

**ΘΕΜΑ: Προώθηση της διαφάνειας
και καταπολέμηση της διαφθοράς**

1. Στα τέλη της περασμένης δεκαετίας η δημόσια ζωή δοκιμάστηκε από την καλλιέργεια ενός νοσηρού κλίματος διάχυτης καχυποψίας και σκανδαλογίας για τα λεγόμενα διαπλεκόμενα συμφέροντα πολιτικών και οικονομικών παραγόντων. Το κλίμα αυτό κλόνησε την εμπιστοσύνη των πολιτών απέναντι στους εκπροσώπους τους, οδήγησε στην ποινικοποίηση της πολιτικής ζωής, καλλιέργησε την εσωστρέφεια και σε πολλές περιπτώσεις την ευθυνοφοβία, σε εποχές μάλιστα που ο κόσμος άλλαζε και η ανάγκη για δημιουργικές πρωτοβουλίες σε όλους τους τομείς έγινε επιτακτικότερη παρά ποτέ.

2. Η εμπειρία αυτή αποδείχθηκε, πάντως, διδακτική, γιατί ανέδειξε ένα πραγματικό έλλειμμα θεσμών κατάλληλων να διασφαλίσουν τη διαφάνεια και να εξαλείψουν εκδηλώσεις διαφθοράς. Έτσι κατέστη προφανής η ανάγκη θεσμών αποτελεσματικών, δηλαδή ικανών να αντιμετωπίσουν άμεσα και ριζικά παρόμοια αρνητικά φαινόμενα, χωρίς να διακυβεύουν την πρόοδο της χώρας, τη δημιουργία των απαραίτητων υποδομών, την ανάπτυξη της οικονομίας και της ένταξή της στο νέο ανταγωνιστικό διεθνές περιβάλλον.

3. Από την πρώτη στιγμή που ανέλαβαν το 1993 και πάλι τη διακυβέρνηση το ΠΑ.ΣΟ.Κ. διακήρυξε σταθερά την απόφαση να καθιερώσουν θεσμοί διαφάνειας σε όλους τους τομείς της δημόσιας ζωής. Σχετικές αναφορές περιέχονται εκφραστικά στις προγραμματικές δηλώσεις της κυβέρνησης του 1993 και με μεγαλύτερη έμφαση στις προγραμματικές δηλώσεις των κυβερνήσεων του Ιανουαρίου 1996 και του Σεπτεμβρίου 1996.

Ιδιαίτερα, στις προγραμματικές δηλώσεις της παρούσας κυβέρνησης τονίζεται ότι: “ Η διαφάνεια στη δημόσια ζωή αποτελεί καθολικό αίτημα. Επιδιώξή μας είναι να δημιουργήσουμε με κάθε μέσο συνθήκες που να την εξασφαλίζουν σε όλες τις κρίσιμες περιοχές: α) τα δημόσια έργα, β) τις προμήθειες του δημοσίου, γ) τα ΜΜΕ, δ) τη χρηματοδότηση των κομμάτων”.

4. Κορυφαία στιγμή της πρωτοβουλίας των κυβερνήσεων του ΠΑΣΟΚ για τη θεσμική θωράκιση της διαφάνειας αποτελεί ασφαλώς η έκταξη στο Σύνταγμα ειδικών προβλέψεων στο πλαίσιο της επικείμενης αναθεώρησής του. Στην πρόταση του ΠΑΣΟΚ έτσι:

- Προβλέπεται ο έλεγχος των οικονομικών των κομμάτων και των υποψηφίων βουλευτών.

- Αποκτούν συνταγματικό έρεισμα ανεξάρτητες δημόσιες αρχές, των οποίων βασικός στόχος είναι η διασφάλιση της διαφάνειας και η καταπολέμηση της διαφθοράς (ΕΣΡ, Συνήγορος του Πολίτη, Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα, ΑΣΕΠ).

