

Ο θεσμός του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης και η επίδρασή του στην εξέλιξη της Δημόσιας Διοίκησης

Του κ. Λέανδρου-Σωκράτη PAKINTZH
Γεν. Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης, Αρεοπαγίτη ε.τ.

Ευχαριστώ πολύ το Πάντειο Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών για την απονομή της ανωτάτης τιμητικής διάκρισης του Επιτίμου Διδάκτορα για την εν γένει προσφορά μου ως Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης και επιτρέψατέ μου να αναπτύξω το θέμα με την ομιλία μου που έχει τον τίτλο:

ΓΕΝΙΚΟΣ ΕΠΙΘΕΩΡΗΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ: ΚΑΤΑΠΟΛΕΜΗΣΗ ΤΗΣ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ ΚΑΙ ΤΗΣ ΚΑΚΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΕΠΙΜΟΡΦΩΣΗ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΛΕΙΤΟΥΡΓΩΝ ΚΑΙ ΕΝΗΜΕΡΩΣΗ ΤΩΝ ΠΟΛΙΤΩΝ ΓΙΑ ΤΟ ΣΚΟΠΟ ΑΥΤΟ

Η διεθνής κοινότητα έχει αποδεχτεί το γεγονός ότι πολυδιάστατα στην εμφάνισή τους και σύνθετα στη δομή τους φαινόμενα, όπως είναι η διαφθορά και η κακοδιοίκηση που την υποθάλλει, μπορούν να καταπολεμηθούν μόνο στο πλαίσιο ενός στρατηγικού προγράμματος δράσης, του οποίου ο σχεδιασμός, η υλοποίηση και η παρακολούθηση αποτελεί ευθύνη του κράτους μέσα στο συγκεκριμένο πολιτικό, οικονομικό και κοινωνικό περιβάλλον, στο οποίο αναπτύσσονται.

Τα φαινόμενα της διαφθοράς και της κακοδιοίκησης έχουν γίνει αντικείμενα μελέτης από διεθνείς φορείς όπως είναι ο ΟΗΕ, το Συμβούλιο της Ευρώπης, ο ΟΟΣΑ αλλά και η Ευρωπαϊκή Ένωση, τα δε κράτη έχουν συνάψει συμβάσεις με στόχο την ενοποίηση των εθνικών πρακτικών και των μεθόδων δράσης τους.

Η ίδρυση ειδικευμένων ελεγκτικών υπηρεσιών και σωμάτων, με αποκλειστική αποστολή την καταπολέμηση της διαφθοράς και της κακοδιοίκησης θεωρείται απαραίτητο θεσμικό μέσο για την επίτευξη του σκοπού αυτού.

Με την Απόφαση (97) 24 του Συμβουλίου της Ευρώπης, ετέθησαν είκοσι Θεμελιώδεις Αρχές για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς που υιοθετήθηκαν στις (6.11.1997) κατά την 101^η Συνεδρίαση της Επιτροπής των Υπουργών. Η έβδομη αρχή αναφέρεται ρητά στην υποχρέωση των κρατών μελών να προβλέψουν ειδικευμένα πρόσωπα ή φορείς για την καταπολέμηση της διαφθοράς και να τα εξοπλίσουν με κατάλληλα και αναγκαία μέσα και εκπαίδευση, προκειμένου να ασκήσουν τα καθήκοντά τους. Εντονότερο βαθμό δέσμευσης των κρατών παρέχει η Ποινική Σύμβαση του Συμβουλίου της Ευρώπης για τη

Διαφθορά («Criminal Law Convention on Corruption») που υπογράφηκε από τα 14 κράτη-μέλη την 1-7-2002. Στο άρθρο 20 της σύμβασης αυτής προβλέπεται η υποχρέωση των κρατών μελών να υιοθετήσουν τα αναγκαία μέτρα για την ειδίκευση προσώπων και υπηρεσιών κατά της διαφθοράς. Οι υπηρεσίες αυτές πρέπει να είναι ανεξάρτητες, σύμφωνα με τις θεμελιώδεις αρχές των εθνικών δικαίων των κρατών μελών, προκειμένου να εξασφαλιστεί η λειτουργία τους χωρίς άσκηση παράνομων πιέσεων. Η χώρα μας έχει υπογράψει τη σύμβαση αυτή.

