

ΘΕΜΑ: Πολιτική για τη διαφάνεια

I

1. Η διαφάνεια, ως βασική παράμετρος του πολιτικού συστήματος, βρίσκεται μονίμως - με διαφορετική πάντως, ανάλογα με τη συγκυρία, ένταση - στο επίκεντρο της δημόσιας ζωής και της πολιτικής αντιπαράθεσης. Στο συνημμένο σημείωμα της 19ης Σεπτεμβρίου 2000 εκτίθενται οι πρωτοβουλίες που έχουν αναληφθεί, ιδίως μετά το 1996, για την εμπέδωση και τη θωράκισή της.

2. Οι θεσμοί που έχουν καθιερωθεί γι' αυτό το σκοπό συνιστούν ένα εντυπωσιακό οικοδόμημα, ενώ οι κανόνες της σχετικής νομοθεσίας συνθέτουν μία ικανοποιητική, κατά βάση, δέσμη εγγυήσεων. Ωστόσο για τη διασφάλιση της διαφάνειας υπάρχουν, στο πεδίο της συνταγματικής και νομοθετικής πολιτικής, περιθώρια βελτιώσεων και θεσμικής επαύξησης.

II

1. Ειδικότερα, στο νομοθετικό επίπεδο πρέπει να αναφερθούν η θεσμική αναβάθμιση του ΕΣΡ με το νομοσχέδιο που ψήφισε ήδη η Βουλή, καθώς επίσης και άλλες μικρότερης εμβέλειας πρωτοβουλίες που είτε έχουν θεσμοθετηθεί πρόσφατα είτε έχουν εξαγγελθεί (π.χ. Υπηρεσία Εσωτερικών Υποθέσεων στο Υπουργείο Εμπορικής Ναυτιλίας, Ίδρυση Σώματος Επιθεωρητών στο Υπουργείο Υγείας και Πρόνοιας, νέοι ελεγκτικοί μηχανισμοί για τη χρηματιστηριακή αγορά).

2. Πολύ μεγαλύτερη βαρύτητα έχουν ασφαλώς οι σχεδιαζόμενες τομές στο πλαίσιο της αναθεώρησης του Συντάγματος. Πρόκειται για πρωτοβουλίες που αποβλέπουν στην επαύξηση των εγγυήσεων διαφάνειας: α) στην περιοχή των ΜΜΕ, σε συσχετισμό με τα δημόσια έργα, τις δημόσιες προμήθειες και τις συμβάσεις υπηρεσιών, β) στην περιοχή των οικονομικών των πολιτικών κομμάτων και του ελέγχου τους, γ) με τη διεύρυνση των κοινοβουλευτικών ασυμβιβάστων, και δ) με τη συνταγματοποίηση των σημαντικότερων ανεξάρτητων αρχών. Εκτός αυτού, προβλέπεται η υποχρεωτική υπαγωγή των δημοσίων συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας στον έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

3. Μετά την περάτωση της αναθεώρησης του Συντάγματος θα είναι αναγκαία η εναρμόνιση της ισχύουσας νομοθεσίας προς τις νέες επιταγές του Καταστατικού Χάρτη αλλά και ο εμπλουτισμός της με γνώμονα τις διατάξεις που θα περιληφθούν στο σώμα του. Τότε πρέπει να επανεξετασθούν και ορισμένες από τις επιλογές που συνθέτουν τις εγγυήσεις διαφάνειας, στα ζητήματα κυρίως που εντοπίστηκαν προηγουμένως.

III

1. Παρά την ύπαρξη μίας συνεκτικής δέσμης εγγυήσεων διαφάνειας, η περιγραφή τους είναι συχνή στην πράξη. Η εξήγηση αυτού του γεγονότος μπορεί να αναζητηθεί είτε σε τυχόν θεσμικά ελλείμματα είτε, προπάντων, στα κενά και τις δυσκολίες που παρατηρούνται κατά την εφαρμογή τους. Η ακριβής αποτύπωση της πραγματικότητας προϋποθέτει λοιπόν μία λεπτομερή και διεισδυτική εξέταση του τρόπου, με τον οποίο λειτουργούν οι βασικές τουλάχιστον εγγυήσεις. Η εικόνα που θα προκύψει επιφυλάσσει δυσάρεστες εκπλήξεις.

2. Η αξιοπιστία των εγγυήσεων και της πολιτικής για τη διαφάνεια δοκιμάζεται έτσι όχι τόσο στο επίπεδο των θεσμών όσο στο επίπεδο της εφαρμογής τους. Ορισμένα αντιπροσωπευτικά παραδείγματα αποτυπώνουν πιστά αυτή την πραγματικότητα και τεκμηριώνουν την τεράστια απόσταση που χωρίζει το νόμο από την εφαρμογή του.

