

**Έργο επιμόρφωσης
σε θέματα «ΚΑΤΑΠΟΛΕΜΗΣΗΣ ΤΗΣ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ» - ΕΠΙΠΕΔΟ Ι
ΣΥΜΒΑΣΗ ΕΡΓΟΥ ΜΕΤΑΞΥ ΕΚΔΔΑ ΚΑΙ HAUS ΤΗΣ ΦΙΝΛΑΝΔΙΑΣ**

**ΤΙΤΛΟΣ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ: Η ΚΑΤΑΠΟΛΕΜΗΣΗ ΤΗΣ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ ΣΕ
ΤΟΜΕΙΣ ΥΨΗΛΟΥ ΚΙΝΔΥΝΟΥ**

ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΟ ΥΛΙΚΟ

Κωδικός Πιστοποίησης προγράμματος: 548

ΟΜΑΔΑ ΕΡΓΑΣΙΑΣ

Μέλη Ομάδας (ομογενοποίησης υλικού)

Συντονίστρια: Μπαντέκα Όλγα

Συντάκτης: Βλάχος Ιωάννης

Αξιολογητές/τριες:

Περιεχόμενα

ΠΡΟΛΟΓΟΣ – ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....	4
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1 ^ο - ΟΡΙΖΟΝΤΙΑ ΕΝΟΤΗΤΑ.....	5
1.1 ΣΧΕΤΙΚΑ ΜΕ ΤΗΝ ΕΝΝΟΙΑ ΤΗΣ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ.....	5
ΠΡΟΣ ΕΝΑΝ «ΟΡΙΣΜΟ ΕΡΓΑΣΙΑΣ» ΤΗΣ ΕΝΝΟΙΑΣ ΤΗΣ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ.....	5
1.2 ΚΑΠΟΙΕΣ ΑΠΑΡΑΙΤΗΤΕΣ ΠΑΡΑΔΟΧΕΣ	7
1.2.1 Η ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΑΝΑΓΚΑΙΟΤΗΤΑ ΤΗΣ ΚΑΤΑΠΟΛΕΜΗΣΗΣ ΤΗΣ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ	7
1.2.2. Η ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΑΝΑΓΚΑΙΟΤΗΤΑ ΤΗΣ ΚΑΤΑΠΟΛΕΜΗΣΗΣ ΤΗΣ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ.....	8
1.2.3. Η ΣΧΕΣΗ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ ΚΑΙ ΚΑΚΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ.....	9
1.2.4.ΣΧΕΣΗ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ ΚΑΙ (ΔΙΕΘΝΟΥΣ) ΟΡΓΑΝΩΜΕΝΗΣ ΕΓΚΛΗΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑΣ...9	
1.3 ΔΙΑΚΡΙΣΕΙΣ ΚΑΙ ΤΥΠΟΛΟΓΙΑ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ	10
1.3.1. ΠΡΟΔΙΑΘΕΣΗ.....	10
1.3.2. ΔΙΑΚΡΙΣΗ ΤΗΣ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ ΣΕ ΕΝΕΡΓΗΤΙΚΗ ΚΑΙ ΠΑΘΗΤΙΚΗ	10
1.3.3.ΔΙΑΚΡΙΣΗ ΜΕΤΑΞΥ ΜΙΚΡΗΣ (PETTY) ΚΑΙ ΜΕΓΑΛΗΣ (GRAND) ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ	11
1.3.4. ΔΙΑΦΘΟΡΑ ΣΤΟΝ ΔΗΜΟΣΙΟ ΚΑΙ ΤΟΝ ΙΔΙΩΤΙΚΟ ΤΟΜΕΑ.....	11
1.3.5. ΔΙΑΦΘΟΡΑ ΔΟΜΙΚΗ Η ΜΑΚΡΑ ΚΑΙ ΔΙΑΦΘΟΡΑ ΣΠΟΡΑΔΙΚΗ Η ΕΥΚΑΙΡΙΑΚΗ..	12
1.3.6. «ΛΕΥΚΗ», «ΓΚΡΙΖΑ» ΚΑΙ «ΜΑΥΡΗ» ΔΙΑΦΘΟΡΑ	12
1.4 ΖΗΤΗΜΑΤΑ ΚΑΤΑΠΟΛΕΜΗΣΗΣ ΤΗΣ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ ΣΤΗΝ ΤΡΕΧΟΥΣΑ ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΠΡΑΓΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ	12
1.4.1ΕΙΣΑΓΩΓΙΚΑ	12
1.4.2.ΥΦΙΣΤΑΜΕΝΗ ΚΑΤΑΣΤΑΣΗ.....	13
1.4.3. ΔΥΣΛΕΙΤΟΥΡΓΙΕΣ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΤΟΜΕΑ	14
1.4.4. Η ΑΝΤΙΜΕΤΩΠΙΣΗ ΤΗΣ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ ΤΟΥ ΙΔΙΩΤΙΚΟΤ ΤΟΜΕΑ	15
1.4.5. ΤΟΜΕΙΣ ΕΥΑΛΩΤΟΙ ΣΤΗΝ ΔΙΑΦΘΟΡΑ.....	16
1.4.6 ΕΝΗΜΕΡΩΣΗ ΤΟΥ ΚΟΙΝΟΥ ΓΙΑ ΤΙΣ ΑΡΝΗΤΙΚΕΣ ΕΠΙΠΤΩΣΕΙΣ ΤΗΣ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ	17
1.4.7. ΣΥΛΛΟΓΗ ΣΤΑΤΙΣΤΙΚΩΝ ΣΤΟΙΧΕΙΩΝ.....	19
1.5. ΤΟ ΔΙΕΘΝΕΣ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ ΚΑΤΑΠΟΛΕΜΗΣΗΣ ΤΗΣ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ.....	20
1.5.1. ΓΕΝΙΚΑ – Η ΧΡΗΣΙΜΟΤΗΤΑ ΤΟΥ ΔΙΕΘΝΟΥΣ ΠΛΑΙΣΙΟΥ	20
1.5.2. ΟΙ ΒΑΣΙΚΕΣ ΔΙΕΘΝΕΙΣ ΣΥΜΒΑΣΕΙΣ ΚΑΤΑ ΤΗΣ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ–ΣΥΝΟΠΤΙΚΗ ΑΝΑΦΟΡΑ	21
1.6 ΟΙ ΠΡΟΣΦΑΤΕΣ ΕΞΕΛΙΞΕΙΣ ΣΤΗΝ ΑΝΤΙΜΕΤΩΠΙΣΗ ΤΗΣ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ	22
1.6.1. ΓΕΝΙΚΑ	22
1.6.2. Η ΓΕΝΙΚΗ ΓΡΑΜΜΑΤΕΙΑ ΚΑΤΑΠΟΛΕΜΗΣΗΣ ΤΗΣ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ.....	23
1.6.3. ΤΟ ΕΘΝΙΚΟ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΟ ΣΧΕΔΙΟ ΚΑΤΑ ΤΗΣ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ	25
1.6.4 ΒΑΣΙΚΟΙ ΣΤΟΧΟΙ ΤΟΥ ΕΘΝΙΚΟΥ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΟΥ ΣΧΕΔΙΟΥ	31
1.6.5. ΣΗΜΑΝΤΙΚΕΣ ΠΤΥΧΕΣ ΤΟΥ ΕΘΝΙΚΟΥ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΟΥ ΣΧΕΔΙΟΥ	35
1.6.6 ΠΡΑΓΜΑΤΟΠΟΙΗΘΕΙΣ ΕΝΕΡΓΕΙΕΣ ΠΡΟΣ ΥΛΟΠΟΙΗΣΗ ΤΩΝ ΣΤΟΧΩΝ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΟΥ ΣΧΕΔΙΟΥ	38
1.6.7 ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ ΤΗΣ ΓΕΓΚΑΔ ΩΣ ΣΥΝΤΟΝΙΣΤΙΚΗΣ ΥΠΗΡΕΣΙΑΣ ΚΑΤΑΠΟΛΕΜΗΣΗΣ ΤΗΣ ΑΠΑΤΗΣ (AFCOS).....	39
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2 ^ο : «ΕΝΔΕΙΞΕΙΣ ΕΝΤΟΠΙΣΜΟΥ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ (RED FLAGS)-ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΠΛΗΡΟΦΟΡΙΩΝ/ΚΑΤΑΓΓΕΛΙΩΝ ΑΝΤΙ-ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ».....	39
2.1 ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....	39
2.2 ΚΟΙΝΑ ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΑ, ΠΡΟΤΥΠΑ ΚΑΙ ΜΕΘΟΔΟΛΟΓΙΑ ΤΗΣ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ, ΑΠΑΤΗΣ ΚΑΙ ΤΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΚΑΤΑΧΡΗΣΗΣ.	41
2.2.1 ΕΝΝΟΙΑ «ΤΡΙΓΩΝΟΥ» ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ/ΑΠΑΤΗΣ.....	41
2.2.2 ΕΝΕΡΓΕΙΕΣ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΦΟΡΕΩΝ ΩΣ ΠΡΟΣ ΤΟΥΣ ΠΑΡΑΓΟΝΤΕΣ ΤΟΥ «ΤΡΙΓΩΝΟΥ» ΑΠΑΤΗΣ/ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ	41
2.3 ΕΝΝΟΙΑ ΑΠΑΤΗΣ ΚΑΙ Η ΣΧΕΣΗ ΤΗΣ ΜΕ ΤΗ ΔΙΑΦΘΟΡΑ.....	42
2.3.1. ΟΡΙΣΜΟΙ.....	42
2.3.2 ΕΙΔΗ ΑΠΑΤΗΣ.....	43
2.4. ΚΟΚΚΙΝΕΣ ΣΗΜΑΙΕΣ (“RED FLAGS”) Η ΔΕΙΚΤΕΣ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ /ΑΠΑΤΗΣ	44
2.4.1 ΓΙΑ ΠΟΙΟ ΛΟΓΟ ΕΙΝΑΙ ΑΠΑΡΑΙΤΗΤΟΙ ΟΙ ΔΕΙΚΤΕΣ ΑΠΑΤΗΣ - ΛΟΓΙΣΤΙΚΟ	

ΠΡΟΤΥΠΟ.....	44
2.4.2 ΕΙΔΗ ΔΕΙΚΤΩΝ	45
2.4.3. ΤΡΟΠΟΙ ΑΝΤΙΜΕΤΩΠΙΣΗΣ ΥΨΗΛΟΥ ΚΙΝΔΥΝΟΥ ΑΠΑΤΗΣ ΣΤΙΣ ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΣΥΜΒΑΣΕΙΣ (ΕΡΓΩΝ, ΠΡΟΜΗΘΕΙΩΝ, ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ)	51
2.4.4 ΟΙ ΠΙΟ ΚΟΙΝΕΣ ΜΟΡΦΕΣ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ/ΑΠΑΤΗΣ ΠΟΥ ΜΠΟΡΟΥΝ ΝΑ ΑΠΑΝΤΗΘΟΥΝ ΣΤΟΥΣ ΔΗΜΟΣΙΟΥΣ ΦΟΡΕΙΣ.	52
2.5 ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΠΛΗΡΟΦΟΡΙΩΝ / ΚΑΤΑΓΓΕΛΙΩΝ ΑΝΤΙ-ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ	61
2.5.1 ΕΝΝΟΙΑ « WHISTLE BLOWING» - ΑΡΧΕΣ ΠΟΥ ΔΙΕΠΟΥΝ ΤΟ ΘΕΣΜΟ	61
2.6 ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΠΛΗΡΟΦΟΡΙΩΝ/ΚΑΤΑΓΓΕΛΙΩΝ ΑΝΤΙ-ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ	67
2.6.1 ΕΝΤΟΠΙΣΜΟΣ - ΑΝΙΧΝΕΥΣΗ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ/ΑΠΑΤΗΣ.....	67
2.6.2 ΝΟΜΟΘΕΣΙΑ ΣΧΕΤΙΚΑ ΜΕ ΤΟΥΣ «WHISTLEBLOWERS»	73
2.6.3 ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΙΚΕΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ	76
2.7 ΣΥΣΤΗΜΑ ΥΠΟΔΟΧΗΣ ΚΑΙ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΚΑΤΑΓΓΕΛΙΩΝ / ΑΝΑΦΟΡΩΝ ΠΕΡΙ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ ΣΕ ΕΘΝΙΚΟ ΕΠΙΠΕΔΟ	76
2.7.1 ΓΕΝΙΚΑ – ΠΑΘΟΓΕΝΕΙΕΣ ΤΟΥ ΥΦΙΣΤΑΜΕΝΟΥ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ.....	76
2.7.3 ΤΟ ΠΡΟΒΛΗΜΑ ΤΗΣ ΝΟΜΙΜΟΤΗΤΑΣ ΧΟΡΗΓΗΣΗΣ ΣΤΟΥΣ ΚΑΤΑΓΓΕΛΛΟΜΕΝΟΥΣ ΑΝΤΙΓΡΑΦΩΝ ΤΩΝ ΣΕ ΒΑΡΟΣ ΤΟΥΣ ΚΑΤΑΓΓΕΛΙΩΝ ΠΟΥ ΥΠΟΒΑΛΛΟΝΤΑΙ ΓΙΑ ΔΙΕΡΕΥΝΗΣΗ ΚΑΙ ΓΙΑ ΤΙΣ ΔΙΚΕΣ ΤΟΥΣ ΕΝΕΡΓΕΙΕΣ	82
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3 ^ο - ΝΕΕΣ ΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΚΑΤΑΠΟΛΕΜΗΣΗ ΤΗΣ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ ΣΤΙΣ ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΣΥΜΒΑΣΕΙΣ	84
3.1 ΟΙ ΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΣΤΟ ΝΕΟ ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ	84
3.1.1 ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΝΙΣΧΥΣΗ ΤΗΣ ΔΙΑΦΑΝΕΙΑΣ ΚΑΙ ΤΗΣ ΣΥΜΜΕΤΟΧΗΣ	85
3.1.2 ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ ΓΙΑ ΤΟΝ ΑΠΟΚΛΕΙΣΜΟ ΤΩΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΦΟΡΕΩΝ/ ΑΝΑΚΤΗΣΗ ΑΞΙΟΠΙΣΤΙΑΣ (SELF CLEANING).....	86
3.1.3 Η ΣΥΓΚΡΟΥΣΗ ΣΥΜΦΕΡΟΝΤΩΝ ΣΤΙΣ ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΣΥΜΒΑΣΕΙΣ	90
3.1.4. Η ΠΡΟΗΓΟΥΜΕΝΗ ΕΜΠΛΟΚΗ ΥΠΟΨΗΦΙΟΥ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟΥ ΦΟΡΕΑ.....	92
3.1.5 ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΑΡΧΩΝ ΚΑΛΗΣ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ- Η ΠΑΡΑΚΟΛΟΥΘΗΣΗ ΤΟΥ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ	92
3.1.6 Η ΚΑΤΕΥΘΥΝΤΗΡΙΑ ΟΔΗΓΙΑ ΤΗΣ Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ. ΓΙΑ ΤΗΝ ΚΑΤΑΠΟΛΕΜΗΣΗ ΤΗΣ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ ΚΑΤΑ ΤΗΝ ΑΝΑΘΕΣΗ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΣΥΜΒΑΣΗΣ.....	94
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4 ^ο - ΕΣΩΤΕΡΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ – Η ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ ΤΗΣ ΓΓΔΕ	97
.....	98
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5 ^ο :ΣΗΜΕΙΩΣΕΙΣ ΞΕΝΩΝ ΕΙΣΗΓΗΤΩΝ	122
5.1 ΒΑΣΙΚΗ ΘΕΜΑΤΟΛΟΓΙΑ	122
5.2. «ΜΑΡΤΥΡΕΣ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΣΥΜΦΕΡΟΝΤΟΣ» (WHISTLEBLOWER) ΚΑΙ Η ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΤΟΥΣ	127
5.3 ΥΠΟΘΕΣΗ ΚΙΡΚΚΟ- ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΗ ΑΝΙ (ΕΘΝΙΚΗ ΥΠΗΡΕΣΙΑ ΚΑΤΑ ΤΗΣ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ- ΡΟΥΜΑΝΙΑ)	130
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΚΕΣ- ΔΙΑΔΙΚΤΥΑΚΕΣ ΑΝΑΦΟΡΕΣ	135
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2 ^ο	135
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3 ^ο	135
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ	136

ΠΡΟΛΟΓΟΣ – ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Το παρόν εγχειρίδιο συγκεντρώνει το εκπαιδευτικό υλικό του επιμορφωτικού προγράμματος, με τίτλο «**Η ΚΑΤΑΠΟΛΕΜΗΣΗ ΤΗΣ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ ΣΕ ΤΟΜΕΙΣ ΥΨΗΛΟΥ ΚΙΝΔΥΝΟΥ**», βασικό στόχο του οποίου αποτελεί η κατάρτιση των επιφορτισμένων με ελεγκτικές αρμοδιότητες στελεχών του δημοσίου τομέα με το ισχύον θεσμικό πλαίσιο για την καταπολέμηση της διαφθοράς.

Στόχος της διδακτικής ενότητας: στο πλαίσιο του παρόντος προγράμματος επιδιώκεται η εξοικείωση των υπαλλήλων και επιθεωρητών- ελεγκτών με τους γενικούς δείκτες διαφθοράς, οι οποίοι βρίσκουν εφαρμογή σε κάθε δημόσιο οργανισμό αλλά και τους εξειδικευμένους δείκτες διαφθοράς που είναι συνδεδεμένοι με ορισμένες διοικητικές οργανώσεις και διαδικασίες. Ο σκοπός της δράσης συνοψίζεται στη βελτίωση των γνώσεων των συμμετεχόντων γύρω από θέματα διαφθοράς και στην απόκτηση σφαιρικής γνώσης του αντίστοιχου θεσμικού πλαισίου, προκειμένου να καταστούν ικανοί να αντιμετωπίζουν αποτελεσματικά αντίστοιχα φαινόμενα.

Προδοκώμενα αποτελέσματα: το παρόν πρόγραμμα και το αντίστοιχο εκπαιδευτικό υλικό ως αναπόσπαστο κομμάτι του φιλοδοξεί σε ένα πρώτο επίπεδο να καλύψει το κενό της τυποποίησης και της μεθοδολογικής προσέγγισης της έννοιας των δεικτών, ενώ αποσκοπεί στον εφοδιασμό των υπαλλήλων- ελεγκτών με τα κατάλληλα εργαλεία, ώστε να συμβάλλουν με τη σειρά τους στην προσπάθεια πρόληψης αλλά και αντιμετώπισης της διαφθοράς. Επίσης, μέσω του παρόντος, γίνεται μια προσπάθεια ανάδειξης της σημασίας και της συμβολής της «πληροφορίας-καταγγελίας», στην προσπάθεια αντιμετώπισης φαινομένων διαφθοράς, και επιχειρείται η περαιτέρω ευαισθητοποίηση σε θέματα προστασίας των καταγγελλόντων.

Συνολικά, το πρόγραμμα αναμένεται να έχει σημαντική συμβολή στην αλλαγή της οργανωσιακής κουλτούρας των στελεχών που είναι επιφορτισμένα με ελεγκτικά καθήκοντα και που το αντικείμενο της εργασίας τους άπτεται της «διαφθοράς» και στην αύξηση της αποτελεσματικότητάς τους αλλά και την τόνωση του αισθήματος ευθύνης κατά την εκτέλεση των καθηκόντων τους.

Προχωρώντας σε μια σύντομη περιγραφή των ενοτήτων, το εκπαιδευτικό υλικό: α) καλύπτει θέματα ορολογίας, τυπολογίας και δεικτών διαφθοράς, β) ασχολείται με το ζήτημα της διαχείρισης καταγγελιών, γ) προβαίνει στην περιγραφή ενός

ολοκληρωμένου συστήματος εσωτερικού ελέγχου, δ) αναλύει μεθόδους διαχείρισης κινδύνων, παρουσιάζοντας αντίστοιχο παράδειγμα της ΓΓΔΕ και ε) παρουσιάζει την στρατηγική για την καταπολέμηση της διαφθοράς στις δημόσιες συμβάσεις, με αναφορά και στην κατευθυντήρια οδηγία της Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ. Τέλος, παρατίθενται καλές πρακτικές καταπολέμησης της διαφθοράς από την διεθνή εμπειρία, ενώ αναλύεται και η έννοια της σύγκρουσης συμφερόντων.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1^ο- ΟΡΙΖΟΝΤΙΑ ΕΝΟΤΗΤΑ

1.1 ΣΧΕΤΙΚΑ ΜΕ ΤΗΝ ΕΝΝΟΙΑ ΤΗΣ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ- ΠΡΟΣ ΕΝΑΝ «ΟΡΙΣΜΟ ΕΡΓΑΣΙΑΣ» ΤΗΣ ΕΝΝΟΙΑΣ ΤΗΣ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ

Η έννοια «διαφθορά» είναι πολύ δύσκολο να οριστεί, τουλάχιστον με νομική ακριβολογία και πληρότητα. Εν τούτοις, αυτό δεν έχει εμποδίσει την χρησιμοποίηση του όρου σε πολλαπλά νομοθετικά κείμενα με πολύ διαφορετικές σκοπεύσεις και νοηματοδοτήσεις. Έτσι, ο όρος «διαφθορά» εμφανίζεται από τις οδηγίες της Ευρωπαϊκής Ένωσης λ.χ. σχετικά με τις δημόσιες προμήθειες έως το πειθαρχικό δίκαιο των αστυνομικών, όπου γίνεται αναφορά σε «διαφθορά χαρακτήρα»¹.

Και μόνο η παραπάνω αναφορά αρκεί για να γίνει κατανοητό το εύρος της έννοιας. Όταν η (ιδεατά, τουλάχιστον) ακριβής νομική ορολογία έχει τέτοιο εύρος, αναμενόμενο είναι ότι δεν μπορεί να υπάρξει εύκολα κοινός τόπος για έναν πρακτικό ορισμό. Τα πράγματα περιπλέκονται εάν ανατρέξει κανείς σε λεξικογραφικούς ορισμούς, όπως λ.χ. αυτός του Λεξικού της Κοινής Νεοελληνικής². Το ως άνω λεξικό δίνει δύο ορισμούς στην διαφθορά. Κατά τον πρώτο ορισμό του εν λόγω λεξικού, η διαφθορά είναι ο ανήθικος τρόπος ζωής και ειδικότερα, στο σεξουαλικό τομέα³ (με παραδείγματα: *Η έλλειψη σωστής διαπαιδαγώγησης τον οδήγησε στη ~. Κοινωνία όπου βασιλεύει η ~. ~ των ηθών*, έκλυση ηθών), ενώ κατά τον δεύτερο ορισμό διαφθορά

¹ Βλ. τις διατάξεις του π.δ. 120/2008 (άρ. 10).

² Ινστιτούτο Νεοελληνικών Σπουδών. Ίδρυμα Μανόλη Τριανταφυλλίδη, ηλεκτρονική έκδοση, λήμμα διαφθορά: http://www.greek-language.gr/greekLang/modern_greek/tools/lexica/triantafyllides/search.html?page=1&lq=%CE%B4%CE%B9%CE%B1%CF%86%CE%B8%CE%BF%CF%81%CE%AC&dq=

³ Δεν είναι, ακόμη και σήμερα, νομικός αδιάφορος αυτός ο λεξικογραφικός ορισμός. Προς αυτή την κατεύθυνση εκκινείτο η παλιά διατύπωση του άρ. 349 ΠΚ, ενώ και σήμερα γίνεται λόγος για «διαφθορά παιδιών» στο άρθρο 22 του ν. 3727/2008 για την «Κύρωση και εφαρμογή της Σύμβασης u964 του Συμβουλίου της Ευρώπης για την προστασία των παιδιών κατά της γενετήσιας εκμετάλλευσης και κακοποίησης», όπου ορίζεται ότι υπό τον τίτλο «Διαφθορά παιδιών» ορίζεται ότι

«Κάθε Μέρος λαμβάνει τα απαιτούμενα νομοθετικά ή άλλα μέτρα, προκειμένου να θεσπίσει ως ποινικά αδικήματα την εκ προθέσεως εξώθηση, για γενετήσιους λόγους, ενός παιδιού που δεν έχει φθάσει την ηλικία που ορίζεται κατ' εφαρμογή του άρθρου 1 8 παράγραφος 2, να παρίσταται σε γενετήσια κακοποίηση ή σε γενετήσιες πράξεις, ακόμη και χωρίς να πρέπει να συμμετέχει». Για τις πληροφορίες αυτές βλ. Δημ. Στίγγα, Η Διαφθορά. Έννοια, επιπτώσεις και αιτίες, 2011, Διπλωματική Εργασία νομικής ΔΠΘ, 16.

είναι η συστηματική παραβίαση όλων των ηθικών και νομικών κανόνων, κατά την άσκηση των καθηκόντων ενός υπαλλήλου ή λειτουργού, συνήθ. με τη μορφή δωροδοκίας (με παράδειγμα: *Η ~ στη δημόσια διοίκηση έχει διαβρώσει ολόκληρη την κοινωνία*). Μολονότι είναι προφανές από τους δύο ορισμούς, ενδιαφέρον για την παρούσα προβληματική έχει ο δεύτερος, εν τούτοις και από τους δύο προκύπτει ότι η διαφθορά, όπως χρησιμοποιείται στην γλώσσα έχει αναφορά στην ηθική, την προσωπική και την κοινωνική. Και όποιος όρος έχει αυτή την διάσταση, αναγκαστικά (θα έλεγε κανείς) είναι πολύ δύσκολος και ο ορισμός του⁴.

Η αμηχανία στην απόδοση ορισμού έχει αποτυπωθεί και στα διεθνή κείμενα κατά της διαφθοράς. Έτσι, στο σημαντικότερο διεθνές νομικά δεσμευτικό κείμενο, ήτοι τη Σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών κατά της Διαφθοράς του 2003⁵, δεν δίνεται συγκεκριμένος ορισμός της διαφθοράς. Ακολουθείται, ωστόσο, άλλη προσέγγιση: περιγράφονται μέτρα κατά της διαφθοράς, όπως οι υποχρεώσεις ποινικοποιήσεων ή η λήψη διοικητικών μέτρων καταπολέμησης της διαφθοράς κ.ο.κ.

Ωστόσο, η έννοια, όσο δύσκολος και να είναι ο ορισμός της, υπάρχει και η επίδραση της είναι αισθητή. Η «συστηματική παραβίαση κανόνων», η οποία αναφέρθηκε στον δεύτερο λεξικογραφικό ορισμό παραπάνω, δεν είναι κάτι ουδέτερο και απλό: φτάνει στο επίπεδο της κατάχρησης εξουσίας. Η δε κατάχρηση εξουσίας δεν γίνεται απλά και τυχαία, αλλά αποσκοπεί στην αποκόμιση οφέλους και μάλιστα ιδιωτικού. Και να μεν η εξουσία (συνεπώς και η κατάχρησή της) είναι κάτι που συναρτάται άμεσα με τον δημόσιο τομέα, εν τούτοις μία τέτοια προσέγγιση στην σημερινή κοινωνική πραγματικότητα θα ήταν ανεδαφική. Σήμερα, η ισχύς δεν περιορίζεται στον δημόσιο τομέα, αλλά επεκτείνεται και στον ιδιωτικό τομέα, ιδίως από τη στιγμή που, κατά τα τελευταία χρόνια, το κράτος έχει παραχωρήσει σημαντικό κύκλο δραστηριοποίησής του στις ιδιωτικές επιχειρήσεις (που είναι πολυδαίδαλη και περίπλοκη, για παράδειγμα –και αρχικά– στις ΔΕΚΟ, στην υγεία, στην παιδεία φτάνοντας ακόμα και στον πυρήνα της δραστηριότητας του κράτους. Συνεπώς, και παρά το ότι υπάρχουν (διεθνούς απήχησης) ορισμοί που περιορίζουν την έννοια της διαφθοράς στην επίδρασή της μόνο στον δημόσιο τομέα⁶, ορθότερο είναι να γίνει αποδεκτό ότι η

⁴ Βλ. επίσης και Μπιτζιλέκη, Η διαφθορά ως νομικό και πολιτικό πρόβλημα, εν ΤιμΤ Αλεξιάδη (2010), 595 (= ΠoinXp NΘ/98 επ.), για το ότι η κοινωνικοηθική διάσταση της έννοιας καθιστά δυσχερέστερο τον ορισμό αυτής.

⁵ Κυρώθηκε με τον ν. 3666/2008 (ΦΕΚ Α' 105/10-6-2008).

⁶ Αυτός ο περιορισμός γίνεται δεκτός λ.χ. σε πρόσφατη έκθεση του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου: IMF, Staff Discussion Notes, Corruption: Costs and Mitigating Strategies (2016), 3.

⁷ Βλ. τα άρ. 7 και 8 της Σύμβασης ποινικού δικαίου του Συμβουλίου της Ευρώπης για την διαφθορά, αλλά και τα άρ. 21 και 22 της Σύμβασης των Ηνωμένων Εθνών. Βλ. επί του θέματος Καϊάφα-Γκμπάντι, Ποινική καταστολή της διαφθοράς στο δημόσιο και στον ιδιωτικό τομέα, ΠoinXp 2010, 3 επ.

διαφθορά αφορά και στον ιδιωτικό τομέα. Η συγκεκριμένη τοποθέτηση είναι συνεπής και με τις διεθνείς συμβάσεις⁷, αλλά και με τις παραδοχές της τρέχουσας διεθνούς πρακτικής⁸. Με βάση τα παραπάνω, όμως είμαστε σε θέση να παρουσιαστεί ένα επαρκής ορισμός εργασίας για την διαφθορά: «Διαφθορά είναι η κατάχρηση εξουσίας (από πρόσωπα που υπηρετούν στον δημόσιο ή ιδιωτικό τομέα) με στόχο την απόκτηση ιδιωτικού οφέλους»⁹.

Έχοντας πλέον εντοπίσει τον κοινό τόπο που είναι απαραίτητος για την ενιαία αντίληψη της έννοιας της διαφθοράς, θα πρέπει να γίνουν ορισμένες αναγκαίες παραδοχές, που αφορούν στην αναγκαιότητα καταπολέμησης της διαφθοράς.

1.2 ΚΑΠΟΙΕΣ ΑΠΑΡΑΙΤΗΤΕΣ ΠΑΡΑΔΟΧΕΣ

1.2.1 Η ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΑΝΑΓΚΑΙΟΤΗΤΑ ΤΗΣ ΚΑΤΑΠΟΛΕΜΗΣΗΣ ΤΗΣ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ

Η διαφθορά μπορεί να προσεγγιστεί με πολλούς τρόπους. Ένας από αυτούς είναι να ιδωθεί ως ένα φαινόμενο «αλλοίωσης της σχέσης μεταξύ των φορέων εξουσίας και των πολιτών»¹⁰. Πρόκειται για εξόχως σοβαρή απειλή διάβρωσης της σχέσης μεταξύ των πολιτών και των δημοσίων και ιδιωτικών φορέων εξουσίας. Με αυτόν τον τρόπο θα πρέπει να διαβαστεί η παρακάτω αναφορά στο Προοίμιο της Σύμβασης ποινικού δικαίου για τη διαφθορά¹¹, όχι ως απλή διηγηματική αναφορά, αλλά ως οδηγό για τη σημασία που έχει η καταπολέμηση της διαφθοράς στη σύγχρονη πολιτική πραγματικότητα: *«η διαφθορά συνιστά απειλή για το κράτος του δικαίου, της δημοκρατίας και των ανθρώπινων δικαιωμάτων, υπονομεύει τη χρηστή διοίκηση, τη δίκαιη μεταχείριση και την κοινωνική δικαιοσύνη, στρεβλώνει τον ανταγωνισμό,*

⁸ Σύμφ. με το από 3/12/2012 έγγραφο εργασίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με την διαφθορά, (εισηγητής: Salvatore Iacolino, σελ. 3) «το παραδοσιακό αντικείμενο των μέτρων καταπολέμησης έχει διευρυνθεί, συμπεριλαμβάνοντας τη διαφθορά στον ιδιωτικό τομέα, γεγονός που επιτρέπει την καλύτερη κατανόηση του φαινομένου στο σύνολό του».

⁹ Αυτός είναι και ο ορισμός που χρησιμοποιήθηκε από τη Γενική Γραμματεία Καταπολέμησης της Διαφθοράς, στο Φυλλάδιο ενημέρωσης των ελληνικών εταιρειών που δραστηριοποιούνται στο εξωτερικό, και έχει διανεμηθεί σε πάρα πολλούς φορείς, και έχει αναρτηθεί πολλαπλώς στο διαδίκτυο (βλ. ενδ. <http://www.isth.gr/images/uploads/files/flyer-diaf.pdf> - στην ιστοσελίδα του Ιατρικού Συλλόγου Θεσσαλονίκης). Ουσιαστικά όμοιος είναι και ο ορισμός της Διεθνούς Διαφάνειας. Βλ. Transparency International, The anti-corruption plain language guide (2009), 14: Corruption Definition: “The abuse of entrusted power for private gain”.

¹⁰ Κατά την πολύ σημαντική διατύπωση του Μπιτζιλέκη, ό.π., 596.

¹¹ Η Σύμβαση έχει καταρτιστεί υπό την αιγίδα του Συμβουλίου της Ευρώπης και έχει κυρωθεί με τον ν. 3560/2007 (ΦΕΚ Α' 103/14-5-2007).

παρεμποδίζει την οικονομική ανάπτυξη και θέτει σε κίνδυνο τη σταθερότητα των δημοκρατικών θεσμών και των ηθικών θεμελίων της κοινωνίας».

1.2.2. Η ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΑΝΑΓΚΑΙΟΤΗΤΑ ΤΗΣ ΚΑΤΑΠΟΛΕΜΗΣΗΣ ΤΗΣ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ

Η διαφθορά, όμως, έχει και πρόδηλη οικονομική διάσταση. Σε ευρωπαϊκό επίπεδο, αναφέρονται υπολογισμοί της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, σύμφωνα με τους οποίους το κόστος της διαφθοράς στην Ένωση ανέρχεται σε περίπου 120 δισεκατομμύρια ευρώ ετησίως, ή αλλιώς στο 1,1% του ΑΕΠ της Ευρωπαϊκής Ένωσης¹². Ιδιαίτερα εναργείς και σαφείς είναι στο παρόν σημείο οι συνοπτικές αλλά πλήρεις αναπτύξεις του εγχειριδίου Ενημέρωσης Εφοριακών και Φορολογικών Ελεγκτών για τη Δωροδοκία και τη Διαφθορά, που έχει καταρτιστεί από τον ΟΟΣΑ το 2013 και έχει μεταφραστεί στα ελληνικά από το Ελληνικό Ινστιτούτο Εσωτερικών Ελεγκτών το 2015, από το οποίο αξίζει να παρατεθεί ένα χαρακτηριστικό απόσπασμα¹³: «[Τα εγκλήματα διαφθοράς] Δεν είναι εγκλήματα χωρίς θύματα, και στην πραγματικότητα συνεπάγονται ένα βαρύ οικονομικό και κοινωνικό κόστος. Δωροδοκία και διαφθορά διαμορφώνουν ένα άνισο πεδίο ανταγωνισμού για έντιμες επιχειρήσεις και τραυματίζουν βαθιά τον κοινωνικό ιστό τόσο των ανεπτυγμένων όσο και των αναπτυσσόμενων κρατών. Μπορούν να μεταφραστούν σε επικίνδυνα και κατώτερης ποιότητας προϊόντα που κυκλοφορούν σε μια αγορά, σε εκτός προδιαγραφών οικοδομικά υλικά για χρήση σε κατασκευή υποδομών βάζοντας έτσι σε κίνδυνο τη δημόσια υγεία και ευημερία, και να στερήσουν πολύτιμους πόρους από την παιδεία, την υγεία και την κοινωνική πρόνοια. Στο τέλος, όλοι μας πληρώνουμε το λογαριασμό».

Περαιτέρω, όμως, υπάρχει και μία ακόμα οικονομική πτυχή της καταπολέμησης της διαφθοράς, η οποία έχει καταστεί επίκαιρη από την δημοσιονομική δυσπραγία των τελευταίων ετών: θα πρέπει να υπάρχει αποτελεσματική αξιοποίηση πόρων, ανθρωπίνου δυναμικού και διοικητικών δομών για την καταπολέμηση αυτής. Διότι οι πόροι είναι πεπερασμένοι, και θα πρέπει να υπάρχει άμεσα το επιθυμητό αποτέλεσμα, τόσο ως προς την αντίληψη που έχει η κοινή γνώμη για την διαφθορά, όσο και ως προς το δημοσιονομικό αντίκρισμα, άμεσο ή έμμεσο.

¹² Βλ. το έγγραφο εργασίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με την διαφθορά, (εισηγητής: Salvatore Iacolino, σελ.3).

¹³ Σελ. 10.

1.2.3. Η ΣΧΕΣΗ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ ΚΑΙ ΚΑΚΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Ειδικότερα ως προς την διαφθορά στον δημόσιο τομέα, είναι χρήσιμη η συσχέτιση της έννοιας με αυτήν της κακοδιοίκησης¹⁴. Ως προς την έννοια αυτή είναι πολύ χρήσιμος ο ορισμός του Ευρωπαϊού Διαμεσολαβητή, σύμφωνα με τον οποίο «περίπτωση κακής διοίκησης σημειώνεται u972 όταν ένα δημόσιο όργανο παραλείπει να ενεργήσει σύμφωνα με έναν κανόνα ή μια αρχή η οποία το δεσμεύει». Η έννοια της κακοδιοίκησης είναι ευρύτερη μεν της διαφθοράς, αλλά από την άλλη έχει μεγάλο ενδιαφέρον για την προσέγγιση της τελευταίας, διότι βρίσκονται σημαντικά σημεία επαφής μεταξύ των εννοιών¹⁵. Έτσι, αν προσεγγιστεί η πράξη διαφθοράς πριν την τέλεση της ενέργειας για την οποία έγινε η αθέμιτη προσέγγιση ως διαδικασία, τότε υπάρχει κακοδιοίκηση, αφού προφανώς δεν τηρήθηκαν οι αρχές και οι κανόνες που δεσμεύουν την διοίκηση. Από την άλλη, το αποτέλεσμα της πράξης συνιστά αυτό καθαυτό κακοδιοίκηση, αφού η ενέργεια ήταν παράνομη. Πολύ σημαντική, όμως, είναι και η κακοδιοίκηση ως *υπόστρωμα* της διαφθοράς. Δηλαδή όταν η διοίκηση καθυστερεί συνήθως να τελεί τις αναγκαίες ενέργειες, δεν υπάρχει διαφάνεια στην λήψη αποφάσεων, ελλείπει η τεκμηρίωση των ενεργειών και δεν υπάρχει η απαιτούμενη δημοσιότητα και ο νόμιμος έλεγχος, τα περιθώρια για αθέμιτη συναλλαγή, συνεπώς για διαφθορά είναι πολύ μεγάλα. Συνεπώς η ελεγκσιμότητα της δράσης της διοίκησης αποτελεί κρίσιμο μέγεθος για την καταπολέμηση της διαφθοράς.

1.2.4. ΣΧΕΣΗ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ ΚΑΙ (ΔΙΕΘΝΟΥΣ) ΟΡΓΑΝΩΜΕΝΗΣ ΕΓΚΛΗΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑΣ

Σωστά έχει παρατηρηθεί ότι τα τρία κύρια χαρακτηριστικά της διαφθοράς είναι α) η αθέμιτη συναλλαγή, β) η ανταλλακτική σχέση, και γ) η λειτουργία της σχέσης στο παρασκήνιο με τρόπο που να εξυπηρετεί ιδιοτελείς σκοπούς και συμφέροντα¹⁶. Με αυτό τον τρόπο, όμως οι πράξεις διαφθοράς εκφεύγουν του απλού εγκλήματος. Η διασύνδεση της διαφθοράς με την φοροδιαφυγή, την νομιμοποίηση εσόδων από

¹⁴ Βλ. σχετικά τη συνοπτική ανάπτυξη της Βενετσανοπούλου, Κακοδιοίκηση και διαφθορά στη Δημόσια Διοίκηση (2014), 13-14.

¹⁵ Τη συσχέτιση διαφθοράς και κακοδιοίκησης αναγνωρίζει και το Εθνικό Σχέδιο κατά της διαφθοράς «ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ», που εκδόθηκε το 2013 από την Γενική Γραμματεία Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων του Υπουργείου Δικαιοσύνης, σελ. 38. Ως αίτια της κακοδιοίκησης επισημαίνονται οι πελατειακές αντιλήψεις, η καταστρατήγηση νόμων και οι διακρίσεις, η πολυνομία, οι χρονοβόρες διαδικασίες, ή ατιμωρησία, η ανοχή (στα φαινόμενα διαφθοράς και οι αναβολές)

¹⁶ Βλ. την πειστική διατύπωση του Μπιτζιλέκη, ό.π. 597.

¹⁷ Βλ. στην ηλεκτρονική έκδοση της εφημερίδας the Guardian το άρθρο του Aditya Chakraborty με τίτλο «Corruption can no longer be dismissed as a developing world problem», 10/5/2016 (ημερ. ανάκτησης: 16/5/2016).

εγκληματικές δραστηριότητες και με άλλα φαινόμενα διασυνοριακού εγκλήματος είναι απόλυτα ξεκάθαρη: αρκεί να ανατρέξει κανείς στην τρέχουσα επικαιρότητα. Επίσης η διεθνής πτυχή της διαφθοράς οδηγεί και σε ένα ακόμα συμπέρασμα. Παρά το ότι η αρχική προσέγγιση της έννοιας της διαφθοράς στα διεθνή fora συσχέτιζε την έννοια με τις αναπτυσσόμενες οικονομίες, η διεθνής πραγματικότητα εν τέλει κατέδειξε ότι α) η διαφθορά επηρεάζει εξίσου τις αναπτυγμένες οικονομίες, και β) ότι πολύ συχνά η διαφθορά αξιοποιείται ακριβώς για την μεταφορά πλούτου από την οικονομική περιφέρεια του πλανήτη στα οικονομικά κέντρα αυτού¹⁷.

1.3 ΔΙΑΚΡΙΣΕΙΣ ΚΑΙ ΤΥΠΟΛΟΓΙΑ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ

1.3.1. ΠΡΟΔΙΑΘΕΣΗ

Η διαφθορά μπορεί να ταξινομηθεί με πολλούς τρόπους. Στο παρόν σημείο θα παρουσιαστούν συνοπτικά ορισμένοι από αυτούς, παρουσιάζοντας την πιο οικεία τυπολογία αυτής. Η εργασία αυτή είναι χρήσιμη ιδίως λαμβάνοντας υπ' όψιν το ότι ο ορισμός της διαφθοράς δεν είναι καθολικά αποδεκτός. Αξίζει να σημειωθεί ότι εν προκειμένω αξιοποιείται η τυπολογία που χρησιμοποιείται από τα όργανα των Ηνωμένων Εθνών που είναι αρμόδια για την καταπολέμηση της διαφθοράς, ήτοι η εργαλειοθήκη καταπολέμησης της διαφθοράς των ηνωμένων εθνών, όπως αυτή καταρτίστηκε από το παγκόσμιο πρόγραμμα κατά της διαφθοράς των Ηνωμένων Εθνών¹⁸, αλλά και η πολύ χρήσιμη για μία πρώτη ταξινόμηση της ύλης διπλωματική εργασία του Δημ. Στίγγα¹⁹.

1.3.2. ΔΙΑΚΡΙΣΗ ΤΗΣ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ ΣΕ ΕΝΕΡΓΗΤΙΚΗ ΚΑΙ ΠΑΘΗΤΙΚΗ

Αν και δεν έγινε ειδικότερη αναφορά, η πρώτη προσέγγιση της έννοιας της διαφθοράς είναι «αναγκαίως συνεχόμενη» με το έγκλημα της δωροδοκίας, το οποίο καταδεικνύει ακριβώς τη σημασία της δημιουργίας «σχέσης» μεταξύ προσώπου που ζητά το όφελος και αυτού που το χορηγεί. Έτσι ενεργητικό υποκείμενο της διαφθοράς είναι εκείνος που δίνει ή προσφέρεται να δώσει το «δώρο» (στην συνήθη περίπτωση: ο ιδιώτης) και παθητικό υποκείμενο εκείνος που ζητά ή το λαμβάνει (στη συνήθη περίπτωση, ο υπάλληλος). Η διάκριση αυτή διατρέχει το σύνολο του ελληνικού ποινικού κώδικα δικαίου, ιδίως στις κεντρικής σημασίας διατάξεις των άρ. 235

¹⁸ The United Nations Anti-Corruption Toolkit, 3rd edition, 2004.

¹⁹ Η διαφθορά. Έννοια, επιπτώσεις και αιτίες. Κομοτηνή, 2011, ιδίως σελ. 46 επ. Ο κ. Στίγγας είναι Εφέτης, με πολύχρονη πλέον εμπειρία στην εκπροσώπηση της χώρας στην GRECO.

(δωροληψία, με την νεότερη διατύπωση) και 236 (δωροδοκία) του ποινικού κώδικα περί παθητικής και ενεργητικής δωροδοκίας αρχικά και κατόπιν στα άρθρα 159, 159Α, 237 και 237Α του ποινικού κώδικα²⁰.

1.3.3.ΔΙΑΚΡΙΣΗ ΜΕΤΑΞΥ ΜΙΚΡΗΣ (PETTY) ΚΑΙ ΜΕΓΑΛΗΣ (GRAND) ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ

Εν προκειμένω το κριτήριο έχει να κάνει με το ποσό του δώρου. Η μικρή διαφθορά αναφέρεται στις κατώτερες βαθμίδες του διοικητικού μηχανισμού των κρατών ή των επιχειρήσεων, ενώ η μεγάλη έχει να κάνει με το ανώτερο διοικητικό και πολιτικό επίπεδο, τα δε ποσά που μετακινούνται είναι μεγάλα. Υπάρχουν επικρίσεις ως προς αυτή την διάκριση με το σκεπτικό ότι και οι δύο περιπτώσεις διαφθοράς μπορεί να είναι εξίσου επιζήμιες. Ορθότερη θα ήταν η διάκριση ως εξής: εάν η μικρή διαφθορά οδηγήσει στην παραγωγή υποστρώματος κακοδιοίκησης, το οποίο μπορεί να αξιοποιηθεί ως το πλαίσιο αδυναμίας ελέγχου της μεγάλης διαφθοράς, τότε η διάκριση οδηγεί σε εσφαλμένα αποτελέσματα. Εάν η καταπολέμηση της μικρής διαφθοράς αποτελέσει το άλλοθι για την μη καταπολέμηση της μεγάλης διαφθοράς, η πολιτειακή δομή οδηγείται σε μεγαλύτερη αστάθεια. Συνεπώς η διάκριση είναι δικαιολογημένη.

1.3.4. ΔΙΑΦΘΟΡΑ ΣΤΟΝ ΔΗΜΟΣΙΟ ΚΑΙ ΤΟΝ ΙΔΙΩΤΙΚΟ ΤΟΜΕΑ

Η διάκριση είναι πλέον οικεία, πολλώ δε μάλλον που ανωτέρω έγινε τεκμηρίωση της ένταξης της ιδιωτικής διαφθοράς στον ορισμό αυτής. Δύο παραδείγματα: α) με εικονικά τιμολόγια συνεργεία αυτοκινήτων εξασφαλίζουν την πληρωμή υπέρογκων αποζημιώσεων για αυτοκινητικά αδικήματα. Ιδιωτική διαφθορά μεν, αλλά εάν δημιουργηθούν προβλήματα στην ευστάθεια της ιδιωτικής ασφάλισης, το πρόβλημα το πληρώνει ο φορολογούμενος (είτε άμεσα μέσω του επικουρικού ταμείου, είτε έμμεσα, λ.χ. μέσω αύξησης των ασφαλιστρών λόγω αύξησης του ασφαλιστικού κινδύνου). β) ο τραπεζικός υποδιευθυντής λαμβάνει χρήματα για να εγκρίνει δάνεια σε πρόσωπα αφερέγγυα. Ιδιωτική διαφθορά, αλλά το κράτος έχει πληρώσει αναρίθμητα δισεκατομμύρια σε ανακεφαλαιοποιήσεις τραπεζών.

²⁰ Η κεντρική έννοια της δωροδοκίας εκτιμάται στο ιδιαίτερος σημαντικό τρίτομο έργο υπό την επιμέλεια της Μ. Καϊάφα- Γκμπάντι με τίτλο «Οικονομικό έγκλημα & διαφθορά στο δημόσιο τομέα» ως ο πυρήνας της αξιόποινης διαφθοράς. Ως προστατευόμενο έννομα αγαθό ορίζεται «η αντικειμενική-αμερόληπτη και αχρημάτιστη δημόσια υπηρεσία» Βλ. τόμος 3 (2015), 48.

1.3.5. ΔΙΑΦΘΟΡΑ ΔΟΜΙΚΗ Η ΜΑΚΡΑ ΚΑΙ ΔΙΑΦΘΟΡΑ ΣΠΟΡΑΔΙΚΗ Η ΕΥΚΑΙΡΙΑΚΗ

Το κριτήριο εν προκειμένω είναι το εάν το κοινωνικό κλίμα είναι τέτοιο που δίνει στο υποκείμενο την πεποίθηση παγιωμένης κατάστασης ή εάν πρόκειται για κάτι τυχαίο. Και με αυτή την τυπολογία καθίσταται εναργής η αναγκαία σχέση της διαφθοράς με την κακοδιοίκηση: χωρίς κακοδιοίκηση δεν μπορεί να υπάρξει διαφθορά, ενώ η διαφθορά (που δεν αποκρούεται) έχει πάντα ως αποτέλεσμα κακοδιοίκηση.

1.3.6. «ΛΕΥΚΗ», «ΓΚΡΙΖΑ» ΚΑΙ «ΜΑΥΡΗ» ΔΙΑΦΘΟΡΑ

Μία από τις πιο ενδιαφέρουσες διακρίσεις της διαφθοράς είναι αυτή που σχετίζεται με την ανοχή που δείχνει η κοινωνία έναντι των φαινομένων διαφθοράς. Έτσι²¹, ως «λευκή» χαρακτηρίζεται η διεφθαρμένη συμπεριφορά που στην κοινωνική συνείδηση γίνεται αντιληπτή με κάποια ανοχή, ως «γκρίζα» εκείνη που αντιμετωπίζει κάποια κοινωνική αποδοκιμασία, χωρίς, όμως, να είναι ιδιαίτερα έντονη, και ως «μαύρη» η διαφθορά που θεωρείται γενικά ως σοβαρή παραβίαση των ηθικών αξιών και των νομικών κανόνων.

Η διάκριση αυτή είναι σημαντική γιατί ανοίγει το θέμα της αντίληψης της κοινωνίας επί των θεμάτων της διαφθοράς, συνεπώς και της αύξησης των προσπαθειών για την αύξηση της κοινωνικής ευαισθητοποίησης έναντι της διαφθοράς.

1.4 ΖΗΤΗΜΑΤΑ ΚΑΤΑΠΟΛΕΜΗΣΗΣ ΤΗΣ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ ΣΤΗΝ ΤΡΕΧΟΥΣΑ ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΠΡΑΓΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ

1.4.1 ΕΙΣΑΓΩΓΙΚΑ

Έχοντας πλέον σκιαγραφήσει κάποιες βασικές έννοιες σχετικές με την διαφθορά, είναι μία καλή ευκαιρία να παρουσιαστούν κάποιες αρχικές πτυχές σχετικά με την κατάσταση στην Ελλάδα. Επειδή το θέμα είναι πολύ κτεταμένο κρίθηκε χρήσιμη η προσέγγιση του μέσω της τρέχουσας πρακτικής, με την επιφύλαξη της προσθήκης του νεότερου υλικού δια της χρήσης εκθέσεων της ελληνικής (αλλά και της ευρωπαϊκής) διοικητικής πρακτικής και πολιτικής.

²¹ Βλ. σχετικά Στίγγα, ό.π., 49.

1.4.2.ΥΦΙΣΤΑΜΕΝΗ ΚΑΤΑΣΤΑΣΗ

Στην Έκθεση της Ευρωπαϊκής Ένωσης 2014 κατά της διαφθοράς²² αναφέρεται ότι: «Στο ειδικό Ευρωβαρόμετρο του 2013 για τη διαφθορά, 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 το 95% των Ελλήνων ερωτηθέντων, υπάρχει διαφθορά σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο (μέσος όρος ΕΕ: 77%). [...] 7% των Ελλήνων ερωτηθέντων στην έρευνα του Ευρωβαρόμετρου του 2013, παραδέχτηκαν ότι κατά τους προηγούμενους 12 μήνες τους ζητήθηκε ρητά ή έμμεσα να καταβάλλουν χρηματικό δώρο και υπηρεσίες (μέσος όρος ΕΕ: 4%)».

Επισημαίνεται ότι η έκθεση για την καταπολέμηση της διαφθοράς της ΕΕ που εκδόθηκε στις αρχές του 2014 σημειώνει ότι παρά τις μεταρρυθμίσεις που βρίσκονται σε εξέλιξη με στόχο την πρόληψη και την αντιμετώπιση της διαφθοράς σε διάφορους σημαντικούς τομείς, πολλά απομένουν να υλοποιηθούν. Στην έκδοση πραγματοποιείται πραγματοποιεί ανάλυση μέσω μιας οριζόντιας προσέγγισης που βασίζεται σε πολλά σχόλια και έρευνες σχετικές με τη διαφθορά, και στους τομείς που επηρεάζονται από αυτήν, στο πλαίσιο των διεθνών και εθνικών δεσμεύσεων που η Ελλάδα έχει συνάψει τα τελευταία χρόνια.