- Προβλέπεται η υποχρεωτική τήρηση εγγυήσεων διαφάνειας στα ΜΜΕ.

- Θεσπίζεται η απεξάρτηση της διαδικασίας ενεργοποίησης του θεσμού περί ευθύνης Υπουργών από τον αποκλειστικό έλεγχο της εκάστοτε πλειοψηφίας.

- Κατοχυρώνεται η ενίσχυση του ελεγκτικού έργου του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

Μία άλλη καθοριστική πρωτοβουλία για την εμπέδωση της διαφάνειας είναι η θεσμοθέτηση της Μόνιμης Επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής με την απόφαση της 20ής Ιουνίου 1996 της Ολομέλειας του σώματος. Η εν λόγω Επιτροπή έχει αναπτύξει ήδη πολύπλευρη δραστηριότητα σε πολλούς τομείς, ιδίως της οικονομικής ζωής και έχει συμβάλει στην ενίσχυση της εμπιστοσύνης του πολίτη στους θεσμούς.

5. Ειδικότερα από το 1993 έχουν ληφθεί τα εξής νομοθετικά και κανονιστικά μέτρα σε κρίσιμους τομείς:

Α' Δημόσια έργα

Με το ν. 2229/1994 αναμορφώθηκε το βασικό πλαίσιο του ισχύοντος ν. 1418/1984. Ο ν. 2229/94 καθιέρωσε μία σειρά εγγυήσεων για τις αναθέσεις στα δημόσια έργα (γνώμη Επιτροπής Εγγύησης για την Ανάθεση, ειδική δικαιολόγηση χαμηλών προσφορών, επιτροπές παραλαβής με ανεξάρτητο πρόεδρο, πρόσθετες προβλέψεις για το Μητρώο Εργοληπτικών Επιχειρήσεων).

Η κυβέρνησή μας ανανέωσε αυτό το νομοθετικό πλαίσιο αφενός με την εισαγωγή στην έννομη τάξη μας της οδηγίας 89/665/ΕΟΚ για την ειδική δικαστική προστασία στα δημόσια έργα (αλλά και στις προμήθειες και τις υπηρεσίες / ν. 2522/1997) και αφετέρου με τον πρόσφατο ν. 2576/1998. Ο νόμος αυτός βελτιώνει τις εγγυήσεις διασφάλισης της αντικειμενικότητας κατά την ανάθεση δημόσιων έργων, καθιερώνει το “πόθεν έσχες” στα φυσικά πρόσωπα που ασχολούνται με δημόσια έργα και θεσπίζει ανεξάρτητο φορέα (“Ινστιτούτο Οικονομίας Κατασκευών”) αρμόδιο, μεταξύ άλλων, και για τη μελέτη και εκλογίκευση των διαδικασιών ανάθεσης. Το Ινστιτούτο εισηγείται επίσης για την κατάρτιση του Μητρώου Εργοληπτικών Επιχειρήσεων. Τέλος, με τον πρόσφατο ν. 2741/1999 καθιερώθηκε ο υποχρεωτικός έλεγχος νομιμότητας των συμβάσεων δημοσίων έργων άνω του 1 δις δρχ. από κλιμάκιο του Ελεγκτικού Συνεδρίου, σε σύντομη προθεσμία. Η παράλειψη αυτού του ελέγχου οδηγεί σε ακυρότητα της σύμβασης.

Β' Προμήθειες του δημοσίου

Ο ν. 2286/1995 αποτέλεσε τον “κορμό” του συστήματος ελέγχου της διαφάνειας στις διαδικασίες των προμηθειών του δημοσίου. Ο νόμος αυτός οργάνωσε ένα ορθολογικά δομημένο σύστημα με κύρια χαρακτηριστικά α) τη σαφή διάκριση των διαδικασιών συνάψεως συμβάσεων με βάση αντικειμενικά κριτήρια, β) τη θέσπιση διακομματικών επιτροπών με αποφασιστική γνώμη για προμήθειες αγαθών σημαντικής οικονομικής ή τεχνολογικής αξίας (η πλειονότητα των αποφάσεων των οποίων έχει ληφθεί, έως σήμερα, ομόφωνα) και γ) την καθιέρωση της υποχρέωσης τήρησης Μητρώου Προμηθευτών για όλους τους δημόσιους φορείς.

