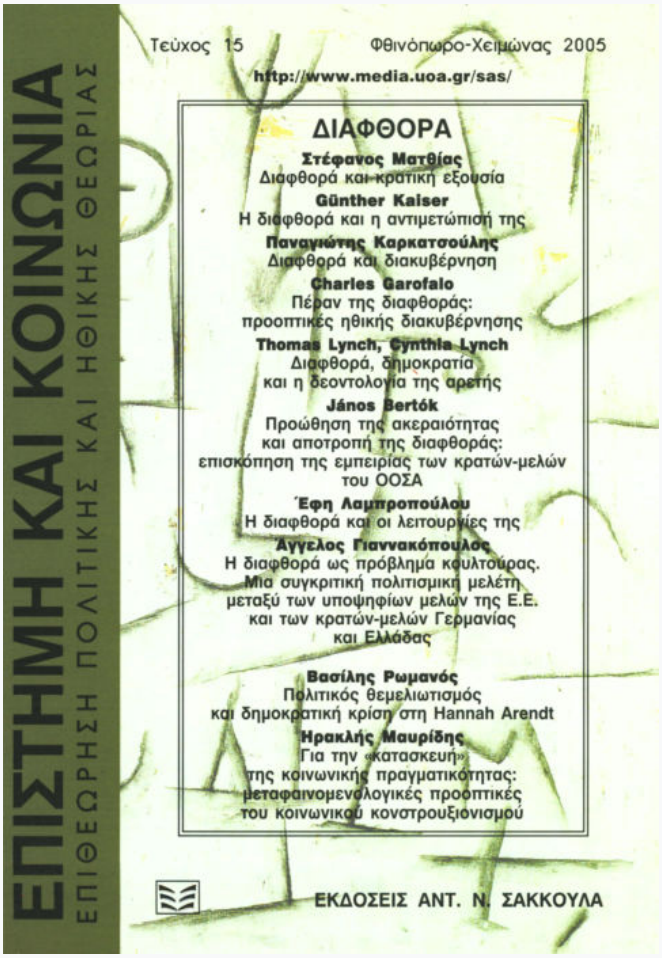
ePublishing

Επιστήμη και Κοινωνία: Επιθεώρηση Πολιτικής και Ηθικής Θεωρίας

Τόμ. 15 (2005)

Διαφθορά



Διαφθορά και διακυβέρνηση

Παναγιώτης Καρκατσούλης

doi: 10.12681/sas.592

Copyright © 2015, Παναγιώτης Καρκατσούλης

Άδεια χρήσης Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0.

Βιβλιογραφική αναφορά:

Καρκατσούλης Π. (2015). Διαφθορά και διακυβέρνηση. *Επιστήμη και Κοινωνία: Επιθεώρηση Πολιτικής και Ηθικής Θεωρίας*, *15*, 45–72. https://doi.org/10.12681/sas.592

Διαφθορά και διακυβέρνηση*

Παναγιώτης Καρκατσούλης**

Η αδυναμία σαφούς εννοιολογικής οριοθέτησης της διαφθοράς οδηγεί στη συνακόλουθη αδυναμία προσδιορισμού των πολιτικών που είναι αναγκαίες για την καταπολέμησή της. Ειδικότερα, η αντιμετώπιση της πολιτικής διαφθοράς απαιτεί πολυ-παραγοντικές αναλύσεις και η μέτρηση της αποτελεσματικότητας των μέτρων που επιχειρούν να την περιορίσουν είναι εξαιρετικά δύσκολη. Στο πλαίσιο της διακυβέρνησης επιχειρείται ο συνδυασμός ποιοτικών και ποσοτικών δεικτών προκειμένου να οδηγηθούμε σε αποτελεσματικές πολιτικές που θεραπεύουν το είναι και όχι το φαίνεσθαι της διαφθοράς. Σε αυτό το πλαίσιο πρέπει να επιχειρηθεί όχι η συμπτωματική αλλά η συστηματική καταπολέμηση της διαφθοράς. Τούτο μπορεί να συμβεί μέσα από μια συστημική ανα-νοηματοδότηση της διαφθοράς και ολοκληρωμένα προγράμματα δράσης στη βάση των αρχών της καλής διακυβέρνησης.

Η δυσκολία και η ποικιλότητα των ορισμών της διαφθοράς

Η διαφθορά αποτελεί μόνιμο θέμα δημόσιας συζήτησης από τότε που υπάρχουν γραπτές μαρτυρίες για τον τρόπο οργάνωσης των κοινωνιών. Περιπτώσεις και αναλύσεις διαφθοράς απαντώνται από την αρχαία Κίνα μέχρι τη Ρωμαϊκή Αυτοκρατορία. Αξιολογήσεις δε και κατηγορικές προσταγές

---

* Η μελέτη αυτή παρουσιάσθηκε σε μια πρώτη μορφή στο άτυπο μεταπτυχιακό σεμινάριο πολιτικής κοινωνιολογίας του Παντείου Πανεπιστημίου που διευθύνει ο καθηγητής Ηλίας Κατσούλης.

** Ειδικός Επιστήμονας ΥΠΕΣΔΔΑ, Καθηγητής Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης (pkark@otenet.gr).

κατά της διαφθοράς διατρέχουν τα περισσότερα φιλοσοφικά ρεύματα και θρησκείες, από τον βουδισμό μέχρι τον χριστιανισμό (Lynch 2005).

Στη σύγχρονη εποχή η διαφθορά παραμένει για πολλούς μια συγκεχυμένη έννοια γένους γύρω από την οποία συνωθούνται εντελώς διαφορετικά περιεχόμενα. Στις γνωστότερες εννοιολογήσεις της περιλαμβάνονται κατανοήσεις που τη θέλουν να είναι:

- έκφραση κοινωνικής κατάρρευσης,
- αποκλίνουσα συμπεριφορά,
- λογική ανταλλαγών,
- σύστημα μετρήσιμων παραδοχών, έως και
- σκιώδης πολιτική (Aleman/Kleinfeld 1992).

Η διαφθορά συνέχεται, συνηθέστατα, με την ηθική, είτε ως προσωπική διδασκαλία είτε ως συλλογική συμπεριφορά που είναι δυνατό να διδαχθεί στους ανθρώπους ['virtue ethics'].

Στις σύγχρονες κοινωνιολογικές προσεγγίσεις, η διαφθορά εκτιμάται ως μια συμπεριφορά που πλήττει την εμπιστοσύνη που δείχνουν οι πολίτες προς όσους διαχειρίζονται δημόσιες υποθέσεις και την εντιμότητα που απαιτείται για τη σωστή και αμερόληπτη διαχείρισή τους (Rose-Ackermann 2001: 1).

Εκτιμούμε ότι οι προσεγγίσεις της διαφθοράς που εστιάζουν στον τραυματισμό της σχέσης εμπιστοσύνης μεταξύ των διεφθαρμένων και του συνόλου των μη διεφθαρμένων σε σχέση με την τήρηση του 'κοινωνικού συμβολαίου' είναι πολύ γενικές, αλλά και εσφαλμένες, αφού, πέρα από την υφέρπουσα οντολογικοποίηση μιας κοινωνικής σχέσης, η διαφθορά, συχνά, δημιουργεί και εδραιώνει σχέσεις εμπιστοσύνης όχι μόνον μεταξύ εκείνων που συμμετέχουν σε αυτή, αλλά και μεταξύ αυτών και των άλλων. Η διαφθορά αναδεικνύει έναν βαθμό συνενοχής, ο οποίος εμφανίζεται ισχυρός· σε μερικές μάλιστα περιπτώσεις, όπου η διαφθορά χαρακτηρίζεται 'ενδημική', εγγράφεται στον κατάλογο των επιδοκιμαζόμενων κοινωνικών συμπεριφορών. Στη σύγχρονη διαφθορά εμπλέκονται πάσης φύσεως οργανώσεις, πολιτικά κόμματα, δημόσιες αρχές και επιχειρήσεις έως και υπερεθνικοί οργανισμοί –σε σημείο που είναι δύσκολο να εντοπιστεί κοινωνική ομάδα που παραμένει αμέτοχη ή αναδεικνύεται θύλακας αντίστασης.

Η σύγχρονη διαφθορά μας υποχρεώνει να τη σκεφθούμε με όρους κοινωνικού συστήματος και όχι σε ατομική βάση, ως χαρακτηρολογική ιδιότητα ενός υποκειμένου. Μια τέτοια κατανόηση της διαφθοράς μας απομακρύνει, επίσης, από την παραδοσιακή αντίληψη που κατανοεί τη διαφθορά ως στοιχείο πολιτισμικής κληρονομιάς –ένα σχήμα το οποίο χρησιμοποιούν πολλοί

αναλυτές όταν αναφέρονται σε 'παλαιού' τύπου διαφθορά, όπως εκείνη της ΝΑ Ευρώπης, της Τουρκίας και της Ανατολής, εν γένει. Σε αυτό το σχήμα, η πολιτισμική διαφορά διαβάζεται ως παθολογία που αποτελεί 'κατάλοιπο' του ανατολικού απολυταρχισμού σε συνδυασμό με τον συγκεντρωτισμό του σοσιαλισμού. Αντίθετα, η δυτική διαφθορά διαβάζεται περισσότερο ως διαδικασία απο-διαφοροποίησης, στο πλαίσιο των πιέσεων που υφίστανται οι δυτικοί κοινωνικοί σχηματισμοί από την παγκοσμιοποίηση (Beck 2004).

Θεωρούμε ατελή την προηγηθείσα ανάλυση και υποστηρίζουμε ότι η διαφθορά με τη μορφή της προσοδοθηρίας (μπαξίσι), η οποία εμφανίζεται ως αρνητική κληρονομιά της Οθωμανικής Αυτοκρατορίας, εντάσσεται περισσότερο σε μια κοινωνικά αποδεκτή εμπορευματοποιημένη αντίληψη της συναλλαγής κράτους και υποκειμένου. Η συμπεριφορά αυτή συναντά την ευρεία πολιτική και κοινωνική ανοχή έως και επιδοκιμασία. Η ίδια συμπεριφορά στη Δύση κολάζεται σε τυπικό επίπεδο, αν και είναι εξίσου παρούσα στα ηγετικά κλιμάκια του καθολικισμού και της κοσμικής εξουσίας –τουλάχιστον μέχρι και τη Γαλλική Επανάσταση. Στη συνέχεια, η διαφθορά –που εξακολουθεί να κατανοείται ως χαρακτηρολογική ιδιότητα του υποκειμένου– κολάζεται μεν για τους κοινούς 'φορείς' της, μετατρέπεται δε σε προνομία του πολιτικού συστήματος μέσω της ανάπτυξης της συνεργασίας του με το οικονομικό υποσύστημα. Κατά παράδοξο τρόπο, όμως, αυτό δεν εγγράφεται ως σταθερή παθολογία της Δύσης όπως η προσοδοθηρία στην Ανατολή.

Τα ίδια ισχύουν, mutatis mutandis, και για τη γενικευμένη χρήση της έννοιας της 'εμπιστοσύνης', η οποία εμφανίζεται ως απόλυτη θεραπεία της διαφθοράς. Η μονομέρεια της κατανόησης της έννοιας της εμπιστοσύνης ως χαρακτηρολογικού γνωρίσματος ενός υποκειμένου αντανακλάται και στη σύνδεσή της με τη σύσταση και λειτουργία του κράτους και της αγοράς, αφού, σύμφωνα με τη βασική υπόθεση ορισμένων θεωρητικών της εμπιστοσύνης, θεσμοί και οργανώσεις δημιουργούνται εκεί όπου έχει τρωθεί η προσωπική εμπιστοσύνη του ενός προς τον άλλο. Σύμφωνα με την άποψη αυτή, οι θεσμοί αναλαμβάνουν να αποκαταστήσουν την απολεσθείσα εμπιστοσύνη μεταξύ των υποκειμένων (Warren 1999, Offe 1999, Sztompka 1999). Επιπλέον, η εμπιστοσύνη συγχέεται συχνά με άλλες, συγγενείς προς αυτή, έννοιες, όπως της αλληλεγγύης, της οικειότητας, της συμμετοχής, ακόμη και της προστασίας και της φιλίας. Μια τέτοια 'προ-κοινωνιολογική' προσέγγιση της εμπιστοσύνης τής αφαιρεί τη δυναμική που μπορεί να έχει ως 'ρυθμιστικός

μηχανισμός' βιοτικών καταστάσεων υψηλής αβεβαιότητας και διακινδύνευσης[1] (Luhmann 2001: 143).

