



ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ
ΕΠΙΤΡΟΠΗ

Βρυξέλλες, 3.2.2014
COM(2014) 38 final

ANNEX 8

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

ΕΛΛΑΔΑ

στην

Έκθεση της ΕΕ για την καταπολέμηση της διαφθοράς

ΕΛΛΑΔΑ

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ - ΒΑΣΙΚΑ ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΑ ΚΑΙ ΠΛΑΙΣΙΟ

Πλαίσιο καταπολέμησης της διαφθοράς

Στρατηγική προσέγγιση. 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.¹ Οι ελληνικές αρχές, βασιζόμενες στον εν λόγω χάρτη, συμφώνησαν, στις αρχές του 2013, σε μια εθνική στρατηγική καταπολέμησης της διαφθοράς η οποία περιλαμβάνει και σχέδιο δράσης.² Με τον τρόπο αυτό καλύφθηκε ένα από μακρού υφιστάμενο κενό και έγινε ένα σημαντικό βήμα στην κατεύθυνση της αντιμετώπισης των προκλήσεων της διαφθοράς στη χώρα και της ανάγκης για κατάλληλο συντονισμό των πολιτικών σε αυτόν τον τομέα. Η ευθύνη επίβλεψης της εφαρμογής του σχεδίου δράσης ανατέθηκε σε εθνικό συντονιστή για την καταπολέμηση της διαφθοράς.³

Νομικό πλαίσιο. Η ελληνική ποινική νομοθεσία καλύπτει όλες τις μορφές αδικημάτων διαφθοράς και αθέμιτης χρήσης επιρροής που καλύπτονται από τις νομικές πράξεις περί διαφθοράς του Συμβουλίου της Ευρώπης. Το πεδίο εφαρμογής των διατάξεων του ποινικού δικαίου σχετικά με τα αδικήματα διαφθοράς καλύπτει όλους τους αιρετούς και διορισμένους λειτουργούς, καθώς και τυχόν άλλους δημόσιους υπαλλήλους. Ωστόσο, όπως επισημάνθηκε από την Ομάδα Κρατών κατά της Διαφθοράς (GRECO) του Συμβουλίου της Ευρώπης, αυτό το «νομικό πλαίσιο είναι υπερβολικά περίπλοκο, κατακεραματισμένο μεταξύ του ποινικού κώδικα, άλλων εθνικών νομοθεσιών και των διαφόρων νόμων κύρωσης διεθνών μέσων», γεγονός που αναπόφευκτα επηρεάζει την εφαρμογή του. Επιπλέον, η νομοθεσία για την ποινικοποίηση αδικημάτων που σχετίζονται με τη διαφθορά φαίνεται να μην είναι συμβατή, ιδίως όσον αφορά τις διατάξεις σχετικά με την ενεργητική και παθητική δωροδοκία και την αθέμιτη χρήση επιρροής.⁴ Ο ΟΟΣΑ, έχει επίσης ζητήσει την περαιτέρω βελτίωση των κανόνων για τη δωροδοκία αλλοδαπών δημοσίων υπαλλήλων και την ευθύνη των νομικών προσώπων.⁵ Τα περισσότερα από τα μέτρα καταπολέμησης της διαφθοράς που έχουν ληφθεί έως σήμερα σε νομοθετικό ή άλλο επίπεδο, ήταν αποσπασματικά, γεγονός που καταδεικνύει την ανάγκη μιας πιο συνεκτικής προσέγγισης. Τον Αύγουστο του 2013, η GRECO δημοσίευσε τη δεύτερη ενδιάμεση έκθεση συμμόρφωσης όπου κατέληγε στο συμπέρασμα ότι, τρία χρόνια μετά την έκδοση των συστάσεων της για τους ποινικούς χαρακτηρισμούς και τη χρηματοδότηση των κομμάτων, μόνο μία από τις 27 συστάσεις της υλοποιήθηκε ικανοποιητικά.⁶ Η κυβέρνηση εκτόνησε σχέδιο νόμου με σκοπό να αντιμετωπιστούν οι σημερινές ελλείψεις και να διασφαλιστεί ο εξορθολογισμός των υφιστάμενων διατάξεων του ποινικού δικαίου.⁷ Στο μεταξύ, για να αντιμετωπιστούν οι πιο άμεσες ανησυχίες, εγκρίθηκαν, την άνοιξη του 2013, τροποποιήσεις του ισχύοντος ποινικού κώδικα προκειμένου να γίνουν πιο αυστηρές οι κυρώσεις που επιβάλλονται στα αδικήματα της ενεργητικής και παθητικής δωροδοκίας και της δωροδοκίας δικαστή.⁸

¹ http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/pdf/roadmap_en.pdf

² Ελληνικό εθνικό σχέδιο δράσης κατά της διαφθοράς:
http://www.ministryofjustice.gr/site/LinkClick.aspx?fileticket=KyH_7RZiUPg%3D&tabid=64.

³ Βλ. για περισσότερες λεπτομέρειες εστιασμένα θέματα στο τμήμα που αφορά τη συνολική στρατηγική προσέγγιση για την καταπολέμηση της διαφθοράς.

⁴ [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2012\)10_Greece_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2012)10_Greece_EN.pdf).

⁵ <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/Greecephase3reportEN.pdf>

⁶ [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2013\)13_Interim_Greece_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2013)13_Interim_Greece_EN.pdf).

⁷ Η πρόθεση είναι να συμπεριληφθούν στον ποινικό κώδικα όλα τα αδικήματα διαφθοράς.

⁸ Νόμος 4139 του 2013.

Θεσμικό πλαίσιο. Το θεσμικό πλαίσιο κατά της διαφθοράς είναι επίσης περίπλοκο και απαρτίζεται από: τον Γενικό Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης⁹, ειδικές υπηρεσίες ή μονάδες ελέγχου σε οργανισμούς και υπουργεία, την υπηρεσία Γενικού Επιτρόπου της Επικράτειας¹⁰, το Σώμα Δίωξης Οικονομικού Εγκλήματος (ΣΔΟΕ), τα προσφάτως συσταθέντα εισαγγελικά γραφεία με αντικείμενο τη διαφθορά στην Αθήνα και τη Θεσσαλονίκη, το Γραφείο του Εισαγγελέα Οικονομικού Εγκλήματος, την Ανεξάρτητη Αρχή για την καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες, τη Διεύθυνση Εσωτερικών Υποθέσεων της Ελληνικής Αστυνομίας, το Ελεγκτικό Συνέδριο και τον Συνήγορο του Πολίτη. Η ανεπαρκής διυπηρεσιακή συνεργασία προκάλεσε ανησυχίες ως προς την ικανότητα του εν λόγω πλαισίου να ανταποκριθεί αποτελεσματικά στις προκλήσεις της διαφθοράς. Προκειμένου να αντιμετωπιστούν οι εν λόγω ανησυχίες, στα μέσα του 2013 διορίστηκε εθνικός συντονιστής για την καταπολέμηση της διαφθοράς.¹¹

Επιβολή του νόμου και δικαστικό σώμα. Το δικαστικό σώμα έλαβε προσφάτως μέτρα για τη βελτίωση των επιδόσεων του στον τομέα της καταπολέμησης της διαφθοράς. Σε πρόσφατες υποθέσεις υψηλού επιπέδου διαπιστώθηκαν βήματα προς έναν πιο αποτελεσματικό χειρισμό των υποθέσεων διαφθοράς από τα δικαστήρια και η επιβολή αυστηρών ποινών. Εκτός από τη Γενική Εισαγγελία, η Ελλάδα ίδρυσε δύο εξειδικευμένες υπηρεσίες δίωξης αρμόδιες για την καταπολέμηση της διαφθοράς: το Σώμα Δίωξης Οικονομικού Εγκλήματος που ιδρύθηκε το 1997¹² και την αρμόδια υπηρεσία για τη δίωξη εγκλημάτων διαφθοράς που ιδρύθηκε το 2011¹³. Το πρώτο εξάμηνο του 2013 τέθηκε σε εφαρμογή μια περαιτέρω εξειδίκευση των εισαγγελικών υπηρεσιών καταπολέμησης της διαφθοράς με τη σύσταση πρόσθετων ειδικών εισαγγελικών γραφείων για την καταπολέμηση της διαφθοράς στα οποία ανατέθηκε η εποπτεία και ο συντονισμός ερευνών σε υποθέσεις διαφθοράς. Δύο τέτοια ειδικά εισαγγελικά γραφεία ιδρύθηκαν στην Αθήνα και τη Θεσσαλονίκη, δηλαδή τις δικαστικές περιφέρειες με τον μεγαλύτερο αριθμό πολύπλοκων υποθέσεων διαφθοράς.¹⁴

Δημοσκοπήσεις

Έρευνες γνώμης. Στο Ειδικό Ευρωβαρόμετρο του 2013 για τη διαφθορά¹⁵, 99% των Ελλήνων ερωτηθέντων θεωρούν ότι η διαφθορά αποτελεί διαδεδομένο πρόβλημα στη χώρα τους (μέσος όρος ΕΕ: 76%), ενώ 63% πιστεύουν ότι επηρεάζει την καθημερινή τους ζωή (μέσος όρος ΕΕ: 26%) και 80% ότι η ευνοιοκρατία και η διαφθορά παρεμποδίζουν τον ανταγωνισμό των επιχειρήσεων στην Ελλάδα (μέσος όρος ΕΕ: 69%). Σύμφωνα με 95 % των Ελλήνων ερωτηθέντων υπάρχει διαφθορά σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο (μέσος όρος ΕΕ: 77%). 93 % θεωρούν ότι η δωροδοκία και η χρήση διασυνδέσεων είναι συχνά ο ευκολότερος τρόπος για την πρόσβαση σε δημόσια υπηρεσία (μέσος όρος ΕΕ: 73%). Στις περισσότερες περιπτώσεις, πρόκειται για τα υψηλότερα ποσοστά στην ΕΕ.

Η εμπειρία της διαφθοράς. 7 % των Ελλήνων ερωτηθέντων στην έρευνα του Ευρωβαρόμετρου του 2013, παραδέχτηκαν ότι κατά τους προηγούμενους 12 μήνες τους ζητήθηκε ρητά ή έμμεσα να καταβάλουν χρηματικό δώρο για υπηρεσίες (μέσος όρος ΕΕ: 4%).

⁹ Του ανατέθηκαν καθήκοντα παρακολούθησης και συντονισμού της εκτέλεσης των λειτουργιών της δημόσιας διοίκησης και των υπηρεσιών/μονάδων ελέγχου.

¹⁰ Ανεξάρτητη αρχή αρμόδια για την εποπτεία όλων των κρατικών φορέων οικονομικής επιθεώρησης, καθώς και του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης για υποθέσεις που αφορούν ανάκτηση περιουσιακών στοιχείων βάσει ανύπαρκτης ή ανακριβούς δήλωσης περιουσιακών στοιχείων από κρατικούς υπαλλήλους.

¹¹ Βλ. επίσης εστιασμένα θέματα στο τμήμα που αφορά τη συνολική στρατηγική προσέγγιση για την καταπολέμηση της διαφθοράς.

¹² Άρθρο 17Α του νόμου 2523/1997.

¹³ Νόμος 4022/2011

¹⁴ Νόμος 4139 του 2013.

¹⁵ Ειδικό Ευρωβαρόμετρο. 397 του 2013.

