

Η Κοινωνία των Πολιτών και η Καταπολέμηση της διαφθοράς

Σταύρος Κάτσιος

Από τη γραφειοκρατική στη βιώσιμη καταπολέμηση της διαφθοράς

Ένα πρώτο βήμα προς μία βιώσιμη πολιτική κατά της διαφθοράς είναι οι πράξεις της διαφθοράς να γίνουν αντιληπτές ως συμπτώματα ενός βαθύτερου προβλήματος στις σχέσεις μεταξύ κράτους και κοινωνίας γενικότερα και στη λειτουργία της δημοκρατίας ειδικότερα.

Οι σκέψεις αυτές μας φέρνουν πιο κοντά στην αντίληψη της στρατηγικής καταπολέμησης της διαφθοράς ως άξονα μίας συστηματικής μεταρρυθμιστικής πολιτικής με κατεύθυνση την κοινωνική λογοδοσία.

Για την εφαρμογή λοιπόν αποτελεσματικών στρατηγικών θα χρειαστεί να ξεφύγουμε από μία συμβατική μινιμαλιστική θεώρηση της καταπολέμησης του φαινομένου επιλέγοντας ευρύτερες προοπτικές με έμφαση στη λογοδοσία και στο ρόλο της κοινωνίας των πολιτών στην εμπέδωση της χρηστής διακυβέρνησης.¹

Μέσα από ένα τέτοιο πρίσμα η πολιτική κατά της διαφθοράς αποτελεί πολιτική υπέρ της λογοδοσίας, στο πλαίσιο της προστασίας ανθρωπίνων δικαιώματων σε σχέση με την (κάθε είδους) ανάπτυξη.

Η λογοδοσία υποστηρίζει τη χρηστή διακυβέρνηση στο μέτρο που αυτή συνδημιουργείται από την ενεργή συμμετοχή πολιτών στη (διάφανη) λήψη αποφάσεων. Σύμφωνα με μια τέτοια αντίληψη της χρηστής διακυβέρνησης οι πολίτες έχουν ένα εφαρμόσιμο δικαίωμα να παίρνουν μέρος στη διακυβέρνηση και να λαμβάνουν υπηρεσίες (δημοσίου) καλής ποιότητας.

¹ Good governance regards the governed as citizens with dedicated aspirations and expectations with

Η εξέλιξη της καταπολέμησης της διαφθοράς σε γεωπολιτικό παράγοντα

Τα γεγονότα της προηγούμενης πενταετίας και ιδιαίτερα εκείνα του 2011 υπήρξαν αναμφίβολα υπενθύμιση για την καταστροφική επίδραση της διαφθοράς, τόσο σε πολιτικό όσο και σε οικονομικό επίπεδο.

- Στην Ινδία μαζικές διαδηλώσεις έπεισαν την κυβέρνηση να προωθήσει νομοθεσία για την καταπολέμηση της διαφθοράς ενώ το αποτέλεσμα των τελευταίων εκλογών σήμαναν την αλλαγή του πολιτικού τοπίου μετά από δεκαετίες. Αναμένουμε φυσικά τα αποτελέσματα της εφαρμογής τους.
- Οι εξεργήσεις οι οποίες συνολικά αποκλήθηκαν ως “Αραβική Άνοιξη” επέβαλαν την αποχώρηση ηγετών και κυβερνητικών σχημάτων που κρατούσαν για δεκαετίες την εξουσία. Τα αποτελέσματα με εξαίρεση ίσως την Τυνησία είναι άκρως απογοητευτικά.
- Πριν από την Αραβική Άνοιξη, ο αποκλεισμός της Κοινωνίας Πολιτών υπήρξε ένα από τους σοβαρότερους λόγους της γιγάντωσης του νεποτισμού και των πελατειακών σχέσεων. Και αυτά τα θεσμικά προβλήματα δεν πρόκειται να εξαφανιστούν από μόνα τους.

Αυτά που είδαμε στη Βόρειο Αφρική μας έδειξαν το μέγεθος αυτού που αντιμετωπίζουν πλέον οι κυβερνήσεις που δεν αντιμετωπίζουν τη διαφθορά. Όταν αρνούμαστε σε ανθρώπους τα βασικά τους δικαιώματα, δεν τους προσφέρουμε ασφάλεια, αφήνουμε να επικρατήσει η καθημερινή διαφθορά με τη δωροδοκία να εξελίσσεται σε ανεπίσημη φορολογία, όταν υπάρχει γενικευμένη ατιμωρησία και τελικά όταν το αίσθημα της αδικίας πνίγει, οι πολίτες θα διαμαρτυρηθούν.

Η πρόκληση για τις κυβερνήσεις αφορά στην ικανότητά τους να ανταποκριθούν στις απαιτήσεις των πολιτών και στην ανάκτηση της εμπιστοσύνης των πολιτών στη διακυβέρνηση και τη δημόσια διοίκηση.

Η ΚΟΙΝΩΝΙΑ ΠΟΛΙΤΩΝ μπορεί να ασκήσει μεγάλη πίεση για αλλαγές καλώντας

να ανταποκριθούν στις διεθνείς υποχρεώσεις τους ενώ η κακή διακυβέρνηση διαταράσσει τις αγορές και αποσταθεροποιεί κοινωνίες.

