

Η διαφθορά στη κεντρική διοίκηση του ελληνικού κράτους

Η παρουσίαση που ακολουθεί περιλαμβάνει διαγραμματικά την ιστορική εξέλιξη του φαινομένου της διαφθοράς στην κεντρική διοίκηση του ελληνικού κράτους. Καλύπτει τη χρονική περίοδο από τη συγκρότηση του ελληνικού κράτους, το 1833, έως σήμερα. Η διαφθορά ορίζεται ως *Perversion of integrity by bribery or favor. The use or existence of corrupt practices*¹. Επίσης ορίζεται ως έκλυση ηθών και ηθική κατάπτωση². Η διαφθορά, λοιπόν, έχει δύο πλευρές: α) την ίδια τη πράξη και τις αντικειμενικές της συνέπειες και β) την επίπτωση της στην ηθική υπόσταση των ατόμων που εμπλέκονται σε αυτήν. Η διαφθορά στη δημόσια διοίκηση ορίζεται ως χρήση μιας δημόσιας θέσης ή δημόσιου χρήματος για προσωπικά οφέλη ή οφέλη ομάδων συμφερόντων. Οι πράξεις διαφθοράς κατά συνέπεια διασπούν τη συνοχή του κράτους, πλήττουν την έννοια του δημόσιου συμφέροντος ενώ παράλληλα προσβάλλουν την ηθική διάσταση των εμπλεκόμενων σε αυτήν, δημόσιων λειτουργών και πολιτών.

Η μελέτη μας διακρίνεται σε τρεις χρονολογικά διαρθρωμένες ενότητες:

- η πρώτη παρουσιάζει τα φαινόμενα διαφθοράς στη δημόσια διοίκηση μέχρι τα τέλη του 19^ο αιώνα. Σε αυτήν αναπτύσσεται η διαδικασία καθιέρωσης στη δημόσια διοίκηση μιας *άτυπης διαφθοράς*, που αναφέρεται στο σύνολο των λειτουργιών της διοίκησης. Η διαφθορά αυτή αν και δεν περιλαμβάνει πλήρως τα στοιχεία του ορισμού που προηγήθηκε ωστόσο καταλήγει στην καθιέρωση πρακτικών που διαβρώνουν πλήρως το σύστημα λειτουργίας της διοίκησης προκειμένου να εξυπηρετηθούν προσωπικά οικονομικά οφέλη. Οι δύο κύριοι τομείς που εκδηλώνεται το φαινόμενο της άτυπης διαφθοράς είναι οι υπηρεσιακές μεταβολές της υπαλληλίας (διορισμοί, προαγωγές, μεταθέσεις, απολύσεις) και η ενοικίαση των δημοσίων προσόδων.
- Η δεύτερη ενότητα προσεγγίζει το φαινόμενο της διαφθοράς από τα τέλη του 19^{ου} αιώνα έως το δεύτερο παγκόσμιο πόλεμο. Κεντρικό στοιχείο της ενότητας αυτής αποτελεί η σύνδεση της διαφθοράς με τους μετασχηματισμούς του κράτους (κυβερνήσεις Χ. Τρικούπη και Ε. Βενιζέλου) αλλά και την επιβολή αυταρχικών κυβερνήσεων (Δικτατορία Μεταξά). Στην ενότητα αυτή προβάλλεται η έννοια της *εξατομικευμένης διαφθοράς*, η οποία εκδηλώνεται εκμεταλλευόμενη τις αδυναμίες της διοίκησης κατά τις περιόδους μετασχηματισμού του κράτους ή κατά τις περιόδους αυταρχικών καθεστώτων. Η διαφθορά αυτή αν και έχει εξατομικευμένο χαρακτήρα σε αρκετές περιπτώσεις διενεργείται από πολιτικά στελέχη και συνδέεται με την μισθολογική και κοινωνική υποβάθμιση του υπαλληλικού κλάδου.
- Η τρίτη, τέλος, ενότητα προσεγγίζει το φαινόμενο της διαφθοράς η οποία συναρτάται με την επέκταση των λειτουργιών του κράτους και την πορεία της ανασυγκρότησής του μετά το 2^ο παγκόσμιο πόλεμο. Κεντρικό στοιχείο στην ενότητα αυτή αποτελεί η έννοια της *διαπλεκόμενης διαφθοράς*, η οποία εκδηλώνεται στη χώρα μας κατά την δεκαετία του 1980. Κατά την περίοδο αυτή

¹

² Λεξικόν της Ελληνικής Γλώσσας, επιμέλεια Ζευγολή

εμφανίζονται τα πρώτα διοικητικά όργανα καταπολέμησης της κακοδιοίκησης και της διαφθοράς.

A. Η άτυπη διαφθορά

Η συγκρότηση του ελληνικού κράτους έγινε χωρίς αυτό να διαθέτει πολιτικά και εθνικά ήθη³. Αντίθετα διέθετε ηθικές προσωπικότητες ικανές να συμβάλλουν στην καλλιέργεια πολιτικών και εθνικών ηθών. Ο κατεξοχήν παράγοντας που διέθετε τη δυνατότητα εισαγωγής των ηθών αυτών στη κοινωνία ήταν η διοίκηση και προϋπόθεση γι' αυτό ήταν η *ενότητα της συνείδησης* δηλαδή η σύνδεση των ατομικών ηθικών ιδιοτήτων των δημόσιων λειτουργών με τις επαγγελματικές ικανότητες. Η εμφάνιση φαινομένων διαφθοράς προκύπτει από τη διατάραξη της δημιουργικής σχέσης ατομικών ηθικών και επαγγελματικών ικανοτήτων. Οι ατομικές ηθικές ιδιότητες είναι αποτέλεσμα των δράσεων της πολιτείας στους τομείς της εκπαίδευσης, της δικαιοσύνης, της δημόσιας ασφάλειας και της εθνικής ακεραιότητας. Οι επαγγελματικές ικανότητες είναι αποτέλεσμα της εσωτερικής οργάνωσης και λειτουργίας της διοίκησης. Η προσέγγιση των δράσεων και λειτουργιών των παραπάνω παραγόντων (πολιτεία - διοίκηση), αποτελεί προϋπόθεση για την κατανόηση της ιστορικής εξέλιξης του φαινομένου της διαφθοράς.