Πέραν του ότι, όπως αναφέρθηκε, η διαφθορά ευνοεί την ανάπτυξη σχέσεων εμπιστοσύνης,[2] η οντολογικοποίηση των κοινωνικών εννοιών συνιστά μείζον γνωσιοθεωρητικό πρόβλημα που εμποδίζει την περαιτέρω ανάλυσή τους. Είναι χαρακτηριστικό ότι ακόμη και η επίκληση της ισχυρής κοινωνίας πολιτών, η οποία θεωρείται αντίδοτο στην έλλειψη εμπιστοσύνης στις σύγχρονες κοινωνίες, ελέγχεται ως προς την ορθότητά της, αφού και αυτή, τις περισσότερες φορές, εκλαμβάνεται ως άθροισμα υποκειμένων και όχι ως μια διακριτή συνάφεια νοημάτων, ως ένα κοινωνικό σύστημα με ιδιαίτερο ρόλο και ταυτότητα.

Η αναντιστοιχία θεωρητικών αναλύσεων, πολιτικών εξαγγελιών και εφαρμοσμένων πολιτικών κατά της διαφθοράς

Εξετάζοντας εγγύτερα τις εφαρμοσμένες πολιτικές κατά της διαφθοράς, παρατηρούμε ένα, εκ πρώτης όψεως, παράδοξο: ενώ περιπτώσεις διεφθαρμένων οργανώσεων, κυβερνήσεων ή δημοσίων λειτουργών βρίσκονται καθημερινά στα μέσα ενημέρωσης και η κοινή πεποίθηση για το μέγεθος και την έκταση της διαφθοράς εδραιώνεται ολοένα περισσότερο, οι θεωρητικές αναλύσεις του προβλήματος αναπτύσσονται με ρυθμούς αναντίστοιχους, τόσο όσον αφορά το μέγεθος όσο και τις πολιτικές πρακτικές αντιμετώπισής του. Ιδιαίτερα, οι κοινωνικές επιστήμες, όπως η νομική, η πολιτική και η διοικητική επιστήμη, που εξακολουθούν να κινούνται με εννοιολογικά και μεθοδολογικά εργαλεία του παρελθόντος ακόμη και στις περιπτώσεις που εμφανίζονται νέες επεξεργασίες, επιδρούν ελάχιστα στον βαθμό και το μέγεθος της διαφθοράς. Οι θεωρητικές αναλύσεις για τη διαφθορά και η ίδια η διαφθορά φαίνονται ως να εξελίσσονται ταυτόχρονα. Μια αφετηρία προβληματισμού για τη φύση και την ενδεχόμενη άρση του παραδόξου αποτελεί, κατά τη γνώμη μας, η προσφυής επισήμανση του γερμανού κοινωνιολόγου Dirk Baecker για το φαινόμενο της διαφθοράς:

> Εάν εξετάσει κανείς εγγύτερα τη διαφθορά, θα αντιληφθεί ότι πρόκειται, μάλλον, για τεχνικές δικτύωσης οι οποίες, από τη μια, επιδρούν καταλυτικά στη λήψη των αποφάσεων και, από την άλλη, η εσωτερική λογική των συστημάτων που θίγονται, όπως η οικονομία, η πολιτική και η γραφειοκρατία, παραμένει αδύναμη να την αντιμετωπίσει (2000: 1).

Στον αντίποδα αυτής της προσέγγισης, περιγραφικές διατυπώσεις που ερμηνεύουν τη διαφθορά σαν ένα ιστορικό κατάλοιπο του 'παλαιού' κόσμου, στον οποίο επικρατούσε η διαπλοκή της πολιτικής με την οικονομική εξουσία, ενέχουν μάλλον ένα έντονο ιδεολογικό στίγμα, αφού η διαφθορά αποκαλύπτεται με την ίδια ένταση τόσο στον Τρίτο όσο και στον Δεύτερο αλλά και στον φερόμενο ως 'Πρώτο' κόσμο.

Αντί των προσεγγίσεων αυτών, η επικέντρωση στη δικτυακή φύση της διαφθοράς καθιστά αυτομάτως ανεπαρκείς τις ερμηνείες που εμμένουν στη στεγανοποίηση των κοινωνικών φαινομένων. Όσο μια πολιτική απόφαση θα κρίνεται αποκλειστικά πολιτικά, μια οικονομική οικονομικά κ.ο.κ., τόσο η διαφθορά η οποία εμφανίζεται και στηρίζεται στο σημείο της δι-επαφής τους θα μένει ανέπαφη.

Η διαφθορά δεν αλλάζει κυρίως τους νομιμοποιητικούς όρους λειτουργίας των κοινωνικών συστημάτων, όπως πολλοί ισχυρίζονται, αλλά τον επικοινωνιακό τους κώδικα που είναι η δημοκρατική αρχή. Εάν, δηλαδή, η απόφαση κάθε κοινωνικού συστήματος πρέπει να νομιμοποιείται δημοκρατικά, τότε η διαφθορά πλήττει αυτή ακριβώς τη δημοκρατική νομιμοποίηση. Μπορεί, επίσης, να ειπωθεί ότι η διαφθορά αλλοιώνει, σε έναν βαθμό, τους εσωτερικούς, κατακτημένους κώδικες επικοινωνίας της πολιτικής, της οικονομίας και του δικαίου, αυτό όμως συναρτάται με το μέγεθός της. Μεμονωμένα, δηλαδή, κρούσματα διαφθοράς δεν απειλούν τους κώδικες αυτο-αναφοράς των κοινωνικών συστημάτων. Αντίθετα, σε περιπτώσεις ενδημικής διαφθοράς, όπου η ύπαρξη και λειτουργία των θεσμών προϋποθέτει τη διαφθορά, μπορεί να θεωρηθεί ότι όντως αυτή αλλοιώνει τους κώδικες λειτουργίας των κοινωνικών συστημάτων –αν και σε αυτές τις περιπτώσεις είναι μάλλον ορθότερο ότι, εφόσον οι θεσμοί εγκαινιάζουν τη λειτουργία τους υπό καθεστώς διαφθοράς και δεν έχουν λειτουργήσει ποτέ άλλοτε διαφορετικά, δεν έχει νόημα η διακήρυξη περί απόκλισης από μια 'φυσική' τάξη πραγμάτων η οποία ουδέποτε υπήρξε.

Έχει, πάντως, ενδιαφέρον η παρατήρηση ότι στις περιπτώσεις όπου η διαφθορά αποδιοργανώνει τον κώδικα λειτουργίας ενός συστήματος –και πλέον η πολιτική δεν ασκείται με πολιτικούς όρους και η οικονομία με οικονομικούς– τότε αποκτά τον ρόλο ενός εξωτερικού ρυθμιστή, ενός συστήματος που υποχρεώνει το συγκεκριμένο κοινωνικό σύστημα να ετερο-αναφέρεται. Αυτή η κατάσταση ενός συστήματος μπορεί να θεωρηθεί ως κατάσταση ανεπαρκούς διαφοροποίησης. Είναι, ωστόσο, ουσιώδες να επισημάνουμε ότι ακόμη και στις περιπτώσεις της συστημικής απο-διαφοροποίησης,

όπου ένα κοινωνικό σύστημα υπερ-καθορίζεται από το σύστημα της διαφθοράς, στην τετριμμένη κατανόηση του φαινομένου εξακολουθεί να γίνεται αναφορά σε 'διεφθαρμένες επιχειρήσεις', 'διεφθαρμένους πολιτικούς' και 'διεφθαρμένους γραφειοκράτες'. Σε αυτό ακριβώς το σημείο εντοπίζεται και ο 'ρεαλιστικός' χαρακτήρας της διαφθοράς: εφόσον η 'δουλειά' δεν μπορεί να γίνει με κανέναν άλλο τρόπο, παρά μόνο με 'λάδωμα', τότε η διαφθορά αποκτά έναν εγχειρηματικό χαρακτήρα –προστίθεται, δηλαδή, ως αναπόσπαστο τμήμα των προϋποθέσεων δράσης ενός συνόλου κοινωνικών υποκειμένων. Αυτός ο 'ρεαλισμός' αποκαλύπτει την κοινωνική φύση της διαφθοράς: η διαφθορά λειτουργεί ως αναγκαίο 'ανορθολογικό' ενός 'ορθολογικού', και αυτή ακριβώς η απο-ηθικοποίηση/εργαλειοποίησή της τη μετατάσσει από τις ηθικά καταδικαστέες στις λειτουργικά αναγκαίες στάσεις και συμπεριφορές. Η διεφθαρμένη συμπεριφορά δεν επικοινωνείται ευθέως μεταξύ του διεφθαρμένου και των υπολοίπων και εξακολουθεί να παραμένει 'σκοτεινή', 'κρυμμένη', περισσότερο ως όρος ολοκλήρωσης της πράξης και λιγότερο ως όρος νομιμοποίησής της. Ακριβώς εδώ πρέπει να διακρίνουμε μεταξύ των πραξιακών προϋποθέσεων (στις οποίες περιλαμβάνεται η διαφθορά) και της ηθικής τους νομιμοποίησης (στην οποία δεν περιλαμβάνεται η διαφθορά, αφού αυτή απορρίπτεται από τη μεγάλη πλειοψηφία των πολιτών τόσο στη Δύση όσο και στην Ανατολή και η καταπολέμησή της αποτελεί μόνιμη εξαγγελία των πολιτικών και οικονομικών ηγετών του κόσμου).

Συχνά, η διαφθορά εκλαμβάνεται ως 'εξατομίκευση', στη σύγχρονη εποχή, των κοινωνικά επιδοκιμαστέων μορφών συναλλαγής στην εποχή της νεωτερικότητας, όπως η 'πατρωνία' και οι 'πελατειακές σχέσεις'. Αντί του 'ανήκειν' σε μια από τις ομάδες αυτού του τύπου, από τις οποίες κάποιος αποκτά, νομιμοποιημένα, όφελος σε βάρος εκείνου που δεν συμμετέχει σε αυτές, η διαφθορά επιτρέπει σε οποιονδήποτε να προσποριστεί ένα όφελος το οποίο, διαφορετικά, θα μπορούσε να αποκτήσει μόνο μέσω συλλογικής δράσης. Με τη διαδικασία προσπορισμού του οφέλους, το ατομικό ή συλλογικό υποκείμενο 'καθαγιάζεται'/ 'ενσωματώνεται' κοινωνικά. Σύμφωνα με αυτή την εκδοχή, η έκρηξη των διεφθαρμένων συμπεριφορών και περιπτώσεων μπορεί να θεωρηθεί συνεπακόλουθο μιας πορείας εξατομίκευσης.

Οι προηγούμενες διερωτήσεις αφορούν περισσότερο τη λειτουργία και λιγότερο τη φύση της διαφθοράς. Θεωρούμε, πάντως, ότι η οντολογικοποίηση της διαφθοράς, είτε μέσα από την επαναφορά της μεταφυσικής ηθικής είτε μέσα από την ισοπεδωτική, αδιαφοροποίητη αλλά και επιλεκτική προπαγάνδισή της από τα ΜΜΕ, οδηγεί σε μια ιδιότυπη φαινομενολογία της. Το

φαίνεσθαι της διαφθοράς παραποιεί –και, ταυτόχρονα, πολλαπλασιάζει– τις όψεις της. Ο μελετητής του φαινομένου έχει σήμερα να αντιμετωπίσει τόσο τις παραδοσιακές όψεις της διαφθοράς οι οποίες διατηρούνται αλώβητες (π.χ. 'προσοδοθηρία'), όσο και νεότερες, οι οποίες σχετίζονται με τη φύση των σύγχρονων διαδράσεων μεταξύ πολιτικής εξουσίας και οικονομικού υποσυστήματος (π.χ. χρηματιστηριακές απάτες), καθώς και με κατασκευασμένες 'εκστρατείες ηθικής' και πολιτικά προγράμματα υποστήριξης της 'αριστείας' με έντονα κανονιστικό χαρακτήρα.

Ο χώρος στον οποίο όλα τα προαναφερόμενα –αναλύσεις, εξαγγελίες και πολιτικές πρακτικές– βρίσκονται σε πλήρη αναντιστοιχία, καθώς καλύπτουν άλλες όψεις και πρακτικές της διαφθοράς από εκείνες που (υποτίθεται ότι) καταπολεμούν, είναι η πολιτική διαφθορά.

