

**«Η πολιτική για την καταπολέμηση της διαφθοράς στην
Ελληνική Δημόσια Διοίκηση»**

Περίληψη

Η διαφθορά στην ελληνική δημόσια διοίκηση αποτελεί ένα διαρκώς επίκαιρο και μείζονος σημασία θέμα. Παράλληλα, αποτελεί καθημερινό θέμα συζήτησης τόσο μεταξύ των πολιτών όσο και σημαντικό πρόβλημα για τις ελληνικές κυβερνήσεις. Οι εκφάνσεις της είναι ποικίλες (ευνοιοκρατία, δωροδοκία, υπεξαίρεση και διασπάθιση κρατικών πόρων κ.λπ.) ενώ η γενικότερη έννοιά της αναφέρεται στην κατάχρηση δημοσίων αξιωμάτων από φορείς τους με σκοπό την εξυπηρέτηση ιδίων συμφερόντων. Παράλληλα, οι συνέπειές της είναι εξαιρετικά σοβαρές και κυμαίνονται από την διαιώνιση της κοινωνικής αδικίας, στη δυσλειτουργία του κρατικού μηχανισμού και την παρακώλυση της οικονομικής ανάπτυξης. Μάλιστα, έχει θεωρηθεί ως σημαντικό αίτιο της οικονομικής κρίσης που «ξέσπασε» στην Ελλάδα κατά τη δεκαετία του 2010. Σε αυτό το πλαίσιο, διεθνείς φορείς αλλά υπερεθνικοί όπως η ΕΕ, της οποίας η Ελλάδα αποτελεί μέλος, καταγράφουν το εύρος της διαφθοράς στην ελληνική δημόσια διοίκηση, προτείνουν κατευθυντήριες οδηγίες και συχνά επιβάλλουν αντίστοιχα μέτρα.

Λέξεις κλειδιά: Διαφθορά, Ελληνική Δημόσια Διοίκηση, Ευρωπαϊκή Ένωση, αίτια, συνέπειες, μέτρα

Abstract

Corruption in the Greek public administration is an ongoing topical and major issue. At the same time, it is a daily topic of discussion both among the citizens and an important problem for the Greek governments. Its manifestations are varied (favoritism, bribery, embezzlement and waste of state resources, etc.) while its most general meaning refers to the abuse of public offices by their bodies in order to serve their own interests. At the same time, its consequences are extremely serious and range from the perpetuation of social injustice to the malfunctioning of the state apparatus and the obstruction of economic development. In fact, it has been considered as an important cause of the financial crisis that “arose” in Greece during the 2010s. In this context, international but supranational bodies such as the EU, of which Greece is a member, record the extent of corruption in the Greek public administration, propose guidelines and often impose corresponding measures.

Key words: Corruption, Greek Public Administrations, European Union, causes, consequences, measures

Περιεχόμενα

Εισαγωγή.....	6
Κεφάλαιο 1: Η έννοια της διαφθοράς.....	9
1.1. Επεξήγηση του όρου και ιστορική αναδρομή.....	9
1.2. Τα αίτια της διαφθοράς στη δημόσια διοίκηση.....	11
Κεφάλαιο 2: Το εύρος και οι συνέπειες της διαφθοράς στην ελληνική δημόσια διοίκηση.....	14
2.1. Το φαινόμενο της διαφθοράς στην Ελλάδα.....	14
2.2. Τα αίτια της διαφθοράς στην Ελλάδα.....	16
2.3. Οι συνέπειες της διαφθοράς στην Ελλάδα.....	18
Κεφάλαιο 3: Κατευθύνσεις και εργαλεία της ΕΕ για την αντιμετώπιση του φαινομένου.....	22
3.1. Η γενικότερη προσέγγιση περί πολιτικών καταπολέμησης της διαφθοράς και οι αντίστοιχες ελληνικές παθογένειες.....	22
3.2. Η συμμετοχή της ΕΕ στη Σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών κατά της Διαφθοράς.....	23
3.2.1. Η γενικότερη «φιλοσοφία» της ΕΕ.....	23
3.2.2. Το ψήφισμα 3/1 του 2009 και ο μηχανισμός ελέγχου της Σύμβασης.....	24
3.3. Ο Εθνικός μηχανισμός για την καταπολέμηση της διαφθοράς.....	24
3.3.1. Οι βασικές αρχές της στρατηγικής για την καταπολέμηση της διαφθοράς... ..	24
3.3.2. Η Εθνική Αρχή Διαφάνειας και η έμφαση στον συστηματικό και επισταμένο έλεγχο.....	25
3.3.3. Η υπαγωγή των προγενέστερων φορέων στην Εθνική Αρχή Διαφάνειας.....	27
3.3.4. Το οργανόγραμμα της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας.....	28
3.4. Υποχρέωση δημοσιοποίησης περιουσιακών στοιχείων και στοιχείων αναφορικά με τις συναλλαγές του δημοσίου.....	30
3.4.1. Το ζητούμενο της διαφάνειας αναφορικά με τις πράξεις της δημόσιας διοίκησης.....	30
3.4.2. Το νομοθετικό πλαίσιο όπως εκπορεύεται από την ΕΕ.....	30
3.5. Η κεντρική αρμοδιότητα της ΕΕ και η υποχρέωση διακρατικής συνεργασίας μέσω της GRECO.....	31
3.5.1. Το πρόταγμα της διακρατικής συνεργασίας και του αμοιβαίου συντονισμού.....	31
3.5.2. Το έργο, οι σκοποί λειτουργίας και οι αρμοδιότητες της GRECO.....	32
3.6. Η αναγκαιότητα αντιμετώπισης των φαινομένων δωροδοκίας και δωροληψίας δημόσιων λειτουργών.....	34
3.6.1. Το ιστορικό αντιμετώπισης των φαινομένων εκ μέρους της ΕΕ.....	34
3.6.2. Η σημασία αναβάθμισης της δωροδοκίας σε κακούργημα.....	35
3.7. Η διαφθορά και το πρόταγμα προστασίας μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος.....	35
3.7.1. Η Οδηγία 2019/1937.....	35

3.7.2. Ο ρόλος της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας ως σύστημα υποδοχής και διερεύνησης καταγγελιών	36
3.7.3. Ο Ν. 4524/2014, η σπουδαιότητα του αυστηρού νομοθετικού πλαισίου και οι δικλίδες προστασίας των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος	37
3.8 Παθογένειες, δυσκολίες και εμπόδια: Μια κριτική αποτίμηση των δεδομένων αναφορικά με την προσπάθεια καταπολέμησης της διαφθοράς.....	38
Επίλογος	40
Βιβλιογραφία.....	42
Νομοθεσία	52

Εισαγωγή

Το ζήτημα της διαφθοράς στη δημόσια διοίκηση είναι διαχρονικό και ως εκ τούτου διαρκώς επίκαιρο. Αναφορές σε φαινόμενα διαφθοράς υπάρχουν ήδη στους αρχαίους αστικούς πολιτισμούς -και δη τον αρχαίο ελληνικό- από τα αρχαία χρόνια ενώ πρακτικές που ανάγονται στην έννοια της διαφθοράς ήταν συνήθειες και τα μεσαιωνικά και νεότερα χρόνια. Ως εκ τούτου, το φαινόμενο έχει ακολουθήσει μια διαχρονική και σταθερή πορεία και υφίσταται με αξιοσημείωτη ένταση μέχρι τις μέρες μας.

Περαιτέρω, το εν λόγω φαινόμενο φέρει βαρύνουσα σημασία για μια σειρά λόγων, όπως π.χ., για τη ζημία που προξενεί στα δημόσια ταμεία ενός κράτους ή για τη δυσλειτουργία που προκαλεί στον κρατικό μηχανισμό και, ως εκ τούτου, παρουσιάζει εξαιρετικό ενδιαφέρον. Σε ό,τι αφορά τον εννοιολογικό προσδιορισμό της, σύμφωνα με την Έκθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (2014), ως διαφθορά νοείται κάθε κατάχρηση εξουσίας -δημοσίου αξιώματος- που γίνεται για σκοπούς εξυπηρέτησης ιδιωτικού συμφέροντος/οφέλους.

Για τον λόγο αυτό -αλλά και για πολλούς άλλους- εξάλλου έχουν συνταχθεί πολυάριθμες μελέτες στην διεθνή αγγλόφωνη -και όχι μόνο- βιβλιογραφία για τη διαφθορά. Όπως χαρακτηριστικά επισημαίνει ο Kaiser (2005: 20), *«αρκεί να αναλογισθεί κανείς ότι, μόνο μέχρι τα μέσα του 1990, υπήρχαν στις ΗΠΑ περίπου 300 τίτλοι εργασιών για το θέμα»*.

Περαιτέρω, η σημασία του φαινομένου της διαφθοράς και κυρίως της έκτασης που αυτή έχει καταδεικνύεται και από το γεγονός ότι σύμφωνα με μια πρόσφατη έρευνα της Διεθνούς Διαφάνειας σχετικά με τις χώρες-μέλη της ΕΕ, *«το 62% των συμμετεχόντων πιστεύει ότι η διαφθορά στο πλαίσιο της κυβέρνησης αποτελεί ένα μεγάλο πρόβλημα για τη χώρα τους»* (Στυλιανίδου, 2021) ενώ περίπου το 30% εξ αυτών έχει εμπλακεί κατ' ιδίαν, έμμεσα ή άμεσα, σε πρακτικές διαφθοράς, κυρίως σε αυτές που αφορούν στη δωροδοκία.

Στο πλαίσιο αυτό, ιδιαίτερα έπειτα από την απαρχή της οικονομικής κρίσης, δηλαδή κατά τις αρχές της δεκαετίας του 2010 στην Ελλάδα, η ΕΕ κινητοποιήθηκε έντονα προς την κατεύθυνση της πρόληψης και πάταξης της διαφθοράς στη χώρα. Έπειτα από μια δεκαετία περίπου, η κατάσταση στην Ελλάδα εμφανίζεται βελτιωμένη, κυρίως σε ό,τι αφορά στην αντιμετώπιση του φαινομένου εκ μέρους των πολιτών.

Ωστόσο, σε καμία περίπτωση, το φαινόμενο δεν έχει εξαλειφθεί και ως εκ τούτου πολλά απομένουν να γίνουν προς αυτή την κατεύθυνση.

Από τα παραπάνω, καθίσταται προφανής η σοβαρότητα του ζητήματος -η διαφθορά βάσει της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης νοείται ως σοβαρή εγκληματική δραστηριότητα- και ως εκ τούτου αιτιολογείται η επιλογή του ως θέματος συγγραφής της παρούσας εργασίας. Ακόμα, στην Έκθεση της Επιτροπής για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς (2014) τονίζεται ότι μεταξύ των χωρών που υστερούν σε ό,τι αφορά ζητήματα αντίληψης όσο και πραγματικής εμπειρίας διαφθοράς περιλαμβάνεται και η Ελλάδα -μεταξύ άλλων βαλκανικών χωρών όπως η Βουλγαρία, η Κροατία και η Ρουμανία.

Περαιτέρω, για την ενδεδειγμένη ανάπτυξη του κρίνεται θεμιτή η δόμηση της εργασίας με συγκεκριμένες στοχεύσεις και η διάκρισή της σε κεφάλαια – ενότητες με επιμέρους θεματικές. Σε αυτό το πλαίσιο, στο Κεφάλαιο 1 επιχειρείται η εννοιολογική ανάλυση της διαφθοράς. Ειδικότερα, γίνεται αναφορά και ανάπτυξη των επιμέρους εκφάνσεών του. Η ανάλυση αυτή πραγματοποιείται παράλληλα με την παράθεση μιας σύντομης ιστορικής αναδρομής των πρακτικών που αναφέρονται στη γενικότερη έννοια της διαφθοράς. Επιπροσθέτως, αναπτύσσονται, βάσει της βιβλιογραφίας, τα αίτια της διαφθοράς στη δημόσια διοίκηση.

Στη συνέχεια, στο Κεφάλαιο 2 επιχειρείται να καταγραφεί το εύρος και οι συνέπειες της διαφθοράς στην Ελλάδα και δη στην ελληνική δημόσια διοίκηση. Έπειτα από μια γενικότερη ανάλυση του φαινομένου της διαφθοράς στην Ελλάδα, καταγράφονται αναλυτικότερα τα αίτια που οδηγούν στο φαινόμενο και τη διαιώνισή του, καθώς και οι πολύπλευρες συνέπειές του, οικονομικές, κοινωνικές, πολιτικές κ.λπ..

Έπειτα, στο Κεφάλαιο 3 επιχειρείται μία «διδείσδυση», με τη συνδρομή των βιβλιογραφικών πηγών, στο βασικό θέμα της εργασίας, το οποίο είναι οι κατευθυντήριες γραμμές, οι προτάσεις και τα μέτρα της Ε.Ε. για την καταπολέμηση της διαφθοράς στην Ελλάδα. Σε αυτό το πλαίσιο, αρχικά γίνεται αναφορά στη γενικότερη προσέγγιση περί πολιτικών καταπολέμησης της διαφθοράς και στις αντίστοιχες ελληνικές «παθογένειες».

Έπειτα, στη συμμετοχή της ΕΕ στη Σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών Κατά της Διαφθοράς, τη γενικότερη «φιλοσοφία» της ΕΕ και το ειδικότερο ψήφισμα 3/1. Στην

συνέχεια γίνεται αναφορά στον νεοϊδρυθέντα καθ' ύλην αρμόδιο εθνικό φορέα, δηλαδή την Εθνική Αρχή Διαφάνειας και στις εκτεταμένες αρμοδιότητές του, όπως έχουν διαμορφωθεί ένεκα της υπαγωγής όλων των προγενέστερων φορέων σε αυτή.

Εν συνεχεία, καταγράφονται τα σχετικά με την υποχρέωση δημοσιοποίησης των περιουσιακών στοιχείων και των στοιχείων αναφορικά με τις συναλλαγές του δημοσίου στο πλαίσιο του ζητούμενου της διαφάνειας και του αντίστοιχου νομοθετικού πλαισίου. Έπειτα, καταγράφεται η κεντρική αρμοδιότητα της ΕΕ και ο εν γένει ρόλος της Ομάδας Κρατών Κατά της Διαφθοράς (GRECO).

Στην επόμενη ενότητα γίνεται ειδικότερη μνεία σχετικά με την αναγκαιότητα αντιμετώπισης των φαινομένων δωροδοκίας και δωροληψίας. Τέλος, γίνεται αναφορά στην στοχεύση του εθνικού νομοθετικού πλαισίου, όπως συντάσσεται σε θεωρητικό επίπεδο με τις κατευθυντήριες γραμμές της ΕΕ σχετικά με το πρόταγμα προστασίας μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος και ειδικότερα αναφορικά με φαινόμενα διαφθοράς.

Κεφάλαιο 1: Η έννοια της διαφθοράς

1.1. Επεξήγηση του όρου και ιστορική αναδρομή

Για τους σκοπούς της εργασίας, δηλαδή την ανάλυση του φαινομένου της διαφθοράς στην ελληνική δημόσια διοίκηση, των συνεπειών της και των μέτρων που προτείνονται για την αντιμετώπισή της, κρίνεται αρχικά θεμιτή η επεξήγηση του όρου «διαφθορά» υπό μια γενικότερη σκοπιά, καθώς και η αναφορά στην ιστορική διαδρομή του φαινομένου. Σε αυτό το εννοιολογικό πλαίσιο, ο Tanzi (1998) αναφέρει ότι πρόκειται για ένα διαχρονικό φαινόμενο του οποίου η έκταση ποικίλει ανάλογα με τα ιστορικά συγκείμενα.

Σύμφωνα με τους Cetin et al. (2017: 62), η πλέον χαρακτηριστική έκφανση της διαφθοράς είναι η δωροδοκία, η οποία σαφώς προϋπήρχε ιστορικά της «γέννησης» των εθνικών κρατών. Ειδικότερα, εδώ και χιλιάδες χρόνια η πρακτική της δωροδοκίας συναντάται συχνά αναφορικά με υποθέσεις και συνδιαλλαγές ιδιωτών, κυρίως εμπορικού περιεχομένου αλλά επεκτείνεται και στα «κοινά».

Διαφθορά υπήρχε στους πρώτους αστικούς σχηματισμούς της Μέσης Ανατολής, στις πόλεις-κράτη της αρχαίας Ελλάδας, στις πολυεθνικές αυτοκρατορίες των μεσαιωνικών και αναγεννησιακών χρόνων κ.ο.κ. Εντούτοις, το φαινόμενο έγινε σαφώς πιο έντονο έπειτα από τη δημιουργία των εθνικών κρατών εξαιτίας και της ολοένα διογκούμενης γραφειοκρατίας που λειτουργεί υποστηρικτικά ως προς το εγχείρημα της διοίκησής τους.