Στην έκθεση σημειώνεται ακόμη μεταξύ άλλων ότι το πλαίσιο για την καταπολέμηση της διαφθοράς παραμένει πολύπλοκο και δεν έχει ακόμη αποδώσει βιώσιμα αποτελέσματα, επισημαίνεται, όμως κάποια πρόοδος ως προς τη δίωξη των σημαντικού ενδιαφέροντος υποθέσεων διαφθοράς. Ζητείται η ενίσχυση των μηχανισμών εσωτερικού ελέγχου και γίνεται έκκληση ώστε οι πελατειακές σχέσεις και η ευνοιοκρατία στην δημόσια διοίκηση απαιτούν μια πιο σθεναρή αντίδραση. Ζητήματα παραμένουν όσον αφορά τις συγκρούσεις συμφερόντων και τη δημοσιοποίηση των περιουσιακών στοιχείων που αφορούν πολιτικούς και η αποτελεσματική εφαρμογή των διασφαλίσεων της διαφθοράς στις δημόσιες συμβάσεις. Επισημαίνεται έντονα η απουσία ειδικής νομοθεσίας για την προστασία των πληροφοριοδοτών είτε στο δημόσιο είτε στον ιδιωτικό τομέα, η δε Η

²² Βλ. σχετικά το Παράρτημα για την Ελλάδα της Έκθεσης της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την διαφθορά, Βρυξέλλες, 3.2.2014 COM(2014) 38 final - ANNEX 8, (προσπελάσιμη και στην ηλεκτρονική διεύθυνση http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/whatwe-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruptionreport/docs/2014_acr_greece_chapter_el.pdf), σελ. 3.

αποφασιστικότητα της πολιτικής ηγεσίας να παραμείνει μακριά από τη διαφθορά μπορεί να μετρηθεί μόνο με την εφαρμογή και τον αντίκτυπο των πολιτικών που είναι σήμερα υπό σύσταση».

Ως γενικό συμπέρασμα αναφέρεται ότι έχουν γίνει βήματα προς μια σφαιρική στρατηγική προσέγγιση της καταπολέμησης 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. Επισημαίνεται ακόμη ότι πρόοδος έχει σημειωθεί στην εκδίκαση υποθέσεων διαφθοράς υψηλού επιπέδου, ωστόσο 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. Αξίζει να σημειωθεί, όμως, η πολύ ευνοϊκή αντιμετώπιση του προγράμματος «ΔΙΑΥΓΕΙΑ» ως ισχυρού μέσου καταπολέμησης της διαφθοράς²³. Περαιτέρω, όμως, ως πρόσφατη εξέλιξη θα πρέπει να σημειωθεί η σημαντική άνοδος της χώρας στην διεθνή κατάταξη της διεθνούς οργάνωσης «Διεθνής Διαφάνεια» στην τελευταία κατάταξη του έτους 2015²⁴. Εδώ παρατίθεται ένας χαρακτηριστικός πίνακας, προκειμένου, που δείχνει την πρόοδο της χώρας στους δείκτες της διεθνούς διαφάνειας.

ΕΤΟΣ	2012	2013	2014	2015
ΘΕΣΗ	36	40	43	46

1.4.3. ΔΥΣΛΕΙΤΟΥΡΓΙΕΣ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΤΟΜΕΑ

Σύμφωνα με το κείμενο της Εθνικής Στρατηγικής για την Πρόληψη και την Καταπολέμηση της Διαφθοράς «ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ»²⁵, τα αίτια της διαφθοράς, είναι τα ακόλουθα:

²³ Βλ. το ως άνω παράρτημα, σελ. 6.

²⁴ Βλ. ενδεικτικά το από 27-1-2016 δημοσίευμα του ιστοτόπου fortunegreece.com με τίτλο «μειώνεται η διαφθορά στην Ελλάδα» (<http://www.fortunegreece.com/article/diethnis-diafania-mionete-i-diafthora-stin-ellada/>).

²⁵ Βλ. «ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ». Εθνικό σχέδιο κατά τη διαφθοράς, που δημοσιεύτηκε τον Ιανουάριο του 2013, από την ΓΕΝΙΚΗ ΓΡΑΜΜΑΤΕΙΑ ΔΙΑΦΑΝΕΙΑΣ ΚΑΙ ΑΝΘΡΩΠΙΝΩΝ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ του Υπουργείου Δικαιοσύνης, σελίδα 37.

- 1) Έλλειψη κατάλληλων μηχανισμών για τον αποτελεσματικό έλεγχο του Δημόσιου τομέα, οι οποίοι σήμερα, όπου υπάρχουν, είναι διάσπαρτοι σε υπηρεσίες διαφόρων υπουργείων.
- 2) Αόριστες ή επάλληλες αρμοδιότητες των υπηρεσιών ελέγχου,
- 3) Βραδύτητα των ελέγχων, ανεπάρκεια, αοριστία ή ετεροχρονισμένη έκδοση των πορισμάτων, εκθέσεων κ.λπ. και έλλειψη ευθύνης.
- 4) Πολιτικά κατευθυνόμενη λήψη αποφάσεων.
- 5) Έλλειψη διαφάνειας στην παροχή πληροφόρησης με πρόσχημα την προστασία των προσωπικών δεδομένων.
- 6) Βραδύτητα στην απονομή της δικαιοσύνης και ανορθολογικότητα του νομικού πλαισίου κατά της διαφθοράς
- 7) Αδυναμία των Δικαστηρίων να επιβάλουν τον νόμο κυρίως στα οικονομικά εγκλήματα και στα εγκλήματα διαφθοράς
- 8) Υπερσυγκέντρωση εξουσιών στην κορυφή.
- 9) Ασυμμετρία αρμοδιοτήτων και πόρων

Αντίστοιχες είναι οι σκέψεις της έκθεσης του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης του έτους 2014²⁶, όπου εκτίθενται σημαντικοί αρνητικοί παράγοντες, οι οποίοι είναι ακόμη πιο προσαρμοσμένοι στην διοικητική και δικαστηριακή πραγματικότητα.

1.4.4. Η ΑΝΤΙΜΕΤΩΠΙΣΗ ΤΗΣ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ ΤΟΥ ΙΔΙΩΤΙΚΟΤ ΤΟΜΕΑ

Ήδη στο σχέδιο διαφάνεια καταβάλλεται προσπάθεια ώστε να αντιμετωπιστεί η διαφθορά στον ιδιωτικό τομέα. Χαρακτηριστική είναι η αναφορά κατά την οποία: «Διαφθορά εκδηλώνεται και στον ιδιωτικό τομέα. Πρόκειται περί συναλλαγής ατόμων μεταξύ ανταγωνιστικών επιχειρήσεων. Υπάλληλοι μιας επιχείρησης συνεργάζονται με τον ανταγωνιστή και παρέχουν πληροφορίες, εμπορικά και βιομηχανικά απόρρητα προσποριζόμενοι μεγάλα οικονομικά οφέλη και εξασφαλίζουν καλύτερες επαγγελματικές προοπτικές».

Γι' αυτό τον λόγο τονίζει ότι η έμφαση ως προς την καταπολέμηση της διαφθοράς πρέπει να είναι η ίδια είτε πρόκειται για φυσικό είτε για νομικό πρόσωπο, είτε στο δημόσιο είτε στον ιδιωτικό τομέα²⁷. Περαιτέρω, αναγκαία είναι η συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα στην ευαισθητοποίηση του κοινού.

²⁶ Βλ. σελ. 7

²⁷ Βλ. «ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ», ό.π., 40, με περαιτέρω παραδείγματα.

1.4.5. ΤΟΜΕΙΣ ΕΥΑΛΩΤΟΙ ΣΤΗΝ ΔΙΑΦΘΟΡΑ

Α) Οι ευάλωτοι τομείς κατά την Ευρωπαϊκή Ένωση

Το ζήτημα του εντοπισμού τομέων που είναι ευάλωτοι στην διαφθορά αποτελεί ένα ορθολογικό αίτημα. Για τον λόγο αυτό, η Έκθεση της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την Διαφθορά²⁸ εντοπίζει, κατόπιν αξιολόγησης αναφορών από τα κράτη-μέλη, τους εξής τομείς:

- 1) Διαφθορά μικρής κλίμακας²⁹.
 - 2) Κίνδυνοι διαφθοράς σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο.
 - 3) Επιλεγμένοι ευάλωτοι τομείς
- Εδώ η έμφαση δίνεται ιδίως στις κατασκευές, στην υγεία, στην φορολογική διοίκηση και στον τομέα των δημόσιων συμβάσεων (που θεωρείται ιδιαίτερα ευάλωτος στη διαφθορά).
- 4) Η ακεραιότητα και η διαφάνεια του χρηματοπιστωτικού τομέα.
 - 5) Η δωροδοκία αλλοδαπών.
 - 6) Οι κρατικές επιχειρήσεις, και τέλος
 - 7) Οι σχέσεις της διαφθοράς με το οργανωμένο έγκλημα

Β) Προσδιορισμός των ευάλωτων τομέων κατά το σχέδιο διαφάνεια και τον εθνικό στρατηγικό σχεδιασμό κατά της διαφθοράς.

Σύμφωνα με το κείμενο της Εθνικής Στρατηγικής για την Πρόληψη και την Καταπολέμηση της Διαφθοράς «ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ»³⁰, η οποία θα αναπτυχθεί περαιτέρω στη συνέχεια της παρουσίασης:

«οι μελέτες δείχνουν ότι οι τομείς στους οποίους επικεντρώνεται κυρίως η κακοδιοίκηση και η διαφθορά στην Ελλάδα είναι της Υγείας, της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, της Πολεοδομίας, των Εφοριών, καθώς και στον χωρίς ελέγχους χώρο των μη Κυβερνητικών Οργανώσεων. Είναι τομείς στους οποίους έρχεται σε άμεση επαφή η διοίκηση με τον πολίτη. Η διοίκηση στους τομείς αυτούς έχει αυξημένες οικονομικές δυνατότητες, ικανές να οδηγήσουν στη διαφθορά και τη διοίκηση και τον πολίτη».

²⁸ COM(2014) 38, σελ. 19-22.

²⁹ COM(2014) 38, σελ. 19. Κατ' αυτόν τον τρόπο προκύπτει η πρακτική σημασία της τυπολογίας μικρής/μεγάλης διαφθοράς. Μεγάλο ενδιαφέρον παρουσιάζει η έμφαση στον τομέα της υγείας.

³⁰ Ο.π., σελ. 37

Σημειώνεται ότι ο Στόχος του Εθνικού Στρατηγικού Σχεδίου κατά της Διαφθοράς, ο οποίος συνδέεται και με εκπαιδευτικές δράσεις είναι ο στόχος 14, σύμφωνα με τον οποίο προβλέπονται τα ακόλουθα:

Στόχος 14: «1) Εξέταση των ιδιαίτερων αναγκών των τομέων υψηλού κινδύνου στην εκδήλωση φαινομένων διαφθοράς, όπως η φορολογική διοίκηση, οι υπηρεσίες υγείας, τα δημόσια έργα, αμυντικές προμήθειες και συμβάσεις, κρατικά και τοπικής αυτοδιοίκησης δάνεια επιχειρηματικών επενδύσεων.

2) Καθιέρωση κανόνων και αρχών επί των οποίων τα διοικητικά ή θεσμικά όργανα θα πρέπει να βασίσουν τις προσπάθειές τους για την ενίσχυση καταπολέμησης της διαφθοράς αναφορικά με τις δραστηριότητές τους,

3) Ανάπτυξη ξεκάθαρης στρατηγική αξιολόγησης κινδύνου για τον εντοπισμό αλλά και για την συνεχή επικαιροποίηση των τομέων υψηλού κινδύνου,

4) Εφαρμογή των συγκεκριμένων τομεακών στρατηγικών από τα αρμόδια Υπουργεία με βάση τις εκτιμήσεις κινδύνου».

Όπως είναι προφανές, η ανάλυση των παραπάνω θα γίνει στα επιμέρους πεδία.

Γ) Ιδιαίτερος ευάλωτοι τομείς κατά την έκθεση του ΓΕΔΔ

Σύμφωνα με την ετήσια έκθεση του ΓΕΔΔ έτους 2014³¹, η Τοπική Αυτοδιοίκηση αποτελεί έναν ιδιαίτερα προβληματικό τομέα εμφάνισης έντονων κρουσμάτων διαφθοράς, ενώ οι τομείς στους οποίους επικεντρώνεται η κακοδιοίκηση στην Τοπική Αυτοδιοίκηση είναι κυρίως οι πολεοδομίες, το περιβάλλον, οι μεταφορές, τα δημοτικά έργα, οι άδειες καταστημάτων υγειονομικού ενδιαφέροντος. Περαιτέρω εξίσου προβληματικός είναι ο τομέας της Υγείας, ως προς την παροχή των υπηρεσιών υγείας αλλά κυρίως το τμήμα της διαχείρισης των νοσοκομείων ως προς την προμήθεια υγειονομικού υλικού.

1.4.6 ΕΝΗΜΕΡΩΣΗ ΤΟΥ ΚΟΙΝΟΥ ΓΙΑ ΤΙΣ ΑΡΝΗΤΙΚΕΣ ΕΠΙΠΤΩΣΕΙΣ ΤΗΣ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ

Αναπόσπαστο μέρος της Εθνικής Στρατηγικής για την Πρόληψη και την Καταπολέμηση της Διαφθοράς «ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ», ιδίως όσον αφορά την πρόληψη της διαφθοράς, είναι η ανάπτυξη ενός ευρύτατου επικοινωνιακού προγράμματος, με κύριους στόχους την ενημέρωση του κοινού για τις αρνητικές επιπτώσεις της

³¹ Βλ. τον ακόλουθο σύνδεσμο: https://www.gedd.gr/article_data/Linked_files/125/EkthesiGEDD2014.pdf

διαφθοράς σε όλα τα επίπεδα (οικονομικό, πολιτικό, κοινωνικό, ηθικό), την ενημέρωση του κοινού για τους τρόπους με τους οποίους μπορεί να προληφθεί και να καταπολεμηθεί το φαινόμενο της διαφθοράς, την ευαισθητοποίηση των πολιτών, την κινητοποίησή τους στον αγώνα κατά της διαφθοράς και την παρότρυνσή τους να προβαίνουν σε καταγγελίες (εφόσον αυτές είναι σοβαρές και τεκμηριωμένες) και να απαιτούν λογοδοσία και ενημέρωση. Σημειώνεται ότι, ο Στόχος του Εθνικού Στρατηγικού Σχεδίου κατά της Διαφθοράς, ο οποίος συνδέεται με εκπαιδευτικές δράσεις είναι ο στόχος 18 σύμφωνα με τον οποίο προβλέπονται τα ακόλουθα:

«1) Ανάπτυξη ενός προγράμματος κατάρτισης που θα υποστηρίζει τον μακροπρόθεσμο στρατηγικό σχεδιασμό για την καταπολέμηση της διαφθοράς.

2) Εκπαίδευση του προσωπικού όσον αφορά τον Γενικό Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης και το Γραφείο του Γενικού Επιτρόπου του Κράτους, τα σώματα επιθεώρησης και ελέγχου, το ΣΔΟΕ, την Οικονομική Αστυνομία, τους Οικονομικούς Εισαγγελείς, την Αρχή για το Ξέπλυμα και όλους τους αρμόδιους φορείς σχετικά με την καταπολέμηση της διαφθοράς. Επίσης θα

πρέπει να συμπεριληφθεί στο στρατηγικό σχεδιασμό και η κατάρτιση των δικαστών».

Ο εν λόγω στόχος συνδέεται με τις εξής ενέργειες και το σχετικό χρονοδιάγραμμα υλοποίησης:

«1) Ανάπτυξη ενός κοινού προγράμματος κατάρτισης των φορέων που εμπλέκονται στην καταπολέμηση της διαφθοράς». (έναρξη υλοποίησης 1.9.2015 - λήξη υλοποίησης 30.9.2015)

«2) Το εκπαιδευτικό πρόγραμμα απαρτίζεται από τρία επίπεδα. Στο πρώτο στάδιο επιδιώκεται η διερεύνηση των ικανοτήτων των εκπαιδευόμενων ερευνητών. Στο δεύτερο επίπεδο περιλαμβάνεται η σε βάθος κατάρτιση που απευθύνεται σε συγκεκριμένες ομάδες ελεγκτών και περιλαμβάνει συγκεκριμένα θέματα, μεθόδους και τεχνικές οι οποίες είναι διαφορετικές για κάθε οργανισμό. Το τρίτο επίπεδο αφορά την εκπαίδευση σε πραγματικές συνθήκες εργασίας για μια ορισμένη ομάδα επαγγελματιών πάνω σε συγκεκριμένες υποθέσεις και σε τρέχουσες έρευνες» (έναρξη υλοποίησης 1.1.2016 - λήξη υλοποίησης 30.06.2017).

«3) Ένα ειδικό πρόγραμμα κατάρτισης σχετικά με τα διαρθρωτικά ταμεία θα πρέπει να απευθύνεται στους δικαστές ή τους εισαγγελείς, το οποίο όμως θα λαμβάνει σοβαρά υπόψη του τις ιδιαιτερότητες του θεσμού της Δικαιοσύνης». (έναρξη υλοποίησης 1.1.2016 - λήξη υλοποίησης 30.06.2017).

1.4.7. ΣΥΛΛΟΓΗ ΣΤΑΤΙΣΤΙΚΩΝ ΣΤΟΙΧΕΙΩΝ.

Α) Υφιστάμενη νομοθεσία – η αρμοδιότητα του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης.

Σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 12 του Ν.3200/05, όπως τροποποιήθηκε από τον Ν.3491/06, ο Εισαγγελέας Πρωτοδικών και ο γραμματέας του δικαστηρίου ή του δικαστικού συμβουλίου υποχρεούνται να ανακοινώνουν στον ΓΕΔΔ, ο μεν πρώτος την ποινική δίωξη που ασκείται με κάθε μορφή συμμετοχής κατά υπαλλήλου, λειτουργού ή οργάνου των φορέων της παρ. 2α του άρθρου 1 του ν.3074/2002 για εγκλήματα περί την υπηρεσία (άρθρα 235-263Α ΠΚ), περί τα υπομνήματα (άρθρα 216, 217, 218, 220, 222 ΠΚ), κατά της ιδιοκτησίας (άρθρα 372, 375, 381, 382 ΠΚ) και κατά περιουσιακών δικαιωμάτων (άρθρα 386, 386Α, 389, 390, 394 ΠΚ) που στρέφονται κατά του Δημοσίου και των ως άνω φορέων, ο δε δεύτερος τα παραπεμπτικά ή απαλλακτικά βουλεύματα, σε κάθε βαθμό δικαιοδοσίας, καθώς και τις εκδιδόμενες, επίσης σε κάθε βαθμό δικαιοδοσίας, καταδικαστικές ή αθωωτικές αποφάσεις κατά των ως άνω προσώπων και για τις αξιόποινες αυτές πράξεις.

Επίσης ο ΓΕΔΔ έχει το δικαίωμα να ζητήσει από το Δημόσιο, νόμιμα εκπροσωπούμενο από τον Υπουργό Οικονομίας ή από τους φορείς της προηγούμενης παραγράφου με υποχρέωση συμμόρφωσης των τελευταίων:

Με τις διατάξεις αυτές καθίσταται δυνατή η ενημέρωση του ΓΕΔΔ για τις ποινικές δίωξεις, που ασκούνται από τους αρμόδιους εισαγγελείς κατά υπαλλήλων, οργάνων ή λειτουργών του δημόσιου τομέα, καθώς και για τα παραπεμπτικά βουλεύματα και τις καταδικαστικές αποφάσεις που εκδίδονται προκειμένου να υπάρχει συνολική εικόνα της παραβατικότητας αυτών. Επιπροσθέτως, παρέχεται στον ΓΕΔΔ η δυνατότητα παρέμβασης ως προς την έναρξη ή επίσπευση της πειθαρχικής διαδικασίας, τη λήψη διοικητικών μέτρων και την παράσταση πολιτικής αγωγής³². Επιπλέον πρέπει να τονιστεί ότι ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης έχει αρχίσει να συνεργάζεται πιο άμεσα με το Σώμα Επιθεωρητών – Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης (Σ.Ε.Ε.Δ.Δ.), ώστε το τελευταίο να παρακολουθεί την παρακολούθηση των πειθαρχικών διαδικασιών στους φορείς αρμοδιότητάς του. Για τη διευκόλυνση της ως άνω διαδικασίας το Γραφείο Ανάπτυξης Εφαρμογών Πληροφορικής του Σ.Ε.Ε.Δ.Δ. εκπόνησε και έθεσε στη διάθεση των υπηρεσιών κατά το τελευταίο

³² Σημειώνεται ότι με εγκύκλιό του ο τότε Εισαγγελέας του Αρείου Πάγου κ. Ιωάννης Τέντες αναφέρθηκε στην αναγκαιότητα ταχείας δικαστικής διερεύνησης των υποθέσεων που αφορούν σε υπαλλήλους, όργανα ή λειτουργούς του δημόσιου τομέα, καθώς και στην έγκαιρη κοινοποίηση των ποινικών διώξεων, των βουλεύματων και των δικαστικών αποφάσεων στο Γραφείο του ΓΕΔΔ.

τετράμηνο του έτους 2014, κατόπιν συνεργασίας με την Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα, ένα πληροφοριακό σύστημα στο οποίο εξουσιοδοτημένοι υπάλληλοι των υπηρεσιών καταχωρίζουν στοιχεία για τις περιπτώσεις εκκίνησης της πειθαρχικής διαδικασίας, έκδοσης πειθαρχικής απόφασης ή άσκησης ποινικής δίωξης σε βάρος υπαλλήλων. Τον Ιανουάριο του 2016, ο Ειδικός Γραμματέας του Σ.Ε.Ε.Δ.Δ. απέστειλε εγκύκλιο σε όλους τους φορείς αρμοδιότητάς του, προκειμένου αυτοί να προβούν σε συγκεκριμένες ενέργειες, με στόχο την αποτελεσματικότερη καταχώριση δεδομένων προόδου υποθέσεων ενώπιον των Πειθαρχικών Συμβουλίων.

Β) Πρόσφατες εξελίξεις υπό την αιγίδα της Γενικής Γραμματείας Καταπολέμησης της Διαφθοράς.

Την παρούσα χρονική στιγμή, η Γενική Γραμματεία για την καταπολέμηση της Διαφθοράς βρίσκεται στη διαδικασία της συλλογής πληροφοριών και στατιστικών δεδομένων από διάφορους φορείς της κυβέρνησης, δηλαδή την Εισαγγελία Διαφθοράς, την Οικονομική Αστυνομία, την Υπηρεσία Εσωτερικών Υποθέσεων της Αστυνομίας, την Αρχή Καταπολέμησης της Νομιμοποίησης Εσόδων από Εγκληματικές Δραστηριότητες και της Χρηματοδότησης της Τρομοκρατίας και Ελέγχου των Δηλώσεων Περιουσιακής Κατάστασης, καθώς και άλλα όργανα ελέγχου και ανακριτικές αρχές, με στόχο την ποσοτική και ποιοτική αξιολόγηση των υποθέσεων που αφορούν τη διαφθορά.

1.5. ΤΟ ΔΙΕΘΝΕΣ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ ΚΑΤΑΠΟΛΕΜΗΣΗΣ ΤΗΣ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ

1.5.1. ΓΕΝΙΚΑ – Η ΧΡΗΣΙΜΟΤΗΤΑ ΤΟΥ ΔΙΕΘΝΟΥΣ ΠΛΑΙΣΙΟΥ

Όποιος έχει εικόνα της ελληνικής πραγματικότητας, αλλά και όσων παρουσιάστηκαν ως τώρα, δεν μπορεί παρά να αισθάνεται ευάλωτος έναντι του φαινομένου της διαφθοράς. Δυσκολίες ορισμού, δυσκολίες εντοπισμού, δυσκολίες καταπολέμησης, δυσκολίες σημείων αφετηρίας. Αυτό είναι και το κρισιμότερο ίσως. Εάν το θέμα αντιμετωπιστεί ως χαοτικό, η αντιμετώπισή του καθίσταται απλώς αδύνατη. Προς μία κατεύθυνση αισιοδοξίας προτείνεται

η υπενθύμιση του γεμάτου αυτοπεποίθηση γνωμικού του Αρχιμήδη: «Δος μοι πα στω και ταν γαν κινάσω». Και το μόνο σημείο που είναι κάπως σταθερό και μπορεί να αποτελέσει σημείο αναφοράς για όποιον ενδιαφέρεται για την διαφθορά είναι οι

διεθνείς συμβάσεις κατά της διαφθοράς³³. Χωρίς αυτές, δεν υπάρχουν διεθνή εργαλεία, δεν έχει σταθερό σημείο η πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ούτε δυνατότητα αξιολόγησης της πρακτικής της χώρας έναντι αυτών του εξωτερικού. Όλα αυτά δεν σημαίνουν ότι οι συμβάσεις αυτές είναι πολιτικά ουδέτερες ή ότι είναι συνολικά αποτελεσματικές, αφού υπάρχουν πρακτικές, με τις οποίες μπορούν να καλύπτονται επιφανειακά οι απαιτήσεις που θέτουν χωρίς να υπάρχει κατ' ουσία εφαρμογή των δεσμεύσεών τους. Παρ' όλα αυτά δεν μπορεί να παροραθεί ότι η εφαρμογή των Συμβάσεων κατά της διαφθοράς παρακολουθούνται από όλες τις χώρες της γης, ενώ το πλαίσιο του ΟΗΕ έχει και αναφορές ενάντια στην διασπάθιση του παγκοσμίου πλούτου, που θέτουν τα ζητήματα στην ουσία τους. Εν τέλει η σωστή πολιτική κατά της διαφθοράς υπό δημοκρατικό έλεγχο συνιστά μεγάλο εφόδιο για μία σύγχρονη δημοκρατία.

1.5.2. ΟΙ ΒΑΣΙΚΕΣ ΔΙΕΘΝΕΙΣ ΣΥΜΒΑΣΕΙΣ ΚΑΤΑ ΤΗΣ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ- ΣΥΝΟΠΤΙΚΗ ΑΝΑΦΟΡΑ

A) Η Σύμβαση του ΟΟΣΑ

Το πρώτο διεθνές κείμενο που υπογράφηκε ήταν η Σύμβαση του ΟΟΣΑ για την καταπολέμηση της δωροδοκίας αλλοδαπών δημοσίων λειτουργών, η οποία κυρώθηκε με τον ν. 2656/199834. Η στόχευση μεν της σύμβασης είναι περιορισμένη, αφού δεν αποσκοπεί τόσο στην προστασία της ακεραιότητας των δημοσίων υπηρεσιών, αλλά στην προστασία του διεθνούς ανταγωνισμού, εν τούτοις πρόκειται για ένα πολύ σημαντικό κείμενο αναφορικά με την καταπολέμηση της διαφθοράς στην χώρα, λαμβανομένων υπ' όψιν των αυστηρών μεν, ιδιαιτέρως σημαντικών δε συστάσεων που τίθενται από τον ως διεθνή οργανισμό κατά τις διαδικασίες αξιολόγησης της χώρας³⁵.

B) Οι Συμβάσεις Ποινικού Δικαίου και Αστικού Δικαίου για την Διαφθορά.

Οι εν λόγω διεθνείς συμβάσεις κυρώθηκαν από την Ελλάδα η μεν πρώτη καθυστερημένα (με τον ν. 3560/2007), η δε δεύτερη το 2001 (με τον ν. 2957/2001). Το πλέγμα τους είναι αρκετά πιο αναλυτικό, ενώ πολύ μεγάλη σημασία έχει (εν όψει των προβλέψεων της υποπαρ. 5.3 της παρ. Γ του άρ. 3 του Ν. 4336/2015) η στα

³³ Για το θέμα των εν λόγω συμβάσεων βλ. ενδ. Καϊάφα-Γκμπάντι, ΠοινΧρ Ξ/3, Ι. Ανδρουλάκη. Εισήγηση στο 6ο συνέδριο της Ένωσης Ελλήνων Ποινικολόγων, 98 επ.

³⁴ Βλ. Χατζηκόστα, εν Καϊάφα-Γκμπάντι (επιστ. επιμ.), «Οικονομικό έγκλημα & διαφθορά στο δημόσιο τομέα», τ. 1 (2014) 679.

³⁵ Πρόσβαση σε αυτές τις αξιολογήσεις υπάρχει μέσω της ιστοσελίδας <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/greece-oecdantibriberyconvention.htm>.

πλαίσια και υπό την αιγίδα του Συμβουλίου της Ευρώπης λειτουργία της Ομάδας Κρατών κατά της Διαφθοράς (GRECO), η οποία λειτουργεί με μεθοδικότητα, έχοντας σύστημα αξιολόγησης της συμμόρφωσης των Κρατών-Μελών στις διατάξεις των συμβάσεων. Οι συστάσεις δε της GRECO συχνότατα γίνονται αφορμές για τροποποιήσεις της νομοθεσίας.

Γ) Η Σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών κατά της Διαφθοράς.

Η Σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών κυρώθηκε με τον ν. 3666/2008. Τα σημαντικά στο παρόν πλαίσιο στοιχεία είναι ότι πρόκειται για πολύ πληρέστερο σύστημα καταπολέμησης της διαφθοράς, με ρυθμίσεις που μπορούν να παρέχουν σπουδαία εργαλεία στην καταπολέμησης της διαφθοράς, όπως είναι οι διατάξεις για την ανάκτηση περιουσίας που

αποκτήθηκαν με εγκληματικές ενέργειες (μέρος V της σύμβασης, αρ. 51 επ.). Σημαντικό στοιχείο της Σύμβασης των Ηνωμένων Εθνών είναι το ότι σε αυτήν έχει προσχωρήσει (ως νομική οντότητα) η Ευρωπαϊκή Ένωση, συνεπώς αποτελεί το εργαλείο που χρησιμοποιούν τα όργανά της για της προσέγγιση του θέματος της διαφθοράς.

Δ) Λοιπά διεθνή όργανα καταπολέμησης της διαφθοράς.

Εκτός από τα παραπάνω διεθνή εργαλεία, πολλοί είναι οι οργανισμοί και τα διεθνής εμβέλειας όργανα που λειτουργούν για την καταπολέμησης της διαφθοράς. Αξιοσημείωτη είναι λ.χ. η παρουσία της FATF (με έμφαση βέβαια στην καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από εγκληματικές δραστηριότητες) ή της Παγκόσμιας Τράπεζας. Σημαντική είναι και η δράση της διεθνούς διαφάνειας, ως Μη Κυβερνητικής Οργάνωσης, οι μετρήσεις της οποίας αποτελούν «το βαρόμετρο» της διαφθοράς στον κόσμο, με αξιολογήσεις πάνω από 160 χώρες.

1.6 ΟΙ ΠΡΟΣΦΑΤΕΣ ΕΞΕΛΙΞΕΙΣ ΣΤΗΝ ΑΝΤΙΜΕΤΩΠΙΣΗ ΤΗΣ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

1.6.1. ΓΕΝΙΚΑ

Ακριβώς πάνω στις «ράγες» που θέτουν τα ως άνω διεθνή εργαλεία που προκύπτουν από το διεθνές περιβάλλον, κινούνται (ή έστω, φιλοδοξούν να κινηθούν) οι πρόσφατες εξελίξεις στην Ελλάδα. Η βασική εξέλιξη που υπάρχουν είναι α) η ίδρυση

της Γενικής Γραμματείας Καταπολέμησης της Διαφθοράς (με τον ν. 4320/2015) ως του φορέα που διαδέχτηκε τον Εθνικό Συντονιστή κατά της Διαφθοράς, και β) η δημοσίευση και η έναρξη εφαρμογής του Εθνικού Στρατηγικού Σχεδίου για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς.

1.6.2. Η ΓΕΝΙΚΗ ΓΡΑΜΜΑΤΕΙΑ ΚΑΤΑΠΟΛΕΜΗΣΗΣ ΤΗΣ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ

Αποστολή – νομικό πλαίσιο

Η Γενική Γραμματεία Καταπολέμησης της Διαφθοράς αποτελεί μία σαφή ένδειξη της βούλησης της ελληνικής κυβέρνησης για μια ισχυρή και αξιόπιστη ΓΕΓΚΑΔ, με τα ακόλουθα χαρακτηριστικά:

Α) Η ΓΕΓΚΑΔ συνιστά μια πλήρως ανεξάρτητη αρχή, όπως επιβάλλουν η ευρωπαϊκή και διεθνής νομοθεσία και βέλτιστες πρακτικές.

Β) Η ΓΕΓΚΑΔ έχει το στόχο να αποτελέσει μια πιο λειτουργική υπηρεσία, καθώς τα καθήκοντα και οι αρμοδιότητες της ΓΕΓΚΑΔ, υπερβαίνουν αυτές του πρώην Εθνικού Συντονιστή για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς, με την έννοια ότι ο Αναπληρωτής Υπουργός Δικαιοσύνης έχει περισσότερες εξουσίες για την άρση των συγκρούσεων, την επίλυση ζητημάτων επικαλύψεων αρμοδιοτήτων και την ενίσχυση του συντονισμού των ελεγκτικών σωμάτων και των ανακριτικών αρχών.

Προς επίρρωση των ανωτέρω:

i) Μία από τις κύριες αρμοδιότητες της ΓΕΓΚΑΔ είναι να διασφαλίσει τον συντονισμό των ελεγκτικών σωμάτων και την αποτελεσματικότητα των ενεργειών τους, όπως αυτές καταδεικνύονται από το Εθνικό Στρατηγικό Σχέδιο.

ii) Σύμφωνα με το άρθρο 8 του νόμου 4320/2015, όπως έχει τροποποιηθεί, όλες οι αρμοδιότητες, υπηρεσίες και δομές :

α. Του Σώματος Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης (Σ.Ε.Ε.Δ.Δ.),

β. Του Σώματος Επιθεωρητών Δημοσίων Έργων (Σ.Ε.Δ.Ε.), μεταφέρθηκαν στη ΓΕΓΚΑΔ.

Στο πλαίσιο αυτό, ένας νέος νόμος την παρούσα χρονική στιγμή βρίσκεται υπό επεξεργασία σχέδιο νόμου, σύμφωνα με το οποίο τέσσερις (4) από τα πιο σημαντικά σώματα διοικητικού ελέγχου και επιθεώρησης (Το Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης, το Σώμα Επιθεωρητών Δημοσίων Έργων, καθώς και το Σώμα Επιθεωρητών Υπηρεσιών Υγείας και

Πρόνοιας και το Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών του Υπουργείου Υποδομών Μεταφορών και Δικτύων), θα συγχωνευθούν με σκοπό την ενίσχυση της αποτελεσματικότητάς τους.

iii) Σύμφωνα με το άρθρο 10 του Νόμου 4320/2015, η ΓΕΓΚΑΔ αναπτύσσει προγράμματα συντονισμένης δράσης για την καταπολέμηση της διαφθοράς στο πλαίσιο της εθνικής στρατηγικής. Υπό αυτή την έννοια, ο Αναπληρωτής Υπουργός Δικαιοσύνης, προκειμένου να αντιμετωπίσει το λαθρεμπόριο, έχει ήδη οργανώσει μικτά κλιμάκια διεξαγωγής ελέγχων, τα οποία επανδρώνονται από κοινές ομάδες αξιωματικών υπηρεσιών επιβολής του νόμου και ελέγχου, και δρουν αποτελεσματικά ήδη από την άνοιξη του 2015.

iv) Οι σύνδεσμοι, οι οποίοι λειτουργούν υπό την αιγίδα της Γενικής Γραμματείας για την Καταπολέμηση της διαφθοράς είναι ιδιαίτερα αποτελεσματικοί στην άρση των συγκρούσεων, την επίλυση ζητημάτων επικάλυψης αρμοδιοτήτων και την ενίσχυση του συντονισμού των ελεγκτικών σωμάτων. Επιπλέον, με βάση τις προτάσεις τους, μπορούν να αναληφθούν οι

απαραίτητες νομοθετικές πρωτοβουλίες.

Κύριες αρμοδιότητες της Γενικής Γραμματείας Καταπολέμησης της Διαφθοράς.

Όσον αφορά τις αρμοδιότητες της εν γένει, πρέπει να σημειωθεί ότι η ΓΕΓΚΑΔ σύμφωνα με το θεσμικό πλαίσιο που καθορίζει τις αρμοδιότητες της και συγκεκριμένα σύμφωνα με την παράγραφο 1 του άρθρου 7 του Ν.4320/2015, ως ισχύει:

α. αναλαμβάνει τις αναγκαίες πρωτοβουλίες και ενέργειες για τη διασφάλιση της συνεκτικότητας και της αποτελεσματικότητας της εθνικής στρατηγικής, με ιδιαίτερη έμφαση στο συντονισμό των ελεγκτικών σωμάτων και της αποτελεσματικότητας των ενεργειών τους, και παρέχει σχετικές οδηγίες και συστάσεις.

β. ορίζεται ως η αρμόδια αρχή για τον συντονισμό της καταπολέμησης της απάτης (AFCOS), σύμφωνα με την παράγραφο 4 του άρθρου 3 του Κανονισμού (ΕΕ, EUPATOM) αριθ. 883/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 11ης Σεπτεμβρίου του 2013 (ΕΕ L248).

γ. συνεργάζεται με διεθνείς οργανισμούς και θεσμικά όργανα και υπηρεσίες της Ευρωπαϊκής Ένωσης ή άλλων κρατών, για την εκπόνηση, ανάληψη, χρήση, υλοποίηση, προγραμμάτων - στρατηγικών σχεδίων, την ανταλλαγή βέλτιστων

πρακτικών και την λήψη τεχνικής βοήθειας για την καταπολέμηση της διαφθοράς και της απάτης.

δ. αίρει συγκρούσεις και επιλύει ζητήματα επικαλύψεων αρμοδιοτήτων , μεταξύ υπηρεσιών ή φορέων που εμπλέκονται στην καταπολέμηση της διαφθοράς, προτείνοντας τις σχετικές λύσεις για την αποτελεσματική επίλυσή τους.

Περαιτέρω, σύμφωνα με το άρθρο 8 του ίδιου ως άνω νόμου:

«Στη Γενική Γραμματεία για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς μεταφέρονται, με τις αρμοδιότητες, υπηρεσίες και δομές τους: α. Το Σώμα Επιθεωρητών-Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης (Σ.Ε.Ε.Δ.Δ.). β. Το Σώμα Επιθεωρητών Δημοσίων Έργων (Σ.Ε.Δ.Ε.)».

Επιπλέον, σύμφωνα με το άρθρο 9 του ίδιου ως άνω νόμου:

«Στη Γενική Γραμματεία για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς λειτουργούν τα εξής γραφεία: α) Γραφείο συντονισμού δράσης και επιχειρησιακού σχεδιασμού του Σώματος Δίωξης Οικονομικού Εγκλήματος (Σ.Δ.Ο.Ε.), β) Γραφείο συντονισμού δράσης και επιχειρησιακού σχεδιασμού της Διεύθυνσης Οικονομικής Αστυνομίας, γ) Γραφείο συντονισμού δράσης και επιχειρησιακού σχεδιασμού των Μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου των Υπουργείων, και δ) Γραφείο συντονισμού δράσης και επιχειρησιακού σχεδιασμού του Σ.Ε.Υ.Υ.Π.».

Κλείνοντας την παρούσα συνοπτική αναφορά, σύμφωνα με το άρθρο 10 του ίδιου ως άνω νόμου: «Η Γενική Γραμματεία εκπονεί προγράμματα συντονισμένης δράσης για την καταπολέμηση της διαφθοράς στο πλαίσιο της εθνικής στρατηγικής. Τα προγράμματα αυτά τα απευθύνει στους κατά περίπτωση αρμόδιους διοικητικούς φορείς, οι οποίοι, κατά την εκτέλεσή τους, έχουν την υποχρέωση να συντονίζουν τις ενέργειές τους για την υλοποίηση της παραπάνω στρατηγικής».

1.6.3. ΤΟ ΕΘΝΙΚΟ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΟ ΣΧΕΔΙΟ ΚΑΤΑ ΤΗΣ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ

Α) Σύντομο ιστορικό

Τον Μάρτιο του 2013, η Ελλάδα υιοθέτησε το Εθνικό Στρατηγικό Σχέδιο κατά της Διαφθοράς, με την ονομασία: «ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ - ΕΝΑ ΕΘΝΙΚΟ ΣΧΕΔΙΟ ΔΡΑΣΗΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΚΑΤΑΠΟΛΕΜΗΣΗ ΤΗΣ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ», που εκπονήθηκε από τη Γενική Γραμματεία Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων του Υπουργείου Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, του Υπουργείου Δικαιοσύνης Διαφάνειας και Ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Η στρατηγική αυτή

περιελάμβανε, εν γένει, τις δράσεις που προσδιορίζονταν στον Οδικό Χάρτη του 2012.

Τον Μάρτιο του 2015 συστήθηκε η Γενική Γραμματεία για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς, η οποία όπως προκύπτει και από την ανωτέρω αναφερόμενη διάταξη του άρθρου 7 παρ. 1 του Ν. 4320/2015 υιοθέτησε την υλοποίηση του εν λόγω στρατηγικού σχεδίου. Το εν λόγω Στρατηγικό Σχέδιο επικαιροποιήθηκε και έχει αναρτηθεί ήδη από το Σεπτέμβριο του 2015 στην ιστοσελίδα της Υπηρεσίας μας (www.gsac.gov.gr). Περιλαμβάνει συγκεκριμένους στόχους, ενέργειες και χρονοδιαγράμματα για την πρόληψη και πάταξη της διαφθοράς σε επίπεδο χώρας και αποτελεί την εφαρμοζόμενη εθνική στρατηγική καταπολέμησης της Διαφθοράς.

Β) Συνοπτική καταγραφή των στόχων και των δράσεων του αναθεωρημένου εθνικού στρατηγικού σχεδίου κατά της διαφθοράς.

Οι βασικοί άξονες (στρατηγικές επιδιώξεις) της Εθνικής Στρατηγικής για την Πρόληψη και την Καταπολέμηση της Διαφθοράς, όπως αποτυπώνονται στο σχετικό Σχέδιο Δράσης, όπως επισυνάπτεται στο Εθνικό Σχέδιο κατά της Διαφθοράς «ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ», είναι οι ακόλουθοι έντεκα (11):

Γ) Αρμοδιότητες Αναπληρωτή Υπουργού Δικαιοσύνης, Γενικής Γραμματείας για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς

Ο πρώτος βασικός άξονας περιλαμβάνει πρωτοβουλίες για :

- α. τον συντονισμό των προσπάθειών για την καταπολέμηση της διαφθοράς σε εθνικό επίπεδο και σύσταση και έναρξη λειτουργίας της δομής διακυβέρνησης, με στόχο τον συντονισμό των αρχών για την καταπολέμηση της διαφθοράς
- β. την παρακολούθηση όλων των ελέγχων κατά της διαφθοράς καθώς και της συναφούς νομοθεσίας
- γ. τη δημιουργία μέτρων για την διασφάλιση της διαφάνειας στις δημόσιες δαπάνες, τις δημόσιες συμβάσεις και τη δημοσιονομική διαδικασία.
- δ. την ενίσχυση των δυνατοτήτων και πόρων των αρχών επιβολής νόμου με σκοπό τον έλεγχο και την δίωξη των οικονομικών αδικημάτων και αδικημάτων διαφθοράς.

Δ) Υλοποίηση του στρατηγικού σχεδίου "ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ"

Σύμφωνα με αυτόν τον άξονα, η Εθνική Στρατηγική θεωρείται ως μια Πολιτική Παρακαταθήκη, που επιδιώκει:

- α. τη διασφάλιση κυριότητας όλων των ενδιαφερομένων μερών και πολιτική υποστήριξη για την εθνική στρατηγική με την έγκριση του Κοινοβουλίου.
- β. την πολιτική υιοθέτηση του Εθνικού Σχεδίου "ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ"
- γ. την υποβολή εκθέσεων σχετικά με υποθέσεις και δράσεις κατά της διαφθοράς, ώστε να ενημερωθεί η Κυβέρνηση και το Ελληνικό Κοινοβούλιο για τις ενέργειες που έχουν γίνει για την καταπολέμηση της διαφθοράς. Η Ελληνική Κυβέρνηση λαμβάνει υπόψη τις ετήσιες εκθέσεις σχετικά με την υλοποίηση του σχεδίου "ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ".

Επιπλέον, σύμφωνα με τον παρόντα βασικό άξονα, ο Γενικός Γραμματέας έχει το δικαίωμα να προχωρήσει σε:

- α. Περιοδική αναθεώρηση της νομοθεσίας για την καταπολέμηση της διαφθοράς και εναρμόνισής της σύμφωνα με τις διεθνείς συστάσεις που αφορούν την Ελλάδα
- β. Παρακολούθηση της συμμόρφωσης της Ελλάδας με τις απαιτήσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης, του ΟΟΣΑ, του Συμβουλίου της Ευρώπης και της Σύμβασης των Ηνωμένων Εθνών κατά της διαφθοράς.
- γ. Λήψη των αναγκαίων μέτρων για την κάλυψη των κενών σύμφωνα με τις συστάσεις
- δ. Επικαιροποίηση της στρατηγικής σε συνεχή βάση σχετικά με νέα μέτρα και εργαλεία.

Ε) Προσδιορισμός των τομέων υψηλού κινδύνου

Η Εθνική Στρατηγική για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς περιέχει πρωτοβουλίες για:

- α. Ενίσχυση των ικανοτήτων και δεξιοτήτων των μονάδων εσωτερικού ελέγχου.
- β. Ενίσχυση της ακεραιότητας σε όλες τις διαδικασίες στις δημόσιες υπηρεσίες, στις περιφέρειες και στην τοπική αυτοδιοίκηση.
- γ. Εξέταση των ιδιαίτερων αναγκών των τομέων υψηλού κινδύνου στην εκδήλωση φαινομένων διαφθοράς, όπως η φορολογική διοίκηση, οι υπηρεσίες υγείας, τα δημόσια έργα, αμυντικές προμήθειες και συμβάσεις, κρατικά και τοπικής αυτοδιοίκησης δάνεια επιχειρηματικών επενδύσεων.
- δ. Η ΓΕΓΚΑΔ έχει, επίσης, εξουσιοδοτηθεί να παρέχει ένα ενισχυμένο σύστημα για την ανίχνευση και την παρακολούθηση της δήλωσης των περιουσιακών στοιχείων, τις συγκρούσεις συμφερόντων και τα ασυμβίβαστα από αιρετούς αξιωματούχους, καθώς

και για τα μέλη της κυβέρνησης, συμπεριλαμβανομένων των κυρώσεων για εσφαλμένες αναφορές.

ΣΤ) Εκπαιδευτικές δράσεις

Μεγάλος αριθμός μέτρων του Σχεδίου Δράσης, έχει, κατά κύριο λόγο, χαρακτήρα εκπαίδευσης και κατάρτισης. Συγκεκριμένα: α. Ενίσχυση της πληροφόρησης του κοινού και του ιδιωτικού τομέα για την ανάληψη

δράσεων καταπολέμησης της διαφθοράς.

β. Ενίσχυση της εθνικής συναίνεσης σχετικά με την ακεραιότητα.

γ. Ενίσχυση της ακεραιότητας των νέων. Παρακολούθηση της στάσης του κοινού απέναντι σε θέματα λογοδοσίας και στην παροχή υπηρεσιών.

δ. Ανάπτυξη ενός προγράμματος κατάρτισης που θα υποστηρίζει τον μακροπρόθεσμο στρατηγικό σχεδιασμό για την καταπολέμηση της διαφθοράς.

ε. Εκπαίδευση του προσωπικού όσον αφορά τον Γενικό Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης και το Γραφείο του Γενικού Επιτρόπου του Κράτους, τα σώματα επιθεώρησης και ελέγχου, το ΣΔΟΕ, την Οικονομική Αστυνομία, τους Οικονομικούς Εισαγγελείς, την Αρχή για το Ξέπλυμα και όλους τους αρμόδιους φορείς σχετικά με την καταπολέμηση της διαφθοράς. Επίσης, συμπεριλαμβάνεται και η κατάρτιση των δικαστών.

Ζ) Παρακολούθηση φορέων διαφθοράς

Η Στρατηγική κατά της Διαφθοράς στοχεύει μεταξύ άλλων και :

α. στην ενίσχυση των μηχανισμών εσωτερικού ελέγχου σχετικά με την καταπολέμηση της διαφθοράς σε τέσσερα επίπεδα λειτουργικότητας. Σε πρώτο επίπεδο ενίσχυση των οργανισμών ελέγχου εντός των υπουργείων, σε δεύτερο επίπεδο διασφάλιση της γενικής επιθεώρησης των φορέων, σε τρίτη φάση εξασφάλιση της απρόσκοπτης λειτουργίας της δικαιοσύνης και της επιβολής του νόμου και σε τελικό στάδιο οριοθέτηση της Βουλής αναφορικά πάντα με την καταπολέμηση της διαφθοράς.

β. στην ενίσχυση της ευαισθητοποίησης και της συμμετοχής των πολιτών. Ενίσχυση της συνεργασίας μεταξύ κρατικών και μη κρατικών φορέων. Παρακολούθηση της στάσης των πολιτών σε θέματα λογοδοσίας και παροχής υπηρεσιών

γ. στη βελτίωση των χρονοδιαγραμμάτων απονομής της δικαιοσύνης και ως προς τις υποθέσεις αλλά και ως προς τους χρόνους παραγραφής των αδικημάτων.

Αποτελεσματικότερη αξιοποίηση των διοικητικών ποινών ως ένα μέσο για να μειωθεί ο φόρτος εργασίας των δικαστηρίων.

δ. στη βελτίωση του συντονισμού των ερευνών σε τομείς υψηλού κινδύνου, όπως φορολογική διοίκηση, υγεία και πολεοδομία.

Η) Διατήρηση και διαχείριση δράσεων κατά της διαφθοράς

Όσον αφορά τη διαχείριση της διαφθοράς, το Σχέδιο Δράσης περιλαμβάνει μια σειρά από μέτρα, που κρίνονται αναγκαία για την:

α. Ενεργή συνεργασία μεταξύ της νεοδιορισθείσας Επιτροπής Στρατηγικής για το Ξέπλυμα Μαύρου Χρήματος και τη Γενική Γραμματεία για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς.

β. Ενίσχυση ανταλλαγής πρακτικών εμπειριών και πληροφοριών των ερευνών που σχετίζονται με οικονομικό έγκλημα και δωροδοκία μεταξύ των εκπροσώπων των μηχανισμών εσωτερικού ελέγχου και των διωκτικών μηχανισμών.

Θ) Ενίσχυση της νομοθεσίας

Πληθώρα νομοθετικών πρωτοβουλιών κατοχυρώνεται στο σχέδιο δράσης, οι οποίες πρέπει να εφαρμοστούν σταδιακά, όπως οι δράσεις που αφορούν :

α. Αξιολόγηση του τρόπου αντιμετώπισης θεμάτων διαφθοράς και απάτης, που συνδέονται κυρίως με τη χρήση των κονδυλίων της Ευρωπαϊκής Ένωσης με σκοπό τη βελτίωση των ελληνικών συστημάτων διαχείρισης και ελέγχου.

β. Βελτίωση της ποινικής νομοθεσίας και της διαδικασίας που αφορά τα αδικήματα της διαφθοράς που σχετίζονται με τα εγκλήματα "λευκών κολλάρων".

γ. Ενίσχυση του διοικητικού νομικού πλαισίου για την βελτίωση αντιμετώπισης και ποινικοποίησης των υποθέσεων διαφθοράς.

δ. Ενίσχυση των μηχανισμών για την ανάκτηση περιουσιακών στοιχείων.

ε. Διερεύνηση της δυνατότητας βελτίωσης του συστήματος αμοιβαίας δικαστικής συνδρομής για την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας.

Ι) Κώδικες Δεοντολογίας

Η Εθνική Στρατηγική για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς περιέχει πρωτοβουλίες για:

α. Έμπρακτη ανάληψη αποφασιστικού ρόλου από το Κοινοβούλιο για την καταπολέμηση της διαφθοράς

- β. Έμπρακτη απόδειξη πολιτικής βούλησης της κυβέρνησης να ξεκινήσει από τον εαυτό της
- γ. Αποτελεσματικό πλαίσιο για τη διαφάνεια, τον έλεγχο και την επιβολή κυρώσεων σχετικά με την χρηματοδότηση των πολιτικών κομμάτων.
- δ. Υιοθέτηση Κωδίκων Δεοντολογίας και Ηθικής για όλους του δημόσιους και τοπικούς λειτουργούς.
- ε. Εισαγωγή τεστ ακεραιότητας στους δημοσίους λειτουργούς
- στ. Υιοθέτηση προτύπων και κωδίκων από επαγγελματίες και τις ενώσεις τους

ΙΑ) Λογοδοσία και Συμμόρφωση

Η επικοινωνιακή Στρατηγική κατά της Διαφθοράς στοχεύει και :

- α. Υποχρέωση των Περιφερειών και της τοπικής αυτοδιοίκησης να συμμορφωθούν με τις απαιτήσεις του νομικού πλαισίου για την καταπολέμηση της διαφθοράς και των στόχων του στρατηγικού σχεδιασμού
- β. Ίδρυση κεντρικού μέρους ή μονάδας όπου οι εκθέσεις σχετικά με την διαφθορά θα παραλαμβάνονται και θα αναλύονται.
- γ. Χρήση βραβείων κινήτρων για τον εντοπισμό καινοτόμων λύσεων για τη μείωση της διαφθοράς.