Έρευνες σε επιχειρήσεις. Σύμφωνα με την έρευνα του Ευρωβαρόμετρου στις επιχειρήσεις¹⁶ 89% των ελληνικών επιχειρήσεων (μέσος όρος ΕΕ: 73%) και 80% των ερωτηθέντων του γενικού πληθυσμού (μέσος όρος ΕΕ: 69%)¹⁷, πιστεύουν ότι η ευνοιοκρατία και η διαφθορά παρεμποδίζουν τον ανταγωνισμό των επιχειρήσεων στην Ελλάδα. 92 % των επιχειρήσεων θεωρούν ότι η δωροδοκία και η χρήση διασυνδέσεων είναι συχνά ο ευκολότερος τρόπος για να εξασφαλίσουν ορισμένες δημόσιες υπηρεσίες (μέσος όρος ΕΕ: 69%). 66% των επιχειρηματιών (μέσος όρος ΕΕ: 43 %) πιστεύουν ότι η διαφθορά αποτελεί πρόβλημα για τις εταιρείες τους όταν αναπτύσσουν επιχειρηματική δραστηριότητα στην Ελλάδα και 67 % θεωρούν ότι οι κορογγίες και ο νεποτισμός συνιστούν εμπόδιο (μέσος όρος ΕΕ: 41%).

Ιστορικό

Οικονομικό πλαίσιο. Η διαφθορά μικρής κλίμακας υπολογίστηκε ότι το 2011 κόστισε στην Ελλάδα 554 εκατ. ευρώ.¹⁸ Ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης επισήμανε το 2011 ότι η διαφθορά είναι εκτεταμένη στην τοπική αυτοδιοίκηση, τον περιβαλλοντικό σχεδιασμό και την πολεοδομία, τις μεταφορές, τα δημόσια έργα και τις υπηρεσίες δημόσιας υγείας.¹⁹ Η θέσπιση αποτελεσματικών πολιτικών για την καταπολέμηση της διαφθοράς, η μεταρρύθμιση του δικαστικού συστήματος και της δημόσιας διοίκησης, συμπεριλαμβανομένων των δημόσιων συμβάσεων, η εφαρμογή στρατηγικής για την καταπολέμηση της απάτης για συγχρηματοδοτούμενα από την ΕΕ σχέδια, αποτελούν μέρος των δεσμεύσεων που ανέλαβε η Ελλάδα βάσει του Μνημονίου συνεννόησης στις συγκεκριμένες προϋποθέσεις οικονομικής και δημοσιονομικής πολιτικής.²⁰ Η ομάδα δράσης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, σε στενή συνεργασία με τις αρμόδιες υπηρεσίες της Επιτροπής, προσφέρει στήριξη στην Ελλάδα σε ό, τι αφορά τη μεταρρύθμιση των τομέων αυτών.²¹ Στο πλαίσιο των σχεδίων οικονομικής ανάκαμψης, η Ελλάδα έχει δεσμευτεί για την ταχεία, μεγάλης κλίμακας ιδιωτικοποίηση των περιουσιακών στοιχείων του δημοσίου. Η ανεξάρτητη παρακολούθηση και οι ισχυρές διασφαλίσεις καταπολέμησης της διαφθοράς διαδραματίζουν, στο πλαίσιο αυτό, καθοριστικό ρόλο για τον μετριασμό των κινδύνων που σχετίζονται με τη διαφθορά.²²

Ιδιωτικός τομέας. Σύμφωνα με τον παγκόσμιο δείκτη ανταγωνιστικότητας 2013-2014 του Παγκόσμιου Οικονομικού Φόρουμ, η Ελλάδα κατατάσσεται 91η σε 148 χώρες σημειώνοντας χαμηλή βαθμολογία όσον αφορά την ευνοιοκρατία στις αποφάσεις κρατικών λειτουργιών και την εκτροπή δημόσιων πόρων.²³ Η Ελλάδα μετέφερε όλες τις διατάξεις της απόφασης-πλαίσιου 2003/568/ΔΕΥ όσον αφορά τον ορισμό της ενεργητικής και της παθητικής δωροδοκίας στον ιδιωτικό τομέα, καθώς και τις διατάξεις για τις κυρώσεις που επιβάλλονται σε φυσικά και νομικά πρόσωπα και για την ευθύνη των νομικών προσώπων.²⁴ Ωστόσο, όσον αφορά την εφαρμογή στην πράξη, ο ΟΟΣΑ κατέληξε στο συμπέρασμα ότι υπάρχουν διάφορα πεδία στα οποία η Ελλάδα υπολείπεται της εφαρμογής της σύμβασης του ΟΟΣΑ κατά της δωροδοκίας. Ειδικότερα, εξέφρασε ανησυχία σχετικά με την περιορισμένη ικανότητα της Ελλάδος να εντοπίζει διακρατικές υποθέσεις δωροδοκίας, επισημαίνοντας τη μη ταχεία διερεύνηση

¹⁶ Έκτακτη έρευνα («φλας») του Ευρωβαρόμετρου αριθ. 374 για τη διαφθορά.

¹⁷ Ειδικό Ευρωβαρόμετρο 397 του 2013.

¹⁸ Εθνική έρευνα σχετικά με τη διαφθορά στην Ελλάδα, ΔΔ Ελλάδα, 2011. Η μελέτη αυτή δίνει επίσης πληροφορίες για τα ποσά των δωροδοκιών, π.χ. έως 20.000 ευρώ για ρύθμιση ελέγχου οικονομικών βιβλίων, μεταξύ 40 και 500 ευρώ για την απόκτηση άδειας οδήγησης ή από 200 έως 8000 ευρώ για την έκδοση οικοδομικής άδειας. (<http://en.transparency.gr/Press.aspx?page=27&code=PressRelease&article=326>)

¹⁹ Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης (2011) *Ετήσια έκθεση του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης για το 2010*: <http://www.gedd.gr/news.php?article=85>. ΕΛΕΓΞΑΤΕ ΠΙΟ ΠΡΟΣΦΑΤΑ ΔΕΔΟΜΕΝΑ (ΕΑΝ ΥΠΑΡΧΟΥΝ).

²⁰ http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2013/pdf/ocp148_en.pdf

²¹ http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/taskforce-greece/index_en.htm .

²² http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/pdf/roadmap_en.pdf .

²³ http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2013-14.pdf

²⁴ COM(2011) 309 final, δεύτερη έκθεση για την εφαρμογή της απόφασης-πλαίσιου 2003/568/ΔΕΥ της 6ης Ιουνίου 2011: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0309:FIN:EN:PDF>

σημαντικής διακρατικής υπόθεσης δωροδοκίας και την μη έγκαιρη παροχή πληροφοριών σχετικά με τις προσπάθειες για την καταπολέμηση της δωροδοκίας.²⁵

Καταγγελία δυσλειτουργιών (whistleblowing). Η Ελλάδα δεν διαθέτει ειδική νομοθεσία για την προστασία των καταγγελλόντων δυσλειτουργίες είτε στον δημόσιο είτε στον ιδιωτικό τομέα. Οι γενικές διατάξεις του εργατικού δικαίου για την καταχρηστική απόλυση και τη μη διακριτική μεταχείριση των εργαζομένων εφαρμόζονται επίσης και στους καταγγέλλοντες. Τόσο η GRECO (ομάδα κρατών του Συμβουλίου της Ευρώπης κατά της διαφθοράς) όσο και ο ΟΟΣΑ τόνισαν ότι το ισχύον πλαίσιο για την προστασία των καταγγελλόντων στην Ελλάδα είναι ανεπαρκές. Το Υπουργείο Οικονομικών, ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης και οι αρχές επιβολής του νόμου έχουν θέσει σε εφαρμογή συστήματα για την ανώνυμη καταγγελία περιπτώσεων διαφθοράς, τα οποία καθίστανται ολοένα και πιο δημοφιλή κατά τα τελευταία χρόνια. Επίσης, η κοινωνία των πολιτών έχει αναλάβει πρωτοβουλίες για την καταγγελία δωροδοκιών ή πρακτικών διαφθοράς.²⁶ Επιπλέον, πολλές ελληνικές επιχειρήσεις που δραστηριοποιούνται διεθνώς έχουν αναπτύξει διαύλους καταγγελίας δυσλειτουργιών που εντάσσονται στο γενικό πλαίσιο δεοντολογίας και καταπολέμησης της δωροδοκίας το οποίο εφαρμόζουν.²⁷ Η κυβέρνηση καταρτίζει επί του παρόντος σχέδιο νόμου σχετικά με συνολικές ρυθμίσεις προστασίας των καταγγελλόντων, όπως προβλέπεται στο εθνικό σχέδιο κατά της διαφθοράς.²⁸ Η καταγγελία της διαφθοράς πρέπει επίσης να προωθηθεί ως μέρος της γενικής μεταρρύθμισης της φορολογικής διοίκησης, όπως συμφωνήθηκε στο πλαίσιο του μνημονίου συνεννόησης για την οικονομική και δημοσιονομική πολιτική.²⁹

Διαφάνεια των δραστηριοτήτων των ομάδων συμφερόντων. Οι δραστηριότητες των ομάδων συμφερόντων δεν ρυθμίζονται νομοθετικά στην Ελλάδα. Δεν υπάρχει συγκεκριμένη υποχρέωση για την εγγραφή των εκπροσώπων ομάδων συμφερόντων ή την γνωστοποίηση των επαφών μεταξύ δημοσίων λειτουργών και εκπροσώπων ομάδων συμφερόντων.

Μέσα μαζικής ενημέρωσης. Η κατάταξη της Ελλάδας, σύμφωνα με την έκθεση του οργανισμού Freedom House, ήταν χαμηλή το 2013 όσον αφορά τον δείκτη της ελευθερίας του Τύπου, μετά από μια αρνητική τάση που την τοποθετεί στην κατηγορία των χωρών όπου ο Τύπος αξιολογείται ως «εν μέρει ελεύθερος».³⁰ Η οικονομική αδυναμία και ένα επιλεκτικά εφαρμοζόμενο κανονιστικό πλαίσιο κατέστησαν τα ελληνικά μέσα ενημέρωσης ιδιαίτερα ευάλωτα σε ενδεχόμενες αθέμιτες πιέσεις.³¹

2. ΕΣΤΙΑΣΗ ΣΕ ΕΠΙΜΕΡΟΥΣ ΘΕΜΑΤΑ

Συνολική στρατηγική προσέγγιση για την καταπολέμηση της διαφθοράς

Η Ελλάδα έχει αρχίσει να εφαρμόζει μια πιο ολοκληρωμένη προσέγγιση για την καταπολέμηση της διαφθοράς. Όπως τονίζεται από την GRECO, η νομοθεσία της εξακολουθεί να είναι «υπερβολικά πολύπλοκη».³² Αυτό επιτείνεται από ένα χαμηλό επίπεδο επιβολής του νόμου, καθώς από το γεγονός ότι ενίοτε μεγάλος αριθμός θεσμικών οργάνων έχει επικαλυπτόμενες αρμοδιότητες στο πλαίσιο των πολιτικών καταπολέμησης της διαφθοράς, ενώ η αξιολόγηση κινδύνου δεν φαίνεται να αποτελεί συνήθη πρακτική για τον καθορισμό μελλοντικών στοχοθετημένων δράσεων. Το Σώμα Δίωξης Οικονομικού Εγκλήματος (ΣΔΟΕ),

²⁵ <http://www.oecd.org/daf/briberyininternationalbusiness/Greece%20Phase%203%20Report%20WEB.pdf>

²⁶ <http://www.edosafakelaki.org/> or <http://www.teleikaipavla.gr/>

²⁷ <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/Greecephase3reportEN.pdf>, p.33.

