

Πολιτικές καταπολέμησης της διαφθοράς

Θοδωρής Πελαγίδης

ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΑΝΑΛΥΣΗΣ

ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΠΕΙΡΑΙΩΣ

NONRESIDENT SENIOR FELLOW

THE BROOKINGS INSTITUTION, US

Περίληψη

Στο κείμενο αυτό εξετάζουμε τις διεθνείς πρακτικές και πολιτικές καταπολέμησης της οικονομικής διαφθοράς ιδιαίτερω στον δημόσιο τομέα αλλά και στο πολιτικό σύστημα, ύστερα από εκτεταμένη επισκόπηση βιβλιογραφίας. Η παρουσίαση των πολιτικών καταπολέμησης της διαφθοράς εμπεριέχει ιδιαίτερω και τις διεθνείς εκείνες πρακτικές που μπορεί να φανούν χρήσιμες για την ελληνική περίπτωση. Στη συνέχεια, παρουσιάζονται οι τρόποι και οι δείκτες μέτρησης του φαινομένου. Ακόμη, επικεντρώνουμε στην ελληνική περίπτωση με έμφαση στην πραγματική καταγραφή του φαινομένου, ενώ ταυτόχρονα γίνεται προσπάθεια τοποθέτησης ή καλύτερα αναζήτησης στοιχείων διεθνών περιπτώσεων διαφθοράς, με σκοπό να δανειστούμε ιδέες και μέσα καταπολέμησης της ελληνικής διαφθοράς. Ακολουθούν τα συμπεράσματα στα οποία ενσωματώνονται και προτάσεις πολιτικής.

1. Εισαγωγή

Αποτελεί κοινή πεποίθηση διεθνώς ότι η ελληνική οικονομία αντιμετωπίζει σήμερα τη χειρότερη κρίση στην ιστορία της και η αιτία για την κατάσταση αυτή εδράζεται κυρίως στην εκτεταμένη διαφθορά σε μια σειρά τομέων της. Διαφθορά στο πολιτικό σύστημα και οικονομική ολιγαρχία, εκτεταμένη μικροδιαφθορά σε κάθε γωνιά του ευρύτερου δημόσιου τομέα, μαζικός λαθρεπιβατισμός και εκτεταμένη ανομία, έλλειψη εμπιστοσύνης και αναξιοκρατία, ατυπία και παραοικονομία που εδράζεται στη διαφθορά. Το αποτέλεσμα της κατάστασης αυτής, δηλαδή του στρεβλού θεσμικού πλαισίου που λειτουργούν οι αγορές, είναι ο καθένας να –νομίζει ότι– μεγιστοποιεί με τη δραστηριότητά του το όφελός του, αλλά καθώς όλοι δρουν στη βάση της λογικής αυτής, στο τέλος όλοι μαζί ζημιώνονται.

Όταν η ελληνική οικονομία βρισκόταν στο απόγειο της ανάπτυξης, κυκλοφορήσαμε, με τον Μιχάλη Μητσόπουλο, το πρώτο μας βιβλίο το 2006 από τις εκδόσεις Παπαζήση με τίτλο *Η Προσοδοθηρία στην Ελλάδα και οι Μεταρρυθμίσεις*. Επισημαίναμε τις τεράστιες στρεβλώσεις στις αγορές, τις μεγάλες θεσμικές ανεπάρκειες, τις ανυπολόγιστες απώλειες αποδοτικότητας εξαιτίας της διαφθοράς και της δράσης των προσοδοθηρικών ομάδων. Η καινοτομία του βιβλίου, το οποίο σημειώνεται ότι αποτελούνταν από τροποποιημένες και προσαρμοσμένες διεθνείς δημοσιεύσεις, δεν ήταν μόνο η θεωρητική προσέγγιση του θέματος από την πλευρά της αμερικανικής σχολής της οικονομικής ανάλυσης της δημόσιας επιλογής. Ήταν και ότι για πρώτη φορά στην Ελλάδα και διεθνώς εισχωρήσαμε σε κλάδους και θέματα, όπως η αποδοτικότητα της δικαιοσύνης, οι στρεβλώσεις της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης, η παραγωγή φθόνου εξαιτίας της προσοδοθηρικής απόκτησης πλούτου, οι κλειστές αγορές και ο ρόλος των προσοδοθήρων Βίκινγκς, η οικονομική ανάλυση των στρεβλώσεων του πολιτικού συστήματος, κ.ά.

Έκτοτε, δημοσιεύσαμε περίπου 15 άρθρα σε διεθνή επιστημονικά περιοδικά με το ίδιο θέμα και εκδώσαμε άλλα 3 βιβλία πάνω στο ίδιο θέμα, την ελληνική οικονομία και τις πρωτοφανείς και πολυποίκιλες μορφές διαφθοράς που τη μαστίζουν, τα δύο εκ των οποίων σε διεθνείς εκδοτικούς οίκους. Ακριβώς αυτή είναι και η θέση μας. Η ελληνική οικονομία αποτελεί υβρίδιο με την έννοια ότι η διαφθορά είναι τόσο πολύμορφη, εκτεταμένη, αδιαφανής και ατυποποίητη, που δύσκολα αντιμετωπίζεται. Με άλλα λόγια, τα διεθνή παραδείγματα, ενώ οπωσδήποτε μας δίνουν ιδέες και πρακτικές αντιμετώπισης της διαφθοράς, σίγουρα δεν μας παρέχουν μια συνταγή με τη λύση.

Όμως, υπάρχει ακόμη ένα δυσεπίλυτο πρόβλημα. Θα πω ωμά αυτό που πρέπει να ειπωθεί: Ακόμη και οι υποτιθέμενοι φορείς του «εκσυγχρονισμού» και των μεταρρυθμίσεων, όπου κι αν αυτοί βρίσκονται, στην πραγματικότητα δρουν σαν μια ομάδα θεσιθήρων, ιδιοτελών και αλληλοεξυπηρετούμενων κολλητών. Αυτό είναι και το πραγματικό πρόβλημα της χώρας αυτής σε τελική ανάλυση: τα υποκείμενα της αλλαγής και των προοδευτικών μεταρρυθμίσεων στη χώρα είναι «συστημικά», αλλά και συστηματικά διεφθαρμένα.

Στο κείμενο αυτό εξετάζουμε στο κεφάλαιο 2 τις διεθνείς πρακτικές και πολιτικές καταπολέμησης της οικονομικής διαφθοράς ιδιαίτερα στον δημόσιο τομέα αλλά και στο πολιτικό σύστημα, ύστερα από εκτεταμένη επισκόπηση βιβλιογραφίας. Η παρουσίαση των πολιτικών καταπολέμησης της διαφθοράς εμπεριέχει ιδιαίτερα και τις διεθνείς εκείνες πρακτικές που μπορεί να φανούν χρήσιμες για την ελληνική περίπτωση. Στη συνέχεια, στο κεφάλαιο 3, παρουσιάζονται οι τρόποι και οι δείκτες μέτρησης του φαινομένου. Στο κεφάλαιο 4 επικεντρώνουμε στην ελληνική περίπτωση με έμφαση στην πραγματική καταγραφή του φαινομένου, ενώ ταυτόχρονα γίνεται προσπάθεια τοποθέτησης ή καλύτερα αναζήτησης στοιχείων διεθνών περιπτώσεων διαφθοράς με σκοπό να δανειστούμε ιδέες και μέσα καταπολέμησης της ελληνικής διαφθοράς. Ακολουθούν τα συμπεράσματα στα οποία ενσωματώνονται και προτάσεις πολιτικής.

2. Πολιτικές για την καταπολέμηση της διαφθοράς: Επισκόπηση βιβλιογραφίας

Αν η πράξη διαφθοράς αποφασίζεται στη λογική κόστους-οφέλους τότε για να γίνει ανορθολογική η συμπεριφορά διαφθοράς για τον γραφειοκράτη ή για τον πολιτικό, πρέπει να γίνει πολύ κοστοβόρα η επιδίωξη προσόδου-διαφθοράς στις ομάδες επιμέρους συμφέροντος, αλλά και κοστοβόρα και στους δυνάμενους/προτιθέμενους δημόσιους υπαλλήλους να ζητήσουν «δώρο». Η «διαφάνεια», για παράδειγμα, ως δυναμική τιμωρία, εντείνει το κόστος της αποκάλυψης της παράτυπης πράξης αποτρέποντας ή περιορίζοντας τη διαφθορά. Είναι σαν το επιτόκιο. Υψηλό επιτόκιο, λίγες επενδύσεις. Υψηλή διαφάνεια, λίγη διαφθορά. Γενικότερα, η τακτική μαστίγιου-καρότου, δηλαδή κατάλληλων κινήτρων-αντικινήτρων, εκτιμάται στη σχετική βιβλιογραφία, όπως θα τεκμηριωθεί παρακάτω, ότι μπορεί να περιορίσει τη διαφθορά.

Πράγματι, η ορθόδοξη αντιμετώπιση φαινομένων οικονομικής διαφθοράς περιλαμβάνει κυρίως θετικά και αρνητικά κίνητρα. Συγκεκριμένα, το νομικό, θεσμικό περιβάλλον εξοπλίζεται συνεχώς με εκλεπτύνσεις κινήτρων που προσπαθούν να κατευθύνουν τη συμπεριφορά των ατόμων προς πράξεις και δραστηριότητες που προάγουν ταυτόχρονα το ατομικό συμφέρον και το γενικό συμφέρον. Στην πραγματικότητα πρόκειται για την αναζήτηση του καλύτερου δυνατού συμβολαίου του τύπου «μαστίγιο-καρότο», ανάμεσα στον ψηφοφόρο και στη δημόσια υπηρεσία, ώστε η τελευταία να λειτουργήσει έντιμα και σύμφωνα με τις εντολές που παίρνει από την κυβέρνηση, σε ένα περιβάλλον ασύμμετρης πληροφόρησης.