ΙΒ) Σύμπραξη Δημόσιου-Ιδιωτικού Τομέα

Σε ό, τι αφορά τη Συνέργεια Δημόσιου- Ιδιωτικού Τομέα , το σχέδιο δράσης περιλαμβάνει μια σειρά από μέτρα που κρίνονται αναγκαία για την :

- α. Σχεδιασμός και Εφαρμογή πλαισίου Συνέργειας Δημόσιου-Ιδιωτικού Τομέα
Ενάντια στη Διαφθορά (ΣΔΙΤΕΔ)
- β. Δημιουργία αυξημένης κοινωνικής υποστήριξης συμπεριλαμβανομένων των μέσων μαζικής ενημέρωσης, τα οποία μπορούν να διαδραματίσουν ρόλο στην αντιμετώπιση της διαφθοράς.

ΙΓ) Ενίσχυση της συμμετοχής του κοινού

Η Εθνική Στρατηγική Καταπολέμησης της Διαφθοράς, περιλαμβάνει πρωτοβουλίες για την ανάπτυξη φιλικών προς το χρήστη πληροφοριών, σχετικά με τη νομοθεσία για την καταπολέμηση της διαφθοράς.

ΙΔ) Σχετικά με το σχέδιο δράσης κατά της διαφθοράς

Αντίστοιχα το Σχέδιο Δράσης, που επισυνάπτεται στην ως άνω αναφερόμενη Εθνική Στρατηγική περιλαμβάνει τη στρατηγική, δηλαδή το γενικό σχεδιασμό, το συντονισμό των ενεργειών που είναι απαραίτητες για την επίτευξη συγκεκριμένων στόχων, καθώς και τη σειρά από ενέργειες ή δραστηριότητες που πρέπει να γίνουν προς την επιτυχία των στόχων αυτών. Συγκεκριμένα το νέο σχέδιο δράσεων περιλαμβάνει σαράντα επτά (47) στόχους (Objectives), στους οποίους συμπεκνώνονται οι ογδόντα εννέα (89) στόχοι του αρχικού Εθνικού Στρατηγικού Σχεδίου «Διαφάνεια». Στους στόχους αυτούς αντιστοιχούν πλείονες ενέργειες (actions), καθώς και επίκαιρα χρονοδιαγράμματα για την υλοποίησή τους. Οι ενέργειες αυτές αναφέρονται μεταξύ άλλων στους στόχους και τα καθήκοντα του Γενικού Γραμματέα Καταπολέμησης της Διαφθοράς, στην Εφαρμογή του Εθνικού Στρατηγικού Σχεδίου, στην ανίχνευση των τομέων υψηλού κινδύνου διαφθοράς και την κατάρτιση ειδικών τομεακών στρατηγικών, σε εκπαιδευτικές δράσεις, (βλ. κατωτέρω υπό στοιχ. 3), στην παρακολούθηση των ελέγχων κατά της διαφθοράς, στη διαχείριση φαινομένων διαφθοράς, στη βελτίωση της νομοθεσίας, στους κώδικες δεοντολογικής συμπεριφοράς, στη λογοδοσία και στις αναφορές συμμόρφωσης, στη σύμπραξη δημόσιου και ιδιωτικού τομέα ενάντια στη διαφθορά, σε επικοινωνιακές δράσεις. Σημειώνεται ότι μία από τις κύριες αρμοδιότητες της ΓΕΓΚΑΔ και ειδικότερα του Τμήματος Α «Εθνικός Στρατηγικός Σχεδιασμός» είναι σε αδρές γραμμές ο σχηματισμός, η υλοποίηση, η παρακολούθηση και η αξιολόγηση της εθνικής στρατηγικής για την πρόληψη και καταστολή των φαινομένων διαφθοράς. Αντίγραφο του εθνικού στρατηγικού σχεδίου για την καταπολέμηση της διαφθοράς επισυνάπτεται στο παρόν και έχει επίσης αναρτηθεί στο δικτυακό μας τόπο (www.gsac.gov.gr). Το ίδιο Τμήμα συνεργάζεται επίσης με διεθνείς οργανισμούς και θεσμικά όργανα και υπηρεσίες της Ευρωπαϊκής Ένωσης ή άλλων κρατών, για την εκπόνηση, ανάληψη, χρήση, υλοποίηση, προγραμμάτων - στρατηγικών σχεδίων, την ανταλλαγή βέλτιστων πρακτικών και την λήψη τεχνικής βοήθειας για την καταπολέμηση της διαφθοράς και της απάτης.

1.6.4 ΒΑΣΙΚΟΙ ΣΤΟΧΟΙ ΤΟΥ ΕΘΝΙΚΟΥ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΟΥ ΣΧΕΔΙΟΥ

Το Εθνικό Στρατηγικό Σχέδιο κατά της Διαφθοράς «Διαφάνεια», όπως αναθεωρήθηκε και ισχύει, στοχεύει στα ακόλουθα:

- **Δημιουργία μιας Συνολικής Εθνικής Στρατηγικής για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς με Πολιτική Δέσμευση**

Η εθνική στρατηγική:

A) αποτελεί απόδειξη της πολιτικής δέσμευσης για μηδενική ανοχή στη διαφθορά, μέσω των ακόλουθων πρακτικών:

- i) της ίδρυσης μίας ανεξάρτητης υπηρεσίας (ΓΕΓΚΑΔ) για την καταπολέμηση της Διαφθοράς,
- ii) της πολιτικής υποστήριξης της εθνικής στρατηγικής από το σύνολο των πολιτικών κομμάτων,
- iii) της δέσμευσης για υιοθέτηση σχετικών Κωδίκων Δεοντολογίας από τα μέλη της Κυβέρνησης, τα μέλη του Κοινοβουλίου και το σύνολο των δημοσίων υπαλλήλων.

B) περιλαμβάνει δράσεις, οι οποίες:

- i) συντελούν σημαντικά στη μείωση του αριθμού των συναλλαγών, που είναι ευάλωτες στη διαφθορά,
- ii) οδηγούν στη μείωση των κερδών από συναλλαγές,
- iii) ενισχύουν τους κύκλους της άμυνας (οργανισμοί ελέγχου εντός των υπουργείων, γενική επιθεώρηση, επιβολή του νόμου, δίωξη και δικαιοσύνη),
- iv) προβλέπουν μέτρα για την καταπολέμηση ξεπλύματος χρήματος.

Γ) λαμβάνει υπόψη τις ιδιαίτερες ανάγκες σε θέματα υψηλού κινδύνου και σε τομείς που φαίνεται να είναι ευάλωτοι στη διαφθορά, όπως οι τομείς της φορολογικής-τελωνειακής διοίκησης, της δημόσιας υγείας, των στρατηγικών και ιδιωτικών επενδύσεων, των δημοσίων συμβάσεων και των δημοσίων έργων.

Δ) αξιολογεί τον τρόπο καταπολέμησης της διαφθοράς και της απάτης που συνδέονται ειδικά με τη χρήση των κονδυλίων της ΕΕ, με στόχο τη βελτίωση των ελληνικών συστημάτων διαχείρισης και ελέγχου έργων συγχρηματοδοτούμενων από τα Διαρθρωτικά Ταμεία.

- **Ενίσχυση του Συντονισμού των Εμπλεκόμενων Υπηρεσιών και Φορέων μέσω μιας Συντονιστικής Υπηρεσίας**

Η εθνική στρατηγική προβλέπει:

A) έναν ανεξάρτητο φορέα συντονισμού των προσπάθειών όλων των δυνάμεων της συντεταγμένης πολιτείας (ορισμός Αναπληρωτή Υπουργού Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, στον οποίο υπάγεται η ΓΕΓΚΑΔ).

Β) την ανάγκη από κοινού συντονισμού τόσο των σωμάτων επιθεώρησης όσο και των σωμάτων ελέγχου.

Στο πλαίσιο αυτό προβλέπεται:

- i. η υποχρέωση χαρτογράφησης όλων των υφιστάμενων ελεγκτικών μηχανισμών (Εισαγγελικές, Δικαστικές και Ανεξάρτητες Αρχές, Ελεγκτικές Δημόσιες Υπηρεσίες, Σώματα Επιθεώρησης και Ελέγχου),
- ii. ο εντοπισμός των αλληλεπικαλυπτόμενων αρμοδιοτήτων
- iii. η θεραπεία των λειτουργικών τους κενών.

Γ) τη δημιουργία πληροφοριακών συστημάτων, τα οποία θα διευκολύνουν την υλοποίηση των δράσεων, που προβλέπονται στο Εθνικό Σχέδιο κατά της Διαφθοράς «ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ».

Ενδεικτικά αναφέρεται:

- η δημιουργία ενός κεντρικού μητρώου τραπεζικών λογαριασμών, - η δυνατότητα πρόσβασης στη φορολογική πλατφόρμα ELENXIS των οργανισμών που εμπλέκονται στο δίκτυο για την καταπολέμηση της διαφθοράς,
- η δημιουργία μίας κεντρικής μονάδας, όπου οι εκθέσεις για τη διαφθορά θα μπορούσαν να λαμβάνονται και να αναλύονται.

Όλες οι παραπάνω δράσεις εντάσσονται σε ένα ευρύτερο πλαίσιο μέτρων που έχουν ήδη συμφωνηθεί στο πλαίσιο του Χάρτη για την καταπολέμηση του ξεπλύματος χρήματος.

• Ενίσχυση της Πρόληψης, της Ευαισθητοποίησης και της Δημόσιας Ακεραιότητας

Η εθνική στρατηγική:

Α) εισάγει μεθόδους ανάλυσης κινδύνου,

Β) ενισχύει:

- i. τους μηχανισμούς παρακολούθησης της εφαρμογής των μέτρων κατά της διαφθοράς,
- ii. τη λειτουργία των μηχανισμών ελέγχου της διαφθοράς,
- iii. την ενίσχυση των μηχανισμών εσωτερικού ελέγχου,
- iv. τη βελτίωση συστήματος ελέγχου των δηλώσεων περιουσιακής κατάστασης, ασυμβιβάστων και σύγκρουσης συμφερόντων, τις οποίες υποβάλλουν δημόσιοι υπάλληλοι, αιρετοί δημόσιοι λειτουργοί, καθώς και μέλη της κυβέρνησης,
- v. τη λήψη μέτρων για τη διαφάνεια:

- των δημόσιων δαπανών
- των δημόσιων συμβάσεων,
- της διαδικασίας σύνταξης του προϋπολογισμού
- της χρηματοδότησης των πολιτικών κομμάτων,
- vi. τη λήψη μέτρων για την ενίσχυση:
 - της προστασίας των πληροφοριοδοτών,
 - των μονάδων εσωτερικού ελέγχου.

Γ) προβλέπει:

- i. την ανάπτυξη επικοινωνιακών προγραμμάτων για την ενημέρωση του κοινού αναφορικά με τις αρνητικές επιπτώσεις της διαφθοράς,
- ii. την ευαισθητοποίηση των πολιτών και την κινητοποίησή τους στον αγώνα κατά της διαφθοράς,
- iii. την παρότρυνσή τους να απαιτούν λογοδοσία και ενημέρωση,
- iv. την προτροπή του επιχειρηματικού κόσμου σε συμμόρφωσή του με κανόνες συμπεριφοράς που βοηθούν την πρόληψη της απάτης και της διαφθοράς, προς όφελος της υγιούς επιχειρηματικότητας, η οποία βλάπτεται από τη διαφθορά.

• **Ενίσχυση Εκσυγχρονισμό και Αναμόρφωση του Νομικού Πλαισίου**

Το σχέδιο στοχεύει στην ριζική αναμόρφωση του ισχύοντος νομοθετικού πλέγματος, που αφορά στην πρόληψη και πάταξη της διαφθοράς, προς το σκοπό της προσαρμογής της στις διεθνείς απαιτήσεις (standards). Ενδεικτικά αναφέρεται ότι απαιτείται αναμόρφωση και βελτίωση των διατάξεων που αφορούν:

- στην ποινική νομοθεσία και διαδικασία σχετικά με τις παραβάσεις που σχετίζονται με τη διαφθορά, τη δωροδοκία, τις διαδικασίες δίωξης,
- στη βελτίωση των χρονοδιαγραμμάτων για την απονομή της δικαιοσύνης,
- στην κατά προτεραιότητα εξέταση των υποθέσεων διαφθοράς που αφορούν δημοσίους και δικαστικούς υπαλλήλους,
- στους μηχανισμούς εσωτερικού ελέγχου στο σύστημα δηλώσεων περιουσιακής κατάστασης, ασυμβιβάστων και σύγκρουσης συμφερόντων, τις οποίες υποβάλλουν δημόσιοι υπάλληλοι, αιρετοί δημόσιοι λειτουργοί, καθώς και μέλη της κυβέρνησης,
- στη διαφάνεια των δημόσιων δαπανών, των δημοσίων συμβάσεων καθώς και στη διαφάνεια της διαδικασίας σύνταξης του προϋπολογισμού,
- στον τρόπο χρηματοδότησης των πολιτικών κομμάτων με στόχο τη διαφανή διαχείριση των οικονομικών των πολιτικών σχηματισμών,

- στην προστασία των δημοσίων αξιωματούχων που υποβάλλουν εκθέσεις σχετικά με τη διαφθορά,
- στην προστασία των πληροφοριοδοτών.

- **Ενίσχυση της Οικονομικής Διερεύνησης και Δίωξης της Διαφθοράς (Ιδίως Σε Τομείς Υψηλού Κινδύνου)**

Αναφορικά με τον συντονισμό των ερευνών σε τομείς, που είναι ευάλωτοι στη διαφθορά, ήτοι στους τομείς της φορολογικής – τελωνειακής διοίκησης, της δημόσιας υγείας, των στρατηγικών και ιδιωτικών επενδύσεων, των δημοσίων συμβάσεων και των δημοσίων έργων (περιοχές υψηλού κινδύνου), η εθνική στρατηγική προβλέπει την ανάγκη ανίχνευσης και μελέτης των εν λόγω φαινομένων διαφθοράς και αποτελεσματικής αντιμετώπισης αυτών.

1.6.5. ΣΗΜΑΝΤΙΚΕΣ ΠΤΥΧΕΣ ΤΟΥ ΕΘΝΙΚΟΥ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΟΥ ΣΧΕΔΙΟΥ

Α) Πολιτική Στήριξη

Το Σχέδιο Δράσης από την αρχή έλαβε την πολιτική υποστήριξη της Κυβέρνησης και του Κοινοβουλίου και συνεχίζει να απολαμβάνει την πλήρη υποστήριξή τους. Ο Πρωθυπουργός, ο Πρόεδρος της Βουλής των Ελλήνων και τα πολιτικά κόμματα της αντιπολίτευσης έχουν επανειλημμένα εκφράσει την ισχυρή δέσμευσή τους για την υλοποίηση του Σχεδίου Δράσης. Επιπλέον, (βλ. Στόχο 6) μετά τη δημοσίευση της πρώτης ετήσιας έκθεσης του Αναπληρωτή Υπουργού Δικαιοσύνης Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, θα διοργανωθεί ένα συνέδριο, προκειμένου να επιβεβαιωθεί η συνεχής πολιτική στήριξη του Κοινοβουλίου για την καταπολέμηση της διαφθοράς.

Η ανωτέρω πρώτη ετήσια έκθεση του Αναπληρωτή Υπουργού Δικαιοσύνης Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, θα υποβληθεί στο υπουργικό συμβούλιο, προκειμένου να επιβεβαιώσει την πολιτική του στήριξη για την καταπολέμηση της διαφθοράς (βλ. Στόχο 8). Επίσης, θα δημοσιευτεί στην ιστοσελίδα της Γενικής Γραμματείας για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς.

Ο Κώδικας Δεοντολογίας για τα Μέλη της Κυβέρνησης, υιοθετήθηκε τον Ιούνιο του 2014. Ο Κώδικας Δεοντολογίας για τα Μέλη του Κοινοβουλίου ψηφίστηκε και εκδόθηκε στα μέσα Απριλίου 2016 (ΦΕΚ. Α '67 / 18.4.2016), σύμφωνα με τη σχετικά

οριζόμενη προθεσμία στο Εθνικό Στρατηγικό Σχέδιο (βλ. Δράσεις 34 και 35) (βλέπε κατωτέρω κεφάλαιο II, παράγραφο Α 4 και κεφάλαιο III, παράγραφο Β.1).

Β) Πρόληψη και ανίχνευση της διαφθοράς

Το Σχέδιο Δράσης περιλαμβάνει μέτρα τόσο προληπτικού όσο και κατασταλτικού χαρακτήρα (για παράδειγμα, βλ. Στόχο 3 «Δημιουργία μέτρων για τη διασφάλιση της διαφάνειας στις δημόσιες δαπάνες, τις δημόσιες συμβάσεις και τη δημοσιονομική διαδικασία», Στόχο 19 «Ανάπτυξη - περαιτέρω ενίσχυση των μηχανισμών εσωτερικού ελέγχου», Στόχο 16 «Παροχή ενός ενισχυμένου συστήματος για την πρόληψη, την ανίχνευση και την άρση των συγκρούσεων συμφερόντων και των ασυμβίβαστων για όλες τις κατηγορίες των δημοσίων υπαλλήλων, συμπεριλαμβανομένων των αιρετών αξιωματούχων» κ.λπ.).

Γ) Καταπολέμηση της δωροδοκίας αλλοδαπών αξιωματούχων

Αν και δεν αναφέρεται άμεσα στο Σχέδιο Δράσης, η καταπολέμηση όλων των εγκλημάτων που σχετίζονται με τη διαφθορά, συμπεριλαμβανομένης της δωροδοκίας αλλοδαπών αξιωματούχων, αποτελούν τον πυρήνα του. (Βλ. στόχο 11 «Ολοκλήρωση της νομοθεσίας σχετικά με το στρατηγικό σχέδιο «ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ». Περιοδική αναθεώρηση της νομοθεσίας για την καταπολέμηση της διαφθοράς και εναρμόνισή της με τις διεθνείς συστάσεις που αφορούν την Ελλάδα, καθώς και παρακολούθηση της συμμόρφωσης της

Ελλάδας με τις απαιτήσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης, του ΟΟΣΑ, του Συμβουλίου της Ευρώπης και της Σύμβασης των Ηνωμένων Εθνών. Λήψη των αναγκαίων μέτρων για την κάλυψη των κενών σύμφωνα με τις συστάσεις», Στόχο 28 «Βελτίωση της ποινικής νομοθεσίας και της ποινικής διαδικασίας που αφορά τα αδικήματα της διαφθοράς που σχετίζονται με τα εγκλήματα των «λευκών κολλάρων», συμπεριλαμβανομένων των πτυχών

που σχετίζονται με την ασυλία των μελών του Κοινοβουλίου και της Κυβέρνησης», Στόχο 12 «Ενίσχυση των ικανοτήτων και δεξιοτήτων των μονάδων εσωτερικού ελέγχου ή των τμημάτων για την καταπολέμηση της διαφθοράς», κ.λ.π.)

Σε ό, τι αφορά την δωροδοκία αλλοδαπών αξιωματούχων, το Σχέδιο Δράσης περιλαμβάνει μια σειρά από μέτρα, που κρίνονται αναγκαία για την αποτροπή, την πρόληψη και την καταπολέμηση της δωροδοκίας αλλοδαπών δημοσίων λειτουργών σε διεθνείς επιχειρηματικές συναλλαγές, με στόχο την επίτευξη καλής

διακυβέρνησης, οικονομικής ανάπτυξης και υγιούς ανταγωνισμού χωρίς στρεβλώσεις.

Τελικά, i) η ΓΕΓΚΑΔ σχεδίασε και προώθησε μέσω του Υπουργείου Εξωτερικών, επικοινωνία με όλες τις πρεσβείες και τις διπλωματικές αποστολές της Ελληνικής Δημοκρατίας, καλώντας τις να της αναφέρουν, όλους τους ισχυρισμούς περί δωροδοκίας, που μπορεί να περιήλθαν σε γνώση τους, με πιθανή σύνδεση με την Ελλάδα και τους Έλληνες πολίτες, συμπεριλαμβανομένων των εταιρειών. Παρόμοια επιστολή συντάχθηκε και απευθύνθηκε στη Γενική Γραμματεία Ενημέρωσης και Επικοινωνίας, καθώς και στις αποστολές του Εθνικού Οργανισμού Τουρισμού στο εξωτερικό, καλώντας όλα τα γραφεία τύπου να συλλέγουν και να διαβιβάζουν κάθε ισχυρισμό περί δωροδοκίας, που μπορεί να μεταδοθεί στα μέσα μαζικής ενημέρωσης, με πιθανή σύνδεση με την Ελλάδα και τους Έλληνες πολίτες, συμπεριλαμβανομένων των εταιρειών. Και στις δύο περιπτώσεις, η ΓΕΓΚΑΔ θα αποστέλλει, επίσης, στο Γραφείο του Εισαγγελέα, όλες τις αξιόπιστες πληροφορίες.

ii) Οι πληροφορίες που έχουν ληφθεί, στο πλαίσιο των δραστηριοτήτων της ΓΕΓΚΑΔ, έχουν ήδη διαβιβαστεί στο γραφείο του Εισαγγελέα για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς. Επ' αυτού, αναμένουμε περαιτέρω εξελίξεις.

iii) Η ΓΕΓΚΑΔ προετοίμασε και κυκλοφόρησε σε όλα τα επαγγελματικά, εμπορικά και βιομηχανικά επιμελητήρια, τον Σύνδεσμο Επιχειρήσεων και Βιομηχανιών, τις ναυτιλιακές ενώσεις και την Ένωση Ελληνικών Τραπεζών για περαιτέρω διανομή μεταξύ των μελών τους, ένα φυλλάδιο με βασικές πληροφορίες για τη δωροδοκία στις διεθνείς επιχειρηματικές συναλλαγές. Το φυλλάδιο περιλαμβάνει οδηγίες για την γνωστοποίηση κάθε σχετικής πληροφορίας στις ελληνικές αρχές σε όλο τον κόσμο και τη ΓΕΓΚΑΔ.

iv) Το Ελληνικό Ινστιτούτο Εσωτερικών Ελεγκτών, έχει μεταφράσει στα ελληνικά, το Εγχειρίδιο Ενημέρωσης του ΟΟΣΑ, εφοριακών και φορολογικών ελεγκτών, για τη Δωροδοκία και τη Διαφθορά (2013). Το κείμενο έχει αναρτηθεί στην ιστοσελίδα της Γενικής Γραμματείας Δημοσίων Εσόδων (ΓΓΔΕ):(<http://www.publicrevenue.gr/kpi/public/blog/attach/files/rss/oecd.pdf>).

v) Το Εγχειρίδιο, είναι επίσης διαθέσιμο μέσω του ενδοδικτύου της ΓΓΔΕ, Διεύθυνση Ελέγχων, ΓΓΔΕ, Υπουργείο Οικονομικών. Επίσης, έχει κυκλοφορήσει σε όλη την ΓΓΔΕ και τις Υπηρεσίες του Υπουργείου Οικονομικών, το Γραφείο του Εισαγγελέα Οικονομικού Εγκλήματος, την Ελληνική Αρχή Καταπολέμησης της Νομιμοποίησης Εσόδων από Εγκληματικές Δραστηριότητες και της Χρηματοδότησης της

Τρομοκρατίας και Ελέγχου των Δηλώσεων Περιουσιακής Κατάστασης, την Οικονομική αστυνομία και άλλες αρμόδιες αρχές.

1.6.6 ΠΡΑΓΜΑΤΟΠΟΙΗΘΕΙΣΕΣ ΕΝΕΡΓΕΙΕΣ ΠΡΟΣ ΥΛΟΠΟΙΗΣΗ ΤΩΝ ΣΤΟΧΩΝ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΟΥ ΣΧΕΔΙΟΥ

Σημειώνουμε ότι σχετικά με τους ανωτέρω στόχους και ενέργειες έχουν ενδεικτικά πραγματοποιηθεί οι κάτωθι ενέργειες:

I) Χαρτογράφηση³⁶ των δικαστικών, ελεγκτικών, διωκτικών, διοικητικών, ανεξάρτητων και εποπτικών αρχών και υπηρεσιών και οργάνων, σωμάτων, υπηρεσιών επιθεώρησης, που συμμετέχουν στο δίκτυο των φορέων καταπολέμησης της διαφθοράς, με στόχο αφενός την ενημέρωση των πολιτών και αφετέρου τον εντοπισμό των αλληλοεπικαλυπτόμενων αρμοδιοτήτων και τη θεραπεία των λειτουργικών τους κενών, την αποτύπωση τυχόν προβλημάτων και δυσλειτουργιών, και εν τέλει τη διατύπωση προτάσεων για επίλυση προβλημάτων, προκειμένου να αντιμετωπισθεί u945 αποτελεσματικότερα η διαφθορά στον Δημόσιο Τομέα τόσο σε προληπτικό όσο και σε κατασταλτικό επίπεδο.

II) Επεξεργασία νομοσχεδίων, με τα οποία επιδιώκεται η ριζική αναμόρφωση του ισχύοντος νομοθετικού πλέγματος για την πρόληψη και πάταξη της διαφθοράς (έλεγχος δηλώσεων περιουσιακής κατάστασης, χρηματοδότηση πολιτικών κομμάτων, συντονιστικός μηχανισμός, κατάρτιση κωδίκων δεοντολογίας, κ.λ.π.).

III) Επεξεργασία σχεδίου νόμου, με περιεχόμενο την ενοποίηση των ακόλουθων ελεγκτικών σωμάτων: ΣΕΕΔΔ, ΣΕΔΕ, ΣΕΥΥΠ, με στόχο την ενίσχυση της αποτελεσματικότητάς τους.

IV) Συνεργασία με τις εμπλεκόμενες υπηρεσίες στον Εσωτερικό Έλεγχο της Δημόσιας Διοίκησης, προκειμένου να αποτυπωθεί η υπάρχουσα κατάσταση, να βελτιωθεί το υπάρχον νομοθετικό πλαίσιο και να ενισχυθεί εν γένει ο ρόλος τους στη Δημόσια Διοίκηση.

³⁶ Επισημαίνουμε ότι η εν λόγω χαρτογράφηση, όπως επικαιροποιήθηκε και ισχύει, έχει αναρτηθεί ήδη από το Σεπτέμβριο του 2015 στην ιστοσελίδα της Γενικής Γραμματείας για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς (www.gsac.gov.gr)

1.6.7 ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ ΤΗΣ ΓΕΓΚΑΔ ΩΣ ΣΥΝΤΟΝΙΣΤΙΚΗΣ ΥΠΗΡΕΣΙΑΣ ΚΑΤΑΠΟΛΕΜΗΣΗΣ ΤΗΣ ΑΠΑΤΗΣ (AFCOS)

Ευρωπαϊκό νομικό πλαίσιο

Α) Σύμφωνα με το άρθρο 59.2.β. του Καν. ΕΕ Νο 966/2012 προβλέπεται ότι *«Κατά την εκτέλεση καθηκόντων που συνδέονται με την εκτέλεση του προϋπολογισμού, τα κράτη μέλη λαμβάνουν όλα τα αναγκαία μέτρα, συμπεριλαμβανομένων των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών μέτρων, για την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης, και*

συγκεκριμένα: [...] β) προλαμβάνουν, εντοπίζουν και διορθώνουν και αντιμετωπίζουν τις περιπτώσεις παρατυπιών και απάτης».

Β) Σύμφωνα με τους Γενικούς Κανονισμούς που αφορούν στα Ταμεία Επιμερισμένης Διαχείρισης προβλέπεται ότι τα κράτη μέλη προλαμβάνουν, ανιχνεύουν και διορθώνουν παρατυπίες και ανακτούν αχρεωστήτως καταβληθέντα ποσά καθώς και τόκους υπερημερίας. Επιπλέον ενημερώνουν την Επιτροπή για τις παρατυπίες που υπερβαίνουν τα 10.000 EUR συνεισφοράς των Ταμείων και την κρατούν ενήμερη για τη σημαντική πρόοδο σχετικών διοικητικών και δικαστικών διαδικασιών (Καν. Ε.Ε. 1303/2013 άρθρο 122.2, Καν. Ε.Ε. 1306/2013 άρθρα 48.3, 50.2, Καν. Ε.Ε. 514/2014 άρθρο 5.2 και 5.5 και 5.6, Καν. Ε.Ε. 223/2014 άρθρο 30.2)

Γ) Σύμφωνα με το άρθρο 74 του Κανονισμού ΕΕ 1303/2013, προβλέπεται ότι *«Τα κράτη μέλη εξασφαλίζουν ότι τίθενται αποτελεσματικοί μηχανισμοί για την εξέταση των καταγγελιών σχετικά με τα ΕΔΕΤ. Την ευθύνη για το πεδίο εφαρμογής, τους κανόνες και τις διαδικασίες που σχετίζονται με αυτές τις ρυθμίσεις αναλαμβάνουν τα κράτη μέλη σύμφωνα με το θεσμικό και νομικό τους πλαίσιο».*

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2ο: «ΕΝΔΕΙΞΕΙΣ ΕΝΤΟΠΙΣΜΟΥ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ (RED FLAGS)-ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΠΛΗΡΟΦΟΡΙΩΝ/ΚΑΤΑΓΓΕΛΙΩΝ ΑΝΤΙ-ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ»

2.1 ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Το έργο των ελεγκτικών μηχανισμών του κράτους συνίσταται στη διασφάλιση ότι τα χρήματα των φορολογουμένων δαπανώνται σύμφωνα με το σκοπό για τον οποίο προορίζονται και με τους όρους νομιμότητας και διά τούτο εντείνουμε τις προσπάθειες, λαμβάνοντας διάφορες πρωτοβουλίες στον τομέα της πρόληψης κυρίως

της διαφθοράς. Στις προσπάθειες αυτές εντάσσεται και η δημιουργία του παρόντος Εγχειριδίου που αποσκοπεί στην πρόληψη της διαφθοράς, της κακοδιοίκησης και της διασπάθισης δημόσιου χρήματος.

Από τη σωρευθείσα εμπειρία στον τομέα της καταπολέμησης της διαφθοράς και της προάσπισης της νομιμότητας, έγινε μια προσπάθεια συγκέντρωσης, καταγραφής και τυποποίησης των συμπερασμάτων των επιθεωρήσεων - ελέγχων του και συνακόλουθα της δημιουργίας του παρόντος Εγχειριδίου, ως ένα πρώτο εργαλείο το οποίο, αποσκοπεί στην υποβοήθηση των υπαλλήλων και συνακόλουθα των υπηρεσιακών μονάδων στις προσπάθειές τους για την καταπολέμηση της διαφθοράς.

Το παρόν Εγχειρίδιο πρωτίστως αποσκοπεί στο να ευαισθητοποιήσει τους υπαλλήλους και δημόσιους λειτουργούς στο γεγονός ότι η πρόληψη της διαφθοράς / απάτης, ο εντοπισμός και η καταπολέμησή της πρέπει να αποτελέσουν μέρος της καθημερινής δουλειάς έκαστου υπαλλήλου. Πρέπει να υπενθυμίσουμε στους υπαλλήλους τις φαινομενικά «ανταγωνιστικές» υποχρεώσεις που φέρουν, ήτοι από τη μια μεριά να συμπεριφέρονται στους φορολογουμένους πολίτες ως πελάτες και από την άλλη ταυτόχρονα να τηρούν σκεπτικιστική – εξεταστική στάση απέναντι σε εκείνους που επιχειρούν να εξαπατήσουν το σύστημα. Καθώς η τεχνολογία μας εφοδιάζει με νέα εργαλεία, ώστε να επιτελέσουμε αποτελεσματικότερα το καθήκον μας, ταυτόχρονα εφοδιάζει και τους απατεώνες με τα ίδια εργαλεία. Η προσπάθειά τους θα κατατείνει, ώστε να χρησιμοποιήσουν την τεχνολογία, την πληροφορική και τους ίδιους τους υπαλλήλους μας, προκειμένου να μας εξαπατήσουν. Ας μην επαναπαυόμαστε.

Οι Δημόσιοι φορείς πρέπει να ενσωματώσουν στη ρουτίνα και στην καθημερινή εργασία τους πρακτικές και διαδικασίες τέτοιες που πρωτίστως, να εντοπίζουν και να προλαμβάνουν τη διαφθορά/ απάτη. Ευελπιστούμε αυτό το Εγχειρίδιο να βοηθά σε αυτή την κατεύθυνση. Όπως πάντοτε σκέψεις και προτάσεις βελτίωσης είναι ευπρόσδεκτες και καλοδεχούμενες.

2.2 ΚΟΙΝΑ ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΑ, ΠΡΟΤΥΠΑ ΚΑΙ ΜΕΘΟΔΟΛΟΓΙΑ ΤΗΣ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ, ΑΠΑΤΗΣ ΚΑΙ ΤΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΚΑΤΑΧΡΗΣΗΣ.

2.2.1 ΕΝΝΟΙΑ «ΤΡΙΓΩΝΟΥ» ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ/ΑΠΑΤΗΣ

Σε όλες τις περιπτώσεις Διαφθοράς, Απάτης και Οικονομικών Καταχρήσεων συναντώνται κοινά χαρακτηριστικά, τα οποία συνοψίζονται στις ακόλουθες τρεις μεγάλες κατηγορίες, οι οποίες συνθέτουν το επονομαζόμενο και «Τρίγωνο» Διαφθοράς/ Απάτης:

● Πίεση/ Κίνητρο (Pressure)

Στους αυτουργούς απάτης και διαφθοράς υπάρχει μια βούληση/πρόθεση για διάπραξη της παρανομίας, η οποία πηγάζει από κάποιο παράγοντα που τους προκαλεί μια πίεση, δηλαδή από κάποιο κίνητρο. Τέτοιοι γενεσιουργοί παράγοντες πίεσης προς τα άτομα και άρα διαφθοράς αυτών είναι λ.χ. τα ανθρώπινα πάθη, η έμφυτη ροπή προς ακολασία, οι διάφοροι εθισμοί όπως ο τζόγος, τα ναρκωτικά και ο αλκοολισμός, η αδικαιολόγητη ροπή προς πολυτελή ζωή κλπ.

● Εξορθολογισμός/ Εκλογίκευση (Rationalization)

Επειδή όλοι οι αυτουργοί εγκλημάτων διαφθοράς τείνουν να «ευθυγραμμίζουν» την παράνομη συμπεριφορά τους με τα κοινώς αποδεκτά κοινωνικά πρότυπα συμπεριφοράς, προκειμένου να την δικαιολογούν, δίνοντας της μια επίφαση νομιμότητας, ο τρίτος παράγοντας είναι αυτή ακριβώς η εκλογίκευση. Οι αυτουργοί των ως άνω αδικημάτων προσπαθούν να θεωρήσουν ως μια αποδεκτή πρακτική ή μέρος των δικαιωμάτων τους, ως υπάλληλοι ή ανάδοχοι δημόσιων συμβάσεων.

● Ευκαιρία (Opportunity)

Με τον όρο αυτόν νοείται κάθε «χαραμάδα» του συστήματος ενός δημόσιου Οργανισμού ή Υπηρεσίας που παρέχει τη δυνατότητα να εμφιλοχωρήσει - παρεισφρύσει κάποιο αδίκημα διαφθοράς στους κόλπους του δημόσιου νομικού προσώπου, όπως π.χ. ελάχιστη εποπτεία ή έλλειψη εσωτερικών και εξωτερικών ελέγχων ή ατιμωρησία στο πλαίσιο του Δημόσιου Οργανισμού κ.ο.κ.

2.2.2 ΕΝΕΡΓΕΙΕΣ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΦΟΡΕΩΝ ΩΣ ΠΡΟΣ ΤΟΥΣ ΠΑΡΑΓΟΝΤΕΣ ΤΟΥ «ΤΡΙΓΩΝΟΥ» ΑΠΑΤΗΣ/ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ.

Είναι εύλογο ότι από τους ανωτέρω παράγοντες οι δύο πρώτοι ανάγονται εν πολλοίς στην προσωπικότητα και στο χαρακτήρα του ατόμου, στη συνείδησή του και κατά

συνέπεια, δεν είναι εύκολο να ελεγχθούν από κάποιον δημόσιο Οργανισμό κατά την πρόσληψη του προσωπικού του. Ο δημόσιος Οργανισμός μπορεί να περιοριστεί μόνο σε έναν χονδροειδή έλεγχο, όπως για παράδειγμα να ζητήσει την υποβολή ποινικού μητρώου του υποψηφίου ή (αν πρόκειται για ήδη υπηρετούντες υπαλλήλους που αποσπώνται σε άλλους φορείς κλπ) να ζητήσει τη βεβαίωση από την Υπηρεσία προέλευσης του υπαλλήλου ότι έχει καθαρό από πειθαρχικές ποινές ατομικό μητρώο. Τα ανωτέρω όμως δεν διασφαλίζουν, εύλογα το δημόσιο οργανισμό ότι το προσλαμβανόμενο άτομο δεν θα διαφθαρεί, καθόσον η ίδια η θεωρία και πρακτική περί απάτης υπαγορεύει ότι *«κανείς δε σε διαβεβαιώνει ότι ο υπάλληλος που επί 10 ετία δεν έχει δώσει δικαιώματα, δεν θα διαφθαρεί αύριο»*.

Κατ' ακολουθίαν των ανωτέρω, προκύπτει ότι ο μόνος τρόπος για να προφυλαχθεί ένας δημόσιος φορέας από τη Διαφθορά/Απάτη είναι να ελέγξει τον παράγοντα «Ευκαιρία», τουτέστιν να κλείσει τις «χαραμάδες» του και να μεριμνά συνεχώς, ώστε να αποκλείει τις εμφανιζόμενες ευκαιρίες για δυνητικούς αυτουργούς διαφθοράς π.χ. με την εντατικοποίηση των εσωτερικών ελέγχων του, με τον άμεσο πειθαρχικό κολασμό των παραβατών, με την απλούστευση των διαδικασιών και κωδικοποίηση του κανονιστικού πλαισίου που τον διέπει κ.ο.κ.



2.3 ΕΝΝΟΙΑ ΑΠΑΤΗΣ ΚΑΙ Η ΣΧΕΣΗ ΤΗΣ ΜΕ ΤΗ ΔΙΑΦΘΟΡΑ

2.3.1. ΟΡΙΣΜΟΙ

Υπάρχει πλήθος διαφορετικών ορισμών, ωστόσο με τον όρο Απάτη νοείται «Κάθε είδους μέσο που η ανθρώπινη εφευρετικότητα μπορεί να επινοήσει και στο οποίο καταφεύγει ένα άτομο προκειμένου να αποκτήσει ένα πλεονέκτημα σε βάρος άλλου/ άλλων, διά της διαστρέβλωσης ή απόκρυψης της αλήθειας που περιλαμβάνει κάθε κόλπο, απατηλό μέσο, αιφνιδιασμό ή αποδιοργανωτική κίνηση και κάθε μη νόμιμο τρόπο με τον οποίο κάποιος άλλος παραπλανάται».

Ο ανωτέρω ορισμός «ομπρέλα» περιλαμβάνει την έννοια της απάτης εν γένει στον ιδιωτικό και στο δημόσιο τομέα. Στον ιδιωτικό τομέα περιλαμβάνει μια σωρεία παράνομων πράξεων, εν πολλοίς γνωστές σε όλους, όπως απάτη με τις πιστωτικές κάρτες και εν γένει τραπεζικά προϊόντα, νιγηριανή απάτη, απάτη στα υπομνήματα, απάτη που σχετίζεται με κλοπή στοιχείων ταυτότητας κλπ.

Αντικείμενο της παρούσας εισήγησης είναι η μελέτη του φαινομένου της Απάτης **στον Δημόσιο και Ευρύτερο Δημόσιο Τομέα (γνωστή ως Government Fraud).**

Από τα ανωτέρω, συνάγεται ότι απάτη είναι γενικώς μια εσκεμμένη εξαπάτηση προς το σκοπό εξασφάλισης ενός άδικου οφέλους. Αυτό το όφελος μπορεί να είναι χρηματικό, σύναψη σύμβασης ή άλλου είδους πλεονέκτημα που ωστόσο είναι παράνομο.

Κοινή συνισταμένη όλων των ορισμών περί απάτης είναι η εσκεμμένη και εκ προθέσεως επιδίωξη του παράνομου αποτελέσματος.

2.3.2 ΕΙΔΗ ΑΠΑΤΗΣ

Συνιστάται κάθε ταξινόμηση των ειδών απάτης να προσαρμόζεται στις συγκεκριμένες συνθήκες και το περιβάλλον στο οποίο λειτουργεί ένας Οργανισμός. Η Αμερικανική Ένωση Ορκωτών Ελεγκτών σε θέματα απάτης (ACFE) χρησιμοποιεί μια ειδική ταξινόμηση, στο πλαίσιο της οποίας καταρτίζεται κατάλογος του είδους της απάτης που μπορεί να αντιμετωπίσει ένας οργανισμός. Η ACFE διαιρεί την απάτη σε τρία είδη απάτης, ως σημείο εκκίνησης, για να προσδιορίσει ένας Οργανισμός τους τομείς, οι οποίοι είναι ευάλωτοι στην απάτη:

α. **Κατάρτιση αναληθών οικονομικών καταστάσεων** (π.χ. μη ορθώς δηλωθέντα έσοδα ή εμφάνιση επίπλαστης οικονομικής δυσπραγίας ή ευμάρειας προκειμένου να τύχει κάποιος κρατικής επιχορήγησης από αντίστοιχα προγράμματα) (το αποκαλούμενο «μαγείρεμα οικονομικών καταστάσεων» - **cooking of books**)

β. **Κακή χρήση ή κατάχρηση περιουσιακών στοιχείων του Δημοσίου (asset misappropriation)**

γ. **Διαφθορά** (π.χ. δωροδοκία, νόθευση διαγωνισμών, μη αποκαλυφθείσα σύγκρουση συμφερόντων, υπεξαίρεση), η οποία περιλαμβάνει όλα τα αδικήματα που τυποποιούνται στον Ποινικό Κώδικα και συγκεκριμένα στο κεφάλαιο «Υπηρεσιακά Εγκλήματα» (άρθρα 235-263Α Ελληνικού Ποινικού Κώδικα), όπως παράβαση καθήκοντος, ψευδής βεβαίωση, καταπίεση κλπ. Επίσης, η εν λόγω κατηγορία

περιλαμβάνει τις απάτες σχετικά με τα Υπομνήματα (Εγκλήματα Υπομνημάτων), δηλαδή πλαστογραφία, υπεξαγωγή, νόθευση εγγράφου κλπ. Όσον αφορά τα Εγκλήματα σχετικά με τα Υπομνήματα του Ποινικού Κώδικα, είναι ευνόητο ότι δεν αφορούν φυσικά μόνο το Δημόσιο τομέα και τους Δημόσιους Οργανισμούς, όμως τα εγκλήματα αυτά είναι συχνά διαπραττόμενα και από δημοσίους υπαλλήλους και λειτουργούς ή από ιδιώτες που συναλλάσσονται με το Δημόσιο (π.χ. αδειοδοτήσεις, κρατικές ή κοινοτικές επιχορηγήσεις, αγροτικές επιδοτήσεις, αποζημιώσεις απασχόλησης και υπερωριακής τοιαύτης, αποζημιώσεις μετακινήσεων κλπ)

Κατ' ακολουθίαν των ανωτέρω, γίνεται κατανοητό ότι η έννοια της Απάτης είναι ευρύτατη και περιλαμβάνει στους κόλπους της και αυτή την έννοια της Διαφθοράς (Corruption).

2.4. ΚΟΚΚΙΝΕΣ ΣΗΜΑΙΕΣ (“RED FLAGS”) Η ΔΕΙΚΤΕΣ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ /ΑΠΑΤΗΣ

Με τον όρο «Κόκκινες σημαίες» ή δείκτες διαφθοράς/απάτης νοούνται εν γένει περιστάσεις, δηλαδή ενέργειες, παραλείψεις και κάθε δραστηριότητα που μπορεί να καταδεικνύει πρόβλημα σε οποιαδήποτε διαδικασία, δηλαδή ότι “κάτι δεν πάει καλά». Ειδικότερα, περιγράφονται ως στοιχεία ή ενδείξεις ότι συμβαίνει κάτι το οποίο ευρίσκεται έξω από τις συνήθεις διαδικασίες και νόρμες και ότι απαιτείται μια πιο εκ του σύνεγγυς ματιά σε κάποιο τομέα ή δράση, διότι εμφανίζεται ότι «υπάρχει μεν καπνός, οπότε πρέπει να διακριβωθεί και αν υπάρχει και φωτιά».

Αυτό που απαιτείται να κατανοήσει ο κάθε ερευνητής όμως είναι ότι οι δείκτες είναι ενδείξεις περί πιθανής ύπαρξης διαφθοράς/απάτης και δεν καταδεικνύουν οπωσδήποτε τέτοιο περιστατικό ούτε όμως και καταδεικνύουν αθωότητα ή ενοχή κάποιου. Απλώς, ο ερευνητής που αναγνωρίζει την ύπαρξη ενός δείκτη πρέπει οπωσδήποτε να διερευνήσει την υπόθεση για να διακριβώσει ότι πράγματι πρόκειται για διαφθορά και όχι για κακοδιοίκηση ή παραδρομή ή και ανοησία (στα οποία ωστόσο δεν συντρέχει δόλος).

2.4.1 ΓΙΑ ΠΟΙΟ ΛΟΓΟ ΕΙΝΑΙ ΑΠΑΡΑΙΤΗΤΟΙ ΟΙ ΔΕΙΚΤΕΣ ΑΠΑΤΗΣ - ΛΟΓΙΣΤΙΚΟ ΠΡΟΤΥΠΟ

Το Αμερικανικό Ινστιτούτο των Πιστοποιημένων Ελεγκτών (Ορκωτών Λογιστών) του Δημοσίου έχει καθιερώσει το Λογιστικό Πρότυπο (Statement of Auditing

Standards-SAS No 99) - Αξιολόγηση της Απάτης σε Ελέγχους Οικονομικών Καταστάσεων- το οποίο υπογραμμίζει τη σπουδαιότητα της ανίχνευσης της απάτης, καθώς απαιτεί από τον ελεγκτή να λάβει υπόψη του (υπολογίσει) τον κίνδυνο απώλειας ή κακοδιαχείρισης περιουσιακών στοιχείων που οφείλεται σε απάτη και παρέχει στους ελεγκτές επιχειρησιακή καθοδήγηση για τον εντοπισμό ενδεχόμενης απάτης κατά τον έλεγχο οικονομικών καταστάσεων.

Η ικανότητα να αναγνωρίζει κανείς τους δείκτες απάτης είναι απαραίτητη όχι μόνο για τους λογιστές (ελεγκτές) του Δημοσίου, αλλά και για οποιονδήποτε διαχειριστή ή ελεγκτή του Δημοσίου όπου η δυνατότητα για εμφάνιση απάτης είναι πιθανή.

Αυτό που πρέπει να έχει κανείς στο νου του είναι ότι:

α) Δεν πρέπει ποτέ να αγνοείται ένας Δείκτης Διαφθοράς

Οι έρευνες περιπτώσεων απάτης καταδεικνύουν επίμονα ότι οι δείκτες ήταν πάντοτε παρόντες, όμως είτε δεν έγιναν αντιληπτοί, είτε έγιναν αντιληπτοί αλλά κανείς από τον Οργανισμό δε μερίμνησε να ενεργήσει προς αυτή την κατεύθυνση, τουλάχιστον του ελέγχου. Άμα τη εμφανίσει κάποιου δείκτη, είναι επιτακτική ανάγκη κάποιος να λάβει μέτρα και να αποφασίσει στη συνέχεια αν έλαβε τελικά χώρα περιστατικό απάτης ή όχι.

β) Ορισμένες φορές ένα λάθος είναι απλά ένα λάθος (και τίποτα παραπάνω).

Οι δείκτες πρέπει να οδηγούν σε κάποιο είδος ενέργειας ή λήψης μέριμνας για την αντιμετώπιση του φαινομένου, όμως αρκετές φορές ένα λάθος είναι ένα απλό (τυχαίο) λάθος και ουδεμία απάτη ενυπάρχει. Πρέπει η διαφορά να είναι ευδιάκριτη, ενώ πρέπει ο επανέλεγχος για το αν υπήρξε απάτη ή όχι να ανατίθεται και διενεργείται από κάποιο μετρημένο και υπεύθυνο πρόσωπο.

Παρακάτω παρατίθενται δείκτες ατομικοί, οργανωσιακοί, δείκτες αφορώντες τη ανώτατη και ανώτερη διοίκηση ενός οργανισμού (top – middle management), καθώς επίσης και μορφές διαφθοράς / απάτης (fraud schemes).

2.4.2 ΕΙΔΗ ΔΕΙΚΤΩΝ

A) Γενικοί Δείκτες Απάτης

- Παράκαμψη κομβικών ελέγχων από τη διοίκηση του Οργανισμού
- Ανεπαρκείς ή αδύναμοι εσωτερικοί έλεγχοι
- Μη γραπτές πολιτικές και διαδικασίες στον Οργανισμό.
- Ανυπαρξία Εσωτερικού Κανονισμού Λειτουργίας, Οργανισμού Εσωτερικής Υπηρεσίας, έλλειψη Καθηκοντολογίου/ προσοντολογίου

- Οργανωσιακή δομή εξαιρετικά περίπλοκη και περίπλοκες, χρονοβόρες διαδικασίες
- Κομβικοί εργαζόμενοι σε κρίσιμα πόστα (κυρίως οικονομικής φύσης) που ποτέ δεν λαμβάνουν άδεια κανονική ή αναρρωτική
- Ανεπίσημα ηλεκτρονικά ή φυσικά αρχεία που τηρούνται από το Φορέα και είναι διαθέσιμα, σε αντίθεση με επίσημα αρχειοθετημένα και εν γένει επίσημα έγγραφα.
- Έλλειψη πρόβλεψης εγκριτικών υπογραφών της Υπηρεσίας για αναθέσεις/ υπηρεσιακές ενέργειες (π.χ. υπογραφή επιταγών, κατάθεση χρημάτων σε τραπεζικό λογαριασμό κλπ)
- Ασυμβατότητα μεταξύ των εγκριτικών υπογραφών της Υπηρεσίας και του γραφικού χαρακτήρα των υπευθύνων.
- Σημαντικές ανεξήγητες καθυστερήσεις στην προσκόμιση κομβικών εγγράφων που έχουν ζητηθεί από εσωτερικό/εξωτερικό ελεγκτή.
- Στοιχεία υπολογιστικά/οικονομικά που ενώ προκύπτουν από τα ηλεκτρονικά αρχεία, εντούτοις δεν μπορούν να υποστηριχθούν από φυσικά αρχεία Υπηρεσίας.

B) Δείκτες Απάτης σχετικοί με το Management (Διοίκηση Οργανισμού)

- Απουσία μιας κατάλληλης συμπεριφοράς /στάσης της Διοίκησης σχετικά με τη σημαντικότητα του εσωτερικού ελέγχου που περιλαμβάνει και την έλλειψη πολιτικών και διαδικασιών εσωτερικού ελέγχου και ενός προγράμματος (Κώδικα) ηθικής δεοντολογίας, κώδικα επικοινωνίας- λειτουργίας /εποπτείας σημαντικών ελέγχων.
- Κατάδειξη με λόγια ή πράξεις ότι η Διοίκηση του Οργανισμού υπόκειται σε λιγότερο αυστηρούς κανόνες ,κανονισμούς ή εσωτερικούς ελέγχους σε σχέση με τους λοιπούς Υπαλλήλους της οργάνωσης (δηλ. «άλλα μέτρα και άλλα σταθμά»)
- Σημαντικό ποσοστό των αποζημιώσεων/ μπόνους που να είναι συνδεδεμένα με την επίτευξη πολύ ανταγωνιστικών στόχων που συνδέονται με επίτευξη υπερφιλόδοξων οικονομικών αποτελεσμάτων ή ολοκλήρωση προγραμμάτων.
- Αλλά και....μπόνους και αποζημιώσεις πρόσθετης απασχόλησης που χορηγούνται χωρίς κανένα κριτήριο παραγωγικότητας ή αξιοσύνης και χορήγηση αυτών κατά το δοκούν σε «ημέτερους» και «αρεστούς».
- Μη καθιέρωση εσωτερικών διαδικασιών που να διασφαλίζουν τη συμμόρφωση με νόμους και κανονισμούς και που να προλαμβάνουν παράνομες πράξεις.
- Έλλειψη κατάλληλης εκπαίδευσης του προσωπικού για λυσιτελή άσκηση (κυρίως οικονομικών) καθηκόντων του manager ο οποίος ισχυρίζεται άγνοια ή έλλειψη ενδιαφέροντος για θέματα ή πρότζεκτ ιδιαίτερα ευαίσθητα, σημαντικά ή υψηλού

ενδιαφέροντος που κατά κοινή παραδοχή θα ήταν αναμενόμενο από το management να έχει εμπλακεί.