Για κάποιους η παγκόσμια ΚΟΙΝΩΝΙΑ ΠΟΛΙΤΩΝ μπορεί να εξελιχθεί σε πανάκεια των κακών που αντιμετωπίζει η ανθρωπότητα. Η ΚΟΙΝΩΝΙΑ ΠΟΛΙΤΩΝ εμφανίζεται ως το όχημα με το οποίο θα αντιμετωπιστούν και θα επιλυθούν τα ζητήματα των δημοκρατικών και ανθρωπιστικών αξιών, των ανθρώπινων δικαιωμάτων, της οικολογικής βιωσιμότητας, της οικονομικής ανάπτυξης, των φυλετικών διακρίσεων, της ενέργειας, κοκ.

Μια τέτοια προσδοκία είναι μάλλον υπερβολική όσον αφορά στην ΚΟΙΝΩΝΙΑ ΠΟΛΙΤΩΝ σε παγκόσμιο αλλά και σε εσωτερικό εθνικό επίπεδο.

Η ΚΟΙΝΩΝΙΑ ΤΩΝ ΠΟΛΙΤΩΝ συνιστά μόνο μια διάσταση της τριαδικής κοινωνικο-οικονομικής δομής της ευρύτερης “πολιτικής” κοινωνίας, μαζί με το κράτος και την αγορά. Σε μία σταθερή δημοκρατία οι τρεις αυτοί παράγοντες λειτουργούν σε μία σχέση εξισσοροπητικής αλληλεξάρτησης, άλλοτε σε κατάσταση αντιπαράθεσης και άλλοτε σε αρμονία, αλλά πάντα σε κάποιο είδος equilibrium που υπόκειται στο κράτος δικαίου, προϋποθέτοντας δηλαδή τον παράγοντα που διαθέτει “μονοπώλιο της νόμιμης χρήσης βίας”. Φυσικά κάτι τέτοιο δεν υφίσταται σε διεθνές επίπεδο. Αυτό το equilibrium μεταξύ της ΚΟΙΝΩΝΙΑΣ ΠΟΛΙΤΩΝ, του κράτους και της αγοράς που εποπτεύει τις παρεκτροπές των υπολοίπων αποδίδει τη σπουδαιότητα του συνολικού ρόλου της ΚΟΙΝΩΝΙΑΣ ΠΟΛΙΤΩΝ.

Η έννοια της ΚΟΙΝΩΝΙΑΣ ΠΟΛΙΤΩΝ (Civil Society/Zivilgesellschaft)

Παρόλο ότι δεν υπήρξε ποτέ απόλυτη συναίνεση ως προς την έννοια της ΚΟΙΝΩΝΙΑΣ ΠΟΛΙΤΩΝ τολμάμε να συγκλίνουμε σε έναν ελάχιστο παρονομαστή: Η ΚΟΙΝΩΝΙΑ ΠΟΛΙΤΩΝ δεν αποτελεί μια μοναχική οντότητα αλλά λειτουργεί πάντα σε σχέση αλληλεξάρτησης με το κράτος. Μπορεί να χαρακτηριστεί ως μία οντότητα διαμεσολαβητική μεταξύ της ιδιωτικής σφαίρας και του κράτους προσφέροντας πλουραλισμό και διαφορετικότητα. Η επισήμανση αυτή είναι ιδιαίτερα σημαντική σε μία εποχή “τάσης διαχωρισμών” όπως είναι η

τωρινή.

Η έννοια της ΚΟΙΝΩΝΙΑΣ ΤΩΝ ΠΟΛΙΤΩΝ έχει γίνει ιδιαίτερα ελκυστική, ιδιαίτερα μετά τις συγκρούσεις με τις στρατιωτικές ή κομμουνιστικές δικτατορίες σε όλο τον κόσμο. Η Κοινωνία Πολιτών διατηρεί πάντως μία μάλλον αμφισβητούμενη θέση στο πλαίσιο της σύγχρονης φιλελεύθερης δημοκρατίας. Κάποιοι την εμφανίζουν ως μάλλον περιττή δεδομένων των επιτευγμάτων της Δύσης για την επίλυση των δυσλειτουργιών και της αδικίας στις κοινωνίες μας. Για άλλους δεν έχει απολύτως κανένα νόημα μέσα στην περίπλοκη δομή των σύγχρονων κοινωνιών. Σε κάθε περίπτωση η ύπαρξη και δραστηριοποίηση της Κοινωνίας Πολιτών καταδεικνύει ότι υπάρχει ένα πεδίο ακόμα και στη Δύση το οποίο απειλείται από τη λογική των διοικητικών και οικονομικών μηχανισμών, προσφέροντας ταυτόχρονα μία ιδανική πλατφόρμα επέκτασης της δημοκρατίας με όρους “υπαρκτών φιλελεύθερων” καθεστώτων. Η διασύνδεση λοιπόν της έννοιας της κοινωνίας πολιτών με όλους τους τύπους των σύγχρονων κοινωνιών είναι αναμφισβήτητη.