Σημαντικό μηχανισμό παρακολούθησης στο θέμα της διαφθοράς αποτελεί η ομάδα κρατών –GRECO (Group of States against Corruption) η οποία λειτουργεί στο πλαίσιο του Συμβουλίου της Ευρώπης και στην οποία συμμετέχει και η Ελλάδα. Η GRECO παρακολουθεί την υλοποίηση των είκοσι Αρχών του Συμβουλίου της Ευρώπης και την εφαρμογή των διεθνών συμβάσεων, συστάσεων και οδηγιών, μέσω εκθέσεων αξιολόγησης (evaluation reports), το κατά πόσο τα κράτη - μέλη λαμβάνουν τα επιβαλλόμενα μέτρα για την αντιμετώπιση της διαφθοράς και προτείνουν συγκεκριμένα μέτρα για την πρόληψη και καταστολή της διαφθοράς.

Για την Ελλάδα έχουν συνταχθεί τρεις εκθέσεις αξιολόγησης με τις οποίες παρατηρείται,

α) ότι στην Ελλάδα δεν υπάρχουν επαρκή στατιστικά στοιχεία για τη μελέτη του φαινομένου της διαφθοράς.

β) Βασικός παράγοντας που συμβάλλει στη δημιουργία διαφθοράς στην Ελλάδα και εμποδίζει την αποτελεσματική αντιμετώπισή της είναι η πολυνομία και η γραφειοκρατική διοίκηση.

Συμφωνώ απόλυτα με την παρατήρηση της GRECO και νομίζω ότι η κωδικοποίηση των νόμων, η απλούστευση των διατάξεων αλλά κυρίως η ταχεία και αποτελεσματική λειτουργία της δικαιοσύνης αποτελούν παράγοντα ουκ άνευ για την ασφάλεια δικαίου απαραίτητου στοιχείου για την ανάπτυξη της χώρας, όπως είναι επίσης η σταθερή φορολογική πολιτική, η εργασιακή ειρήνη και κυρίως η εξάλειψη της γραφειοκρατίας.

γ) Η δημιουργία του θεσμού του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης εντάσσεται στη σύσταση της GRECO για την ίδρυση ενός ειδικού ανεξάρτητου ελεγκτικού οργάνου, με επαρκή νομοποίηση και εξουσία, ώστε να μπορεί να εποπτεύει την υλοποίηση του εθνικού στρατηγικού προγράμματος δράσης κατά της διαφθοράς και να συντονίζει τη δράση των επιμέρους μηχανισμών του.

Στην Ελλάδα έχουν ιδρυθεί σώματα και υπηρεσίες επιθεώρησης και ελέγχου που ελέγχουν τη δράση των φορέων του δημόσιου τομέα, με άμεσο ή έμμεσο στόχο την πρόληψη και την καταστολή των φαινομένων κακοδιοίκησης και διαφθοράς. Όμως δεν είχε προβλεφθεί η δυνατότητα συντονισμού της δράσης τους, που αποτελεί βασική προϋπόθεση για την αποτελεσματικότητά τους. Η θεσμοθέτηση δε του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης καλύπτει την ανάγκη αυτή και ανταποκρίνεται στις διεθνείς υποχρεώσεις της χώρας μας,

Το πεδίο δράσης του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης περιλαμβάνει το Δημόσιο τομέα όπως προσδιορίζεται από το ν.3074/2002 δηλαδή το δημόσιο, τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης, τις δημοτικές επιχειρήσεις, και τις δημόσιες επιχειρήσεις ή τις επιχειρήσεις τη διοίκηση των οποίων, ορίζει άμεσα ή έμμεσα το Δημόσιο με διοικητική πράξη ή ως μέτοχος.