- Συχνή κατάχρηση ή ακατάλληλη χρήση όρων που εφιστούν την προσοχή σε έγγραφα ή φακέλους που έχουν να κάνουν με οργανωσιακά ή διοικητικά θέματα όπως «αποκλειστική χρήση της Νομικής Υπηρεσίας» ή «Για Υπηρεσιακή Χρήση μόνο», ή «Απόρρητο» ή «Εμπιστευτικό» άνευ αποχρώντος λόγου.

Γ) Δείκτες που καταδεικνύουν πιθανές Δωροδοκίες / «Μίζες» Εργολάβων / Προμηθευτών

- Μη ύπαρξη πολιτικών δεοντολογίας στον οργανισμό που να προωθούν την καλλιέργεια ηθικών επιχειρηματικών πρακτικών και να περιλαμβάνουν εκπαίδευση στην εξάλειψη της δωροδοκίας

- Έλλειψη Εσωτερικών Κανονισμών αναφορικά με τη σύγκρουση συμφερόντων ή την αποδοχή δώρων από υπαλλήλους.

- Ελλιπείς εσωτερικοί έλεγχοι

- Έλλειψη διαχωρισμού καθηκόντων στις κρίσιμες υπηρεσιακές μονάδες,

- Διαπίστωση ότι αρμόδιοι υπάλληλοι (προμηθειών, ταμείου κλπ) διάγουν πολυτελή βίο που προφανώς υπερβαίνει τις οικονομικές δυνατότητές τους

- Έλλειψη ανταγωνιστικών διαδικασιών

- μη ανάθεση -για αδιευκρίνιστα αίτια- εργολαβιών στους μειοδότες (χαμηλότερη προσφορά)

- Υποστηρικτικά έγγραφα ή παραστατικά για συναλλαγές που καταδεικνύουν πιθανές πληρωμές προμηθειών, διασκεδάσεων, ταξιδιών, ακριβών δώρων ή δανείων (τα οποία ουδέποτε επεστράφησαν) σε πρώην υπαλλήλους προμηθειών ή σε κυβερνητικούς αξιωματούχους

- Εξοπλισμός που χρεώνεται στην προμήθεια ως παραδοτέο, αλλά δεν δύναται να εντοπισθεί κατά τον έλεγχο υλοποίησης του φυσικού αντικειμένου της προμήθειας.

- Περιγραφή στη σύμβαση υπηρεσιών, οι οποίες δεν είναι δυνατό να προσδιορισθούν κατά την εκτέλεση/υλοποίηση.

- Στη διακήρυξη (π.χ. δημόσιων έργων) περιλαμβάνονται άρθρα για παραχώρηση π.χ. οχημάτων μεγάλου κυβισμού στην επίβλεψη ή laptop ή Η/Υ για την υποβοήθηση της επίβλεψης, τα οποία μετά την ολοκλήρωση του έργου πρόκειται να επιστραφούν στον ανάδοχο.

Δ) Δείκτες σχετικοί με συμβάσεις παροχής εργασίας/απασχόλησης, προσλήψεις προσωπικού (και συμβασιούχων) και συμβάσεις Συμβουλευτικών ή Επαγγελματικών Υπηρεσιών.

- Διαπίστωση ύπαρξης συμβάσεων που δεν είναι επίσημα υπογεγραμμένες.
- Ασαφής περιγραφή αντικειμένου απασχόλησης στις συμβάσεις των απασχολουμένων
- Εκταμίευση σημαντικών ποσών βάσει ασαφών παραστατικών ή/ και ασαφών συμβάσεων
- Οι πληρωθείσες υπηρεσίες καταχωρίστηκαν σε ασυνήθιστους λογαριασμούς ή κέντρα κόστους.
- Αιφνίδιες, σημαντικές αλλαγές στη χρέωση (εργατοωρών), χωρίς την απαιτούμενη αιτιολόγηση
- Ένα ασύμμετρο (υπερβολικό) ποσοστό εργαζομένων εμφανίζονται να εκτελούν υπερωριακή απασχόληση σε συνεχή βάση, εν συγκρίσει με τα ιστορικά στοιχεία του Οργανισμού και την τρέχουσα υπό φυσιολογικές συνθήκες ροή εργασίας.
- Εμφάνιση αποζημιώσεων εργαζομένων για νυχτερινά, εξαιρέσιμα χωρίς να δικαιολογείται από τη φύση της Υπηρεσίας (π.χ. αυτή δεν λειτουργεί 24/7)
- Καταβολή μισθοδοσίας σε εικονικούς εργαζομένους
- Ασυμβατότητες μεταξύ της προγραμματισμένης εργασίας του υπαλλήλου σε σχέση με τα συνοδά κόστη του υπηρεσιακού ταξιδιού
- Μη επαρκής ή καθόλου τεκμηρίωση της χορηγούμενη αποζημίωσης υπαλλήλων
- Ο χρόνος εργασίας του υπαλλήλου αποτιμάται/αποζημιώνεται διαφορετικά σε σχέση με τις επίσημες καταστάσεις που υποβάλλονται στην Υπηρεσία.
- Προσαρμογές/ σημειώσεις/ διορθώσεις στις κάρτες ωροσήμενου χωρίς επαρκή αιτιολογία ή σφράγιση από τον αρμόδιο προϊστάμενο.
- Μη δημοσίευση των προκηρύξεων προσλήψεων στον Τύπο ή αλλού
- Διαπίστωση ύπαρξης βιογραφικών που είναι άσχετα με το έργο που κλήθηκαν να εκτελέσουν οι αντίστοιχοι συμβασιούχοι υπάλληλοι
- Μη τήρηση της νομιμότητας προσλήψεων (π.χ. μη ύπαρξη αποφάσεων ΠΥΣ, μη έκδοση αποφάσεων από τα όργανα σύμφωνα με τον εσωτερικό κανονισμό υπηρεσίας κλπ)
- Αποζημίωση υπερωριακής εργασίας με την ίδια γενικόλογη και ασαφή αιτιολογία αλλά από διαφορετικούς κωδικούς

Ε) Δείκτες αναφορικά με την επιλεξιμότητα των δαπανών σε Συγχρηματοδοτούμενα προγράμματα και ακατάλληλες χρεώσεις κατά την πρόοδο των πληρωμών δημόσιων συμβάσεων.

- Διεκδίκηση πληρωμής εργολάβου από το Δημόσιο για δαπάνες, οι οποίες ρητώς χαρακτηρίζονται ως μη επιλέξιμες προς πληρωμή/ κάλυψη.
- Επανειλημμένη και συνεχιζόμενη αποτυχία διόρθωσης σφαλμάτων του λογιστικού συστήματος του οργανισμού που περιλαμβάνει χρέωση στο έργο - απεικόνιση μη επιλέξιμων δαπανών (θεωρεί εσφαλμένα μη επιλέξιμες δαπάνες ως επιλέξιμες) - Συνεχής μη συμμόρφωση επιβλέπουσας υπηρεσίας με οδηγίες Διαχειριστικών Αρχών κλπ. αναφορικά με τη θεώρηση δαπανών ως επιλέξιμων ή μη
- Μη έκδοση αποφάσεων δημοσιονομικής διόρθωσης για μη επιλέξιμες δαπάνες ή μη βεβαίωσή τους στην αρμόδια ΔΟΥ σε βάρος των παρανομούντων επενδυτών.
- Αργοπορία στην πληρωμή προμηθευτών ή καθόλου πληρωμές προς προμηθευτές, υπαλλήλους ή δημόσιους οργανισμούς (ασφαλιστικά ταμεία, Ο.Κ.Ω. κλπ)
- Διεκδίκηση από τον ανάδοχο υπερσυμβατικών πληρωμών
- Μη ύπαρξη βεβαίωσης περαίωσης ή συνεχής ανάγκη συμπληρωματικών συμβάσεων

ΣΤ) Δείκτες απάτης σχετικής με τα Υπομνήματα (Πλαστογραφία, νόθευση εγγράφων κλπ) καθώς και δείκτες ως προς ύποπτες εγγραφές και περιστάσεις

- Έγγραφα τα οποία παρεκκλίνουν από τυποποιημένα και γενικώς αποδεκτά υποδείγματα εντύπων πρέπει να αποτελούν αντικείμενο ελέγχου.
- Τιμολόγια ή επιστολές εταιριών (υποψηφίων σε διαγωνισμούς ή αναδόχων) χωρίς το λογότυπο της εταιρείας
- Εκτύπωση τιμολογίων σε μη τυποποιημένο έντυπο
- Ορατές διαφορές στο είδος, το μέγεθος, την ευκρίνεια, το χρώμα κ.ο.κ. της γραμματοσειράς του εγγράφου
- Χειρόγραφη συμπλήρωση ποσών χωρίς υπογραφές εξουσιοδοτημένων προσώπων ή
- Παρουσία στοιχείων σε εκτυπωμένο έγγραφο που δεν αιτιολογούνται εκ των προτέρων
- Πανομοιότυπες υπογραφές προσώπων (ως προς τη μορφή και το μέγεθος) σε διάφορα έγγραφα οι οποίες υποδηλώνουν πιθανή πλαστογράφηση υπό τη μορφή εκτύπωσης με υπολογιστή (σκανάρισμα)
- Εσφαλμένος υπολογισμός σε τιμολόγιο ή σε δελτίο μισθοδοσίας που εκδίδεται από υπολογιστή: π.χ. τα συνολικά ποσά δεν αντιστοιχούν στο άθροισμα των συναλλαγών

- Παράλειψη υποχρεωτικού στοιχείου σε τιμολόγιο: ημερομηνία, αριθμός φορολογικού μητρώου, αριθμός τιμολογίου κ.λπ.
- Η διεύθυνση του αναδόχου είναι η ίδια με τη διεύθυνση υπαλλήλου
- Η διεύθυνση του προμηθευτή ή του δικαιούχου αντιστοιχεί σε διεύθυνση κατοικίας (όχι νομικού προσώπου με γραφεία κλπ)
- Ασυνήθιστος αριθμός πληρωμών προς έναν δικαιούχο ή μία διεύθυνση
- Τιμολόγια και λογαριασμοί που εκδίδονται από φορείς που δεν είναι εγγεγραμμένοι σε μητρώο εμπορικής δραστηριότητας
- Ασυνέπεια μεταξύ των ημερομηνιών και των αριθμών των τιμολογίων που προσκομίζονται από την ίδια εταιρία, για παράδειγμα:
 - α) Το Τιμολόγιο αριθ. 152 που εκδόθηκε στις 25.3.2012
 - β) Το Τιμολόγιο αριθ. 103 που εκδόθηκε στις 30.7.2012
- Επιστολή/ σύμβαση/ έγγραφο που υπογράφεται από άτομο το οποίο ενεργεί υπό την ιδιότητα του εκπροσώπου της εταιρείας, αλλά δεν ορίζεται ως εκπρόσωπός της στο εθνικό μητρώο εταιρειών (βάσει αντίστοιχου ΦΕΚ στο Μητρώο ΑΕ και ΕΠΕ).

Αναφορικά με τις μεθόδους εντοπισμού τυχόν πλαστότητας/ εικονικότητας, αναφέρουμε πως ο συσχετισμός της πλαστογραφίας με τις πραγματικές περιστάσεις, αποτελεί τον ταχύτερο και λειτουργικότερο τρόπο επίτευξης βέλτιστων αποτελεσμάτων στο πλαίσιο της χρονικά κρίσιμης διαδικασίας εντοπισμού. Είναι σκόπιμο να διενεργούνται κατάλληλοι έλεγχοι, ούτως ώστε να απαντώνται ερωτήματα όπως τα ακόλουθα:

- ☐ Υφίστανται πράγματι οι εταιρείες που συμμετέχουν σε μια οικονομική συναλλαγή;
- ☐ Εξέδωσε πράγματι ο δημόσιος οργανισμός το συγκεκριμένο έγγραφο;
- ☐ Ποια είναι η πραγματική ταυτότητα των προσώπων που υποτίθεται ότι έλαβαν μέρος σε μια δραστηριότητα;
- ☐ Ποιος είναι ο πραγματικός κάτοχος ενός στοιχείου ενεργητικού;

Προχωρώντας σε θέματα ανάλυσης πλαστότητας/εικονικότητας, βάσει κίνδυνο (αφορά και συγχρηματοδοτούμενα προγράμματα), επισημαίνουμε πως Ο κίνδυνος πλαστογραφίας ή αλλοίωσης εγγράφων συνδέεται με διάφορα είδη εγγράφων σε διάφορα στάδια υλοποίησης των έργων, όπως:

- ☐ πιστοποίηση της συμμόρφωσης προς τα κριτήρια συγχρηματοδότησης,
- ☐ νομικός τίτλος ιδιοκτησίας,

- ☐ βεβαίωση εκτέλεσης και αποδοχής εργασιών/παροχής υπηρεσιών,
- ☐ τιμολόγια και δικαιολογητικά έγγραφα επιβεβαίωσης πληρωμών,
- ☐ κατάλογοι συμμετεχόντων κ.λπ.
- ☐ Τεχνικές προδιαγραφές πωλούμενων προϊόντων

Πιο «επικίνδυνα» έγγραφα για παραποίηση/νόθευση: Ισολογισμοί/ Απολογισμοί, Φορολογική/Ασφαλιστική ενημερότητα, τραπεζικά extraits κλπ.

2.4.3. ΤΡΟΠΟΙ ΑΝΤΙΜΕΤΩΠΙΣΗΣ ΥΨΗΛΟΥ ΚΙΝΔΥΝΟΥ ΑΠΑΤΗΣ ΣΤΙΣ ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΣΥΜΒΑΣΕΙΣ (ΕΡΓΩΝ, ΠΡΟΜΗΘΕΙΩΝ, ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ)

Οι Αρχές Διαχείρισης και Ελέγχου πρέπει να διέπονται από επιφυλακτικότητα και γόνιμο σκεπτικισμό, αναφορικά με την εγκυρότητα των υποβαλλόμενων σε αυτές δικαιολογητικών, παραστατικών κλπ.

Να προβαίνουν σε διασταυρώσεις εγκυρότητας δικαιολογητικών/δηλώσεων, αλλά και της ίδιας της ύπαρξης των εταιριών από «ανοικτές» πηγές δεδομένων (Ιντερνετ, ιστοσελίδες εταιριών αναδόχων, ΦΕΚ κλπ)

Να προβαίνουν σε τυχαίους, δειγματοληπτικούς ελέγχους στα έργα/προμήθειες/ υπηρεσίες.

ΠΡΟΣΟΧΗ: Οι έλεγχοι πρέπει να είναι επιτόπιοι –ουσιαστικοί και δειγματοληπτικοί , όπου αρχικά ο έλεγχος θα είναι καθολικός (οικονομικό και φυσικό αντικείμενο) σε δείγμα που με κατάλληλες στατιστικές μεθόδους θα είναι αντιπροσωπευτικό. Αν οι αρχικοί δειγματοληπτικοί έλεγχοι εντοπίσουν διαφθορά/απάτη θα επεκτείνονται σε μεγαλύτερο ποσοστό κ.ο.κ., μέχρις ότου εξαχθεί ασφαλές συμπέρασμα ελεγκτικά για κάποια διαδικασία.

Η Ελληνική Δημόσια Διοίκηση οφείλει να «περάσει» πλέον σε αυτό το σύγχρονο μοντέλο ελέγχου, εγκαταλείποντας τον παραδοσιακό και απηρχαιωμένο έλεγχο γραφείου που είναι απλώς έλεγχος νομιμότητας και κανονικότητας παραστατικών στοιχείων, χωρίς επιτόπια διασταύρωση του φυσικού αντικειμένου των δημόσιων συμβάσεων.

Σημειώνεται ότι η ορθολογική χρήση αυτού του συστήματος θα εξοικονομήσει ανθρώπινους και υλικούς ελεγκτικούς πόρους και θα συμβάλει τα μέγιστα με όρους οικονομικότητας, αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας.

2.4.4 ΟΙ ΠΙΟ ΚΟΙΝΕΣ ΜΟΡΦΕΣ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ/ΑΠΑΤΗΣ ΠΟΥ ΜΠΟΡΟΥΝ ΝΑ ΑΠΑΝΤΗΘΟΥΝ ΣΤΟΥΣ ΔΗΜΟΣΙΟΥΣ ΦΟΡΕΙΣ.

- ☐ «Στήσιμο» δημόσιων διαγωνισμών
- ☐ Δωροδοκία/ Δωροληψία
- ☐ Σύγκρουση Συμφερόντων
- ☐ Επιχορηγήσεις/επιδότησεις εξοπλισμού ή εργαζομένων βάσει πλαστών/νοθευμένων παραστατικών-πιστοποιητικών (π.χ. φορολογικές και ασφαλιστικές ενημερότητες)
- ☐ «Πείραγμα» Οικονομικών καταστάσεων (π.χ. Ισολογισμών, Απολογισμών κλπ)
- ☐ «Μίζες» ή παράνομες πληρωμές εξυπηρέτησης (“pay to play”)
- ☐ Υπερκοστολογήσεις προϊόντων, εξοπλισμού, υπηρεσιών
- ☐ Διπλοχρεώσεις- διπλοπληρωμές αγαθών, υπηρεσιών, έργων (επικαλύψεις φυσικού αντικειμένου)
- ☐ Υποκατάσταση προϊόντος
- ☐ Εκπτώσεις ως προς την ποιότητα των αγαθών/υπηρεσιών
- ☐ Πλασματική εργασία χρεωθισών ωρών απασχόλησης
- ☐ Κακοδιαχείριση ή κατάχρηση περιουσιακών στοιχείων του Δημοσίου (π.χ. χρήση υπηρεσιακών οχημάτων και εν γένει δημόσιου εξοπλισμού δι’ ίδιον όφελος)
- ☐ Τα επονομαζόμενα και Υπηρεσιακά Εγκλήματα του Ελληνικού Π.Κ.

Α) «Κόκκινες σημαίες» αναφορικά με «στήσιμο» διαγωνισμών

Κατά την υποβολή προσφορών σε δημόσιο διαγωνισμό κατά τον οποίο υπάρχει συμπαιγνία των διαγωνιζομένων, οι εμπλεκόμενοι εργολάβοι προσποιούνται ότι βρίσκονται σε ανταγωνισμό μεταξύ τους, ενώ, στην πραγματικότητα, έχουν συμφωνήσει να συνεργαστούν για την νικητήρια προσφορά και συνακόλουθα να αυξήσουν τα κέρδη τους από τη συγκεκριμένη δουλειά.

- Ασυνήθιστες συνθήκες κατά την υποβολή προσφοράς: οι φαινομενικά περισσότερες και «ανταγωνιστικές» προσφορές εμφανίζουν ποσοστά έκπτωσης με πολύ μικρές διαφορές (αποκλίσεις), ή όλες είναι πολύ υψηλές, ή στρογγυλός αριθμός ποσοστών εκπτώσεων μεταξύ των διαφόρων προσφορών.
- Διαφορετικοί υποψήφιοι εργολάβοι εμφανίζονται να κάνουν τα ίδια σφάλματα (π.χ. λογιστικά ή ορθογραφικά λάθη) στις προσφορές τους
- Οι τιμές των προσφορών πέφτουν σημαντικά όταν ένας νέος προσφέρων εισέρχεται στον ανταγωνισμό

- Ανακύκλωση των αναδεικνυομένων ως μειοδοτών ανά είδος δουλειάς, είδος της εργασίας, ή ανά γεωγραφική περιοχή
- Οι απορριφθέντες πλειοδότες προσλαμβάνονται ως υπεργολάβοι του νικητή-αναδόχου
- Προφανείς συνδέσεις μεταξύ των προσφερόντων: κοινές διευθύνσεις/έδρες εταιριών, κοινό προσωπικό ή συμμετέχοντες εταίροι, κοινοί αριθμοί τηλεφώνων επικοινωνίας
- Συνεχείς υψηλές προσφερόμενες τιμές από όλους τους προσφέροντες
- Διαφορετικές προσφορές από φαινομενικά πλείονες επιχειρήσεις που συνήθως είναι ιδίων συμφερόντων (ίδια ΔΣ, μετοχική σύνθεση , ίδιοι διαχειριστές κλπ)
- Οι απορριπτόμενες προσφορές δεν συμμορφώνονται καταφανώς με τις προδιαγραφές της προσφοράς ή μόνο μία προσφορά είναι πλήρης και όλες οι άλλες προσφορές είναι ελλιπέστατες
- Οι απευθείας αναθέσεις αυξάνουν την πιθανότητα απάτης, σπατάλης και της κατάχρησης.

Β)“Κόκκινες σημαίες” αναφορικά με πιθανή Διαφθορά-Δωροδοκία

Δωροδοκία υφίσταται όταν ένας εργολάβος παραποιεί το κόστος εκτέλεσης της εργασίας, παρέχοντας ανταλλάγματα σε ένα δημόσιο λειτουργό ο οποίος επιτρέπει τις υπερχρεώσεις στη σύμβαση για την αύξηση του κέρδους του αναδόχου. Αυτοί οι δείκτες περιλαμβάνουν, αλλά δεν περιορίζονται στα ακόλουθα:

- Ένας δημόσιος υπάλληλος ή λειτουργός έχει έναν τρόπο ζωής που υπερβαίνει κατά πολύ τις δυνατότητες του μισθού του
- Οι αρμόδιοι για τις δημόσιες συμβάσεις υπάλληλοι (προμηθειών, οικονομικού κλπ) κοινωνικοποιούνται με, ή έχουν επιχειρηματικές σχέσεις με, εργολάβους ή τις οικογένειές τους
- Συμμετοχή στη διαδικασία ενός περιττού μεσάζοντος ή μεσίτη
- Ο αρμόδιος υπάλληλος των δημόσιων διαγωνισμών αρνείται την προαγωγή του σε θέση που δεν έχει σχέση με δημόσιες συμβάσεις ή αρνείται τη μετακίνησή του από την εν λόγω θέση.
- Ο αρμόδιος για τις αναθέσεις υπάλληλος επιμένει, ώστε οι εργολάβοι να χρησιμοποιούν ένα συγκεκριμένο υπεργολάβο ή μεσίτη

- Ο αρμόδιος για τις αναθέσεις υπάλληλος δείχνει ένα έντονο ενδιαφέρον για την ανάθεση της σύμβασης ή της αγοράς σε ένα συγκεκριμένο εργολήπτη ή προμηθευτή
- Μια εντολή της επιβλέπουσας υπηρεσίας για αλλαγή/ τροποποίηση της σύμβασης δεν έχει επαρκή αιτιολόγηση
- Άλλοι επιθεωρητές διαπιστώνουν μια προτιμησιακή μεταχείριση του αναδόχου από κάποιον επιθεωρητή ή υπεύθυνο επιβλέποντα του έργου

Γ)“Κόκκινες σημαίες” αναφορικά με Συγκρούσεις συμφερόντων

Σε περιπτώσεις απάτης που αφορούν τη σύγκρουση συμφερόντων, ένας δημόσιος υπάλληλος προσποιείται ότι αυτός ή αυτή είναι αμερόληπτος στις επιχειρηματικές αποφάσεις, όταν αυτός ή αυτή έχει ένα κρυφό οικονομικό συμφέρον σε εργολάβο ή σύμβουλο. Αυτοί οι δείκτες περιλαμβάνουν, αλλά δεν περιορίζονται σε:

- Ανεξήγητη ή ασυνήθης εύνοια η οποία καταδεικνύεται από δημόσιο λειτουργό έναντι συγκεκριμένου εργολήπτη ή συμβούλου.
- Ένας δημόσιος υπάλληλος αποκαλύπτει εμπιστευτικές πληροφορίες προσφοράς σε ανάδοχο ή βοηθά τον ανάδοχο για την προετοιμασία της προσφοράς του
- Ένας δημόσιος υπάλληλος που έχει τις συζητήσεις σχετικά με την απασχόληση με ρεύμα ή μελλοντικός ανάδοχος ή σύμβουλος
- Στενές κοινωνικές επαφές/σχέσεις υπαλλήλου και αποδοχή ακατάλληλων δώρων, ταξιδιών, διασκεδάσεων από έναν εργολάβο ή απόκτηση δυνατότητας να αγοράζει ο υπάλληλος τα είδη σε τιμή πολύ χαμηλότερη της αγοραίας αξίας τους ή ο δημόσιος λειτουργός να πωλεί ένα ευτελές περιουσιακό στοιχείο (π.χ. αμάξι, οίκημα) το οποίο αγοράζεται (π.χ. από εργολάβο) έναντι εξαιρετικά υψηλού τιμήματος. Μια διεύθυνση του αναδόχου ή του παρόχου συμβουλευτικών υπηρεσιών είναι ελλιπείς ή ταιριάζουν με τη διεύθυνση ενός υπαλλήλου αρμοδίου για τη σύναψη δημόσιων συμβάσεων ή αξιωματούχου του δημόσιου φορέα
- Ένας δημόσιος υπάλληλος χρηματοδοτικής μίσθωσης ή ενοικίασης εξοπλισμού σε έναν ανάδοχο για την εκτέλεση εργασιών επί συμβάσει
- Η αναθέτουσα ή την αγορά των εργαζομένων ζει πέρα από τις δυνατότητές του

- Ο δημόσιος υπάλληλος που διαπιστώνεται ότι έχει νομικό κώλυμα συμμετοχής δεν συμπληρώνει ή καταθέτει σύγκρουση συμφερόντων ή μορφές χρηματοοικονομικής πληροφόρησης
- Ένας δημόσιος υπάλληλος αρνείται την προαγωγή από μία θέση δημόσιων συμβάσεων

Δ) “Κόκκινες σημαίες” αναφορικά με «Μίζες» ή παράνομες πληρωμές (“pay to play”)

Ένας εργολάβος ή υπεργολάβος παραποιεί το κόστος της παρασχεθείσας εργασίας καταβάλλοντας μυστικά δώρα σε υπαλλήλους για την ανάθεση σε αυτόν του συμβολαίου, με συνέπεια να διογκώνεται το κόστος για το κράτος. Ενδεικτικά, αναφέρονται οι ακόλουθοι δείκτες:

- Ανεξήγητοι ή παράλογοι περιορισμοί ως προς τον αριθμό των πιθανών υποψηφίων ως προς την υποβολή προσφορών (αδικαιολόγητη προσφυγή της υπηρεσίας σε «κλειστές διαδικασίες»)
- Εργολάβοι με κακές επιδόσεις/ ιστορικό ως προς την εκπλήρωση των συμβατικών υποχρεώσεών τους, συνεχίζουν να επιβραβεύονται από την Υπηρεσία με νέες αναθέσεις
- Συμπερίληψη Τεχνικών προδιαγραφών που δεν προσδίδουν «προστιθέμενη αξία» στα παραδοτέα της σύμβασης και οι οποίες υπαγορεύουν την ανάθεση της σύμβασης σε συγκεκριμένες εταιρείες
- Υπεργολάβοι χωρίς προσόντα ή / και χωρίς άδεια, που διαπιστώνεται ότι εργάζονται στις κυριότερες συμβάσεις (σιωπηρή υπεργολαβία από τον ανάδοχο χωρίς γνωστοποίηση στην επιβλέπουσα υπηρεσία ή σε συμπαιγνία με αυτήν).
- Μη θέσπιση διαδικασιών για την ανάθεση των συμβάσεων υπεργολαβίας με διαδικασίες υγιούς ανταγωνισμού
- Έλλειψη διαχωρισμού καθηκόντων μεταξύ διαδικασιών αγοράς/προμήθειας, παραλαβής και αποθήκευσης των αγαθών
- Αρμόδιοι υπάλληλοι διαγωνισμών ή υλοποίησης συμβάσεων διάγουν ένα βιοτικό επίπεδο που υπερβαίνει το εισόδημά τους

Ε) «Κόκκινες σημαίες» αναφορικά με ποιότητα και ποσότητα υλικών και αγαθών

Υπό το πρίσμα αυτού του είδους της απάτης, ένας εργολάβος παραποιεί τον όγκο των οικοδομικών και μη υλικών, του εξοπλισμού και των εφοδίων που πραγματικά χρησιμοποιήθηκαν στο έργο, προκειμένου να αυξήσει το κέρδος του.

- Παρουσιάζονται αποκλίσεις μεταξύ παραστατικών του προμηθευτή αναφορικά με τις παραδοθείσες ποσότητες σε σχέση με τις ποσότητες που απαιτούντο από το φορέα και είχαν παραγγελθεί ή που τελικώς παραδόθηκαν.
- Άρνηση ή ανικανότητα ελεγχόμενων να παρασχεθούν υποστηρικτικά έγγραφα ή δικαιολογητικά (φορολογικά παραστατικά, πιστοποιητικά κλπ)
- Υποβολή φωτοαντιγράφων παραστατικών όταν αναμένεται η επίδειξη των πρωτοτύπων.
- Ο ανάδοχος αρνείται επιθεώρηση κατά τη διάρκεια της παροχής υπηρεσίας ή εργασίας ή της παράδοσης των αγαθών.
- Λίστες, φορτωτικές, διασαφήσεις εμπορευμάτων ή άλλα έγγραφα διακίνησης/δελτία αποστολής εμφανίζουν αλλοιωμένα ή ελλιπή στοιχεία.
- Μη κανονικότητα στα απαιτούμενα υποστηρικτικά δικαιολογητικά/έγγραφα ή άλλα που συνήθως χρησιμοποιούνται για την καταμέτρηση /καταγραφή χρηματικών συναλλαγών.
- Ασυνήθιστα μεγάλος αριθμός αγορών/προμηθειών από τον ίδιο προμηθευτή.
- Τα φερόμενα ως παραδοθέντα υλικά/αγαθά δεν μπορούν να εντοπισθούν στο χώρο και δεν υπάρχει λογοδοσία για αυτά.
- Η Υπηρεσία δεν εκμεταλλεύεται ή δεν κάνει χρήση ή δεν ενεργοποιεί πλεονεκτήματα που απορρέουν από τη σύμβαση ή από το μεγάλο όγκο των αγορών
- Η Υπηρεσία δεν ενεργοποιεί ποινικές ρήτρες ή κατάπτωση εγγυητικών επιστολών σε βάρος εργολάβων που αποδεικνύονται ασυνεπείς στις υποχρεώσεις τους.
- Η επιτευχθείσα τιμή δεν μπορεί εύκολα να διακριθεί (ασάφεια)

ΣΤ) «Κόκκινες σημαίες» αναφορικά με την Υποκατάσταση προϊόντων

Σε αυτό το είδος της απάτης που περιλαμβάνει υποκατάσταση προϊόντος ένας προμηθευτής παρουσιάζει εσκεμμένως, διαφορετικά το προϊόν που (φαινομενικά ως καλύτερο ποιοτικά ή ποσοτικά σε σχέση με το πραγματικό προϊόν) παραδίδει προκειμένου να μειώσει το κόστος του. Δείκτες αυτού του είδους αποτελούν ενδεικτικά:

- «Πειραγμένες» μάρκες ή ελλιπώς σεσημασμένα προϊόντα ή υλικά, δημιουργώντας παραπληροφόρηση αναφορικά με τον τύπο, μάρκα, προέλευσή τους.
- Ο προμηθευτής αρνείται ή αποφεύγει την επιθεώρηση των αγαθών κατά την παράδοση.
- Ο προμηθευτής αρνείται να παράσχει υποστηρικτικά έγγραφα αναφορικά με την παραγωγή ή την κατασκευή.
- Παρέχονται αντίγραφα εγγράφων/δικαιολογητικών όπου απαιτούνται τα πρωτότυπα.
- Μη κανονικότητα στις υπογραφές, ημερομηνίες ή ποσότητες εγγράφων στα παραστατικά μεταφοράς/παράδοσης
- Υψηλό ποσοστό απορρίψεων, επιστροφών ή κατεστραμμένων/ελαττωματικών/ μη κανονικών αγαθών.
- Τα απαιτούμενα πιστοποιητικά των προϊόντων δεν είναι υπογεγραμμένα
- Ο προμηθευτής επιλέγει το δείγμα υλικού/ προϊόντος επί του οποίου θα διεξαχθούν οι δοκιμές
- Ο προμηθευτής παρέχει διασκέδαση ή ωφελήματα στο προσωπικό της Υπηρεσίας το αρμόδιο για προμήθειες/ συμβάσεις.
- Ο προμηθευτής δεν μπορεί να προσκομίσει στοιχεία αναφορικά με την εγγύηση των προϊόντων του.

Ζ) «Κόκκινες σημαίες» αναφορικά με Συμβάσεις Παροχής Υπηρεσιών- Συμβάσεις Συμβούλων -Υπερχρέωση χρόνου απασχόλησης

Στο σχήμα της υπερχρέωσης ένας σύμβουλος ή ανάδοχος παρουσιάζει διαφορετικά την κατανομή του έργου από ό, τι πραγματικά είναι προκειμένου να μπορέσει να χρεώσει περισσότερο ή να χρεώσει περισσότερες εργατοώρες και έτσι να αυξήσει το κέρδος του. Δείκτες ενδεικτικά αποτελούν οι παρακάτω:

- Μη εγκεκριμένες αλλαγές τροποποιήσεις σε κάρτες σήμανσης ωραρίου ή άλλες πηγές πληροφόρησης τήρησης ωραρίου.
- Σχεδόν πάντοτε ακριβής αντιστοίχιση εκτελεσθεισών εργατοωρών σε σχέση με τις προϋπολογισθείσες
- Οι κάρτες σήμανσης εργατοωρών συμπληρώνονται όχι από τους εμπλεκόμενους υπαλλήλους, αλλά από τους υπεύθυνους έργου.

- Φωτοαντίγραφα καρτελών ωροσήμανσης υποβάλλονται όταν απαιτούνται πρωτότυπα.
- Ασυμβατότητες/ασυμφωνία τηρούμενων στοιχείων μεταξύ αρχείων συμβούλων για τήρηση εργατοωρών και των καρτών ωροσήμανσης των προστεθέντων τους υπαλλήλων.
- Διαπίστωση συχνών προσαρμογών στη μισθοδοσία υπαλλήλων με συχνές αναγραφές λάθους στην καταχώρηση, λάθους στις τιμές χρέωσης κλπ.
- Οι χρεώσεις/πληρωμές εργατοωρών δεν είναι συμβατές με την πρόοδο της σύμβασης/εργασιών.

- Φάκελοι προσωπικού δεν ανευρίσκονται ή ανευρίσκονται κατόπιν σημαντικής καθυστέρησης

- Απουσία επαρκούς διαδρομής ελέγχου προς διαβεβαίωση ορθότητας εργασιακών χρεώσεων.

- εσφαλμένη κατάταξη εργαζομένων – χαμηλόβαθμο ή βοηθητικό προσωπικό υπαλλήλων χρεώνονται με υψηλότερες τιμές

2.5 ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΠΛΗΡΟΦΟΡΙΩΝ / ΚΑΤΑΓΓΕΛΙΩΝ ΑΝΤΙ-ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ

2.5.1 ΕΝΝΟΙΑ « WHISTLE BLOWING» - ΑΡΧΕΣ ΠΟΥ ΔΙΕΠΟΥΝ ΤΟ ΘΕΣΜΟ

Οι αρχές που παρουσιάζονται εδώ αποτελούν κατευθυντήριες οδηγίες για την σύνταξη νέων και την βελτίωση των υφιστάμενων νόμων που προστατεύουν το whistleblowing, ώστε να διασφαλιστεί ότι παρέχεται κατάλληλη προστασία και ευκαιρίες καταγγελίας στους whistleblowers. Θα πρέπει να προσαρμόζονται στο πολιτικό, κοινωνικό και πολιτισμικό πλαίσιο κάθε χώρας και στο υφιστάμενο νομικό σύστημα. Λαμβάνουν υπόψη την εμπειρία που αποκτήθηκε από τους υπάρχοντες νόμους και την πρακτική εφαρμογή τους και έχουν διαμορφωθεί με στοιχεία που συνεισέφεραν ειδικοί στο whistleblowing, κυβερνητικοί αξιωματούχοι, πανεπιστημιακοί, ερευνητικά ινστιτούτα και Μ.Κ.Ο. από όλες τις περιοχές. Αυτές οι αρχές θα επικαιροποιούνται και θα αναθεωρούνται όσο προστίθεται εμπειρία νομοθεσιών και πρακτικής.

A) Αρχικός ορισμός

1. *Whistleblowing* - η αποκάλυψη πληροφοριών που σχετίζονται με πράξεις διαφθοράς, παρανομίας, απάτης κι επισφάλειας που διαπράττονται σε ή από οργανισμούς του δημόσιου ή ιδιωτικού τομέα - θέτοντας σε κίνδυνο ή απειλώντας το δημόσιο συμφέρον - σε άτομα ή οντότητες που θεωρείτε ότι μπορούν να δράσουν αποτελεσματικά.

B) Κατευθυντήρια αρχή

2. *Προστατευόμενα άτομα και αποκαλύψεις* - όλοι οι εργαζόμενοι και οι υπάλληλοι στον δημόσιο και ιδιωτικό τομέα χρειάζονται:

- ☐ προσβάσιμους και αξιόπιστους διαύλους καταγγελίας της παρανομίας
- ☐ ισχυρή προστασία από κάθε είδος αντεκδίκησης
- ☐ μηχανισμούς εισδοχής καταγγελιών που προωθούν μεταρρυθμίσεις οι οποίες επανορθώνουν τις νομοθετικές, πολιτικές ή διαδικαστικές ανεπάρκειες και αποτρέπουν την μελλοντική παρανομία.

Γ) Πεδίο εφαρμογής

3. *Ευρύς ορισμός του whistleblowing* - το whistleblowing είναι η αποκάλυψη ή αναφορά της παρανομίας, συμπεριλαμβανομένης της διαφθοράς, όχι όμως περιοριστικά, καθώς περιλαμβάνει και τις καταγγελίες για ποινικά αδικήματα, παραβάσεις νομικών υποχρεώσεων, κακοδικία, ειδικούς κινδύνους για την δημόσια υγεία, την ασφάλεια ή το περιβάλλον, κατάχρηση εξουσίας, μη εξουσιοδοτημένη χρήση κρατικών πόρων ή ιδιοκτησίας, κατάχρηση ή κακοδιοίκηση, σύγκρουση συμφερόντων και πράξεις που καλύπτουν όλα τα ανωτέρω. Μπορεί επίσης να περιλαμβάνει και παραβιάσεις ανθρωπίνων δικαιωμάτων, εάν αυτές εμπίπτουν στο σύστημα προστασίας του εθνικού δικαίου.

4. *Ευρύς ορισμός του whistleblower*- ο whistleblower είναι κάθε εργαζόμενος ή υπάλληλος του δημοσίου ή ιδιωτικού τομέα που αποκαλύπτει πληροφορίες που καλύπτονται από την ανωτέρω αρχή 3 και ο οποίος βρίσκεται σε κίνδυνο αντιποίνων. Συμπεριλαμβάνονται και άτομα που είναι εκτός της παραδοσιακής σχέσης εργαζόμενου - εργοδότη, όπως σύμβουλοι, συμβασιούχοι, ασκούμενοι/εκπαιδευόμενοι, εθελοντές, εργαζόμενοι φοιτητές, ορισμένου χρόνου εργαζόμενοι και πρώην εργαζόμενοι. Η προστασία πρέπει να εκτείνεται και σε αυτούς που θεωρούνται ή εκλαμβάνονται ως whistleblowers. Επίσης άτομα που παρέχουν συμπληρωματικές πληροφορίες σχετικά με κάποια καταγγελία καθώς και όσοι επιβοηθούν ή επιδιώκουν να επιβοηθήσουν έναν whistleblower.

5. *Αφετηρία προστασίας του whistleblower: "εύλογη πεποίθηση παρανομίας"* - η προστασία πρέπει να παρέχεται για αποκαλύψεις που γίνονται με εύλογη πεποίθηση ότι η πληροφορία είναι αληθής κατά το χρόνο της αποκάλυψης. "Εύλογη πεποίθηση" υπάρχει όταν ένα πρόσωπο εύλογα υποψιάζεται την παρανομία υπό το φως των διαθέσιμων αποδείξεων. Η προστασία εκτείνεται σε αυτούς που αποκαλύπτουν ανακριβείς πληροφορίες με συγγνωστή πλάνη και εξακολουθεί να ισχύει μετά την αξιολόγηση της ακρίβειας της αποκάλυψης.

Δ) Προστασία

6. *Προστασία από αντίποινα* - τα άτομα πρέπει να προστατεύονται από κάθε πράξη αντεκδίκησης, υποβιβασμού ή αρνητικής διάκρισης στο χώρο της εργασίας που συνδέεται ή οφείλεται στο whistleblowing. Αυτό περιλαμβάνει κάθε μορφή βλάβης, όπως η απόλυση, η διαθεσιμότητα και άλλες εργασιακές κυρώσεις, τιμωρητικές

μετατάξεις, παρενόχληση, μείωση καθηκόντων ή ωραρίου, πάγωμα στις προαγωγές ή στην εκπαίδευση, υποβιβασμός θέσης και προνομίων, ή απειλές για τέτοιες ενέργειες.

7. *Τήρηση εμπιστευτικότητας* - η ταυτότητα του whistleblower δεν επιτρέπεται να ανακοινωθεί χωρίς την ρητή συγκατάθεση του ατόμου.

8. *Το βάρος της απόδειξης του εργοδότη* - προκειμένου να αποφευχθούν κυρώσεις ή ποινές, ο εργοδότης πρέπει με σαφήνεια και πειθώ να παρουσιάζει όλα τα μέτρα που λαμβάνονται εναντίον εργαζομένου δεν έχουν καμία σχέση ούτε οφείλονται σε τυχόν αποκαλύψεις του ως whistleblower.

9. *Εν γνώσει αναληθείς αποκαλύψεις δεν προστατεύονται* - το άτομο που προβαίνει σε αποκάλυψη και έχει αποδειχθεί ότι ήταν εν γνώσει του αναληθής υφίσταται πιθανές εργοδοτικές/επαγγελματικές κυρώσεις και αστική ευθύνη. Όσοι κατηγορούνται εσφαλμένως πρέπει να αποζημιώνεται με κάθε αποτελεσματικό μέτρο.

10. *Άρση της ευθύνης* - κάθε αποκάλυψη που γίνεται στο πλαίσιο της νομοθεσίας περί whistleblowing θα καλύπτεται από ασυλία πειθαρχική, ποινική, αστική και διοικητική, συμπεριλαμβανομένων των αδικημάτων της συκοφαντικής δυσφήμισης, της εξύβρισης, της παραβίασης πνευματικής ιδιοκτησίας και προσωπικών δεδομένων. Το βάρος της απόδειξης ανήκει στο υποκείμενο της αποκάλυψης για την απόδειξη του δόλου εκ μέρους του whistleblower σχετικά με νομική παράβαση.

11. *Δικαίωμα άρνησης σύμπραξης στην παρανομία* - εργαζόμενοι και υπάλληλοι έχουν το δικαίωμα να αρνηθούν να συνεργήσουν σε πράξεις παρανομίας, απάτης και διαφθοράς. Προστατεύονται νομικά από κάθε είδος τιμωρίας ή διακρίσεων (βλ. ανωτέρω Αρχή 6) κατά την ενάσκηση του δικαιώματος αυτού.

12. *Επιφύλαξη δικαιωμάτων* - κάθε ιδιωτικός κανόνας ή συμφωνία είναι άκυρη εάν αφαιρεί προστασία και δικαιώματα του whistleblower. Για παράδειγμα, τα δικαιώματα του whistleblower υπερέχουν της "πίστης" όρκου στην εργοδοσία και τις συμφωνίες εμπιστευτικότητας/εχεμύθειας.

13. *Ανωνυμία* - πλήρης προστασία θα παρέχεται στους whistleblowers που έχουν αποκαλύψει ανώνυμα πληροφορίες και που αποκαλύφθηκε στη συνέχεια η ταυτότητά τους χωρίς την ρητή συγκατάθεσή τους

14. *Προσωπική προστασία* - οι whistleblowers των οποίων η ζωή ή η ασφάλεια είναι σε κίνδυνο, οι ίδιοι και τα μέλη της οικογένειάς τους έχουν δικαίωμα για προσωπικά μέτρα ασφάλειας. Επαρκείς πόροι πρέπει να διατίθενται για τέτοια προστασία.

Ε) ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΕΣ ΑΠΟΚΑΛΥΨΗΣ

15. *Καταγγελία στον χώρο εργασίας* - οι κανονισμοί και οι διαδικασίες για τους whistleblowers πρέπει να είναι απόλυτα ορατές και κατανοητές, να τηρείται η εμπιστευτικότητα ή η ανωνυμία (εκτός εάν έχει ρητώς παραιτηθεί ο ενδιαφερόμενος), να διασφαλίζεται η εις βάθος, έγκαιρη και ανεξάρτητη έρευνα των αποκαλύψεων και να υπάρχουν διαφανείς, αποτελεσματικοί και έγκαιροι μηχανισμοί για την παρακολούθηση των καταγγελιών περί αντεκδίκησης (συμπεριλαμβανομένης μιας διαδικασίας για την πειθαρχική τιμωρία των δραστών αντεκδίκησης).

16. *Καταγγελία σε αρμόδιους και σε Αρχές* - εάν η αναφορά στον χώρο της εργασίας δεν φαίνεται να έχει πρακτικό αποτέλεσμα ή να είναι εφικτή, τα άτομα πρέπει να μπορούν να ανακοινώνουν σε ρυθμιστικές ή εποπτικές αρχές ή σε άτομα εκτός του οργανισμού στον οποίο εργάζονται. Αυτοί οι διάδυλοι πρέπει να περιλαμβάνουν ρυθμιστικές αρχές, δικτικές ή ελεγκτικές αρχές, αιρετούς αρμόδιους ή εξειδικευμένες υπηρεσίες που έχουν ιδρυθεί για να δέχονται τέτοιες καταγγελίες.

17. *Καταγγελία σε τρίτους* - σε περίπτωση επείγοντος ή σοβαρού δημόσιου ή προσωπικού κινδύνου ή διαρκούς ακαταδίωκτης παρανομίας που μπορεί να έχει επιπτώσεις στο δημόσιο ενδιαφέρον, τα άτομα πρέπει να προστατεύονται από καταγγελίες που γίνονται σε τρίτα μέρη όπως στα μέσα ενημέρωσης, σε οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών, σε σωματεία, συνδικαλιστικές ενώσεις ή σε επαγγελματικούς/επιχειρηματικούς οργανισμούς

18. *Εργαλεία καταγγελίας και συμβουλής* - οι εργαζόμενοι και υπάλληλοι καθώς και εργαζόμενοι σε κρατικές υπηρεσίες και δημόσιες επιχειρήσεις πρέπει να έχουν στην διάθεσή τους ένα ευρύ φάσμα διαθέσιμων εργαλείων και διαύλων, όπως γραμμές συμβουλών, τηλεφωνικές γραμμές καταγγελιών, διαδικτυακές πύλες, γραφεία εφαρμογής νομοθεσίας και εσωτερικούς κι εξωτερικούς Συνηγόρους του Πολίτη. Οι μηχανισμοί πρέπει να παρέχονται για ασφαλείς, εμπιστευτικές και ανώνυμες καταγγελίες. 19. *Εθνική ασφάλεια / κρατικά μυστικά* - όταν μια καταγγελία αφορά ζητήματα εθνικής ασφάλειας, κρατικά ή στρατιωτικά απόρρητα ή διαβαθμισμένες πληροφορίες, ειδικές διαδικασίες και εγγυήσεις που λαμβάνουν υπόψη την ευαίσθητη φύση του θέματος πρέπει να έχουν θεσπιστεί, προκειμένου να προωθείται η αποτελεσματική εσωτερική παρακολούθηση κι επίλυση και προκειμένου να αποτραπεί η ανώφελη έκθεση. Αυτές οι διαδικασίες πρέπει να μπορούν να επιτρέψουν εσωτερική καταγγελία, καταγγελία σε αυτοτελές όργανο που είναι θεσμικά και λειτουργικά ανεξάρτητο από τον τομέα της ασφάλειας. Διαφορετικά, θα

πρέπει να προβλέπεται καταγγελία στις αρχές με το απαραίτητο φιλτράρισμα ασφάλειας. Η εξωτερική καταγγελία (δηλ. στα μέσα ενημέρωσης σε οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών) μπορεί να δικαιολογηθεί σε συγκεκριμένες υποθέσεις που αποδεικνύεται ότι υπάρχει επείγουσα ή σοβαρή απειλή για την δημόσια υγεία, την ασφάλεια ή το περιβάλλον, καθώς κι εάν μια εσωτερική καταγγελία μπορεί να οδηγήσει σε προσωπικές συνέπειες ή στην καταστροφή των αποδείξεων και η καταγγελία δεν έχει στόχο ή μπορεί να προκαλέσει σοβαρή βλάβη στην εθνική ασφάλεια ή σε άτομα.

ΣΤ) ΕΝΙΣΧΥΣΗ ΚΑΙ ΣΥΜΜΕΤΟΧΗ

20. *Πλήρες φάσμα διαθέσιμων μέσων* - ένα πλήρες φάσμα διαθέσιμων μέσων πρέπει να καλύπτει κάθε άμεση, έμμεση και μελλοντική συνέπεια από κάθε περίπτωση αντιποίνων, με σκοπό την πλήρη κάλυψη του whistleblower. Αυτό περιλαμβάνει άμεση δυνατότητα προσφυγής σε ασφαλιστικά μέτρα, κάλυψη εξόδων δικηγόρου και διαμεσολαβητή, μετακίνηση σε άλλο τμήμα ή με άλλον εποπτεύοντα, αποζημίωση για παρελθόντα, παρόντα και μελλοντικά διαφυγόντα έσοδα και θέση και αποζημίωση για ηθική βλάβη. Θα πρέπει να εξεταστεί η δημιουργία ενός ταμείου που θα παρέχει βοήθεια για νομικές διαδικασίες και υποστήριξη σε whistleblowers.

21. *Δίκαιη δίκη* - οι whistleblowers που πιστεύουν ότι τα δικαιώματά τους έχουν παραβιασθεί έχουν δικαίωμα σε δίκαιη δίκη ενώπιον ενός ανεξάρτητου δικαστηρίου με δικαίωμα έφεσης. Οι αποφάσεις πρέπει να είναι έγκαιρες και οι whistleblowers να μπορούν να καλούν και να εξετάζουν μάρτυρες και οι δικονομικοί κανόνες πρέπει να είναι δίκαιοι και αντικειμενικοί.

22. *Συμμετοχή των whistleblowers*- ως ενημερωμένοι και ενδιαφερόμενοι παράγοντες, οι whistleblowers πρέπει να έχουν ουσιώδεις ευκαιρίες να συμβάλλουν σε ακολουθούσες έρευνες ή εξετάσεις. Οι whistleblowers πρέπει να έχουν την ευκαιρία (χωρίς να επιβάλλεται) να διευκρινίσουν την καταγγελία τους και να παράσχουν πρόσθετη πληροφόρηση ή αποδείξεις. Πρέπει επίσης να έχουν το δικαίωμα να ενημερώνονται για το αποτέλεσμα κάθε εξέτασης ή ευρήματος και να μπορούν να ελέγχουν και να σχολιάζουν κάθε αποτέλεσμα.

23. *Συστήματα επιβράβευσης* - εάν συνέχεται με το εθνικό δίκαιο, οι whistleblowers πρέπει να μπορούν να λαμβάνουν ένα ποσοστό από τα έσοδα που ανακαλύπτονται ή από τα πρόστιμα που επιβάλλονται ως αποτέλεσμα της καταγγελίας τους. Άλλη αμοιβή ή επιβράβευση μπορεί να περιλαμβάνει την δημόσια αναγνώριση ή την

βράβευση (εάν συμφωνεί ο whistleblower), η βαθμολογική προαγωγή ή μια δημόσια συγγνώμη ή αποκατάσταση.

Z) ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΗ ΔΟΜΗ, ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ ΚΑΙ ΑΝΑΘΕΩΡΗΣΗ

24. *Αυτοτελής νομοθεσία* - προκειμένου να διασφαλιστεί η σαφήνεια και η ενιαία εφαρμογή ενός θεσμικού πλαισίου για το whistleblowing, η αυτοτελής νομοθεσία είναι προτιμότερη από μια αποσπασματική ή σημειακή προσέγγιση.

25. *Δημοσίευση δεδομένων* - η Αρχή Καταγγελιών των whistleblowers (βλ. παρακάτω) πρέπει να συγκεντρώνει και να δημοσιοποιεί σε τακτική βάση (τουλάχιστον ετήσια) δεδομένα και πληροφορίες σχετικά με την λειτουργία του νόμου και το θεσμικό πλαίσιο για το whistleblowing (σύμφωνα με τους σχετικούς νόμους για την ιδιωτικότητα και την προστασία προσωπικών δεδομένων). Αυτή η πληροφορία πρέπει να περιλαμβάνει μια σειρά από υποθέσεις που έχουν αποτελέσει αντικείμενο χειρισμού, το αποτέλεσμα των υποθέσεων (απορρίφθηκαν, έγιναν δεκτές, εξετάστηκαν, επικυρώθηκαν), τις αποζημιώσεις και αποκαταστάσεις (με τήρηση εμπιστευτικότητας εάν το επιθυμεί ο whistleblower) την αντιμετώπιση της παρανομίας στον ιδιωτικό και τον δημόσιο τομέα, την ευαισθητοποίηση και την εμπιστοσύνη στους μηχανισμούς των whistleblowers και τον χρόνο που χρειάζεται για την πρόοδο των υποθέσεων.