Εννοιολογική προσέγγιση: Η εννοιολογική προσέγγιση της διαφθοράς προϋποθέτει μία σαφή διάκριση μεταξύ δημόσιου και ιδιωτικού χώρου. Στην Ελλάδα μέχρι τα τέλη του 19^{ου} αιώνα η διάκριση αυτή δεν υφίσταται. Το 1/4 περίπου του ενεργού μη αγροτικού πληθυσμού συντηρείται από το κράτος, είτε ως υπάλληλοι είτε ως ενοικιαστές φόρων ενώ το 30% του εθνικού εισοδήματος διατίθεται για μισθούς⁴. Τόσο οι διορισμοί όσο και η ενοικίαση των φόρων είναι συναρτημένοι με τη λειτουργία του κοινοβουλευτισμού στη χώρα που δομεί πελατειακά δίκτυα⁵. Οι έννοιες της *τιμιότητας* όσο αφορά τον ιδιωτικό χώρο και της *χρηστότητας* όσον αφορά το δημόσιο χώρο με δεδομένη την ανυπαρξία ιδιωτικής σφαίρας δεν είναι δυνατό να προσδιοριστούν. Όμοια δεν είναι δυνατό να προσδιοριστεί και η έννοια του *δημόσιου συμφέροντος*. Πράξεις, λοιπόν, διαφθοράς μέχρι τα τέλη του 19^{ου} αιώνα με τη μορφή που περιέχουν οι ποικίλοι ορισμοί της δεν είναι δυνατό να εντοπιστούν. Από την άλλη πλευρά η διαφθορά ως γεγονός υφίσταται, επειδή τα ικανοποιούμενα αιτήματα του διοικητικού προσωπικού και όσων συναλλάσσονται με το κράτος, αποβλέπουν σε οικονομικά οφέλη, είναι εξατομικευμένα - δεν αποτελούν δηλαδή προϊόν μιας επεξεργασμένης πολιτικής - βλάπτουν τη συνοχή του κράτους και αντιστρατεύονται σε κάθε ορθολογική διαχείριση πόρων. Η περίοδος αυτή στην πραγματικότητα αποτελεί ένα προκαταρκτικό στάδιο διαμόρφωσης των όρων για την υποδοχή φαινομένων διαφθοράς στη διάρκεια του 20ου αιώνα. Αποτελεί με άλλα λόγια μία *άτυπη* διαφθορά και χαρακτηρίζει το σύνολο της διοικητικής μηχανής.

³ Ευλαμπίου Σ., Η εν Ελλάδι κακοδιοίκησης, τα αίτια αυτής και τα της θεραπείας μέσα, Τεργέστη 1894, σελ. 64

⁴ Τσουκαλάς Κ., Το πρόβλημα της πολιτικής πελατείας στην Ελλάδα του 19^{ου} αιώνα, στο Κοινωνικές και Πολιτικές Δυνάμεις στην Ελλάδα, (επιμ. Γ.Δ.Κοντογεώργης), σελ. 92

⁵ Το κοινοβουλευτικό σύστημα καθιερώθηκε στη διάρκεια του 19^{ου} αιώνα με τα Συντάγματα του 1844 και 1864

Το διοικητικό πλαίσιο : Η διαφθορά στην ελληνική διοίκηση έχει δύο όψεις: σύμφωνα με την πρώτη έχει χαρακτήρα μίας εξατομικευμένης ποινικά ή πειθαρχικά κολάσιμης πράξης, εντάσσεται δηλαδή σε ένα σαφές θεσμικό πλαίσιο. Με αυτή την έννοια εκδηλώσεις διαφθοράς όπως η δωροδοκία, η καταπίεση, η αποσιώπηση της ιδίας συμμετοχής, η κατάχρηση εξουσίας, η άρνηση υπηρεσίας, η παράβαση καθήκοντος, η απιστία, η υπέρβαση καθηκόντων, τιμωρούνται από τον Ποινικό Κώδικα του 1834. Αντίστοιχες κυρώσεις προβλέπει και το πειθαρχικό δίκαιο της εποχής. Σύμφωνα με τη δεύτερη όψη της η διαφθορά αποτελεί μία παθολογική εκδήλωση συναρτημένη με τη πελατειακή δομή του κοινοβουλευτικού συστήματος. Ο διττός χαρακτήρας των φαινομένων διαφθοράς δεν αποτελεί παρά αντανάκλαση της διάστασης που υπάρχει ιστορικά στην Ελλάδα μεταξύ του επίσημου θεσμικού πλαισίου και της πραγματικής άσκησης εξουσίας. Ωστόσο, το γεγονός ότι η διαφθορά προβάλλεται ως ένα παθολογικό σύμπτωμα του πολιτικού συστήματος της χώρας δεν σημαίνει ότι το διοικητικό πλαίσιο που τη δημιουργεί και την αναπαράγει δεν έχει τους δικούς του κανόνες και την δική του αυτοτέλεια. Με άλλα λόγια θεωρούμε ότι η διαφθορά οφείλει εξίσου την ύπαρξή της σε συγκεκριμένες λειτουργίες της διοίκησης, ανεξάρτητα από το κοινωνικο-οικονομικό πλαίσιο στο οποίο εντάσσεται. Τις λειτουργίες αυτές θα περιγράψουμε στη συνέχεια.