Η πολιτική διαφθορά

Η εννοιολόγηση της πολιτικής διαφθοράς ως κατάχρηση της λαϊκής εξουσίας από τους πολιτικούς ηγέτες, με σκοπό τον προσπορισμό ιδιωτικού οφέλους, στηρίζεται στη βασική παραδοχή ότι δημόσιο και ιδιωτικό συμφέρον είναι ασυμβίβαστα. Η απολυτοποίηση αυτής της παραδοχής έχει οδηγήσει στην κατάταξη 106 χωρών από τις 146 που περιλαμβάνονται στον Δείκτη Διαφθοράς της Διεθνούς Διαφάνειας[3] 'κάτω από τη βάση', με βαθμολογίες χαμηλότερες του 5 με άριστα το 10.

Το οξύτερο πρόβλημα διαφθοράς καταγράφεται σε Μπανγκλαντές, Αϊτή, Νιγηρία, Τσαντ, Αζερμπαϊτζάν και Παραγουάη (η βαθμολόγησή τους είναι κάτω του 2) που μόνο κοινό έχουν ότι είναι φτωχές χώρες.

Αντιθέτως, οι χώρες που βαθμολογούνται με πάνω από εννέα (πράγμα που, πρακτικά, σημαίνει ότι σε αυτές δεν υφίσταται διαφθορά) είναι όλες πλούσιες (Φινλανδία, Νέα Ζηλανδία, Δανία, Ισλανδία, Σινγκαπούρη, Σουηδία και Ελβετία).

Οι σημαντικότερες περιοχές πολιτικών όπου εκδηλώνεται η διαφθορά είναι οι δημόσιες συμβάσεις, η ενέργεια και τα όπλα.

Η διαφθορά σε μεταβατικές περιόδους έχει αποτελέσει αντικείμενο πολλών συστηματικών μελετών των ειδικών, ιδιαίτερα στις λεγόμενες χώρες του Δεύτερου Κόσμου, δηλαδή του πρώην 'υπαρκτού σοσιαλισμού', στις οποίες το φαινόμενο έχει λάβει εξαιρετικά μεγάλες διαστάσεις.

Οι μελέτες που πραγματοποιήθηκαν από οργανισμούς με σχετική εμπειρία, όπως η Παγκόσμια Τράπεζα, έδειξαν ότι:

- Το φαινόμενο δεν είναι μονοδιάστατο, αλλά εκδηλώνεται με διαφορετικές όψεις σε κάθε χώρα και συνεπώς η αντιμετώπισή του πρέπει να ποικίλλει.
- Η λεγόμενη 'μεγάλη διαφθορά' [grand corruption] εμφανίζεται ιδίως στους τομείς των δημοσίων έργων και των προμηθειών, ενώ η μικρότερης κλίμακας διαφθορά στο επίπεδο των υπηρεσιών, όπου καταγράφεται μεγάλης έκτασης δωροληψία.
- Η διαφθορά δεν αποτελεί απλώς και μόνο μια καταδικαστέα ατομική, προσωπική συμπεριφορά, αλλά μια εδραιωμένη κοινωνική συμπεριφορά η οποία έχει αποκτήσει, σε ορισμένες χώρες, θεσμική υπόσταση και εκπροσώπηση.
- Τα κοινωνικά στρώματα που πλήττονται περισσότερο από τη διαφθορά είναι τα χαμηλότερα και τα πτωχότερα (Kaufmann, D., Pradham, S. & Ryterman, R. 1998).

Οι μελέτες αυτές, με τις οποίες μετράται και, εν τέλει, υποστασιοποιείται οικονομικά και κοινωνικά η διαφθορά, αποβάλλοντας τον ηθικολογικο-μεταφυσικό της χαρακτήρα, έχουν συμβάλει σημαντικά στην περιστολή του σκεπτικισμού που συχνά εκδηλώνεται σε σχέση με τις δυνατότητες καταπολέμησής της. Το εγχείρημα του ελέγχου και της εξάλειψης της διαφθοράς παραμένει, βεβαίως, ιδιαίτερα δύσκολο και πολύπλοκο. Η πολιτική κατά της διαφθοράς περιλαμβάνει τον επώδυνο αναπροσδιορισμό του συνόλου των καθημερινών πρακτικών, και όχι μόνο του στρατηγικού οράματος και των στόχων των οργανώσεων, και μπορεί να επιτευχθεί μόνο με συγκεκριμένες πολιτικές και οικονομικές παρεμβάσεις (Kaufman 2001).

Η μέτρηση της διαφθοράς είναι μια εξόχως πολύπλοκη πολυ-παραγοντική διαδικασία η οποία διαρκώς εμπλουτίζεται και εξελίσσεται. Δεν υπάρχει μια σταθερή μεθοδολογία, αλλά ένα πλέγμα στατιστικών υπολογισμών, συμμετοχικής παρατήρησης και καταγραφής στάσεων επιλεγμένων κοινωνικών ομάδων (επιχειρηματιών, πολιτικών, δημοσίων λειτουργών, ακαδημαϊκών και ειδικών αναλυτών) το οποίο καταλήγει σε μια 'αντίληψη' της διαφθοράς (γι' αυτό και ο σχετικός δείκτης της Διεθνούς Διαφάνειας αποκαλείται Δείκτης Πρόσληψης της Διαφθοράς [Corruption Perceptions Index, CPI]). Σήμερα, τα ευρήματα έχουν εμπλουτιστεί σημαντικά, ιδίως μέσα από συγκριτικές μελέτες για τις επιπτώσεις της διαφθοράς και της γραφειοκρατίας στο επενδυτικό κλίμα. Σημαντικά επίσης ευρήματα έχουν προσφέρει οι μελέτες της Παγκόσμιας Τράπεζας για τις αρνητικές επιπτώσεις της διαφθοράς στα φτωχότερα εισοδήματα.

Θεωρούμε, όμως, τα προηγούμενα αποτελέσματα περιορισμένης σημασίας για την κατανόηση της διαφθοράς, αφού η αναζήτηση των 'αιτίων' της πολιτικής διαφθοράς μας εγκλωβίζει σε ένα αιτιοκρατικό σχήμα οδηγώντας μας σε μια αέναη και αδιέξοδη εναλλαγή αιτίου και αποτελέσματος. Και τούτο αποτελεί όχι απλώς ένα γνωσιοθεωρητικό, αλλά ένα εξόχως πολιτικό και πρακτικό ζήτημα, αφού πολύ συχνά οι προβαλλόμενες ως λύσεις στο πρόβλημα της διαφθοράς δεν συνιστούν παρά τις γενεσιουργές αιτίες του. Ως συνηθέστερο παράδειγμα αναφέρεται εκείνο των χωρών του Δεύτερου Κόσμου (πρώην σοσιαλιστικές) οι οποίες βιώνουν σημαντικά προβλήματα διαφθοράς εξαιτίας της βίαιης μετάβασής τους στην οικονομία της αγοράς. Είναι σήμερα γνωστό ότι πολλά από αυτά οφείλονται στις 'λύσεις' που επιλέχθηκαν προκειμένου να αντιμετωπιστούν μειονεκτήματα της προηγούμενης διακυβέρνησης. Το αποτέλεσμα όχι απλώς δεν συντέλεσε στην εξάλειψη των προβλημάτων, αλλά δημιούργησε νέα ή όξυνε τα υφιστάμενα.

Μελέτη περίπτωσης: διαφθορά και οργανωμένο έγκλημα στα δυτικά Βαλκάνια

Η περίπτωση των δυτικών Βαλκανίων και, ειδικότερα, η διάλυση της Γιουγκοσλαβίας του Τίτο, αναδεικνύει με σαφήνεια τη σχέση της πολιτικής με τη διαφθορά και, ειδικότερα, με την πιο επιθετική της μορφή, το οργανωμένο έγκλημα.

Προϋπόθεση της ύπαρξης τέτοιου τύπου διαφθοράς είναι η διάλυση των κρατικών δομών και η επακόλουθη διαμάχη μεταξύ οργανωμένων ενόπλων ομάδων η οποία μπορεί να προσλάβει και τη μορφή εμφυλίου πολέμου. Μεταξύ των παραγόντων που συνέβαλαν στην ανάπτυξη της διαφθοράς στη συγκεκριμένη περίπτωση συγκαταλέγονται: α) το εμπόριο όπλων και ναρκωτικών· β) η μετάβαση στην ελεύθερη οικονομία· γ) η γεωγραφική θέση· δ) η παράδοση· και ε) η φυλετική προέλευση.

Επειδή οι μελέτες περιπτώσεων διαφθοράς σπανίως θεματοποιούν τους παράγοντες αυτούς, επιλέγουμε να παρουσιάσουμε μια σύντομη ανάλυσή τους στο πλαίσιο της συγκεκριμένης περίπτωσης.

Εμπόριο όπλων και ναρκωτικών

Η επιτυχία των εγκληματικών δικτύων στο παράδειγμα του εμφυλίου στην πρώην Γιουγκοσλαβία διασφαλίσθηκε με την ενεργή υποστήριξη οργανωμέ-

νων ομάδων ομοϊδεατών τους από το εξωτερικό. Θυμίζουμε ότι το δίκτυο που προμήθευε όπλα στους Κροάτες είχε έδρα την Αργεντινή και ότι μόνο στο διάστημα 1993-1995 η Κροατία εισήγαγε μέσω του συγκεκριμένου δικτύου εξοπλισμό αξίας 308 εκατομμυρίων δολαρίων (*Arms Transfer Deliveries and Total Trade* 1996).

Άλλο, επίσης γνωστό, παράδειγμα είναι εκείνο των κυκλωμάτων λαθρεμπορίας στη Βοσνία-Ερζεγοβίνη. Κατά την έναρξη του πολέμου, οι μουσουλμάνοι υστερούσαν σε οπλισμό. Στη συνέχεια, όμως, τον εξοπλισμό τους ανέλαβε η Third World Relief Agency [TWRA], με έδρα τη Βιέννη και συνδέσμους σε χώρες με ισχυρά ερείσματα τρομοκρατίας (Σουδάν, Σαουδική Αραβία, Ιράν, Μαλαισία, Πακιστάν). Η TWRA συγκέντρωσε ένα ποσό της τάξης των 350 εκατομμυρίων δολαρίων και αποτέλεσε τον βασικό κόμβο οργάνωσης της διακίνησης λαθραίων όπλων προς το Σεράγεβο (Pomfret 1999). Όταν η δράση του δικτύου της TWRA αποκαλύφθηκε από ΜΜΕ δυτικών χωρών, με αφορμή την άφιξη 120 τόνων λαθραίων όπλων τον Σεπτέμβριο του 1992 στο Μάριμπορ, τον εφοδιασμό των Κροατών ανέλαβε το Ιράν. Στο διάστημα 1994-1995 εισέρρευσαν στην Κροατία όπλα αξίας έως και 800 εκατομμυρίων δολαρίων προερχόμενα από το Ιράν (United States Congress 1997).

Χαρακτηριστικό είναι και το παράδειγμα του Κοσσυφοπεδίου, επειδή εκεί υπάρχει διαπλοκή όχι μόνον πολιτικών και εμπόρων όπλων αλλά και ναρκο-κυκλωμάτων. Το Κοσσυφοπέδιο, η φτωχότερη περιοχή της πρώην Γιουγκοσλαβίας, εξαρτιόταν σε μεγάλο βαθμό από τους πόρους που διανέμονταν από την κεντρική κυβέρνηση του Βελιγραδίου στις λιγότερο αναπτυγμένες περιοχές. Μετά τη διάλυση της Γιουγκοσλαβίας, το Κοσσυφοπέδιο έμεινε ακέφαλο και ακυβέρνητο. Κάθε επενδυτική και παραγωγική δραστηριότητα ανεστάλη και οι πόροι από την υποτυπωδώς αναπτυγμένη γεωργία και τα εμβάσματα της διασποράς δεν ήταν ικανοί να συντηρήσουν τους Αλβανούς της περιοχής. Αναβίωσε τότε η παλιά επίδοση των Αλβανών στο εμπόριο ναρκωτικών –κυρίως προς τη γερμανόφωνη Ευρώπη– λόγω των προνομιακών τους σχέσεων με τους Τούρκους και τα κυκλώματα ναρκωτικών της μουσουλμανικής Ανατολής, ιδιαίτερα της ηρωίνης. Από το 1991 έως το 1994, τα ναρκο-δολάρια αποτέλεσαν τον βασικό πόρο για την άσκηση κοινωνικής πολιτικής (υγεία, εκπαίδευση) στο Κοσσυφοπέδιο. Μετά μάλιστα τη Συμφωνία του Dayton (Νοέμβριος 1995), στην οποία δεν υπήρχε καμία ρύθμιση για το θέμα του Κοσσυφοπεδίου, και τη στροφή της πλειονότητας των Κοσοβάρων στον ένοπλο αγώνα, τα ναρκο-δολάρια έγιναν η βασική

πηγή χρηματοδότησης των δραστηριοτήτων του Απελευθερωτικού Στρατού του Κοσσυφοπεδίου –του γνωστού UCK. Η πραγματικότητα αυτή, εν μέση Ευρώπη, αποτελεί ένα από τα ισχυρότερα πλήγματα στις αρχές οργάνωσης και διοίκησης της Ευρώπης και κατέδειξε, μεταξύ άλλων, τις δυσκολίες ενός αποτελεσματικού αγώνα κατά της διαφθοράς στην πιο ακραία της εκδοχή, εκείνη του οργανωμένου εγκλήματος.

