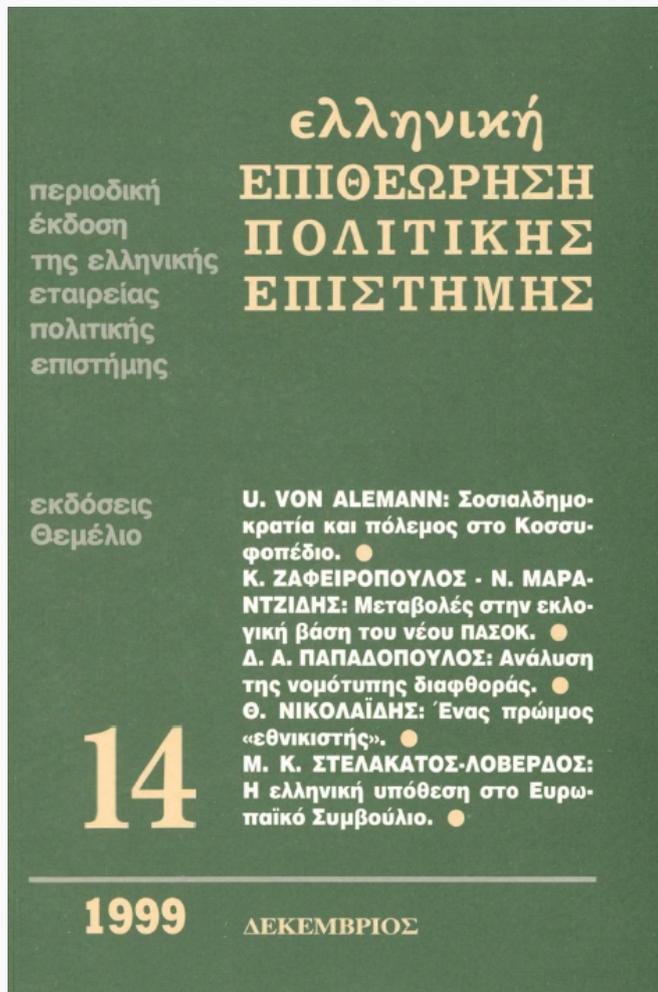


## Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης

Τόμ. 14 (1999)



Σημεία, κεφάλαια, δίκτυα. Μια αναλυτική προσέγγιση για τη νομότυπη διαφθορά

Δημήτρης Α. Παπαδόπουλος

doi: [10.12681/hpsa.15160](https://doi.org/10.12681/hpsa.15160)

Copyright © 2017, Δημήτρης Α. Παπαδόπουλος



Άδεια χρήσης [Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/).

### Βιβλιογραφική αναφορά:

Παπαδόπουλος Δ. Α. (2017). Σημεία, κεφάλαια, δίκτυα. Μια αναλυτική προσέγγιση για τη νομότυπη διαφθορά. *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, 14, 50-95. <https://doi.org/10.12681/hpsa.15160>

ΔΗΜΗΤΡΗΣ Α. ΠΑΠΑΔΟΠΟΥΛΟΣ\*

## ΣΗΜΕΙΑ, ΚΕΦΑΛΑΙΑ, ΔΙΚΤΥΑ

ΜΙΑ ΑΝΑΛΥΤΙΚΗ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ ΓΙΑ ΤΗ ΝΟΜΟΤΥΠΗ ΔΙΑΦΘΟΡΑ

Η έννοια της διαφθοράς ως «αξιοποίησης δημόσιας θέσης με σκοπό την απόκτηση ιδιωτικών ωφελειών» ήταν ανέκαθεν συνδεδεμένη στενά με την έκνομη και ανήθικη σφαίρα δραστηριοτήτων και συναλλαγών μεταξύ του δημόσιου και ιδιωτικού τομέα.

Στην παρούσα εργασία, αρχικά αναπτύσσεται η θέση ότι σημαντικός παράγοντας αποτυχίας περιορισμού των τάσεων και φαινομένων, καθίσταται η ατομοκεντρική εικόνα που διατηρούμε για τη διαδικασία και το μηχανισμό διαφθοράς στον δυτικό κόσμο, η οποία δύναται να εκλαμβάνει τυπικά νομότυπο χαρακτήρα. Παράλληλα προτείνεται ένα αναλυτικό πλαίσιο λεπτομερούς αναπαράστασης εν δυνάμει δικτύων νομότυπης διαφθοράς με το συνυπολογισμό θεσμικών και οικονομικών δεδομένων, ως ενός επιπρόσθετου μέσου ελέγχου και καταγραφής των φαινομένων διαφθοράς κυρίως στις θεσμικά και οικονομικά ανεπτυγμένες χώρες. Τέλος, στη βάση τής, υπό μορφή ορισμένων υποθέσεων εργασίας, κατατιθέμενης ιδιαιτερότητας της σχετικής ελληνικής εμπειρίας, παρατίθεται ένα ενδεικτικό αποσπασματικό παράδειγμα χρησιμοποίησης τού εν λόγω πλαισίου για την ανάλυση φαινομένων νομότυπης διαφθοράς στον τομέα ανάθεσης και παραγωγής δημόσιων έργων.

### 1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η διαφθορά έρχεται στο προσκήνιο, όπως όλοι γνωρίζουμε, με την ενώπιον του δικαστηρίου απόδειξη πράξεων δωροληψίας και χρηματισμού εκ μέρους των δημόσιων λειτουργών. Στις περισσότερες, όμως, περιπτώσεις, η απόδειξη αυτή δεν συνοδεύεται από πρόσδοση κατηγορίας περί έκδοσης παράνομων ή παράτυπων διοικητικών πράξεων και αποφάσεων εκ μέρους των τεκμηριωμένα δωρο-

\* Διδάκτορας Γεωπονικών Επιστημών, ερευνητής στο Γεωπονικό Πανεπιστήμιο Αθηνών, Τμήμα Γεωργικής Οικονομίας

δοκούμενων και χρηματιζόμενων λειτουργιών. Γι' αυτό το δεδομένο δεν ευθύνεται η ελέγχουσα αρχή, η οποία υποτίθεται ότι δεν είναι σε θέση να διαπιστώσει σχετικές παρεκκλίσεις από το νομικό κείμενο. Απλώς, σε αρκετές περιπτώσεις τέτοιες παρεκκλίσεις δεν έλαβαν χώρα και, επομένως, είναι αδύνατο να επισημανθούν όσο αποτελεσματικό και να είναι το έργο της εκάστοτε εισαγγελικής αρχής. Κατά συνέπεια, ο έλεγχος της διαφθοράς ενέχει έναν ισχυρό *ex-post-facto* χαρακτήρα, εστιαζόμενος κυρίως στο λογιστικό τμήμα της όλης διαδικασίας συναλλαγής και βρίσκοντας το έναυσμά του σε σχετικές υποβαλλόμενες καταγγελίες.

Αυτός ο τρόπος αντιμετώπισης της διαφθοράς είναι εξαιρετικά αποσπασματικός και, συνακόλουθα, αναποτελεσματικός. Για παράδειγμα, η έννοια της δωροληψίας, έτσι όπως ορίζεται από τον κείμενο νομικό λόγο, αδυνατεί να ενσωματώσει στην ολότητά τους τα διαδραματιζόμενα στο πλαίσιο παρόμοιων συναλλαγών. Έτσι, ουδέν νομικά μεμπτό προκύπτει από το γεγονός ότι προμηθευτής του δημόσιου τομέα εξασφαλίζει επαρκή δημοσιογραφική και κατ'επέκταση πολιτική υποστήριξη σε συγκεκριμένο πολιτικό προϊστάμενο δημόσιας υπηρεσίας, μεγάλο μέρος των προμηθειών της οποίας έχει αναλάβει ο εν λόγω επιχειρηματίας εξαιτίας της καθ' όλα νόμιμης παρέμβασης του πολιτικού προϊστάμενου. Από την άλλη πλευρά, σε μικρότερο επίπεδο συναλλαγής, ουδέν νομικά μεμπτό προκύπτει σε περίπτωση πρόσληψης τέκνου δημόσιου λειτουργού σε ιδιωτική επιχείρηση ως αποτέλεσμα διακριτικής μεταχείρισής της εκ μέρους του. Τέλος, για να αναφερθούμε στην πλέον παραδοσιακή πτυχή του ελληνικού πελατειακού τοπίου, πού ακριβώς έγκειται το παράνομο της πρακτικής άντλησης ψήφων εκ μέρους ορισμένων βουλευτών εξαιτίας της μακροχρόνιας στελέχωσης οργανισμών του δημόσιου τομέα με ψηφοφόρους τους υπό τη διακριτική παρέμβαση των ψηφοδοτούμενων; Πουθενά. Δεν είναι όμως αυτή, όπως και οι προηγούμενες, μια κατεξοχήν πρακτική συναλλαγής σε βάρος του δημόσιου, εντασσόμενη αυτούσια στον ορισμό της διαφθοράς («αξιοποίηση δημόσιας θέσης προς ίδιον όφελος»);

Γενικά, η κυρίαρχη εικόνα που διατηρείται σήμερα για το φαινόμενο της διαφθοράς παραπέμπει σε καταστάσεις τριτοκοσμικού τύπου όπου ο χρηματισμός των δημόσιων λειτουργιών αποτελεί κανόνα ακόμη και για την εκτέλεση των –για τα δυτικά δεδομένα– απλούστερων και πλέον τυποποιημένων διοικητικών εργασιών, όπως ο έλεγχος των διαβατηρίων στο αεροδρόμιο. Πράγματι, η ερευ-

νητική ενασχόληση με το αντικείμενο της διαφθοράς προσανατολίστηκε, μεταπολεμικά, στις αναπτυσσόμενες χώρες στο πλαίσιο, αρχικά, του ελέγχου της διαδικασίας κατανομής πόρων που προέρχονταν από προγράμματα επισιτιστικής και άλλης βοήθειας εκ μέρους δυτικών χωρών και διεθνών οργανισμών (Myrdal, 1968, σ. 937-958).

Σύμφωνα με τον David Gould, υφίστανται δύο βασικές ερευνητικές προσεγγίσεις της διαφθοράς. Η ηθικιστική (moralist) προσέγγιση επικεντρώνεται στην ατομική ευθύνη του κάθε μεμονωμένου δημόσιου λειτουργού, και εξετάζει το πρόβλημα ως ατομική παρέκκλιση από τις ηθικές επιταγές που θέτει το εκάστοτε κυρίαρχο ιδεολογικά σύστημα κανόνων. Η εν λόγω προσέγγιση είναι ακόμα κραταιή στους νομικούς κύκλους.<sup>1</sup> Η αναθεωρητική (revisionist) εκδοχή, η οποία βρίσκει αρκετούς και ολοένα αυξανόμενους θιασώτες ανάμεσα σε νεοφιλελεύθερους κύκλους, λαμβάνει κυρίως υπόψη τις θετικές διαστάσεις της διαφθοράς στη διαδικασία οικονομικής ανάπτυξης αναπτυσσόμενων χωρών επισημαίνοντας, ανάμεσα σε άλλα, τον ιδιαίτερο λειτουργικό χαρακτήρα της ως παράγοντα αντιστάθμισης της εγγενούς διοικητικής ανεπάρκειας των χωρών αυτών.<sup>2</sup> Ο ίδιος συγγραφέας, με την εργασία του για τη σχέση μεταξύ διαφθοράς και υπανάπτυξης στο Ζαΐρ, εγκαινιάζει μια τρίτη προσέγγιση του φαινομένου, βασισμένη στις υποδείξεις του μαρξιστικού παραδείγματος και αναδεικνύοντας τον εγγενή ταξικό του χαρακτήρα (Gould, 1980).<sup>3</sup>

1. Ενδεικτικά, το πρόβλημα της διαφθοράς εξετάζεται στο πλαίσιο των ετήσιων Διεθνών Συνδιασκέψεων «Περί Ηθικής στη Δημόσια Διοίκηση» στις οποίες, μεταξύ άλλων, μετέχουν εκπρόσωποι από εθνικούς φορείς αντίστοιχους με το ελληνικό Ελεγκτικό Συνέδριο.

2. Ορισμένοι οικονομολόγοι αυτής της «σχολής» θεωρούν το χρηματισμό όχι μόνο μια πρακτική αντιστάθμισης της γραφειοκρατικής δυσκαμψίας, αλλά και μέσο αποτελεσματικότερης διανομής πόρων. Πιο συγκεκριμένα, παραλληλίζοντας τη διαδικασία χρηματισμού με αυτή της δημοπρασίας (auction) μεταξύ επιχειρηματιών για την εξαγορά της διακριτικής ευχέρειας δημόσιων λειτουργιών, ισχυρίζονται ότι οι περισσότερο αποδοτικοί επιχειρηματίες είναι αυτοί που, τελικά, «εξαγοράζουν» τους δημόσιους λειτουργούς καθόσον είναι σε θέση να προσφέρουν τις υψηλότερες τιμές κατά τη διάρκεια των «δημοπρασιών», με αποτέλεσμα, συχνότατα, οι διακυβευόμενοι πόροι να καταλήγουν στους κατά τεκμήριο καλύτερους επιχειρηματίες. Στη βάση αυτής της συλλογιστικής, καταλήγουν στο συμπέρασμα ότι οι συνέπειες φαινομένων διαφθοράς μπορεί να είναι *μακροπρόθεσμα* θετικές για την οικονομική ανάπτυξη αναπτυσσόμενων χωρών. Για μια τεκμηριωμένη ανασκευή της εν λόγω επιχειρηματολογίας, βλ. Alam (1990).

3. Η υφιστάμενη διεθνής βιβλιογραφία για το θέμα της διαφθοράς του δημό-

Και οι τρεις παραπάνω προσεγγίσεις, ωστόσο, απεικονίζουν τη διαδικασία ανάπτυξης φαινομένων διαφθοράς στον Τρίτο Κόσμο με τον ίδιο τρόπο, ανεξάρτητα από την ηθική, βραχυπρόθεσμα λειτουργική ή ταξική διάσταση που προσδίδουν στο φαινόμενο. Αυτή η κοινή αναπαράσταση ανάγεται στο κυρίαρχο δυτικό μοντέλο εκσυγχρονισμού, σύμφωνα με το οποίο, με την ορθολογικοποίηση των κρατικών γραφειοκρατικών μηχανισμών μειώνεται και η διαφθορά των δημόσιων λειτουργιών. Με αυτή την έννοια, η διαφθορά δεν είναι παρά ένα κατάλοιπο της προ-ορθολογικής εποχής. Η απεικόνισή της ως συμπτώματος παρέκκλισης από τις επιταγές

---

σιου χώρου είναι τεράστια. Εξάλλου, το θέμα αποτελεί σταθερό σημείο αναφοράς από αρχαιοτάτων χρόνων. Μια ενδεικτική κατηγοριοποίηση ενός μέρους του υλικού ανάλογα με τον τρόπο προσέγγισής του θα μπορούσε να είναι η εξής: α) εργασίες νομικών επιτροπών που δίνουν έμφαση στην ηθική πλευρά του ζητήματος· β) κοινωνιολογικές μελέτες οργανώσεων στις οποίες ενδημούν φαινόμενα διαφθοράς (συνήθως οργανώσεων που απασχολούν γραφειοκράτες πρώτης γραμμής (street level bureaucrats), όπως, π.χ., η αστυνομία)· γ) κείμενα που βασίζονται στην πολιτική οικονομία και αναφέρονται συνήθως σε εθνικό επίπεδο· δ) ιστορικές μελέτες, κυρίως για το καθεστώς διαφθοράς των δυτικών πολιτικών συστημάτων πριν από τον 20ό αιώνα· ε) εργασίες οικονομολόγων σχετικά με την επιβάρυνση των διαδικασιών οικονομικής ανάπτυξης εξαιτίας της διαφθοράς· στ) περιπτωσιολογικές μελέτες μηχανισμών διαφθοράς που συνδυάζουν αναλύσεις οικονομικού και κοινωνιολογικού χαρακτήρα· και ζ) θεωρητικά κείμενα που συνδυάζουν γενικότερες πολιτικές, νομικές και κοινωνιολογικές τοποθετήσεις. Ανάλογα με το εξεταζόμενο θεσμικό επίπεδο διαφθοράς μπορούμε να διακρίνουμε ανάμεσα σε εργασίες που επικεντρώνονται κυρίως στο ζήτημα της πολιτικής διαφθοράς και σε εκείνες που ασχολούνται περισσότερο με τη γραφειοκρατική διαφθορά. Τέλος, σε γεωγραφική κλίμακα, η μεγάλη πλειονότητα των εργασιών αφορούν τον αναπτυσσόμενο κόσμο. Γενικά διαπιστώνεται ότι η υπέρμετρη αισιοδοξία των αρχών του 20ού αιώνα –και ειδικά των αμερικανών συγγραφέων– σχετικά με τη δυνατότητα καταπολέμησης της διαφθοράς έδωσε σταδιακά τη θέση της σε περισσότερο ρεαλιστικές προσεγγίσεις του θέματος, με πρωταρχική έμφαση στην κατανόηση της πολυπλοκότητάς του. Από τις σχετικά πρόσφατες εργασίες, ορισμένες από τις οποίες ήδη από τις αρχές της δεκαετίας του 1980 επισφραγίζουν τη σημαντική αλλαγή των διαδικασιών πολιτικής διαφθοράς στο δυτικό στερέωμα, ξεχωρίζουν, κατά τη γνώμη μου, τέσσερις: του Amitai Etzioni (1984) για τις αντίστοιχες εξελίξεις στο πολιτικό σύστημα των ΗΠΑ· της Elisabeth Drew (1983) ειδικά για το αμερικανικό κοινοβουλευτικό σώμα· των Della Porta και Meny (επιμ.) (1997) για την ευρωπαϊκή σκηνή, και, τέλος, η διεξοδικότατη και πολυσυλλεκτική εργασία υπό την επιμέλεια των Heidenheimer, Johnston και Levine (1989). Από την πλευρά των περιπτωσιολογικών μελετών ξεχωρίζει, πάντα κατά τη γνώμη μου, η προσέγγιση του Brian Woodall (1996) για τη διαφθορά στον τομέα ανάληψης και παραγωγής δημόσιων έργων στην Ιαπωνία.

του ορθού θεσμικού λόγου είναι, με τη σειρά της, θεμελιωμένη στη δυτική φιλοσοφική παράδοση και, πρώτα απ' όλα, στο πλατωνικό εγχείρημα στη βάση του οποίου οικοδομήθηκε σταδιακά η κυριαρχία του Λόγου ως αναγκαία προϋπόθεση για τη συγκρότηση βιώσιμων πολιτισμικών και κοινωνικών σχηματισμών. Έτσι, η διαφθορά αναπτύσσεται όταν «ηθικά ατελείς δημόσιοι λειτουργοί παραβιάζουν τους νόμους». Αυτός καθ'αυτός ο ορθός λόγος, πλαισιωμένος από το έντονο θεολογικό στοιχείο στη βάση του οποίου καθίσταται τελικά αντικείμενο πίστης ή άρνησης, ουδεμία συμμετοχή έχει στη διαμόρφωση των παραπάνω καταστάσεων: από ένα σημείο και πέρα η συμμόρφωση στο πνεύμα του νομικού κειμένου αποτελεί επιλογή του κάθε μεμονωμένου λειτουργού, ο οποίος «παρεκτρεπόμενος» αναλαμβάνει και τις σχετικές ευθύνες.

Στην παρούσα εργασία, αρχικά, υποστηρίζεται η θέση ότι η παραπάνω ατομοκεντρική εικόνα της διαφθοράς είναι εξαιρετικά πρωτόλεια, και ως εκ τούτου ανεπαρκής για την περιγραφή των αντίστοιχων μηχανισμών και δικτύων που αναπτύσσονται στην καρδιά κρατικών μηχανισμών σε θεσμικά προηγμένες χώρες. Στη συνέχεια προτείνεται η διαμόρφωση ενός αναλυτικού πλαισίου στη βάση του οποίου είναι δυνατό να αναπαρασταθεί τόσο η δυνατότητα ανάπτυξης δικτύων ενός ιδιαίτερου τύπου διαφθοράς (νομότυπης) όσο και η εν δυνάμει ισχύς τους στον πυρήνα κρατικών μηχανισμών διανομής ή παραχώρησης δημόσιων πόρων και αγαθών που τελούν υπό την αιγίδα προηγμένων θεσμικών πλαισίων. Τέλος, στη βάση της, υπό μορφή ορισμένων υποθέσεων εργασίας, κατατίθεται ένα ενδεικτικό αποσπασματικό παράδειγμα χρησιμοποίησης του εν λόγω πλαισίου για την ανάλυση φαινομένων νομότυπης διαφθοράς στον τομέα ανάθεσης και παραγωγής δημόσιων έργων.