26. *Εμπλοκή πολλών παραγόντων* - ο σχεδιασμός και η περιοδική αναθεώρηση των νόμων για το whistleblowing, των κανονισμών και των διαδικασιών πρέπει να περιλαμβάνει τους κύριους παράγοντες όπως τους οργανισμούς των εργαζομένων, τις ενώσεις επιχειρηματιών και εργοδοτών, τους οργανισμούς της κοινωνίας των πολιτών και την πανεπιστημιακή κοινότητα.

27. *Εκπαίδευση whistleblowers* - η σχετική εκπαίδευση θα πρέπει να παρέχεται για τις υπηρεσίες του δημόσιου τομέα και τις δημόσιες επιχειρήσεις, στην ηγεσία και το προσωπικό. Οι νόμοι για τους whistleblowers και τις διαδικασίες αυτές θα πρέπει να κοινοποιούνται με σαφήνεια και στους χώρους εργασίας του ιδιωτικού τομέα όπου εφαρμόζονται οι διατάξεις τους.

H) ΕΠΙΒΟΛΗ

28. *Αρχή Καταγγελιών Whistleblower Complaints Authority* – μια ανεξάρτητη αρχή θα πρέπει να λαμβάνει και να εξετάζει καταγγελίες για αντεκδίκηση και ακατάλληλη έρευνα των αποκαλύψεων των whistleblowers. Η Αρχή θα πρέπει να εκδίδει

δεσμευτικές συστάσεις και να προωθεί σχετικές πληροφορίες στις ρυθμιστικές, ελεγκτικές και διωκτικές αρχές για παρακολούθηση. Η Αρχή θα πρέπει να παρέχει επίσης συμβουλές και υποστήριξη, να παρακολουθεί και να αναθεωρεί τις διατάξεις για το whistleblowing και να ενισχύει την κουλτούρα της αποδοχής του. Η Αρχή πρέπει να διαθέτει επαρκείς πόρους και δυνατότητες για να εκπληρώνει αυτή την αποστολή.

29. *Ποινές για αντεκδίκηση και παρεμβάσεις* - κάθε πράξη αντεκδίκησης για τις καταγγελίες του whistleblower ή παρέμβαση σε αυτόν θα θεωρείται παράβαση καθήκοντος και στους δράστες θα επιβάλλονται εργοδοτικές/επαγγελματικές και αστικές κυρώσεις.

30. *Παρακολούθηση και μεταρρυθμίσεις* - οι έγκυρες καταγγελίες πρέπει να προωθούνται στις αρμόδιες ρυθμιστικές αρχές για παρακολούθηση, για επανορθωτικές ενέργειες ή / και μεταρρυθμίσεις πολιτικής.

2.6 ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΠΛΗΡΟΦΟΡΙΩΝ/ΚΑΤΑΓΓΕΛΙΩΝ ΑΝΤΙ-ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ

2.6.1 ΕΝΤΟΠΙΣΜΟΣ - ΑΝΙΧΝΕΥΣΗ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ/ΑΠΑΤΗΣ (Υποδοχή μιας αναφοράς-καταγγελίας (χρήσιμες οδηγίες για υπαλλήλους ελεγκτικών και διωκτικών μηχανισμών)

Οι πιο σημαντικές υποθέσεις αποκάλυψης φαινομένων διαφθοράς ξεκινούν με μια αναφορά-καταγγελία και πολλές δεν θα μπορούσαν να αποδειχθούν χωρίς τη συνεργασία κάποιου καταγγέλλοντος, ο οποίος σε πολλές περιπτώσεις προέρχεται και εκ των έσω, δηλαδή από το εσωτερικό του Δημόσιου οργανισμού, στο πλαίσιο του οποίου έχει επισυμβεί το αναφερόμενο περιστατικό διαφθοράς. Κατά συνέπεια, είναι σημαντικό να γνωρίζει κανείς πώς να αντιμετωπίσει μια καταγγελία.

Οι καταγγελίες-αναφορές μπορούν να περιέλθουν σε γνώση ενός Οργανισμού ή Ελεγκτικού φορέα με διάφορους τρόπους, ως ακολούθως:

- α) διά αλληλογραφίας (επώνυμη ή ανώνυμη επιστολή)
- β) διά ηλεκτρονικής αλληλογραφίας (σε όσους φορείς προβλέπεται)
- γ) διά ζώσης, δηλαδή με επίσκεψη του καταγγέλλοντος επιτόπου στα γραφεία του φορέα υποδοχής της καταγγελίας
- δ) διά τηλεφωνικής αναφοράς (σε όσους φορείς προβλέπεται)

Σε κάθε περίπτωση το προσωπικό που είναι επιφορτισμένο με την υποδοχή των καταγγελιών, πρέπει να διαθέτει κατάλληλη εκπαίδευση, προκειμένου να δυνηθεί να

αντλήσει όσο το δυνατόν περισσότερες πληροφορίες αναφορικά με το εν θέματι αντικείμενο, καθόσον σε πολλές περιπτώσεις κατά τις οποίες ο πληροφοριοδότης προβαίνει ο ίδιος σε καταγγελία (διά ζώσης είτε τηλεφωνικώς), επιλέγει κατόπιν την ανωνυμία και εξαφανίζεται, δίνοντας ανακριβή στοιχεία επικοινωνίας ή πλαστά στοιχεία ταυτότητας. Τούτο έχει ως συνέπεια να μην είναι δυνατή πλέον η επικοινωνία του ελεγκτικού φορέα με τον καταγγέλλοντα, ο οποίος όπως προειπώθηκε, πολλάκις προέρχεται εκ των έσω και έχει ιδίαν αντίληψη των διαδικασιών και καταστάσεων των οποίων ο ίδιος αυτόπτης ή αυτήκοος μάρτυς, προκειμένου να αντληθούν περισσότερα στοιχεία τα οποία χρειάζονται για τη διευκρίνιση στοιχείων της υπόθεσης, προς ενδελεχέστερη διερεύνηση ή και για παροχή περισσότερων λεπτομερειών και πληροφοριών ως προς την ακριβή λειτουργία κάποιου σχήματος διαφθοράς/απάτης (δηλαδή πώς ακριβώς ενεργούν οι φερόμενοι ως συμμετέχοντες ενός σχήματος διαφθοράς, ποιοι είναι οι ρόλοι τους και η τυχόν «ιεραρχική» δομή μιας εγκληματικής οργάνωσης, με ποιο τρόπο υπεξαιρούν για παράδειγμα ποσά κλπ, ποιο παραστατικό πλαστογραφείται κλπ). Επιπλέον, τα απαραίτητα στοιχεία που πρέπει να αποσαφηνιστούν για τους ελεγκτές, μπορεί να αφορούν τη λειτουργία κάποιας δημόσιας διαδικασίας (π.χ. πότε εναποτίθενται φορτία απορριμμάτων και σε ποιο ακριβώς σημείο, σε ποια βάρδια συμβαίνει κάτι ύποπτο, πώς είναι οι χώροι μιας Υπηρεσίας κλπ).

Είναι προφανές ότι οι ανωτέρω πληροφορίες χρειάζονται να είναι γνωστές εκ των προτέρων για δυο λόγους: α) για να είναι «διαβασμένοι» οι ελεγκτές, ώστε ει δυνατόν να καταλάβουν αιφνιδιαστικά μια παράνομη διαδικασία εν τω γενέσθαι και β) αν αναζητήσουν τις εν λόγω πληροφορίες μπορεί να αποκαλύψουν τη σχεδιαζόμενη μυστική επιχείρησή τους και να απωλέσουν το πλεονέκτημα του αιφνιδιασμού.

Παρακάτω, ακολουθούν κάποιες αρχικές ερωτήσεις προς καταγγέλλοντες και πληροφορίες για την αξιολόγηση της αναφοράς (παρατίθενται ενδεικτικά και όχι περιοριστικά).

A) Αντιμετώπιση μιας αναφοράς-καταγγελίας

Αρχικά απαντήστε στον καταγγέλλοντα διασφαλίζοντας ότι θα απαντήσει και αναζητήστε περισσότερες πληροφορίες. Ει δυνατόν, κάντε μια γρήγορη έρευνα προς επιβεβαίωση τουλάχιστον των βασικών σημείων που τίγονται στην αναφορά π.χ. ότι αξιολογήθηκε ο μοναδικός εμφανισθείς μειοδότης, ότι δεν έγινε αποδεκτή η χαμηλότερη προσφορά, προτού απαντήσετε. Αυτό θα βοηθήσει ιδιαιτέρως στη

συνέντευξη που θα ακολουθήσει, ενώ ταυτόχρονα θα δείξει στον αναφέροντα ότι έχετε επιδείξει ενδιαφέρον και ασχοληθήκατε με την καταγγελία σε αρχικό στάδιο.

Πρέπει να είναι κανείς σε εγρήγορση για έμμεσες καταγγελίες διαγωνιζομένου που υπαινίσσονται, αλλά δεν αναφέρονται ευθέως σε διαφθορά, π.χ. *«η προσφορά μας ήταν η καλύτερη και όμως χάσαμε»* ή *«είχαμε την οικονομικότερη προσφορά αλλά απορριφθήκαμε αντικανονικά»*. Οι απορριφθέντες διαγωνιζόμενοι συχνά είναι πρόθυμοι να αναφερθούν σε παραβάσεις του διαγωνισμού, αλλά αποφεύγουν να μιλήσουν ευθέως για διαφθορά, αν και αυτή είναι παρούσα, εξαιτίας του φόβου ότι θα αποτελέσουν αντικείμενο μελλοντικών αποκλεισμών ή αντιποίνων από την υπηρεσία. Σε αυτές τις περιπτώσεις ο ελεγκτής πρέπει να πιέσει σκληρά αλλά διακριτικά, ώστε να αποκαλύψει τα περιστατικά που συνιστούν διαφθορά, πάντοτε διαβεβαιώνοντας τον καταγγέλλοντα για την εμπιστευτικότητα των αναφερομένων.

B) Προτεινόμενες ερωτήσεις προς καταγγέλλοντες

Αρχικές ερωτήσεις γενικού περιεχομένου

Κάθε υπόθεση και κάθε συνέντευξη-εξέταση προσώπου είναι διαφορετική, ωστόσο οι ακόλουθες ερωτήσεις πρέπει να τίθενται και να καταβάλλεται προσπάθεια κάλυψης όσο το δυνατό περισσότερων ερωτήσεων και δι αυτών απόκτησης περισσότερων πληροφοριών.

Ο καταγγέλλων καλείται να αναφέρει:

1. Πλήρη ονόματα, στοιχεία επικοινωνίας όλων των φυσικών ή νομικών προσώπων που φέρονται να συμμετέχουν
2. Λεπτομέρειες (πως, που, πότε, ποιος, πώς, γιατί, πόσο, τί) της καταγγελίας
3. Τις ημερομηνίες και τα ακριβή χρονικά διαστήματα των γεγονότων –κλειδιών
4. Χρηματική αποτίμηση της απώλειας

Εύλογο είναι ότι οι ερωτήσεις αυτές (1 έως 4) αποσκοπούν στο να αποσαφηνιστεί από την αρχή, πρωτίστως, πότε συνέβη και πόσο (υπολογίζεται ότι) είναι το ύψος της οικονομικής ζημίας (ώστε αν γίνει κατανοητό άμεσα αν είναι πρόσφατη ή παλαιά παρανομία και αν, λόγω του πλημμεληματικού ή κακουργηματικού χαρακτήρα του αδικήματος) έχουν ήδη παραγραφεί τα πειθαρχικά και ενδεχομένως και τυχόν ποινικά παραπτώματα. Οι λοιπές ερωτήσεις αποσκοπούν στην αποκάλυψη των αυτουργών-συναυτουργών- συμμετόχων, στις παράνομες πράξεις ή παραλείψεις, στα ιδιαίτερα τεχνάσματα που τυχόν μετέλθαν οι αυτουργοί, στα κίνητρα κλπ)

5. Υπάρχουν στοιχεία –έγγραφα για την υπόθεση και αν ναι ποιος τα έχει και πρέπει να αναζητηθούν έγγραφα ή ηλεκτρονικά δεδομένα;
6. Τα ατομικά στοιχεία και στοιχεία επικοινωνίας με πρόσωπα τρίτα που γνωρίζουν για τις εγκληματικές πράξεις και είναι πρόθυμα να καταθέσουν.
7. Υπάρχουν άλλες παρόμοιες συναλλαγές; αν ναι λεπτομέρειες και ποιοι τις γνωρίζουν
8. Από ποιους πληροφορήθηκε (πώς γνωρίζει) ο καταγγέλλων αυτά που αναφέρει (αυτόπτης ή αυτόκοος μάρτυς ή εξ ακούς κλπ); αν το πληροφορήθηκε από άλλα πρόσωπα ποια είναι αυτά και στοιχεία επικοινωνίας με αυτούς

Είναι σκόπιμο να τηρείται επικοινωνία (follow up) με ηλεκτρονικό μήνυμα ή τηλεφωνικώς ή αυτοπροσώπως μετά τον καταρχήν έλεγχο με τον καταγγέλλοντα.

Αν ο πληροφοριοδότης θέλει να παραμείνει ανώνυμος, κανονίστε μια συγκεκριμένη ώρα που θα σας τηλεφωνήσει ή μια τακτή ημερομηνία που θα σας τηλεφωνεί κατά την εξέλιξη της έρευνας, προκειμένου να λάβετε/λαμβάνετε επιπλέον πληροφόρηση.

Άλλες χρήσιμες ερωτήσεις προς καταγγέλλοντες-πληροφοριοδότες

1. Η παρανομία συνεχίζεται ακόμη και σήμερα; Οι παρανομούντες γνωρίζουν για τις καταγγελίες του καταγγέλλοντα; (αυτό χρησιμεύει ιδιαίτερος προκειμένου να αποφασιστεί αν θα διεξαχθεί μυστική έρευνα ή όχι)
2. Συμφωνεί ο καταγγέλλων-πληροφοριοδότης να καταθέσει επίσημα αυτά ή να εξεταστεί στο πλαίσιο εξέτασης προσώπων (πολλοί δεν θα συμφωνήσουν, ωστόσο η πληροφόρηση από αυτόν όμως χρησιμεύει ιδιαίτερος προκειμένου να εντοπιστούν στοιχεία, έγγραφα και μάρτυρες που θα εξεταστούν).
3. Ποιο είναι το κίνητρο του καταγγέλλοντα (στην πλειονότητα των περιπτώσεων αυτό δεν ενδιαφέρει, αυτό όμως που ενδιαφέρει είναι η αξιοπιστία του καταγγέλλοντα, η οποία ελέγχεται εν μέρει από αυτή την ερώτηση)

Ο ελεγκτής πρέπει να είναι καχύποπτος σχετικά με το κίνητρο του καταγγέλλοντα και συγκεκριμένα αν υφίσταται προηγούμενη έχθρα προς τον καταγγελλόμενο, προσωπικό συμφέρον ή και μη καθαρό ποινικό μητρώο. Από την ανωτέρω ερώτηση μπορεί να διαφανεί αν ο καταγγέλλων διέπεται από εμπάθεια απέναντι στον

καταγγελλόμενο, γεγονός που ίσως «θολώνει» την κρίση του, αν ήταν συμμετέχων της παρανομίας στο παρελθόν και «ρίχτηκε» από τους λοιπούς συμμετέχοντες κλπ.

Πάντως, ο ελεγκτής δεν πρέπει να σπαταλά χρόνο και να απασχολείται συνεχώς με το κίνητρο του καταγγέλλοντα, καθόσον αν η καταγγελία ευσταθεί και δεν είναι καταφανώς αόριστη ή απαράδεκτη, θα αντιπαραβληθεί προς τα στοιχεία του ελέγχου και θα διαφανεί **αν ευσταθεί**.

Αρχικές ερωτήσεις σε υποθέσεις διαφθοράς που σχετίζονται με δωροδοκία και οικονομικά συμφέροντα αξιωματούχων σε αναπτυξιακά προγράμματα

- Ρωτά τα πλήρη ονόματα, θέσεις όπου υπηρετούν και τοποθεσίες όπου:

Τα πρόσωπα που εισηγήθηκαν ή έλαβαν το προϊόν δωροδοκίας και τα φυσικά ή νομικά πρόσωπα που έλαβαν το δώρο ή πρότειναν αυτό καθώς και των πρακτόρων, μεσαζόντων και υπεργολάβων που μεσολάβησαν στις πληρωμές

- Ο ελεγκτής προσπαθεί να συλλέξει όσο γίνεται περισσότερες πληροφορίες αναφορικά με την καταγγελλόμενη πράξη:

Τί συνολικό ποσό άγγιξε η δωροδοκία και ποιο ήταν το συνολικό ύψος της σύμβασης;

Για ποιο λόγο δόθηκε το δώρο π.χ. για να ανατεθεί μια σύμβαση, να δοθεί προκαταβολή, να λάβει υπόσχεση μελλοντικής σύμβασης κλπ;

Πώς έλαβαν χώρα οι παράνομες πληρωμές, π.χ. με μεταφορά χρημάτων, με μετρητά, με επιταγή ή με τη μορφή είδους-αγαθών ή παροχής υπηρεσιών; Επίσης πώς «βαφτίστηκε» – καταγράφηκε αυτό το ποσό π.χ. ως έξοδα συμβουλών, προμήθεια;

Ρωτά ποιος μπορεί να ενεπλάκη στις ανωτέρω διαδικασίες.

- Προσπαθεί να εντοπίσει τον τραπεζικό λογαριασμό ή τουλάχιστο την Τράπεζα ή την πηγή των χρημάτων από όπου έγιναν οι πληρωμές και αυτών που ήχθησαν οι πληρωμές.

- Ζητά έγγραφα και άλλα στοιχεία που έχουν να κάνουν με αθέμιτη επιρροή Αυτό φυσικά σημαίνει ότι τα αρχεία τραπεζικών λογαριασμών, τραπεζικών εμβασμάτων, πλαστά τιμολόγια ή αποδείξεις προκειμένου να καλυφθούν οι παράνομες πληρωμές. Στοιχεία για αθέμιτη επιρροή μπορεί να είναι στοιχεία που αφορούν σε αποδοχή ελαττωματικών εργασιών, αποδοχή υπερ- ή εξωσυμβατικών εργασιών, υπερτιμολογήσεις κλπ.

Γ) Αξιολόγηση καταγγελίας από ελεγκτή

Οι πρωτεύοντες παράγοντες αξιολόγησης της χρησιμότητας και νομιμότητας μιας καταγγελίας είναι:

- ☐ Είναι η πληροφορία αρκετά σημαντική και επαρκώς λεπτομερής ώστε να αξιολογηθεί και να κινηθεί έρευνα (και ενδεχομένως) δίωξη;
- ☐ Είναι η πληροφορία αξιόπιστη, συγκρινόμενη με άλλες πληροφορίες και έγγραφα της υπόθεσης;
- ☐ Είναι η πληροφορία επιβεβαιώσιμη ή αληθοφανής από άλλες έγκυρες πληροφορίες ή δυνητικά μπορεί να επιβεβαιωθεί;
- ☐ Συνοδεύεται η πληροφορία από έγκυρα έγγραφα ή δυνητικά μπορεί να συνοδευτεί;
- ☐ Είναι αξιόπιστος ο καταγγέλλων;

Δ) Αξιολόγηση αξιοπιστίας καταγγέλλοντος

Η αξιοπιστία του εξαρτάται από τους ακόλουθους παράγοντες:

- ☐ Είναι αυτόπτης ή αυτήκοος μάρτυρας των γεγονότων ή είναι πληροφορία από δεύτερο χέρι, δηλαδή εξ ακοής, από φήμη κλπ.
- ☐ Έχει κίνητρο να κατασκευάσει πληροφορίες ή το αντίθετο;
- ☐ Είναι πρόθυμος να αναγνωριστεί (τουλάχιστον από τους ερευνητές) εκτός αν πραγματικά πιστεύει ότι αν αποκαλυφθεί θα αποτελέσει σημαντικό κίνδυνο για τον εαυτό του.
- ☐ Αν δεν υπάρχουν εμφανείς λόγοι αμφιβολίας της αξιοπιστίας του πληροφοριοδότη, ο ερευνητής δεν θα πρέπει να απασχολείται πολύ προσπαθώντας να αξιολογήσει τούτο σε αυτό το στάδιο. Πολλές χρήσιμες αναφορές παρέχονται από ανώνυμους πληροφοριοδότες ή πρόσωπα με προσωπικό συμφέρον όπως διαγωνιζόμενοι που έχασαν ή απολυμένοι υπάλληλοι.
- ☐ Αν η αναφορά φαίνεται αξιόπιστη - βιώσιμη, ο ερευνητής πρέπει να εξετάσει τους ισχυρισμούς ψάχνοντας για άλλες ενδείξεις - δείκτες απάτης και διαφθοράς και να αποφασίσει ανεξάρτητα, αν θα προχωρήσει την έρευνα βασιζόμενος στις πληροφορίες που συνέλλεξε.

Ε) Επόμενα βήματα

Αν ο καταγγέλλων αναφερθεί σε έναν δείκτη διαφθοράς με τον οποίο ο ελεγκτής δεν έχει εξοικείωση συμβουλευεται τους διαθέσιμους δείκτες διαφθοράς προκειμένου να γνωρίσει τον τρόπο περαιτέρω χειρισμών.

Αν ο ισχυρισμός αφορά συγκεκριμένο σχήμα - μορφή διαφθοράς (modus operandi) ελέγχει τον πίνακα με τα υφιστάμενα-διαθέσιμα σχήματα διαφθοράς. Για τούτο το λόγο και είναι αδήριτη ανάγκη και αναπόσπαστο στοιχείο της εκπαίδευσης ενός υπαλλήλου σε κρίσιμο πόστο (οικονομικού, προμηθειών κλπ) αυτός να εκπαιδευτεί στη θεωρία και πρακτική των δεικτών και συνακόλουθα των μορφών απάτης - διαφθοράς.

Στ) Λοιπές πληροφορίες χειρισμού πληροφοριών ή παραπόνων

Ο τρόπος επικοινωνίας των παραπόνων και αναφορών έχει ως εξής: Οι περισσότερες υποθέσεις απάτης και διαφθοράς αρχίζουν με μια αναφορά ή παράπονο και πολλές τέτοιες υποθέσεις δεν θα μπορούσαν να αποδειχθούν χωρίς τη συνεργασία ενός μάρτυρα εκ των έσω/ Μέτρα ενθάρρυνσης και διευκόλυνσης τέτοιων αναφορών είναι :

- Η καθιέρωση ευρείας δημοσιότητας των εμπιστευτικών γραμμών πληροφοριών (hotlines) για το προσωπικό μας, τους διαγωνιζόμενους και προμηθευτές για να καταγγείλουν απάτη ή διαφθορά
- Παρουσίαση προγραμμάτων καταπολέμησης απάτης στο προσωπικό της υπηρεσίας, προμηθευτές, εργολήπτες κλπ που θα δώσει έμφαση στη δέσμευση του οργανισμού στην ακεραιότητα και θα εξηγεί πώς θα αναφερθεί αρμοδίως η παρανομία
- Εισάγοντας σημείωση-επισήμανση στα έντυπα διαγωνισμού-συμβατικά τεύχη που να ενημερώνουν τους υποψηφίους πώς θα αναφέρουν εμπιστευτικά απάτη και διαφθορά
- Πάντοτε πρέπει να ακολουθεί την διεξαγωγή ενός δημόσιου διαγωνισμού και τη συνακόλουθη ανάθεση-κατακύρωση του αποτελέσματός του, μια σύντομη ενημερωτική συνάντηση (briefing) με τους υποψηφίους που απερρίφθησαν ή εν πάση περιπτώσει έχασαν στον διαγωνισμό, προκειμένου να διερευνηθεί αν υπάρχουν παράπονα/καταγγελίες σχετικά με τις συμπεριφορές των υπαλλήλων της αναθέτουσας αρχής
- Διεξαγωγή εμπιστευτικών συνεντεύξεων ως μέρος επιχειρησιακών σχεδίων ελέγχου αναφορικά με απατηλές ή διεφθαρμένες πρακτικές.

2.6.2 ΝΟΜΟΘΕΣΙΑ ΣΧΕΤΙΚΑ ΜΕ ΤΟΥΣ «WHISTLEBLOWERS»

Α Ελληνική Νομοθεσία

Με τον. 4254/2014 προστίθεται νέο άρθρο 45Β στον Κώδικα Ποινικής Δικονομίας.

Με την προσθήκη αυτή η χώρα μας ανταποκρίνεται στις διεθνείς της υποχρεώσεις και

ιδίως στο άρθρο 33 της Σύμβασης του ΟΗΕ κατά της Διαφθοράς (2003), που κυρώθηκε με το ν. 3666/2008 και στο άρθρο 22 της Σύμβασης του Ποινικού Δικαίου του Συμβουλίου της Ευρώπης (1999), που κυρώθηκε με το ν. 3560/2007, καθώς και σε σχετικές συστάσεις που έχουν απευθύνει στη χώρα οι αρμόδιοι διεθνείς οργανισμοί και ιδίως ο Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (Ο.Ο.Σ.Α.) στο πλαίσιο της Τρίτης Αξιολόγησης για την εφαρμογή της Σύμβασης του Ο.Ο.Σ.Α. για την καταπολέμηση της δωροδοκίας στις διεθνείς επιχειρηματικές συναλλαγές [έτσι η *Αιτιολογική Έκθεση του ν. 4254/2014*]. Με τις διατάξεις αυτές η Ελληνική Δημοκρατία μετέχει ενεργώς στην κοινή προσπάθεια της παγκόσμιας κοινότητας για την καταπολέμηση της διαφθοράς.

Πρόκειται για παροχή προστασίας από αδικαιολόγητη μεταχείριση σε πρόσωπα τα οποία, ***χωρίς να εμπλέκονται τα ίδια στην τέλεση εγκλημάτων διαφθοράς, και χωρίς να αποβλέπουν σε ίδιον όφελος, συμβάλλουν ουσιωδώς στην αποκάλυψη*** των εν λόγω εγκλημάτων με πληροφορίες που παρέχουν της αρμόδιες διωκτικές Αρχές («μάρτυρες δημοσίου συμφέροντος» «whistleblowers»). Βεβαίως, όπως αναφέρεται στην *Αιτιολογική Έκθεση* του νόμου, η ελληνική έννομη τάξη διαθέτει ήδη διατάξεις για την προστασία τέτοιων προσώπων, ωστόσο αυτές βρίσκονται εγκατεσπαρμένες σε πολλαπλά νομοθετήματα και συνήθως αγνοούνται τόσο από τους εφαρμοστές του δικαίου όσο και από τους ενδιαφερομένους πολίτες.

Με την διάταξη του άρθρου 45B Κ.Π.Δ. παρέχονται σημαντικά κίνητρα στα πρόσωπα που γνωρίζουν ή συμπεραίνουν επί τη βάσει συγκεκριμένων πραγματικών περιστατικών ότι τελούνται εγκλήματα διαφθοράς, να συμβάλουν στην αποκάλυψή τους και στην δίωξη των υπαιτίων. Τα εν λόγω πρόσωπα μπορούν με πράξη του αρμόδιου εισαγγελέα ή του Εισαγγελέα Εγκλημάτων Διαφθοράς να λαμβάνουν την ιδιότητα του «μάρτυρα δημοσίου συμφέροντος» και να απολαύουν ειδικής προστασίας για όσο χρόνο φέρουν την ως άνω ιδιότητα.

Επίσης θεσπίζεται υπέρ των εν θέματι προσώπων η ***δυνατότητα οριστικής αποχής από την άσκηση ποινικής δίωξης σε βάρος τους***, σε περίπτωση που έχει κατατεθεί εναντίον τους (αμυντική) καταγγελία περί τελέσεως εκ μέρους τους ψευδορκίας, ψευδούς καταμήνυσης ή και συκοφαντικής δυσφήμισης [βλ. σχετ. *Ν. Λίβο*, Η συμβολή των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος (whistleblowers) στην καταπολέμηση της διαφθοράς, σε: Πρακτικά 6ου Συνεδρίου Ένωσης Ελλήνων Ποινικολόγων, Η ποινική διαχείριση της δωροδοκίας, δυνατότητες και όρια, Νομική Βιβλιοθήκη 2013, σελ.467 επ.).

Πέρα από τις ποινικές διατάξεις για την προστασία των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος και εν γένει όσων προσώπων συμβάλλουν στην αποκάλυψη πράξεων διαφθοράς, ο νομοθέτης του ν. 4254/2014 έκρινε αναγκαίο, όπως τονίζεται στην *Αιτιολογική Έκθεση*, να διασφαλισθεί και η διοικητική προστασία των δημοσίων υπαλλήλων, ώστε να μη υπόκεινται σε δυσμενή μεταχείριση κατά τη διάρκεια του αναγκαίου για τη δικαστική διερεύνηση της υπόθεσης χρόνου.

Ενόψει αυτού, με νομοθετική παρέμβαση στον Κώδικα Δημοσίων Υπαλλήλων, ορίζεται:

- α) η απαγόρευση κάθε δυσμενούς υπηρεσιακής μεταχείρισης σε πειθαρχικές ή μη διαδικασίες των υπαλλήλων που έχουν προσλάβει την ιδιότητα των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος
- β) η προστασία της ανωνυμίας των υπαλλήλων που συνέβαλαν ουσιωδώς στην αποκάλυψη και δίωξη πράξεων διαφθοράς
- γ) η αντιστροφή του βάρους αποδείξεως σε πειθαρχικές διαδικασίες υπέρ των υπαλλήλων που συνέβαλαν ουσιωδώς στην αποκάλυψη και δίωξη πράξεων διαφθοράς
- δ) η παροχή κινήτρων σε υπαλλήλους για την αποκάλυψη πράξεων διαφθοράς.

Με το ν. 4254/2014 έγινε νομοθετική παρέμβαση στο ν. 2928/2001 και προστέθηκε παράγραφος 7 στο άρθρο 9, ως εξής: «Σε υποθέσεις σχετικές με τις αξιόποινες πράξεις των άρθρων 159, 159Α και 235 έως 237Α του Ποινικού Κώδικα, ακόμα κι αν δεν τελέσθηκαν στο πλαίσιο εγκληματικής οργάνωσης, είναι δυνατόν να παρέχεται στους μάρτυρες δημοσίου συμφέροντος κατ' άρθρο 45Β του Κώδικα Ποινικής Δικονομίας, στους ιδιώτες κατ' άρθρο 253Β του Κώδικα Ποινικής Δικονομίας και σε οποιοδήποτε άλλο πρόσωπο συμβάλλει ουσιωδώς στην αποκάλυψη των ως άνω αξιοποιώνων πράξεων ή, εφόσον τούτο κρίνεται αναγκαίο, και στους οικείους των προαναφερθέντων προσώπων, η προβλεπόμενη στις παραγράφους 1 έως 5 προστασία από πιθανολογούμενες πράξεις εκφοβισμού ή αντεκδίκησης».

Έτσι, με τη διάταξη αυτή παρέχεται, σύμφωνα και με τις διεθνείς υποχρεώσεις της χώρας, προστασία από πιθανολογούμενες πράξεις εκφοβισμού ή αντεκδίκησης σε όσα πρόσωπα καταγγέλλουν πράξεις διαφθοράς στον δημόσιο τομέα ή συμβάλλουν ουσιωδώς στην αποκάλυψή τους.

Για την όσο το δυνατόν ολοκληρωμένη προσέγγιση του θέματος θεωρούμε χρήσιμη και τη σχετική αναφορά στη νομολογία του Ε.Α.Δ.Α.

2.6.3 ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΙΚΕΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ

Ως κατακλείδα θα θέλαμε να σημειώσουμε τα εξής: Η οικονομική κρίση που βιώνει η χώρα μας τα τελευταία έξι χρόνια αποτελεί μια μοναδική ευκαιρία για την καλλιέργεια κλίματος δεκτικού προς την υιοθέτηση ενός σαφούς, σταθερού και αποτελεσματικού νομικού πλαισίου που θα περιλαμβάνει μέτρα για την προστασία των whistleblowers από αντίποινα, επαρκείς μηχανισμούς σε δημόσιους και ιδιωτικούς οργανισμούς για τη διασφάλιση της ορθής διαχείρισης των καταγγελιών και ενδεδειγμένες έρευνες, καθώς και διατάξεις για την συλλογή στοιχείων αναφορικά με την αποτελεσματικότητα του σχετικού νομικού πλαισίου.

Οι whistleblowers μπορούν να αποτρέψουν τον κίνδυνο, να συμβάλλουν έγκαιρα στην αντιμετώπιση της διαφθοράς να προστατεύσουν τα ανθρώπινα δικαιώματα και να σώσουν ζωές, αρκεί να περιβάλλονται από εγγυήσεις για την ελευθερία της συνείδησης και της έκφρασής τους.

2.7 ΣΥΣΤΗΜΑ ΥΠΟΔΟΧΗΣ ΚΑΙ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΚΑΤΑΓΓΕΛΙΩΝ / ΑΝΑΦΟΡΩΝ ΠΕΡΙ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ ΣΕ ΕΘΝΙΚΟ ΕΠΙΠΕΔΟ

2.7.1 ΓΕΝΙΚΑ – ΠΑΘΟΓΕΝΕΙΕΣ ΤΟΥ ΥΦΙΣΤΑΜΕΝΟΥ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ

Σε εθνικό επίπεδο, ο τρόπος διαχείρισης των καταγγελιών/αναφορών που αφορούν φαινόμενα διαφθοράς του δημόσιου τομέα δεν είναι ενιαίος, αλλά ποικίλλει μεταξύ των διαφόρων δημόσιων φορέων και θα μπορούσε να ειπωθεί ότι είναι κατακερματισμένος και αποσπασματικός.

Καταρχήν επισημαίνεται ότι δεν υφίσταται ενιαίος φορέας υποδοχής των καταγγελιών περί διαφθοράς, στον οποίο να καταλήγουν και συγκεντρώνεται το σύνολο των υποβαλλόμενων αναφορών υπαλλήλων και πολιτών, αναφορικά με παρατηρούμενα από αυτούς περιστατικά δημόσιας διαφθοράς. Κατ' ακολουθίαν, εφόσον δεν υπάρχει ενιαία υποδοχή καταγγελιών δεν πραγματοποιείται και ενιαία αξιολόγηση αυτών από μια Επιτροπή Αξιολόγησης καταγγελιών, η οποία αφού θα πρόβαινε σε ένα πρώτο «ξεσκαρτάρισμα» αυτών σε αληθοφανείς / αξιόπιστες / επείγουσες/καταφανώς παράλογες – αόριστες κ.λ.π., θα μπορούσε στη συνέχεια να καταλείπει αυτές στα ελεγκτικά Σώματα κατά λόγον αρμοδιότητας,

Αντιθέτως, το Εθνικό Σύστημα Υποδοχής/Διαχείρισης Καταγγελιών περί Διαφθοράς, εμφανίζεται κατακερματισμένο σε διάφορους δημόσιους φορείς, καθένας εκ των οποίων διαθέτει το δικό του σύστημα υποδοχής καταγγελιών ή το μοιράζεται με άλλους φορείς.

Ενώ φαίνεται ότι από τις διάφορες ελεγκτικές-διωκτικές Υπηρεσίες ακολουθούνται κατά το μάλλον ή ήττον σχεδόν ίδιες αρχές και μεθοδολογία, όσον αφορά την υποδοχή των καταγγελιών, εντούτοις πολλές φορές εμφανίζονται αλληλοεπικαλύψεις των πλειόνων αρμόδιων Υπηρεσιών, κατά τη διερεύνηση και τον έλεγχο. Και τούτο, διότι μια καταγγελία που αφορά φαινόμενο διαφθοράς μπορεί να υποβληθεί – και συχνά υποβάλλεται – από τον καταγγέλλοντα/πληροφοριοδότη σε περισσότερες της μιας Υπηρεσιών/φορέων, κυρίως από ανασφάλεια αυτού, καθόσον θεωρεί ότι απευθυνόμενος σε πλείονες της μιας Υπηρεσίες θα επιτύχει καλύτερο αποτέλεσμα. Έτσι, μια καταγγελία που περιέρχεται για παράδειγμα στο Γενικό Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης (Γ.Ε.Δ.Δ), συχνά μπορεί να έχει αναγεγραμμένους στο κείμενό της περισσότερους αποδέκτες (π.χ. αρμόδια Εισαγγελία, Γ.Ε.Δ.Δ., Σ.Ε.Ε.Δ.Δ., Υπηρεσία Εσωτερικών Υποθέσεων της ΕΛ.ΑΣ.) και να έχει πράγματι αποσταλεί από τον καταγγέλλοντα σε όλους.

Σε αυτές τις περιπτώσεις και αν καθ' ύλην αρμόδιοι είναι όλοι ή εν πάση περιπτώσει περισσότεροι, τότε μπορούν να συμβούν τα ακόλουθα: α) Είτε να κινηθεί διαδικασία έρευνας της υπόθεσης, παράλληλα από τους περισσότερους ελεγκτικούς/διωκτικούς φορείς και τούτο χωρίς να είναι γνωστό στις εν λόγω υπηρεσίες, καθώς δεν υφίσταται κάποιο Κεντρικό Όργανο Συντονισμού των συναρμόδιων φορέων αναφορικά με το χειρισμό της καταγγελίας. β) Είτε οι πλείονες αποδέκτες θεωρώντας ότι κάποιος από τους συναρμόδιους φορείς θα προβεί σε έλεγχο, να μην επιληφθεί της υπόθεσης και σε αυτή την περίπτωση είναι πιθανό να οδηγηθεί η υπόθεση στο να παραμείνει τελικώς ανέλεγκτη, καθόσον όλοι οι αποδέκτες μπορεί σιωπηρά να απόσχουν του ελέγχου.

Εύλογο είναι ότι σε περίπτωση που επιληφθούν της ανωτέρω υπόθεσης πλείονες του ενός φορείς, τούτο αποτελεί προφανή κατασπατάληση διαθέσιμων πόρων τόσο σε ανθρώπινο δυναμικό όσο και σε μέσα, αποβαίνοντας τελικά η όλη διαδικασία ατελέσφορη, αναποτελεσματική και αντιαποδοτική. Επίσης, εύλογη συνέπεια είναι η ανισοκατανομή διαθέσιμων ελεγκτικών πόρων, καθώς κάποιοι φορείς ή υποθέσεις φαίνεται ότι υπέρ - ελέγχονται, ενώ άλλοι/-ες παραμένουν πλήρως ή μερικώς ανέλεγκτοι/-ες.

2.7.2. ΕΝΔΕΙΚΤΙΚΗ ΠΑΡΑΘΕΣΗ ΣΥΣΤΗΜΑΤΩΝ ΥΠΟΔΟΧΗΣ ΚΑΤΑΓΓΕΛΙΩΝ ΤΟΥ Γ.Ε.Δ.Δ, ΤΟΥ Σ.Ε.Ε.Δ.Δ ΚΑΙ ΤΗΣ Δ.Ε.Υ /ΕΛ.ΑΣ.

Στη συνέχεια της παρούσης Εισήγησης, θα γίνει σύντομη αναφορά στα ακολουθούμενα συστήματα υποδοχής-διαχείρισης καταγγελιών του γενικού

Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης, του Σώματος Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης, της Υπηρεσίας Εσωτερικών Υποθέσεων της ΕΛ.ΑΣ. και του Σ.Δ.Ο.Ε.

Α) Γ.Ε.Δ.Δ.

Στον Γενικό Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης υποβάλλονται αναφορές/καταγγελίες με τους ακόλουθους τρόπους:

1) Ο καταγγέλλων μπορεί να επισκεφθεί την Υπηρεσία του Γ.Ε.Δ.Δ. και να προβεί σε υποβολή της καταγγελίας του στο κεντρικό πρωτόκολλο αυτής. Την εν λόγω ενέργεια μπορεί να κάνει, αφού πρώτα συμβουλευτεί σχετικά με την υπόθεσή του (εφόσον το επιθυμεί ο ίδιος ο καταγγέλλων) κάποιον από τους Ειδικούς Επιθεωρητές του Γ.Ε.Δ.Δ.

2) Ο καταγγέλλων μπορεί να συμπληρώσει ηλεκτρονικά την Ειδική Φόρμα Καταγγελιών που ανευρίσκεται στην επίσημη ιστοσελίδα του Γ.Ε.Δ.Δ. (www.gedd.gr) σε ηλεκτρονικό σύνδεσμο (link) με τίτλο «Αναφορά-Καταγγελία». Στην εν λόγω φόρμα του ζητείται να συμπληρώσει τα Στοιχεία Επικοινωνίας του, το δημόσιο Φορέα που αφορά η Αναφορά-καταγγελία και το Περιεχόμενο της Αναφοράς-Καταγγελίας του, ενώ στο τέλος της ηλεκτρονικής φόρμας αναγράφεται η ένδειξη «Τσεκάρετε αν τα στοιχεία σας θέλετε να μείνουν απόρρητα».

3) Ο καταγγέλλων μπορεί να προβεί σε ταχυδρομική αποστολή σχετικής επιστολής προς τον Γ.Ε.Δ.Δ. (ανώνυμης ή επώνυμης). Σε τούτη την περίπτωση ο φάκελος αποσφραγίζεται και η σχετική καταγγελία πρωτοκολλείται.

Επισημαίνεται ότι οι ανώνυμες καταγγελίες τυγχάνουν ακριβώς ίδιας μεταχείρισης ως προς τη διερεύνηση και έλεγχο τους, όπως και οι επώνυμες καταγγελίες.

4) Επιπλέον, παρέχεται η δυνατότητα προς πολίτες για υποβολή τηλεφωνικής καταγγελίας μέσω τηλεφωνικού κέντρου (210-6470370) όπου μπορούν να αναφέρουν σε γενικές γραμμές το πρόβλημά τους και να ζητήσουν, αναλόγως της φύσης της εξεταζόμενης υπόθεσης, να συνομιλήσουν με κάποιον Ειδικό Επιθεωρητή ο οποίος, λόγω της ειδικότητάς του (π.χ. νομικός, μηχανικός κλπ) θα τους εξυπηρετήσει καλύτερα. Επισημαίνεται ότι η χρήση του συγκεκριμένου τηλεφωνικού κέντρου δεν προορίζεται αποκλειστικά για καταγγελίες, αλλά και για την εξυπηρέτηση των πολιτών και χορήγηση πληροφοριών σε αυτούς, αναφορικά με το χειρισμό παραπόνων-καταγγελιών τους.

Για τις τηλεφωνικές καταγγελίες προσώπων που, θέλοντας να κρατήσουν την ανωνυμία τους, δεν επιθυμούν να αποστείλουν έγγραφη καταγγελία, συντάσσεται

Έκθεση τηλεφωνικής λήψης καταγγελιών από τους Ειδικούς Επιθεωρητές του Γ.Ε.Δ.Δ.

Στην επίσημη ιστοσελίδα του Γ.Ε.Δ.Δ. υπάρχει σύνδεσμος (link) με τίτλο «Επικοινωνία-email-ταχυδρομείο», όπου παρέχεται άμεση και εύκολη πληροφόρηση για τα στοιχεία επικοινωνίας με όλα τα διαθέσιμα μέσα με την εν λόγω Υπηρεσία.

Ως γενική αρχή που ακολουθείται από την Υπηρεσία είναι ότι στις ανώνυμες καταγγελίες **δεν παρέχεται ενημέρωση εξέλιξης της υπόθεσης**. Ειδικότερα, αν μια καταγγελία είναι ανώνυμη ή έχει δηλώσει ο καταγγέλλων ότι τα στοιχεία του επιθυμεί να παραμείνουν απόρρητα, τότε ο καταγγέλλων – είτε τον γνωρίζει ο Επιθεωρητής και απλά επιθυμεί ο καταγγέλλων να παραμείνει ανώνυμος είτε ο καταγγέλλων ήταν αρχικά άγνωστος, όμως εμφανίστηκε κατόπιν ρωτώντας για την πορεία της καταγγελίας – σε περίπτωση που ζητήσει ενημέρωση για την πορεία και εξέλιξη της υποθέσεώς του, δεν δικαιούται τέτοιας ενημέρωσης και συνεπώς, δε λαμβάνει τέτοια πληροφόρηση.

Στον Γ.Ε.Δ.Δ. υπάρχει ειδική κανονιστική πρόβλεψη (άρθρο 4 παρ.8 του ΠΔ 77/2005 «Προϋποθέσεις και τρόπος διενέργειας του ελέγχου-οργάνωση και Λειτουργία του Γραφείου του Γ.Ε.Δ.Δ.), παρόμοια με αυτή της Υπηρεσίας του Συνηγόρου του Πολίτη, σύμφωνα με την οποία, *«κάθε ενδιαφερόμενος μπορεί να ζητήσει να μην ανακοινωθεί το όνομά του και τα άλλα προσωπικά στοιχεία του στην δημόσια υπηρεσία στην οποία αναφέρεται η καταγγελία. Αν δεν είναι δυνατή η διερεύνηση της υπόθεσης χωρίς την ανακοίνωση του ονόματός του, ο ενδιαφερόμενος ειδοποιείται σχετικά»*

B).

Όσον αφορά το Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης (Σ.Ε.Ε.Δ.Δ.), οι τρόποι υποβολής καταγγελίας των πολιτών είναι σχεδόν οι ίδιοι με αυτά που προαναφέρθηκαν για την περίπτωση του Γ.Ε.Δ.Δ.

Παρέχεται το δικαίωμα υποβολής ανώνυμης καταγγελίας ή διατήρησης των στοιχείων του καταγγέλλοντος απόρρητων, ενώ και στην περίπτωση του Σ.Ε.Ε.Δ.Δ. οι ανώνυμες καταγγελίες τυγχάνουν ιδίου χειρισμού με αυτόν των επώνυμων καταγγελιών.

Γ) Σ.Δ.Ο.Ε.

Επειδή και το ΣΔΟΕ συμβάλλει με τους ελέγχους του στην καταπολέμηση της διαφθοράς, είτε με τους ελέγχους καταπολέμησης απάτης στα κοινοτικά προγράμματα, είτε με ελέγχους καταπολέμησης νομιμοποίησης εσόδων από

παράνομες δραστηριότητες, κρίνεται σκόπιμη η παράθεση του συστήματος υποδοχής-αξιολόγησης καταγγελιών που ακολουθεί.

Ειδικότερα, στην Κεντρική Υπηρεσία της Ειδικής Γραμματείας του Σώματος Δίωξης Οικονομικού Εγκλήματος, υφίσταται ειδικό Αυτοτελές Γραφείο Επικοινωνίας και Παραπόνων Πολιτών, όπως προβλέπεται στο άρθ. 108 του Π.Δ. 111/2014 *“Όργανισμός του Υπουργείου Οικονομικών”*.

Η αποστολή του εν λόγω Αυτοτελούς Γραφείου περιλαμβάνει τα κάτωθι:

- Τη συγκέντρωση και την επεξεργασία καταγγελιών, παραπόνων, υποδείξεων, προτάσεων, καθώς και αιτημάτων και **προώθηση αυτών στην αρμόδια επιτροπή για την αξιολόγησή τους.**
- Τη διαχείριση και προώθηση των σχετικώς καταγγελιών, παραπόνων, υποδείξεων, προτάσεων και αιτημάτων, αφού αξιολογηθούν, **στις αρμόδιες Υπηρεσίες για εξέταση και για περαιτέρω ενέργειες.**
- Την τήρηση **εμπιστευτικού αρχείου και πρωτοκόλλου** καταγγελιών, παραπόνων, υποδείξεων, προτάσεων και αιτημάτων.

Με ειδική Απόφαση, καθορίζεται το πλαίσιο λειτουργίας της προβλεπόμενης Επιτροπής για τη μελέτη και αξιολόγηση πληροφοριών.

Η Επιτροπή έχει ως Πρόεδρο και μέλη, υψηλόβαθμα στελέχη της Ειδικής Γραμματείας Σ.Δ.Ο.Ε.

Το έργο της Επιτροπής είναι:

- Η εξέταση του περιεχομένου των πληροφοριών, που περιέρχονται σε αυτήν γίνεται με όλους τους δυνατούς τρόπους. Σημειώνεται ότι είναι δυνατή η αποστολή πληροφοριών και καταγγελιών, επωνύμων ή ανωνύμων, με πολλούς τρόπους, όπως: σε ηλεκτρονική και σε έντυπη μορφή, με αυτοπρόσωπη ή όχι παρουσία στην Υπηρεσία, τηλεφωνικά ή προφορικά. Σημειώνεται επίσης ότι για το σκοπό αυτό λειτουργεί και ο τετραψήφιος αριθμός **1517** (hotline).
- Η αξιολόγηση των πληροφοριών που αφορούν σε διάπραξη αδικημάτων και η διερεύνηση των αδικημάτων αυτών υπάγεται στις αρμοδιότητες της Ε.Γ. Σ.Δ.Ο.Ε. Οι υπόλοιπες πληροφορίες που εμπίπτουν στην αρμοδιότητα άλλων Υπηρεσιών, διαβιβάζονται αυτές χωρίς να αξιολογούνται. Σημειώνεται ότι η **αξιολόγηση** του περιεχομένου των πληροφοριών αφορά στο **χαρακτηρισμό**

κάθε πληροφορίας από πλευράς ενδιαφέροντος και αμεσότητας δράσης. Αναφορικά με το κριτήριο του *ενδιαφέροντος*, ακολουθείται η παρακάτω κατηγοριοποίηση:

- **Χωρίς ενδιαφέρον, με βαθμό ενδιαφέροντος 0.** Στην περίπτωση αυτή, η πληροφορία τίθεται στο αρχείο, με απόφαση της Επιτροπής.
- **Απλή μικρού ενδιαφέροντος, με βαθμό ενδιαφέροντος 1.** Στην περίπτωση αυτή, η πληροφορία μπαίνει σε προσωρινό αρχείο έως ότου διερευνηθούν ή διαβιβασθούν σε συναρμόδιες Υπηρεσίες, οι σημαντικότερες πληροφορίες.
- **Ενδιαφέρουσα- σημαντική, με βαθμό ενδιαφέροντος 2.** Στην περίπτωση αυτή, η πληροφορία εντάσσεται για περαιτέρω διερεύνηση στο πλαίσιο του προγραμματισμού δράσης της αρμόδιας επιχειρησιακής Διεύθυνσης της Ε.Γ. Σ.Δ.Ο.Ε.
- **Πολύ ενδιαφέρουσα- εξόχως σημαντική, με βαθμό ενδιαφέροντος 3.** Στην περίπτωση αυτή, η πληροφορία διαβιβάζεται για άμεση και κατά προτεραιότητα έκδοση εντολής ελέγχου.
- **Ειδικού χειρισμού, με βαθμό ενδιαφέροντος 4.** Στην περίπτωση αυτή, η πληροφορία προωθείται για άμεσες ενέργειες, οι οποίες καθορίζονται αφού οι προτάσεις της Επιτροπής τεθούν άμεσα υπόψη του Ειδικού Γραμματέα Σ.Δ.Ο.Ε.
- Αναφορικά με το κριτήριο του *επείγοντος των ενεργειών*, ακολουθείται η παρακάτω κατηγοριοποίηση: Κοινή, Επείγουσα και Εξαιρετικώς Επείγουσα.

Αντίγραφα του πρακτικού συνεδρίασης της Επιτροπής και των καταγγελιών, μετά το τέλος κάθε συνεδρίασης, διαβιβάζονται στο Γραφείο Εισαγγελέα Οικονομικού Εγκλήματος προς ενημέρωση, βάσει άρθ. 2 παρ.4 του Ν.3943/2011.

Καταγγελίες που περιέρχονται στην Κεντρική Υπηρεσία ή στις επιχειρησιακές Διευθύνσεις της Ε.Γ. Σ.Δ.Ο.Ε. και αφορούν σε υπαλλήλους της Ε.Γ. Σ.Δ.Ο.Ε., διαβιβάζονται άμεσα και χωρίς αξιολόγηση, στο Γραφείο Εισαγγελέα Οικονομικού Εγκλήματος, μέσω του Γραφείου Ειδικού Γραμματέα Σ.Δ.Ο.Ε.

Δ) Δ.Ε.Υ/ΕΛ.ΑΣ.

