Προοδευτική Διακυβέρνηση, Διαφάνεια και Εντιμότητα

Όλοι λίγο πολύ συμφωνούμε ότι μια διακυβέρνηση οφείλει να είναι διαφανής και χρηστή για να είναι αποτελεσματική και να ανταποκρίνεται στις ανάγκες των πολιτών. Μια διαφανής διακυβέρνηση πείθει για την ανάγκη σεβασμού των κανόνων διοίκησης και παρεμποδίζει την κακοδιαχείριση. Μια χρηστή διακυβέρνηση αυξάνει την αξιοπιστία του πολιτικού συστήματος, συμβάλει στην κοινωνική συνοχή και δημιουργεί έτσι την εμπιστοσύνη στους πολίτες για να πραγματοποιήσουν επενδύσεις.

Παρ' όλα αυτά, όλοι μας επίσης γνωρίζουμε, ότι κυβερνήσεις που ανέχονται και στηρίζουν τη διαφθορά, αποτελούν συνηθισμένο φαινόμενο. Πολλές κοινωνίες λειτουργούν με τρόπους που παράγουν, ευνοούν και συντηρούν μη χρηστές και αδιαφανείς διακυβερνήσεις. Ακόμη και τα ανεπτυγμένα κράτη δεν προάγουν πάντα με τις συμπεριφορές και τις σχέσεις τους στην παγκόσμια κοινωνία την χρηστή διακυβέρνηση.

Ένα παράδειγμα που έρχεται αμέσως στο νου μας είναι τα αυταρχικά κράτη, τα στρατιωτικά ή δικτατορικά καθεστώτα. Η ανέλεγκτη εξουσία ενός ηγέτη ή μιας ομάδας, η εξουσία που δεν αποδέχεται την κριτική συνεπάγεται ένα πολιτικό σύστημα που εργάζεται με κάθε τρόπο για την διαιώνισή του και τον πλουτισμό του. Η διαφθορά είναι το μέσο προσεταιρισμού οπαδών και άσκησης εξουσίας.

Άλλο παράδειγμα αποτελούν οι κοινωνίες στις οποίες ομάδες με ισχυρά τοπικά ή εθνοτικά χαρακτηριστικά ή οικογένειες και

προύχοντες διαφεντεύουν περιοχές και επηρεάζουν την οργάνωση και λειτουργία του κράτους. Το σύστημα οικονομικής και πολιτικής εξουσίας έχει τότε έντονα πελατειακά χαρακτηριστικά. Κάθε ομάδα, κάθε οικογένεια φροντίζει τους δικούς της, προσπαθεί να αποκλείσει τους άλλους και δημιουργεί ιδίως ένα εκτεταμένο πλέγμα πελατών. Τα οφέλη της δημόσιας εξουσίας είναι μόνο για τους πελάτες. Οι θέσεις, οι κρατικές παροχές, οι ευνοϊκές ρυθμίσεις προορίζονται γι' αυτούς. Οι κανόνες της χρηστής διοίκησης δεν ισχύουν για τους φίλους και η διαφάνεια είναι ένα περιττό εμπόδιο στη λειτουργία των πελατειακών σχέσεων. Τέτοια φαινόμενα είναι διαδεδομένα σε κοινωνίες της ύστερης ανάπτυξης, στις οποίες η διοίκηση αποτελεί το λάφυρο της πολιτικής παράταξης που κερδίζει τις εκλογές.

Διακρίνουμε συνήθως μεταξύ της μικρής διαφθοράς και της μεγάλης διαφθοράς. Μικρή διαφθορά αποτελεί για παράδειγμα ο χρηματισμός της διοίκησης για να προβεί σε ενέργειες που ανήκουν στις καθημερινές υποχρεώσεις της. Θεωρούμε ότι η μικρή διαφθορά είναι ~~προάγγελος~~ συνοδευτικό της μεγάλης διαφθοράς. Αυτή είναι όμως μια απλοποιητική προσέγγιση, η οποία συγκαλύπτει τις διαφορετικές αιτίες της διαφθοράς και τις διαφορετικές ευθύνες των όσων διοικούν.