²⁸ Ελληνικό εθνικό σχέδιο δράσης κατά της διαφθοράς:
http://www.ministryofjustice.gr/site/LinkClick.aspx?fileticket=KyH_7RZiUPg%3D&tabid=64.

²⁹ http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2013/pdf/ocp148_en.pdf

³⁰ <http://www.freedomhouse.org/report-types/freedom-press>.

³¹ <http://www.mediadem.eliamep.gr/wp-content/uploads/2012/01/Greece.pdf>

³² [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2009\)9_Greece_One_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2009)9_Greece_One_EN.pdf)

το οποίο υπάγεται στο Υπουργείο Οικονομικών, περιλαμβάνει στη διοικητική του δομή αποσπασμένο εισαγγελέα με αποστολή να διασφαλίζει τη στενότερη συνεργασία μεταξύ των δύο υπηρεσιών. Ιδιαίτερη προσοχή πρέπει να δοθεί στον συντονισμό μεταξύ των προσφάτως συσταθέντων εισαγγελικών γραφείων με ειδικευση στη διαφθορά, του ΣΔΟΕ και των τακτικών εισαγγελικών υπηρεσιών. Τον Ιούνιο του 2013, η κυβέρνηση ανήγγειλε τη συγχώνευση του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης και του Σώματος των επιθεωρητών δημόσιας διοίκησης σε μία ενιαία αρχή ώστε να μειωθεί η αλληλεπικάλυψη μεταξύ των υπηρεσιών καταπολέμησης της διαφθοράς.³³

Ορθή πρακτική: διαφάνεια στη διαδικασία λήψης αποφάσεων στη δημόσια διοίκηση και δημοσίευση των συμβάσεων που έχουν συναφθεί

Νόμος που ψηφίστηκε το 2010, προέβλεπε την υποχρέωση όλων των δημόσιων οργανισμών να δημοσιεύουν στο Διαδίκτυο τις αποφάσεις τους, μεταξύ άλλων και εκείνες που αφορούν δημόσιες συμβάσεις³⁴. Από την 1η Οκτωβρίου 2010, όλοι οι δημόσιοι οργανισμοί, οι ρυθμιστικές αρχές και οι τοπικές αρχές υποχρεούνται να τηλεφορτώνουν τις αποφάσεις τους στο Διαδίκτυο, μέσω του προγράμματος «Διαύγεια».³⁵ Οι αποφάσεις των δημόσιων οντοτήτων δεν μπορούν να εφαρμοστούν εάν δεν έχουν τηλεφορτωθεί στους δικτυακούς τόπους του «Διαύγεια». Τούτο δεν ισχύει μόνο για αποφάσεις που περιέχουν ευαίσθητα δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα ή/και πληροφορίες για την εθνική ασφάλεια. Κάθε έγγραφο υπογράφεται ψηφιακά και λαμβάνει αυτομάτως έναν μοναδικό αριθμό. Εάν υπάρχει απόκλιση μεταξύ του κειμένου που δημοσιεύεται στην Επίσημη Εφημερίδα της Κυβερνήσεως και του καταχωρισμένου στους δικτυακούς τόπους «Διαύγεια», υπερισχύει το τελευταίο. Δημοσιεύονται επίσης οι συναφθείσες δημόσιες συμβάσεις. Δεν υπάρχουν άμεσα διαθέσιμες δημοσιευμένες πληροφορίες σχετικά με την παρακολούθηση της εκτέλεσης των δημόσιων συμβάσεων, αλλά η πρόσβαση στις πληροφορίες αυτές είναι δυνατή βάσει της νομοθεσίας για την ελευθερία της πληροφορίας.

Εκτός από τις σχετικές με τον θεσμικό συντονισμό προκλήσεις, φαίνεται να ανακύπτουν προβλήματα στη δημόσια διοίκηση λόγω των μηχανισμών εσωτερικού ελέγχου τα οποία επηρεάζουν την εύρυθμη λειτουργία των πολιτικών στους τομείς της καταπολέμησης της διαφθοράς και της ακεραιότητας. Οι μηχανισμοί εσωτερικού ελέγχου στο πλαίσιο της δημόσιας διοίκησης έχουν αποδειχθεί αναποτελεσματικοί με αποτέλεσμα να προκαλούνται σημαντικές καθυστερήσεις στο σύστημα. Τον Αύγουστο του 2012, εκκρεμούσαν ακόμη, όπως αναφέρθηκε, 5 000 υποθέσεις στα πειθαρχικά συμβούλια των ελληνικών υπουργείων και των δημόσιων οργανισμών (π.χ. δημόσια νοσοκομεία, κρατικά πανεπιστήμια, κλπ.)³⁶. Οι περισσότεροι δημόσιοι υπάλληλοι που κατηγορήθηκαν για παραβίαση του δημοσιούπαλληλικού κώδικα αθώωθηκαν: το 2011, απολύθηκαν τελικά μόνο 17 από τους 157 δημοσίους υπαλλήλους των οποίων οι υποθέσεις διερευνήθηκαν από πειθαρχικά συμβούλια³⁷. Σύμφωνα με τα υπάρχοντα μέχρι τα μέσα του 2013 στοιχεία, είχαν απολυθεί μέχρι το εν λόγω χρονικό σημείο 91 έλληνες δημόσιοι υπάλληλοι κατηγορούμενοι για πειθαρχικά παραπτώματα, ενώ εξακολουθούσαν να εκκρεμούν μέχρι τότε οι υποθέσεις άλλων 2 000 δημοσίων υπαλλήλων³⁸.

³³ Η συγχώνευση των δύο θεσμικών οργάνων τον Ιούνιο του 2013 αποτέλεσε αντικείμενο επίσημης ρύθμισης από το Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης: <http://www.opengov.gr/minreform/wp-content/uploads/downloads/2013/06/systash.pdf>.

³⁴ Νόμος 3861/2010.

³⁵ http://diavgeia.gov.gr/en_.

³⁶ Ονισένκο Κ. (2012), Σε εκκρεμότητα 5.000 αποφάσεις πειθαρχικών συμβουλίων, *Η Καθημερινή*, 9/08/2012.

³⁷ Ο.α.

³⁸ Ο.α.

Το 2012 εγκρίθηκαν τροποποιήσεις στον δημοσιοϋπαλληλικό κώδικα ώστε να εξασφαλιστούν ταχύτερες και πιο διαφανείς πειθαρχικές διαδικασίες.³⁹ Ο τροποποιητικός νόμος μετέβαλε τη σύνθεση των πειθαρχικών συμβουλίων, τα οποία κατά το παρελθόν απαρτίζονταν από τρεις ανώτερους δημόσιους υπαλλήλους και δύο συνδικαλιστές. Τα νέα συμβούλια περιλαμβάνουν δικαστικούς ώστε να εξασφαλίζεται μεγαλύτερη αμεροληψία. Στις αρχές του 2013, θεσπίστηκαν διατάξεις για την επιτάχυνση των πειθαρχικών διαδικασιών⁴⁰, οι οποίες προβλέπουν ανάληψη δέσμευσης για διεκπεραίωση κατά προτεραιότητα απολύσεων δημοσίων υπαλλήλων σε βάρος των οποίων έχουν εκδοθεί πειθαρχικές αποφάσεις λόγω πρακτικών διαφθοράς ή επαγγελματικής ανεπάρκειας. Το Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης δεσμεύτηκε επίσης, στα μέσα του 2013, να λάβει σχετικά μέτρα. Ως αποτέλεσμα, 226 δημόσιοι υπάλληλοι απολύθηκαν για πειθαρχικούς λόγους (συμπεριλαμβανομένων υποθέσεων στις οποίες είχε απαγγελθεί κατηγορία για ποινικό αδίκημα) μεταξύ Ιουλίου και Σεπτεμβρίου 2013.

Στα μέσα του 2013 κινήθηκαν δικαστικές διαδικασίες μετά από καταγγελίες ότι υπάλληλοι κρατικού ιδρύματος κοινωνικής ασφάλισης είχαν εμπλακεί σε υπεξαίρεση κοινωνικών επιδομάτων κατά την περίοδο 2003-2012. Εξάλλου, κατά τα τελευταία έτη ιατρικές επιτροπές έχουν πραγματοποιήσει, σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο, περιοδικούς ελέγχους των κοινωνικών παροχών προκειμένου να αξιολογήσουν τους ιατρικούς λόγους στους οποίους βασίστηκε αρχικά η καταβολή των κοινωνικών επιδομάτων στους δικαιούχους. Έπειτα από έναν από τους εν λόγω περιφερειακούς τοπικούς ελέγχους, διαπιστώθηκε ότι το 66 % των κατοίκων ενός μικρού νησιού που λάμβαναν επίδομα τυφλότητας, στην πραγματικότητα δεν έπασχαν από τύφλωση. Ο πλήρης επανέλεγχος των εν λόγω κοινωνικών παροχών σε ολόκληρη τη χώρα πλησιάζει στο στάδιο της ολοκλήρωσής του.

Η Επιτροπή διατύπωσε επιφυλάξεις όσον αφορά τη χρηματοδότηση της Ελλάδας από την ΕΕ κατά την περίοδο 2007-2013 βασιζόμενη σε υπόνοιες εκβιασμού από διαχειριστές κονδυλίων του Υπουργείου Ανάπτυξης με αντάλλαγμα την έγκριση έργων. Η Ελληνική Αστυνομία πραγματοποίησε σειρά συλλήψεων και βρίσκεται σε εξέλιξη σε εθνικό επίπεδο έρευνα για καταγγελίες διαφθοράς. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατάρτισε σχέδιο δράσης για την Ελλάδα προκειμένου να διασφαλίσει ότι οι προγενέστερες και οι τρέχουσες δαπάνες είναι νόμιμες, τακτικές και επιλέξιμες. Ο Υπουργός Ανάπτυξης αντικατέστησε υπαλλήλους για τους οποίους υπάρχουν υπόνοιες ανάμιξης στην εν λόγω υπόθεση⁴¹. Μετά την ικανοποιητική εφαρμογή του εν λόγω σχεδίου δράσης, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ήρε την επιφύλαξη για λόγους φήμης το 2013.

Για την ανάπτυξη μιας πιο συνεκτικής προσέγγισης της καταπολέμησης της διαφθοράς, ο οδικός χάρτης για την καταπολέμηση της διαφθοράς, που καταρτίστηκε το 2012 από την ομάδα δράσης για την Ελλάδα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής⁴², προσδιόρισε τις ακόλουθες προτεραιότητες: υιοθέτηση συνολικής εθνικής στρατηγικής για την καταπολέμηση της διαφθοράς· ενίσχυση του συντονισμού και της ανταλλαγής πληροφοριών μεταξύ οργανισμών, μεταξύ άλλων με τον διορισμό εθνικού συντονιστή· και ενίσχυση της οικονομικής έρευνας και πάταξης της διαφθοράς, ιδιαίτερα σε τομείς υψηλού κινδύνου. Επίσης προβλέφθηκαν νομοθετικά μέτρα με στόχο την αποτελεσματικότερη πρόληψη και τον εντοπισμό περιπτώσεων διαφθοράς. Η διάσταση της καταπολέμησης της διαφθοράς είναι επίσης παρούσα σε σχέδια για την ενίσχυση της καταπολέμησης της αδήλωτης εργασίας και την αύξηση της αποτελεσματικότητας της επιθεώρησης εργασίας, στο πλαίσιο των οποίων το πρόγραμμα μεταρρυθμίσεων απαιτεί ενισχυμένους μηχανισμούς καταπολέμησης της απάτης και της διαφθοράς.

