Πάντειον Πανεπιστήμιο Κοινωνικών & Πολιτικών Επιστημών
Panteion University of Social and Political Sciences

ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ & ΚΑΚΟΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ: ΕΘΝΙΚΕΣ & ΕΥΡΩΠΑΪΚΕΣ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΕΙΣ ΣΕ ΠΕΡΙΟΔΟ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΚΡΙΣΗΣ

ΕΠΙΜΕΛΕΙΑ ΔΙΔΑΚΤΟΡΙΚΗΣ ΔΙΑΤΡΙΒΗΣ
ΠΑΝΑΓΙΩΤΟΠΟΥΛΟΥ ΘΕΟΔΩΡΑ ΤΟΥ ΠΑΝΑΓΙΩΤΗ

ΑΘΗΝΑ, 2022

Περιεχόμενα

ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ……9

ΠΕΡΙΛΗΨΗ……11

ABSTRACT ……13

ΜΕΡΟΣ Α΄……14

ΤΟ ΦΑΙΝΟΜΕΝΟ ΤΗΣ ΚΑΚΟΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ: ΘΕΩΡΗΤΙΚΗ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ……14

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1 ……14

1. Κακοδιαχείριση - Κακοδιοίκηση - Διαφθορά : Ορισμοί……14

1.1 Απάτη` – Διαφθορά – Αδιαφάνεια - Διαπλοκή: ……15

Ορισμοί - Συναφείς έννοιες και μεταξύ τους διαφορές……15

1.2 «Κακοδιοίκηση» και «Κακοδιαχείριση»: Έννοιες διακριτές ή αλληλοσυμπληρούμενες; ……22

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2 ……28

Λόγοι δημιουργίας του φαινομένου της κακοδιαχείρισης σε Ευρωπαϊκή Ένωση και Ελλάδα ……28

2.1 Ευρωπαϊκό επίπεδο……28

2.2 Εθνικό επίπεδο ……41

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3 ……47

Μορφές εκδήλωσης της Κακοδιαχείρισης σε Ευρώπη και Ελλάδα κατά την περίοδο Οικονομικής κρίσης ……47

3.1 Ευρωπαϊκό επίπεδο……48

3.2 Εθνικό επίπεδο ……51

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4 ……58

4. ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΕΣ: Η ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ……58

4.1 Η καθυστέρηση μιας αναγκαίας μεταρρύθμισης και η επίσπευσή της 65

4.2 Εξορθολογισμός των διαδικασιών προϋπολογισμού.....69

4.3 Επέκταση της εποπτείας του Υπουργείου Οικονομικών επί των προϋπολογισμών Γενικής Κυβέρνησης 73

4.4 Εκ των άνω διαδικασία κατάρτισης.....79

4.5 Ενίσχυση μηχανισμών παρακολούθησης της εκτέλεσης των προϋπολογισμών.....81

4.6 Δημιουργία δικτύου δημοσιονομικών υπηρεσιών 91

4.7 Δημοσιονομική διαφάνεια και εγγυήσεις 94

4.7.1 Προδιαγραφές δημοσιονομικής διαφάνειας 94

4.7.2 Θεσμικές εγγυήσεις.....98

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5 107

5. Η δημιουργία ενός θεσμικού δικτύου για την καταπολέμηση της Διαφθοράς.....107

5.1 Νεοσύστατοι Θεσμοί Καταπολέμησης της Διαφθοράς.....112

5.2 Επιτροπή για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς.....113

5.3 Γενική Γραμματεία για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς (ΓΕ.Γ.ΚΑ.Δ.) 114

5.4 Συντονιστική Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης (AFCOS) 115

5.5 Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων (Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ.) 117

5.6 Διεύθυνση Οικονομικής Αστυνομίας (ΔΟΑ) 124

5.7 Εισαγγελείς Εγκλημάτων Διαφθοράς 126

5.8 Εισαγγελείς Οικονομικού Εγκλήματος 131

5.9 Ανακριτές Καταπολέμησης της Διαφθοράς.....132

5.10 Ενίσχυση των Αρμοδιοτήτων Καταπολέμησης της Διαφθοράς σε υπάρχοντες θεσμούς.....132

5.11 Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης (Γ.Ε.Δ.Δ.) 132

5.12 Σώμα Επιθεωρητών - Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης (Σ.Ε.Ε.Δ.Δ.).....133

5.13 Σώμα Επιθεωρητών Υπηρεσιών Υγείας και Πρόνοιας (Σ.Ε.Υ.Υ.Π.).....136

5.14 Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Υπουργείου Μεταφορών και Επικοινωνιών (Σ.Ε.Ε.Υ.Μ.Ε.).....140

5.15 Ειδική Γραμματεία Σώματος Δίωξης Οικονομικού Εγκλήματος (ΣΔΟΕ).....141

5.16 Αρχή Καταπολέμησης της Νομιμοποίησης Εσόδων από Εγκληματικές πράξεις. 144

5.17 Ελεγκτικό Συνέδριο 147

5.18 Συνήγορος του Πολίτη.....153

5.19 Συντονισμός εντός του Δικτύου Καταπολέμησης της Διαφθοράς.....154

5.20 Γενική Γραμματεία για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς ..156

5.21 Συντονίζοντας την δράσεις αντιμετώπισης της Διαφθοράς..157

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6 158

6. ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΑΣΚΗΣΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ.....158

6.1 Διοικητικές μεταρρυθμίσεις και χωρικές πολιτικές.....158

6.2 Στρατηγικές επενδύσεις 160

6.3 Δημόσιοι φορείς συνδεόμενοι με το χωρικό σχεδιασμό 165

6.4 Πράσινο Ταμείο.....171

6.5 Νομοθεσία χωρικού σχεδιασμού.....173

6.6 Πρότυπες Περιβαλλοντικές Δεσμεύσεις και Ηλεκτρονικό Μητρώο 181

ΜΕΡΟΣ Β' 186

ΜΕΛΕΤΗ ΠΕΡΙΠΤΩΣΕΩΝ ΚΑΤΑΠΟΛΕΛΗΣΗΣ ΤΗΣ ΚΑΚΟΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΚΑΙ ΤΗΣ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ ΣΤΟ ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΥΓΕΙΑΣ & ΣΤΟΥΣ ΟΤΑ 186

ΜΕΡΟΣ Β'. 1. ΜΕΛΕΤΗ ΠΕΡΙΠΤΩΣΗΣ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ ΚΑΙ ΚΑΚΟΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΣΤΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΥΓΕΙΑ 189

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1 : ΟΙ ΙΔΙΑΙΤΕΡΟΤΗΤΕΣ ΤΗΣ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ ΣΤΟ ΧΩΡΟ ΤΗΣ ΥΓΕΙΑΣ.....189

1.1. Ορισμός της Δημόσιας Υγείας 189

1.2. Έννοια της Δημόσιας Υγείας.....189

1.3. Βασικές Λειτουργίες της Δημόσιας Υγείας 190

2. Η Διαφθορά στη Δημόσια Υγεία.....190

2.1 Μορφές Διαφθοράς στη Δημόσια Υγεία 194

2.2 Τα Αίτια της Διαφθοράς στη Δημόσια Υγεία.....196

2.3 Οι Συνέπειες της Διαφθοράς στη Δημόσια Υγεία 199

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2 : Η ΚΑΤΑΠΟΛΕΜΗΣΗ ΤΗΣ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ ΣΤΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΥΓΕΙΑ 201

1.Το νομικό οπλοστάσιο στη μάχη κατά της διαφθοράς στη Δημόσια Υγεία 201

1.1. Δωροληψία - Δωροδοκία στη Δημόσια Υγεία 201

1.1.1. Η Δωροδοκία στον πυρήνα του φαινομένου της διαφθοράς .203

1.1.2. Το αδίκημα της δωροληψίας ιατρού υπό το πρίσμα του Κώδικα Ιατρικής Δεοντολογίας - Πειθαρχικές Συνέπειες.....205

1.1.3 Δωροληψία Υπαλλήλου (235 ΠΚ) - Χαρακτηριστικά γνωρίσματα 207

1.1.4. Ευθύνη προϊσταμένων (235§4 ΠΚ) 210

1.1.5 Δωροδοκία Υπαλλήλου (236 ΠΚ) - Χαρακτηριστικά γνωρίσματα 213

1.1.6. Η παράλειψη από αμέλεια διευθυντή επιχείρησης να αποτρέψει υφιστάμενό του από την τέλεση πράξης δωροδοκίας προς όφελος της επιχείρησης (άρθρα 159Α΄παρ.2, 236 παρ. 3, 237 παρ. 3 ΠΚ).....230

1.1.7 Στοιχειοθέτηση του εγκλήματος της «ψευδούς βεβαιώσεως» 235

1.1.8. Πεδίο εφαρμογής διάταξης περί «ψευδούς βεβαίωσης» (αρ. 242 ΠΚ) σε σχέση με τη διάταξη περί «ψευδούς ιατρικής πιστοποίησης» (αρ. 221 ΠΚ) 237

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3: ΟΙ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΙ ΜΗΧΑΝΙΣΜΟΙ ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΣΤΟ ΧΩΡΟ ΤΗΣ ΥΓΕΙΑΣ 241

1. Δράσεις της Ελληνικής Πολιτείας για την πάταξη της διαφθοράς στη Δημόσια Υγεία.....241

2. Σώμα Επιθεωρητών Υπηρεσιών Υγείας και Πρόνοιας (Σ.Ε.Υ.Υ.Π) 242

3.Υπηρεσία Ελέγχου Δαπανών Υγείας Φορέων Κοινωνικής Ασφάλισης (ΥΠ.Ε.Δ.Υ.Φ.Κ.Α.) 242

ΜΕΡΟΣ Β’. 2. ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΔΡΑΣΗΣ ΓΙΑ ΤΗ ΜΕΙΩΣΗ ΤΗΣ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ ΚΑΙ ΤΗΝ ΕΝΙΣΧΥΣΗ ΤΗΣ ΑΚΕΡΑΙΟΤΗΤΑΣ ΣΤΟΥΣ (ΟΤΑ) ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΥΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ 244

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1 244

1. Εισαγωγή 244

2. Γιατί είναι τόσο επικίνδυνη η διαφθορά;.....248

3. Διαφθορά και Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης.....250

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2 252

1. Πρωτοβουλίες του Υπουργείου Εσωτερικών.....252

Μέτρο 1. 252
Μέτρο 2. 253
Μέτρο 3. 253
Μέτρο 4. 253
Μέτρο 5. 254
Μέτρο 6. 255
Μέτρο 7. 255
Μέτρο 8. 255
Μέτρο 9. 256
Μέτρο 10. 256
2. Ενέργειες υιοθέτησης σχεδίων καταστολής της διαφθοράς σε τοπικό επίπεδο. 256
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3 257
1. Συστήματα διακυβέρνησης, οικονομικής διαχείρισης και δημόσιων συμβάσεων 257
2. Πολιτικές διαχείρισης ανθρώπινου δυναμικού και προσλήψεων 260
3. Μηχανισμοί επιθεώρησης και ερευνών συμπεριλαμβανόμενου και του προγράμματος οικονομικού ελέγχου και διαχείρισης 263
4. Εποπτεία και σύσταση των νομικών προσώπων 266
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4 267
1. Αδειοδοτήσεις και εγκρίσεις από τις δημοτικές αρχές 267
2. Επιθεωρήσεις και έλεγχοι 268
3. Διαφάνεια και συμμετοχή των πολιτών 269
4. Μη επαρκή και αποτελεσματικά συστήματα διαχείρισης καταγγελιών 271

5. ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΑΝΤΙΜΕΤΩΠΙΣΗΣ ΤΟΥ ΦΑΙΝΟΜΕΝΟΥ ΤΗΣ ΚΑΚΟΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ 272

5.2 Προτάσεις ως προς την πρόληψη της κακοδιαχείρισης στο χώρο της δημόσιας υγείας 280

5.3 Προτάσεις ως προς την ενίσχυση του ποινικού οπλοστασίου ... 288

5.4 Προτάσεις ως προς την ενίσχυση του πειθαρχικού οπλοστασίου 291

5.5 Προτάσεις ως προς την αποτελεσματικότερη λειτουργία των Ελεγκτικών Μηχανισμών 292

5.6 Προτάσεις ως προς την αποτελεσματικότερη λειτουργία των δικαστικών αρχών 295

5.7 Προτάσεις ως προς την αποτελεσματικότερη λειτουργία των δημόσιων λειτουργών 301

5.8 Προτάσεις ως προς την αποτελεσματική λειτουργία των βουλευτικών αρχών 302

5.9 Πρόταση για κατασκευή ιστοσελίδας κατά της διαφθοράς 304

5.10 Προτάσεις κατά της κακοδιαχείρισης από τα μέσα μαζικής ενημέρωσης 308

5.11 Προστασία μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος 309

ΕΠΙΛΟΓΟΣ 312

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ 314

ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ

Το πρώτο ευχαριστώ δικαιωματικά το οφείλω στον επιβλέποντά μου Π. Πρύτανη και Καθηγητή του τμήματος Κοινωνιολογίας κ. Παναγιώτη Τσίρη. Η ειλικρινής ευγνωμοσύνη και εκτίμησή μου σε έναν υπέροχο επιβλέποντα που μου έδωσε την καθοδήγηση και τη συμβουλή που χρειάζομαι για να επιτύχω τη συγγραφή της διδακτορικής μου διατριβής. Υπήρξε σπουδαίος μέντορας στη χαρτογράφηση του διδακτορικού μου ταξιδιού, συμβουλεύοντας με σε ένα ερευνητικό θέμα, με συνέδεε με τους πόρους που χρειαζόμουν και ήταν διαθέσιμος να απαντάει με στωϊκότητα στις ερωτήσεις και τις ανησυχίες μου. Τον ευχαριστώ θερμά για τη διαρκή επιστημονική καθοδήγηση και για την ακέραια εμπιστοσύνη που μου έδειξε, για τις πολύτιμες ευκαιρίες που μου πρόσφερε στους τομείς της έρευνας και της διδασκαλίας, για την ελευθερία και το σεβασμό που επέδειξε στις ερευνητικές επιλογές μου και κυρίως για όλες τις φορές που, υπό τη διακριτική εποπτεία του, με πέταξε μεσοπέλαγα για να μου μάθει να κολυμπάω. Μου επέτρεπε να έχω τον απαραίτητο χώρο για να κάνω τη δουλειά μου, να κάνω λάθη και να μάθω από αυτά σε μια ασφαλή, υποστηρικτική ατμόσφαιρα. Είμαι πραγματικά ευγνώμων για τη συνεχή υποστήριξή του. Το παρόν εγχείρημα δεν θα ήταν εφικτό χωρίς τις προτάσεις του και τη συνεχόμενη καθοδήγησή του.

Οφείλω ένα μεγάλο ευχαριστώ στους συνεπιβλέποντες της διδακτορικής μου διατριβής, Καθηγητή του τμήματος Κοινωνιολογίας κ. Λύτρα Ανδρέα και Επίκουρη Καθηγήτρια του τμήματος Δημόσιας Διοίκησης κα Παναγοπούλου Φερενίκη για την επιστημονική και ηθική στήριξη που ανεξάντλητα μου παρείχαν κάθε φορά που τη χρειαζόμουν, για τον πολύτιμο χρόνο που μου αφιέρωσαν, για την υπομονή και την κατανόηση με την οποία διαχειρίστηκαν κάθε μου απορία και σκέψη, για

τη σχολαστικότητα και την επιμέλεια με την οποία έσκυψαν πάνω από την ερευνητική μου εργασία.

Στην πραγματικότητα οι σελίδες των ευχαριστιών έχουν αποτυπωθεί μέσα στο μυαλό και στην καρδιά μου επί σειρά ετών, αποτελούν το αποτύπωμα μιας μακράς δοκιμασίας, την εκπόνηση μιας διδακτορικής διατριβής στην Ελλάδα των ανατροπών και των δυσκολιών.

Θα ήταν κυριολεκτικά αδύνατη η ολοκλήρωση της παρούσας διατριβής χωρίς την υλική, έμπρακτη και ηθική συμπαράσταση της οικογένειάς μου. Οφείλω ένα πολύ μεγάλο ευχαριστώ στους γονείς μου Παναγιωτόπουλο Παναγιώτη και Παναγιωτοπούλου Βασιλική, στο σύζυγο μου Βερούχη Αντώνιο και στον αδελφό μου Παναγιωτόπουλο Γεώργιο για την αμέριστη φροντίδα τους στην καθημερινότητα μου. Τέλος, το πιο γλυκό και τρυφερό μου ευχαριστώ το οφείλω στις δύο μικρούλες κορούλες μου, Βερούχη Βασιλική και Βερούχη Άλκμήνη, που ήρθαν τόσο απρόσμενα κάπου στις αρχές ακόμη αυτής της διαδρομής για να τη στολίσουν με παιδικά γέλια και κλάματα και αφηρημένες μολυβιές πάνω στο κείμενο. Στις δύο αυτές κορούλες μου αφιερώνω τη διδακτορική μου διατριβή.

Το αληθινό και το δίκαιο έχουν, εκ φύσεως, μεγαλύτερη δύναμη απ' το ψέμα και το άδικο.

Αριστοτέλης

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Το φαινόμενο της διαφθοράς δυστυχώς αποτελεί πλέον ένα διαχρονικό και παγκόσμιο γεγονός το οποίο έχει λάβει ανησυχητικές διαστάσεις σε όλες τις χώρες με αποτέλεσμα πλέον να αποτελεί έναν παράγοντα αποσταθεροποίησης αρκετών συστημάτων όπως είναι αυτό της υγείας και ειδικότερα στην Ελλάδα και στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ). Λαμβάνοντας ως δεδομένο ότι τα κοινωνικά στρώματα με χαμηλότερες εισοδηματικές απολαβές εξαρτώνται σε μεγαλύτερο ποσοστό από τις δημόσιες δομές υγείας και οι οποίες ουσιαστικά λόγω του φαινομένου της διαφθοράς αυτές γίνονται ακριβότερες, το ζήτημα γίνεται περισσότερο κρίσιμο για τις χώρες όπου οι δημόσιοι πόροι είναι ήδη σε περιορισμένο ποσοστό όπως είναι για παράδειγμα η Ελλάδα. Αναφορικά με τους ΟΤΑ, οι δήμοι και οι Περιφέρειες αυτοί βρίσκονται αρκετά κοντά στον πολίτη και συνεπώς στην πρώτη γραμμή της χώρας με αρμοδιότητες για την διαχείριση των διαθέσιμων πόρων και των παροχών βασικών υπηρεσιών οι οποίες εκτείνονται από την φροντίδα των παιδιών, την στέγαση την υγεία και την γενικότερη κοινωνική μέριμνα. Από τη διαχείριση των αποβλήτων, των υδάτων, του περιβάλλοντος και της προστασίας του καθώς επίσης και τις αδειοδοτήσεις επιχειρήσεων και τους πολεοδομικούς σχεδιασμούς. Ωστόσο σε επίπεδο τοπικής αυτοδιοίκησης οι κίνδυνοι εκδήλωσης κάποιων μορφών διαφθοράς είναι αρκετά υψηλός, εξαιτίας κυρίως του μεγάλου εύρους αρμοδιοτήτων που έχουν εκχωρηθεί στους συγκεκριμένους οργανισμούς με αποτέλεσμα να δημιουργούνται περιθώρια φαινομένων διαφθοράς. Είναι σημαντικό λοιπόν να εδραιωθεί ένα κλίμα εμπιστοσύνης μεταξύ των πολιτών και των συστημάτων υγείας καθώς και των ΟΤΑ καθώς το συγκεκριμένο

φαινόμενο παραβλέπεται ορισμένες φορές και δεν αντιμετωπίζεται ιδιαιτέρως όταν αποτιμάται ο βαθμός διείσδυσής της στις τοπικές κοινωνίες. Συνεπώς είναι εξαιρετικά επιτακτική η ανάγκη ανάληψης εξειδικευμένων προσεγγίσεων που να αντιμετωπίζουν σε αποτελεσματικό βαθμό το αρνητικό αντίκτυπο της διαφθοράς στις καθημερινές δραστηριότητες των πολιτών.

Λέξεις - Κλειδιά: Διαφθορά – Κακοδιαχείριση - Κακοδιοίκηση

ABSTRACT

Unfortunately, the phenomenon of corruption is now a timeless and global event which has taken on alarming proportions in all countries, as a result of which it is now a factor of destabilization of several systems such as health and especially in Greece and Local Governments (OTA). Given that the lower strata of society are more dependent on public health structures and which are becoming more expensive due to corruption, the issue becomes more critical for countries where public resources are already limited. such as Greece for example. With regard to local authorities, these municipalities and regions are quite close to the citizen and therefore at the forefront of the country with responsibilities for the management of available resources and the provision of basic services which extend from child care, housing to health and general social care. From waste management, water, environment and its protection as well as business licensing and urban planning. However, at the level of local government, the risks of some forms of corruption are quite high, mainly due to the wide range of responsibilities that have been assigned to these organizations, resulting in the creation of margins for corruption. It is therefore important to establish a climate of trust between citizens and health systems as well as local authorities as this phenomenon is sometimes overlooked and is not particularly addressed when assessing its degree of penetration into local communities. It is therefore extremely urgent to take specialized approaches to effectively address the negative impact of corruption on citizens' daily activities.

Keywords: Corruption - mismanagement - maladministration

ΜΕΡΟΣ Α΄

ΤΟ ΦΑΙΝΟΜΕΝΟ ΤΗΣ ΚΑΚΟΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ: ΘΕΩΡΗΤΙΚΗ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1

1. Κακοδιαχείριση - Κακοδιοίκηση - Διαφθορά : Ορισμοί

Είναι αρκετές οι φορές, τόσο σε κείμενα γενικότερου επιστημονικού, ακαδημαϊκού και ειδησεογραφικού ενδιαφέροντος όπου παρατηρείται το φαινόμενο της επανειλημμένης χρήσης με παραπληρωματικό ή εναλλακτικό τρόπο οι όροι διαφθορά, αδιαφάνεια, διαπλοκή, κακοδιοίκηση, απάτη και κακοδιαχείριση. Η παραπάνω στρατηγική δύναται να κατευθύνει μία μεγάλη μερίδα της κοινής άποψης όπως και του ενδιαφερόμενου κοινού σε αρκετές παρερμηνείες και επισφαλείς εντυπώσεις αναφορικά με το ακριβές σημασιολογικό περιεχόμενο των συγκεκριμένων εννοιών. Συνεπώς για λόγους πληρότητας και σαφήνειας της παρακάτω εργασίας, κρίθηκε σκόπιμο παρουσιαστεί ένας συνοπτικός εννοιολογικός προσδιορισμός των παραπάνω όρων με σκοπό την αποφυγή ενδεχόμενης νοηματικής παρανόησης. Πολλού μπορούν να υποστηρίξουν ότι οι συγκεκριμένες έννοιες εμφανίζουν παρόμοιο νόημα, ωστόσο δεν είναι απολύτως ταυτόσημες και η νοηματική τους συσχέτιση μπορεί να τις τοποθετήσει σε ένα σχήμα ομόκεντρων κύκλων στο οποίο η ευρύτερη έννοια εμπεριέχει και κατευθύνει στην επόμενη στενότερη έννοια σημασιολογικής ομοιότητας.

1.1 Απάτη` – Διαφθορά – Αδιαφάνεια - Διαπλοκή:

Ορισμοί - Συναφείς έννοιες και μεταξύ τους διαφορές

Σύμφωνα με τον παραπάνω συλλογισμό, κρίνεται εύλογη η παράθεση του όρου απάτη καθώς αυτός αφορά αξιόποινες πράξεις όπως αναφέρεται και στον ορισμό που παρατίθεται στη Σύμβαση για τη Προστασία των Οικονομικών Συμφερόντων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, όπου η εννοιολογική οριοθέτηση αφορά τόσο τον τομέα των δαπανών όσο και τον τομέα των εσόδων.[1] Συνεχίζοντας με τον όρο διαφθορά, αυτός είναι ένας όρος πολυδιάστατος, πολύπλευρος και με αρκετά ευρεία έννοια καθώς η έκτασή της εφαρμόζεται στο σύνολο της δράσης του πολιτικού δυναμικού και των δημόσιου εργατικού προσωπικού της χώρας και δεν περιορίζεται στη δράση μόνο των διοικητικών υπαλλήλων κατά την άσκηση των υπηρεσιακών τους

[1]ά.1(1)στοιχεία Σύμβασης όπου προβλέπεται ότι: «…απάτη εις βάρος των οικονομικών συμφερόντων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων συνιστά:

α)όσον αφορά τις δαπάνες, κάθε εκπροθέσεως πράξη ή παράλειψη ,σχετικά με:

τη χρήση ή την υποβολή πλαστών, ανακριβών ή ελλιπών δηλώσεων ή εγγράφων, με αποτέλεσμα την αχρεώστη τη είσπραξη ή παρακράτηση πόρων που προέρχονται από το γενικό προϋπολογισμό των Κοινοτήτων ή από τους προϋπολογισμούς των οποίων η διαχείριση ασκείται από τις Κοινότητες ή για λογαριασμό τους,

την αποσιώπηση πληροφοριών κατά παράβαση ειδικής υποχρέωσης, με τα αυτά αποτελέσματα,

την μη κατά προορισμό χρήση αυτών των πόρων, για σκοπούς άλλους από αυτούς για τους οποίους χορηγήθηκαν αρχικώς

β).όσον αφορά τα έσοδα, κάθε εκπροθέσεως πράξη ή παράλειψη σχετικά με:

τη χρήση ή την υποβολή πλαστών, ανακριβών ή ελλιπών δηλώσεων ή εγγράφων, με αποτέλεσμα την παράνομη μείωση των πόρων του γενικού προϋπολογισμού των Κοινοτήτων ή των προϋπολογισμών των οποίων η διαχείριση ασκείται από τις Κοινότητες ή για λογαριασμό τους,

την αποσιώπηση πληροφοριών κατά παράβαση ειδικής υποχρέωσης, με τα αυτά αποτελέσματα,

την μη κατά προορισμόν χρήση ενός νόμιμα αποκτηθέντος πλεονεκτήματος με τα αυτά αποτελέσματα.».