Ο υπάλληλος που εκδίδει ένα πιστοποιητικό μόνο αφού πάρει ένα φιλοδώρημα ή ο αστυνομικός που δεν αναφέρει μια παραβίαση του νόμου επειδή χρηματίζεται έχουν κατά κανόνα αυτή τη δυνατότητα, όταν πάσχει η κρατική διοίκηση. Όταν σωρεύονται αδιεκπεραίωτοι φάκελοι επί πολλούς μήνες σε ένα γραφείο της διοίκησης λόγω έλλειψης προσωπικού τόσο ο πολίτης όσο και ο

υπάλληλος μπορούν να επιδιώξουν να αλλάξουν την προτεραιότητα επεξεργασίας με χρηματισμό. Όταν η αμοιβή του αστυνομικού είναι πολύ χαμηλή είναι πιθανό να επιδιώξει να την αυξήσει με μικροεκβιασμούς. Η μικρή διαφθορά διαδίδεται ως πρακτική της διοίκησης όσο δεν εκλείπουν οι αιτίες της. Το κακό παράδειγμα του χρηματισμού έλκει και μεταβάλλεται σε κανόνα.

Η μεγάλη διαφθορά έχει άλλες αιτίες. Δεν την προκαλεί ο μικροϋπάλληλος με το μικροποσό που εξασφαλίζει. Όταν μια κυβέρνηση παραχωρεί μια άδεια εκμετάλλευσης πετρελαίου και οι υπεύθυνοί της απαιτούν μια προμήθεια για την ενέργειά τους αυτή, επιδιώκουν να ισχυροποιήσουν την προσωπική τους εξουσία και θέση. Η εξουσία εξυπηρετεί την εξουσία για να αναπαράγεται. Σ' αυτές τις περιπτώσεις πάσχει το σύστημα διακυβέρνησης και όχι μόνο η ατομική ηθική.

Πάσχει όμως και η ηθική εκείνων που παίρνουν την έγκριση για την εξόρυξη πετρελαίου. Αυτοί προκαλούν και συντείνουν στη διαφθορά. Χωρίς τη συμβολή τους δεν θα ήταν δυνατό να σωρεύονται τόσα χρήματα από αναπτυσσόμενες χώρες σε φορολογικούς παραδείσους και να ανήκουν τόσες υπεράκτιες εταιρίες σε ιθύνοντες χωρών που καταγγέλλονται για διαφθορά. Μπορεί οι επιχειρηματίες των αναπτυγμένων χωρών να μη διανοούνται να δωροδοκήσουν τους πολιτικούς της χώρας τους, αλλά θεωρούν ως εξίσου αυτονόητο ότι οι κανόνες της χρηστής διοίκησης δεν ισχύουν σε άλλες χώρες και ότι πάντως είναι θεμιτό να τους παρακάμπτουν. Παραβρέθηκα ως πρωθυπουργός σε μια συζήτηση για την εξέλιξη της πολιτικής κρίσης που απειλούσε να ανατρέψει τον γνωστό για τη διαφθορά του ηγέτη μιας αφρικανικής

χώρας. Πολλοί συνάδελφοί μου πρωθυπουργοί υποστήριξαν ότι θα πρέπει να υποστηριχθεί ο δικτάτορας «για να έχουμε το κεφάλι μας ήσυχο». Αλλά δεν πρέπει να είμαστε ανεκτικοί στα φαινόμενα αυτά, αν θέλουμε πράγματι να εξαλείψουμε τη διαφθορά και την υπανάπτυξη.

Οι μέχρι τώρα αναφορές μου δημιουργούν ίσως την εντύπωση ότι η διαφθορά και η κακοδιοίκηση συνδέονται μόνο με κοινωνική υστέρηση. Αλλά υπάρχουν και σε ανεπτυγμένες χώρες. Στις αρχές του καλοκαιριού διαβάσαμε ότι οι υπεύθυνοι μιας επιχείρησης από τις μεγαλύτερες του κόσμου ιδιοποιήθηκαν τεράστια ποσά εξαπατώντας και ζημιώνοντας τους μετόχους της εταιρίας τους και τους αποταμιευτές κατά δισεκατομμύρια δολάρια. Αυτοί οι υπεύθυνοι ούτε ζούσαν στη φτώχεια ούτε ήταν υποχρεωμένοι να υπηρετήσουν ένα δικτατορικό καθεστώς. Ήταν οπαδοί ενός τρόπου ζωής που έχει ως κυρίαρχη αξία το κέρδος και επιφυλάσσει την αναγνώρισή του σ' αυτούς που αποκτούν όλο και περισσότερο πλούτο. Η διαφθορά τους δεν πήγασε από τη μικρή διαφθορά. Ήταν ιδεολογική και ενυπήρχε στο σύστημα αξιών, το οποίο ασπάζονταν.

