

Πώς η διαφθορά υπονομεύει τις μεταρρυθμίσεις

Δημ. Α. Σωτηρόπουλος, ΕΚΠΑ
Διεθνής Διαφάνεια, 09.12.2016

Περίγραμμα της παρουσίασης

- Ορισμοί και θεωρητικό πλαίσιο. Το βάρος του παρελθόντος
- Εθνική οικονομία, διαφθορά και μεταρρυθμίσεις
- Επιπτώσεις της διαφθοράς στις μεταρρυθμίσεις
- Δυσπιστία και απονομιμοποίηση
- Συνασπισμοί συμφερόντων
- Συμπεράσματα

Ορισμοί της διαφθοράς

- Διαφθορά: η χρήση δημόσιων αξιωμάτων για προσπορισμό ιδιωτικού οφέλους (ορισμός του ΟΗΕ, της Παγκόσμιας Τράπεζας και της Διεθνούς Διαφάνειας)
- Στενός ορισμός της διαφθοράς: χρηματισμός, δωροδοκία
- Ευρύς ορισμός της διαφθοράς: στενές σχέσεις ανάμεσα αφενός στην κυβέρνηση ή/και τη διοίκηση και αφετέρου ιδιωτικές επιχειρήσεις ή/και ισχυρές ομάδες συμφερόντων, με αποτέλεσμα η διαμόρφωση μέτρων δημόσιας πολιτικής να μην υπηρετεί το δημόσιο συμφέρον (IMF 2016)

Ορισμοί των μεταρρυθμίσεων

- Μεταρρυθμίσεις: μεταβολή θεσμών και κυρίως δημόσιων πολιτικών (π.χ. εκπαιδευτική πολιτική, συνταξιοδοτική πολιτική, πολιτική για τη δημόσια διοίκηση)
- Εδώ, νοούνται ως μεταρρυθμίσεις, όσες μεταβολές θεσμών ή/και δημόσιων πολιτικών υπηρετούν το δημόσιο συμφέρον, ειδικότερα α) τη διεύρυνση του δημοκρατίας/του πλουραλισμού ή β) αύξηση της ελευθερίας και της ισότητας των πολιτών (N. Bobbio).

Επίπεδα μεταρρυθμίσεων

- Τρία επίπεδα μεταρρυθμίσεων (Peter A. Hall):
- Α) αλλαγές προσαρμογής (π.χ., μεταβολή ορίων ηλικίας συνταξιοδότησης)
- Β) παραμετρικές αλλαγές (π.χ. θέσπιση νέων συνταξιοδοτικών δικαιωμάτων ή κατάργηση παλιών, όπως της πρόωρης συνταξιοδότησης)
- Γ) αλλαγή «παραδείγματος» (π.χ., μετάβαση από το αναδιανεμητικό στο κεφαλαιοποιητικό σύστημα συντάξεων ή από τη δημόσια διοίκηση με προσανατολισμό στις διαδικασίες στη διοίκηση με προσανατολισμό στα αποτελέσματα (results-based administration))

Το βάρος του παρελθόντος

- Εξάρτηση των μελλοντικών βημάτων μεταρρύθμισης από τη μέχρι τώρα πορεία: π.χ., τυχόν ιστορικές παραδόσεις συναλλαγών στις σχέσεις των πολιτών με το κράτος και κουλτούρα «παράκαμψης» του νόμων, δημιουργούν δυσμενές περιβάλλον για μεταρρυθμίσεις.
- Συνασπισμοί συμφερόντων (advocacy coalitions) υπέρ και κατά των μεταρρυθμίσεων, καθώς και υπέρ και κατά της καταπολέμησης της διαφθοράς
- Ίδρυση/αναπαραγωγή θεσμών που εγκλείουν ή αποκλείουν μεγάλες ομάδες πολιτών (Acemoglu και Robinson)

Διαφθορά και εθνική οικονομία

- Στατιστικά σημαντική συσχέτιση μεταξύ έκτασης της διαφθοράς και οικονομικών επιδόσεων
- Όσο πιο εκτεταμένη η διαφθορά, τόσο πιο αρνητικές οι επιδόσεις ως προς τη μεγέθυνση του ΑΕΠ, τον πληθωρισμό, τη δημοσιονομική ισορροπία, τις άμεσες ξένες επενδύσεις (Goel και Budak 2006, IMF 2016)
- Οι μεταρρυθμίσεις ως ενδιάμεση μεταβλητή μεταξύ διαφθοράς και οικονομικών επιδόσεων: υπάρχει στατιστικά σημαντική συσχέτιση μεταξύ διαφθοράς και δομικών μεταρρυθμίσεων (Abed και Davoodi 2000).

Επιπτώσεις της διαφθοράς (I)

- Η εκτεταμένη διαφθορά βλάπτει τη διάθεση συμμόρφωσης πολιτών, οργανώσεων, ομάδων και επιχειρήσεων προς τις ισχύουσες ρυθμίσεις.
- Αρνητική συσχέτιση μεταξύ της έκτασης της διαφθοράς και των φορολογικών εσόδων (IMF 2016). Αντικίνητρα προς τους φορολογούμενους να καταβάλλουν φόρους
- Ακόμα και αν η επιχειρούμενη μεταρρύθμιση είναι στη σωστή κατεύθυνση, η μειωμένη συμμόρφωση πολιτών, ομάδων, οργανώσεων και επιχειρήσεων οδηγεί στην μη εφαρμογή της μεταρρύθμισης.