Οι ανθρώπινοι πόροι: Το ελληνικό κράτος προσδιόρισε τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις του υπαλλήλου σύμφωνα με το πρότυπο της αυταρχικής διακυβέρνησης των Βαυαρών⁶. Ο διορισμός και η απόλυση του δημοσίου υπαλλήλου στηριζόταν στην ελεύθερη εκτίμηση της κρατικής εξουσίας του βασιλέα. Οι εγγυήσεις για την καλή λειτουργία της διοίκησης θεμελιώνονταν στο καθήκον της υπακοής, στην πειθαρχική και ποινική ευθύνη του υπαλλήλου και στην αιτιολόγηση της απόλυσης. Άλλες εγγυήσεις ικανότητας των υπαλλήλων δεν υπήρχαν, με εξαίρεση το *βιβλίο ποιότητας*, προκειμένου η διοίκηση να έχει μία σαφή εικόνα για τις ικανότητες των λειτουργών της. Ανεξάρτητα ωστόσο από τις τυχόν πράξεις αυθαιρεσίας κατά τον διορισμό και τις υπηρεσιακές μεταβολές του διοικητικού προσωπικού δεν προέκυπτε από τη διαχείριση της παραπάνω εξουσίας μία ωφέλεια που να συναρτάται με οικονομικό ή άλλο όφελος. Με την εισαγωγή του Συντάγματος του 1844 και την καθιέρωση του κοινοβουλευτικού συστήματος στη χώρα οι υπηρεσιακές μεταβολές των υπαλλήλων χρησιμοποιήθηκαν από τα πολιτικά κόμματα για την ενίσχυση της εκλογικής πελατείας τους. Έτσι η νομιμοποιητική βάση της υπαλληλίας μεταφέρεται από τη διοίκηση στα πολιτικά κόμματα. Το γεγονός αυτό αποδυνάμωσε κάθε προδιαγραφή ποιότητας των υπαλλήλων. Μόνο περί τα τέλη του 19^{ου} αιώνα αναπτύσσεται ένα νομοθετικό πλαίσιο το οποίο καθιερώνει με αποσπασματικό τρόπο προσόντα για την υπαλληλία.

Οι προσωπικές συναλλαγές: Το αυξημένο ποσοστό της υπαλληλίας στο σύνολο του ενεργού πληθυσμού της χώρας, ευνόησε τις προσωπικές συναλλαγές. Εάν εξαιρέσουμε τον αγροτικό πληθυσμό της χώρας που δε διέθετε το μορφωτικό επίπεδο να επανδρώσει θέσεις διοίκησης, περί τα τέλη του 19^{ου} αιώνα το 13% -17% του ενεργού πληθυσμού, περίπου 10.000 άτομα,

⁶ Διάταγμα περί διορισμού, ορκοδοσίας και μισθοδοσίας των υπηρέτων της Επικράτειας και δημοσίων υπαλλήλων 24.4/6.5/1833, Διάταγμα περί εισαγωγής των βιβλίων ποιότητας των δημοσίων υπηρέτων, 30.8/11.9.1833

εργάζονταν σε θέσεις διοίκησης⁷. Παράλληλα η κινητικότητα του διοικητικού προσωπικού είναι αυξημένη αφού αυτό κάθε τρία χρόνια ανανεώνεται⁸. Η ενίσχυση των προσωπικών σχέσεων καλλιέργησε στο μεσαίο και κατώτερο διοικητικό προσωπικό κλίμα εμπάθειας, έλλειψης εμπιστοσύνης, φόβου και υποτέλειας. Κεντρικό στοιχείο κάθε υπηρεσιακής μεταβολής ήταν η συναλλαγή με τα ποικίλα πελατειακά δίκτυα. Τις προσωπικές συναλλαγές διευκόλυνε η ύπαρξη μικρών διοικητικών περιφερειών στη χώρα και η ταύτιση διοικητικής και εκλογικής περιφέρειας. Η στενή σχέση διοικούντος και διοικούμενου εκδηλώνεται στους τομείς της στρατολογίας και της ενοκίασης φόρων, αρμοδιότητες των δημοτικών αρχών.

Η διακριτική ευχέρεια: Επανευλημμένες είναι οι διαπιστώσεις για τον αρχαϊκό χαρακτήρα και τη ρευστότητα της διοικητικής νομοθεσίας. Το γεγονός αυτό παρέχει στους υπαλλήλους μία εκτεταμένη διακριτική ευχέρεια κατά την άσκηση των καθηκόντων τους. Καταστρατηγείται με το τρόπο αυτό κάθε έννοια νομιμότητας αφού η πολυνομία δημιουργείται όχι για να επιβάλλει το δίκαιο αλλά για να το καταστρατηγήσει. Η διακριτική ευχέρεια προέκυψε από την αδυναμία ελέγχου της διοικητικής μηχανής, αδυναμία που οφειλόταν κατά κύριο λόγο στην ανυπαρξία ελέγχου. Η διαφθορά στο πλαίσιο αυτό λάμβανε την μορφή άμεσων οικονομικών ωφελημάτων τα οποία προσπορίζονταν κύρια οι ταμίες και οι διαχειριστές υλικού⁹. Το διοικητικό σύστημα έδινε περιθώρια διακριτικής ευχέρειας στους λειτουργούς του, αδιαφορώντας για τυχόν πράξεις διαφθοράς.