Η παγκοσμιοποίηση των αγορών συνέτεινε στο να συνδυασθεί η διαφθορά των ανεπτυγμένων κοινωνιών με εκείνη των αναπτυσσομένων χωρών και επέτεινε τη διαφθορά ιδίως στις τελευταίες. Με την αναπτυσσόμενη συνεργασία προέκυψαν για τους διοικούντες στις αναπτυσσόμενες χώρες περισσότερες δυνατότητες να εκμεταλλευτούν την προθυμία των επιχειρήσεων των αναπτυγμένων χωρών να επικρατήσουν στον ανταγωνισμό παραβιάζοντας τους κανόνες χρηστής διοίκησης. Προέκυψαν

επίσης, ακόμη και εν ονόματι καταπολέμησης της διαφθοράς και της υπανάπτυξης, νέοι τομείς διαφθοράς. Ιδιωτικοί οργανισμοί με διεθνή απήχηση που εξετάζουν τις εξελίξεις των οικονομιών, τις επιδόσεις των επιχειρήσεων, παρέχουν συμβουλές σε επενδυτές ή μετρούν τη διαφθορά και την κακοδιοίκηση στον κόσμο εξαρτούν την κρίση τους από χρηματικές ή άλλες παροχές. Την βελτιώνουν ή την χειροτερεύουν ανάλογα με το τι τους παρέχεται. Οι χώρες που επιζητούν να έχουν μια θετική εικόνα για να υποβοηθηθούν στην αναπτυξιακή τους πορεία είναι εύκολα θύματα παρόμοιων εκβιασμών.

Η σύντομη αυτή αναφορά σε φαινόμενα διαφθοράς μας επιτρέπει ορισμένα συμπεράσματα.

Η εντιμότητα δεν επιβάλλεται όσο και αν το επιθυμεί μια πολιτική ηγεσία. Οι διακηρύξεις για την ανάγκη καταπολέμησης της διαφθοράς έχουν ελάχιστα αποτελέσματα, όταν οι κοινωνικές συνθήκες δεν προάγουν την εντιμότητα, αλλά προάγουν την ανεντιμότητα. Η χρηστή διοίκηση προϋποθέτει κυρίως τη διαμόρφωση συνθηκών, οι οποίες αίρουν τις αντικειμενικές δυνατότητες διαφθοράς και περιορίζουν την υποκειμενική διάθεση για παραβατική συμπεριφορά. Η κοινωνική ανάπτυξη και προπαντός η παιδεία είναι τα πιο σημαντικά όπλα για να επιτύχουμε μια διαφανή και έντιμη διοίκηση. Οι ανοιχτές διαδικασίες λήψεως αποφάσεων, η συμμετοχή εκπροσώπων διαφόρων κοινωνικών και πολιτικών φορέων, ο διάλογος, ο έλεγχος και η δημόσια λογοδοσία περιορίζουν αυθαίρετες αποφάσεις με κίνητρο τον παράνομο πλουτισμό. Αλλά και η εμπέδωση ηθικών αξιών, η δημιουργία ενός ανθρώπινου

δυναμικού που έχει τις δυνατότητες να σχεδιάζει λύσεις, να αποτιμά εναλλακτικές λύσεις, να καθιερώνει κανόνες και πρότυπα είναι ένας αποτελεσματικός τρόπος περιορισμού προτάσεων που έχουν πηγή τους τη διαφθορά. Μια κοινωνία με ανεπτυγμένους μηχανισμούς προετοιμασίας και λήψεις αποφάσεων επιτυγχάνει να προλάβει συμπεριφορές που αγνοούν κανόνες και επιδιώκουν αποκλειστικά το προσωπικό όφελος.

Η χρηστή και αποτελεσματική διακυβέρνηση εξαρτάται λοιπόν από συγκεκριμένους κανόνες, θεσμούς και δράσεις.

Θα αναφερθώ σε ορισμένους.

