

## Περί διαφθοράς, ειδικώς

Άγγελος Συρίγος



Με την περυσινή κυβερνητική αλλαγή εισήχθη και στην επίσημη ορολογία η λέξη «διαφθορά». Όμως, η δημόσια συζήτηση που ακολούθησε -κυρίως μέσω του (χυδαία) καταγγελτικού λόγου των ιδιωτικών τηλεοπτικών καναλιών- είχε ισοπεδωτικά αποτελέσματα στην τρέχουσα αντίληψη για το θέμα. Η κοινή γνώμη έχει εθισθεί στην ιδέα ότι η διαφθορά κυριαρχεί. Και αρκεί κάποια, αμυδρή έστω, αλλά κατάλληλα υπαγορευμένη, ένδειξη για να σπιλωθούν πρόσωπα, αφού «είναι γνωστό» ότι στην Ελλάδα «όλοι τα παίρνουν, όταν μπορούν». Κατάληξη αυτής της καταστάσεως είναι η δημόσια συζήτηση να εξαντλείται σε μία εργαλειακή χρήση των καταγγελιών της διαφθοράς ως βολικού μέσου εξοντώσεως πολιτικών και κοινωνικών αντιπάλων.

Η φορμαλιστική ρητορεία κατά της διαφθοράς αρέσκει να μηρυκάζει κάποιους κοινούς τόπους, όπως ότι η διαφθορά είναι ενδημικό φαινόμενο στην Ελλάδα και σε άλλες υπανάπτυκτες χώρες ♦ ότι στην Ελλάδα δεν έχουμε νόμους κατά της διαφθοράς ♦ ή, εναλλακτικώς, ότι όσοι νόμοι υπάρχουν δεν είναι αρκούντως αυστηροί.

Η πραγματικότητα είναι διαφορετική. Κατά πρώτον, φαινόμενα διαφθοράς βρίσκουμε παντού. Δεν υπάρχουν χώρες που είναι υπεράνω της διαφθοράς. Υπάρχουν χώρες, όμως, όπου οι θεσμοί λειτουργούν και η διαφθορά αντιμετωπίζεται με σχετική επιτυχία, και άλλες, όπου οι θεσμοί δεν λειτουργούν ή υπολειτουργούν και η διαφθορά ανθεί. Επομένως, η διαφθορά δεν είναι ίδιον του χαρακτήρα του Έλληνα, του Λιβανέζου ή του Νιγηριανού. Επίσης, στην Ελλάδα νόμοι κατά της διαφθοράς και υπάρχουν και είναι αρκούντως (και μερικές φορές υπέρ το δέον) αυστηροί.

Τα παραδείγματα του «πόθεν έσχες» και των κυρώσεων σε βουλευτές που παραβιάζουν το νόμο περί προεκλογικών δαπανών αποδεικνύουν το νόθο των συλλογισμών του συρμού.

Αρχικώς οι δηλώσεις περί «πόθεν έσχες» έπρεπε να υποβάλλονται από τους βουλευτές. Με αυτό τον τρόπο υποτίθεται ότι οι τελευταίοι καθιστούσαν γνωστή την οικονομική τους κατάσταση και μπορούσαν να ελεγχθούν σε περίπτωση που υπήρχε εντυπωσιακή μεταβολή των περιουσιακών τους στοιχείων. Όμως, η όλη διαδικασία εξελίχθηκε σε λαϊκό ανάγνωσμα με θέμα τους δέκα πλουσιότερους εκπροσώπους του ελληνικού λαού.

Παρά την ουσιαστική αποτυχία του συστήματος, αφού δεν εντοπίστηκε ποτέ κρούσμα διαφθοράς μεταξύ των βουλευτών ή υπουργών μέσω του «πόθεν έσχες», η υποχρέωση υποβολής παρόμοιων δηλώσεων επεκτάθηκε το 1997 στους υπαλλήλους του ευρύτερου δημόσιου τομέα και τα μέλη των επιτροπών εισηγήσεων διαγωνισμών, που εμπλέκονται στη διαδικασία λήψεως αποφάσεων σχετικών με την ανάθεση, επίβλεψη και εκτέλεση δημοσίων έργων και την ανάθεση και εκπόνηση σχετικών μελετών. Ούτε αυτό, όμως κρίθηκε, αρκετό. Το 2001 το «πόθεν έσχες» επεκτάθηκε σε όλους τους δημοσίους υπαλλήλους, και το 2003 στους δημοσιογράφους.