Όμως, σε χώρες με αδύναμους θεσμούς, τέτοιου είδους μέτρα μπορεί να μην αποδίδουν, καθώς φαίνεται να λείπουν οι προϋποθέσεις επιτυχίας τους. Όσον αφορά το «μαστίγιο», τα δικαστήρια μπορεί να είναι υπερφορτωμένα και η αστυνομία να κάνει λευκή απεργία ή η τεχνοκρατική ικανότητα της κυβέρνησης να εφαρμόσει τον έλεγχο και τη λογοδοσία στον δημόσιο τομέα να είναι χαμηλή. Η στρατηγική του «καρότου» αφορά συνήθως στον υψηλότερο μισθό και τις καλύτερες συνθήκες εργασίας. Ωστόσο, όταν η παραοικονομία διπλασιάζει και τριπλασιάζει τον μισθό ενός υπαλλήλου, τότε ακόμη και μια γενναία αύξηση του επίσημου μισθού μπορεί να αποβεί αναποτελεσματική.

Επίσης, φαίνεται ότι το πιο αποτελεσματικό «μαστίγιο» είναι ο συνδυασμός συχνών και αποτελεσματικών ελέγχων που εντοπίζουν τις παραβάσεις και που συνοδεύονται από την επιβολή μικρών σχετικά ποινών. Έτσι, το τελικό τίμημα της διαφθοράς για τους συστηματικά εμπλεκόμενους σε αυτή είναι τελικά υψηλό, αλλά αυτό απορρέει από την υψηλή πιθανότητα εντοπισμού και επιβολής του προστίμου, και όχι τόσο από το ύψος του προστίμου. Η υψηλή συχνότητα εντοπισμού και η αποτελεσματική επιβολή της τιμωρίας βέβαια προαπαιτούν τη λειτουργία των απαραίτητων μηχανισμών, η οποία με τη σειρά της μειώνει τις πιθανότητες παράκαμψης του μηχανισμού εντοπισμού και επιβολής προστίμων για τους παραβάτες. Αντίθετα, σε ένα περιβάλλον στο οποίο η διάδοση της διαφθοράς έχει ήδη οδηγήσει σε αναποτελεσματικότητα τους μηχανισμούς εντοπισμού και επιβολής τιμωρίας, μπορεί να προκρίνεται η υιοθέτηση δρακόντιων ποινών για προφανείς επικοινωνιακούς λόγους. Την ίδια ώρα, η χαμηλή πιθανότητα εντοπισμού ή επιβολής της ποινής τελικά καθιστά το ύψος της προσδοκώμενης ποινής μικρό, ειδικά όταν ο ένας εκ των συμμετεχόντων στη διαφθορά πιστεύει ότι μπορεί να εξασφαλίσει με ακόμα μεγαλύτερη πιθανότητα την ατιμωρησία του. Σε αυτή την περίπτωση της γενικευμένης διαφθοράς πάντως, εύκολα γίνεται αποδεκτό από τους ψηφοφόρους ότι μόνο η πολύ αυστηρή τιμωρία μπορεί να φέρει την ισορροπία σε χαμηλότερο επίπεδο. Στην περίπτωση αυτή, η διάδοση της διαφθοράς εξυπηρετείται εναλλακτικά από τη μικρή πιθανότητα εντοπισμού της, αλλά πάντα θα υπάρχουν κάποιοι, λίγοι, άτυχοι οι οποίοι θα πρέπει να υποστούν τις δρακόντειες ποινές που προβλέπονται.

Εάν τα παραδοσιακά μέσα αντιμετώπισης της οικονομικής διαφθοράς δεν είναι κατάλληλα σε χώρες με αδύναμους θεσμούς, τότε τι μένει; Σε περιπτώσεις όπου υπάρχουν πολλαπλές ισχυρές ισορροπίες ομάδων διαφθοράς και αξεπέραστοι περιορισμοί στη δράση εναντίον τους, τότε η ενδεδειγμένη πολιτική της κυβέρνησης είναι η «διαφάνεια» (transparency), η πληρωμή προσόδων πληροφορίας, ή οι αποδοτικοί μισθοί και ένα πλαίσιο αποτρεπτικών κινήτρων τιμωρίας. Η έλλειψή της αποτρέπει τους ψηφοφόρους/πολίτες να διαπιστώνουν τις εξαιρετικά αρνητικές επιπτώσεις της οικονομικής ανομίας στην παροχή των δημόσιων αγαθών

κι έτσι οι πολιτικοί ωθούνται εκ των πραγμάτων σε μια ψηφιοθηρική συμπεριφορά, δηλαδή στην αδράνεια ή και στην εξυπηρέτηση των επιμέρους συμφερόντων των ισχυρών μικρο-ομάδων.

Στην πολιτική «διαφάνειας» υπάρχει επίσης ένας ισχυρός σύμμαχος: το διαδίκτυο. Το διαδίκτυο οπωσδήποτε αποδιοργανώνει την κλεπτοκρατία των μεσιτών στις αγορές. Σήμερα μπορούμε μόνοι μας να αγοράσουμε ταξίδια, διαμονή σε ξενοδοχεία, κάθε λογής αγαθά, ακόμη και τελετές, από το διαδίκτυο. Διαφάνεια κανόνων (rules), νόμων (laws), διαδικασιών (processes), θεσμικοί έλεγχοι και αποκαλύψεις (disclosures) για τις τρανταχτές περιπτώσεις, μειώνουν τις ευκαιρίες διαφθοράς και μαζί ενισχύουν το κύρος των θεσμικών οργάνων που εξαιτίας και του ελέγχου της διαφάνειας, κάνουν σωστά τη δουλειά τους. Η παραγωγή πληροφοριών για το κοινό, οι πολιτικές αυξημένης διαπραγματευτικής δύναμης των ψηφοφόρων απέναντι στις δημόσιες υπηρεσίες, το «κρέμασμα» στο διαδίκτυο όλο και περισσότερων πληροφοριών, είναι όλες πολιτικές που μπορούν να βοηθήσουν.

Επιπλέον, και οι αποκαλύψεις (disclosures) των ΜΜΕ βοηθούν, μαζί με τους θεσμούς ελέγχου και εξισορρόπησης, στη διαφάνεια και βελτιώνουν την πληροφόρηση στην πολιτική αγορά με αποτέλεσμα η τελευταία να λειτουργεί καλύτερα, όπως ακριβώς συμβαίνει και με την κανονική αγορά στην οικονομία. Από την άλλη βέβαια, η υπερβολική έκθεση σε δημαγωγικά ΜΜΕ μπορεί να οδηγεί στη σφαίρα της πολιτικής χαμηλού επιπέδου πολιτικούς (Djankov et al., 2009). Η δημόσια αποκάλυψη σχετίζεται με χαμηλότερη διαφθορά μόνο στις χώρες με δημοκρατικούς ισχυρούς θεσμούς κι όχι αδύναμους, και ιδίως όταν αυτή αφορά τις πηγές της (αυξημένης) κατανάλωσης των πολιτικών.

Τέλος, ορισμένοι συγγραφείς βρίσκουν ότι η έντονη διακύμανση της κατανάλωσης και του πλούτου μπορεί να βοηθά τους ψηφοφόρους, εφόσον επενδύουν στην ανίχνευση της διαφθοράς μέσω εκτεταμένων ελέγχων σχετικής παρακολούθησης, να ανακαλύπτουν ποιος εντολοδόχος ή γραφειοκράτης έχει χρηματιστεί. Μια τέτοια κατάσταση φαίνεται επίσης να οδηγεί ενίοτε τους ψηφοφόρους να ψηφίζουν φτωχούς αντιπροσώπους (ή και «αριστερούς» θα μπορούσαμε να συμπληρώσουμε), γιατί πιστεύουν ότι έτσι μπορούν εύκολα να ελέγχουν τη διακύμανση του εισοδήματός τους, κάτι που δεν θεωρείται εύκολο, εάν οι αντιπρόσωποι είχαν ήδη υψηλό εισόδημα (Di Tella & Weinschelburn, 2007).

Η «μαύρη αγορά» που δημιουργείται έχει τη δική της ζήτηση (από τον διαφθορέα – 'briber') και προσφορά που διαμορφώνει μια τελική τιμή που περιλαμβάνει το κόστος (ρίσκο) και τον μισθό (προμήθεια) που εκτιμά ο ίδιος ο υπάλληλος, δηλαδή αυτός που προσφέρει-πουλά την εξυπηρέτηση (bribee), για τον εαυτό του. Συγγραφείς εκτιμούν ότι μια ενδεχόμενη άνοδος των μισθών των δημοσίων υπαλλήλων αυξάνει το κόστος ευκαιρίας της διαφθοράς, ενώ η διαφθορά στα ανώτατα γραφειοκρατικά ή και η ομηρεία στα πολιτικά κλιμάκια, δίνει «μήνυμα διαφθοράς» και στα κατώτερα (Damania et al., 2004).