Εξετάζοντας ιστορικά και σε βάθος χρόνου θα μπορούσαμε να πούμε ότι ο θεσμός του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης αποτελεί μετεξέλιξη του θεσμού των εφόρων της Αρχαίας Σπάρτης, οι οποίοι όμως εκτός από την ελεγκτική τους εξουσία στο δημόσιο και ιδιωτικό τομέα ασκούσαν και πολύ ισχυρή πολιτική εξουσία, αλλά κυρίως του θεσμού των τιμητών (Censores ή Quaestores) της Αρχαίας Ρώμης. Ο θεσμός εισήχθη στην Ρώμη το 440 π.Χ.. Οι τιμητές ήσαν δύο με πενταετή θητεία και απέγραφαν τους πολίτες όχι μόνο κατά την ηλικία αλλά και κατά την περιουσία. Εκτός από τα απογραφικά τους καθήκοντα, κατέτασσαν τους πολίτες αξιοκρατικά στις τάξεις των ιππέων και συγκλητικών και τέλος με την Lex Ovinia καθιερώθηκε το Reginem morum δηλαδή ο έλεγχος της δημόσιας ηθικής. Ο γνωστότερος όλων υπήρξε ο Κάτων ο τιμητής. Τελικά ο θεσμός συγχωνεύθηκε στις εξουσίες του αυτοκράτορα.

Σύμφωνα με τον ορισμό που έδωσε η Διεθνής Τράπεζα διαφθορά είναι η χρήση δημόσιου αξιώματος για ιδιωτικό όφελος, ενώ αντίθετα κακοδιοίκηση είναι η μη εκτέλεση του υπηρεσιακού καθήκοντος εκ μέρους των οργάνων του κράτους.

Το πρόβλημα όμως με την καταπολέμηση της διαφθοράς είναι ότι αποκαλύπτεται πάρα πολύ δύσκολα, γιατί κανένα από τα εμπλεκόμενα μέρη δεν είναι διατεθειμένο να προβεί σε αποκαλύψεις, προς αποφυγή βεβαίως και των ιδίων ευθυνών, αλλά και γι' αυτή πολλές φορές υπάρχει κρατική κάλυψη και εν πάση περιπτώσει απροθυμία των αρμόδιων οργάνων για αποτελεσματική δράση παρά τις οποιεσδήποτε νομικές επιταγές και ανυπαρξία επαρκούς τεχνογνωσίας για την παρεμπόδιση των μεθοδεύσεων αυτών. Συνεπώς απαιτείται ταυτόχρονη πολιτική βούληση και τεχνογνωσία για να δημιουργηθούν οι κατάλληλες συνθήκες για την καταπολέμηση της διαφθοράς στο δημόσιο τομέα και ειδικότερα στη δημόσια διοίκηση. α) κατάλληλο σύστημα ελέγχου των δημόσιων προμηθειών και της διοικήσεως, β) αξιολόγηση των υπαρχόντων συστημάτων ελέγχου από την άποψη του οφέλους και του κόστους, γ) ανταλλαγή τεχνογνωσίας με άλλες δημόσιες ή ιδιωτικές οικονομίες που αντιμετώπισαν παρόμοιας φύσεως προβλήματα.