Κάπου μισό εκατομμύριο Έλληνες υποχρεούνται ετησίως να δηλώνουν τα περιουσιακά τους στοιχεία. Πέραν του ότι το πλήθος των υποχρεουμένων να υποβάλλουν δηλώσεις υποδηλώνει την αναποτελεσματικότητα του συστήματος, αξίζει να ερωτηθεί, σε ποια άλλη χώρα της Ευρώπης ένα σημαντικό τμήμα του πληθυσμού είναι υποχρεωμένο να υπόκειται σε ανάλογους ελέγχους για λόγους αντιμετώπισης της διαφθοράς.

Ούτε, επίσης, είναι αληθές ότι οι νόμοι στην Ελλάδα δεν είναι αυστηροί. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί ο νόμος 3023/2002 για τις προεκλογικές δαπάνες των υποψηφίων βουλευτών. Σε περίπτωση παραβίασεως των διατάξεων του νόμου, οι κυρώσεις ξεκινούν από επιβολή υψηλού προστίμου και φθάνουν μέχρι την έκπτωση από το βουλευτικό αξίωμα. Αυτές οι ρυθμίσεις, παρεμπιπτόντως, διαψεύδουν έναν άλλο ευρέως διαδεδομένο μύθο, που σχετίζεται με την αλληλοϋποστήριξη των βουλευτών, σε θέματα που αναφέρονται στα μικροσυμφέροντα του «σιναφιού» τους.

Αφού, λοιπόν, το πρόβλημα δεν έγκειται στην έλλειψη νόμων ή στην μειωμένη αυστηρότητά τους, σε ποιους τομείς εντοπίζεται;

Μία πρώτη απάντηση αφορά την εφαρμογή των νόμων. Τους νόμους, δεν αρκεί να τους ψηφίσουν: πρέπει να έχεις και τη δυνατότητα να τους εφαρμόσεις.

Το προαναφερθέν παράδειγμα του «πόθεν έσχες» είναι και στο σημείο αυτό ενδεικτικό. Ο έλεγχος όλων των δηλώσεων είναι πρακτικώς αδύνατος. Ουσιαστικά, εάν και όποτε γίνεται, επικεντρώνεται στο «έσχες», και όχι στο «πόθεν». Ένας νόμος που θεωρητικά αποτελεί σημαντικό εργαλείο κατά της διαφθοράς, υπάρχει μεν, αλλά δεν εφαρμόζεται.

Ανάλογο είναι και το παράδειγμα του νόμου 3021/2002, που επιβάλλει τον έλεγχο της ιδιοκτησίας των επιχειρήσεων που συνάπτουν δημόσιες συμβάσεις, προκειμένου να διαπιστώνεται, εάν αυτές υπάγονται στις απαγορευτικές διατάξεις περί ιδιοκτησίας μέσω μαζικής ενημερώσεως. Με την εξαίρεση των οικογενειακών επιχειρήσεων, στις άλλες περιπτώσεις, και ιδίως σε μεγάλες εταιρείες, πρέπει να υποβληθούν εκατοντάδες βεβαιώσεις, ενώ ο έλεγχος είναι και εδώ πρακτικώς αδύνατος.