Δε νομίζω ότι πρέπει να παρασυρθούμε και να αντιμετωπίσουμε την ΚΟΙΝΩΝΙΑ ΠΟΛΙΤΩΝ εξ ορισμού σε σχέση αντιπαράθεσης με το κράτος και την οικονομία. Μία ανταγωνιστική σχέση με το κράτος ή την οικονομία προκύπτει όταν οι διαμεσολαβήσεις αποτυγχάνουν ή όταν οι πολιτικοί και οικονομικοί θεσμοί απομονώνουν τους μηχανισμούς λήψης αποφάσεων από την επιρροή των κοινωνικών οργανώσεων, των πρωτοβουλιών και των μορφών δημόσιας διαβούλευσης.

Η διαφθορά, φραγμός για την ανάπτυξη και τη δικαιοσύνη

Η διαφθορά, υπό την έννοια της αθέμιτης, επισφαλούς ή καταχρηστικής διακυβέρνησης σε τοπικό, περιφερειακό και εθνικό επίπεδο, αναπτύχθηκε στις διάφορες χώρες, ιδίως εκείνες με υψηλότερους δείκτες φτώχειας, με μεγαλύτερη οξύτητα όμως σε όσες είχαν δικτατορικά καθεστώτα.

Η σώρευση οικονομικών προνομίων από τις άρχουσες τάξεις, ο νεποτισμός, η δωροδοκία, η ιδιοποίηση κρατικής περιουσίας και η εκτροπή μέρους αυτής προς ιδιωτικούς λογαριασμούς ή επενδύσεις υπήρξαν κάποιες από τις καταχρήσεις που κυριαρχούσαν για δεκαετίες στην πολιτική διαχείριση των πρόσφατα έκπτωτων δικτατόρων και άλλων εν ενεργεία ακόμη κυβερνώντων.

Παράλληλα με τη συστημική διαφθορά, αναπτύχθηκαν διεφθαρμένες πρακτικές σε συγκεκριμένους ιδιωτικούς κλάδους ή ομάδες ατόμων. Ορισμένες από αυτές υπάγονται στο κοινό ποινικό δίκαιο, όπως τα δίκτυα μαφίας που, στηριζόμενα στη διαφθορά και τη βία, τείνουν να δημιουργήσουν μια παράλληλη κοινωνία, δίπλα στη θεσμική.

Η διαφθορά είναι πολύ εκτεταμένη σε ολόκληρο τον κόσμο, όπως αποδεικνύεται στην ετήσια μελέτη της οργάνωσης Transparency International (TI - Διεθνής Διαφάνεια)², που κατατάσσει 183 χώρες σύμφωνα με μια κλίμακα από 0 (ύψιστη διαφθορά) έως 10 (μεγάλη διαφάνεια). Περισσότερα από τα δύο τρίτα των χωρών έλαβαν βαθμό κατώτερο του 5.

Η αποτελεσματικότητα ορισμένων νόμων ενάντια στη διαφθορά που υφίστανται σε κάποιες χώρες παρεμποδίστηκε από τις ίδιες τις πρακτικές της δωροδοκίας και του πολιτικού ελέγχου. Το αποτέλεσμα των πρόσφατων πολιτικών αλλαγών δεν μπορεί ακόμη να εκτιμηθεί με σαφήνεια.

Το πρόβλημα της δημόσιας διαφθοράς εκτείνεται σε διάφορα πεδία, τόσο του δημόσιου όσο και του ιδιωτικού βίου, με αντίκτυπο στην ποιότητα ζωής των ανθρώπων, την απώλεια δικαιωμάτων, τις διακρίσεις εις βάρος ομάδων του πληθυσμού και την εξάντληση πόρων λόγω της δωροδοκίας ή της στέρησης της νόμιμης πρόσβασης σε θέσεις εργασίας, πληροφόρηση ή εκπροσώπηση.

² *Corruption Perceptions Index 2011* (Δείκτης Αντίληψης της Διαφθοράς 2011), που δημοσιεύθηκε το 2011 (http://www.transparency.org/whatwedo/pub/corruption_perceptions_index_2011).

Παράλληλα, στον δημόσιο τομέα παρατηρείται έλλειψη διαφάνειας σχετικά με τους δημόσιους πόρους εκ μέρους της δημόσιας διοίκησης και των πολιτικών κομμάτων, αδιαφάνεια των λογαριασμών των επιχειρήσεων, φραγμοί που εμποδίζουν τον έλεγχο από τα μέσα επικοινωνίας, πρακτικές δωροδοκίας των λειτουργών της δικαιοσύνης ή της δημόσιας διοίκησης.

Οι λιγοστοί πόροι για τη δικαιοσύνη (ή η κατάχρηση ή υπεξαίρεσή τους) έχουν επισημανθεί ως επιβαρυντικός παράγοντας που εμποδίζει τις ελάχιστες συνθήκες αξιοπρέπειας στις φυλακές, συντελώντας στην αύξηση της εγκληματικότητας.