Οι έλεγχοι και εξισορροπήσεις στην πολιτική σφαίρα είναι επίσης δημιουργικοί περιορισμοί στη δράση των πολιτικών και μειώνουν αποφασιστικά τις «προσόδους πληροφορίας». Οι περιορισμοί θέτουν τουλάχιστον σε πλαίσιο την ομορποτιστική συμπεριφορά, η οποία γεννά τη διαφθορά μέσα από την κατακόρυφη άνοδο της διάστασης εντολέα-εντολοδόχου. Εκλογικό σύστημα, σύνταγμα με σχετικές δικλίδες ασφαλείας, μεγάλο μέγεθος εκλογικών περιφερειών, αποκλειστικά δημόσια χρηματοδότηση για να αποφευχθεί το κόστος διλήμματος φυλακισμένου¹ και, κυρίως, δημοκρατία στα κόμματα για να εκφράζονται οι διαφωνίες περιφερειών και κοινωνικών μειοψηφιών, είναι μερικά από τα μέσα που υποδεικνύει η σχετική βιβλιογραφία. Ακόμη, αποκέντρωση των πολιτικών αποφάσεων (μόνον) στην περίπτωση ανεπτυγμένων κρατών με ήδη χαμηλή διαφθορά και στην περίπτωση που μπορεί να λειτουργήσει, μέσω της κινητικότητας, ο φεντεραλιστικός ανταγωνισμός ανάμεσα στα επιμέρους κρατίδια ή περιφέρειες. Γιατί αλλιώς θα καταλήξουμε σε περισσότερους «ανεξάρτητους μονοπωλητές» (independent monopolists).

¹ Η ισορροπία Nash στην περίπτωση ιδιωτικής χρηματοδότησης (2, 2) είναι χαμηλότερη από την ισορροπία στην περίπτωση αποκλειστικά δημόσιας χρηματοδότησης (3, 3). Βλ. Hillman (2009).

Πρέπει, πάντως, να λαμβάνεται υπόψη ότι από τη σχετική βιβλιογραφία τεκμαίρεται ότι, οι πολιτικές κατά της διαφθοράς είτε φέρνουν πολύ αργά αποτέλεσμα (δεκαετίες) είτε είναι σχετικά αναποτελεσματικές. Κι αυτό ίσως γιατί είναι ένα ιδιαίτερο, πολύπλοκο φαινόμενο, για κάθε χώρα. Πάντως και σε αυτό το γνωστικό πεδίο έχουν υπάρξει τα τελευταία χρόνια σημαντικές ερευνητικές προσπάθειες, οι οποίες πλέον επιτρέπουν την καλύτερη αξιοποίηση υφιστάμενων παλαιότερων συνεισφορών και τη σύνθεση σε μια πιο ολοκληρωμένη κατανόηση των μηχανισμών με τους οποίους ο σχεδιασμός του πολιτικού συστήματος, των μηχανισμών, δηλαδή, συλλογικής δράσης μιας κοινωνίας, σχετίζεται με την εκκόλαψη φαινομένων διαφθοράς και προσοδοθηρίας.

Συγκεκριμένα, έρευνες όπως των Persson & Tabellini (2003b) δείχνουν ότι, πολιτικά συστήματα που υιοθετούν αναλογικά εκλογικά συστήματα σχετίζονται συνήθως με περισσότερη διαφθορά, και αυτό το αποτέλεσμα επιβεβαιώνεται με διαφορετικά στοιχεία σε πολλές χώρες από τις ποσοτικές προσεγγίσεις άλλων μελετητών, όπως των Treisman (2007), Kunicova & Rose-Ackerman (2005), καθώς και Gerring & Thacker (2004). Αυτά τα εμπειρικά στοιχεία φαίνεται να αμφισβητούν την άποψη του Lijphart (1999), ότι οι συναινετικές δημοκρατίες θα έπρεπε να είναι κανονικά λιγότερο διεφθαρμένες και η οποία προκύπτει από ένα, σχετικά πάντως περιορισμένο, δείγμα 36 δημοκρατιών.

Τα αποτελέσματα των πιο πρόσφατων ερευνών που περιλαμβάνουν στοιχεία για μεγαλύτερο αριθμό χωρών προκαλούν τόσο μεγάλο ενδιαφέρον, ακριβώς επειδή η πρόταση του Lijphart (1999) φαίνεται να είναι τόσο λογική στη σύλληψη και διατύπωσή της. Πάντως το υφιστάμενο ερευνητικό έργο σχετικά με το θέμα αυτό, παρ' όλη την παρουσίαση κάποιων γενικών παρατηρήσεων και χαρακτηριστικών των δεδομένων, δεν έχει καταφέρει μέχρι σήμερα να εξασφαλίσει μια ξεκάθαρη σύγκλιση απόψεων σχετικά με τη σχέση που υπάρχει ανάμεσα στον σχεδιασμό των πολιτικών συστημάτων και την εμφάνιση της διαφθοράς. Αυτή η απουσία μιας συναίνεσης φαίνεται να σχετίζεται με την παρατήρηση των Persson, Tabellini & Trebbi (2001), Kunicova & Rose-Ackermann (2005) και Persson & Tabellini (2003a), μεταξύ άλλων, ότι μια πληθώρα μικρότερων λεπτομερειών στον σχεδιασμό των πολιτικών συστημάτων επηρεάζει κρίσιμα και με αλληλοεξαρτώμενους μηχανισμούς τις τελικές εκβάσεις. Όπως σημειώνουν οι Persson & Tabellini (2006), «ο διάβολος είναι στις λεπτομέρειες», μια παρατήρηση που είναι συμβατή με τις παρατηρήσεις και των Kunicova & Rose-Ackerman (2005), καθώς και των Gerring & Thacker (2004) και την οποία υποστηρίζουν παραπέρα και εργασίες, όπως των Alt & Lassen (2008). Οι τεχνικές προκλήσεις που εμφανίζονται, όταν κανείς διερευνά το πώς ακριβώς οι λεπτομέρειες αυτές αποκτούν σημασία, είναι πολύ μεγάλες. Στην πραγματικότητα, δεν είναι ξεκαθαρισμένο, ούτε το πώς μπορούμε ούτε το πώς πρέπει να κατατάσσουμε τα πολιτικά συστήματα σύμφωνα με τα επιμέρους χαρακτηριστικά τους και έτσι σε πολλές περιπτώσεις είναι πολύ δύσκολη η κατηγοριοποίηση των πολιτικών συστημάτων διαφόρων χωρών. Πολύ περισσότερο, όταν ένας συνδυασμός επιμέρους λεπτομερειών φαίνεται να συνδυάζεται με ένα συγκεκριμένο τρόπο που επηρεάζει καθοριστικά τον τρόπο με τον οποίο η δημοκρατία τους λειτουργεί καθημερινά.

Αυτές οι σημαντικές δυσκολίες που σχετίζονται με τις απόπειρες κατάταξης και ανάλυσης των πολιτικών συστημάτων ανοίγουν το ενδιαφέρον ενδεχόμενο η πρόταση του Lijphart (1999) τελικώς να είναι ορθή, αλλά υπό ορισμένες μόνο προϋποθέσεις. Ένα θεωρητικό πλαίσιο ανάπτυξης τέτοιων προϋποθέσεων παρουσιάζεται από τους Mitsopoulos & Pelagidis (2009a) οι οποίοι υποδεικνύουν έναν πιθανό συμβιβασμό μεταξύ της πρότασης του Lijphart (1999) και των εμπειρικών στοιχείων που έχουν γίνει διαθέσιμα μέχρι σήμερα. Η έρευνα αυτή προσπαθεί να εντοπίσει εκείνες τις προϋποθέσεις που μπορεί να αποδειχθούν σημαντικές για το τελικό αποτέλεσμα και που μπορούν να βοηθήσουν στην ερμηνεία της απόκλισης των συμπερασμάτων του Lijphart και των άλλων ερευνητών. Αυτές οι λεπτομέρειες αφορούν κυρίως τον σχεδιασμό ενός συστήματος που περιλαμβάνει ένα επίπεδο αναλογικότητας, το οποίο του επιτρέπει να αξιοποιεί το πλεονέκτημα μιας τέτοιας δομής για την καλύτερη ενσωμάτωση των προτιμήσεων της κοινωνίας. Την ίδια στιγμή, άλλα χαρακτηριστικά του συστήματος αξιοποιούν τη δυνατότητα που δίνει ένας τέτοιος σχεδιασμός, ώστε να διευκολύνεται και η εισαγωγή ενός ικανοποιητικού επιπέδου λογοδοσίας για τους δημόσιους λειτουργούς. Όλα αυτά, στο πλαίσιο μιας κυβέρνησης που θα είναι αρκετά ισχυρή, ώστε να μπορέσει να εκτελέσει την εντολή που έχει λάβει.

Η σημασία της αυξημένης λογοδοσίας έχει επίσης εξεταστεί από σύγχρονες θεωρητικές εργασίες, όπως των Tabellini, Persson & Roland (1997), Laffont & Meleu (2001), αλλά και από πιο θεμελιώδεις θεωρητικές

συνεισφορές, όπως των Madison (1788) και de Montesquieu (1748), καθώς και από εμπειρικές έρευνες, όπως των Lederman et al., (2001). Από την άλλη πλευρά, οι Blais & Bodet (2006) θίγουν άμεσα το ερώτημα κατά πόσο η αναλογική εκπροσώπηση εξασφαλίζει την εγγύτητα μεταξύ των απόψεων των πολιτών και των θέσεων της κυβέρνησης, παράλληλα με τη θέση του Lijphart (1999), ότι οι δημοκρατίες που βασίζονται στη συναίνεση πρέπει να είναι λιγότερο διεφθαρμένες. Τέλος, οι Persson & Tabellini (2003a) ρητά προτείνουν ότι ένα πολιτικό σύστημα που έχει επιθυμητές ιδιότητες όπως η λογοδοσία, και το οποίο λαμβάνει αποφάσεις πολιτικής οι οποίες αντανakλούν τις προτιμήσεις ενός μεγάλου εύρους των πολιτών, πρέπει να είναι λιγότερο διεφθαρμένες.