Η μετάβαση στην ελεύθερη οικονομία

Μια εξέλιξη που ελέγχεται ως παράγοντας αύξησης της διαφθοράς είναι η μετάβαση από την ελεγχόμενη στην ελεύθερη οικονομία. Πολλά στελέχη του προηγούμενου καθεστώτος που διέθεταν τεχνογνωσία διοίκησης προσχώρησαν στα δίκτυα της διαφθοράς τα οποία βρέθηκαν σε πολύ προνομιακή θέση για την προώθηση των συμφερόντων τους, καθώς τα νέα στελέχη που κατέλαβαν τις θέσεις της δημόσιας διοίκησης δεν διέθεταν πείρα και γνώσεις (Volkof 2000: 43-61).

Έχει πολλαπλά αποδειχθεί –και επιβεβαιώθηκε και στην κρίση της Γιουγκοσλαβίας– ότι η μετάβαση στην οικονομία της αγοράς, όταν πρόκειται για ασθενικές κρατικές οντότητες οι οποίες δεν διαθέτουν ικανοποιητικούς μηχανισμούς ελέγχου των συνόρων τους, ευνοεί την ανάπτυξη της διαφθοράς και του οργανωμένου εγκλήματος. Παίκτες που συμμετέχουν σε αυτό το εξαιρετικά δύσκολο αλλά οπωσδήποτε προσοδοφόρο 'άθλημα' είναι: πολιτικές ελίτ που αναδεικνύονται μέσα από την εμπόλεμη κατάσταση· ομάδες των διεθνών δυνάμεων ασφαλείας οι οποίες βρίσκονται εκεί για να επιβάλλουν την ειρήνη και τη συμφιλίωση· τοπικές και υπερ-εθνικές δομές οργανωμένου εγκλήματος· και διεφθαρμένοι δημόσιοι υπάλληλοι 'μεσαίου', κυρίως, επιπέδου. Πολιτικές που υποθάλπουν την ανάπτυξη αυτού του τύπου της διαφθοράς είναι τα εμπορικά εμπάργκο, κατά τη διάρκεια των οποίων παρατηρείται σημαντική έξαρση του δια-συνοριακού οργανωμένου εγκλήματος στον τομέα της λαθρεμπορίας όπλων και πετρελαίου με κυκλώματα που ενεργοποιούνται σε γειτονικές χώρες.

Δεν πρέπει, συναφώς, να παραβλέπεται το γεγονός του προσπορισμού σημαντικού εισοδήματος, ιδίως για τους κατοίκους των παραμεθόριων περιοχών, οι οποίοι συμμετέχουν στη λαθρεμπορία και εξυπηρετούν παντοειδώς τα κυκλώματα του οργανωμένου εγκλήματος. Υπολογίζεται ότι λόγω της μικρής κλίμακας των οικονομιών της περιοχής, η αξία των αγαθών που ανταλλάσσονται, ανέρχεται στο 85% του ΑΕΠ τους. Υπολογίζεται, επίσης, ότι λόγω των παράνομων εισαγωγών και εξαγωγών, οι χώρες της περιοχής

έχασαν πόρους περισσότερους από τα έσοδα των ιδιωτικοποιήσεων που επιχείρησαν μετά τη πτώση του κομμουνισμού (Hajdinjak 2002: 6).

Σε κάθε περίπτωση, οι παράνομες δοσοληψίες που στηρίζουν και στηρίζονται από κυκλώματα διαφθοράς επηρεάζουν καθοριστικά κάθε προσπάθεια οικονομικής εξυγίανσης. Σήμερα, δεν πρέπει να παραγνωρίζεται το γεγονός ότι η παρα-οικονομία ανέρχεται στο 30%-50% των οικονομιών των δυτικών Βαλκανίων.

Ας σημειωθεί ότι η αδυναμία εξουδετέρωσης των κυκλωμάτων του οργανωμένου εγκλήματος, έχει οδηγήσει στην ακύρωση μέτρων φιλελευθεροποίησης και κινητικότητας μεταξύ των κρατών (π.χ., στην κατάργηση της βίζας και των εμπορικών θεωρήσεων και σε επισταμένους αστυνομικούς ελέγχους) επειδή καταλήγουν, σε μεγάλο βαθμό, υπέρ των κυκλωμάτων του οργανωμένου εγκλήματος.

Η γεωγραφική θέση

Ακόμη και η γεωγραφική θέση θεωρείται από πολλούς παράγων αύξησης της διαφθοράς. Το επιχείρημα εδράζεται σε μια γενική 'ιστορική' ανάλυση, με πολλά στοιχεία μυθοπλασίας, σύμφωνα με την οποία περιοχές όπως τα δυτικά Βαλκάνια, αποτελούσαν πάντοτε μια προνομιακή έδρα του οργανωμένου εγκλήματος. Ιδιαίτερα κατά την ταραγμένη περίοδο 1920-30, η περιοχή αυτή χαρακτηρίστηκε 'γέφυρα του διαβόλου' μεταξύ Ανατολής και Δύσης. Σήμερα φαίνεται ότι τα λογιστικά του οργανωμένου εγκλήματος –και ιδιαίτερα τα μεγέθη του εμπορίου ναρκωτικών– επιβεβαιώνουν αυτή την παλιά πεποίθηση. Παρότι η γενίκευση του επιχειρήματος είναι επικίνδυνη, επειδή καταδικάζει και στιγματίζει ολόκληρους λαούς στη βάση μιας δογματικής και αστήρικτης διάκρισης μεταξύ 'καλών' και 'κακών', αποτέλεσε –και εξακολουθεί να αποτελεί– βασικό ερμηνευτικό εργαλείο, ιδιαίτερα του λαϊκού και του 'κίτρινου' δυτικού Τύπου, για όσα διαδραματίσθηκαν στα δυτικά Βαλκάνια κατά την περίοδο της έντονης κρίσης, ίσως γιατί με τον τρόπο αυτό ήταν πολύ ευκολότερο να συγκαλυφθούν οι πραγματικές ευθύνες.

Η παράδοση

Σε άμεση συνάφεια με το αίτιο της 'γεωγραφικής θέσης' είναι και αυτό της 'παράδοσης'. Εύφορο έδαφος για την ανάπτυξη της διαφθοράς αποτελεί, κατά τους οπαδούς αυτής της προσέγγισης, η επικρατούσα εθνική παράδοση. Σύμφωνα με το επιχείρημα αυτό, η μη ολοκλήρωση του αστικού μετασχημα-

τισμού των παραδοσιακών βαλκανικών κοινωνιών είχε ως αποτέλεσμα την αδυναμία κοινωνικής ενσωμάτωσης και την περιθωριοποίηση μεγάλων ομάδων του πληθυσμού. Οι ομάδες αυτές, έχοντας μια παράδοση νομαδικού βίου –στον οποίο η ληστεία και η κλοπή ήταν οργανικά ενταγμένες– πέρασαν εύκολα στα δίκτυα του οργανωμένου εγκλήματος. Το συγκεκριμένο επιχείρημα έχει βρει οπαδούς σε κύκλους ρατσιστών διανοουμένων της Δυτικής Ευρώπης, οι οποίοι βλέπουν τη 'διαχωριστική γραμμή' Ανατολής και Δύσης να διέρχεται κοντά στην Τεργέστη (Gallant 1999).

Η φυλετική προέλευση

Στην ίδια συλλογιστική εντάσσεται και μια περισσότερο επιθετική προσέγγιση η οποία, ιδιαίτερα για τα Βαλκάνια, εδράζεται στον ισχυρισμό ότι η συνεργασία κράτους-ληστών επιδοκιμάζεται από τους πολίτες. Κατά συνέπεια, νομιμοποιείται οιαδήποτε 'διορθωτική' κίνηση η οποία θα επαναφέρει τους 'βαρβάρους' στον σωστό δρόμο.

Το επιχείρημα της 'παράδοσης που δημιουργεί τη διαφθορά και το οργανωμένο έγκλημα' συνοδεύεται από το προφίλ ενός βαλκάνιου άξεστου, μονίμως ευέξαπτου και οπλισμένου, ο οποίος καμία σχέση δεν έχει με τον κοσμοπολίτη, εξευγενισμένο δυτικό άνθρωπο (Montenegrian Social Organization 1983, Stokes 1990). Αυτές οι 'θεωρίες', παρότι δεν έχουν σχέση με την επιστήμη, συναντούν ευρεία αποδοχή στην κοινή γνώμη της Δύσης. Μια βάσιμη εικασία θα ήταν ότι η ρατσιστική τους βάση περί πολυ-φυλετικών μισμάτων συναντά ευρεία αποδοχή στις δυτικές κοινωνίες λόγω του εθισμού τους σε θεωρίες 'καθαρότητας'.

Η άλλη όψη της ίδιας συλλογιστικής είναι η καλλιέργεια της πεποίθησης ότι η διαφθορά αποτελεί σύμπτωμα της αμερικανικής επεμβατικής εξωτερικής πολιτικής. Είναι αλήθεια ότι, συχνά, οι διεθνείς δυνάμεις εκτράπηκαν από τον ρόλο τους, συντήρησαν ή και δημιούργησαν κυκλώματα διαφθοράς σε συνεργασία με τοπικούς εγκληματίες με σκοπό τον προσπορισμό ιδίου οφέλους. Η απόσταση από το σημείο αυτό μέχρι την καταδίκη της εξωτερικής πολιτικής μιας χώρας –και μέσω αυτής, συλλήβδην του λαού της– γεφυρώνεται από μια ιδεολογία/ιδεοληψία περισσότερο ή λιγότερο επεξεργασμένη (η οποία προσομοιάζει με την προηγούμενη που ανθεί στη δυτική κοινή γνώμη).

Οι συνέπειες της πολιτικής διαφθοράς

Η πολιτική διαφθορά χαρακτηρίζεται από το σύνολο των οργανισμών και των σχετικών εκθέσεών τους ως το μεγαλύτερο εμπόδιο για την οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη. Υπάρχει εκτεταμένη συναίνεση ως προς το ότι η πολιτική διαφθορά υποσκάπτει τις θεσμικές βάσεις του δημοκρατικού πολιτεύματος, τα προγράμματα και τις πολιτικές για την ενδυνάμωσή του.

Η διαφθορά αυτού του τύπου στρέφεται ευθέως κατά της κοινωνικής ανάπτυξης, αφού διαβρώνει το δίκαιο και το θεσμικό πλαίσιο επί του οποίου αυτή οικοδομείται. Αποθαρρύνει τις επενδύσεις, αποδυναμώνει τον ανταγωνισμό και υπονομεύει την οικονομική ανάπτυξη. Συμβάλλει στην εκμετάλλευση των πλουτοπαραγωγικών πηγών για τους ολίγους, υποχρεώνοντας τους πολλούς στην ανέχεια και την αθλιότητα. Χαρακτηριστικό είναι το παράδειγμα χωρών που παράγουν πετρέλαιο και βρίσκονται, παρόλα αυτά, σε υπανάπτυξη.

Η πολιτική διαφθορά εξαθλιώνει επίσης τη δημόσια διοίκηση, αφού η διάβρωση του προσωπικού της, ιδίως σε κρίσιμους τομείς κοινωνικής πολιτικής (υγεία, παιδεία), δεν επιτρέπει την παροχή ποιοτικών υπηρεσιών για όλους. Πλήττει ιδιαίτερα τα φτωχότερα στρώματα τα οποία εξαρτώνται, σε μεγαλύτερο βαθμό από τους πλούσιους, από τις δημόσιες υπηρεσίες και δυσκολεύονται να καταβάλουν τα ποσά που απαιτούνται ως 'δώρα' προκειμένου να εξυπηρετηθούν.