καθηκόντων. Ουσιαστικά όμως, θεωρείται μία κοινωνικο-πολιτική παθογένεια αναφορικά με την κατάχρηση εξουσίας για όφελος ιδίου ατόμου ή τρίτων, μέσω της κατάληψης δημόσιου αξιώματος ή θέσης. Ωστόσο διαφθορά δεν απαντάται μόνο στο δημόσιο τομέα μιας χώρας αλλά και στον ιδιωτικό και ταυτόχρονα λαμβάνει συγκεκριμένη εξειδίκευση ως έννοια εάν εκδηλώνεται σε πλαίσια διοικητικού ή ποινικού δικαίου. Παραθέτω την υπ' αριθμ ΣΕφΘεσ. 251/2009 **(**Ο εγκαλών ... τον μήνα Νοέμβριο του έτους 2001 επισκέφθηκε τον κατηγορούμενο δικηγόρο ... στο γραφείο του στην Θεσσαλονίκη προς ανάθεση σ΄ αυτόν όλων των εκκρεμουσών διοικητικών και ποινικών του υποθέσεων σχετικά με τα πρόστιμα που του επιβλήθηκαν από την ΣΔΟΕ (τώρα ΥΠΕΕ) Κεντρικής Μακεδονίας ανερχόμενα στα υπέρογκα χρηματικά ποσά των 1.900.000 000 και 280.000 000 ευρώ αντίστοιχα, σχετικά με την μη απόδοση ΦΠΑ και μη υποβολή δηλώσεων του ΦΠΑ καθώς και για αποδοχή εικονικών και πλαστών τιμολογίων, (υποθέσεων φοροδιαφυγής) που αφορούσαν την ατομική του επιχείρηση χωματουργικών εργασιών, που λειτουργούσε στην Ιερισσό Χαλκιδικής και στην ανώνυμη εταιρεία με την επωνυμία «... ΑΕ» της οποίας έδρα ήταν η Νεοχωρούδα Θεσσαλονίκης και της οποίας μοναδικός μέτοχος ήταν ο ίδιος ο εγκαλών. Προς τούτο ο εγκαλών κατά την διάρκεια των ετών από αρχές του έτους 2002 μέχρι στις αρχές του έτους 2005 κατέβαλε στον κατηγορούμενο συνολικά το χρηματικό ποσό των 250.000 ευρώ, εκ των οποίων το χρηματικό ποσό των 15.000 ευρώ θα αποτελούσε την αμοιβή του κατηγορουμένου και το υπόλοιπο χρηματικό ποσό θα καταβαλόταν στην Δ.Ο.Υ Αρναίας Χαλκιδικής προς εξόφληση μέρους των γενομένων ρυθμίσεων. Ο κατηγορούμενος για να πείσει τον εγκαλούντα για την επιτυχή έκβαση των υποθέσεων του και να προβεί αυτός στην ανωτέρω καταβολή, ανέφερε προς αυτόν, πως (στην επιτυχή έκβαση των υποθέσεων του θα συμβάλουν οι γνωστοί του ... και κάποια κα. με το όνομα ..., οι οποίοι είναι ανώτεροι υπάλληλοι της Εφορίας). Προς τούτο εμφανίστηκαν προς

τον εγκαλούντα δύο πρόσωπα με τα ανωτέρω στοιχεία και στους οποίους ο κατηγορούμενος ενώπιον του εγκαλούντα κατέβαλε τα χρηματικά ποσά των 25.000 και 13.000 ευρώ αντίστοιχα, και τα οποία αποτελούσαν μέρος εκ των καταβληθέντων σ΄ αυτόν χρημάτων. Τα χρήματα δόθηκαν προφανώς προσχηματικά για την εξυπηρέτηση των υποθέσεων του εγκαλούντα. Κατά την διάρκεια της κυρίας ανακρίσεως ο Ανακριτής κάλεσε τον υπάλληλο της Εφορίας με το επώνυμο … και τον εγκαλούντα κατ΄ αντιπαράσταση και ο εγκαλών δήλωσε πως το υποδεικνυόμενο πρόσωπο δεν έχει καμία σχέση με το πρόσωπο που εμφανίστηκε με τα στοιχεία αυτού. Ο κατηγορούμενος προέβη στις ανωτέρω ενέργειες για να πείσει τον εγκαλούντα και καταβάλλει το παραπάνω χρηματικό ποσό σ΄ αυτόν. Το οποίο όμως δόθηκε με την ρητή προς αυτόν εντολή, για να αποδωθεί στην ανωτέρω Δ.Ο.Υ. προς ρύθμιση μέρους των εκκρεμουσών υποθέσεων του. Στις 28/11/2003 εκδικαζόταν στο Μονομελές Πλημμελειοδικείο Πολυγύρου υπόθεση του εγκαλούντα για αποδοχή εικονικών τιμολογίων, κατά την δικάσιμο όμως αυτή ο κατηγορούμενος δεν παρέστη και κατά τους ισχυρισμούς του εγκαλούντα ούτε και ειδοποίησε σχετικά αυτόν για την εκδίκαση της παραπάνω υποθέσεως του. Η σχετική όμως πληροφόρηση στην περίπτωση αυτή δεν ήταν αναγκαία, αφού και ο ίδιος ο εγκαλών έλαβε γνώση της παραπάνω δικασίμου με την επίδοση προς αυτόν του κλητηρίου θεσπίσματος. Παρά ταύτα όμως η συγκεκριμένη μερικότερη πράξη του εγκλήματος της απιστίας δικηγόρου έχει ήδη υποπέσει σε παραγραφή, αφού από της τελέσεως αυτής μέχρι σήμερα έχουν παρέλθει πέντε και πλέον έτη (άρθρο 111 παρ. 3 του ΠΚ) Ως εκ τούτου πρέπει γι΄ αυτήν να παύσει οριστικά η ποινική δίωξη λόγω παραγραφής. Μετά ταύτα ασκήθηκε έφεση προς τούτο και δικάσιμος ορίστηκε στις 3/3/2005 ενώπιον του Τριμελούς Πλημμελειοδικείου Πολυγύρου κατά την δικάσιμο της οποίας εμφανίστηκε ο ανωτέρω κατηγορούμενος προσκομίζοντας προς το Δικαστήριο εξουσιοδότηση με βεβαίωση του γνησίου της υπογραφής του εγκαλούντα, που έγινε

από τον ίδιο (τον κατηγορούμενο ως συνήγορο). Κατά την εκδίκαση της ανωτέρω υποθέσεως κατ΄ έφεση η αρχικά επιβληθείσα ποινή μειώθηκε από τα πέντε έτη στα τέσσερα. Ο εγκαλών όμως καταγγέλλει τον κατηγορούμενο πως κατάρτισε μόνος του την σχετική εξουσιοδότηση χωρίς εντολή του και δεν προέβη σε σχετικές ενέργειες για μεγαλύτερη μείωση της ποινής του. Τούτο όμως δεν αποδεικνύεται, αφού το μοναδικό πρόσωπο που ωφελήθηκε από την παράσταση του δικηγόρου στο Δικαστήριο ήταν ο εγκαλών.
Ο κατηγορούμενος προφανώς ενήργησε με εντολή του εγκαλούντα, διαφορετικά η έφεση του θα απορριπτόταν ως ανυποστήρικτη και επομένως θα παρέμεινε η ίδια ποινή των πέντε ετών. Η υπογραφή αυτού προφανώς τέθηκε από κάποιο πρόσωπο του εγκαλούντα ή του κατηγορουμένου για λογαριασμό αυτού (εγκαλούντα) για την παράσταση αυτού στο δικαστήριο. Ο εγκαλών στην προκείμενη περίπτωση προφανώς καταγγέλλει τον κατηγορούμενο, γιατί ιδιοποιήθηκε το προαναφερόμενο χρηματικό ποσό των 250.000 ευρώ, που καταβλήθηκε για να αποδοθεί στην Δ.Ο.Υ για ρύθμιση της οφειλής. Για την τήρηση της ρύθμισης ο εγκαλών όφειλε να καταβάλει το 1/5 του χρέους του προς το δημόσιο, το οποίο έπρεπε να καταβληθεί εντός δύο ημερών από την υπογραφή της πράξης της ρύθμισης (βλ. σχετ και άρθρο 24 ν. 2523/97). Εκτός τούτο για την στοιχειοθέτηση του εγκλήματος της πλαστογραφίας μετά χρήσεως απαιτείται εκτός των λοιπών στοιχείων και η συνδρομή του προσθέτου στοιχείου του σκοπού του δράστη να παραπλανήσει με την χρήση του καταρτισθέντος ή νοθευθέντος εγγράφου άλλον. Στην προκείμενη δηλαδή περίπτωση λείπει το στοιχείο της υπερχειλούς υποκειμενικής υποστάσεως, που είναι αναγκαίο για την νομοτυπική υπόσταση του εγκλήματος της καταρτίσεως ή νοθεύσεως εγγράφου. Η αρχική κατηγορία της κατάρτισης πλαστού εγγράφου μεταβλήθηκε με το προσβαλλόμενο βούλευμα του Συμβουλίου Πλημμελειοδικών σε ηθική αυτουργία στην πράξη της κατάρτισης πλαστού εγγράφου (της εξουσιοδότησης) γιατί

σύμφωνα με την διενεργηθείσα γραφολογική πραγματογνωμοσύνη διαπιστώθηκε πως η υπογραφή στην επίδικη εξουσιοδότηση δεν έχει τεθεί ούτε από τον εγκαλούντα αλλά ούτε και από τον κατηγορούμενο. Η ανωτέρω όμως εξουσιοδότηση χρησιμοποιήθηκε από αυτόν (κατηγορούμενο) επομένως έπρεπε να μεταβληθεί ο χαρακτηρισμός από την πράξη της πλαστογραφίας μετά χρήσεως στην πράξη της χρήσεως πλαστού εγγράφου. Πέραν όμως και τούτο πρέπει και στις δύο περιπτώσεις είτε της αυτουργίας είτε της ηθικής αυτουργίας (συμμετοχική πράξη) είτε μόνο της χρησιμοποιήσεως πλαστού ή νοθευμένου εγγράφου απαιτείται η συνδρομή του στοιχείου της υπερχειλούς υποκειμενικής υποστάσεως δηλ. του σκοπού παραπλανήσεως άλλου με την χρήση του καταρτισμένου ή νοθευμένου εγγράφου, χωρίς την ύπαρξη του οποίου δεν πραγματώνεται η αντικειμενική υπόσταση του εγκλήματος αυτού. Εκτός αυτού ο εγκαλών από τις νομικές ενέργειες του κατηγορουμένου ωφελήθηκε, αφού μειώθηκε η αρχικά πρωτόδικα επιβληθείσα ποινή των πέντε ετών στα τέσσερα έτη. Η μείωση της ποινής έχει σχέση με την κρίση των δικαστών και όχι με τις ενέργειες του συνηγόρου υπεράσπισης. Η παραβίαση της δοθείσας προς τον κατηγορούμενο εντολής της καταβολής των καταβληθέντων χρημάτων προς απόδοση στην Δ.Ο.Υ συνιστά το έγκλημα της υπεξαίρεσης, που ήταν ουσιαστικά και ο αρχικός σκοπός του κατηγορουμένου και όχι της απιστίας δικηγόρου, αφού αυτός ενήργησε για την ρύθμιση των εκκρεμουσών υποθέσεων. Με τον συμβιβασμό που επέτυχε ο συνήγορος του εγκαλούντα το αρχικό ποσό των 1.900.000.000 ευρώ μειώθηκε στο ποσό των 650. 000 ευρώ και με την ρύθμιση έπρεπε ο εγκαλών να καταβάλει το ποσό του 1/5 της ρυθμισθείσας οφειλής ή εντός προθεσμίας δύο ημερών από την υπογραφή αυτής (άρθρο 24 του νόμου 2523/97) Σε περίπτωση μη καταβολής αυτής το δικαίωμα ρύθμισης χάνεται και ο εγκαλών εξακολουθεί να οφείλει ολόκληρο το οφειλόμενο χρηματικό ποσό.

Στις 18/10/2005 εκδικαζόταν ενώπιον του Τριμελούς Εφετείου Κακουργημάτων Αθηνών (μεταβατική έδρα Χαλκίδας) υπόθεση του εγκαλούντα, την υπεράσπιση του όμως ανέθεσε σε άλλον δικηγόρο και κατά την οποία αυτός (εγκαλών) καταδικάστηκε σε ποινή 10 ετών και 10 μηνών. Η υπόθεση αυτή του εφετείου κακουργημάτων σύμφωνα με την εκδοθείσα αριθμού 102/2005 απόφαση ήταν τελείως διάφορη με τις υποθέσεις που είχε αναθέσει ο εγκαλών προς υπεράσπιση του στον κατηγορούμενο. (απάτη σε βάρος του δημοσίου, πλαστούς αριθμούς φορολογικών μητρώων και χρήση αυτών κλπ.)

Η προσέγγιση της έννοιας της διαφθοράς από την Ευρωπαϊκή Ένωσης επικεντρώνεται κυρίως στη σύνδεση της παθητικής και ενεργητικής δωροδοκίας και ειδικότερα στο διαφθείρεσθε και το διαφθείρειν, συμφώνως του ορισμού από το Πρώτο Πρωτόκολλο στη Σύμβαση για την Προστασία των Οικονομικών Συμφερόντων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων.[2] Ενώ ταυτόχρονα γίνεται σύνδεση του όρου διαφθορά και με την δωροδοκία από το Συμβούλιο της Ευρώπης στη Σύμβαση για θέματα Αστικού Δικαίου περί διαφθοράς όπου ως «διαφθορά νοείται η απαίτηση, προσφορά παροχή ή αποδοχή, αμέσως ή εμμέσως, δώρου ή οποιουδήποτε άλλου μη προσήκοντος ωφελήματος ή υπόσχεσης ενός τέτοιου ωφελήματος, που επηρεάζει την ορθή εκτέλεση καθήκοντος ή την απαιτούμενη συμπεριφορά του λήπτη του δώρου ή του μη προσήκοντος ωφελήματος ή της υπόσχεσης ενός τέτοιου ωφελήματος». ο παραπάνω ορισμός συνιστά έναν συγκερασμό των εννοιών που προσδίδουν το διοικητικό και το ποινικό δίκαιο, όπου το διοικητικό δίκαιο συνδέει τη διαφθορά με την κατάχρηση της εξουσίας και την παράβαση καθηκόντων ενώ το ποινικό δίκαιο συσχετίζει την διαφθορά με πρακτικές δωροδοκίας από την πλευρά των δημόσιου

[2] α.2 και 3 στο Έγγραφο Εργασίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου για τη διαφθορά, ως διαφθορά ορίζεται «η παροχή ή η υπόσχεση σε κάποιο άτομο αδικαιολόγητου οφέλους, υλικού ή άυλου, τόσο στον δημόσιο όσο και στον ιδιωτικό τομέα ,προκειμένου να εκτελέσει ή να απέχει από την εκτέλεση πράξης που εμπίπτει στην άσκηση των καθηκόντων του, κατά παράβαση του καθήκοντος που έχει αναλάβει»

εργατικού δυναμικού, συμπεριφορές οι οποίες ερμηνεύονται ως πειθαρχικά παραπτώματα.[3]

Συνεχίζοντας με τον όρο αδιαφάνεια, ουσιαστικά αναφερόμαστε στις παραμέτρους οι οποίες κατευθύνουν στην εκδήλωση και έξαρση του φαινομένου της διαφθοράς καθώς οι αδιαφανείς διαδικασίες εξελίσσονται ως προθάλαμό της. Λαμβάνοντας ως δεδομένο ότι η έννοια της διαφθοράς παραπέμπει σε παραβατικές στρατηγικές προϊσταμένων ατόμων στην κορωνίδα της κρατικής πυραμίδας μιας χώρας, ο συγκεκριμένος όρος μπορεί να συνδυαστεί με τον όρο διαπλοκή ο οποίος συνδέεται άμεσα με το μόρφωμα της πολιτικής διαφθοράς. Σύμφωνα με τις εκτιμήσεις της Διεθνούς Διαφάνειας της Ελλάδας [4], η έννοια της διαπλοκής συνιστάται ως μία ειδικότερη έκφανση της διαφθοράς που μπορεί να υφίσταντο στον δημόσιο τομέα. Αναφορικά με περιπτώσεις πολιτικής διαφθοράς, ο δημόσιος τομέας «διαπλέκεται» με τον ιδιωτικό κυρίως στις δραστηριότητες οικονομικής φύσεως, επενδυτικού και επιχειρηματικού ενδιαφέροντος, με αρκετές αρνητικές συνέπειες και δυσχέρειες για το δημόσιο συμφέρον.[5] Πιο συγκεκριμένα, σε σχέσεις «πολιτικής διαπλοκής» τα εμπλεκόμενα μέρη είναι συνηθέστερα πρόσωπα πολιτικού βίου και εξουσίας με ισχυρά οικονομικά συμφέροντα και οργανωμένες ομάδες πίεσης τα λεγόμενα lobbies.[6] Ως φαινόμενο μία παρατεταμένη διαπλοκή ουσιαστικά είναι μία δηλωτική παρουσίαση της γενικότερης δυσλειτουργίας και κρίσης των αξιών και των θεσμών. Συμπερασματικά, λοιπόν, προκύπτει ότι ως φαινόμενο η διαφθορά, αφορά με τον ένα ή με τον άλλο τρόπο το σύνολο της δημόσιας σφαίρας μιας χώρας και ειδικότερα αν είναι θεμελιωμένη σε δημοκρατικές βάσεις, συνιστά ουσιαστικά μία

[3]Spanou, C. (2014)
[4]Διεθνής Διαφάνεια –Ελλάς, 2021, σελ.31
[5]Μάρκοβιτς, Ελευθεριάδης και Δουλαδίρης, 2010, σελ.47-48,57
[6]Λαμπροπούλου, 2012

παθογένεια του ίδιου του δημοκρατικού πολιτεύματος. [7]Ως βασικό σύμπτωμα αποτελεί η δυσλειτουργία των δομών και των θεσμών της χώρας. Οι ρίζες της δημοκρατίας επίσης κλονίζονται όταν η διαφθορά προκύπτει από το πολιτικό στερέωμα και ιδιαίτερα όταν υπομονεύεται από τη χρηστή διακυβέρνηση, όπως επίσης υποβιβάζεται η θεμελιώδης δικαιοκρατική αρχή όταν προέρχεται από τους κόλπους της δικαιοσύνης.

1.2 «Κακοδιοίκηση» και «Κακοδιαχείριση»: Έννοιες διακριτές ή αλληλοσυμπληρούμενες;

Αναφορικά, με τη διαφθορά στη δημόσια διοίκηση κυριότερα υπό τη μορφή της γραφειοκρατικής διαφθοράς, ουσιαστικά παρέχονται υπηρεσίες με άδικη και άνιση έκφανση με αποτέλεσμα να εξαπλώνεται η κακώς νοούμενη γραφειοκρατία, η οποία εγκυμονεί δυστυχώς στις σύγχρονες κοινωνίες φιλελεύθερης δημοκρατίας. Είναι σημαντικό ωστόσο να τονιστεί ότι η διαφθορά καλλιεργείται σε κοινωνίες με σαθρές υποδομές και οι οποίες ανταποκρίνονται στις διεφθαρμένες στρατηγικές πολιτικών ηγετών και θεσμών με εκφυλισμένες ιδεολογίες. Ειδικότερα, για την επιτυχή εδραίωση του φαινομένου , ουσιαστικά η εκάστοτε κοινωνία αποδέχεται ως νοοτροπία και αποδέχεται τις παραπάνω πρακτικές στο σύνολό της. Για να εμπεδωθεί ουσιαστικά το φαινόμενο της διαφθοράς προκύπτει μία αμφίδρομη και αμοιβαία σχέση μεταξύ της κοινωνίας και των πρακτικών των θεσμών της εξουσίας. Δεν προκύπτει το ίδιο όμως όταν αναφερόμαστε στην κακοδιοίκηση (maladministration) καθώς στη συγκεκριμένη περίπτωση επηρεάζεται ένας από τους πυλώνες της εκτελεστικής εξουσίας – Δημόσια Διοίκηση- ενώ ταυτόχρονα εκδηλώνεται μονόπλευρα από έναν δημόσιο

[7]Spanou, C. (1998) «Les sirènes de la politisation. Fonction Publique et Politique en Grèce», Revue Française d'Administration Publique 86, avril-juin 1998

υπάλληλο στα πλαίσια της εφαρμογής των διοικητικών του καθηκόντων. Δεν προκύπτει συνεπώς πρόβλημα «ύποπτης» συναλλαγής ανάμεσα σε διοικούμενο και σε διοικητή, όπως προκύπτει στο μεγαλύτερο ποσοστό των περιπτώσεων της διαφθοράς. Με τον όρο της κακοδιοίκησης ουσιαστικά αποκαθίστανται η αποδοτική και εύρυθμη λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης και γ' αυτό έχει συνδεθεί ως όρος με την αρχή της χρηστής διοίκησης η οποία έχει καθιερωθεί ως μείζον κριτήριο για την διαπίστωση και αξιολόγηση φαινομένων κακοδιοίκησης, ειδικότερα από τον Ευρωπαίο Διαμεσολαβητή. [8]

Το φαινόμενο της κακοδιοίκησης δεν εξισώνεται απαραίτητα με την εφαρμογή παράνομης πράξης ή αξιόποινου παραπτώματος από πλευράς διοικητικού οργάνου, χωρίς ωστόσο να αποκλείεται κάτι τέτοιο. Η παρανομία εμπερικλείεται στις παραβιάσεις συγκεκριμένων κανόνων δικαίου. Στις περιπτώσεις κακοδιοίκησης, είτε αυτές υφίσταντο από παραβιάσεις κανόνων δικαίου είτε όχι, οι πολίτες επιβαρύνονται αρνητικώς από τον κακό τρόπο λειτουργίας της Δημόσιας Διοίκησης με αποτέλεσμα το να υπάρχει παρανομία δεν αποτελεί πάντοτε μία επιτακτική συνθήκη για τη διαπίστωση κρουσμάτων κακοδιοίκησης. Σύμφωνα με τη διατύπωση της Ετήσιας Έκθεσης του Ευρωπαίου Διαμεσολαβητή το 2012 όπου «ενώ η παρανομία συνεπάγεται κακοδιοίκηση, η κακοδιοίκηση δεν συνεπάγεται απαραίτητα παρανομία», ουσιαστικά ένα κρούσμα κακοδιοίκησης δεν ενεργοποιεί αυτόματα την δικαστική αποκατάσταση του ζητήματος της παράνομης πράξης.[9] Ιδιαίτερα όταν υπάρχουν και περιπτώσεις όπου η ίδια η νομοθεσία συνιστά πηγές κακοδιοίκησης όπως είναι για παράδειγμα η άνευ τέλους γραφειοκρατία για την έκδοση ενός πιστοποιητικού ή η μη πρόβλεψη και επιβολή προθεσμιών ενέργειας της Διοίκησης σε νόμο

[8]Spanou, C. (1998) «Les sirènes de la politisation. Fonction Publique et Politique en Grèce», Revue Française d'Administration Publique 86, avril-juin 1998

[9]Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής, 2012α

με αποτέλεσμα να υπάρχει εκτενής καθυστέρηση, παραδείγματα ομοίως κακοδιοίκησης.[10]

Το φαινόμενο της κακοδιοίκησης δεν μεταφράζεται αυτόματα ως παρανομία ωστόσο αποτελεί μία διοικητική παθογένεια, καθώς συμπεριλαμβάνεται το σύνολο των περιπτώσεων όπου η Διοίκηση ναι μεν ενεργεί νόμιμα ή στα όρια της νομιμότητας ωστόσο αποτυγχάνει στην επίτευξη των στόχων της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας.[11] Στις περιπτώσεις όπου για παράδειγμα λειτουργεί νομότυπα στα πλαίσια άσκησης διακριτικής ευχέρειας από πλευράς της Διοίκησης θα μπορούσαμε ενδεχομένως να μιλήσουμε για ημιπαρανομία, όπου ο όρος συγγενεύει εννοιολογικά με την παρατυπία , η οποία δεν αφορά αξιόποινη πράξη ωστόσο συνιστά διοικητικό παράπτωμα, όπως είναι στις περιπτώσεις της απάτης. Στις περιπτώσεις της παρατυπίας οι κυρώσεις που επιβάλλονται είναι διοικητικού χαρακτήρα συγκριτικά με της απάτης όπου οι κυρώσεις είναι ποινικού χαρακτήρα. Σύμφωνα με τον Κανονισμό ως παρατυπία ορίζεται «*κάθε παράβαση διάταξης του κοινοτικού δικαίου υπό προκύπτει από πράξη ή παράλειψη ενός οικονομικού φορέα, με πραγματικό ή ενδεχόμενο αποτέλεσμα να ζημιωθεί ο γενικός προϋπολογισμός των Κοινοτήτων ή προϋπολογισμός διαχειριζόμενος από τις Κοινότητες, είτε με τη μείωση ή ματαίωση εσόδων που προέρχονται από ίδιους πόρους που εισπράττονται απευθείας για λογαριασμό της Κοινότητας, είτε με αδικαιολόγητη δαπάνη*».[12]

Η ενσωμάτωση των παραπάνω στόχων στην καθημερινή διοικητική δραστηριότητα αντανακλά τα αντίστοιχα διεθνή πλαίσια λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης τα οποία δίνουν έμφαση στην

[10] E-lawyer,2010

[11] ά.1(2)του Κανονισμού 2988/95 του Συμβουλίου

[12] Spanou, C. (1998) «Les sirènes de la politisation. Fonction Publique et Politique en Grèce», Revue Française d'Administration Publique 86, avril-juin 1998

εισροή στοιχείων ποιότητας κατά την άσκηση του διοικητικού έργου. Ουσιαστικά η Διοίκηση προσαρμόζεται σε συγκεκριμένες προδιαγραφές οι οποίες προκύπτουν από κείμενα κανονιστικού χαρακτήρα είτε από τις επικρατούσες αντιλήψεις της κοινωνίας. [13] Ορόσημο αποτελεί η Έκθεση του ΟΟΣΑ (1987) για τις ανάγκες προσανατολισμού των δημόσιων διοικήσεων στις απαιτήσεις-προσδοκίες των διοικούμενων χρηστών των παρεχόμενων διοικητικών υπηρεσιών.

Πλέον, οι στόχοι όπου επιδιώκονται δεν είναι απλά σύννομες δράσεις της Διοίκησης οι οποίες παραπέμπουν σε αναποτελεσματικές προσκολλήσεις στον τύπο, σύμφωνα μάλιστα με την πολυετή παγιωμένη αντίληψη στη σφαίρα της Δημόσιας Διοίκησης ότι ο τύπος είναι εκείνος που διασφαλίζει την ουσία. Η επικέντρωση της Δημόσιας Διοίκησης στη διασφάλιση της τυπικής νομιμότητας θεωρείται ως ένα εκ των ων ουκ άνευ στοιχείο της διοικητικής δράσης, όμως αυτή η επικέντρωση αποβαίνει εις βάρος των πολιτών πρακτικώς και εξελίσσεται σε ανασταλτικό παράγοντα υπεράσπισης των εννόμων συμφερόντων τους και άσκησης ατομικών θεμελιωδών συνταγματικών δικαιωμάτων τους, όταν προτάσσεται ουσιαστικά μία υπερίσχυση της κακώς νοούμενης γραφειοκρατικής τυπολατρίας η οποία καταλήγει σε κακή διοίκηση ακόμη και όταν φέρει τον μανδύα της νομιμότητας. Το συγκεκριμένο είδος διοίκησης βρίσκεται σε αρκετά μεγάλη απόσταση από το πρότυπο εκείνο της διοίκησης το οποίο λειτουργεί υπέρ της εξυπηρέτησης του πολίτη με τρόπο φιλικό, ταχύ και αποτελεσματικό.

Σε αντιδιαστολή οφείλει και ο πολίτης να απευθύνει λογικά και νομικώς ρυθμισμένα αιτήματα προς τη Διοίκηση, χωρίς να καταχράται τα δικαιώματα και τα ένδικα βοηθήματα ή μέσα τα οποία του αναγνωρίζει ο νόμος. Σε αντίθετες περιπτώσεις, ως αποτέλεσμα υφίσταντο την αντιστράτευση της αρχής της χρηστής διοίκησης όπου ο ίδιος κάνει επίκληση και παρεμποδίζει με τη στάση του την ακώλυτη και

[13]Παπαδημητρίου, 2009

εύρυθμη διεξαγωγή του έργου της διοίκησης. Μετατρέπεται ουσιαστικά και ο ίδιος ο πολίτης σε παράγοντα κακοδιοίκησης, όταν εξαιτίας της αδικαιολόγητης εμμονής στην ικανοποίησης των παράλογων αιτημάτων του παρεμποδίζει την ομαλή διεκπεραίωση των υποθέσεων των συμπολιτών του από την Δημόσια Διοίκηση.

Συνεπώς το φαινόμενο της κακοδιοίκησης δεν προβάλλει μόνο προβλήματα νομιμότητας αλλά και ορθών διοικητικών συμπεριφορών με την ευρεία έννοια του όρου, όπως μπορεί να είναι για παράδειγμα μία απρεπής και προσήκουσα ανταπόκριση του διοικητικού εργαζόμενου στο αίτημα του πολίτη. Με αποτέλεσμα το παραπάνω φαινόμενο να παρουσιάζεται ως μία λειτουργική παθογένεια η οποία εκδηλώνεται μέσω ελλείψεων και υστερήσεων σε στελεχιακό δυναμικό και υποδομές μιας δημόσιας υπηρεσίας. Επιπρόσθετα, μπορεί να λαμβάνει μία νομοτεχνική υπόσταση στις περιπτώσεις εκείνες όπου η Διοίκηση προβαίνει σε πλημμελή εφαρμογή του ισχύοντος κανονιστικού και νομοθετικού πλαισίου, φαινόμενο που οδηγεί επίσης σε άνιση εφαρμογή του δικαίου.[14] με αποτέλεσμα να παραβιάζεται η θεμελιώδης συνταγματική αρχή της ισότητας.[15]

Η παραπάνω διάσταση του ζητήματος σχετίζεται με τις περιπτώσεις εκείνες όπου η διοίκηση ενεργεί κατά διακριτική ευχέρεια και όχι όταν ασκεί δέσμιες αρμοδιότητες.

