλυψη παρανομίας. Γενικά, ο όρος θεωρήθηκε ότι είναι ευρύς, ότι προκαλεί σύγχυση και εμπεριέχει ηθική αξιολόγηση, και ως εκ τούτου ακατάλληλος.



Συνοπτικά, οι αιτίες του φαινομένου της διαφθοράς που παρέθεσαν οι ομάδες εκφράζουν δύο τάσεις/οπτικές. **Ατομικιστική-ηθική οπτική**, κατά την οποία η διαφθορά θεωρείται αποτέλεσμα ορθολογικής επιλογής και αντικατοπτρίζει την κατάπτωση των ηθικών και κοινωνικών αξιών και τη χαμηλή ηθική στάθμη των ατόμων που εμπλέκονται σ' αυτήν. **Κοινωνική-δομική οπτική**, σύμφωνα με την οποία η διαφθορά είναι προϊόν και παρενέργεια της στρεβλής οικονομικής και πολιτικής ανάπτυξης του ελληνικού κράτους, της κρατικοδίαιτης ιδιωτικής οικονομίας, της κερδοσκοπίας, του φιλελευθερισμού και της αδυναμίας του κράτους να ανταποκριθεί στα δικαιώματα και τις ανάγκες των πολιτών.

Με βάση τις συνεντεύξεις, η διαφθορά θεωρείται ότι διευκολύνεται από τον νομοθετικό πληθωρισμό, τη χαμηλή ποιότητα των νόμων, τις προβληματικές συνθήκες εργασίας και την υποδομή των δημοσίων υπηρεσιών, την έλλειψη επαγγελματικού ήθους, τη χαμηλή ποιότητα της πολιτικής ζωής και των πολιτικών προσώπων του τόπου και τη διαπλοκή ανάμεσα στα πολιτικά πρόσωπα και τα ισχυρά οικονομικά συμφέροντα, γεγονός που προκαλεί τη δυσπιστία των πολιτών απέναντι στους κρατικούς θεσμούς. Η διαφθορά ενισχύεται εξάλλου, από τον καταναλωτισμό της σύγχρονης ελληνικής κοινωνίας, την απληστία, τη χαμηλή ποιότητα εκπαίδευσης, τη διάβρωση του πολιτισμού, την αύξηση της ανοχής απέναντι στην παραβίαση των νόμων και την καχυποψία στο κράτος.

Οι περισσότερες ομάδες, με λίγες εξαιρέσεις εκπροσώπων από την οικονομία και τις ΜΚΟ, εξέφρασαν την άποψη ότι η διαφθορά στην Ελλάδα δεν είναι σημαντικά μεγαλύτερη απ' ό,τι σε άλλες ανεπτυγμένες ευρωπαϊκές χώρες. Έδειξαν σκεπτικισμό για τους δείκτες μέτρησης της διαφθοράς από τους διεθνείς οργανισμούς, χωρίς να αμφισβητούν εν τέλει τα αποτελέσματά τους. Πάντως, οι περισσότεροι θεωρούν τις πρωτοβουλίες της ΕΕ για την αντιμετώπιση του φαινομένου θετικές, χωρίς να λείπουν οι επιφυλάξεις για τους πραγματικούς λόγους του ενδιαφέροντός της (π.χ. ο έλεγχος του κεφαλαίου της διαφθοράς).

Εντούτοις, ο λόγος τους εξέφραζε πεσιμισμό όσον αφορά την αποτελεσματική αντιμετώπιση του φαινομένου, κυρίως εξαιτίας της κομματοκρατίας και του λαϊκισμού που κυριαρχεί στο πολιτικό σύστημα της χώρας, το οποίο ανέχεται και ενθαρρύνει φαινόμενα διαφθοράς και

αυθαιρεσιών. Ταυτόχρονα, όλοι οι εκπρόσωποι των ομάδων-στόχων δήλωσαν ότι είναι αισιόδοξοι (τουλάχιστον λεκτικά) για το μέλλον, στηρίζοντας την αισιοδοξία τους, σε κάποιες αλλαγές που ευελπιστούν ότι θα γίνουν προκειμένου να δημιουργηθεί ένας «νέος τύπος» πολίτη, ο οποίος θα αντιδρά και θα αποδοκιμάζει τέτοιου είδους φαινόμενα. Βέβαια, το αίσθημα αισιοδοξίας έρχεται σε αντίφαση με όσα προηγουμένως εξέθεσαν, αισιοδοξία την οποία μάλιστα δεν μπόρεσαν και οι ίδιοι να αιτιολογήσουν ικανοποιητικά. Ούτε μπόρεσαν να απαντήσουν, πώς παρά τη βελτίωση της εκπαίδευσης και την καλλιέργεια των ατόμων που υποστήριξαν, η διαφθορά είναι μεγαλύτερη από το παρελθόν, όπως οι ίδιοι δήλωσαν.

Όλες οι ομάδες-στόχοι συγκέντρωσαν το ενδιαφέρον τους σε αλλαγές τόσο σε νομοθετικό και πρακτικό επίπεδο, ιδιαίτερα στη βελτίωση της λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης και την εκπαίδευση συνειδητοποιημένων πολιτών, την καλλιέργεια ήθους, την πληροφόρηση και την ευαισθητοποίηση για τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις τους, ενώ λιγότερες ομάδες σημείωσαν την ανάγκη οικονομικής φύσεως αλλαγών (υγιής ανταγωνισμός, μη παρεμβατισμός, φορολογική δικαιοσύνη). Επιπροσθέτως, η νομοθεσία για την καταπολέμηση της διαφθοράς θεωρήθηκε απολύτως επαρκής, σε αντίθεση με την πολιτική βούληση για διαφάνεια, η οποία χαρακτηρίστηκε από ελλιπής έως ανύπαρκτη. Ανέδειξαν ακόμη, τον επιζήμιο ρόλο των ιδιωτικών ΜΜΕ (και ιδίως των ηλεκτρονικών) στην πληροφόρηση του κοινού, την εμπορευματοποίηση της πολιτικής, τη διαπλοκή, την εξουδετέρωση της δημοσιογραφικής δεοντολογίας και την αμφισβήτηση των θεσμών.