Η διάσπαση της ενότητας στη διοίκηση: Παρά το γεγονός ότι το διοικητικό σύστημα της χώρας είναι συγκεντρωτικό, ωστόσο παρέχονται εκτεταμένες δυνατότητες στις περιφερειακές αρχές να δράσουν αυτοτελώς. Εννοούμε τις περιπτώσεις της στρατολογίας, της επιβολής δημοτικών φόρων. Αυτό συμβαίνει επειδή μέσα από τους μηχανισμούς αυτούς ωφελείται αποτελεσματικά το πελατειακό σύστημα. Εκχωρώντας λοιπόν στις τοπικές αρχές σημαντική ύλη της διαχείρισης ανθρώπινων πόρων το κράτος αποδυναμώνεται από κάθε ελεγκτικό μηχανισμό και διασπά την ενότητά του¹⁰.

Οι αρχές: Η εισαγωγή αρχών στη δημόσια διοίκηση μετά το 1844 ακολούθησε μία πορεία υποβάθμισης των στοιχείων της ικανότητας και της εξειδίκευσης. Είναι χαρακτηριστικό ότι η προτεραιότητα δόθηκε σε άλλα στοιχεία όπως η εντοπιότητα και η πολιτική υπακοή. Σχετικό ψήφισμα του 1844 όρισε ως προϋπόθεση επάνδρωσης κάθε δημόσιας θέσης ορισμένα χρόνια εγκατάστασης στη χώρα. Με αυτό τον τρόπο εξαίρεσε από τη διοίκηση στελέχη της διασποράς. Σε αυτό το πλαίσιο οι νοοτροπίες των

⁷ Τσουκαλάς Κ., Κοινωνική Ανάπτυξη και Κράτος, η συγκρότηση του δημόσιου χώρου στην Ελλάδα., σελ. 85

⁸ Τσουκαλάς Κ., Κράτος και Κοινωνία στην Ελλάδα του 19^{ου} αιώνα στο Όψεις της Ελληνικής Κοινωνίας του 19^{ου} αιώνα (επιμ. Δ.Γ. Τσαούση) σελ. 39-54

⁹ Η στρατιωτική ζωή εν Ελλάδι, Αθήνα 1986, σελ. 183-193 κεφάλαιο με τίτλο κλέπτω, κλέπτεις, κλέπτει, όπου παρατίθεται η διαδικασία οικονομικών ωφελειών σε μία στρατιωτική μονάδα.

¹⁰ Κουμουνοπούρος Α., Έκθεσις και νομοσχέδιον περί του νέου φορολογικού συστήματος, Αθήνα 1860, σελ. 4

πολιτών της χώρας διαδραμάτισαν κεντρικό ρόλο στη διαμόρφωση πρακτικών άσκησης διοίκησης. Το πολιτικό σύστημα διαμόρφωσε ένα πλαίσιο αναφοράς με κυρίαρχο το στοιχείο της κοινωνικής συναίνεσης. Το στοιχείο αυτό αποτέλεσε το κυρίαρχο αξίωμα κάθε διοικητικής πρακτικής.

Το πολιτικο-κοινωνικό πλαίσιο: Κατά την διάρκεια του 19^{ου} αιώνα αναδεικνύεται μέσα από την παντοδυναμία του Κοινοβουλίου η σημασία της βουλευτικής ψήφου. Το πολιτικό σύστημα της χώρας εφαρμόζοντας την αρχή «*το διαρκείν εστί κυβερνάν*» επιθυμούσε τη διατήρηση στην εξουσία, την άμβλυνση των αντιθέσεων και την αποφυγή της πώλωσης. Το μέσο για την εξασφάλιση των παραπάνω ήταν η βουλευτική ψήφος. Έτσι το κοινοβούλιο μετατράπηκε σε μηχανισμό με τον οποίο εξασφαλίζονται οι κυβερνητικές πλειοψηφίες. Ο μετασχηματισμός των πλειοψηφιών η μεταπήδηση από τον έναν πολιτικό συνασπισμό στον άλλο διαμόρφωσε μία εύπλαστη κατάσταση, εξαφανίζει τις ποιοτικές διαφορές και ανήγαγε σε καθοριστικό παράγοντα τις εκλογικές αναμετρήσεις. Η παντοδυναμία των βουλευτών σε εισήγαγε τη σύγκυση των εξουσιών μεταξύ εκτελεστικής, νομοθετικής και δικαστικής εξουσίας. Το φαινόμενο αυτό εκφράζεται χαρακτηριστικά σε μελέτη του 1894 για την κατάσταση της διοίκησης στην Ελλάδα «*Συγκεντρωθέντων όλων εις την Βουλήν ο νόμος της προσφοράς και της ζητήσεως επόμενον ήτο να επηρρεάση την αξίαν της ψήφου του βουλευτού, όστις αφετέρου έχων ανάγκην των ψήφων των εκλογέων του, επόμενον ήτο να υπερτιμήση την ψήφον αυτών*»¹¹. Η κατάσταση αυτή ευνόησε την καθιέρωση της πολιτικής διαφθοράς, η οποία με τη σειρά της διέβρωσε τη διοίκηση, με δεδομένο ότι το ισχυρότερο όπλο του βουλευτή ήταν η επ' ανταλλάγματι μίας υπαλληλικής θέσης, ψήφος.

Η αντιμετώπιση της διαφθοράς : Η αντιμετώπιση της διαφθοράς εκδηλώνεται τόσο στο επίπεδο της δημόσιας κριτικής όσο και στο επίπεδο του ποινικού κολασμού.