³⁹ Νόμος 4067 του Μαρτίου 2012.

⁴⁰ Το καλούμενο «πολυνομοσχέδιο σκούπα» του Απριλίου 2013.

⁴¹ Περίπου 100 δημόσιοι υπάλληλοι.

⁴² http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/pdf/roadmap_en.pdf.

Ακολουθώντας τις συστάσεις που διατυπώνονται στον οδικό χάρτη, τον Μάιο του 2013 η ελληνική κυβέρνηση διόρισε, για θητεία πέντε ετών, εθνικό συντονιστή για την καταπολέμηση της διαφθοράς, ο οποίος υπάγεται απευθείας στον Πρωθυπουργό και το Κοινοβούλιο. Τον Απρίλιο του 2013 εγκρίθηκε από το Κοινοβούλιο νόμος για τη σύσταση Εθνικής Συντονιστικής Επιτροπής που καλύπτει όλους τους αρμόδιους δημόσιους φορείς και τις αρχές επιβολής του νόμου, καθώς και τον Συνήγορο του Πολίτη και ένα συμβουλευτικό σώμα (συμπεριλαμβανομένων της κοινωνίας των πολιτών και διεθνών οργανισμών).⁴³

Βασιζόμενες στις κύριες γραμμές του οδικού χάρτη, οι ελληνικές αρχές κατάρτισαν εθνική στρατηγική καταπολέμησης της διαφθοράς, συμπεριλαμβανομένου σχεδίου δράσης που συμφωνήθηκε μεταξύ των αρμόδιων ελληνικών οργανισμών και των υπηρεσιών επιβολής του νόμου, τον Ιανουάριο του 2013.⁴⁴ Αρμόδιος για τον συντονισμό του σχεδίου δράσης είναι ο εθνικός συντονιστής για την καταπολέμηση της διαφθοράς. Η έλλειψη σαφήνειας ως προς τη διαδικασία έγκρισης θα μπορούσε να εγείρει ορισμένα ερωτήματα σχετικά με τη διατηρησιμότητα της δέσμευσης της κυβέρνησης και του Κοινοβουλίου στην εν λόγω στρατηγική.⁴⁵

Το σχέδιο δράσης καλύπτει την περίοδο 2013 έως 2015 και προβλέπει την ανάπτυξη ικανοτήτων αξιολόγησης κινδύνου. Μεταξύ των στόχων του περιλαμβάνονται: αποτελεσματική πολιτική καθοδήγηση στην καταπολέμηση της διαφθοράς· ανταπόκριση στο ενισχυμένο αίτημα του κοινού για λογοδοσία· μη ανοχή των πρακτικών διαφθοράς· αποτελεσματική επιβολή του νόμου και αυξημένη συμμόρφωση· υποχρέωση λογοδοσίας των δημόσιων και ιδιωτικών φορέων. Περίπου 70 % των προβλεπόμενων μέτρων, συμπεριλαμβανομένων της δημιουργίας ειδικής εισαγγελίας για την καταπολέμηση της διαφθοράς και άλλων νομοθετικών μέτρων που αφορούν τις ποινικές διαδικασίες, εστιάζονται στην επιβολή του νόμου. Τα μέτρα πρόληψης είναι λιγότερο εκτενή. Το σχέδιο δράσης δεν περιλαμβάνει μετρήσιμους δείκτες ή σημεία αναφοράς. Δεν υπάρχουν εκτιμήσεις για τους πόρους που απαιτούνται για την εφαρμογή του. Μέχρι σήμερα, έχει δρομολογηθεί η μεγάλη πλειονότητα των μέτρων που προβλέπονται στο σχέδιο δράσης, αλλά λίγα μόνο έχουν ήδη ολοκληρωθεί.

Χρηματοδότηση των πολιτικών κομμάτων

Το νομοθετικό και λειτουργικό πλαίσιο της Ελλάδας για τη χρηματοδότηση των πολιτικών κομμάτων και των προεκλογικών εκστρατειών εξακολουθεί να μην είναι ανεπτυγμένο. Από τη γνώμη του κοινού συνάγεται περαιτέρω ανησυχία για τα θέματα αυτά. Η ειδική έρευνα του Ευρωβαρομέτρου του 2013 σχετικά με τη διαφθορά δείχνει ότι 86 % των Ελλήνων (το υψηλότερο ποσοστό στην ΕΕ) θεωρούν ότι δεν υπάρχει επαρκής διαφάνεια και εποπτεία της χρηματοδότησης των κομμάτων (μέσος όρος ΕΕ: 67%).⁴⁶ Επιπλέον, η χρηματοδότηση των πολιτικών κομμάτων στην Ελλάδα έχει συνδεθεί με την πάροδο του χρόνου με διάφορες καταγγελίες για διαφθορά ή παράνομη χρηματοδότηση. Μια τέτοια υπόθεση αφορούσε καταγγελίες για παράνομες πληρωμές από ξένη επιχείρηση σε στελέχη των δύο πολιτικών κομμάτων που άσκησαν την εξουσία κατά τις περιόδους 1996-2004 και 2004-2009 με αντάλλαγμα, σύμφωνα με τις καταγγελίες, την εξασφάλιση δημόσιων συμβάσεων. Μετά τον ισχυρισμό του ελληνικού δημοσίου ότι υπέστη ζημίες που υπερβαίνουν τα 2 εκατομμύρια ευρώ, το 2012 επιτεύχθηκε συμφωνία συμβιβασμού· οι ποινικές διαδικασίες δεν έχουν ακόμη ολοκληρωθεί.

⁴³ Νόμος 4152 του 2013.

⁴⁴ Ελληνικό εθνικό σχέδιο δράσης κατά της διαφθοράς:
http://www.ministryofjustice.gr/site/LinkClick.aspx?fileticket=KyH_7RZiUPg%3D&tabid=64.

⁴⁵ Το σχέδιο δράσης δεν έχει εκδοθεί «επίσημα» από την κυβέρνηση ή το Κοινοβούλιο, αλλά συμφωνήθηκε από ορισμένους δημόσιους οργανισμούς.

⁴⁶ Ειδικό Ευρωβαρόμετρο 397 του 2013.

Η χρηματοδότηση των ελληνικών πολιτικών κομμάτων μπορεί να γίνεται από τον κρατικό προϋπολογισμό, από ιδιωτικές δωρεές και με δάνεια. Το 2010, εγκρίθηκε νέα νομοθεσία σχετικά με τις εκλογικές δαπάνες συνδυασμών και υποψηφίων και τον έλεγχο αυτών κατά τις περιφερειακές και δημοτικές εκλογές⁴⁷, η οποία προβλέπει ανώτατο όριο για τη χρηματοδότηση και τις εκλογικές δαπάνες και την υποχρέωση των συνδυασμών και των υποψηφίων σε δήμους μεσαίου και μεγάλου μεγέθους να δημοσιοποιούν τα έσοδα και τις δαπάνες τους σε κεντρική βάση δεδομένων την οποία διαχειρίζεται το Υπουργείο Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης.⁴⁸ Καταστάσεις εκλογικών εσόδων και δαπανών πρέπει επίσης να υποβάλλονται στην Επιτροπή Ελέγχου Δαπανών και Εκλογικών Παραβάσεων από ένα ευρύ φάσμα των εκλεγμένων τοπικών αρχόντων εντός ενός μηνός από την ανακοίνωση των αποτελεσμάτων των εκλογών. Σε κάθε περιφέρεια συγκροτείται ειδική επιτροπή με τη συμμετοχή δικαστικών, ενός μέλους του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, τον Επίτροπο του Ελεγκτικού Συνεδρίου και τον προϊστάμενο της περιφερειακής διεύθυνσης του ΣΔΟΕ. Καθήκον της επιτροπής είναι ο έλεγχος της οικονομικής κατάστασης των εκλεγέντων συνδυασμών και υποψηφίων. Προβλέπονται οικονομικές έως και στερητικές της ελευθερίας ποινές, ανάλογα με τη σοβαρότητα των παραβάσεων που διαπιστώθηκαν.

Έχει συσταθεί Επιτροπή Ελέγχου Δαπανών και Εκλογικών Παραβάσεων στο πλαίσιο του Κοινοβουλίου στην οποία συμμετέχουν βουλευτές από όλα τα κόμματα (η πλειοψηφία των μελών) και τρεις δικαστές. Ωστόσο, η αποτελεσματικότητα της εν λόγω επιτροπής δεν έχει ακόμη αποδειχθεί.⁴⁹ Εκκρεμεί ακόμη η εμπειριστατωμένη ανάλυσή της όσον αφορά τις δαπάνες κατά τις πλέον πρόσφατες κοινοβουλευτικές εκλογές του 2012. Το Ελεγκτικό Συνέδριο δεν διαθέτει τις απαιτούμενες αρμοδιότητες για να ελέγχει επί της ουσίας τη χρηματοδότηση πολιτικών κομμάτων και των εκλογικών εκστρατειών.

Τον Ιούλιο του 2012⁵⁰ και στη συνέχεια τον Αύγουστο του 2013⁵¹, η GRECO επισήμανε ότι καμία από τις 16 συστάσεις της σε αυτόν τον τομέα δεν είχε τεθεί σε εφαρμογή. Οι αρχές ανέφεραν ότι είχαν καταρτιστεί τροποποιήσεις αλλά δεν εγκρίθηκαν εξαιτίας της εύθραυστης οικονομικής και πολιτικής κατάστασης. Το 2013, η GRECO επεσήμανε ότι η μεταρρύθμιση της νομοθεσίας για τις εκλογικές εκστρατείες σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο βελτίωσε σε κάποιο βαθμό το επίπεδο διαφάνειας, αλλά εξέφρασε ταυτόχρονα την απογοήτευσή της για τη βραδεία πρόοδο στην προετοιμασία των σημαντικών νομοθετικών τροποποιήσεων που απαιτούνται για την παρακολούθηση των συστάσεων στον τομέα αυτό.⁵²

Οι μη εφαρμοσθείσες συστάσεις της GRECO αφορούν κυρίως την ανάγκη: να ενισχυθούν οι εγγυήσεις για την ιχνηλάτηση των δωρεών· να διασφαλιστεί ότι τα δάνεια δεν χρησιμοποιούνται για την παράκαμψη των κανονισμών χρηματοδότησης των κομμάτων· να ενισχυθούν η λογιστική και η διαφάνεια των λογαριασμών των κομμάτων· να εξασφαλιστεί ο ανεξάρτητος έλεγχος των πολιτικών κομμάτων· να ενισχυθεί η ανεξαρτησία, η αποτελεσματικότητα και η διαφάνεια της επιτροπής ελέγχου που έχει επιφορτιστεί με την εποπτεία της χρηματοδότησης των κομμάτων και εκλογικών εκστρατειών· να βελτιωθεί η παρακολούθηση των δημοσιονομικών εγγράφων και να ενισχυθούν οι μηχανισμοί υποβολής εκθέσεων και επιβολής κυρώσεων. Η ανάγκη για διαφάνεια στη χρηματοδότηση των κομμάτων αντανακλάται στον οδικό χάρτη της ομάδας δράσης για την Ελλάδα και στο σχέδιο δράσης για την καταπολέμηση της διαφθοράς. Η κυβέρνηση καταρτίζει επί του παρόντος νομοσχέδιο για τη βελτίωση του νομικού πλαισίου χρηματοδότησης των κομμάτων.