Παρόλο ότι, οι μέχρι σήμερα πολιτικές για την καταπολέμηση του οικονομικού εγκλήματος αφορούν κυρίως την προστασία της οικονομίας και του νόμιμου χρηματοπιστωτικού συστήματος, η καταπολέμηση των σύγχρονων εκφράσεων της οικονομικής εγκληματικότητας έχει πλέον άμεση σχέση με την αντιμετώπιση οικουμενικών προβλημάτων, όπως αυτό της προστασίας του περιβάλλοντος και της παγκόσμιας φτώχειας.

Η Διαφθορά ως Οικουμενικό Οικονομικό Πρόβλημα

Αντιλαμβανόμαστε τη διαφθορά ως την κατάχρηση δημόσιου αξιώματος για προσωπικό όφελος, με επικέντρωση στον δημόσιο τομέα και για την αντιμετώπιση της οποίας είναι ανάγκη να αναπτυχθούν αποτελεσματικές στρατηγικές. Το πρόβλημα της διαφθοράς έχει αναδειχθεί ήδη από τις αρχές της δεκαετίας του '90 σε κεντρικό άξονα θέσπισης κανόνων στο πλαίσιο της παγκόσμιας διακυβέρνησης. Η εξέλιξη αυτή αποτελεί συνέπεια της έντασης της χρηματοπιστωτικής παγκοσμιοποίησης και των διασυννοριακών ροών επενδυτικών κεφαλαίων και της κοινής παραδοχής ότι η διαφθορά συνιστά μία από τις μεγαλύτερες απειλές για την οικονομική ανάπτυξη και για τη χρηστή διακυβέρνηση.

Οι οργανισμοί του συστήματος του Bretton Woods με πρωταγωνιστές την Παγκόσμια Τράπεζα και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο έθεσαν το θέμα σε παγκόσμια προτεραιότητα. Ως αποτέλεσμα αυτής της «προβληματοποίησης» της διαφθοράς υπήρξε μία γενικευμένη ενασχόληση και ρυθμιστική υπερενεργητικότητα των οικουμενικών και περιφερειακών διεθνών οργανισμών η οποία οδήγησε στη σύναψη οκτώ περιφερειακής και παγκόσμιας εμβέλειας διεθνών συμβάσεων³, μέρος των οποίων δεν έχει πάντως τεθεί ακόμα σε ισχύ.

Παρά τον αριθμό των νομοθετικών εργαλείων, το διεθνές νομοθετικό καθεστώς για την καταπολέμηση της διαφθοράς χαρακτηρίζεται από την έλλειψη μίας ενιαίας προσέγγισης στην καταπολέμηση της διαφθοράς και στην νομοτεχνική επεξεργασία των σχετικών εγκλημάτων. Οι πλέον πρόσφατες από τις Συμβάσεις μάλιστα υιοθετώντας μία νέα ποιοτική ένταση και αναλυτικότητα ποινικοποιούν συγκεκριμένες συμπεριφορές, περιορίζοντας όμως το τιμωρητικό πεδίο τους.

Παρά τη δημιουργικότητα που χαρακτηρίζει τέτοιες διαδικασίες, οι διαφοροποιήσεις έχουν επιδράσει ανασταλτικά στην αποτελεσματικότητα του διεθνούς κανονιστικού οπλοστασίου για την καταπολέμηση της διαφθοράς. Αυτή η διαπίστωση αφορά αφενός την έλλειψη εναρμονισμένων μηχανισμών επιβολής μέτρων και αφετέρου την υιοθέτηση διαδικασιών και μεθοδολογίας για την επανένταξη των προβληματικών χωρών στη διεθνή κοινότητα και την δημιουργία μίας νέας κουλτούρας κατά της διαφθοράς μέσω της εκπαίδευσης και του ανοικτού διαλόγου μέσα στην κοινωνία.

³ (i) Organisation of American States (OAS) Inter-American Convention Against Corruption 1996, (ii) Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) Convention on Combating Bribery on Foreign Public Officials in International Business Transactions 1997, (iii) Convention on the Fight Against Corruption involving Officials of the European Union (EU) Communities or Officials of the Member States of the European Union 1999, (iv) Council of Europe (COE) Criminal Law Convention on Corruption 1999, (v) Southern African Development (SADC) Protocol against Corruption 2001, (vi) African Union (AU) Convention on Preventing and Combating Corruption 2001, (vii) United Nations (UN) Convention Against Corruption 2003, (viii) Council of Europe (CoE) Additional Protocol to the Criminal Law Convention on Corruption 2003.

Η διαφθορά καλύπτει ένα ευρύ πεδίο συμπεριφορών με συνέπεια η διατύπωση ενός ορισμού να παρουσιάζει σοβαρά προβλήματα. Η προσέγγιση απέναντι στη διαφθορά διαφέρει από χώρα σε χώρα ανάλογα με την πολιτική κουλτούρα και τις πολιτικές και οικονομικές ισορροπίες.