Η κριτική κατά της διαφθοράς : Η «κριτική» που ασκείται κατά της διαφθοράς είναι συναρτημένη με την πολιτική αντιπαράθεση. Προέρχεται δηλαδή από πολιτικούς αντίπαλους και όχι από μία ενεργή κοινωνία των πολιτών. Η αξία της κατά συνέπεια παραμένει περιορισμένη και ενδεικτική της υποβάθμισης των πολιτικών ηθών. Μέσα από αυτήν προκύπτει η αντίφαση μεταξύ άσκησης εξουσίας και θεσμικού πλαισίου. Ερμηνεύεται το φαινόμενο της πολυνομίας, η σύγκυση των εξουσιών, το εκτεταμένο της διακριτικής ευχέρειας των δημόσιων λειτουργών, η απουσία γνώσης της συνολικής λειτουργίας της κρατικής μηχανής. Δεν έχουμε εκδήλωση κριτική κατά της διαφθοράς από την κοινωνία¹².

Η δίωξη της διαφθοράς : Παρατηρούμε την ύπαρξη ενός ανασταλτικού μηχανισμού δίωξης της διαφθοράς. Αυτή καταγγέλλεται μεν στα πλαίσια της πολιτικής αντιπαράθεσης, ωστόσο όταν έρχεται η στιγμή της δίωξης λόγω του φόβου των πολιτικών αντιπάλων και της πολιτικοποίησης της πράξης διαφθοράς η δίωξη αυτή δε γίνεται. Ο ελληνικός πληθυσμός εξαρτώμενος άμεσα από το κράτος βαθμιαία διαμόρφωσε μία αδύναμη στάση σχετικά με

¹¹ Ευλαμπίου Σ., όπου παραπάνω, σελ. 35

¹² Κουτσούκης Κ. Η διαφθορά ως ιστορικό φαινόμενο στο Κράτος και Διαφθορά, επιμέλεια Α. Νικολοπούλου, Αθήνα 1998, σελ. 121-165

την καταγγελία ή απόρριψη φαινομένων διαφθοράς. Αν και συχνά στη διάρκεια του 19^{ου} αιώνα καταγγέλλονται πράξεις διαφθοράς όλες είναι συναρτημένες με την πολιτική και την άσκησή της. Από αυτή την πλευρά η έλλειψη μιας ισχυρής ιδιωτικής κοινωνίας οδήγησε στην συγκάλυψη και αποδοχή της διαφθοράς ενώ όποτε αυτή καταγγελλόταν ήταν συνδεδεμένη με τις πολιτικές εξελίξεις.

Συμπέρασμα : Η διαφθορά εμφανίζεται όχι ως στοιχείο παθολογίας της άσκησης δημόσιας εξουσίας αλλά ως στοιχείο συνδεδεμένο με την εισαγωγή του κοινοβουλευτικού συστήματος στη χώρα. Από αυτή την πλευρά η καταπολέμησή της είναι αποδυναμωμένη, η πρόσληψή της πολιτικά ύποπτη, ενώ τα φαινόμενα γενικευμένα και κατά συνέπεια δύσκολα εντοπίζονται. Δεν προκύπτουν από μία ισχυρή κοινωνία πολιτών που αντιστέκεται στη διαφθορά αλλά τελούν υπό το κράτος πολιτικών σκοπιμοτήτων και άλλων αγκυλώσεων. Βέβαια μία τέτοιου τύπου διαφθορά διαθέτει το θετικό στοιχείο ότι είναι απόλυτα επικεντρωμένη σε συγκεκριμένους τομείς άσκησης της δημόσιας εξουσίας.

B. Η εξατομικευμένη διαφθορά

Διαφθορά και εκσυγχρονισμός του κράτους : Περί τα τέλη του 19^{ου} αιώνα η διαφθορά συναρτάται με τον αστικό μετασχηματισμό του κράτους. Η πολιτική των κυβερνήσεων του Τρικούπη απέβλεπε στην διάκριση των εξουσιών με στόχο το περιορισμό του πολιτικού ελέγχου και την παράλληλη ανάπτυξη της ιδιωτικής οικονομίας. Η πολιτική αυτή συνοδεύτηκε με την εισροή κεφαλαίων από το εξωτερικό και ποικίλες επενδύσεις. Ωστόσο η διαδικασία ενίσχυσης της ιδιωτικής οικονομίας έχει πρωταγωνιστή και πάλι το κράτος, καθώς δεν ήταν δυνατό να υλοποιηθεί το πρόγραμμα αυτό χωρίς κρατική συμπαράσταση και πρωτοβουλία. Έτσι το κράτος εμφανίζεται να μετέχει ως πρόσωπο ιδιωτικού δικαίου αναλαμβάνοντας δημόσια έργα, επιχειρήσεις κοινής ωφέλειας και συμβαλλόμενο με ιδιωτικές εταιρείες¹³.

Η επέκταση των λειτουργιών του κράτους, ως πρωταγωνιστή του αστικού μετασχηματισμού της χώρας αύξησε τις δυνατότητες πράξεων διαφθοράς στο δημόσιο τομέα. Αυτό συνέβη επειδή ο Τρικούπης προκειμένου να εξασφαλίσει την εισροή κεφαλαίων από το εξωτερικό απευθύνθηκε στην ελληνική ομογένεια. Οι τελευταίοι διαπνεόμενοι από πνεύμα κερδοσκοπίας επεδίωξαν να αποσπάσουν από την ελληνική κυβέρνηση αποκλειστικότητες και προνόμια. Κινήθηκαν σε κλίμα προσωπικών πιέσεων προς την κυβέρνηση και αξίωσαν μία υπερβολική κρατική προστασία ως όρο εγκατάστασης στην Ελλάδα, επιβάλλοντας περιορισμούς στην οικονομική πολιτική. Το κράτος ανέχθηκε αυτές τις πιέσεις που εκδηλώθηκαν σε όλους τους τομείς ανάμιξης των ομογενών: δημόσια έργα, τσιφλίκια της Θεσσαλίας, εθνικά δάνεια, δασμολόγιο, φορολογική πολιτική κλπ. «*Η ομάς αυτή επιθυμεί να θέσει οριστικώς τον πόδα επί της κυβερνήσεως του κράτους και επί της κυβερνήσεως του Δήμου*» σημειώνει πολιτικός παράγοντας της εποχής¹⁴. Η νέα πραγματικότητα δημιούργησε προκλήσεις διαφθοράς στη κρατική μηχανή. Διευρύνθηκε η ποικιλία των συναλλαγών μεταξύ δημόσιου και ιδιωτικού τομέα και ενισχύθηκε ο