Υπάρχουν μερικοί γενικοί παράγοντες που λειτουργούν υπέρ της διαφθοράς και της κακοδιοίκησης όπως: α) η έλλειψη κατάλληλων μηχανισμών για τον ακριβή έλεγχο της διοικήσεως, β) η ανέλεγκτη εξουσία που παρέχεται στους αρμόδιους για να αποφασίζουν, την οποία ασκούν χωρίς διάκριση και λογικούς περιορισμούς με μόνη την επίκληση της πολιτικής βούλησης, με αποτέλεσμα να μένουν ανενεργά πορίσματα που καταλογίζουν ευθύνες, γ) η έλλειψη διαφάνειας, δ) η έλλειψη προληπτικού ελέγχου και η βραδύτητα του κατασταλτικού ελέγχου, ε) βραδύτητα περί την απονομή της ποινικής, πολιτικής και διοικητικής δικαιοσύνης και εν πολλοίς ανεπάρκεια των Δικαστηρίων να επιβάλουν το νόμο, κυρίως στα οικονομικά εγκλήματα, όπου πολλοί διαφεύγουν δια της παραγραφής των αδικημάτων, όπως και η σε μεγάλο βαθμό πειθαρχική ατιμωρησία των δημοσίων υπαλλήλων, που έχει δημιουργήσει στους παρανομούντες αίσθημα ασυδοσίας.

Η διαφθορά δεν αποτελεί αυτή καθ' αυτή ποινικό αδίκημα, αλλά εμφανίζεται ως παραγωγικό αίτιο σε σειρά ποινικών αδικημάτων όπως στη δωροδοκία (ενεργητική και παθητική) απάτη, υπεξαίρεση, απιστία, πλαστογραφία, παράβαση καθήκοντος, ξέπλυμα βρώμικου χρήματος, λαθρεμπορία, κ.λπ. Τα φαινόμενα της διαφθοράς και κακοδιοίκησης των υπαλλήλων πλέον της ποινικής ευθύνης αντιμετωπίζονται και από τα αρμόδια πειθαρχικά συμβούλια, αλλά και εδώ υπάρχει πρόβλημα δυσλειτουργίας και αναποτελεσματικότητας, διότι τόσο η διαπίστωση των πειθαρχικών ευθυνών, όσο και η τελική επι-

βολή πειθαρχικών ποινών στους πειθαρχικώς ελεγχόμενους υπαλλήλους βραδύνει υπέρμετρα, η δε κρίση των πειθαρχικών συμβουλίων είναι ως επί το πλείστον πολύ επιεικής.

Στο σημείο αυτό πρέπει να αναφερθεί η συμμετοχή του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης στην πειθαρχική διαδικασία, ο οποίος έχει δικαίωμα να ασκεί ένσταση κατά των αποφάσεων των μονομελών και πολυμελών πειθαρχικών οργάνων ως και των αποφάσεων αυτών προσφυγές ουσίας ενώπιον των διοικητικών δικαστηρίων και ΣτΕ, της δε αρμοδιότητας αυτής έχω κάνει ευρύτατη χρήση.

Για την καταπολέμηση της διαφθοράς και κακοδιοίκησης τα μέτρα που θα λάβουν οι κυβερνήσεις πρέπει να έχουν τρεις στόχους δηλαδή της πρόληψης, της καταστολής και της εκπαίδευσης των πολιτών. Και για μεν την πρόληψη τα μέτρα πρέπει να αποσκοπούν στην αναβάθμιση των παρεχόμενων υπηρεσιών, στην απλοποίηση των διοικητικών διαδικασιών, στη μείωση της γραφειοκρατίας και στη διαφάνεια της δράσης των κρατικών οργάνων με την παράλληλη και αξιοκρατική επιλογή του προσωπικού. Όσον αφορά στην καταστολή πρέπει να λειτουργήσουν αποτελεσματικά οι ελεγκτικοί, διωκτικοί και κατασταλτικοί μηχανισμοί. Τέλος και το σπουδαιότερο, πρέπει να εκπαιδεύσουμε την κοινωνία, ώστε οι πολίτες να καταστούν ενεργοί, να αποφεύγουν την παθητική ανοχή των φαινομένων διαφθοράς. Κάθε ενεργός πολίτης συνειδητοποιώντας την ατομική του ευθύνη να συμβάλει στην καταπολέμηση της διαφθοράς τουλάχιστον με μέτρο να μην προσφεύγει ο ίδιος σε τέτοιες πράξεις.