Συνεπώς, η κακοδιοίκηση αποτελεί ένα φαινόμενο ετερόκλητο και πολυσχιδές, ενώ εκτρέφεται κατά βάθος από πολιτική δυστοκία σε νομοθετικό επίπεδο όπως είναι δαιδαλώδες θεσμικό πλαίσιο με ασαφείς διατάξεις και πολυνομία, ενώ ο όρος κακοδιαχείριση (mismanagement) διαφοροποιείται ως προς τα ακόλουθα μέρη :

[14]Βασματζίδης, 2011
[15]ά. 4 Σ 1975/1986/2001/2008

Η κακή διαχείριση προσανατολίζει σε διοικητικές παθολογίες τεχνοκρατικής φύσεως και αποδίδονται στην ορολογία του ιδιωτικού διοικητικού κλάδου ως κακό μάνατζμεντ. Ο συγκεκριμένος όρος εμπερικλείει διοικητικές αστοχίες και εσφαλμένες στρατηγικές, πρακτικές και αποφάσεις οι οποίες αφορούν τον καταμερισμό και τη διάθεση των υλικών αγαθών, την αξιοποίηση τω τεχνολογικών καινοτομιών, τη διαχείριση του ανθρώπινου δυναμικού, την ορθολογική χρήση των κατάλληλων υποδομών. Συνεπώς, αναφερόμαστε στις πτυχές της διοικητικής διαχείρισης οι οποίες αντανακλούν την καθημερινότητα των διοικητικών λειτουργιών των δημόσιων υπηρεσιών.[16]

Η κακή διαχείριση επίσης προσεγγίζει αρκετά τη διαφθορά όταν πρόκειται για ποινικά κολάσιμες πράξεις διοικητικών υπαλλήλων και πειθαρχικών ελέγξιμες οι οποίες σχετίζονται με διαχείριση δημοσίου πλούτου και με δυσμενή αποτελέσματα για τη δημόσια οικονομία και συμφέρον. [17] Μία παρόμοια ερμηνεία της παραπάνω έννοιας έδωσε και ο πρώην εισαγγελέας του ΑΠ, ο οποίος συσχετίζει την κατασπατάληση δημοσίων οικονομικών πόρων με τη διασπάθιση δημόσιων χρηματικών πόρων με τη διαφθορά.[18]

Σύμφωνα με τον Ευρωπαίο Διαμεσολαβητή, κακοδιοίκηση παρουσιάζεται σε περιπτώσεις πλημμελούς ή ανεπαρκούς διοίκησης.[19]. Η συγκεκριμένη έννοια ουσιαστικά μπορεί να παραπέμψει και στη κακή διαχείριση. Υπό αυτό το πρίσμα, η κακοδιαχείριση μπορεί να συσχετιστεί ως μια ειδικότερη έκφανση της κακοδιοίκησης στον βαθμό όπου συνιστάται σε σπατάλες δημοσίων αγαθών λόγω κακού μάνατζμεντ. Σύμφωνα μάλιστα με την Πράξη διορισμού του Ανεξάρτητου Επιτρόπου κατά της διαφθοράς (Independent Commissioner Against Corruption) της Νοτίου Αυστραλίας οι έννοιες

[16]ΣτΠ, 2004, σελ. 13-14
[17] ΑΠΔΠΧ, 2010, σελ. 2
[18] Τέντες, 2013
[19]Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής, 2006α

κακοδιοίκηση και κακοδιαχείριση έχουν παρεμφερές νόημα με τη κακοδιαχείριση να αποτελεί προέκταση της κακοδιοίκησης. Σύμφωνα μάλιστα με την ακριβή διατύπωση εντός του κειμένου « *Maladministration in public administration means (i) conduct of a public officer, or a practice, policy or procedure of a public authority, that results in an irregular and unauthorized use of public money or substantial is management of public resources; or(ii)conduct of a public officer involving substantial is management in or in relation the performance of official functions*»[20]

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2

Λόγοι δημιουργίας του φαινομένου της κακοδιαχείρισης σε Ευρωπαϊκή Ένωση και Ελλάδα

2.1 Ευρωπαϊκό επίπεδο

Η έξαρση της απρόσωπης γραφειοκρατίας των Βρυξελλών συνδυαστικά με το δυσδιάκριτο και δυσνόητο τρόπο λειτουργίας και οργάνωσης της ενωσιακής διοικητικής ιεραρχίας, για τον μέσο Ευρωπαίο Πολίτη και το δημοκρατικό έλλειμμα της Ευρωπαϊκής Ένωσης συμβάλλουν στο να δημιουργούν πρόσφορο έδαφος για την εκδήλωση κρουσμάτων κακοδιαχείρισης και κακοδιοίκησης στις ρίζες του ευρωπαϊκού οικοδομήματος αναλογικά με τα εθνικά διοικητικά συστήματα των κρατών τα οποία συγκροτούν την Ένωση.[21]. Η δημόσια διοίκηση της Ευρώπης έχει την δυνατότητα να διακηρύττει με εύγλωττο τρόπο τις δεσμεύσεις της αναφορικά με τις παροχές υπηρεσιών με αυξανόμενη υπευθυνότητα, διαφάνεια και λογοδοσία με κεντρικό σημείο αναφοράς την εξυπηρέτηση του Ευρωπαίου Πολίτη.

Όμως και η ίδια έχει υποπέσει στα άδυτα των εθνοκρατικών συστημάτων διοικητικής δημοσιοϋπαλληλίας και των γραφειοκρατικών μηχανισμών. Αρκετοί λόγοι συνδέονται με την κακοδιαχείριση/κακοδιοίκηση των εθνοκρατικών διοικητικών

[20]Independent Commissioner Against Corruption Act2012,part 1 (5)(4)
[21]Ετήσια Έκθεση του Ευρωπαίου Διαμεσολαβητή γιατοέτος2006(DeutscheWelle,2007)

συστημάτων. Το χαμηλό μορφωτικό και εκπαιδευτικό επίπεδο, η εσφαλμένη νοοτροπία ως προς την άσκηση των καθηκόντων από τους δημόσιους υπαλλήλους όπως είναι οι συμπεριφορές αλαζονείας, μυστικοπάθειας και κατάχρηση εξουσίας και η έλλειψη ικανών διαχειριστικών δεξιοτήτων μερίδας του δημοσιοϋπαλληλικού σώματος καθώς και η πολυνομία, οι πελατειακές σχέσεις, η έλλειψη ικανών διαχειριστικών δεξιοτήτων, η ροπή διοικούντων –διοικουμένων προς τη διαφθορά, η απουσία διορατικότητας ως προς τη λήψη ορθολογικών αποφάσεων, η αδυναμία εμπέδωσης του κράτους δικαίου στις αντιλήψεις των πολιτών, οι ελλείψεις στη διαμόρφωση βιώσιμων και αποτελεσματικών πρακτικών διοίκησης και η ανεπάρκεια των ελεγκτικών μηχανισμών αποτελούν σημαντικούς λόγους κακοδιαχείρισης/κακοδιοίκησης.

Η Δημόσια Διοίκηση της Ευρώπης θεωρείται ως η παράμετρος ενός σύνθετου αποτελέσματος εθνικών και ενωσιακών δρώντων. Ενωσιακά θεσμικά όργανα, διακυβερνητικά και υπερεθνικά την συναποτελούν, οι εθνικές διοικήσεις των κρατών – μελών συνδυαστικά με τις Μόνιμες Αντιπροσωπείες τους τα οποία αποτελούν τα εθνοκρατικά τους όργανα και φορείς του υποεθνικού επιπέδου διακυβέρνησης οι οποίοι είναι οι φορείς της τοπικής αυτοδιοίκησης και της κοινωνίας των πολιτών. Οι παραπάνω δρώντες διαθέτουν μεταξύ τους σχέσεις αλληλεπίδρασης τόσο σε πολιτικό επίπεδο διαμόρφωσης στρατηγικών και λήψεων αποφάσεων όσο και σε επίπεδο εφαρμογής αυτών. Υπό το παραπάνω πρίσμα, τα κράτη μέλη λειτουργούν και ως υποκείμενα και ως φορείς των ευρωπαϊκών ενοποιητικών διαδικασιών. Συγκεκριμένα, οι εκπρόσωποι της εκτελεστικής εξουσίας από κάθε κράτος μέλος συνδυαστικά με τον διοικητικό τους μηχανισμό, δηλαδή τις εθνικές Δημόσιες Διοικήσεις, λειτουργούν ταυτόχρονα ως εφαρμοστές και διαμορφωτές του παραγόμενου δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Η υλοποίηση της πολιτικής στην ΕΕ βασίζεται στην αρχή της «έμμεσης διοίκησης», δυνάμει της οποίας η ευθύνη υλοποίησης ανήκει στα κράτη μέλη με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή να μεριμνά για την ομοιόμορφη ερμηνεία, τήρηση και εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου. [22]Η εν λόγω αρχή μνημονεύεται πλέον ρητά στη διάταξη του άρθρου197(2) ΣΛΕΕ για τη «Διοικητική Συνεργασία». Με τη διάταξη αυτή η πολιτική για τη διοικητική συνεργασία κατατάσσεται μεταξύ των υποστηρικτικών/συμπληρωματικών αρμοδιοτήτων της ΕΕ, γεγονός που επιβεβαιώνει την αρχή της θεσμικής αυτονομίας των κρατών μελών.[23]

Το ενωσιακό σύστημα λήψης αποφάσεων αποτελεί ένα ιδιόμορφο πολιτικό σύστημα το οποίο διαθέτει τα κυρίως χαρακτηριστικά τα οποία διαφοροποιούν σε σημαντικό βαθμό την Ευρωπαϊκή Ένωση από το κλασικό οργανωτικό μοντέλο όπως παρουσιάζεται στη Συνθήκη της Βεστφαλίας του 1648:

Τον θεσμικό κατακερματισμό, όπου ουσιαστικά υπάρχει έλλειψη τεκμηρίου αρμοδιότητας για την άσκηση της εκτελεστικής και νομοθετικής εξουσίας

Την αρχή της θεσμικής ισορροπίας όπου περιγράφεται το οργανωτικό πρότυπο του ιστορικού θεσμικού τριγώνου της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Την εσωτερική διαφοροποίηση των θεσμικών οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης

---

[22] Η εν λόγων ομολογιακή αρχή, η οποία πλέον κατοχυρώνεται ρητά και στο ά. 4 (2) ΣΕΕ, ορίζει ότι η ΕΕ δεν παρεμβαίνει στον τρόπο με τον οποίο κατανέμονται οι αρμοδιότητες και οργανώνεται η εθνική έννομη τάξη στο εσωτερικό των κρατών – μελών, χωρίς αυτό να σημαίνει ότι τα κράτη – μέλη μπορούν να επικαλεστούν την εσωτερική κατανομή των αρμοδιοτήτων τους για να εκφύουν των υποχρεώσεων που υπέχουν έναντι της ΕΕ [ΔΕΚ C-33/9013.12.1991,ΕπιτροπήκατάΙταλίας,ΣυλλογήΙ-5967,ΔΕΚC-131-88,28.02.1991,Επιτροπή κατά Γερμανίας, Συλλογή, Ι-825] (Χριστιανός, Κουσκουνά et.al., 2011, σελ. 112-113).

[23]Πασσάς, 2012,

Την τομεακή κατάτμηση των πολιτικών

Δομικό στοιχείο του τρόπου λειτουργίας της ΕΕ αποτελεί το δημοκρατικό της έλλειμμα, ωστόσο εάν αυτό συγκριθεί με τον τρόπο λειτουργίας ενός κλασικού διακυβερνητικού διεθνή οργανισμού τότε αυτό μπορεί να θεωρηθεί ως ένα δημοκρατικό πλεόνασμα. Συνεπώς το δημοκρατικό έλλειμμα προκύπτει όταν γίνει η σύγκριση του τρόπου ενσωμάτωσης και εκδήλωσης της δημοκρατικής αρχής στην Ευρωπαϊκή Ένωση με το κλασικό εθνοκρατικό πρότυπο.

Τα στοιχεία τα οποία συγκαταλέγονται στο δημοκρατικό έλλειμμα της ΕΕ είναι η έλλειψη ενός πλήρως νομιμοποιημένου νομοθετικού οργάνου τον δημοκρατικό έλεγχο του οποίου θα εφαρμόζει η εκτελεστική εξουσίας, η ασαφής διάκριση μεταξύ εκτελεστικής και νομοθετικής εξουσίας και τέλος η μυστικότητα και η αδιαφάνεια με την οποία λειτουργούν τα ενωσιακά θεσμικά όργανα[24].

Τα αναφερθέντα στοιχεία αποτελούν αδυναμίες ωστόσο δεν αναιρούν τον δημοκρατικό μανδύα της λειτουργίας του ευρωπαϊκού οικοδομήματος. Τα κράτη μέλη συνιστούν την ένωση και η δημοκρατική τους νομιμοποίηση τεκμαίρεται από την πλήρη ένταξη με τον σεβασμό από το κράτος μέλος προς την δημοκρατική αρχή.[25].

Το Συμβούλιο, ο έτερος νομοθετικός πυλώνας της ΕΕ έχει έμμεση δημοκρατική νομιμοποίηση η οποία πηγάζει από τις δημοκρατικές κυβερνήσεις των κρατών μελών. Δημοκρατικό έλλειμμα ωστόσο παρουσιάζεται και στο γεγονός ότι το Κοινοβούλιο, το οποίο αποτελεί το μόνο άμεσα εκλεγμένο όργανο της Ένωσης, δεν κατέχει το τεκμήριο της νομοθετικής αρμοδιότητας. Η ίδια κατάσταση ισχύει και για τον ελλιπή έλεγχο του Συμβουλίου της Ένωσης από το Ευρωκοινοβούλιο. Το συγκεκριμένο όργανο ουσιαστικά ελέγχεται από τα εθνικά κοινοβούλια

[24]Παπαγιάννης,2007
[25]Παπαγιάννης,2007

και η έναρξη του ελέγχου αυτού είναι εθνικά συμφέροντα ενώ ο ουσιαστικός έλεγχος δεν αφορά το όργανο στο σύνολό του αλλά καθένα από τα μέλη του ατομικά. Ένα ακόμη ζήτημα είναι η μυστικότητα των συνεδριάσεών του ενώ προβληματική παρουσιάζεται και η λειτουργία της ενωσιακής γραφειοκρατίας με την αδιαφάνεια και τη μυστικότητα που την χαρακτηρίζει. Ωστόσο σε περιπτώσεις σύγκρισης με άλλα κράτη μέλη, το ενωσιακό οικοδόμημα διακυβέρνησης θεωρείται πολύ πιο διαφανές.[26]

Το σύνολο της λειτουργικής και οργανικής πολυπλοκότητας του ενωσιακού θεσμικού συστήματος συνδυαστικά με το δημοκρατικό έλλειμμα που το χαρακτηρίζει, έχουν θεμελιώσει στο παρελθόν της Ένωσης πρόσφορο έδαφος για την έξαρση κρουσμάτων κακοδιαχείρισης και κακοδιοίκησης, τα οποία στοιχειοθετούν και την απάτη με αποτέλεσμα να επιβαρύνεται ο Ευρωπαίους φορολογούμενος με το φορτίο κάλυψης του παρεπόμενου δημοσιονομικού κενού. Το ευρύ φάσμα των οικονομικών δραστηριοτήτων της Ένωσης, η δυσχέρεια παρακολούθησης υποθέσεων κακοδιαχείρισης, τα νομοθετικά κενά του ενωσιακού δικαίου τα οποία αποτελούν στοιχεία που οδηγούν σε απάτη τοποθετούν την ΕΕ ιδιαίτερα ευάλωτη στην εκδήλωση του φαινομένου.[27]

Ενισχυτικοί συντελεστές για την επέκταση και καλλιέργεια του φαινομένου αποτελούν οι σχέσεις ένταξης μεταξύ των κρατών μελών και της ένωσης αλλά και των σχέσεων μεταξύ των θεσμικών οργάνων. Αυτό προκύπτει καθώς τα ενωσιακά θεσμικά όργανα διεκδικούν παραπάνω ελεγκτικές αρμοδιότητες και εξουσίες επί της διαχείρισης των οικονομικών των ευρωπαϊκών κονδυλίων από τα κράτη μέλη, σε σημείο όπου οι τελευταίοι δυσφορούν καθώς θεωρούν ότι θίγονται πτυχές της κρατικής κυριαρχίας και εθνικά συμφέροντα. Επίσης ο

[26]Παπαγιάννης, 2007
[27] Μενδρινού, 1994

ανταγωνισμός εξουσιών τον οποίον εκφράζουν αρκετά ευρωπαϊκά όργανα μεταξύ τους σχετικά με το πρόβλημα της κοινοτικής απάτης και κυριότερα της επακόλουθης προβληματικής συνεργασίας μεταξύ Συμβουλίου, Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και Συμβουλίου. Τη δεκαετία του ’80 εμφανίζεται ο παραπάνω όρος της κοινοτικής απάτης (“Community fraud”) ο οποίος ουσιαστικά αποτελεί το σύνολο των στρατηγικών εξαπάτησης της Κοινότητας από τα κράτη μέλη ως προς τη διαχείριση των χρηματοοικονομικών της πόρων. Ανάμεσα στους δρώντες της κοινοτικής απάτης βρίσκονται οργανώσεις, ομάδες, ιδιώτες και εθνικές διοικήσεις των κρατών μελών ενώ ανάμεσα στα λεγόμενα θύματα συγκαταλέγονται οι δημοσιονομικοί πόροι της Κοινότητας εξαιτίας του αντίκτυπου της απάτης στον Κοινοτικό Προϋπολογισμό όπως και κράτη μέλη, οργανώσεις ή ιδιώτες στο εσωτερικό των κρατών μελών.[28] Το πρόβλημα παρουσιάζεται βαθμιαία από τις αρχές του ΄70 εξαιτίας της μεταβολής που συντελείται στη χρηματοδότηση του Κοινοτικού Προϋπολογισμού.

Οι αποφάσεις για την παύση της χρηματοδότησης του Προϋπολογισμού άμεσα από τις εισφορές των κρατών μελών αλλά διαμέσου του συστήματος ιδίων πόρων τίθεται στο επίκεντρο του ευρωπαϊκού ενδιαφέροντος. Πρόκειται για το Ελεγκτικό Συμβούλιο το οποίο αντικαταστάθηκε από το νυν Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο. Η νέα μεταρρύθμιση του Ευρωπαϊκού χρηματοδοτικού πλαισίου του 1988, μεταγενέστερα της επαναφοράς του συστήματος άμεσων εισφορών από το εκάστοτε κράτος μέλος βάσει του ΑΕΠ τους δεν ελαχιστοποίησε τη βαρύτητα της κοινοτικής απάτης καθώς συνοδεύθηκε από ταυτόχρονη αύξηση των ιδίων πόρων της Κοινότητας οι οποίοι εξακολούθησαν να καλύπτουν το μεγαλύτερο κομμάτι του Προϋπολογισμού της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

[28]Μενδρινού,1994

Το συγκεκριμένο γεγονός εντείνεται περισσότερο ως προς το τμήμα των δαπανών του Προϋπολογισμού, αφού μεγάλα ποσά επιδοτήσεων χάθηκαν χωρίς να έχουν αποδώσει τις επιθυμητές αποδώσεις για τις οποίες δαπανήθηκαν. Επιπρόσθετα, σε περιπτώσεις όπου αποκαλύπτονται απάτες δεν υφίσταντο καμία απολύτως εγγύηση ανάκτησης των χαμένων χρημάτων. Το σημείο αναφοράς και καμπής ίσως για την αλλαγή στη στάση της ΕΕ με σκοπό τη δραστική αντιμετώπιση του φαινομένου χρονικά θεωρούνται οι αρχές της δεκαετίας του 1980. Οι τρεις Εκθέσεις που εκπονήθηκαν αναφορικά με την απάτη από την Επιτροπή Δημοσιονομικού Ελέγχου του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου καταλήγουν στο συμπέρασμα ότι τα κράτη μέλη είναι απρόθυμα στο να αντιμετωπίσουν συνεκτικά και από κοινού το πρόβλημα με αποτέλεσμα να ανάγεται το φαινόμενο σε εγγενές στοιχείο του ευρωπαϊκού εγχειρήματος εφόσον τίθεται παράλληλα με την οικοδόμηση της ΕΕ. [29](*"Community building issue")*

Μία σημαντική περίπτωση πρόδηλης Κοινοτικής απάτης αναφορικά με το σκέλος των εσόδων του ενωσιακού Προϋπολογισμού, όπου ενεπλέκονταν οι εθνικές κρατικές διοικητικές αρχές ήταν η υπόθεση του εισαγόμενου καλαμποκιού στην Ελλάδα από την Γιουγκοσλαβία το 1988.[30] Ελεγκτικό κλιμάκιο από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή διεξήγαγε ελέγχους εντός της ελληνικής επικράτειας με αποτέλεσμα η υπόθεση να ακολούθησε την ευρωπαϊκή δικαστική οδό.

Η συγκεκριμένη υπόθεση ήταν ο συντελεστής δημιουργίας της ενωσιακής νομολογίας όπου υποχρέωνε τα κράτη μέλη να διαχειρίζονται περιπτώσεις παραβίασης του ενωσιακού δικαίου με αντίστοιχο τρόπο όπως περιπτώσεις παραβίασης του εθνικού δικαίου και την επιβολή των αντίστοιχων ποινικών κυρώσεων, όπως

[29]Μενδρινού,1994

[30]Case68/88,*Commissionv.Greece,*Judgment21.09.1989(OJ1989C266[1989]ECR2965) (Μενδρινού, 1994)

προβλέπονται σύμφωνα με το εσωτερικό δίκαιο των κρατών μελών όταν δεν υφίσταντο σχετική ρύθμιση στο δίκαιο της ΕΕ.

Το 1975 ιδρύθηκε το ECA με αποτέλεσμα η ανάθεση των δημοσιονομικών εξουσιών στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και ειδικότερα για τον Προϋπολογισμό της Ένωσης συνδέονται ως ένα σημείο με το γεγονός της Κοινοτικής Απάτης και την απαίτηση βελτίωσης των ελεγκτικών μηχανισμών σχετικά με τα δημοσιονομικά ζητήματα της Ένωσης. Υπό την ίδια λογική εκτελέστηκε και η θέσπιση της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Καταπολέμησης της Απάτης, με το γαλλικό ακρωνύμιο OLAF, η οποία όμως υπαγορεύθηκε από τα πρωτοφανή δρώμενα από την συλλογική παραίτηση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής Σαντέρ ΤΟ 1999.[31], η οποία δέχθηκε το κατηγορητήριο για πρακτικές κακοδιαχείρισης κοινοτικών πόρων, πρακτικές αδιαφάνειας, νεποτισμού και διασπάθισης δημοσίου χρήματος. Επιπρόσθετα, δέχτηκε έντονη κριτική για έντονη γραφειοκρατία και απομόνωση από την ευρωπαϊκή δημόσια σφαίρα. Συμφώνως μάλιστα των Πορισμάτων της Έκθεσης της Ειδικής Επιτροπής Ανεξάρτητων εμπειρογνωμόνων, τα κυρίως αίτια που οδήγησαν στα συγκεκριμένα γεγονότα ήταν :[32]

Αρχικά οι ανεπαρκείς έλεγχοι και εδώ παραθέτουμε την υπ’ αριθμ. ΟλΑΠ 3/2019: «Στην προκείμενη περίπτωση, το δίκασαν κατ' έφεση, Πενταμελές Εφετείο Λάρισας, με την προσβαλλόμενη 295/2018 απόφασή του,, όπως προκύπτει από το σκεπτικό αυτής, δέχθηκε, κατά την αναιρετικώς ανέλεγκτη περί τα πράγματα κρίση του, ότι, από τα αποδεικτικά μέσα που έλαβε υπόψη του και μνημονεύει κατ' είδος, αποδείχθηκαν τα ακόλουθα πραγματικά περιστατικά:
"Η κατηγορουμένη, μόνιμη υπάλληλος κλάδου ΥΕ - Βοηθητικού Προσωπικού (καθαρίστρια), προσκόμισε ως δικαιολογητικό για τον διορισμό της. ύστερα από το ΔΥΙγ/οικ. …88/11-1-19S5 έγγραφο που

[31]Η Επιτροπή Σαντέρ ανέλαβε καθήκοντα το 1995 με επικεφαλής τον πρώην πρωθυπουργό τουΛουξεμβούργουΖακΣαντέρ(ΣΚΑΪ.gr,2006,ΕυρωπαϊκόΚοινοβούλιο/EuroparlTV,2010)
[32]Καραγεώργου,2013

αφορούσε προκήρυξη πλήρωσης θέσεων τακτικού προσωπικού κλάδου ΥΕ σε Κρατικούς Παιδικούς Σταθμούς και Κρατικούς Βρεφονηπιακούς Σταθμούς αρμοδιότητας τότε του Υπουργείου Πρόνοιας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων, πιστοποιητικό του 58ου Δημοτικού Σχολείου Πειραιά (τίτλο σπουδών), όπου εμφάνιζε ότι δήθεν ήταν απόφοιτος της ΣΤ' τάξης Δημοτικού Σχολείου. Με το υπ3 αριθμ. ….38/10-12-2014 έγγραφο του Τμήματος Διαχείρισης Ανθρωπίνου Δυναμικού, ο προαναφερόμενος τίτλος σπουδών εστάλη προς επιβεβαίωση της γνησιότητας του στη Δ/νση Α/θμιας εκπαίδευσης Πειραιά και με το με αριθμό 1….28/11 -2- 2014/17-3-2015 έγγραφο της; η εν λόγω Δ/νση: γνωστοποίησε ότι η κατηγορουμένη έχει φοιτήσει μόνο μέχρι την Ε' τάξη του 56ου Δημοτικού Σχολείου Πειραιά κατά το σχολικό έτος 1977 - 1978 και ως εκ τούτου προέκυψε ότι είναι παραποιημένη η φοίτησή της, δήθεν, στη ΣΤ" τάξη. Ειδικότερα η κατηγορουμένη Τ. - Σ. Δ. του Χ., στη ..., στις 13- 05-1996, ενεργώντας με πρόθεση, νόθευσε το με αριθμό …9/02-G3-1995 πιστοποιητικό (εξωσχολικής χρήσης) του 56ου Δημοτικού Σχολείου Πειραιά διαγράφοντας από αυτό το στοιχείο φοίτησης "Ε' τάξη" και αναγράφοντας επ' αυτού στη θέση του το στοιχείο "Στ' τάξη" με σκοπό να παραπλανήσει με τη χρήση του τρίτους ότι αυτή κατά το σχολικό έτος 1977-1978 έχει φοιτήσει μέχρι και την ΣΤ' Τάξη του 56ου Δημοτικού Σχολείου Πειραιά και ότι συνεπώς διέθετε τα τυπικά προσόντα του απόφοιτου δημοτικού, προκειμένου να συμμετάσχει σε διαγωνισμό πρόσληψης τακτικού προσωπικού σε θέση κλάδου ΥΕ βοηθητικών προσωπικών (καθαρίστρια) στον Γ' Κρατικό Παιδικό Σταθμό Νέας Ιωνίας, ο οποίος προκηρύχθηκε με την αριθμό 86/11-01-1995 προκήρυξη κλήρωσης θέσεων τακτικού προσωπικού κλάδου ΥΕ σε Κ.Π.Σ. και Κ.Β.Σ του Υπουργείου Υγείας και Προνοίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων. Στη συνέχεια, την ίδια ημέρα (στις 13-05-1996) έκανε χρήση του πλαστού τούτου εγγράφου και το κατέθεσε στην αρμόδια επιτροπή του Γ' Κρατικού Παιδικού Σταθμό Νέας Ιωνίας, μεταξύ άλλων δικαιολογητικών, παραπλανώντας την Επιτροπή αυτή, η

οποία μετά την εξέταση των τυπικών και ειδικών της προσόντων την επέλεξε και εν συνεχεία το Διοικητικό Συμβούλιο του Γ' Κρατικού Παιδικού Σταθμού Νέας Ιωνίας με την υπ' αριθμ. 48/19-5-1996 απόφασή του την διόρισε σε κενή οργανική θέση κλάδου ΥΕ βοηθητικού προσωπικού (ως καθαρίστρια). Σκοπός της κατηγορουμένης ήταν, με τη νόθευση και χρήση του πιο πάνω εγγράφου να παραπλανήσει τρίτα πρόσωπα για γεγονός που μπορεί να έχει έννομες συνέπειες κατ συγκεκριμένα να παραπλανήσει τα μέλη της αρμόδιας Επιτροπής και του Διοικητικού Συμβουλίου του Γ' Κρατικού Παιδικού Σταθμού Νέας Ιωνίας καθώς στην συνέχεια του "Δ.Ο.Ε.Π.Α.Π. - ΔΗ.ΠΕ.ΘΕ. ΔΗΜΟΥ ΒΟΛΟΥ" ότι δήθεν διέθετε τα τυπικά προσόντα του απόφοιτου δημοτικού και ότι συνεπώς πληρούσε όλες τις νόμιμες προϋποθέσεις της με αριθμό 1286/11-01-1 §95 προκήρυξης πλήρωσης Θέσεων τακτικού προσωπικού κλάδου ΥΕ σε Κ.Π.Σ. και Κ.Β.Σ του Υπουργείου Υγείας Πρόνοιας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων, πράγμα το οποίο πέτυχε, καθώς στη συνέχεια το Διοικητικό Συμβούλιο του Γ' Κρατικού Παιδικού Σταθμού Νέας Ιωνίας με την υπ' αριθμ. 48/19-5-1996 απόφαση, παραπλανηθέν, την διόρισε και από τις 01-10-1996 άρχισε να εργάζεται καταλαμβάνοντας παράνομα κενή οργανική θέση κλάδου ΥΕ βοηθητικού προσωπικού (καθαρίστριας) στον Γ' Κρατικό Παιδικό Σταθμό Νέας Ιωνίας, με αποτέλεσμα το Ελληνικό Δημόσιο να καταβάλει σ: αυτήν αντίστοιχο της θέσης αυτής μισθό, κατέχοντας παράνομα θέση που δεν εδικαιούτο. Ειδικότερα: 1) το έτος 1996 της καταβλήθηκαν μικτές αποδοχές ύψους 275.523 δραχμών ή 808,87 ευρώ.. 2) το έτος 1997 της καταβλήθηκαν μικτές αποδοχές ύφους 1.408.686 δραχμών ή 4.134,08 ευρώ, 3) το έτος 1998 της καταβλήθηκαν μικτές αποδοχές ύφους 2.445.146 δραχμών ή 7.175,79 ευρώ, 4) το έτος 1999 της καταβλήθηκαν μικτές αποδοχές ύφους 2.518.500 δραχμών ή 7.391,06 ευρώ, 5) το έτος 2000 της καταβλήθηκαν μικτές αποδοχές ύψους 2.700.752 δραχμών ή 7.925,92 ευρώ, δ) το έτος 2001 της καταβλήθηκαν μικτές αποδοχές ύφους