Σε ό,τι αφορά την προέλευση και την ετυμολογία του όρου ειδικότερα, προέρχεται από την ομώνυμη αρχαία ελληνική λέξη (διαφθορά = διά + φθείρω) και, υπό μια γενικότερη έννοια αναφέρεται στην καταπάτηση της ηθικής. Εν γένει, η σύγχρονη έννοια της διαφθοράς σχετίζεται με την ίδια την έννοια και πρακτική της δημόσιας διοίκησης, όταν αυτή ασκείται στρεβλά και όταν αυτή η στρέβλωση, με τη σειρά της, αναφέρεται σε συγκεκριμένου τύπου παρατυπίες.

Συγκεκριμένα, ως διαφθορά στη δημόσια διοίκηση νοείται η στρεβλή άσκηση ενός δημόσιου αξιώματος με σκοπό την αποκομιδή προσωπικού οφέλους/κέρδους και γενικότερα για την εξυπηρέτηση ατομικού συμφέροντος. Συνοπτικά, η «διαφθορά ορίζεται ως κατάχρηση της εξουσίας που έχει ανατεθεί για ιδιωτικό όφελος» (Τομπέα, 2021).

Εξάλλου, υπό μία πιο γενική έννοια, η οποία προκύπτει από την ανάλυση της ετυμολογίας της λέξης, η διαφθορά γίνεται αντιληπτή ως αλλοίωση του σκοπού λειτουργίας των θεσμών όσο και των σχέσεων που διαδραματίζονται στο πλαίσió τους. Έτσι, εν γένει η έννοια της διαφθοράς στη δημόσια διοίκηση ενέχει στο στοιχείο της ιδιοτέλειας όσο και της αλλοίωσης. Σε αυτό το πλαίσιο ως εκφάνσεις της διαφθοράς γίνονται αντιληπτές, εκτός από τη δωροδοκία, ο εκβιασμός, η απάτη και η υπεξαίρεση.

Επιπλέον, ο νεποτισμός (χρήση του δημόσιου αξιώματος για την εξυπηρέτηση συμφερόντων συγγενικών προσώπων) και γενικότερα η ευνοιοκρατία (δηλαδή η εύνοια φιλικών και γενικότερα οικείων προσώπων εις βάρος άλλων). Ακόμα, η οικειοποίηση δημόσιων πόρων και περιουσιακών στοιχείων για ιδιωτική χρήση και, τέλος, η χρήση της πολιτικής επιρροής ενός προσώπου για την εξυπηρέτηση ενός άλλου με τα αντίστοιχα ανταλλάγματα (χρήμα, χάρες κ.λπ.) (Myint, 2020: 35).

Όπως γίνεται αντιληπτό οι πρακτικές αυτές που ανάγονται στην ευρύτερη έννοια της δωροδοκίας, διακρίνονται σε δύο μεγάλες επιμέρους κατηγορίες. Πρόκειται για αυτές για την τέλεση των οποίων απαιτείται η συνδρομή ενός μόνο προσώπου (απάτη, εκβιασμός) και εκείνες για τις οποίες απαιτείται και η συνδρομή ενός δεύτερου μέρους (δωροδοκία, υπεξαίρεση κ.λπ.) (Myint, 2020: 36).

Σε ό,τι αφορά στη δεύτερη κατηγορία αναφέρεται σε φαινόμενα και πρακτικές που επισυμβαίνουν στον τομέα της δημόσιας διοίκησης και κυρίως σχετικά με διοικητικές συμβάσεις και συμβόλαια, απορροή υλικών οφελών εκ μέρους της διοίκησης και κρατικά έσοδα. Π.χ., η εύνοια συγκεκριμένου επιχειρηματία υπό τη μορφή της παράτυπης φοροαπαλλαγής. Ακόμα μπορεί να αφορά στην αποφυγή προβλεπόμενων διαδικασιών και τη μη τήρηση χρονοδιαγραμμάτων προκειμένου να εκδοθεί μια άδεια κ.λπ. αλλά και στη διαμόρφωση των αποτελεσμάτων διοικητικών διαδικασιών, π.χ. μιας διαδικασίας ανάθεσης δημοσίου έργου (Myint, 2020: 37).

Έτσι, για τα φαινόμενα διαφθοράς μπορεί να είναι υπαίτιοι υπάλληλοι της δημόσιας διοίκησης που αποκομίζουν ίδια υλικά οφέλη παράτυπα προκειμένου να παράσχουν υπηρεσίες. Επιπλέον, πολιτικά πρόσωπα που ωθούνται στην κατάχρηση δημοσίων πόρων ή προωθούν συγκεκριμένα άτομα σε εργασιακές θέσεις του δημοσίου τομέα ή «*συμβάσεις στους χορηγούς, τους φίλους ή τις οικογένειές τους*» (Τομπέα, 2021).

Ακόμα, ιδιωτικές εταιρείες και επιχειρήσεις που προβαίνουν στην πρακτική της δωροδοκίας σε άτομα που κατέχουν δημόσια αξιώματα προκειμένου να επιτύχουν ευνοϊκότερους όρους στις συμφωνίες και συμβάσεις τους με το δημόσιο. Σε αυτό το πλαίσιο, *«έννοιες που χαρακτηρίζουν αυτό το φαινόμενο είναι 'μίζες', 'ζέπλυμα μαύρου χρήματος', 'δωροδοκία', 'φακελάκι', 'παροχή χρημάτων κάτω από το τραπέζι'»* (Κορδαλή, 2015).

Έτσι, αναπόφευκτα, η έννοια της διαφθοράς είναι συνδεδεμένη με έννοιες όπως *«σκάνδαλα», 'υποθέσεις', πατρωνία, απιστία, παθητική-ενεργητική δωροδοκία»* (Kaiser, 2005). Περαιτέρω, η τέλεσή της, σε οποιαδήποτε από τις παραπάνω εκφάνσεις αποτελεί ποινικό αδίκημα και ως εκ τούτου ο πλέον αρμόδιος φορέας αντιμετώπισής της είναι το ποινικό δίκαιο.

Ωστόσο, όπως επισημαίνεται στην *Έκθεση της ΕΕ για την καταπολέμηση της διαφθοράς* (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2014), αφορά σε όλους τους τύπους των σχετικών αδικημάτων όσο και στο σύνολο των δημοσίων υπαλλήλων, κατά τη συγκεκριμένη περίοδο το *«νομικό πλαίσιο ήταν υπερβολικά περίπλοκο, κατακερματισμένο μεταξύ του ποινικού κώδικα, άλλων εθνικών νομοθεσιών και των διαφόρων νόμων κύρωσης διεθνών μέσων»* (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2014).

Σε αυτό το πλαίσιο και με δεδομένο ότι το καλοκαίρι του 2013 η Ομάδα Κρατών κατά της Διαφθοράς (Group of States Against Corruption) κατέληξε επισήμως στη διαπίστωση ότι από ένα σύνολο 27 σχετικών συστάσεων μόνο η μία εξ αυτών είχε εφαρμοστεί, η ελληνική κυβέρνηση δραστηριοποιήθηκε περαιτέρω. Έτσι, προέβη στην εκπόνηση σχεδίου νόμου *«με σκοπό να αντιμετωπιστούν οι σημερινές ελλείψεις και να διασφαλιστεί ο εξορθολογισμός των υφιστάμενων διατάξεων του ποινικού δικαίου»* (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2014).

1.2. Τα αίτια της διαφθοράς στη δημόσια διοίκηση

Καθίσταται εύκολα αντιληπτό ότι για την εισαγωγική προσέγγιση του ζητήματος της διαφθοράς στη δημόσια διοίκηση βαρύνουσα σημασία έχει η προσέγγιση των αιτιών του φαινομένου. Σε αυτό το πλαίσιο, οι Lambropoulou και συν. (2008: 4), αναφέρονται στους εξής παράγοντες: *«σχέσεις μεταξύ της δημόσιας και της ιδιωτικής σφαίρας συμφερόντων, μέθοδοι και πρακτικές κατανομής των κρατικών*

πόρων, ελλιπής λογοδοσία της πολιτικής ελίτ και μαζική συμμετοχή στα πολιτικά πράγματα».

Περαιτέρω, για κάποιους μελετητές, τα αίτια της διαφθοράς στη δημόσια διοίκηση διακρίνονται σε οικονομικά και πολιτικά, καθώς, αντίστοιχα, η πολιτική διαφθορά σχετίζεται άμεσα με την έννοια της οικονομικής εξέλιξης και ανάπτυξης και μάλιστα γίνεται αντιληπτή ως σοβαρό εμπόδιο σε αυτή. Σε ό,τι αφορά τα πολιτικά αίτια, δηλαδή στη διαφθορά που υφίσταται στον πολιτικό τομέα, αυτά σύμφωνα με τους Lambropoulou και συν. (2008: 5), σχετίζονται κυρίως με τον βαθμό εκδημοκρατισμού του.

Έτσι, όσο αυξάνεται ο βαθμός αυτός τόσο μειώνονται αντίστοιχα τα επίπεδα της διαφθοράς και αντιστρόφως. Από αυτή τη σκοπιά, το αίτημα της διαφάνειας καθίσταται ολοένα και πιο επιτακτικό όσο εκδημοκρατίζονται σε βάθος οι σύγχρονες κοινωνίες και δη η ελληνική. Στο ίδιο πλαίσιο, σύμφωνα με τον Διαμαντούρο, (2015: 40), *«ένα κράτος δικαίου ικανό να διασφαλίζει την προσήλωση στις αρχές του συνταγματισμού και του νομικού πολιτισμού που συνδέεται με αυτόν».*

Ειδικότερα, στα πολιτικά αίτια της διαφθοράς εντάσσεται η έλλειψη πολιτικής βούλησης εκ μέρους των κυβερνώντων για την καταπολέμηση της διαφθοράς. Αυτή, όπως συχνά καθίσταται προφανές, εξαρτάται και από ένα άλλο μείζον αίτιο της διαφθοράς, αυτό που σχετίζεται με την προσωπική ηθική. Εύλογα, στις περιπτώσεις, που κάτοχοι δημόσιων αξιωμάτων διακρίνονται από έλλειψη προσωπικού ήθους είναι περισσότεροι επιρρεπείς στις πρακτικές διαφθοράς και εξυπηρέτησης προσωπικών συμφερόντων και, ενδεχομένως αυτό να έχει αρνητική επίπτωση στον βαθμό πολιτικής βούλησης για την καταπολέμηση της διαφθοράς (Lambropoulou, 2008: 4).

Περαιτέρω, στην ένταση των φαινομένων διαφθοράς -ειδικά στην Ελλάδα- συμβάλλει και ο αυξημένος βαθμός γραφειοκρατίας, δηλαδή η πολυπλοκότητα του νομικού συστήματος και του νομοθετικού πλαισίου, που αφήνουν πολλά περιθώρια «εκμετάλλευσης» από όσους επιχειρούν να εμπλακούν σε πρακτικές διαφθοράς. Από κοινού, και η δομή της ελληνικής κοινωνίας, η οποία ευνοεί τη διαίωνιση ενός πελατειακού συστήματος, καθώς τα χαμηλότερα στρώματα, συχνά προκειμένου να επιβιώσουν συνάπτουν σχέσεις πελατειακού τύπου με τους πολιτικούς και δη τους κατόχους πολιτικών αξιωμάτων (Lambropoulou, 2008: 4).

Ακόμα, η αδιαφάνεια στη χρηματοδότηση των πολιτικών κομμάτων ευνοεί τη διαμόρφωση πλαισίων σχέσεων μεταξύ αυτών και μεγάλων οικονομικών συμφερόντων, τα οποία μεταξύ άλλων ελέγχουν και δημοφιλή μέσα μαζικής ενημέρωσης. Σε αυτές τις περιπτώσεις, τα κόμματα που έρχονται στην εξουσία συχνά καλούνται να παράσχουν σημαντικά ανταλλάγματα στα μεγάλα οικονομικά συμφέροντα, όπως οι αναθέσεις δημοσίων έργων κ.λπ. και γενικότερα μέσω πρακτικών που ανάγονται στην ευνοιοκρατία (Lambropoulou, 2008: 5).

Σε ό,τι αφορά στα οικονομικά αίτια, όπως καθίσταται προφανές, οι προαναφερθείσες πελατειακές σχέσεις έχουν άμεση συνάρτηση με την οικονομική κατάσταση των μεσαίων και χαμηλότερων στρωμάτων. Σε περιόδους κρίσης, η επιθυμία για τόνωση της οικονομικής τους δύναμης και δη της αγοραστικής τους ικανότητας, καθίσταται ολοένα εντονότερη, γεγονός που συχνά οδηγεί στη σύναψη των πελατειακών σχέσεων με μέλη κομμάτων και κατόχους δημοσίων αξιωμάτων (Lambropoulou, 2008: 6)..

Επομένως, κάποιος μπορεί να συμβάλει στη μεγέθυνση της διαφθοράς, τόσο από ανάγκη (επιβίωσης) όσο και από απληστία (άκρατη επιδίωξη προσωπικού οφέλους). Περαιτέρω, σε ό,τι αφορά στην τελευταία περίπτωση, συχνά άτομα, μέσα από ένα πλέγμα κατάλληλων γνωριμιών και πελατειακών σχέσεων ανελίσσονται σε δημόσια αξιώματα, με συνέπεια να διαιωνίζεται η διαφθορά στη δημόσια διοίκηση, ελλείψει και των κατάλληλων μηχανισμών θεσμικού ελέγχου και καταπολέμησης (Θεοδώρου, 2022).

Κεφάλαιο 2: Το εύρος και οι συνέπειες της διαφθοράς στην ελληνική δημόσια διοίκηση

2.1. Το φαινόμενο της διαφθοράς στην Ελλάδα

Το φαινόμενο της διαφθοράς στην Ελλάδα και δη στην ελληνική δημόσια διοίκηση αποτελεί μείζον πρόβλημα της δημόσιας διοίκησης, όπως συνάγεται από σχετικές εκθέσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Συγκεκριμένα, σύμφωνα με μια πρόσφατη έκθεση, η συντριπτική πλειοψηφία των πολιτών (98%), θεωρεί ότι η διαφθορά είναι ιδιαίτερα διευρυμένη στην Ελλάδα, με την Κροατία (94%) και την Κύπρο (91%) να έπονται ανάμεσα στις χώρες-μέλη της ΕΕ (European Commission, 2021·Ρακιντζής, 2022).

Περαιτέρω, ο Πίνακας Διεθνούς Διαφάνειας κατατάσσει την Ελλάδα στη 17^η θέση μεταξύ των χωρών-μελών της ΕΕ ενώ σε διεθνές επίπεδο η χώρα βρίσκεται στην 58^η θέση αντίστοιχα. Αξίζει εντούτοις να σημειωθεί ότι έπειτα από την προηγούμενη σχετική αξιολόγηση, η θέση της χώρας έχει βελτιωθεί, καθώς βρισκόταν στην 69^η θέση (Ρακιντζής, 2022).

Παρ' όλα αυτά, η θέση στην κατάταξη συνεχίζει να είναι χαμηλή και ως εκ τούτου το φαινόμενο της διαφθοράς στην Ελλάδα συνεχίζει να υφίσταται και μάλιστα με μεγάλη ένταση, καθώς διατρέχει όλους τους τομείς δραστηριοποίησης του δημοσίου. Ενδεικτικό είναι ότι το 2015-6 διαπιστώθηκαν έπειτα από ελέγχους, σχετικές παραβάσεις στο ένα τέταρτο περίπου των περιπτώσεων (Newsroom, 2017).

Επιπλέον, σε ό,τι αφορά στην κατάσταση σχετικά με τη διαφθορά στην Ελλάδα, είναι ενδεικτικό ότι κατά τη διάρκεια του 2021, σχεδόν τετραπλασιάστηκαν -σε σύγκριση με το 2020- οι υποθέσεις διαφθοράς στον τομέα της υγείας. Κατά την ίδια χρονική περίοδο, σχεδόν διπλασιάστηκαν -σε σχέση με το προηγούμενο έτος- οι καταγγελίες περί διαφθοράς αναφορικά με υπηρεσίες του υπουργείου Δικαιοσύνης (Λαμπρόπουλος, 2022).

Την πρώτη θέση, ωστόσο, αναφορικά με υποθέσεις διαφθοράς κατέχει η Τοπική Αυτοδιοίκηση, για την οποία έχει συνταχθεί περίπου το ένα τρίτο των σχετικών φακέλων. Ακόμα, ενδεικτικό είναι ότι κατά το 2021 *«υπήρξαν υποδείξεις πολιτών για παράνομες ενέργειες 391 αστυνομικών, 69 λιμενικών, 346 υπαλλήλων του Δημοσίου και 632 ιδιωτών»* (Λαμπρόπουλος, 2022).

Γενικότερα, όπως μαρτυρά η *Έκθεση Απολογισμού* της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας για το έτος 2021, έλαβαν χώρα συνολικά 607 διερευνήσεις καταγγελιών - σε σύνολο 5.128 καταγγελιών- ενώ επιβλήθηκαν πρόστιμα συνολικού ύψους 1.878.488 €. Επίσης, «*ελέγχθηκαν ως προς την πληρότητα τους 13.745 φυσικά πρόσωπα που ανήκουν σε φορείς αρμοδιότητας Ε.Α.Δ.*» (Εθνική Αρχή Διαφάνειας, 2022: 19).