Όσον αφορά την υποδοχή καταγγελιών από την Διεύθυνση Εσωτερικών Υποθέσεων της ΕΛ.ΑΣ. ισχύουν τα ακόλουθα: Στην επίσημη ιστοσελίδα της Υπηρεσίας www.astynomia.gr και στο σύνδεσμο αυτής που αφορά τη Δ.Ε.Υ. αναφέρεται λήμμα με τίτλο «ΚΑΤΑΓΓΕΛΙΕΣ-ΤΡΟΠΟΙ ΥΠΟΒΟΛΗΣ»: και στη συνέχεια παρατίθενται

όλοι οι τρόποι αποστολής μιας αναφοράς-καταγγελίας, τουτέστιν με αυτοπρόσωπη παρουσία του καταγγέλλοντος στην έδρα της Υπηρεσίας καθώς επίσης και τηλεφωνικώς (όλο το 24ωρο/7ημέρες την εβδομάδα), με ηλεκτρονική αλληλογραφία, με φαξ. Επιπλέον, **παρέχεται και ο τηλεφωνικός αριθμός «10301» με έντονη σήμανση για τηλεφωνικές καταγγελίες πάσης φύσεως.**

Επιπροσθέτως, στην επίσημη ιστοσελίδα αναφέρεται αναφορικά με το χειρισμό των εισερχόμενων καταγγελιών ότι *«Όλες οι καταγγελίες ή πληροφορίες, ανώνυμες ή επώνυμες, μετά την επεξεργασία και αξιολόγησή τους υποβάλλονται ενώπιον του αρμόδιου Εισαγγελέα Εφετών, ο οποίος παρακολουθεί τη γενικότερη ερευνητική τους πορεία.»*

2.7.3 ΤΟ ΠΡΟΒΛΗΜΑ ΤΗΣ ΝΟΜΙΜΟΤΗΤΑΣ ΧΟΡΗΓΗΣΗΣ ΣΤΟΥΣ ΚΑΤΑΓΓΕΛΛΟΜΕΝΟΥΣ ΑΝΤΙΓΡΑΦΩΝ ΤΩΝ ΣΕ ΒΑΡΟΣ ΤΟΥΣ ΚΑΤΑΓΓΕΛΙΩΝ ΠΟΥ ΥΠΟΒΑΛΛΟΝΤΑΙ ΓΙΑ ΔΙΕΡΕΥΝΗΣΗ ΚΑΙ ΓΙΑ ΤΙΣ ΔΙΚΕΣ ΤΟΥΣ ΕΝΕΡΓΕΙΕΣ

Μεγάλο πρόβλημα αντιμετωπίζουν συχνά οι Ελεγκτικές Υπηρεσίες του Δημοσίου, αλλά και οι διωκτικοί φορείς αναφορικά με το χειρισμό των αιτημάτων που υποβάλλονται σε αυτές από καταγγελλομένους για τη χορήγηση σε αυτούς αντιγράφων των σε βάρος τους καταγγελιών για τις δικές τους ενέργειες.

Το ερώτημα που συνήθως θέτουν οι υπηρεσίες είναι εάν πρέπει, κατά τη χορήγηση της καταγγελίας στον καταγγελλόμενο, να απαλείψουν (ή όχι) το όνομα και τα λοιπά στοιχεία επικοινωνίας (ταχυδρομική διεύθυνση, τηλέφωνο) του καταγγέλλοντος.

Ο καταγγελλόμενος δεν αρκείται συνήθως να πληροφορηθεί μόνο το κείμενο της καταγγελίας, αλλά ζητεί και τα στοιχεία του καταγγέλλοντος, προκειμένου να ασκήσει εναντίον του νόμιμες αξιώσεις (π.χ. μήνυση για συκοφαντική δυσφήμιση ή/και ψευδή καταμήνυση, αγωγή για ηθική βλάβη κλπ.). Η περιπλοκότητα του ζητήματος συνίσταται στο ότι, σε αυτές τις περιπτώσεις, ο καταγγελλόμενος φέρεται τυπικά να έχει την ιδιότητα του τρίτου ως προς τα στοιχεία του καταγγέλλοντος, αλλά ουσιαστικά είναι το υποκείμενο των δεδομένων, δεδομένου ότι το περιεχόμενο της καταγγελίας αναφέρεται κατεξοχήν σε αυτόν.

Σχετική με το θέμα είναι η αριθμ.73/2010 Απόφαση της Αρχής Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα, την οποία και απασχόλησε το ζήτημα κατόπιν σχετικών ερωτημάτων Υπηρεσιών προς αυτήν.

Σύμφωνα με την ως άνω απόφαση *«Α. Ο καταγγελλόμενος, ως υποκείμενο των δεδομένων της καταγγελίας που έχει υποβληθεί σε βάρος του σε δημόσια υπηρεσία, έχει*

σύμφωνα με το άρθρο 12 παρ. 2 στοιχ. α' του Ν. 2472/1997 δικαίωμα πρόσβασης στο κείμενο της εν λόγω καταγγελίας, καθώς και σε πληροφορίες σχετικές με την προέλευση (πηγή) των δεδομένων αυτών. Ως προέλευση νοούνται τα στοιχεία ταυτοποίησης του καταγγέλλοντος που περιέχονται στο κείμενο της καταγγελίας, όπως είναι ιδίως το όνομα και η διεύθυνση του καταγγέλλοντος. Ωστόσο, το δικαίωμα αυτό του καταγγελλόμενου υπόκειται σε περιορισμούς στις εξής περιπτώσεις:

1) Όταν, κατά το άρθρο 12 παρ. 5 του Ν. 2472/1997, η επεξεργασία δεδομένων (εξέταση της καταγγελίας) γίνεται για λόγους **εθνικής ασφάλειας ή για τη διακρίβωση ιδιαίτερα σοβαρών εγκλημάτων**.

2) Όταν, κατά το άρθρο 5 παρ. 3 του Κ.Δ.Διαδ., η έγγραφη καταγγελία **αφορά την υπό στενή έννοια ιδιωτική και οικογενειακή ζωή του καταγγέλλοντος ή άλλου τρίτου προσώπου ή όταν με τη γνωστοποίηση της έγγραφης καταγγελίας παραβιάζεται απόρρητο που προβλέπεται από ειδικές διατάξεις (υποχρεωτικοί περιορισμοί του δικαιώματος πρόσβασης στα δημόσια έγγραφα)**, καθώς και αν η καταγγελία περιέχεται σε συζητήσεις του **Υπουργικού Συμβουλίου** ή αν η ικανοποίηση του δικαιώματος πρόσβασης του καταγγελλόμενου είναι **δυνατόν να δυσχεράνει ουσιωδώς την έρευνα της υπόθεσης** (δυννητικοί περιορισμοί του δικαιώματος πρόσβασης στα δημόσια έγγραφα).

3) Όταν **ειδικές διατάξεις της κείμενης νομοθεσίας**, που ρυθμίζουν την έρευνα και διεκπεραίωση συγκεκριμένων καταγγελιών από την οικεία δημόσια υπηρεσία, επιβάλλουν ή επιτρέπουν, ενδεχομένως, απόλυτη ή μερική τήρηση μυστικότητας.

4) Όταν με τη γνωστοποίηση των στοιχείων του καταγγέλλοντος **απειλείται το υπέρτατο έννομο αγαθό της ζωής του**.

Β. Κάθε δημόσια υπηρεσία, η οποία είναι αρμόδια να εξετάζει καταγγελίες, διαβιβάζει κατά κανόνα αντίγραφα των καταγγελιών αυτών στους καταγγελλομένους, ώστε οι τελευταίοι να λάβουν γνώση και να εκθέσουν τις απόψεις τους. Η διαβίβαση αυτή πραγματοποιείται στο πλαίσιο της αρμοδιότητας κάθε υπηρεσίας και της ανάγκης για την ορθή διερεύνηση της υπόθεσης. Η διοικητική αυτή πρακτική αποτελεί κοινή γνώση του επιμελούς πολίτη. Συγκεκριμένα, ο καταγγέλλων οφείλει να γνωρίζει ότι ο καταγγελλόμενος έχει, πλην νομίμων εξαιρέσεων, δικαίωμα πρόσβασης στην καταγγελία που τον αφορά και στα στοιχεία του καταγγέλλοντος. Το δικαίωμα αυτό ερείδεται πρωτίστως στο άρθρο 12 του Ν. 2472/1997, αλλά και στις διατάξεις για την πρόσβαση στα δημόσια έγγραφα (άρθρο 5 παρ. 1-3 του Κ.Δ.Διαδ). Επομένως, ο καταγγελλόμενος είναι ένας από τους νόμιμους και πιθανούς αποδέκτες της καταγγελίας

κατά την έννοια του άρθρου 11 παρ. 1 σε συνδυασμό με το άρθρο 2 στοιχ. ι' του Ν. 2472/1997 (γεγονός που θα μπορούσε να δικαιολογήσει και την απαλλαγή από την υποχρέωση ενημέρωσης, πρβλ. άρθρο 4 της υπ' αριθ. 1/1999 Κανονιστικής Πράξης της Αρχής). Ωστόσο, **κρίνεται σκόπιμο να πραγματοποιείται σχετική ενημέρωση στον καταγγέλλοντα τη χρονική στιγμή κατά την οποία ο τελευταίος υποβάλει την καταγγελία του.** Η ενημέρωση αυτή μπορεί να πραγματοποιείται με κάθε πρόσφορο τρόπο σύμφωνα με το άρθρο 3 παρ. 2 της υπ' αριθ. 1/1999 Κανονιστικής Πράξης της Αρχής, όπως α) με ειδική και σαφή επισήμανση στο πρότυπο έντυπο της καταγγελίας, β) με ανάρτηση ευδιάκριτης προειδοποιητικής ανακοίνωσης στο χώρο/γραφείο υποβολής της καταγγελίας, γ) με ειδική, σαφή και ευδιάκριτη επισήμανση στο διαδικτυακό τόπο (ιστοσελίδα) της κάθε δημόσιας υπηρεσίας, ιδίως εάν προβλέπεται και ηλεκτρονική υποβολή καταγγελιών. Παράλληλα, ο καταγγέλλων, ο οποίος δεν επιθυμεί να αποκαλυφθούν τα στοιχεία του στον καταγγελλόμενο, θα πρέπει εξ αρχής να επικαλείται εγγράφως τους λόγους, που δικαιολογούν την ικανοποίηση αυτού του αιτήματος, ώστε τούτο να εξετάζεται επικαίρως από τη δημόσια υπηρεσία».

Από τα ανωτέρω συνάγεται ότι η απόφαση της Υπηρεσίας επί του αιτήματος του καθ' ου η καταγγελία (αν δηλαδή θα γνωστοποιήσει ή όχι και τα στοιχεία του καταγγέλλοντος) είναι ζήτημα πραγματικό και κρίνεται κατά περίπτωση και υπό το πρίσμα των διατάξεων περί προστασίας των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα και των ιδιαιτερώσεων κάθε φορά περιστάσεων.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3ο- ΝΕΕΣ ΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΚΑΤΑΠΟΛΕΜΗΣΗ ΤΗΣ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ ΣΤΙΣ ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΣΥΜΒΑΣΕΙΣ

3.1 ΟΙ ΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΣΤΟ ΝΕΟ ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ

Στο πλαίσιο αναμόρφωσης του θεσμικού πλαισίου των δημοσίων συμβάσεων που ξεκίνησε ήδη με την ψήφιση του Ν. 4281/2014³⁷ ακολουθεί η έκδοση ενός ενιαίου και κωδικοποιημένου νόμου για το σύνολο των δημοσίων συμβάσεων, ήτοι για τις δημόσιες προμήθειες, υπηρεσίες, μελέτες και έργα με ενσωματωμένες τις ευρωπαϊκές

³⁷ 1 Ο ν. 4281/2014 (ΦΕΚ Α' 160) «Μέτρα στήριξης και ανάπτυξης της ελληνικής οικονομίας, οργανωτικά θέματα Υπουργείου Οικονομικών και άλλες διατάξεις», στο Μέρος Β' περιλαμβάνει τους κανόνες σύναψης δημοσίων συμβάσεων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών βρίσκεται ωστόσο σε αναστολή εφαρμογής μέχρι 30.6.2016 (με εξαίρεση εφαρμογής ορισμένων μόνο διατάξεων από 8/8/2015, όπως για τις εγγυητικές επιστολές και τις διατάξεις του ΚΗΜΔΣ).

Οδηγίες για τις δημόσιες συμβάσεις που δημοσιεύθηκαν στις 28 Μαρτίου 2014 στην Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης (L94), ήτοι της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ για το κλασσικό τομέα, της Οδηγίας 2014/25/ΕΕ για τις συμβάσεις που συνάπτονται από φορείς στους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των ταχυδρομικών υπηρεσιών – [Ο.Κ.Ω] και της Οδηγίας 2014/23/ΕΕ για την ανάθεση συμβάσεων παραχώρησης έργων και υπηρεσιών, που αποτελεί την πρώτη ευρωπαϊκή Οδηγία για τις παραχωρήσεις.

Ήδη από τις διατάξεις του Ν. 4281/2014 εισήχθησαν διατάξεις και προ της ενσωμάτωσης των ευρωπαϊκών οδηγιών που αφορούσαν ζητήματα καταπολέμησης διαφθοράς για τις περιπτώσεις σύγκρουσης συμφερόντων, ήτοι της υποχρέωσης των αναθετουσών αρχών να λαμβάνουν τα κατάλληλα μέτρα για την αποτελεσματική πρόληψη, τον εντοπισμό και την επανόρθωση συγκρούσεων συμφερόντων και την αποφυγή αθέμιτων πρακτικών που νοθεύουν τον ανταγωνισμό.

3.1.1 ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΝΙΣΧΥΣΗ ΤΗΣ ΔΙΑΦΑΝΕΙΑΣ ΚΑΙ ΤΗΣ ΣΥΜΜΕΤΟΧΗΣ

Πέραν των ειδικών διατάξεων που αποσκοπούν στην πρόληψη και τον εντοπισμό φαινομένων διαφθοράς στις δημόσιες συμβάσεις, το νέο θεσμικό πλαίσιο παρέχει πολύ περισσότερες εγγυήσεις για ορθή εφαρμογή και συστηματική παρακολούθηση του συστήματος με ενίσχυση της διαφάνειας με τρόπο ενοποιημένο, απλό και εύελκτο και προώθηση της ανταγωνιστικότητας μεταξύ περισσότερων οικονομικών φορέων.

Οι διατάξεις αυτές αφορούν κυρίως:

□□ Τα συστήματα ηλεκτρονικής επικοινωνίας στις δημόσιες συμβάσεις, με κυριότερο τον ηλεκτρονικό τρόπο διεξαγωγής των διαδικασιών ανάθεσης (e-procurement), που ήδη εφαρμόζεται υποχρεωτικά για τις προμήθειες και τις υπηρεσίες με προϋπολογισμό άνω των 60.000 ευρώ, άλλα εργαλεία ΤΠΕ, (π.χ. ηλεκτρονικό αποθετήριο εγγράφων e-certis, IMI), αλλά και την περαιτέρω ανάπτυξη του Κεντρικού Ηλεκτρονικού Μητρώου Δημοσίων Συμβάσεων με σκοπό την ενίσχυση της δημοσιότητας στοιχείων για τις δημόσιες συμβάσεις και την γενικότερη διαφάνεια του συστήματος.

□□ Τις διαδικασίες προετοιμασίας για την δημοπράτηση των δημοσίων συμβάσεων που περιλαμβάνει ζητήματα τεχνικής επάρκειας αναθετουσών αρχών (για τεχνικές μελέτες και έργα), την ορθή συγκρότηση και τήρηση φακέλου δημόσιας σύμβασης

(π.χ. στοιχεία τεκμηρίωσης σκοπιμότητας, προϋπολογισμού, ωριμότητας σύμβασης), διαδικασίες προκαταρκτικών διαβουλεύσεων με την αγορά κατά την κρίσιμη φάση της διαμόρφωσης των προδιαγραφών με σαφείς διαδικαστικούς κανόνες, έτσι ώστε ο ευρύτερος κύκλος πιθανών υποψήφιων αναδόχων να διατυπώνει εγκαίρως τυχόν παρατηρήσεις στη φάση μίας προκαταρκτικής δημόσιας διαβούλευσης, που διεξάγεται υπό συνθήκες διαφάνειας.

□□Αποτελεσματική έννομη προστασία. Θεσμοθετείται η εξέταση των προσφυγών κατά τις διαδικασίες ανάθεσης από ένα ειδικό όργανο, ανεξάρτητο από την αναθέτουσα αρχή, ώστε να διασφαλίζεται η αμερόληπτη και αποτελεσματική έννομη προστασία.

□□Κατάρτιση και πιστοποίηση υπαλλήλων για δημόσιες συμβάσεις: Προβλέπεται η συνεχή κατάρτιση με πιστοποιημένα προγράμματα επιμόρφωσης των υπαλλήλων των αναθετουσών αρχών που εμπλέκονται στις διαδικασίες ωρίμανσης, ανάθεσης και εκτέλεσης δημοσίων συμβάσεων καθώς και η πιστοποίηση και ένταξη τους στο Μητρώο Πιστοποιημένων Υπαλλήλων Δημοσίων Συμβάσεων (Μη.Π.Υ.Δη.Συ.) με καθορισμένους τους όρους, τα επίπεδα και τον τρόπο αξιολόγησης/πιστοποίησης τους.

3.1.2 ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ ΓΙΑ ΤΟΝ ΑΠΟΚΛΕΙΣΜΟ ΤΩΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΦΟΡΕΩΝ/ ΑΝΑΚΤΗΣΗ ΑΞΙΟΠΙΣΤΙΑΣ (SELF CLEANING)

Οι διατάξεις που εφαρμόζονται για τον αποκλεισμό των οικονομικών φορέων αποτελούν ενσωμάτωση του άρθρου 57 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ, του άρθρου 80 της Οδηγίας 2014/25/ΕΕ και του άρθρου 38 της Οδηγίας 2014/23/ΕΕ. Με το νέο θεσμικό πλαίσιο ρυθμίζονται όλοι οι λόγοι αποκλεισμού υποχρεωτικοί για τις αναθέτουσες αρχές³⁸, πλην της περίπτωσης του επαγγελματικού παραπτώματος, για το οποίο η αναθέτουσα αρχή κατά την κρίση της μπορεί να το συμπεριλάβει ως λόγο αποκλεισμού στα έγγραφα της σύμβασης.

Οι αναθέτουσες αρχές αποκλείουν έναν οικονομικό φορέα από τη διαδικασία σύναψης σύμβασης όταν αποδεικνύουν ή είναι γνωστό στην αναθέτουσα αρχή με οποιονδήποτε τρόπο, ότι υπάρχει εις βάρος αυτού του οικονομικού φορέα τελεσίδικη καταδικαστική απόφαση για την α) συμμετοχή σε εγκληματική οργάνωση, όπως αυτή ορίζεται στο άρθρο 2 της απόφασης-πλαίσιο 2008/841/ΔΕΥ του Συμβουλίου της 24ης

³⁸ Στις ευρωπαϊκές οδηγίες προβλέπονταν υποχρεωτικοί και δυνητικοί όροι αποκλεισμού για τους οικονομικούς φορείς με διακριτική ευχέρεια του κράτους μέλους για ορισμό των τελευταίων ως υποχρεωτικών.

Οκτωβρίου 2008, για την καταπολέμηση του οργανωμένου εγκλήματος(ΕΕ L 300 της 11.11.2008 σ.42),β) δωροδοκία, όπως ορίζεται στο άρθρο 3 της σύμβασης περί της καταπολέμησης της διαφθοράς στην οποία ενέχονται υπάλληλοι των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων ή των κρατών μελών της Ένωσης (ΕΕ C 195 της 25.6.1997, σ. 1) και στην παράγραφο 1 του άρθρου 2 της απόφασης-πλαίσιο 2003/568/ΔΕΥ του Συμβουλίου της 22ας Ιουλίου 2003, για την καταπολέμηση της δωροδοκίας στον ιδιωτικό τομέα (ΕΕ L 192 της 31.7.2003, σ. 54), καθώς και όπως ορίζεται στο εθνικό δίκαιο της αναθέτουσας αρχής ή του οικονομικού φορέα, γ) απάτη, κατά την έννοια του άρθρου 1 της σύμβασης σχετικά με την προστασία των οικονομικών συμφερόντων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (ΕΕ C 316 της 27.11.1995, σ. 48), η οποία κυρώθηκε με το ν. 2803/2000 (Α' 48), δ) τρομοκρατικά εγκλήματα ή εγκλήματα συνδεόμενα με τρομοκρατικές δραστηριότητες, όπως ορίζονται, αντιστοίχως, στα άρθρα 1 και 3 της απόφασης-πλαίσιο 2002/475/ΔΕΥ του Συμβουλίου της 13ης Ιουνίου 2002, για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας (ΕΕ L 164 της 22.6.2002, σ. 3) ή ηθική αυτουργία ή συνέργεια ή απόπειρα διάπραξης εγκλήματος, όπως ορίζονται στο άρθρο 4 αυτής, ε) νομιμοποίηση εσόδων από παράνομες δραστηριότητες ή χρηματοδότηση της τρομοκρατίας, όπως αυτές ορίζονται στο άρθρο 1 της οδηγίας 2005/60/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 26ης Οκτωβρίου 2005, σχετικά με την πρόληψη της χρησιμοποίησης του χρηματοπιστωτικού συστήματος για τη νομιμοποίηση εσόδων από παράνομες δραστηριότητες και τη χρηματοδότηση της τρομοκρατίας (ΕΕ L 309 της 25.11.2005, σ. 15), η οποία ενσωματώθηκε με το ν. 3691/2008 (Α' 166) όπως ισχύει, στ) παιδική εργασία και άλλες μορφές εμπορίας ανθρώπων, όπως ορίζονται στο άρθρο 2 της οδηγίας 2011/36/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 5ης Απριλίου 2011, για την πρόληψη και την καταπολέμηση της εμπορίας ανθρώπων και για την προστασία των θυμάτων της, καθώς και για την αντικατάσταση της απόφασης-πλαίσιο 2002/629/ΔΕΥ του Συμβουλίου (ΕΕ L 101 της 15.4.2011, σ. 1), η οποία ενσωματώθηκε με το ν. 4198/2013 (Α' 215).

Λόγοι αποκλεισμού επίσης υφίστανται σε περιπτώσεις αθέτησης υποχρεώσεων που αφορούν στην καταβολή φόρων ή εισφορών κοινωνικής με προβλέψεις για δυνατότητες παρέκκλισης, σε περιπτώσεις παράβασης περιβαλλοντικών, κοινωνικών και εργατικών υποχρεώσεων, σε περιπτώσεις πτώχευσης, υπαγωγής σε διαδικασία εξυγίανσης ή ειδικής εκκαθάρισης ή πτωχευτικού συμβιβασμού, αναστολής

επιχειρηματικών δραστηριοτήτων, ή άλλων ανάλογων καταστάσεων με τους όρους που προβλέπει ρητά το νέο θεσμικό πλαίσιο.

Σχετικά με τους λόγους αποκλεισμού που αναφέρονται σε ζητήματα που άπτονται περιπτώσεις διαφθοράς εισάγονται νέες διατάξεις που αποκλείουν έναν οικονομικό φορέα:

α) εάν η αναθέτουσα αρχή διαθέτει επαρκώς εύλογες ενδείξεις που οδηγούν στο συμπέρασμα ότι ο οικονομικός φορέας συνήψε συμφωνίες με άλλους οικονομικούς φορείς με στόχο τη στρέβλωση του ανταγωνισμού,

β) εάν μία κατάσταση σύγκρουσης συμφερόντων, όπως αναλύεται κατωτέρω, δεν μπορεί να θεραπευθεί αποτελεσματικά με άλλα, λιγότερο παρεμβατικά, μέσα·

γ) εάν μία κατάσταση στρέβλωσης του ανταγωνισμού από την πρότερη συμμετοχή των οικονομικών φορέων κατά την προετοιμασία της διαδικασίας σύναψης σύμβασης, όπως θα αναλυθεί κατωτέρω, δεν μπορεί να θεραπευθεί με άλλα, λιγότερο παρεμβατικά, μέσα·

δ) εάν ο οικονομικός φορέας έχει επιδείξει σοβαρές ή επαναλαμβανόμενες πλημμέλειες κατά την εκτέλεση ουσιώδους απαίτησης στο πλαίσιο προηγούμενης δημόσιας σύμβασης, προηγούμενης σύμβασης με αναθέτοντα φορέα ή προηγούμενης σύμβασης παραχώρησης που είχε ως αποτέλεσμα την πρόωρη καταγγελία της προηγούμενης σύμβασης, αποζημιώσεις ή άλλες παρόμοιες κυρώσεις·

ε) εάν ο οικονομικός φορέας έχει κριθεί ένοχος σοβαρών ψευδών δηλώσεων κατά την παροχή των πληροφοριών που απαιτούνται για την εξακρίβωση της απουσίας των λόγων αποκλεισμού ή την πλήρωση των κριτηρίων επιλογής, έχει αποκρύψει τις πληροφορίες αυτές ή δεν είναι σε θέση να προσκομίσει τα σχετικά δικαιολογητικά που απαιτούνται, ή

στ) εάν ο οικονομικός φορέας επιχειρεί να επηρεάσει με αθέμιτο τρόπο τη διαδικασία λήψης αποφάσεων της αναθέτουσας αρχής, να αποκτήσει εμπιστευτικές πληροφορίες που ενδέχεται να του αποφέρουν αθέμιτο πλεονέκτημα στη διαδικασία σύναψης δημόσιας σύμβασης ή να παράσχει εξ αμελείας παραπλανητικές πληροφορίες που ενδέχεται να επηρεάσουν ουσιωδώς τις αποφάσεις που αφορούν τον αποκλεισμό, την επιλογή ή την ανάθεση.

Περαιτέρω οι αναθέτουσες αρχές μπορούν κατά την διακριτική τους ευχέρεια, όπως προαναφέρθηκε, να αποκλείουν από τη συμμετοχή σε διαδικασία σύναψης σύμβασης οποιονδήποτε οικονομικό φορέα, εάν αυτές μπορούν να αποδείξουν, με κατάλληλα

μέσα, ότι ο οικονομικός φορέας έχει διαπράξει σοβαρό επαγγελματικό παράπτωμα, το οποίο θέτει εν αμφιβόλω την ακεραιότητά του.

Ανάκτηση αξιοπιστίας (self cleaning): Οποιοσδήποτε οικονομικός φορέας εμπίπτει σε μια από τις καταστάσεις που αποτελούν λόγο αποκλεισμού μπορεί να προσκομίζει στην αναθέτουσα αρχή στοιχεία από τα οποία να τεκμαίρεται ότι τα μέτρα που έλαβε επαρκούν για να αποδείξουν την αξιοπιστία του, παρότι συντρέχει ο σχετικός λόγος αποκλεισμού. Εάν τα στοιχεία αυτά κριθούν επαρκή, ο εν λόγω οικονομικός φορέας δεν αποκλείεται από τη διαδικασία σύναψης σύμβασης. Η σχετική απόφαση της αναθέτουσας αρχής εκδίδεται μετά από σύμφωνη γνώμη Οργάνου που συγκροτείται προς τον σκοπό αυτό από τον Υπουργό Οικονομίας, Ανάπτυξης και Τουρισμού με τους όρους που ρητά προβλέπεται στο νέο θεσμικό πλαίσιο.

Για τον σκοπό αυτόν, ο οικονομικός φορέας αποδεικνύει ότι έχει καταβάλει ή έχει δεσμευθεί να καταβάλει αποζημίωση για τυχόν ζημίες που προκλήθηκαν από το ποινικό αδίκημα ή το παράπτωμα, ότι έχει διευκρινίσει τα γεγονότα και τις περιστάσεις με ολοκληρωμένο τρόπο, μέσω ενεργού συνεργασίας με τις ερευνητικές αρχές, και έχει λάβει συγκεκριμένα τεχνικά και οργανωτικά μέτρα, καθώς και μέτρα σε επίπεδο προσωπικού κατάλληλα για την αποφυγή περαιτέρω ποινικών αδικημάτων ή παραπτωμάτων.

Τα μέτρα που λαμβάνονται από τους οικονομικούς φορείς αξιολογούνται σε συνάρτηση με τη σοβαρότητα και τις ιδιαίτερες περιστάσεις του ποινικού αδικήματος ή του παραπτώματος. Σε περίπτωση που τα μέτρα κρίνονται ανεπαρκή, γνωστοποιείται στον οικονομικό φορέα το σκεπτικό της απόφασης αυτής.

Τέλος, προβλέπεται η δυνατότητα, σε περίπτωση που στο πλαίσιο διαδικασίας ανάθεσης και εκτέλεσης μίας δημόσιας σύμβασης διαπιστωθεί ότι συντρέχει στο πρόσωπο ενός οικονομικού φορέα ένας από τους λόγους αποκλεισμού και ο οικονομικός φορέας δεν λάβει μέτρα για να αποδείξει την αξιοπιστία του, να επιβληθεί εις βάρος του υποψηφίου αποκλεισμός από την συμμετοχή σε εν εξελίξει και μελλοντικές διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων και με μέγιστη χρονική περίοδο τα 3 ή 5 έτη αναλόγως με την περίπτωση αποκλεισμού.

3.1.3 Η ΣΥΓΚΡΟΥΣΗ ΣΥΜΦΕΡΟΝΤΩΝ ΣΤΙΣ ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΣΥΜΒΑΣΕΙΣ

Οι διατάξεις που αναφέρονται στην σύγκρουση συμφερόντων αποτελούν ενσωμάτωση του άρθρου 24 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ, του άρθρου 42 της Οδηγίας 2014/25 και του άρθρου 35 της Οδηγίας 2014/23/ΕΕ.

Σκοπός της σχετικής διάταξης είναι η αποτελεσματική πρόληψη, ο εντοπισμός και η θεραπεία περιπτώσεων συγκρούσεων συμφερόντων με κατάλληλα μέτρα των αναθετουσών αρχών, όταν αυτά προκύπτουν κατά τη διεξαγωγή διαδικασιών σύναψης συμβάσεων, συμπεριλαμβανομένου του σχεδιασμού και της προετοιμασίας της διαδικασίας, καθώς και της κατάρτισης των εγγράφων της σύμβασης, ούτως ώστε να διασφαλίζεται η ίση μεταχείριση όλων των οικονομικών φορέων.

Η σύγκρουση συμφερόντων αφορά τουλάχιστον: α) τα μέλη του προσωπικού της αναθέτουσας αρχής ή του παρόχου υπηρεσιών διαδικασιών σύναψης σύμβασης, ο οποίος ενεργεί εξ ονόματος της αναθέτουσας αρχής, συμπεριλαμβανομένων των μελών των αποφαινόμενων ή/και γνωμοδοτικών οργάνων, ή/και β) τον υπό οποιαδήποτε ιδιότητα επικεφαλής και τα μέλη των οργάνων διοίκησης της αναθέτουσας αρχής, ή/και γ) τους συζύγους και συγγενείς εξ αίματος ή εξ αγχιστείας, κατ' ευθεία μεν γραμμή απεριορίστως, εκ πλαγίου δε έως και τέταρτου βαθμού των προσώπων των περιπτώσεων α' και β', τα οποία εμπλέκονται στη διεξαγωγή της διαδικασίας σύναψης σύμβασης, συμπεριλαμβανομένου του σχεδιασμού και της προετοιμασίας της διαδικασίας, καθώς και της κατάρτισης των εγγράφων της σύμβασης, ή/και μπορούν να επηρεάσουν την έκβασή της.

Στο νέο νόμο αποδίδεται η έννοια της κατάστασης σύγκρουσης συμφερόντων, η οποία συντρέχει ιδίως όταν τα ανωτέρω πρόσωπα έχουν, άμεσα ή έμμεσα, χρηματοοικονομικό, οικονομικό, πολιτικό ή άλλα κοινά συμφέροντα με τους υποψηφίους ή προσφέροντες ή με τους υπεργολάβους αυτών ή με οποιοδήποτε μέλος υποψήφιας/προσφέρουσας ένωσης οικονομικών φορέων, συμπεριλαμβανομένων και αντικρουόμενων επαγγελματικών συμφερόντων, όπως ιδίως: α) Η συμμετοχή προσώπου στα όργανα διοίκησης ή διαχείρισης ενός οικονομικού φορέα, όταν ο εν λόγω οικονομικός φορέας συμμετέχει στη διαδικασία σύναψης δημόσιας σύμβασης που διενεργεί η αναθέτουσα αρχή. β) Η κατοχή των ανωτέρω προσώπων, πλην των συγγενικών, ποσοστού άνω του 0,5% των μετοχών, εταιρικών μεριδίων ή άλλης φύσης δικαιωμάτων επί του κεφαλαίου ενός οικονομικού φορέα, που επιτρέπουν στο

μέλος αυτό να συμμετέχει στη διαχείριση των υποθέσεων του εν λόγω οικονομικού φορέα, όταν ο εν λόγω οικονομικός φορέας συμμετέχει στη διαδικασία σύναψης δημόσιας σύμβασης που διενεργεί η αναθέτουσα αρχή, γ) Η ύπαρξη, κατά τη χρονική περίοδο που έχει ως αφετηρία δώδεκα (12) μήνες πριν την έναρξη της διαδικασίας σύναψης της σύμβασης και λήξη την ημέρα σύναψης αυτής, συμβατικού δεσμού που αφορά, είτε στην παροχή εξηρημένης εργασίας, είτε στην εκτέλεση έργου ή παροχή υπηρεσιών ή προμήθεια αγαθών μεταξύ των ανωτέρω προσώπων, πλην των συγγενικών, με έναν οικονομικό φορέα, όταν ο εν λόγω οικονομικός φορέας συμμετέχει στη διαδικασία σύναψης δημόσιας σύμβασης που διενεργεί η αναθέτουσα αρχή.

Υποχρεώσεις και Διαδικασίες: Τα πρόσωπα για τα οποία συντρέχουν οι ανωτέρω περιπτώσεις υποχρεούνται να γνωστοποιήσουν εγγράφως τυχόν σύγκρουση συμφερόντων των ιδίων ή των συγγενικών τους προσώπων σε σχέση με οποιονδήποτε υποψήφιο ή προσφέροντα, από τη στιγμή που καθίστανται ενήμεροι για την εν λόγω σύγκρουση, προκειμένου η αναθέτουσα αρχή να είναι σε θέση να προβεί σε διορθωτικές ενέργειες ενώ παράλληλα οφείλουν να απέχουν από κάθε ενέργεια σχετική με τη διενέργεια της διαδικασίας σύναψης. Η παράβαση των διατάξεων των προηγούμενων εδαφίων αποτελεί λόγο ακύρωσης κάθε σχετικής διοικητικής πράξης.

Η αναθέτουσα αρχή αποφαινεται αιτιολογημένα επί της συνδρομής ή μη κατάστασης σύγκρουσης συμφερόντων. Σε περίπτωση συνδρομής κατάστασης σύγκρουσης συμφερόντων, η αναθέτουσα αρχή ενημερώνει αμέσως την ΕΑΑΔΗΣΥ και λαμβάνει αμελλητί τα κατάλληλα μέτρα ούτως ώστε να αποφεύγονται τυχόν στρεβλώσεις του ανταγωνισμού και να διασφαλίζεται η ίση μεταχείριση όλων των οικονομικών φορέων. Τα εν λόγω μέτρα μπορούν να περιλαμβάνουν την εξαίρεση του συγκεκριμένου προσώπου από οποιαδήποτε συμμετοχή στη σχετική διαδικασία σύναψης δημόσιας σύμβασης. Εάν μια σύγκρουση συμφερόντων είναι αδύνατον να θεραπευθεί με άλλον τρόπο, ο σχετικός υποψήφιος ή προσφέρων αποκλείεται από τη διαδικασία.

Τέλος, η αναθέτουσα αρχή συντάσσει γραπτή έκθεση, η οποία περιλαμβάνει τις περιπτώσεις σύγκρουσης συμφερόντων που εντοπίστηκαν καθώς και όλα τα επακόλουθα μέτρα που ελήφθησαν και αποστέλλεται στην ΕΑΑΔΗΣΥ.

3.1.4. Η ΠΡΟΗΓΟΥΜΕΝΗ ΕΜΠΛΟΚΗ ΥΠΟΨΗΦΙΟΥ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟΥ ΦΟΡΕΑ

Οι διατάξεις που αναφέρονται στην προηγούμενη εμπλοκή υποψηφίου αποτελούν ενσωμάτωση του άρθρου 41 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ και του άρθρου 59 της Οδηγίας 2014/25.

Εάν ένας υποψήφιος, ένας προσφέρων ή μια επιχείρηση που σχετίζεται με υποψήφιο ή προσφέροντα έχει παράσχει συμβουλές στην αναθέτουσα αρχή, είτε εντός είτε εκτός του πλαισίου της προκαταρκτικής διαβούλευσης, ή έχει εμπλακεί με οποιονδήποτε τρόπο στην προετοιμασία της διαδικασίας σύναψης σύμβασης, η αναθέτουσα αρχή λαμβάνει τα κατάλληλα μέτρα για να διασφαλίζει τη μη στρέβλωση του ανταγωνισμού λόγω της συμμετοχής του εν λόγω υποψηφίου ή προσφέροντα.

Τα εν λόγω μέτρα περιλαμβάνουν τη γνωστοποίηση στους λοιπούς υποψηφίους και προσφέροντες σχετικών πληροφοριών που ανταλλάχθηκαν στο πλαίσιο της προηγούμενης εμπλοκής του υποψηφίου ή του προσφέροντος στην προετοιμασία της διαδικασίας σύναψης σύμβασης και τον καθορισμό επαρκών προθεσμιών για την παραλαβή των προσφορών. Ο εμπλεκόμενος υποψήφιος ή προσφέρων αποκλείεται από τη διαδικασία μόνο εάν δεν υπάρχει άλλος τρόπος να διασφαλιστεί συμμόρφωση με την υποχρέωση τήρησης της αρχής της ίσης μεταχείρισης.

Πριν από οποιονδήποτε τέτοιον αποκλεισμό, ενημερώνεται η Επιτροπή Ανταγωνισμού, αρμόδια για την εφαρμογή του ν. 3959/2011 (Α/93) και η ΕΑΑΔΗΣΥ βάσει του ν. 4013/2011 και παρέχεται η ευκαιρία στους υποψηφίους ή τους προσφέροντες να αποδείξουν ότι η συμμετοχή τους στην προετοιμασία της διαδικασίας σύναψης σύμβασης δεν είναι δυνατόν να προκαλέσει στρέβλωση του ανταγωνισμού. Τα έγγραφα και στοιχεία που υποβάλλονται από τους υποψηφίους ή τους προσφέροντες προς απόδειξη αυτού, καταγράφονται και τίθενται υπόψη της Επιτροπής Ανταγωνισμού με μέριμνα της αναθέτουσας αρχής με ειδική έκθεση.

3.1.5 ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΑΡΧΩΝ ΚΑΛΗΣ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ- Η ΠΑΡΑΚΟΛΟΥΘΗΣΗ ΤΟΥ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ

Στο νέο θεσμικό πλαίσιο προβλέπεται μια σειρά διατάξεων που αφορούν στη καλή διακυβέρνηση και τη συστηματική παρακολούθηση του συστήματος. Αποτελούν ενσωμάτωση των άρθρων 83- 86 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ, των άρθρων 99 –102 της Οδηγίας 2014/25/ΕΕ

Η καλή διακυβέρνηση περιλαμβάνει κατά κύριο λόγο δράσεις εποπτείας και ελέγχου, δράσεις υποστήριξης και καθοδήγησης και δράσεις σχετικών αναφορών και στατιστικών στοιχείων για την έγκυρη και συστηματική αποτίμηση του συστήματος των δημοσίων συμβάσεων

Η διαδικασία παρακολούθησης της εφαρμογής των κανόνων περί δημοσίων συμβάσεων διέπεται από τις διατάξεις του ν. 4013/2011 (Α' 204), όπως έχει τροποποιηθεί και ισχύει.

Όταν ελεγκτικά ή εποπτικά διοικητικά όργανα εντοπίζουν, ιδία πρωτοβουλία ή κατόπιν λήψης πληροφοριών, συγκεκριμένες παραβιάσεις ή συστημικά προβλήματα, αναφέρουν υποχρεωτικά τα προβλήματα αυτά στην Αρχή, στις αρχές λογιστικού ελέγχου και στα δικαστήρια.

Τα αποτελέσματα των δραστηριοτήτων παρακολούθησης σύμφωνα με την προηγούμενη παράγραφο τίθενται στη διάθεση του κοινού με υποχρεωτική ανάρτηση τους στην επίσημη ιστοσελίδα της ΕΑΑΔΗΣΥ και αποστέλλονται στην αρμόδια Διεύθυνση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.

Ειδικότερα η ΕΑΑΔΗΣΥ μεριμνά για την αποστολή έκθεσης παρακολούθησης στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή ανά τριετία, αρχής γενομένης από την 18/4/2017.

Η έκθεση περιλαμβάνει, κατά περίπτωση, πληροφορίες σχετικά με τις συχνότερες αιτίες πλημμελούς εφαρμογής ή έλλειψης ασφάλειας δικαίου, περιλαμβανομένων ενδεχόμενων διαρθρωτικών ή επαναλαμβανόμενων προβλημάτων στην εφαρμογή των κανόνων, το επίπεδο της συμμετοχής ΜΜΕ στις διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων, καθώς και την πρόληψη, τον εντοπισμό και τη δέουσα αναφορά περιπτώσεων απάτης, διαφθοράς, σύγκρουσης συμφερόντων και άλλων ανάλογων σοβαρών παρατυπιών στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων. Στοιχεία όπως οι απαιτούμενες για τη σύνταξη της έκθεσης παρακολούθησης πληροφορίες που θα πρέπει να παρασχεθούν, οι υπόχρεοι για την παροχή των εν λόγω στοιχείων/πληροφοριών, ο χρόνος και ο τρόπος υποβολής τους, οι πειθαρχικές ευθύνες που υπέχουν οι υπόχρεοι σε περίπτωση μη υποβολής ή εκπρόθεσμης υποβολής των απαιτούμενων στοιχείων θα αποτυπωθούν σε κοινή απόφαση του Υπουργού Οικονομίας, Ανάπτυξης και Τουρισμού και του αρμοδίου Υπουργού για την καταπολέμηση της διαφθοράς.

3.1.6 Η ΚΑΤΕΥΘΥΝΤΗΡΙΑ ΟΔΗΓΙΑ ΤΗΣ Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ. ΓΙΑ ΤΗΝ ΚΑΤΑΠΟΛΕΜΗΣΗ ΤΗΣ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ ΚΑΤΑ ΤΗΝ ΑΝΑΘΕΣΗ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΣΥΜΒΑΣΗΣ

Στο πλαίσιο παροχής καθοδήγησης στην Κεντρική Διοίκηση και στις Αναθέτουσες αρχές σχετικά αφενός με το νομικό πλαίσιο που ρυθμίζει τα ζητήματα διαφθοράς στις δημόσιες συμβάσεις και αφετέρου με τον προσδιορισμό των τομέων κινδύνου και περιπτώσεων ισχυρών ενδείξεων διαφθορά κατά την ανάθεση των δημοσίων συμβάσεων εκδόθηκε και δημοσιεύτηκε η Κατευθυντήρια Οδηγία 9/2015 «Καταπολέμηση της Διαφθοράς κατά την διεξαγωγή δημοσίων διαγωνισμών».

Ως βασικές αρχές του δημοσίου δικαίου που σχετίζονται με την καταπολέμηση της διαφθοράς στις δημόσιες συμβάσεις αναφέρεται :

Η αρχή της υποχρεωτικής δημοσιότητας και διαφάνειας

Η αρχή της διαφάνειας αποτελεί τη βάση των Οδηγιών δημοσίων συμβάσεων, προκειμένου να καθίσταται δυνατός ο έλεγχος της τήρησης αυτής. Έχει δε την έννοια της υποχρέωσης της αναθέτουσας αρχής προς διασφάλιση, υπέρ όλων των ενδεχόμενων αναδόχων, προσήκοντος βαθμού δημοσιότητας που να καθιστά δυνατό το άνοιγμα της αγοράς δημοσίων συμβάσεων στον ανταγωνισμό – προτίμηση διαδικασιών ανάθεσης με δομή και όρους που ευνοούν την ευρεία συμμετοχή και το γνήσιο ανταγωνισμό και χρήση σαφών κριτηρίων ποιοτικής επιλογής και ανάθεσης -, καθώς και τον έλεγχο του αμερόληπτου χαρακτήρα των διαδικασιών του διαγωνισμού. Ειδικά μάλιστα στο πεδίο των δημοσίων συμβάσεων η λήψη πρόσθετων μέτρων διαφάνειας, χάριν της προστασίας του ελεύθερου ανταγωνισμού και του δημοσίου συμφέροντος, όπως είναι λ.χ. η θέσπιση ποικίλων κανόνων δημοσιότητας, η παρουσία των ενδιαφερομένων στο άνοιγμα των προσφορών κ.λπ., καλύπτει τα κενά της αρχικής αντίληψης ότι τα υφιστάμενα νομοθετικά μέτρα για τη διασφάλιση της ελεύθερης οικονομίας και του ανταγωνισμού ήταν αρκετά για να αντιμετωπισθεί η απειλή από τη διαφθορά. Συνεπώς η διαφάνεια στο πεδίο των δημοσίων συμβάσεων συνιστά θεμελιώδη κανόνα του ενωσιακού δικαίου.

□ Η αρχή της αντικειμενικότητας και της αμεροληψίας

Στενά συνδεδεμένη με την αρχή της διαφάνειας είναι και η αρχή της αντικειμενικότητας και της αμεροληψίας της αναθέτουσας αρχής και εν γένει των οργάνων διεξαγωγής του διαγωνισμού της δημόσιας σύμβασης³⁹. Διαφάνεια και αμεροληψία πρέπει να καλύπτουν κάθε δημόσια σύμβαση από το προσυμβατικό

³⁹ Δ. Ράικος “Δίκαιο Δημοσίων Συμβάσεων”, 2014, σελ. 187 επ

στάδιο μέχρι και την ολοκλήρωση της σύμβασης και την παράδοση του αγαθού, του έργου ή της παροχής υπηρεσίας. Όλα τα στάδια της διαγωνιστικής διαδικασίας πρέπει να χαρακτηρίζονται από τη διασφάλιση του αμερόληπτου αυτής⁴⁰. Σε κανένα στάδιο δεν πρέπει να δίνεται υποψία μεροληπτικής συμπεριφοράς⁴¹. Η αρχή της αμεροληψίας θεωρείται από το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης χαρακτηριστικό της όλης διαδικασίας σύναψης των δημοσίων συμβάσεων, η παράβαση της οποίας μπορεί να έχει συνέπειες στη συνολική νομιμότητα της διαδικασίας ανάθεσής τους. Με αυτή δε συνδέεται άμεσα και η έννοια της σύγκρουσης συμφερόντων. Η Κατευθυντήρια Οδηγία αναφέρεται στο ισχύον κατά την έκδοση της θεσμικό πλαίσιο του Ν. 4281/2014 αλλά και στις διατάξεις των νέων οδηγιών που ενσωματώνονται πλέον στο εθνικό δίκαιο με το νέο νόμο.

Περαιτέρω αναφέρεται στους βασικούς τομείς κινδύνους και περιπτώσεις διαφθοράς με βάση εκδικασθείσες υποθέσεις διαφθοράς σχετικά με τις δημόσιες συμβάσεις στα κράτη-μέλη της ΕΕ. Τα προβλήματα που παρουσιάστηκαν συχνότερα αφορούν :

- διατύπωση της συγγραφής των υποχρεώσεων κατά τρόπο που να ευνοεί ορισμένους υποβάλλοντες προσφορά,
- κατάτμηση των προσκλήσεων υποβολής προσφορών σε μικρότερους διαγωνισμούς με σκοπό την αποφυγή ανταγωνιστικών διαδικασιών,
- σύγκρουση συμφερόντων που επηρεάζει διάφορα στάδια των διαδικασιών και αφορά όχι μόνον τους αρμόδιους για τις συμβάσεις υπαλλήλους, αλλά και υψηλότερο επίπεδο των αναθετουσών αρχών,
- δυσανάλογα και αδικαιολόγητα κριτήρια επιλογής, αδικαιολόγητο αποκλεισμό των διαγωνιζομένων, αδικαιολόγητη χρήση των διαδικασιών απευθείας διαπραγμάτευσης,
- ανεπαρκή ανάλυση καταστάσεων όπου οι τιμές προσφοράς ήταν πολύ χαμηλές,
- αδικαιολόγητες εξαιρέσεις από τη δημοσίευση των προσφορών.

Εκτός από τη διαδικασία ανάθεσης των δημοσίων συμβάσεων, οι έλεγχοι σε πολλές περιπτώσεις έχουν εντοπίσει κινδύνους που σχετίζονται με το στάδιο μετά την

⁴⁰ ΕΣ Πράξη 51, 219, 220/2008 VI Τμήμα.

⁴¹ ΔΕΚ απόφαση 13-4-2010, Wall AG, υπόθεση C-91/08, σκέψη 35 επ., Δ. Ράικος “Δημόσια Διοίκηση και Διαφθορά”, 2006, σ.475 επ., Ε.Σπηλιωτόπουλο Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, 1996, σελ.134, Γ.Σιούτη, Η γνωμοδοτική διαδικασία, 1990, σ.120 κ.ά.

ανάθεση, όταν μπορούν επίσης να εμφανιστούν δωροδοκίες και, για παράδειγμα, υπονομεύεται σκόπιμα η ποιότητα των παραδοτέων.

Άλλες μορφές υποθέσεων διαφθοράς μετά την ανάθεση περιλαμβάνουν : ανεπαρκή αιτιολόγηση των τροποποιήσεων στις δημόσιες συμβάσεις, μεταγενέστερη τροποποίηση των συμβάσεων για τη μεταβολή της συγγραφής υποχρεώσεων και αύξηση του προϋπολογισμού.

Ενδεικτικά αναφέρεται ότι οι γενικώς αναγνωρισμένες, κοινές και επανειλημμένα εμφανιζόμενες μορφές διαφθοράς και απάτης στις δημόσιες συμβάσεις έχουν αποτυπωθεί στο έγγραφο COCOF 09/03/00-EL, με στόχο την παροχή ενδείξεων σχετικά με τις περιπτώσεις που μπορεί να θεωρηθούν υπόνοιες διαφθοράς.

Σημαντικό μέσο για την αξιολόγηση κινδύνων διαφθοράς στις διαρθρωτικές δράσεις για την προγραμματική περίοδο 2014-2020 πρόκειται να είναι το εργαλείο Αυτοαξιολόγησης Κινδύνων Απάτης που προτείνει η Επιτροπή⁴².

Ακολούθως στην Οδηγία παρατίθεται ενδεικτικός κατάλογος κοινών και επανειλημμένως εμφανιζόμενων μορφών διαφθοράς και των σχετικών δεικτών (κόκκινες σημαίες), που αφορούν στη διεξαγωγή των δημοσίων διαγωνισμών με σκοπό την αποτελεσματικότερη πρόληψη και τον αποτελεσματικότερο εντοπισμό της διαφθοράς από τους διαχειριστές και ελεγκτές του τομέα των δημοσίων συμβάσεων.

⁴² Guidance Note on Fraud risk assessment and effective and proportionate anti-fraud measures for PP 2014-2020, Annexes 1 και 2.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4ο - ΕΣΩΤΕΡΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ – Η ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ ΤΗΣ ΓΓΔΕ

ΕΣΩΤΕΡΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Προκειμένου να προσεγγίσουμε εννοιολογικά τον εσωτερικό έλεγχο, θα πρέπει να καταστεί σαφής η διάκριση των όρων «Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου (Internal Control System)» και «Εσωτερικός Έλεγχος (Internal Audit)».

- ***Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου (Internal Control System)***

Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου (Internal Control System)» νοείται, ένα οργανωμένο και σωστά δομημένο πλέγμα λειτουργιών και διαδικασιών που καθιερώνει ένας οργανισμός μια κοινωνία, με σκοπό την εφαρμογή και την τήρηση αρχών διοίκησης και πολιτικών προκειμένου να διασφαλισθούν τα συμφέροντά τους. Δηλαδή το Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου είναι ένα σύνολο μέτρων, κανόνων, πολιτικών και αρχών (controls –διαδικασίες –δικλίδες ασφαλείας) που επινοούνται από τις διοικήσεις και εφαρμόζονται σε ένα οργανισμό αποσκοπώντας στην ικανοποίηση των στόχων του (Παπαστάθης : Ο σύγχρονος Εσωτερικός Έλεγχος και η Πρακτική Εφαρμογή του).

Ως Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου μπορεί να ορισθεί η λειτουργία που ασκείται σε όλα τα επίπεδα διοίκησης και έχει ως σκοπό να παρέχει εύλογη βεβαιότητα για την επίτευξη:

- α. της αποτελεσματικότητας, αποδοτικότητας και οικονομικότητας των λειτουργιών
- β. της αξιοπιστίας των αναφορών
- γ. της διασφάλισης των περιουσιακών στοιχείων και των πληροφοριών
- δ. της αποτροπής, ανίχνευσης, επανόρθωσης και παρακολούθησης της απάτης και των παραβάσεων.