Είναι αξιοσημείωτο ότι οι περισσότεροι εκπρόσωποι υπογράμμισαν την αναγκαιότητα αναβάθμισης της πολιτικής ζωής του τόπου, η οποία θα επέλθει με την απεξάρτηση των πολιτικών προσώπων από τα διάφορα οικονομικά συμφέροντα, την αλλαγή του εκλογικού νόμου και της νομοθεσίας για τη χρηματοδότηση κομμάτων και υποψηφίων, την ενίσχυση της ανεξαρτησίας και αποτελεσματικότητας των ελεγκτικών μηχανισμών και την εφαρμογή των νόμων.

Συνοψίζοντας, αν και στα αναλυθέντα κείμενα της πρώτης φάσης δεν προσδιοριζόταν το περιεχόμενο του όρου, ο λόγος των ομάδων-στόχων ήταν ως επί το πλείστον οξύς, επιθετικός, καταγγελτικός ή μικροπολιτικός, στη δεύτερη ήταν, ίσως και ως εκ της ερευνητικής μεθόδου, θετικός και

εποικοδομητικός. Κοινή ήταν η συνειδητοποίηση της ανάγκης για μείωση, αν όχι για εξάλειψη, της διαφθοράς στη σύγχρονη Ελλάδα, διότι τέτοιου είδους φαινόμενα όχι μόνο είναι αντίθετα με τις δημοκρατικές αξίες, την οικονομική ανάπτυξη και τον πολιτισμό της χώρας, αλλά και τον υπονομεύουν.

Στην τρίτη φάση του προγράμματος (2008-09) επιδιώχθηκε η ένταξη των αποτελεσμάτων των δύο προηγούμενων φάσεων σε ένα θεωρητικό πλαίσιο. Τα πρωταρχικά-αυθεντικά κείμενα μαζί με τις εκθέσεις αξιολόγησής τους και τα άρθρα προβληματισμού κάθε φάσης αποτέλεσαν το αρχικό υλικό της ανάλυσής μας. Η σχετική με το θέμα και τις αντίστοιχες ομάδες-στόχους ελληνική και ξένη βιβλιογραφία αποτέλεσε το δευτερογενές υλικό για την ολοκλήρωση της έρευνας.

Ο αυξανόμενος αριθμός εκείνων που επιχειρούν να αναλύσουν τη διαφθορά στη χώρα μας, χρησιμοποιεί συνήθως πολιτικές μελέτες, έχοντας ως σημείο αναφοράς την εξέλιξη της δημοκρατικής διακυβέρνησης στο ελληνικό κράτος, ενώ η εμπειρική έρευνα απουσιάζει. Ήδη από τη δεκαετία του '80 στο επίκεντρο του λόγου των επιστημόνων για το φαινόμενο είναι, με κάποιες διαφοροποιήσεις βέβαια, η πολιτική πατρωνία και οι πελατειακές σχέσεις. Μέχρι σήμερα επικρατεί η ίδια αντίληψη.

Οι υπόλοιπες μελέτες προσδιορίζουν στοιχεία ή δραστηριότητες οι οποίες *θα έπρεπε* ή *μπορούν* να συμπεριληφθούν στην έννοια της διαφθοράς και στα υπάρχοντα συστήματα ελέγχου (π.χ. προληπτικό ή δικαστικό έλεγχο). Επίσης, κάνουν προτάσεις για βελτιώσεις στη νομοθεσία και τη δημόσια διοίκηση, τονίζουν την ανάγκη αυστηρών νόμων, διερευνούν τον ρόλο συγκεκριμένων οργάνων, όπως του Συνηγόρου του Πολίτη και του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης ( όπως χαρακτηριστικά αναφέρθηκε και σε άλλο κεφάλαιο) στην καταπολέμηση της διαφθοράς, ή περιγράφουν την ελληνική κοινωνία επί τη βάση του φαινομένου της διαφθοράς.

Οι περισσότερες και από τα δύο είδη αναλύσεων που αναφέρθηκαν (έμφαση στο πολιτικό σύστημα – έμφαση στο δικαϊκό σύστημα), λαμβάνουν ως δεδομένο τον όρο της διαφθοράς, τον χρησιμοποιούν με ευκολία, ενώ λίγοι είναι εκείνοι που δείχνουν κάποιο σκεπτικισμό.

Το να ορίσεις τη διαφθορά δεν είναι εύκολη υπόθεση. Κάθε ορισμός του φαινομένου είναι μερικός και ημιτελής, αντικατοπτρίζοντας το νομικό και κοινωνικο-πολιτισμικό πλαίσιο μέσα στο οποίο αποδίδεται νόημα στις πράξεις.

Αντανακλά αφετέρου, τις ενέργειες και τα συμφέροντα εκείνων που συμμετέχουν στον χαρακτηρισμό διαφόρων πρακτικών ως διαφθορά. Έτσι, η διαφθορά αποτελεί περισσότερο μία κοινωνική κατασκευή παρά ένα συγκεκριμένο και σαφές παγκόσμιο φαινόμενο από το οποίο λείπει ο κατάλληλος τεχνικός ορισμός, δηλαδή ένας λειτουργικός ορισμός. Ακόμη, αποτελεί μάλλον μία εν εξελίξει κατασκευή συγκεκριμένων κοινωνικών ομάδων και συμφερόντων, παρά μία ενέργεια για τον προσδιορισμό της 'αντικειμενικής πραγματικότητας' της διαφθοράς, η οποία θα οδηγήσει οπωσδήποτε στη λήψη των κατάλληλων μέτρων για την αντιμετώπισή της. Αυτό βέβαια δεν σημαίνει ότι *πρακτικές*, όπως η δωροδοκία ή οι πολιτικές πελατειακές σχέσεις, συνιστούν προϊόν ρητορείας και 'κοινωνικής κατασκευής' συγκεκριμένων ομάδων συμφερόντων. Αντιθέτως, ο *χαρακτηρισμός* κάποιων ενεργειών ως 'διαφθορά' είναι εκείνος που εξυπηρετεί πολιτικούς και οικονομικούς σκοπούς.