¹³ Βεργόπουλος Κ., Κράτος και οικονομική πολιτική στον 19^ο αιώνα, Αθήνα 1978, σελ. 20-25

¹⁴ Βεργόπουλος Κ., όπου παραπάνω, σελ. 92

παρεμβατικός χαρακτήρας του κράτους. Κατά συνέπεια οι ευκαιρίες διαφθοράς ήταν περισσότερες, αφού ο ιδιωτικός τομέας είναι περισσότερος ενισχυμένος. Η διαφθορά στο εξής παύει να έχει το άτυπο χαρακτήρα που προσέδιδε σε αυτήν το πελατειακό σύστημα της χώρας (διορισμοί, ενοικιάσεις φόρων) και αποκτά το χαρακτήρα μιας παράνομης εξατομικευμένης συναλλαγής μεταξύ δημόσιου και ιδιωτικού τομέα, με σκοπό το οικονομικό όφελος.

Αντίδοτο σε αυτή τη κατάσταση ήταν οι προσπάθειες ενίσχυσης της θέσης των δημοσίων υπαλλήλων, με την καθιέρωση εγγυήσεων μονιμότητας και η ενίσχυση του έργου της δικαιοσύνης. Ο Τρικούπης με νομοθετική ρύθμιση απέλυσε δικαστικούς υπαλλήλους, ύποπτους για σκάνδαλα διαφθοράς, ενώ παράλληλα παρέπεμψε στη δικαιοσύνη πολλούς υπαλλήλους, υπεύθυνους για καταχρήσεις και δωροδοκίες. Ωστόσο οι ασκούμενες οικονομικές πιέσεις δεν επέτρεψαν στις κυβερνήσεις Τρικούπη να ενισχύσουν αποτελεσματικά τις κρατικές δομές. Πολιτικός παράγοντας της εποχής σχολιάζει αρνητικά το γεγονός ότι από την μία πλευρά η κυβέρνηση «επελήφθη αθρόως και συγχρόνως πολλών δημοσίων έργων» ενώ από την άλλη πλευρά δεν οργάνωσε μία κεντρική υπηρεσία: α) για την δημόσια ασφάλεια και δικαιοσύνη, β) για το διαχειριστικό έλεγχο των κοινών, γ) για την διάπλαση ηθών μέσω της εκκλησίας, της δικαιοσύνης, της εκπαίδευσης και του στρατού και δ) για την ενίσχυση του εμπορίου μέσω της τραπεζικής πίστης¹⁵.

Αντίστοιχα φαινόμενα διαφθοράς παρουσιάστηκαν και στην τελευταία περίοδο διακυβέρνησης Βενιζέλου (1928-1932). Πρόκειται για μία κυβέρνηση με έντονο μεταρρυθμιστικό έργο στο οποίο μεταξύ άλλων συμπεριλαμβάνονται μεγάλα παραγωγικά έργα (αποξηράνσεις λιμνών, συγκοινωνίες, υδραυλικά έργα κλπ). Δύο μεγάλα σκάνδαλα διαφθοράς συγκλόνισαν την ελληνική κοινωνία κατά την περίοδο αυτή: το σκάνδαλο της κίνινης με την αλλοίωση της σύνθεσης της κίνινης και υπεύθυνο το Γενικό Χημείο του Κράτους και μία υπόθεση έργων οδοποιίας όπου ο αρμόδιος Υπουργός ήταν συγγενής με μέτοχο της εταιρείας που ανέλαβε την κατασκευή¹⁶.

Διαφθορά και αυταρχικά καθεστώτα : Ένα άλλο φαινόμενο αποτελεί η σχέση της διαφθοράς με τα αυταρχικά καθεστώτα. Χαρακτηριστική περίπτωση αποτελεί η περίοδος της Δικτατορίας του Μεταξά (1936-1940). Αναφέρουμε δύο χαρακτηριστικές περιπτώσεις διαφθοράς της εποχής: η πρώτη αφορά τη συγκοινωνιακή πολιτική της κυβέρνησης με τη δημιουργία για πρώτη φορά Υπουργείου Σιδηροδρόμων. Η υποστήριξη των σιδηροδρόμων σε βάρος των αστικών και υπεραστικών λεωφορείων που κατείχαν ιδιώτες οι οποίοι υποχρεώθηκαν να το πωλήσουν στην κρατική εταιρεία Σιδηροδρόμων, σε τιμή μικρότερης της αξίας τους, αποτέλεσε ένα πεδίο ευρύτατων καταχρήσεων εκ μέρους των υπουργών και λοιπών στελεχών της κυβέρνησης Μεταξά. Η δεύτερη περίπτωση διαφθοράς αφορά την προμήθεια σιτηρών εκ μέρους επιτροπής Υπουργών της Δικτατορίας, η οποία ζημίωσε τα συμφέροντα του δημοσίου με την κατακύρωση αυξημένης τιμής και κατώτερης ποιότητας. Η κυριότερη ωστόσο κατηγορία περιπτώσεων διαφθοράς στο δημόσιο αναφέρεται σε συμβάσεις των διάφορων Υπουργείων με ιδιωτικές εταιρείες. Η εκτεταμένη διαφθορά στο δημόσιο τομέα με εμφανή τα οφέλη των στελεχών της