⁴⁷ Νόμος 3870 του 2010.

⁴⁸ <http://www.ekloges.ypes.gr/diafaneia/index.html>.

⁴⁹ Οι λειτουργίες του ρυθμίστηκαν βάσει του νόμου 3023 του 2002.

⁵⁰ [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2012\)10_Greece_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2012)10_Greece_EN.pdf)

⁵¹ [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2013\)13_Interim_Greece_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2013)13_Interim_Greece_EN.pdf)

⁵² [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2013\)13_Interim_Greece_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2013)13_Interim_Greece_EN.pdf)

Δίωξη της διαφθοράς.

Όπως τονίστηκε από την GRECO το 2012, η αποτελεσματική εφαρμογή του νόμου παρεμποδίζεται από καθυστερήσεις στη δίωξη και εκδίκαση των αδικημάτων διαφθοράς.⁵³ Μεταξύ των ενδεχόμενων λόγων μη αποτελεσματικής εφαρμογής του νόμου περιλαμβάνονται η έλλειψη αποτελεσματικών μηχανισμών ελέγχου στη δημόσια διοίκηση και η βραδύτητα που χαρακτηρίζει το δικαστικό σύστημα. Ωστόσο, το τελευταίο διάστημα έχει δρομολογηθεί μεγάλος αριθμός ερευνών σε υψηλό επίπεδο για καταγγελίες διαφθοράς. Επίσης, τα δικαστήρια επέβαλαν αποτρεπτικές ποινές φυλάκισης σε αρκετές σημαντικές υποθέσεις υψηλού επιπέδου, συμπεριλαμβανομένης της υπόθεσης πρώην υπουργού Άμυνας που καταδικάστηκε σε πρώτο βαθμό βάσει κατηγοριών για δωροδοκία, υπεξαίρεση και νομιμοποίηση εσόδων από παράνομες δραστηριότητες σε σχέση με συμβάσεις στον τομέα της άμυνας, καθώς και για υποβολή ψευδών δηλώσεων όσον αφορά τα περιουσιακά του στοιχεία. Σε μια άλλη υπόθεση, ο πρώην Δήμαρχος μεγάλης πόλης καταδικάστηκε σε πρώτο βαθμό σε ισόβια κάθειρξη με την κατηγορία της υπεξαίρεσης. Στη συγκεκριμένη υπόθεση καταδικάστηκαν και πολλά άλλα υψηλόβαθμα στελέχη της δημοτικής αρχής. Αυτό θα μπορούσε να αποτελεί ένδειξη προόδου προς την αποφασιστικότερη δίωξη και εκδίκαση των υποθέσεων διαφθοράς.

Μια θετική πτυχή που απορρέει από τις παραπάνω υποθέσεις είναι ότι μόλις ξεκινήσουν έρευνες σε βάρος πολιτικού που αντιμετωπίζει κατηγορίες, αυτός παύεται ή παραιτείται. Ωστόσο, δεν υπάρχουν κώδικες δεοντολογίας που να εφαρμόζονται στους αιρετούς αξιωματούχους σε κεντρικό και τοπικό επίπεδο. Υπάρχει μόνον ένας κώδικας δεοντολογίας για κυβερνητικά στελέχη. Τέτοιοι κώδικες δεοντολογίας για αιρετούς αξιωματούχους, συνοδευόμενοι από κανονιστικές διατάξεις για τις κυρώσεις που επιβάλλονται σε περιπτώσεις παραβάσεων των κανόνων δεοντολογίας, θα μπορούσαν να ενισχύσουν τα πρότυπα ακεραιότητας και λογοδοσίας και να διασφαλίσουν ευρύτερο φάσμα μη ποινικών κυρώσεων αντιδεοντολογικής συμπεριφοράς σε βάρος του δημόσιου συμφέροντος. Θα διασφάλιζαν επίσης την αποτελεσματικότερη εφαρμογή των κανόνων σχετικά με την ακεραιότητα μέσω λύσεων αυτορρύθμισης, δεδομένων των ιδιαιτεροτήτων των μη ποινικών κυρώσεων που επιβάλλονται σε αιρετούς αξιωματούχους σε σύγκριση με εκείνες που εφαρμόζονται σε άλλες κατηγορίες δημοσίων υπαλλήλων (διορισμένοι λειτουργοί, δημόσιοι υπάλληλοι, κλπ.).

Η ετήσια έκθεση για το 2012 του τμήματος εσωτερικών υποθέσεων της αστυνομίας κατέδειξε αύξηση του αριθμού των ποινικών διώξεων για αδικήματα διαφθοράς, μετά τις πρόσφατες τροποποιήσεις. Επιπλέον, έχουν τεθεί σε εφαρμογή στο πλαίσιο της επιβολής του νόμου ανώνυμα συστήματα καταγγελίας εικαζόμενων εγκλημάτων διαφθοράς, με αποτέλεσμα τη σημαντική αύξηση των καταγγελιών εικαζόμενων δωροδοκιών δημοσίων υπαλλήλων (ο αριθμός τους σχεδόν διπλασιάστηκε το 2012 σε σύγκριση με το 2011).⁵⁴

Μελέτη του 2012, παραγγεληθείσα από τον Ευρωπαϊκό Οργανισμό για τη Διαχείριση της Επιχειρησιακής Συνεργασίας στα Εξωτερικά Σύνορα (FRONTEX), παρουσιάζει λεπτομερώς εξαμηνιαία έρευνα η οποία αποκάλυψε ομάδα επτά ακτοφυλάκων και 15-16 πολιτών που συμμετείχαν το 2010 σε λαθρεμπόριο τσιγάρων από την Κύπρο και την Τουρκία προς την Ελλάδα.⁵⁵ Διαπιστώθηκε ιεραρχική διάρθρωση της εγκληματικής ομάδας, στο πλαίσιο της οποίας οι χαμηλόβαθμοι ακτοφύλακες λάμβαναν ανά αποστολή 500 ευρώ και τα υψηλόβαθμα στελέχη 10 000 ευρώ. Σύμφωνα με τη μελέτη, η αύξηση του λαθρεμπορίου τσιγάρων στην Ελλάδα και σε άλλες χώρες κατά μήκος των ανατολικών συνόρων της ΕΕ, μετά το 2009, ενδέχεται να ώθησε στη διαφθορά ορισμένους ακτοφύλακες με οικονομικά χρέη. Παρά τα χαρακτηριστικά της υπόθεσης αυτής, η απάντηση των διωκτικών αρχών υπήρξε αναιμική: το

⁵³ [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2012\)10_Greece_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2012)10_Greece_EN.pdf)

⁵⁴ [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2013\)13_Interim_Greece_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2013)13_Interim_Greece_EN.pdf).

⁵⁵ http://www.frontex.europa.eu/assets/Publications/Research/Study_on_anticorruption_measures_in_EU_border_control.pdf

2010, αναφέρθηκαν μόνον επτά διώξεις, με συνέπεια τέσσερις απολύσεις και μία πειθαρχική ποινή. Οι ποινικές έρευνες για καταγγελίες διαφθοράς υψηλού επιπέδου αντιμετωπίζουν προβλήματα λόγω του περίπλοκου καθεστώτος ασυλίας, ιδίως όσον αφορά υπουργούς και πρώην υπουργούς.

Σύμφωνα με το ελληνικό Σύνταγμα, ο βουλευτής δεν διώκεται ούτε συλλαμβάνεται χωρίς προηγούμενη άδεια του Κοινοβουλίου.⁵⁶ Εάν δεν ληφθεί απόφαση εντός τριών μηνών, θεωρείται ότι δεν έχει δοθεί η άδεια. Η απόφαση δεν πρέπει να αναφέρει τους σχετικούς λόγους. Στην περίπτωση υπουργών, πρώην υπουργών και υφυπουργών⁵⁷, εκτός από τη δίωξη και τη σύλληψη, η ασυλία καλύπτει επίσης τη δικαστική έρευνα, την προανάκριση ή την προκαταρκτική εξέταση. Για κάθε στάδιο των ερευνών απαιτείται χωριστή έγκριση από το Κοινοβούλιο. Μόνο το Κοινοβούλιο έχει την εξουσία να ασκεί δίωξη κατά των προαναφερόμενων προσώπων για ποινικά αδικήματα που τέλεσαν κατά την άσκηση των καθηκόντων τους. Επίσης, μόνο το Κοινοβούλιο δύναται να αναστείλει την ποινική δίωξη. Το Σύνταγμα προβλέπει μια περίπλοκη και περιορισμένη χρονικά διαδικασία προσφυγής στη δικαιοσύνη σε περίπτωση αξιόποινων πράξεων που διαπράχθηκαν από υπουργούς, πρώην υπουργούς και υφυπουργούς, γεγονός που δημιουργεί σημαντικά εμπόδια για την άσκηση δίωξης. Οι περιορισμοί που επιβάλλονται από την εν λόγω διαδικασία επιτείνουν εξάλλου τους περιορισμούς των περιόδων παραγραφής, εμποδίζοντας έτσι την άσκηση ποινικής δίωξης κατά των προσώπων που αναφέρονται ανωτέρω, εκτός εάν και έως ότου το Κοινοβούλιο δώσει τη συγκατάθεσή του.

Επιπροσθέτως, οι υπουργοί και πρώην υπουργοί απολαύουν και διευρυμένου καθεστώτος όσον αφορά την παραγραφή, γεγονός που - σε συνδυασμό με τις μακρόχρονες διαδικασίες - δημιουργεί σημαντικά προβλήματα για τη δίωξη της διαφθοράς στην Ελλάδα.⁵⁸ Η προθεσμία παραγραφής συνεχίζεται μετά την έκδοση των πρωτόδικων δικαστικών αποφάσεων· η παραγραφή μπορεί να ανασταλεί αλλά όχι να διακοπεί⁵⁹. Επιπλέον, ισχύει απόλυτη προθεσμία παραγραφής ανεξάρτητα από τη διάρκεια της δίκης. Εξάλλου, ο Υπουργός Δικαιοσύνης μπορεί να αναβάλει ή να αναστείλει τη δίωξη «πολιτικών πράξεων» και «αδικημάτων μέσω των οποίων ενδέχεται να διαταραχθούν οι διεθνείς σχέσεις του κράτους».⁶⁰ Μέχρι σήμερα, ωστόσο, η διάταξη αυτή δεν έχει χρησιμοποιηθεί για τα αδικήματα διαφθοράς.

Η GRECO έχει κατ'επανάληψη ζητήσει την κατάργηση των ειδικών διατάξεων περί παραγραφής για υπουργούς και πρώην υπουργούς. Στην έκθεση συμμόρφωσης του 2012, οι ελληνικές αρχές φέρονται να έχουν δηλώσει ότι τούτο θα απαιτούσε συνταγματική τροποποίηση, και ότι θα ήταν ανέφικτο βραχυπρόθεσμα.⁶¹ Στην πράξη, οι ισχύουσες διατάξεις έχουν ερμηνευθεί διασταλτικά από τις εισαγγελικές υπηρεσίες και τα δικαστήρια ώστε να επιτρέπουν πιο αποτελεσματικές ποινικές διαδικασίες σε ορισμένες πολυσύνθετες υποθέσεις.