Η πολιτική διαφθορά και η καλή διακυβέρνηση

Είθισται στη σύγχρονη βιβλιογραφία η διαφθορά να συνδέεται με τη διακυβέρνηση, υπό την έννοια, κυρίως, του αντιδότου σε αυτή. Στο πλαίσιο μιας επικρατούσας νεο-θεσμικής προσέγγισης της οικονομίας, τόσο η διακυβέρνηση όσο και η διαφθορά αποτελούν κεντρικά πεδία ενδιαφέροντος των οικονομολόγων. Η καλή διακυβέρνηση, που αποτελεί τη λυδία λίθο της ανάπτυξης, θεωρείται ότι μπορεί να προκύψει μέσα από την πάταξη της διαφθοράς και την υιοθέτηση μεθόδων βελτίωσης της υπευθυνότητας και της λογοδοσίας.

Τέτοιες απλουστευτικές προσεγγίσεις δεν προσφέρουν, όμως, στη διερεύνηση πολύπλοκων φαινομένων όπως η διαφθορά. Σήμερα, έχοντας μια σοβαρή (θετική αλλά και αρνητική) εμπειρία από την εφαρμογή προγραμμάτων καταπολέμησής της, θα έπρεπε να εστιαζόμαστε σε συγκεκριμένα προτάγ-

ματα πολιτικής, τα οποία όμως παραμένουν αποσπασματικά και εξειδικευμένα.

Από την άλλη, οι εννοιολογικές αοριστίες και οι συνακόλουθες συγκεχυμένες πολιτικές κατά της διαφθοράς μπορεί να τη μετατρέψουν σε μια έννοια που θα παραπέμπει στα πάντα και σε τίποτε. Εμείς εμμένουμε σε μια συστημική κατανόηση της διαφθοράς η οποία, όμως, δεν έχει ως κεντρική της επιδίωξη μόνο την ισορροπία του οικονομικού συστήματος αλλά υπεισέρχεται στην επίτευξη αυτής της ισορροπίας επικεντρώνοντας στις ανισομέρειες σε βάρος των ασθενέστερων τμημάτων του.

Στη σύγχρονη συζήτηση για τη σχέση διακυβέρνησης και διαφθοράς επιχειρείται η συγκεκριμενοποίηση της πολιτικής διαφθοράς, με μέτρα και δράσεις πολιτικής. Στο πλαίσιο αυτό, διακυβέρνηση και αντι-διαφθορά δεν είναι ένα και το αυτό. Η συστηματική αντιμετώπιση της πολιτικής διαφθοράς επιβάλλει τη θέσπιση δεικτών μέτρησης με διεθνή αναγνώριση. Η Παγκόσμια Τράπεζα διαθέτει σήμερα ενοποιημένους δείκτες διακυβέρνησης οι οποίοι προκύπτουν από αναλύσεις 200 χωρών και βασίζονται σε περισσότερες από 350 μεταβλητές που επιδιώκονται από δεκάδες διεθνείς οργανισμούς. Οι δείκτες αυτοί καλύπτουν έξι τομείς διακυβέρνησης:

- την έκφραση γνώμης και τη λογοδοσία·
- την πολιτική σταθερότητα και την απουσία μείζονος βίας και τρομοκρατίας·
- την ύπαρξη κριτηρίων για τη μέτρηση της κυβερνητικής αποδοτικότητας·
- την ύπαρξη συστήματος διασφάλισης της νομοθετικής και κανονιστικής ποιότητας·
- τη διασφάλιση των μηχανισμών καλής λειτουργίας του κράτους δικαίου· και
- την ύπαρξη θεσμοθετημένων και αποτελεσματικών ελέγχων της διαφθοράς.

Ενώ η ίδια η ύπαρξη των δεικτών αποτελεί ένα βήμα προόδου, υπάρχουν ακόμη, όπως αναφέρθηκε, προβλήματα στη μέτρηση καθώς και στη διαδικασία μέτρησης. Γεγονός είναι, ωστόσο, ότι οι δείκτες της Παγκόσμιας Τράπεζας χρησιμοποιούνται ολοένα περισσότερο, τόσο για αξιολογήσεις χωρών όσο και για έρευνα.

Σύμφωνα με αυτούς, η σχέση της καλής διακυβέρνησης και της αποτελεσματικότητας των πολιτικών κατά της διαφθοράς δεν πρέπει να υπερεκτιμηθεί. Είναι γεγονός –έχει αποδειχθεί εμπειρικά– ότι η εφαρμογή προγραμμάτων διακυβέρνησης οδηγεί σε σημαντική βελτίωση βασικών οικονομικών

μεγεθών, π.χ., στον τριπλασιασμό του ΑΕΠ, τη μείωση της θνησιμότητας και του αναλφαβητισμού. Η βελτίωση αυτή επιτρέπει τη διαμόρφωση κλιμάκωσης και την εσωτερική διαφοροποίηση των πολιτικών κατά της διαφθοράς, εμπλουτίζοντας τις κατηγορίες της βάσης δεδομένων. Η διαφοροποίηση της διαφθοράς οδηγεί και στη διαφοροποίηση των χωρών και των μέτρων πολιτικής. Έτσι, διαμορφώνονται αυξητικού χαρακτήρα πολιτικές που κλιμακώνονται ανάλογα με τον βαθμό διαφθοράς. Για παράδειγμα, σε πρώτο επίπεδο πρέπει να επιχειρηθεί η άνοδος της Γουινέας στο επίπεδο της Ουγκάντας, σε δεύτερο, της Ουγκάντας στο επίπεδο της Λιθουανίας, σε τρίτο, της Λιθουανίας στο επίπεδο της Πορτογαλίας και, σε τέταρτο, της Πορτογαλίας στο επίπεδο της Φινλανδίας.

Η καλή διακυβέρνηση είναι επίσης σημαντική για το επίπεδο της ανταγωνιστικότητας μιας οικονομίας και για την κατανομή του εισοδήματος. Είναι χαρακτηριστικό ότι η Παγκόσμια Τράπεζα εξισώνει την ύπαρξη διαφθοράς με έναν μείζονα φόρο στις ξένες επενδύσεις. Σε πολλές αναπτυσσόμενες χώρες, η διαφθορά αντιπροσωπεύει όντως έναν 'regressive tax': τα χαμηλά εισοδήματα καταβάλλουν δυσανάλογα πολλά 'δώρα' σε σχέση με το εισόδημά τους –ενώ οι πλούσιοι, λιγότερα– για να αποκτήσουν πρόσβαση στις δημόσιες υπηρεσίες και στο τέλος μπορεί και να μην εξυπηρετηθούν (χαρακτηριστικά τέτοια παραδείγματα που απαντώνται και στην Ελλάδα είναι οι μετακινήσεις των στρατιωτών, οι μεταθέσεις υπαλλήλων, η καθαρογραφή των δικαστικών αποφάσεων, ακόμη και ο βαθμός φροντίδας των ασθενών σε κρατικά νοσοκομεία).

Εφαρμοσμένες δημόσιες πολιτικές καταπολέμησης της διαφθοράς

Ενώ η ανάλυση και η εμπειρική μέτρηση της διαφθοράς σημειώνει ορισμένη πρόοδο, δεν μπορούμε να πούμε ότι παρατηρείται το ίδιο και στο επίπεδο των μέτρων πολιτικής. Τα περισσότερα έχουν έναν εργαλειακό χαρακτήρα, δεν προκύπτουν, δηλαδή, μέσω μιας διαφορετικής, ποιοτικής ανάλυσης κάθε περίπτωσης. Οι χώρες αντιμετωπίζουν δυσκολίες στη σύνδεση της πολιτικής και διοικητικής κουλτούρας τους με τις γενικές κατευθύνσεις πολιτικής, όπως αυτές διατυπώνονται από τους διεθνείς οργανισμούς. Τέτοιο παράδειγμα είναι η σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών για τη διαφθορά που αποτελεί το πρώτο παγκόσμιο κείμενο πολιτικής για το ζήτημα και περιέχει τα ακόλουθα μέτρα πολιτικής:

1. Δρομολόγηση από κάθε κράτος-μέλος του ΟΗΕ σαφών, περιγεγραμμένων πολιτικών κατά της διαφθοράς (αρ. 5).

2. Δημιουργία ανεξάρτητων αρχών με σκοπό την πρόληψη/δίωξη της διαφθοράς (αρ. 6).

3. Πολιτικές προσλήψεων και εξέλιξης στον δημόσιο τομέα με σεβασμό των αρχών της ισότητας, της αξιοκρατίας και της καταλληλότητας (αρ. 7).

4. Κώδικες δεοντολογίας που να επιβραβεύουν την ακεραιότητα, την εντιμότητα και την υπευθυνότητα (αρ. 8).

Οι γενικές αυτές κατευθύνσεις καθόλου δεν εγγυώνται την αποτελεσματικότητα των πολιτικών κατά της διαφθοράς. Ανεξάρτητες αρχές σε χώρες με έντονο πολιτικό και κομματικό παρεμβατισμό δεν ευδοκιμούν και κώδικες δεοντολογίας σε χώρες και διοικήσεις που έχουν ελάχιστα αναπτυγμένη κουλτούρα υπευθυνότητας και λογοδοσίας καταλήγουν γράμμα κενό περιεχομένου.

Η Παγκόσμια Τράπεζα, που κινείται επίσης στην ίδια κανονιστική λογική, θεωρεί ότι κεφάλαια μιας πολυ-παραγοντικής πολιτικής ελέγχου της διαφθοράς αποτελούν:

- η βελτίωση της υπευθυνότητας των πολιτικών ηγετών·
- η ενίσχυση των θεσμικών αναχωμάτων/αντιστάσεων·
- η ενίσχυση της συμμετοχής της κοινωνίας πολιτών στη λήψη των δημοσίων αποφάσεων·
- η βελτίωση της ανεξαρτησίας των ΜΜΕ·
- η δημιουργία ενός ανταγωνιστικού ιδιωτικού τομέα που εκδηλώνεται ιδίως με: μια πολιτική οικονομικών μεταρρυθμίσεων· μέτρα για την ενίσχυση του ανταγωνισμού· προώθηση προγραμμάτων κανονιστικής μεταρρύθμισης· κατοχύρωση των αρχών της εταιρικής διακυβέρνησης· ενίσχυση των ενώσεων των επιχειρήσεων και των επιχειρηματιών· υπερεθνική συνεργασία· και μεταρρύθμιση του δημόσιου τομέα.

Πέρα από τα προαναφερόμενα μέτρα, έχουν εκπονηθεί stricto sensu πολιτικές κατά της διαφθοράς, οι οποίες επικεντρώνονται ιδίως σε ορισμένες μορφές του οργανωμένου εγκλήματος, όπως το 'ξέπλυμα χρήματος' και η δωροδοκία.[4] Οι πολιτικές αυτές έχουν έντονα κατασταλτικό χαρακτήρα και σκοπό να ενισχύσουν τη διακρατική συνεργασία για την αντιμετώπιση όψεων της διαφθοράς.

Η μέχρι τώρα αξιολόγηση της προόδου που έχει συντελεστεί σε σχέση με τη δέσμευση των χωρών για τον έλεγχο και τον περιορισμό αυτού του τύπου της διαφθοράς είναι, ωστόσο, μάλλον απογοητευτική. Αναφέρουμε χαρακτη-

ριστικά ότι η Σύμβαση του ΟΗΕ κατά της Διαφθοράς που ανακοινώθηκε τον Δεκέμβριο 2003 (United Nations 2003) έχει υπογραφεί, μέχρι τώρα, μόνο από 9 χώρες σε σύνολο 113 (Αλγερία, Μπενίν, Ελ Σαλβαδόρ, Κένυα, Μαδαγασκάρη, Ναμίμπια, Σιέρα Λεόνε, Σρι Λάνκα και Ουγκάντα), ενώ την αρχική αισιοδοξία για τη Σύμβαση του ΟΟΣΑ κατά της Δωροδοκίας, που τέθηκε σε ισχύ τον Φεβρουάριο 1999,[5] την έχει διαδεχθεί η απαισιοδοξία, αφού, από τότε μέχρι σήμερα, δεν έχει αναφερθεί ούτε μια καταδίκη από χώρα-μέλος του. Για τα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης τα πράγματα είναι ακόμη χειρότερα, αφού η Ε.Ε. δεν μπόρεσε μέχρι τώρα να βρει έναν κοινό κανονιστικό τόπο για να ρυθμίσει τα θέματα της διαφθοράς.[6] Κάθε κράτος μέλος έχει δική του νομοθεσία και επιτροπές/όργανα για την καταπολέμηση της διαφθοράς. Η διεύρυνση της Ε.Ε. αύξησε αναλογικά και το μέγεθος των προβλημάτων, διαγράφοντας μια μάλλον δυσοίωνη προοπτική για την Ευρώπη στον αγώνα κατά της διαφθοράς.