Αν και διαφαίνεται σε κάποιον βαθμό βελτίωση σε σύγκριση με το αμέσως προηγούμενο έτος (2019), όταν έγιναν 473 ολοκληρωμένοι έλεγχοι σε σύνολο 7.135 καταγγελιών, είναι γεγονός ότι η κατάσταση παραμένει ανησυχητική (Εθνική Αρχή Διαφάνειας, 2021: 18). Γενικότερα, καθίσταται προφανές ότι η διαφθορά διατρέχει σχεδόν το σύνολο της δημόσιας ζωής στην Ελλάδα αλλά και ολόκληρο το πλαίσιο των λειτουργιών της ελληνικής δημόσιας διοίκησης.

Ακόμα, είναι αξιοσημείωτο ότι η διαφθορά θεωρήθηκε τόσο από την ΕΕ όσο και από τους φορείς της δημόσιας διοίκησης στην Ελλάδα ως ένα από τα πρωταρχικά αίτια της οικονομικής κρίσης στη χώρα. Ως εκ τούτου, εξ αρχής πολλά από τα μέτρα που αποφασίστηκαν όσο η Ελλάδα βρισκόταν υπό την εποπτεία της τρόικας (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα και Διεθνές Νομισματικό Ταμείο) και με τη συνδρομή της.

Σε κάθε περίπτωση, η Ελλάδα, ως μέλος της ΕΕ, βρίσκεται σε συνεχή εποπτεία από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο -όπως και οι λοιπές χώρες-μέλη- σχετικά με το εύρος της διαφθοράς αλλά και την πρόοδό της ενάντια σε αυτή. Σύμφωνα με την πλέον πρόσφατη αξιολόγηση του Συμβουλίου και δη του ενωσιακού φορέα GRECO (Group of States against Corruption) του οποίου η Ελλάδα αποτελεί μέλος από το 1999, «*η εικόνα διαφθοράς στην Ελλάδα παραμένει υψηλή αλλά τα τελευταία χρόνια οι δείκτες παρουσίασαν βελτίωση*» (Group of States against Corruption, 2021: 4).

Στην εν λόγω αξιολόγηση, ως πλέον σημαντικό βήμα για την αντιμετώπιση της διαφθοράς θεωρείται η ίδρυση της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας, δηλαδή ο πλέον αρμόδιος επίσημος φορέας που έχει θεσπιστεί για τον σκοπό αυτό. Περαιτέρω, φέρει την ευθύνη για την υλοποίηση και διαχείριση του Εθνικού Στρατηγικού Σχεδίου για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς (Group of States against Corruption, 2021: 4).

Η ύπαρξη ενός εθνικού θεσμού με εξειδικευμένη στοχοθέτηση, η οποία ταυτίζεται με την καταπολέμηση της διαφθοράς, καθώς και η δόμηση ενός ανάλογου εθνικού σχεδίου καθιστά αντιληπτό τον βαθμό στον οποίο υφίσταται το πρόβλημα στην

Ελλάδα. Σε αυτό το πλαίσιο, θεωρείται ότι η διαφθορά παρακωλύει την οικονομική ανάπτυξη.

Επιπλέον, επιβαρύνει σε μεγάλο βαθμό τα δημόσια οικονομικά, παρακωλύει την αποτελεσματική λειτουργία του κρατικού μηχανισμού, αποτελεί τροχοπέδη για την κοινωνική ειρήνη και σοβαρό εμπόδιο για την υγιή επιχειρηματικότητα (Group of States against Corruption, 2021: 5). Συνοπτικά, σύμφωνα με τα επίσημα στοιχεία, όπως αυτά προέρχονται από τις πρόσφατες αξιολογήσεις τόσο της ΕΕ όσο και της Διεθνούς Διαφάνειας, το πρόβλημα της διαφθοράς στην Ελλάδα, όσο και αν έχουν σημειωθεί «βήματα» προόδου, παραμένει μείζον.

2.2. Τα αίτια της διαφθοράς στην Ελλάδα

Ένα από τα καίρια αίτια της διαφθοράς στην Ελλάδα είναι σύμφωνα με τους Lambroulou και συν. (2008: 4), το προσωπικό/ατομικό ήθος, δηλαδή η ηθική που χαρακτηρίζει τους ιδιώτες. Σύμφωνα με την ανάλυση αυτή, η έλλειψη ηθικής είναι εκείνη που συχνά οδηγεί τα άτομα να εμπλακούν σε φαινόμενα δωροδοκίας, ευνοιοκρατίας κ.λπ. και γενικότερα σε καταστάσεις που σχετίζονται με την έννοια της διαφθοράς.

Έτσι, συχνά θυσιάζουν τον αλληλοσεβασμό και την προοπτική της κοινωνικής ισορροπίας προς όφελος των ιδιωτικών τους συμφερόντων. Σε αυτό το πλαίσιο, βαρύνων κρίνεται και ο παράγοντας της παιδείας υπό την έννοια ότι η εξάπλωση της διαφθοράς σημαίνει ότι το εκπαιδευτικό σύστημα αποτυγχάνει να καλλιεργήσει ηθικές αξίες στους μαθητές και μετέπειτα πολίτες (Lambroulou et al., 2008: 5).

Περαιτέρω, ένας ακόμα καθοριστικός παράγοντας για την εξάπλωση της διαφθοράς είναι η έλλειψη πολιτικής βούλησης για την καταπολέμησή της που διακρίνει τους κυβερνώντες και καθυστερεί ή παρακωλύει τις σχετικές μεταρρυθμίσεις. Με τη σειρά της, η εν λόγω έλλειψη οφείλεται στην απροθυμία ανάληψης του αντίστοιχου πολιτικού κόστους (Amudsen, 2006: 4).

Ειδικότερα στην Ελλάδα, η προσπάθεια καταπολέμησης της διαφθοράς σημαίνει τη μη εξυπηρέτηση συγκεκριμένων οικονομικών συμφερόντων αλλά και τη διακοπή «λειτουργίας» ενός δικτύου παράτυπων συνδιαλλαγών μεταξύ κατόχων δημοσίων αξιωμάτων και πολιτών. Επομένως, καθίσταται κατανοητό ότι το τίμημα μιας τέτοιας

στοχευμένης πολιτικής για μια κυβέρνηση δύναται να αποδειχθεί εξαιρετικά βαρύ (Σωτηρόπουλος, 2016: 150).

Επιπλέον, μια συνδεόμενη παράμετρος είναι ότι το πλαίσιο αντιμετώπισης της διαφθοράς στην Ελλάδα είναι αρκετά «δυσκίνητο» και εν γένει δυσλειτουργικό, καθώς οι αντίστοιχες προσπάθειες καταβάλλονται υπό σημαντικούς περιορισμούς. Χαρακτηριστικό εν προκειμένω είναι ότι *«ότι για πολύ μεγάλο χρονικό διάστημα, από τη μεταπολίτευση του 1974 έως σήμερα, η καταπολέμηση της διαφθοράς υπήρξε δευτερεύουσα προτεραιότητα διαδοχικών κυβερνήσεων»* (Σωτηρόπουλος, 2016: 151).

Αν και πλέον -ιδιαίτερα από τη δεκαετία του 2010 και στο εξής- έχουν σημειωθεί κάποια βήματα προόδου, για πολλά χρόνια, το σχετικό νομικό πλαίσιο ήταν παρωχημένο και η απουσία εξειδικευμένων θεσμών -όπως η σχετικά πρόσφατα ιδρυθείσα Εθνική Αρχή Διαφάνειας- ήταν εμφανής. Κατά συνέπεια εξέλιπαν -ή δεν διοχετεύονταν για αυτόν τον σκοπό- και οι αναγκαίοι πόροι (Σωτηρόπουλος, 2016: 152).

Σαφώς, τα παραπάνω συνδέονται άρρηκτα με την προαναφερθείσα έλλειψη πολιτικής βούλησης για την καταπολέμηση της διαφθοράς στην Ελλάδα αλλά και με το ατομικό/προσωπικό ήθος. Στην όλη κατάσταση συνέβαλλε διαχρονικά και η πολυπλοκότητα του φορολογικού συστήματος -βασική έκφανση του υψηλού βαθμού γραφειοκρατίας που διακρίνει την ελληνική δημόσια διοίκηση-, το οποίο ευνοεί τις πρακτικές φοροαποφυγής, φοροαποφυγής και διαφθοράς εν γένει (Lambropoulou et al., 2008: 5).

Το ίδιο ισχύει και αναφορικά με το χρηματοπιστωτικό σύστημα. Ειδικότερα, θεωρείται ότι ο τρόπος με τον οποίο είναι δομημένο αφήνει πολλά περιθώρια, κενά και «παραθυράκια» για αδιαφανείς διαδικασίες, οι οποίες σαφώς ανάγονται στην έννοια της διαφθοράς και ειδικότερα στις διάφορες εκφάνσεις της (δώροδοκία, ευνοιοκρατία κ.λπ.) (Στυλιανίδου, 2021).

Μια άλλη προσέγγιση των αιτιών της διαφθοράς στην ελληνική δημόσια διοίκηση, προερχόμενη κυρίως από τα κόμματα της αριστεράς, αναφέρεται στα δομικά χαρακτηριστικά του ελληνικού κοινωνικού σχηματισμού. Συγκεκριμένα, σε διευρυμένα δίκτυα πελατειακών σχέσεων, τα οποία υφίστανται και λειτουργούν από την εποχή της οθωμανοκρατίας και σε κάθε περίπτωση πριν από την ίδρυση του ελληνικού κράτους. Η προσέγγιση αυτή συναρτάται με τη διαπίστωση ότι *«εμφανίζεται*

έλλειμμα συμμετοχής της κοινωνίας των πολιτών στον πόλεμο κατά της διαφθοράς» (Ρακιντζής, 2022).

Δηλαδή, πολλοί πολίτες εμφανίζονται διστακτικοί ως προς την κατ' ιδίαν συμμετοχή τους στην καταπολέμηση των φαινομένων διαφθοράς στην ελληνική δημόσια διοίκηση, καθώς κατά καιρούς έχουν επωφεληθεί από τη γενικότερη κατάσταση. Εξάλλου, μία από τις βασικές εκφάνσεις της διαφθοράς είναι *«η αντιπαροχή διαφόρων διευκολύνσεων σε αντάλλαγμα για οικονομική υποστήριξη προεκλογικής εκστρατείας υποψηφίων κ.λπ.»* (Παρασκευόπουλος, 2011: 112).

Έτσι, δεν προξενεί έκπληξη ότι, όπως αναφέρεται και στην εισαγωγή της παρούσας εργασίας, περίπου το 30% των πολιτών αναφέρει την κατ' ιδίαν συμμετοχή του σε πρακτικές που συνδέονται με την έννοια της διαφθοράς (Στυλιανίδου, 2021). Η εν λόγω ανάλυση προχωράει και παραπέρα καταγράφοντας την άποψη ότι γενικότερα η διαφθορά αποτελεί εγγενές χαρακτηριστικό του καπιταλιστικού συστήματος. Στο ίδιο γενικότερο πλαίσιο, η διαφθορά δύναται να καταστεί αντιληπτή ως βασικό μέσο παραβίασης των θεμελιωδών ανθρώπινων δικαιωμάτων (Lambropoulou et al., 2008: 7).

Επιπλέον, στο ίδιο πλαίσιο, ασκεί δριμεία κρατική στον ιδιωτικό τομέα και στους μεγαλοεπιχειρηματίες, σημειώνοντας ότι επί της ουσίας ενθαρρύνουν τα φαινόμενα διαφθοράς, κατά τις συνδιαλλαγές τους με το δημόσιο (Lambropoulou et al., 2008: 6) ενώ οι συγκρούσεις επιχειρηματικών συμφερόντων συχνά οδηγούν κατόχους δημοσίων αξιωμάτων να λάβουν θέση υπέρ του ενός ή του άλλου (Παρασκευόπουλος, 2011: 113).

2.3. Οι συνέπειες της διαφθοράς στην Ελλάδα

Όπως καθίσταται αντιληπτό, το τίμημα για τη μη αποτελεσματική καταπολέμηση της διαφθοράς είναι εξαιρετικά «βαρύ». Σύμφωνα με τον Παρασκευόπουλο (2011: 111), υπό μια πιο ευρεία σκοπιά, *«διαφθορά, ανισότητα και εμπιστοσύνη τείνουν να θεωρούνται κρίσιμες και αλληλένδετες έννοιες/φαινόμενα με σημαντικές επιπτώσεις στο πλαίσιο λειτουργίας των σύγχρονων δημοκρατιών, γενικά, και κρίσιμων τομέων δημόσιας πολιτικής, ειδικότερα».*

Έτσι, στην περίπτωση της Ελλάδας, η διαφθορά έχει οδηγήσει σε μια παγιωμένη -για μεγάλο μέρος των πολιτών- έλλειψη εμπιστοσύνης ενάντια στη δημόσια διοίκηση, τα πρόσωπα και τους μηχανισμούς της, ήτοι στην έλλειψη «θετικού» κοινωνικού κεφαλαίου. Κατ' αυτόν τον τρόπο, η διαφθορά, της οποίας οι εκφάνσεις αποτελούν ποινικά αδικήματα, συχνά οδηγεί και στο μη σεβασμό των νόμων και στην τέλεση παράνομων πράξεων εκ μέρους των πολιτών, γεγονός που με τη σειρά του εντείνει το φαινόμενο της διαφθοράς.

Με λίγα λόγια, οι πολίτες, οι οποίοι μέσα από την καθημερινή εμπειρία αντιλαμβάνονται το εύρος της διαφθοράς στην ελληνική δημόσια διοίκηση, υποσυνείδητα θεωρούν ότι δεν δύναται η πολιτική εξουσία να έχει το μονοπώλιο της παρανομίας και, ως εκ τούτου, προβαίνουν σε ποινικά κολάσιμες πράξεις όπως είναι η φοροδιαφυγή και η φοροαποφυγή. Κατ' αυτόν τον τρόπο προκύπτει και σημαντικό κόστος για τη δημόσια διοίκηση, καθώς αποστερείται σημαντικό μέρος των φορολογικών της εσόδων (Παρασκευόπουλος, 2011: 114).

Εξάλλου, μερίδα αυτών έχει προβεί σε παράνομες πράξεις από κοινού με φορείς της δημόσιας διοίκησης στο πλαίσιο πρακτικών διαφθοράς (πελατειακές σχέσεις, δωροδοκία, ευνοιοκρατία κ.λπ.). Περαιτέρω, η μειωμένη κινητικότητα και η κωλυσιεργία δεκαετιών ενάντια στη διαφθορά, ενθαρρύνει τους επίδοξους τελεστές των αντίστοιχων πρακτικών.

Ενδεικτικό είναι ότι σύμφωνα με την πρόσφατη έκθεση του φορέα GRECO, ακόμα και σήμερα, παρά τα «βήματα» προόδου που η ίδια επισημαίνει, τα στοιχεία σχετικά με τις καταδικαστικές αποφάσεις είναι πενιχρά ενώ κάποιες υποθέσεις παραγράφηκαν έπειτα από την παρέλευση μακρού χρονικού διαστήματος (Group of States Against Corruption, 2021).

Επιπλέον, η διαιώνιση των φαινομένων διαφθοράς στη δημόσια διοίκηση αποτελεί τη βάση για τη διεύρυνση του βαθμού εξάρτησης της δημόσιας διοίκησης από τα μεγάλα οικονομικά συμφέροντα και τους φορείς τους. Σε αυτό το πλαίσιο, είναι π.χ. πιθανό δημοφιλή μέσα μαζικής ενημέρωσης να προβάλλουν συγκεκριμένα πολιτικά κόμματα και κυβερνήσεις, με την παροχή των αντίστοιχων ανταλλαγμάτων, πρακτική που ανάγεται στην έννοια της διαφθοράς και δη της ευνοιοκρατίας. Έτσι, εκτρέπονται σε σημαντικό βαθμό οι δημόσιοι πόροι, γεγονός που συμβάλλει στην άνοδο του

δημόσιου κόστους και τη χειροτέρευση των δημόσιων οικονομικών (Lampropoulou et al., 2008: 8).

Αναφορικά με τη συγκεκριμένη διαπίστωση, θα μπορούσε να καταγραφεί ότι η εν λόγω κατάσταση διαιωνίζεται και εξαιτίας της ισχύος που έχει στην Ελλάδα το κομματικό σύστημα. Αυτό με τη σειρά του συντηρεί τη διαρκή αλληλεξάρτηση μεταξύ ψηφοφόρων και πολιτικών και, συχνά, με μεγαλύτερη ένταση όταν ένα κόμμα ανέρχεται στην εξουσία και κάποια από τα μέλη του αποκτούν πλέον δημόσια αξιώματα και κατά συνέπεια έχουν εκ των πραγμάτων μεγαλύτερη ευχέρεια εξυπηρέτησης των «αιτημάτων» των ψηφοφόρων τους (Κοντογεώργης, 2011).