## 2. ΜΙΑ ΥΠΟΘΕΣΗ ΕΡΓΑΣΙΑΣ ΣΤΑ ΟΡΙΑ ΤΗΣ ΡΥΘΜΙΣΤΙΚΗΣ ΙΣΧΥΟΣ ΤΟΥ ΘΕΣΜΙΚΟΥ ΛΟΓΟΥ

Η ρυθμιστική προβληματικότητα του λόγου δεν εντοπίζεται μόνο στην πολυσημία των λεκτικών σχημάτων που χρησιμοποιούμε καθημερινά, η οποία είναι οργανικό στοιχείο της επικοινωνιακής άρθρωσης, και ως εκ τούτου, στην πραγματικότητα δεν αποτελεί πρόβλημα αλλά αναγκαία συνθήκη εκκοινωνισμού. Εντοπίζεται και στον θεσμικό/νομικό λόγο. Πέραν της νόμιμης διακριτικής ευχέ-

ρειας (discretion) που παρέχεται στους δημόσιους λειτουργούς να κρίνουν δεδομένα και καταστάσεις λαμβάνοντας υπόψη διαφανή κριτήρια, εντός του θεσμικού λόγου είναι δυνατό να εντοπιστούν ασαφείς έννοιες, χαρακτηρισμοί και εκφράσεις (*σημεία θεσμικής απροσδιοριστίας*), και ανεπαρκείς ρυθμίσεις (*σημεία θεσμικής ανεπάρκειας*) στη βάση των οποίων αναπτύσσεται ένα ξεχωριστό είδος διακριτικής ευχέρειας που αποτελεί το θεσμικό πεδίο διαμόρφωσης εξωθεσμικών δικτύων διάτρησης του δημόσιου χώρου από ιδιωτικά συμφέροντα.<sup>4</sup> Η εν λόγω διακριτική ευχέρεια καταλαμβάνει οριακή θέση ανάμεσα στο νόμιμο και το έκνομο πεδίο δραστηριοτήτων, αναπτυσσόμενη μεν κάτω από τη νομιμοποιητική στέγη του θεσμικού λόγου, υποκείμενη δε σε συστηματικές πιέσεις εκ μέρους κάθε λογής ιδιωτικών συμφερόντων με σκοπό την προνομιακή πρόσβασή τους στους δημόσιους πόρους.<sup>5</sup>

Ασφαλώς, τέτοιου είδους σημεία και γενικά συγκεκριμένες περιοχές ασάφειας και ανεπάρκειας εντός του κανονιστικού λόγου υφίσταντο από την αρχή της συγκρότησης των δυτικών κανονιστικών πλαισίων. Ωστόσο, κάτω από το φως των νέων οικονομικών και πολιτικών εξελίξεων, η ανάδυση και η ερμηνευτική αξιοποίηση τους αποκτά ιδιαίτερη σημασία.

4. Τα σημεία θεσμικής απροσδιοριστίας και ανεπάρκειας δεν αναφέρονται αναγκαστικά στα λεγόμενα νομικά «παράθυρα». Στην πλειονότητά τους τα «παράθυρα» συνιστούν διόδους «απόδρασης» από κείμενα θεσμικά πλαίσια μέσω κατάλληλων χειρισμών και ενεργειών, όπως, π.χ., η ίδρυση εταιρείας σε «φορολογικούς παραδείσους» του εξωτερικού με σκοπό την αποδέσμευση από τις υποχρεώσεις που απορρέουν από το φορολογικό καθεστώς μιας χώρας. Στο συγκεκριμένο παράδειγμα δεν τίθεται ως αναγκαία προϋπόθεση η ενεργός συμμετοχή των δημοσίων λειτουργών για την επιτυχή «έξοδο» από το εν λόγω νομοθετικό πλαίσιο. Αντίθετα, στην παρούσα εργασία δίνεται βάρος σ' εκείνα τα στοιχεία του θεσμικού λόγου, η ερμηνεία και ο καθορισμός των οποίων προϋποθέτει τη συμμετοχή των δημοσίων λειτουργών στο πλαίσιο της ένταξής τους σε δίκτυα διαφθοράς.

5. Η όλη προσέγγιση βασίζεται σε μεγάλο βαθμό στην αναλυτική νομική παράδοση που παίρνει αποστάσεις τόσο από τη φορμαλιστική όσο και από την –καλούμενη– ρεαλιστική/βολονταριστική αντιμετώπιση της σχέσης μεταξύ κανόνα και διακριτικής ευχέρειας στο πλαίσιο της εφαρμογής του (για έναν εκπρόσωπο της εν λόγω νομικής «σχολής», βλ. Hart, 1961). Στο πλαίσιο αυτής της προσέγγισης διαχωρίζονται ευκρινώς τα κατά περίπτωση κανονιστικά στοιχεία που αναφέρονται σε καθήκοντα/αρμοδιότητες από εκείνα που εμπεριέχουν κάποιο βαθμό ερμηνευτικής διακριτικής ευχέρειας, αποφεύγοντας έτσι την υιοθέτηση μίας εκ των παραπάνω ιδεοτυπικών και, γι' αυτόν το λόγο, ακραίων τοποθετήσεων. Για μια σύνοψη των θεωριών που αναφέρονται στην έννοια της διακριτικής ευχέρειας από νομική και διοικητική σκοπιά, βλ. Makridimitris (1984, σ. 292-329).

Η παγκοσμιοποίηση της οικονομίας και η κατακόρυφη αύξηση του ανταγωνισμού μεταξύ των επιχειρήσεων διαμορφώνουν ένα νέο δυναμικότερο πλαίσιο ιδιωτικών συμφερόντων το οποίο περιβάλλει τη διοικητική λειτουργία των εθνικών κρατικών μηχανισμών. Η μείωση του κοινωνικού προφίλ των δυτικών κρατών συνοδεύτηκε, εκ παραλλήλου, από την επέκταση του συναλλακτικού σκέλους τους με την έννοια της ποσοτικής και ποιοτικής διεύρυνσης των ιδιωτικών οικονομικών συμφερόντων που διακυβεύονται στη βάση διοικητικών αποφάσεων. Από την άλλη πλευρά, η μετάβαση από τα παραδοσιακά δυτικά φιλελεύθερα συστήματα στα καθεστώτα μαζικής δημοκρατίας και η συνακόλουθη υποχώρηση του κλασικού αστικού εργασιακού ήθους προς όφελος της ατομικής καταναλωτικής ικανότητας ως κριτηρίου κοινωνικής καταξίωσης/αυτοπραγμάτωσης (Κονδύλης, 1991α) διαμορφώνει εκ των έδων το κατάλληλο αξιακό υπόστρωμα διάτρησης των δημόσιων διοικητικών μηχανισμών από κάθε λογής εξωθεσμικά δίκτυα.

Η διείδυση του δυναμικότερου οικονομικού παράγοντα ως φορέα άσκησης πιέσεων επί διοικητικών λειτουργιών δεν αντανακλάται άμεσα στα αντίστοιχα θεσμικά πλαίσια λειτουργίας, όπως σε μεγάλο βαθμό συνέβαινε κατά τη διάρκεια της προ της παγκοσμιοποίησης περιόδου στο πλαίσιο της νομοθετικά ανάγλυφης άρθρωσης συμφερόντων μεταξύ επιχειρηματικών δραστηριοτήτων και εθνικών κρατικών μηχανισμών. Η επιταχυνόμενη επιβολή όρων ελεύθερης αγοράς στην παγκόσμια οικονομία και η ανάλογη κλίμακας διευθέτηση των εθνικών θεσμικών πλαισίων έχει σαν συνέπεια τη σταδιακή μετατόπιση του πεδίου άρθρωσης του επιχειρηματικού κεφαλαίου με τον θεσμικό λόγο από τη σφαίρα πρωτογενούς διαμόρφωσης στο πλαίσιο ερμηνείας και μετάφρασής του στην πράξη. Με αυτή την αναγκαστική μετατόπιση του πεδίου προνομακικής μεταχείρισης ιδιωτικών συμφερόντων δημιουργούνται εκείνες οι συνθήκες που καθιστούν την ολοένα και εντεινόμενη επικέντρωση των προσπαθειών συστηματικής ανίχνευσης και εκμετάλλευσης της εγγενούς ρυθμιστικής προβληματικότητας του νομικού κειμένου μια ιδιαίτερα σοβαρή εξέλιξη, καθώς επιφέρει ριζική αλλαγή του τρόπου άρθρωσης δημόσιου και ιδιωτικού τομέα συμφερόντων (Κονδύλης, 1991β).<sup>6</sup>

6. Το φιλοσοφικό εγχείρημα του Παναγιώτη Κονδύλη, έτσι όπως παρουσιάστηκε στο *Ισχύς και Απόφαση*, και ειδικότερα η περιγραφική θεωρία των «αποφάσεων ως εξαντικειμενικευμένων αξιώσεων ισχύος» παρέχει το θεωρητικό πε-

Συνακόλουθα, η ρυθμιστική διάσταση του θεσμικού λόγου, από νομοτεχνικό επίτευγμα της δυτικής παράδοσης καθίσταται ολοένα και περισσότερο αντικείμενο διαρκούς «δοκιμασίας», που λαμβάνει χώρα στον σκληρό πυρήνα του φορέα πραγμάτωσής του (Lyotard, 1984). «Δοκιμασίας» δισπύσταται: πρώτον, τα ευμεγέθη ερμηνευτικώς διακυβευόμενα ποσά ασκούν πιέσεις για την υπέρβαση ανάπτυξης της τεχνογνωσίας ανίχνευσης σημείων θεσμικής απροσδιοριστίας και παραγωγής πολλαπλών σημαινόμενων που απορρέουν από αυτά: δεύτερον, το κατά περίπτωση μέγεθός τους παρέχει ένα πρώτο αναλυτικό στοιχείο μέτρησης της *αποδομητικής πίεσης* που δέχεται ο θεσμικός λόγος στα αναδυόμενα σημεία απροσδιοριστίας του.<sup>7</sup> Εξ ορισμού, όμως, ο θεσμικός λόγος δέχεται αποδομητικές πιέσεις μόνο στα σημεία απροσδιοριστίας και όχι στα σημεία ανεπάρκειας, τα οποία συνιστούν, θεσμικά και κανονιστικά, κενά διαστήματα προς συμπλήρωση και όχι έννοιες χριζούσες παραπέρα αποσαφήνισης, όπως συμβαίνει με τα σημεία απροσδιοριστίας. Έτσι, σε διαφορετικές περιοχές του νομικού λόγου, στα σημεία ανεπάρκειάς του, οι ασκούμενες πιέσεις στοχεύουν απλά στη μη συμπλήρωσή τους εμποδίζοντας τη θεσμική λειτουργία κατά άμεσο τρόπο, μέσω, συνήθως, καταστολής της σχετικής νομοθετικής πρωτοβουλίας. Ωστόσο, από την άλλη πλευρά, η παράκαμψη των πιέσεων διατήρησης των θεσμικών ανεπαρκειών αποτελεί κατά πολύ ευκολότερο εγχείρημα – αναφέρομαι σε δημοκρατικά καθεστώτα – σε σύγκριση με την αποδυνάμωση των τάσεων αποδόμησης του θεσμικού λόγου.<sup>8</sup>

δίο διαμόρφωσης της προτεινόμενης αναλυτικής προσέγγισης για τη νομότυπη διαφθορά. Ο Κονδύλης συσχέτισε άμεσα το ζήτημα της κατασκευής κοσμοεικόνων με τις κατά καιρούς επιμέρους επιδιώξεις ισχύος των «κατασκευαστών» τους, αποκόπτοντας έτσι κάθε δεσμό με κανονιστικές και θετικιστικές προσεγγίσεις της ιστορίας της φιλοσοφίας. Παρόμοια, η διασύνδεση μεταξύ ερμηνείας θεσμικών στοιχείων στο πλαίσιο λήψης διοικητικών αποφάσεων και επιμέρους στρατηγικών διασφάλισης και επαύξησης της εξωθεσμικής ισχύος των δικτύων νομότυπης διαφθοράς συγκροτεί τον κύριο μεθοδολογικό άξονα του προτεινόμενου στην παρούσα εργασία αναλυτικού πλαισίου.

7. Τα ερμηνευτικώς διακυβευόμενα ποσά εξαιτίας της ύπαρξης διοικητικής διακριτικής ευχέρειας οφειλόμενης σε τέτοιου είδους θεσμικά σημεία –μεγέθη τα οποία στη συνέχεια της παρούσας εργασίας ορίζονται ως «δημόσια διακριτικά κεφάλαια»– εντάσσονται, έτσι, στην ευρεία κατηγορία των μη νομικών σημείων αναφοράς για τη λήψη αποφάσεων («non-legal decisional referents» – Gifford, 1972).

8. Η πολλαπλασιαζόμενη παραγωγή ερμηνευτικών και εφραμοστικών διοικη-

Συνοπτικά, η κατακόρυφη αύξηση της αποδομητικής πίεσης που δέχεται το νομοθετικό οικοδόμημα από τα ευμεγέθη ερμηνευτικά διακυβεύόμενα και ανταγωνιστικά μεταξύ τους οικονομικά συμφέροντα έχει ως αποτέλεσμα την εκτεταμένη ανάπτυξη ενός ποιοτικά νέου τύπου διαφθοράς των δημόσιων λειτουργών.

### 3. ΝΟΜΟΤΥΠΗ ΔΙΑΦΘΟΡΑ

Πρόκειται για τη διάτρηση της δημόσιας διοίκησης από εξωθεσμικά δίκτυα στη βάση της συστηματικής ανίχνευσης και ερμηνευτικής μετάφρασης των σημείων θεσμικής απροσδιοριστίας κείμενων διατάξεων, με απώτερο σκοπό την εξυπηρέτηση οικονομικών και άλλων συμφερόντων τών εν λόγω δικτύων. Με άλλα λόγια, έχουμε να κάνουμε με μια ιδιαίτερη μορφή διαφθοράς που εκδιπλώνεται κατά απολύτως νομότυπο τρόπο. Ως εκ τούτου, απολαμβάνει ιδιότυπης νομικής και ελεγκτικής ασυλίας καθόσον προκύπτει από κλασικές πράξεις διοικητικής διακριτικής ευχέρειας και όχι μέσω εμφανών και αυταρχικών παραβάσεων του κατά περίπτωση κείμενου νομικού πλαισίου, όπως συμβαίνει συνήθως σε θεσμικά και οικονομικά αναπτυσσόμενες χώρες. Η νομότυπη διαφθορά αναπτύσσεται υπό την αιγίδα φιλελεύθερων πολιτικών καθεστώτων και ιδεοτυπικά ευνομούμενων κρατικών σχηματισμών. Γι' αυτόν ακριβώς το λόγο η επέκταση τού εν λόγω φαινομένου αποτελεί ιδιαίτερα ανησυχητική εξέλιξη.<sup>9</sup>

Ασφαλώς, το αποτέλεσμα της ένταξης δημόσιων λειτουργών σε δίκτυα νομότυπης διαφθοράς αφορά έκνομες συναλλαγές, λαμβάνουσες τη μορφή δωροληψίας και χρηματισμού. Μόνο που οι εν λόγω συναλλαγές καταγγέλλονται και αποκαλύπτονται κυρίως σε

---

τικών εγκυκλίων καθώς και η αντίστοιχη έκταση ανάπτυξη σχετικής νομολογίας σε παγκόσμιο επίπεδο αποτελούν, ανάμεσα σε άλλα, ασφαλείς ενδείξεις των ασκούμενων πιέσεων στην ερμηνευτική σφαίρα του θεσμικού λόγου εκ μέρους της οικονομίας.

9. Σύμφωνα με τη Βιργίνια Τσουδερού, πρόεδρο του ελληνικού τμήματος της Διεθνούς Διαφάνειας, το εν λόγω φαινόμενο έχει αποκτήσει τέτοια διάσταση τα τελευταία χρόνια ώστε «[ο]ι μεγάλες επιχειρήσεις, απ' όπου ξεκίνησε η παγκοσμιοποίηση της διαφθοράς, έχουν ανακαλύψει τελευταίως ότι δεν τους συμφέρει πλέον η διαφθορά. Έχει φτάσει σε τέτοιο μέγεθος και τις υποχρεώνει να πληρώνουν τόσα πολλά που δεν είναι πλέον παραγωγική για τις ίδιες». (περ. *E21*, τχ. Ιουνίου 1998).

οριακές περιπτώσεις. Όταν, δηλαδή, είτε οι δημόσιοι λειτουργοί καταφεύγουν σε πρακτικές αποδεδειγμένα κακής χρήσης της διακριτικής τους ευχέρειας, ή/και το αντάλλαγμα που ζητούν για την προνομιακή εξυπηρέτηση των πελατών αφορά ένα μεγάλο ποσοστό επί των κατά περίπτωση διακυβευόμενων οικονομικών μεγεθών για τον πελάτη, με αποτέλεσμα η συναλλαγή να καθίσταται τελικά ασύμφορη για τον τελευταίο. Η δεύτερη περίπτωση παρέχει τη συνηθέστερη αφορμή προσφυγής τού, πλέον, *εκβιαζόμενου και όχι συναλλασσόμενου* ιδιώτη στη δικαιοσύνη. Και οι δύο παραπάνω περιπτώσεις, όμως, συνιστούν κατάφωρη παραβίαση των άτυπων κανόνων που διέπουν τα συναλλακτικά ήθη στα πλαίσια της διαδικασίας ανάπτυξης φαινομένων νομότυπης διαφθοράς.

Πιο συγκεκριμένα, η συγκεκριμένη διακριτική μεταχείριση συγκεκριμένων ιδιωτικών συμφερόντων με σκοπό τη διάνοιξη προνομιακών διόδων πρόσβασης προς τους καθ' οιονδήποτε τρόπο διαχειριζόμενους δημόσιους πόρους λαμβάνει χώρα κυρίως έμμεσα. Ήτοι, μέσω της υιοθέτησης πρακτικών κατάχρησης εξουσίας απέναντι σε ανταγωνιστικά συμφέροντα που έχουν τον ίδιο κατά περίπτωση προσανατολισμό. Συνήθως, για τους μεν «ανταγωνιστές» επιφυλάσσεται μια στενή ερμηνευτική εκδοχή των επίμαχων σημείων του θεσμικού λόγου, ενώ για τα «οικεία» ιδιωτικά συμφέροντα η αντίστοιχη ερμηνευτική προσέγγιση των ίδιων σημείων διευρύνεται, έτσι ώστε να καταστεί δυνατή η διάνοιξη συγκεκριμένων διόδων πρόσβασης προς τους διακυβευόμενους πόρους. Η σχεδόν ενστικτώδης εναλλαγή μεταξύ συστολής και διαστολής της ερμηνευτικής πράξης στο ίδιο σημείο σε αντιστοιχία με την εναλλαγή των κατά περίπτωση υποκειμένων της διοικητικής κρίσης αποτελεί ασφαλή ένδειξη διάτρησης του δημόσιου χώρου από εξωθεσμικά δίκτυα.<sup>10</sup> Ακόμα και όταν δεν υπάρχουν ανταγωνιστικοί ιδιωτικοί φορείς που επηρεάζουν τη διοικητική κρίση, η εναλλαγή μεταξύ ερμηνευτικής συστολής και διαστολής λαμβάνει χώρα στο ίδιο το υποκείμενο κρίσης ανάλογα με τη διάθεσή του να εξαγοράσει την πλέον ευνοϊκή απόφαση μέσω της παροχής ανταλλαγμάτων ποιότητας μορφής.<sup>11</sup>

10. Η εν λόγω πρακτική δεν εντάσσεται στον ορισμό που δίνει ο Pierre Bourdieu για την αριστοτέλειας καταγωγής έννοια της έξης (habitus). Αν και βασίζεται σε «*μια αίσθηση του παιχνιδιού, μια πρακτική αίσθηση*», αναδεικνύει, ταυτόχρονα, «*μια εμπρόθετη συνειδητότητα*» (Bourdieu, 1999, σ. 40).