Η Παγκόσμια Τράπεζα αναφέρεται στενά στη διαφθορά του δημόσιου τομέα: «Κατάχρηση δημόσιας εξουσίας για ιδιωτικό όφελος» αγνοώντας τη διάθλαση της διαφθοράς σε μικρές και μεγάλες επιχειρήσεις του ιδιωτικού τομέα.⁴ Από την άλλη πλευρά σε πολλές περιπτώσεις η κατάχρηση δημόσιας εξουσίας δεν αφορά στενό ιδιωτικό όφελος αλλά την εξυπηρέτηση των συμφερόντων φίλων, συνεργατών, πολιτικών κομμάτων ή ομάδων συμφερόντων. Σε πολλές χώρες μάλιστα σταθερό ποσοστό της διαφθοράς αποτελεί πάγιο έσοδο των πολιτικών κομμάτων.⁵

Ακόμη ένας συνοπτικός ορισμός προέρχεται από το Διεθνή Μη Κυβερνητικό Οργανισμό “Διεθνής Διαφάνεια” (Transparency International): «η εκμετάλλευση εμπιστευθείσας (δημόσιας) εξουσίας για ιδιωτικό όφελος»⁶. Η “Ομάδα Δράσης κατά της Διαφθοράς” (Anti-Corruption Task Force) των Διεθνών Οικονομικών Οργανισμών⁷ ορίζει στο Ενιαίο Πλαίσιο για την Αποτροπή και Καταπολέμηση της Απάτης και της Διαφθοράς (Uniform Framework for Preventing and Combating Fraud and Corruption) της 17^{ης} Σεπτεμβρίου 2006 τη διαφθορά ως: «η προσφορά, η παραχώρηση, η αποδοχή, η επιδίωξη έμμεσα ή άμεσα οτιδήποτε έχει αξία με σκοπό τον μη σύννομο επηρεασμό των πράξεων κάποιου». Η Σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών (άρθρα 15 έως 22) περιλαμβάνει στον ορισμό της διαφθοράς: την ενεργητική και παθητική δωροδοκία εγχώριων ή αλλοδαπών δημόσιων λειτουργών και

⁴ Πρβλ. μ.ά. Ofusu-Amaah W.P./Soopramanien R./Uprety K. (1999), *Combating Corruption*, Washington DC.

⁵ Tanzi V. (2002), *Corruption around the world: causes, consequences, scope and cures*”, in Abed, G.T./Cupta, S. (eds), *Governance, Corruption, Economic Performance*, International Monetary Fund, Washington DC.

⁶ www.transparency.org

⁷ Παγκόσμια Τράπεζα (World Bank), Διεθνές Νομισματικό Ταμείο International Monetary Fund, Αφρικανική Τράπεζα Ανάπτυξης (African Development Bank), Ασιατική Τράπεζα Ανάπτυξης (Asian Development Bank), Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων (European Investment Bank) και Ευρωπαϊκή Τράπεζα για την Ανασυγκρότηση και την Ανάπτυξη (European Bank for Reconstruction and Development).

αξιωματούχων διεθνών οργανισμών, την κατάχρηση ή την διοχέτευση δημόσιας περιουσίας από αξιωματούχο του δημοσίου, την άσκηση επιρροής ή τον παράνομο πλουτισμό από δημόσιους λειτουργούς καθώς και δωροδοκία και την κατάχρηση στον ιδιωτικό τομέα.

Η Καταπολέμηση της Διαφθοράς

Παρά τη διαχρονική και διασυννοριακή παρουσία της, η διαφθορά ως μορφή οικονομικού εγκλήματος είναι ιδιαίτερα έντονη στις χώρες όπου είτε το κράτος ασκεί τον έλεγχο σε μεγάλο ποσοστό της οικονομίας ρυθμίζοντας τη διάθεση των οικονομικών πόρων, είτε υπάρχουν αδύναμοι ή εν υπνώσει μηχανισμοί καταπολέμησης του οικονομικού εγκλήματος είτε η διαφθορά έχει γενικευθεί ως πρακτική διευθέτησης συναλλαγών αποτελώντας πλέον προϋπόθεση παροχής δημόσιων αγαθών, όπως η υγεία, η παιδεία και η ασφάλεια με αποτέλεσμα να απολαμβάνει πλέον της κοινωνικής αποδοχής ή τουλάχιστον της ανοχής. Οι παράγοντες αυτοί συμβάλλουν στην επέκταση και στην εμπέδωση της διαφθοράς σε όλες τις οικονομίες αλλά απαντώνται μάλλον συχνότερα σε εκείνες που συγκεντρώνουν χαρακτηριστικά αναπτυσσόμενων ή υπανάπτυκτων οικονομιών και τα οποία μειώνονται ανάλογα με τον ρυθμό ανάπτυξής τους.⁸ Η διαπίστωση όμως ότι η άνοδος και η εναρμόνιση του επιπέδου οικονομικής ανάπτυξης μεταξύ διαφορετικών χωρών δεν συνεπάγεται και τον ανάλογο περιορισμό της διαφθοράς είναι ενδεικτική για την περιπλοκότητα του φαινομένου και για την ιδιαίτερη κοινωνιολογική του διάσταση.⁹

Πράγματι, η διαφθορά πέρα από την οικονομική διάστασή της αφορά τον ρόλο της ΚΟΙΝΩΝΙΑΣ ΠΟΛΙΤΩΝ στην επιβολή χρηστής διακυβέρνησης με την έννοια τουλάχιστον των έξι κριτηρίων αξιολόγησης της Παγκόσμιας Τράπεζας: (α) δικαίωμα λόγου και υποχρέωση λογοδοσίας, (β) πολιτική

⁸ Tanzi V. (2002), "Corruption around the World: causes, consequences, scope and cures", in Abed GT/Gupta S. (Eds), *Governance, Corruption, Economic Performance*, International Monetary Fund, Washington DC.