Ακόμα, η διατήρηση της έντασης του φαινομένου της διαφθοράς σε υψηλά επίπεδα, αποτελεί το έναυσμα για τη διαιώνιση μίας ατομικής -και σε κάποιο βαθμό συλλογικής- μη ηθικής προσέγγισης των κοινωνικών και πολιτικών πραγμάτων. Αυτή με τη σειρά της επανατροφοδοτεί διαρκώς τις προαναφερθείσες πρακτικές με συνέπεια να υφίσταται ένας φαύλος κύκλος διαφθοράς (Lampropoulou, 2008: 6).

Περαιτέρω, μία από τις βασικότερες και σημαντικότερες συνέπειες της διαφθοράς στην Ελλάδα είναι η οικονομική ζημία που υφίσταται ο δημόσιος τομέας. Ενδεικτικά είναι τα στοιχεία, σύμφωνα με τα οποία, η διαφθορά στην Ελλάδα κατά το έτος 2013 στοίχισε περίπου το ένα δέκατο του Ακαθάριστου Εθνικού Προϊόντος (Boukas, 2013).

Περαιτέρω, η διαφθορά δύναται να έχει μια σειρά από αρνητικές επιπτώσεις σε οικονομικό επίπεδο. Για παράδειγμα, το αυξημένο κόστος που συνάγεται από τις πρακτικές δωροδοκίας μεταξύ δημοσίου και ιδιωτών οδηγεί σε γενικευμένη αβεβαιότητα και σε ανισότητες, καθώς οι ισχυρότεροι οικονομικά ιδιώτες δύναται να συναλλαχθούν παράτυπα με τους φορείς δημοσίων αξιωμάτων (Ζιγγιρίδης, 2019).

Παράλληλα, σε αυτό το πλαίσιο, οι διεφθαρμένοι φορείς δημοσίων αξιωμάτων στρέφονται σε δαπάνες στα πεδία που υφίσταται πρόσφορο πεδίο αποκομιδής προσωπικών οφελών, όπως στα δημόσια έργα υποδομών. Έτσι όμως, δίνεται μικρότερη βαρύτητα σε καίριους τομείς της δημόσιας ζωής όπως είναι η παιδεία (Ζιγγιρίδης, 2019).

Ακόμα, η διαφθορά απωθεί μεγάλο αριθμό μορφωμένων νέων και τους ωθεί στο εξωτερικό με συνέπεια η Ελλάδα να στερείται μακροπρόθεσμα το αναγκαίο επιστημονικό προσωπικό που δυνητικά μπορεί να «απορροφηθεί» στον δημόσιο -αλλά

και ιδιωτικό τομέα- και να συμβάλει στην καλύτερευση των όρων λειτουργίας του (Τρίγκα, 2020).

Επιπροσθέτως, η διαφθορά αναπόφευκτα λειτουργεί ως παράγοντας μείωσης *«της ικανότητας του Κράτους να ελέγχει τις αγορές και τις οικονομικές στρεβλώσεις του ιδιωτικού τομέα»* (Ζιγγιρίδης, 2019). Επομένως, η διαφθορά στην ελληνική δημόσια διοίκηση έχει και σοβαρές επιπτώσεις στην εύρυθμη λειτουργία του ιδιωτικού τομέα στην Ελλάδα.

Με λίγα λόγια, η διαφθορά λειτουργεί ως τροχοπέδη στην οικονομική ανάπτυξη αλλά και ως παράγοντας διαιώνισης της κοινωνικής αδικίας και των ανισοτήτων και, επομένως, ως παράγοντας ανάσχεσης της κοινωνικής ειρήνης και στασιμότητας. Αντίστροφα, η οικονομική ανάπτυξη λειτουργεί κατασταλτικά στην ένταση των φαινομένων διαφθοράς. Επιπλέον, ως βάση για την αστάθεια στο πολιτικό σκηνικό, καθώς οι πολίτες γνωρίζουν το εύρος της αναξιοπιστίας των πολιτικών κομμάτων, ειδικότερα εκείνων που εναλλάσσονται στην εξουσία.

Κεφάλαιο 3: Κατευθύνσεις και εργαλεία της ΕΕ για την αντιμετώπιση του φαινομένου

3.1. Η γενικότερη προσέγγιση περί πολιτικών καταπολέμησης της διαφθοράς και οι αντίστοιχες ελληνικές παθογένειες

Σε γενικές γραμμές, σε διεθνές επίπεδο, προκειμένου να καταπολεμηθεί τόσο βραχυπρόθεσμα όσο και μακροπρόθεσμα το φαινόμενο της διαφθοράς και, μάλιστα, προκειμένου η αντιμετώπιση αυτή να είναι εν τέλει αποτελεσματική, αξιοποιούνται και εφαρμόζονται δύο διαφορετικές προσεγγίσεις. Σχηματικά, θα μπορούσε να ειπωθεί ότι η πρώτη εξ αυτών ενέχει τη λογική της πρόληψης ενώ η άλλη τη λογική της καταστολής.

Δηλαδή, συχνά -και δη στην Ελλάδα- προκρίνεται η παράλληλη εφαρμογή των δύο αυτών προσεγγίσεων. Ήτοι αφενός η παροχή κινήτρων προκειμένου οι πολίτες αλλά και οι αξιωματούχοι του δημόσιου τομέα να μην καταφεύγουν σε πρακτικές που ενέχουν την έννοια της διαφθοράς και αφετέρου η επιβολή μέτρων/ποινών σε περιπτώσεις καταφυγής σε αυτές.

Σε αυτό το πλαίσιο, όπως επισημαίνει Πελαγίδης (2014: 577) «η ορθόδοξη αντιμετώπιση φαινομένων οικονομικής διαφθοράς περιλαμβάνει κυρίως θετικά και αρνητικά κίνητρα». Ειδικότερα, το νομικό και θεσμικό πλαίσιο διευρύνεται διαρκώς και περιλαμβάνει εντός του κίνητρα, τα οποία αποσκοπούν να αποτρέπουν τα άτομα από την καταφυγή σε πρακτικές διαφθοράς. Π.χ, φοροελαφρύνσεις στις περιπτώσεις τήρησης των νόμων και κανόνων (θετικά κίνητρα) ή αυστηρές τιμωρίες για όσους εν τέλει καταφεύγουν σε πρακτικές διαφθοράς (αρνητικά κίνητρα).

Εντούτοις, όπως συνάγεται και από τις προηγούμενες ενότητες, το έθος της διαφθοράς είναι τόσο ισχυρό στην Ελλάδα ενώ παράλληλα τα οφέλη των εμπλεκόμενων στις εν λόγω πρακτικές τόσο υψηλά, που σε πολλές περιπτώσεις δεν λειτουργούν αποτελεσματικά ούτε τα κίνητρα ούτε τα αντί-κίνητρα. Δηλαδή, όπως θα μπορούσε να ειπωθεί μεταφορικά, ούτε το «καρότο» ούτε το «μαστίγιο».

Επιπλέον, ένας άλλος παράγοντας που καθιστά αποτελεσματική την αντιμετώπιση των εν λόγω φαινομένων είναι η παρουσία και λειτουργία των κατάλληλων μηχανισμών. Όπως επισημαίνει ο Πελαγίδης, (2014: 578), «η υψηλή

συχνότητα εντοπισμού και η αποτελεσματική επιβολή της τιμωρίας βέβαια προαπαιτούν τη λειτουργία των απαραίτητων μηχανισμών».

Ωστόσο, τα τελευταία χρόνια και δη έπειτα από το «ξέσπασμα» της διεθνούς χρηματοπιστωτικής κρίσης, η οποία έγινε αντιληπτή στην Ελλάδα ως οικονομική κρίση από το 2011 και έπειτα, οι ιθύνοντες της ΕΕ τέθηκαν σε εγρήγορση σε ό,τι αφορά στην Ελλάδα. Επί της ουσίας, έθεσαν ως προαπαιτούμενο για την παροχή ενισχύσεων στη χώρα, την επιβολή μέτρων, κινήτρων και αντι-κινήτρων για την πάταξη του φαινομένου της διαφθοράς.

3.2. Η συμμετοχή της ΕΕ στη Σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών κατά της Διαφθοράς

3.2.1. Η γενικότερη «φιλοσοφία» της ΕΕ

Εξάλλου, η γενικότερη «φιλοσοφία» της ΕΕ σχετικά με τα φαινόμενα διαφθοράς στα κράτη που την απαρτίζουν και την καταπολέμησή τους, διέπεται από τη σύμπλευσή της με τη Σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών κατά της Διαφθοράς. Συγκεκριμένα, η ΕΕ έχει επίσημα αποδεχτεί τη συμμετοχή της στη Σύμβαση -στην οποία συμμετέχουν τα περισσότερα κράτη του πλανήτη- μέσω απόφασης του Συμβουλίου από την 25^η Σεπτεμβρίου 2008 (Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2008).

Περαιτέρω, σε σχετική πρόσφατη (2020) ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, σχετικά με την εκτίμηση του φαινομένου τονίζεται ότι *«η διαφθορά υπονομεύει τη λειτουργία του κράτους και των δημόσιων αρχών σε όλα τα επίπεδα και αποτελεί βασικό παράγοντα διευκόλυνσης του οργανωμένου εγκλήματος»*. Επιπλέον, επισημαίνεται η σημασία που προσδίδει η ΕΕ στη διαδικασία ελέγχου.

Στην εν λόγω ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (2020), πέρα από την έμφαση τόσο στην πρόληψη όσο και στην ποινικοποίηση/αντιμετώπιση του φαινομένου γίνεται λόγος για την αναγκαιότητα διεθνούς συνεργασίας και την ανάκτηση των περιουσιακών στοιχείων. Τέλος, δίνεται βαρύνουσα σημασία στην *«τεχνική συνδρομή και ανταλλαγή πληροφοριών»*.

Εξάλλου, η διαμόρφωση του αντίστοιχου πλαισίου συνεργασίας αναφέρεται ρητά και στα άρθρα από 82 έως 87 της Συνθήκης για τη λειτουργία της ΕΕ. Ειδικότερα,

στο άρθρο 82 επισημαίνεται η αναγκαιότητα της «διευκόλυνσης της συνεργασίας μεταξύ των δικαστικών ή άλλων ισοδύναμων αρχών των κρατών μελών κατά την άσκηση ποινικών διώξεων και την εκτέλεση των αποφάσεων» (Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2012).

3.2.2. Το ψήφισμα 3/1 του 2009 και ο μηχανισμός ελέγχου της Σύμβασης

Στο ίδιο πλαίσιο, τον Νοέμβριο του 2009 κατά τη διάσκεψη των κρατών – μελών κατατέθηκε και εκδόθηκε το ψήφισμα 3/1 θεσπίστηκε μηχανισμός ελέγχου της εφαρμογής της Σύμβασης από τα κράτη – μέλη. Μέσω αυτού, διαπιστώνεται από την ΕΕ ο βαθμός συμμόρφωσης των κρατών μελών στις προβλέψεις και τις διατάξεις της Σύμβασης (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2020).

Σε ό,τι αφορά την Ελλάδα «στα τέλη του 2012, η Ομάδα Δράσης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και οι ελληνικές αρχές συμφώνησαν σχετικά με οδικό χάρτη για την καταπολέμηση της διαφθοράς ως βάση για μια ολοκληρωμένη εθνική στρατηγική» (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2014). Έναν χρόνο αργότερα, το 2013, η Ελλάδα συμφώνησε στην κατάρτιση της εν λόγω στρατηγικής, καθώς και στο αντίστοιχο σχέδιο δράσης.

3.3. Ο Εθνικός μηχανισμός για την καταπολέμηση της διαφθοράς

3.3.1. Οι βασικές αρχές της στρατηγικής για την καταπολέμηση της διαφθοράς

Τα τελευταία χρόνια και ειδικότερα έπειτα από την μείζονος σοβαρότητας οικονομική κρίση της δεκαετίας του 2010, ο εθνικός μηχανισμός για την καταπολέμηση της διαφθοράς έχει εντείνει τη λειτουργία του. Έτσι, το 2019, η Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων, η οποία, «συμπληρώνει» και υποστηρίζει το έργο της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας, εκπόνησε τη Στρατηγική για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς, όπου δίνεται έμφαση στην αρχή της νομιμότητας: «Οι ενέργειες των οργάνων του Κράτους, πρέπει να μην είναι αντίθετες προς τους κανόνες του Συντάγματος, του ευρωπαϊκού δικαίου και των νομοθετικών πράξεων» (Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων, 2019: 9).

Έτσι, δίνεται το έναυσμα για τη συμμόρφωση με τις κατευθύνσεις που θέτουν οι φορείς της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Παράλληλα, η Στρατηγική εστιάζει στην τήρηση

των αρχών της χρηστής και αδιάφθορης διοίκησης -ουσιαστικά πρόκειται για το αντίθετο της διεφθαρμένης διοίκησης- και της διαφάνειας που αναφέρεται στην τήρηση της διαφάνειας και της δημοσιότητας των ενεργειών της δημόσιας διοίκησης (Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων, 2019: 9).

Περαιτέρω, δίνεται έμφαση στην τήρηση της αρχής της αμεροληψίας, ήτοι στον παραμερισμό του προσωπικού συμφέροντος προς όφελος του δημοσίου, καθώς και στην αρχή της αναλογικότητας, σύμφωνα με την οποία *«μεταξύ των περισσοτέρων μέτρων, που η διοίκηση διαθέτει, για την πραγματοποίηση των σκοπών της, οφείλει να επιλέγει τα λιγότερο επαχθή για τον πολίτη»* (Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων, 2019: 10).

Αυτό, σε θεωρητικό τουλάχιστον επίπεδο, συνεπάγεται ότι δίνεται πρωτίστως βάρος στην διόρθωση των παθογενειών και των «κακώς κειμένων» που διέπουν τη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης. Επιπλέον, στο πλαίσιο της αρχής της ισότητας, η διοίκηση οφείλει *«να αντιμετωπίζει όμοιες περιπτώσεις με τον ίδιο τρόπο και διαφορετικές περιπτώσεις με διαφορετικό τρόπο»* (Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων, 2019: 11).

Ακόμα, στο πλαίσιο της αρχής της εξυπηρέτησης και προστασίας του πολίτη, η δημόσια διοίκηση οφείλει να ενεργεί ταχέως προς την εξυπηρέτηση του πολίτη, σεβόμενη παράλληλα τα προσωπικά του δεδομένα και τέλος, με βάση τις συστάσεις του Οργανισμού Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (2017) να, καθορίζει με ακρίβεια τις αρμοδιότητες του κάθε φορέα, προκειμένου να διευκολύνεται η εφαρμογή της στρατηγικής για την καταπολέμηση της διαφθοράς. Εν γένει, οι προαναφερθείσες αυτές αρχές διαμορφώνουν το θεωρητικό πλέγμα, στη βάση του οποίου πρέπει να δομείται και να εφαρμόζεται η εθνική στρατηγική με γνώμονα την καταπολέμηση της διαφθοράς.

3.3.2. Η Εθνική Αρχή Διαφάνειας και η έμφαση στον συστηματικό και επισταμένο έλεγχο

Σε αυτό το πλαίσιο, οι κατευθύνσεις και τα εργαλεία της ΕΕ για την αντιμετώπιση της διαφθοράς στην Ελλάδα είναι συγκεκριμένα και η επιβολή τους έχει ενταθεί κατά τα τελευταία χρόνια και ιδίως μετά από το «ξέσπασμα» της οικονομικής κρίσης, καθώς η διετία 2009-10 υπήρξε σημείο τομής. Σε αυτό το πλαίσιο, όπως

αναφέρεται στην πρόσφατη Έκθεση Αξιολόγησης, ο φορέας GRECO δίνει έμφαση στον διαρκή και επισταμένο εσωτερικό έλεγχο και στην οικονομική δημοσιοποίηση (Group of States Against Corruption, 2021: 5).

Έτσι, έχει διαμορφωθεί κατά τα τελευταία χρόνια ένας πιο σύγχρονος εθνικός μηχανισμός για την καταπολέμηση της διαφθοράς στην ελληνική δημόσια διοίκηση. Σε αυτό το πλαίσιο, η λειτουργία ενός επίσημου εθνικού φορέα με καθ' ύλην αρμοδιότητα την καταπολέμηση της διαφθοράς, υπήρξε εξ αρχής μία από τις στοχεύσεις της ΕΕ. Έτσι, το 2019 με τον Ν. 4622/2019, ιδρύθηκε η Εθνική Αρχή Διαφάνειας με στόχο να αποτελέσει έναν διαρκή εποπτικό μηχανισμό της λειτουργίας της Δημόσιας Διοίκησης με έμφαση στην καταπολέμηση των φαινομένων διαφθοράς.