2.778.987 δραχμών ή 8.155,51 ευρώ 7) τα έτος 2002 της καταβλήθηκαν μικτές αποδοχές ύψους 11.646,97 ευρώ, 8) το έτος 2003 της καταβλήθηκαν μικτές αποδοχές ύψους 11.748,46 ευρώ, 9) το έτος 2004 της καταβλήθηκαν μικτές αποδοχές ύψους 12.720 ευρώ, 10) το έτος 2005 της καταβλήθηκαν μικτές αποδοχές ύψους 12.932 ευρώ, 11) το έτος 2008 της καταβλήθηκαν μικτές αποδοχές ύψους 13.540 ευρώ, 12) το έτος 2007 της καταβλήθηκαν μικτές αποδοχές ύψους 14.002 ευρώ, 13) το έτος 2008 της καταβλήθηκαν μικτές αποδοχές ύψους 15.478,45 ευρώ, 14) το έτος 2009 της καταβλήθηκαν μικτές αποδοχές ύψους 15.393 ευρώ, 15) το έτος 2010 της καταβλήθηκαν μικτές αποδοχές ύψους 14.676 ευρώ, 16) το έτος 2011 της καταβλήθηκαν μικτές αποδοχές ύψους 12.123,40 ευρώ, 17) το έτος 2012 της καταβλήθηκαν μικτές αποδοχές ύψους 13.808,63 ευρώ, 18) το έτος 2013 της καταβλήθηκαν μικτές αποδοχές ύψους 11.903,33 ευρώ, 19) το έτος 2014 της καταβλήθηκαν μικτές αποδοχές ύψους 12.084 ευρώ και 20) το έτος 2015 της καταβλήθηκαν μικτές αποδοχές ύψους 7.049 ευρώ, ήτοι συνολικά το ποσό των 214711,15 ευρώ, ενώ πρέπει να λεχθεί ότι με την υπ αριθμ. πρωτ. 5971/16-6-2015 αρ. απόφασης 553 και όπως αυτή διορθώθηκε με την υπ' αριθμ. πρωτ. 6636/7-7-2015 αρ. αποφ. 634, ο Πρόεδρος του "Δ.Ο.Ε.Π.Α.Π.-ΔΗ.ΠΕ.ΘΕ. ΔΗΜΟΥ ΒΟΛΟΥ" ανακάλεσε τον διορισμό της. Περαιτέρω αποδείχτηκε ότι η κατηγορουμένη, αποσιωπώντας την αλήθεια και παραβαίνοντας το καθήκον αλήθειας που όφειλε να τηρεί ως δημοτικός υπάλληλος, παρέλειπε να ανακοινώνει κάθε μήνα κατά το χρονικό διάστημα από 1-10-1996 που ανέλαβε υπηρεσία έως και 31 -7-2015 στην αρμόδια υπηρεσία το αληθινό και πραγματικό γεγονός ότι δεν κατείχε το απαραίτητο τυπικό προσόν για τον διορισμό της και το Ελληνικό Δημόσιο - νπδδ παραπλανηθέν, θεωρώντας από τις ψευδείς αυτές παραστάσεις ότι αυτή (κατηγορουμένη) κατείχε γνήσιο απολυτήριο δημοτικού και νόμιμο διορισμό συνέχιζε να της καταβάλλει αντίστοιχο της θέσης της μισθό. Με τις παραπάνω πράξεις της η κατηγορουμένη σκόπευε να

προσπορίσει στον εαυτό της παράνομο περιουσιακό όφελος, βλάπτοντας το Ελληνικό Δημόσιο - ΝΠΔΔ. το συνολικό δε όφελος που επεδίωξε και πέτυχε και η συνολικώς επελθούσα ζημία υπερβαίνει το ποσό των 30.000 ευρώ καθώς και των 120.000 ευρώ, αλλά και των 150.000 ευρώ, αφού ανέρχεται στο ποσό των 214.711,15 ευρώ, το οποίο είναι ιδιαζόντως μεγάλης αξίας, αποτελεί το συνολικό ποσό που καταβλήθηκε σε αυτή ως διορισθείσα και απασχοληθείσα παρανόμως στην ως άνω θέση από 1-10-1996 έως 31-7-2015 και στο οποίο ποσό εξ αρχής απέβλεπε, το οποίο όμως δεν εδικαιούτο στην πραγματικότητα, γιατί δεν πληρούσε τις νόμιμες προϋποθέσεις για τον διορισμό της, αφού δεν κατείχε τον ανάλογο τίτλο σπουδών, ήτοι απολυτήριο δημοτικού σχολείου. Η κατηγορουμένη εξακολούθησε επί μακρό χρόνο την εκτέλεση του εγκλήματος τούτου (για είκοσι -20- περίπου έτη) και το αντικείμενο της πράξης της αυτής (214.711,15 ευρώ) είναι κατά τα προαναφερθέντα ιδιαίτερα μεγάλης αξίας. Από την επανειλημμένη τέλεση της πράξεως αυτής και την επί (20) περίπου έτη αθέμιτη αποσιώπηση του παράνομου διορισμού της και της αχρεώστη της είσπραξης μισθού, προκύπτει σκοπός της για τον πορισμό εισοδήματος και σταθερή ροπή της προς τη διάπραξη του συγκεκριμένου εγκλήματος ως στοιχείο της προσωπικότητας της, Η κατηγορουμένη με την απολογία της ενώπιον του Δικαστηρίου τούτου, δέχεται τις πράξεις της αναφέροντας μεταξύ άλλων ότι μεγάλωσε σε ορφανοτροφείο, ότι απέκτησε δυο παιδιά με τοξικομανή σύζυγο, ο οποίος μπαινόβγαινε στις φυλακές. Με τους αυτοτελείς δε ισχυρισμούς που κατέθεσε, ισχυρίζεται ότι εν προκειμένω δεν τίθεται θέμα εφαρμογής του άρθρο 1 του Ν. 1608/1950. Ότι δεν στοιχειοθετούνται τα κακουργήματα της πλαστογραφίας και της απάτης κατ επάγγελμα και κατά συνήθεια, με την επιβαρυντική περίσταση του άρθρου 1 παρ. 1 Ν. 1608/1950 και ότι δεν υπέστη ζημία τα Ελληνικό Δημόσιο, αφού η ίδια εργαζόταν ως καθαρίστρια και επομένως η παρεχόμενη από αυτήν εργασία αντισταθμίζει πλήρως την παρεχόμενη αμοιβή και ότι το έτος

1995, όταν κατέθεσε τα δικαιολογητικά της για την πρόσληψη της, αγνοούσε πλήρως} ότι η πράξη της αυτή στρέφεται κατά του Δημοσίου ή νομικού προσώπου του Δημοσίου. Για τα ανωτέρω πρέπει να λεχθούν τα παρακάτω: Ότι η κατηγορουμένη ήταν αυτή που προέβη στη νόθευση και χρήση στις 13-5-1996 του πιο πάνω υπ' αριθμ. …89/2-3-1995 πλαστού πιστοποιητικού του 56ου Δημοτικού Σχολείου Πειραιά, αναγράφοντας ότι δήθεν είχε φοιτήσει στην "ΣΤ τάξη" του Δημοτικού, αφού μόνο αυτή είχε άμεσο προσωπικό συμφέρον και ενδιαφέρον να καταλάβει την προαναφερόμενη θέση τακτικού προσωπικού κλάδου ΥΕ του Υπουργείου Υγείας και Πρόνοιας. Η ίδια γνώριζε πολύ καλά ότι είχε φοιτήσει μόνο μέχρι και την "Ε' τάξη" του Δημοτικού και ουδόλως στην "ΣΤ' τάξη" και ως εκ τούτου δεν διέθετε τα τυπικά προσόντα για κατάληψη της επίδικης θέσεως της καθαρίστριας, μη κατέχοντας απολυτήριο δημοτικού σχολείου, το οποίο και φρόντισε να "αποκτήσει" με τον τρόπο που προαναφέρθηκε. Επιπλέον προκύπτει ότι αυτή (κατηγορουμένη) με τη νόθευση του τίτλου σπουδών της και ακολούθως τη χρήση αυτού, απέβλεπε, αφού πέτυχε, τον διορισμό της. τον οποίο δεν εδικαιούτο. Σημειώνεται ότι ναι μεν δεν υπάρχει βλάβη όταν η ζημία που επήλθε από την απατηλή συμπεριφορά του εξαπατώντας ισοσταθμίζεται από μία ισάξια αντιπαροχή η οποία περιήλθε στον εξαπατηθέντα από την πράξη την οποία αυτός παραπείσθηκε να διαπράξει, πλην όμως αυτό προϋποθέτει ότι η αντιπαροχή είναι νόμιμη, όπως όμως έχει αναφερθεί στη νομική σκέψη της παρούσας, στην περίπτωση π.χ. όπου κάποιος προσκομίζοντας πλαστό πτυχίο πετύχει να προσληφθεί σε δημόσια θέση, καίτοι δεν έχει τα νόμιμα προσόντα να καταλάβει αυτή τη θέση και συνεπώς να παράσχει τις υπηρεσίες που παρέχει όποιος έχει τις απαιτούμενες γνώσεις και τα νόμιμα προσόντα και προσελήφθη εκ του λόγου αυτού παρανόμως (ως την προκειμένη περίπτωση), δεν μπορεί να επικαλεστεί ότι η ζημία του Δημοσίου από την καταβολή σε αυτόν αποδοχών της θέσεως που παρανόμως κατέλαβε, έχει ισοσταθμιστεί από την παροχή της (μη νόμιμης) εργασίας

του και ότι επομένως δεν εχει τελεσθεί το έγκλημα της απάτης, όπως έχει προαναφερθεί. Επιπλέον πρέπει να λεχθεί ότι κατά γενική αρχή του Δικαίου "άγνοια νόμου δεν επιτρέπεται'.»

Στη συνέχεια θα μπορούσαμε να αναφέρουμε τη σύναψη σημαντικού αριθμού συμβάσεων υλοποίησης κοινοτικών προγραμμάτων με εξωτερική ανάθεση εξαιτίας έλλειψης στελεχιακού δυναμικού. Καθώς και την ανεπάρκεια στην εποπτεία υλοποίησης των συγκεκριμένων συμβάσεων . Όπως φυσικά και τις εγγενείς αδυναμίες των εσωτερικών ελεγκτικών μηχανισμών.

2.2 Εθνικό επίπεδο

Στο εσωτερικό πλαίσιο διακυβέρνησης η τάση της κακοδιαχείρισης και κακοδιοίκησης, αποτελεί συνισταμένη μιας αλυσίδας συντελεστών οι οποίοι συνδέονται με τη δομή της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης και ειδικότερα με τις παθογένειές της. Στις συγκεκριμένες παθογένειες εμπερικλείονται οι:[33]

- Η προβληματική πρόσβαση του διοικούμενου στις δημόσιες πληροφορίες
- Ο κομματικός εναγκαλισμός της δημόσιας διοίκησης
- Ευρεία άσκηση της διακριτικής ευχέρειας
- Η πολυνομία
- Η δαιδαλώδης γραφειοκρατία
- Το δυσλειτουργικό πλαίσιο επιβολής κυρώσεων και ελέγχων
- Η απουσία στρατηγικού οράματος
- Η ανεπάρκεια σε επιχειρησιακό σχεδιασμό
- Η παράβλεψη των κωδικών δεοντολογίας
- Η μη θωράκιση του ΑΔΑ και ΑΑ με επιπρόσθετε εξουσίες κυρωτικού χαρακτήρα
- Μη δημιουργία νοοτροπίας ανοχής των πολιτών απέναντι σε

[33]Διεθνής Διαφάνεια– Ελλάς, 2012

φαινόμενα κακής διοίκησης και διαχείρισης

Συνεπώς εύκολα θα μπορούσε να καταγραφεί ότι η ρίζα του προβλήματος όλης της κακοδαιμονίας στο ελληνικό δημόσιο σύστημα είναι οι αρνητικές προεκτάσεις, οι οποίες λαμβάνουν τη μορφή διοικητικής παθολογίας, του υφιστάμενου ενιαίου πολιτικού διοικητικού συστήματος, το οποίο περικλείνει από το κλασικό γραφειοκρατικό πρότυπο του MaxWeber σύμφωνα με τον οποίο έχουν δοθεί τα παρακάτω τρία δομικά στοιχεία της δημόσιας διοίκησης: η τυπολατρία ως προς την τήρηση της αρχής της νομιμότητας, η απόλυτη εξειδίκευση έργου και κατανομή αρμοδιοτήτων και η ιεραρχική δομημένη διάρθρωση[34].

Ουσιαστικά, πρόκειται για το φαινόμενο της σύμπραξης διοικητικών κριτηρίων και πολιτικών στη διάθρωση της Δημόσιας Διοίκησης με αποτέλεσμα να εμπλέκονται και πολιτικές σκοπιμότητες κατά την ίδρυση και οργάνωση των διοικητικών ιεραρχικών δομών όπως και τον καταμερισμό του συνόλου των αρμοδιοτήτων και τον συντονισμό των υποδομών αυτών. Ένα αδιαμφισβήτητο ζήτημα, ωστόσο είναι ότι η δημόσια διοίκηση αποτελεί αναπόσπαστο κομμάτι του πολιτικού συστήματος καθώς έχει ενεργή συμμετοχή στην άσκηση της νομοθετικής πρωτοβουλίας, διαμέσου σχεδιασμού και κατάρτισης σχεδίων νόμων, ενώ ταυτόχρονα συνδέεται και με την πολιτική ηγεσία αναφορικά με την άσκηση εξουσίας, μέσω της εφαρμογής των υφιστάμενων και ψηφισμένων νομοσχεδίων. Η θέση του δημόσιου διοικητικού συστήματος στην αντιπροσωπευτική δημοκρατία αποτελεί την κορωνίδα του ενιαίου πολιτικού συστήματος.[35] Αφού το πρόβλημα

[34]Καρβούνης, 2012

[35]Η κυβέρνηση είναι το μόνο όργανο που ελέγχεται άμεσα από τη Βουλή και έμμεσα από το εκλογικό σώμα και λογοδοτεί, μεταξύ άλλων, και για τις πράξεις ή παραλείψεις της δημόσιας διοίκησης, δεδομένου ότι η τελευταία υπόκειται στον πολιτικό έλεγχο της Κυβέρνησης. Η νομιμοποίηση της διοικητικής δράσης είναι έμμεση. Αναφέρεται, δηλαδή, στις διαδικασίες που

αντικατοπτρίζει τη σχέση λογοδοσίας της δημόσιας διοίκησης με την πολιτική εξουσίας και παρουσιάζει άμεση συσχέτιση με τη δημοκρατική νομιμοποίηση, καθώς κύρια οδός για την νομιμοποίηση της διοικητικής δραστηριότητας είναι η συμμόρφωση με τις αρχές της διαφάνειας, της νομιμότητας του ελέγχου, της λογοδοσίας και της ευθύνης.

Είναι επιτακτικό λοιπόν σύμφωνα με τους υποστηρικτές του ζητήματος, ότι πρέπει να υφίσταντο ένα ενιαίο πολτικό-διοικητικό σύστημα με σκοπό την άρρηκτη σύνδεση της Δημόσιας Διοίκησης με τη Δημοκρατία και να εξαλειφθούν οι παθογένειες που απορρέουν. Η Διοίκηση υπάγεται στη διαρκή επιταγή της νομιμοποίησης της δράσης της, δηλαδή της κοινωνικής αποδοχής της. Αυτή την επιταγή συμπληρώνει η έννοια του δημοσίου συμφέροντος, η οποία άλλωστε διαφοροποιεί τη Δημόσια Διοίκηση από τις ιδιωτικές επιχειρήσεις που λειτουργούν με γνώμονα την επιδίωξη και τη μεγιστοποίηση του κέρδους. Στο συγκεκριμένο πλαίσιο η Διοίκηση οφείλει να επιβλέπει και να αναζητά για το αν τηρείται η αρχή της δημοκρατικής νομιμότητας υπό την έννοια της ακροτελεύτιας διάταξης το άρθρο 120Σ. Η συγκεκριμένη διάταξη επιβάλει την κατοχύρωση της ενεργητικής και παθητικής αντίστασης των Ελλήνων πολιτών σε κάθε προσπάθεια κατάλυσης του δημοκρατικού χαρακτήρα του ελληνικού πολιτεύματος.

Τα κυριότερα διαρθρωτικά προβλήματα της εθνικής δημόσιας διοίκησης τα οποία έχουν οδηγήσει σε έναν αντιπαραγωγικό δημόσιο κλάδο και ταυτόχρονα να συμβάλλουν παράλληλα στην καχεξία της ελληνικής οικονομίας και να αποτελούν παράλληλα και τους λόγους εκτροφής της κακοδιοίκησης και κακοδιαχείρισης στην Ελλάδα είναι :

- Οι πελατειακές σχέσεις

εξασφαλίζουν την υπαγωγή της στην πολιτική ηγεσία/εξουσία, η οποία εκφράζει τη λαϊκή βούληση και ελέγχεται άμεσα από αυτήν μέσω των εκλογών.

- Η αναποτελεσματικότητα και η χαμηλή παραγωγικότητα του προσωπικού νευραλγικών δημόσιων υπηρεσιών ως συνέπεια της ανισοκατανομής του στελεχιακού δυναμικού
- Στρεβλός τρόπος οργάνωσης των δημόσιων υπηρεσιών
- Αδιαφανείς και αναξιοκρατικές προσλήψεις
- Ανεπαρκής εκπαίδευση μερίδας του δημοσιοϋπαλληλικού προσωπικού
- Ο έντονος κρατικός παρεμβατισμός
- Το υψηλό κόστος των δημοσίων υπηρεσιών
- Η αδυναμία ποσοτικής αποτίμησης του κόστους
- Η παραβίαση της αρχής της νομιμότητας και άλλων θεμελιωδών δικαιωμάτων των πολιτών
- Η αδιαφορία ως προς την τήρηση της αρχής της χρηστής διοίκησης
- Η ανεπάρκεια στην ορθή εκτέλεση των υπαλληλικών καθηκόντων
- Σύμφωνα με την ετήσια έκθεση του ΣτΠ του 2002, καταγράφονται οι τέσσερις βαθύτερες και διαχρονικές αιτίες της κακοδιοίκησης της Ελλάδας.
- Η πολυετής κυριαρχία του πελατειακού κράτους κατά παράβαση των αρχών της αξιοκρατίας και της διαφάνειας[36]
- Η επικράτηση αναχρονιστικών λογικών για τον διοικείν [37]
- Η πολυνομία και η κακή νομοτεχνική ποιότητα των παραγόμενων νομοθετημάτων
- Οι μεγάλες χρονικές υστερήσεις διεκπεραίωσης των υποθέσεων

[36]Ως αποτέλεσμα, το Δημόσιο στελεχωνόταν με χαμηλής ποιότητας διοικητικό προσωπικό χωρίς το αναγκαίο γνωστικό υπόβαθρο αλλά και τις απαιτούμενες διαχειριστικές δεξιότητες/ικανότητες που θα του επέτρεπαν να ανταποκριθεί κατά τον προσήκοντα τρόπο στα καθήκοντά του και στις προκλήσεις που θέτουν η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση και το σύνθετο διεθνές περιβάλλον στο οποίο εντάσσεται η Ελλάδα(ΣτΠ,2002)

[37] Η αναχρονιστική λογική της δημόσιας διοίκησης να θεμελιώνει την παραβίαση της κείμενης νομοθεσίας σε «ανθρωπιστικούς» λόγους και να αντιμετωπίζει τους ελέγχους και τις κυρώσεις ως εργαλεία του «σκοτεινού παρελθόντος» του μετεμφυλιακού κράτους και του αυταρχικού καθεστώτος των συνταγματαρχών είχαν ως απότοκο την αυθαιρεσία και την ασυδοσία, την υποβάθμιση του κράτους δικαίου και την απαξίωση του κράτους στα μάτια των πολιτών, με σαφείς προεκτάσεις για την ποιότητα της δημοκρατίας(ΣτΠ, 2002)

πολλών ελλήνων πολιτών λόγω της αδυναμίας μεγάλης μερίδας των δημοσίων υπαλλήλων για επαρκή ανταπόκριση στα καθήκοντά του εξαιτίας έλλειψης γνώσεων, δεξιοτήτων και πολιτισμικού κεφαλαίου.

Η ανορθολογική κρατική επιχειρηματικότητα και η ανεπαρκής εφαρμογή της αρχής της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης έχουν ως διαχρονικές συνέπειες την κατασπατάληση δημοσίων οικονομικών πόρων.[38] με αποτέλεσμα να αποτελούν ως παράγοντες και γενεσιουργές αιτίες της κακοδιαχείρισης του εθνικού κρατικού δημόσιου τομέα. Επιπλέον, το ίδιο το γραφειοκρατικό σύστημα γεννά την κακοδιοίκηση καθώς εξαιτίας των εμποδίων που θέτει οδηγεί τον διοικούμενο να επιλέξει πλάγιες μεθόδους για την ταχύτερη επίλυση των υποθέσεών του. Στις αναφερόμενες παθογένειες του Ελληνικού Δημόσιου Συστήματος έρχεται να προστεθεί και η δημοσιονομική κρίση Χρέους την οποία βιώνει η χώρα τα τελευταία δέκα χρόνια, η οποία κρίση έφερε στην επιφάνεια πολλά ζητήματα από σπάταλες οικονομικές επιλογές, δομικές στρεβλώσεις και προβλήματα κακοδιαχείρισης του ελληνικού δημόσιου συστήματος, δεδομένα τα οποία μαστίζουν και την κρίση αξιών που μαστίζει τη χώρα.

Οι Έλληνες πολίτες στην πλειονότητά τους αδιαφορούν για το δημόσιο συμφέρον, υπολείπονται σε ζητήματα κοινωνικού κεφαλαίου και κοινωνικής εμπιστοσύνης και διαπνέονται από μια βαθειά εμποτισμένη νοοτροπία περί ανοχής στις πελατειακές σχέσεις και στην μικρο-διαφθορά. Οι Έλληνες γραφειοκράτες, από την πλευρά τους, εμμένουν πολλές φορές σε μια φορμαλιστική ερμηνεία του νόμου και, δυστυχώς, ορισμένες φορές ακόμα και στην παράκαμψή του ενώ σημαντική μερίδα εξ αυτών ανθίσταται σταθερά στην προαγωγή μιας ουσιαστικής διοικητικής μεταρρύθμισης.[39]

[38]Διεθνής Διαφάνεια-Ελλάς, 2012,
[39]Διεθνής Διαφάνεια-Ελλάς, 2012

Συμπερασματικά, μία μεγάλη μερίδα των Ελλήνων πολιτών στέκουν και παρατηρούν απαθείς απέναντι στα φαινόμενα της κατασπατάλησης δημοσίων πόρων και της φοροδιαφυγής, θεωρώντας τα ως συνηθισμένα ελληνικά δεδομένα. Κατά την αντίληψη του ποσοστού αυτού, ο νόμος δεν είναι παρά μια τυπικότητα με την οποία δεν είναι υποχρεωτικό να συμμορφώνεται κανείς καθώς οι ενδεχόμενες κυρώσεις από την μη τήρηση του νόμου επιβάλλονται σποραδικά και επιλεκτικά.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3

Μορφές εκδήλωσης της Κακοδιαχείρισης σε Ευρώπη και Ελλάδα κατά την περίοδο Οικονομικής κρίσης

Η έννοια της οικονομικής κρίσης είναι άμεσα συνδεδεμένη με την ύφεση και ορίζεται ως η μία από τις δύο φάσεις των οικονομικών διακυμάνσεων και συγκεκριμένα η φάση της καθόδου – η άνοδος αντιστοιχεί σε υπερθέρμανση της οικονομίας- όπου η οικονομική δραστηριότητα βρίσκεται σε μια συνεχή συρρίκνωση (European Commission, 2009). Για να οριστεί καλύτερα η οικονομική κρίση, χρησιμοποιούνται συνήθως οι έννοιες από τη θεωρία των οικονομικών διακυμάνσεων ή κυκλικών διακυμάνσεων ή οικονομικών κύκλων, δηλαδή διαδοχικών αυξομειώσεων της οικονομικής δραστηριότητας μέσα σε μια οικονομία. Σε ένα παγκοσμιοποιημένο περιβάλλον, όπου κυρίαρχο ρόλο διαδραματίζει η διάδοση πληροφοριών, μέσω της ραγδαίας ανάπτυξης της τεχνολογίας του εν λόγω κλάδου, οι αγορές και η οικονομία όχι μόνο αλλάζουν συνεχώς, αλλά αλλάζουν και γρήγορα και μάλιστα αυτές οι αλλαγές έχουν χαρακτήρα αλληλεπίδρασης.

Σε αυτό το πλαίσιο αναφοράς, η κρίση του 2007, ξεκινώντας από το χρηματοπιστωτικό τομέα των ΗΠΑ, γρήγορα μετατράπηκε σε διεθνή κρίση κεφαλαιαγορών για να καταλήξει στη σημαντική παγκόσμια κατάσταση οικονομικής συρρίκνωσης. Η πτώχευση της Lehman Brothers έφερε αλλεπάλληλες και αλυσιδωτές αντιδράσεις, οδηγώντας το παγκόσμιο τραπεζικό σύστημα σε κρίση ρευστότητας με φυγή καταθέσεων προς ασφαλέστερες επενδύσεις σε κυβερνητικά ομόλογα και μετρητά και πάγωμα των διατραπεζικών αγορών και των αγορών χρήματος και κεφαλαίου.

Παράλληλα, σημειώθηκε κάθετη μείωση των χρηματοδοτήσεων της οικονομίας με επαγωγικό αποτέλεσμα στο παγκόσμιο εμπόριο ενώ

οι επιχειρήσεις εκτιμώντας τα δεδομένα συμπέραναν ότι η ζήτηση θα μειωθεί και προχώρησαν σε μείωση των αποθεμάτων, απολύσεις προσωπικού και μειώσεις κόστους και παραγωγής οδηγώντας την ανεργία σε συνεχώς αυξανόμενα επίπεδα σε σύντομο χρονικό διάστημα. Είναι εύκολο να εξαχθεί ως κεντρικό συμπέρασμα ότι η βασική ρίζα της κρίσης βρίσκεται στην παγκοσμιοποίηση και συγκεκριμένα στην παγκοσμιοποιημένη μορφή που είναι δομημένες οι οικονομίες γενικά και οι αγορές χρήματος και κεφαλαίου και η διεθνοποίηση των χρηματοπιστωτικών δραστηριοτήτων ειδικά. Μη στηριζόμενες οι εγχώριες οικονομίες από τις κατάλληλες μακροοικονομικές πολιτικές, συνδυαστικά με τη δημιουργία ρυθμιστικού πλαισίου λειτουργίας του διεθνούς χρηματοπιστωτικού χώρου, δημιουργήθηκε μια εξίσωση με αποτέλεσμα οι όποιες ζημιές να επιβαρύνουν τους φορολογούμενους πολίτες.

Όπως γίνεται αντιληπτό, η ύφεση επηρέασε τόσο την Ελλάδα όσο και την ΕΕ στο σύνολό της, αναγκάζοντας τις επί μέρους κυβερνήσεις των κρατών-μελών να λάβουν μέτρα δημοσιονομικής υφής και την ΕΚΤ να χρησιμοποιήσει τα αντίστοιχα εργαλεία άσκησης νομισματικής πολιτικής. Η δημοσιονομική πολιτική και δη η συσταλτική δημοσιονομική, με έμφαση σε περιορισμό δημοσίων δαπανών, επηρέασε και τη δημόσια διοίκηση, δίνοντας επιπλέον διαστάσεις στο φαινόμενο της κακοδιοίκησης και κακοδιαχείρισης σε ενωσιακό και σε κρατικό επίπεδο και συγκεκριμένα της Ελλάδας, όντας η υπό εξέταση και ανάλυση χώρα.

3.1 Ευρωπαϊκό επίπεδο

Το θεσμικό όργανο της ΕΕ με αρμοδιότητα τον έλεγχο φαινομένων κακοδιαχείρισης κατόπιν καταγγελίας είναι ο Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής, κατά τον οποίο περίπτωση κακοδιοίκησης σημειώνεται όταν ένα δημόσιο θεσμικό όργανο παραλείπει ή καθυστερεί να ενεργήσει σύμφωνα με κανόνα ή αρχή που το δεσμεύει - ένας

ορισμός που καλύπτει πτυχές που αφορούν το κράτος δικαίου, όπου υπόκειται και η αρχή της χρηστής διοίκησης βάσει της αρχής νομιμότητας καθώς και τα θεμελιώδη δικαιώματα [40]. Ενδεικτικά ως παραδείγματα κακοδιοίκησης αναφέρονται διοικητικές παρατυπίες, άδικη μεταχείριση, χαρακτηριζόμενη από αθέμιτες και κάθε είδους διακρίσεις, η κατάχρηση εξουσίας, η παράλειψη και η αδικαιολόγητη καθυστέρηση οφειλόμενης απάντησης και η άρνηση παροχής πληροφοριών Σε αυτά προστέθηκε και η αδυναμία συμμόρφωσης με την Ευρωπαϊκή νομοθεσία περί προστασίας των προσωπικών δεδομένων ως μορφή κακοδιοίκησης[41]

Σχεδόν το ένα τρίτο των ερευνών που διεξάγει το εν λόγω θεσμικό όργανο ετησίως, αφορούν έλλειψη ή άρνηση παροχής πληροφοριών Αναλυτικότερα, το 27,7% των ερευνών ως προς τις μορφές εικαζόμενης κακοδιοίκησης που διερευνήθηκαν από τον Διαμεσολαβητή το 2012 αφορούσαν υποθέσεις αρχής της νομιμότητας, το 12,5% αιτήματα παροχής πρόσβασης σε στοιχεία, το 10,3% την ακριβοδίκαιη μεταχείριση και το 8% την τήρηση των εύλογων προθεσμιών κατά τη λήψη αποφάσεων Ειδικά το 2012, η έλλειψη διαφάνειας κάλυπτε το ένα τέταρτο του συνόλου των υποβληθέντων καταγγελιών/αναφορών[42], κάτι που αφενός επιβεβαιώνει τη δήλωση του πρώην Ευρωπαίου Διαμεσολαβητή Νικηφόρου Διαμαντούρου ότι παραμένει η κύρια αιτία προσφυγής στον Διαμεσολαβητή, αφετέρου υποδεικνύει και ενέργειες πιθανής κακοδιοίκησης.