Η σχέση ανάμεσα στον πολιτισμό και τη διαφθορά είναι πιο σύνθετη απ' ό,τι παρουσιάζεται. Αρκετοί επιστήμονες υιοθετούν έναν τρόπο σκέψης, ο οποίος συνδέει ορισμένα γνωρίσματα των αναπτυσσόμενων χωρών και των χωρών της ημι-περιφέρειας, όπως η Ελλάδα, με τη διαφθορά. Εντούτοις, ο ρόλος, παραδείγματος χάρη, των δυτικών αξιών και η σύνδεσή τους με τις κοινωνικές διαδικασίες και πρακτικές των αναπτυσσόμενων χωρών στην παραγωγή του φαινομένου της διαφθοράς, εξετάζεται σπανίως. Το ίδιο ισχύει και όταν συγκρίνονται θεσμοθετημένες πρακτικές των ανεπτυγμένων χωρών με τις 'πελατειακές' πρακτικές οι οποίες ακολουθούνται από τις υπόλοιπες. Για παράδειγμα, στις ανεπτυγμένες χώρες διορισμοί σε υψηλόβαθμες θέσεις εξετάζονται ή επικυρώνονται από το νομοθετικό σώμα για την επιβράβευση της προσήλωσης ή θεωρούμενες ως μέσο για την ενίσχυση της συμμόρφωσης και του σεβασμού των επιλεγόμενων ατόμων, και όχι ως πελατειακές σχέσεις, και άρα, διαφθορά.

Όπως οι επιστήμονες, έτσι και οι περισσότεροι συνεντευξιαζόμενοι τοποθετούν, αν και με διαφορετική ένταση, τη διαχωριστική γραμμή ανάμεσα στον (καθαρό) Βορρά και τον (διεφθαρμένο) Νότο. Αρκετοί Έλληνες κοινωνιολόγοι, πολιτικοί επιστήμονες, επικοινωνιολόγοι κ.ά. έχουν μελετήσει το ελληνικό κοινωνικό σύστημα στη βάση των διαφορών και όχι των ομοιοτήτων του με άλλες χώρες της δυτικής Ευρώπης, έχοντας ως σημείο

εκκίνησης τις ιδιαιτερότητες κάτω από τις οποίες διαμορφώθηκε το νέο ελληνικό κράτος.

Με εξαίρεση την ομάδα-στόχο της οικονομίας, η πλειοψηφία των συνομιλητών/ριών αναφέρθηκε στο ζήτημα της εμπιστοσύνης και της δυσπιστίας των πολιτών απέναντι στο κράτος. Η εμπιστοσύνη είναι συστατικό στοιχείο για τη λειτουργία της κοινωνίας πολιτών, η οποία παρεμπιπτόντως θεωρείται αδύναμη στην Ελλάδα, παρόλο που τελευταία η άποψη έχει αρχίσει να αναθεωρείται. Από την άλλη πλευρά, η δημιουργία διαφόρων μηχανισμών ελέγχου κατά τη διάρκεια της τελευταίας δεκαετίας για την πάταξη της διαφθοράς και την ενίσχυση της διαφάνειας, δεν δείχνει εμπιστοσύνη του κράτους προς τους πολίτες, αλλά ούτε και προς τους ίδιους τους μηχανισμούς του. Η κατάσταση σχετίζεται τόσο με τις γενικότερες εξελίξεις στον πολιτικό και οικονομικό τομέα της χώρας, όσο και των αντίστοιχων τάσεων που επικρατούν παγκοσμίως.

Ο κύριος όγκος των προτάσεων για την αντιμετώπιση του προβλήματος ανταποκρίνεται στην κυρίαρχη άποψη για τη διαφθορά (έλεγχος της πολυνομίας, εφαρμογή των νόμων, αλλαγή των αξιών, εκπαίδευση κ.ά.). Είναι όμως μάλλον απίθανο να 'επιλυθούν' τέτοια προβλήματα, χωρίς κοινωνικές αλλαγές (συμμετοχή των πολιτών, δίκαιο φορολογικό σύστημα και εφαρμογή του νόμου κ.ά.). Διαφορετικά, οι προτάσεις αυτές δεν θα είναι τίποτε περισσότερο παρά μία προσπάθεια μείωσης των συνεπειών του προβλήματος.

Η διαφθορά δεν είναι ούτε ζήτημα ηθικής ούτε εμπεδωμένων συμπεριφορών. Είναι το αποτέλεσμα σοβαρών κοινωνικών ή οργανωτικών προβλημάτων για τα οποία δεν μπορεί να υπάρξει μία απλή λύση. Για να είναι επιτυχημένες οι όποιες στρατηγικές καταπολέμησης του φαινομένου πρέπει να συνδέουν πολλά περισσότερα στοιχεία. Ανάμεσα σ' αυτά, ο επαγγελματισμός είναι από τα πιο σημαντικά. Ωστόσο, ο επαγγελματισμός απαιτεί διαφάνεια, υπευθυνότητα και λογοδοσία. Επιπλέον, η ακεραιότητα, η ανιδιοτέλεια, η αντικειμενικότητα, η ευθύτητα, η εκπαίδευση, η στήριξη, ο έλεγχος και ο ρεαλισμός, πρέπει να είναι οι λέξεις-κλειδιά για ολόκληρη τη δημόσια διοίκηση, συμπεριλαμβανομένης και της αστυνομίας, για να εξασφαλίσει, πρώτον, την αυτοεκτίμησή της, και δεύτερον, για να καταπολεμήσει τη διαφθορά και να ενισχύσει την εμπιστοσύνη των πολιτών.

### 5.3 Ο ρόλος της κοινωνίας πολιτών και των Μ.Κ.Ο στην αντιμετώπιση της διαφθοράς. Συμμετοχή ή συνενοχή;

Είναι γνωστό ότι η διεθνής κοινότητα χαρακτηρίζεται σήμερα, όσον αφορά στο λειτουργικό της μοντέλο, από μια γενικευμένη πολυκεντρική συχνότητα παρουσίας κυβερνητικών και μη κυβερνητικών παραγόντων. Απέναντι από το παραδοσιακό κρατισμό, βρίσκεται ένας νέος διεθνής παράγοντας που εμφορείται από εκσυγχρονισμένες και συστηματικοποιημένες δράσεις, αποστολές και συμμετοχές στο διεθνές forum αναζήτησης λύσεων, για τον εκσυγχρονισμό του Διεθνούς Δικαίου.