11. Σύμφωνα με ορισμένους οικονομολόγους, η ερμηνευτική παλινδρόμηση

Η συγκεκριμένη διακριτική μεταχείριση αποδεικνύεται νομικά ενώπιον των δικαστηριακών αρχών κυρίως κατόπιν τεκμηρίωσης πρακτικών κατάχρησης εξουσίας. Ωστόσο, η κατάχρηση διοικητικής εξουσίας, ως αντικείμενο νομικής διερεύνησης, αποτελεί ένα κατεξοχήν αμφιλεγόμενο και δύσβατο πεδίο τεκμηρίωσης. Όπως επισημαίνεται σε εξαιρετικά ενδιαφέρουσα σχετική διδακτορική διατριβή, σε αυτή την περίπτωση ο δικαστής πρέπει να υπεισέλθει εντός της «εσώτερης συνείδησης» της διοίκησης έτσι ώστε να ανιχνεύσει την ύπαρξη τυχόν διαφορετικών σκοποθεσιών από αυτές που θέτει ο νομοθέτης, και οι οποίες καθοδήγησαν τη λήψη των υπό εξέταση διοικητικών αποφάσεων. Ως αποτέλεσμα αυτής της ιδιαίτερα περίπλοκης κατάστασης, και λαμβάνοντας υπόψη τον ολοένα και περισσότερο δαιδαλώδη τεχνοκρατικό και, εκ των πραγμάτων, αδιαφανή χαρακτήρα των κριτηρίων βάσει των οποίων εκδίδονται σχετικές διοικητικές πράξεις, τουλάχιστον κατά τη διάρκεια των δεκαετιών 1970-1980, η κατάχρηση εξουσίας είχε ουσιαστικά εκλείψει ως λόγος ακύρωσης εκτελεστών διοικητικών αποφάσεων εκ μέρους του ελληνικού ανώτατου διοικητικού δικαστηρίου. Ανάλογες εξελίξεις παρατηρούνται και σε θεσμικά περισσότερο αναπτυγμένες χώρες, όπως η Γαλλία (Χιώλος, 1985).

Έτσι, σε αντίθεση με τη διαφθορά τριτοκοσμικού τύπου, η οποία εκλαμβάνει τυπικά κραυγαλέο προσώπείο, η εδώ εξεταζόμενη διαφθορά, επειδή είναι αδύνατο να αποδειχθεί με τα συνήθη νομικά και ελεγκτικά μέσα, είναι δυνατό να αποκτά σε ορισμένες περιπτώσεις κυριολεκτικά χαρακτηρισά αφανούς και δαιδαλώδους οικονομικής επιχείρησης, με απώτερο στόχο τη μεγιστοποίηση του οφέλους εξαιτίας της διακριτικής μεταχείρισης συγκεκριμένων ιδιωτικών συμφερόντων.<sup>12</sup>

μεταξύ κατάχρησης εξουσίας και διακριτικής μεταχείρισης, ορθώς εκλαμβανόμενη ως στρατηγική επίτευξης της μέγιστης έκνομης προσόδου (maximum illicit revenues) εκ μέρους των δημόσιων λειτουργιών, προσδίδει μεγαλύτερη αβειαιότητα στο μηχανισμό διοικητικών αποφάσεων. Αυτό το δεδομένο παρωθεί εξαρχής τους συναλλασσόμενους στη δωροδοκία ως ύστατο μέσο επιβολής προβλέψιμων χαρακτηριστικών στη διοικητική συμπεριφορά (Alam, 1990, σ. 93).

12. Σε επιχειρησιακά περιβάλλοντα νομότυπης διαφθοράς εκλείπει σε μεγάλο βαθμό το, σύμφωνα με την αυστηρή ορολογία του Thomas Hobbes, θεμελιακό στοιχείο πρόκλησης νόμιμων συμπεριφορών: ο φόβος του υποκειμένου εξαιτίας της πιθανολογούμενης εφαρμογής των προβλεπόμενων από το νόμο κυρώσεων. Και αυτό επειδή στη συγκεκριμένη περίπτωση το «υποκείμενο»/δημόσιος λειτουργός ενσαρκώνει το νόμο: η υποκειμενικότητά του αποτελεί αναγκαίο συστα-

## 4. ΔΙΑΚΡΙΤΙΚΑ ΚΕΦΑΛΑΙΑ

Πιο συγκεκριμένα, στη βάση σημείων θεσμικής απροσδιοριστίας είναι δυνατή η νομότυπη οικειοποίηση δημόσιων πόρων εκ μέρους εξωθεσμικών δικτύων με την ενεργή ερμηνευτικού τύπου συμμετοχή των δημόσιων λειτουργών. Λαμβάνοντας εκ νέου υπόψη τη ραγδαία ανάπτυξη του συναλλακτικού σκέλους της δημόσιας διοίκησης σε διεθνές επίπεδο, τη διαμόρφωση ενός δυναμικότερου και ανταγωνιστικότερου περιβάλλοντος ιδιωτικών συμφερόντων και στη βάση της εγγενούς ρυθμιστικής προβληματικότητας του νομικού λόγου, οι επιλεκτικά διανεμόμενοι πόροι καταλαμβάνουν τη θέση ενός ιδιαίτερου τύπου κεφαλαίου (*δημόσιο διακριτικό κεφάλαιο*) ασκώντας ολόένα και περισσότερο ασφικτικές πιέσεις στη διοικητική λειτουργία. Ως αποτέλεσμα της σχετικής διόγκωσης αυτού του υλικού παράγοντα η νομότυπη διαφθορά των δημόσιων λειτουργών εμφανίζει αντίστοιχα ανοδικές τάσεις ανάλογα, βεβαίως, με το βαθμό ετοιμότητας των αρμόδιων υπηρεσιών να αναπροσαρμόζουν τα θεσμικά και οργανωτικά πλαίσιά τους στα νέα δεδομένα.

Ο όρος «δημόσιο διακριτικό κεφάλαιο» δεν ενέχει νομικά ιδιοκτησιακό αλλά θεσμικά διαχειριστικό χαρακτήρα. Ως τέτοιο, πρόκειται για υλικό παράγοντα διαμόρφωσης των σχέσεων ανταλλαγής ανάμεσα στους διαχειριστές και τους τελικούς αποδέκτες του. Ο συνυπολογισμός του εν λόγω παράγοντα θέτει υπό αναθεώρηση μία από τις κύριες παραδοχές του βεμπεριανού γραφειοκρατικού ιδεότυπου: ο δημόσιος λειτουργός μπορεί να μην είναι κάτοχος των μέσων διοίκησης, είναι δυνατόν, όμως, να διανέμει επιλεκτικά υπό διαχείριση δημόσιους πόρους, γεγονός που, σε συμβολικό επίπεδο, τον καθιστά «κάτοχό τους» μέχρι τη λήψη της απόφασης περί διανομής. Η εν λόγω επιμεριστική διανεμητική του τεχνογνωσία αναπτύσσεται υπό την αιγίδα της αντίστοιχα αναπτυσσόμενης διαχειριστικής τεχνογνωσίας στον ιδιωτικό τομέα, που περιβάλλει τη δημόσια υπηρεσία στην οποία ανήκει. Και όσο περισσότερο ανταγωνιστικό είναι το εν λόγω πεδίο ιδιωτικών συμφερόντων σε τόσο

---

τικό του. Με αυτή την έννοια, ο νόμος μάλλον βρίσκεται ενώπιον του υποκειμένου, και όχι το αντίστροφο. Οι ιστορικά βαθύτατα ριζωμένες θεολογικές και ελάχιστα τεχνικές προσεγγίσεις του ορθού λόγου πιστεύω ότι σε αυτό το σημείο φτάνουν στα λογικά τους όρια αποτελεσματικότητας (βλ. και τη σχετική αναφορά του Bourdieu στον Pascal (Bourdieu, *ό.π.*, σ. 55-61).

μεγαλύτερο βαθμό αναπτύσσεται η τεχνογνωσία αποδόμησης του κείμενου θεσμικού λόγου.<sup>13</sup>

Ανάλογα με τον εμφανή ή αφανή τους χαρακτήρα είναι δυνατό να διακρίνουμε ανάμεσα σε τρεις τύπους δημόσιου διακριτικού κεφαλαίου: α) πόρους που είναι καταγεγραμμένοι στους αρχικούς προϋπολογισμούς δημόσιων υπηρεσιών και οι οποίοι προορίζονται για επιλεκτική διανομή σε συγκεκριμένους δικαιούχους (π.χ. κονδύλια διατιθέμενα για τη διενέργεια προγραμματισμένων δημόσιων προμηθειών)· β) πόρους μη καταγεγραμμένους στους αρχικούς προϋπολογισμούς, οι οποίοι, όμως, προστίθενται στη συνέχεια υπό το καθεστώς επίκλησης διαφόρων λόγων (π.χ. ποσά αναφερόμενα σε υπερβάσεις συμβατικών προϋπολογισμών για την παραγωγή δημόσιων έργων), και, γ) οικονομικά μεγέθη τα οποία αφορούν κέρδη του ιδιωτικού τομέα οφειλόμενα σε πράξεις διακριτικής μεταχείρισης της διοίκησης και τα οποία δε διαφαίνονται καθ' οιονδήποτε τρόπο στους δημόσιους προϋπολογισμούς (π.χ. επιπλέον κέρδη επιχειρήσεων λόγω ελεγκτικής αδράνειας της διοίκησης νομιμοποιούμενης με το πρόσχημα της επίκλησης λόγων υπερβολικού φόρτου εργασίας, ή εξαιτίας επιλεκτικής παροχής απορροήτων και γενικά ιδιαίτερα σημαντικών πληροφοριών εκ μέρους δημόσιων λειτουργών). Ο κατά περίπτωση ακριβής υπολογισμός της τρίτης κατηγορίας διακριτικού κεφαλαίου είναι συνήθως δυσχερής, βασιζόμενος αναγκαστικά σε ιδιαίτερα πολυσύνθετες έως και αυθαίρετες οικονομολογικές παραδοχές.

Έτσι είναι δυνατό να εντοπίσουμε την υλική βάση της ιδιαίτερης εξωθεσμικής ισχύος των δημόσιων λειτουργών στα κατά περίπτωση διακριτικά κεφάλαια που αυτοί διαχειρίζονται με επιμεριστικό τρόπο.<sup>14</sup> Συνήθως, η οικονομική απόδοση των διακριτικών

13. Η έννοια του διακριτικού κεφαλαίου δεν ταυτίζεται με αυτή της «πολιτικής προσόδου» (για την εν λόγω έννοια και, γενικότερα, τη θεωρητική προσέγγιση γνωστή ως «rent seeking society», βλ. Buchanan κ.ά., 1980). Η πολιτική πρόσοδος αποτελεί προϊόν επιλεκτικής διανομής στη βάση ύπαρξης διακριτικής ευχέρειας στο πολιτικό επίπεδο, και με αυτή την έννοια συνιστά μια μορφή πολιτικού διακριτικού κεφαλαίου. Ωστόσο, για παράδειγμα, το διακριτικό κεφάλαιο που αναπτύσσεται σε διοικητικό επίπεδο δεν εντάσσεται σε κάποια μορφή πολιτικής προσόδου. Συνακόλουθα, ο όρος «διακριτικό κεφάλαιο» είναι ευρύτερος και συμπεριλαμβάνει την πολιτική πρόσοδο.

14. Η θεσμική εξουσία, με την έννοια της αρμοδιότητας/αρχής (authority), συγκροτεί μόνο την αναγκαία βάση εκδίπλωσης και εκμετάλλευσης της ιδιαίτερης εξωθεσμικής ισχύος (power) των δημόσιων λειτουργών. Ο Barry Barnes είναι ο

κεφαλαίων για τους δημόσιους λειτουργούς εκφράζεται ως ποσοστό επί του κεφαλαίου, η παροχή του οποίου δεν είναι αναγκαστικό να λαμβάνει χαρακτηρισμό χρηματισμού, αλλά να επιτελείται μέσω οιασδήποτε μορφής εξυπηρέτησης.<sup>15</sup> Στην οικονομική επιστήμη, το εν λόγω ποσοστό αποτελεί βασικό συστατικό του κόστους συναλλαγής (transaction cost).

Κατά συνέπεια, με το συνυπολογισμό αυτού του ολοένα και διογκούμενου υλικού παράγοντα, το πρόβλημα της νομότυπης διαφθοράς στις οικονομικά και θεσμικά αναπτυσσόμενες χώρες αποβάλλει το ατομοκεντρικό του περίβλημα. Το ζήτημα της ένταξης ενός δημόσιου λειτουργού σε δίκτυα νομότυπης διαφθοράς δεν αποτελεί απλά θέμα προσωπικής επιλογής. Στην πραγματικότητα, υπό το βάρος του διακριτικού κεφαλαίου, και σε ευθεία αναλογία με το κατά διοικητικό μηχανισμό μέγεθός του, τα περιθώρια άρνησης ενεργητικής συμμετοχής ή παθητικής ανοχής απέναντι στο μηχανισμό ανάδυσης και εκμετάλλευσής του είναι αρκετές φορές απειροελάχιστα. Ενδεχόμενη άρνηση «συνεργασίας» εκ μέρους του συνεπάγεται δυσβάσταχτο προσωπικό και οικογενειακό κόστος, με τη μορφή επιβολής ποικιλόμορφων άτυπων κυρώσεων εκ μέρους των ενδοϋπηρεσιακών εκπροσώπων των δικτύων. Από την άλλη πλευρά, δεν υπάρχουν σημαντικά περιθώρια καταγγελίας των εν λόγω σχηματισμών εξωθεσμικής ισχύος καθόσον κάθε σχετική απόπειρα είναι αδύνατο να στηριχτεί νομικά και, ως εκ τού-

---

πρώτος κοινωνιολόγος που διαφοροποίησε ενκρινώς την έννοια της αρχής από αυτή της ισχύος, θέτοντας τη διακριτική ευχέρεια του δρώντος υποκειμένου ως καθοριστικό παράγοντα της μεταξύ τους διάκρισης (Barnes, 1986). Μέχρι την ουσιαστική αυτή θεωρητική συνεισφορά, η έννοια της διακριτικής ευχέρειας αποτελούσε αποκλειστικά σημείο αναφοράς του διοικητικού δικαίου.

15. Η απόδοση του διακριτικού κεφαλαίου για τον δημόσιο λειτουργό μπορεί να λάβει τη μορφή, π.χ., εξασφάλισης δωρεάν διακοπών για την οικογένειά του, δωρεάν παροχής νομικής κάλυψης σε υποθέσεις που τον απασχολούν, συμμετοχής του σε διοικητικά συμβούλια επιχειρήσεων μετά τη συνταξιοδότηση κ.ο.κ. Γενικά, το στερεότυπο του χρηματιζόμενου υπαλλήλου ο οποίος διατηρεί αδικαιολόγητα υψηλό –με βάση τις νόμιμες αποδοχές του– τραπεζικό λογαριασμό αδυνατεί να περιγράψει σημαντικό μέρος των συναλλαγών και της αντίστοιχης τεχνολογίας που αναπτύσσεται σε δυσθεώρητο, σε σχέση με το παρελθόν, βαθμό στα πλαίσια της συγκρότησης ολοένα και περισσότερο αποδοτικών και ελεγχτικά διασφαλισμένων δικτύων νομότυπης διαφθοράς. Και, τέλος, είναι αφελές να πιστεύουμε ότι το θεσμοθετημένο 3% των εξόδων των επιχειρήσεων που δικαιολογείται χωρίς παραστατικά και που υποτίθεται ότι δαπανάται για σκοπούς χρηματισμού αντικατοπτρίζει τη συνολική απόδοση των διακριτικών κεφαλαίων.

του, είναι σχεδόν βέβαιο ότι οδηγεί σε ποινική δίωξη του καταγγέλλοντος «επί συκοφαντική δυσφήμιση».

Ακριβώς γι' αυτόν τον λόγο η δημοσιογραφική διερεύνηση φαινομένων νομότυπης διαφθοράς αδυνατεί να φέρει στην επιφάνεια τα συγκεκριμένα άτομα που απαρτίζουν τα εξεταζόμενα δίκτυα, ακόμα και όταν όλες οι σχετικές πληροφορίες προέρχονται από εξαιρετικά αξιόπιστες πηγές. Το ίδιο, φυσικά, ισχύει για κάθε είδους έρευνα η οποία φιλοδοξεί να θέσει στο στόχαστρό της πρόσωπα αντί για δίκτυα. Με αυτόν τον τρόπο, στη βάση της, εκ των πραγμάτων, αδυναμίας συγκεκριμένης καταγγελίας των δρώντων υποκειμένων εγκαθίσταται είτε ο «νόμος της σιωπής» ή/και η, συνηθέστερη στην ελληνική περίπτωση, μονίμως γενικόλογη και επιμελώς οργίλη δημόσια αναφορά στην παθολογική κλινική εικόνα του διοικητικού corpus.

## 5. ΑΝΑΛΥΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ

Στη βάση όλων των παραπάνω είναι τουλάχιστον ανεύθυνο να συνεχίζουμε να εναποθέτουμε ολόκληρο το βάρος της ευθύνης της διαφθοράς στον μεμονωμένο δημόσιο λειτουργό. Στην παρούσα εργασία, υποστηρίζεται η θέση ότι εάν απεικονίσουμε ένα δημόσιο διοικητικό σχήμα ως έναν νομότυπο εν δυνάμει μηχανισμό μετατροπής δημόσιων πόρων και αγαθών σε διακριτικά κεφάλαια, η εκμετάλλευση των οποίων δύναται να λαμβάνει χώρα με ποικίλους τρόπους σε πολιτικό και διοικητικό επίπεδο, θα είμαστε τουλάχιστον σε θέση να κατανοήσουμε τη σοβαρότητα της κατάστασης σε μεγαλύτερο βαθμό.

Σε αυτό το σημείο υπεισέρχεται η έννοια της εποπτικής παράστασης (Übersicht), έτσι όπως αναπτύχθηκε από τον Ludwig Wittgenstein και κατόπιν από εκπροσώπους της οξφορδιανής αναλυτικής φιλοσοφικής σχολής, συγκροτώντας ένα από τα βασικά θεμέλια του ιδιόμορφου και εξαιρετικά ενδιαφέροντος φιλοσοφικού του εγχειρήματος. Ο Wittgenstein στις *Φιλοσοφικές Έρευνες* ανάμεσα σε άλλα υποδεικνύει έναν τρόπο αναπαράστασης της δυνατότητας εμφάνισης συγκεκριμένων φαινομένων που λαμβάνουν χώρα στη βάση της πολυσημίας του λόγου. Αποφεύγοντας την τυπική «φιλοσοφική παγίδα» της ατελέσφορης αναζήτησης ενός βαθύτατου «αληθινού» νοήματος σε θεμελιακά πολυσχιδείς έννοιες, προ-

σανατολίστηκε στη δημιουργία ενός αναλυτικού πλαισίου συστηματικής κατάδειξης της διαφορετικότητας των νοημάτων και των περιεχομένων που αναδύονται στην καθημερινή ζωή από τη χρήση αυτών των εννοιών ανάλογα με τα διακυβευόμενα επιμέρους συμπεφέροντα και, γενικότερα, τις προθέσεις των δρώντων υποκειμένων (Wittgenstein, 1997). Δεν αναζητείται, επομένως, ένας τελικός καθολικός και έγκυρος ορισμός για κάθε μια τους, αλλά περιγράφεται το πεδίο χρήσης τους σε συνάφεια με τις εκάστοτε επιδιώξεις των δρώντων υποκειμένων. Η εποπτική παράσταση του συνόλου των διασυνδεδεμένων εννοιών/σημείων, η ποικιλόμορφη ερμηνεία και πρόσληψη των οποίων σχετίζεται με την εμφάνιση συγκεκριμένων φαινομένων, αποτελεί ένα μέσο κατανόησης του τρόπου με τον οποίο αυτά τα φαινόμενα δύνανται να λαμβάνουν χώρα κάτω από συγκεκριμένες πολιτικές και οικονομικές συνθήκες.<sup>16</sup>

Η υιοθέτηση της έννοιας της εποπτικής παράστασης έχει ως μεθοδολογικό συνεπακόλουθο την ανίχνευση εκείνων των σημείων του κείμενου θεσμικού λόγου τα οποία, με βάση σχετικό ερευνητικό υλικό (συνεντεύξεις, εγκυκλίους, νομολογίες, διαφορετικές ερμηνευτικές προσεγγίσεις από εμπλεκόμενους φορείς κλπ.), τεκμηριωμένα ενέχουν χαρακτηριστικά θεσμικής απροσδιοριστίας ή ανεπάρκειας καθώς και τις διασυνδέσεις μεταξύ τους. Αποτυπώνοντας έτσι, σε όλη του την έκταση, ένα πρόβλημα νομότητας διαφθοράς των δημόσιων λειτουργιών σχετιζόμενο με ζητήματα ερμηνείας του θεσμικού/κανονιστικού λόγου είμαστε, παράλληλα, σε θέση να κατανοήσουμε την πολυπλοκότητά του σε σχετικά σύντομο χρονικό διάστημα.<sup>17</sup>

16. Όπως σημειώνει η Βάσω Κιντή στην εξαιρετικά κατατοπιστική διατριβή της για τη διασύνδεση μεταξύ του φιλοσοφικού εγχειρήματος του Wittgenstein και του επιστημολογικού έργου του Thomas Kuhn, η έννοια της εποπτικής παράστασης ενέχει έναν ξεκάθαρο τεχνικό χαρακτήρα βρισκοντας την καταγωγή της σε ανάλογους προβληματισμούς που αναπτύχθηκαν στο χώρο της φυσικής στο δεύτερο ήμισυ του 19ου αιώνα (Κιντή, 1995, σ. 162-164).