Η παραβίαση της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης (“sound financial management”), περιλαμβάνεται ως μορφή κακοδιοίκησης στον επίσημο ΔΔΤ του Ευρωπαίου Διαμεσολαβητή σε ειδική ενότητα με

[40]Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής, 2012α, σελ. 15
[41]Οι καταγγελίες που έχουν να κάνουν αποκλειστικά με την προστασία των προσωπικών δεδομένων θα πρέπει να υποβάλλονται στον Ευρωπαίο Επόπτη Προστασίας Δεδομένων (EDPS). Ο Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής και ο Ευρωπαίος Επόπτης Προστασίας Δεδομένων έχουν υπογράψει κατανόησης (memorandum of understanding) με στόχο τη διασφάλιση μιας αμοιβαίας εποικοδομητικής συνεργασίας (Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής, 2011α, σελ. 18).
[42]Riegert και Ρηγούτσου, 2013

θεματικό ευρετήριο των υποθέσεων κακοδιοίκησης που εμπίπτουν στο πεδίο αρμοδιοτήτων του. Στις διαβουλεύσεις, που έλαβαν μέρος το 2009 και αφορούσαν τη μεταρρύθμιση του Δημοσιονομικού Κανονισμού 1605/2002, ο Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής τόνισε την ανάγκη ερμηνείας των διατάξεών του, ώστε να διασφαλίζεται η χρηστή δημοσιονομική διαχείριση.[43]

Λόγω του ιδιαίτερης σημασίας θεσμικού της ρόλου ως θεματοφύλακα των Ευρωπαϊκών Συνθηκών, με τις αποφάσεις της να επηρεάζουν άμεσα τους πολίτες της ΕΕ, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή συγκεντρώνει τον μεγαλύτερο αριθμό καταγγελιών για το έτος 2012, που αγγίζουν τις 245. Δεύτερη με 78 καταγγελίες έρχεται η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Επιλογής Προσωπικού (EPSO) ενώ ακολουθούν οι διοικητικές υπηρεσίες του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου (24 καταγγελίες[44]). Στη συντριπτική πλειοψηφία τους, οι υποβληθείσες καταγγελίες προέρχονταν από ιδιώτες φτάνοντας σε ποσοστό 85% ενώ το εναπομείναν ποσοστό (περίπου 14%) πρόκειται για αναφορές από επιχειρήσεις, ενώσεις και άλλα νομικά πρόσωπα.[45]Οι περισσότερες καταγγελίες προήλθαν από το Βέλγιο με 103 αναφορές και ακολουθούν η Ιταλία με 42, η Γερμανία και η Ισπανία αμφότερες με 39 αναφορές και το τότε μέλος της ΕΕ Ηνωμένο Βασίλειο με 34. Η Ελλάδα βρίσκεται χαμηλά στη σχετική κατάταξη έχοντας μόλις 14 καταγγελίες για το 2012. Μεταξύ των υποθέσεων που περατώθηκαν εντός του 2012 από τον Διαμεσολαβητή, 80 υποθέσεις διευθετήθηκαν είτε από το εμπλεκόμενο όργανο είτε με διακανονισμό, σε 47 περιπτώσεις διαπιστώθηκε κακοδιοίκηση με το Διαμεσολαβητή να προβαίνει στη διατύπωση

[43]Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής, 2009

[44]Το εν λόγω μέγεθος αυξήθηκε κατά 50% σε σύγκριση με το 2011 (Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής, 2012α, σελ. 27).

[45]Spanou, C. (2014) «La haute fonction publique hellénique: La permanence du provisoire», *Revue* Française d'Administration Publique

επικριτικών παρατηρήσεων προς το εμπλεκόμενο θεσμικό όργανο, ενώ σε 76 δεν διαπιστώθηκε κακοδιοίκηση.

3.2 Εθνικό επίπεδο

Ως προς την Ελληνική Πολιτεία, η αυξητική τάση των υποβληθέντων αναφορών στο Συνήγορο του Πολίτη τα χρόνια της ύφεσης τελεί σε άμεση σχέση με τη δυσχέρεια του κρατικού διοικητικού μηχανισμού να διαχειριστεί τον αντίκτυπο της υφιστάμενης δημοσιονομικής κρίσης. [46]Μερικές εκ των αναφορών αυτών συνδέονται με παθογένειες χρόνιες της δημόσιας διοίκησης. Σίγουρα, αποτελεί σαφή ένδειξη κοινωνικής εμπιστοσύνης προς τον θεσμό του ΣτΠ, ιδίως σε μια περίοδο κατά την οποία τα προβλήματα των πολιτών στην καθημερινή τους επαφή με τις δημόσιες υπηρεσίες διογκώνονται λόγω των περικοπών που υφίστανται οι υπηρεσίες αυτές σε πόρους και προσωπικό, ως αποτέλεσμα της εφαρμοζόμενης δημοσιονομικής πολίτικης[47]

Ειδικά το έτος 2013, οι καταγγελίες αφορούν κυρίως ασφαλιστικά-συνταξιοδοτικά ζητήματα, ως απόρροια της αναδιάρθρωσης των δημοσίων υπηρεσιών εν μέσω κρίσης (ενοποίηση ταμείων και δημιουργία ενιαίου ασφαλιστικού φορέα ΕΦΚΑ). Στο πεδίο της κοινωνικής ασφάλισης άξιο αναφοράς είναι και το ζήτημα της πολυνομίας που διέπει την άσκηση των δικαιωμάτων των ασφαλισμένων και τις σχέσεις τους με την κοινωνική διοίκηση. Οι ασάφειες και τα κενά που χαρακτηρίζουν το νομικό πλαίσιο στην κοινωνική ασφάλιση καθιστούν συχνά αναγκαία την έκδοση εγκυκλίων ερμηνευτικών οδηγιών, εγκυκλίων που πρέπει να στοχεύουν σε επίλυση και άμεση διεκπεραίωση των ζητημάτων και όχι να επιτείνουν το πρόβλημα, δημιουργώντας επιπλέον δαιδαλώδη γραφειοκρατικά

---

[46]Spanou, C. (2014) «La haute fonction publique hellénique: La permanence du provisoire», *Revue* Française d'Administration Publique
[47] ΣτΠ, 2013,

εμπόδια. Σε ορισμένες περιπτώσεις οι εγκύκλιοι που εκδίδονται, κατά παράβαση της αρχής της νομιμότητας, υποκαθιστούν και αυτήν ακόμη τη νομοθετική λειτουργία.

Τα φορολογικά ζητήματα καλύπτουν το 38% των αναφορών ενώ σημαντικός αριθμός καταγγελιών υποβάλλεται από ευάλωτες κοινωνικές ομάδες (ανέργους, αναπήρους, μονογονεϊκές οικογένειες) που αντικειμενικά αδυνατούν να είναι συνεπείς με την αποπληρωμή των οικονομικών τους οφειλών προς τις ΔΕΚΟ, τους ΟΤΑ και τις ΔΟΥ.[48]– είναι χαρακτηριστικό ότι οι οικονομικής υφής καταγγελίες παρουσίασαν αυξητικές τάσεις εντός του 2013 ως απόρροια της συσσωρευμένης επιδείνωσης των οικονομικών δεικτών, μαρτυρώντας και την αδυναμία των πολιτών να ανταποκριθούν στις οικονομικές υποχρεώσεις προς το Δημόσιο. 9, 17).

Ο ΣτΠ διαπιστώνει ότι χρόνιες διοικητικές παθογένειες[49]εξακολουθούν να υφίστανται, υπονομεύοντας την ευόδωση των μεταρρυθμιστικών προσπαθειών 2013, για ριζική αντιμετώπιση του φαινομένου της κακοδιοίκησης και κακοδιαχείρισης εντός της ελληνικής επικράτειας, από κεντρικά και περιφερειακά όργανα. Αρκετές είναι οι αναφορές που υποβλήθηκαν το 2012 στο ΣτΠ και αναδεικνύουν τις τεχνικές εκείνες δυσχέρειες υλοποίησης των θεσμικών αλλαγών, που επιτάσσει τόσο η ΕΕ στο πλαίσιο διοικητικής σύγκλισης όσο και η δημοσιονομική προσαρμογή στα χρόνια της κρίσης, και οι οποίες εντείνονται εξαιτίας του πολύπλοκου ρυθμιστικού πλαισίου αλλά και της κατάργησης ή συγχώνευσης δημοσίων φορέων (ΣτΠ, 2013, σελ. 90). Οι συγκεκριμένες· εξελίξεις αποβαίνουν εις βάρος

[48] (ΣτΠ, 2013, σελ. 17, 2013, σελ. 19)

[49]Πολυπλοκότητα των διοικητικών διαδικασιών, πολυνομία, ελλιπής συνεργασία και συντονισμός των διοικητικών υπηρεσιών, επικαλύψεις αρμοδιοτήτων, καθυστερημένη εφαρμογή νομοθετικών διατάξεων, αλλά και έλλειψη συστημάτων ελέγχου (ΣτΠ, 2013, σελ. 90).

του πολίτη (κακοδιοίκηση) αλλά και του Δημοσίου εν γένει (κακοδιαχείριση).[50]

Εν αναλύσει των έκδηλων διαχρονικών παθογενειών της διοικητικής δράσης, όπως αυτές αναφέρθησαν παραπάνω, η εμπλοκή μεγάλου αριθμού οργάνων στη διαδικασία ολοκλήρωσης των διοικητικών πράξεων οδηγεί σε καθυστερήσεις στην περαίωση των διοικητικών διαδικασιών. Η εξήγηση βρίσκεται στην πολυδιάσπαση, τη σύγχυση αρμοδιοτήτων και επικαλύψεις αυτών, στην αναιτιολόγητη καθυστέρηση στην ανάληψη υποχρεώσεων και την παρεμπόδιση στην άσκηση ουσιαστικής διοικητικής εποπτείας με αποτέλεσμα τη δύσκαμπτη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης και ουσιαστικά να αποδυναμώνεται ο επιτελικός ρόλος[51].Αυτή η έλλειψη συντονισμού και ακριβούς προσδιορισμού/καθορισμού αρμοδιοτήτων σε συνδυασμό με την αμφισβήτησή τους και την απροθυμία συνεργασίας μεταξύ συναρμόδιων υπηρεσιών εξαιτίας νομοθετικών ασαφειών εν τέλει υπονομεύουν την απρόσκοπτη διεξαγωγή του διοικητικού έργου, προκαλώντας στους πολίτες έντονο το αίσθημα δυσπιστίας προς τη διοίκηση και την ικανότητά της να ανταπεξέλθει στα θέματα που ανακύπτουν.

Η δυσλειτουργική και διαιωνιζόμενη αυτή κατάσταση αντικατοπτρίζεται υπό την μορφή αδυναμίας/υπέρμετρης καθυστέρησης ή ακόμα και πλήρους αδράνειας ικανοποίησης των αιτημάτων του πολίτη από τη διοίκηση, γεγονός που επιτείνει την επιβάρυνση και τη δυσαρέσκειά του. Επιπλέον, η κωλυσιεργία της διοίκησης να εφαρμόσει το διατακτικό δικαστικών αποφάσεων που δικαιώνουν πολίτες σε διαφορές τους με το Δημόσιο όχι μόνο αποτελεί πρόδηλη περίπτωση κακοδιοίκησης αλλά συνιστά και ένδειξη παρέκκλισης της διοικητικής λειτουργίας, που επιτελεί η εκτελεστική εξουσία, από τις θεμελιώδεις

[50]Spanou, C. (2014) «La haute fonction publique hellénique: La permanence du provisoire», *Revue* Française d'Administration Publique
[51]ΣτΠ, 2013,

αρχές του κράτους δικαίου και της διάκρισης των κρατικών λειτουργιών. Η καθυστέρηση αποδοχής των γνωμοδοτήσεων του ΝΣΚ από τους υπουργούς αποτελεί πρόσθετο ενισχυτικό παράγοντα κωλύματος και τροχοπέδη της ολοκλήρωσης του διοικητικού έργου, καθώς η ανάρτηση γνωμοδοτήσεων του ΝΣΚ σε ΔΔΤ προς ενημέρωση των πολιτών, χωρίς όμως να έχουν γίνει αποδεκτές από τη διοίκηση, δυσχεραίνει περαιτέρω τη διεκπεραίωση των διοικητικών διαδικασιών, δημιουργώντας συγχρόνως και υπόνοιες περί πιθανής αδιαφάνειας και κακοδιοίκησης[52] (ΣτΠ, 2013, σελ. 95-97).

Επιπρόσθετα, η οικονομική κρίση έριξε τη σκιά της και στην υποστελέχωση και έλλειψη ικανά καταρτισμένου προσωπικού, η οποία σε συνδυασμό με την έλλειψη μηχανοργάνωσης και υλικοτεχνικών μέσων λόγω περικοπής δημοσίων δαπανών, εντείνει βασικές όψεις διοικητικής παθογένειας στις πολεοδομικές και τις δασικές και αρχαιολογικές υπηρεσίες, στοιχεία που συντελούν στην υποβάθμιση της ποιότητας ζωής στο οικιστικό, πολιτιστικό και φυσικό περιβάλλον.[53]

Η σαφής υστέρηση και υπολειτουργία των αποκεντρωμένων και περιφερειακών διοικητικών δομών σε στελεχιακό δυναμικό και πόρους, έχοντας ως λογικό αποτέλεσμα να μην τους επιτρέπει να ανταποκριθούν επαρκέστερα στα αιτήματα των πολιτών, οδηγούν με τη σειρά τους σε αύξηση της ζήτησης εκ μέρους των πολιτών για διαμεσολάβηση του ΣτΠ και στην περιφέρεια. Κάτι τέτοιο αποδεικνύει την προβληματική και ελλιπή εφαρμογή της αρχής της επικουρικότητας στη δημόσια διοίκηση, μιας αρχής που θεωρείται ενωσιακό κεκτημένο και προαπαιτούμενο για τη διοικητική σύγκλιση μεταξύ Ελλάδας ως κράτους-μέλους και ΕΕ.

[52]ΣτΠ, 2013
[53]Spanou, C. (2014) «La haute fonction publique hellénique: La permanence du provisoire», *Revue* Française d'Administration Publique

Αθροιστικά των παραπάνω και βάσει της νομολογίας του ΔΕΕ, η ΕΕ αποτελεί Κοινότητα Δικαίου, κάτι που σημαίνει ότι ούτε τα ενωσιακά θεσμικά όργανα αλλά ούτε και τα κράτη-μέλη μπορούν να διαφύγουν του ελέγχου νομιμότητας των πράξεων των διοικητικών οργάνων τους (υπόθεση 294/83 Les Verts και Γνωμοδότηση του Δικαστηρίου 1/91 στο Χριστιανός Β., 2010, σελ. 24). Απόρροια τούτου είναι ότι σε μια Κοινότητα/Ένωση Δικαίου δεν νοείται να εκδηλώνονται και να μακροημερεύουν φαινόμενα όπως η κακοδιοίκηση και κακοδιαχείριση. Ωστόσο, επειδή το διττό αυτό φαινόμενο δηλώνει δυναμικό παρόν τόσο στην ενωσιακή όσο και στην εθνική έννομη τάξη, προβλέπονται συγκεκριμένες διαδικασίες και όργανα για την ουσιαστική αντιμετώπισή του.

Ειδικότερα στην υπ' αριθμ 2368 / 2007 (ΣΤ, ΠΟΙΝΙΚΕΣ) Στην προκείμενη περίπτωση, ασκήθηκε κατά του αναιρεσείοντος κατηγορουμένου ποινική δίωξη για την πράξη της δωροδοκίας κατ΄ εξακολούθηση, για την οποία και παραπέμφθηκε να δικασθεί, με την πρωτόδικη δε υπ΄ αριθ. 2742/2003 απόφαση του Τριμελούς Πλημμελειοδικείου Πατρών καταδικάσθηκε αυτός για το ότι: "Στην Πάτρα κατά του παρακάτω χρόνους με πολλές πράξεις που συνιστούν εξακολούθηση ενός και του αυτού εγκλήματος, ως υπάλληλος στον οποίο νομίμως είχε ανατεθεί η άσκηση δημόσιας υπηρεσίας, απαίτησε και έλαβε δώρα, που δεν εδικαιούτο, για ενέργειές του αναγόμενες στην υπηρεσία του. Συγκεκριμένα, ως ιατρός του Εθνικού Συστήματος Υγείας (Ε.Σ.Υ.), ο οποίος υπηρετεί στο Γενικό Κρατικό Νοσοκομείο Πατρών "ΑΓΙΟΣ ΑΝΔΡΕΑΣ" ως Διευθυντής της Πλαστικής Χειρουργικής Κλινικής: α)κατά μήνα Οκτώβρη του 2000 και σε μη ειδικότερα εξακριβωμένη ημερομηνία απαίτησε και έλαβε από τον Χ1 το χρηματικό ποσό των 70.000 δραχμών ως αμοιβή για χειρουργική επέμβαση που πραγματοποίησε στη σύζυγό του ....., το οποίο δεν εδικαιούτο λόγω της προαναφερόμενης ιδιότητάς του ως ιατρού του Ε.Σ.Υ. και β)την 8-5-2001 και ώρα 13.00 απαίτησε και έλαβε από τον ανωτέρω παθόντα Χ1

το χρηματικό ποσό των 100.000 δραχμών, ως αμοιβή για χειρουργική επέμβαση που είχε πραγματοποιήσει την προηγούμενη ημέρα στη νοσηλευόμενη στο νοσοκομείο σύζυγό του ...., ποσό το οποίο δεν εδικαιούτο κατά τα διαληφθέντα στο υπό στοιχείο α΄ του κατηγορητηρίου", ενώ με την προσβαλλόμενη υπ΄ αριθ. 1531/2005 απόφαση του Τριμελούς Εφετείου Πατρών καταδικάσθηκε ο αναιρεσείων για το ότι: "Στην Πάτρα ως υπάλληλος, στον οποίο είχε ανατεθεί η άσκηση δημόσιας υπηρεσίας, απαίτησε και έλαβε χρήματα που δεν εδικαιούτο, για ενέργειές του αναγόμενες στα καθήκοντά του. Συγκεκριμένα, όντας ιατρός του Εθνικού Συστήματος Υγείας (Ε.Σ.Υ), ο οποίος υπηρετεί στο Γενικό Κρατικό Νοσοκομείο Πατρών "ΑΓΙΟΣ ΑΝΔΡΕΑΣ" ως Διευθυντής της Πλαστικής Χειρουργικής Κλινικής, κατά το μήνα Οκτώβριο του έτους 2000 και σε μη ειδικότερα εξακριβωμένη ημερομηνία απαίτησε από τον .... το χρηματικό ποσό των 170.000 δραχμών ως αμοιβή του για χειρουργικές επεμβάσεις της συζύγου του ....., που θα πραγματοποιούσε ο ίδιος στην ανωτέρω κλινική, από το οποίο χρηματικό ποσό 70.000 δραχμές καταβλήθηκαν σ΄ αυτόν από τον παραπάνω σύζυγο της ασθενούς την ως άνω ημερομηνία και 100.000 δραχμές την 8-5-2001, μετά την πραγματοποίηση και της τελευταίας χειρουργικής επεμβάσεως, ενώ, όπως προαναφέρθηκε, δεν εδικαιούτο αμοιβή για της ιατρικές αυτές πράξεις του, γιατί ανάγονταν στα καθήκοντά του".

Επιπλέον στη υπ’ αριθμ 1824 / 2008 (ΣΤ, ΠΟΙΝΙΚΕΣ) Στην προκειμένη περίπτωση, όπως προκύπτει από την προσβαλλόμενη απόφαση του Τριμελούς Πλημμελειοδικείου Αθηνών, οι κατηγορούμενοι κηρύχθηκαν αθώοι των πράξεων της παθητικής δωροδοκίας, της απόπειρας εκβίασης και της από κοινού ψευδούς βεβαίωσης η πρώτη και της από κοινού ψευδούς βεβαιώσεως ο δεύτερος. Προκειμένου να στηρίξει την απαλλακτική του κρίση το Τριμελές Πλημμελειοδικείο Αθηνών, διέλαβε την εξής αιτιολογία: "Από την εν γένει αποδεικτική διαδικασία, τις καταθέσεις των μαρτύρων της κατηγορίας και της

υπερασπίσεως, που νομότυπα εξετάσθηκαν στο ακροατήριο, καθώς και από τα έγγραφα των οποίων έγινε η ανάγνωση στο ακροατήριο, σε συνδυασμό με την απολογία των κατηγορουμένων, προέκυψαν ικανές αμφιβολίες ως προς την ενοχή των κατηγορουμένων για τις πράξεις, που τους αποδίδει το κατηγορητήριο, ήτοι 1) της παθητικής δωροδοκίας, 2) της απόπειρας εκβίασης (η πρώτη εξ αυτών) και της ψευδούς βεβαίωσης από κοινού (αμφότεροι), όπως αυτές ειδικότερα διευκρινίζονται στο διατακτικό. Ειδικότερα αποδείχθηκε ότι στις 11-11-2002 (και στις 8/11/2002 όπως αβασίμως ισχυρίζεται ο εγκαλών) η πρώτη κατηγορούμενη (υπάλληλος - επιθεωρήτρια του Σ.Ε.Υ.Υ.Π) επισκέφθηκε προς επιθεώρηση το φαρμακείο του εγκαλούντος Ψ1 επί της οδού .... στον ..... Αττικής, πλην όμως δεν κατέστη δυνατόν να συνταχθεί το σχετικό πρωτόκολλο επιθεώρησης λόγω της αρνητικής συμπεριφοράς, που επέδειξε κατά τη διάρκεια του ελέγχου ο εγκαλών, ο οποίος λειτουργούσε από οκταμήνου περίπου χωρίς την απαιτούμενη άδεια από την Νομαρχία Αθηνών, ενώ αντίθετα δεν αποδείχθηκε ότι η πρώτη κατηγορούμενη εκμεταλλευόμενη την μη ύπαρξη αδείας λειτουργίας του ως άνω φαρμακείου, απαίτησε από τον εγκαλούντα και επιχείρησε να τον εξαναγκάσει να της καταβάλλει το ποσόν των 3.000 ευρώ, ειδάλλως θα του έκλεινε αυτή το φαρμακείο, προκειμένου να παραλείψει να βεβαιώσει τη σχετική έλλειψη αδείας. Πρέπει συνεπώς να κηρυχθεί αθώα η πρώτη κατηγορούμενη για τις ως άνω αποδιδόμενες σε αυτήν πράξεις της παθητικής δωροδοκίας και της απόπειρας εκβίασης. Εξάλλου και αναφορικά με την αποδιδόμενη σε αμφότερους τους κατηγορούμενους πράξη της ψευδούς βεβαίωσης από κοινού πρέπει ομοίως να κηρυχθούν αθώοι αυτοί, καθόσον τα όσα οι ίδιοι βεβαίωσαν στην επίμαχη υπ'αριθμ. πρωτ. οικ. ..... έκθεση επιθεώρησης φαρμακείων περιοχής ... και ...., πού αφορούσαν, μεταξύ των άλλων, και την πιο πάνω αναφερόμενη αρνητική συμπεριφορά του εγκαλούντος και λοιπές παραβάσεις κατά τη λειτουργία του φαρμακείου του, δεν είναι ψευδή και ανταποκρίνονται κατά βάση στην αλήθεια, το

γεγονός δε ότι, πλην της πρώτης κατηγορουμένης, υπέγραψε την εν λόγω έκθεση ελέγχου και ο δεύτερος κατηγορούμενος (επιθεωρητής και αυτός του Σ.Ε.Υ.Υ.Π.) ο οποίος δεν είχε επισκεφτεί όντως μετ'αυτής το φαρμακείο του εγκαλούντος, αποτελεί μία πρακτική όχι ασυνήθη κατά τους σχετικούς ελέγχους".

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4

4. ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΕΣ: Η ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ

«Τα υγιή δημοσιονομικά κάνουν την καλή πολιτική», ήταν η πρώτη διατυπωμένη πρόταση από την εποχή του Ξενοφώντα, η οποία αποτέλεσε και τον πρώτο πολιτικό κανόνα της δημοσιονομικής διαχειρίσεως. Συνεπώς εάν ο συγκεκριμένος κανόνας περιφρονηθεί από τους προϊστάμενους κυβερνώντες, τότε αυτός σίγουρα θα εκδικηθεί τους ίδιους αλλά και τους κυβερνώμενους.[54]

Σύμφωνα με τον δημοσιονομικό κανόνα αυτός ορίζει τον συνδυασμό των δημοσιονομικών στόχων με ένα σύνολο μέτρων που οφείλεται να υιοθετηθούν από μία κυβέρνηση για την επίτευξη αυτού του στόχου.[55] Ο συνεχής έλεγχος της δημόσιας δαπάνης και η χρηστή διαχείριση των δημόσιων εσόδων μέσα στα πλαίσια μια σύγχρονης δημοκρατικής αποτελεσματικότητας και διαφάνειας, αποτελούν υποχρεώσεις όλων των εκάστοτε κυβερνήσεων.

Τα μέτρα και οι μεταρρυθμίσεις που λαμβάνονται προς την συγκεκριμένη κατεύθυνση επιδρούν στις σχέσεις μεταξύ των πολιτών και κυβερνώντων. Λαμβάνοντας συνεπώς το πρότυπο τις διοικητικές τεχνικές και τις λειτουργικές δραστηριότητες των ιδιωτικών επιχειρήσεων, οι μεταρρυθμίσεις του κράτους χρησιμοποιούν την έννοια

[54]Δήμητρα Κοντόγιωργα-Θεοχαροπούλου, Λουκάς Θεοχαρόπουλος, Στον «αστερισμό των κρίσεων: Δημοσίας Διοικήσεως και Δημοσιονομικής Διαχειρίσεως, ΕφημΔΔ-3/2010, σελ. 28
[55]Δημήτριος Σκιαδάς, Σύνταγμα και Δημοσιονομικοί Κανόνες: μια δύσκολη σχέση, ΕφημΔΔ1/2011, σελ. 11

της απόδοσης ως βασικό στοιχείο της χρηστής διακυβέρνησης, προσφέροντας την πρόταση αναφορικά για την βελτίωση της αποδοτικότητας και της ποιότητας των προσφερόμενων υπηρεσιών, εξασφαλίζοντας ταυτόχρονα μια ενισχυμένη ευθύνη των κρατικών φορέων και μία ελευθερία δράσεων.[56]

Η δημοσιονομική κρίση που προκλήθηκε στην Ελλάδα στις αρχές του 2010 επέβαλε τις αναθεωρήσεις της δημοσιονομικής νομοθεσίας και ειδικότερα του νόμου 2362/2005 (Κώδικας περί Δημόσιου Λογιστικού). Η τροποποίηση του ΚΔΛ με τον νόμο 3871/2010 «Δημοσιονομική Διαχείριση και ευθύνη», επιδίωξε στα πλαίσια δημοσιονομικής εξυγίανσης, στοχευμένης ανακατανομής, εξορθολογισμού και ελέγχου του συνόλου των δημόσιων δαπανών και της υλοποίησης των κορυφαίων μεταρρυθμίσεων του Δημοσιονομικού Συστήματος.

Τα αίτια που οδήγησαν στη συγκεκριμένη δημοσιονομική εξυγίανση και στην επιβολή αυτής ήταν κυρίως η ανάγκη για ορθολογικότερη κατανομή και συγκράτηση των δημόσιων δαπανών. Συνεπώς για πρώτη φορά θεσπίστηκαν γενικές αρχές διαχείρισης των Δημοσιονομικών της Γενικής Κυβέρνησης, με κανόνες οι οποίοι επιδιώκουν την εξασφάλιση της αποτελεσματικότερης, ορθότερης και υγιούς διαχείρισης του δημοσίου χρήματος.

Ταυτόχρονα με τις παραπάνω γενικές αρχές αναφέρεται και η αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης η οποία χρησιμοποιείται σε όλο το εύρος της δημοσιονομικής διαχείρισης και της διαχείρισης των υποχρεώσεων και της περιουσίας όλως των αρμόδιων φορέων της Γενικής Κυβέρνησης. Συγκεκριμένα, κατά την εκτέλεση των διαδικασιών του προϋπολογισμού, οι έλεγχου τήρησης της αρχής στοχεύουν στην διασφάλιση ότι οι πιστώσεις του προϋπολογισμού διατίθενται

[56]Ευφροσύνη Βράνιαλη, Η δημοσιονομική μεταρρύθμιση και η νέα προσέγγιση της δημόσιας οικονομικής διακυβέρνησης στην Ελλάδα, ΕφημΔΔ-4/2008, σελ. 583

συμφώνως των αρχών της αποτελεσματικότητας, της αποδοτικότητας και της οικονομίας.