Επιπτώσεις της διαφθοράς (II)

- Η εκτεταμένη διαφθορά διαστρεβλώνει την κατανομή πόρων (οικονομικών, οργανωσιακών κ.ά.) καθώς:
- Μετατοπίζει τους πόρους από τις πεδία όπου απαιτούνται μεταρρυθμίσεις σε άλλα ή
- με λιγότερους διαθέσιμους πόρους, μειώνεται η κλίμακα των επιχειρούμενων μεταρρυθμίσεων, οι οποίες έτσι περιορίζονται στο πρώτο από τα τρία ανωτέρω επίπεδα (απλές προσαρμογές, όχι παραμετρικές ή «παραδειγματικές» αλλαγές δημόσιας πολιτικής).

Επιπτώσεις της διαφθοράς (III)

- Η εκτεταμένη διαφθορά επηρεάζει 1) την επιλογή των προς μεταρρύθμιση τομέων δημόσιας πολιτικής και 2) την κατεύθυνση των μεταρρυθμίσεων, προς όφελος όποιων μπορούν να διαφθείρουν τους αρμόδιους για το σχεδιασμό και την πραγμάτωση μεταρρυθμίσεων
- Ισχυροί «παίκτες», μέσω της διαφθοράς, κάμπτουν, προς δικό τους όφελος, τον κύκλο της δημόσιας πολιτικής (διαμόρφωση, υιοθέτηση, εφαρμογή, αξιολόγηση μέτρων πολιτικής), το περιεχόμενο των ρυθμίσεων, ακόμα και την οργάνωση και λειτουργία των θεσμών (π.χ., της υπηρεσίας προμηθειών ενός δημόσιου νοσοκομείου ή μιας στρατιωτικής μονάδας)

Επιπτώσεις της διαφθοράς (IV)

- Η εκτεταμένη διαφθορά μειώνει τα κίνητρα ιδίως των νεότερων γενιών
- γενικά για συμμετοχή γενικά στη δημοκρατική ζωή
- ειδικά για υπεράσπιση μεταρρυθμίσεων που τυχόν υιοθετούνται για το μέλλον και προς όφελός τους
- καθώς και για επενδύσεις πόρων (χρόνου, χρημάτων, αφοσίωσης) εκ μέρους των πολιτών στην εκπαίδευση και κατάρτισή τους, όπως επίσης και στην πολιτική ενημέρωση για τρέχουσες μεταρρυθμίσεις.
Υποσκάπτεται η λαϊκή υποστήριξη των μεταρρυθμίσεων

Δυσπιστία, απονομιμοποίηση

Οι μη συμμετέχοντες στη διαφθορά και γενικότερα οι πολίτες αποσύρουν την εμπιστοσύνη τους από τους θεσμούς ελέγχου (δικαστήρια, βουλή, ΜΜΕ) της δημοκρατίας και γενικότερα από τους πολιτικούς θεσμούς.

Προσβολή του «περί δικαίου αισθήματος» και εντύπωση αστάθειας, λόγω διαφθοράς, απονομιμοποιούν τους ίδιους τους θεσμούς που επιχειρούν μεταρρυθμίσεις. Σχεδόν κάθε μεταρρύθμιση καθίσταται ύποπτη.

Συνασπισμοί συμφερόντων

Σε βάθος χρόνου, εφόσον δεν αντιμετωπιστούν νωρίς, δημιουργούνται συνασπισμοί συμφερόντων γύρω από ευκαιρίες διαφθοράς.

Παραδείγματα από το πρόσφατο παρελθόν: 1) η απονομή χαριστικών συντάξεων αναπηρίας, από κατά τόπους επιτροπές του ΙΚΑ και του ΟΑΕΕ, 2) η μεροληπτική έγκριση επιδοτήσεων προς ιδιώτες επενδυτές από το Υπουργείο Ανάπτυξης, 3) η αδιαφανής κατανομή κονδυλίων της ΥΔΑΣ (υπηρεσίας του ΥΠΕΞ) προς ΜΚΟ κλπ.

Συμπεράσματα

- Η διαφθορά υπονομεύει τις οικονομικές επιδόσεις μιας χώρας, μέσω της ακύρωσης των μεταρρυθμίσεων
- Τρέφει τη δυσπιστία προς τους μεταρρυθμιστές και τις μεταρρυθμίσεις, επηρεάζοντας και τη δημοκρατία
- Διαστρεβλώνει την κατεύθυνση και κλίμακα των μεταρρυθμίσεων, διευρύνοντας τις ανισότητες
- Μειώνει τους πόρους και αδυνατίζει τη διοικητική ικανότητα του κράτους να πραγματοποιήσει μεταρρυθμίσεις
- Απονομιμοποιεί τις μεταρρυθμίσεις και εμποδώνει αντιμεταρρυθμιστικούς συνασπισμούς συμφερόντων.