17. Ως αφηρητικός τόπος του προτεινόμενου αναλυτικού πλαισίου δεν τίθεται ένας συγκεκριμένος ορισμός της κοινωνιολογικής έννοιας της ισχύος, έννοια η οποία, ασφαλώς, είναι απολύτως κομβική για την εξέταση του προβλήματος της νομότητας διαφθοράς. Με δεδομένη την έλλειψη συμφωνίας στον ορισμό της ισχύος ανάμεσα σε διαφορετικά επιστημονικά παραδείγματα (Δεμερτζής, 1990) δεν επιχειρείται η ουσιοκρατική αλλά η μεθοδολογική/αναλυτική προσέγγιση και απεικόνιση της ιδιαίτερης εξωθεσμικής ισχύος των δημόσιων λειτουργιών με βάση τα συστατικά της στοιχεία. Ως πεδίου, δηλαδή, συνάρθρωσης α) σημείων θεσμικής απροσδιοριστίας και ανεπάρκειας· β) δημόσιων διακριτικών κεφαλαίων τα οποία

Συνοπτικά, το προτεινόμενο στην παρούσα εργασία αναλυτικό πλαίσιο αναφορικά με τη μελέτη φαινομένων νομότυπης διαφθοράς απαρτίζεται από εποπτικές παραστάσεις των διασυνδέσεων μεταξύ συγκεκριμένων σημείων θεσμικής απροσδιοριστίας και ανεπάρκειας, η διαφορετική ερμηνεία των οποίων σχετίζεται άμεσα με την ανάπτυξη δυνατότητας επιλεκτικής διανομής ή παραχώρησης συγκεκριμένων ή εν δυνάμει δημόσιων πόρων και αγαθών σε όφελος συγκεκριμένων εξωθεσμικών δικτύων. Τα βασικά πορίσματα αυτής της αναλυτικής προσέγγισης δύνανται να παρουσιαστούν σε μορφή σχεδιαγράμματος.

Μια τέτοια λεπτομερής απεικόνιση των δικτύων νομότυπης διαφθοράς σε έναν συγκεκριμένο διοικητικό τομέα μπορεί, στο βαθμό που είναι αξιόπιστη, να παρέχει νέο πεδίο γνώσης για κάθε ενδιαφερόμενο να ενταχθεί σε παρόμοια δίκτυα. Με αυτή την έννοια, πρόκειται για μια ιδιαίτερη μορφή τεχνικής γνώσης και πληροφόρησης περί υφιστάμενων αλλά και εν δυνάμει ενεργών δίδων προνομιακής πρόσβασης στους επιλεκτικά διανεμόμενους δημόσιους πόρους, η διάχυση της οποίας δύναται να επιφέρει τα ακριβώς αντίθετα από τα προσδοκώμενα αποτελέσματα.<sup>18</sup> Ωστόσο, από την άλλη πλευρά, εφόσον τα πορίσματα τέτοιων μελετών γίνονται ολοένα και περισσότερο κατανοητά από ευρύτερες ομάδες πολιτών μη εξειδικευμένων σε νομοτεχνικά και διοικητικά θέματα, είναι πιθανό, με τη βοήθεια του ίδιου αναλυτικού πλαισίου, να διαμορφώνεται αντίρροπα ένα πεδίο εποπτείας της διοικητικής συμπεριφοράς εκ μέρους τους μέσω της ενδυνάμωσης της γνωστικής/κριτικής διάστασης της κοινωνίας πολιτών, στοιχείο κατεξοχήν διατελών εν ανεπαρκεία στην ελληνική περίπτωση (Δημητράκος, 1996, σ. 323 κ.ε.).

---

αναδύονται στη βάση των εν λόγω σημείων, και γ) δικτύων νομότυπης διαφθοράς με σκοπό την εκμετάλλευση των επιλεκτικά διανεμόμενων πόρων.

18. Για παράδειγμα, είναι γνωστό ότι στη χώρα μας ορισμένες αναθέτουσες αρχές δημόσιων έργων –κυρίως οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης– υιοθετούν κατά κόρον το σύστημα δημοπράτησης «απευθείας ανάθεση» ως το προσηγορότερο μέσο εκμετάλλευσης του διακριτικού κεφαλαίου των αντίστοιχων προϋπολογισμών. Με βάση το τελευταίο τμήμα της παρούσας εργασίας, οι ίδιες αρχές είναι δυνατό να διαπιστώσουν, αν δεν το γνωρίζουν ήδη, ότι η απευθείας ανάθεση δεν αποτελεί το μοναδικό «όχημα» διακριτικής μεταχείρισης υποψήφιων αναδόχων, εφόσον παρόμοια φαινόμενα είναι δυνατό να λαμβάνουν χώρα απολύτως νομότυπα στο πλαίσιο της διενέργειας ανοικτών διαγωνισμών.

## 6. Η ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΕΜΠΕΙΡΙΑ: ΣΥΝΤΟΜΕΣ ΥΠΟΘΕΣΕΙΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ

Στην ελληνική περίπτωση, συγκεκριμένες οικονομικές και πολιτικές συγκυρίες και επιλογές προσέδωσαν στο φαινόμενο της νομότυπης διαφθοράς του δημόσιου τομέα σημαντικές διαστάσεις. Η πελατειακή συγκρότηση του πολιτικού συστήματος από τις αρχές του αιώνα ως αποτέλεσμα της πρώιμης εισόδου της χώρας στον κοινοβουλευτισμό, σε συνδυασμό με τη, σε γενικές γραμμές, προβληματική ανάπτυξη του δευτερογενούς τομέα και τη συνακόλουθη ατροφία του πολιτικού υποκειμένου της βιομηχανικής αστικής τάξης, έθεσε τις βάσεις ανάπτυξης ενός πυκνού ιστού δικτύων διάτρησης του δημόσιου τομέα από τα ιδιωτικά συμφέροντα με κύριο στόχο τη διασφάλιση ενός αξιοπρεπούς καθεστώτος απασχόλησης των «πελατών» (ενδεικτικά, βλ. Μουζέλης, 1978, 1987· Τσουκαλάς, 1986, 1993· Clogg, 1992). Κατά τη διάρκεια της πρώτης μεταπολεμικής περιόδου, παρατηρείται, επιπρόσθετα, μια τάση προσανατολισμού του πολιτικού συστήματος σε ένα είδος συγκεντρωτικής οικονομικής πολιτικής, με τη διαμόρφωση ενός συστήματος πελατείας που ασκείται από την υψηλή ηγεσία του εκάστοτε κυβερνώντος κόμματος και που είχε ως αποτέλεσμα το συγχρωτισμό δημόσιας και ιδιωτικής οικονομίας (Meynaud κ.ά., 1966), την επιβολή κρατικού και κομματικού ελέγχου στη συλλογική εκπροσώπηση των διαφόρων ομάδων συμφερόντων και, συνακόλουθα, τη σημαντική ενδυνάμωση των υφιστάμενων χαρακτηριστικών κρατικού κορπορατισμού (Μαυρογορδάτος, 1988). Με την κατάρρευση των μετεμφυλιακών αυταρχικών πολιτικών μηχανισμών ενδυναμώθηκε το πελατειακό πλέγμα διαπλοκής κομματικού κράτους-«ημετέρων» πολιτών στη βάση του οποίου καλλιεργήθηκε, μετά το 1981, μια πληθώρα εφήμερων λαϊκίστικων ιδεολογικών σχημάτων που λειτούργησαν νομιμοποιητικά απέναντι στις επιμεριστικές πρακτικές διανομής δημόσιων πόρων.<sup>19</sup>

Μέχρι το 1981, και με εξαίρεση την περίοδο διαχείρισης των

19. Η σχετική βιβλιογραφία για τον μεταπολιτευτικό λαϊκισμό, όπως άλλωστε και για την πελατειακή συγκρότηση του ελληνικού πολιτικού συστήματος, είναι ιδιαίτερα εκτεταμένη. Ενδεικτικά, βλ. Χαραλάμπης, 1989· Lyrintzis, 1993· Λυριντζής - Σπουρδαλάκης, 1993· Μουζέλης κ.ά., 1989. Ειδικότερα για τις ιδεολογικές καταβολές του λαϊκισμού κατά τη μεταπολεμική περίοδο, βλ. Δοξιάδης, 1993, ενώ για μια εξαιρετικά ενδιαφέρουσα προσέγγιση του θέματος από τη σκοπιά της κοινωνικής ψυχολογίας, βλ. Λίτοβατς, 1989.

κονδυλίων του σχεδίου Marshall προορισμένων για την κάλυψη βασικών επισιτιστικών αναγκών και τη δημιουργία έργων υποδομής, το κύριο διανεμόμενο διακριτικό κεφάλαιο αναφερόταν στον προϋπολογισμό μισθοδοσίας των δημόσιων υπαλλήλων. Μετά την είσοδο της Ελλάδας στην Ευρωπαϊκή Ένωση σημειώθηκε σημαντική άνοδος των διαχειριζόμενων κονδυλίων από την ελληνική δημόσια διοίκηση. Από το μέσο της δεκαετίας 1980, τόσο οι κοινοτικοί πόροι των προγραμμάτων υποβοήθησης της ελληνικής οικονομίας (Μεσογειακά Ολοκληρωμένα Προγράμματα, 1ο και 2ο Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης) όσο και η εντονότερη δανειοληπτική πολιτική του δημόσιου τομέα, σε συνδυασμό με τις πάγιες θεσμικές αδυναμίες του κρατικού μηχανισμού, διαμόρφωσαν έναν υπερδιογκωμένο κορμό δημόσιου διακριτικού κεφαλαίου στη βάση του οποίου αναπτύχθηκαν πυκνές δικτυώσεις μεταξύ δημόσιων λειτουργών και εκπροσώπων ιδιωτικών συμφερόντων.<sup>20</sup> Με δεδομένο το γενικότερο διανεμητικό κλίμα σε κοινοτικό επίπεδο, και κάτω από την επικυριαρχία του πολιτικού αιτήματος περί μεγιστοποίησης του βαθμού απορροφητικότητας των κοινοτικών κονδυλίων, τα εξωθεσμικά δίκτυα απέκτησαν έναν ιδιόμορφο στρατηγικό αναπτυξιακό χαρακτήρα στο βαθμό που η απορροφητικότητα τους ικανότητα προσέγγιζε ανώτερες τιμές, υποσκελίζοντας παράλληλα, με αυτόν τον τρόπο, τη σχετική εγγενή αδράνεια της θεσμικά και οργανωτικά απροετοίμαστης «επίσημης» δημόσιας διοίκησης.<sup>21</sup> Στα εν λόγω ιδιαίτερα εκτεταμένα δίκτυα απορρόφησης

20. Στα πλαίσια της παρούσας εργασίας δίνεται ιδιαίτερη έμφαση στην τρίτη κατά σειρά από τις εννέα βασικές σταθερές συντεταγμένες ανάλυσης των ανορθολογικών χαρακτηριστικών του ελληνικού πολιτικού συστήματος εκ μέρους του Δημήτρη Χαραλάμπη (1996, σ. 304-306). Πιο συγκεκριμένα, στο ιστορικό δεδομένο της κεντρικής θέσης των κρατικά διαχειριζόμενων πόρων, σε σχέση με τη δευτερεύουσα θέση των πόρων που αναπτύσσονται στην αγορά, ως υλικού άξονα άρθρωσης και διαπλοκής δημόσιου και ιδιωτικού χώρου συμφερόντων.

21. Μεγάλο μερίδιο της ευθύνης για το γεγονός ότι η ελληνική δημόσια διοίκηση, παρά τις έντονες προειδοποιήσεις εκ μέρους ελλήνων και ξένων εμπειρογνομόνων για τις επαπειλούμενες δυσμενείς συνέπειες (για παράδειγμα, βλ. Langrod, 1964), δεν προετοιμάστηκε κατάλληλα για την απορρόφηση και διαχείριση των εν λόγω κονδυλίων, ανήκει, εκτός από τις ελληνικές, και στις αρμόδιες κοινοτικές αρχές. Από τη μια πλευρά, κατά τη μεταπολεμική και μεταπολιτευτική περίοδο, η ελληνική δημόσια διοίκηση παρέμεινε δέσμη της λογικής περί επίτευξης μιας στοιχειώδους τυπικής νομικής ορθολογικότητας στη λειτουργία της, αδυνατώντας να υιοθετήσει μετα-γραφειοκρατικές οργανωτικές δομές και συστημικές προσεγγίσεις για την αντιμετώπιση των ολοένα και περισσότερο σύνθετων ανα-

συμμετείχαν εκπρόσωποι από όλα τα ιεραρχικά επίπεδα: από το κοινοτικό και εθνικό (πολιτικό/διοικητικό) μέχρι το τοπικό.

Παράλληλα, οι εν λόγω δικτυώσεις επεκτάθηκαν και στον συναλλακτικό τύπο διοίκησης, κυρίως δε στον τομέα ανάθεσης και εκτέλεσης δημόσιων συμβάσεων έργων, προμηθειών και παροχής υπηρεσιών. Ασφαλώς ο εν λόγω τομέας αποτελούσε ένα παραδοσιακό πεδίο σύναψης άτυπων συναλλακτικών δεσμών μεταξύ δημόσιων λειτουργιών και ιδιωτικών συμφερόντων, ιδιαίτερα κατά τη διάρκεια περιόδων μεγέθυνσης των διατιθέμενων κονδυλίων, με προφανέστερο παράδειγμα τη δεκαετία 1950 (σχέδιο Marshall). Βασική παράμετρος μετατόπισης του βάρους των δικτυώσεων σε αυτή την κατεύθυνση κατά τη διάρκεια των τελευταίων δέκα ετών ήταν η ανάπτυξη και επέκταση της ιδιωτικής τηλεόρασης και ραδιοφωνίας, και η συμμετοχή σε αυτή εκπροσώπων σημαντικών οικονομικών συμφερόντων με άμεσο ενδιαφέρον για τον προνομιακό προσεταιρισμό των εν λόγω επιλεκτικά διανεμόμενων δημόσιων πόρων. Βαθμιαία η πολιτική εκμετάλλευση του δημόσιου διακριτικού κεφαλαίου επεκτάθηκε εκτός του κλασικού πελαταιακού πεδίου της άμεσης εξασφάλισης ψήφων μεμονωμένων «πελατών», και απέκτησε διάσταση συστηματικής υποστήριξης συγκεκριμένων προσώπων και όχι, στον ίδιο βαθμό, πολιτικών θέσεων εκ μέρους των μέσων μαζικής ενημέρωσης. Εξαιτίας της ολοένα και περισσότερο εντεινόμενης εσωστρέφειας του πολιτικού συστήματος λόγω της αναδίπλωσής του στη σφαίρα της εκμετάλλευσης του δημόσιου διακριτικού κεφαλαίου, τα μέσα μαζικής ενημέρωσης, και κυρίως οι ιδιωτικοί τηλεοπτικοί και ραδιοφωνικοί σταθμοί, υποσχέλιαν τους επίσημους πολιτικούς φορείς από άποψη ισχύος και αποτελεσματικότητας πολιτικής παρέμβασης.<sup>22</sup> Με αυτή την έννοια, τα περίφημα «διαπλεκόμενα συμφέροντα», τα οποία,

---

πτυξιακών προβλημάτων της χώρας (Μακρυδημήτρης, 1994, σ. 478). Από την άλλη, σε αντίθεση με την αντίστοιχη ελληνική προ-ενταξιακή εμπειρία, τα αρμόδια κοινοτικά όργανα επιδεικνύουν στις μέρες μας ιδιαίτερο ενδιαφέρον για τη δημιουργία μακροπρόθεσμων προγραμμάτων υποβοήθησης των υπό ένταξη χωρών της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης στο πλαίσιο της συγκρότησης αποτελεσματικών θεσμικών και διοικητικών υποδομών (προγράμματα PHARE «Institution Building»).

22. Οφείλω την τελευταία επισήμανση στον Πέτρο Πιζάνια. Για μια συνοπτική αποτίμηση του πολιτικού ρόλου των ΜΜΕ στη διάρκεια της πρώτης μεταπολιτευτικής εικοσαετίας, βλ. Κομνηνού, 1996.

ασφαλώς, δεν αποτελούν ελληνική οργανωτική καινοτομία, συνιστούν ένα αποδοτικότερο και αποτελεσματικότερο σχήμα δικτύωσης σε σχέση με την πολυπλόκαμη, ιδιαίτερα επίπονη όσο και χρονοβόρα παραδοσιακή διαδικασία ικανοποίησης πολυάριθμων μεμονωμένων αιτημάτων επί παντός επιστητού.

Από την άλλη πλευρά, η σημαντική πρόοδος που έχει επιτευχθεί στο νομικό καθεστώς ανάθεσης και εκτέλεσης συμβάσεων του δημοσίου σε κοινοτικό επίπεδο, πρόοδος που βρίσκει μερική αντανάκλαση στο αντίστοιχο ελληνικό θεσμικό πλαίσιο, υποδεικνύει μια όξυνση των τάσεων διάτρησης των αντίστοιχων μηχανισμών συναλλακτικής διοίκησης από ιδιωτικά συμφέροντα σε ευρωπαϊκό επίπεδο (Κουτούπα - Ρεγκάκου, 1995, σ. 221). Η ιδιαίτερη ανάπτυξη διοικητικών πρακτικών, όπως η μαζική προσφυγή στην εξαιρετική διαδικασία της απευθείας ανάθεσης δημόσιων συμβάσεων, ή η διακριτική μεταχείριση υποψήφιων αναδόχων στο πλαίσιο της διενέργειας ανοικτών δημοπρασιών δημόσιων έργων, δεν αποτελεί αποκλειστικά ελληνικό φαινόμενο. Με δεδομένο ότι τέτοιου είδους πρακτικές συνιστούν συγκαλυμμένη μεν, αλλά ουσιαστική παραβίαση της θεμελιακής αρχής περί ισότιμης μεταχείρισης των κοινοτικών εταίρων εκ μέρους των εθνικών διοικητικών μηχανισμών, η Επιτροπή Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο προσανατολίζονται τα τελευταία χρόνια σε αξιολογείωτη αλλαγή πλεύσης αναφορικά με τον τρόπο περιορισμού των παραπάνω φαινομένων. Πιο συγκεκριμένα, οι εν λόγω θεσμικοί παράγοντες σταδιακά εγκαταλείπουν τον επιτελικό και συντονιστικό τους ρόλο στο πλαίσιο της διαδικασίας εναρμόνισης των εθνικών διοικήσεων με την κοινοτική νομοθεσία εκδίδοντας οδηγίες με επαυξημένη κανονιστική πυκνότητα (στο ίδιο, σ. 226).

Ωστόσο, αντίσταση απέναντι στο ενδεχόμενο εξορθολογισμού τού εν λόγω θεσμικού πλαισίου αναπτύσσεται, εκτός του πολιτικού και στενά συντεχνιακού επιπέδου, και εκ μέρους εκπροσώπων ισχυρότατων εξωθεσμικών δικτύων προνομιακής πρόσβασης στο εγχώριο δημόσιο διακριτικό κεφάλαιο: κατά κύριο λόγο αλλοδαπές και ελληνικές επιχειρήσεις οι οποίες, με τη συνέργεια δημόσιων λειτουργιών σε πολιτικό και διοικητικό επίπεδο και υπό το πρίσμα διανεμητικών πρακτικών με χαρακτηριστικά «πελατειακού νεοφιλελευθερισμού» (Χαραλάμπης, *ό.π.*, σ. 304), αναπτύχθηκαν ραγδαία τα τελευταία χρόνια.