Τα θέματα που θίγονται στην ανάλυση των πολιτικών συστημάτων, στην οποία εμπλέκονται όλες αυτές οι εργασίες, αφορούν αρχικά τα κίνητρα των εμπλεκόμενων μερών για την εμπλοκή τους σε μια συμπεριφορά την οποία έχουμε χαρακτηρίσει ως διαφθορά. Τα κίνητρα αυτά με τη σειρά τους φαίνεται ότι πράγματι διαμορφώνονται από τις λεπτομέρειες του σχεδιασμού των πολιτικών συστημάτων, παρόλο που μέχρι σήμερα οι σχετικές έρευνες δεν έχουν καταφέρει να χτίσουν μια σύνθεση συμπερασμάτων στις οποίες να συμφωνούν οι περισσότεροι τουλάχιστον ερευνητές.

3. Μέτρηση της διαφθοράς. Η αξιοπιστία των δεικτών που καταγράφουν την αντίληψη για τη διαφθορά και την ποιότητα της διακυβέρνησης

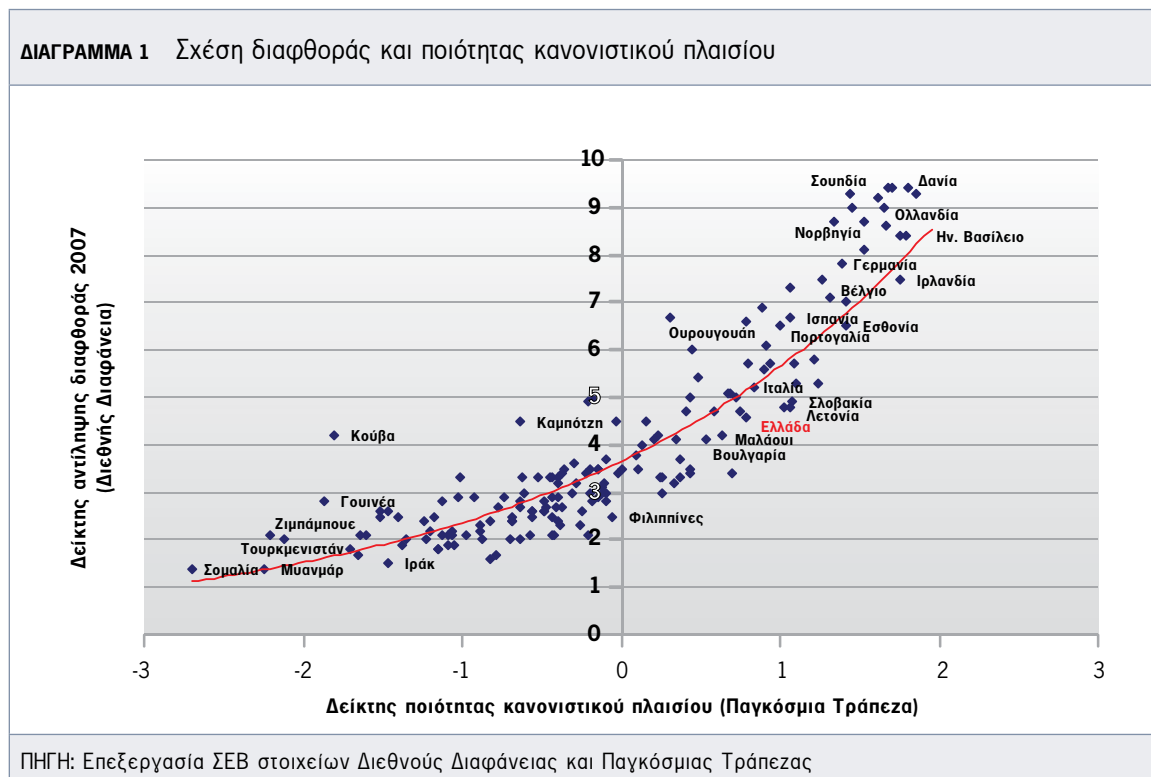
Τα τελευταία χρόνια η συζήτηση για τη διαφθορά έχει διευκολυνθεί από τη δημιουργία βάσεων δεδομένων που ποσοτικοποιούν αυτή την αφηρημένη έννοια σε συγκρίσιμους δείκτες. Δύο δείκτες καταγραφής των αντιλήψεων που έχουν ιδιαίτερα μεγάλη αποδοχή είναι ο δείκτης αντίληψης διαφθοράς της *Transparency International* (TI) και ο δείκτης ποιότητας διακυβέρνησης της World Bank. Το γεγονός ότι αυτοί οι δείκτες βασίζονται κυρίως σε απαντήσεις σε ερωτηματολόγια, και άρα μετρούν υποκειμενικές εκτιμήσεις των ερωτηθέντων και όχι ποσοτικές παραμέτρους, έχει πάντως εγείρει κατά καιρούς ερωτήματα για την αξιοπιστία των δεικτών αυτών, αναφορικά κυρίως με:

- ▼ τη συγκρισιμότητα των απαντήσεων που λαμβάνονται από διαφορετικές χώρες,
- ▼ την επιλογή των παραληπτών των ερωτηματολογίων, και
- ▼ τον τρόπο συμπλήρωσης αυτών.

Οι επιφυλάξεις αυτές έχουν γίνει αντικείμενο εκτεταμένης έρευνας στη διεθνή επιστημονική αρθρογραφία, η οποία σε μεγάλο βαθμό συνοψίζεται στα σχετικά πρόσφατα βιβλία της Rose-Ackerman (1999, 2006). Η σχετική αρθρογραφία συμπεραίνει ότι, παρόλο που αυτές οι μέθοδοι έχουν πράγματι περιορισμούς και μειονεκτήματα τα οποία σχετίζονται με τις επιφυλάξεις αυτές, οι δείκτες αντίληψης είναι σε θέση να κατηγοριοποιήσουν με αρκετά μεγάλο βαθμό αξιοπιστίας τις χώρες, σύμφωνα με τη γενική κατάσταση που επικρατεί σε αυτές. Αυτό δεν σημαίνει ότι οι δείκτες αυτοί είναι κατάλληλα εργαλεία για την αξιολόγηση διαφορών ανάμεσα σε χώρες που λαμβάνουν σχετικά παρόμοιες τιμές. Ούτε πρέπει να δίνεται υπερβολική έμφαση στις επιδόσεις μιας χώρας σε κάποιον επιμέρους δείκτη που χρησιμοποιείται για τη σύνθεση του γενικού δείκτη. Αντίθετα, σημαίνει ότι, όταν μια χώρα εμφανώς καταλαμβάνει μια θέση ανάμεσα στις χώρες που έχουν μέτριες ή δυσμενείς επιδόσεις σε θέματα διαφθοράς και διακυβέρνησης, μπορεί να εξαχθεί με αρκετά μεγάλο βαθμό αξιοπιστίας το συμπέρασμα ότι αυτή η χώρα δεν συγκρίνεται με τις χώρες που λαμβάνουν εξαιρετικές τιμές στα θέματα αυτά. Επιπλέον προκύπτει ότι, σε σχέση με τη μέτρηση συγκεκριμένων ποσοτικών δεδομένων έχουν κι ένα ισχυρό πλεονέκτημα, καθώς είναι σε θέση να καταγράφουν καταστάσεις οι οποίες προκύπτουν από τη σύνθεση πολλών επιμέρους παραγόντων, κάτι το οποίο δεν είναι σε θέση να πραγματοποιήσουν επιλεγμένα ποσοτικά δεδομένα.

Έχοντας υπόψη τα παραπάνω, δεν προκαλεί έκπληξη το γεγονός ότι οι δύο παραπάνω δείκτες κατατάσσουν τις χώρες του δείγματός τους με παρόμοιο τρόπο, παρόλο που προκύπτουν από διαφορετικά ερωτη-

ματολογία και διαφέρουν ως προς τη μεθοδολογία κατάρτισής τους (βλ. Διάγραμμα 1). Όπως δεν προκαλεί και έκπληξη το γεγονός ότι και οι δύο επιβεβαιώνουν τη γενικευμένη διαίσθηση ότι η διαφθορά αποτελεί πραγματικότητα, σε μεγαλύτερο ή μικρότερο βαθμό, στις περισσότερες χώρες.



Μια σειρά χωρών του ΟΟΣΑ έχουν προχωρήσει, μάλιστα, σε πολιτικές καταπολέμησης της διαφθοράς από όπου όλες οι χώρες μπορούν να πάρουν ιδέες και παραδείγματα. Σε σχετική μελέτη του OECD (1996) λοιπόν, τονίζεται ιδιαίτερα η δημιουργία μιας «ηθικής υποδομής» (ethics infrastructure) στον δημόσιο τομέα, η οποία περιλαμβάνει: αφοσίωση στο καθήκον, αποτελεσματικό νομικοθεσμικό πλαίσιο λειτουργίας, αποδοτικούς μηχανισμούς λογοδοσίας, κατάλληλους κώδικες διοίκησης και επαγγελματικής συμπεριφοράς, κατάλληλες συνθήκες εργασίας, ύπαρξη σε κάθε μεγάλο οργανισμό ή υπηρεσία ενός συντονιστικού οργάνου-σώματος που να επιβλέπει την όλη «ηθική υποδομή» και, τέλος, την ενεργό εμπλοκή της κοινωνίας και κυρίως των μέσων μαζικής ενημέρωσης, τα οποία καλούνται να παίξουν τον ρόλο του επιβλέποντος (watchdog) και του εγγυητή της διαφάνειας και της νομιμότητας στον δημόσιο τομέα.