- ***Εσωτερικός Έλεγχος (Internal Audit).***

Κατά καιρούς διατυπώθηκαν διάφοροι ορισμοί του Εσωτερικού Ελέγχου (Internal Audit). Το Διεθνές Ινστιτούτο Εσωτερικών Ελεγκτών(IIA) όρισε τον Εσωτερικό Έλεγχο ως «μια ανεξάρτητη, αντικειμενική, διαβεβαιωτική και συμβουλευτική δραστηριότητα, σχεδιασμένη να προσθέτει αξία και να βελτιώνει τις λειτουργίες του οργανισμού. Να βοηθά τον οργανισμό να επιτύχει τους αντικειμενικούς σκοπούς του υιοθετώντας μια συστηματική, επαγγελματική προσέγγιση στην αξιολόγηση και βελτίωση της αποτελεσματικότητας των Διαδικασιών Διαχείρισης Κινδύνων, των Συστημάτων Εσωτερικού Ελέγχου και Εταιρικής Διακυβέρνησης». Ο ορισμός αυτός

ενσωματώνει την παραδοχή ότι η ύπαρξη του Εσωτερικού Ελέγχου δημιουργεί προστιθέμενη αξία για τον Οργανισμό, ενώ παράλληλα αποτελεί αναγκαία λειτουργία του σύγχρονου “management”. Είναι ο σύμβουλος του σε όλα τα ιεραρχικά επίπεδα.

Το Ελληνικό Ινστιτούτο Εσωτερικών Ελεγκτών (ΕΙΕΕ), διατύπωσε τον εξής ορισμό: «Εσωτερικός Έλεγχος είναι μία ανεξάρτητη, αντικειμενική, διαβεβαιωτική και συμβουλευτική δραστηριότητα, επαρκώς σχεδιασμένη και οργανωμένη, που μέσω των τεχνικών και επιστημονικών προσεγγίσεων αξιολογεί την επάρκεια λειτουργίας του συστήματος εσωτερικού ελέγχου(λειτουργίες-εφαρμογή διαδικασιών)».

A. ΠΕΡΙΓΡΑΦΗ ΕΝΟΣ ΟΛΟΚΛΗΡΩΜΕΝΟΥ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ ΕΣΩΤΕΡΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ(Σ.Ε.Ε)

1. ΕΝΝΟΙΟΛΟΓΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ

Ένα Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου αποτελείται από ένα σύνολο λειτουργιών, πραγμάτων ή μερών αυτού, που λειτουργούν αρμονικά, ως ένα σύνολο από το οποίο παράγεται αποτέλεσμα (Παπαστάθης : Ο σύγχρονος Εσωτερικός Έλεγχος και η Πρακτική Εφαρμογή του).

Σύμφωνα με τους J. Cook και G. Winkle, το Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου προσομοιάζει στο νευρικό σύστημα του ανθρώπινου οργανισμού, που διακλαδώνεται μέσα στην επιχείρηση μεταφέροντας εντολές και αντιδράσεις από και προς τη Διοίκηση.

Οι δραστηριότητες ενός Οργανισμού, η αποστολή του, η πολυπλοκότητα του αντικειμένου εκμετάλλευσης, η εκπαίδευση/εξειδίκευση του προσωπικού του καθώς και άλλοι παράγοντες, είναι αυτοί που καθορίζουν την αναγκαιότητα ύπαρξης του Σ.Ε.Ε., την πληρότητά του, το μέγεθος και την έκτασή του μέσα στον Οργανισμό.

Ακολούθως ο σχεδιασμός ενός Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου, αφενός μεν πρέπει να υπακούει στις ανάγκες του Οργανισμού και τις ιδιαιτερότητές του, ώστε να είναι αποτελεσματικό, αφετέρου δε να λαμβάνει υπόψη τις σχέσεις κόστους / οφέλους, ώστε να είναι οικονομικό.

Οι κατάλληλες διαδικασίες και οι σωστές ασφαλιστικές δικλίδες που τίθενται στο πλαίσιο ενός Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου, είναι αυτές που θα καθορίσουν και την αποτελεσματικότητά του. Από την άλλη μεριά παράγοντα αποτελεσματικότητας του Σ.Ε.Ε, αποτελεί η λογική σχέση κόστους διαδικασίας/δικλίδας ασφαλείας με τον κίνδυνο που στοχεύει να αποτρέψει ή περιορίσει η διαδικασία ή η δικλίδα αυτή. Τέλος, η προστιθέμενη αξία που προσδίδει στον Οργανισμό ένα Σ.Σ.Ε προσμετράται στην αποτελεσματικότητα του Συστήματος.

2. ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΣ

Ο σχεδιασμός ενός Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου έχει ως στόχο να βελτιώσει τις διαδικασίες και να διαχειρισθεί κινδύνους. Ένας σωστός σχεδιασμός πρέπει να ακολουθεί τα εξής στάδια:

1. Καθορισμός των κινδύνων, δηλαδή αν οι κίνδυνοι που αντιμετωπίζει ένας Οργανισμός είναι εσωτερικοί ή εξωτερικοί. Επίσης, αν είναι σε επίπεδο λειτουργιών ή σε επίπεδο επιχείρησης.
2. Εκτίμηση να επέλθει ένας κίνδυνος, δηλ η πιθανότητα να πραγματοποιηθεί μια απειλή, καθώς και το μέγεθος των κινδύνων που ενέχει μια απειλή , είτε αφορά ακούσια ενέργεια, είτε αφορά ακούσια λάθη/παραλείψεις.

3. Εκτίμηση της ζημιάς στην περίπτωση που επέλθει ο κίνδυνος, δηλ τι θα στοιχίσει σε αξία και ποια επίδραση θα έχει στον Οργανισμό.

4. Καθορισμό των δικλίδων ασφαλείας (controls), που θα πρέπει να εξασφαλίζει το σύστημα , με σκοπό την αποτροπή των κινδύνων.

5 Καθορισμό του κόστους εγκατάστασης και λειτουργίας του συστήματος, καθώς και το κόστος ελέγχου αυτού.

6. Εκτίμηση της ωφέλειας που θα προκύψει από την εγκατάσταση του Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου.

Πρέπει να επισημάνουμε ότι ένα καλά σχεδιασμένο Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου δεν εγγυάται την απόλυτη ασφάλεια σε έναν Οργανισμό. Από την άλλη μεριά το κόστος που απαιτείται για την εγκατάστασή του θα πρέπει να βρίσκεται σε λογική σχέση με τις ωφέλειες. Τέλος θα πρέπει να χαρακτηρίζεται από ευελιξία στη λειτουργία του – στα controls, έτσι ώστε να εξασφαλίζει την εύρυθμη λειτουργία των τμημάτων.

3. ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΟ

Ένα Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου, περιλαμβάνει ένα σύνολο Συστημάτων και υποσυστημάτων τα οποία είναι απαραίτητα ώστε ο Οργανισμός να λειτουργεί με τρόπο που να οδηγεί στην υλοποίηση των στόχων του.

Κατωτέρω αναφέρονται ενδεικτικά επί μέρους συστήματα που εντάσσονται στο περιεχόμενο ενός Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου:

1. Το οργανόγραμμα σε πλήρη ανάπτυξη. Σε αυτό καταγράφονται όλα τα επίπεδα της ιεραρχίας και γίνεται σαφής η διάκριση των λειτουργιών.

2. Το σύστημα περιγραφής καθηκόντων (Job Description) και ανάπτυξη ολοκληρωμένων διαδικασιών.

3. Το στρατηγικό σχεδιασμό και την πολιτική υλοποίησής του, με βάση συγκεκριμένο χρονοδιάγραμμα και τρόπο δράσης.

4. Το μακροπρόθεσμο και μακροχρόνιο προγραμματισμό δράσης αναπτυγμένο πλήρως ανά δραστηριότητα και σε σύνδεση με τους στόχους.

5. Το καταστατικό του Οργανισμού, στο οποίο αποσαφηνίζονται οι σκοποί του.

6. Τα συστήματα πληροφόρησης. Ένα αξιόπιστο σύστημα «M.I.S(Management Information System)» που διακρίνεται από ευρύτητα επιχειρηματικού πνεύματος ώστε να συμβάλλει στην αναβάθμιση των στόχων που επιδιώκονται.

7. Τις διαδικασίες για φορολογική ενημέρωση, φορολογικές υποχρεώσεις, απόδοσης φόρων και δικαιώματος φορολογικών απαλλαγών.

8. Την πολιτική πρόσληψης και αξιολόγησης του προσωπικού και ανάπτυξης των εργαζομένων και γενικότερα τη σωστή διαχείριση του ανθρώπινου δυναμικού.

9. Τις θεσμοθετημένες επιτροπές, όπως την Επιτροπή Διαχείρισης Κινδύνων(Risk Management Committee) , και την Επιτροπή Ελέγχου.

Τέλος, τη λειτουργία Μονάδας Εσωτερικού Ελέγχου(Internal Audit), η οποία δρα στο πλαίσιο των Διεθνών Προτύπων, προκειμένου να επισκοπεί την επάρκεια των λειτουργιών(controls/δικλίδες ασφαλείας) του ίδιου του Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου.

5. ΣΚΟΠΟΣ

Ένα Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου σχεδιάζεται και λειτουργεί για να παρέχει λογική διασφάλιση υλοποίησης των στόχων ενός Οργανισμού, στο πλαίσιο ενός λογικού κόστους λειτουργίας. Αυτό σημαίνει ότι το κόστος εφαρμογής και λειτουργίας ενός τέτοιου συστήματος δεν πρέπει να υπερβαίνει την ωφέλεια που προκύπτει από τη λειτουργία του. (Παπαστάθης : Ο σύγχρονος Εσωτερικός Έλεγχος και η Πρακτική Εφαρμογή του).

Ως αντικειμενικός σκοπός ενός Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου, θα μπορούσε να αναφερθεί:

1. Να αποτελεί εργαλείο της Διοίκησης για την πραγματοποίηση των επιλεγμένων στρατηγικών στόχων.
2. Να δρα με οργανωτικό και επιχειρησιακό πνεύμα με στόχο τη κάλυψη ζωτικών αναγκών. Να χαρακτηρίζεται από ευελιξία και αποτελεσματικότητα και προσαρμοστικότητα στις εκάστοτε συνθήκες και ανάγκες έτσι ώστε να διασφαλίζεται η βιωσιμότητά του.
3. Να δημιουργεί συνθήκες ανάπτυξης πρωτοβουλιών από τους λειτουργούς, προκειμένου να είναι δημιουργικοί.
4. Να παρέχει τη δυνατότητα αξιοποίησης και σωστής διαχείρισης των διαθέσιμων πόρων (ανθρώπινων και υλικών) και να αποσκοπεί στην καλλίτερη συνεργασία με τους συναλλασσομένους.
5. Να προσβλέπει γενικότερα, ως σύστημα , στη θέσπιση δικλίδων ελέγχου, έτσι ώστε να συμβάλλει στο συντονισμό και στην αρμονική συνύπαρξη όλων των λειτουργιών, με απώτερο σκοπό την πραγμάτωση των στόχων του Οργανισμού.

6. ΒΑΣΙΚΕΣ ΑΡΧΕΣ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑΣ ΕΝΟΣ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ ΕΣΩΤΕΡΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ

Οι έλεγχοι που περιέχει ένα Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου θα πρέπει να είναι συνδεδεμένοι με τις πολιτικές και τα σχέδια της Διοίκησης και του Οργανισμού εν

γένει , προκειμένου να παράσχουν εύλογη διαβεβαίωση για την επίτευξη των στόχων τους.

Ακολουθεί ενδεικτική αναφορά σε αρχές στις οποίες πρέπει να βασίζεται ένα Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου κατά τον σχεδιασμό του, έτσι ώστε να είναι αποτελεσματικό:

1. Αρχή της Συνεχούς Αξιολόγησης

Ένα Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου προκειμένου να επιτελεί την αποστολή του θα πρέπει να βρίσκεται σε συνεχή αξιολόγηση, έτσι ώστε να εκτιμάται η επάρκεια, η ποιότητα και η προσαρμοστικότητά του. Το τελευταίο είναι απαραίτητο στοιχείο για να μπορεί το Σ.Ε.Ε να παρακολουθεί την εξέλιξη του Οργανισμού.

2. Αρχή της Κατάλληλης Στελέχωσης

Η κατάλληλη στελέχωση του Οργανισμού αποτελεί πρωταρχική μέριμνα της Διοίκησης. Οι σημερινές κρίσιμες οικονομικές συνθήκες επιβάλλουν τη στελέχωσή του με εξειδικευμένο προσωπικό. Η αξιοποίηση όλου του ανθρώπινου δυναμικού, ανάλογα με τα προσόντα του, είναι συντελεστής επιτυχίας. Ιδιαίτερη προσοχή θα πρέπει να δίνεται στο να προετοιμάζονται συνεχώς άτομα με εξειδικευμένη ειδικότητα, έτσι ώστε σε περιπτώσεις αποχώρησης, ασθένειας ή εκβιασμού από άτομα που έχουν μοναδικότητα στην εξειδίκευση, ο Οργανισμός να μπορεί να τα αντικαταστήσει.

3. Αρχή της Επιτήρησης και Επιθεώρησης Εργασίας

Ο έλεγχος της εργασίας των στελεχών και των εργαζομένων κατά το στάδιο της εκτέλεσής της εξασφαλίζει τη δυνατότητα για άμεση παρέμβαση, όταν αυτή απαιτείται, προκειμένου να τηρηθούν και να γίνουν κατανοητές οι διαδικασίες, με απώτερο σκοπό τη διασφάλιση της ποιότητας υπηρεσιών και προϊόντων.

4. Αρχή του καταμερισμού των αρμοδιοτήτων και ευθυνών

Ο καθορισμός και η ανάθεση στα κατάλληλα πρόσωπα συγκεκριμένων αρμοδιοτήτων, αποτελεί παράγοντα επιτυχίας ενός Σ.Ε.Ε. Η καταλληλότητα των προσώπων εξασφαλίζει το ότι αυτά θα μπορούν να ασκήσουν τα καθήκοντά τους υπεύθυνα και αποτελεσματικά. Ο καταμερισμός των αρμοδιοτήτων πρέπει να είναι σαφής, άλλως δημιουργείται σύγχυση όταν προκύπτει ανάγκη απόδοσης ευθυνών. Η ίδια σαφήνεια πρέπει να χαρακτηρίζει τις ευθύνες και τα δικαιώματα των στελεχών και των εργαζομένων. Σε κάθε περίπτωση η κατανομή αρμοδιοτήτων πρέπει να γίνεται υπό το πρίσμα των συμφερόντων του Οργανισμού.

5. Αρχή της θέσπισης Μονάδας Εσωτερικού Ελέγχου

Η λειτουργία Εσωτερικού Ελέγχου είναι κανόνας της Εταιρικής Διακυβέρνησης. Η Μονάδα Εσωτερικού Ελέγχου που θα λειτουργεί σύμφωνα με τα Διεθνή Πρότυπα

του Ινστιτούτου Εσωτερικών Ελεγκτών θα αξιολογεί την επάρκεια του ίδιου του Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου.

B. Ο ΕΣΩΤΕΡΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ (INTERNAL AUDIT)

• Ο Εσωτερικός Έλεγχος

Στην εισαγωγή της παρούσας εισήγησης δίνεται ο ορισμός του Εσωτερικού Ελέγχου (internal audit), προκειμένου να γίνει σαφής η διάκριση ανάμεσα στο Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου και στον Εσωτερικό Έλεγχο.

Στον ορισμό του εσωτερικού ελέγχου είναι ενσωματωμένος ο αντικειμενικός σκοπός του, που δεν είναι άλλος από το να παρέχει υψηλού επιπέδου υπηρεσίες προς τη διοίκηση, μέσω επιστημονικών προσεγγίσεων και αναλύσεων με σκοπό την αξιολόγηση του Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου, έτσι ώστε η διοίκηση να διαχειρισθεί τους κινδύνους που απειλούν τον Οργανισμό, με τον καλλίτερο τρόπο. Ο Εσωτερικός Έλεγχος είναι ο εσωτερικός σύμβουλος των διοικήσεων.

Η αναγκαιότητα λειτουργίας Εσωτερικού Ελέγχου (internal audit) σε κάθε Οργανισμό στηρίζεται κυρίως σε δυο παράγοντες:

- στις ατέλειες της ανθρώπινης φύσης, με συνέπεια να εμφανίζονται φαινόμενα κλοπής, δωροδοκίας απάτης και διαφθοράς
- στις αδυναμίες του Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου.

Βασική προϋπόθεση αποτελεσματικότητας του Εσωτερικού Ελέγχου είναι να έχει ουσιαστική στήριξη και αποδοχή από τη Διοίκηση του Οργανισμού. Εύστοχα λέγεται ότι οι Διοικήσεις έχουν τους Εσωτερικούς Ελεγκτές που τους ταιριάζουν.

Ο Εσωτερικός Έλεγχος επεκτείνεται σε όλες τις δραστηριότητες του Οργανισμού. Κατωτέρω παρατίθενται είδη ελέγχων που μπορεί να διενεργεί ο Εσωτερικός Έλεγχος:

- *Οικονομικοί Έλεγχοι.* Οι έλεγχοι αυτοί αποσκοπούν στο να επαληθεύσουν την ακρίβεια, την αξιοπιστία και την ορθή παρουσίαση των χρηματοοικονομικών καταστάσεων και των οικονομικών μεγεθών που σχετίζονται με την χρηματοοικονομική θέση και τα αποτελέσματα δράσης των οικονομικών μονάδων.
- *Έλεγχοι συμμόρφωσης.* Στοχεύουν στην επιβεβαίωση της ορθής εφαρμογής των κανόνων και διαδικασιών που διέπουν ένα ελεγχόμενο σύστημα.
- *Έλεγχοι αποδοτικότητας.* Οι έλεγχοι αυτοί εξετάζουν τη ποσότητα και την ποιότητα του παραγόμενου έργου σε σχέση με τους πόρους που διατέθηκαν.
- *Λειτουργικοί έλεγχοι.* Αυτοί αποβλέπουν στην εξακρίβωση εφαρμογής και λειτουργίας των διαδικασιών για την επίτευξη των στόχων που θέτει η Διοίκηση.
- *Διοικητικοί Έλεγχοι.* Περιλαμβάνουν το οργανωτικό πλαίσιο και τις διαδικασίες που έχουν σχέση με τη λήψη διοικητικών αποφάσεων, τη συμμόρφωση προς αυτές και την αξιολόγησή τους. Δηλαδή εξετάζουν και αξιολογούν τη συνολική διοικητική αποτελεσματικότητα του Οργανισμού.

- *Ελεγχοι απάτης.* Οι έλεγχοι αυτοί στοχεύουν στην καταπολέμηση του οικονομικού εγκλήματος. Αποβλέπουν δηλαδή στο να εντοπίσουν, διερευνήσουν και αντιμετωπίσουν το οργανωμένο οικονομικό έγκλημα, το οποίο πολλές φορές οργανώνεται από τα ίδια τα πρόσωπα που εργάζονται στον Οργανισμό και είναι γνώστες των αδυναμιών του Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου.

- **Οι Εσωτερικοί Ελεγκτές**

Οι εσωτερικοί ελεγκτές πρέπει να είναι ανεξάρτητοι από τις δραστηριότητες και τις λειτουργίες που ελέγχουν.

Σε περιπτώσεις εμφάνισης απάτης, ο ρόλος του εσωτερικού ελεγκτή είναι να εντοπίζει εγκαίρως τις ενδείξεις απάτης (fraud indicators) και να ενημερώνει σχετικά τη διοίκηση για τις περαιτέρω ενέργειες. Η συλλογή πληροφοριών και ο συσχετισμός τους αποτελεί την καρδιά του εντοπισμού.

Ένας καλός εσωτερικός ελεγκτής εκτός από πανεπιστημιακή κατάρτιση και τη συνεχή επιμόρφωση θα πρέπει να διαθέτει:

- αναλυτική σκέψη
- επικοινωνιακές ικανότητες
- οργανωτικό πνεύμα
- διακριτικότητα και εχεμύθεια

Ιδιαίτερα στις σημερινές πιεστικές συνθήκες, θα πρέπει να διαθέτει διαισθητική ματιά, διορατικότητα, ενεργητική προσέγγιση και να εστιάζει στο μέλλον. Μόνο έτσι με το έργο του θα προσθέτει αξία στον Οργανισμό, πράγμα που υπαγορεύει ο ρόλος και η αποστολή του.

Περαιτέρω ο Εσωτερικός Ελεγκτής επιβάλλεται να είναι εξοικειωμένος με την πληροφορία, γεγονός που προϋποθέτει εξοικείωση με τα συστήματα και τις βάσεις δεδομένων. Σήμερα δε, που υπάρχει έκρηξη δεδομένων και πληροφορίας, θα πρέπει να ξέρει τι να ψάξει, πού, και πώς να το ψάξει. Επιπρόσθετα θα πρέπει να διαθέτει την ικανότητα ανάλυσης των πληροφοριών. Για να καταδειχθεί δε πόσο επιβεβλημένη είναι η ικανότητα αυτή, λέγεται ότι ο Ελεγκτής του μέλλοντος θα είναι data scientist.

Τέλος ο Εσωτερικός Ελεγκτής πρέπει να είναι η επιτομή της ηθικής και της αντικειμενικότητας.

Γ. ΟΙ ΤΡΕΙΣ ΓΡΑΜΜΕΣ ΑΜΥΝΑΣ ΣΤΗ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΚΙΝΔΥΝΩΝ

1. ΕΝΝΟΙΟΛΟΓΙΚΗ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ

Το τελευταίο Ετήσιο Συνέδριο Εσωτερικού Ελέγχου, που διοργάνωσε το Ελληνικό Ινστιτούτο Εσωτερικών Ελεγκτών(Ε.Ι.Ε.Ε), είχε ως θέμα: «Το χθες, το Σήμερα και το Αύριο του Εσωτερικού Ελέγχου». Στο εν λόγω Συνέδριο έγινε ιδιαίτερη αναφορά στο μοντέλο των «Τριών Γραμμών Άμυνας»(Three Lines of Defense Model- 3LoD) ενός Οργανισμού, για τη διαχείριση κινδύνων και τη σχέση μεταξύ των λειτουργικών μονάδων, των υποστηρικτικών λειτουργιών και του Εσωτερικού Ελέγχου.

- «Πρώτη Γραμμή Άμυνας» αποτελεί η Διοίκηση ενός Οργανισμού. Αυτή έχει την ευθύνη να εγκαθιδρύσει και να θέσει σε λειτουργία ένα αποτελεσματικό Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου(Internal Control System) και Διαχείρισης Κινδύνων. Επιπρόσθετα οι δομές του Οργανισμού που έχουν επιχειρησιακό χαρακτήρα και λειτουργούν υπό την καθοδήγηση της Διοίκησης, εντάσσονται στη Πρώτη Γραμμή Άμυνας. Τα επιχειρησιακά στελέχη που κατέχουν και διαχειρίζονται τους κινδύνους οφείλουν να αντιλαμβάνονται τους κινδύνους που απειλούν τον Οργανισμό και να προβαίνουν σε διορθωτικές ενέργειες για την εύρυθμη λειτουργία της διαδικασίας(διαχείρισης κινδύνων).
- «Δεύτερη Γραμμή Άμυνας». Εδώ ο υπεύθυνος ποιότητας, ο υπεύθυνος κανονιστικής συμμόρφωσης, ο υπεύθυνος ασφάλειας, ο νομικός σύμβουλος και άλλες παρόμοιες λειτουργίες έχουν την ευθύνη για τη θέσπιση διαδικασιών και για την εποπτεία του Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου. Βοηθούν τους κατόχους των κινδύνων να αναφέρουν τις κατάλληλες πληροφορίες, που συνδέονται με επί μέρους κινδύνους, από πάνω προς τα κάτω στον Οργανισμό και αντίστροφα.
- Ο Εσωτερικός Έλεγχος(Internal Audit) αποτελεί την «Τρίτη Γραμμή Άμυνας», έχοντας ως αποστολή να παρέχει στην ανώτατη Διοίκηση, σε υψηλό βαθμό ανεξάρτητη και αντικειμενική διαβεβαίωση, για την αποτελεσματικότητα του Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου(Internal Control System). Στη σφαίρα αυτής της ευθύνης διαβεβαίωσης του Εσωτερικού Ελέγχου, εντάσσεται όλο το πλαίσιο και η στρατηγική διαχείρισης κινδύνων ενός Οργανισμού. Με άλλα λόγια ο Εσωτερικός Έλεγχος οφείλει να παράσχει διαβεβαίωση και για τον καθορισμό των κινδύνων, την αξιολόγησή τους, καθώς και για την επικοινωνία για τους κινδύνους προς όλες τις κατευθύνσεις στους κόλπους του Οργανισμού, αλλά και στην ανώτατη Διοίκηση.

Όσο απαραίτητο είναι να είναι διακριτός ο ρόλος των τριών γραμμών άμυνας, άλλο τόσο επιβάλλεται ο «Συντονισμός» τους.

Έτσι θα πρέπει:

- Κάθε Γραμμή Άμυνας να υποστηρίζεται από κατάλληλες πολιτικές και καθορισμένους στόχους.

- Να υπάρχει σαφής διαχωρισμός ανάμεσα στις τρεις Λειτουργίες διαχείρισης κινδύνου και ελέγχου.
- Να εξασφαλίζεται κατάλληλος συντονισμός και ανταλλαγή των πληροφοριών μεταξύ των ξεχωριστών Γραμμών Άμυνας, προκειμένου να εκτελούν την αποστολή τους.
- Οι Γραμμές Άμυνας να μη συνδυάζονται ή να συντονίζονται με τρόπο που θέτει σε κίνδυνο την αποτελεσματικότητα, την αποδοτικότητα και την αντικειμενικότητά τους.
- Ο στόχος των τριών Λειτουργιών διαχείρισης κινδύνου και ελέγχου να είναι μια συνεκτική και συντονισμένη προσέγγιση, προκειμένου να αναγνωρισθούν και αντιμετωπισθούν κατάλληλα όλοι οι σημαντικοί κίνδυνοι του οργανισμού.

Τέλος, οι τρεις γραμμές άμυνας επιβάλλεται να συνομιλούν και όχι να συζητούν προσχηματικά.

Το μοντέλο των Τριών Γραμμών Άμυνας προτείνεται από την Επιτροπή της Βασιλείας και το FSA και άλλους εποπτικούς φορείς, ενώ υιοθετείται τόσο από Ελληνικό όσο και από το Διεθνές Ινστιτούτο Εσωτερικών Ελεγκτών.

Δ. Η ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ ΤΗΣ ΓΕΝΙΚΗΣ ΓΡΑΜΜΑΤΕΙΑΣ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΕΣΟΔΩΝ(Γ.Γ.Δ.Ε)

Η Γενική Γραμματεία Δημοσίων Εσόδων συστήθηκε με την υποπαράγραφο Ε2 του άρθρου πρώτου του νόμου 4093/2012 ο οποίος τροποποιήθηκε με το νόμο 4336/2015, σε αντικατάσταση της Γενικής Γραμματείας Φορολογικών και Τελωνειακών Θεμάτων. Της Γ.Γ.Δ.Ε προΐσταται ο Γενικός Γραμματέας Δημοσίων Εσόδων, ο οποίος αρχικά είχε πενταετή θητεία αλλά με το νόμο 4346/2015(ΦΕΚ Α'152/20-11-2015) αυτή περιορίστηκε σε δύο έτη.

Ο Προϊστάμενος της Γ.Γ.Δ.Ε δεσμεύεται με συμβόλαιο αποδοτικότητας με τον Υπουργό Οικονομικών, όπου περιλαμβάνονται οι υποχρεώσεις του και οι ποιοτικοί και ποσοτικοί στόχοι, οι οποίοι θα πρέπει να επιτευχθούν από αυτόν κατά τη διάρκεια της θητείας του, όπως επίσης και σε ετήσια βάση.

Εντός του πλαισίου των αρμοδιοτήτων της Γ.Γ.Δ.Ε ο Γενικός Γραμματέας Δημοσίων Εσόδων οφείλει, να διαμορφώνει και επικαιροποιεί σε ετήσια βάση το στρατηγικό σχεδιασμό της Γραμματείας, όπως επίσης και ποιοτικούς και ποσοτικούς στόχους και κριτήρια αξιολόγησης των οργανικών μονάδων που υπάγονται στην αρμοδιότητά του και του προσωπικού τους και να ενημερώνει σχετικά τον Υπουργό Οικονομικών.

Ο Γ.Γ.Δ.Ε ελέγχεται και από το Ελληνικό Κοινοβούλιο, μέσω της ετήσιας απολογιστικής έκθεσης, η οποία συζητείται στην Επιτροπή Οικονομικών Υποθέσεων.

Σύμφωνα με το Στρατηγικό Σχέδιο 2016-2020 του Οργανισμού, το οποίο είναι αναρτημένο στην επίσημη ιστοσελίδα του (www.publicrevenue.gr):

-Όραμα της Γ.Γ.Δ.Ε είναι να θεμελιώσει μια σχέση εμπιστοσύνης με τους πολίτες και να εξελιχθεί σε έναν πρότυπο οργανισμό διασφάλισης των δημοσίων εσόδων της χώρας.

- Αποστολή της ΓΓΔΕ είναι: η επίτευξη των στόχων είσπραξης των εσόδων , η ενίσχυση της φορολογικής συνείδησης και η καταπολέμηση της φοροδιαφυγής και του λαθρεμπορίου, ενεργώντας με προσήλωση στις αξίες του οργανισμού. Ως αξίες αυτού έχουν καταγραφεί η Ακεραιότητα, η Λογοδοσία, η Διαφάνεια, η Αντικειμενικότητα, η Δικαιοσύνη, η Συνεχής Βελτίωση και η Γνώση.

- Οι στρατηγικοί στόχοι του Οργανισμού σκοπεύουν:

-- Στη μεγιστοποίηση Δημοσίων Εσόδων.

-- Στην ενίσχυση της φορολογικής συμμόρφωσης και τη καταπολέμηση της φοροδιαφυγής.

-- Στην ενίσχυση της εξωστρέφειας της ελληνικής οικονομίας, την καταπολέμηση του λαθρεμπορίου και την προστασία της δημόσιας υγείας.

-- Στην αποτελεσματικότερη και αποδοτικότερη διοίκηση με σεβασμό προς τον πολίτη.

Στο Επιχειρησιακό Σχέδιο της ΓΓΔΕ 2016, που επίσης είναι αναρτημένο στην ίδια ως άνω ιστοσελίδα, έχουν ενσωματωθεί η Αποστολή, οι Στρατηγικοί Στόχοι και οι Αξίες του Οργανισμού. Περαιτέρω περιέχει πλήθος φιλόδοξων στόχων, δράσεων και έργων, που καλύπτουν όλο το φάσμα των δραστηριοτήτων της Γ.Γ.Δ.Ε και λειτουργούν υποστηρικτικά προς τον πυρήνα της αποστολής του. Σε αυτή τη λογική, βαρύνουσα σημασία λαμβάνει η αξιοκρατική επιλογή, εξέλιξη, αξιολόγηση και επιμόρφωση του ανθρώπινου δυναμικού της Γενικής Γραμματείας, καθώς και η ανάληψη δράσεων για την ενίσχυση της εξωστρέφειας της ελληνικής οικονομίας καθώς και δράσεων για την προστασία της δημόσιας υγείας, της πολιτιστικής κληρονομιάς και του περιβάλλοντος. Κυρίως όμως δίνεται έμφαση στην καταπολέμηση της φοροδιαφυγής και του λαθρεμπορίου και την ενίσχυση της φορολογικής συμμόρφωσης, ώστε να αυξηθούν τα δημόσια έσοδα και να ενισχυθεί ο υγιής ανταγωνισμός στην αγορά (εισαγωγικό σημείωμα του Γενικού Γραμματέα Δημοσίων Εσόδων Γιώργου Πιτσιλή).

1. Ο ΕΣΩΤΕΡΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ (INTERNAL AUDIT) ΣΤΗ ΓΕΝΙΚΗ ΓΡΑΜΜΑΤΕΙΑ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΕΣΟΔΩΝ

ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ – ΠΡΟΤΥΠΑ

Ο εσωτερικός έλεγχος ασκείται στη Γ.Γ.Δ.Ε με βάση κυρίως :

I. Τις διατάξεις

- του άρθρου 4 παρ 2 του ν. 3492/2006(Α'210), «Οργάνωση συστήματος ελέγχου για την διασφάλιση της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης του Κρατικού Προϋπολογισμού φορέων κ.α διατάξεις», όπως ισχύει
- της παραγράφου Ε' του άρθρου πρώτου του ν. 4254/2014 (Α'85), «Μέτρα στήριξης και ανάπτυξης της ελληνικής οικονομίας στο πλαίσιο εφαρμογής του ν. 4046/2012 και άλλες διατάξεις»
- του π.δ. 111/2014(Α'178) «Οργανισμός του Υπουργείου Οικονομικών» και ειδικότερα του άρθρου 61 αυτού
- του άρθρου 8 της απόφασης αρ Πρωτ Δ6Α /1058824/ΕΞ2014/14 ΦΕΚ 865 Β/08-04-2014 του Γενικού Γραμματέα Δημοσίων Εσόδων(Β' 865) «Ανακαθορισμός της εσωτερικής διάρθρωσης και των αρμοδιοτήτων οργανικών μονάδων της Γενικής Γραμματείας Δημοσίων Εσόδων του Υπουργείου Οικονομικών και μετονομασία ορισμένων από αυτές»

II. Τα Διεθνή Πρότυπα για την Επαγγελματική Εφαρμογή του Εσωτερικού Ελέγχου, The Institute of Internal Auditors, 2012. Ελληνική Έκδοση : Ελληνικό Ινστιτούτο Εσωτερικών Ελεγκτών, 2013.

2. ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ ΕΣΩΤΕΡΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ ΤΗΣ Γ.Γ.Δ.Ε

Με τις διατάξεις της περίπτωσης γ' της υποπαραγράφου της παρ Ε' του άρθρου πρώτου του νόμου 4254/2014 (ΦΕΚ Α'85), συστήθηκε η Διεύθυνση Εσωτερικού Ελέγχου της Γ.Γ.Δ.Ε, ως Ειδική Αποκεντρωμένη Υπηρεσία, υπαγόμενη απευθείας στον Γενικό Γραμματέα της Γ.Γ.Δ.Ε.

Σύμφωνα με την αριθ. Πρωτ Δ6Α /1058824/ΕΞ2014/14 ΦΕΚ 865 Β/08-04-2014 απόφαση του Γενικού Γραμματέα, οι επιχειρησιακοί στόχοι της Διεύθυνσης είναι οι εξής :

α. Η βελτίωση της λειτουργίας των Υπηρεσιών της Γ.Γ.Δ.Ε , μέσω του σχεδιασμού, της καθοδήγησης και της αξιολόγησης του έργου του εσωτερικού ελέγχου.

β. Η διαμόρφωση και συνεχής βελτίωση της μεθοδολογίας και των εργαλείων του εσωτερικού ελέγχου.

γ. Η καθοδήγηση των Υπηρεσιών της Γ.Γ.Δ.Ε, προκειμένου να ενσωματώνουν στις λειτουργίες στις λειτουργίες και διαδικασίες τους, τους κατάλληλους μηχανισμούς ενδογενούς κινδύνου.

Η Διεύθυνση, η οποία έχει έδρα τον Νομό Αττικής διαρθρώνεται, σύμφωνα με την αριθ πρωτ Δ.ΟΡΓ. Α 1096546ΕΞ2015/15-7-2015 απόφαση του Γ.Γ.Δ.Ε, σε τέσσερα Τμήματα, από τα οποία το ένα εδρεύει εκτός της έδρας της, στην περιφερειακή ενότητα Θεσσαλονίκης και σε ένα Αυτοτελές Γραφείο που υπάγεται απευθείας στον Προϊστάμενο της Διεύθυνσης.

Συγκεκριμένα έχουν συσταθεί τα εξής Τμήματα και Γραφεία

1. Τμήμα Α' - Μεθοδολογίας και Σχεδιασμού
2. Τμήμα Β' - Υλοποίησης, το οποίο διαρθρώνεται στα Γραφεία
 - 2α Γραφείο Α' - Υλοποίησης Φορολογικών Εσωτερικών Ελέγχων
 - 2β Γραφείο Β' - Υλοποίησης Τελωνειακών και λοιπών Εσωτερικών Ελέγχων
3. Τμήμα Γ' - Αξιολόγησης και Παρακολούθησης , το οποίο διαρθρώνεται στα Γραφεία
 - 3α Γραφείο Α' - Αξιολόγησης Προσωρινών Εκθέσεων Εσωτερικού Ελέγχου
 - 3β Γραφείο Β' - Παρακολούθησης της Υλοποίησης Βελτιωτικών Ενεργειών
4. Τμήμα Δ' - Εσωτερικού Ελέγχου με έδρα την περιφερειακή ενότητα Θεσσαλονίκης, το οποίο διαρθρώνεται στα Γραφεία
 - 4α Γραφείο Α' - Υλοποίησης
 - 4β Γραφείο Β' - Αξιολόγησης και Παρακολούθησης
5. Αυτοτελές Γραφείο Γραμματειακής Υποστήριξης

Η Διεύθυνση διενεργεί προγραμματισμένους και έκτακτους εσωτερικούς ελέγχους, οι οποίοι πραγματοποιούνται επί σοβαρών θεμάτων που πρέπει άμεσα να διερευνηθούν. Οι εσωτερικοί έλεγχοι ανάλογα με το αντικείμενο και το σκοπό τους διακρίνονται σε ελέγχους α) συστημάτων εσωτερικού ελέγχου(δικλίδων ασφαλείας), β)οικονομικούς, γ)διοικητικούς, δ)λειτουργίας, ε)συμμόρφωσης, στ)απόδοσης της διακυβέρνησης του Οργανισμού/Φορέα/Μονάδας, ζ)συστημάτων πληροφορικής και η)παρακολούθησης.

Με επιμέλεια της Διεύθυνσης και με σκοπό την καθοδήγηση για τη διενέργεια των εσωτερικών ελέγχων που εκτελούνται στη Γ.Γ.Δ.Ε, εκδόθηκε το Μάρτιο του 2015(2^η έκδοση αναθεωρημένη), Εγχειρίδιο Διενέργειας Εσωτερικών Ελέγχων.

Το εγχειρίδιο φιλοδοξεί να:

- εξοικειώσει τους Εσωτερικούς Ελεγκτές με τις βασικές έννοιες που αφορούν στον εσωτερικό έλεγχο, όπως είναι οι έννοιες του κινδύνου, της διαδικασίας, του συστήματος εσωτερικού ελέγχου κλπ
- καταγράψει το θεσμικό πλαίσιο του εσωτερικού ελέγχου στη Γ.Γ.Δ.Ε και να ορίσει το πεδίο εφαρμογής του
- περιγράψει συνοπτικά τα στάδια λειτουργίας του εσωτερικού ελέγχου
- αναλύσει τα βήματα της εκτέλεσης ενός εσωτερικού ελέγχου, τα οποία οι ελεγκτές οφείλουν να ακολουθούν
- να παράσχει πρακτικές συμβουλές σε κρίσιμα ζητήματα, όπως είναι η δειγματοληψία και η διενέργεια συνεντεύξεων
- τυποποιήσει τα έντυπα που χρησιμοποιούνται κατά τον εσωτερικό έλεγχο
- θέσει τις αρχές που πρέπει να πληροί η έκθεση εσωτερικού ελέγχου, καθώς και τα περιεχόμενά της
- ορίσει τη διαδικασία που ακολουθείται όταν προκύψουν ευρήματα που καθιστούν αναγκαία την ανάληψη διορθωτικών ή βελτιωτικών ενεργειών.

Σύμφωνα με το ως άνω εγχειρίδιο ο τελικός σκοπός του εσωτερικού ελέγχου(internal auditing) είναι η βελτίωση της λειτουργίας της Γ.Γ.Δ.Ε. Ο εσωτερικός έλεγχος προσθέτει αξία, αυξάνοντας την πιθανότητα επίτευξης στόχων της Γενικής Γραμματείας και μειώνοντας την έκθεσή της σε κινδύνους. Για να γίνει δυνατό αυτό, ο εσωτερικός έλεγχος εξετάζει, πρωτίστως την επάρκεια, αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα του συστήματος εσωτερικού ελέγχου (Internal Control System) που έχει θεσπισθεί. Ειδικότερα ο εσωτερικός έλεγχος:

- επισκοπεί και αξιολογεί τις λειτουργίες, τις διοικητικές διαδικασίες και το εφαρμοζόμενο σύστημα ελέγχων, σε όλα τα επίπεδα , ώστε να αντιμετωπίσει πιθανές αδυναμίες και να βελτιώσει την αποτελεσματικότητά του.
- επιβεβαιώνει την ορθή εφαρμογή των κανόνων και διαδικασιών που διέπουν ένα ελεγχόμενο σύστημα(έλεγχος συμμόρφωσης)

- εξετάζει τη ποσότητα και την ποιότητα του παραγόμενου έργου σε σχέση με τους πόρους που διατέθηκαν(έλεγχος απόδοσης)
- ελέγχει το σύστημα λογοδοσίας, καθώς και την αξιοπιστία και ακεραιότητα της πληροφόρησης που παρέχεται σε θέματα χρηματοοικονομικής διαχείρισης και επιχειρησιακής λειτουργίας
- επιβεβαιώνει τη διασφάλιση των περιουσιακών στοιχείων της Γ.Γ.Δ.Ε , καθώς και την οικονομική , αποδοτική και αποτελεσματική διαχείριση των πόρων
- αξιολογεί τις οργανωτικές αλλαγές και τις επιπτώσεις από την ανάπτυξη νέων συστημάτων και δραστηριοτήτων
- αξιολογεί την πιθανότητα ύπαρξης απάτης και τον τρόπο με τον οποίο η ΓΓΔΕ διαχειρίζεται τον κίνδυνο απάτης
- εξετάζει κατά πόσο προάγονται στη ΓΓΔΕ οι κατάλληλες ηθικές αρχές και αξίες.

Συμβουλευτικός ρόλος του Εσωτερικού Ελέγχου της Γ.Γ.Δ.Ε

Στο πλαίσιο του συμβουλευτικού ρόλου του, ο Εσωτερικός Έλεγχος(Internal Audit) της ΓΓΔΕ συμμετείχε ή υλοποίησε διάφορες δράσεις.

Έτος 2013

- ✓ Συστάθηκε Ομάδα Εργασίας (αρ. πρωτ. Δ6Α 1022652/2013 Απόφαση του Υπουργού Οικονομικών) για την καταγραφή των λειτουργιών και διαδικασιών της Φορολογικής Διοίκησης καθώς και τη μελέτη, αξιολόγηση και ανάλυση των κινδύνων σ' αυτή.

Συμμετείχαν σε αυτή και Οικονομικοί Επιθεωρητές/Εσωτερικοί Ελεγκτές. Οι εργασίες της Ομάδας άρχισαν στις 21.02.2013 και μέχρι το τέλος του ίδιου έτους είχαν πραγματοποιηθεί τριάντα πέντε (35) συνεδριάσεις, κατά τη διάρκεια των οποίων οργανώθηκε η μεθοδολογία του έργου της, εκπονήθηκαν οι Πίνακες Καταγραφής των Επιχειρησιακών Λειτουργιών (οι οποίοι πρέπει να σημειωθεί ότι βρίσκονται σε διαρκή αναμόρφωση λόγω των συνεχών μεταβολών στη φορολογική νομοθεσία), καθώς και οι Πίνακες Ανάλυσης των Διαδικασιών. Επίσης προσδιορίστηκε η μεθοδολογία βαθμολόγησης των κινδύνων, ξεκίνησε η ανάλυση ορισμένων διαδικασιών και, μετά την αποκτηθείσα εμπειρία των μελών, αποφασίστηκε και προγραμματίστηκε η δημιουργία υποομάδων, ώστε να επιτευχθεί η ανάλυση περισσότερων διαδικασιών σε συντομότερο χρόνο και μάλιστα αυτών, που είχαν λάβει υψηλό βαθμό επικινδυνότητας και -ως εκ τούτου- επρόκειτο να ενταχθούν στον Προγραμματισμό Εσωτερικών Ελέγχων για το έτος 2014.

- ✓ Συστάθηκε αντίστοιχη Ομάδα (αρ. πρωτ. Δ6Α 1058872/2013 Απόφαση του Γενικού Γραμματέα Δημοσίων Εσόδων) για την καταγραφή των λειτουργιών και διαδικασιών της Τελωνειακής Διοίκησης καθώς και τη μελέτη, αξιολόγηση και ανάλυση των κινδύνων σ' αυτή.

Η Ομάδα άρχισε να λειτουργεί στις 24 Απριλίου 2013 και μέχρι το τέλος του έτους είχε πραγματοποιήσει δεκαπέντε (15) συνολικά συνεδριάσεις. Στο

διάστημα αυτό, προέβη στην καταγραφή (απαρίθμηση) των διεργασιών και διαδικασιών της Τελωνειακής Διοίκησης, στον εντοπισμό και επιλογή των πλέον επικίνδυνων διαδικασιών και, αφού ανέπτυξε τη μεθοδολογία της, ολοκλήρωσε την “πιλοτική” ανάλυση και εκτίμηση των κινδύνων της διαδικασίας που αφορά στην *Εκδοση Άδειας Φορολογικής Αποθήκης ενεργειακών προϊόντων*. Μετά την πιλοτική ανάλυση της πρώτης διαδικασίας, αποφασίστηκε η σύσταση τεσσάρων (4) υποομάδων οι οποίες ανέλαβαν την ανάλυση ισάριθμων διαδικασιών, από εκείνες που έχουν χαρακτηριστεί ως υψηλού κινδύνου και έχουν ενταχθεί στον Προγραμματισμό Εσωτερικών Ελέγχων του έτους 2014.

Έτος 2014

Κατά το έτος 2014, συνεχίστηκε ο συντονισμός, από στελέχη της Δ/σης Εσωτερικού Ελέγχου, των Ομάδων Εργασίας για την καταγραφή των διαδικασιών της *Φορολογικής και της Τελωνειακής Διοίκησης*.

Το έργο των Ομάδων ήταν ιδιαίτερα σημαντικό, διότι είναι η πρώτη φορά που:

- συγκεντρώνονται όλα τα βήματα μιας διαδικασίας,
- γίνεται συστηματική καταγραφή γνωστών κινδύνων και εντοπίζονται κίνδυνοι που δεν είχαν επισημανθεί,
- γίνονται συγκεκριμένες προτάσεις για βελτιώσεις στις διαδικασίες.

Ειδικότερα το έργο των δύο ομάδων εργασίας αναλύεται κατωτέρω:

Α. Η Ομάδα Εργασίας (αρ. πρωτ. Δ6Α 1022652/2013 Απόφαση του Υπουργού Οικονομικών) για την καταγραφή των λειτουργιών και διαδικασιών της Φορολογικής Διοίκησης καθώς και τη μελέτη, αξιολόγηση και ανάλυση των κινδύνων σ’ αυτή κατά το έτος 2014, εργάστηκε στη βάση υποομάδων που συστάθηκαν από τα μέλη της. Με το πρακτικό της 39ης συνεδρίασης της Ομάδας Εργασίας συστάθηκαν 7 υποομάδες, οι οποίες προέβησαν στην ανάλυση των επτά κάτωθι διαδικασιών, για τις οποίες υποβλήθηκαν οι προβλεπόμενες από το νόμο αναφορές:

- i. *Διαχείριση κατασχεμένων βιβλίων και στοιχείων. Αξιοποίηση δελτίων πληροφοριών.*
- ii. *Έλεγχος της Ειδικής Διοικητικής διαδικασίας «Ενδικοφανής Προσφυγή».*
- iii. *Προϋποθέσεις υπαγωγής επιχειρήσεων στις διατάξεις του άρθρου 99 του ν. 3566/2007.*
- iv. *Χορήγηση Α.Φ.Μ σε αλλοδαπά πρόσωπα .*
- v. *Επιστροφή Φ.Π.Α σε αγρότες του ειδικού καθεστώτος.*
- vi. *Επιλογή υποθέσεων προς φορολογικό έλεγχο.*

vii. Έκδοση βεβαίωσης για αναστολή καταβολής Φ.Π.Α επενδυτικών αγαθών και λήψης Υπηρεσιών από τα Α.Ε.Ι.

Οι εργασίες της Ομάδας άρχισαν στις 1/1/2014 και μέχρι το τέλος του ίδιου έτους είχαν πραγματοποιηθεί τριάντα (32) συνεδριάσεις, κατά τη διάρκεια των οποίων:

- αναθεωρήθηκε ο αρχικός πίνακας καταγραφής της επιχειρησιακής λειτουργίας «Έλεγχος», λόγω των πρόσφατων φορολογικών μεταρρυθμίσεων,
- ολοκληρώθηκε η βαθμολόγηση του πίνακα των επιχειρησιακών λειτουργιών Δικαστικό, Μητρώο και Φ.Π.Α.

Σχετικά με τις διαδικασίες, οι οποίες αναλύθηκαν, έγιναν προτάσεις για τη διαχείριση των κινδύνων, την ενίσχυση των ασφαλιστικών δικλίδων και τη βελτίωση των διαδικασιών.

Β. Η Ομάδα Εργασίας για την καταγραφή των λειτουργιών και διαδικασιών της Τελωνειακής Διοίκησης καθώς και τη μελέτη, αξιολόγηση και ανάλυση των κινδύνων σ' αυτή (αρ. πρωτ. Δ6Α 1058872/2013 Απόφαση ΓΓΔΕ), κατά το έτος 2014 εργάστηκε στη βάση υποομάδων, που συστάθηκαν από τα μέλη της. Συστάθηκαν τέσσερις (4) υποομάδες, που προέβησαν στην ανάλυση είκοσι (20) διαδικασιών, από εκείνες που χαρακτηρίζονται ως υψηλού κινδύνου και είχαν ενταχθεί στον Προγραμματισμό Εσωτερικών Ελέγχων του έτους 2014. Συγκεκριμένα, αναλύθηκαν διαδικασίες που εμπίπτουν στις ακόλουθες επιχειρησιακές λειτουργίες της Τελωνειακής Υπηρεσίας:

- i. Χορήγηση αδειών διακίνησης και παραλαβής σε καθεστώς αναστολής προϊόντων ΕΦΚ
- ii. Έλεγχος Λειτουργίας Φορολογικών Αποθηκών Παραγωγής-Κατοχής
- iii. Δασμολογική κατάταξη γεωργικών προϊόντων - ειδών διατροφής
- iv. Χορήγηση Προτιμησης Μεταχείρισης κατά τον Τελωνισμό Εμπορευμάτων
- v. Δικαστικό Τελωνείων (Λογιστική παρακολούθηση εισπρακτέων απαιτήσεων Τελωνείων, Έκδοση Καταλογιστικών Πράξεων/ Απαλλακτικών Αποφάσεων)
- vi. Καταστροφή εμπορευμάτων που πραγματοποιείται υπό τον έλεγχο της τελωνειακής αρχής.

Επιπλέον, η Ομάδα επεξεργάστηκε και υπέβαλε (με το έγγραφο Δ.Ε.Ε. 0018470/ 20.05.2014) κείμενο με θέμα «Ποιότητα Διαδικασιών - Αρχές και Απαιτήσεις», στο οποίο καταγράφονται οι προδιαγραφές που πρέπει να πληρούν οι διοικητικές διαδικασίες (αναγκαιότητα, αναλογικότητα, σαφήνεια, τυποποίηση, ιχνηλασιμότητα, προσβασιμότητα κ.ά.), έτσι ώστε να προκύπτουν από αυτές τα

αναμενόμενα οφέλη (προστασία των διοικουμένων, αύξηση της αποδοτικότητας, αποτελεσματική διαχείριση κινδύνων κλπ.). Το κείμενο περιλαμβάνει, επίσης, ερωτηματολόγιο για τον έλεγχο της ποιότητας μιας διαδικασίας, προς χρήση κατά τον σχεδιασμό ή τον ανασχεδιασμό της, καθώς και αναλυτικό πίνακα των περιεχομένων μίας πλήρους περιγραφής διαδικασίας.

Τέλος, η Ομάδα επεξεργάστηκε σχέδιο κειμένου με θέμα «Διαχείριση Κινδύνου στην Ελληνική Τελωνειακή Διοίκηση», στο οποίο προτείνεται μία ολοκληρωμένη μεθοδολογία διαχείρισης κινδύνου, σύμφωνη με το πρότυπο ISO 31100. Το κείμενο περιλαμβάνει τις αρχές, το πλαίσιο, τα επίπεδα, τις αρμοδιότητες και τις διαδικασίες της διαχείρισης κινδύνου. Επιπλέον, περιλαμβάνει, ως παραρτήματα, χρήσιμους πίνακες πιθανών κινδύνων, πιθανών πηγών κινδύνου και συνήθων δικλίδων ασφαλείας.