Αντιπροσωπευτικότερες αυτών είναι οι νεοπαγείς εταιρικές συ-

νομαδώσεις που προσεγγίζουν και οικειοποιούνται πολλαπλές μορφές διακριτικού κεφαλαίου (π.χ. προϋπολογισμούς για δημόσια έργα και προμήθειες, εθνικά και κοινοτικά κονδύλια για πολιτιστικές δραστηριότητες και προγράμματα κατάρτισης, νέες μορφές επιδοτήσεων στον αγροτικό τομέα, κλπ.).

Εν κατακλείδι, υπό την καταλυτική πολιτική παρουσία τού ταχύτατα διογκούμενου δημόσιου διακριτικού κεφαλαίου, η τάση νομότυπης διαφθοράς του δημόσιου τομέα απέκτησε στη χώρα μας –κυρίως μετά τα μέσα της δεκαετίας 1980– ιδιαίτερη δυναμικότητα, με αποτέλεσμα την ιδιότυπη εσωστρεφή διαπλοκή μεταξύ δημόσιου χώρου και ιδιωτικών συμφερόντων σε όλα τα ιεραρχικά και οικονομικά επίπεδα.<sup>23</sup>

Είναι κοινός τόπος ότι η επιτυχία του πολιτικού εγχειρήματος της ευρωπαϊκής ενοποίησης, αλλά και ειδικότερα η επίτευξη του στόχου της ουσιαστικής ένταξης της χώρας μας στο ευρωπαϊκό πολιτικό σκηνικό εξαρτάται, ανάμεσα σε άλλα, και από το βαθμό περιορισμού των πρακτικών διακριτικής μεταχείρισης ατόμων και επιχειρήσεων από τις εθνικές και κοινοτικές αρχές, διευκολύνοντας την ελεύθερη διακίνηση επιχειρηματικών κεφαλαίων στα κράτη-μέλη. Η καταπολέμηση φαινομένων νομότυπης διαφθοράς τόσο στα κράτη μέλη όσο και στους κεντρικούς διοικητικούς μηχανισμούς της Ε.Ε. ενέχει, έτσι, επί των ημερών μας μια ιδιαίτερη πολιτική σκοπιμότητα, ξεχωριστή από την πάγια αναγκαιότητα δημιουργίας υποδομών κράτους δικαίου. Ωστόσο, όπως προκύπτει από το αναγκαστικά αποσπασματικό παράδειγμα που ακολουθεί, η προσπάθεια μείωσης του δημόσιου διακριτικού κεφαλαίου μέσω νομοθετικών παρεμβάσεων είναι δυνατό να καθίσταται ιδιαίτερα περίπλοκη.

23. Από τα μέσα της δεκαετίας του 1980, διαπιστώνεται και τεκμηριώνεται ερευνητικά μια «διάχυτη και μακράς διάρκειας απαρésκεια του πολιτικού σκηνικού» εκ μέρους των ελλήνων πολιτών (Δεμερτζής - Καφετζής, 1996, σ. 194), όχι συμπτωματική, πιστεύω, της ταυτόχρονης και παράλληλης διόγκωσης του δημόσιου διακριτικού κεφαλαίου και της απορρέουσας μεγέθυνσης των τάσεων νομότυπης διαφθοράς στη χώρα μας (βλ. και Καφετζής, 1994). Για μια γενική περιήγηση στην εγχώρα σκηνή πολιτικής και γραφειοκρατικής διαφθοράς, βλ. *E21*, 1997.

## 7. ΑΙΤΙΟΛΟΓΗΣΗ ΥΠΕΡΒΟΛΙΚΑ ΧΑΜΗΛΩΝ ΠΡΟΣΦΟΡΩΝ ΣΕ ΑΝΟΙΚΤΟΥΣ ΔΙΑΓΩΝΙΣΜΟΥΣ ΑΝΑΘΕΣΗΣ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΕΡΓΩΝ ΚΑΙ ΕΓΚΡΙΣΗ ΣΥΜΠΛΗΡΩΜΑΤΙΚΩΝ ΕΡΓΑΣΙΩΝ

Η σημαντική μείωση των ιδιωτικών επενδύσεων στον κατασκευαστικό τομέα, κατά τη διάρκεια τουλάχιστον των δύο τελευταίων δεκαετιών, έστρεψε το επιχειρηματικό ενδιαφέρον πολυάριθμων ελληνικών τεχνικών εταιρειών στο πεδίο ανάληψης και εκτέλεσης δημόσιων έργων. Η αύξηση των σχετικών διατιθέμενων κονδυλίων μέσω της αθρόας εισροής κοινοτικών πόρων, μετά το μέσο της δεκαετίας 1980, έδωσε το έναυσμα για την ανάπτυξη ενός ανταγωνιστικότερου πλαισίου ιδιωτικών συμφερόντων (ελληνικών και ξένων) που περιέβαλλε τους αρμόδιους διοικητικούς μηχανισμούς ανάθεσης και επίβλεψης της παραγωγής δημόσιων έργων.

Μέχρι το 1994 το βασικό κριτήριο ανάθεσης δημόσιων έργων ήταν αυτό της χαμηλότερης προσφοράς επί του αντικειμένου του έργου, έτσι όπως αυτό προσδιοριζόταν στην αρχικώς εγκριθείσα μελέτη. Τα μέλη των Επιτροπών Εισήγησης για Ανάθεση (ΕΕΑ), αφού εξέταζαν το βαθμό συμφωνίας των υποβαλλόμενων προσφορών με τις προδιαγραφές του τεχνικού αντικειμένου, ανέθεταν τα έργα στους εργολήπτες που πρόσφεραν τη μεγαλύτερη έκπτωση. Ωστόσο, εξαιτίας της αδυναμίας έγκαιρου προγραμματισμού τών προς δημοπράτηση έργων εκ μέρους των αρμόδιων δημόσιων αρχών, καθώς και του αυξημένου ανταγωνισμού και της έντονης οικονομικής δυσπραγίας που επικρατούσε ανάμεσα στις εργοληπτικές επιχειρήσεις, αρκετές από τις οποίες, σημειωτέον, λειτουργούσαν και λειτουργούν με εικονική τεχνική και επιστημονική υποδομή, παρατηρήθηκε το φαινόμενο της ολόενα και μεγαλύτερης αύξησης των υποβαλλόμενων εκπτώσεων, σε βαθμό που εγείρονταν βάσιμες αμφιβολίες για την προοπτική υλοποίησης των έργων εκ μέρους των δημόσιων φορέων επίβλεψης και ελέγχου. Όπως χαρακτηριστικά αναφέρεται στην ετήσια έκθεση του Ελεγκτικού Συνεδρίου για το οικονομικό έτος 1993 (σ. 28),

«Παρατηρήθηκε ότι η έκπτωση που έδωσαν οι εργολάβοι κατά τις δημοπρασίες, σε πολλές περιπτώσεις κυμάνθηκε από 60-80% [...] Τα υψηλά ποσοστά εκπτώσεων δημιουργούν εύλογες απορίες για την ακρίβεια των μελετών και, κυρίως, για τον τρόπο που οι εργολάβοι θα επιδιώξουν την κάλυψη των μεγάλων εκπτώσεων...»

Το φαινόμενο των προσφερόμενων κατά τις δημοπρασίες δημοσίων έργων υπερβολικών εκπτώσεων επιχειρήθηκε να περιοριστεί με το άρθρο 1, Ν. 2229/94, η νομολογιακή κατεύθυνση του οποίου δόθηκε από την κοινοτική οδηγία 93/37 (άρθρο 30, παρ. 4). Πιο συγκεκριμένα, με το εν λόγω άρθρο εισήχθη ο θεσμός της αιτιολόγησης των θεωρούμενων ως υπερβολικά χαμηλών προσφορών:

«5α. Σε κάθε δημοπρασία έργου που υποβάλλονται *υπερβολικά χαμηλές προσφορές* σε σχέση με τις προβλεπόμενες εργασίες, καλούνται από την αναθέτουσα αρχή τουλάχιστον οι τρεις πρώτες μειοδότες επιχειρήσεις, προκειμένου να δικαιολογήσουν τις προσφορές τους [...] Αν τα προσκομισθέντα στοιχεία κριθούν ανεπαρκή ή *ανακριβή* κατά τη διαδικασία εξακριβωσης, αποκλείονται οι επιχειρήσεις αυτές από το διαγωνισμό και διαβιβάζονται αμέσως αντίγραφα των στοιχείων στην υπηρεσία της Γενικής Γραμματείας Δημόσιων Έργων (ΓΓΔΕ) που είναι αρμόδια για την τήρηση των Μητρώων Εργοληπτικών Επιχειρήσεων (ΜΕΕΠ)» [έμφαση δική μου].

Τόσο η κατά περίπτωση απροσδιοριστία της έννοιας «υπερβολικά χαμηλή προσφορά» όσο και το ακαθόριστο των κριτηρίων βάσει των οποίων εξετάζόταν η ακρίβεια ή μη των αιτιολογήσεων εκ μέρους των διαγωνιζομένων διαμόρφωσαν ένα νέο πεδίο υποκειμενικότητας στην κρίση των μελών των ΕΕΑ. Το όριο μεταξύ εύλογα χαμηλής και υπερβολικά χαμηλής προσφοράς ήταν θεσμικά δυσδιάκριτο, διαμορφώνοντας ένα καινοφανές πεδίο τεχνικής κρίσης των επιτροπών. Και η μέσω προβληματικών μηχανισμών και τεχνικών πλαισίων αξιολογούμενη ακρίβεια των υποβαλλόμενων αιτιολογήσεων αποτελούσε τον τελικό παράγοντα απόρριψης ή έγκρισης των προσφορών. Απέναντι σ' αυτή την κατάσταση οι επίσημες εργοληπτικές οργανώσεις αντέδρασαν στην αρχή υποτονικά, κατόπιν όμως ιδιαίτερα έντονα, διαβλέποντας ότι, ανάμεσα σε άλλα προβλήματα, το έργο των ΕΕΑ με αυτόν τον τρόπο αποκτούσε μεγαλύτερη εξωθεσμική ισχύ σε σχέση με το παρελθόν. Ενδεικτικά, σύμφωνα με έγγραφο που συνετάχθη το 1996 ενσωματώνοντας τις απόψεις του συνόλου των κλαδικών εργοληπτικών οργανώσεων –πράγμα ιδιαίτερα σπάνιο– υποστηρίζεται ότι:

«...η εμπειρία των τελευταίων ετών απέδειξε ότι ο τεχνητός τρόπος μείωσης των εκπτώσεων, ιδίως διά των αιτιολογήσεων,

οδηγεί μόνο σε περαιτέρω στρεβλώσεις, καταργεί τη διαφάνεια, καλλιεργεί τον άκρατο και μη ελέγξιμο υποκειμενισμό και παρέχει πρόσφορο έδαφος για παράνομες συναλλαγές». (Έγγραφο των ΠΕΔΜΕΔΕ, ΠΕΔΜΗΕΔΕ, ΠΕΣΕΔΕ, ΣΑΤΕ και ΣΤΕΗΤ προς την πολιτική ηγεσία του ΥΠΕΧΩΔΕ με αρ. πρ. 2592/926/2961/5529).

Ως συνοπτική κριτική του θεσμού της αιτιολόγησης των υπερβολικά χαμηλών προσφορών από την πλευρά των εργοληπτών δημοσίων έργων παρατίθεται απόσπασμα από έγγραφο της ΠΕΔΜΕΔΕ προς το Υπουργείο Εθνικής Άμυνας (αρ. πρ. 2153/26-6-1996), στο οποίο αναδεικνύεται η θεσμική απροσδιοριστία του σημείου «υπερβολικά χαμηλή προσφορά»:

«Το φαινόμενο αυτό [της αδιαφάνειας στην ανάθεση των έργων] οφείλεται σε εφαρμογή διατάξεων του Ν. 2229/94 και 2338/95 που, στην προσπάθειά τους να αποτρέψουν το φαινόμενο των υπερβολικών εκπτώσεων επιτρέπουν, με τη μέθοδο των αιτιολογήσεων των προσφορών, την ανάθεση του έργου σε άλλους εκτός του τελευταίου μειοδότη [...] Είναι αυταπόδεικτο ότι ξεφεύγει από κάθε λογική και δεοντολογία η πρόταση μερικών ΕΕΑ να αναθέτουν το έργο σε προσφορά με έκπτωση, π.χ. 55% που θεωρούν εύλογη, ενώ αποκλείουν, ως μη εύλογη, προσφορά με έκπτωση 55,1%. Η ακόμη, στον Α' διαγωνισμό η έκπτωση 60% θεωρείται υπερβολική ενώ στον Β' διαγωνισμό θεωρείται εύλογη».

Στο λόγο του στην ετήσια Γενική Συνέλευση της ΠΕΔΜΕΔΕ (1994), ο τότε πρόεδρος της (Α. Σγαρδέλης) αναφέρει τα εξής σχετικά με το απροσδιόριστο του σημείου περί «ακρίβειας» των υποβαλλόμενων αιτιολογήσεων:

«[Η αιτιολόγηση των προσφορών] είναι μια διαδικασία που πρέπει να εφαρμόζεται σε εξαιρετικές περιπτώσεις και όχι να είναι κανόνας [...] Σήμερα που περισσότερο από κάθε άλλη φορά υπάρχει έλλειψη εμπιστοσύνης στο θεσμό και στη δημόσια διοίκηση, είναι πολύ δύσκολο η αιτιολόγηση των προσφορών να δώσει λύση. Πώς είναι δυνατό να αποδεχθεί ένας εργολάβος, και μάλιστα όταν δεν έχει καθόλου δουλειά, ότι η προσφορά του με έκπτωση 52% δεν αιτιολογήθηκε σωστά και αιτιολογήθηκε σωστά από άλλον με έκπτωση 51,9...».<sup>24</sup>

24. Σε ατομικό επίπεδο, χαρακτηριστική είναι, μεταξύ άλλων, η ακόλουθη ανώνυμη διαμαρτυρία που δημοσιεύτηκε στο περ. *Η Κατασκευή*, τχ. 7, Δεκέμ-

Από την άλλη πλευρά, το ΥΠΕΧΩΔΕ από την αρχή της εφαρμογής τού εν λόγω θεσμού διέβλεψε ότι το πεδίο υποκειμενικότητας των ΕΕΑ είχε διευρυνθεί. Έτσι, σύμφωνα με την εγκύκλιο 35/94 όπου δίνονται οδηγίες για την εφαρμογή του Ν. 2229/94, οι διατάξεις περί αιτιολόγησης των υπερβολικά χαμηλών προσφορών είναι νέες και χρειάζεται ιδιαίτερη προσοχή στην εφαρμογή τους. Η βελτίωση του θεσμικού πλαισίου προήλθε με τις εγκυκλίους 44/94 και 11/95 του ίδιου υπουργείου. Με την πρώτη επιβάλλεται στη διακήρυξη να συμπεριλαμβάνεται ο όρος ότι [...] «η αιτιολόγηση αυτή θα γίνει με βάση το παράρτημα Α που αποτελεί αναπόσπαστο μέρος της διακήρυξης, και χορηγείται στις εργοληπτικές επιχειρήσεις μαζί με τα λοιπά τεύχη της διακήρυξης». Με την εγκύκλιο 11/95 καθορίζονται επακριβώς τα στοιχεία που απαιτούνται για την αιτιολόγηση σε μορφή σχετικού πίνακα. Έτσι, βάσει τών εν λόγω εγκυκλίων, απαλείφθηκε το σημείο θεσμικής απροσδιοριστίας περί εξακριβώσεως της «επάρκειας» των υποβαλλόμενων στοιχείων, σημείο ενεργό μέχρι την έκδοσή τους. Σε κοινοτικό επίπεδο δε, στην οδηγία 93/37 καθορίστηκε ότι, σε περίπτωση απόρριψης υπερβολικά χαμηλών προσφορών, ιδιαίτερα σε μεγάλα έργα, επιβάλλεται η πλήρης γραπτή αιτιολόγηση των σχετικών αποφάσεων εκ μέρους των αναθετουσών αρχών και η άμεση αποστολή τους στα αρμόδια κοινοτικά όργανα προς εξέταση και όχι προς επικύρωση.

Η διεύρυνση του πεδίου υποκειμενικότητας των ΕΕΑ με την εισαγωγή των εξεταζόμενων δύο σημείων θεσμικής απροσδιοριστίας ήταν αναγκαίο κακό στο πλαίσιο της προσπάθειας μείωσης του φαινομένου των υπερβολικά χαμηλών προσφορών. Το κόστος συναλλαγής που ενδεχομένως προέκυπτε από την αύξηση του βαθμού αδιαφάνειας του έργου τους αντισταθμιζόταν από την παρεχόμενη δυνατότητα επιλογής εργοληπτών με περισσότερο βιώσιμες προοπτικές αναφορικά με την ταχύτερη και αποτελεσματικότερη υλοποίηση των δημοπρατηθέντων έργων. Όμως, η ύπαρξη αυτών των δύο σημείων υποδήλωνε, εκ παραλλήλου, τη δυνατότητα μετατροπής των ποσών των συμβατικών προϋπολογισμών των έργων

---

βριος 1994: «Οι εργολήπτες διερωτώνται: δίνω μεγάλη έκπτωση με κρίνουν ανώμαλο και με απειλούν με συνέπειες, δίνω μικρή έκπτωση μου επισημαίνουν ότι είμαι ακριβός. Τι πρέπει να κάνω; Να αυξήσω τις δημόσιες σχέσεις μου». Στο ίδιο περιοδικό (τχ. 17, Μάρτιος-Απρίλιος 1996) ο πρόεδρος της ΠΕΑΜΕΔΕ εκτιμά ότι «η διαδικασία της αξιολόγησης οδήγησε, πέρα από τις αμφισβητήσεις και καταγγελίες, και στην εσωτερική σύγκρουση στο χώρο του Κλάδου μας».

σε διακριτικά κεφάλαια, με το συνυπολογισμό των οποίων η πιθανότητα ανάπτυξης εξωθεσμικών δικτυώσεων με μέλη τών εν λόγω επιτροπών ήταν ευθέως ανάλογη τών κατά περίπτωση διακυβευόμενων ποσών. Το γεγονός, μάλιστα, ότι η πολιτική ηγεσία των αρμόδιων υπουργείων και λοιπών αναθετουσών αρχών ήταν, και είναι, σε θέση να διορίζει την πλειονότητα των μελών τών ΕΕΑ, συγκροτεί ένα σημείο ανάπτυξης δυνατότητας διασύνδεσης μεταξύ του ιδιωτικού χώρου οικονομικών συμφερόντων και του πολιτικού στοιχείου.<sup>25</sup> Πιο συγκεκριμένα, αυτό το σημείο θεσμικής ανεπάρκειας αποτελεί, τεχνικά, τη «μήτρα» εν δυνάμει διαμόρφωσης καταστάσεων «διαπλεκόμενων συμφερόντων» ανάμεσα στο πολιτικό και το επιχειρηματικό επίπεδο στον συγκεκριμένο τομέα: τα διοριζόμενα μέλη των επιτροπών είναι δυνατό να προκρίνουν οικείες προς την εκάστοτε πολιτική ηγεσία εργοληπτικές εταιρείες ως αναδόχους των δημοπρατούμενων έργων.

Παρ' όλα αυτά, οι υποβαλλόμενες εκπτώσεις, ακόμα και στην πλέον εύλογη εκδοχή τους (π.χ. της τάξης του 50%), απέβαιναν οικονομικά ασύμφωρες για τους ίδιους τους ανάδοχους εργολήπτες. Η υποβολή εκπτώσεων, είτε στην εύλογη ή στην υπερβολικά υψηλή διάστασή τους, δεν ήταν παρά μονάχα ένα αρχικό μέσο ένταξης στη διαδικασία εξασφάλισης επιχειρηματικού κέρδους μέσω οικειοποίησης δημόσιων πόρων. Στην πραγματικότητα, εάν τα έργα παράγονταν με τις δεδομένες εκπτώσεις, όχι μόνο το επιχειρηματικό κέρδος θα εκμηδενιζόταν, αλλά, πολύ περισσότερο, οι ανάδοχοι εργοληπτικές επιχειρήσεις θα παρυσίαζαν οικονομική ζημία. Έτσι, μετά την ανάθεση των συμβάσεων οι εργολήπτες δημόσιων

25. Στο π.δ. 609/85 (άρθρο 22, παρ.2) αναφέρονται τα εξής σχετικά με τη διαδικασία συγκρότησης τών ΕΕΑ: «Οι Επιτροπές Εισήγησης για Ανάθεση συγκροτούνται από την Προϊσταμένη Αρχή του φορέα κατασκευής του έργου...».