Βέβαια, η εφαρμογή των κανόνων της οικονομικότητας, της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας στον δημόσιο τομέα δεν είναι καθόλου εύκολη υπόθεση. Σε πολλές περιπτώσεις, οι πολιτικές που ενδείκνυται να εφαρμοστούν μπορεί να είναι και αντιφατικές. Για παράδειγμα, το αίτημα για μεγαλύτερη αυτονομία και ανάληψη πρωτοβουλιών από πλευράς των υπαλλήλων συγκρούεται με την ανάγκη για αυστηρή υπαγωγή σε κανόνες. Άλλοτε, η πλήρης διαφάνεια και δημοσιότητα που πρέπει να υπάρχει σε σχέση με τα ειδικά συμφέροντα ορισμένων υπαλλήλων, ιδίως εκείνων με τα υψηλότερα αξιώματα, μπορεί να συγκρούεται με την ανάγκη να κρατηθούν ορισμένα συμφέροντα ή ιδιότητες των υπαλλήλων μυστικά, για να αποφεύγονται εκβιασμοί (blackmail) τους από εξωτερικά ιδιωτικά συμφέροντα.

4. Η διαφθορά και η ελληνική περίπτωση

Η διαφθορά υπάρχει πια παντού ακριβώς γιατί υπάρχουν ανάλογα κίνητρα και σχετικό «διακύβευμα», γιατί υπάρχει και «κυκλοφορεί» πρόσδοδος-χρήμα για διανομή την ίδια ώρα που η παραγωγή προστιθέμενης αξίας, δηλαδή εισοδήματος και κέρδους, αντιμετωπίζει όχι μόνο υπερβολικά γραφειοκρατικά εμπόδια, αλλά και όταν επιτευχθεί δεν προστατεύεται από τις επιδρομές των προσοδοθήρων. Σε ένα τέτοιο περιβάλλον το ζήτημα δεν είναι να συλλάβεις αυτούς που ιδιοποιούνται εισόδημα (πρόσοδο) παράνομα, ανταποκρινόμενοι ορθολογικά στα κίνητρα που με τόση σαφήνεια και ένταση παρέχει το σύστημα, αλλά να καταργήσεις το ίδιο το «εισόδημα-πρόσοδο» και να το αντικαταστήσεις με ευκαιρίες για τη δημιουργία εισοδήματος μέσω παραγωγικών δραστηριοτήτων.

Η ελληνική οικονομία αποτελούνταν καθ' όλη την περίοδο της ταχύρρυθμης μεγέθυνσης (1995-2008), αλλά και σε σημαντικό βαθμό αποτελείται ακόμη και μέχρι σήμερα, από κλειστά στεγανά στα οποία κυριαρχεί στην πράξη ο «προσωπικός κανόνας» (personal rule) και όχι ο κανόνας του νόμου (rule of law) ή οι όροι της αγοράς (π.χ. κλειστά επαγγέλματα). Μέσα στα στεγανά αυτά κυκλοφορεί εισόδημα-πρόσοδος, που προέρχεται είτε από τις κρατικές επιχορηγήσεις και ρυθμίσεις, είτε από τους ίδιους τους χρήστες-καταναλωτές που πληρώνουν υψηλότερες τιμές για τα αγαθά και τις υπηρεσίες των κλειστών στεγανών, και που για να αποκτήσει κανείς την πρόσοδο αυτή πρέπει να ξοδέψει χρόνο και χρήμα. Η πρόσοδος αυτή που δημιουργείται από την «κλειστότητα» των επιμέρους αγορών της οικονομίας, γεννά ταυτόχρονα τους κατακτητές της, οι οποίοι ζουν και δρουν με σκοπό τη λαφυραγώγηση της προσόδου. Ο ορθολογικός ιδιώτης, όπως έχουμε δει, ενδιαφέρεται σε ένα τέτοιο περιβάλλον να καταναίμει τον χρόνο του όχι προς παραγωγικές δραστηριότητες, αλλά προς δραστηριότητες που θα του επιτρέψουν να αποκτήσει όσο το δυνατόν περισσότερο εισόδημα-πρόσοδο, αφού λειτουργεί και αυτός μέσα στα οικονομικά στεγανά. Ένα παράδειγμα: Η υπηρεσία που παρέχει ένας κύκλος κλειστού επαγγέλματος είναι υπερτιμημένη. Η υψηλότερη τιμή που επιβάλλεται με την ισχύ της μονοπωλιακής θέσης που εγγυάται η κρατική ρύθμιση, δημιουργεί αμέσως ένα επιπλέον ποσό που «διανέμεται» ανάμεσα στα μέλη της επαγγελματικής αυτής ομάδας. Για τη διατήρηση της κατάστασης ή του προνομίου αυτού τα μέλη της ομάδας ξοδεύουν χρόνο για «επιρροή» και χρήμα προς κάθε κατεύθυνση, και ειδικά προς τη νομοθετική και εκτελεστική εξουσία που εγγυάται με πολιτικά και άλλα ανταλλάγματα τη διατήρηση του μονοπωλίου αυτού, ενώ οι καταναλωτές βλέπουν το διαθέσιμο εισόδημα και την ευημερία τους να μειώνεται. Όπως ακριβώς προβλέπει η οικονομική ανάλυση κάθε μονοπωλίου για το πλεόνασμα του καταναλωτή. Όλη η ελληνική οικονομία δομείται από τέτοια αντιπροδοτικά και στρεβλά κίνητρα που μειώνουν τους ρυθμούς ανάπτυξης και εντείνουν το αίσθημα της αδικίας και της διαφθοράς.

Όπως δείχνει η προηγούμενη ανάλυσή μας είναι πολύ δύσκολο να επιβιώσει κανείς σε τέτοιες συνθήκες, εάν δεν «προσαρμοστεί». Στον βαθμό που συμβαίνει αυτό, όλοι λίγο-πολύ αναγκάζονται εκ των πραγμάτων να προσαρμόζουν τη συμπεριφορά τους στους «προσωπικούς νόμους» της κλειστής και τεμαχισμένης σε στεγανά ελληνικής οικονομίας που κυριαρχείται από τον, γενικευμένο και συστημικό, πόλεμο διανομής της προσόδου που προκύπτει. Στο πλαίσιο αυτό υπάρχουν και αναπόφευκτα οι συγκρούσεις μεταξύ ατόμων και ομάδων για τη διανομή της «πίτας», αυτό που ονομάζουμε συνήθως «πόλεμος συμφερόντων» στα χαρακτηριστικά και που παρατηρούμε σε μεγάλη ένταση τελευταία. Η επιτυχής επιδίωξη τιμωρίας όσων, πολλών, παρανομούν σε αυτό το περιβάλλον κινήτρων θα κατέληγε στην καταδίκη και τιμωρία ενός υπερβολικά μεγάλου μέρους της κοινωνίας, καθιστώντας αυτή την ενέργεια αδιέξοδη, ακόμα και αν μπορούσε να εκτελεστεί μια τέτοια πρωτοβουλία εντοπισμού όλων των παρανομώντων με τους αναποτελεσματικούς και διαβρωμένους θεσμούς που έχει στη διάθεσή της μια κοινωνία εθνικής ανομίας, όπως η ελληνική. Αντίθετα, η μετατόπιση της δομής κινήτρων που αντιμετωπίζουν όλοι, εντολείς και εντολοδόχοι, θα περιόριζε καταρχήν τα κίνητρα για παραβατική συμπεριφορά για την πλειοψηφία των μελών της κοινωνίας και θα επέτρεπε πλέον την αποτελεσματική τιμωρία όσων, σχετικά πολύ πιο λίγων, παραβαίνουν πλέον τον νόμο, έχοντας για σύμμαχο και τους πιο αποτελεσματικούς θεσμούς εντοπισμού και επιβολής που μπορεί να οικοδομηθούν απουσία των ισχυρών ερεισμάτων που αποτρέπουν σήμερα την οικοδόμησή τους.