Σε επίπεδο μεμονωμένων χωρών υπάρχει μια κινητικότητα η οποία, σε ορισμένες περιπτώσεις, αποδίδει καρπούς. Η αποτελεσματικότητα των πολιτικών κατά της διαφθοράς συναρτάται, πάντως, ευθέως με τη στάση των μεγάλων κρατών και των διεθνών οργανισμών οι οποίοι ασκούν ουσιαστικά την οικονομική και κοινωνική πολιτική σε πολλές χώρες του Τρίτου Κόσμου μέσω των χρηματοδοτικών προγραμμάτων. Οι πολιτικές αυτές, τόσο της Παγκόσμιας Τράπεζας όσο και του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου, αλλά και του ΟΟΣΑ και της Ε.Ε., ελέγχονται ως αναποτελεσματικές, αφού με το 'ένα χέρι' χρηματοδοτούν διεφθαρμένα καθεστώτα τα οποία, με 'το άλλο χέρι', ελέγχουν σε σχέση με την πρόοδό τους στην 'καθαρή διακυβέρνηση'. Παρότι ο εκφραζόμενος από πολλούς επικριτές των διεθνών οργανισμών και των ΗΠΑ σκεπτικισμός για την αποτελεσματικότητα της ακολουθούμενης πολιτικής κατά της διαφθοράς είναι βάσιμος, υπάρχουν ακόμη σημαντικά περιθώρια βελτίωσης της αποτελεσματικότητας των υφιστάμενων πολιτικών.

Παρότι δεν υπάρχουν αυστηρά οριοθετημένες πολιτικές κατά της διαφθοράς, μεταξύ εκείνων που μπορεί να συμβάλουν στην περιστολή της, περιλαμβάνονται:

Οικονομικές πολιτικές

Έχει, πολλαπλώς, αποδειχθεί ότι οι οικονομικές πολιτικές που δεν υποστηρίζουν αναδιανεμητικές πρακτικές και δεν συνηγορούν σε γενναίες αποφάσεις υπέρ των ασθενέστερων κοινωνικών ομάδων, υποκινούν και τροφοδοτούν τη διαφθορά (Thomas V. & Dailami M. 2000). Στις οικονομικές

πολιτικές που καταπολεμούν τη διαφθορά ανήκουν και εκείνες που καταργούν το μονοπώλιο του κράτους στην παροχή υπηρεσιών, ενισχύοντας, όμως, παράλληλα τις αρχές της υπευθυνότητας και της λογοδοσίας.

Ιδιαίτερο παράδειγμα που αποδεικνύει, εξ αντιδιαστολής, ότι πολιτικές που ευνοούν το 'κλείσιμο της ψαλίδας' μεταξύ πλουσίων και φτωχών, καταπολεμούν αποτελεσματικά τη διαφθορά, είναι οι πετρελαιοπαραγωγοί χώρες στις οποίες η διαφθορά σημειώνει μεγάλη έξαρση. Σύμφωνα με τον CPI, οι πετρελαιοπαραγωγοί χώρες Αγκόλα, Αζερμπαϊτζάν, Τσαντ, Εκουαδόρ, Ινδονησία, Ιράν, Ιράκ, Καζακστάν, Λιβύη, Νιγηρία, Ρωσία, Σουδάν, Βενεζουέλα και Υεμένη έχουν εξαιρετικά χαμηλή βαθμολογία. Οργανωμένα καρτέλ εκμετάλλευσης των κοιτασμάτων σε συνεργασία με τοπικές ελίτ και, συχνά, με υποστηρικτές οργανωμένα εγκληματικά δίκτυα, ελέγχουν το κύκλωμα εκμετάλλευσης και διανομής του πετρελαίου αποκομίζοντας τεράστια κέρδη, ενώ οι τοπικές οικονομίες πένονται. Η Ινδονησία, για παράδειγμα, η οποία είναι η τέταρτη πετρελαιοπαραγωγός χώρα του κόσμου, εισάγει πετρέλαιο από τη Σινγκαπούρη στην οποία βρίσκονται τα διυλιστήρια του δικού της πετρελαίου! (Eigen 2004).

Μείζων οικονομική πολιτική που μπορεί να συμβάλει στην περιστολή της διαφθοράς είναι, επίσης, εκείνη με την οποία επιχειρείται ο έλεγχος των δημοσίων συμβάσεων. Προκειμένου να επιτευχθεί ο στόχος της διεθνούς κοινότητας (ΟΗΕ) για μείωση στο ήμισυ, μέχρι το 2015, του απόλυτου αριθμού του πληθυσμού που ζει σε συνθήκες ακραίας φτώχειας, πρέπει να μπει φραγμός στα παράνομα έσοδα που προέρχονται από τη διαφθορά στις δημόσιες συμβάσεις. Εκτιμάται ότι από τα 4 τρισεκατομμύρια δολάρια των παγκόσμιων δαπανών για τις δημόσιες συμβάσεις, ένα ποσό της τάξης των 400 δισεκατομμυρίων δολαρίων χάνεται λόγω της διαφθοράς και καταλήγει στις τσέπες των διεφθαρμένων.

Πολιτικές ενίσχυσης της δημοκρατίας και της πληροφόρησης

Πολιτικές πρωτοβουλίες που ενδυναμώνουν τους θεσμούς, τη δημοκρατία και την κατοχύρωση των ανθρώπινων δικαιωμάτων, καθώς και μέτρα για την ενίσχυση της αποκέντρωσης, τη βελτίωση του επαγγελματισμού των δημοσίων λειτουργών, την αύξηση των μισθών και των εν γένει απολαβών τους, θεωρούνται ότι συμβάλλουν στη μείωση της διαφθοράς.

Ιδιαίτερη έμφαση, μεταξύ αυτών, δίδεται στις πολιτικές 'πρόσβασης στις πληροφορίες', η οποία θεωρείται βασική προϋπόθεση διασφάλισης των ατομικών δικαιωμάτων των πολιτών και του δημοκρατικού ελέγχου. Η πληρο-

φόρηση των πολιτών και των επιχειρήσεων δεν αντιμετωπίζεται ως παθητική αλλά ως διαδραστική διαδικασία επικοινωνίας, η οποία σήμερα είναι εφικτή ιδίως λόγω της ραγδαίας ανάπτυξης των τεχνολογιών επικοινωνίας. Οι δυνατότητες πληροφόρησης βρίσκονται, βεβαίως, σε ευθεία αναλογία με τον βαθμό ευρωστίας της κοινωνίας πολιτών.[7] Σε κάθε περίπτωση, σήμερα, μόνον 50 χώρες εγγυώνται μέσω του θεσμικού πλαισίου τους την πρόσβαση των πολιτών σε δημόσιες και κυβερνητικές πληροφορίες. Για να κατανοήσει κανείς τις πολλαπλές δυσκολίες που συναντούν οι πολιτικές 'ανοιχτότητας', αξίζει να αναφερθεί ότι, ενώ το δικαίωμα στην πληροφόρηση περιλαμβάνεται στο σώμα των αξιών του Διαφωτισμού και, τουλάχιστον στην Ευρώπη, αποτελεί κοινό τόπο μεταξύ των κοινωνικών επιστημόνων, οι μισοί από τους ισχύοντες νόμους που επιτρέπουν την πρόσβαση των πολιτών στη δημόσια και κυβερνητική πληροφορία έχουν ψηφιστεί μόλις κατά την τελευταία δεκαετία. Πόσοι, για παράδειγμα, γνωρίζουν ότι η Γερμανία και η Ελβετία ψήφισαν μόλις πρόσφατα νόμο για την ακώλυτη πρόσβαση των πολιτών στα κυβερνητικά έγγραφα και ότι, μέχρι πέρυσι, κατατάσσονταν στην ίδια κατηγορία (των χωρών που βρίσκονται 'κοντά' στην ψήφιση ενός σχετικού κανονιστικού πλαισίου) με την Μποτσουάνα, την Αιθιοπία και το Μπανγκλαντές;[8]

Στο σημείο αυτό, θα πρέπει να τονιστεί ο θετικός ρόλος των διεθνών οργανισμών στην προώθηση των σχετικών ρυθμιστικών πλαισίων –ιδίως, όσον αφορά τις αναπτυσσόμενες χώρες– αλλά και στο σύνολο των επεξεργασιών που αφορούν τη διαφάνεια και την καθαρότητα της διοικητικής δράσης.

Πολιτικές για τη βελτίωση της υπευθυνότητας των κυβερνήσεων

Οι μεγάλες χώρες –και, από αυτές, ιδιαίτερα οι ΗΠΑ– υποδεικνύονται από τους διεθνείς οργανισμούς που ασχολούνται με τη διαφάνεια ως έχουσες ιδιαίτερα μεγάλες ευθύνες για τη δημιουργία/συντήρηση κυκλωμάτων διαφθοράς. Η Διεθνής Διαφάνεια καλεί, για παράδειγμα, επειγόντως τις κυβερνήσεις των δυτικών χωρών που βρίσκονται στο Ιράκ να υποχρεώσουν με θεσμικό τρόπο τις εταιρείες πετρελαίου να δημοσιεύουν τα ποσά που καταβάλλουν σε φόρους και δικαιώματα για την άντληση πετρελαίου και παραγώγων του είτε στην κυβέρνηση είτε στις κρατικές εταιρείες πετρελαίου της παραγωγού χώρας. Καλεί, επίσης, τις τοπικές κυβερνήσεις να δημοσιεύουν τα έσοδα που έχουν από την εκμετάλλευση του πετρελαίου και ζητεί τη διασταύρωσή τους από ανεξάρτητα ελεγκτικά σώματα.

Αμφιλεγόμενο είναι κατά πόσον συμβάλλει στην πολιτική υπευθυνότητα

η συζήτηση για την επιβολή ποινών και προστίμων στις πιο διεφθαρμένες χώρες του κόσμου. Ορισμένοι υποστηρίζουν ότι θα πρέπει να επιβληθούν σκληρές ποινές (διακοπή ανθρωπιστικής βοήθειας, εμπορικό εμπάργκο) στις χώρες που δεν σημειώνουν πρόοδο στη μείωση της διαφθοράς, ενώ άλλοι θεωρούν ότι η επιβολή ποινών στις πιο διεφθαρμένες χώρες που είναι, ταυτόχρονα, και φτωχές θα ισοδυναμούσε με διπλή τιμωρία των λαών τους οι οποίοι πλήττονται ήδη από τη διαφθορά. Στην πράξη, συνήθως, προκρίνεται η συνέχιση της οικονομικής υποστήριξης συνοδευόμενη από πιέσεις προς τις κυβερνήσεις των χωρών αυτών να λάβουν ή να εντείνουν τα μέτρα κατά της διαφθοράς.

Η μάχη κατά της διαφθοράς μέσω της ανύψωσης του βαθμού κοινωνικής ευθύνης όλων όσων συμμετέχουν στα κοινωνικά δρώμενα είναι επίπονη, απαιτεί μεγάλο βάθος χρόνου και συντονισμό προσπαθειών. Διεφθαρμένοι δεν είναι μόνο οι πολιτικοί και οι δημόσιοι υπάλληλοι, αλλά και οι τραπεζίτες, οι δικηγόροι, οι λογιστές και οι μηχανικοί που ασχολούνται με τα δημόσια έργα.

Ειδικότερα, όσον αφορά τις πολιτικές για τη μεγαλύτερη κοινωνική υπευθυνότητα των πολιτικών, αυτές αναφέρονται στον έλεγχο των πράξεων και της συμπεριφοράς τους μέσω της δημιουργίας αποτελεσματικών προς τούτο μηχανισμών. Κάτι τέτοιο θεωρείται επιβεβλημένο, αφού ολοένα μεγαλύτερος αριθμός πολιτικών λαμβάνουν αποφάσεις από τις οποίες έχουν ίδιο, προσωπικό όφελος και, μάλιστα, όπως συχνά συμβαίνει, ενώ διακηρύσσουν την αποφασιστικότητά τους για την πάταξη της διαφθοράς.

Η υπευθυνότητα αυξάνεται, πράγματι, μόνον όταν βελτιώνεται ο βαθμός αποτελεσματικότητας των ποινών που επιβάλλονται καθώς και όταν οι μηχανισμοί παρακολούθησης των πράξεων και των αποφάσεων των πολιτικών αναβαθμίζονται και ενισχύονται. Στους μηχανισμούς αυτούς ανήκουν ο πολιτικός ανταγωνισμός και η χρηματοδότηση των κομμάτων, σε συνδυασμό με την πίεση της κοινής γνώμης.