Όλοι αυτοί οι θεσμοί κινούνται μέσα στα πλαίσια της επονομαζόμενης κοινωνίας πολιτών (civil society), που ο Gellner, την καλεί ως «ένα σύνολο μη κυβερνητικών θεσμών αρκετά ισχυρών ώστε να αντισταθμίζουν το κράτος, και που ενώ δεν το εμποδίζουν να εκπληρώσει τον ρόλο του ως εγγυητή της ειρήνης και διαιτητή μεταξύ μεγάλων συμφερόντων, μπορούν ωστόσο να το εμποδίσουν να κυριαρχήσει και να εκμηδενίσει το υπόλοιπο της κοινωνίας».

Οι Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις ΜΚΟ, γνωστές ως Non Government Organizations (NGOs) σύμφωνα με μια αρχική γενική περιγραφή του Καταστατικού Χάρτη του ΟΗΕ «αποτελούν ένα σχετικά περιορισμένο σύνολο των μη- κυβερνητικών φορέων δράσης, ιδιαίτερα διεθνές, αλλά μερικές φορές και εθνικό, το οποίο ενεργοποιείται στα πεδία της ανάπτυξης, του αφοπλισμού, της ισότητας των γυναικών και των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και συνεργάζεται άμεσα με τα ΗΕ (άρθρο 71)».<sup>39</sup>

Οι ΜΚΟ από τα τέλη του 19<sup>ου</sup> αιώνα έως σήμερα, είναι το νέο πλαίσιο εφαρμογής της πολιτικής και πολυπολιτισμικής δράσης ανά την υφήλιο που έχει να κάνει: α) με την αντιμετώπιση, την πρόληψη και την διαχείριση κρίσεων μέσα στο συνεχές μεταβαλλόμενο οικονομικό, κοινωνικό περιβάλλον, β) με την σύσταση και την παρακολούθηση προγραμμάτων αναπτυξιακού και περιβαλλοντικού χαρακτήρα, και γ) με την μεταφορά και την παροχή

<sup>39</sup> Οι τεχνοκράτες των ΗΕ θεωρούν σήμερα τις ΜΚΟ ως « επίσημες καταχωρημένες ή σαφώς προσδιορισμένες ομάδες πολιτών ή άλλης δημόσιας ένωσης που : α) δεν ενεργούν ως επίσημο κυβερνητικό σώμα, β) δεν ενεργούν με κριτήριο το κέρδος, γ) λειτουργούν στο διεθνές ή εθνικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο και δ) οι εργασίες τους κατευθύνονται στην ανάπτυξη του ιδιωτικού τομέα, του επιχειρηματικού πνεύματος, στη μεταφορά καινοτομιών από τις προηγούμενες οικονομίες αγοράς στις χώρες του αναπτυσσόμενου κόσμου».

τεχνογνωσίας-πληροφοριακού υλικού και δ) με την καταπολέμηση της διαφθοράς. Η εν τέλει θεσμοποιημένη και θεσμοθετημένη συμμετοχή τους στη διαδικασία θέσπισης νομικών κανόνων του Διεθνούς Δικαίου, στο πνεύμα της Αρχής των Διακηρύξεων, προάγει τις ΜΚΟ ως ένα κατεξοχήν ενεργοποιημένο συνολικά αναγνωρισμένο όργανο, τόσο από τις εθνικές κυβερνήσεις όσο και από τη διεθνή πλατφόρμα.

Συνολικό αλλά και μεμονωμένο ενδιαφέρον παρουσιάζει η δράση των ΜΚΟ για τη διαφθορά κυρίως στις αναπτυσσόμενες χώρες που χρειάζονται περισσότερο από κάθε άλλο την ενεργοποίηση της δράσης των πολιτών, προκειμένου να αντιμετωπιστούν τα αναρίθμητα προβλήματα θεσμικής συγκρότησης. Ωστόσο υπάρχουν και εξαιρέσεις.

Το κράτος και η κυβέρνηση, από τη μια, μπορεί να έχουν τη διάθεση να αλλάξουν τα πράγματα και να το επιταγάνουν σε ένα βαθμό, ωστόσο παραμένουν μηχανισμοί επιβολής εξουσίας. Η αγορά και οι επιχειρήσεις ως τμήματα, από την άλλη, μπορεί λειτουργούν ακόμα και ως κοινωνικοί φορείς, ωστόσο ο πρωταρχικός τους στόχος παραμένει το κέρδος και η μεγιστοποίηση του.

Και οι δύο τομείς που είναι συστατικά στοιχεία της κοινωνίας αποτελούν μολταύτα και τους μηχανισμούς που αναπαράγουν ανισότητες, αλλά και ζητήματα διαφθοράς. Η τελευταία δεν μπορεί βέβαια να είναι τίποτε άλλο από μια τριγωνική σχέση μεταξύ κρατικών λειτουργιών και κεφαλαίου, ενώ τα τελευταία χρόνια, με τη δυναμική παρουσία της κοινωνίας πολιτών και των ΜΚΟ ως υποσύνολο της, αυτή η σχέση εμπλουτίζεται και από τις αρνητικές παραμέτρους του τρίτου τομέα.

Διαφθορά μπορεί να θεωρηθεί η συμπεριφορά των ανωτέρων κρατικών λειτουργιών στο δημόσιο τομέα, όπου πολιτικοί και αστικοί υπάλληλοι εμπλέκονται σε παράνομες διαδικασίες και εμπλουτισμούς σε βάρος εκείνων που τους εμπιστεύθηκαν τη χρήση της δημόσιας ισχύος. Θεωρητικά τουλάχιστον, τα ίδια δύναται να ισχύουν και για τις ΜΚΟ. Ας μη λησμονείται ότι αυτές οι οργανώσεις διαχέονται από συστήματα καταστατικής λειτουργίας παρόμοιας αυτών που υπάρχουν στις δημόσιες αρχές.

Πέραν όμως της θεωρητικής αυτής προσέγγισης, πολλές επίσημες και ανεπίσημες διαμαρτυρίες ανά τον κόσμο για την δομή, τη θεσμική λειτουργία αλλά και τις οικονομικές πρακτικές πολλών ΜΚΟ, επιβεβαιώνουν το γεγονός,

ότι τα ευχολόγια της ύπαρξης τους διαστρεβλώνονται συχνά. Έτσι, κάλλιστα μπορεί να επισημανθεί ότι και για τις ΜΚΟ ισχύει ό,τι και για την υπόλοιπη κρατική κοινωνία, ότι δηλαδή «πολλά μέλη ΜΚΟ που αποσπούν οικονομικά και μη οφέλη, για λογαριασμό τους ή για λογαριασμό τρίτων, βρίσκονται αντιμέτωπα με τα συλλογικά συμφέροντα εκείνων που αντιπροσωπεύουν. Ωστόσο, τα στοιχεία για τη διαφθορά στις ΜΚΟ δεν είναι πολλά ή δεν είναι γνωστά και σ' αυτή τη χρονική στιγμή δεν μπορούμε να τ' αντισταθμίσουμε με την επίσημη διαφθορά.