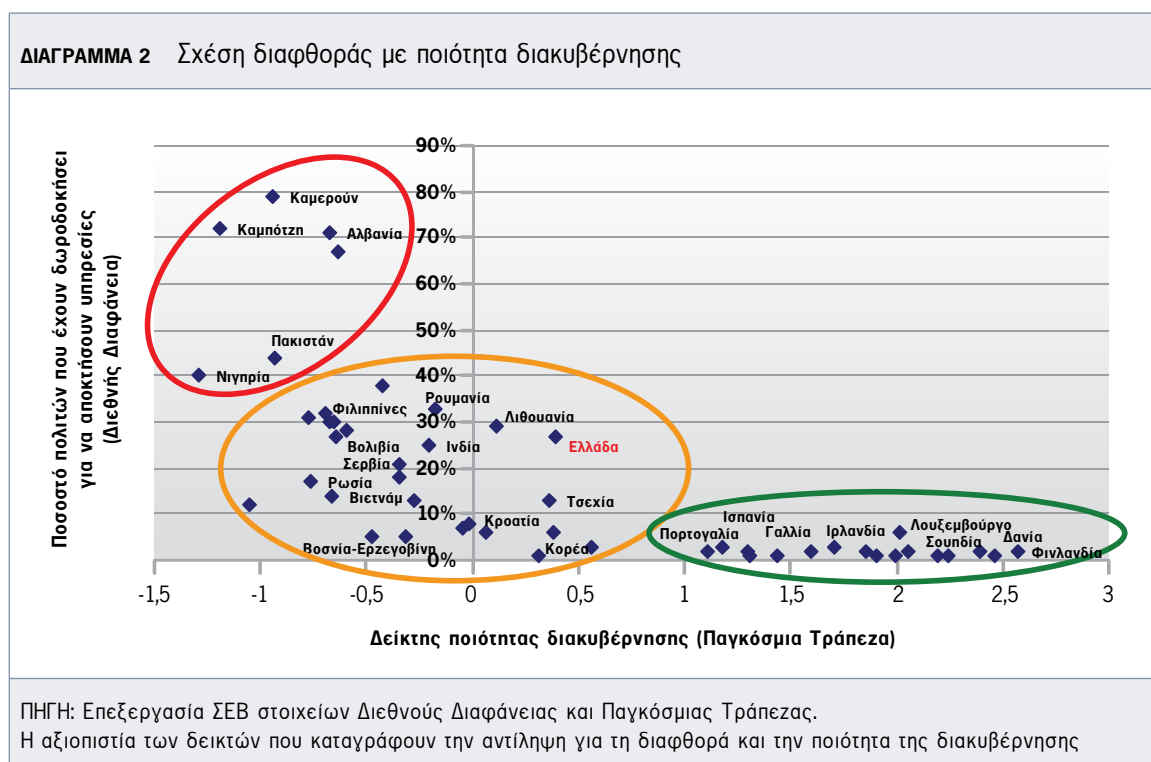
Θα αναφερθούμε παρακάτω σε μια πρώτη καταγραφή του φαινομένου της διαφθοράς στην ελληνική περίπτωση σε σχέση με το θεωρητικό πλαίσιο και τα εμπειρικά δεδομένα που έχουμε καταγράψει μέχρι τώρα.

4.1 Η συχνότητα καταφυγής σε δωροδοκία στην Ελλάδα

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον έχει η καταγραφή, πριν ακόμη η οικονομική κρίση κάνει την εμφάνισή της στην ελληνική οικονομία, από την *International Transparency* (2007) ότι στην Ελλάδα το 27% των ερωτηθέντων απάντησε ότι τον τελευταίο χρόνο έχει καταφύγει στη δωροδοκία. Το στοιχείο αυτό φαίνεται να επιβεβαιώνεται με στοιχεία πλέον που επιβεβαιώνουν την αίσθηση που υπάρχει στην ελληνική κοινωνία σήμερα, ότι δηλαδή επικρατεί μια ιδιαίτερα προβληματική κατάσταση εθνικής ανομίας στη χώρα. Αντιπαραθέτοντας αυτό το μεμονωμένο στοιχείο της *Διεθνούς Διαφάνειας* με τον σύνθετο δείκτη ποιότητας διακυβέρνησης της World Bank, παρατηρούμε ότι, για τις χώρες για τις οποίες η *Διεθνής Διαφάνεια* δίνει στοιχεία για τη συχνότητα εμπλοκής σε δωροδοκία των ερωτηθέντων προκύπτουν τρεις γενικές κατηγορίες χωρών:

- ▼ εκείνες που έχουν καλές επιδόσεις στον δείκτη ποιότητας διακυβέρνησης της WB και χαμηλό ποσοστό εμπλοκής σε δωροδοκίες,
- ▼ μια μεσαία κατηγορία η οποία περιλαμβάνει ξεκάθαρα και την Ελλάδα, και
- ▼ μια κατηγορία που έχει συνολικά τις χειρότερες επιδόσεις (Διάγραμμα 2).

Ακολουθώντας τις συστάσεις της προαναφερόμενης βιβλιογραφίας, επιδιώκουμε να εξάγουμε μόνο γενικά συμπεράσματα από τις παρατηρήσεις αυτές. Έτσι, η αντιπαράθεση αυτών των δύο στοιχείων δείχνει την Ελλάδα να ανήκει στις χώρες οι οποίες καταρχήν φαίνεται να έχουν σοβαρά προβλήματα διαφθοράς, και όχι στην κατηγορία των χωρών που δεν φαίνεται να έχουν σημαντικό πρόβλημα διαφθοράς. Οι μεταρρυθμίσεις που έως σήμερα, φθινόπωρο του 2013, έχουν επιβληθεί στην Ελλάδα από τους πιστωτές της, αναμένεται να κάνουν τη διαφθορά να υποχωρήσει, αν και η παράνομη, άτυπη οικονομία, η μήτρα της διαφθοράς δεν φαίνεται να έχει περιοριστεί σημαντικά τουλάχιστον. Από την άλλη πλευρά, η Ελλάδα τουλάχιστον δεν φαίνεται να ανήκει στην κατηγορία των χωρών με τις χειρότερες επιδόσεις στο θέμα αυτό. Βέβαια, η ομάδα αναφοράς για την Ελλάδα πρέπει να είναι η ομάδα με τις καλύτερες επιδόσεις σε θέματα ποιότητας διακυβέρνησης και διαφθοράς, και η οποία περιλαμβάνει όλες σχεδόν τις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης και του ΟΟΣΑ, και όχι την ομάδα των χωρών με τις μέτριες επιδόσεις στα θέματα αυτά και στην οποία η Ελλάδα φαίνεται να ανήκει με τόσο ξεκάθαρο τρόπο.



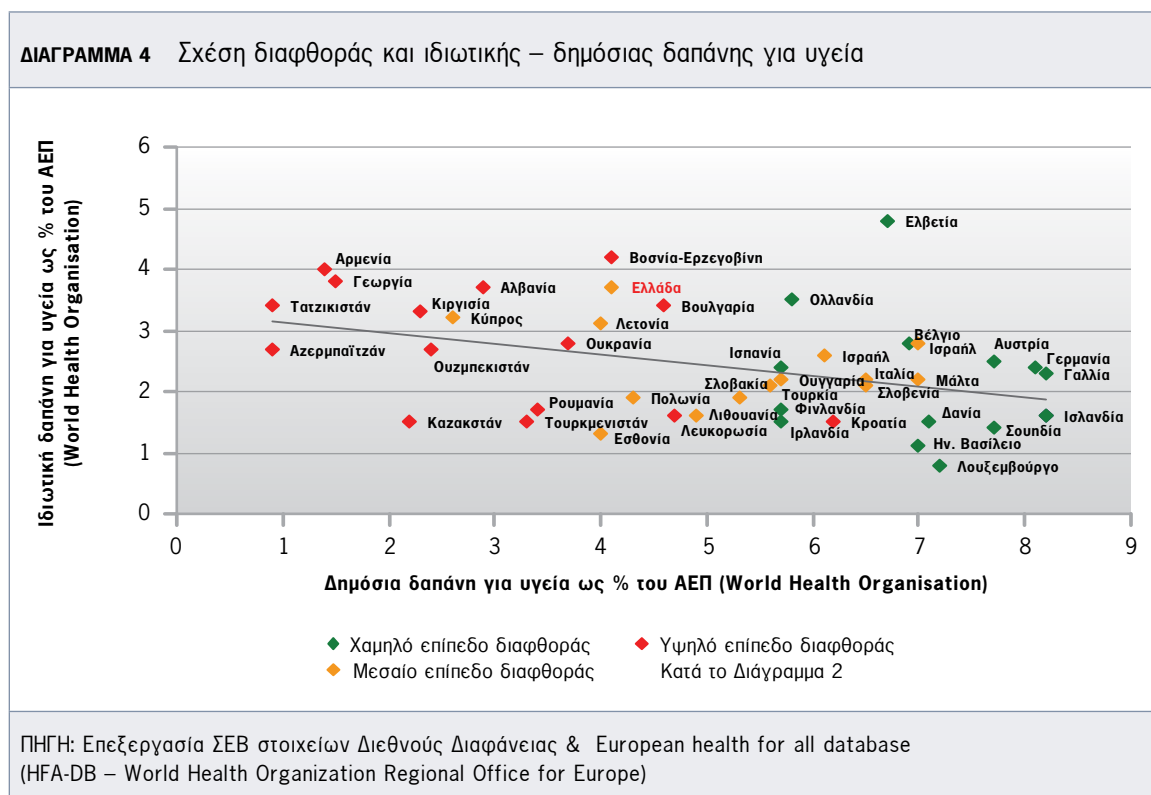
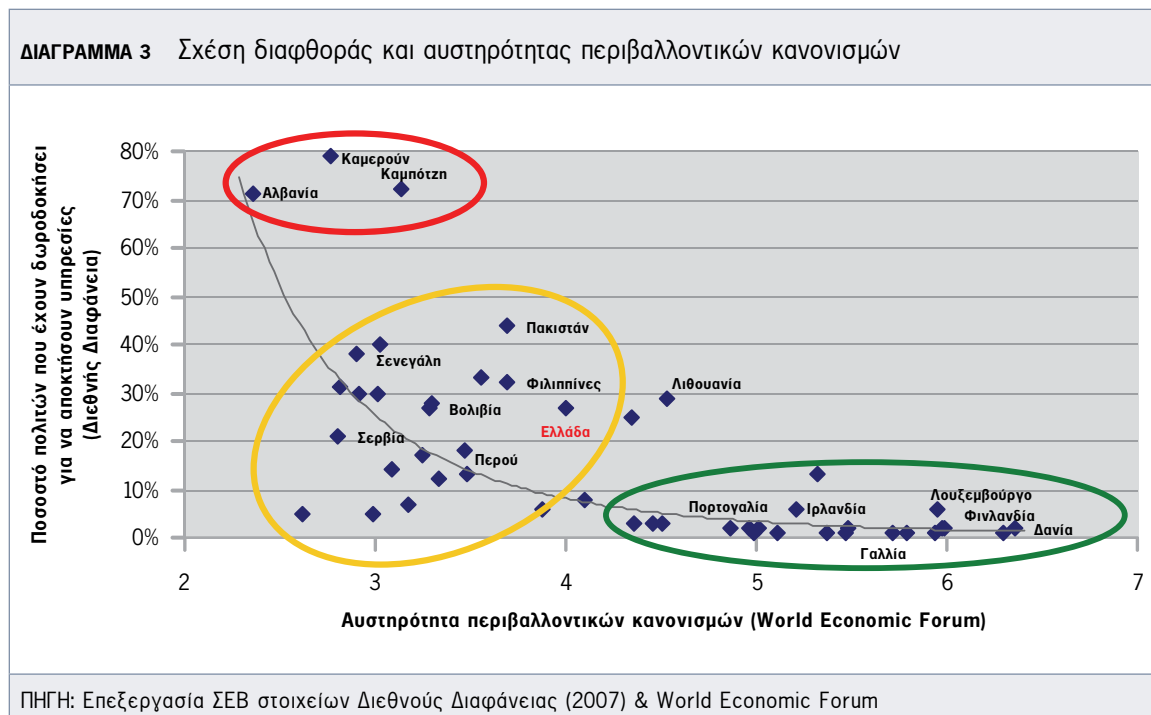
4.2 Τι σημαίνει η θέση της Ελλάδας στην πράξη