α) Οι δημοκρατικές διαδικασίες και η όσο το δυνατόν μεγαλύτερη διαφάνεια αποτελούν ισχυρά μέσα περιορισμού αυθαιρεσιών. Επιτρέπουν την κρίση, τον αντίλογο και τη διερεύνηση των στοιχείων. Πρέπει ως εκ τούτου να επιδιώκονται σε όλη της έκταση της διακυβέρνησης, στην κεντρική και αποκεντρωμένη εξουσία, στην τοπική αυτοδιοίκηση, στους κρατικούς οργανισμούς και στις δημόσιες επιχειρήσεις.

β) Παράλληλα πρέπει να προωθήσουμε διαδικασίες συμμετοχής της κοινωνίας των πολιτών και των οργανώσεών τους -λ.χ. των συνδικαλιστικών οργανώσεων και των μη κυβερνητικών οργανώσεων, των πρωτοβουλιών των πολιτών- κατά το στάδιο διαμόρφωσης των πολιτικών και της επεξεργασίας των αποφάσεων. Αξίζει επίσης να εξετάζουμε σε ορισμένες περιπτώσεις τη βαθμιαία εκχώρηση αρμοδιοτήτων -ελεγκτικών

στην αρχή και έπειτα αποφασιστικών- στην κοινωνία των πολιτών και των νομιμοποιημένων εκφραστών της.

γ) Είναι ανάγκη να αναζητήσουμε και τις καλύτερες ρυθμίσεις και τις καλύτερες πρακτικές που περιορίζουν τις δυνατότητες διαφθοράς. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η αντικειμενικοποίηση των διαδικασιών για τη λήψη αποφάσεων. Μια περίπτωση από την περιοχή της φορολογίας αποτελεί ο υπολογισμός του φόρου μεταβίβασης κατά την αγοραπωλησία ακινήτων με εκ των προτέρων προσδιορισμένες αντικειμενικές αξίες. Οι εφοριακοί υπάλληλοι δεν έχουν τότε την ευχέρεια να αποφασίζουν οι ίδιοι για την αξία του μεταβιβαζόμενου ακινήτου και δεν υπάρχει έτσι η δυνατότητα για συναλλαγές και εκβιασμούς. Ένα άλλο παράδειγμα είναι η υιοθέτηση μιας διαδικασίας κατά την κύρωση διαγωνισμών δημοσίων έργων, η οποία εξαρτά την απόφαση από μια ομοιόμορφη για όλους αποτίμηση των προσφορών που γίνεται με μαθηματικό τύπο. Τέλος, σημαντική είναι η συμβολή της απλοποίησης των διαδικασιών με την αξιοποίηση της ηλεκτρονικής τεχνολογίας. Περιορίζει τη δυνατότητα κωλυσιεργιών και άρα και εκβιασμών.

δ) Επιβάλλεται η ίδρυση και η ενίσχυση ανεξαρτήτων αρχών που έχουν ως αποστολή την προστασία των δικαιωμάτων των πολιτών, την εποπτεία ορισμένων κρίσιμων για τη δημόσια ζωή περιοχών και την εύρυθμη λειτουργία της οικονομίας, όπως λ.χ. στους τομείς της ενέργειας και των τηλεπικοινωνιών.

ε) Πρέπει να ενισχύσουμε την αποτελεσματικότητα της διακυβέρνησης με τη διαμόρφωση προδιαγραφών, προτύπων, κανόνων, την εκπαίδευση και εξειδίκευση του προσωπικού και τη συμμετοχή σε σημαντικές διαδικασίες ανεξαρτήτων εμπειρογνωμόνων.

στ) Οφείλουμε να ενδυναμώσουμε την ανεξάρτητη δικαιοσύνη και να προωθήσουμε μεταρρυθμίσεις και πρακτικές για την ταχεία επίλυση των διαφορών. Οι θιγόμενοι από τις αποφάσεις του κράτους να έχουν τη δυνατότητα να ζητήσουν δικαστική προστασία και αυτή να τους παρέχεται με τρόπο, ώστε οι αποφάσεις της διοίκησης να είναι δυνατόν να ανατραπούν.