Σύμφωνα με το ίδιο άρθρο, παρ. 1, οι Επιτροπές Εισήγησης για Ανάθεση αποτελούνται από τέσσερις υπαλλήλους φορέων του δημόσιου τομέα διοριζόμενους από την Προϊσταμένη Αρχή του φορέα κατασκευής και από έναν εκπρόσωπο τών ΟΤΑ, τού ΤΕΕ και των εργοληπτικών οργάνωσεων. Οι εκπρόσωποι τών ΟΤΑ και ΤΕΕ ορίζονται από τους αντίστοιχους φορείς, ενώ ο εκπρόσωπος των εργοληπτικών οργάνωσεων από τις ίδιες «σε περίπτωση που υπάρχουν εργοληπτικές οργανώσεις που καλύπτουν σε ικανοποιητικό βαθμό αντιπροσωπευτικότητας τις εργοληπτικές επιχειρήσεις ενός Νομού [...] όταν πρόκειται για έργα νομαρχιακού επιπέδου...».

Έτσι, ο πολιτικός προϊστάμενος τών κατά περίπτωση υπουργείων και λοιπών αναθετουσών αρχών είναι σε θέση να διορίζει την πλειονότητα (4 στα 7) των μελών ΕΕΑ.

έργων επενδύουν, ανάμεσα σε άλλα, στη δυνατότητα που παρέχει ο νόμος αναφορικά με την εκτέλεση συμπληρωματικών εργασιών, με την πραγματοποίηση των οποίων όχι μόνο αντισταθμίζεται η αρχική έκπτωση, αλλά, επιπρόσθετα, είναι δυνατό να αναδύεται ένα αξιόλογο επιχειρηματικό κέρδος.<sup>26</sup>

Σε γενικές γραμμές, το φαινόμενο της υπέρβασης των αρχικών προϋπολογισμών των δημόσιων έργων μέσω των τροποποιήσεων του αρχικού αντικειμένου των έργων και της έγκρισης συμπληρωματικών εργασιών από τα αρμόδια όργανα<sup>27</sup> αποτελούσε, κατά τη διάρκεια τουλάχιστον της τελευταίας δεκαετίας, κύρια αιτία ανατροπής και απορύθμησης του καθεστώτος ανάθεσης και παραγωγής τους από τον αρμόδιο διοικητικό μηχανισμό, με πλείστες όσες συνέπειες για την οικονομική ανάπτυξη της χώρας. Το 1996 εκδίδεται η εγκύκλιος 8 από το ΥΠΕΧΩΔΕ, όπου γίνεται προσπάθεια βελτίωσης του κείμενου θεσμικού πλαισίου για την παραγωγή δημόσιων έργων, και ειδικότερα, των διατάξεων που αναφέρονται στον τομέα έγκρισης συμπληρωματικών εργασιών. Στην εν λόγω εγκύκλιο, η οποία, παρεμπιπτόντως, αποτελεί, κατά τη γνώμη μου, δείγμα γραφής για το πώς πρέπει να ασκείται η σύγχρονη παρεμβατική διάσταση του νομοθετικού έργου, αναφέρονται, ανάμεσα σε άλλα, και τα εξής:

«Στις προγενέστερες αυτές διατάξεις των παρ. 1 και 2 του άρθρου 8 του ν. 1418/84, σε συνδυασμό με τις διατάξεις των άρθρων 43 και 44 του π.δ. 609/85, προβλέπονταν ότι αν η *αριότητα* ή η *λειτουργικότητα* του έργου επιβάλλει αύξηση στις ποσότητες των εργασιών ή εκτέλεση εργασιών που δεν προβλέπονταν στη σύμβαση, ο φορέας κατασκευής του έργου είχε το δικαίωμα να επιφέρει οποιεσδήποτε τροποποιήσεις στη μορφή του έργου, την ποιότητα, το είδος ή την ποσότητα των εργασιών, που επιβάλλονταν, για την αριότητα ή λειτουργικότητα του έργου.

26. Δίδεται [...] η εντύπωση ή πιθανολογείται ότι οι υπερβάσεις και οι πρόσθετες εργασίες γίνονται για την κάλυψη ενδεχόμενων ζημιών των αναδόχων από τις υπερβολικές εκπτώσεις κατά τη δημοπράτηση των έργων. (Από την ετήσια έκθεση του Ελεγκτικού Συνεδρίου για το έτος 1993, σ. 47). Η παραπάνω εκτίμηση επαναλαμβάνεται ως έχει στις εκθέσεις για τα έτη 1994 και 1995. Βλ. και το εδάφιο της εγκυκλίου 37/95 ΥΠΕΧΩΔΕ που παρατίθεται στη συνέχεια της εργασίας.

27. Συνήθως τα υπηρεσιακά όργανα έγκρισης συμπληρωματικών εργασιών απαρτίζονται από τα μέλη των ΕΕΑ.

Η παρεχόμενη δυνατότητα από τις διατάξεις αυτές για ευρύτατες αλλαγές στο τεχνικό και οικονομικό αντικείμενο της σύμβασης, είχε τις ακόλουθες συνέπειες:

- έγκριση μεγάλου αριθμού Συγκριτικών Πινάκων με δυσανάλογες χρονικές και οικονομικές υπερβάσεις, αλλεπάλληλες τροποποιήσεις του χρονοδιαγράμματος, κ.λπ.
- αδυναμία έγκαιρου και σωστού προγραμματισμού της έγκρισης και διάθεσης των αναγκαίων πιστώσεων, τόσο του εθνικού όσο και του προγραμματισμού του κοινοτικού πλαισίου για τη χρηματοδότηση των έργων.
- καταστρατήγηση των διατάξεων για τη διενέργεια του διαγωνισμού και της διαφάνειας που πρέπει να διέπει την ανάθεση κατασκευής των δημόσιων έργων, με αποτελέσματα το μη υγιή ανταγωνισμό αλλά και τη σταδιακή επικράτηση του φαινομένου των ασυνήθιστα χαμηλών προσφορών, με επίπτωση στην έντεχνη και ποιοτική κατασκευή των έργων καθώς και στην έγκαιρη ολοκλήρωσή τους.
- παραίτηση από την αξίωση για την παραγωγή κλήρων και αξιόπιστων τεχνικών μελετών, αφού με τη σύμβαση και τις μεταβολές της παρέχονταν στους φορείς κατασκευής η δυνατότητα να διαμορφώνουν εκ των υστέρων το, προς εκτέλεση, τεχνικό αντικείμενο, το οποίο θα έπρεπε να έχει μονοσήμαντα προκαθοριστεί.
- διαμόρφωση πραγματικών τελικών εκπτώσεων σημαντικά μικρότερων από τις προαναφερθείσες στους διαγωνισμούς, λόγω της τιμολόγησης πληθώρας νέων εργασιών και ευχέρειας έγκρισης ειδικών τιμών συμφωνίας.

Ας σημειωθεί στο σημείο αυτό ότι η γενικευμένη εφαρμογή των προγενέστερων αυτών διατάξεων και μετά την προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας για τα δημόσια έργα προς τις κοινοτικές οδηγίες (π.δ. 23/93), είχε ως συνέπεια και την καταστρατήγηση των διατάξεων αυτών για τα έργα άνω των 5.000.000 ECU (άρθρο 8 του π.δ. 23/93), και με αποτέλεσμα τη δημιουργία προβλημάτων στην ομαλή χρηματοδότηση των έργων από κοινοτικούς πόρους» [έμφαση δική μου].

Όπως αποδεικνύεται από τα παραπάνω, η δυνατότητα της έγκρισης για την εκτέλεση συμπληρωματικών εργασιών αποτελούσε, τουλάχιστον μέχρι τη στιγμή της εφαρμογής της εν λόγω εγκυκλίου, τόσο αφηρητικό όσο και κομβικό σημείο ανάπτυξης και ανα-

παραγωγής –εν είδει «φαύλου κύκλου»– μιας πληθώρας αρνητικών χαρακτηριστικών που αναφέρονται στη διαδικασία ανάθεσης και παραγωγής δημόσιων έργων. Η σειρά αιτιατής διασύνδεσής τους αποτυπώνεται στο διάγραμμα I που παρατίθεται στο Παράρτημα στο τέλος της εργασίας.

Οι έννοιες της «αρτιότητας» και της «λειτουργικότητας» των δημόσιων έργων συνιστούσαν, έτσι, μέχρι την έκδοση της παραπάνω εγκυκλίου, τυπικά σημεία θεσμικής απροσδιοριστίας στη βάση των οποίων αναπτύσσονταν τα προαναφερόμενα αλληλοσυνδεδεμένα φαινόμενα. Το αποτέλεσμα ήταν, εκτός των άλλων, η διαμόρφωση και αναπαραγωγή πυκνών δικτύων μεταξύ δημόσιων λειτουργιών και εργοληπτών με σκοπό την εκμετάλλευση αυτής της καθ' όλα νόμιμης δυνατότητας. Με αυτόν τον τρόπο, και σύμφωνα με τις εκθέσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου για τα έτη 1993, 1994 και 1995, η έγκριση συμπληρωματικών εργασιών από εξαιρετική διαδικασία μετετρέπη σε κανόνα λειτουργίας του συστήματος παραγωγής δημόσιων έργων.

Αυτή είναι μια τυπική περίπτωση διάνοιξης δρόμου προνομιακής πρόσβασης σε επιλεκτικά διανεμόμενους δημόσιους πόρους μέσω καταχρηστικής αξιοποίησης των πλέον ευέλικτων σημείων του θεσμικού πλαισίου. Εκείνων των ρυθμίσεων, δηλαδή, οι οποίες ορθώς έχουν προβλεφθεί από τον νομοθέτη με σκοπό την, παρ' όλες τις αδυναμίες των αναθετουσών αρχών και τις ατέλειες των αρχικών μελετών, τελική διάσωση του παραγόμενου έργου. Η μαζική καταφυγή σε τέτοιου είδους εξαιρετικές διαδικασίες παρέχει την απόλυτη ένδειξη εκτεταμένης ανάπτυξης δικτύων νομότυπης διαφθοράς στον συγκεκριμένο τομέα. Και επειδή ακριβώς πρόκειται για νομότυπη διαφθορά, το Ελεγκτικό Συνέδριο δε δύναται να κάνει τίποτε άλλο παρά να προβαίνει σε σχετικές κανονιστικές συστάσεις –επαναλαμβανόμενες σε ετήσια βάση– καθώς και να παραθέτει ενδεικτικά στις εκθέσεις του εκτενείς λίστες με δημοπρατημένα δημόσια έργα, οι ανάδοχοι των οποίων καταφεύγουν σε εκτέλεση συμπληρωματικών εργασιών. Επισημαίνει, με αυτόν τον τρόπο, την έκταση του φαινομένου, χωρίς, όμως, να είναι σε θέση να προσδιορίσει ποιες ακριβώς από αυτές τις περιπτώσεις αφορούν παραβάσεις των κείμενων διατάξεων και ποιες όχι.

Η διαδικασία ανάθεσης συμπληρωματικών εργασιών, σύμφωνα με το άρθρο 8, παρ. 3, π.δ. 23/93, δύναται να πάρει μορφή απευθείας ανάθεσης των εν λόγω εργασιών στον υφιστάμενο ανάδοχο του

αρχικού έργου, κάτω από ορισμένες προϋποθέσεις. Πιο συγκεκριμένα, στο εν λόγω άρθρο αναφέρονται τα εξής:

«Οι αναθέτουσες αρχές μπορούν να αναθέτουν συμβάσεις έργων προσφεύγοντας στη διαδικασία με διαπραγμάτευση, χωρίς να προηγηθεί δημοσίευση προκήρυξης διαγωνισμού, στις ακόλουθες περιπτώσεις: [...]

**δ.** Για τις συμπληρωματικές εργασίες που δεν περιλαμβάνονταν στο αρχικό ανατεθέν έργο ούτε στην πρώτη συναφθείσα σύμβαση και οι οποίες κατέστησαν αναγκαίες λόγω *απρόβλεπτων περιστάσεων* κατά την εκτέλεση του έργου, όπως αυτό περιγράφεται στην αρχική σύμβαση, υπό την προϋπόθεση ότι ή ανάθεση γίνεται στον εργολήπτη που εκτελεί το αρχικό έργο: **δ1.** όταν αυτές οι εργασίες δεν μπορούν τεχνικά ή οικονομικά να διαχωρισθούν από την κύρια ανάθεση χωρίς να δημιουργήσουν *μείζονα προβλήματα* για τις αναθέτουσες αρχές. **δ2.** όταν αυτές οι εργασίες, παρότι μπορούν να διαχωρισθούν από την εκτέλεση της αρχικής σύμβασης, είναι *απόλυτα αναγκαίες* για τη βελτίωσή της. Σε καμία περίπτωση το συνολικό ποσό των ανατιθέμενων συμβάσεων συμπληρωματικών εργασιών δεν μπορεί να υπερβαίνει το 50% του ποσού της κύριας σύμβασης...» [έμφαση δική μου].

Η έννοια των «απρόβλεπτων περιστάσεων» αποτελεί τυπικό σημείο θεσμικής απροσδιοριστίας που ευθύνεται, ανάμεσα σε άλλα, για τη διευρυμένη δυνατότητα των αναθετουσών αρχών να προσφεύγουν σε απευθείας αναθέσεις δημόσιων συμβάσεων σε οικείους, κατά κανόνα, ανάδοχους σε εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο (Κουτούπα - Ρεγκάκου, *ό.π.*, σ. 216-219). Αναφορικά με την ύπαρξη του εν λόγω σημείου, οι εργοληπτικές οργανώσεις εξέφρασαν την παρακάτω άποψη:

«3. ...ενόψει ότι στο π.δ. 23/93 (παρ. 3, άρθρο 8) δε διευκρινίζεται η έννοια των «απρόβλεπτων περιστάσεων» και θα επικρατήσουν διάφορες ερμηνευτικές εκδοχές για το ζήτημα, νομίζουμε ότι είναι ανάγκη να ζητηθεί σχετική γνωμάτευση του ΝΣΚ [Νομικό Συμβούλιο του Κράτους]».<sup>28</sup> (Από κοινό έγγραφο τών

28. Όπως ήταν αναμενόμενο, η εν γένει στάση των εργοληπτικών οργανώσεων απέναντι στο εξεταζόμενο πρόβλημα, σε πλήρη αντίθεση με τις αλληπάλληλες διαμαρτυρίες τους για την εισαγωγή του θεσμού της αιτιολόγησης των υπερβολικά χαμηλών προσφορών, ελάχιστα απομακρύνεται από τα όρια της αδιαφορίας.

ΠΕΔΜΕΔΕ, ΠΕΔΜΗΕΔΕ, ΠΕΣΕΔΕ [αρ. πρ. 2832/1048/3036/4421, Οκτώβριος 1995] προς τον αν. ΥΠΕΧΩΔΕ).

Σε θεωρητικό επίπεδο, ο Κόρσος (1995, σ. 184) αναφέρει τα εξής σχετικά με την έννοια των απρόβλεπτων περιστάσεων/δυσχερειών:

«...η θεωρία των απρόβλεπτων δυσχερειών ευρίσκει εφαρμογή [...] όταν, μετά την κατάρτιση της συμβάσεως και κατά τον χρόνο της εκτέλεσής της, ο αντισυμβαλλόμενος ιδιώτης (ανάδοχος του έργου) συναντά απροσδοκίτως υλικές (τεχνικές) δυσκολίες, χαρακτηρισμός απολύτως ανωμάλου, τις οποίες δεν προέβλεψε ούτε, λογικώς όφειλε να προβλέψει κατά τη σύναψη της συμβάσεως και οι οποίες καθιστούν επαχθέστερη την εκτέλεσή της [...] Το πρόβλημα εδώ είναι τεχνικής φύσεως...» [έμφαση δική μου].

Στο παραπάνω εδάφιο γίνεται λόγος περί τεκμηριωμένης μη λογικής οφειλής του αντισυμβαλλόμενου ιδιώτη (ανάδοχου του έργου) να προβλέψει τις υλικές (τεχνικές) δυσκολίες που παρουσιάζονται κατά τη διάρκεια της εκτέλεσης του έργου ως ουσιώδους προϋπόθεσης επίκλησης του όρου «απρόβλεπτες περιστάσεις». Ο λεπτομερής καθορισμός αυτής της «λογικής οφειλής» αποτελεί αρμοδιότητα των προϊστάμενων αρχών στο πλαίσιο της θέσπισης και δημοσιοποίησης συγκεκριμένων κριτηρίων αξιολόγησης των υποβαλλόμενων μελετών.

Ανάλογο είναι και το περιεχόμενο της εγκυκλίου 43/95 ΥΠΕΧΩΔΕ:

«6. Κατ' αρχήν «ως συμπληρωματικές εργασίες» λόγω απρόβλεπτων περιστάσεων της ανωτέρω παραγράφου 3 του άρθρου 8 του π.δ. 23/1993 νοούνται αυτές που οφείλονται σε *γεγονότα ή καταστάσεις [...] που δεν κατέστη δυνατό να επισημανθούν και ενταχθούν στο τεχνικό αντικείμενο του αρχικού έργου*, αν και τηρήθηκαν οι ισχύουσες διατάξεις για την εκπόνηση των μελετών και διεξαγωγή των αναγκαίων ερευνών, και καταβλήθηκε η ενδεδειγμένη επιμέλεια και προσοχή...» [έμφαση δική μου].

Συνοπτικά μέχρι αυτό το σημείο, η απάλειψη των πρωταρχικών σημείων θεσμικής προσδιοριστίας περί «λειτουργικότητας» και «αρτιότητας» έργων, τα οποία ήταν ενεργά μέχρι την έκδοση της εγκυκλίου 8/96 ΥΠΕΧΩΔΕ, συνοδεύτηκε από την εισαγωγή της έννοιας των «απρόβλεπτων περιστάσεων», ο καθορισμός της οποίας

συνδέεται με την έννοια της «λογικής οφειλής» των μελετητών και των αναθετουσών αρχών να προβλέψουν παρόμοιες καταστάσεις και γεγονότα στο πλαίσιο της σύνταξης και αξιολόγησης των αρχικών μελετών. Ωστόσο, στην ελληνική περίπτωση, είναι ευρύτατα διαπιστωμένη η τεχνική αδυναμία των αναθετουσών αρχών να προβούν σε λεπτομερή προσδιορισμό των ειδικών παραμέτρων αξιολόγησης των μελετών, στοιχείο άλλωστε που συνηγορεί στον γενικό χαρακτηρισμό της εν λόγω διαδικασίας αξιολόγησης ως «υποκειμενικής». Η ιδιομορφία της εξεταζόμενης κατάστασης έγκειται, επιπρόσθετα, στο ότι στις περισσότερες περιπτώσεις η εκτέλεση συμπληρωματικών εργασιών είναι όντως απολύτως αναγκαία εξαιτίας της ανεπάρκειας των αρχικών μελετών των δημοπρατούμενων έργων. Ειδικότερα, σύμφωνα με την εγκύκλιο 37/95 ΥΠΕΧΩΔΕ,

«[Ο]ι σοβαρές ελλείψεις και ατέλειες των μελετών οδηγούν, όχι μόνο σε ποιοτικά υποβαθμισμένα έργα, αλλά και μέσα από τις αναγκαίες τροποποιήσεις τους, στην ανατροπή κατά την κατασκευή του συμβατικού τεχνικού και οικονομικού αντικειμένου, καθώς και των προθεσμιών του έργου, με αποτέλεσμα την αλλοίωση της ταυτότητας του έργου. Είναι επίσης κύρια αιτία εκδήλωσης αθέμιτου ανταγωνισμού κατά τη δημοπρασία, με την εμφάνιση μεγάλων εκπτώσεων, αφού υπάρχει στους μελλοντικούς ανάδοχους η βέβαιη προσδοκία αποκόμισης αφανούς κέρδους, μέσα από την τροποποίηση των δεδομένων του έργου κατά τη διάρκεια κατασκευής του» [έμφαση δική μου].

Ως εκ τούτου, το πρωτογενές σημείο θεσμικής απροσδιοριστίας το οποίο συνδέεται άμεσα με την ασάφεια του σημείου «απρόβλεπτες περιστάσεις» πρέπει να αναζητηθεί στον τομέα αξιολόγησης των μελετών. Στο άρθρο 11, Ν. 716/77 που ρυθμίζει τα της διαδικασίας ανάθεσης μελετών, αναφέρονται τα εξής:

«5 ...Κατόπιν αξιολογήσεως των υποβαλλομένων κατά τα ανωτέρω προκαταρκτικών μελετών ή εκθέσεων, η μελέτη ανατίθεται τελικώς εις τον υποβάλλοντα την αριωτέραν από τεχνικοοικονομικής απόψεως λύσιν...» [έμφαση δική μου].