Σε γενικές γραμμές, η λειτουργία της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας συνάδει με τη μέριμνα της ΕΕ περί αυτοαξιολόγησης των κρατών – μελών. Έτσι, η Εθνική Αρχή Διαφάνειας χαρακτηρίζεται από όλα εκείνα τα στοιχεία, που της επιτρέπουν να λειτουργεί απρόσκοπτα και αποτελεσματικά. Δηλαδή, από οικονομική αυτοτέλεια, διοικητική αυτοτέλεια και λειτουργική ανεξαρτησία. Με λίγα λόγια, η λειτουργία της δεν εξαρτάται από τη βούληση και τις προβλέψεις άλλων φορέων του δημοσίου.

Από αυτή τη σκοπιά, η Εθνική Αρχή Διαφάνειας αποτελεί τον βασικότερο και σημαντικότερο φορέα της στρατηγικής για την καταπολέμηση της διαφθοράς. Έτσι, σε ετήσια βάση δημοσιεύει εκθέσεις απολογισμού για την κατάσταση που επικρατεί στην Ελλάδα γενικότερα και στη δημόσια διοίκηση ειδικότερα σχετικά με το εύρος της διαφθοράς, στοιχεία των οποίων αναφέρονται παραπάνω (σελ. 15).

Οι εκθέσεις αυτές αποτελούν ένα σημαντικό εργαλείο στο πλαίσιο της επίτευξης της διαφάνειας. Εντούτοις, σύμφωνα με τον Οργανισμό Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (2017: 3), η διαφάνεια, αν και μείζονος σημασίας, δεν επαρκεί από μόνη της για την καταπολέμηση της διαφθοράς: *«Η δημόσια διάθεση της πληροφόρησης δεν είναι αρκετή, και θα πρέπει να συνυπάρχει με αποτελεσματικούς μηχανισμούς δημόσιου ελέγχου και λογοδοσίας»*.

Έτσι, η Εθνική Αρχή Διαφάνειας, βασικός πυλώνας της προσπάθειας για την καταπολέμηση της διαφθοράς, δίνει έμφαση στους διαρκείς και επισταμένους ελέγχους, τόσο έπειτα από καταγγελίες όσο και συχνά απροειδοποίητα -αλλά σε κάθε περίπτωση σε τακτική βάση- όσο και στη λογοδοσία. Εξάλλου, όπως αναλύεται παρακάτω, αποτελεί προϊόν συγχώνευσης όλων των προηγούμενων καθ' ύλην

αρμόδιων φορέων και, ως εκ τούτου, έχει εντάξει στο πλαίσιο της λειτουργίας και σκοπιμότητάς της το σύνολο των αρμοδιοτήτων τους.

3.3.3. Η υπαγωγή των προγενέστερων φορέων στην Εθνική Αρχή Διαφάνειας

Ακόμα, ο νέος φορέας, έπειτα από την ίδρυσή του, συμπεριέλαβε στο περιεχόμενο και τους σκοπούς της λειτουργίας του τις αρμοδιότητες προγενέστερων φορέων, οι οποία έκτοτε καταργήθηκαν. Πρόκειται για τη Γενική Γραμματεία για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς, η οποία είχε θεσπιστεί μόλις τέσσερα χρόνια πριν με τον Ν. 4320/2015, το Σώμα Επιθεωρητών – Ελεγκτών της Δημόσιας Διοίκησης, το Γραφείο του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης, το Σώμα Επιθεωρητών Υγείας και Πρόνοιας, το Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών – Μεταφορών και το Σώμα Επιθεωρητών Δημοσίων Έργων.

Όπως χαρακτηριστικά αναφέρεται στην προαναφερθείσα έκθεση *«η Εθνική Αρχή Διαφάνειας προωθεί την ανάπτυξη εξατομικευμένων κωδικών δεοντολογίας οι οποίοι προσαρμόζονται στην φύση, προκλήσεις και καθημερινή λειτουργία μεμονωμένων υπηρεσιών του δημοσίου τομέα»* (Group of States Against Corruption, 2021: 5). Έτσι, αποσκοπεί στην ενθάρρυνση της ακεραιότητας των κατόχων δημοσίων αξιωμάτων αλλά και της διαφάνειας, όπως εξάλλου μαρτυρά και η επωνυμία του φορέα.

Περαιτέρω, ο Ν. 4622/2019 εστιάζει και στις συγκρούσεις των μεγάλων επιχειρηματικών συμφερόντων -ως βάση για τη διεύρυνση και διαιώνιση των φαινομένων διαφθοράς- και για τον λόγο αυτό εμπεριέχει πολλές σχετικές διατάξεις. Επιπλέον, στη διαρκή εποπτεία της οικονομικής δημοσιοποίησης προκειμένου να τηρούνται τα αντίστοιχα «standards» διαφάνειας.

Ειδικότερα, η Εθνική Αρχή Διαφάνειας είναι επιφορτισμένη με την εποπτεία όλων των υπηρεσιών και φορέων του δημοσίου τομέα για τον σκοπό της πρόληψης και αντιμετώπισης της διαφθοράς. Δηλαδή, των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, των Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου αλλά και των Νομικών Προσώπων Ιδιωτικού Δικαίου που τίθενται υπό την εποπτεία τους (Ν.4622/2019).

Περαιτέρω, ενέχει την αρμοδιότητα να ελέγχει ακόμα και τους φορείς του ιδιωτικού τομέα που συνδιαλέγονται και συνάπτουν συμβάσεις με το δημόσιο. Σε αυτό το πλαίσιο, οι αρμοδιότητές της «καλύπτουν» ένα εξαιρετικά ευρύ πεδίο. Επί της

ουσίας, όλους τους τομείς που διαπιστωμένα και δυνητικά εμφανίζονται «κρούσματα» αδιαφάνειας, κατάχρησης εξουσίας, απάτης, διαφθοράς εν γένει.

Παράλληλα, από τις βασικές αρμοδιότητες της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας είναι και η ευαισθητοποίηση και πρόληψη του κοινού, ειδικότερα σχετικά με τις επιπτώσεις της διαφθοράς και κοινωνικό και οικονομικό κόστος που αυτή συνεπάγεται. Η αρμοδιότητα αυτή, όπως και η αντίστοιχη που αφορά στους διαρκείς και συστηματικούς ελέγχους και επανελέγχους συνάδει και με τη σύνταξη του Εθνικού Στρατηγικού Σχεδίου Κατά της Διαφθοράς, το οποίο περιλαμβάνει τη γενικότερη «φιλοσοφία» και τις ειδικότερες κατευθυντήριες γραμμές.

Ακόμα, δεδομένης της παράλληλης λειτουργίας των Μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου και Εσωτερικών Υποθέσεων, οι οποίες δρουν ανεξάρτητα από την Εθνική Αρχή Διαφάνειας, η τελευταία φέρει την αρμοδιότητα εποπτείας και εκτίμησης της αποτελεσματικότητας του έργου τους. Στο σύνολο των αρμοδιοτήτων της -και στο πλαίσιο της υπερεθνικής συνεργασίας που προτάσσει η ΕΕ- προστίθεται και η εκπροσώπηση της Ελλάδας στην Ένωση αλλά και η συνεργασία με τους αντίστοιχους θεσμικούς φορείς των κρατών μελών.

3.3.4. Το οργανόγραμμα της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας

Η δράση της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας, σύμφωνα με το οργανόγραμμά της (Εθνική Αρχή Διαφάνειας, 2020), διακρίνεται σε επιμέρους εκφάνσεις, ανάλογα με την ειδικότερη σκοπιμότητα και στοχοθέτηση. Σαφώς, στην κορυφή της «πυραμίδας» βρίσκεται η διοίκηση του οργανισμού και, περαιτέρω, η Αρχή περιλαμβάνει τη Μονάδα Επιθεωρήσεων και Ελέγχων, τη Γενική Διεύθυνση Οικονομικών και Διοικητικών Υπηρεσιών και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, τη Γενική Διεύθυνση Ακεραιότητας και Λογοδοσίας και τη Γενική Διεύθυνση Ευαισθητοποίησης και Δράσεων με την Κοινωνία.

Έτσι, η δράση της επιμερίζεται ανάλογα με το καθ' ύλην αντικείμενο του κάθε φορέα. Ειδικότερα, η Μονάδα Επιθεωρήσεων και Ελέγχων είναι επιφορτισμένη με τη διενέργεια τακτικών επιθεωρήσεων και ελέγχων αναφορικά με την τήρηση των κατευθύνσεων αναφορικά με τον τομέα της εργασίας, με τα στοιχεία των δημόσιων επιχειρήσεων, με τις συναλλαγές του δημοσίου αναφορικά με έργα υποδομών,

πρόνοιας και υγείας κ.ά., με τη διαχείριση των καταγγελιών κ.λπ. σε όλη τη χώρα (Εθνική Αρχή Διαφάνειας, 2020).

Αντίστοιχα, η Γενική Διεύθυνση Οικονομικών και Διοικητικών Υπηρεσιών και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης με τη σειρά της αποτελείται από τη Διεύθυνση Ανθρώπινου Δυναμικού και Οργάνωσης, τη Διεύθυνση Οικονομικών Υπηρεσιών και τη Διεύθυνση Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης. Δηλαδή, τις υπηρεσίες εκείνες από τις οποίες οργανώνεται και στις οποίες στηρίζεται η λειτουργία της. Άξια αναφοράς εν προκειμένω είναι η έμφαση που δίνεται στην ηλεκτρονική διακυβέρνηση και τη μηχανογράφηση, ως μεθόδους εντοπισμού και καταπολέμησης της διαφθοράς (Εθνική Αρχή Διαφάνειας, 2020).

Περαιτέρω, η Γενική Διεύθυνση Ακεραιότητας και Λογοδοσίας, δίνει έμφαση, όπως καταγράφεται και στην ονομασία της, στην εκπόνηση πολιτικών ακεραιότητας και πρακτικών λογοδοσίας. Για τον λόγο αυτό περιλαμβάνει τις Διευθύνσεις Πολιτικών και Προτύπων Ακεραιότητας και Πολιτικών και Προτύπων Λογοδοσίας, τη Διεύθυνση Αξιολόγησης Κινδύνων Διαφθοράς και Ειδικών Τομεακών Στρατηγικών καταπολέμησης της Διαφθοράς και το Αυτοτελές Τμήμα Συντονισμού για την Καταπολέμηση της Απάτης. Επομένως, η σκοπιμότητα της λειτουργίας της εξειδικεύεται σε καίριους τομείς (Εθνική Αρχή Διαφάνειας, 2020).

Τέλος, η Γενική Διεύθυνση Ευαισθητοποίησης και Δράσεων με την Κοινωνία έχει ως σκοπό το «άνοιγμα» στην κοινωνία, την πληροφόρηση και την ευαισθητοποίησή της αναφορικά με το εύρος και τις συνέπειες της διαφθοράς. Για τον λόγο αυτό περιλαμβάνει τη Διεύθυνση Δράσεων Ευαισθητοποίησης και Εκπαιδευτικών Πολιτικών και τη Διεύθυνση Συμπράξεων με Ιδιωτικούς Φορείς (Εθνική Αρχή Διαφάνειας, 2020). Κατά συνέπεια, η Εθνική Αρχή Διαφάνειας διαθέτει μία πλήρη δομή, με επιμέρους διευθύνσεις που καλύπτουν όλο το φάσμα της στοχοθέτησης και σκοπιμότητάς της.

3.4. Υποχρέωση δημοσιοποίησης περιουσιακών στοιχείων και στοιχείων αναφορικά με τις συναλλαγές του δημοσίου

3.4.1. Το ζητούμενο της διαφάνειας αναφορικά με τις πράξεις της δημόσιας διοίκησης

Σύμφωνα με την Έκθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (2014), *«οι πολίτες αναμένουν από την ΕΕ να διαδραματίσει σημαντικό ρόλο στην παροχή βοήθειας προς τα κράτη μέλη για την προστασία της νόμιμης οικονομίας από το οργανωμένο έγκλημα, την οικονομική και φορολογική απάτη, τη νομιμοποίηση εσόδων από παράνομες δραστηριότητες και τη διαφθοράς»*. Επομένως, ένα από τα ζητούμενα είναι η διαφάνεια.

Σε αυτό το πλαίσιο, στην ίδια Έκθεση επισημαίνεται η αναγκαιότητα δημοσιοποίησης των περιουσιακών στοιχείων των αξιωματούχων του δημόσιου τομέα. Ο λόγος είναι προφανής και σχετίζεται με την αναζήτηση και τον εντοπισμό των παράνομων πηγών πλουτισμού των αξιωματούχων. Με τη σειρά τους, αυτές προκύπτουν ένεκα πρακτικών διαφθοράς, όπως π.χ. υλικά ανταλλάγματα για την εύνοια ενός υποψήφιου ανάδοχου δημοσίου έργου έναντι άλλων υποψηφίων κ.λπ.

3.4.2. Το νομοθετικό πλαίσιο όπως εκπορεύεται από την ΕΕ

Έτσι, υφίσταται ένα νομικό πλαίσιο, το οποίο εκπορεύεται κεντρικά, από την ίδια την ΕΕ, σχετικά με *«την καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες, της διαφθοράς και της εμπορίας ανθρώπων»* (Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2012). Μάλιστα, η συγκεκριμένη στόχευση τίθεται στο επίκεντρο της ευρωπαϊκής πολιτικής και της στρατηγικής για την εφαρμογή της ενώ προτάσσεται και η αυστηροποίηση του αντίστοιχου νομοθετικού πλαισίου.

Στην Ελλάδα, το εν λόγω μέτρο επεκτείνεται και στις συναλλαγές του δημοσίου με ιδιωτικούς φορείς ή με ΜΚΟ. Συγκεκριμένα, βάσει του άρθρου 16 του Ν. 4305/2014 και στο πλαίσιο των κατευθύνσεων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής περί επίτευξης της διαφάνειας, θεσπίζεται η υποχρέωση δημοσιοποίησης λογιστικών στοιχείων που αφορούν τις συναλλαγές του δημοσίου με ΜΚΟ, ιδρύματα, συνεταιριστικές επιχειρήσεις και σωματεία.

Πρέπει να σημειωθεί ότι η εν λόγω πρόβλεψη αποτελεί επί της ουσίας συνέχεια της αντίστοιχης διάταξης του Ν. 3861/201. Βάσει της τελευταίας το δημόσιο

υποχρεούται να αναρτά ηλεκτρονικά «πράξεις δωρεών, επιχορηγήσεων, παραχώρησης χρήσης περιουσιακών στοιχείων» από τους φορείς του, δηλαδή «τα ΝΠΔΔ, τους φορείς των ΟΤΑ ή φορείς του ευρύτερου δημόσιου τομέα σε φυσικά πρόσωπα, νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου και νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου».

Οι όροι και οι προϋποθέσεις υπό τις οποίες λαμβάνουν χώρα οι σχετικές διαδικασίες ορίζονται βάσει μεταγενέστερης υπουργικής απόφασης και δη με ημερομηνία 14 Ιανουαρίου 2015. Σε αυτήν ορίζονται επίσης και τα σχετικά με το κόστος, καθώς και τον χρόνο επιτέλεσης. Έτσι, θεωρητικά υφίσταται ένα ολοκληρωμένο πλαίσιο διαφάνειας αναφορικά με τα οικονομικά στοιχεία που αφορούν τις συναλλαγές του δημοσίου.

Επιπλέον, στη βάση της σύστασης του Οργανισμού Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (2017: 4), δίνεται βάση ιδίως στις δημόσιες δαπάνες και στα έργα που αφορούν στις δημόσιες υποδομές, καθώς αυτά είναι εξαιρετικά κοστοβόρα και παράλληλα, προϋποθέτουν την άμεση συνδιαλλαγή του δημοσίου με ιδιωτικούς φορείς μεγάλων οικονομικών συμφερόντων.

Εντούτοις, όπως συνάγεται από την καθημερινότητα αλλά και από τα στοιχεία που παρατίθενται στην ενότητα 2.1., η κατάσταση στην Ελλάδα και δη στην ελληνική δημόσια διοίκηση παραμένει σε μεγάλο βαθμό προβληματική. Το γεγονός αυτό εξηγείται στη βάση του ότι η Εθνική Αρχή Διαφάνειας μετρά λίγα χρόνια λειτουργίας και έχει κληθεί να βάλει σε τάξη μία εν πολλοίς «χαοτική» κατάσταση.

3.5. Η κεντρική αρμοδιότητα της ΕΕ και η υποχρέωση διακρατικής συνεργασίας μέσω της GRECO

3.5.1. Το πρόταγμα της διακρατικής συνεργασίας και του αμοιβαίου συντονισμού

Ήδη από το 1999, στο πλαίσιο της υπογραφής της Σύμβασης ποινικού δικαίου του Συμβουλίου της Ευρώπης -η οποία, επί του πρακτέου τέθηκε εν ισχύ τρία χρόνια αργότερα, το 2002- επισημαίνονται οι επιζήμιες επιπτώσεις της διαφθοράς σε κοινωνικό, οικονομικό και πολιτικό επίπεδο. Επιπλέον, στη Σύμβαση προβλέπεται η ίση αντιμετώπιση ενώπιον του δικαίου τόσο των ημεδαπών όσο και των αλλοδαπών δημοσίων λειτουργών που εμπλέκονται σε αντίστοιχα φαινόμενα και, μάλιστα «με τους ίδιους όρους» (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2018).