ζ) Πρέπει να διευρύνουμε την αρχή της λογοδοσίας, ώστε όσοι λαμβάνουν σημαντικές οικονομικές αποφάσεις να υποχρεώνονται σε πλήρη πληροφόρηση και οι οικονομικοί απολογισμοί τους να ελέγχονται σε τακτικές διαδικασίες. Το ρυθμιστικό πλαίσιο οφείλει να καθιστά πραγματικά υπόλογους στους πολίτες όσους παραβαίνουν τους κανόνες της χρηστής διοίκησης.

η) Επιβάλλεται να υπάρχουν κανόνες για τη χρηματοδότηση των κομμάτων και των πολιτικών προσώπων με κυρώσεις στην περίπτωση της μη τήρησής τους και να καταπολεμήσουμε με κάθε πρόσφορο τρόπο το «μαύρο χρήμα».

θ) Οι έλεγχοι των περιουσιών όσων ασκούν εξουσία πρέπει να είναι αποτελεσματικοί. Αυτό σημαίνει ότι πρέπει να οδηγούν το δυνατόν ταχύτερο σε συμπεράσματα έστω και για ένα πολύ

μικρό δείγμα ελεγχομένων. Η ολοκλήρωσή τους και η τιμωρία όσων παρέβησαν τους κανόνες να λειτουργούν παραδειγματικά. Έλεγχοι σε μεγάλο αριθμό που δεν ολοκληρώνονται ή είναι επιφανειακοί συντείνουν παρά περιορίζουν την κακοδιαχείριση.

ι) Χρειάζονται τέλος κανόνες για τις διεθνείς συναλλαγές και το παγκόσμιο εμπόριο που να θέτουν φρένο στη διαφθορά. Τέτοιους κανόνες έχει διαμορφώσει ο ΟΟΣΑ. (Σύμβαση για την καταπολέμηση της δωροδοκίας αλλοδαπών δημοσίων λειτουργών σε διεθνείς επιχειρηματικές συναλλαγές. Παρίσι 17.12.1997) Χρειάζεται όμως η συνεχής βελτίωσή τους και προπαντός η εφαρμογή τους.

Η εφαρμογή των παραπάνω επιλογών απαιτεί ευρηματικότητα και μέτρο. Με τις πολιτικές πρωτοβουλίες μας δεν πρέπει να κάνουμε τη ζωή της διοίκησης δύσκολη, να αυξήσουμε την ευθυνοφοβία και την γραφειοκρατία, αλλά αντίθετα να βελτιώσουμε την ποιότητα, την ταχύτητα και την αποτελεσματικότητά της.

Την προσοχή μας πρέπει να στρέψουμε, κατά προτεραιότητα, στις βέλτιστες πρακτικές (best practices) που έχουν δοκιμασθεί και καταξιωθεί κατά την εφαρμογή τους στις διάφορες χώρες. Χρειαζόμαστε ανταλλαγή απόψεων με βάση τις μέχρι τώρα εμπειρίες.

Κλείνοντας, θέλω να υπογραμμίσω κάτι που ξεφεύγει ίσως από τη συζητούμενη θεματική αλλά το θεωρώ σημαντικό. Η Global Initiative που προωθεί ο Πρόεδρος Κλίντον είναι μια απάντηση

στην παγκοσμιοποίηση και στα προβλήματα που γεννά. Μια απάντηση στηριγμένη στην αποδεκτή από όλους αξία της παγκόσμιας αλληλεγγύης. Με αυτήν οδηγό η πρωτοβουλία μπορεί να αναδειχθεί σε σημαντικό πόλο αναφοράς και επιρροής των διεθνών εξελίξεων. Μπορεί να βοηθήσει τόσο τους διεθνείς οργανισμούς, αλλά και τα κράτη και να συνεισφέρει στη διαμόρφωση της παγκόσμιας διακυβέρνησης στον 21° αιώνα για τους πολίτες μας και τις γενιές που έρχονται. Οι προσπάθειες που ξεκίνησαν με τη δημιουργία του ΟΗΕ πριν από εξήντα χρόνια χρειάζονται μεγαλύτερη έκταση και μεγαλύτερη ένταση όχι μόνο από τον ΟΗΕ αλλά και από τη διεθνή κοινωνία πολιτών. Πιστεύω ότι πρέπει να στηρίξουμε με όλες μας τις δυνάμεις την προσπάθεια που άρχισε εδώ και να δώσουμε συνέχεια στην τριήμερη συνάντηση της Clinton Global Initiative.