Έτσι, η ιδιαίτερα ασαφής έννοια της «αριότερης από τεχνικοοικονομική άποψη λύσης» ως μοναδικό κριτήριο ανάθεσης μελετών αποτελεί το αφετηριακό σημείο ανάπτυξης ενός σχετικά πολύ-

πλοκου, όπως είδαμε, αλλά όχι αναλυτικά απροσπέλαστου μηχανισμού που καταλήγει στην τελική έγκριση συμπληρωματικών εργασιών, με αποτέλεσμα τη χρονική καθυστέρηση περάτωσης των έργων και την ανατροπή των συμβατικών προϋπολογισμών με τις γνωστές συνέπειες για την ελληνική οικονομία. Ποιος μηχανισμός διασφαλίζει ότι η θεωρούμενη ως αρτιότερη από τεχνικοοικονομική άποψη λύση του μελετητή δε συγκροτεί το πρωτογενές σημείο έγκρισης ανεπαρκών και ατελών μελετών, με απώτερο σκοπό τη, σε μετέπειτα στάδιο της διαδικασίας παραγωγής των έργων, αναγκαστική ανάδυση του ζωτικού επιπλέον επιχειρηματικού κέρδους του ανάδοχου εργολήπτη μέσω τής, υπό την επίκληση λόγων «απρόβλεπτων περιστάσεων», έγκρισης και εκτέλεσης συμπληρωματικών εργασιών; Ποιος, εντέλει, θεσμικός παράγοντας αποκλείει το ενδεχόμενο άσκησης πιέσεων εκ μέρους αυτού ακριβώς του οικονομικού παράγοντα για την αποδοτικότερη μετάφραση τού εν λόγω σημείου θεσμικής απροσδιοριστίας στο πλαίσιο εξυπηρέτησης ιδιωτικών συμφερόντων.<sup>29</sup>

Πρόκειται, τελικά, για μια τυπική περίπτωση διαφθοράς; Με βάση τον ορισμό της ως «αξιοποίησης δημόσιας θέσης για την απόκτηση ιδιωτικού οφέλους», η παραπάνω περίπτωση δεν εντάσσεται υποχρεωτικά στο πλαίσιο του.<sup>30</sup> Τυχόν έγκριση ανεπαρκών και ατελών μελετών μπορεί κάλλιστα να αποδοθεί στην αδιαμφισβήτητη τεχνική και επιστημονική ανεπάρκεια της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, και όχι στην κυριαρχία εξωθεσμικών δικτύων επί του τρόπου λειτουργίας της. Μήπως, όμως, είναι δυνατό να αντι-

29. Πρέπει να επισημανθεί ότι έχει σημειωθεί σημαντική πρόοδος για την αποδυνάμωση παρόμοιων σημείων θεσμικής απροσδιοριστίας στο θεσμικό πλαίσιο που διέπει τα της ανάθεσης συμβάσεων δημοσίων έργων που εκτελούνται σύμφωνα με το σύστημα υποβολής προσφορών «Μελέτη-Κατασκευή». Πιο συγκεκριμένα, με την εγκύκλιο 27/97 ΥΠΕΧΩΔΕ εισάγεται ο θεσμός της προμελέτης ως αναγκαίας προϋπόθεσης προσφυγής στο εν λόγω σύστημα. Με την προμελέτη γίνεται ένας βασικός καθορισμός του συμβατικού αντικειμένου των έργων και ακολουθεί η σύνταξη των τελικών υποβαλλόμενων προς αξιολόγηση μελετών. Η ύπαρξη προμελέτης καθιστά δυσχερέστερη κάθε προσπάθεια *a-posteriori* αναπροσδιορισμού του συμβατικού αντικειμένου με σκοπό την έγκριση συμπληρωματικών εργασιών.

30. Σε αυτό το σημείο, εύλογα θα μπορούσε κάποιος να αντιτείνει ότι η ίδια η έννοια της διαφθοράς ενέχει χαρακτηριστικά θεσμικής απροσδιοριστίας. Γι' αυτόν το λόγο παρατίθεται ο «κλασικός» ορισμός της ως σημείου αναφοράς της παρούσας αναλυτικής προσέγγισης, μη αποκλείοντας, ωστόσο, εναλλακτικές εννοιοποιήσεις.

στραφεί αυτό το επιχείρημα; Υποθέτοντας, δηλαδή, ότι η πάγια διοικητική ανεπάρκεια του ελληνικού δημόσιου τομέα μπορεί σε μεγάλο βαθμό να αποδοθεί στην ιδιαίτερη ισχύ των εν λόγω δικτύων στο πλαίσιο της στρατηγικής μεγιστοποίησης του βαθμού εκμετάλλευσης τού, κατά τη διάρκεια των τελευταίων ετών, ολοένα και περισσότερο διογκούμενου διακριτικού του κεφαλαίου.

Όπως και να έχουν τα πράγματα, στη βάση των παραπάνω σημείων θεσμικής απροσδιοριστίας *είναι δυνατό να αναπτύσσεται ένας μηχανισμός πολύμορφης εκμετάλλευσης του διακριτικού κεφαλαίου που αναφέρεται στο επιπλέον ζωτικό επιχειρηματικό κέρδος των εργοληπτών.*

Η μέχρι αυτό το σημείο διαμορφούμενη εικόνα των εν δυνάμει δικτύων στον συγκεκριμένο τομέα που εξετάζουμε γίνεται πληρέστερη με το συνυπολογισμό του δεδομένου ότι η αξιολόγηση και ανάθεση μελετών διενεργείται από επιτροπές, τα μέλη των οποίων διορίζονται σε επίπεδο πολιτικής ηγεσίας των αρμόδιων υπουργείων και λοιπών αναθετουσών αρχών. Σύμφωνα με το άρθρο 2, παρ. 1 του π.δ. 194/79,

«Η κατά τας διατάξεις του πρώτου εδαφίου της παρ. 5 του άρθρου 11 του Ν. 716/77 αξιολόγησις προς επιλογήν των γραφείων Μελετών, των οποίων θα γίνουν δεκταί οι προκαταρκτικά μελέται ή εκθέσεις, γίνεται μετά γνώμην Επιτροπής συνιστωμένης επί τούτω υπό του εργοδότη εκ τριών έως πέντε προσώπων, *καταλλήλου εμπειρίας και προσόντων*, αναλόγως προς την *σπουδαιότητα του έργου*» [έμφαση δική μου].

Σε αυτή την περίπτωση, δεν έχουμε να κάνουμε μόνο με άλλο ένα σημείο θεσμικής απροσδιοριστίας, αλλά και με μια θεσμική ανεπάρκεια στη βάση της οποίας είναι δυνατό να αρθρώνεται ο ιδιωτικός χώρος οικονομικών συμφερόντων με πολιτικούς φορείς. Τα κριτήρια συγκρότησης των Επιτροπών Αξιολόγησης Μελετών από τους πολιτικούς προϊστάμενους είναι ασαφή: πρόσωπα «καταλλήλου εμπειρίας και προσόντων, αναλόγως προς τη σπουδαιότητα του έργου» δύνανται να είναι πολλά, σε ευθεία αναλογία με την περιστή απροσδιοριστία αυτών των χαρακτηριστικών. Η δε διαδικασία στελέχωσής τους είναι ανύπαρκτη. Τόσο για τις εν λόγω επιτροπές όσο και για τις ΕΕΑ,<sup>31</sup> είναι απορίας άξιο για ποιους

31. Ευκαιρίας δοθείσης, μια από τις πρακτικές συνεπαγωγές της προτεινόμε-

ακριβώς λόγους δεν υιοθετείται ένα περισσότερο αδιάβλητο σύστημα ανάδειξης μελών μέσω, για παράδειγμα, μιας δημόσιας κλήρωσης ανάμεσα σε κατηγορίες υπαλλήλων τα ονόματα των οποίων εμπεριέχονται σε ειδικές καταστάσεις ανάλογα με το χαρακτήρα του δημοπρατούμενου έργου.<sup>32</sup> Η ανάδειξη ανάδοχου μελετητή και εργολήπτη δεν μπορεί να αποτελεί –διά της τεθλασμένης– ζήτημα πολιτικής απόφασης, παρά, ξεκάθαρα, ένα τυπικό θέμα τεχνικής αξιολόγησης.<sup>33</sup>

Τέλος, σε περίπτωση που κάποιος υποψήφιος ανάδοχος, η προσφορά του οποίου απορρίφθηκε κατά τη διαδικασία αξιολόγησης, αποφασίσει να καταφύγει στις αρμόδιες εθνικές αρχές (Συμβούλιο της Επικρατείας – Επιτροπές Αναστολών) με σκοπό τη χορήγηση προσωρινών μέτρων προστασίας και επίτευξης αναβολής της διαδικασίας ανάθεσης του έργου μέχρι την εκδίκαση της προσφυγής του, οι πιθανότητες ευδοκίμησης της αίτησής του δεν ήταν, μέχρι τουλάχιστον τα τελευταία χρόνια, πολλές. Σύμφωνα με την οδηγία 89/665 ΕΟΚ (άρθρο 2, παρ. 4) η οποία καθορίζει τα κριτήρια εξέτασης παρόμοιων αιτήσεων,

η προσέγγιση αφορά την εφαρμογή μέτρων τύπου «πόθεν έσχες» στα μέλη των εν λόγω επιτροπών, καθώς και στους πολιτικούς προϊσταμένους τους. Εκτενέστερη αναφορά σε αυτό το θέμα θα γίνει σε επόμενη εργασία.

32. Η εν λόγω διαδικασία ακολουθείται, για παράδειγμα, στο πλαίσιο της συγκρότησης πρωτοβάθμιων και δευτεροβάθμιων επιτροπών παραλαβής υλικών του Υπουργείου Εμπορίου. Η υιοθέτηση του κληρωτού συστήματος ανάδειξης μελών των εν λόγω επιτροπών έγινε με το άρθρο 5 της υπουργικής απόφασης αρ. Π1/2489 (ΦΕΚ 764 Β'6.9.1995).

33. Η ενίσχυση του πολιτικού έναντι του διοικητικού σκέλους της ελληνικής δημόσιας διοίκησης έλαβε χώρα κυρίως με το άρθρο 2, παρ. 4, Ν. 1232/82, βάσει του οποίου σημαντικές αρμοδιότητες της ανώτερης διοικητικής ιεραρχίας μεταφέρθηκαν σε επίπεδο πολιτικών προϊσταμένων υπουργείων. Απόρροια αυτής της εξέλιξης ήταν, ανάμεσα σε άλλα, η συγκρότηση ανάλογων επιτροπών σε πολιτικό επίπεδο και η ουσιαστική παράκαμψη του σχετικού διοικητικού αποφασιστικού στοιχείου. Ασφαλώς, λαμβάνοντας υπόψη την πολιτική συγκυρία των αρχών της δεκαετίας 1980, μια τέτοια νομοθετική παρέμβαση έμοιαζε αυτονόητη και επιβεβλημένη από την πλευρά του κυβερνώντος κόμματος. Αυτό το δεδομένο, όμως, δε νομιμοποιεί την ύπαρξη δυνατότητας διάνοιξης πολιτικών διόδων πρόσβασης ιδιωτικών συμφερόντων στους επιλεκτικά διανεμόμενους δημόσιους πόρους, έτσι όπως καταγράφεται στην παρούσα εργασία. Για τα γενικότερα οργανωτικά προβλήματα και τις ενδοδιοικητικές διαμάχες που προέκυψαν λόγω της πολιτικοποίησης και κομματικοποίησης της διοικητικής δομής στην ελληνική περίπτωση, βλ. Μακρυδημήτρης (1991, σ. 185-193), ενώ για μια διεξοδικότερη θεωρητική και ερευνητική ενασχόληση με το θέμα, βλ. Σωτηρόπουλος, 1996.

«[Τ]α κράτη μέλη μπορούν να προβλέπουν ότι οι υπεύθυνες αρχές, εξετάζοντας αν πρέπει να λάβουν προσωρινά μέτρα, μπορούν να λαμβάνουν υπόψη τους τις πιθανές συνέπειες αυτών των μέτρων για όλα τα συμφέροντα που ενδέχεται να ζημιωθούν, καθώς και το δημόσιο συμφέρον, και να αποφασίζουν να μην τα χορηγήσουν εάν οι αρνητικές συνέπειες μπορεί να είναι σοβαρότερες από την ωφέλειά τους. Η απόφαση να μην χορηγηθούν προσωρινά μέτρα δεν θίγει τα άλλα δικαιώματα που διεκδικεί ο αιτών τα μέτρα αυτά» [έμφαση δική μου].

Όπως επισημαίνει η Ε. Κουτούπα-Ρεγκάκου (ό.π., σ. 274),

«...το συμφέρον του κράτους να συνεχισθεί η διαδικασία ανάθεσης έχει ισχυρές παραμέτρους, όπως το συμφέρον της εύρυθμης λειτουργίας της οικείας υπηρεσίας για την οποία εκτελείται το έργο ή η προμήθεια, καθώς και το γενικότερο δημόσιο συμφέρον ανάπτυξης της εθνικής οικονομίας, όταν πρόκειται για μεγάλα δημόσια έργα. Από την άποψη αυτή, η αίτηση προσωρινής προστασίας στο πλαίσιο της διαδικασίας ανάθεσης δεν έχει πολλές πιθανότητες να ευδοκιμήσει, εφόσον δίδεται στο δικαστήριο η διακριτική ευχέρεια να προτιμήσει τελικά, μέσω της στάθμισης, το δημόσιο συμφέρον...»

Έτσι, η έννοια του «δημόσιου συμφέροντος», το οποίο διακυβεύεται εξαιτίας ενδεχομένης απόφασης χορήγησης μέτρων προστασίας, αποβαίνει ισχυρότερη σε σχέση με αντίστοιχα ιδιωτικά διακυβευόμενα συμφέροντα λόγω της ολοκλήρωσης της διαδικασίας ανάθεσης. Ωστόσο, τα τελευταία χρόνια σημειώνεται μια μετατόπιση του ειδικού βάρους της έννοιας του δημόσιου συμφέροντος από την πλευρά της διοίκησης σε αυτή των πολιτών:

«[Τ]ο Συμβούλιο της Επικρατείας προσμετρούσε για μεγάλο χρονικό διάστημα το δημόσιο συμφέρον αποκλειστικά στην πλευρά της διοίκησης, με αποτέλεσμα να μην χορηγεί προσωρινή προστασία, όταν αυτό επιβάλλουν λόγοι δημοσίου συμφέροντος και γενικότερα η εύρυθμη λειτουργία της διοίκησης. Με τον τρόπο αυτό, η ύπαρξη λόγων δημοσίου συμφέροντος λειτουργούσε ως τρίτη, αρνητική όμως, ουσιαστική προϋπόθεση της χορήγησης προσωρινής προστασίας. Όπως, ωστόσο παρατηρείται τελευταία, οι Επιτροπές Αναστολών θεωρούν ότι το δημόσιο συμφέρον μπορεί να λειτουργήσει και προς την αντίθε-

τη κατεύθυνση, μπορεί δηλαδή να αποβεί λόγος χορήγησης προσωρινής προστασίας, άρα θετική ουσιαστική προϋπόθεσή της. (στο ίδιο, σ. 273)

Από τα παραπάνω καταδεικνύεται η θεσμική απροσδιοριστία του όρου «δημόσιο συμφέρον», στη βάση της οποίας είναι δυνατό να αποδυναμώνεται η ύστατη διαδικασία ελέγχου της διοικητικής ευχέρειας στο πλαίσιο της σύναψης δημόσιων συμβάσεων ανάθεσης έργων. Με άλλα λόγια, πέραν όλων των προαναφερόμενων σημείων θεσμικής απροσδιοριστίας, προστίθεται ένα παραπάνω το οποίο λειτουργεί ως επιπρόσθετο εμπόδιο ακύρωσης διοικητικών πράξεων ανάθεσης έργων εκ μέρους δικαστηριακών αρχών. Μη δυνάμενος να εξασφαλίσει χορήγηση μέτρων προσωρινής προστασίας εξαιτίας της αμφισημίας της έννοιας «δημόσιο συμφέρον», κάθε απορριφθείς υποψήφιος ανάδοχος αποθαρρύνεται στην πράξη από το να προβεί επίσημα σε δικαιολογημένες ενστάσεις και να προσβάλλει εκτελεστές διοικητικές πράξεις.<sup>34</sup> Αντίστροφα δε, και αυτό είναι περισσότερο ανησυχητικό, η εν λόγω αμφισημία μπορεί να λειτουργήσει ως παράγοντας άσκησης πίεσεων επί των δικαστηριακών αρχών εκ μέρους ιδιωτικών συμφερόντων με τελικό σκοπό την ακύρωση απολύτως ορθών διοικητικών αποφάσεων.

Συνοψίζοντας: Με την εισαγωγή του θεσμού της αιτιολόγησης των υπερβολικά χαμηλών προσφορών, το πεδίο υποκειμενικότητας των ΕΕΑ διευρύνθηκε, με αποτέλεσμα την εντονότερη ανάπτυξη φαινομένων διακριτικής μεταχείρισης εργοληπτών στο πλαίσιο ανάθεσης δημόσιων έργων μέσω των ανοικτών διαγωνισμών. Ωστόσο, με δεδομένο ότι οι τελικά αποδεχόμενες προσφορές των ανάδοχων αποτελούσαν ένα αρχικό μόνο στάδιο στη διαδικασία άντλησης επιπλέον επιχειρηματικού κέρδους για τις εργοληπτικές επιχειρήσεις, ο τομέας έγκρισης συμπληρωματικών εργασιών κατέστη το σημαντικότερο θεσμικό πεδίο ανάπτυξης της σχετικής δυνατότητας. Στον εν λόγω τομέα, παρουσιάζεται η εξής κατάσταση: εξαιτίας της σύνταξης ατελών και προβληματικών αρχικών μελε-

34. Αυτό συμβαίνει με την εξαίρεση της χορήγησης μέτρων προστασίας για περιβαλλοντικούς λόγους, όπου οι έχοντες έννομο συμφέρον προσβολής της διαδικασίας σύναψης σύμβασης αποτελούν συνήθως πολυπληθείς ομάδες πολιτών, με αποτέλεσμα το έννομο συμφέρον να πολλαπλασιάζεται ανάλογα.

τών και της έγκρισής τους από μέλη επιτροπών τα οποία διορίζονται σε πολιτικό επίπεδο, αναδύεται η αναγκαιότητα εκτέλεσης συμπληρωματικών εργασιών στη βάση των οποίων αναπτύσσεται το ζωτικό επιπλέον επιχειρηματικό κέρδος των ανάδοχων εργοληπτών. Συνδυάζοντας τα πρωτογενή και δευτερογενή σημεία θεσμικής απροσδιοριστίας που είναι υπεύθυνα για τη διαμόρφωση αυτής της κατάστασης, και προσθέτοντας τα σημεία θεσμικής ανεπάρκειας αναφορικά με την ανυπαρξία διαφανούς διαδικασίας συγκρότησης των Επιτροπών Αξιολόγησης Μελετών και Εισήγησης για Ανάθεση, είμαστε σε θέση να συναγάγουμε το συμπέρασμα ότι το επιπλέον επιχειρηματικό κέρδος των ανάδοχων εργοληπτών είναι δυνατό να αποτελεί το δημόσιο διακριτικό κεφάλαιο, στη βάση του οποίου να αναπτύσσονται σε πολιτικό και διοικητικό επίπεδο συγκεκριμένα δίκτυα νομότυπης διαφθοράς. Τα εξεταζόμενα δίκτυα παρουσιάζονται σε μεγάλο βαθμό απρόσβλητα από τις δικαστηριακές αρχές, οι οποίες, δίνοντας, μέχρι τουλάχιστον τα τελευταία χρόνια, ιδιαίτερο βάρος στο διακυβευόμενο δημόσιο συμφέρον εξαιτίας ενδεχόμενης αναστολής της διαδικασίας ανάθεσης λόγω χορήγησης μέτρων προσωρινής προστασίας σε ανταγωνιστικά προς αυτά ιδιωτικά συμφέροντα, σπανίως κάνουν δεκτές σχετικές αιτήσεις.