Το νόμο αυτόν συμπλήρωσε το π.δ. 394/1996 για τον νέο Κανονισμό Προμηθειών του Δημοσίου. Ο Κανονισμός περιλαμβάνει αναλυτικές ρυθμίσεις για τη διαφάνεια, ιδίως ως προς τη σαφήνεια των όρων διακήρυξης του διαγωνισμού, τη δημοσιότητα της διακήρυξης, τα κριτήρια αξιολόγησης των αιτήσεων, τη διαδικασία ενστάσεων.

Με τον ν. 2741/1999 τέλος, το σύστημα αυτό εμπλουτίστηκε και ανανεώθηκε. Καθιερώνεται και εδώ διαδικασία ελέγχου νομιμότητας των συμβάσεων σημαντικής

αξίας (άνω των 500 εκ. δρχ.) από κλιμάκιο του Ελεγκτικού Συνεδρίου, κατά το πρότυπο που ήδη αναφέρθηκε σχετικά με τα δημόσια έργα. Οι διακομματικές επιτροπές του ν. 2286/1995 ενισχύονται με τη συμμετοχή ανώτατου δικαστικού, ενώ προβλέπεται αποζημίωση των μελών τους. Προστίθενται εγγυήσεις για τη διασφάλιση του υγιούς ανταγωνισμού στην κατάρτιση των προδιαγραφών των προκηρύξεων, και λαμβάνεται μέριμνα για τη δημοσιότητα των προκηρύξεων. Αξίζει επίσης να σημειωθεί ότι καθιερώνεται το “πόθεν έσχες” για τα φυσικά πρόσωπα που ασχολούνται σε δραστηριότητες ανάθεσης προμηθειών.

Γ' Μέσα Μαζικής Ενημέρωσης

Από την πρώτη στιγμή της ανάληψης της ευθύνης διακυβέρνησης της χώρας οι κυβερνήσεις του ΠΑ.ΣΟ.Κ. διείδαν τα προβλήματα που δημιουργούσε η άναρχη κατάσταση στον χώρο των ηλεκτρονικών ΜΜΕ μετά την απελευθέρωση από το καθεστώς του κρατικού μονοπωλίου. Η λειτουργική ανασυγκρότηση του ΕΣΡ με τον ν. 2173/1993 αποτέλεσε το πρώτο βήμα για την αντιμετώπιση αυτών των προβλημάτων.

Βασική πρωτοβουλία αποτέλεσε, στη συνέχεια, ο θεσμικός ν. 2328/1995, με τον οποίον για πρώτη φορά οργανωνόταν με ορθολογικό τρόπο το ραδιοτηλεοπτικό τοπίο. Σε πολλές ρυθμίσεις αυτού του νόμου η διαφάνεια προβάλλει ως το μείζον ζητούμενο. Ιδίως οι ρυθμίσεις που επιβάλλουν την ονομαστικοποίηση των μετοχών των εταιρειών που ενεργοποιούνται στη ραδιοτηλεοπτική αγορά, οι ρυθμίσεις για τις απαγορεύσεις συγκεντρώσεων στον χώρο της ιδιωτικής τηλεόρασης, οι ρυθμίσεις για το “πόθεν έσχες” των ιδιοκτητών και για το ασυμβίβαστο συμμετοχής σε επιχείρηση δημοσίων έργων ή προμηθειών, οι εγγυήσεις δημοσιότητας, οι περιορισμοί στη μεταβίβαση μετοχών αποτελούν χαρακτηριστικά παραδείγματα. Κεντρικός ρόλος στον έλεγχο των όρων της διαφάνειας ανατίθεται στο ΕΣΡ από το οποίο ουσιαστικά εξαρτάται η χορήγηση αδειών. Εξάλλου, στον ίδιο νόμο προβλέπονται ιδιαίτεροι κανόνες για τη διαφάνεια στις σχέσεις ΜΜΕ/διαφημιστών και διαφημιζομένων.