Ο νόμος 4055/12 «Δίκαιη δίκη και εύλογη διάρκεια αυτής» στο άρθρο 80 παράγραφος 2 προβλέπει ότι: «Κατά τον κατασταλτικό έλεγχο ελέγχονται ιδίως: α) η τήρηση της αρχής της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης και ειδικότερα η οικονομικότητα, η αποδοτικότητα και η αποτελεσματικότητα και στην παράγραφο 4: «Το Ελεγκτικό Συνέδριο διενεργεί, σύμφωνα με τις διατάξεις του, έλεγχο νομιμότητας και κανονικότητας, καθώς και έλεγχο της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης (οικονομικότητα, αποδοτικότητα και αποτελεσματικότητα) για τα ποσά της επιχορήγησης και της χρηματοδότησης που έλαβαν κάθε οικονομικό έτος οι φορείς και συντάσσει έκθεση ελέγχου». Με γνώμονα την υιοθέτηση των βέλτιστων Ευρωπαϊκών και διεθνών πρακτικών στη δημοσιονομική διαχείριση, επιλέχθηκε η διαμόρφωση ενός νέου νόμου που θα καταργεί το ν. 2362/1995 και θα ενσωματώνει τις τροποποιήσεις που είχαν επέλθει με το ν. 3871/2010, καθώς και την Κοινοτική Οδηγία 2011/85/ΕΕ (L 306/45), σχετικά με τις απαιτήσεις των πλαισίων κατάρτισης και εκτέλεσης των Προϋπολογισμών των κρατών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Με αφορμή την ενσωμάτωση της ανωτέρω Οδηγίας στην ελληνική έννομη τάξη, κρίθηκε σκόπιμο να προωθηθεί ένας νέος, συστηματικός νόμος για το δημόσιο λογιστικό αντί για την επιμέρους τροποποίηση του ισχύοντος 2362/1995. Ψηφίσθηκε λοιπόν ο νόμος 4270/2014 «Αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης και εποπτείας (ενσωμάτωση της Οδηγίας 2011/85/ΕΕ) και δημόσιο λογιστικό και άλλες διατάξεις», ο οποίος ισχύει τώρα και αποτελεί το νέο νόμο περί Δημόσιου Λογιστικού. Στο άρθρο 33 αυτού του νόμου αναφέρονται οι γενικές αρχές για την διαχείριση των δημοσιονομικών της Γενικής Κυβέρνησης.

Οι αρχές αυτές αποσκοπούν στην εξασφάλιση της ορθής και υγιούς διαχείρισης του δημόσιου χρήματος και δεσμεύουν τα αρμόδια

όργανα της κατάρτισης, της εκτέλεσης και του ελέγχου της εκτέλεσης των προϋπολογισμών της Γενικής Κυβέρνησης. Ταυτόχρονα δε αποτελούν και μέσα ελέγχου της κυβέρνησης από τη Βουλή. Μία εξ αυτών είναι και «η αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης που εφαρμόζεται σε όλη τη δημοσιονομική διαχείριση και τη διαχείριση της περιουσίας και των υποχρεώσεων όλων των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης.

Ειδικότερα, κατά την εκτέλεση του προϋπολογισμού, ο έλεγχος τήρησης της αρχής στοχεύει στη διασφάλιση ότι οι πιστώσεις του προϋπολογισμού διατίθενται σύμφωνα με τις αρχές της οικονομικότητας, αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας». Στην Ευρωπαϊκή Ένωση, η εξακρίβωση της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης (άρθρο 248 παρ. 2 ΣυνθΕΚ ή άρθρο 287 παρ. 2 της Συνθήκης της Λισαβόνας) αποτελεί βασική θεσμική αρμοδιότητα του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου. Η αρχή κατοχυρώνεται στην κοινοτική νομοθεσία στο άρθρο 274 ΣυνθΕΚ (άρθρο 317 της Συνθήκης της Λισαβόνας), το οποίο ορίζει ότι «η Επιτροπή εκτελεί τον προϋπολογισμό με δικής της ευθύνη και εντός των ορίων των πιστώσεων που εγκρίθηκαν, σύμφωνα με την αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης». Επίσης η αρχή εξειδικεύεται στο 27 του δημοσιονομικού κανονισμού 1605/2002 (ΕΕ L 248 της 16.09.2002 σ. 1-48) που εφαρμόζεται στον γενικό προϋπολογισμό των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, καθώς στο άρθρο αυτό αναλύονται τα επιμέρους τρία στοιχεία της οικονομίας, της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας.

Βασικότερη καινοτομία του Ν.3871/2010 θεωρείται η θεμελίωση της σύγχρονης έννοιας της αποκαλούμενης «νέας δημοσιονομικής διακυβέρνησης».[57] Συνεπώς τίθενται αναπόδραστα τα ερωτήματα για

[57]Νικόλαος Μπάρμπας, Στοιχεία δημοσιονομικού δικαίου, Ε' έκδοση, Εκδ. Σάκκουλα, σελ. 80-85

την έννοια της «νέα δημοσιονομικής διακυβέρνησης» και των εννοιολογικών της στοιχείων της, της σχέσης της με την δημοσιονομική διαχείριση η οποία θεμελιώνεται με τον Ν.3810/2010 και την επιθεώρησή της η οποία ανατίθεται στο Ελεγκτικό Συνέδριο με τον Ν4055/2012 (ΦΕΚ Α' 51).

Σχετικά με τον ορισμό της δημοσιονομικής διαχείρισης αυτή συμπεριλαμβάνει νόμους, συστήματα, θεσμούς και διαδικασίες που διαθέτουν οι εκάστοτε κυβερνήσεις οι οποίες στοχεύουν στην διασφάλιση της χρήσης των πόρων τους με διαφάνεια, αποδοτικά και αποτελεσματικά. Εμπεριέχει λοιπόν τα λοιπά έσοδα και φόρους τη Δημοσίου, τη διαχείριση του χρέους, τον δανεισμό, ενώ ο κυριότερος στόχος της είναι η διαχείριση των δημόσιων δαπανών στα πλαίσια του κρατικού προϋπολογισμού. [58]

Η «νέα δημοσιονομική διακυβέρνηση» υποδηλώνει τις τάσεις του σύγχρονου δημοσιονομικού δικαίου στο να απαλλαγεί πλήρως από το απαρχαιωμένο τυπολατρικό χαρακτήρα του, με σκοπό της επιδίωξη της ευελιξίας και της προσαρμογής στις σύγχρονες κοινωνικές και οικονομικές συνθήκες της Ελλάδας. Παρουσιάζει επιρροές από νεοφιλελεύθερες αντιλήψεις αναφορικά με τις δραστηριότητες του δημοσίου τομέα με σκοπό τον περιορισμό του και διαπνέεται από κανονιστικά πλαίσια της αγοράς και ειδικότερα από τις αρχές της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας, αρχές οι οποίες προσιδιάζουν στον ιδιωτικό τομέα κυρίως. Παρουσιάζει μία υποτυπώδη απομάκρυνση από τον τυπικό χαρακτήρα και κριτήριο της νομιμότητας των ενεργειών της δημόσιας διοίκησης και αποσκοπεί ουσιαστικά στην αναζήτηση του ουσιαστικού κριτηρίου της αποτελεσματικότητας αυτών. Οι κρίσεις της Δημόσιας Διοίκησης συνδυαστικά με την διεθνούς επιπέδου χρηματοπιστωτική κρίση και εθνικού επιπέδου επίσης της

[58]Ευαγγελία Γ. Μπαλτά, Βασικές αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης: συστήματα και διαδικασίες προϋπολογισμού του Κράτους, ΕφημΔΔ-3/2017, σελ. 35

Δημοσιονομικής Διαχειρίσεως, ουσιαστικά υποδήλωσαν ως αναγκαία την εξεύρεση νέων μεθόδων, στρατηγικών και προτύπων για την Διοικητική Οργάνωση και Λειτουργία του Κράτους, τα οποία δεν θα συνάδουν με τις παλαιές δομές του ναπολεόντειου γραφειοκρατικού και συγκεντρωτικού συστήματος του Max Weber.[59]Η αποτυχία του κράτους ως επιχειρηματία κατά τις δεκαετίες του 90 και 80, όπως επίσης και η επιστροφή του Κράτους Δικαίου, η επικράτηση της Απορρυθμίσεως, το φαινόμενο του νεοφιλελευθερισμού και της αρχής της επικουρικότητας του κράτους, συνδυαστικά επέφεραν νέους στόχους της Δημόσιας Διοίκησης όπως είναι η αύξηση της ορθολογικότητας, της ποιότητας κα της αποτελεσματικότητας του Δημοσίου Τομέα. [60]

Ανεξάρτητα αν οι αρχές αυτές προκύπτουν από τον ιδιωτικό τομέα και συμμετέχουν στους νόμους του ελεύθερου ανταγωνισμού και των νόμων της αγοράς, ωστόσο αυτές μπορούν να αφομοιωθούν και να εφαρμοσθούν και στον δημόσιο τομέα, καθώς ο ιδιωτικός τομέας και γενικότερα η ιδιωτική πρωτοβουλία παίζει σημαντικό ρόλο στους νόμους της αγοράς για να εφαρμοστεί η αποτελεσματικότητα, η αποδοτικότητα και η οικονομικότητα στη λειτουργία των μη δημόσιων ή ιδιωτικοποιημένων υπηρεσιών. Το συγκεκριμένο αυτό νέο μοντέλο δημόσιας οργάνωσης με στοιχεία ιδιωτικής επιχειρηματικότητας ονομάστηκε «Δημόσιο Management».[61]

Από θεσμικής πλευράς η εφαρμογή του management στον δημόσιο τομέα σημείωσε την έναρξή του στην μετά - Maastricht εποχή, καθώς γιατί μεταγενέστερα της Ευρωπαϊκής αυτής Συνθήκης, υπήρξαν ισχυρές επιρροές από τον νεοφιλελευθερισμό και τις ιδιωτικοποιήσεις όπως επίσης και την λεγόμενη απορρύθμιση των ΗΠΑ καθώς και των

[59]Δήμητρα Κοντόγιωργα-Θεοχαροπούλου, Λουκάς Θεοχαρόπουλος, Στον «αστερισμό των κρίσεων: Δημοσίας Διοικήσεως και Δημοσιονομικής Διαχειρίσεως, ΕφημΔΔ-3/2010, σελ. 274
[60]Δήμητρα Κοντόγιωργα-Θεοχαροπούλου, Λουκάς Θεοχαρόπουλος, Στον «αστερισμό των κρίσεων: Δημοσίας Διοικήσεως και Δημοσιονομικής Διαχειρίσεως, ΕφημΔΔ-3/2010, σελ. 282
[61]Δημ. Κοντόγιωργα-Θεοχαροπούλου, Το «μετέωρο βήμα» του Management στο Δημόσιο Τομέα, ΘΠΔΔ 4/2011, σελ. 374

ευρωπαϊκών πολιτικών και των πολιτικό-νομικών αρχών της επικουρικότητας του κράτους. Η τελευταία των αρχών η οποία κατοχυρώθηκε και από αντίστοιχη Συνθήκη, προσφέρει το προβάδισμα στο σύνολο των τομέων της ιδιωτικής πρωτοβουλίας με το κράτος να μην καταπιέζει αλλά απλά να επικουρεί. [62]

Ωστόσο η ratio της συγκεκριμένης θεσμικής επιλογής αναζητήθηκε στο πλαίσιο μιας γενικότερης αναδιαμόρφωσης που αντιμετώπισε η Δημόσια Διοίκηση σε διεθνές επίπεδο, ειδικότερα κατά τη δεκαετία του 80, και στη συνέχεια επιδράσεις από το κλασικό, ιεραρχικό- κάθετο γραφειοκρατικό μοντέλο του Max Weber, το οποίο αναφέρεται σε ένα συγκεντρωτικό σύστημα λήψης αποφάσεων από τους ιεραρχικά επικεφαλείς και των απλών εκτελέσεων αυτών από τις υφιστάμενες οργανικές μονάδες διαμέσου εντολών, προς ένα μοντέλο ελεύθερης μορφής με αποκεντρωμένες τις διαδικασίες λήψης αποφάσεων και της χρήσης των ευέλικτων λειτουργικών μορφών δράσης του ιδιωτικού τομέα.[63]

Ωστόσο οφείλεται να αναφερθεί ότι το ΔημόσιοManagement κατακρίθηκε και αμφισβητήθηκε με σκοπό της αύξησης της διαφθοράς και της μεγέθυνσης των οικονομικών σκανδάλων και των δημοσιονομικών ελλειμμάτων. Με αποτέλεσμα να δημιουργηθεί το «Νέο Δημόσιο Management (New Public Management), όπου οι στόχοι του αναγνωρίζονται αναλόγως τηρώντας πιστά τις ρήτρες , τις διαδικασίες και τις αρχές οι οποίες ίσχυαν ανέκαθεν στον Δημόσιο Τομέα.[64]

[62]Δημ. Κοντόγιωργα-Θεοχαροπούλου, Το «μετέωρο βήμα» του Management στο Δημόσιο Τομέα, ΘΠΔΔ 4/2011, σελ. 378
[63]Σωκράτης Μαρτινόπουλος, Ο κατασταλτικός έλεγχος των λογαριασμών των δημόσιων υπόλογων υπό το φως της αρχής της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, ΘΠΔΔ 10/2013, σελ. 863
[64]Δημ. Κοντόγιωργα-Θεοχαροπούλου, Το «μετέωρο βήμα» του Management στο Δημόσιο Τομέα, ΘΠΔΔ 4/2011, σελ. 373

4.1 Η καθυστέρηση μιας αναγκαίας μεταρρύθμισης και η επίσπευσή της

Η βαθύτατη κρίση δανεισμού την οποία βιώνει η ελληνική οικονομία τα τελευταία χρόνια όπως επίσης και το κοινωνικό σύνολο, όπως επίσης και οι προσφυγές στις εφαρμογές Μνημονίων από το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο, την Ευρωπαϊκή Ένωση και την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα όπως επίσης και των συμφωνιών που πραγματοποιήθηκαν μεταγενέστερα από το 2010, είναι αποτελέσματα της αδράνειας ως προς την προώθηση των επιτακτικών και αναγκαίων μεταρρυθμίσεων όταν επικρατούν ευνοϊκές συνθήκες. Αποτελεί κοινή θεωρία σε ποικίλους τομείς της εμπειρίας ότι η πρόληψη είναι σίγουρα προτιμότερη συγκριτικά με την εκ των υστέρων θεραπεία καθώς προκύπτουν λιγότερα κόστη και ίσως μεγαλύτερη επιτυχία.

Ουσιαστικά η ίδια λογική προκύπτει και ισχύει και για τις μεταρρυθμίσεις.[65] Όταν αυτές οργανώνονται, σχεδιάζονται και προωθούνται σε εύλογους χρόνους, με τη σωστή αλληλουχία και σειρά, τότε είναι αρκετά σημαντικά το ποσοστά της επιτυχίας τους κατά την εφαρμογή τους και επίσης διευκολύνεται και το σύστημα στο να προσαρμοστεί σταδιακά, με αποτέλεσμα να αποφεύγονται οι κοινωνικού χαρακτήρα κραδασμοί, να περιορίζονται σχετικά οικονομικά και κοινωνικά κόστη. Στην αντίθετη πλευρά, όταν επικρατεί η αδράνεια στην εφαρμογή και προώθηση των μεταρρυθμίσεων τότε δεν αποφεύγεται η ενδεχόμενη κρίση ή όπως αλλιώς προκύπτει η όξυνση των συνθηκών μέσα από τις οποίες επιδιώκονται οι μεταβολές, γεγονός που συνήθως οδηγεί σε πιεστικές, απότομες και οδυνηρές εφαρμογές

[65]Η ελληνική κυβέρνηση έχει συνάψει το Μάιο 2010 Μνημόνιο Συνεργασίας (Memorandum of Understanding) με την Ευρωπαϊκή Ένωση, την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο, το οποίο περιλαμβάνει συγκεκριμένες δεσμεύσεις για μεταρρυθμίσεις στην οικονομία και το κράτος. Η παρούσα μελέτη έχει ως αντικείμενο μια γενικότερη θεώρηση της πορείας των μεταρρυθμίσεων στην Ελλάδα στην περίοδο 2000-2010, χωρίς να επιδιώκει συζήτηση του περιεχομένου του Μνημονίου

των μεταβολών σε μικρότερα χρονικά διαστήματα και με μεγαλύτερα οικονομικά και κοινωνικά κόστη.

Προγενέστερα της όξυνσης της υφιστάμενης Ελληνικής Κρίσης, υπήρχαν σχετικές προειδοποιήσεις για τα επερχόμενα ζητήματα που θα προκύψουν αναφορικά με τις δυσκολίες διατήρησης των τρόπων οργάνωσης, της ατελούς ανταγωνιστικότητας και της λειτουργίας της ελληνικής οικονομίας αλλά και των αναγκών προώθησης σχετικών μεταρρυθμίσεων, οι οποίες ωστόσο δεν εκτιμήθηκαν με τον δέοντα τρόπο.[66] Ακόμα και όταν ξεκίνησε η κρίση στις αρχές του ’09, ακόμη υπήρχε χρόνος για την λήψη ουσιαστικών μέτρων τα οποία θα παρείχαν τον επιθυμητό χρόνο για την ομαλή προσαρμογή.

Ωστόσο η αδράνεια που επέδειξε η χώρα είχε ως αποτέλεσμα την υφιστάμενη κρίση δανεισμού και μετέπειτα την ταχεία, αναγκαστική και οδυνηρή εφαρμογή μέτρων τα οποία υπό άλλες συνθήκες ίσως να μην είχαν τις δυσάρεστες, βίαιες, δυσανάλογες και οδυνηρές συνέπειες που προέκυψαν αργότερα για την ελληνική κοινωνία. Ωστόσο, η προώθηση των μεταρρυθμίσεων η οποία επιβάλλεται για την εν λόγω συγκυρία λαμβάνει τον χαρακτήρα του αναπόφευκτου με τις δυσάρεστες επιπτώσεις και συνέπειες που αυτές συνεπάγονται στην κοινή αντίληψη.[67]

Οι προσπάθειες για διοικητικές και οικονομικές μεταρρυθμίσεις είναι ζητήματα επίκαιρα κάτι το οποίο διαπίστωσε η επιτροπή Αγγελοπούλου το 1989, γεγονός το οποίο επιβεβαιώνει έμμεσα το μέγεθος της ολιγωρίας που καταγράφηκε από το διαρρεύσαν διάστημα. Μεταγενέστερα του 2000 η Ελλάδα συμφώνησε στην επιτάχυνση των μεταρρυθμίσεων για τη δημιουργία νέων θέσεων απασχόλησης και ενδυνάμωσης των αναπτυξιακών διαδικασιών στα πλαίσια των

[66] European Sustainability Index, European Political Economy Programme, Brussels, various issues. Επίσης, βλ. Δρακάτος, 1997, 1999, 2004.
[67] Πελαγίδης και Μητσόπουλος, 2005, Καζάκος, 2009.

σχετικών στρατηγικών επιλογής της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Growth and Jobs Strategy), κεντρική θεματολογία της Στρατηγικής της Λισαβόνας μέχρι το 2010 και κεντρικός στόχος του προγράμματος «Ευρώπη 2020».[68]

Η συνεχής παρακολούθηση και αξιολόγηση της εξέλιξης του προγράμματος μεταρρυθμίσεων της εκάστοτε χώρας αποτελεί βασικό συστατικό και παράγοντα της στρατηγικής. Στα πλαίσια αυτά κάθε χώρα προγραμματίζει και παραθέτει ένα ετήσιο «Εθνικό Πρόγραμμα Μεταρρυθμίσεων», το οποίο αξιολογείται και επιθεωρείται συγκριτικά με τα αντίστοιχα προγράμματα των υπόλοιπων κρατών.[69] Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ανέκαθεν ασκούσε έντονη κριτική της πορείας των μεταρρυθμίσεων στην Ελλάδα και έχει επισημάνει αρκετές φορές τα σημεία στα οποία απαιτείται επιτάχυνση της μεταρρυθμιστικής προσπάθειας όπως είναι η βελτίωση της ανταγωνιστικότητας, η διασφάλιση της μακροοικονομικής σταθερότητας, [70]η προώθηση των μεταβολών στις αγορές εργασίας όπως επίσης και η επιτάχυνση των διοικητικών μεταρρυθμίσεων.

Οι συγκεκριμένοι τέσσερις άξονες μεταρρυθμίσεων, συμφώνως με τις κύριες κατευθύνσεις της Επιτροπής, αποτελούν τα κύρια συστατικά δράσης για την διασφάλιση των προοπτικών βιωσιμότητας και την ενδυνάμωση της μακροχρόνιας ανάπτυξης της ελληνικής οικονομίας.[71] Οι συγκεκριμένες κατευθύνσεις και επισημάνσεις από την

---

[68] Ο Aart de Geus (2009) υποστηρίζει ότι η ύπαρξη μιας οικονομικής κρίσης αποτελεί ταυτόχρονα και μια σημαντική ευκαιρία για την προώθηση των μεταρρυθμίσεων, όπως προκύπτει από την εκτενή εμπειρία του Οργανισμού για την Οικονομική Συνεργασία και Ανάπτυξη (ΟΟΣΑ)

[69] μεταξύ άλλων, National Bank of Greece, 2007, Κανελλόπουλος, Αθανασούλης, Ευστρατόγλου, Παναγόπουλος και Προδρομίδης, 2010, European Commission, 2009d, 2010d, OECD, 2011a, για τις μεταρρυθμίσεις που είναι αναγκαίες στην ελληνική αγορά εργασίας

[70]Σχετική μελέτη Dimitrakopoulos,D. & A. Passas (2016), The reform of the public revenue administration in Greece: re-building the ship during the storm? Final Report, 2016.http://www.lse.ac.uk/Hellenic-Observatory/Assets/Documents/Research/External-Research-Projects/Dimitrakopoulos-and-Passas-FINAL-REPORT.pdf

[71] Η Επιτροπή Αγγελόπουλου ορίστηκε από τον Ξενοφώντα Ζολώτα, πρωθυπουργό της οικουμενικής Κυβέρνησης, το Νοέμβριο 1989 με σκοπό να διατυπώσει σχέδιο σωτηρίας της

Επιτροπή γίνονταν πολύ πριν ξεσπάσει η υφιστάμενη κρίση. Λαμβάνοντας ως δεδομένες τις καταστάσεις που έχουν μεσολαβήσει, απαιτούνται πλέον επιπρόσθετα μέτρα και δράσεις για την εξασφάλιση της ρευστότητας, την ενίσχυση της βιωσιμότητας των επιχειρηματικών κλάδων με προοπτικές ανταγωνιστικότητας, ταυτόχρονα με τη λήψη μέτρων για την προώθηση των διαρθρωτικών αλλαγών και γενικότερων μεταρρυθμίσεων.[72]

Η οικονομική κρίση ήταν δεδομένο ότι θα επηρεάσει τα δομικά χαρακτηριστικά της ελληνικής οικονομίας και ειδικότερα τις σχέσεις ιδιωτικού και δημόσιου τομέα. Συνεπώς το απαιτούμενο σήμερα είναι ο δραστικός και ταχύς μετασχηματισμός και η πραγματική βελτίωση των δομών της οικονομίας και του δημόσιου τομέα με τα μικρότερα δυνατά κόστη από πολιτισμικής και κοινωνικής απόψεως. Ανεξαρτήτως των αντιστάσεων και των αμφιβολιών αναφορικά με ενδιάμεσα μέτρα και τις απώτερες στοχεύσεις οι οποίες εύλογα εγείρονται σε κάποιες περιπτώσεις, οι παρούσες δυσκολίες δεν θα πρέπει να αποτελέσουν άλλοθι για αναβολή των επιτακτικών μεταρρυθμίσεων στην ελληνική οικονομία.

Χωρίς αμφιβολία η κρισιμότητα και η αμεσότητα των επιπτώσεων της κρίσης τόσο στην λειτουργικότητα του χρηματοπιστωτικού συστήματος όσο και στο εισόδημα και στην απασχόληση, ειδικότερα των ευπαθών ομάδων του πληθυσμού, απαιτούν λεπτούς χειρισμούς πολιτικής χωρίς καθυστερήσεις των μεταρρυθμίσεων καθώς θα υπομονευόταν η πορεία της σταθερότερης ανάκαμψης της οικονομίας

ελληνικής οικονομίας, που βρισκόταν τότε στα πρόθυρα πτώχευσης, με τη μορφή προγράμματος σταθεροποίησης και ανάπτυξης.

[72]Σημειωτέον ότι οι αξιολογήσεις της Επιτροπής για την πορεία των μεταρρυθμίσεων στην Ελλάδα ήταν στο μεγαλύτερο μέρος της περιόδου επικριτικές, αν και η διπλωματική γλώσσα στην οποία είναι συχνά διατυπωμένες επιτρέπει αμφίσημη ανάγνωση (βλ. για παράδειγμα, European Commission, 2008a). Σχεδόν ταυτόσημες παρατηρήσεις γίνονταν για την πορεία των μεταρρυθμίσεων σε όλες τις προηγούμενες περιόδους από την έναρξη εφαρμογής των μεταρρυθμίσεων στη Στρατηγική της Λισαβόνας το 2000, αλλά και νωρίτερα, ιδιαίτερα για την ποιότητα των δημοσιονομικών και των στατιστικών στοιχείων (βλ. European Commission, 2002).

επιβραδύνοντας την έξοδο από την κρίση.[73]Η έξοδος της οικονομίας από την υφιστάμενη κρίση δεν πρόκειται να τελεσφορήσει και να διασφαλίσει τη χώρα σε μία τροχιά βιώσιμης και σταθερής ανάπτυξης αν δεν πραγματοποιηθούν ουσιαστικές μεταρρυθμίσεις, οργανωτικές και θεσμικές σε οικονομία και διοίκηση, με κυριότερα χαρακτηριστικά την ανταγωνιστικότητα και την αποδοτικότητα της οικονομικής δράσης, την θεμελίωση της κοινωνικής συνοχής και την ποιότητα των αποτελεσμάτων. Σε περίπτωση που δεν γίνει αυτό τότε η διαιώνιση των κρίσεων είναι ο άμεσος κίνδυνος.[74]

4.2 Εξορθολογισμός των διαδικασιών προϋπολογισμού

Από τις απαρχές της έξαρσης της δημοσιονομικής κρίσης συνδυαστικά με το Πρώτο Πρόγραμμα Οικονομικής Προσαρμογής, είχαν ως αποτέλεσμα να τεθούν στο μικροσκόπιο οι διαδικασίες δημοσιονομικής διαχείρισης. Διπλός ήταν ο σκοπός του εξορθολογισμού των διαδικασιών κατάρτισης και εφαρμογής του προϋπολογισμού :

- Αντιμετώπιση των βραχυπρόθεσμων δημοσιονομικών προκλήσεων
- Μακροπρόθεσμη απόδοση, λογοδοσία και διαφάνεια.

[73]Καζάκος, 2001, για μια πληρέστατη θεώρηση της εξέλιξης των δημοσιονομικών, που καλύπτει ολόκληρη τη μεταπολεμική περίοδο της χώρας, με διεισδυτικές παρατηρήσεις και εύστοχες επισημάνσεις για την οικονομική εξέλιξη και τις πολιτικές που ακολουθήθηκαν

[74] . Πισσαρίδης, 2011, για μια γενική θεώρηση της σημασίας της λειτουργίας της αγοράς εργασίας στη σύγχρονη οικονομία και τη σημασία της για τις οικονομικές επιδόσεις μιας χώρας.

Ανάμεσα στις μεθόδους εξορθολογισμού των διαδικασιών προϋπολογισμού μπορούν να καταγραφούν η επισκόπηση δαπανών[75], τα ανώτατα όρια δαπανών και οι προϋπολογισμοί προγραμμάτων.[76]

Όλα τα παραπάνω προσδίδουν στο Υπουργείο Οικονομικών έναν παρεμβατικό ρόλο ως κύριο φύλακα των ζητημάτων των δημόσιων οικονομικών αλλά παράλληλα μεγεθύνουν την υπευθυνότητα των υπόλοιπων αρμόδιων φορέων οι οποίοι συμμετέχουν στις διαδικασίες

[75] Η επισκόπηση δαπανών αν και βρισκόταν στην ατζέντα δεν προχώρησε με τον ίδιο ρυθμό. Στην έκθεση της Task Force (TF-GR, Report vo 7, July 2014, σελ. 12) αναφέρεται η παροχή εκ μέρους του ΔΝΤ τεχνικής βοήθειας για την ανάπτυξη ικανότητας ανάλυσης πολιτικής στο ΓΛΚ και προετοιμασία μιας διαδικασίας επισκόπησης δαπανών που επρόκειτο να ξεκινήσει. Μια πρώτη γενικευμένη επισκόπηση διεξήχθη από το ΚΕΠΕ σε συνεργασία με ΓΛΚ και υπουργεία το 2012. Η δεύτερη διενεργήθηκε πιλοτικά το διάστημα 2014-2016 σε 6 Υπουργεία (Ανάπτυξης και Ανταγωνιστικότητας, Αγροτικής Ανάπτυξης και τροφίμων, Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων, Παιδείας και θρησκευμάτων, Πολιτισμού και Αθλητισμού Δημόσιας Τάξης και προστασίας του Πολίτη) που επελέγησαν με κριτήριο το μέγεθός τους και τον μεγάλο αριθμό φορέων υπό την εποπτεία τους, που αποτελούν μεγάλο μέρος της ΓΚ. (Εισηγητική Έκθεση του Προϋπολογισμού για το 2015, σελ. 31 και για το 2016, σελ. 31-32) Η επισκόπηση δαπανών αντιμετωπίζεται ως τρόπος ενίσχυσης της υπευθυνότητας των υπουργείων και εποπτευομένων φορέων τους σχετικά με τη διαχείριση του προϋπολογισμού τους αλλά και ως προετοιμασία για τη μετάβαση σε προϋπολογισμό προγραμμάτων. Σύμφωνα με την Εισηγητική Έκθεση του Προϋπολογισμού για το 2018 (σελ. 35), υπήρξε πιλοτική εφαρμογή της επισκόπησης των πρωτογενών λειτουργικών δαπανών σε τρία Υπουργεία (Οικονομικών, Πολιτισμού & Αθλητισμού και Οικονομίας & Ανάπτυξης) από τον Σεπτέμβριο του 2016, ενώ το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους (βλ. Δ/νση Επισκόπησης Δαπανών) προχώρησε στις αρχές του 2017 σε καθολική επέκταση του εγχειρήματος στους φορείς Γενικής Κυβέρνησης, ενόψει εξοικονόμησης πόρων για δράσεις για την κοινωνική προστασία (π.χ. οικογενειακά επιδόματα, παιδικοί σταθμοί κλπ.). Πέραν όμως της άμεσης χρησιμότητας για την εξοικονόμηση πόρων, αποτελεί και ένα εργαλείο «τεχνογνωσίας στα Υπουργεία και τους λοιπούς φορείς της γενικής κυβέρνησης για καλύτερη κοστολόγηση των δράσεων τους και ιεράρχηση των προτεραιοτήτων τους …».