Στο πλαίσιο αυτής της εποπτικής παράστασης (βλ. διάγραμμα II στο Παράρτημα) δεν προδικάζεται τίποτα, δεν «φωτογραφίζεται» κάποιο συγκεκριμένο πρόσωπο, παρά μόνο το εν δυνάμει δίκτυο.<sup>35</sup> Τα πρόσωπα –όπως και οι κυβερνητικοί σχηματισμοί– αλλάζουν, ο μηχανισμός, όμως, ανάπτυξης δικτύων νομότυπης διαφθοράς θα παραμένει άθικτος για όσο χρονικό διάστημα δε λάβουν χώρα συστηματικότερες και περισσότερο ολοκληρωμένες θεσμικές και οργανωτικές παρεμβάσεις. Παρεμβάσεις που δε θα βρίσκουν αποκλειστικά αφηρητικό σημείο σύνταξής τους τα αρμόδια κοινοτικά όργανα, αλλά που θα αποτελούν, επιπρόσθετα, προϊόν δημιουργικών πρωτοβουλιών εκ μέρους των εθνικών αρχών.

Στο συγκεκριμένο αποσπασματικό παράδειγμα, η περιορισμένη ρυθμιστική ισχύς των εμφανικά τονιζόμενων και διασυνδεδεμένων εννοιών και χαρακτηρισμών παρέχει μια απτή ένδειξη των ορίων της αποτελεσματικότητας του θεσμικού λόγου αλλά και, ταυτό-

35. Στο διάγραμμα II δε συμπεριλαμβάνεται, για καθαρά τεχνικούς λόγους, το σημείο θεσμικής απροσδιοριστίας «δημόσιο συμφέρον», η ερμηνεία του οποίου λαμβάνει χώρα σε δικαστηριακό επίπεδο.

χρονα, συγκεκριμένη αποτύπωση της δυνατότητας συστηματικής και νομότυπης διαφθοράς των δημόσιων λειτουργιών. Το ιστορικό, ωστόσο, της διαδικασίας διαμόρφωσης αυτών των σημείων μέσω της αντικατάστασης παλαιότερων αποδεικνύει ότι, σε πείσμα κάποιων ευρύτατα διαδεδομένων –ακόμα και σε επίπεδο πολιτικών παραγόντων– λαϊκίστικων και ισοπεδωτικών αντιλήψεων περί νομοθετικής και ρυθμιστικής «ανικανότητας» της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, το πρόβλημα δεν είναι τόσο απλό.

Δεν πρόκειται για μια συνωμοτικού χαρακτήρα σύμπραξη ανάμεσα στο πολιτικό επίπεδο και το πεδίο ισχυρών ιδιωτικών οικονομικών συμφερόντων, τεκμήρια της οποίας ευρίσκονται κατατεθειμένα στο «πρόσωπο» του νόμου. Αντίθετα, στην ελληνική περίπτωση, κατά τη διάρκεια τουλάχιστον της τελευταίας δεκαετίας, βιώνουμε μια ιδιαίτερη ιστορική περίοδο όπου το ευμέγεθες διακριτικό κεφάλαιο των κονδυλίων που διατίθενται για την παραγωγή δημόσιων έργων έχει καταστεί αν όχι ο βασικός, πάντως ένας σημαντικότερος υλικός άξονας διαμόρφωσης και διαπλοκής των κυρίαρχων εξωθεσμικών δικτύων μεταξύ δημόσιου και ιδιωτικού χώρου. Ως τέτοιο, αποτελεί μια κατεξοχήν ισχυρή δύναμη ανίχνευσης και κατάλληλης, κατά περίπτωση, μετάφρασης των κείμενων σημείων θεσμικής απροσδιοριστίας. Κοντολογίς, έχει μετατραπεί σε έναν ιδιαίτερο υλικό παράγοντα διαρκούς, συστηματικής και συντονισμένης εκ των έδρων αποδυνάμωσης της ρυθμιστικής ισχύος του ελληνικού πλαισίου εξορθολογισμού του καθεστώτος ανάθεσης και παραγωγής δημόσιων έργων. Ορισμένα από τα εξεταζόμενα σημεία θεσμικής απροσδιοριστίας ενυπάρχουν και στα νομοθετικά πλαίσια των κρατών μελών της Ε.Ε. (π.χ. τα σημεία περί «υπερβολικά χαμηλών προσφορών» και «δημόσιου συμφέροντος»). Ενεργοποιούνται, όμως, ως παράγοντες διακριτικής μεταχείρισης υποψήφιων αναδόχων μόνο κάτω από συνθήκες επικυριαρχίας του δημόσιου διακριτικού έναντι του κλασικού επιχειρηματικού κεφαλαίου ως βασικού υλικού άξονα και τελικού σημείου αναφοράς των εξωθεσμικών σχηματισμών μεταξύ δημόσιου και ιδιωτικού χώρου, όπως ακριβώς συμβαίνει σε μεγάλο βαθμό στη χώρα μας τα τελευταία χρόνια.

Πολύ περισσότερο, σε τομείς εντασσόμενους στην επικράτεια της λογικής εκμετάλλευσης του διακριτικού κεφαλαίου, όπως ο εξεταζόμενος, κάθε «εισαγόμενο» στη χώρα μας θεσμικό πλαίσιο, το οποίο αναπτύχθηκε στη βάση της ισχυρής νομοθετικής τεχνο-

γνωσίας των δυτικών πολιτικών συστημάτων, είναι αναμενόμενο να βρίσκεται αντιμέτωπο με μια επίσης ισχυρή εφαρμοστική του θεσμικού λόγου τεχνογνωσία, κατάλληλα προετοιμασμένη να το υποδεχθεί αποδομητικά για να το ενσωματώσει στο δημόσιο βίο ως άλλο ένα πλαίσιο παθητικής νομιμοποίησης των πρακτικών νομότυπης διαφθοράς.

Απέναντι σε αυτή την κατάσταση, οι κοινωνικές προεκτάσεις της οποίας τροφοδοτούν, ανάμεσα σε άλλα, τη δεδομένη κρίση αξιοπιστίας του πολιτικού μας συστήματος, ευελπιστώ ότι παρόμοιες αναλυτικές προσεγγίσεις δύνανται να κάνουν δυσκολότερο το «έργο» των εποπτευόμενων δικτύων. Όχι, πλέον, μέσω της ανέξοδης και ατελέσφορης «αφύπνισης» της ηθικής συνείδησης των μελών τους, αλλά διά της όσο το δυνατό λεπτομερέστερης απεικόνισης της ιδιαίτερης κατά περίπτωση θεσμικής, υλικής και οργανωτικής τους υπόστασης.

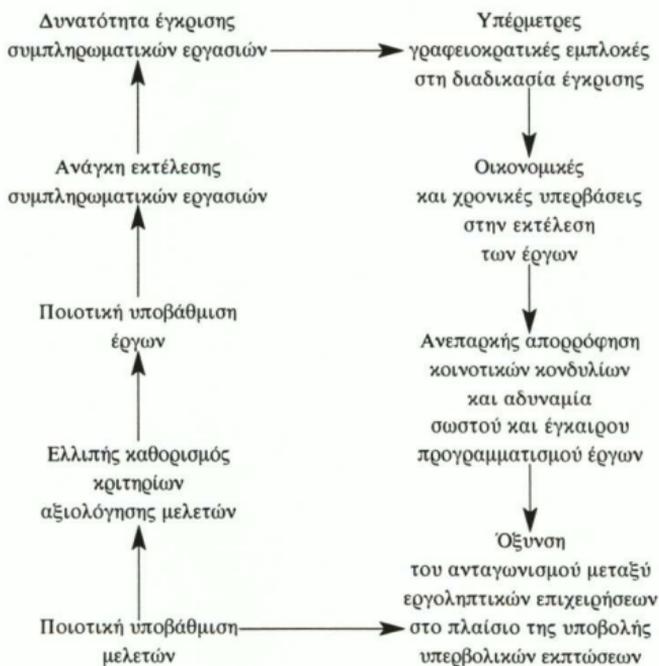
#### ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ

Ευχαριστώ θερμά τους κκ. Πέτρο Πιζάνια, Κώστα Π. Βαφιόπουλο, Αλέξανδρο Παναγιώτου και Λεωνίδα Λουλούδη για την πολύπλευρη βοήθεια που μου παρείχαν καθ' όλη τη διάρκεια της έρευνας (Οκτώβριος 1997 - Μάρτιος 1998), η οποία έλαβε χώρα υπό την αιγίδα και την οικονομική υποστήριξη του Ινστιτούτου Στρατηγικών και Αναπτυξιακών Μελετών (Ι.Στ.Α.Με) - Α. Παπανδρέου. Το θέμα της έρευνας, μέρος των πορισμάτων της οποίας παρατίθεται στην παρούσα εργασία, είναι: «Μια μελέτη για την αποικιοποίηση του δημόσιου τομέα από τα ιδιωτικά συμφέροντα. Δημόσια έργα - Προμήθειες» (επιστημονικός υπεύθυνος: Πέτρος Πιζάνιας). Επίσης, εκφράζω τις ιδιαίτερες ευχαριστίες μου προς τους τρεις ανώνυμους κριτές που εξέτασαν και σχολίασαν προηγούμενη εκδοχή της εργασίας.

## ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

## ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ Ι

Μια εκδοχή του «φαύλου κύκλου»  
του ελληνικού συστήματος ανάθεσης και παραγωγής δημόσιων έργων  
(εγκύκλιος 8/96 ΥΠΕΧΩΔΕ)





## ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΚΕΣ ΑΝΑΦΟΡΕΣ

- ALAM, M.S., «Some economic costs of corruption in LCDs», *The Journal of Development Studies*, τόμ. 27, τχ. 1, 1990, σ. 89-97.
- BARNES, B., «On authority and its relationship to power», στο J. Law (επιμ.), *Power, Action and Belief: a new sociology of knowledge?*, Routledge and Keagan Paul, Λονδίνο 1986.
- BOURDIEU, P., *Νόστιμον Ημάρ*, (επιμ. Ν. Παναγιωτόπουλος), Καρδαμίτσα, Αθήνα 1999.
- BUCHANON, J. - TOLLISON, R. - TULLOCK, G. (επιμ.), *Toward a Theory of Rent Seeking Society*, Texas A & M Press, College Station 1980.
- CLOGG, R., *A Concise History of Greece*, Cambridge University Press, Cambridge 1992.
- DELLA PORTA, D. - MENY, Y. (επιμ.), *Democracy and Corruption in Europe*, Pinter, Λονδίνο 1997.
- ΔΕΜΕΡΤΖΗΣ, Ν., «Ουσιώδης αμφισβητισμότητα και θεωρίες περί της εξουσίας», *Θεωρία και κοινωνία*, τχ. 3, 1990, σ. 23-46.
- ΔΕΜΕΡΤΖΗΣ, Ν. - ΚΑΦΕΤΖΗΣ, Π., «Πολιτικός κυνισμός, πολιτική αλλοτρίωση και ΜΜΕ: Η περίπτωση της Τρίτης Ελληνικής Δημοκρατίας» στο Χρ. Λυριντζής - Ηλ. Νικολακόπουλος - Δ. Σωτηρόπουλος (επιμ.), *Κοινωνία και πολιτική. Όψεις της Γ' Ελληνικής Δημοκρατίας*, Θεμέλιο, Αθήνα 1996, σ. 174-218.
- ΔΗΜΗΤΡΑΚΟΣ, Δ., «Η δημοκρατία και η ανοιχτή κοινωνία στην Ελλάδα», στο Χρ. Λυριντζής - Ηλ. Νικολακόπουλος - Δ. Σωτηρόπουλος (επιμ.), *Κοινωνία και πολιτική. Όψεις της Γ' Ελληνικής Δημοκρατίας*, Θεμέλιο, Αθήνα 1996, σ. 312-337.
- ΔΟΞΙΑΔΗΣ, Κ., «Ιδεολογία στην μεταπολεμική Ελλάδα», *Λεβιάθαν*, τχ. 13, 1993, σ. 123-148.
- DREW, E., *Politics and Money: the new road to corruption*, Mcmillan, Νέα Υόρκη 1983.
- E21, *Κράτος και Διαφθορά στη Σύγχρονη Ελληνική Κοινωνία*, Πρακτικά 2ου Συνεδρίου του περιοδικού E21, Αθήνα, 9 Ιουνίου 1997.
- ETZIONI, A., *Capital Corruption. The new attack on american democracy*, Harcourt Brace Jovanovitch, San Diego 1983.
- GIFFORD, D.L., «Decisions, decisional referents and administrative justice», *Law and Contemporary Problems*, τχ. 37, 1972, σ. 3-48.
- GOULD, D.J., *Bureaucratic Corruption and Underdevelopment in the Third World. The case of Zair*, Pergamon Press, Σίδνεϋ 1980.
- HART, H.L.A., *The Concept of Law*, Oxford University Press, Οξφόρδη 1961.
- HEIDENHEIMER, A.J. - JOHNSTON, M. - LEVINE, V.T. (επιμ.), *Political Corruption: a handbook*, New Brunswick, New Jersey 1989.
- ΚΑΦΕΤΖΗΣ, Π., «Πολιτική κρίση και πολιτική κουλτούρα. Πολιτική αποξένωση και ανάμειξη στην πολιτική: Μια ασύμβατη σχέση;», στο Ν.

- Δεμερτζής (επιμ.), *Η ελληνική πολιτική κουλτούρα σήμερα*, Οδυσσέας, Αθήνα 1994, σ. 217-251.
- KINTH, B., *Kuhh και Wittgenstein. Φιλοσοφική έρευνα της δομής των φιλοσοφικών επαναστάσεων*, Σμίλη, Αθήνα 1995.
- ΚΟΜΗΝΗΟΥ, Μ., «Ο ρόλος των ΜΜΕ στη Γ' Δημοκρατία: 1974-1994», στο Χρ. Λυριντζής - Ηλ. Νικολακόπουλος - Δ. Σωτηρόπουλος (επιμ.), *Κοινωνία και πολιτική. Όψεις της Γ' Ελληνικής Δημοκρατίας*, Θεμέλιο, Αθήνα 1996, σ. 217-246.
- ΚΟΝΔΥΛΗΣ, Π., *Η Παρακμή του αστικού πολιτισμού. Από τη μοντέρνα στη μεταμοντέρνα εποχή κι από τον φιλελευθερισμό στη μαζική δημοκρατία*, Θεμέλιο, Αθήνα 1991α.
- ΚΟΝΔΥΛΗΣ, Π., *Ισχύς και απόφαση. Η διαμόρφωση των κοσμοεικόνων και το πρόβλημα των αξιών*, Στιγμή, Αθήνα 1991β.
- ΚΟΡΣΟΣ, Δ., *Η Σύμβαση του διοικητικού δικαίου*, 2η έκδοση, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Κομοτηνή 1995.
- ΚΟΥΤΟΥΠΑ - ΡΕΓΚΑΚΟΥ, Ε., *Δημόσιες συμβάσεις και κοινοτικό δίκαιο. Διαδικασίες ανάθεσης και έννομη προστασία*, Σάκκουλας, Θεσσαλονίκη 1995.
- LANGROD, G., *Έκθεσις αφορώσα την αναδιοργάνωσιν των δημοσίων υπηρεσιών εν Ελλάδι*, ΟΟΣΑ, Αθήνα 1964.
- ΛΙΠΟΒΑΤΣ, Θ., «Ο λαϊκισμός. Μια ανάλυση από τη σκοπιά της πολιτικής ψυχολογίας», στο Ν. Μουζέλης - Θ. Λίποβατς - Μ. Σπουρδαλάκης (επιμ.), *Λαϊκισμός και πολιτική*, Γνώση, Αθήνα 1989, σ. 47-61.
- LYOTARD, J.F., *The Postmodern Condition: a report on knowledge*, Manchester University Press, Manchester 1984.
- LYRINTZIS, CH., «PASOK in power: From "Change" to Disenchantment», στο R. Clogg (επιμ.), *Greece 1981-1989. The populist decade*, Macmillan, Λονδίνο 1993, σ. 26-46.
- ΛΥΡΙΝΤΖΗΣ, Χ. - ΣΠΟΥΡΔΑΛΑΚΗΣ, Μ., «Περί λαϊκισμού: Μια σύνθεση με αφορμή την ελληνική βιβλιογραφία», *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, τχ. 1, 1993, σ. 133-162.
- ΜΑΚΡΙΔΙΜΙΤΡΙΣ, Α., «Reasoning and legality in administration», αδημοσίευτη διδακτορική διατριβή, University College, Λονδίνο 1984.
- ΜΑΚΡΥΔΗΜΗΤΡΗΣ, Α., *Διοικητικές μελέτες*, Αντ. Σάκκουλας, Αθήνα 1991.
- ΜΑΚΡΥΔΗΜΗΤΡΗΣ, Α., «Κυβέρνηση και διοίκηση: Ο διοικητικός μηχανισμός του κράτους κατά την περίοδο της "ανασυγκρότησης"», *Η ελληνική κοινωνία κατά την πρώτη μεταπολεμική περίοδο (1945-1967). Πρακτικά 4ου Επιστημονικού Συνεδρίου*, Ίδρυμα Σάκη Καράγιωργα, Αθήνα 1994, σ. 471-479.
- ΜΑΥΡΟΓΟΡΔΑΤΟΣ, Γ., *Μεταξύ Πιτυοκάμπτη και Προκρούστη*, Οδυσσέας, Αθήνα 1988.
- ΜΕΥΝΑΥΔ, J. - ΜΕΡΛΟΠΟΥΛΟΣ, Π. - ΝΟΤΑΡΑΣ, Γ., *Οι πολιτικές δυνάμεις στην Ελλάδα*, Αθήνα 1966.

- ΜΟΥΖΕΛΗΣ, Ν., *Νεο-ελληνική κοινωνία: Όψεις υπανάπτυξης*, Εξάντας, Αθήνα 1978.
- ΜΟΥΖΕΛΗΣ, Ν., *Κοινοβουλευτισμός και εκβιομηχάνιση στην ημι-περιφέρεια. Ελλάδα, Βαλκάνια, Λατινική Αμερική*, Θεμέλιο, Αθήνα 1987.
- ΜΟΥΖΕΛΗΣ, Ν. - ΛΙΠΟΒΑΤΣ, Θ. - ΣΠΟΥΡΔΑΛΑΚΗΣ, Μ. (επιμ.), *Λαϊκισμός και πολιτική*, Γνώση, Αθήνα 1989.
- MYRDAL, G., *Asian Drama: an enquiry into the poverty of the nations*, Penguin, Harmondsworth 1968.
- ΣΩΤΗΡΟΠΟΥΛΟΣ, Δ. Α., *Γραφειοκρατία και πολιτική εξουσία*, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 1996.
- ΤΣΟΥΚΑΛΑΣ, Κ., *Κοινωνική ανάπτυξη και κράτος. Η συγκρότηση του δημόσιου χώρου στην Ελλάδα*, γ' έκδοση, Θεμέλιο, Αθήνα 1986.
- ΤΣΟΥΚΑΛΑΣ, Κ., «"Τζαμπατζήδες" στη χώρα των θαυμάτων. Περί Ελλήνων στην Ελλάδα», *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, τχ. 1, 1993, σ. 9-52.
- ΧΑΡΑΛΑΜΠΗΣ, Δ., *Πελαταιακές σχέσεις και λαϊκισμός. Η εξωθεσμική συναίνεση στο ελληνικό πολιτικό σύστημα*, Εξάντας, Αθήνα 1989.
- ΧΑΡΑΛΑΜΠΗΣ, Δ., «Ανορθολογικά περιεχόμενα ενός τυπικά ορθολογικού συστήματος», στο Χρ. Λυριντζής - Ηλ. Νικολακόπουλος - Δ. Σωτηρόπουλος (επιμ.), *Κοινωνία και πολιτική. Όψεις της Γ' Ελληνικής Δημοκρατίας*, Θεμέλιο, Αθήνα 1996, σ. 290-311.
- ΧΙΩΛΟΣ, Κ. Β., «Η κατάχρηση εξουσίας ως λόγος ακυρώσεως των εκτελεστών διοικητικών πράξεων στο Συμβούλιο της Επικρατείας», διδακτορική διατριβή, Αφοί Π. Σάκκουλα, Αθήνα 1985.
- WITTGENSEIN, L., *Φιλοσοφικές έρευνες*, Παπαζήσης, Αθήνα 1997.
- WOODALL, B., *Japan Under Construction: corruption, politics and public works*, University of California Press, Berkeley 1996.