Έτος 2015

Το έτος 2015 ο Εσωτερικός Έλεγχος της Γ.Γ.Δ.Ε δραστηριοποιήθηκε στην καθοδήγηση Υπηρεσιών της ΓΓΔΕ για τη Διαχείριση Κινδύνων και την Ανάπτυξη Ολοκληρωμένου Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου

Συγκεκριμένα :

i. Συντόνισε (μέσω του συντονισμού της Ομάδας Εργασίας για την καταγραφή των διαδικασιών της Τελωνειακής Διοίκησης και την Ανάλυση των Κινδύνων αυτής) την επεξεργασία και υποβολή πρότασης μεθοδολογίας, σύμφωνης με το διεθνές πρότυπο ISO 31000:2009, για τη διαχείριση κινδύνων στην Τελωνειακή Διοίκηση (12.01.2015).

ii. Προσάρμοσε την πιο πάνω μεθοδολογία στην περίπτωση της Φορολογικής Διοίκησης και υπέβαλε το σχετικό κείμενο στη Διοίκηση (17.07.2015).

iii. Πραγματοποίησε, σε συνεργασία με το Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (Ε.Κ.Δ.Δ.Α.), διήμερο επιμορφωτικό πρόγραμμα με θέμα «Διαχείριση Κινδύνου στη Γενική Γραμματεία Δημοσίων Εσόδων» (29-30.01.2015).

iv. Υπέβαλε στην ηγεσία της Γ.Γ.Δ.Ε. εισήγηση (27.04.2015) για την ανάπτυξη ολοκληρωμένου συστήματος εσωτερικού ελέγχου, το οποίο περιλαμβάνει έξι άξονες:

- Δημιουργία του κατάλληλου «περιβάλλοντος ελέγχου», δηλαδή, υιοθέτηση και διάχυση αρχών και κανόνων που συνθέτουν μία αυστηρή «κουλτούρα» ελέγχου εντός της Υπηρεσίας.
- Ανάπτυξη της λειτουργίας της διαχείρισης κινδύνων, δηλαδή της συστηματικής και μεθοδικής αναγνώρισης και αξιολόγησης των κινδύνων που απειλούν τους αντικειμενικούς σκοπούς της Υπηρεσίας, καθώς και της λήψης μέτρων για τον περιορισμό τους.

- Διαμόρφωση και τήρηση γραπτών κανόνων και διαδικασιών για μία σειρά κρίσιμων λειτουργιών της Υπηρεσίας, όπως είναι η τεκμηρίωση και η διαφύλαξη των πληροφοριών, η τήρηση κτηματολογίων, ο έλεγχος δαπανών, η λογοδοσία κ.ά.
- Θέσπιση οργανωτικών ρυθμίσεων που διασφαλίζουν επαρκή εποπτεία και διαχωρισμό καθηκόντων για κρίσιμα ζεύγη λειτουργιών όπως είναι η έγκριση επιχειρησιακών ενεργειών και η έγκριση δαπανών ή η καταχώρηση και η θεώρηση συναλλαγών κ.ά.
- Ενσωμάτωση επαρκών «δικλείδων ασφαλείας» σε όλες τις επιχειρησιακές διαδικασίες της Υπηρεσίας.
- Λειτουργία αποτελεσματικού συστήματος «τριών γραμμών άμυνας»:
 - α. Εκτελεστικές Υπηρεσίες
 - β. Επιτελικές και Υποστηρικτικές Υπηρεσίες
 - γ. Δ/ση Εσωτερικού Ελέγχου.

Μετά την αποδοχή της εισήγησης, ως πρώτο βήμα άρχισε η επανεξέταση, από τις καθ' ύλην αρμόδιες Υπηρεσίες, ορισμένων κρίσιμων από την άποψη της ασφάλειας λειτουργιών, όπως είναι η τήρηση των αρχείων, η διαφύλαξη των περιουσιακών στοιχείων, η διαχείριση κρίσεων και έκτακτων αναγκών, η διαχείριση της απόδοσης κ.ά.

Η Διεύθυνση Εσωτερικού Ελέγχου παρείχε έγγραφη και προφορική καθοδήγηση, ενώ τον συντονισμό της δράσης ανέλαβε η Διεύθυνση Στρατηγικού Σχεδιασμού και Οικονομικής Διοίκησης, η οποία δεσμεύτηκε να την εντάξει στο Επιχειρησιακό Σχέδιο της Γ.Γ.Δ.Ε. του έτους 2016.

Λοιπές δράσεις

Κατά τη διάρκεια του 2015, το Τμήμα Α' – Μεθοδολογίας και Σχεδιασμού ανέλαβε τον Συντονισμό της Ομάδας Εργασίας για τη σύνταξη *Κανονισμού Λειτουργίας και Κανονισμού Καθηκόντων Προσωπικού της Διεύθυνσης Επίλυσης Διαφορών* (αρ. Δ.ΟΡΓ.Β. 1050317/16.04.2015 Απόφαση Γ.Γ.Δ.Ε., Α.Δ.Α.: 7ΝΦΕΗ-ΒΧΜ).

Ε. Ο ΟΔΗΓΟΣ ΤΗΣ ΓΕΝΙΚΗΣ ΓΡΑΜΜΑΤΕΙΑΣ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΕΣΟΔΩΝ (Γ.Γ.Δ.Ε)

1. Ο ΟΟΣΑ ΣΤΟΝ ΑΓΩΝΑ ΚΑΤΑ ΤΗΣ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ

Πριν δέκα οκτώ (18) περίπου χρόνια υπεγράφη από τα μέλη του Οργανισμού Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης(ΟΟΣΑ) Σύμβαση για την ποινικοποίηση της δωροδοκίας των δημοσίων λειτουργών. Τούτο έγινε στο πλαίσιο μιας στρατηγικής έμμεση διαχείρισης για τον μετριασμό του κινδύνου. Παρά ταύτα και παρά το γεγονός ότι επιβλήθηκαν αυστηρότεροι κανονισμοί για την καταπολέμηση της δωροδοκίας και της διαφθοράς(“ABC” – Anti-Bribery & Corruption), οι τελευταίες καλά κρατούν.

Είναι βέβαιο ότι όλο και περισσότερο απασχολεί τα Κράτη, τους Οργανισμούς, τις επιχειρήσεις, η αντιμετώπιση της δωροδοκίας και της διαφθοράς, αφού η παγκοσμιοποιημένη οικονομία και οι ραγδαίες τεχνολογικές εξελίξεις δημιουργούν νέες προκλήσεις, έτσι ώστε να τίθεται επιτακτικά το ζήτημα εντοπισμού και αξιολόγησης των κινδύνων ABC.

Δεν υπάρχει σαφής και γενικά αναγνωρισμένος ορισμός για τον όρο οικονομική εγκληματικότητα(economic crime), όρο που τείνει να αντικαταστήσει εκείνον του «white collar crimes» (εγκλήματα λευκού κολάρου ή περιλαιμίου). Ο τελευταίος επινοήθηκε από τον Αμερικανό εγκληματολόγο Edwin Sutherland, εξ αιτίας της ενδυσμίας των δραστών. Έγκλημα του λευκού κολάρου είναι αυτό που διαπράττει κάποιο πρόσωπο, στο πλαίσιο της επαγγελματικής του δραστηριότητας, το οποίο πρόσωπο χαίρει σεβασμού και έχει υψηλό κοινωνικό status.

Ο μηχανισμός της διαφθοράς αναπτύσσεται σε κάθετες και οριζόντιες δομές. Παράλληλα εντοπίζονται σ’ αυτόν σχέσεις εκδούλευσης, ανταλλαγών, εξυπηρετήσεων, παροχής οικονομικών ή και πολιτικών προνομίων καθώς και πρακτικές νεποτισμού.

Η Ελλάδα με το νόμο 2656/1998(ΦΕΚ Α 265/1-12-1998) κύρωσε τη Σύμβαση του ΟΟΣΑ για την καταπολέμηση της δωροδοκίας αλλοδαπών δημοσίων λειτουργών σε διεθνείς επιχειρηματικές συναλλαγές.

Σε εθνικό επίπεδο η Ελλάδα επεχείρησε με τη παράγραφο ΙΕ΄, άρθρο πρώτο του νόμου 4254/2014 (ΦΕΚ Α 85/7-4-2014) να συστηματοποιήσει τις νομικές διατάξεις για τη διαφθορά.

Η χώρα μας μετέχει στον 3^ο Κύκλο Αξιολόγησης της Ομάδας Εργασίας του ΟΟΣΑ για τη δωροδοκία στις Διεθνείς Επιχειρηματικές Συναλλαγές. Κατά την Ολομέλεια της Ομάδας Εργασίας που έγινε στο Παρίσι στις 12-15/6/2012 συζητήθηκε και οριστικοποιήθηκε έκθεση με σημαντικές συστάσεις για την Ελλάδα, σε συνέχεια επιτόπιας επίσκεψης μελών της Γραμματείας και αξιολογητών του ΟΟΣΑ(Αθήνα 31

Ιανουαρίου – 2 Φεβρουαρίου 2012), με σκοπό τον έλεγχο συμμόρφωσης της χώρας μας στη σχετική Σύμβαση .

Ακολούθως κατά την Ολομέλεια της ως άνω Ομάδας που έλαβε χώρα στο Παρίσι στις 9-13 Μαρτίου 2015, συζητήθηκε και οριστικοποιήθηκε έκθεση με συστάσεις για την Ελλάδα, σε συνέχεια επιτόπιας επίσκεψης μελών της Γραμματείας και αξιολογητών του ΟΟΣΑ(Αθήνα 4-6 Νοεμβρίου 2014), με σκοπό τον έλεγχο συμμόρφωσης της χώρας μας στη ως άνω Σύμβαση του ΟΟΣΑ.

2. ΕΓΧΕΙΡΙΔΙΟ ΕΝΗΜΕΡΩΣΗΣ ΤΩΝ ΕΦΟΡΙΑΚΩΝ ΣΧΕΤΙΚΑ ΜΕ ΤΗ ΔΩΡΟΔΟΚΙΑ(BRIBERY AWARENESS HANDBOOK FOR TAX EXAMINERS).

Στο πλαίσιο της προσπάθειας καταπολέμησης της διαφθοράς, ο ΟΟΣΑ ανέπτυξε το *Εγχειρίδιο ενημέρωσης των Εφοριακών σχετικά με τη Δωροδοκία(Bribery Awareness Handbook for Tax Examiners)*.

Η πρώτη έκδοση του εγχειριδίου έγινε το έτος 2001 και αναθεωρήθηκε το 2009 προκειμένου να υποστηρίξει την εφαρμογή από τις χώρες/μέλη, της εγκριθείσας το έτος 1996 Οδηγίας , σχετικά με τη *Φορολογική Εκπτώση της Δωροδοκίας Αλλοδαπών Δημόσιων Λειτουργών σε Διεθνείς Επιχειρηματικές Συναλλαγές (Recommendation on the Tax Deductibility of Bribes to Foreign Public Officials in International Business Transactions)* και Οδηγία του έτους 2009 σε σχέση με τα *Φορολογικά Μέτρα για την περαιτέρω Καταπολέμηση Δωροδοκίας Αλλοδαπών Δημόσιων Λειτουργών σε Διεθνείς Επιχειρηματικές Συναλλαγές (Recommendation on the Tax Measures for Further Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions)*.

Ακολούθως ο ΟΟΣΑ το έτος 2010 εξέδωσε την Οδηγία για τη *Διευκόλυνση της Συνεργασίας μεταξύ των Φορολογικών και άλλων αρχών Επιβολής του νόμου για Καταπολέμηση των Σοβαρών Εγκλημάτων (Recommendation to Facilitate Co-operation between Tax and Other Law Enforcement Authorities to Combat Serious Crimes)*.

Το εγχειρίδιο σκοπεύει στη παροχή πρακτικής καθοδήγησης στους εφοριακούς, για τον εντοπισμό ύποπτων πληρωμών με σκοπό τη δωροδοκία, έτσι ώστε:

- να μπορεί να μην εκτέσει φορολογικά η σχετική δαπάνη
- να εντοπίζονται οι πληρωμές για δωροδοκία
- να γίνεται σχετική αναφορά στις αρμόδιες εθνικές αρχές για την επιβολή των προβλεπόμενων κυρώσεων.

Περαιτέρω το εγχειρίδιο φιλοδοξεί να καταστήσει γνωστά τόσο τα είδη διαφθοράς για την καταπολέμηση της δωροδοκίας αλλοδαπών δημοσίων υπαλλήλων όσο και τα

είδη διαφθοράς τα οποία ένας εφοριακός ή ελεγκτής είναι πιθανό να αντιμετωπίσει στη δουλειά του, έτσι ώστε να κατανοήσει καλλίτερα, το πώς με το έργο του θα βοηθήσει την ποινική δικαιοσύνη και τις αρχές επιβολής του νόμου στην αντιμετώπιση των εγκλημάτων αυτών.

Στην επίσημη ιστοσελίδα της Γενικής Γραμματείας Δημοσίων Εσόδων (www.publicrevenue.gr) έχει αναρτηθεί, σε μετάφραση του Ελληνικού Ινστιτούτου Εσωτερικών Ελεγκτών(ΕΙΕΕ), το Εγχειρίδιο Ενημέρωσης των Εφοριακών και Φορολογικών Ελεγκτών για τη Δωροδοκία και Διαφθορά, προκειμένου να αποτελέσει οδηγό στο έργο τους για την καταπολέμηση της Δωροδοκίας και της Διαφθοράς.

BIBΛΙΟΓΡΑΦΙΑ - ΠΗΓΕΣ :

- IIA Position Paper: THE THREE LINES OF DEFENSE IN EFFECTIVE RISK MANAGEMENT AND CONTROL JANUARY 2013
- Risk Insight Series (VICTORIAN MANAGED INSURANCE AUTHORITY Taking care of risks)
- ΕΓΧΕΙΡΙΔΙΟ ΕΝΗΜΕΡΩΣΗΣ ΤΩΝ ΕΦΟΡΙΑΚΩΝ ΣΧΕΤΙΚΑ ΜΕ ΤΗ ΔΩΡΟΔΟΚΙΑ(BRIBERY AWARENESS HANDBOOK FOR TAX EXAMINERS).
- Εγχειρίδιο Διενέργειας Εσωτερικών Ελέγχων στη Γ.Γ.Δ.Ε.
- Παπαστάθης : Ο σύγχρονος Εσωτερικός Έλεγχος και η Πρακτική Εφαρμογή του.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5^ο: ΣΗΜΕΙΩΣΕΙΣ ΞΕΝΩΝ ΕΙΣΗΓΗΤΩΝ

5.1 ΒΑΣΙΚΗ ΘΕΜΑΤΟΛΟΓΙΑ

Εκπαιδευτικό πρόγραμμα κατά της διαφθοράς στην Ελλάδα

Samuli Laulumaa

Αθήνα, 26.5-27.5.2016

Βασική θεματολογία

Η διαφθορά ως ευρύτερο παγκόσμιο πρόβλημα

- Λίγες είναι οι διεθνείς προκλήσεις που προκαλούν τόσο έντονο διάλογο όσο η διαφθορά. Ενδεχόμενα, η μηδενική ανοχή να είναι η ιδανική απάντηση, ωστόσο το πρόβλημα είναι πολιτικοκοινωνικό και όχι μόνον ηθικό.

- Ερώτηση: Υπάρχουν οι δυνατότητες επίτευξης ενός επιπέδου μηδενικής ανοχής;

Ορίζουμε τη διαφθορά με τον ίδιο τρόπο;

- Σχετικά: Διαφθορά, δράση κατά της διαφθοράς, προληπτικός τρόπος εργασίας και άλλοι στόχοι της δράσης κατά της διαφθοράς.

Συνεργασία με εμπλεκόμενα μέρη

- Υπάρχει ανάγκη για συνεργασία ανάμεσα σε διαφορετικά εμπλεκόμενα μέρη; Αν ναι, γιατί δεν λειτουργεί αποτελεσματικά σήμερα;
- Επόμενο βήμα: τι μπορεί να γίνει για να ενισχυθεί η πίστη στην αξία της συνεργασίας;

Τομέας υψηλού κινδύνου στη Φινλανδία

- Η ανάλυση των συνεντεύξεων αποκάλυψε σειρά ζητημάτων που είναι κοινά στους τομείς υψηλού κινδύνου. Το πρώτο, οριζόντιας φύσης θέμα που παρατηρήθηκε ήταν η σύγκρουση συμφερόντων, που περιλαμβάνει την ευνοιοκρατία στις διάφορες μορφές της, νεποτισμό, μεροληψία, πατρωνάρισμα/πελατειακές σχέσεις και αδυναμίες. Ένας άλλος κοινός παράγοντας ήταν η εκτίμηση ότι ο κίνδυνος της διαφθοράς ενδημεί κυρίως στα σημεία επαφής μεταξύ επιχειρηματικής δραστηριότητας και δημόσιων αρχών. Τρίτον, ο κίνδυνος είναι υπαρκτός ιδίως σε δραστηριότητες μεγάλης κλίμακας (δομική διαφθορά) και όχι μικρής (διαφθορά «του δρόμου»). Οι τομείς που εξετάστηκαν μοιράζονταν επίσης πολλά κοινά στοιχεία ως προς τα μέσα αποτροπής της διαφθοράς. Πολλοί απάντησαν υπογραμμίζοντας τη σημασία του ανοικτού χαρακτήρα των δημόσιων αρχών και της δεοντολογίας στις πρακτικές τους. Όσοι συμμετείχαν τόνισαν επίσης τα προληπτικά μέτρα σε επίπεδο εντοπισμού και ελέγχου.

Ομαδική συζήτηση.

- Πώς μπορείτε να καθορίσετε έναν τομέα υψηλού κινδύνου;
- Τι είναι οι «κόκκινες σημαίες» (red flags);
- Παραδείγματα/Βέλτιστες πρακτικές σε τομέα υψηλού κινδύνου.

Τυποποιημένα πεδία διαφθοράς 1

- **Διαφθορά:** κατάχρηση ανατεθειμένης εξουσίας με σκοπό το προσωπικό όφελος
- Σε όλους τους τομείς όπου χρησιμοποιείται δημόσιο χρήμα
- Η αξία της εγκληματικής πράξης ποικίλει (ο γιατρός παίρνει ένα μικρό «φακελάκι» για να επιταχύνει ένα χειρουργείο ή ο πολιτικός παίρνει πολλά χρήματα για την ανάθεση ενός μεγάλου δημόσιου κατασκευαστικού έργου σε συγκεκριμένη εταιρία)
- Πολεοδομία, δημόσια κτίρια, δρόμοι και άλλα οδικά έργα, λιμάνια, αεροδρόμια, κλπ..
- Κρατική προμήθεια για αγαθά και υπηρεσίες (εφοδιασμός σχολείων με τρόφιμα, καθαρισμοί κρατικών κτιρίων κλπ.)

Τυποποιημένα πεδία διαφθοράς 2

- Έργα συμβουλευτικών υπηρεσιών και μελετών (Πολύ δύσκολη η διενέργεια ανταγωνιστικού διαγωνισμού αφού είναι προβληματική η εκτίμηση της πραγματικής αξίας των εργασιών και του αποτελέσματος)
- Πολιτική (προεκλογικές εκστρατείες, διορισμοί)
- Υγειονομική περίθαλψη και φαρμακοβιομηχανία
- Εγκληματική δραστηριότητα εν γένει (οικονομικά εγκλήματα, περιβαλλοντικά εγκλήματα, λαθρεμπόριο, παράνομη διακίνηση και εκμετάλλευση ανθρώπων, συμμορίες και άλλες μορφές οργανωμένου εγκλήματος)

Ύποπτες συναλλαγές 1

- Οι αρχές καταπολέμησης της διαφθοράς πρέπει να διαθέτουν εμπειρογνωμοσύνη σε πολλούς τομείς
- Πολύ σημαντικός ο ρόλος του εσωτερικού και εξωτερικού ελέγχου
- Τυποποιημένες, συνήθεις περιπτώσεις που πιθανόν υποκρύπτουν διαφθορά:
- Εσφαλμένη εκτέλεση κρατικής προμήθειας (δεν τηρείται ο νόμος περί κρατικών προμηθειών)
- Τιμή σαφώς υψηλότερη από τη φυσιολογική τιμή της αγοράς,
- Καταβολές δίχως ορθή επαλήθευση των παραδοτέων (δυσκολία σε συμβάσεις συμβουλευτικών υπηρεσιών)
- Ο ίδιος προμηθευτής κερδίζει συνέχεια τον διαγωνισμό
- Ασυνήθιστη χρήση χρήματων ή ανεξήγητος πλουτισμός

Ύποπτες συναλλαγές 2

- Συνέχεια:
- Χρήση μεγάλων ποσών μετρητών που δεν συνηθίζεται στον εν λόγω τομέα (μπορεί να αφορά ένα μεγάλο ποσό ή πολλά μικρότερα, επιλέγεται η μέθοδος αυτή για να μην υπάρξουν υποψίες για ξέπλυμα βρώμικου χρήματος)
- Εμβάσματα στο εξωτερικό, ιδίως σε «φορολογικούς παραδείσους» (μπορεί να αφορά και άλλα ποσά από εγκληματικές ενέργειες)
- Κρατικοί λειτουργοί συμμετέχουν σε σεμινάρια και ταξίδια στο εξωτερικό με δαπάνες τρίτων (π.χ. ιατροί) ή τα ταξίδια δεν γνωστοποιούνται (δίνεται μηδενική πληροφόρηση σε προϊστάμενους και έχουν ασαφή σκοπιμότητα) ή συμμετέχουν μέλη της οικογένειας με δαπάνες τρίτων

Ύποπτες συναλλαγές 3

- Συνέχεια:
- Πανάκριβη προεκλογική εκστρατεία πολιτικού ή κόμματος, με ασαφή προέλευση των χρημάτων
- Η προεκλογική εκστρατεία χρηματοδοτείται από επιχειρηματία που χρειάζεται κάποια άδεια ή άλλη εξυπηρέτηση από τον πολιτικό που είναι ταυτόχρονα και κρατικός λειτουργός (π.χ., επικεφαλής δημοτικής επιτροπής παραλαβής κτιρίων και παράλληλα υποψήφιος δημοτικός σύμβουλος)
- Άλλες, στενές σχέσεις μεταξύ υψηλόβαθμων κρατικών λειτουργών και επιχειρηματιών, όπως αυτές αποτυπώνονται στην παροχή πανάκριβων υπηρεσιών, όπως συναυλίες με δέιπνο, εισιτήρια σε ποδοσφαιρικούς αγώνες, κλπ.

Μάρτυρες δημοσίου συμφέροντος (Whistleblowing)

- Κατά πρόσωπο πληροφόρηση, τι απαιτεί αυτή η διαδικασία;
 - Ποιος εκτιμά την πιθανολόγηση και τι συμβαίνει αν αυτό δεν είναι εφικτό;
 - Whistleblowing, δημοσιογράφοι, προστασία μαρτύρων: μιλάμε για το ίδιο πράγμα ή όχι;

Πολιτισμικές διαφορές και whistleblowing

- Γνωρίζετε πού να απευθυνθείτε για να δώσετε πληροφορίες για κάποια υπόθεση;

Η διαδικασία του whistleblowing μπορεί να οργανωθεί εσωτερικά ή εξωτερικά.
Πρέπει να υπάρχει επίσημος τρόπος διαχείρισης των παρεχόμενων πληροφοριών.

Ανάκτηση περιουσιακών στοιχείων 3

- ΦΙΝΛΑΝΔΙΑ
- Το όφελος από εγκληματική δραστηριότητα είναι το σύνολο της περιουσίας που μπορεί να αποτελέσει αντικείμενο δήμευσης και δήμευσης ως μέτρου ασφαλείας, και που μπορεί να κριθεί ότι πρέπει να περιέλθει στο κράτος ή αποδοθεί στον ενάγοντα ως αποζημίωση
- Το όφελος από εγκληματική δραστηριότητα μπορεί να είναι κάθε οικονομικής μορφής (χρήματα, αντικείμενα, ηλεκτρονικά δεδομένα που αποτελούν αποδεικτικά κυριότητας ή κέρδος εξ αυτής)
- Στη Φινλανδία, η αστυνομία υποχρεούται να διασαφηνίζει σε κάθε υπόθεση εάν υφίσταται περιουσία που δύναται να δημευθεί ή να χρησιμοποιηθεί ως αποζημίωση (και σε μικρότερες υποθέσεις)

Διεθνείς πρωτοβουλίες κατά της διαφθοράς

- Πλειάδα οργανισμών συμβουλευτικού χαρακτήρα: ΟΗΕ (εργαλειοθήκη κατά της διαφθοράς), ΟΟΣΑ, ΔΝΤ, WIB, Συμβούλιο της Ευρώπης (Σύμβαση για την Ποινικοποίηση της Διαφθοράς και Εκθέσεις αξιολόγησης και συστάσεις της ομάδας GREGO), Ευρωπαϊκή Επιτροπή
- Οργανισμοί που επίσης παρέχουν επιχειρησιακή υποστήριξη: Interpol, OLAF, Europol, Eurojust
- Αμοιβαία δικαστική συνδρομή (μόνιμη κατά κανόνα μεταξύ γειτονικών κρατών, άλλως περιστασιακά)
- Η χρήση αυτών των εργαλείων προϋποθέτει εκπαίδευση των κατά τόπους αξιωματούχων

Interpol (190 κράτη μέλη)

- Παγκόσμιο σύστημα πληροφόρησης αστυνομικών αρχών
- Συνεχής (24/7) υποστήριξη για την αστυνόμευση και την επιβολή του νόμου
- Καινοτομία, ανάπτυξη επάρκειας και έρευνα (π.χ., εκπαίδευση για το κυβερνο-έγκλημα, υποστήριξη στην ηλεκτρονική εγκληματολογία (digital forensics))
- Ταυτοποίηση εγκλημάτων και εγκληματιών (υπηρεσίες βάσης δεδομένων, ανάλυση, εντοπισμός και σύλληψη δραπετών και αυτοργών διασυνοριακών εγκλημάτων)

OLAF (Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης)

- Προστατεύει τα χρηματοοικονομικά συμφέροντα της ΕΕ διερευνώντας υποθέσεις απάτης, διαφθοράς ή άλλες παράνομες δραστηριότητες
- Εντοπίζει και διερευνά σημαντικές υποθέσεις που αφορούν μέλη και προσωπικό των θεσμών και οργάνων της ΕΕ
- Υποστηρίζει την Ευρωπαϊκή Επιτροπή στην ανάπτυξη και υλοποίηση νομοθεσίας και πολιτικών καταπολέμησης της απάτης
- Διερευνά περιπτώσεις απάτης εντός των θεσμών της ΕΕ, μπορεί να ζητά δικαστική συνδρομή από τρίτες χώρες με χρήση της νόμιμης οδού και επίσης να διεξάγει έρευνες σε τρίτες χώρες

Europol (Ευρωπαϊκή Αστυνομική Υπηρεσία)

- Αποστολή που περιορίζεται σε συγκεκριμένους τύπους εγκλημάτων: λαθρεμπόριο, διακίνηση και εκμετάλλευση ανθρώπων, απάτη περί του ΦΠΑ, παραποίηση χαρτονομισμάτων ευρώ, τρομοκρατία κλπ.
- Τα πιο σημαντικά εγκλήματα που άπτονται της διαφθοράς είναι το ξέπλυμα βρώμικου χρήματος και ο εντοπισμός περιουσιακών στοιχείων
- Βοηθά τις αρχές της ΕΕ στον εντοπισμό των κερδών από εγκληματικές ενέργειες παγκοσμίως σε έρευνες που υποστηρίζει η Europol
- Υποβοήθηση της διασυνοριακής συνεργασίας στον εντοπισμό, δέσμευση και δήμευση στοιχείων εγκληματικής προέλευσης

Eurojust (Μονάδα Δικαστικής Συνεργασίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης) & άλλα συναφή ζητήματα

- Εκπρόσωποι από κάθε χώρα της ΕΕ
- Αρμόδια δικαστική αρχή (εισαγγελέας ή δικαστής από κάθε χώρα)
- Άμεση επαφή με άλλες χώρες της ΕΕ, δυνατότητα ταχείας και σωστής πληροφόρησης και ανάληψης δράσεων
- Ευρωπαϊκό Ένταλμα Σύλληψης (EAW), με σκοπό την εύρεση αυτουργών και περιουσιακών στοιχείων και την έκδοσή τους
- Ευρωπαϊκή Απόφαση Δέσμευσης, με σκοπό τον εντοπισμό και επιστροφή στοιχείων εγκληματικής προέλευσης

Εκδίκαση υποθέσεων διαφθοράς

- Με βάση το αποτέλεσμα ερευνών και με συμπερίληψη όλων των συναφών στοιχείων
- Εξειδικευμένοι εισαγγελείς και δικαστές εάν είναι δυνατόν (απαραίτητη η κατάλληλη κατάρτισή τους για την αναγνώριση συναφών στοιχείων διαφθοράς)
- Η ετυμολογία θα πρέπει επίσης να περιλαμβάνει τη δήμευση προϊόντων εγκλήματος (στη Φινλανδία είναι δυνατή η πιο εκτεταμένη δήμευση προϊόντων εγκλήματος, π.χ. σε περιπτώσεις προβλέπεται η δήμευση περιουσιακών στοιχείων συγγενών)
- Ενημέρωση του κοινού σε περίπτωση καταδίκης (αποτρεπτικό μέτρο)

Εκτέλεση

- Αποτελεσματική εκτέλεση αποφάσεων δήμευσης περιουσιακών στοιχείων στο εξωτερικό
- Αποφάσεις δέσμευσης και κατά το στάδιο των ερευνών
- Αξιοποίηση και πάλι της Eurojust και άλλων διεθνών οργανισμών
- Εντοπισμός στοιχείων μέσω διεθνούς δικτύου οργανισμών
- Η αποτελεσματική εκτέλεση είναι ένα από τα πιο σημαντικά μέτρα για την αποτροπή της διαφθοράς
- Η διεθνής συνεργασία και πληροφόρηση μπορεί να περιορίσει και να παρεμποδίσει τη μεταφορά περιουσιακών στοιχείων στο εξωτερικό

Η διαφθορά αποτελεί πρόβλημα;

- Μέγεθος και κόστος διαφθοράς· αποτελεί πραγματικά πρόβλημα;
Quid pro quo / διαδικασία «δούναι και λαβείν».

Διαφθορά· υπέρ και κατά

- Μπορεί να είναι η μόνη πηγή ασφάλειας και προστασίας σε μέρη όπου η βία αποτελεί σχεδόν μόνιμη απειλή (Νεπάλ, Πακιστάν);
- Η διαφθορά περιορίζει απαραίτητα την μακροοικονομική ανάπτυξη; Σε μικροεπίπεδο; Βραζιλία, Κίνα, Βιετνάμ.

Ερώτηση;

- Υπάρχει μηχανισμός που διασφαλίζει ότι οι κάτοχοι τέτοιου αδικαιολόγητου πλουτισμού τον διοχετεύουν στην εγχώρα ανάπτυξη με τη μία ή την άλλη μορφή; Ή τον μεταφέρουν σε μακρινούς φορολογικούς παραδείσους;

5.2. «ΜΑΡΤΥΡΕΣ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΣΥΜΦΕΡΟΝΤΟΣ» (WHISTLEBLOWER) ΚΑΙ Η ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΤΟΥΣ

<p>«Μάρτυρες δημοσίου συμφέροντος» (whistleblower) και η προστασία τους</p> <p>Catharina Groop Υπουργείο Δικαιοσύνης, Φινλανδία 26-27.5.2016</p>	<p>Δομή παρουσίασης</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Λόγοι προώθησης της πρακτικής των whistleblower και της προστασίας τους 2. Διεθνή πρότυπα και κατευθυντήριες οδηγίες 3. Παραδείγματα από διαφορετικά εθνικά περιβάλλοντα 4. Ομαδική εργασία
<p>ΛΟΓΟΙ ΔΙΕΥΚΟΛΥΝΣΗΣ ΤΗΣ ΠΡΑΚΤΙΚΗΣ ΤΩΝ WHISTLEBLOWER ΚΑΙ ΤΗΣ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΤΟΥΣ.</p>	<p>Whistleblowing – γιατί;</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Επιπτώσεις στη διαφθορά ▪ Εντοπισμός ▪ Αντίτιποινα ▪ Λογοδοσία ▪ Πρόληψη
<p>ΔΙΕΘΝΗ ΠΡΟΤΥΠΑ ΚΑΙ ΚΑΤΕΥΘΥΝΤΗΡΙΕΣ ΟΔΗΓΙΕΣ</p>	<p>Διεθνή νομικά εργαλεία και πρότυπα</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών κατά της Διαφθοράς (UNCAC) ▪ Σύμβαση του Συμβουλίου της Ευρώπης για θέματα Ποινικού και Αστικού Δικαίου περί Διαφθοράς ▪ Σύμβαση του ΟΟΣΑ για την καταπολέμηση του χρηματισμού <p>... και άλλων που περιλαμβάνουν τη Διαμερικανική Σύμβαση κατά της Διαφθοράς του Οργανισμού Αμερικανικών Κρατών, Σύμβαση της Αφρικανικής Ένωσης για την Πρόληψη και την Καταπολέμηση της Διαφθοράς, Πρωτόκολλο κατά της διαφθοράς της Νοτιοαφρικανικής Αναπτυξιακής Κοινότητας (SADC).</p>
<p>UNCAC: άρθρα σχετικά με την πρακτική του whistleblowing (1)</p> <p>Κεφάλαιο II, άρθρο 8 (4): Κώδικες συμπεριφοράς για δημόσιους λειτουργούς</p> <p>Κάθε κράτος μέλος οφείλει επίσης να εξετάσει, σε συμφωνία με τις θεμελιώδεις αρχές του εγχώριου δικαίου, τη θέσπιση</p>	<p>UNCAC: άρθρα σχετικά με την πρακτική του whistleblowing (2)</p> <p>Άρθρο 13(2): Συμμετοχή της κοινωνίας</p> <p>Κάθε κράτος μέλος θα λάβει τα κατάλληλα μέτρα για να διασφαλίσει ότι οι σχετικοί φορείς καταπολέμησης της διαφθοράς που αναφέρονται στη Σύμβαση είναι γνωστά στην κοινή γνώμη</p>

<p>μέτρων και συστημάτων για να διευκολυνθεί η αναφορά από δημόσιους λειτουργούς πράξεων διαφθοράς στις κατάλληλες αρχές, όποτε τέτοιες πράξεις υποπίπτουν στην αντίληψή τους κατά την εκτέλεση των καθηκόντων τους.</p>	<p>και θα παράσχει πρόσβαση στους φορείς αυτούς, όποτε χρειαστεί, για την αναφορά, και με διατήρηση της ανωνυμίας, όλων των συμβάντων που μπορεί να θεωρηθούν ότι συνιστούν αδίκημα που στοιχειοθετείται σύμφωνα με την παρούσα Σύμβαση.</p>
<p>UNCAC: άρθρα σχετικά με την πρακτική του whistleblowing (3) Κεφάλαιο III, άρθρο 33: Προστασία των υποβαλλόντων αναφορά Κάθε κράτος μέλος οφείλει να εξετάσει την ενσωμάτωση στο εγχώριο νομικό σύστημα κατάλληλων μέτρων για την εξασφάλιση προστασίας απέναντι σε αδικαιολόγητη μεταχείριση για οποιοδήποτε άτομο αναφέρει, με καλή πίστη και εύλογα, στις αρμόδιες αρχές οποιαδήποτε γεγονότα αφορούν αδικήματα που στοιχειοθετούνται σύμφωνα με την παρούσα Σύμβαση.</p>	<p>Σύσταση 9 του Συμβουλίου για περαιτέρω καταπολέμηση του χρηματισμού ξένων δημόσιων λειτουργών σε διεθνείς επιχειρηματικές συναλλαγές Συστήνει στα κράτη μέλη να διασφαλίσουν:</p> <ul style="list-style-type: none"> • ευκόλως προσβάσιμοι διαύλοι υποβολής αναφορών • μέτρα διευκόλυνσης της υποβολής αναφορών από δημόσιους λειτουργούς • μέτρα προστασίας υπαλλήλων του δημόσιου και ιδιωτικού τομέα από πειθαρχικές ή ενέργειες που συνιστούν διάκριση
<p>Σύμβαση του Συμβουλίου της Ευρώπης για θέματα Ποινικού και Αστικού Δικαίου περί Διαφθοράς Άρθρο 9: Προστασία υπαλλήλων Κάθε Μέρος θα εισάγει διατάξεις στο εθνικό του δίκαιο για την κατάλληλη προστασία από αδικαιολόγητες κυρώσεις των υπαλλήλων που έχουν εύλογες υποψίες για διαφθορά και υποβάλουν αναφορά με καλή πίστη στα αρμόδια άτομα ή αρχές.</p>	<p>Σύσταση Συμβουλίου της Ευρώπης CM/Rec(2014)7</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Τι σημαίνει ο όρος «μάρτυρας δημοσίου συμφέροντος» (whistleblower); 2. Υποβολή αναφοράς υπέρ του δημοσίου συμφέροντος 3. Τι σημαίνει η υποβολή αναφοράς; 4. Υποβάλλω αναφορά για ποιο πράγμα; 5. Ποιος πρέπει να έχει τη δυνατότητα να υποβάλλει αναφορά; 6. Είδος διαύλων για την υποβολή αναφορών και δηλώσεων; 7. Εμπιστευτική υποβολή αναφοράς 8. Πώς δρούμε σε περίπτωση αναφοράς και δήλωσης; 9. Προστασία – πώς και απέναντι σε τι; 10. Συμβουλές, ενημέρωση και αξιολόγηση

ΠΑΡΑΔΕΙΓΜΑΤΑ ΑΠΟ ΔΙΑΦΟΡΕΤΙΚΑ ΕΘΝΙΚΑ ΠΛΑΙΣΙΑ	Αρχική απεικόνιση νομοθεσίας, πρακτικών και αναγκών για μεταρρυθμίσεις: ΦΙΝΛΑΝΔΙΑ	Κυβερνητική πρόταση για μεταρρύθμιση: ΣΟΥΗΔΙΑ	Υφιστάμενη νομοθεσία για whistleblowers υπό εφαρμογή και αξιολόγηση: ΗΝΩΜΕΝΟ ΒΑΣΙΛΕΙΟ

Βέλτιστες πρακτικές στο πεδίο του whistleblowing και της προστασίας whistleblowers Νόμος περί δηλώσεων υπέρ του δημόσιου συμφέροντος (PIDA, 1999), Ηνωμένο Βασίλειο <ul style="list-style-type: none"> ▪ Τροποποίησε το Νόμο περί Εργασιακών Δικαιωμάτων (Employment Rights Act) του 1996 ▪ Ιστορικό: <ol style="list-style-type: none"> οικονομικά σκάνδαλα, εργατικά ατυχήματα Υποστηρικτικό έργο από την Επιτροπή Προτύπων στη Δημόσια Ζωή 	Νόμος περί δηλώσεων υπέρ του δημόσιου συμφέροντος (PIDA) <ol style="list-style-type: none"> Αναφορές σχετικά με τι; Αναφορές σε ποιον; Προϋποθέσεις για υποβολή αναφοράς; Προστασία
--	--

Κριτική για το νόμο PIDA Ίδρυμα Thompson Reuters: <i>«Ο νόμος PIDA είναι επικίνδυνος για τους whistleblowers διότι ο κόσμος πιστεύει ότι (ενν. ο νόμος) τον προστατεύει πιο αποτελεσματικά από ότι ισχύει στην πραγματικότητα. Πρέπει να αναθεωρηθεί εις βάθος».</i>	Κριτική για τον νόμο PIDA <ul style="list-style-type: none"> ▪ Προστασία κατόπιν του συμβάντος ▪ Ρόλος Εργατοδικείου στην επίλυση διαφορών ▪ Ποινές για την διακοπή, αποτροπή ή αποθάρρυνση του εκφοβισμού (bullying), θυματοποίησης ή παρενόχλησης.
---	--

Προτεινόμενες λύσεις σε σχέση με τον PIDA Θέσπιση ενός συστήματος ταχείας απόκρισης για την προστασία των whistleblowers Ίδρυση εξειδικευμένης κυβερνητικής ή ανεξάρτητης υπηρεσίας ή τμήματος για την προστασία των whistleblowers Θέσπιση αστικών και ενδεχόμενα ποινικών κυρώσεων για όσους ασκούν αντίποινα και για όσους παραβιάζουν τον PIDA και άλλους νόμους για την υποβολή αναφοράς για ανάρμοστη συμπεριφορά Να απαιτηθεί από κυβερνητικές υπηρεσίες και μεσαίου έως μεγάλου μεγέθους εταιρίες να δημιουργήσουν διαύλους και πλαίσιο για τους whistleblowers Να απαιτηθεί από ρυθμιστικές και διωκτικές αρχές να παρακολουθούν την πορεία δηλώσεων	Προβλήματα και λύσει σε σχέση με τον PIDA Οι εργοδότες φέρουν το πλήρες βάρος να αποδείξουν ότι οι αρνητικές συνέπειες δεν σχετίζονται με την διαδικασία του whistleblowing εκ μέρους του εργαζόμενου Σημαντικά χαμηλότερο κόστος προσφυγής σε Εργατοδικείο και απλοποίηση ακροαματικής διαδικασίας
--	--

<p>Διεύρυνση της προστασίας των whistleblowers και προβλέψεις για στελέχη των μυστικών υπηρεσιών και ενόπλων δυνάμεων</p>	
<p>Πρόταση σουηδικής κυβέρνησης για μεταρρύθμιση</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Ομάδα εργασίας - 2013 ▪ Κυβερνητική πρόταση - 2015 ▪ Νέα προτεινόμενη νομοθεσία ▪ Δίνεται έμφαση στη σημασία της διαδικασίας του whistleblowing και της προστασίας των whistleblowers 	<p>Πρόταση σουηδικής κυβέρνησης για μεταρρύθμιση</p> <p>Υποβολή αναφοράς για:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Παραβιάσεις βασικών δικαιωμάτων και ελευθεριών ▪ Αδυναμία να γίνονται οι εντολές σεβαστές ▪ Διαφθορά ▪ Πράξεις που θέτουν σε κίνδυνο τη ζωή, την ασφάλεια και την υγεία ▪ Περιβαλλοντική ζημία (ή κίνδυνος πρόκλησής της) ▪ Κατάχρηση δημόσιων πόρων ▪ Παραβίαση εσωτερικών κανόνων και αρχών ▪ «Μη δεοντολογικές περιστάσεις» ☛ Μη δεοντολογικές και παράνομες ενέργειες
<p>Πρόταση σουηδικής κυβέρνησης για μεταρρύθμιση</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Ο whistleblower πρέπει να προστατεύεται έναντι αντιποίνων, όπως: <ul style="list-style-type: none"> ✓ Απόλυση ✓ Διακρίσεις ✓ Εκφοβισμός ✓ Αυθαίρετη μετάταξη ✓ Άλλες παραλείψεις εκ μέρους του εργοδότη ▪ Σχέση αιτίας-αιτιατού μεταξύ υποβολής αναφοράς και των αντιποίνων 	<p>Πρόταση σουηδικής κυβέρνησης για μεταρρύθμιση</p> <p>Α. Εσωτερική υποβολή αναφοράς έναντι αναφοράς σε εξωτερικό φορέα</p> <p>Β. Προστασία</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Διακριτικότητα και εχεμύθεια ▪ Οικονομικής και άλλη μορφή αποζημίωσης <p>Γ. Θέσπιση κατάλληλων διαύλων υποβολής αναφοράς</p>

5.3 ΥΠΟΘΕΣΗ KIRKKO- ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΗ ΑΝΙ (ΕΘΝΙΚΗ ΥΠΗΡΕΣΙΑ ΚΑΤΑ ΤΗΣ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ- ΡΟΥΜΑΝΙΑ)



Αρχικές πληροφορίες

- Υπάρχει η υποψία ότι η Δημοτική Αρχή στο Kırkkonummi ευνοεί συγκεκριμένο γαιοκτήμονα, ο οποίος τυγχάνει να είναι ιδιοκτήτης μεγάλης κατασκευαστικής εταιρίας. Φημολογείται επίσης ότι η θέση του Προέδρου του Δημοτικού Συμβουλίου ίσως συνδέεται με αυτό.
- Είναι γνωστό ότι ο κ. Η., Πρόεδρος του Δημοτικού Συμβουλίου, αποτελεί άτομο με μεγάλη επιρροή στην κοινότητα
- Η κατασκευαστική εταιρία κατέχει μεγάλες εκτάσεις εντός των ορίων του Δήμου

Ερωτήματα προς εξέταση:

- Έχει εμπλακεί ο κ. Η. στη διαδικασία λήψης απόφασης για το αναπτυξιακό σχέδιο των γαιών ιδιοκτησίας της κατασκευαστικής εταιρίας;
- Τίθεται στην περίπτωση αυτή θέμα σύγκρουσης συμφερόντων;
- Έχει χρηματιστεί ο κ. Η. ή έχει λάβει άλλους είδους παράνομα οφέλη από την κατασκευαστική εταιρία;

Έχει λάβει ο κ. Η. άλλους είδους παράνομα οφέλη από την κατασκευαστική εταιρία;

- Σπίτι και διαμονή του κ. Η.:
 - ο κ. Η. και η οικογένειά του ενοίκιασαν το διαμέρισμα από την εν λόγω κατασκευαστική εταιρία στις 19.5.2003.
 - ο κ. Η. αγοράζει το διαμέρισμα στις 3.4.2007
- Μεγάλες πωλήσεις:
 - ο σύζυγος του κ. Η. πραγματοποιεί μεγάλες πωλήσεις στην κατασκευαστική εταιρία τον Μάρτιο 2006
 - Η πραγματική αξία είναι πολύ μικρότερη
- A.P. Media
 - ο κόρη του κ. Η. κατέχει τις μετοχές εταιρίας με την επωνυμία A.P. Media. Η A.P. Media έχει εκδώσει σειρά τιμολογίων προς την κατασκευαστική εταιρία συνολικού ύψους 44.000 ευρώ των περιόδων 13.11.2008 - 15.11.2009.
 - ο Η τελική απόφαση για το αναπτυξιακό σχέδιο ελήφθη τον Σεπτέμβριο του 2008.

Βέλτιστες πρακτικές

Εθνική Υπηρεσία κατά της Διαφθοράς
(ANI) - Ρουμανία

Γενικά για την ANI

- Η Υπηρεσία συνεργάζεται με επιθεωρητές κατά της διαφθοράς, δημόσιους υπαλλήλους και συμβεβλημένο προσωπικό
- Οι δραστηριότητες της ANI βρίσκονται υπό την εποπτεία του Εθνικού Συμβουλίου κατά της Διαφθοράς, το οποίο ορίζεται από τη Γερουσία της Ρουμανίας

Τι κάνει η ANI;

- Ο ν. 144/2007 προέβλεπε ότι η Εθνική Υπηρεσία κατά της Διαφθοράς είναι ένας θεσμός με αντικείμενο την επαλήθευση εγγράφων και τη διερεύνηση επίσημων δηλώσεων για περιουσιακά στοιχεία, συγκρούσεις συμφερόντων και περιπτώσεις ασυμβίβαστου.

Βασικές αρμοδιότητες της ANI

- Συλλογή και αρχειοθέτηση δηλώσεων για περιουσιακά στοιχεία και συμφέροντα
- Διασφάλιση δημόσιας πρόσβασης σε δηλώσεις
- Έλεγχος της υποβολής αυτών των δηλώσεων
- Προετοιμασία συστάσεων προς όσους απαιτείται να υποβάλουν δηλώσεις περιουσιακών στοιχείων και συμφερόντων
- Επαλήθευση περιεχομένων των δηλώσεων
- Ενημέρωση ανακριτικών αρχών σχετικά με παραβάσεις που ενδέχεται να συνιστούν αδικήματα
- Σύνταξη μελετών και αναλύσεων, συλλογή στατιστικών στοιχείων

Προνόμια της ANI

- Πρόσβαση σε έγγραφα και πληροφορίες που ανήκουν σε δημόσιες αρχές
- Δικαίωμα να ζητά εξηγήσεις από υψηλόβαθμους που υποβάλουν δήλωση ή τρίτα πρόσωπα:
 - ο Δικαίωμα να ζητούν βοήθεια εμπειρογνομόνων αφού λάβουν έγκριση από το άτομο κατόπιν επαλήθευσης
 - ο Δικαίωμα επιβολής προστίμων

Υπάλληλος κατά της Διαφθοράς

- Επιπλέον της ANI, κάθε δημόσιος φορέας πρέπει να αναθέσει σε ένα άτομο την ευθύνη συγκέντρωσης των δηλώσεων από τους υπαλλήλους, αναλαμβάνοντας έτσι έναν ρόλο παρεμφερή με της ANI

Δηλώσεις περιουσιακών στοιχείων

- Λεπτομέρειες για περιουσιακά στοιχεία: οχήματα, αποταμιεύσεις, ακίνητη περιουσία κλπ.
- Πρέπει να δηλώνεται η περιουσία και των μελών της οικογένειας
- Δημόσια προσβάσιμη δικτυακή πύλη για της δηλώσεις περιουσιακών στοιχείων και συμφερόντων
 - Πάνω από 5 εκατ. δηλώσεις δημόσια διαθέσιμες

Αδικοιολόγητος πλουτισμός

- Ο αδικοιολόγητος πλουτισμός συνίσταται στην σημαντική διαφορά μεταξύ του συσσωρευμένου πλούτου και του εισοδήματος που λαμβάνει ένα άτομο κατά την εκτέλεση των καθηκόντων του σε δημόσια θέση
- Η εκτίμηση του πλούτου αποστέλλεται στην Επιτροπή Διερεύνησης Πλούτου που:
 - Παραπέμπει την υπόθεση στο δικαστήριο
 - Τοποθετεί την υπόθεση στο αρχείο
 - Αποστέλλει την υπόθεση στην αρμόδια Εισαγγελία

Σύγκρουση συμφερόντων

- Υπάρχει σύγκρουση συμφερόντων όταν δημόσιος υπάλληλος, λόγω της θέσης που κατέχει, λαμβάνει απόφαση ή συμμετέχει στη διαδικασία λήψης απόφασης από την οποία αντλεί προσωπικό όφελος
- Το προσωπικό συμφέρον ενός δημοσίου υπαλλήλου περιλαμβάνει οποιαδήποτε ωφέλεια, για τον ίδιο ή την οικογένειά του, στενούς συγγενείς, φίλους και φυσικά ή νομικά πρόσωπα με τα οποία διατηρούσε εργασιακή ή επιχειρηματική σχέση

Ασυμβίβαστο

- Ασυμβίβαστο υφίσταται όταν ένα κρατικός λειτουργός κατέχει διάφορες θέσεις ταυτοχρόνως αν και αυτό απαγορεύεται από το νόμο.
- Για να στοιχειοθετείται το ασυμβίβαστο, αρκεί να κατέχει κάποιος δύο θέσεις ενώ αυτό απαγορεύεται εκ του νόμου
 - Δεν είναι απαραίτητο να κάνει ο υπάλληλος κάτι περισσότερο ή να αποκομίσει οφέλη

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΚΕΣ- ΔΙΑΔΙΚΤΥΑΚΕΣ ΑΝΑΦΟΡΕΣ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2ο

- 1) www.education.gov.uk/contactus
- 2) www.nationalarchives.gov.uk/doc
- 3) www.agacgfm.org/Fraud-Toolkit
- 4) www.usdoj.gov/oig
- 5) oig.state.gov (United States Department of State, Office of Inspector General-Fraud Indicators)
- 6) www.osc.state.ny.us (State Comptroller of N.Y.-“The practice of Internal Controls”)
- 7) www.whistleblowers.gov
- 8) www.oecd.org/cleangovbiz/toolkit/ (Whistleblower Protection: Encouraging reporting (OECD))
- 9) University of Oxford-Council Secretariat, “Bribery & Fraud Risk Awareness Toolkit”, May 2013.
- 10) The World bank, “Fraud & Corruption Awareness Handbook –Handbook for Civil Servants involved in Public Procurement”, 2013.
- 11) Tony KwoK man-wai, “Investigation of Corrupt Cases” (The 11th Int.Training Course on the criminal Justice response to Corruption - Visiting Experts; Papers).
- 12) UN development programme, “Investigation Guidelines”, Oct.2012
- 13) Χ.Κουκάκης, «Σημειώσεις για Σεμινάριο ΕΚΔΔΑ/ΙΝ.ΕΠ. «Δείκτες Απάτης του Δημόσιου Τομέα & η Προστασία των Πληροφοριών ως Μέσου Καταπολέμησής τους»», 2015.
- 14) Μ.Στυλιανίδου, «Σημειώσεις για Σεμινάριο ΕΚΔΔΑ/ΙΝ.ΕΠ. «Δείκτες Απάτης του Δημόσιου Τομέα & η Προστασία των Πληροφοριών ως Μέσου Καταπολέμησής τους»», 2015.
- 15) Ευρωπαϊκή Επιτροπή-Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης (OLAF), Πρακτικός Οδηγός Εντοπισμού Πλαστών εγγράφων στις Διαρθρωτικές Ενέργειες, Μονάδα Δ2, 2009.
- 16) Chr. Van Stolk & Em.D.Tesliuc, “Toolkit on Tackling Error, Fraud and Corruption in Social Protection Programs”, Mar. 2010

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3ο

- 1) Δ.Ράικος «Δημόσια Διοίκηση και Διαφθορά», 2006,
- 2) Δ. Ράικος, «Δίκαιο των Δημοσίων Συμβάσεων» 2015
- 3) Γ.Σιούτη, Η γνωμοδοτική διαδικασία, 1990
- 4) Guidance Note on Fraud risk assessment and effective and proportionate anti-fraud measures for PP 2014-2020

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