Η παρακολούθηση της κατάταξης της Ελλάδας στους δείκτες αυτούς έχει κυρίως νόημα, εφόσον η πληροφορία που προκύπτει από αυτή μπορεί να χρησιμοποιηθεί για τη λήψη στοχευμένων διορθωτικών μέτρων. Ο σχεδιασμός τέτοιων μέτρων προαπαιτεί φυσικά την κατανόηση του γεγονότος ότι η διαφθορά φαίνεται να υπεισέρχεται με έναν πολύπλοκο, και όχι εύκολα μετρήσιμο, τρόπο στη λειτουργία της κοινωνίας και της οικονομίας, αλλά σε κάθε περίπτωση η γνώση του σημείου εκκίνησης είναι ένα προαπαιτούμενο για τη σωστή διαμόρφωση των μέτρων που θα έχουν το καλύτερο αποτέλεσμα.

Η προηγούμενη ανάλυσή μας έχει δείξει ήδη ότι, ο σχεδιασμός των μέτρων αντιμετώπισης της διαφθοράς μπορεί, όμως, να βασιστεί σε συμπεράσματα που ήδη προκύπτουν με μεγαλύτερη σαφήνεια, όπως ότι οι μεταρρυθμίσεις που απομακρύνουν ασαφείς και πολύπλοκες διαδικασίες που ρυθμίζουν την οικονομική δραστηριότητα και που περιορίζουν τον ανταγωνισμό έχουν πρωτεύουσα σημασία για την αντιμετώπιση της διαφθοράς. Η σωρευμένη γνώση οργανισμών, όπως ο ΟΟΣΑ, η Παγκόσμια Τράπεζα, αλλά και γενικότερα όλα όσα προκύπτουν από την ερευνητική κοινότητα, δείχνουν πλέον με αδιάσειστα στοιχεία ότι τέτοια μέτρα οδηγούν όχι μόνο σε μείωση της διαφθοράς, αλλά και στη βελτίωση του επιχειρηματικού περιβάλλοντος, την αύξηση της παραγωγικότητας και, εφόσον συνοδεύονται με την εδραίωση του κράτους δικαίου, σε αύξηση των ξένων άμεσων επενδύσεων. Όλοι τομείς στους οποίους, ειδικά η χώρα μας, φαίνεται να υστερεί σημαντικά και με έναν τρόπο που επιβεβαιώνει τις παρατηρήσεις και γενικότερα τα αποτελέσματα των σχετικών ερευνών που έχουν γίνει.

Η λήψη μέτρων που οδηγούν στη μείωση της διαφθοράς αφορά άμεσα το ευρύτερο κοινωνικό σύνολο και, μεταξύ των άλλων, μέσω των δημόσιων αγαθών που παρέχονται στους πολίτες. Σύμφωνα με πρόσφατες έρευνες, φαίνεται ιδιαίτερα πιθανό ότι υπάρχει μια αρνητική συσχέτιση ανάμεσα στη διαφθορά και την ποιότητα των υπηρεσιών που παρέχει ο δημόσιος τομέας, ανεξαρτήτως του μεγέθους του, σε τομείς όπως η υγεία, η εκπαίδευση και η περιβαλλοντολογική προστασία.

Τα συμπεράσματα αυτά φαίνεται να υποστηρίζουν και τα στοιχεία των ερευνών της *TI* και του *World Economic Forum*, καθώς στις χώρες με τη μικρότερη συχνότητα δωροδοκιών φαίνεται να επικρατούν και οι αυστηρότεροι περιβαλλοντολογικοί κανονισμοί (βλ. Διάγραμμα 3). Επίσης, χρησιμοποιώντας στοιχεία του Παγκόσμιου Οργανισμού Υγείας (WHO) και της *TI* παρατηρούμε ότι, σε όλες τις χώρες με χαμηλή συχνότητα καταφυγής στη δωροδοκία, οι κρατικές δαπάνες υγείας είναι πολύ υψηλότερες σε σχέση με τις άλλες χώρες, οι οποίες έχουν μεσαία ή υψηλή συχνότητα καταφυγής στη δωροδοκία, ενώ φαίνεται ότι στις χώρες στις οποίες η δωροδοκία είναι σπάνια, είναι κάπως χαμηλότερες και οι ιδιωτικές δαπάνες υγείας, σε σύγκριση πάντα με τις χώρες στις οποίες η δωροδοκία είναι ιδιαίτερα διαδεδομένη (βλ. Διάγραμμα 4). Η παρατήρηση αυτή αποκτά σημασία στον βαθμό που στις χώρες στις οποίες η δωροδοκία είναι πιο διαδεδομένη, οι ασθενείς αναγκάζονται να αντισταθμίσουν με ιδιωτικές δαπάνες τις ανεπάρκειες των δημόσιων συστημάτων υγείας. Και στις δύο αυτές περιπτώσεις αυστηρότητας των περιβαλλοντολογικών κανονισμών και δαπανών για την υγεία, τα στοιχεία που έχουμε στη διάθεσή μας δείχνουν να συμφωνούν με τα συμπεράσματα της σχετικής βιβλιογραφίας και με σαφήνεια κατατάσσουν την Ελλάδα σε μια θέση που απέχει αρκετά από την ομάδα των χωρών αναφοράς χαμηλής διαφθοράς.



Προκύπτει, συνεπώς, ότι στην Ελλάδα υπάρχουν σημαντικά περιθώρια βελτίωσης παραμέτρων του κοινωνικού κράτους, οι οποίες είναι ιδιαίτερα σημαντικές για τη διαμόρφωση της κοινής γνώμης και οι οποίες συσχετίζονται με την ύπαρξη της διαφθοράς, γεγονός που πρέπει να συνυπολογιστεί σε μια στρατηγική σχεδιασμού και εφαρμογής των ενδεδειγμένων μεταρρυθμίσεων στη χώρα μας.

5. Αντί συμπερασμάτων: Ταιριάζει η Ελλάδα σε κάποιο διεθνές παράδειγμα; Τι πρέπει να γίνει;

Ανωτέρω έγινε, μεταξύ των άλλων, μια συνοπτική επισκόπηση της βιβλιογραφίας που αφορά την καταπολέμηση της διαφθοράς, της παράνομης προσοδοθηρίας, προσοδοπαροχής και προσοδοϋπεράσπισης. Η μαζική ανομία που παρατηρείται στη χώρα μας, αλλά και η εντεινόμενη ολιγαρχική διάσταση της ελληνικής οικονομίας επέβαλε οπωσδήποτε τη διερεύνηση της σχετικής βιβλιογραφίας. Από όλες τις πτυχές της, και με δεδομένο φυσικά το θεωρητικό ερμηνευτικό μας πλαίσιο, μπορεί κανείς να βρει στοιχεία στη σχετική διεθνή αρθρογραφία που «κουμπώνουν» στην ελληνική περίπτωση. Το εξαρτημένο από τις ομάδες «κούφιο κράτος» που ευνοεί την οικονομική αναρχία, η γραφειοκρατική διαφθορά που επιβάλλει τη συναλλαγή ή την παράκαμψη της με την ατυπία ή τη «συμπαιγνία», η ανομία που έχει γενικευτεί, τα ΜΜΕ που αντί να λειτουργούν ως εγγυητές διαφάνειας έχουν κι αυτά διαβρωθεί, όπως το κράτος και τα κόμματα, από μικρά και μεγάλα επιμέρους συμφέροντα, η κλειστότητα των αγορών που επιβάλλουν οι προσοδοϋπερασπιστές και η συνεπακόλουθη κλεπτοκρατία από την οικονομική μαφία. Ακόμη, η ανθεκτικότητα του *status quo* και η σημασία της στρεβλής μηχανικής του πολιτικού συστήματος για την εκκόλαψη και τη διάδοση της διαφθοράς, είναι όλα χαρακτηριστικά που συναντώνται στην ελληνική περίπτωση. Φαινόμενα που τελικώς τοποθετούν –παραδόξως εκ πρώτης όψεως– τη γρήγορα αναπτυσσόμενη μέχρι πρότινος Ελλάδα ανάμεσα στις χώρες που παρουσιάζουν θεσμική υπανάπτυξη, η οποία βέβαια εσχάτως, με τη βαθύτατη οικονομική κρίση που τη μαστίζει, αντιστοιχεί με την οικονομική υποβάθμιση της ελληνικής οικονομίας στην κατηγορία των αναπτυσσόμενων οικονομιών.