Από αυτή τη σκοπιά, το κείμενο της Σύμβασης, περισσότερο από είκοσι χρόνια πριν, προτάσσει τον συντονισμό των κρατών – μελών σε θέματα πρόληψης και αντιμετώπισης του φαινομένου της διαφθοράς στη ΕΕ. Εξάλλου, πρέπει να σημειωθεί ότι το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης λειτουργεί δεσμευτικά για τα κράτη μέλη της ΕΕ σε θέματα που άπτονται των φαινομένων διαφθοράς.

Για τον λόγο αυτό, στο προοίμιο της Σύμβασης, γίνεται ειδική μνεία στο άρθρο 29 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, το οποίο αναφέρεται *«στην πρόληψη και την καταπολέμηση της δωροδοκίας, οργανωμένης ή μη, ως στόχο που θα επιτρέψει τη δημιουργία και τη διασφάλιση ευρωπαϊκού χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης»* (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2003).

Επισημαίνεται ότι ο στόχος αυτός επιχειρείται να επιτευχθεί *«μέσω της στενότερης δικαστικής, αστυνομικής και τελωνειακής συνεργασίας και, όπου είναι αναγκαίο, μέσω της προσέγγισης του ποινικού δικαίου»* (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2003). Από τα παραπάνω, γίνεται κατανοητή και η χρησιμότητα του ποινικού δικαίου, καθώς είναι το τομέας εκείνος που έχει την καθ' ύλη αρμοδιότητα για την αντιμετώπιση της διαφθοράς.

Εκ του παραλλήλου, στο άρθρο 83 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, επισημαίνεται ότι τόσο το Συμβούλιο της ΕΕ όσο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ενέχουν την αρμοδιότητα να θέτουν κάποιους ελάχιστους κανόνες σε ό,τι αφορά στη σοβαρή εγκληματική δραστηριότητα που φέρει *«διασυνοριακή διάσταση»*. Ανάμεσα στις υπόλοιπες πράξεις που νοούνται ως σοβαρά εγκλήματα -εμπορία ναρκωτικών, οργανωμένο έγκλημα, εμπορία ανθρώπων, παράνομη εμπορία όπλων κ.λπ.- εντάσσεται και η διαφθορά.

Η πρόβλεψη αυτή αποτελεί ένα στοιχείο σύμφωνα με το οποίο η πρόληψη και καταπολέμηση της διαφθοράς στις χώρες – μέλη της ΕΕ κατατάσσεται πολύ υψηλά στη σχετική ατζέντα των οργάνων της. Επομένως, υφίσταται το σχετικό πλαίσιο, βάσει του οποίου θεμελιώνεται η κεντρική αρμοδιότητα της ΕΕ όσο και ο διακρατικός συντονισμός για την πρόληψη και αντιμετώπιση του φαινομένου της διαφθοράς.

3.5.2. Το έργο, οι σκοποί λειτουργίας και οι αρμοδιότητες της GRECO

Σε ό,τι αφορά στη διακρατική συνεργασία για την πρόληψη και καταπολέμηση της διαφθοράς, η αναγκαιότητα της οποίας επισημαίνεται διαρκώς από τα όργανα της

ΕΕ αυτή υλοποιείται στην πράξη μέσω της Ομάδας Κρατών Κατά της Διαφθοράς (Group of States Against Corruption). Σε αυτό συμμετέχουν συνολικά 50 κράτη, 49 εκ των οποίων ευρωπαϊκά και οι ΗΠΑ.

Η σκοπιμότητα λειτουργίας της GRECO, που εδρεύει στην πόλη του Στρασβούργου και ιδρύθηκε το 1999, βασίζεται στη διαρκή παρακολούθηση των τεκταινομένων σχετικά με τη διαφθορά στα μέλη της ενώ θέτει και το πρόταγμα της αμοιβαίας αξιολόγησης. Επιπλέον, ενθαρρύνει τη διακρατική συνεργασία με σκοπό την ανταλλαγή πληροφοριών σχετικά με την πρόληψη και καταπολέμηση της διαφθοράς.

Έτσι, στην πράξη η GRECO προβαίνει σε συστηματική βάση σε αξιολογήσεις της κατάστασης τόσο ανά κράτος – μέλος όσο και γενικότερα, αναλύει τα δεδομένα και προβαίνει στη σύνταξη των αντίστοιχων εκθέσεων. Με λίγα λόγια αποτελεί τον βασικό φορέα συνεχούς ελέγχου και αξιολόγησης των δεδομένων σχετικά με τα φαινόμενα διαφθοράς στα κράτη – μέλη της ΕΕ και δη στην Ελλάδα.

Σε αυτό το πλαίσιο, στο πλαίσιο της τελευταίας δημοσιοποιημένης αξιολόγησης (5^{ος} γύρος αξιολόγησης) που αφορά στα δεδομένα για το 2021, διαπιστώνεται ότι, από τη μία πλευρά υφίσταται κάποια σχετική πρόοδος αλλά από την άλλη, η πρόοδος αυτή είναι εξαιρετικά αργή (Ρούσσης, 2021). Σημειώνεται ότι δεδομένα αυτά αποτελούν προϊόν επιτόπιας επίσκεψης και ελέγχων.

Συγκεκριμένα, η εν λόγω πρόοδος αναφέρεται στην εφαρμογή των μέτρων για την πρόληψη και την αντιμετώπιση της διαφθοράς από τα κράτη – μέλη. Εν προκειμένω, διαπιστώθηκε ότι *«μόνο το 18% των συστάσεων είχε εφαρμοστεί πλήρως, το 38% είχε εν μέρει εφαρμοστεί και το 44% παρέμεινε μη εφαρμοσμένο»* (Ρούσσης, 2021).

Ειδικότερα, αναφορικά με την Ελλάδα, η πρόσφατη έκθεση που προέκυψε από τον 5^ο Γύρο Αξιολόγησης (2021), κατ' αρχάς επισημαίνει ότι η λειτουργία της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας είναι, σε κάθε περίπτωση ένα βήμα προς τη σωστή κατεύθυνση. Επίσης ότι *«τα πρόσφατα αναβαθμισμένα συστήματα εσωτερικού ελέγχου και οικονομικής δημοσιοποίησης αποτελούν βασικά εργαλεία για την καταπολέμηση της διαφθοράς υψηλών δημοσίων λειτουργιών σε κεντρικό επίπεδο»* (Group of States Against Corruption, 2021: 4).

Παράλληλα, επισημαίνεται και η ενδεχόμενη θετική επενέργεια του Ν. 4829/2021 σχετικά με την «άσκηση παρασκηνιακής πολιτικής πίεσης (*lobbying*)» (Group of States Against Corruption, 2021: 4). Στην Έκθεση Αξιολόγησης θεωρείται ότι η εφαρμογή των κανονισμών που περιλαμβάνονται στον εν λόγω νόμο αποτελεί το έναυσμα για την ορθή αντιμετώπιση πρακτικών διαφθοράς.

3.6. Η αναγκαιότητα αντιμετώπισης των φαινομένων δωροδοκίας και δωροληψίας δημόσιων λειτουργών

3.6.1. Το ιστορικό αντιμετώπισης των φαινομένων εκ μέρους της ΕΕ

Ένας από τους τομείς που εστιάζει η ΕΕ σχετικά με την πρόληψη και καταπολέμηση των φαινομένων διαφθοράς από τα κράτη – μέλη της είναι η δωροδοκία και αντίστοιχα η δωροληψία των δημόσιων λειτουργών. Εξάλλου, η εν λόγω πρακτική αποτελεί μία από τις αρχαιότερες εκφάνσεις του φαινομένου της διαφθοράς καθ' όλη την ιστορική της πορεία.

Εξάλλου, η πολιτική καταπολέμησης της δωροδοκίας/δωροληψίας έχει ιστορικό δεκαετιών στην ΕΕ. Συγκεκριμένα, ήδη από το 1997, η Ένωση δημοσιοποίησε σύμβαση με σαφή στόχευση την αυστηρή ποινικοποίηση της δωροδοκίας εκ μέρους δημοσίων ή κοινοτικών υπαλλήλων, των οποίων η καθ' ύλη αρμοδιότητα σχετίζεται με τη διαχείριση ενωσιακών κονδυλίων. Στο ίδιο μήκος κύματος αργότερα εξέδωσε και απόφαση βάσει της οποίας αυστηροποιούνταν οι ποινές σε περιπτώσεις δωροδοκίας/δωροληψίας στον ιδιωτικό τομέα.

Περαιτέρω, σε ό,τι αφορά στην Ελλάδα, στην Έκθεση Αξιολόγησης του GRECO που δημοσιεύτηκε το 2021, τονίζεται το γεγονός ότι το 2019, η δωροδοκία δημόσιων λειτουργών που αποτελεί ποινικό αδίκημα υποβαθμίστηκε από κακούργημα σε πλημμέλημα ενώ η δωροληψία διατήρησε τον χαρακτήρα της ως κακούργημα. Εντούτοις, έπειτα από αυστηρές συστάσεις τόσο της ΕΕ όσο και της διεθνούς κοινότητας προς την Ελλάδα, το εν λόγω ποινικό αδίκημα αναβαθμίστηκε ξανά από πλημμέλημα σε κακούργημα (Group of States Against Corruption, 2021).

3.6.2. Η σημασία αναβάθμισης της δωροδοκίας σε κακούργημα

Συγκεκριμένα, η υποβάθμιση του ποινικού αδικήματος της δωροδοκίας και δημοσίων υπαλλήλων έλαβε χώρα στο πλαίσιο της σύνταξης του νέου Ποινικού Κώδικα, ο οποίος διαμορφώθηκε βάσει του Ν. 4619/2019 και βάσει του άρθρου 236 Π.Κ. Έπειτα από τις αυστηρές συστάσεις της GRECO, το αδίκημα αναβαθμίστηκε ξανά σε κακούργημα βάσει του Ν. 4637/2019 *«στην περίπτωση που η πράξη για την οποία δωροδοκήθηκε ο υπάλληλος αντιτίθεται στα καθήκοντά του»* (Μαντάς, 2021).

Βάσει των παραπάνω, γίνεται αντιληπτό ότι η ΕΕ εστιάζει στην πλήρη αντιμετώπιση του φαινομένου. Δηλαδή, στην αυστηρότητα αντιμετώπισης τόσο εκείνων που πράττουν την δωροδοκία όσο και εκείνων που τη δέχονται. Δηλαδή, τόσο των δημοσίων λειτουργών όσο και εκείνων (πολιτών, εταιρειών, ιδιωτικών φορέων κ.λπ.) που προβαίνουν στην πράξη της δωροδοκίας (Μαντάς, 2021).

Έτσι, καθίσταται προφανές ότι ένα από τα βασικά χαρακτηριστικά των στοχεύσεων της ΕΕ σχετικά με την πρόληψη και αντιμετώπιση της διαφθοράς είναι η ολιστική προσέγγιση του φαινομένου της δωροδοκίας και δωροληψίας στον δημόσιο τομέα. Για τον λόγο αυτό τιμωρούνται με αυστηρότητα αμφότερες οι πλευρές που συνδράμουν σε αυτή την πρακτική.

Με αυτόν τον τρόπο, η αυστηρότητα των ποινών και η ανάδειξη των αντίστοιχων πρακτικών ως κακούργηματα, λειτουργεί αποτρεπτικά όχι μόνο για τους δημόσιους λειτουργούς. Αλλά και για τους ιδιώτες που επιθυμούν να αποκομίσουν ιδιωτικά οφέλη συμβάλλοντας κατ' αυτόν τον τρόπο στη διεύρυνση των φαινομένων διαφθοράς στον δημόσιο τομέα.

3.7. Η διαφθορά και το πρόταγμα προστασίας μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος

3.7.1. Η Οδηγία 2019/1937

Μία άλλη διάσταση που αφορά στην καταπολέμηση των φαινομένων διαφθοράς αναφέρεται στην προστασία μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος. Η ΕΕ δίνει ιδιαίτερη βαρύτητα στην εν λόγω προστασία δεδομένου ότι αποτελούν πρόσωπα – κλειδιά στη δικαστική εξιχνίαση των σχετικών φαινομένων και κατά συνέπεια στην αντιμετώπιση της διαφθοράς εν γένει.

Σημειώνεται ότι η στόχευση της ΕΕ σχετικά με την προστασία μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος είναι ευρύτερη. Δηλαδή, αφορά σε όλες τις περιπτώσεις υποθέσεων που ενέχουν ποινικό χαρακτήρα. Σε αυτό το πλαίσιο, το πλέον πρόσφατο ενωσιακό κείμενο αναφορικά με την υποχρέωση προστασίας μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος (whistleblowers), τους όρους και τις προϋποθέσεις της, είναι η Οδηγία 2019/1937 (Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2019: 18).

Στην Οδηγία αρχικά επισημαίνεται η σημασία του ρόλου των μαρτύρων δημοσίων συμφέροντος. Ειδικότερα, αναφέρεται ότι *«τα πρόσωπα που εργάζονται σε έναν δημόσιο ή ιδιωτικό οργανισμό ή που έρχονται σε επαφή με έναν τέτοιο οργανισμό στο πλαίσιο των εργασιακών δραστηριοτήτων τους είναι συχνά τα πρώτα που ανακαλύπτουν απειλές ή βλάβη για το δημόσιο συμφέρον που ανακλύπουν στο πλαίσιο αυτό»* (Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2019: 19).

Μεταξύ άλλων, στην εν λόγω Οδηγία αναφέρονται διάφοροι τομείς και πολιτικές της Ένωσης στην ορθή λειτουργία των οποίων δύναται να συμβάλλει η προστασία μαρτύρων δημοσίου συμφέροντων. Ενδεικτικά, ο τομέας του περιβάλλοντος, των χρηματοπιστωτικών υπηρεσιών, της δημόσιας υγείας, της προστασίας των καταναλωτών κ.λπ. (Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2019: 19-20).

3.7.2. Ο ρόλος της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας ως σύστημα υποδοχής και διερεύνησης καταγγελιών

Σε εθνικό επίπεδο και αναφορικά με τη διαφθορά, η εν λόγω Οδηγία εφαρμόζεται βάσει συγκεκριμένων διαδικασιών. Πρώτο βήμα για την εφαρμογή της είναι η ύπαρξη καταγγελίας. Σημειώνεται ότι οποιαδήποτε καταγγελία περί διαφθοράς ενέχει μεγαλύτερο βαθμό σπουδαιότητας έναντι άλλων καταγγελιών και κατά συνέπεια οι αντίστοιχοι μηχανισμοί που εξετάζουν τις εν λόγω καταγγελίες είναι συγκεκριμένοι και λειτουργούν αποκλειστικά για αυτόν τον σκοπό.

Σε αυτό το πλαίσιο, εξέχοντα ρόλο επιτελούν τα συστήματα υποδοχής των καταγγελιών περί διαφθοράς στη δημόσια διοίκηση, τα οποία λειτουργούν βάσει ενός αυστηρά οριοθετημένου νομοθετικού πλαισίου. Εν προκειμένω, οποιοσδήποτε εργαζόμενος σε δημόσιο φορέα διαπιστώσει την παρουσία «κρουσμάτων» διαφθοράς

στην υπηρεσία του δύναται να τα καταγγείλει στον καθ' ύλην αρμόδιο φορέα, δηλαδή στην Εθνική Αρχή Διαφάνειας.

Επομένως, όπως χαρακτηριστικά αναφέρεται στην επίσημη ιστοσελίδα του συγκεκριμένου φορέα (<https://aead.gr/submit-complaint>), «η ΕΑΔ έχει αρμοδιότητα ελέγχου πράξεων και παραλείψεων κάθε υπαλλήλου του Δημοσίου που συνδέεται με αυτό με οποιαδήποτε εργασιακή σχέση, καθώς και των αιρετών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης». Στην πρόβλεψη αυτή εμπίπτουν σαφώς και τα «κρούσματα» διαφθοράς που πηγάζουν από τη συμπεριφορά αξιωματούχων και γενικότερα λειτουργών της δημόσιας διοίκησης (Εθνική Αρχή Διαφάνειας, 2019).

3.7.3. Ο Ν. 4524/2014, η σπουδαιότητα του αυστηρού νομοθετικού πλαισίου και οι δικλίδες προστασίας των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος

Περαιτέρω, ήδη πριν από την υιοθέτηση της παραπάνω Οδηγίας, η πρόβλεψη για την προστασία μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος είχε θεσπιστεί με τον Ν. 4254/2014. Κατ' αυτόν τον τρόπο έχει θεσπιστεί η «προστασία από ποινικές διώξεις εναντίον τους μετά από μήνυση ή έγκληση για τα αδικήματα της ψευδορκίας, της ψευδούς καταμήνυσης, της συκοφαντικής δυσφήμισης, της παραβίασης υπηρεσιακού απορρήτου ή των προσωπικών δεδομένων» (Lawspot.gr, 2014).