¹⁵ Ευλαμπίου Σ., όπου παραπάνω, σελ. 41

¹⁶ Κουτσούκης Κ., όπου παραπάνω, σελ. 142-146

Δικτατορίας προκύπτει χαρακτηριστικά, από τις εξεταστικές επιτροπές που συγκρότησε η πρώτη δοσίλογη κυβέρνηση μετά την κατάληψη της χώρας από τα γερμανικά στρατεύματα. Ένα από τα νομοθετικά μέτρα που λήφθηκαν τότε ήταν και η ακύρωση των συμβάσεων που είχαν συναφθεί μεταξύ ελληνικού δημοσίου και ιδιωτικών εταιρειών. Το άλλοθι του κομμουνιστικού κινδύνου και η κατάργηση της δημοκρατικής νομιμότητας ενίσχυσε πολύ το φαινόμενο της διαφθοράς, με πρωταγωνιστές στελέχη των δικτατορικής κυβέρνησης¹⁷.

Παρατηρούμε ότι κατά τις περιόδους εκσυγχρονισμού ή μεταρρύθμισης του κράτους τα κυβερνητικά στελέχη ενισχύουν το ρόλο τους έναντι των ιδιωτικών οικονομικών συμφερόντων. Διαθέτοντας μεγάλη διακριτική ευχέρεια δράσης και στηριζόμενα σε μία υπαλληλία υποβαθμισμένη μισθολογικά και ποιοτικά, προβαίνουν σε πράξεις διαφθοράς με στόχο το οικονομικό όφελος. Επίσης στις περιπτώσεις αυταρχικών κυβερνήσεων η έλλειψη νομιμοποίησης μέσω της δημοκρατίας αθεί τις κυβερνήσεις να αποδεχτούν οργανωμένες δράσεις διαφθοράς εκ μέρους των στελεχών τους, προκειμένου να εξασφαλίσουν τη νομιμοποίηση του ρόλου τους. Έτσι αυτοί οι δύο τύποι των κυβερνήσεων δεν είναι ικανές να ελέγξουν αυτό το φαινόμενο επειδή θέτουν άλλες προτεραιότητες. Στην περίπτωση των εκσυγχρονιστικών κυβερνήσεων προτεραιότητα είναι η οικονομική ανάπτυξη ενώ στη περίπτωση των αυταρχικών καθεστώτων προτεραιότητα είναι η κοινωνική νομιμοποίηση. Και στις δύο περιπτώσεις η χρηστή διοίκηση δεν αποτελεί προτεραιότητα.

Γ. Η διαπλεκόμενη διαφθορά

Κατά την μεταπολεμική περίοδο γεγονότα όπως ο εμφύλιος πόλεμος (1946-1949) και η δικτατορία (1967-1974) ενίσχυσαν την εξάπλωση της διαφθοράς στο δημόσιο τομέα. Ο λόγος οφείλεται στο γεγονός ότι προτεραιότητα της διοίκησης ήταν η «ιδεολογική» εξυγίανση των υπηρεσιών με τη λειτουργία των Συμβουλίων Νομιμοφροσύνης που δημιουργήθηκαν σε κάθε Υπουργείο και όχι η αποτελεσματική λειτουργία τους. Κατά την περίοδο αυτή, ωστόσο, εγκαινιάστηκε η λειτουργία των πρώτων οργάνων διερεύνησης παραπόνων των πολιτών¹⁸. Πιο συγκεκριμένα :

- Ο Ν. 3983/1959 καθιέρωσε ένα κεντρικό και περιφερειακό σύστημα διερεύνησης των παραπόνων των πολιτών. Η Κεντρική Υπηρεσία υπαγόταν στον πρωθυπουργό ενώ οι περιφερειακές εντάσσονταν στα διάφορα Υπουργεία. Το σύστημα αυτό λειτούργησε έως το 1963 οπότε και καταργήθηκε. Το 1965 επανήλθε σε ισχύ και υπάχθηκε στο Πολιτικό γραφείο του Πρωθυπουργού.
- Κατά τη διάρκεια της Δικτατορίας (1967-1974) καθιερώθηκε με το Ν.Δ. 215/1969 ο θεσμός του Επιτρόπου Διοικήσεως, ο οποίος έλεγχε την συμπεριφορά των κρατικών οργάνων. Ο Επίτροπος Διοικήσεως διοριζόταν με πενταετή θητεία από το Υπουργικό Συμβούλιο και υπαγόταν στον Πρωθυπουργό. Ο θεσμός στο πλαίσιο του δικτατορικού καθεστώτος είχε αστυνομική σύλληψη και λειτουργία.

¹⁷ Κορωνάκη, Η δικτατορία της 4^{ης} Αυγούστου, Αθήνα σελ.

¹⁸ Μακρυδημήτρης Α., Το Ελατο στην Αμμο ή ο ombudsman στην Ελλάδα στο ο έλεγχος της κακοδιοίκησης στην Ελλάδα και την Ευρώπη, Αθήνα 1996, σελ. 49-66

- Κατά την δεκαετία του 1980 δημιουργήθηκαν γραφεία επικοινωνίας και πληροφόρησης του πολίτη στις κεντρικές υπηρεσίες των Υπουργείων. Τα Γραφεία αυτά επεκτάθηκαν το 1986 και στις περιφερειακές διοικητικές μονάδες.

Οι παραπάνω υπηρεσίες αποτέλεσαν μία εσωτερική διαδικασία της διοίκησης και λειτούργησαν περισσότερο ως «πληροφορητές» των πολιτών παρά ως «επεξεργαστές» των αιτημάτων τους.