Μια δεύτερη παράμετρος σχετίζεται με την πολυνομία. Ας πάρουμε για παράδειγμα τους διαγωνισμούς περί προμηθειών του δημοσίου. Τουλάχιστον τρεις διαφορετικοί νόμοι και τρία προεδρικά διατάγματα ρυθμίζουν το καθεστώς τους, χωρίς σε αυτό να περιλαμβάνονται οι προμήθειες των ενόπλων δυνάμεων, που ακολουθούν τους δικούς τους κανόνες. Έτσι δημιουργείται σύγχυση και υπάρχουν αντιφάσεις, που δυσχεραίνουν το ελεγκτικό έργο. Μία λύση θα ήταν η κωδικοποίηση των κανόνων. Πρόκειται για ένα στόχο που εξαγγέλλεται παραδοσιακά από όλες τις κυβερνήσεις - και εξ ίσου παραδοσιακά εξαντλείται στη δημιουργία κάποιων επιτροπών, οι οποίες αρχίζουν το επίπονο έργο των κωδικοποιήσεως, χωρίς ποτέ να το ολοκληρώνουν. Σε αυτό συμβάλλει και το γεγονός ότι οι κανονιστικές διατάξεις μεταβάλλονται συχνά.

Η τρίτη διάσταση του προβλήματος αφορά το γεγονός ότι συχνά, και ειδικώς τα τελευταία χρόνια, οι νόμοι κινούνται περισσότερο σε επίπεδο ευκολογίου. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελούν οι νόμοι για την ιδιοκτησία των μέσων μαζικής ενημερώσεως. Περισσότερο περιγράφουν μία ιδεατή κατάσταση στην οποία αποβλέπει ο νομοθέτης, παρά θέτουν κανόνες που να μπορούν να εφαρμοσθούν στην πράξη.

Πρέπει, τελικά, να γίνει κατανοητό ότι για την αντιμετώπιση της διαφθοράς δεν υπάρχουν μαγικές λύσεις. Χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι ο περίφημος «μαθηματικός τύπος», που πριν από μερικούς μήνες εξοβελίσθηκε πανηγυρικά από τη διαδικασία αναδείξεως μειοδότη δημοσίων έργων. Την ώρα της κατάργησής του, λίγοι θυμήθηκαν ότι είχε πρωτοεισαχθεί με τον νόμο 2576/98 με στόχο να καταπολεμήσει τις υπερβολικά μεγάλες εκπτώσεις που προσφέρονταν από τους μειοδότες και, παράλληλα, να καταργήσει το σύστημα της αιτιολογήσεως των προσφορών, το οποίο κατέληγε είτε σε ημιτελή είτε σε πλημμελώς κατασκευασμένα έργα. Πράγματι, ο μαθηματικός τύπος πέτυχε το στόχο του, αφού κατάφερε να κτυπήσει με επιτυχία το φαινόμενο των υπερβολικών εκπτώσεων. Ακολούθως, όμως, οδήγησε στη συγκέντρωση όλων σχεδόν των σημαντικών δημοσίων έργων σε

συγκεκριμένα σχήματα, με μηδαμινές εκπτώσεις, πολλές υπερβάσεις και μέτρια αποτελέσματα. Έτσι, ένα μέτρο που αποδείχθηκε αποτελεσματικό ως προς ένα ζήτημα όπου έπρεπε όντως να υπάρξει παρέμβαση, εξελίχθηκε στην πράξη σε όργανο χειραγωγήσεως και ελέγχου της αγοράς. Για να αποφευχθούν αθέλητες συνέπειες αυτού του είδους, χρειάζεται διαρκής παρακολούθηση του τρόπου λειτουργίας κάθε μέτρου που λαμβάνεται.

Από την άλλη πλευρά, η εμπειρία δείχνει ότι σε κάποιους τομείς η διαφθορά μπορεί να προληφθεί με αυτοματοποιημένες λύσεις. Ας πάρουμε ως παράδειγμα τους διαγωνισμούς για δημόσια έργα και προμήθειες του δημοσίου. Απαραίτητο προαπαιτούμενο για να περιορισθεί η κακοδιαχείριση είναι ο φορέας που προκηρύσσει ένα διαγωνισμό να έχει προηγουμένως μελετήσει εξαντλητικά το θέμα και να καθορίζει τα τεχνικά χαρακτηριστικά με τη μεγαλύτερη δυνατή ακρίβεια. Για το σκοπό αυτό, είναι απαραίτητες οι σωστές μελέτες πριν την προκήρυξη του διαγωνισμού. Αυτό στοιχίζει, αλλά μόνον έτσι μπορεί να προληφθεί το μεγαλύτερο κόστος που έχει η διαφθορά.