Αν μη τι άλλο, η κοινωνία πολιτών και οι ΜΚΟ αποτελούν ή πρέπει ν' αποτελέσουν μηχανισμό ανακοπής της διαφθοράς για να μπορούν να ισχύσουν και οι καταστατικές τους αρχές. Περιπτώσεις ΜΚΟ όπως: Η Διεθνής Διαφάνεια, Transparency International, Όλοι Διαφορετικοί όλοι Ίσοι, κ.α αποτελούν μηχανισμούς ανάσχεσης των παραμέτρων της «ιδιοτελούς κοινωνίας».

Η ανάλυση αυτή, ιδιαίτερα σε σχέση και με τη διαφθορά, καταδεικνύει με τον πιο κατηγορηματικό τρόπο ότι η κοινωνία των πολιτών ως συμπαγής όρος θα μπορέσει να λειτουργήσει αποτελεσματικά, εάν περιοριστούν οι κοινωνικές αντιδικίες μεταξύ των πολιτών και δημιουργηθούν θύρες προστασίας από την ιδιοτελή κοινωνία μέσω των πολιτισμικών και εκπαιδευτικών αξιών.



## ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Η διαφθορά μπορεί να θεωρηθεί σαν ένας μηχανισμός που χρησιμοποιείται από στοιχεία που δεν είναι σε τόσο μεγάλο βαθμό κοινωνικά προσανατολισμένα, όπως είναι τα μέλη μιας ιδιοτελούς κοινωνίας. Αυτά μετέρχονται προς αυτή, προκειμένου να ευτελίσουν ή υποσκελίσουν κοινωνικές αξίες ή να αποκτήσουν προσωπικά οφέλη, σε αντίθεση με τα κοινωνικά, συλλογικά συμφέροντα. Όντας λοιπόν η διαφθορά, με αυτήν την έννοια, είναι ένα αντικοινωνικό φαινόμενο που διαβρώνει τα θεμέλια της κοινωνίας η οποία βασίζεται πάνω στην υπεροχή και προτεραιότητα των κοινωνικών αξιών. Διαφθορά σε μια κοινωνία σημαίνει κατάπτωση των συλλογικών αξιών της συγκεκριμένης κοινωνίας. Γι' αυτό η αναζήτηση των κοινωνικών συνθηκών που ευνοούν την εμφάνιση διαφθοράς ή των αιτιών που την προκαλούν, αναμφίβολα βοηθάει στην μείωση της διαφθοράς, εφόσον η πλήρης κατάργηση της δεν φαίνεται να είναι εφικτή σε μια κοινωνία.

Σήμερα στην Ελλάδα πολλοί βλέπουν μια οικονομική μόνο κρίση, αφήνοντας έξω τις πολιτικές, κοινωνικές και ακόμη περισσότερο τις ηθικές πτυχές αυτής της κρίσης. Το γεγονός ότι τα τελευταία χρόνια η ελληνική κοινωνία βιώνει ασυνήθη κρούσματα διαφθοράς και διαπλοκής και πολιτικών σκανδάλων, καθιστά απαραίτητο τον εντοπισμό και την εξέταση περισσότερο σταθερών προτύπων συμπεριφοράς, που σχετίζονται άμεσα ή έμμεσα με την διαφθορά.

Όπως κάθε κοινωνία, έτσι και η σύγχρονη ελληνική υποφέρει από ένα αξιοσημείωτο βαθμό παραβατικότητας. Ενώ όμως στο παρελθόν η παραβατικότητα αυτή συνήθως εμφανιζόταν με τη μορφή της καθημερινής εγκληματικότητας ή της ωμής βίας, σήμερα, ένα μεγάλο μέρος αυτής της παραβατικότητας είναι αφανής ή συγκαλυμμένη. Το κοινό έγκλημα είναι εύκολο να γίνει γνωστό δημόσια. Αντίθετα οι συγκαλυμμένες μορφές εγκλήματος δεν γίνονται άμεσα γνωστές στην κοινή γνώμη. Ακόμη πιο γνωστό είναι ότι ορισμένες μορφές παραβατικότητας, όπως η διαφθορά μπορεί να διαδοθούν στο κοινωνικό σύνολο και να επηρεάσουν δυσμενώς πολλούς τομείς της δημόσιας ζωής.

Ειδικότερα τα σκάνδαλα διαφθοράς που συμβαίνουν στο δημόσιο τομέα, με πρωταγωνιστές ανώτερους κρατικούς αξιωματούχους, ενισχύουν την αμοιβαία δυσπιστία μεταξύ κράτους και πολίτη, κάτι που συνοδεύει τις σχέσεις των δυο από την σύσπαση ακόμη του ελληνικού κράτους. Αυτή η δυσπιστία, που συχνά φθάνει τα όρια του κυνισμού, οδηγεί πολλές φορές στη δυσφήμιση πολλών πρωτοβουλιών, αγαθής προελεύσεως εκ μέρους του κράτους, για την προώθηση θεσμικών ή διοικητικών μεταρρυθμίσεων.

Η δημόσια διοίκηση βρίσκεται πάντοτε στην επικαιρότητα και πρωταγωνιστεί στις συζητήσεις σχετικά με τα φαινόμενα της διαφθοράς, κακοδιοίκησης, αδιάφανων διαδικασιών, αποτελεσματικότητας, χαμηλής παραγωγικότητας και ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών είναι γεγονότα που επηρεάζουν τη ζωή μας διαρκώς και αποτελούν θέματα που ζητούν άμεσα επίλυση, προβληματίζουν την κοινή γνώμη και ταυτίζουν την ανάγκη μιας ευρύτερης προσπάθειας για την αναβάθμισή της.