⁹ Ενδιαφέρουσα η σχετική αναφορά στο Tanzi (2005), σ. 49

σταθερότητα, (γ) κυβερνητική αποτελεσματικότητα, (δ) ποιότητα ρυθμιστικού πλαισίου και κανονισμών, (ε) κράτος δικαίου και (στ) έλεγχος διαφθοράς.

Παρόλα αυτά η καταπολέμηση της διαφθοράς είναι αδύνατη όταν περιορίζεται στο δημόσιο τομέα. Η αναγκαία παράλληλη καταπολέμηση της διαφθοράς στον ιδιωτικό τομέα αφορά τον εντοπισμό εκείνων που με τις πράξεις τους νοθεύουν τον υγιή ανταγωνισμό και την ενίσχυση της κουλτούρας φορολογικής συμμόρφωσης.

Στον πόλεμο κατά της διαφθοράς η χρηστή διακυβέρνηση αφορά τόσο στο δημόσιο όσο και στον ιδιωτικό τομέα.

Δίνοντας ισχύ στην κοινωνία των πολιτών

Οποιαδήποτε μεταρρύθμιση στοχεύει καταρχήν να δημιουργήσει ένα κλίμα εμπλοκής των πολιτών και να εισάγει μία δημιουργική διάδραση μεταξύ κρατικών θεσμών και κοινωνίας των πολιτών. Με τη μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης μέσω της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης (e-government), η διάδραση μεταξύ της διοίκησης και της κοινωνίας των πολιτών αλλάζει δραματικά προς την κατεύθυνση αναπροσανατολισμό προς τον πελάτη, τη διαφάνεια, την αποτελεσματικότητα και τη νομιμότητα. Αλλά η εμπλοκή των πολιτών και η διάδραση μεταξύ κρατικών θεσμών και κοινωνίας των πολιτών απαιτεί αναδιοργάνωση της διαδικασίας λήψης πολιτικών αποφάσεων, με τρόπο ώστε να ανοίξουν οι κλειστοί μηχανισμοί της πολιτικής τάξης δίνοντας στον διοικούμενο δυνατότερη φωνή. Η E-government υποστηρίζει την e-participation, ενώ η εμπλοκή των εταίρων δυναμώνει τον σύνδεσμο μεταξύ δημόσιας διοίκησης και των χρηστών της.

Η Ελλάδα

Μία εξέταση των βασικών χαρακτηριστικών ανάπτυξης της ΚΟΙΝΩΝΙΑΣ ΠΟΛΙΤΩΝ δίνει ίσως κάποια εξήγηση για την αδυναμία ανάπτυξης της στην Ελλάδα:

α) ένας γενικά καθιερωμένος σεβασμός του κράτους δικαίου και η πεποίθηση της δυνατότητας προστασίας των νόμιμων δικαιωμάτων των πολιτών όποτε προκύψει η ανάγκη, β) η εκτίμηση και ο έμπρακτος σεβασμός των πολιτών στην έννοια του κοινού καλού και της αξίας των δημόσιων αγαθών και γ) η ετοιμότητα μεταξύ των πολιτών για σχηματισμό εθελοντικών οργανώσεων, ιδιαίτερα για λόγους κοινής ωφέλειας.

Κατά συνέπεια και σε συνάρτηση με αυτά τα στοιχεία είναι η αποτελεσματική διακυβέρνηση, ο σεβασμός του κράτους δικαίου και της κοινής γνώμης αποτελεί προϋπόθεση και συνέπεια.

Με βάση τα παραπάνω κριτήρια η ΚΟΙΝΩΝΙΑ ΠΟΛΙΤΩΝ στην σύγχρονη Ελλάδα είναι ιδιαίτερα αδύναμη, παρόλη τη σχετική εθνική, θρησκευτική και πολιτισμική ομοιογένεια που τη χαρακτηρίζει ως χώρα και το αίσθημα πατριωτισμού που διαπνέει τον πληθυσμό και ενισχύεται περιοδικά από διάφορες κρίσεις με γείτονες χώρες. Ποιες είναι οι προοπτικές βελτίωσης; Μάλλον μικρές αλλά υπαρκτές.