[76] 3 Ο προϋπολογισμός προγραμμάτων βρισκόταν σε συζήτηση και πιλοτική εφαρμογή μέχρι το 2009, βάσει των προτροπών και συστάσεων του ΟΟΣΑ (OECD 2011, σελ. 74). Στην Εισηγητική Έκθεση του Προϋπολογισμού για το 2010, (σελ. 26) αναφέρεται η άμεση προοπτική μετασχηματισμού του προϋπολογισμού σε προϋπολογισμό προγραμμάτων με τη μορφή 3ετών συμβολαίων. Ωστόσο με την υπαγωγή στο Πρόγραμμα Προσαρμογής οι προτεραιότητες μετακινήθηκαν προς τη δημιουργία αυστηρού συστήματος δημοσιονομικής διαχείρισης για τη συγκράτηση δαπανών, ελλειμμάτων και χρέους. Τόσο ο τότε υπουργός όσο και το ΔΝΤ το οποίο παρείχε τεχνική βοήθεια (ήδη πριν το Μνημόνιο) έκριναν ότι δεδομένης της προβληματικής κατάστασης του όλου συστήματος δεν ήταν τότε εφικτή μια τέτοια αλλαγή ούτε ήταν προτεραιότητα το πέρασμα σε ένα άλλο τρόπο απεικόνισης των δαπανών. Έλειπαν σημαντικές ευρύτερες προϋποθέσεις, όπως π.χ. το μεσοπρόθεσμο πλαίσιο, το ενιαίο λογιστικό σχέδιο για την αποτύπωση των προϋπολογισμών και για διοικητική και λειτουργική ταξινόμηση, κωδικοποίηση οικονομικής ταξινόμησης κλπ. ενώ απαιτείτο και διαφορετικός τρόπος οργάνωσης της διοίκησης, στην κατεύθυνση της προσαρμογής της σε λειτουργίες και στόχους (Βλ. και Κλαουδάτου 2009, σελ. 268). Η προοπτική εισαγωγής του προϋπολογισμού προγραμμάτων αναφέρεται και στην Εισηγητική Έκθεση του Προϋπολογισμού για το 2011 (σελ. 53) ως το επόμενο βήμα μετά την μεταρρύθμιση του δημοσιονομικού συστήματος που βρισκόταν σε εξέλιξη. Το θέμα φαίνεται πάντως επανέφερε πρόσφατα το ΔΝΤ, ως την επόμενη φάση των δημοσιονομικών μεταρρυθμίσεων

της δημοσιονομικής διαχείρισης αναφορικά με τις επιλογές τους. Όμως οι συνθήκες υπό τις οποίες ξεκίνησε η συγκεκριμένη μεταρρύθμιση οδήγησαν στην πειθαρχημένη ιεράρχηση των στόχων.

Ως έννοια ο εξορθολογισμός επικεντρώνεται κυρίως στη διεύρυνση, συγκέντρωση και ενίσχυση της εποπτείας του Υπουργείου Οικονομικών αναφορικά με τα δημόσια οικονομικά. Η άτυπη και τυπική ενίσχυση και εδραίωση του Υπουργείου αποτελεί ουσιαστικά ένα αρκετά συχνό φαινόμενο ως αποτέλεσμα των διοικητικών μεταρρυθμίσεων κατά τη διάρκεια της υφιστάμενης κρίσης ακόμη και για κράτη μέλη τα οποία δεν έχουν ενταχθεί στα προγράμματα Οικονομικής Προσαρμογής.[77] Στις περιπτώσεις μάλιστα των δανειακών συμβάσεων οι οποίες συνοδεύονται κυρίως από τέτοια προγράμματα, αυτές είναι άμεσες συνέπειες της συνολικότερης ευθύνης του Υπουργού Οικονομικών για την εφαρμογή τους συνυπογράφοντας αυτά.[78]

Η εξασφάλιση επαρκών δημοσιονομικών προβλέψεων, ο αυστηρός έλεγχος των κρατικών δαπανών εμπεριέχοντας και τις δαπάνες μισθοδοσίας αλλά και οι παροχές έγκαιρων και έγκυρων στοιχείων για δαπάνες και έσοδα στη Γενική Κυβέρνηση για την αποτροπή δημιουργίας καινούργιων ληξιπρόθεσμων οφειλών, έχουν ως προϋπόθεση την τακτική παρακολούθηση σε μηνιαία βάση και συνολικά ανά αρμόδιο φορέα και υπουργείο, των σχετικών οικονομικών στοιχείων και της εκτέλεσης του προϋπολογισμού. Σχετικά με τους επιμέρους φορείς της Γενικής Κυβέρνησης ήταν επιτακτικό να ενταχθούν σε ένα

[77]Βλ. Kickert, W. and T. Randma Liiv, (2015) Europe managing the crisis, Routledge, London 2015

[78] Μάλιστα η συνολική ευθύνη και συνεπώς ενίσχυση του Υπ. Οικονομικών φαίνεται και εκ του γεγονότος ότι η επιρροή του επεκτείνεται και σε άλλα πεδία, πέραν των δημοσίων οικονομικών, όπως π.χ. την απελευθέρωση της εσωτερικής αγοράς. Το άρθρο 38 του Ν.3844/2010 παρέχει για παράδειγμα συντονιστικό ρόλο στο Υπ. Οικονομικών σχετικά με τις υποχρεώσεις που προκύπτουν από την Οδηγία 123/2006. Επίσης, η Διεύθυνση Σχεδιασμού, Διαχείρισης και Παρακολούθησης του Υπουργείου Οικονομικών ανέλαβε από το 2013 την προσπάθεια βελτίωσης της διαχείρισης και της εποπτείας των μεταρρυθμίσεων. Βλ. Σπανού, Κ. (2017) «Μνημόνιο και Ευρωπαϊκές πολιτικές. Αναγκαστικός αλλά επιλεκτικός εκσυγχρονισμός», στο Σ. Βέρνυ, Α. Κόντης (επιμ.), Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση, Τιμητικός τόμος για τον Παναγιώτη Κ. Ιωακειμίδη, Παπαζήσης.

ενιαίο σύστημα δημοσιονομικής διαχείρισης, ελέγχου και παρακολούθησης με ενιαίες προδιαγραφές του ΓΛΚ. Συνεπώς ήταν επιτακτική η ανάγκη δημιουργίας ενός σύγχρονου μηχανισμού παρακολούθησης της εξέλιξης των δημοσιονομικών στόχων και ενιαίων κανόνων. Μία αλυσίδα νομοθετικών παρεμβάσεων πραγματοποιήθηκε με την αρχή να καταγράφει ο Ν.3871/2010 «Δημοσιονομική Διαχείριση και Ευθύνη», ο οποίος έχει λάβει τροποποίηση από τον Ν.2362/1995 [79]σχετικά με το δημόσιο Λογιστικό.

Ο συγκεκριμένος αρχικός νόμος του 2010 μπορεί να λάβει τον χαρακτηρισμό ανατρεπτικός για τα γνωστά μέχρι τότε ελληνικά δεδομένα. Ο νόμος αυτός έφερνε εις πέρας μεγάλο ποσοστό των απαιτήσεων που είχαν σημειωθεί στο πρώτο Πρόγραμμα Οικονομικής Προσαρμογής και για πρώτη φορά οι κρίσιμες αδυναμίες του παλαιού κατακερματισμένου ελληνικού συστήματος αντιμετωπίζονται ριζικώς με αποτέλεσμα να λαμβάνεται μία υπεύθυνη δράση απέναντι στον δημοσιονομικό εκτροχιασμό. Σημαντικό σημείο των γεγονότων ήταν ότι έλαβε πλήρη αποδοχή από το Κοινοβούλιο ανεξάρτητα αν δεν ψηφίστηκε ομόφωνα.[80] Τα ζητήματα τα οποία ήρθε να ρυθμίσει αποτέλεσαν αξιόλογα βήματα για την ενίσχυση της ευθύνης και της διαφάνειας αλλά και τον εκσυγχρονισμό των ελέγχων. Οι κυριότερες κατευθύνσεις για την βελτίωση της αποτελεσματικότητας της δημοσιονομικής διοίκησης ήταν:

- Το εκάστοτε υπουργείο να είναι υπεύθυνο για την διαχείριση του προϋπολογισμού του όπως και των φορέων που έχει στην εποπτεία του σε ευρύτερο δημοσιονομικό πλαίσιο.
- Καθοδήγηση και διαμόρφωση του Υπουργείου Οικονομικών στο σύνολο της Γενικής Κυβέρνησης με αποτέλεσμα η ανάκτηση του δημοσιονομικού ελέγχου να είναι και υπόθεση δική της.

[79]Το νομοθετικό πλαίσιο ίσχυε στην ουσία από το 1969 (ΝΔ 321), έχοντας υποστεί μερικές τροποποιήσεις με τον Ν.2362/95 περί Δημόσιου Λογιστικού.
[80]Παπακωνσταντίνου (1996)

4.3 Επέκταση της εποπτείας του Υπουργείου Οικονομικών επί των προϋπολογισμών Γενικής Κυβέρνησης

Βάση του Ν.3771/2010 σχετικά με την Δημοσιονομική Διαχείριση και ευθύνη, διαμορφώνεται το νέο πλαίσιο δημοσιονομικής διαχείρισης και θέτονται καινούργιες βάσεις για την εκτέλεση και παρακολούθηση του προϋπολογισμού αλλά και την κατάρτισή του. Στην καταγραφή και διαμόρφωση του συγκεκριμένου νόμου συμμετείχε και ομάδα υποστήριξης από το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο μέσω της παροχής τεχνικής βοήθειας σε συνέχεια των εκθέσεων των προηγούμενων ετών.[81] Ανάμεσα στις γενικές αρχές του κανονιστικού δημοσιονομικού πλαισίου τέθηκαν οι οποίες είναι αρκετά σημαντικές για την αντιμετώπιση των συγκεκριμένων προβλημάτων είναι οι εξής :

- Η αρχή της μεσοπρόθεσμης διάρκειας
- Η αρχή της διαφάνειας
- Η αρχή της συνολικής περιεκτικότητας όπου περιλαμβάνεται το σύνολο της Γενικής Κυβέρνησης
- Η αρχή της ανεξάρτητης αξιολόγησης από αρμόδιος θεσμούς.

Πρωταρχική και αρκετά σημαντική αλλαγή είναι η εισαγωγή μεσοπρόθεσμων δημοσιονομικών δεσμεύσεων δηλαδή το Μακροπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής (ΜΠΔΣ), πάνω στο οποίο συμπεριλαμβάνεται ο ετήσιος Προϋπολογισμός. Το ΜΠΔΣ οργανώνεται από το Υπουργείο Οικονομικών καλύπτοντας όλους τους στόχους του συνόλου των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης.[82] και λαμβάνει ψήφο από τη Βουλή. Περιλαμβάνει τις προβλέψεις και τους

[81] [49]Παπακωνσταντίνου(1996),σελ.101-102

[82] Ο μεσοπρόθεσμος χαρακτήρας θα μπορούσε να είναι πρώτη φάση για την υλοποίηση πολυετών προϋπολογισμών προγραμμάτων. Πρόσφατα αρχίζει να υπάρχει κάποια κινητικότητα στον τομέα αυτό μετά από σχετική ώθηση εκ μέρους του ΔΝΤ

στόχους του εκάστοτε έτους αλλά και των επόμενων τριών ετών, παρουσιάζει δηλαδή τριετή κυλιόμενο χαρακτήρα αλλά αφορά και κάθε υπουργείο. Συμπεριλαμβάνει συνοπτικά τα κύρια μέτρα πολιτικής του ετήσιου προϋπολογισμού, παρουσιάζοντας επίσης τις κυριότερες πηγές κινδύνων για την δημοσιονομική θέση της Γενικής Κυβέρνησης. Στο συγκεκριμένο πλαίσιο συγκαταλέγονται κατά τον ίδιο τρόπο όλοι οι ετήσιοι προϋπολογισμοί όλων των φορέων της ΓΚ.

Οι δεσμεύσεις σε μεσοπρόθεσμο ορίζοντα είναι ιδιαίτερα σημαντικές στο ελληνικό πεδίο, δεδομένου της ασυνέχειας και του κατακερματισμού των δημόσιων στρατηγικών. Το εκάστοτε υπουργείο οφείλει να διαμορφώσει τριετή προοπτική για τις πολιτικές του προτεραιότητες γεγονός στο οποίο δεν είναι μαθημένο το ελληνικό πολιτικό σύστημα. Εντάχθηκε συνεπώς από δημοσιονομικής σκοπιάς η υποχρέωση προγραμματισμού και δεσμεύσεων τήρησης αυτού σε μεσοπρόθεσμες προοπτικές που ήταν ιδιαίτερες κρίσιμες τόσο για την συγκράτηση της δυναμικής του χρέους όσο για την προβολή αξιόλογης δημοσιονομικής διαχείρισης σε επίπεδο δανειστών, αγορών και εταίρων.

Δεύτερη σε σειρά αξιόλογη αλλαγή ήταν η έννοια της Γενικής Κυβέρνησης [83], βάση της οποίας εντάσσεται σε κοινό δημοσιονομικό πλαίσιο μεγάλο ποσοστό των φορέων του δημόσιου τομέα στο οποίο πλέον έχει επιρροή και πληροφόρηση το Υπουργείο Οικονομικών, κάτι που δεν ίσχυε μέχρι τότε. Ο υπουργός Οικονομικών δεν διαθέτει μόνο αρμοδιότητες άσκησης δημοσιονομικής πολιτικής αλλά διαθέτει τον συντονισμό και την εποπτεία του συνόλου των φορέων που εμπίπτουν

[83]Η Γενική Κυβέρνηση, πέραν της Κεντρικής Κυβέρνησης (Διοίκηση, Ανεξάρτητες Αρχές, Αποκεντρωμένες Διοικήσεις, ΝΠΔΔ και ΚΝΠΙΔ), περιλαμβάνει τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ) και τους Οργανισμούς Κοινωνικής Ασφάλισης (ΟΚΑ) συμπεριλαμβανομένων και των νοσοκομείων (ΝΠΔΔ), ακολουθώντας τα κριτήρια του Ευρωπαϊκού Συστήματος Λογαριασμών. Ο Δημόσιος τομέας περιλαμβάνει την Γενική Κυβέρνηση και τις δημόσιες επιχειρήσεις και τους δημόσιους οργανισμούς (Ν.3429/2005 άρθρο 1 παρ. 1,2,3,6). Ο μεταγενέστερος Ν.3943/2011 (άρθρο 50) προβλέπει ότι τα νομικά πρόσωπα που περιλαμβάνονται στην Κεντρική Κυβέρνηση, τους ΟΤΑ και τους ΟΚΑ προσδιορίζονται αναλυτικά από το Μητρώο Φορέων Γενικής Κυβέρνησης που τηρεί η Ελληνική Στατιστική Αρχή.

στην ΓΚ. Σε περιόδους μάλιστα διαδικασιών ψήφισης, κατέχει την ευθύνη να επικυρώσει τη συμμόρφωση των ετήσιων προϋπολογισμών των φορέων με το ΜΠΔΣ. Ειδικότερα ο κρατικός προϋπολογισμός συμπεριλαμβάνει τους προϋπολογισμούς των Νοσοκομείων, των οργανισμών Κοινωνικής Ασφάλισης, τους προϋπολογισμούς της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και των λοιπών φορέων της ΓΚ οι οποίοι μέχρι τότε δεν είχαν καμία οικονομική διαφάνεια.

Το παραπάνω κανονιστικό πλαίσιο ουσιαστικά συνεπάγεται νεότερες διαχειριστικές αρμοδιότητες για τον Υπουργό Οικονομικών και τον εκάστοτε αρμόδιο υπουργό. Όλοι αναλαμβάνουν τις ευθύνες τους για τις επιλογές τους οι οποίες μπορεί να έχουν κάποιο δημοσιονομικό αντίκτυπο και γενικότερα για την οργάνωση, κατάρτιση και παρακολούθηση των προϋπολογισμών του υπουργείου τους όπως επίσης και των αντίστοιχων προϋπολογισμών των φορέων που έχουν υπό την επίβλεψή τους. Το σύνολο των διαστάσεων της δημοσιονομικής μεταρρύθμισης ενισχύονται περαιτέρω με μεταγενέστερες νομοθετικές παρεμβάσεις. [84]

Ταυτόχρονα με τις παραπάνω μεταρρυθμίσεις, οι πολιτικές της Ευρώπης για την ενίσχυση της οικονομικής διακυβέρνησης, για την εποπτεία των εθνικών προϋπολογισμών και της οικονομικής συνεργασίας έδωσαν παραπάνω ώθηση για αλλαγές. Το Δημοσιονομικό Σύμφωνο εισάγει απαιτήσεις για δημοσιονομική πειθαρχία με την επιβολή ισοσκελισμένων ή πλεονασματικών προϋπολογισμών όπως επίσης και μηχανισμού για αυτόματη διόρθωση σε περιπτώσεις διάφορων αποκλίσεων. Ουσιαστικά προβλέπει μία

[84]Αξίζει να σημειωθεί ότι στην ίδια κατεύθυνση αναθεωρήθηκε με διάφορες παρεμβάσεις από το 2010 και μετά ο Ν.3429/2005 για τις δημόσιες επιχειρήσεις και οργανισμούς, με στόχο την υιοθέτηση διεθνών βέλτιστων πρακτικών. Για παράδειγμα ο Ν. 3899/2010 κατάργησε τις εξαιρέσεις που είχαν εισαχθεί με διάσπαρτες διατάξεις όσον αφορά την ένταξη δημοσίων επιχειρήσεων και οργανισμών στο κεφάλαιο Α' του Ν 3429/2005, ενόψει αποτελεσματικότερου ελέγχου και εποπτείας επί των δημοσίων επιχειρήσεων. Επιπλέον προβλέπεται έλεγχος των λογαριασμών των επιχειρήσεων (τουλάχιστον εξαμηνιαίο, αλλά γίνεται τουλάχιστον τριμηνιαίος για τις δέκα μεγαλύτερες σε κύκλο εργασιών κρατικές επιχειρήσεις) και ενίσχυση του εσωτερικού ελέγχου των επιχειρήσεων.

πρόληψη αναφορικά με τον συντονισμό και την παρακολούθηση των δημοσιονομικών, μακροοικονομικών και διαθρωτικών πολιτικών όπως επίσης και μηχανισμούς διόρθωσης και πρόληψης μεγάλων ελλειμμάτων.[85]

Στον Ν.4270/2013 περί δημοσιονομικής διαχείρισης και εποπτείας ενσωματώνεται η Κοινοτική Οδηγία 2011/85/ΕΕ «σχετικά με τις απαιτήσεις των πλαισίων κατάρτισης και εκτέλεσης των Προϋπολογισμών των κρατών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης». [86] Όπως ορίζει το Ευρωπαϊκό Πλαίσιο, αναθεωρείται το σύστημα του δημόσιου λογιστικού με σκοπό να συντρέχει με τις προδιαγραφές και τους ορισμούς της άσκησης δημοσιονομικής πολιτικής στην Ευρωζώνη. Επιπρόσθετα κωδικοποιούνται οι μεταρρυθμίσεις του πλαισίου δημοσιονομικής διαχείρισης οι οποίες είχαν ήδη πραγματοποιηθεί από το 2010 με νομοθετικές παρεμβάσεις προηγούμενων ετών.[87]

---

[85]Τον Δεκέμβριο του 2011 υιοθετήθηκε μια «δέσμη 6 μέτρων» (5 Κανονισμοί, 1173/2011, 1174/2011, 1175/2011, 1176/2011, 1177/2011 και η Οδηγία 85/2011) που αυστηροποιούν το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης και προβλέπουν (προληπτικά) επιτήρηση των εθνικών δημοσιονομικών πολιτικών και (κατασταλτικά) διαδικασία αποκατάστασης υπερβολικού ελλείμματος. Η Οδηγία 2011/85/ΕΕ εισάγει ειδικότερες απαιτήσεις για τα δημοσιονομικά πλαίσια των κρατών μελών και λεπτομερείς κανόνες για τους εθνικούς προϋπολογισμούς. Η παρακολούθηση των δημοσίων οικονομικών μεταξύ των χωρών της ευρωζώνης, υπάγεται σε ετήσιο κοινό ευρωπαϊκό χρονοδιάγραμμα (το «Ευρωπαϊκό Εξάμηνο» - European Semester). Η δέσμη δύο μέτρων (κανονισμός 473/2013 και 472/2013, Μάιος 2013) αφορά μόνο τα κράτη-μέλη της Ευρωζώνης για την εξασφάλιση της διόρθωσης των υπερβολικών ελλειμμάτων και προβλέπει ενισχυμένη δημοσιονομική εποπτεία για κράτη που αντιμετωπίζουν σοβαρές δυσκολίες ή έχουν λάβει οικονομική βοήθεια. Βλ. Σαββαΐδου (2017) σελ. 534-535, Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή (2014) Η Νέα Οικονομική Διακυβέρνηση στη Ζώνη του Ευρώ και η Ελλάδα. Οι μηχανισμοί εποπτείας και αλληλεγγύης υπό όρους μετά το Μνημόνιο, Ιανουάριος 2014, και Εισηγητική Έκθεση Ν.4270/2014. Ο Ν. 4063/2012 κύρωσε την Απόφαση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της 25 Μαρτίου 2011 που τροποποιεί το άρθρο 136 της ΣΛΕΕ, τη Συνθήκη για τη θέσπιση του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας και τη Συνθήκη για τη σταθερότητα, το συντονισμό και τη διακυβέρνηση στην Οικονομική και Νομισματική Ένωση. Ο Ν.4270/2014 ενσωμάτωσε την Οδηγία 85/2011.

[86]http://eurlex.europa.eu/legalcontent/el/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011L0085&qid=1427895613721&from=EN

[87] Συνοπτικά, οι αλλαγές αφορούν τους ρόλους και τις αρμοδιότητες των θεσμικών οργάνων που συμμετέχουν στη δημοσιονομική διαχείριση, τους δημοσιονομικούς κανόνες που διέπουν τη χάραξη της οικονομικής πολιτικής και την προετοιμασία της κατάρτισης του Κρατικού Προϋπολογισμού και σχεδιασμού του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής (ΜΠΔΣ). Βάσει της σχετικής Ευρωπαϊκής νομοθεσίας εισάγεται η έννοια του μεσοπρόθεσμου δημοσιονομικού στόχου (Medium Term Objective) και των κατάλληλων διορθωτικών μηχανισμών που ενεργοποιούνται σε περίπτωση σημαντικών αποκλίσεων από

Σύμφωνα με τους νέους κανόνες που εισάγει ο Ν.4270/2014 και τους κανόνες του ΕΣΟΛ 2010, η ΓΚ λαμβάνει την εξής οργάνωση σε τρείς υποτομείς της:

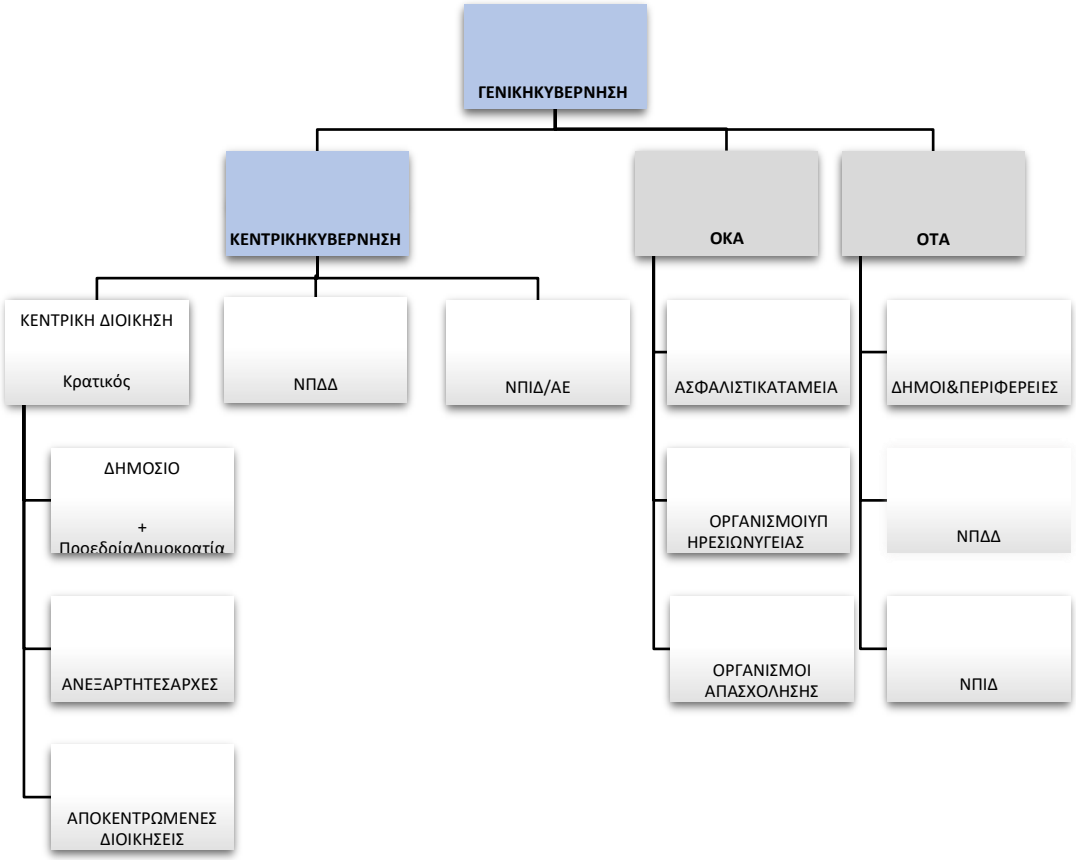
- Κεντρική κυβέρνηση
- Οργανισμούς Κοινωνικής Ασφάλισης (ΟΚΑ)
- Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ)

Οι φορείς εκτός Κεντρικής Διοίκησης οι οποίοι ωστόσο συμπεριλαμβάνονται στους υποτομείς της Γενικής Κυβέρνησης προσδιορίζονται από το Μητρώο Φορέων Γενικής Κυβέρνησης το οποίο τηρείται από την Ελληνική Στατιστική Αρχή.[88] Αντίθετα με τους φορείς της Κεντρικής Διοίκησης [89] αυτοί αποτελούν ξεχωριστά νομικά πρόσωπα τα οποία εποπτεύονται από φορείς της Κεντρικής Διοίκησης ή από ΟΤΑ. Επιπρόσθετα ο Δημόσιος Τομέας εμπερικλείει τη Γενική Κυβέρνηση, τις εκτός αυτής δημόσιους οργανισμούς και επιχειρήσεις αλλά και τα εκτός αυτής ΝΠΔΔ.

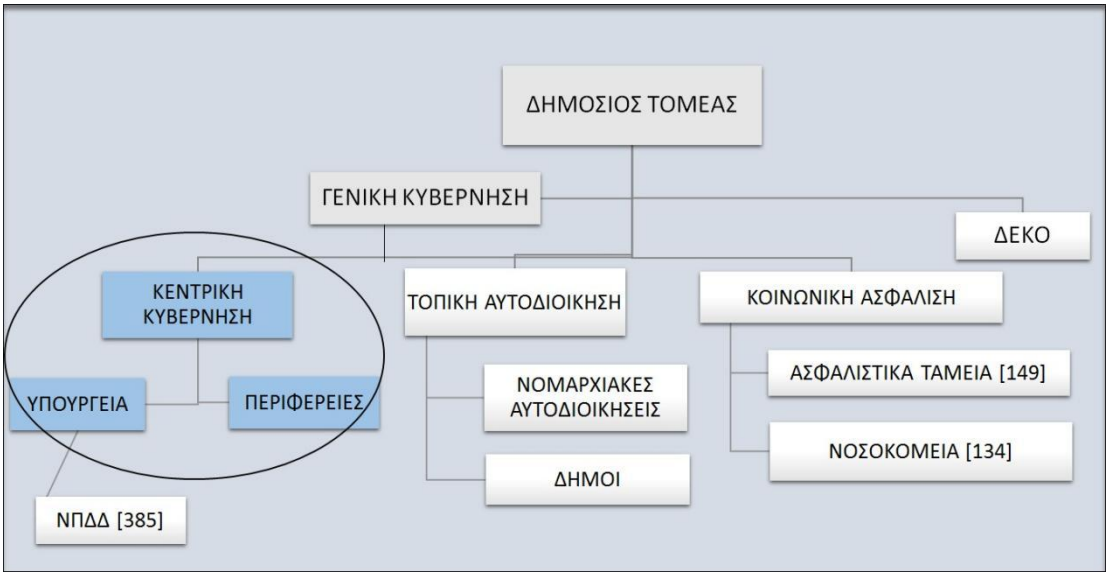
το στόχο αυτό. Παράλληλα, δημιουργείται το Δημοσιονομικό Συμβούλιο ως θεσμός ανεξάρτητης αξιολόγησης της συμμόρφωσης με τους δημοσιονομικούς κανόνες και στόχους

[88] Η κατάρτιση και τακτική επικαιροποίηση του στατιστικού Μητρώου των Φορέων της Γενικής Κυβέρνησης αποτελεί υποχρέωση όλων των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την ορθή οριοθέτηση του θεσμικού τομέα της Γενικής Κυβέρνησης, όπως ορίζεται από το Ευρωπαϊκό Σύστημα Λογαριασμών – ESA 2010 (Κανονισμός 549/2013), βάσει συγκεκριμένων κριτηρίων. Ο νέος κανονισμός ESA 2010 τέθηκε σε ισχύ την 1η Σεπτεμβρίου 2014, και το πρώτο μητρώο που βασίζεται στα κριτήρια ταξινόμησης του ESA 2010 είναι το μητρώο του Σεπτεμβρίου 2014. Επισημαίνεται ότι η κατάρτιση και επικαιροποίηση του Μητρώου των Φορέων της Γενικής Κυβέρνησης είναι διαρκής. http://www.statistics.gr/register-general-government-entities

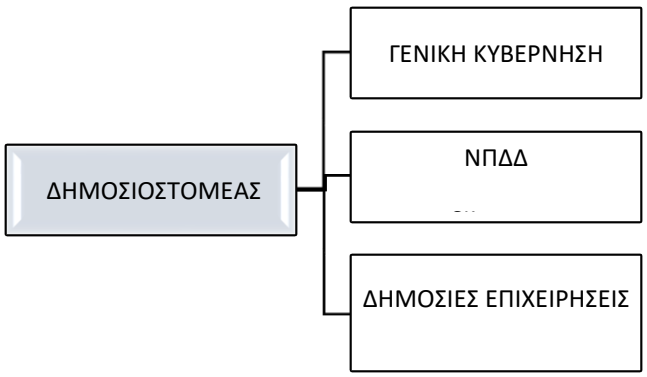
[89] Οι φορείς της Κεντρικής Διοίκησης και οι υποδιαιρέσεις τους σε ειδικούς φορείς είναι διοικητικές μονάδες και μονάδες του προϋπολογισμού της, χωρίς όμως αυτοτελή νομική προσωπικότητα.