Ακολουθώς, ο διαγωνισμός είναι σκόπιμο να χωρίζεται σε δύο φάσεις. Στην πρώτη φάση πρέπει να εξετάζονται τα τεχνικά χαρακτηριστικά μιας προσφοράς και να διαπιστώνεται, κατά πόσον καλύπτουν τις ελάχιστες απαιτήσεις του διαγωνισμού. Πρέπει, δηλαδή, να χρησιμοποιείται ένα σύστημα αποδοχής/απορρίψεως (pass/fail) ως προς τη συμμόρφωση των διαγωνιζομένων με τις ελάχιστες, τις βασικές, απαιτήσεις του έργου ή της προμήθειας. Στο ίδιο στάδιο πρέπει να εξετάζεται, κατά πόσον οι συμμετέχοντες έχουν την απαραίτητη εμπειρία και έξωθεν καλή μαρτυρία. Στη δεύτερη φάση του διαγωνισμού πρέπει να περνούν όλοι οι διαγωνιζόμενοι, οι οποίοι καλύπτουν τις ελάχιστες απαιτήσεις. Σε αυτή τη φάση, πρέπει να εξετάζονται μόνον οι οικονομικές προσφορές και ο μειοδότης να κερδίζει. Το σύστημα αυτό είναι απλό και εφαρμόζεται με ευκολία.

Εναλλακτικά, σε κάποιες χώρες ακολουθείται μία άλλη μέθοδος: Πρώτα ανοίγονται οι οικονομικές προσφορές, και το έργο κατακυρώνεται στην οικονομικότερη προσφορά. Ακολουθώς, ανοίγεται μόνον ο φάκελος τεχνικών στοιχείων της μειοδότης εταιρείας. Σε περίπτωση που αυτή δεν καλύπτει τις ελάχιστες τεχνικές απαιτήσεις, ακυρώνεται η ανάθεση, επιβάλλεται πρόστιμο και το έργο κατακυρώνεται στην επόμενη μειοδότηρα.

Υπάρχουν, συνεπώς, μέθοδοι που μπορούν να προσφέρουν λύσεις. Όμως, η γενικόλογη και αφοριστική συζήτηση περί διαφθοράς τελικά εμποδίζει την αντιμετώπιση των συγκεκριμένων, επιμέρους εκδηλώσεων του φαινομένου. Την κατάσταση επιτείνει ο λαϊκισμός των ΜΜΕ. Λόγου χάριν, είναι προφανές ότι ο θεσμός του «πόθεν έσχες» χρήζει ριζικής αναδιαρθρώσεως, με δραστικό περιορισμό των ομάδων εκείνων που πρέπει να υποβάλλουν τις σχετικές δηλώσεις και τη δημιουργία ενός οργάνου που να μπορεί να τις ελέγχει αποτελεσματικά. Όποιος, όμως, τολμήσει να προτείνει κάτι τέτοιο, θα κατηγορηθεί αυτομάτως ότι επιθυμεί να συγκαλύψει άνομα συμφέροντα!

---

*Ο Άγγελος Μ. Συρίγος είναι λέκτορας του Διεθνούς Δικαίου στο Πάντειο Πανεπιστήμιο και αντιπρόεδρος της Διεθνούς Διαφάνειας Ελλάδος.*

**\* Το [Civilitas.GR](http://Civilitas.GR) και ο «ΔΗΜΟΣΙΟΣ ΥΠΑΛΛΗΛΟΣ» προτίθενται να απομακρύνουν το κείμενο αυτό από την Ιστοσελίδα τους, εάν η αναδημοσίευσή του προσβάλλει κεκτημένα πνευματικά ή εμπορικά δικαιώματα ([info@civilitas.gr](mailto:info@civilitas.gr))**