Αποστολή του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης είναι α) η διασφάλιση της εύρυθμης και αποτελεσματικής λειτουργίας της διοίκησης,

β) η παρακολούθηση και η αξιολόγηση του έργου των ελεγκτικών σωμάτων της δημόσιας διοίκησης και

γ) ο εντοπισμός των φαινομένων διαφθοράς και κακοδιοίκησης (άρθρο 1 ν. 3074/2002). Με σκοπό την εκπλήρωση αυτής της πολύπλευρης αποστολής, ο νομοθέτης παρέχει στο Γενικό Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης τις ακόλουθες αρμοδιότητες:

- Δίδει εντολή διενέργειας επιθεωρήσεων, ελέγχων και ερευνών στο Σ.Ε.Ε.Δ.Δ και στα υπόλοιπα ελεγκτικά σώματα και υπηρεσίες του δημόσιου τομέα.

- Παρακολουθεί τη δράση των σωμάτων και των υπηρεσιών επιθεώρησης και ελέγχου, ιδίως την πορεία των διενεργούμενων ελέγχων.

- Ελέγχει τις καταγγελίες που υποβάλλονται στο Γραφείο του.

- Ασκεί πειθαρχική δίωξη ή προβαίνει σε λήψη άλλων διοικητικών μέτρων.

- Ελέγχει τις ετήσιες δηλώσεις οικονομικής κατάστασης («πόθεν έσχες») των μελών των Σωμάτων Επιθεώρησης και Ελέγχου, των διευθυντών των εφοριών και πολεοδομικών.

- Παρέχει άδεια για άρση του τραπεζικού, χρηματιστηριακού και φορολογικού απορρήτου για τη διενέργεια ελέγχων.

Η δράση του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης ξεκινά είτε αυτεπάγγελτα, είτε μετά από καταγγελίες φυσικών ή νομικών προσώπων, είτε με αφορμή πόρισμα ή έκθεση επιθεώρησης ελέγχου των ιδιαίτερων σωμάτων ελέγχου και επιθεώρησης της δημόσιας διοίκησης και μπορεί να διατάξει επανέλεγχο ή συμπληρωματικό έλεγχο.

Οι μορφές δράσης του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης δεν περιγράφονται περιοριστικά στο νόμο, αλλά κατά διακριτική του ευχέρεια, ανάλογα με την περίπτωση, επιλέγει το κατάλληλο μέσο αποτελεσματικής εκπλήρωσης της αποστολής του.

Ο Γενικός Επιθεωρητής τέλος έχει υποχρέωση να διαγνώσει και να προτείνει στο Κοινοβούλιο και την Κυβέρνηση βελτιώσεις που αφορούν στην αποτελεσματικότητα της διοίκησης και των ακολουθούμενων διαδικασιών, έχει κάνει χρήση της ευχέρειας αυτής πολλές φορές, οι οποίες είχαν σημαντικά αποτελέσματα στη βελτίωση της διοίκησης όπως για το παράνομο δυνάμει εθιμικού δικαίου κλείσιμο των πολεοδομικών γραφείων κατά τον Αύγουστο, έλεγχος στον ποταμό Ασωπό και ενσωμάτωση των οδηγιών της Ε.Ε. για την προστασία του περιβάλλοντος, πρόταση για την μείωση του μισθώματος των μισθωμένων από το Δημόσιο ακινήτων, προστασία των επιθεωρητών, σύσταση μηχανισμού καταδίκης αυθαιρέτων, η αποξήλωση παρανόμων διαφημιστικών πινακίδων, η κύρωση δασικών χαρτών ως και διάφορες παρεμβάσεις για την προστασία του περιβάλλοντος και ιδία η δυνατότητα να δίδει εντολή παραστάσεως πολιτικής αγωγής εκ μέρους του Δημοσίου σε δίκες προστασίας του περιβάλλοντος, της οποίας έχει κάνει πολλές φορές χρήση με θεαματική αύξηση των καταδικαστικών αποφάσεων, και άλλες πρωτοβουλίες.