Σύγκρουση συμφερόντων και γνωστοποίηση περιουσιακών στοιχείων

Το ελληνικό Σύνταγμα καθορίζει ειδικούς κανόνες για το ασυμβίβαστο μεταξύ των καθηκόντων των βουλευτών και ενός ευρέος φάσματος θέσεων στον ιδιωτικό και τον δημόσιο τομέα, συμπεριλαμβανομένων των εκτελεστικών καθηκόντων σε επίπεδο τοπικής αυτοδιοίκησης.

Η σύγκρουση συμφερόντων στη δημόσια διοίκηση αναγνωρίστηκε από την ελληνική κυβέρνηση ως ζήτημα που πρέπει να αντιμετωπιστεί στο πλαίσιο της μεταρρύθμισης της

⁵⁶ Άρθρο 62 του Ελληνικού Συντάγματος.

⁵⁷ Άρθρο 86 του Ελληνικού Συντάγματος.

⁵⁸ <http://en.transparency.gr/Content.aspx?page=63> .

⁵⁹ Αυτό σημαίνει ότι δεν αρχίζει να μετρά εκ νέου η μέγιστη χρονική περίοδος για την έκδοση απόφασης

⁶⁰ [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2009\)9_Greece_One_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2009)9_Greece_One_EN.pdf)

⁶¹ [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2012\)10_Greece_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2012)10_Greece_EN.pdf)

δημόσιας διοίκησης. Στο πλαίσιο των δεσμεύσεων που ανέλαβε βάσει του μνημονίου συνεννόησης για την οικονομική και δημοσιονομική πολιτική, το Υπουργείο Οικονομικών εξέδωσε κώδικα δεοντολογίας σχετικά με τη σύγκρουση συμφερόντων και τη δήλωση των συμφερόντων του προσωπικού του, συμπεριλαμβανομένης της φορολογικής διοίκησης.⁶² Κώδικας δεοντολογίας, συμπεριλαμβανομένων διατάξεων σχετικά με τη σύγκρουση συμφερόντων και τις δηλώσεις περιουσιακών στοιχείων θεσπίστηκε πρόσφατα για τους εφοριακούς.

Σε αυτό το πλαίσιο, το εθνικό σχέδιο δράσης για την καταπολέμηση της διαφθοράς έχει ως στόχο να αναπτύξει αποτελεσματικούς μηχανισμούς για την πρόληψη, τον εντοπισμό και την άρση των συγκρούσεων συμφερόντων και των ασυμβίβαστων για όλες τις κατηγορίες δημοσίων υπαλλήλων, περιλαμβανομένων και των εκλεγμένων αξιωματούχων, μέσω της εφαρμογής ενός σχεδίου δράσης σε όλους τους φορείς της γενικής κυβέρνησης σε όλα τα επίπεδα (συμπεριλαμβανομένων των αιρετών αξιωματούχων). Επιπλέον, το σχέδιο δράσης προβλέπει τη δημιουργία συστήματος αναφοράς περιπτώσεων σύγκρουσης συμφερόντων στους κόλπους της δημόσιας διοίκησης.⁶³

Οι αιρετοί και οι διορισμένοι αξιωματούχοι υπόκεινται σε αυστηρό σύστημα δημοσιοποίησης περιουσιακών στοιχείων («πόθεν έσχες»), το οποίο σε ορισμένες περιπτώσεις οδήγησε σε ποινικές διώξεις (π.χ. βλ. παράδειγμα στο προηγούμενο τμήμα). Οι φορολογικές δηλώσεις των υπουργών και βουλευτών είναι διαθέσιμες στο κοινό και συνήθως δημοσιεύονται στα μέσα μαζικής ενημέρωσης. Ωστόσο, δεν γίνονται συστηματικά έλεγχοι και η συνεργασία μεταξύ των μηχανισμών εσωτερικού ελέγχου και των αρχών επιβολής του νόμου για τον εντοπισμό παραβάσεων των υποχρεώσεων δημοσιοποίησης περιουσιακών στοιχείων έχει αποδώσει περιορισμένα αποτελέσματα. Επιπλέον, στην περίπτωση των βουλευτών, κάθε έλεγχος των δηλώσεων περιουσιακών στοιχείων πραγματοποιείται από την επιτροπή ελέγχου του Κοινοβουλίου, η οποία αποτελείται κατά κύριο λόγο από βουλευτές και από τρεις εκπροσώπους του δικαστικού σώματος. Ως εκ τούτου, το εν λόγω σύστημα ελέγχου δεν μπορεί από μόνο του να διασφαλίσει πλήρως την αμεροληψία.

Δημόσιες συμβάσεις

Το μερίδιο των δημοσίων συμβάσεων στην Ελληνική οικονομία μειώθηκε πρόσφατα ως αποτέλεσμα της οικονομικής κρίσης. Τα δημόσια έργα, τα αγαθά και οι υπηρεσίες στην Ελλάδα αντιπροσώπευαν το 2011 περίπου το 8,8 % του ΑΕΠ.⁶⁴ Η αξία των προσκλήσεων υποβολής προσφορών που δημοσιεύτηκαν στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως ως ποσοστό επί των συνολικών δαπανών για δημόσια έργα, αγαθά και υπηρεσίες αντιστοιχούσε το 2011 σε 25,4 %.

Σύμφωνα με την έρευνα του Ευρωβαρομέτρου, το 2013, στις επιχειρήσεις σχετικά με τη διαφθορά, 76 % των Ελλήνων ερωτηθέντων πιστεύουν ότι η διαφθορά είναι ευρέως διαδεδομένη στις δημόσιες συμβάσεις τις οποίες διαχειρίζονται οι εθνικές αρχές (μέσος όρος ΕΕ: 56 %) και 94 % πιστεύουν το ίδιο για τις συμβάσεις τις οποίες διαχειρίζονται οι τοπικές αρχές (μέσος όρος ΕΕ: 60%). Ειδικότερα, οι ερωτηθέντες δήλωσαν ότι οι ακόλουθες πρακτικές είναι ευρέως διαδεδομένες στις δημόσιες συμβάσεις: προσαρμογή της συγγραφής υποχρεώσεων προς όφελος συγκεκριμένων εταιρειών (81%)· συγκρούσεις συμφερόντων κατά την αξιολόγηση των προσφορών (87 %)· συμμετοχή των προσφερόντων κατά τον σχεδιασμό της συγγραφής υποχρεώσεων (81 %)· κατάχρηση των διαδικασιών με διαπραγμάτευση (75 %)· αθέμιτες προσφορές (73 %)· ασαφή κριτήρια επιλογής ή αξιολόγησης (73 %)· κατάχρηση των λόγων έκτακτης ανάγκης για την αποφυγή ανταγωνιστικών διαδικασιών (72 %) και

⁶² http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2013/pdf/ocp148_en.pdf.

⁶³ σ. 54, http://www.ministryofjustice.gr/site/LinkClick.aspx?fileticket=KyH_7RZiUPg%3D&tabid=64

⁶⁴ http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/modernising_rules/public-procurement-indicators-2011_en.pdf.

τροποποιήσεις των συμβατικών όρων μετά τη σύναψη της σύμβασης (55 %). Αυτά τα ποσοστά συγκαταλέγονται στα υψηλότερα της ΕΕ. Οι δείκτες αυτοί, ενώ δεν είναι απαραίτητως άμεσα συνδεδεμένοι με τη διαφθορά, καταδεικνύουν παράγοντες κινδύνου που αυξάνουν τα ευάλωτα στη διαφθορά σημεία στις διαδικασίες δημοσίων συμβάσεων. Η ελληνική νομοθεσία για τις δημόσιες συμβάσεις χαρακτηρίζεται γενικά από πολυπλοκότητα, αλληλοεπικαλυπτόμενους κανόνες και αποσπασματική προσέγγιση. Οι εν λόγω αδυναμίες έχουν αυξήσει τους κινδύνους μη αποτελεσματικής εφαρμογής. Παρά την ανάληψη διαφόρων νομοθετικών πρωτοβουλιών⁶⁵, οι αδυναμίες αυτές δεν αντιμετωπίστηκαν πλήρως, ιδίως όσον αφορά την κατάτμηση της εποπτείας, την ανάγκη περαιτέρω ενίσχυσης των εσωτερικών και εξωτερικών ελέγχων και την ανάγκη βελτίωσης του επιπέδου επιβολής της νομοθεσίας.⁶⁶ Επιπλέον, δεν υπάρχουν ενδείξεις για τον τρόπο με τον οποίο ελέγχονται συστηματικά οι δυνητικές συγκρούσεις συμφερόντων στις διαδικασίες δημοσίων συμβάσεων, ιδίως σε τοπικό επίπεδο.

Βάσει των ανωτέρω, η Ελληνική κυβέρνηση ανέλαβε πρόσφατα σειρά σημαντικών πρωτοβουλιών ορισμένες από τις οποίες απορρέουν από το Μνημόνιο συμφωνίας για το πρόγραμμα οικονομικής ανάκαμψης που συνήφθη με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο⁶⁷. Οι πρωτοβουλίες αυτές περιλαμβάνουν: α) την προετοιμασία νομοθετικής μεταρρύθμισης με σκοπό την κωδικοποίηση και ενοποίηση των ελληνικών κανόνων για τις δημόσιες συμβάσεις· β) την ενίσχυση της διαφάνειας και της συνοχής στο ελληνικό σύστημα δημοσίων συμβάσεων μέσω της ενίσχυσης του ρόλου της Ενιαίας Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων (ΕΑΔΣ-Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ)· γ) τη χρησιμοποίηση κεντρικής αρχής προμηθειών και τον περιορισμό των αναθετουσών αρχών· δ) την εισαγωγή των ηλεκτρονικών δημοσίων συμβάσεων ως βασικού εργαλείου για (σχεδόν) όλες τις διαδικασίες δημοσίων συμβάσεων που κινούνται από τις ελληνικές αναθέτουσες αρχές.

Τον Σεπτέμβριο του 2012, η κυβέρνηση ολοκλήρωσε το ρυθμιστικό πλαίσιο της ΕΑΔΣ-Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ, φορέα που συστάθηκε το 2011 για τον επανέλεγχο της νομιμότητας όλων των συμβάσεων που έχουν υπογραφεί από δημόσιους οργανισμούς, συμπεριλαμβανομένων υπουργείων και υπηρεσιών, δυνάμει της διαδικασίας με διαπραγμάτευση χωρίς προηγούμενη δημοσίευση προκήρυξης διαγωνισμού.⁶⁸ Η ΕΑΔΣ - Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ άρχισε να λειτουργεί στο νέο αυτό πλαίσιο την 1η Ιουλίου 2013.