Ο μειωμένος σεβασμός στο Νόμο ή στο κοινό καλό είναι ιδιαίτερα προφανής στα ζητήματα προστασίας περιβάλλοντος (επεξεργασία απορριμάτων, καυσαέρια, παράνομο κυνήγι, παράνομη οικοδομική δραστηριότητα κοκ) μία κατάσταση που δίνει την εντύπωση ότι πολίτες και κράτος ανατγωνίζονται αλλήλους σε ένα νομικό κενό, χωρίς τους βασικούς μηχανισμούς επιβολής του νόμου (θεωρείται μη δημοκρατικό μέτρο) ή κάποιας κανονιστικής ρύθμισης (βλ. μη ολοκλήρωση του κτηματολογίου και μη διευθέτηση του ορισμού των χρήσεων γης). Τέλος έχουμε και την απροθυμία των πολιτικών να δυσανεστήσουν πιθανούς ψηφοφόρους ή υποστηρικτές εφαρμόζοντας ή επιβάλλοντας τη νομιμότητα. Η κατάσταση αυτή δεν αφορά όμως την κρατική/κυβερνητική εξουσία αλλά συμπληρώνεται και από την ευκαιριακή και μικροπολιτική επιδίωξη πολιτικής επιρροής εκ μέρους των κομμάτων, των εργατικών συνδικάτων και των περιφερειακών και δημοτικών αρχών αγνώνοντας επιδεικτικά την προοπτική επιδίωξης ενός κοινού καλού.

Ο συγκεντρωτισμός και η αδιαφάνεια επέτρεψαν στις ελληνικές κυβερνήσεις να αγνοήσουν το κράτος δικαίου και σε αυτό τους βοήθησε αποφασιστικά η

ανικανότητα των εθελοντικών οργανώσεων (ΜΚΟ) να αντισταθούν στην κρατική θέληση ή να δραστηριοποιηθούν εκτός του κατεστημένου κομματικού ανταγωνισμού. Αυτή χαρακτηρίζεται ως αδυναμία της ελληνικής ΚΟΙΝΩΝΙΑΣ ΠΟΛΙΤΩΝ. Δεν είναι δε τυχαίο ότι οργανισμοί ανεξάρτητοι από την κυβέρνηση ή κάποιο κόμμα, όπως ερευνητικά ιδρύματα (THINK TANKS) ή ομάδες πίεσης (πλην συνδικαλιστών) έχουν ελάχιστη ή μηδαμινή επιρροή.

Συμπερασματικά

Και τώρα; Με ποιο τρόπο η ΚΟΙΝΩΝΙΑ ΠΟΛΙΤΩΝ επιδρά στη διαφθορά και γενικότερα σε ποιό βαθμό επηρεάζει το πολιτικό σύστημα μίας χώρας κάτω από συνθήκες κρίσης, όπως λ.χ. της Ελλάδας ;

Ο ρόλος της ΚΟΙΝΩΝΙΑΣ ΠΟΛΙΤΩΝ στην καταπολέμηση της διαφθοράς ως εγκλήματος και ως παράγοντα αστάθειας αφορά συνολικά και τη συζήτηση σχετικά με το αν και κατά πόσο η δραστηριοποίηση σε ΜΚΟ ή σε παρεμφερείς οργανώσεις προσφέρει ή όχι υποστήριξη στο πολιτικό σύστημα. Μια τέτοια προοπτική είναι υπαρκτή ακόμα και στην περίπτωση που θα το περιμέναμε λιγότερο: δηλαδή σε χώρες που βρίσκονται εν μέσω βαθιάς κρίσης, κοινωνικών συγκρούσεων και αδύναμων κυβερνητικών μηχανισμών. Αυτό ισχύει σε μεγάλο βαθμό ακόμα και σε ομάδες με έντονη αντικυβερνητική διάθεση. Παρόλο ότι η συμμετοχή σε ΜΚΟ μπορεί να απειχεί μία διάθεση κριτικής και μία στάση διαμαρτυρίας ενάντια σε κυβερνητικές πολιτικές η συμμετοχή αντικατοπτρίζει ένα υψηλό επίπεδο γενικής συστημικής υποστήριξης, ιδιαίτερα σε φιλελεύθερες δημοκρατίες.

Παραδείγματα κρατών σε κρίση καταδεικνύουν ότι η συμμετοχή σε οργανώσεις της ΚΟΙΝΩΝΙΑΣ ΠΟΛΙΤΩΝ αφορούν τόσο υποστηρικτές όσο και αντιπάλους κυβερνητικών πολιτικών. Παρόλο ότι η ΚΟΙΝΩΝΙΑ ΠΟΛΙΤΩΝ διευκολύνει την αποτύπωση και έκφραση συμφερόντων που αντιτίθενται στο status quo, μπορεί να αποδειχθούν μία σημαντική σταθεροποιητική δύναμη με την έννοια της υποστήριξης των δημοκρατικών θεσμών. Αν και κάτι τέτοιο ακούγεται αντιφατικό θα πρέπει να σημειώσουμε ότι σε κοινωνίες

με ανισότητες και σε κρίση και οι δύο ρόλοι είναι αναγκαίοι για την επιβίωση της δημοκρατίας. Η ΚΟΙΝΩΝΙΑ ΠΟΛΙΤΩΝ βοηθάει ταυτόχρονα τόσο στην διατύπωση νέων συμφερότων όσο και στην υποστήριξη της δημοκρατίας.