Δεν θα βρει βέβαια ο αναγνώστης σε κανένα διεθνές κείμενο απόλυτη ταύτιση με την ελληνική περίπτωση. Πώς άλλωστε θα μπορούσε να γίνει κάτι τέτοιο, όταν η Ελλάδα είναι χώρα με μοναδικές και παράδοξες δομές, εκτεταμένη διασπορά της (μικρο)ιδιοκτησίας, αδυναμία συλλογικής δράσης, μαζικό λαθρεπιβατισμό, έλλειψη εμπιστοσύνης (*trust*), αλλά και «κούφιο κράτος και θεσμούς», ενώ και το φαινόμενο της διαφθοράς, λόγω και της «άτυπης» φύσης του, είναι συνήθως εγχωρίως πάντα ένα ιδιαίτερο, ξεχωριστό και τοπικά διαφοροποιημένο, χωρίς γενικούς τυπικούς διεθνείς κανόνες. Το ελληνικό φαινόμενο είναι πραγματικά πολύ ανθεκτικό κι αυτό φαίνεται σήμερα, ιδιαιτέρως, που η ελληνική οικονομία βρίσκεται σε κρίση και αναδιάρθρωση και παρά το ότι έχουν, εκ των πραγμάτων, συντελεστεί τεράστιες αλλαγές στη χώρα. Ειδικότερα, το κόστος συγκρότησης ενός σοβαρού κράτους δικαίου σε περιπτώσεις χωρών με υψηλή διαφθορά, όπως η Ελλάδα, είναι πολλές φορές απαγορευτικό, αφού η δράση των ομάδων κάνει πολύ «ακριβή» τη μετάβαση από την κλεπτοκρατική αναρχία σε ένα «κράτος-συμβόλαιο» σχέσεων μεταξύ των πολιτών. Διατηρείται έτσι ένας φαύλος κύκλος με αυτοτροφοδοτούμενη «τροχιά εξάρτησης», γεγονός που κάνει ιδιαίτερα δύσκολη την έξοδο από το τούνελ. Ωστόσο, οι εκτεταμένες αλλαγές που έχουν ήδη γίνει θεσμικά, αλλά κυρίως αυτές που προγραμματίζονται εφεξής –όλα αυτά μόνο με την ασφυκτική πίεση της Τρόικας– και αφορούν ιδίως τις απελευθερώσεις αγορών προϊόντων και επαγγελμάτων, και η αναδιάρθρωση και αξιολόγηση του δημόσιου τομέα, δείχνουν ότι το «σύστημα» στην Ελλάδα μπορεί να ανασυγκροτηθεί και να επανασυσταθεί σε υγιέστερες βάσεις, περιορίζοντας και τη διαφθορά. Επομένως, η καταπολέμηση της διαφθοράς, αν και χρειάζεται οπωσδήποτε τα κίνητρα-αντικίνητρα που περιγράφηκαν και αναλύθηκαν στις αρχές του κειμένου, ωστόσο θα δεχθεί το αποφασιστικό χτύπημα όταν –κι εάν– εφαρμοστούν οι κανόνες των ελεύθερων και διαφανών αγορών, έστω όσο γίνεται στην ελληνική περίπτωση. Από εκεί και πέρα, στο λεγόμενο ευρύτερο κράτος, είναι ανάγκη να εφαρμοστούν οι διεθνείς πρακτικές χρηστής διοίκησης, ώστε να περιοριστεί το φαινόμενο. Στο σημείο αυτό τα πράγματα είναι πολύ πιο δύσκολα, γιατί χρειάζεται η εμπέδωση της αξιοκρατίας, της «νέας δημόσιας διοίκησης» και, γενικότερα, ένα αποδοτικό πλαίσιο λειτουργίας οργανισμών που σήμερα ελέγχονται από το κράτος, όπως πανεπιστήμια, σχολεία, νοσοκομεία και προνοιακές υπηρεσίες, όπου οι αρχές της διαφάνειας και της αποδοτικότητας να επιβληθούν.

Τέλος, ίσως το πιο καθοριστικό από όλα τα παραπάνω είναι το πολιτικό σύστημα και η λειτουργία του. Συνταγματική αλλαγή, αλλαγή στο εκλογικό σύστημα και κυρίως θεσμικά και αξιοκρατικά συγκροτημένα

κόμματα αποτελούν τις προϋποθέσεις για οτιδήποτε και κυρίως για την προσέλκυση στη δημόσια σφαίρα των άξιων κι όχι των παρεπιδημούντων ανεπάγγελτων. Οι Mitsopoulos and Pelagidis (2009a, 2012) έχουν ήδη αναφερθεί διεξοδικά στις αλλαγές που πρέπει να γίνουν σχετικώς, ώστε οι νομοθέτες να επιτελούν εφεξής το καθήκον τους με έναν τρόπο που να επιτυγχάνεται ο δυνητικά καλύτερος συνδυασμός πολιτικών που να παντρεύουν την οικονομική αποδοτικότητα με την κοινωνική δικαιοσύνη, γεγονός που θα περιορίσει καθοριστικά τη διαφθορά στην ελληνική οικονομία.

Βιβλιογραφία - Πηγές

- ΣΕΒ, (2007), Έρευνα και Ανάλυση, Παρατηρητήριο Ανταγωνιστικότητας. Τεύχος 46, Δεκέμβριος.
- Alt, J. & D. Lassen, (2008), "Political and Judicial Checks on Corruption: Evidence from American State Governments", *Economics and Politics*, 20 (1) 33-61.
- Blais, A. & M. A. Bodet, (2006), "Does Proportional Representation Foster Closer Congruence Between Citizens and Policy Makers?", *Comparative Political Studies*, 39(10).
- Djankov et al., (2003), "The New Comparative Economics", *Journal of Comparative Economics* 31(4), 595-619.
- Djankov, S. et al., (2009), "Disclosure by Politicians", NBER WP 14703.
- Gerring J. & S. Thacker, (2004), "Political Institutions and Corruption: The Role of Unitarism and Parliamentarism", *B. J. Pol. S.*, 34, 295-330.
- Hillman, A., (2009), *Public Finance and Public Policy*, Cambridge, CUP.
- Kunicova J. & Rose-Ackerman, S., (2005), "Electoral Rules as Constraints on Corruption", *B. J. Pol. S.*, 35, 573-606.
- Laffont, J.-J. & M. Meleu, (2001), "Separation of Powers and Development", *Journal of Development Economics*, 64(1), 129-45.
- Lijphart, A., (1999), *Patterns of Democracy, Government Forms and Performance in Thirty Six Countries*, New Haven, Yale UP.
- Mitsopoulos, M. & T. Pelagidis, (2009a), "A Model of Constitutional Design and Corruption", Paper Presented at European Public Choice Society Meetings, Athens.
- Mitsopoulos, M. & T. Pelagidis, (2009b), "Vikings in Greece. Kleptocratic Interest Groups in a Rent-Seeking Economy", *The Cato Journal*, 29(3).
- Mitsopoulos, M. & T. Pelagidis, (2012), *Understanding the Crisis in Greece. From Boom to Bust*, MacMillan/Palgrave, 2nd edition.
- de Montesquieu, Charles Louis de Secondat, (1748), *De l' Esprit des Lois*, livre XI.
- OECD, (1996), "Ethics in the Public Service", Public Management Occasional Paper 14.
- Persson T., G. Tabellini & F. Trebbi, (2001), "Electoral Rules and Corruption", CEPR DP 2741.
- Persson T. & G. Tabellini, (2003a), *The Economic Effects of Constitutions*, Cambridge, Mass: MIT Press.
- Persson T. & G. Tabellini, (2003b), "Electoral Rules and Corruption", *J. Eur. Ec. Assoc.* 1(4), 958-89.
- Persson, T. & G. Tabellini, (2006), "Democracy and Development: The Devil in the Details", Cesifo WP1672.
- Rose-Ackerman, S., (1999), *Corruption and Government*, Cambridge, CUP.
- Rose-Ackerman, S. (Ed.), (2006), *International Handbook On The Economics Of Corruption*, New Haven, Yale UP.
- Tabellini, G., T. Persson & G. Roland, (1997), "Separation of Powers and Accountability: Towards a Formal Approach to Comparative Politics", *Quarterly Journal of Economics*, November, 1163-1202.
- di Tella, R. & F. Weinschelburn, (2007), "Choosing Agents and Monitoring Consumption: A Note on Wealth as a Corruption-Controlling Device", NBER WP 13163.
- Transparency International, (2007), *Global Corruption Report*, TI.
- Treisman D., (2007), "What Have We Learned about the Causes of Corruption from Ten Years of Cross National Empirical Research?", *Annual Review of Political Science*, 10, 211-44.