Ο πολιτικός ανταγωνισμός εκφράζεται, ιδίως, με τη συμμετοχή περισσότερων κομμάτων και ομάδων, με την εφαρμογή ενός, κατά το δυνατόν, αναλογικότερου εκλογικού νόμου. Η αναλογικότητα της πολιτικής εκπροσώπησης αποτελεί παραδοσιακό όπλο για την καταπολέμηση της διαφθοράς. Εννοείται, όμως, ότι δεν θα πρέπει να γίνεται κατάχρηση του μέτρου της συμμετοχικότητας και της αναλογικότητας, ώστε να αποδυναμώνεται η ίδια η θεσμική βάση του πολιτικού συστήματος. Ο πολιτικός ανταγωνισμός διασφαλίζεται και με την ύπαρξη ισχυρών ομάδων συμφερόντων που συνεργάζονται

στενά με τα πολιτικά κόμματα, έτσι ώστε να μπορούν να προωθούν τα αιτήματά τους και να διασφαλίζουν τη συνέχεια στις πολιτικές.

Εγγύηση του υγιούς πολιτικού ανταγωνισμού αποτελεί η ύπαρξη ισχυρών ελεγκτικών μηχανισμών, ανεξάρτητων από την εκτελεστική εξουσία. Σε αυτούς συμπεριλαμβάνονται οι ανεξάρτητες αρχές και η δικαιοσύνη, η οποία πρέπει να έχει μείζονα θωράκιση έναντι των παρεμβάσεων του πολιτικού συστήματος. Η ακώλυτη λειτουργία της διωκτικής διαδικασίας για παράνομες πράξεις πολιτικών αποτελεί ένδειξη υγιούς πολιτικού συστήματος. Το συνηθέστερο εμπόδιο που παρεμβάλλουν οι κυβερνήσεις σε αυτή τη διαδικασία είναι οι πολλαπλές προϋποθέσεις άρσης της βουλευτικής ασυλίας. Μεταξύ 34 χωρών που διερευνήθηκαν πρόσφατα από τη Διεθνή Διαφάνεια, οι περισσότερες παρενέβαλαν σημαντικά προσκόμματα στην άρση της βουλευτικής ασυλίας –τα περισσότερα η Ιταλία και το Κιργιστάν (TI 2004: 2).

Σημαντικά επίσης εμπόδια στη δίωξη των διεφθαρμένων πολιτικών παρεμβάλλονται από το δίκαιο έκδοσης κάθε χώρας, αφού δεν υπάρχει ενιαία κανονιστική ρύθμιση, καθώς και από το τραπεζικό απόρρητο, έτσι όπως αυτό κατοχυρώνεται σε συγκεκριμένες χώρες. Στο γνωστό αρνητικό παράδειγμα της Ελβετίας, με τους μακρούς χρόνους άρσης του απορρήτου των τραπεζικών λογαριασμών, οφείλεται η μη δίωξη –επί πενταετία– της Μπεναζίρ Μπούτο για την υπεξαίρεση 250.000 δολαρίων από το δημόσιο ταμείο του Πακιστάν.

Άμεσα συνδεδεμένη με τα προηγούμενα είναι η χρηματοδότηση των πολιτικών κομμάτων. Η Παγκόσμια Τράπεζα υποστηρίζει ότι δεν έχει βρεθεί, μέχρι τώρα, ένα αξιόπιστο σύστημα χρηματοδότησης των πολιτικών κομμάτων το οποίο να μην παραβιάζεται από τους πολιτικούς. Είναι τόσες πολλές οι περιπτώσεις και οι δυνατότητες χρηματισμού τους (με συνηθέστερα κανάλια τα δημόσια έργα, τις κρατικές επιχειρήσεις, τις ιδιωτικοποιήσεις και τη δυνατότητα τοποθέτησης ανθρώπων σε θέσεις-κλειδιά στον κρατικό μηχανισμό) που καταντά σισύφεια η προσπάθεια ελέγχου τους. Σήμερα υπάρχουν χώρες όπου είναι συμβατό οι ιδιοκτήτες των μέσων ενημέρωσης να κατέχουν και κυβερνητικά αξιώματα –π.χ. η Γουατεμάλα, η Ουρουγουάη και η γνωστή ευρωπαϊκή περίπτωση, η Ιταλία του Μπερλουσκόνι.

Η Ελλάδα αναφέρεται και αυτή μεταξύ των χωρών στις οποίες εκδηλώνεται μια συμπαιγνία των πολιτικών κομμάτων, αφού οι υφιστάμενοι νόμοι δεν εφαρμόζονται και, αντ' αυτού, ψηφίζονται νέοι οι οποίοι παραμένουν επίσης ανεφάρμοστοι. Χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι εκείνο των εκλογών του 2000, στις οποίες, παρότι υπήρξαν συγκεκριμένες καταγγελίες για

παραβίαση του ισχύοντος νόμου για τα οικονομικά όρια των προεκλογικών δαπανών, δεν κινήθηκε καμιά διωκτική διαδικασία και η τότε κυβέρνηση περιορίσθηκε στην ψήφιση νέου νόμου για τη χρηματοδότηση των πολιτικών κομμάτων και τον έλεγχο των προεκλογικών δαπανών.

Η προσπάθεια επικεντρώνεται, σήμερα, από τη μία πλευρά, σε ρυθμίσεις που να έχουν αναδρομικό τιμωρητικό αποτέλεσμα και, από την άλλη, στη δημιουργία ανεξάρτητης δικαιοσύνης, ανεξάρτητου Τύπου και μέσων μαζικής ενημέρωσης, καθώς και ενός εναργούς εκλογικού σώματος.

Επιμέρους μέτρα –ενδεικτικά της προσπάθειας ελέγχου της ασυδοσίας των πολιτικών– είναι:

- Κάθε πηγή χρηματοδότησης να είναι διαφανής και γνωστή πριν από τις εκλογές. Διαθέσιμοι λογαριασμοί πρέπει, επίσης, να είναι γνωστοί και ανοιχτοί σε έλεγχο.
- Να υπάρχει πλήρης απαγόρευση χρήσης κρατικών πηγών για πολιτικούς σκοπούς. Τα κόμματα και τα πολιτικά στελέχη δεν πρέπει να χρησιμοποιούν κρατικές χρηματοδοτήσεις, ταχυδρομικές υπηρεσίες πληρωμένες από το κράτος, αυτοκίνητα, υπολογιστές, τηλέφωνα και πάσης φύσεως υποδομές.
- Να υπάρχει όριο δαπανών. Σε πολλές χώρες υπάρχει ένα κανονιστικά κατοχυρωμένο όριο εκλογικών δαπανών, του οποίου ο έλεγχος γίνεται από ισχυρές ελεγκτικές αρχές. Σε συνδυασμό με αυτό χορηγείται δωρεάν χρόνος στην τηλεόραση για τους υποψηφίους και, γενικά, υπάρχει μια τάση ελάφρυνσής τους από τις υπέρογκες δαπάνες.
- Να απαγορεύονται οι διορισμοί πριν από προεκλογικές περιόδους και πάσης φύσεως ομηρία εργαζομένων. Να ενισχύεται η ουδετερότητα της δημόσιας υπηρεσίας ώστε να μην μπορεί να χρησιμοποιείται από τους πολιτικούς ως μέσο άσκησης πίεσης σε εξαρτημένους ή 'ευεπίφορους' στην εξάρτηση δημοσίους υπαλλήλους.
- Να συγκροτούνται ανεξάρτητοι μηχανισμοί ελέγχου των πολιτικών δαπανών, όπως τα ειδικά εκλογικά δικαστήρια που υπάρχουν στον Καναδά, στην Ινδία, στη Νότια Αφρική και αλλού.

Διαφθορά, σκάνδαλα και μέσα μαζικής ενημέρωσης

Ιδιαίτερα στις παλαιότερες δημοκρατίες, μεταξύ των οποίων συμπεριλαμβάνονται οι χώρες της Ε.Ε., ένα σύνηθες μέσον με το οποίο ασκείται πίεση για την προώθηση των πολιτικών διαφάνειας είναι η αποκάλυψη των σκαν-

δάλων από έγκυρα και ανεξάρτητα ΜΜΕ και οι σχετικές καμπάνιες. Από την άλλη πλευρά, η κατασκευή ειδήσεων περί σκανδάλων διαφθοράς, με σκοπό την αύξηση της ακροαματικότητας ή της τηλεθέασης, μπορεί να έχει το αντίθετο αποτέλεσμα.

Είναι γνωστό στις κοινωνικές επιστήμες, ήδη από την εποχή της 'θεωρίας της ετικέτας' και της 'συμβολικής αλληλεπίδρασης', ότι πολλές φορές οι καμπάνιες ή τα σκάνδαλα διαφθοράς είναι κενά περιεχόμενου και μέσω αυτών επιδιώκεται είτε η συσκότισή τους είτε ο αποπροσανατολισμός του κοινού από άλλα σοβαρότερα προβλήματα. Έχει, επίσης, ιστορικά αποδειχθεί ότι η απειλή σοβαρών ποινών, οι οποίες είτε δεν εφαρμόζονται είτε υποσκάπτονται από ακριβώς αντίθετες πολιτικές, οδηγεί στην εμφάνιση και την εδραίωση εκείνων ακριβώς των φαινομένων των οποίων τη δίωξη υποτίθεται ότι επιδίωκε ο ρυθμιστής. Τέτοιες περιπτώσεις αναφέρονται πολλές στον 20ό αιώνα, με κυριότερες τον πόλεμο κατά της ποτοαπαγόρευσης ή τους νόμους κατά της μαριχουάνας στις ΗΠΑ οι οποίοι, ως γνωστόν, δεν κατέληξαν απλώς σε αδιέξοδο, αλλά υπέθαλψαν τα άνομα συμφέροντα και τις παρανομίες κύκλων της Μαφίας που πλούτισαν από τη σχετική ηθικολογική εκστρατεία.

Η γενίκευση πάντως των συμπερασμάτων που προκύπτουν από τις συγκεκριμένες αυτές περιπτώσεις πρέπει να αποφεύγεται, αφού οδηγεί σε συνωμοσιολογία και ολοκληρωτισμό και καταλήγει σε θεωρητικό και πρακτικό αδιέξοδο.

Επίλογος

Η διαφθορά αποτελεί ένα από εκείνα τα φαινόμενα της 'νέας εποχής' τα οποία δοκιμάζουν τόσο τα ερμηνευτικά όσο και τα μεθοδολογικά εργαλεία των θεωρητικών και των εμπειροτεχνών που διαλέγονται με αυτά.

Όπως αναφέρθηκε στο θεωρητικό τμήμα αυτής της εργασίας, η χρήση πεπαλαιωμένων ερμηνευτικών σχημάτων καθώς και η επικίνδυνη ιδεολογικοποίησή τους στη βάση μανιχαϊσμών του παρελθόντος, οδηγεί τόσο στην παραμορφωμένη πρόσληψη της πραγματικότητας όσο και, κυρίως, στην άνθηση των φαινομένων τα οποία η κρατούσα, παγκοσμιοποιημένη πολιτική, διοικητική και οικονομική τάξη δηλώνει ότι θέλει να ελέγξει ή να εξαφανίσει.

Τρόπος πληρέστερης κατανόησης της διαφθοράς είναι η αλλαγή του ερμηνευτικού υποδείγματος, δηλαδή, η μετάβαση από το οντολογικό στο συ-

στημικό. Νοούμενη η διαφθορά ως η μια –αρνητική, σκοτεινή– πλευρά του οικονομικού, πολιτικού, διοικητικού συστήματος, επιτελεί τη λειτουργία της σε δύο επίπεδα: στο πρώτο, ακυρώνει την προγραμματισμένη λειτουργία του συγκεκριμένου συστήματος, ενώ στο δεύτερο, επικοινωνεί, συνδέεται υπερκυκλικά με τη διαφθορά που απαντάται σε άλλα κοινωνικά συστήματα και, μεταλλασσόμενη, εμφανίζεται σε ένα επόμενο /άλλο κοινωνικό ή οργανωτικό σχηματισμό. Εννοούμε με αυτό, ότι ακόμη και αν περιοριστεί /εξαλειφθεί η διαφθορά σε ένα σύστημα, μπορεί να μεταφερθεί σε ένα άλλο και, κατά προτίμηση, σε μια νέα μορφή οργανωμένης δράσης. Τούτο συμβαίνει συχνά στις δημόσιες πολιτικές που έχουν ή εξαγγέλλεται ότι έχουν μεταρρυθμιστικό χαρακτήρα. Στις περιπτώσεις αυτές, αντί της διερεύνησης των προϋποθέσεων της διαφθοράς, δημιουργούνται κατασταλτικοί μηχανισμοί αντιμετώπισής της, οι οποίοι επίσης διαβρώνονται ταχύτατα, με συνέπεια να υποκαθίστανται από άλλους, σε δεύτερο επίπεδο, που επιδιώκουν να ελέγξουν τους πρώτους.[9] Αυτή η ad infinitum αναπτυσσόμενη αλυσίδα δεν συναντά ποτέ τη διάψευσή της, αφού διαιωνίζει μια διαρκή αλληλουχία σκοπών και μέσων.