3. Σε μία περίοδο, που η μεγέθυνση των ελληνικών επιχειρήσεων προσέλαβε πρωτόγνωρες διαστάσεις και οι συγχωνεύσεις τους απόκτησαν “εκρηκτική” επικαιρότητα, η Επιτροπή Ανταγωνισμού παρέμεινε, εν πολλοίς, απλός θεατής των εξελίξεων. Ο έλεγχος διαφάνειας στα ΜΜΕ που οργάνωσε ο ν. 2328/1995 και το π.δ. 310/1996 περιέπεσε, τουλάχιστον επί μία τετραετία, σε αδράνεια. Η δήλωση “πόθεν έσχες”, διευρυνόμενη σταδιακά με νέες κατηγορίες δημοσίων λειτουργών και προσώπων, εκφυλίστηκε σε μία εντελώς τυπική διαδικασία χωρίς κανένα νόημα. Το ίδιο ισχύει και με τον έλεγχο των εκλογικών δαπανών των πολιτικών κομμάτων και των υποψηφίων βουλευτών. Αλλά και οι ετήσιες εκθέσεις του Σώματος Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης δεν φαίνεται να συμβάλλουν στην αντιμετώπιση της κακοδιοίκησης.

IV

1. Με αυτά τα δεδομένα, οι εγγυήσεις της διαφάνειας μετατρέπονται σε ονομαστικούς και συμβατικούς μηχανισμούς, απρόσφορους να επιτελέσουν την αποστολή τους. Γι' αυτό ακριβώς είναι επιβεβλημένη η υποβολή τους σε "μικροσκοπικό" έλεγχο και η ανάδειξη του χάσματος που παρατηρείται μεταξύ του νόμου και της (ελλειπούς, κολοβής ή εντελώς συμβατικής) εφαρμογής του.

2. Μετά την αποτύπωση της πραγματικής εικόνας, πρέπει να αναζητηθούν λύσεις που θα διασφαλίζουν την εφαρμογή στην πράξη των εγγυήσεων διαφάνειας και, προοπτικά, την αναβάθμισή τους. Οι λύσεις, πρέπει να αποβλέπουν πρωταρχικά στο σύγχρονο εξοπλισμό, την ποιοτικά υψηλή στελέχωση των σχετικών θεσμών και τη διαμόρφωση πάγιων πρακτικών για την αποδοτικότερη λειτουργία τους. Εξάλλου, πρέπει να επιδειχθεί ιδιαίτερη προσοχή, ώστε να συντελείται σταθερά πρόοδος, χωρίς να εκτίθενται σε δημόσια κριτική τα κενά που διαπιστώνονται. Όπου κρίνεται αναγκαίο, πρέπει τέλος να τροποποιείται ή να συμπληρώνεται η ισχύουσα νομοθεσία.

3. Πρέπει επίσης να πυκνώσουν οι εγγυήσεις διαφάνειας για την καταπολέμηση συμπτωμάτων διαφθοράς στην καθημερινή συναλλαγή του πολίτη με τη Διοίκηση, κρατική και αυτοδιοίκηση. Το ζήτημα αυτό δεν έχει ως σήμερα συγκεντρώσει, στον απαιτούμενο βαθμό, την προσοχή της Κυβέρνησης, παρά τη διάχυτη εντύπωση ότι σε πολλές περιοχές τους τα συμπτώματα διαφθοράς αποτελούν ενδημικό φαινόμενο, με μεγαλύτερη - καθώς φαίνεται - ένταση στην περιοχή της αυτοδιοίκησης.

V

1. Από όσα εκτέθηκαν προκύπτει ότι προτεραιότητα για την αξιοπιστία της πολιτικής διαφάνειας έχει η δημιουργία των προϋποθέσεων για την αποδοτική λειτουργία των συναφών θεσμών στην πράξη. Η πληθωρική νομοθετική παραγωγή των τελευταίων χρόνων φαίνεται ότι έχει εξαντλήσει τα όριά της. Εκτός από άμεσες παρεμβάσεις για δευτερεύουσας σημασίας ζητήματα, νομοθετικές πρωτοβουλίες θα χρειασθεί να αναληφθούν μετά τη θέση σε ισχύ του αναθεωρημένου Συντάγματος. Τέλος, ιδιαίτερη προσοχή πρέπει να δοθεί στα φαινόμενα της κακοδιοίκησης στην καθημερινή συναλλαγή

του πολίτη με τη Διοίκηση που αποτελούν γόνιμο έδαφος για την εκκόλαψη συμπτωμάτων διαφθοράς.

2. Οι πρωτοβουλίες και οι δράσεις που θα αποφασισθούν πρέπει να ενταχθούν σε ένα συνεκτικό πρόγραμμα με συγκεκριμένο χρονικό ορίζοντα και να αξιοποιηθούν σωστά επικοινωνιακά. Μόνον έτσι θα πεισθεί ο απλός πολίτης για την αξιοπιστία των εγγυήσεων διαφάνειας.

Αθήνα, 10 Νοεμβρίου 2000

dis.Δ(4)/0P/DiafanOP.doc/9.11.2000/p.1-3/rp (Δ3)