Η Κοινωνία των Πολιτών στην Ελλάδα είναι ακόμη σε αναπτυσσόμενη φάση, ανεπαρκώς οργανωμένη και σε ρόλο πολύ υποδεέστερο σε σχέση με την κρατική εξουσία. Τούτο έχει ως αποτέλεσμα η δράση της να έχει περιορισμένο αντίκτυπο, αν και αναπτύσσει συχνά διάλογο με το κράτος αλλά και τον ιδιωτικό τομέα. Η Κοινωνία των Πολιτών διεκδικεί τον χώρο της αναφορικά τόσο με τον έλεγχο της εκάστοτε κυβέρνησης, όσο και με τη συμμετοχή της σε διαδικασίες δημόσιας διαβούλευσης για δράσεις που εμπíπτουν στα πεδία ενδιαφερόντων της.

Ωστόσο, δεν έχει καταφέρει ακόμη να αποκτήσει τη νομιμοποίηση και τη δύναμη που έχει αποκτήσει ο αντίστοιχος χώρος σε άλλα κράτη. Η συμμετοχή των Ελλήνων σε ενώσεις και σωματεία είναι περιορισμένη, σε σύγκριση με άλλες δυτικοευρωπαϊκές χώρες, αλλά η συμμετοχή τους σε εργατικά συνδικάτα και επαγγελματικές ενώσεις δεν υπολείπεται. Σημειώνεται, επιπλέον, ότι και ο εθελοντισμός στη χώρα μας δεν χαρακτηρίζεται από τακτική και συστηματική προσφορά με διάρκεια και συνείδηση. Η εν λόγω αποστασιοποίηση των πολιτών από τις ΜΚΟ, έχει μεταξύ άλλων τις ρίζες της και στη βαθιά πολιτικοποίηση και κομματικοποίηση των Ελλήνων μετά την πτώση του δικτατορικού καθεστώτος.

Δυναμικές πρωτοβουλίες μπορούν ωστόσο να ανιχνευθούν π.χ. στα πεδία του περιβάλλοντος, των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και της προστασίας των καταναλωτών, αλλά ο αντίκτυπός τους είναι ακόμη και εκεί περιορισμένος. Αντίθετα, φορείς της Κοινωνίας των Πολιτών που βρίσκονται πιο κοντά σε κυβερνητικούς και κομματικούς παράγοντες, όπως σωματεία εργαζομένων, φοιτητικές οργανώσεις κλπ, αποδεικνύονται πιο αποτελεσματικοί.

Η συνολική αποτίμηση του ρόλου που διαδραματίζει σήμερα η Κοινωνία των Πολιτών στην Ελλάδα καταδεικνύει ότι έχει ακόμη δρόμο να διανύσει ώπου να αποτελέσει παράγοντα διαμόρφωσης της κοινωνικής συνείδησης.

Η κρίση που διέρχεται η Ελλάδα στην παρούσα οικονομική συγκυρία έχει αποδομήσει σημαντικό αριθμό θεσμών. Τούτο όμως μπορεί να ειδωθεί ως μοναδική ευκαιρία για την εκ βάθρων αναδόμησή τους. Η οικονομική ανασυγκρότηση και ανάπτυξη της χώρας δεν είναι δυνατό να επιτευχθεί χωρίς την εξυγίανση των βασικών θεσμών που τη συγκροτούν και προς αυτή την κατεύθυνση η ΚΟΙΝΩΝΙΑ ΠΟΛΙΤΩΝ μπορεί και πρέπει να παίξει αποφασιστικό ρόλο.

Αυτό αφορά κυρίως στην καθιέρωση και στην εφαρμογή εθνικών και διακυβερνητικών εργαλείων καταπολέμησης της διαφθοράς α) αναλαμβάνοντας το ρόλο του διαμετακομιστή πληροφόρησης από τους πολίτες στη κυβέρνηση για τη διαμόρφωση στρατηγικής, β) δίνοντας τη δυνατότητα εμπλοκής πολιτών και επιχειρήσεων σε δράσεις κατά της διαφθοράς και γ) διατηρώντας την πίεση για τη συστηματική και συνεπή πολιτική καταπολέμησης της διαφθοράς μέσω της εφαρμογής μηχανισμών διαφάνειας και λογοδοσίας, δ) ελέγχοντας και επισημαίνοντας αστοχίες, ροτείνοντας μέτρα.

Η συμμετοχή και η αποτελεσματικότητά της ΚΟΙΝΩΝΙΑΣ ΤΩΝ ΠΟΛΙΤΩΝ στην καταπολέμηση της διαφθοράς αποτελεί πεδίο δοκιμής για την μελλοντική εμπλοκή της στο σύνολο των κρίσιμων δημόσιων εθνικών (αλλά και διεθνών) ζητημάτων.

Οι δυνατότητές και η αναγκαιότητα της συμβολής της ΚΟΙΝΩΝΙΑΣ ΤΩΝ ΠΟΛΙΤΩΝ στην καταπολέμηση της διαφθοράς σηματοδοτούν όμως και τα όρια της. Οι κυβερνήσεις συνεχίζουν να φέρουν το βάρος της ευθύνης εφόσον τους έχουν εμπιστευθεί οι πολίτες τη διαχείριση της εξουσίας.