Ο Γενικός Επιθεωρητής έχει πλήρη λειτουργική και προσωπική ανεξαρτησία με μόνη υποχρέωση να υποβάλει στον Πρωθυπουργό και τον Πρόεδρο της Βουλής την ετήσια έκθεση πεπραγμένων της υπηρεσίας του και των άλλων σωμάτων και υπηρεσιών ελέγχου και επιθεώρησης.

Ειλικρινά πιστεύω ότι η θεσμοθέτηση του ΓΕΔΔ αποτελεί επιτυχή καινοτομία και στον σύντομο χρόνο της λειτουργίας του έχει αποδώσει ίσως περισσότερα απ' ό,τι ανεμνέτο και έχει εμπεδωθεί στην κοινή πεποίθηση ως ένας πολύ χρήσιμος και αποτελεσματικός θεσμός άλλωστε για όλα τα πράγματα υπάρχει και η άλλη πλευρά του λόφου, που δεν πρέπει να την παραβλέπουμε, δηλαδή τι σκέπτονται για το θεσμό του ΓΕΔΔ οι ελεγχόμενοι, οι συνδικαλιστές και οι άνθρωποι, που αποβλέποντας μόνο στα μικροσυμφέροντά τους, δεν ενδιαφέρονται εάν θα κερδηθεί ο πόλεμος κατά της διαφθοράς. Κατά αντικειμενική όμως κρίση λαμβάνοντας υπόψη όλα τα θετικά στοιχεία, που υπάρχουν, δηλαδή δημοσιεύσεις, εκπομπές, εκδηλώσεις, ομιλίες, ακόμη και μεταπτυχιακές μελέτες για τον θεσμό σε αντιπαραβολή με τα αρνητικά στοιχεία, που πιστεύω ότι δεν υπάρχουν, αλλά μόνον προσωπικές επιθέσεις τύπου *argumentum ad hominem* το ισοζύγιο είναι πολύ θετικό υπέρ του θεσμού, απόδειξη και η σημερινή απονομή του τιμητικού τίτλου, που μπορεί να γίνεται σ' εμένα προσωπικά, αλλά η τιμή αυτή οφείλεται κυρίως στη συλλογική προσπάθεια και επίμονη εργασία όλων των συνεργατών του γραφείου μου, αλλά και όλων όσων υπηρετούν στα σώματα επιθεώρησης και ελέγχου του δημόσιου τομέα.

Δράττομαι λοιπόν της ευκαιρίας να ευχαριστήσω όλους τους παραπάνω δημοσία και να δηλώσω ότι η τιμή αυτή τους ανήκει.

Τελειώνοντας ευχαριστώ ιδιαίτερα την φίλη καθηγήτρια κυρία Μαρία Βενετσανοπούλου για την διεξοδική και λίαν κολακευτική *laudatio*, την οποία επαινώ με την σειρά μου, ήτοι εγκώμιον του εγκωμίου, τα μέλη του Τμήματος Δημόσιας Διοίκησης και της Συγκλήτου του Παντείου Πανεπιστημίου, για την τιμητική ψήφο τους, τους κ.κ. Πρύτανη και Αντιπρυτάνεις για την ανάγνωση του ψηφίσματος και αναγόρευσης ως και τα λοιπά μέλη της πανεπιστημιακής κοινότητας, για την παρουσία τους και για τα καλά τους λόγια και όσους συνετέλεσαν για την παρούσα τελετή και όλους τους αγαπητούς φίλους και παλαιούς συνεργάτες, που μου κάνατε την υψίστη τιμή να παρευρίσκεσθε σήμερα εδώ.

Και πάλι σας ευχαριστώ.