Τον ν. 2328/1995 έρχεται να συμπληρώσει ο ν. 2644/1998 για τις νέες μορφές ραδιοτηλεοπτικών υπηρεσιών, στον οποίον προβλέπονται ανάλογες εγγυήσεις.

Δ' Έλεγχος των οικονομικών των κομμάτων

Με τον ν. 2429/1996 η χώρα απέκτησε για πρώτη φορά θεσμικό πλαίσιο κατάλληλο να αντιμετωπίσει με σύγχρονη αντίληψη το φαινόμενο της εξάρτησης της πολιτικής από οικονομικά συμφέροντα. Η εξασφάλιση της χρηματοδότησης των κομμάτων από το κράτος συνδυάστηκε με μια συγκεκριμένη διαδικασία ελέγχου των οικονομικών κομμάτων και υποψηφίων βουλευτών με τη συνδρομή ορκωτών ελεγκτών. Στον ίδιο νόμο προβλέπεται η υποχρεωτική δήλωση “πόθεν έσχες” για ευρείες κατηγορίες δημοσίων προσώπων, θεσμός ο οποίος έχει επεκταθεί και σε άλλες κατηγορίες οικονομικών ιδίως παραγόντων, όπως ήδη αναφέρθηκε.

Ε' Φοροδιαφυγή - Οικονομικό έγκλημα

Με δύο καίριες πρωτοβουλίες στους τομείς αυτούς, ο πολίτης αισθάνεται ήδη ότι κάτι αλλάζει. Η προώθηση με ταχείς ρυθμούς του συστήματος TAXIS από το Υπουργείο Οικονομικών για τη μηχανοργάνωση των δημόσιων οικονομικών υπηρεσιών και τη συνακόλουθη δυνατότητα διασταύρωσης φορολογικών στοιχείων, καθώς και η ίδρυση του Σώματος Δίωξης Οικονομικού Εγκλήματος (ν. 2579/1998) το οποίο δραστηριοποιείται ακόμη και σε “σκοτεινές περιοχές” όπου η νόμιμη οικονομική δραστηριότητα διαπλέκεται με την παραοικονομία, αντιμετωπίζοντας πολλές φορές κινδύνους, προσφέρουν ήδη απτά αποτελέσματα στον αγώνα για την πάταξη της διαφθοράς και την επικράτηση έντιμων όρων στην αγορά.

Στην ίδια πολιτική εντάσσεται και η κύρωση της διεθνούς σύμβασης για την αντιμετώπιση της διαφθοράς στις διεθνείς εμπορευματικές συναλλαγές με τον ν. 2656/1998.

ΣΤ' Διαφθορά στη δημόσια διοίκηση

Στον τομέα αυτόν αναλήφθηκαν επίσης σημαντικές θεσμικές πρωτοβουλίες. Ο ν. 2477/1997 καθιερώνει το Σώμα Επιθεωρητών-Ελεγκτών της Διοίκησης για τον αποτελεσματικότερο έλεγχο των φαινομένων κακοδιοίκησης που συχνά συνδέονται με εντοπισμένες καταστάσεις διαφθοράς. Σε συνδυασμό με την ήδη πλούσια δράση του Συνηγόρου του Πολίτη στην περιοχή αυτή, ο θεσμός ενισχύει αναμφισβήτητα την εμπιστοσύνη του πολίτη απέναντι στη διαφάνεια των κρατικών λειτουργιών. Σε έναν κατ' εξοχήν ευαίσθητο τομέα, την Αστυνομία, η πάταξη των κρουσμάτων διαφθοράς ανατίθεται πλέον σε ειδικό σώμα, την Υπηρεσία Εσωτερικών Υποθέσεων, με τον πρόσφατο ν. 2713/1999. Τέλος, με ειδικές διατάξεις του νέου υπαλληλικού κώδικα, (άρθρ. 106 επ.) ενισχύεται ο ενδοδιοικητικός έλεγχος για την αποτροπή της διαφθοράς με σύγχρονους όρους.