Μια τέτοια ανα-νοηματοδότηση της διαφθοράς μας οδηγεί σε τελείως διαφορετικές θεωρητικές και πρακτικές ατραπούς από εκείνες που ακολουθούμε σήμερα.

Η κατανόηση της διαφθοράς ως κοινωνικού συστήματος, ως συστήματος, δηλαδή, που στηρίζεται σε συγκεκριμένες αρνητικές αξιακές παραδοχές μπορεί να αποδοθεί με την εικόνα του 'παρασίτου' που πρώτος ο Michel Serres έχει εύστοχα αναλύσει. Με τρέχοντες όρους μπορούμε να κατανοήσουμε τη διαφθορά ως 'σύστημα-ιό', κατ' αναλογία των γνωστών ηλεκτρονικών προγραμμάτων. Πρόκειται για μηχανισμό αποδιοργάνωσης της λειτουργίας ενός (κοινωνικού) συστήματος, ο οποίος συγκροτείται από υλικά απολύτως συμβατά και αναγνωρίσιμα από το σύστημα στο οποίο παρεμβαίνει.

Η αντιμετώπισή του, σε ένα πρώτο επίπεδο, δεν μπορεί παρά να είναι συμπτωματική, το οποίο σημαίνει άσκηση επιμέρους παρεμβάσεων στο προσβληθέν σύστημα με σκοπό την αποκατάσταση της όχλησης. Τιμωρητικές και κατασταλτικές πολιτικές προσφέρονται γι' αυτό. Η επανεμφάνιση του φαινομένου ενεργοποιεί εκ νέου τους κατασταλτικούς μηχανισμούς κ.ο.κ.

Μόνον, όμως, σε ένα δεύτερο επίπεδο, στο οποίο οι αξίες της διακυβέρνησης παύουν να έχουν προσχηματικό χαρακτήρα και δεν εξαιρούνται από αυτές, επιλεκτικά, οι μεγάλες χώρες οι οποίες συμβάλλουν άμεσα ή έμμεσα στη δημιουργία των προϋποθέσεων διαφθοράς μεγάλης κλίμακας, μπορεί η διαφθορά να αντιμετωπιστεί ουσιαστικά. Τούτο προϋποθέτει την οικονομι-

κή, πολιτική και κοινωνική χειραφέτηση των χωρών και των κοινωνιών που τώρα μαστίζονται από τη διαφθορά. Εάν αυτό συμβεί μέσω μιας διαδικασίας μεταρρυθμίσεων αυξητικού χαρακτήρα ή μέσω βίαιων ανατροπών των κοινωνικών, πολιτικών και οικονομικών ισορροπιών που προϋποθέτουν τη διαφθορά για την εδραίωσή τους, μέλλει να δειχθεί.

Μέχρι τότε, πάντως, οι πολιτικές κατά της διαφθοράς θα συνεχίζουν να έχουν έναν συμπτωματικό, υπο-βέλτιστο χαρακτήρα και το φαινόμενο της διαφθοράς θα θεωρείται ως αναγκαίο κακό κάθε κοινωνικού σχηματισμού.

Σημειώσεις

1. Η Λαμπροπούλου (2001: 27-28) επισημαίνει ότι 'Ο Luhmann διακρίνει την εμπιστοσύνη που υπάρχει στις διαπροσωπικές σχέσεις από την εμπιστοσύνη στο κοινωνικό σύστημα. Η πεποίθηση στην αξιοπιστία του συστήματος [confidence] βασίζεται στην εμπιστοσύνη η οποία προέρχεται από την προσωπική εμπειρία [trust]. Η πεποίθηση είναι συστατικό στοιχείο των μοντέρνων κοινωνιών, ενώ η εμπιστοσύνη συνιστά τη βάση της ορθολογικής συμπεριφοράς του ατόμου που υπολογίζει τους κινδύνους στη χάραξη της πορείας του. Εάν χαθεί η διαπροσωπική εμπιστοσύνη, τότε αρχίζει ένας φαύλος κύκλος, αυτός που έχει απογοητευθεί δεν διακινδυνεύει πλέον να εκδηλώνει την εμπιστοσύνη του, και έτσι χάνεται σταδιακά η πίστη του στο σύστημα'.

2. Βλ. τα παραδείγματα του Gambetta (1988) για την οργάνωση της ιταλικής Μαφίας όπως και ισχυρών ΜΚΟ που αποσκοπούν στην προώθηση εγκληματικών και τρομοκρατικών πράξεων, τα οποία αποδεικνύουν εύγλωττα ότι η εμπιστοσύνη δεν έχει ενιαίο πρόσημο αλλά μπορεί να λειτουργήσει ως 'θετικός'/'αρνητικός', 'προοδευτικός'/'αντιδραστικός' ρυθμιστικός μηχανισμός. Για την εμπιστοσύνη ως 'ρυθμιστικό μηχανισμό', βλ. Niklas Luhmann (1989), M. Hartmann & C. Offe (2001).

3. Μεταξύ των επιχειρημάτων που προβάλλονται κατά της αξιοπιστίας των δεικτών συγκαταλέγεται και το ότι δεν είναι συγκρίσιμοι σε βάθος χρόνου και δεν επιτρέπουν τη σύγκριση μεταξύ χωρών με παρόμοια βαθμολογία. Παρά τη βασιμότητα των επιχειρημάτων, οι δείκτες των διεθνών οργανισμών που αφορούν είτε τη διαφάνεια είτε τη διακυβέρνηση εξακολουθούν να χρησιμοποιούνται ευρύτατα από κοινωνικούς εταίρους με συμφέροντα που σχετίζονται με τη διηνεκή πίεση μιας χώρας /μιας οικονομίας.

4. Ιδιαίτερα για την καταπολέμηση της απάτης σε βάρος των κοινοτικών συμφερόντων, βλ. τις δημοσιεύσεις της OLAF, http:// europa.eu.int/olaf

5. OECD, *Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transaction*, στο www.oecd.org

6. Παρότι στην Ευρώπη το μέγεθος των δημοσίων συμβάσεων ανέρχεται σε περίπου 1.500 δισεκατομμύρια ευρώ. Βλ. σχετικά με την προσπάθεια της Επιτροπής να ευθυγραμμίσει την κοινοτική νομοθεσία www.europa.eu.int/comm/internal_market/publicprocurement/docs/public-proc-market-final-report_en.pdf

7. Πληροφορίες για τις χώρες που έχουν θεσμικό πλαίσιο για την πληροφόρηση των πολιτών σε σχέση με τα κυβερνητικά δρώμενα περιέχονται στο www.freedominfo.org/

survey.htm όπου φιλοξενείται μια παγκόσμια έρευνα για την πρόσβαση των πολιτών στις δημόσιες πληροφορίες.

8. Βλ. τους σχετικούς χάρτες με τις χώρες που διαθέτουν κανονιστικό πλαίσιο για την πρόσβαση στις δημόσιες πληροφορίες και τις χώρες που δεν το διαθέτουν, στο www.privacyinternational.org/issues/foia/foia-laws.jpg

9. Η ελληνική περίπτωση προσφέρει πλειάδα τέτοιων παραδειγμάτων. Αρκεί να ανακαλέσει κανείς τα σώματα ελέγχου τα οποία δημιουργήθηκαν κατά την τελευταία δεκαετία και στη συνέχεια τα 'δευτεροβάθμιά' τους, διαμορφώνοντας μια αυτοτελή 'ελεγκτική' πραγματικότητα που σύντομα θα απαιτήσει μια άλλη που, με τη σειρά της, θα την ελέγχει.

Βιβλιογραφικές αναφορές

Alemann, U. & Kleinfeld, R. (1992). 'Begriff und Bedeutung der politischen Korruption in der Politikwissenschaft', στο Benz A. & Seibel W., επιμ., *Zwischen Kooperation und Korruption*, Baden-Baden.

Baecker, D. (2000). 'Korruption, empirisch, 2000', *Die Tageszeitung*, 24-01-2000, σελ. 14.

Beck, U. (2004). *Das kosmopolitische Europa. Gesellschaft und Politik in der zweiten Moderne*, Frankfurt/Main.

Eigen, P. (2004). 'Corruption robs countries of their potential, especially oil-rich countries', *Foreign Press Association*, London, 20 October.

Gallant, T. W. (1999). 'Brigandage, Piracy, Capitalism, and State-Formation: Transnational Crime from a Historical World Systems Perspective', στο J.M.C. Heyman Berg, επιμ., *States and Illegal Practices*, Oxford.

Gambetta, D., επιμ., (1988). *Trust: Making and Breaking Cooperative Relations*, Oxford.

Hajdinjak, M. (2002). *Smuggling in Southeast Europe*, Center for the Study of Democracy.

Hartmann, M. & Offe, C. (2001). *Vertrauen. Die Grundlage des sozialen Zusammenhalts*, Frankfurt/N. York: Campus.

Kaufmann, D. (2001). 'New Empirical Frontiers in Fighting Corruption and Improving Governance', εισήγηση στο OSCE Economic Forum: 'Good Governance Against the Background of Globalisation', www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/osce_text.pdf.

Kaufmann, D., Pradham, S. & Ryterman, R. (1998). 'New frontiers in diagnosing and combating corruption', PREM Notes no 7, October, The World Bank.

Luhmann, N. (1989). *Vertrauen. Ein Mechanismus der Reduktion sozialer Komplexitaet*, 3η έκδοση, Stuttgart.

Luhmann, N. (2001). 'Vertrautheit, Zuversicht, Vertrauen: Probleme und Alternativen', στο M. Hartmann & C. Offe, *Vertrauen, Die Grundlage des sozialen Zusammenhalts*, Frankfurt/ N. York: Campus.

Lynch, Th. & Lynch S. (2005). 'Διαφθορά, δημοκρατία και η δεοντολογία της αρετής', στον ανά χείρας τόμο.

Λαμπροπούλου, Ε. (2001). *Εσωτερική ασφάλεια και κοινωνία του ελέγχου*, Αθήνα: Κριτική.

Montenegrian Social Organization and Values (1983). *Political Ethnography of a Refuge Area Tribal Adaptation*, New York: AMS Press.

Offe, K. (1999). 'How we can trust our fellow citizens?', στο: M. E. Warren, επιμ., *Democracy and Trust*, Cambridge: Cambridge University Press.

Pomfret, J. (1999). 'How Bosnian Muslims Dodged Arms Embargo', *The Washington Post*, 22 September.

Stokes, G. (1990). *Politics as Development: The Emergence of Political Parties in Nineteenth Century Serbia*, Durham and London: Duke University Press.

Sztompka, (1999). *Trust: A Sociological Theory*, Cambridge: Cambridge University Press.

Thomas, V., Dailami, M. et al. (2000). *The Quality of Growth*, The World Bank Institute, Oxford: Oxford University Press.

TI (2004). *Global Corruption Report 2004*, 'Executive Summary'.

United Nations (2003). *Convention against Corruption*, (resolution 55/25, annex 1), στο www.unodc.org

US Arms Control and Disarmament Agency: World Military Expenditures and Arms Transfers (1996). *Arms Transfer Deliveries and Total Trade, 1985-1995, by Region, Organization, and Country*, στο http://www.state.gov/www.global/arms/wmeat 96/100 _150.pdf

United States Congress (1997). 'Clinton-Approved Iranian Arms Transfers help turn Bosnia into militant Islamic base', Congressional Press Release, 16 January, http://globalresearch.ca/articles/DCH109A.html

Warren, M. E. (1999). 'Democratic theory and trust', στο: M.E.Warren, επιμ., *Democracy and Trust*, Cambridge: Cambridge University Press.

Volkof, V. (2000). 'Organized Crime, Market Building, and State-Formation in Post-communist Russia', στο Ledeneva, A. V. & Kurkchiyan, M., επιμ., *Economic Crime in Russia*, Kluwer Law International.