Η ΕΑΔΣ - Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ έχει αναλάβει να υποβάλει συνολικό σχέδιο για τη μεταρρύθμιση της νομοθεσίας για τις δημόσιες συμβάσεις εντός του πρώτου τριμήνου του 2014⁶⁹. Η συντελούμενη νομοθετική μεταρρύθμιση περιλαμβάνει, μεταξύ άλλων, τη δημιουργία νέας πλατφόρμας ηλεκτρονικών δημοσίων συμβάσεων, καθώς και ενισχυμένους μηχανισμούς πρόληψης της διαφθοράς⁷⁰. Έχουν ήδη δημιουργηθεί πλατφόρμες ηλεκτρονικών δημοσίων συμβάσεων για λόγους τόσο ενημέρωσης όσο και υποβολής προσφορών, και λαμβάνονται μέτρα για την περαιτέρω βελτίωση της αποτελεσματικότητάς τους.

Προκειμένου να ενισχυθεί η διαφάνεια της διαδικασίας σύναψης δημοσίων συμβάσεων, η Ελλάδα έχει θεσπίσει το Κεντρικό Ηλεκτρονικό Μητρώο Δημοσίων Συμβάσεων (Κ.Η.Μ.Δ.Σ.). Το μητρώο φιλοξενείται στη δικτυακή πύλη του Εθνικού Συστήματος Ηλεκτρονικών Δημοσίων Συμβάσεων και αρμόδια για τη διαχείρισή του είναι η Γενική Γραμματεία Εμπορίου του Υπουργείου Ανάπτυξης. Από την 1η Μαρτίου 2013, όλες οι πράξεις που αφορούν

⁶⁵ Δημόσιες συμβάσεις, Ελλάδα, Ζέπος & Γιαννόπουλος, Lex Mundi Ltd.

⁶⁶ http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2013/pdf/ocp148_en.pdf.

⁶⁷ http://www.transparency.org/whatwedo/pub/2012_regional_policy_paper_1_increasing_integrity_and_eu_citizens_trust_in

⁶⁸ Νόμος 4013 του 2011.

⁶⁹ Ένα πρώτο σχέδιο του εν λόγω συνολικού νομοθετικού σχεδίου παρουσιάστηκε στην Επιτροπή τον Οκτώβριο του 2013

⁷⁰ ΕΓΓΡΑΦΟ ΕΡΓΑΣΙΑΣ ΤΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ, Αξιολόγηση του εθνικού προγράμματος μεταρρυθμίσεων της ΕΛΛΑΔΑΣ για το 2013, Ευρωπαϊκό Εξάμηνο, Μάιος 2013 :http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/swd2013_greece_en.pdf.

δημόσιους διαγωνισμούς, δημόσιες συμβάσεις και πληρωμές αξίας άνω των 1 000 ευρώ από οποιοδήποτε υπουργείο ή δημόσιο οργανισμό πρέπει να καταχωρίζονται μέσω του Κ.Η.Μ.Δ.Σ. και να υποβάλλονται σε επεξεργασία μέσω του συστήματος αυτού. Η εν λόγω πρωτοβουλία αναμένεται επίσης να αυξήσει τη λογοδοσία και τις ίσες ευκαιρίες για τους υποβάλλοντες προσφορά. Καταβάλλονται περαιτέρω προσπάθειες ούτως ώστε να μειωθεί ο αριθμός των αναθετουσών αρχών και να χρησιμοποιηθεί κεντρική αρχή προμηθειών (στον τομέα των προμηθειών και της υγειονομικής περίθαλψης).

Τον Φεβρουάριο του 2013, η Ελληνική Επιτροπή Ανταγωνισμού διενήργησε αιφνιδιαστική έρευνα στις μεγαλύτερες κατασκευαστικές επιχειρήσεις για ενδεχόμενη νόθευση διαγωνισμών κατά την ανάθεση συμβάσεων δημοσίων έργων το 2012 (μεγάλα έργα υποδομών). Τούτο σηματοδοτεί επίσης την υιοθέτηση από τις ελληνικές αρχές μιας αυστηρότερης προσέγγισης στη διερεύνηση ενδεχόμενης αντιαγωνιστικής συμπεριφοράς και πιθανής διαφθοράς στον δημόσιο τομέα.

Επί του παρόντος χαράσσεται εθνική στρατηγική στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων με τη στήριξη της Επιτροπής και της ομάδας δράσης για την Ελλάδα. Σε αυτό το πλαίσιο, οι κύριες προσπάθειες σε σχέση με την πολιτική των συμβάσεων στην Ελλάδα εστιάζονται στη βελτιστοποίηση των οικονομικών αποτελεσμάτων σε πλήρη συμμόρφωση με τους κανόνες της ΕΕ, συμπεριλαμβανομένων ενισχυμένων μέτρων κατά της διαφθοράς για την επίτευξη της καλύτερης δυνατής σχέσης κόστους/ωφελείας, καθώς και ενισχυμένης διαφάνειας.

Υγειονομική περίθαλψη

Ο τομέας της υγειονομικής περίθαλψης συγκαταλέγεται μεταξύ των τομέων στους οποίους η Ελλάδα αντιμετωπίζει σοβαρές προκλήσεις όσον αφορά τη διαφθορά. Αντιπροσωπεύει το 10 % του ΑΕΠ. Τόσο οι άτυπες πληρωμές όσο και οι προμήθειες εξοπλισμού και φαρμάκων πλήττονται από τη διαφθορά.

Σύμφωνα με το Ειδικό Ευρωβαρόμετρο του 2013, 11% των Ελλήνων ερωτηθέντων που επισκέφθηκαν δημόσιες ιατρικές εγκαταστάσεις κατά το προηγούμενο έτος παραδέχθηκαν ότι κατέβαλαν πρόσθετη πληρωμή («φακελάκι») (μέσος όρος ΕΕ: 5%) και εξ αυτών 24% αισθάνθηκαν ότι όφειλαν να προβούν σε πρόσθετη πληρωμή ή να προσφέρουν κάποιο δώρο πριν από την παροχή της περίθαλψης.⁷¹ Η έρευνα της Transparency International (Διεθνής Διαφάνεια) για το 2011 σχετικά με τη δωροδοκία ήσσονος σημασίας στην Ελλάδα, υπολόγισε την πρόσθετη πληρωμή - «φακελάκι» - που δίνεται συνήθως στα δημόσια νοσοκομεία για χειρουργικές επεμβάσεις από 100 έως 30 000 ευρώ, για ταχύτερη θεραπεία από 30 έως 20 000 ευρώ και για ιατρικές εξετάσεις από 30 έως 500 ευρώ.⁷² Άτυπες πληρωμές φαίνεται ότι γίνονται συνήθως για την απόκτηση πρόσβασης στην υγειονομική περίθαλψη, την παράκαμψη της λίστας αναμονής ή την εξασφάλιση της παροχής ιατρικής περίθαλψης από συγκεκριμένο ειδικό ιατρό.⁷³

Εκτός από τέτοιες περιπτώσεις διαφθοράς ήσσονος σημασίας, το σύστημα υγειονομικής περίθαλψης επλήγη από μια σειρά υποθέσεων διαφθοράς και απάτης μεγάλης κλίμακας. Μια τέτοια υπόθεση αφορούσε την κατασκευή εγκαταστάσεων για την ανάλυση πλάσματος αίματος το κόστος των οποίων, σε δημόσια κονδύλια, ανήλθε περίπου σε 11,2 εκατ. ευρώ. Η κατασκευή ξεκίνησε το 2000 και ολοκληρώθηκε το 2001, αλλά η εγκατάσταση δεν λειτούργησε ποτέ πλήρως. Ως εκ τούτου, η Ελλάδα υποχρεώνεται ακόμη να στέλνει μεγάλες ποσότητες πλάσματος για ανάλυση στο εξωτερικό. Μια άλλη υπόθεση αφορά τη δωροδοκία με 4,5 εκατομμύρια GBP Ελλήνων επαγγελματιών του κλάδου της υγείας, την περίοδο 1999-2006, για να ευνοήσουν την αγορά ιατρικού εξοπλισμού από θυγατρική εταιρία που εδρεύει

⁷¹ Ειδικό Ευρωβαρόμετρο 397 του 2013.

⁷² <http://en.transparency.gr/Press.aspx?page=27&code=PressRelease&article=326>

⁷³ <http://en.transparency.gr/Press.aspx?page=27&code=PressRelease&article=32>

στο ΗΒ. Ο διευθυντής μάρκετινγκ της εταιρείας καταδικάστηκε, σε πρώτο βαθμό, σε φυλάκιση ενός έτους από βρετανικό δικαστήριο.⁷⁴ Οι υποθέσεις αυτές καταδεικνύουν ότι ο τομέας της υγειονομικής περίθαλψης είναι ιδιαίτερα ευάλωτος στη διαφθορά σε θέματα σχετικά με την πιστοποίηση και την προμήθεια ιατρικού εξοπλισμού, καθώς και την έγκριση και την προμήθεια φαρμακευτικών προϊόντων.

Οι όροι οικονομικής προσαρμογής αναφέρουν ρητά την εφαρμογή των μηχανισμών για την αντιμετώπιση της διαφθοράς και την εξάλειψη των άτυπων πληρωμών στα νοσοκομεία.⁷⁵ Τα περαιτέρω ληφθέντα μέτρα περιλαμβάνουν τη σύσταση Παρατηρητηρίου Τιμών Προμηθειών Υγείας, την εισαγωγή της ηλεκτρονικής συνταγογράφησης και την κεντρική οργάνωση των προμηθειών υγείας.

Η έκταση της διαφθοράς στο σύστημα υγειονομικής περίθαλψης απαιτεί στοχευμένη στρατηγική για την αντιμετώπιση των ειδικών προκλήσεων στον τομέα αυτό. Οι ελληνικές αρχές, με τη στήριξη της ομάδας δράσης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, βρίσκονται κοντά στην ολοκλήρωση μιας τέτοιας στρατηγικής.

Φορολογική διοίκηση

Οι πρακτικές διαφθοράς που διευκολύνουν τη φοροδιαφυγή συνεπάγονται σημαντικό κόστος για το ελληνικό κράτος. Πρόσφατες μελέτες για την ανάπτυξη της παραοικονομίας υπολόγισαν ότι το κόστος αυτό έφτασε το 2012 σε επίπεδα της τάξης του 24,3 % του ΑΕΠ.⁷⁶ Πρώην επικεφαλής του Σώματος Δίωξης Οικονομικού Εγκλήματος (ΣΔΟΕ) δήλωσε το 2011 ότι η Ελλάδα είναι σε θέση να εισπράξει μόνο το 20 % των προστίμων που επιβάλλονται για φοροδιαφυγή. Σύμφωνα με τους ισχυρισμούς, ποσοστό ύψους 40 % συνήθως διαγράφεται και το υπόλοιπο 40 % κατακρατείται από τους αρμόδιους για τη διαδικασία εφοριακών υπαλλήλους. Σύμφωνα με τις ίδιες εκτιμήσεις, σε περιπτώσεις επιστροφών φόρου, 10 % του ποσού υπεξαιρείται επίσης από διεφθαρμένους υπαλλήλους.