Έτσι, οι μάρτυρες δημοσίου συμφέροντος δεν «δεν απολύονται, δεν υπόκεινται σε οποιαδήποτε πειθαρχική διαδικασία ή τιμωρία, δεν εξαιρούνται από τη διαδικασία προαγωγής, δεν υφίστανται δυσμενή διακριτική μεταχείριση» (Lawspot.gr, 2014). Επομένως, το σχετικό νομοθετικό πλαίσιο στην Ελλάδα περιλαμβάνει -σε θεωρητικό επίπεδο τουλάχιστον- τις προβλέψεις εκείνες που θεσπίζουν τις δικλίδες προστασίας των μαρτύρων έναντι πιθανών «αντιποίνων».

Όπως επισημαίνει η Χατζήνα (2020: 32), με αυτόν τον τρόπο αναδεικνύεται και η σημασία του αυστηρού νομοθετικού πλαισίου. Στην αντίθετη περίπτωση, ένα «ελαστικό» νομοθετικό πλαίσιο θα αποτελούσε τροχοπέδη στις καταγγελίες και έτσι πολλές περιπτώσεις «κρουσμάτων» διαφθοράς στη δημόσια διοίκηση θα παρέμεναν ανεξιχνίαστες.

Γενικότερα, η φιλοσοφία που διέπει την ΕΕ σχετικά με την προστασία των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος τόσο αναφορικά με την καταπολέμηση των φαινομένων διαφθοράς όσο και γενικότερα, σύμφωνα με τη Σύσταση του Συμβουλίου

της Ευρώπης για την Προστασία των Πληροφοριοδοτών, συνίσταται από την παράλληλη παρουσία και δραστηριοποίηση μηχανισμών υποδοχής αξιολόγησης των καταγγελιών τριών επιπέδων.

Συγκεκριμένα, των εσωτερικών διαύλων καταγγελίας, οι οποίοι λειτουργούν εντός της υπηρεσίας όπου εντοπίζονται και καταγγέλλονται τα φαινόμενα διαφθοράς. Επίσης, στους εξωτερικούς διαύλους καταγγελίας, οι οποίοι σχετίζονται με την κοινωνία και τα μέσα μαζικής ενημέρωσης και τέλος, στους ενδιάμεσους διαύλους επικοινωνίας, ήτοι «στις αρμόδιες ρυθμιστικές αρχές» (Χατζήνα, 2020: 32).

Περαιτέρω, βάσει των στατιστικών στοιχείων των τελευταίων χρόνων διαπιστώνεται η σημασία των καταγγελιών καθ'αυτών όσο και του γενικότερου αυστηρού νομοθετικού πλαισίου σχετικά με την προστασία των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος εν γένει. Ειδικότερα, «σύμφωνα με την ετήσια έκθεση της Γενικής Γραμματείας Καταπολέμησης της Διαφθοράς για το 2018 το 39% των καταγγελιών που έλαβε αφορούσαν περιστατικά διαφθοράς» (Χατζήνα, 2020: 33).

Σήμερα, έπειτα από τη διακοπή λειτουργίας των προγενέστερων φορέων με καθ' ύλην αρμοδιότητα την παρακολούθηση και καταγραφή των κρουσμάτων διαφθοράς στον δημόσιο τομέα και την υπαγωγή τους στην Εθνική Αρχή Διαφάνειας, η τελευταία, όπως αναφέρεται παραπάνω έχει την πλήρη δικαιοδοσία υποδοχής των καταγγελιών ως εξωτερικός μηχανισμός.

Παράλληλα, το κάθε υπουργείο ενέχει τους δικούς του εσωτερικούς μηχανισμούς που ενέχουν και τις αντίστοιχες αρμοδιότητες σχετικά με τη διερεύνηση των καταγγελιών, όπως προβλέπεται βάσει του Ν. 4629/2019 ενώ υπήρχαν ήδη σχετικές προβλέψεις από το 2006, βάσει του Ν. 3492/2006.

3.8 Παθογένειες, δυσκολίες και εμπόδια: Μια κριτική αποτίμηση των δεδομένων αναφορικά με την προσπάθεια καταπολέμησης της διαφθοράς

Ενώ, σε θεωρητικό επίπεδο, η εθνική στρατηγική για την καταπολέμηση της διαφθοράς περιλαμβάνει όλες τις σχετικές κατευθύνσεις που εκπονούνται τόσο από την Ευρωπαϊκή Ένωση όσο και από τον Οργανισμό Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης, στην πράξη, δεν έχουν εξαλειφθεί τα αίτια της διαφθοράς. Πόσο μάλλον,

σε μια περίοδο οικονομικών δυσκολιών για σημαντική μερίδα της ελληνικής κοινωνίας, που καθιστά επιτακτική την ανάγκη για επιβίωση.

Παράλληλα, ενώ, από θεωρητική σκοπιά, η στρατηγική δίνει έμφαση στη συστηματική αξιολόγηση -και ειδικότερα από το 2016-, στην πράξη, *«στην Ελλάδα η αξιολόγηση έχει επιχειρηθεί αρκετές φορές και ποτέ δεν έχει γίνει με ουσιαστικό τρόπο»* (Σωτηρόπουλος, 2022: 154). Επιπλέον, η μηχανογράφηση και η ηλεκτρονική διακυβέρνηση δεν βρίσκονται ακόμα σε προχωρημένα στάδια, καθώς το ομώνυμο υπουργείο μετρά μόλις τρία χρόνια λειτουργίας και εκλείπει η σχετική εμπειρία που υπάρχει σε χώρες της δυτικής και βόρειας Ευρώπης.

Ως εκ τούτου, ακόμα και η διασταύρωση στοιχείων από υπηρεσίες της δημόσιας διοίκησης δεν τελείται σε ικανοποιητικό βαθμό με αποτέλεσμα να αφήνονται σημαντικά περιθώρια για πρακτικές φοροδιαφυγής, φοροαποφυγής, διαφθοράς κ.λπ. Σαφώς, σε αυτό έχει συμβάλει και η συγκυρία της πανδημίας, η οποία βιώθηκε πολύ έντονα στην Ελλάδα κατά τα δύο τελευταία χρόνια με συνέπεια, μεταξύ άλλων, να υπολειτουργεί το σύνολο των υπηρεσιών -δημοσίων και ιδιωτικών.

Επιπλέον, τόσο η εκτεταμένη αναξιοκρατία των περασμένων δεκαετιών όσο και η φυγή πολυάριθμων μορφωμένων νέων για το εξωτερικό κατά τα τελευταία χρόνια έχει σαφείς αρνητικές επιπτώσεις στη στελέχωση των δημοσίων υπηρεσιών. Συνοπτικά, η πλημμελής ψηφιοποίηση της διοίκησης, η διαχρονική γραφειοκρατία και η ανεπαρκής -τόσο ποσοτικά όσο και ποιοτικά- στελέχωση του δημοσίου τομέα λειτουργούν ως σοβαρά εμπόδια στην προσπάθεια εφαρμογής της στρατηγικής καταπολέμησης της διαφθοράς.

Επίλογος

Το φαινόμενο της διαφθοράς στην ελληνική δημόσια διοίκηση είναι, όπως διαπιστώνεται στην παρούσα εργασία, διαχρονικό και διαρκώς επίκαιρο. Μάλιστα, η διαφθορά έχει κατηγορηθεί ως ένα από τα βασικότερα και πλέον σημαντικά αίτια της οικονομικής κρίσης που έπληξε τη δημόσια και ιδιωτική ζωή στην Ελλάδα από τις απαρχές της δεκαετίας του 2010.

Φέρει διάφορες εκφάνσεις, καθώς ως «κρούσμα» διαφθοράς δύναται να γίνει αντιληπτή η ευνοιοκρατία, η δωροδοκία/δωροληψία, ο εκβιασμός, η απάτη, η υπεξαίρεση, η αθέμιτη εκμετάλλευση εμπιστευτικών πληροφοριών και γενικότερα κάθε κατάχρηση δημόσιου αξιώματος για την εξυπηρέτηση ιδιωτικού οφέλους. Στην Ελλάδα μάλιστα έχει ευνοηθεί διαχρονικά ένεκα του ασαφούς νομοθετικού πλαισίου, της κομματοκρατίας και της γραφειοκρατίας.

Για τον λόγο αυτό, τόσο ο ΟΟΣΑ όσο και η ΕΕ, στο πλαίσιο της γενικότερης «φιλοσοφίας» τους για την καταπολέμηση της διαφθοράς έχουν καταθέσει μέσω των οδηγιών, συστάσεων, ψηφισμάτων, συμβάσεων και λοιπών μέσων, τις κατευθυντήριες γραμμές της σχετικά με την καταπολέμηση του φαινομένου. Έτσι, από το 2019 η Εθνική Αρχή Διαφάνειας -όπως και η Εθνική Αρχή Δημοσίων Εσόδων- στο πλαίσιο της εθνικής στρατηγικής για την καταπολέμηση της διαφθοράς συνεχίζει με μεγαλύτερη ένταση το έργο των προγενέστερων φορέων που εντάχθηκαν σε αυτή.

Δίνει έμφαση στον επισταμένο εσωτερικό έλεγχο, στην ύπαρξη διαφόρων μηχανισμών υποδοχής και διερεύνησης καταγγελιών, στην προστασία των μαρτύρων, στην αυστηροποίηση του σχετικού νομοθετικού πλαισίου, στην παροχή αρνητικών και θετικών κινήτρων στους πολίτες, στη διαρκή αξιολόγηση κ.λπ. Παράλληλα, η Ελλάδα αποτελεί μέλος της GRECO, η οποία εστιάζει στους ενδεδειγμένους συστηματικούς ελέγχους τα αποτελέσματα των οποίων καταγράφονται στις αντίστοιχες εκθέσεις αξιολόγησης και αποτελούν το έναυσμα για την παροχή συστάσεων και την επιβολή αλλαγών.

Εντούτοις, αν και σε θεωρητικό επίπεδο, υφίστανται πλέον οι σχετικές αρχές και κατευθύνσεις, στην πράξη η κατάσταση δεν έχει εξομαλυνθεί σε ικανοποιητικό βαθμό. Τα διαθέσιμα στοιχεία και το πλήθος των σχετικών καταγγελιών (ενότητα 2.1 της παρούσας εργασίας) καταδεικνύουν σημαντική παρουσία και έκταση του φαινομένου της διαφθοράς στην ελληνική δημόσια διοίκηση.

Αυτό οφείλεται σε διάφορες παραμέτρους, η ισχύς των οποίων μάλιστα έχει ενταθεί εξαιτίας της πρόσφατης υγειονομικής κρίσης αλλά και της προγενέστερης οικονομικής -με τη φυγή πολυάριθμων νέων στο εξωτερικό να αποτελεί μία από τις εκφάνσεις της-, η οποία είχε ως συνέπεια την πλημμυρή στελέχωση του δημοσίου τομέα και, ως εκ τούτου, την παρακώλυση της εφαρμογής της στρατηγικής για την καταπολέμηση της διαφθοράς. Εξάλλου, πρόκειται για μια κατάσταση δεκαετιών και για ένα έθος -κυρίως αναφορικά με μερίδα δημοσίων αξιωματούχων και δευτερευόντως αναφορικά με μερίδα πολιτών- που έχει «σφυρηλατηθεί» σε βάθος χρόνων, τα οποία εκ των πραγμάτων, δεν είναι εύκολα διαχειρίσιμα σε βραχύ χρονικό διάστημα.

Επιπλέον, λόγω και της τρέχουσας υγειονομικής κρίσης οι συστηματικές και επισταμένες αξιολογήσεις, που αποτελούν σε θεωρητικό επίπεδο βασικό μέσο εφαρμογής της στρατηγικής, επί της ουσίας, δεν τελούνται σε ικανοποιητικό βαθμό ή τα στοιχεία τους δεν τίθενται υπό αναλυτική επεξεργασία. Έτσι, ένας συνδυασμός παθογενειών, εμποδίων και δυσλειτουργιών παρακωλύει σε σημαντικό βαθμό τη γενικότερη προσπάθεια καταπολέμησης της διαφθοράς.

Ωστόσο, πλέον υφίστανται σημαντικά εργαλεία ενώ η συγχώνευση των προγενέστερων φορέων στην Εθνική Αρχή Διαφάνειας, αποτελεί ένα σημαντικό βήμα προς την απλούστευση των διαδικασιών και την αποτελεσματικότητα των προσπαθειών. Με λίγα λόγια, δεν έχει διαμορφωθεί πλήρως μια γενικότερη «κουλτούρα» τόσο μεταξύ των πολιτών όσο και μεταξύ των φορέων της δημόσιας διοίκησης ενάντια στα φαινόμενα διαφθοράς αλλά -θεωρητικά τουλάχιστον- έχουν τεθεί οι βάσεις για τη διαμόρφωσή της ενώ πλέον και η νομοθεσία συνδράμει προς αυτή την κατεύθυνση.

Σε κάθε περίπτωση απαιτείται χρόνος για την διαμόρφωση μιας σχετικά επιθυμητής κατάστασης. Πρέπει να εξαλειφθούν παθογένειες, να καμφθούν εμπόδια και πρωτίστως να «καλλιεργηθεί» μια κουλτούρα ενάντια στη διαφθορά, αντίθετη προς αυτή που έχει «σφυρηλατηθεί» σε βάθος δεκαετιών. Είναι γεγονός όμως ότι η οικονομική δυσπραγία, η οποία αποτελεί προϊόν τόσο της οικονομικής όσο και της υγειονομικής κρίσης αποτελούν σαφή εμπόδια για την αντιμετώπιση της διαφθοράς. Εξάλλου, η διαφθορά υπονομεύει την κακή οικονομική κατάσταση και οι αρνητικές δείκτες των δημοσίων οικονομικών «θρέφουν» με τη σειρά τους τη διαφθορά.

Βιβλιογραφία

- Ακριβού, Σ. (2020). «Διαφθορά, Κακοδιοίκηση και Παράβαση της Νομιμότητας», *Crime Times* 13, Ιούλιος 2020
- Αλεξόπουλος, Α. & Μαυρομούστακου, Η. (2005), «Πολιτικές Θεωρίες και Θεσμικές Παρεμβάσεις κατά της Διαφθοράς στις Προσλήψεις στον Δημόσιο Τομέα. Η Περίπτωση του Ανώτατου Συμβουλίου Επιλογής Προσωπικού», Στο Κουτσούκης, Κ. & Σκλιας, Π., *Διαφθορά και Σκάνδαλα στη Δημόσια Διοίκηση και την Πολιτική*, Αθήνα: Ι. Σιδέρης, σελ. 727-752
- Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων (2019). *Στρατηγική για την καταπολέμηση της διαφθοράς. 2019-2021*. Διαθέσιμο στο www.aade.gr/sites/default/files/2019-08/ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗ%20ΚΑΤΑΠΟΛΕΜΗΣΗΣ%20ΤΗΣ%20ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ.pdf
- Amudsen, I. (2006). “Political corruption”. *U4* Issue 6
- Απόφαση-πλαίσιο αριθ. 2003/568/ΔΕΥ του Συμβουλίου, της 22ας Ιουλίου 2003, για την καταπολέμηση της δωροδοκίας στον ιδιωτικό τομέα
- Βενετσανοπούλου, Γ. (2014). *Κακοδιοίκηση και Διαφθορά στη Δημόσια Διοίκηση. Ελεγκτικοί Μηχανισμοί*. Αθήνα: Σάκκουλας
- Boukas, P. (2013). Corruption Costs Greece 10% GDP, διαθέσιμο στο: <http://greece.greekreporter.com/2013/02/17/corruption-costs-greece-10-of-gdp/>

- Cetin, S., Turan, E. & Hamsioglu (2017). “The Phenomenon of Corruption in Public Administration”. *3rd International Congress on Political, Economic and Social Studies (ICPESS)*, 09-11 Nov. 2017
- Charron, N. (2015) «Do corruption measures have a perception problem? Assessing the relationship between experiences and perceptions of corruption among citizens and experts». *European Political Science Review*. τόμος 8, τεύχος 1. Φεβρουάριος 2016, 147-171.
http://data.europa.eu/euodp/en/data/dataset/S2084_428_ENG.
- Charron, N., Dahlström, C. & Lapuente, V. (2016) «Measuring Meritocracy in the Public Sector in Europe», *European Journal on Criminal Policy and Research*, τόμος 22, τεύχος 3, 499-523.
- Εθνική Αρχή Διαφάνειας (2019), *Έκθεση υλοποίησης του Εθνικού Στρατηγικού Σχεδίου Δράσης κατά της Διαφθοράς (ΕΣΣΚΔ) 2018-2021*, Ιούλιος – Δεκέμβριος 2019
- Εθνική Αρχή Διαφάνειας (2020), Οργανόγραμμα με θέσεις ευθύνης. Διαθέσιμο στο [version-body.cdr \(aead.gr\)](http://version-body.cdr(aead.gr))
- Εθνική Αρχή Διαφάνειας (2021), *Έκθεση Απολογισμού 2020*. Διαθέσιμο στο https://aead.gr/images/essays/Ekthesi_Apologismou_etous_2020_online.pdf
- Εθνική Αρχή Διαφάνειας (2022), *Έκθεση Απολογισμού 2021*. Διαθέσιμο στο https://aead.gr/images/essays/ekthesi_apologismou_etous_2021_online.pdf
- Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης (2014). *Οδηγία 2014/24/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Φεβρουαρίου 2014,*