Πριν το τέλος του 2009, η ΜΚΟ «Διεθνής Διαφάνεια» (βλ. παράρτημα) κατέταξε την Ελλάδα, στις χώρες με υψηλή διαφθορά. Ο Δείκτης Αντίληψης της Διαφθοράς - Corruption Perceptions Index - (CPI 2009) βαθμολογεί την Ελλάδα με 3.8 βαθμούς και την κατατάσσει στην 71<sup>η</sup> θέση του σχετικού πίνακα. Η μέτρηση βασίστηκε σε 6 διαφορετικές έρευνες – μελέτες και έλαβε υπόψη της στοιχεία του 2008 και του 2009. Η Ελλάδα σημειώνει μια από τις μεγαλύτερες πτώσεις στη βαθμολογία του πίνακα και βρίσκεται πλέον στην τελευταία θέση της Ευρώπης των 27 μαζί με τη Βουλγαρία και τη Ρουμανία. Η περσινή χρονιά και τα σκάνδαλα που μας ταλάνισαν, κατέδειξε ότι δεν υπάρχουν στέρεες βάσεις πάνω στις οποίες μπορούμε να σταθούμε ώστε να πολεμήσουμε τη διαφθορά.

Για τρίτη χρονιά τα πολιτικά κόμματα αναδεικνύονται στον περισσότερο διεφθαρμένο τομέα. Με βαθμολογία 4.4 τα πολιτικά κόμματα βρίσκονται στην κορυφή, ενώ ακολουθούν τα ΜΜΕ (3.8).

Ο σχετικός πίνακας έχει ως εξής (μέσα στην παρένθεση η μέση ευρωπαϊκή επίδοση):

- Πολιτικά κόμματα 4.4 (3.7)
- ΜΜΕ 3.8 (3.3)
- Δημόσια Διοίκηση 3.7 (3.4)
- Κοινοβούλιο 3.7 (3.4)

- Δικαιοσύνη 3.4 (3.1)
- Ιδιωτικός τομέας 3.4 (3.4)

Και διεθνώς τα πράγματα δεν είναι καλύτερα. Με βάση το ερευνητικό Βαρόμετρο Διαφθοράς 2009 της παραπάνω ΜΚΟ, τα πολιτικά κόμματα αναδεικνύονται παγκοσμίως, με βαθμολογία 3.9 (στην κλίμακα 1 έως 5, όπου 5 σημαίνει «εξαιρετικά διεφθαρμένος»), ως ο περισσότερο διεφθαρμένος τομέας της κοινωνίας, ακολουθούμενος από τη δημόσια διοίκηση. Παρόλα αυτά υπάρχουν σημαντικές διαφοροποιήσεις από χώρα σε χώρα, καθώς σε 13 χώρες (στην πλειοψηφία τους χώρες της Ε.Ε.) το πλέον διεφθαρμένο πεδίο είναι ο ιδιωτικός τομέας και σε άλλες 11 (κυρίως στην Ασία και στην Αφρική), η δικαστική εξουσία.

Περισσότεροι από τους μισούς που ερωτήθηκαν στην έρευνα της ΜΚΟ, αντιλαμβάνονται ότι ο ιδιωτικός τομέας της οικονομίας έχει πρόβλημα διαφθοράς. Παρατηρήθηκε μια αύξηση της τάξης του 8% σε σχέση με το αντίστοιχο βαρόμετρο πριν από 5 χρόνια. Οι πολίτες (σε ποσοστό 50%) θεωρούν ότι οι επιχειρήσεις χρησιμοποιούν τη δωροδοκία ως μέσο διαμόρφωσης των πολιτικών και των κανονισμών προς όφελός τους. Οι περισσότεροι ερωτηθέντες έχουν πολύ κακή άποψη για τις προσπάθειες που καταβάλλουν οι κυβερνήσεις τους στον αγώνα κατά της διαφθοράς. Μόνο το 31% των πολιτών θεωρεί την προσπάθεια της κυβέρνησής τους «αποτελεσματική».

Αν δει κανείς λοιπόν τη διαφθορά από μια ευρύτερη κοινωνιολογική άποψη θα μπορούσε να πει ότι είναι επίσης μια διαδικασία που διευκολύνει τη μετατροπή της πολιτικής δύναμης σε πλούτο και του πλούτου σε πολιτική δύναμη. Από τη στιγμή που η διαφθορά συνεπάγεται αυτού του είδους την ανταλλαγή, είναι λογικό να εμφανίζεται περισσότερο εκτεταμένη σε κοινωνίες που δεν διαθέτουν ανεπτυγμένους πολιτικούς θεούς και στις οποίες η πολιτική διαδικασία επηρεάζεται έντονα από παράγοντες όπως οι οικογενειακοί δεσμοί, η «κλίκα» και η τοπική ή φυλετική καταγωγή, καθώς επίσης και σε κοινωνίες όπου η πολιτική και η οικονομική εξουσία ασκούνται από διαφορετικές ελίτ και είναι εντονότερο συνεπώς το κίνητρο για μεταξύ τους συναλλαγές. Η διαφθορά φαίνεται ακόμα ότι ανθεί όπου υπάρχει αποδιοργάνωση, απουσία σταθερών σχέσεων μεταξύ διαφορετικών ομάδων και έλλειψη αναγνωρισμένης ιεραρχίας στη λήψη αποφάσεων. Επίσης, είναι

περισσότερο πιθανό να εμφανίζεται σε μια κοινωνία η οποία βρίσκεται σε διαδικασία μετάβασης σε μια επόμενη φάση κοινωνικής εξέλιξης.

Η σύγχρονη ευρωπαϊκή και διεθνής απαίτηση είναι το ζήτημα της διαφάνειας που είναι και προτεραιότητα της Ευρωπαϊκής Ένωσης στις επιλογές της, για τις διαδικασίες της διοικητικής σύγκλισης, αλλά και πρόταση για συνολική μεταρρύθμιση. Χωρίς ύπαρξη διαφάνειας δεν μπορούμε να μιλάμε για ένα δίκαιο αποτελεσματικό και αξιόπιστο κράτος. Για ένα κράτος, που μπορεί να βάζει στόχους, να παράγει αποτελέσματα και να επιταχύνει την αξιοκρατία και την ισοπολιτεία.