Ζ' Προστασία καταναλωτή

Το ΠΑ.ΣΟ.Κ. για πρώτη φορά αντιμετώπισε το ζήτημα της διαφθοράς στο εμπόριο με ένα ολοκληρωμένο θεσμικό πλαίσιο για την προστασία του καταναλωτή. Ο ν. 2251/1994 αναγνωρίζει τα δικαιώματα του ελέγχου στα προϊόντα της κατανάλωσης και ενθαρρύνει σημαντικά την ενεργοποίηση του πολίτη στην διεκδίκησή τους.

Η' Προστασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα

Με τον ν. 2472/1997 οργανώθηκε ο έλεγχος από ιδιαίτερη ανεξάρτητη αρχή της άναρχης και εν πολλοίς δυσπρόσιτης διακίνησης των προσωπικών πληροφοριών μέσω των ηλεκτρονικών δικτύων, που ευνοεί ιδίως καταστάσεις παραοικονομίας.

Θ' Ευθύνη Υπουργών

Το “αμαρτωλό” θεσμικό πλαίσιο της δικτατορίας, που ταλαιπώρησε τη χώρα στη κρίση της σκανδαλολογίας πριν από μία δεκαετία άλλαξε ριζικά με τον ν. 2509/1997, ώστε να μην μένει καμία αμφιβολία για τα όρια της ευθύνης και για τις διαδικασίες αντιμετώπισης των συναφών παραβατικών συμπεριφορών.

6. Η Κυβέρνηση δεν αρκείται στο να παρακολουθεί τη συγκεκριμένη αποδοτικότητα αυτών των μέτρων. Δουλεύει συνεχώς πάνω σε νέες ιδέες για την ενίσχυση της διαφάνειας στη δημόσια ζωή. Γνωρίζει ότι χάρις στην συνολική πολιτική της η χώρα ακολουθεί πλέον μία πορεία επιταχυνόμενης ανάπτυξης, ανήκει στον κύκλο των αναπτυγμένων οικονομιών της Ευρώπης, και στις αναπτυγμένες οικονομίες οι κίνδυνοι της διαφθοράς είναι μεγαλύτεροι. Παρακολουθεί, έτσι, με ενδιαφέρον και ενισχύει εκδηλώσεις, όπως το πρόσφατο συνέδριο του Εφετείου Αθηνών, που διοργανώθηκε με μεγάλη επιτυχία και προσέφερε χρήσιμα συμπεράσματα.

7. Στο πλαίσιο αυτό αξίζει να επεξεργασθεί κανείς ιδέες όπως:

- Το “πάγωμα” περιουσιακών στοιχείων κατηγορουμένων για διαφθορά μέσω του μηχανισμού της δικαιοσύνης.

- Την ενίσχυση των κυρώσεων κατά των δημοσίων λειτουργών που συντάσσουν διακηρύξεις ή διεξάγουν διαγωνισμούς με “φωτογραφικούς” όρους.

- Την αναστολή για ορισμένο χρονικό διάστημα του δικαιώματος πρόσληψης σε ιδιωτική εταιρεία λειτουργών του Δημοσίου μετά την παραίτηση από τη θέση τους.

- Του ελέγχου από ανεξάρτητο όργανο της οικονομικής δραστηριότητας πολιτικών προσώπων στο Χρηματιστήριο.

Αθήνα, 9 Νοεμβρίου 1999