σχετικά με τις δημόσιες προμήθειες. Διαθέσιμο στο <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0024&rid=1>

- Έκθεση για την καταπολέμηση της διαφθοράς στην ΕΕ https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr_2014_el.pdf
- Ελληνικό εθνικό σχέδιο δράσης κατά της διαφθοράς: http://www.ministryofjustice.gr/site/LinkClick.aspx?fileticket=KyH_7RZiUPg%3D&tabid=64
- Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης (2008). Απόφαση του Συμβουλίου, της 25ης Σεπτεμβρίου 2008 για τη σύναψη, εξ ονόματος της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, της σύμβασης των Ηνωμένων Εθνών κατά της διαφθοράς (2008/801/EK). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008D0801&from=EL>
- Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης (2012). Ενοποιημένη Απόδοση της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης. C 326/49. 26.10.2012
- Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης (2019). ΟΔΗΓΙΑ (ΕΕ) 2019/1937 ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΚΑΙ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ της 23ης Οκτωβρίου 2019 σχετικά με την προστασία των προσώπων που αναφέρουν παραβιάσεις του δικαίου της Ένωσης. L 305/17. 26.11.2019
- Εργαλειοθήκη για την ποιότητα της δημόσιας διοίκησης <http://ec.europa.eu/esf/toolbox>

- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2003). *Έκθεση της Επιτροπής στο Συμβούλιο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή - Σχετικά με την σφαιρική πολιτική της ΕΕ για την καταπολέμηση της δωροδοκίας* /* COM/2003/0317 τελικό */. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52003DC0317&from=DA>
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2014). *Έκθεση της ΕΕ για την καταπολέμηση της διαφθοράς*. Βρυξέλλες, 3.2.2014 COM(2014) 38 final.
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2015). «Καταπολέμηση της διαφθοράς». *Θεματικό Ενημερωτικό Δελτίο Ευρωπαϊκού Εξαμήνου*. Διαθέσιμο στο https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/file_import/european-semester-thematic-factsheet-fight-against-corruption_el.pdf
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2016), Επίσημα στατιστικά στοιχεία για τη διαφθορά http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/official_corruption_statistics_2011_2013_jan16_en.pdf
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2020). *Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, το Συμβούλιο, το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα και το Ελεγκτικό Συνέδριο σχετικά με τον έλεγχο της Ευρωπαϊκής Ένωσης στο πλαίσιο του μηχανισμού για τον έλεγχο της εφαρμογής της Σύμβασης των Ηνωμένων Εθνών κατά της διαφθοράς (UNCAC)*. Βρυξέλλες, 14.12.2020
- European Commission (2021), *2021 Rule of Law Report Country Chapter on the rule of law situation in Greece*. Brussels

- Ζιγγιρίδης, Ε. (2019), «Οι επιπτώσεις της διαφθοράς στην ελληνική οικονομία». *Ταχυδρόμος* [Online]. Δημοσιεύτηκε 11.02.2019 στο <https://www.taxydromos.gr/m/323719/oi-epiptwseis-ths-diafthoras-sthn-ellhnikh-oikonomia.html> [Ανακτήθηκε 03.10.2022]
- Group of States against Corruption (2021), *Πέμπτος Κύκλος Αξιολόγησης. Πρόληψη διαφθοράς και προώθηση της ακεραιότητας σε κεντρικές κυβερνήσεις (υψηλά εκτελεστικά καθήκοντα) και φορείς επιβολής νόμου. Έκθεση Αξιολόγησης. Ελλάδα*. Στρασβούργο, 03.12.2021
- Gupta, S., Davoodi, H. & Alonso-Terme, R. Does corruption affect income inequality and poverty?. *Economics of Governance* 3, 23–45 (2002). <https://doi.org/10.1007/s101010100039>
- Θεοδώρου, Δ. (2022). «Η βασική αιτία της κοινωνικής διαφθοράς». *Philenews* [online]. Δημοσιεύτηκε 07.04.2022 στο <https://www.philenews.com/f-me-apopsi/paremvaseis-ston-f/article/1441551/i-basiki-aitia-tis-koinonikis-diafthoras> [Ανακτήθηκε 04.10.2022]
- Hauser, F. (2017), *Quality of Public Administration A Toolbox for Practitioners*, Luxembourg: Publications Office of the European Union
- Hill L. *Conceptions of Political Corruption in Ancient Athens and Rome*. South Australia: University of Adelaide, διαθέσιμο στο : http://www.auspsa.org.au/sites/default/files/conceptions_of_political_corruption_lis_a_hill.pdf
- Ηλιάδη, Θ. (2021), «Η διαφθορά και ο COVID-19», Euronews [online]. Δημοσιεύτηκε 28/01/2021 στο <https://gr.euronews.com/2021/01/28/h-diafthora-kai-o-covid-19>, Ανακτήθηκε 15/07/2022

- Kaiser, G. (2005). «Η διαφθορά και η αντιμετώπιση της». Μτφ. Εύη Λαμπροπούλου, *Επιστήμη και Κοινωνία: Επιθεώρηση Πολιτικής και Ηθικής Θεωρίας*, 15, 19-43.
- Katsios, S. (2006), «The Shadow Economy and Corruption in Greece», *South-Eastern Europe Journal of Economics* 1, σελ. 61-80
- Κοντογιώργης Γ. (2011). *Η Κομματοκρατία ως πολιτικό σύστημα*, διαθέσιμο στο: http://contogeorgis.blogspot.gr/2011/01/blog-post_05.html
- Κορδαλή, Β. (2015). «Οι αιτίες της ηθικής διαφθοράς στο δημοσιο τομέα και οι προεκτάσεις τους στο κοινωνικό σύνολο». *Alfavita Newsroom* [online]. Δημοσιεύτηκε 08.10.2015 στο https://www.alfavita.gr/koinonia/167800_oi-aities-tis-ithikis-diafthoras-sto-dimosio-tomea-kai-oi-proektaseis-toys-sto [Ανακτήθηκε 19.08.2022]
- Κουράκης, Ν. & Σαμαρά-Κρίσπη, Α. (επιμ.). (2015), *Δημόσια Διοίκηση και Διαφθορά. Το πρόβλημα και οι τρόποι επίλυσής του*, Αθήνα-Κομοτηνή: Εκδόσεις Σάκκουλα
- Λαμπρόπουλος, Β. (2022). «Ο κύκλος διαφθοράς στην ΕΛ.ΑΣ. και στο Δημόσιο». *Το Βήμα* [Online]. Δημοσιεύτηκε 16.08.2022 στο <https://www.tovima.gr/2022/08/16/society/o-kyklos-diafthoras-stin-el-as-kai-sto-dimosio/> [Ανακτήθηκε 02.10.2022]
- Lambropoulou, E., Iosifidis, T., Papapamanolis, N., Bakali, E., Ageli, S., Bakirli, E & Massouri, G. (2008). “Corruption in Greece or Corruption of Greece? The ‘Modern’ Triumphalism”. *Crime & Culture. Discussion Paper Series*. No 123

- Lawspot.gr (2014). «Νομική προστασία για τους πολίτες που καταγγέλλουν υποθέσεις διαφθοράς». Lawspot [online]. Δημοσιεύτηκε 24.04.2014 στο <https://www.lawspot.gr/nomika-nea/nomiki-prostasia-gia-toys-polites-poy-katagelloyn-ypotheseis-diafthoras> [Ανακτήθηκε 02.09.2022]
- Μαντάς, Θ. (2021). «Η δωροδοκία ως αδίκημα, η δωροδοκία ως εικασία». *Εφημερίδα των Συντακτών* [online]. Δημοσιεύτηκε 11.04.2021 στο https://www.efsyn.gr/stiles/apopseis/289386_i-dorodokia-os-adikima-i-dorodokia-os-eikasia [Ανακτήθηκε 01.09.2022]
- Μαντζούφας, Π. (2011) Ο λόγος περί διαφθοράς και η ποινική ευθύνη των υπουργών, διαθέσιμο στο <http://constitutionalism.gr/site/wpcontent/mgdata/pdf/39mantzoufaspoyniki21.pdf>
- Μπράτσης, Α. (2008). «Πολιτική διαφθορά. Πολιτικές διαχωρισμού και ψευδαισθήσεις καθαρότητας στις καπιταλιστικές κοινωνίες». *Σύγχρονα Θέματα*. Ιούλιος – Σεπτέμβριος 2008, σελ. 11-15
- Myint, U. (2020), Corruption: Causes, Consequences and Cures, *Asia-Pacific Development Journal* Vol. 7, No. 2, December 2000
- Ναυτεμπορική (2022). Πού βελτιώνεται η Ελλάδα και πού υστερεί στα φαινόμενα διαφθοράς. *Naftemporiki.gr* [online]. Δημοσιεύτηκε 18.07.2022 στο <https://m.naftemporiki.gr/story/1883284?> [Ανακτήθηκε 19.08.2022]
- Newsroom (2017). «Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών: Πρωταθλητές στην διαφθορά οι δήμοι». *Newsbomb* [online]. Δημοσιεύτηκε 01.06.2017. στο <https://www.newsbomb.gr/ellada/story/796845/soma-epitheoriton-elegkton-protathlites-stin-diafthora-oi-dimoi> [Ανακτήθηκε 18.08.2022]

- Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (2017). Διαθέσιμο στο <https://www.oecd.org/gov/ethics/integrity-recommendation-el.pdf>
- OECD (2009) Principles for Integrity in Public Procurement. Διαθέσιμο στο <http://www.oecd.org/gov/ethics/48994520.pdf>.
- OECD (2013). «Issue Paper: Corruption and Economic Growth». Διαθέσιμο στο <https://www.oecd.org/g20/topics/anti-corruption/Issue-Paper-Corruption-and-Economic-Growth.pdf>
- OECD Principles for Integrity in Public Procurement. <http://www.oecd.org/gov/ethics/48994520.pdf>
- Παρασκευόπουλος, Χ. (2010). «Διαφθορά, ανισότητα και εμπιστοσύνη: Φαύλοι κύκλοι, ενάρετοι κύκλοι και δημόσια πολιτική». *Επιστήμη και Κοινωνία: Επιθεώρηση Πολιτικής και Ηθικής Θεωρίας*, 26, 111-131.
- Παγκόσμιοι Δείκτες Διακυβέρνησης της Παγκόσμιας Τράπεζας <http://info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/WGi.pdf>
- Πελαγίδης, Θ. (2014). «Πολιτικές καταπολέμησης της διαφθοράς» στο: Μασουράκης, Μ., Γκόρτσος, Χ. (επιμ.) *Ανταγωνιστικότητα για ανάπτυξη: Προτάσεις πολιτικής*. Αθήνα: Ελληνική Ένωση Τραπεζών, σσ. 575-588.
- Πετρουλιά, Ν. (2016), «Κρίση του κράτους και διαφθορά», Στο Γασπαρινάτου, Μ., *Έγκλημα και Ποινική Καταστολή σε Εποχή Κρίσης*, Τόμος Α', Αθήνα-Κομοτηνή: Εκδόσεις Σάκκουλα

- Ράικος, Δ. (2006), *Δημόσια Διοίκηση και Διαφθορά*. Αθήνα-Κομοτηνή: Εκδόσεις Σάκκουλα
- Ρακιντζής, Λ. (2022). «Η έκθεση της Κομισιόν για τη διαφθορά». *Capital.gr* [online]. Δημοσιεύτηκε 03.08.2022 στο <https://www.capital.gr/me-aposi/3650931/i-ekthesi-tis-komision-gia-ti-diafthora> [Ανακτήθηκε 13.08.2022]
- Ρούσσης, Ν. (2022). «GRECO: Εστίες διαφθοράς, για επηρεασμό πολιτικών αποφάσεων, τα λόμπυ!». *Reporter* [online]. Δημοσιεύτηκε 02.06.2022 στο <https://www.reporter.gr/Diethnh/Diethneis-Eidhseis/525113-GRECO-Esties-diafthoras,-gia-ephreasmo-politikwn-apofasewn,-ta-lompy> [Ανακτήθηκε 23.08.2022]
- RAND Europe (2016) «The Cost of Non-Europe in the area of Organised Crime and Corruption», RAND Europe
- Risk and Compliance Portal (2020), “Greece Corruption Report”. *Ganintegrity.com* [online]. Δημοσιεύτηκε 08.2020 στο <https://www.ganintegrity.com/portal/country-profiles/greece/> [Ανακτήθηκε 22.08.2022]
- Spanou, C. & Lambropoulou, M. (2022). “Transparency policy in Greece: From citizen empowerment to anticorruption and open data”. Athens: ELIAMEP
- Στυλιανίδου, Χ.-Α. (2022). «Παρουσίαση του Παγκοσμίου Βαρομέτρου Διαφθοράς της Διεθνούς Διαφάνειας -Ευρωπαϊκή Ένωση 2021». *Crime Times* [online]. Δημοσιεύτηκε 01.2021 στο crimetimes.gr/parousiasi-tou-pagkosmiou-varometro/ [Ανακτήθηκε 22.08.2022]

- Συμβούλιο της Ευρώπης, Ομάδα κρατών κατά της διαφθοράς http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/index_en.asp
- Schwab, K. (2017). The Global Competitiveness Report 2016–2017. Geneva: World Economic Forum
- Σπυράκη, Χ. & Σπυράκης, Γ. (2011), «Η διαφθορά στο δημόσιο τομέα: ζητήματα ορισμού και ταξινόμησης». *Επιθεώρηση Δημόσιας Διοίκησης* 17, 2011, σελ. 263-296
- Σωτηρόπουλος, Δ. (2016), «Η καταπολέμηση της διαφθοράς στην Ελλάδα πριν και μετά την εκδήλωση της οικονομικής κρίσης: επιτυχίες και αποτυχίες», *Πρακτικά Συνεδρίου: Μεταρρυθμίσεις στη Δημόσια Διοίκηση και Ανάπτυξη. Εμπειρίες και Προτάσεις*, 8-9 Φεβρουαρίου 2016, Αίθουσα Γερουσίας της Βουλής των Ελλήνων, σελ. 149-158
- Σωτηρόπουλος, Δ. Τσατσάνης, Ε. & Τόκα, Π. (2021), *Μελέτη Ανώτατης Διοίκησης Δημοσίων Υπαλλήλων. Η Δημόσια Διοίκηση το 2040. Η Παροχή Ποιοτικών Δημόσιων και Κοινωνικών Αγαθών και ο Ρόλος των Εργαζομένων*. Αθήνα: ΑΔΕΔΥ
- Σωτηρόπουλος, Δ., (2022), «Η Ελληνική Δημόσια Διοίκηση Σήμερα: Χαρακτηριστικά και Προβλήματα», *Επιθεώρηση Δημόσιας Διοίκησης* 2(1), σελ. 153-170
- Sotiropoulos, D. (2020), “Corruption and Anti-Corruption in Today’s Greece”. *Eliamep* [online]. Δημοσιεύτηκε 09.12.2020 στο <https://www.eliamep.gr/en/publication/> [Ανακτήθηκε 18.08.2022]

- Tanzi, V. (1998), *Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope and Cures*, International Monetary Fund
- Τομπέα, Ε. (2021). «Τι είναι η διαφθορά;». Social Policy [online]. Δημοσιεύτηκε 09.12.2021 στο <https://socialpolicy.gr/2021/12/τι-είναι-η-διαφθορά.html> [Ανακτήθηκε 23.08.2022]
- Τρίγκα, Ν. (2020). «Brain drain: Ελλειψη αξιοκρατίας και διαφθορά διώχνουν τους νέους στο εξωτερικό». *Ethnos* [Online]. Δημοσιεύτηκε 06.10.2020 στο <https://www.ethnos.gr/greece/article/127359/braindrainelleipshaxiokratiaskaidiafthoradioxnoyntoysneoysstoexoteriko> [Ανακτήθηκε 03.10.2022]
- Χατζήνα, Ε. (2020). *Η σημασία της πληροφορίας για την καταπολέμηση της διαφθοράς και ο ρόλος των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος (whistleblowers) στον εντοπισμό της*. [Εργασία]. Αθήνα: Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης

Νομοθεσία

- Ν. 3861/2010
- Ν. 4254/2014
- Ν. 4305/2014
- Ν. 4320/2015
- Ν. 4619/2019
- Ν. 4829/2019

- N. 4637/2019

- N. 4829/2021