Η καταπολέμηση του φαινομένου της διαφθοράς αποτελεί συνεπώς επείγουσα προτεραιότητα με παγκόσμιο ενδιαφέρον σε τέτοιο βαθμό, που μπορεί κάποιος να μιλάει για ενιαίο αγώνα των κρατών κατά της διαφθοράς.

## ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

1. Διαμαντούρος, Πάρις. Ο χρηματισμός των πολιτικών μας: μία γενική θεώρηση όλου του φάσματος συναλλαγής πολιτικών-πολιτών. Αθήνα: Δρόμων, 2004.
2. Διεθνής Διαφάνεια. Βαρόμετρο διαφθοράς, 2008, 2009. [www.transparency.org](http://www.transparency.org)
3. Κλεομένης Κουτσούκης. *Παθολογία της πολιτικής*. Αθήνα: Παπαζήσης, 1998.
4. Κουτσούκης, Κλεομένης - Παντελής Σκλιάς. Διαφθορά και σκάνδαλα στη δημόσια διοίκηση και την πολιτική. Αθήνα: Ι. Σιδέρης, 2005.
5. Λασκούμ, Πιερ. Διαφθορά. Αθήνα: Καστανιώτης, 2003.
6. Παπαληγούρας, Αναστάσης. Περί διαφθοράς ή η χαμένη τιμή της πολιτικής. Αθήνα: Κάκτος, 2005.
7. Ράικος, Δημήτριος. Δημόσια Διοίκηση και Διαφθορά. Αθήνα: Σάκκουλας, 2006
8. Σιμόπουλος Κυριάκος. Η διαφθορά της εξουσίας. Αθήνα: Στάχυ, 1997.
9. Συλλογικό – Νικολοπούλου Αλεξάνδρα (επιμ.) Κράτος και διαφθορά. Αθήνα: Ι. Σιδέρης, 1998.
10. Συλλογικό. Καταπολέμηση της διαφθοράς των κρατικών λειτουργών και υπαλλήλων. Αθήνα: Σάκκουλας, 2005.
11. Τόμσον, Τζων. Πολιτικά σκάνδαλα στην εποχή της εικόνας. Αθήνα: Καστανιώτης, 2004.
12. Τσουδερού, Βιργινία. Η Διαφθορά στην Ελλάδα. Internet Version. [www.transparency.gr](http://www.transparency.gr)

## ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ



# ΔΙΕΘΝΗΣ ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ – ΕΛΛΑΣ

## ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΚΑΤΑ ΤΗΣ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ

Παρουσίαση του Δείκτη  
Αντίληψης της Διαφθοράς  
CPI 2009

[www.transparency.gr](http://www.transparency.gr)  
[tihellas@otenet.gr](mailto:tihellas@otenet.gr)



## Τι είναι το CPI 2009?

- Ο Δείκτης Αντίληψης της Διαφθοράς /Corruption Perception Index (CPI) μετράει την αντίληψη για την έκταση της διαφθοράς μεταξύ των δημοσίων λειτουργών, των πολιτικών και γενικά του δημόσιου χώρου σε 180 χώρες.
- Βασίζεται σε 13 διαφορετικές έρευνες και δημοσκοπήσεις, τις οποίες πραγματοποιούν 10 ανεξάρτητοι οργανισμοί.





## Στόχοι του CPI

- Η συγκριτική κατανόηση των επιπέδων διαφθοράς στον δημόσιο τομέα.
- Η αφύπνιση της κοινής γνώμης έναντι του ζητήματος της διαφθοράς και η προώθηση κλίματος αλλαγής.
- Η καταγραφή των απόψεων των επιχειρηματιών και ευρύτερα όσων επηρεάζουν αποφάσεις σε θέματα εμπορίου και επενδύσεων.
- Η προώθηση της επιστημονικής έρευνας και της διαγνωστικής ανάλυσης των αιτιών και των συνεπειών της διαφθοράς σε εθνικό και διεθνές επίπεδο.



## Μεθοδολογία

Το CPI είναι μια επισκόπηση ερευνών, ένας πολυσύνθετος δείκτης, ο οποίος βασίζεται σε διαφοροποιημένες δειγματοληψίες και ποικιλία μεθοδολογίας

- 13 έρευνες από 10 οργανισμούς.
- Όλες οι έρευνες εστιάζουν στα επίπεδα διαφθοράς στο δημόσιο τομέα.
- Η βαθμολογία βασίζεται στην κλίμακα 0 – 10, όπου 0 εξαιρετικά υψηλή διαφθορά και 10 ελάχιστη διαφθορά.
- Χρησιμοποιούνται τουλάχιστον 3 έρευνες ανά χώρα.



# Πως ερμηνεύονται οι αλλαγές στη βαθμολογία?

- Κάποιες αλλαγές στη βαθμολογία προκύπτουν από αξιοσημείωτη μεταβολή της αντίληψης για τα εκτιμώμενα επίπεδα της διαφθοράς.
- Κάποιες αλλαγές οφείλονται:
  - διαφοροποίηση στις πηγές δεδομένων
  - στρογγυλοποίηση & τυποποίηση των στοιχείων
  - μεθοδολογικές διαφοροποιήσεις



# CPI 2009: αλλαγές στη διαδικασία, μέθοδο και πηγές δεδομένων

**Διαδικασία:** Το CPI 2009 εκπονήθηκε από τη Διεθνή Διαφάνεια (ΤΙ). Η ΤΙ συμβουλευτήκε πανεπιστήμια και εξειδικευμένους οργανισμούς, κορυφαίους στον τομέα των κοινωνικών ερευνών.

**Μεθοδολογία:** Το CPI 2009 κατά βάση χρησιμοποιεί την ίδια μέθοδο με τις προηγούμενες χρονιές.

**Πηγές δεδομένων:** Ανεστάλη η έρευνα από τη Merchant International Group. Το 2009 χρησιμοποιήθηκαν δύο εκδόσεις του World Economic Forum-Enterprise Opinion Survey.