Μετά την δεκαετία του 1980 η διαφθορά που σχετίζεται με ένα ευρύτερο σύνολο διαπλεκόμενων συμφερόντων που δεν αποβλέπει απλά στο προσωπικό όφελος αλλά στην άσκηση εξουσίας με σκοπό την διαμόρφωση ενός μονοπωλιακού πλαισίου οικονομικών εξαρτήσεων. Από αυτή την πλευρά η διαφθορά δεν αποτελεί το αποτέλεσμα λειτουργίας του πολιτικού συστήματος αλλά την αναγκαία προϋπόθεση για την μεταλλαγή της ίδιας της κοινωνίας σε ένα σύνολο διαπλεκόμενων συμφερόντων, την εξαγορά δηλαδή της κοινωνίας με ένα μόνιμο και διαρκή τρόπο από τα οικονομικά συμφέροντα. Είναι χαρακτηριστικό ότι σε αυτή τη φάση αλλαγής του χαρακτήρα της διαφθοράς για πρώτη φορά στην Ελλάδα γίνεται απόπειρα δημιουργίας ανεξάρτητων διοικητικών αρχών καταπολέμησης της. Συγκεκριμένα :

- Ο Ν. 1735/1987 προέβλεψε τη συγκρότηση στο Υπουργείο Προεδρίας της Κυβέρνησης Σώματος Ελεγκτών της Δημόσιας Διοίκησης. Έργο του σώματος αυτού ήταν η έρευνα των περιπτώσεων κακοδιοίκησης. Έρευνα καταγγελιών γινόταν μόνο μετά από εντολή της εποπτεύουσας αρχής. Το Σώμα αυτό ενεργοποιήθηκε το 1990 με το Ν. 1892/1990 και στελεχώθηκε από αποσπασμένους υπαλλήλους. Παρά τις ποικίλες νομοθετικές ρυθμίσεις το σώμα αυτό δεν κατόρθωσε να εξελιχθεί σε μία ανεξάρτητη διοικητική αρχή.
- Ο Ν. 2477/97 καταργώντας το παραπάνω όργανο προέβλεψε τη συγκρότηση του Σώματος των Επιθεωρητών - Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης με αρμοδιότητα «την διενέργεια επιθεωρήσεων εκτάκτων ελέγχων και ερευνών με σκοπό την διασφάλιση της εύρυθμης και αποτελεσματικής λειτουργίας της Διοίκησης». Το Σώμα υπάγεται στον Υπουργό Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης και στελεχώνεται από αποσπασμένους υπαλλήλους.
- Ο ίδιος νόμος (Ν. 2477/1997) προέβλεψε τη συγκρότηση ανεξάρτητης διοικητικής αρχής με την ονομασία *Συνήγορος του Πολίτη* και αποστολή τη διαμεσολάβηση μεταξύ πολιτών και δημοσίων υπηρεσιών για «την προστασία των δικαιωμάτων του πολίτη την καταπολέμηση της κακοδιοίκησης και την τήρησης της νομιμότητας». Ο Συνήγορος του Πολίτη επιλέγεται από το Υπουργικό Συμβούλιο με πενταετή θητεία μετά από προηγούμενη γνώμη της Επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας του Κοινοβουλίου.

Τα σώματα που αναφέραμε με εξαίρεση το Συνήγορο του Πολίτη δεν διαθέτουν λειτουργική ανεξαρτησία έναντι της διοίκησης και αποτελούν ουσιαστικά όργανα εσωτερικού αυτοελέγχου της διοίκησης. Επιπλέον φάνηκαν ιδιαίτερα διστακτικά όσον αφορά την παραπομπή περιπτώσεων κακοδιοίκησης στον Εισαγγελέα.

Όσον αφορά το υφιστάμενο ποινικό και πειθαρχικό πλαίσιο διαπιστώνουμε ότι αυτό δεν εκσυγχρονίζεται σύμφωνα με τις νέες ανάγκες¹⁹. Έτσι ο Ποινικός Κώδικας δεν περιλαμβάνει διατάξεις που να ορίζουν τη διαφθορά στην ευρύτερη έννοιά της. Η κατάχρηση εξουσίας αποτελεί ένα από τα πλέον δυσχερή ως προς την απόδειξή τους αδικήματα. Αποτέλεσμα είναι να παραμένουν στο δικαστικό απυρόβλητο πράξεις διαφθοράς. Παράλληλα ο Υπαλληλικός Κώδικας αν και περιλαμβάνει διατάξεις σχετικές με το «πόθεν έσχες» των δημοσίων υπαλλήλων, στην πραγματικότητα δεν διενεργείται ουδέποτε έλεγχος από τις αρμόδιες δικαστικές αρχές. Έτσι το «πόθεν έσχες» καταντά στην πράξη «τι έσχες».

Σήμερα το μεγάλο εύρος της διακριτικής ευχέρειας των κρατικών οργάνων, η εμβρυακή μορφή μιας ανεξάρτητης διοικητικής αρχής για την καταπολέμηση της διαφθοράς και η αναποτελεσματικότητα του ποινικού και πειθαρχικού δικαίου όσο αφορά την καταστολή της, αποτελούν παράγοντες ενίσχυσης της διαφθοράς. Η αδυναμία καταπολέμησής της καθιστά πλέον όμηρο το πολιτικό σύστημα της χώρας από τα οικονομικά συμφέροντα, που στόχο δεν έχουν απλά το όφελος αλλά την εξάρτηση του συνόλου της κοινωνίας από αυτά.

¹⁹ Παπαδημητρόπουλου Δ., Προτάσεις για την καταπολέμηση της διαφθοράς στο δημόσιο τομέα, Διοικητική Μεταρρύθμιση 1997, σελ. 61-79