Οι καταγγελίες για μεγάλης κλίμακας φοροδιαφυγή έχουν προκαλέσει σημαντικές διαμάχες στην Ελλάδα. Μια τέτοια υπόθεση αφορούσε κατάλογο περίπου 2.000 Ελλήνων υπηκόων (συμπεριλαμβανομένων επιχειρηματιών και συγγενών ή συνεργατών πολιτικών) με λογαριασμούς σε ελβετικές τράπεζες, οι οποίοι εικάζεται ότι φοροδιέφευγαν. Οι γαλλικές αρχές παρέδωσαν τον κατάλογο στους Έλληνες εταίρους τους το 2010. Μόλις πρόσφατα ξεκίνησαν έρευνες, καθώς και κοινοβουλευτική έρευνα για παράβαση καθήκοντος σε βάρος δύο διαδοχικών Υπουργών Οικονομικών. Διενεργήθηκε κοινοβουλευτική έρευνα σε βάρος πρώην υπουργού οικονομικών με την κατηγορία ότι αφαίρεσε τα ονόματα δύο συγγενών του από τον κατάλογο. Οι έρευνες βρίσκονται σε εξέλιξη. Το ΣΔΟΕ διενεργεί επί του παρόντος έρευνα σχετικά με τα περιουσιακά στοιχεία 54 πρώην και εν ενεργεία πολιτικών.

Δεδομένων των προαναφερόμενων προκλήσεων, η μεταρρύθμιση της φορολογικής διοίκησης, καθώς και η καταπολέμηση της φοροδιαφυγής και της διαφθοράς αποτέλεσαν βασικά στοιχεία του προγράμματος μεταρρύθμισης που συνοδεύει τα προγράμματα οικονομικής προσαρμογής για την Ελλάδα.⁷⁷ Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή συνέστησε τη θέσπιση διαδικασιών για την περιοδική εναλλαγή των διευθυντικών στελεχών, τη βελτίωση του συστήματος προστασίας των καταγγελλόντων περιπτώσεις διαφθοράς, τον καθορισμό στόχων για τους ελέγχους των δηλώσεων περιουσιακών στοιχείων των φορολογικών υπαλλήλων και την κατάρτιση

⁷⁴ <http://www.sfo.gov.uk/press-room/latest-press-releases/press-releases-2010/british-executive-jailed-for-part-in-greek-healthcare-corruption.aspx>

⁷⁵ http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2013/pdf/ocp148_en.pdf

⁷⁶ http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/themes/06_shadow_economy.pdf

⁷⁷ Δεύτερο πρόγραμμα οικονομικής προσαρμογής για την Ελλάδα, Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Μάρτιος 2012.

ολοκληρωμένου σχεδίου δράσης για την καταπολέμηση της διαφθοράς στον τομέα της φορολογικής διοίκησης.

Κατά το πρώτο εξάμηνο του 2013 εγκρίθηκε ολοκληρωμένη στρατηγική αντιμετώπισης των πρακτικών διαφθοράς στους κόλπους της φορολογικής διοίκησης, με τη στήριξη της ομάδας δράσης της Επιτροπής, και η εφαρμογή της βρίσκεται σε εξέλιξη. Η σύσταση ειδικού εισαγγελικού γραφείου και αστυνομικής υπηρεσίας για τη διερεύνηση οικονομικών και δημοσιονομικών εγκλημάτων, με πρόσβαση σε τραπεζικά και φορολογικά δεδομένα, αποτέλεσε ένα ακόμη βήμα προς τη σωστή κατεύθυνση για την αποτελεσματικότερη αντιμετώπιση της φοροδιαφυγής και της διαφθοράς ως παράγοντας διευκόλυνσης τέτοιων πρακτικών. Άλλα ειδικά μέτρα στα οποία έχει σημειωθεί πρόοδος περιλαμβάνουν τη σύσταση ειδικών μονάδων για τον έλεγχο των πολύ εύπορων ατόμων και των «μεγάλων» φορολογουμένων, νέες τεχνικές με βάση την αξιολόγηση των κινδύνων και αυξημένη χρήση πληροφοριών από τρίτους, καθώς και την ανάπτυξη νέων εργαλείων ΤΠ σε όλες τις φορολογικές υπηρεσίες. Εξετάζεται η πλήρης κατάργηση των πληρωμών σε μετρητά στις εφορίες. Οι συνολικές προσπάθειες για την καταπολέμηση της φοροδιαφυγής, της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες και της διαφθοράς έχουν συνεπώς ενισχυθεί, αλλά απαιτούνται περισσότερες προσπάθειες ώστε να εξασφαλιστεί μια απόλυτα ικανοποιητική αντιμετώπιση των υφιστάμενων προκλήσεων.⁷⁸

3. ΜΕΛΛΟΝΤΙΚΑ ΒΗΜΑΤΑ

Τα κύρια θεσμικά όργανα για την πρόληψη και την καταπολέμηση της διαφθοράς αντιμετωπίζουν όσον αφορά τους πόρους την ίδια πίεση που αισθάνεται το σύνολο της δημόσιας διοίκησης στην Ελλάδα και, ως εκ τούτου, στο πλαίσιο της μεταρρύθμισης του κράτους που συντελείται επί του παρόντος, θα πρέπει να δοθεί ιδιαίτερη προσοχή στο έργο της καταπολέμησης της διαφθοράς.

Έχουν γίνει βήματα προς μια σφαιρική στρατηγική προσέγγιση της καταπολέμησης της διαφθοράς, μεταξύ άλλων με τον διορισμό εθνικού συντονιστή για την καταπολέμηση της διαφθοράς. Έχουν χαραχθεί ή αναπτύσσονται τομεακές στρατηγικές σε ορισμένους ευαίσθητους τομείς. Ωστόσο, το πλαίσιο για την καταπολέμηση της διαφθοράς παραμένει πολύπλοκο και δεν έχει ακόμη αποδώσει βιώσιμα αποτελέσματα. Σημειώθηκε κάποια πρόοδος στην εκδίκαση υποθέσεων διαφθοράς υψηλού επιπέδου και μερικές πρόσφατες δικαστικές αποφάσεις καταδεικνύουν κάποια αποφασιστικότητα στην τήρηση περισσότερο αποτρεπτικής στάσης. Οι μηχανισμοί εσωτερικού ελέγχου θα πρέπει να ενισχυθούν περαιτέρω, ενώ απαιτείται μια πιο σθεναρή απάντηση στις πελατειακές σχέσεις και την ευνοιοκρατία στη δημόσια διοίκηση. Εξακολουθούν να υφίστανται ζητήματα σχετικά με τις συγκρούσεις συμφερόντων και τη δημοσιοποίηση των περιουσιακών στοιχείων των πολιτικών, καθώς και την αποτελεσματική εφαρμογή των διασφαλίσεων από τη διαφθορά στις δημόσιες συμβάσεις. Η αποφασιστικότητα της πολιτικής ηγεσίας να εξαλείψει τη διαφθορά μπορεί να μετρηθεί μόνο μέσω της υλοποίησης και του αντίκτυπου των πολιτικών που θεσπίζονται επί του παρόντος.

Απαιτείται περισσότερη προσοχή στα ακόλουθα θέματα:

- Διασφάλιση επαρκών εξουσιών και στήριξης ώστε ο **εθνικός συντονιστής καταπολέμησης της διαφθοράς** να μπορέσει να εφαρμόσει πολιτικές καταπολέμησης της διαφθοράς. Σαφής καταμερισμός καθηκόντων καταπολέμησης της διαφθοράς εντός του θεσμικού πλαισίου. Διασφάλιση της έγκαιρης υλοποίησης του εθνικού **σχεδίου δράσης** για την καταπολέμηση της διαφθοράς. Εξέταση του ενδεχόμενου διενέργειας ανεξάρτητης λειτουργικής επανεξέτασης του πλαισίου καταπολέμησης της διαφθοράς, σύμφωνα με το εθνικό σχέδιο δράσης για την καταπολέμηση της διαφθοράς, για τον

⁷⁸ Δεύτερο πρόγραμμα οικονομικής προσαρμογής για την Ελλάδα, Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Δεύτερη Επανεξέταση, Μάιος 2013.

προσδιορισμό πιθανών αναγκών περαιτέρω απλούστευσης. Εξασφάλιση αποτελεσματικής εφαρμογής τομεακών στρατηγικών όπως οι στρατηγικές υγειονομικής περίθαλψης και φορολογικής διοίκησης.

- Ενίσχυση της εποπτείας της **χρηματοδότησης των κομμάτων** και της ανεξαρτησίας, της αποτελεσματικότητας και της διαφάνειας της επιτροπής ελέγχου. Ενίσχυση των μηχανισμών ιχνηλάτησης των δωρεών και δανείων που χορηγούνται σε πολιτικά κόμματα. Εξέταση του ενδεχομένου διεύρυνσης των εξουσιών και της διασφάλισης επαρκούς ικανότητας για το Ελεγκτικό Συνέδριο ώστε να διενεργεί αποτελεσματικό έλεγχο της χρηματοδότησης των κομμάτων.
- Θέσπιση ολοκληρωμένων κωδίκων δεοντολογίας για τους αιρετούς αξιωματούχους σε κεντρικό και τοπικό επίπεδο, καθώς και των αντίστοιχων εργαλείων λογοδοσίας για πιθανές παραβιάσεις των εν λόγω κωδίκων, σε περιπτώσεις πρακτικών διαφθοράς ή σύγκρουσης συμφερόντων. Εξέταση του ενδεχομένου προώθησης παρόμοιων κωδίκων για τα πολιτικά κόμματα και/ή σύναψης συμφώνων δεοντολογίας μεταξύ των κομμάτων. Διασφάλιση ενός επαγγελματικού ανεξάρτητου μηχανισμού ελέγχου των δηλώσεων περιουσιακών στοιχείων **των αιρετών και διορισμένων υψηλόβαθμων αξιωματούχων** σε κεντρικό και τοπικό επίπεδο και ενίσχυση της συνεργασίας μεταξύ των μηχανισμών εσωτερικού ελέγχου και επιβολής του νόμου ώστε να αυξηθούν τα ποσοστά κοινοποίησης αδικημάτων διαφθοράς ή αδικαιολόγητου πλουτισμού. Εξάλειψη δυνητικών εμποδίων όσον αφορά τη διερεύνηση αδικημάτων διαφθοράς μειώνοντας το βαθμό προστασίας από έρευνες που εξασφαλίζει η **ασυλία** σε υψηλόβαθμους αξιωματούχους, λαμβάνοντας μέτρα για την απλοποίηση της διαδικασίας άρσης της ασυλίας, και αναμορφώνοντας τους κανόνες **παραγραφής** για εν ενεργεία και πρώην μέλη της κυβέρνησης, εξετάζοντας παράλληλα την επέκταση του πεδίου εφαρμογής της αναστολής και διακοπής της περιόδου παραγραφής, ιδίως κατά τη διάρκεια των διαδικασιών ενώπιον δικαστηρίου.
- Διασφάλιση της αποτελεσματικής εφαρμογής των μέτρων καταπολέμησης της διαφθοράς που προβλέπονται στη στρατηγική για τη μεταρρύθμιση του συστήματος δημοσίων συμβάσεων η οποία βρίσκεται στο στάδιο της ολοκλήρωσης, μεταξύ άλλων σε ό,τι αφορά την κωδικοποίηση και ενοποίηση της νομοθεσίας. Ενίσχυση της εποπτείας των **δημοσίων συμβάσεων** σε κεντρικό και τοπικό επίπεδο για τον εντοπισμό περιπτώσεων διαφθοράς, απάτης και συγκρούσεων συμφερόντων, μεταξύ άλλων διασφαλίζοντας ότι η Ενιαία Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων (ΕΑΔΣ - Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ) διαθέτει την ικανότητα, τις εξουσίες και την επιχειρησιακή ανεξαρτησία που απαιτούνται για την αποτελεσματική εκπλήρωση των καθηκόντων της.