# Αποτελέσματα του CPI 2009

Οι χώρες με τη μικρότερη αντίληψη διαφθοράς

<i>Rank</i>	<i>Country</i>	<i>Score</i>	<i>Surveys used</i>
1	New Zealand	9.4	6
2	Denmark	9.3	6
3	Singapore	9.2	9
	Sweden	9.2	6

Οι χώρες με τη μεγαλύτερη αντίληψη διαφθοράς

<i>Rank</i>	<i>Country</i>	<i>Score</i>	<i>Surveys used</i>
176	Iraq	1.5	3
	Sudan	1.5	5
178	Myanmar	1.4	3
179	Afghanistan	1.3	4
180	Somalia	1.1	3



# Σημαντικές διαφοροποιήσεις μεταξύ 2008 & 2009

**Το CPI δεν πρέπει να χρησιμοποιείται για  
συγκριτική ανάλυση σε βάθος χρόνου**

Τα αποτελέσματα των **πρωτογενών ερευνών** είναι  
αυτά που εντοπίζουν τις διαφοροποιήσεις στην  
εκτίμηση της διαφθοράς σε κάθε χώρα.



# Σημαντικές διαφοροποιήσεις μεταξύ 2008 & 2009

- **Σημαντική επιδείνωση από το 2008 στο 2009:**  
Μπαχρέιν, **Ελλάδα**, Ιράν, Μαλαισία, Μάλτα και Σλοβακία
- **Σημαντική βελτίωση από το 2008 στο 2009:**  
Μπαγκλαντές, Λευκορωσία, Γουατεμάλα, Λιθουανία, Μολδαβία, Μαυροβούνιο, Πολωνία και Συρία



## Κύρια μηνύματα

- **Η διαφθορά απειλεί την ανάκαμψη από την παγκόσμια οικονομική κρίση**
  - Οικονομικά κίνητρα για την αναθέρμανση της οικονομίας και σημαντικές δημόσιες επενδύσεις επιφέρουν κινδύνους διαφθοράς.
  - Η διαφθορά εξακολουθεί να κυριαρχεί όπου παρατηρείται αδιαφάνεια – πρέπει να βάλουμε τέλος στις μυστικές οικονομικές δοσοληψίες που υποθάλπουν διεφθαρμένες συμπεριφορές.
  - Οι βιομηχανικές χώρες πρέπει να καταβάλλουν μεγαλύτερη προσπάθεια: οι επιχειρήσεις πρέπει να αποφεύγουν παράνομες συνεργασίες (cartels) και συναλλαγές με αδιαφανείς διαδικασίες.
  - Είναι απαραίτητο οι G20 να τηρήσουν τη δέσμευσή τους για την καταπολέμηση της διαφθοράς ώστε να εγγυηθούν τη βιώσιμη ανάπτυξη και να επιτρέψουν την ενεργό συμμετοχή της κοινωνίας των πολιτών.





# Κύρια μηνύματα

- **Η διαφθορά είναι πρόκληση για «ασταθείς χώρες»**
  - Πολλά «ασταθή κράτη», που κλυδωνίζονται από χρόνιες συγκρούσεις, βρίσκονται στο τέλος της παγκόσμιας κατάταξης του CPI.
  - Τα κράτη αυτά πρέπει να βοηθηθούν (από δωρητές, οργανισμούς) ώστε να δημιουργήσουν υποδομές για την καταπολέμηση της διαφθοράς
  - Όσο δεν λαμβάνουν αποτελεσματικά μέτρα, η διαφθορά θα εξακολουθεί να εντείνει την ανθρώπινη δυστυχία.
- **Η πλειοψηφία των χωρών είναι κάτω από τη βάση (5,0)**

**Δεν υπάρχει αδιάφθορη χώρα!**



# Η ελληνική πραγματικότητα

Η Ελλάδα  
με δείκτη **3,8** βρίσκεται στην **71<sup>η</sup> θέση**

Στις χώρες τις Ευρωπαϊκής Ένωσης των 27,  
η Ελλάδα είναι στην τελευταία θέση (μαζί με  
τη Ρουμανία και τη Βουλγαρία).



# Ο ελληνικός δείκτης CPI τα τελευταία χρόνια

Έτος	Βαθμός	Θέση
2009	3.8	71
2008	4.7	57
2007	4.6	56



# Ο αντίκτυπος του δείκτη για την οικονομία

Τα στοιχεία μας δείχνουν ότι δεν έχουμε πείσει ούτε τη διεθνή οικονομική κοινότητα ούτε την κοινωνία των πολιτών ότι έχουμε ένα αξιόπιστο πλάνο αντιμετώπισης της διαφθοράς, γεγονός που παίζει αρνητικό ρόλο στην προσπάθεια προσέλκυσης νέων επενδύσεων.

Η Διεθνής Διαφάνεια - Ελλάς σημαίνει συναγερμό. Χρειάζονται άμεσα μέτρα ώστε:

- Να αντανακλάται η θέληση της κυβέρνησης για δράση.
- Να συνειδητοποιηθεί η ανάγκη ύπαρξης μηδενικής ανοχής τόσο από την πλευρά των πολιτών όσο και από της πολιτείας.



# Η συμμαχία των υγιών δυνάμεων μας κάνει πιο δυνατούς

Η Διεθνής Διαφάνεια – Ελλάς επισημαίνει την άμεση ανάγκη να αποτελέσει η μάχη κατά της διαφθοράς κοινό παρονομαστή δράσης για όλες τις υγιείς δυνάμεις της κοινωνίας. Κανείς δεν περισσεύει. Όλοι μαζί πρέπει να απομονώσουμε τα αποστήματα που δηλητηριάζουν την καθημερινότητά μας.

Η συμμετοχή στην **«Ανοικτή Κοινωνική Συμμαχία Ακεραιότητας και Διαφάνειας»** μας κάνει πιο δυνατούς.



Το μήνυμα της  
«ΔΙΕΘΝΗΣ ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ - ΕΛΛΑΣ»

**Μια καλύτερη, αποτελεσματικότερη και δικαιότερη Δημόσια Διοίκηση που λογοδοτεί στους πολίτες και η χωρίς ταλαντεύσεις εφαρμογή των νόμων, είναι ο μόνος δρόμος για την καταπολέμηση της διαφθοράς .**

**Αυτή πρέπει να είναι η άμεση προτεραιότητα της Κυβέρνησης και η σταθερή διεκδίκηση της κοινωνίας.**





**ΔΙΕΘΝΗΣ ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ – ΕΛΛΑΣ**  
**ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΚΑΤΑ ΤΗΣ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ**

**Ευχαριστούμε**

[www.transparency.gr](http://www.transparency.gr)

[tihellas@otenet.gr](mailto:tihellas@otenet.gr)