Διάγραμμα 1. Η Νέα Δημοσιονομική Δομή (Πηγή : Ν.4270/2014Κ.Σπανού)



Διάγραμμα 2. Δημόσιος Τομέας και Κρατικός Προϋπολογισμός μέχρι το 2010 (Πηγή :OECD Journal on Budgeting,2008)



Διάγραμμα 3. Δημόσιος Τομέας (Πηγή : Ν.4270/2014Κ.Σπανού)

4.4 Εκ των άνω διαδικασία κατάρτισης

Προς τις ίδιες κατευθύνσεις ενίσχυσης του κεντρικού ρόλου του Υπουργείου Οικονομικών είναι η υιοθέτηση της «εκ των άνω (top-down) διαδικασία κατάρτισης προϋπολογισμού σύμφωνα με τον Ν.3871/2010 και αποτελεί μία ακόμη αξιόλογη μεταβολή και ανατροπή των ήδη προϋπάρχων διαδικασιών, οι οποίες χαρακτηρίζονται ως «εκ των κάτω» (bottom–up) και «αποκεντρωμένες», έχοντας ως συνέπεια τις περιορισμένες δυνατότητες του Υπουργείου Οικονομικών για πλήρη έλεγχο των δημόσιων οικονομικών.

Σημαντικό αποτελεί το γεγονός ότι οι εκάστοτε υπουργοί έστελναν προτάσεις στον Υπουργό Οικονομικών, ο οποίος ουσιαστικά δεν είχε πλήρη εικόνα και έλεγχο της ιεράρχησης των προτεραιοτήτων σε υπουργικό ή κυβερνητικό επίπεδο, με σκοπό να αναλάβει έναν ρόλο

διαιτητή στο παζάρι των διαθέσιμων πόρων. Η γενικότερη εικόνα ωστόσο ήταν ότι οι φορείς είχαν τάσεις διόγκωσης των εκτιμήσεων των αναγκών τους γνωρίζοντας ήδη ότι θα λάβουν πολύ λιγότερα, με σκοπό να στο τέλος να προσεγγίσουν το επιθυμητό. Ταυτόχρονα όσοι δεν συμπεριλαμβάνονταν σε εγκρίσεις είχαν την δυνατότητα να παίρνουν αποφάσεις αναφορικά με το κόστος το οποίο έπρεπε να καλύψει καθ΄ υπέρβαση το Υπουργείο Οικονομικών.

Η εκ των άνω διαδικασία κατάρτισης προϋπολογισμού έρχεται να επιβάλλει την απαραίτητη πειθαρχία σε προκαθορισμένα πλαίσια. Οι διαδικασίες αρχίζουν με τον καθορισμό των γενικών κυβερνητικών στρατηγικών βάση των οποίων καταγράφεται και το ΜΠΔΣ, το οποίο λαμβάνει την έκκριση από τη Βουλή.

Ακολουθεί η προετοιμασία του κρατικού προϋπολογισμού και των προϋπολογισμών των υπόλοιπων φορέων της Γενικής Κυβέρνησης με την πειθαρχία να παρουσιάζει επιτυχία αναφορικά με τις προβλέψεις των ανώτατων δεσμευτικών φραγμών δαπανών ανά φορέα της Κεντρικής Διοίκησης, φραγμοί μέσα στους οποίους θα πρέπει οι φορείς να έχουν την δυνατότητα κατανομής με ορισμένο ποσοστό ευελιξίας τις δαπάνες τους. Συνεπώς λαμβάνουν την αρμοδιότητα και την ευθύνη να ορίσουν τις προτεραιότητές τους σύμφωνα με τα δεδομένα του δημοσιονομικού πλαισίου. Η έναρξη της θέσπισης των ανώτατων ορίων δαπανών ορίστηκε το 2010 ενόψει του συντονισμού του προϋπολογισμού του 2011 και σύμφωνα με τις προϋποθέσεις που επιβλήθηκαν με το μνημόνιο. Βάση τις δαπάνες αυτές διακρίνονται σε τρείς κατηγορίες αυτή της μισθοδοσίας, των επιχορηγήσεων και των λειτουργικών δαπανών.

Περαιτέρω αξιόλογες παρεμβάσεις επικεντρώνονται στην οριοθέτηση των δυνατοτήτων τροποποίησης των πιστώσεων πέραν των αρχικών κατανομών. Στις συγκεκριμένες περιπτώσεις ενημερώνεται η Βουλή από τον Υπουργό Οικονομικών με τη χρήση ποσών από το

αποθεματικό να περιορίζεται κυρίως στην κάλυψη σημαντικών, αναπόφευκτων, άμεσων, απρόβλεπτων και επειγουσών δαπανών. Σταδιακά τέθηκαν στο τραπέζι και άλλοι περιορισμού όπως είναι για παράδειγμα η απαγόρευση στους εκάστοτε φορείς να δανείζονται για άλλους σκοπούς εκτός από επενδυτικές δραστηριότητες και μόνο μετά από έγκριση που πρέπει να δοθεί από τον Υπουργό Οικονομικών

4.5 Ενίσχυση μηχανισμών παρακολούθησης της εκτέλεσης των προϋπολογισμών

Ιδιαίτερα σημαντικό ήταν το γεγονός της δημιουργίας και τήρησης του Μητρώου Αναλήψεων Υποχρεώσεων (ΠΔ 113/2010 και Ν.4046/2012), αναφορικά με την παρακολούθηση και εκτέλεση του προϋπολογισμού. Ουσιαστικά αυτές υπάγονταν σε διαδικασίες άμεσου ελέγχου και σχετικής ενημέρωσης του Υπουργείου Οικονομικών. Αποτέλεσαν τις πρωταρχικές παρεμβάσεις στο πλαίσιο της δημοσιονομικής Διαχείρισης με σκοπό να υφίσταντο μία γενική εικόνα για τις οικονομικές υποχρεώσεις του συνόλου των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης. Η τήρηση του Μητρώο είναι υποχρεωτική και αποτελεί σημαντικό μέσο ελέγχου, παρακολούθησης και ορθής εκτέλεσης των δαπανών αλλά και αποτύπωσης των αρμοδιοτήτων της ΓΚ. Για να κινητοποιηθούν οι αρμόδιοι φορείς ήταν επιτακτικό να ασκηθεί η ανάλογη πίεση ανεξαρτήτως των προβλημάτων τα οποία προέκυψαν κυρίως λόγω έλλειψης κατάλληλης εκπαίδευσης και αρμόδιου προσωπικού.

Ωστόσο προκύπτουν αρκετά ικανοποιητικά αποτελέσματα με ένα αρκετά σημαντικό ποσοστό των φορέων να στέλνουν τα απαραίτητα στοιχεία στο Γενικό Λογιστήριο του Κράτους και να πιστοποιούν και την ποιότητα των στοιχείων. Από την πλευρά του το ΓΛΚ πραγματοποιεί

δειγματοληπτικούς ελέγχους για την εξακρίβωση της πιστής τήρησης των βασικών υποχρεώσεων.[90]

Οι επόμενες νομοθετικές παρεμβάσεις οδήγησαν στην ενίσχυση της δημοσιονομικής εποπτείας υπέρ του Υπουργείου Οικονομικών οι οποίες ήταν οι Ν.4111/2013 και Ν.4270/2014. Ουσιαστικά εντάχθηκε η υποχρέωση δημιουργίας προγράμματος μηνιαίας εκτέλεσης του προϋπολογισμού όπως επίσης και η καταγραφή τριμηνιαίων στόχων των υπουργείων καθώς και των φορέων που εποπτεύουν. Βάση της συγκεκριμένης στενής εποπτείας των στόχων εντοπίζονται έγκαιρα αποκλίσεις που μπορεί να προκύψουν με σκοπό τη λήψη διορθωτικών μέτρων.

Επιπρόσθετα, πραγματοποιήθηκε η επισημοποίηση μιας πρακτικής η έναρξη της οποίας σημειώνεται το 2010, με τις μόνιμες διμερείς επιτροπές Υπουργείων – ΓΛΚ να προβλέπουν προγραμματικές συμφωνίες ή όπως αλλιώς ονομάζονται Ετήσια Μνημόνια Συνεργασίας ανάμεσα σε Υπουργείο Οικονομικών και λοιπών Υπουργείων για την ορθότερη και ομαλότερη εκτέλεση της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης και του προϋπολογισμού. Στα παραπάνω εμπεριέχονται και οι τριμηνιαίοι στόχοι εκτέλεσης του προϋπολογισμού, καθορίζονται οι κυρώσεις σε περιπτώσεις μη συμμόρφωσης όπως επίσης και οι διορθωτικές παρεμβάσεις σε περιπτώσεις αποκλίσεων. Επιπρόσθετα εμπεριέχεται ο προσδιορισμός των υποχρεώσεων του κάθε φορέα αναφορικά με το είδος των δημοσιονομικών αναφορών καθώς και του χρόνου υποβολής τους όπως επίσης και την οργάνωση εσωτερικών μηχανισμών χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης.[91]

[90] Εισηγητική Έκθεση του Προϋπολογισμού για το 2017, σελ. 35 και Εισηγητική Έκθεση του Προϋπολογισμού για το 2018, σελ. 35.

[91] Πρωτόκολλο συνεργασίας υπεγράφη το 2015 μεταξύ των ΓΓ του Υπουργείου Οικονομικών (ΓΓΔΠ, ΓΓΟΠ και ΓΓΔΕ) για τον συντονισμό στην άσκηση των αρμοδιοτήτων τους και τη βελτίωση της δημοσιονομικής διαχείρισης. Βλ. Αικ. Σαββαϊδου (2017) σελ. 610

Τα μέτρα άρχισαν να υλοποιούνται με τους Ν.4093/2012 και Ν.4111/2013. Επιπλέον το Υπουργείο Οικονομικών έχει συνάψει συμφωνητικά τα λεγόμενα ετήσια Μνημόνια με το σύνολο των Υπουργείων για την παρακολούθηση της ορθής εκτέλεσης του προϋπολογισμού, για την πορεία των δημοσιονομικών στόχων καθώς και για την αποπληρωμή καθυστερούμενων οφειλών. Η σημαντικότητά τους επικεντρώνεται κυρίως στη διαμόρφωση της στοχοθεσίας για τον τακτικό προϋπολογισμό του υπουργείου το οποίο λειτουργεί ως σημείο αναφοράς με σκοπό την ύπαρξη μέτρων και κυρώσεων εφόσον υπάρξουν τυχόν υπερβάσεις.

Με προαιρετικό χαρακτήρα υπογράφονται αντίστοιχα μνημόνια συνεργασίας μεταξύ του κάθε αρμόδιου υπουργείου και των φορέων που εποπτεύουν, όπου καταγράφονται μέτρα και στοιχεία για την αντιμετώπιση τυχόν αρνητικών αποκλίσεων από την εκτέλεση του προϋπολογισμού. Οι φορείς που εποπτεύονται υποβάλλουν στο ΓΛΚ και στο Υπουργείου το αντίστοιχο πρόγραμμα εκτέλεσης του προϋπολογισμού τους. Σε περιπτώσεις που υπάρχουν αποκλίσεις άνω του 10% από τους τριμηνιαίους δημοσιονομικούς στόχους καθώς επίσης και διαφορές μεταξύ των υποχρεώσεων και των εσόδων και δεν ληφθούν τα απαραίτητα διαθρωτικά μέτρα τότε υφίσταντο ισόποσες περικοπές από τον Διευθυντή Προϋπολογισμού της Γενικής Κυβέρνησης. Αυτές οι περικοπές γίνονται από τις επιχορηγήσεις, από τις πιστώσεις για λειτουργικές δαπάνες των Υπουργείων καθώς και από τις αποδόσεις πόρων για την ενίσχυση των φορέων της ΓΚ από τον Κρατικό Προϋπολογισμό.

Σε περιπτώσεις όπου παρατηρηθούν αποκλίσεις άνω του 10% για δύο συνεχή τρίμηνα χωρίς την απαραίτητη λήψη μέτρων, τότε ο Υπουργός Οικονομικών ορίζει επόπτη Οικονομικών Υπηρεσιών σε φορείς που εποπτεύει η Γενική Κυβέρνηση.

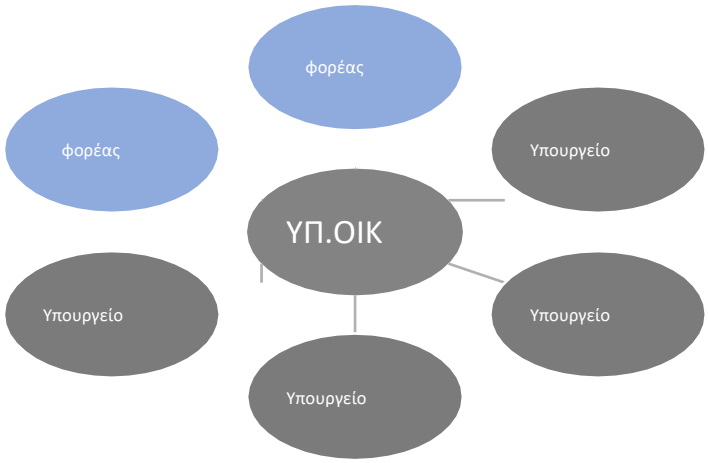
Η συγκέντρωση του ελέγχου των δημοσίων οικονομικών υπέρ του Υπουργείου Οικονομικών, προεκτείνεται και ως συγκέντρωση υπέρ του εποπτεύοντος υπουργείου έναντι των εποπτευόμενων φορέων. Ενισχύεται δηλαδή ως προς το οικονομικό σκέλος η τομεακή εποπτεία τους από τα αρμόδια υπουργεία, τα οποία διαμεσολαβούν στη σχέση με το ΓΛΚ. Από τη σκοπιά της διοικητικής οργάνωσης, αυτό αντιστρέφει της αποκεντρωτικές τάσεις που είχαν αρχίσει να διαφαίνονται στη δεκαετία 1990 και 2000 και την ευελιξία που επιχειρείτο να παρασχεθεί σε αυτόνομες μονάδες (π.χ. ΑΕ, ανεξάρτητες αρχές κλπ.). Ειδικά για τις ανεξάρτητες αρχές (ΑΑ) αυτό ερχόταν σε αντίθεση με την κατοχυρωμένη ανεξαρτησία τους –αν και άργησε να αναδειχθεί ως θέμα. Νεότερη διάταξη (Ν.4484/2017, άρθρο 34 που τροποποιεί τον Ν.4270/2014) αναγνωρίζει το πρόβλημα και καταργεί την υποχρέωση να περνούν από τα αρμόδια υπουργεία, αποκαθιστώντας τον σεβασμό της ανεξαρτησίας τους.[92] Συνεπώς γίνεται η αποστολή των απαραίτητων στοιχείων κατευθείαν στο ΓΛΚ και εμφανίζονται ως ανεξάρτητες οντότητες στο ΜΠΔΣ. Σε περιπτώσεις που ο προϋπολογισμός τους ξεπερνά συγκεκριμένο ποσό, σύμφωνα με αποφάσεις του Υπουργείου Οικονομικών, τότε συνάπτονται μνημόνια συνεργασίας άμεσα με το Υπουργείο Οικονομικών και υποβάλλονται μηνιαία προγράμματα για τις εκτελέσεις του προϋπολογισμού των δαπανών τους. Συνεπώς το Υπουργείο Οικονομικών έκανε πιο συνεκτικό και απλό το δίκτυο των συνομιλητών του διαμέσου της συγκέντρωσης υπέρ των εποπτευμένων υπουργείων, καθώς μιλά μόνο με αυτά.

Η συγκεκριμένη συγκέντρωση είναι αρκετά εμφανής έναντι των ΟΤΑ και των δημόσιων επιχειρήσεων με αποτέλεσμα να παρατηρηθούν

[92] Επισημαίνεται ότι η αναμόρφωση και εναρμόνιση του θεσμικού πλαισίου των ανεξάρτητων αρχών είχε προβλεφθεί στο τρίτο (συμπληρωματικό) Μνημόνιο, με στόχο την ενίσχυση της ανεξαρτησίας τους (κεφάλαιο 5.4). Supplemental Memorandum of Understanding (Second addendum to the Memorandum of Understanding) between the European Commission Acting ov Behalf Of the European Stability Mechanism and the Hellenic Republic and the Bank of Greece. Βλ. επίσης συμπληρωματικό Μνημόνιο Δεκέμβριος 2017.

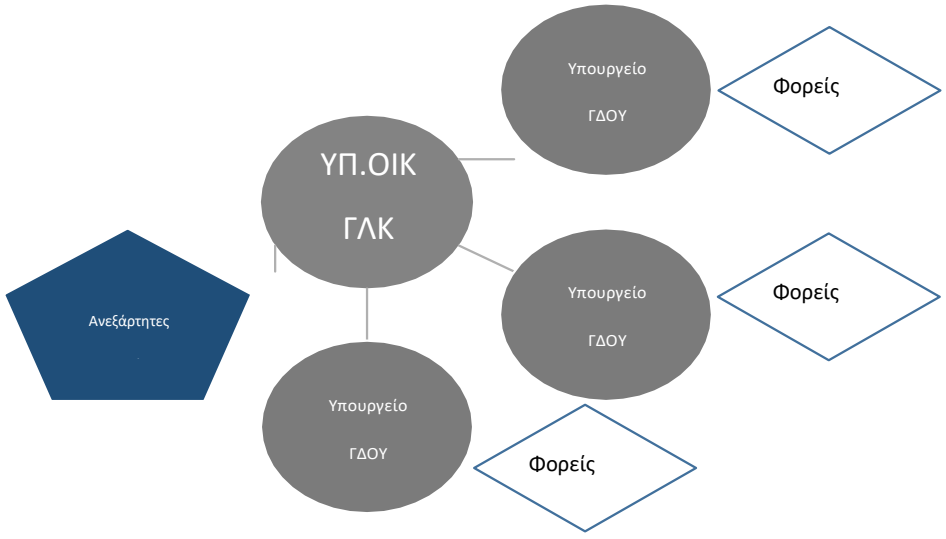
οι περισσότερες αντιδράσεις έναντι του Παρατηρητηρίου Οικονομικής Αυτοτέλειας των ΟΤΑ.

ΠΡΙΝ



ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 4: Το δίκτυο Δημοσιονομικής Εποπτείας (Πηγή : Επεξεργασία διαγραμμάτων Κ. Σπανού)

ΜΕΤΑ



Πιο συγκεκριμένα έγινε πρόληψη δημιουργίας μηχανισμών παρακολούθησης αναφορικά με τους προϋπολογισμούς των ΔΕΚΟ (Άρθρο 3. Ν.4111/2013) και (Ν.4270/2014) και ΝΠΙΔ του Ν.3429/2005.[93] Οι συγκεκριμένοι φορείς υποβάλλουν στο Υπουργείο Οικονομικών τους ετήσιους προϋπολογισμούς τους οι οποίοι θα πρέπει να συνάδουν με τους τριμηνιαίους στόχους και του ΜΠΔΣ αναφορικά με τις κυριότερες κατηγορίες εξόδων και εσόδων. Οι εκάστοτε διοικήσεις των φορέων έχουν την πλήρη ευθύνη για την παρακολούθηση και αποφυγή τυχόν αρνητικών αποκλίσεων και να προβούν σε διαδικασίες διόρθωσης.

Όπως ήδη αναφέρθηκε παραπάνω σε περιπτώσεις αποκλίσεων άνω του 10% οι επιπτώσεις κλιμακώνονται με κυρώσεις και περικοπές των ενισχύσεων, του ακαθάριστου δανεισμού, με περικοπές των

[93] ΥΑ. 2/23416/ΔΠΓΚ/1.3.2013 Δημοσιονομικοί κανόνες και πρακτικές. Μηχανισμός παρακολούθησης των εγκεκριμένων προϋπολογισμών για τις ΔΕΚΟ, τα ΝΠΙΔ του Κεφαλαίου Α του Ν. 3429/2005 και για τα ΝΠΙΔ φορείς της Γενικής Κυβέρνησης. Ειδικότερα σ' αυτήν προβλέπεται: α) ότι καταρτίζουν τα σχέδια των ετήσιων προϋπολογισμών τους, μετά από συνεργασία με τις αρμόδιες υπηρεσίες των Υπουργείων που παρακολουθούν και κατευθύνουν τους φορείς που εποπτεύουν για την κατάρτιση του προϋπολογισμού τους και την ορθή εκτέλεσή τους, εντός των ορίων του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής. β) Οι διοικήσεις, οι Διευθύνοντες Σύμβουλοι υποβάλλουν στη συνέχεια τα σχέδια των ετήσιων προϋπολογισμών τους στη Διεύθυνση Δημοσίων Επιχειρήσεων και Οργανισμών (Δ.Ε.Κ.Ο.) της Γενικής Διεύθυνσης Οικονομικής Πολιτικής με κοινοποίηση στη Γενική Διεύθυνση Οικονομικών Υπηρεσιών των εποπτευόντων Υπουργείων και εάν πρόκειται για φορείς Γενικής Κυβέρνησης ή φορείς που επιχορηγούνται από τον Κρατικό Προϋπολογισμό, και στη Δ/νση Προϋπολογισμού Γενικής Κυβέρνησης και στη Δ/νση Προγραμματισμού Δημοσιονομικών Στοιχείων και Μεθοδολογίας του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους. γ) Εντός ενός μηνός από την ημερομηνία ψήφισης του Κρατικού Προϋπολογισμού και αφού έχει προηγηθεί η έγκρισή τους από τη Διυπουργική Επιτροπή Δημοσίων Επιχειρήσεων και Οργανισμών (Δ.Ε.Δ.Ε.Κ.Ο.) του άρθρου 10 του Ν. 3429/2005, οι φορείς υποχρεούνται, σε συνεργασία με τα εποπτεύοντα Υπουργεία, να εξειδικεύσουν τον εγκεκριμένο ετήσιο προϋπολογισμό σε μηνιαία και τριμηνιαία βάση και να αποστείλουν την εν λόγω εξειδίκευση στη Διεύθυνση Δ.Ε.Κ.Ο., με κοινοποίηση στη Γενική Διεύθυνση Οικονομικών Υπηρεσιών των εποπτευόντων Υπουργείων και εάν πρόκειται για φορείς Γενικής Κυβέρνησης ή φορείς που επιχορηγούνται από τον Κρατικό Προϋπολογισμό, και στη Δ/νση Προϋπολογισμού Γενικής Κυβέρνησης και στη Δ/νση Προγραμματισμού Δημοσιονομικών Στοιχείων και Μεθοδολογίας του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους. Επίσης, δ) αποστέλλουν εντός 20 ημερών από την λήξη κάθε περιόδου τα μηνιαία, τριμηνιαία και ετήσια στοιχεία της εκτέλεσης των προϋπολογισμών στη Διεύθυνση Δ.Ε.Κ.Ο. της Γενικής Διεύθυνσης Οικονομικής Πολιτικής, με κοινοποίηση στη Γενική Διεύθυνση Οικονομικών Υπηρεσιών των εποπτευόντων Υπουργείων και εάν πρόκειται για φορείς Γενικής Κυβέρνησης ή φορείς που επιχορηγούνται από τον Κρατικό Προϋπολογισμό, και στη Δ/νση Προϋπολογισμού Γενικής Κυβέρνησης και στη Δ/νση Προγραμματισμού Δημοσιονομικών Στοιχείων και Μεθοδολογίας του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους.

επιχορηγήσεων ως και επιβολή αναστολών καταβολής αμοιβών του ΔΣ ή και τον αυτοδίκαιο τερματισμό της θητείας του σε περιπτώσεις υποτροπής. Μόνο ειδικές περιπτώσεις εξαιρούνται για να υπάρξει σχετική αναθεώρηση του προϋπολογισμού ή όταν δεν μπορεί να εκτελεστεί για αντικειμενικές αιτίες.

Αντίστοιχο ενδιαφέρον παρουσιάζει η γνώμη αναφορικά με τις προσπάθειες ισχυροποίησης της δημοσιονομικής εποπτείας στους ΟΤΑ με την οργάνωση του Παρατηρητηρίου Οικονομικής Αυτοτέλειας των ΟΤΑ, στο υπουργείο Εσωτερικών.[94]

Βάση της αιτιολογικής έκθεσης του Ν.4270.2014 το Παρατηρητήριο έχει την αποστολή της παρακολούθησης σε μηνιαία βάση της εκτέλεσης των προϋπολογισμών των ΟΤΑ, των νομικών προσώπων τους καθώς και της γνωμοδότησης για τα σχέδια προϋπολογισμών προς τους Υπουργούς Οικονομικών και Εσωτερικών. Οι προϋπολογισμοί[95] πρέπει να είναι ρεαλιστικοί, ισοσκελισμένοι και είναι υποχρεωμένοι να τηρούν τους δημοσιονομικούς στόχους, κανόνες και τα όρια των πιστώσεων του ΜΠΔΣ.[96]

Αναφορικά με τον ρόλο και τις ρυθμίσεις του Παρατηρητηρίου ασκήθηκε σκληρή κριτική από την ΚΕΔΕ καθώς πίστευε ότι υπάρχει έμμεσος στόχος μείωσης των πόρων της αυτοδιοίκησης και να καταργηθεί η συνταγματικά κατοχυρωμένη αυτοτέλεια της Αυτοδιοίκησης, όπως επίσης παρόμοιες επιφυλάξεις εξέφρασε και το

[94]Ν.4093/2012 άρθρο πρώτο, υποπαρ. Στ.3. Πρέπει να σημειωθεί ότι η δημιουργία του Παρατηρητηρίου συνέπεσε με τη διαδικασία της διαθεσιμότητας – απολύσεων υπαλλήλων (και) στους ΟΤΑ και ενέτεινε την αντίδραση. Σε ψήφισμα που εξέδωσε η ΚΕΔΕ «εκφράζει τη πλήρη διαφωνία της με τη διαθεσιμότητα των εργαζομένων που οδηγεί τους δήμους σε αδυναμία εκπλήρωσης του ρόλου τους. Δηλώνει ότι οι δήμοι δεν θα γίνουν συμμέτοχοι σ' αυτήν τη διαδικασία και προτρέπει τους αιρετούς να μη συμμετάσχουν». 11.11.2012. http://www.aftodioikisi.gr/ota/dimoi/kedeantarsia-gia-apoliseis-prosfigi-gia-epopteia/

[95]Το οποίο είχε συσταθεί με την παρ. 1 του άρθρου 4 του Ν.4111/13 (Α΄ 18) και συμπληρώθηκε με τα άρθρα 76 και 77 του Ν.4172/2013.

[96]Σε περίπτωση απόκλισης από τους τριμηνιαίους δημοσιονομικούς στόχους άνω του 10%, το Παρατηρητήριο προτείνει τρόπους διόρθωσης ενώ αν παρόλα αυτά συνεχιστεί η απόκλιση για δύο συνεχόμενα τρίμηνα χωρίς λήψη διορθωτικών μέτρων, με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών ο Ο.Τ.Α. υπάγεται υποχρεωτικά σε Πρόγραμμα εξυγίανσης.

Επιστημονικό Συμβούλιο της Βουλής. Ωστόσο το ΣτΕ έκρινε ότι δεν τίθεται πρόβλημα αντισυνταγματικότητας με αποτέλεσμα να απορρίψει οποιαδήποτε αίτηση ακύρωσης από τις ΕΝΠΕ και ΚΕΔΕ εναντίον των αποφάσεων των Υπουργών Εσωτερικών και Οικονομικών. Οι βάσεις στις οποίες στηρίζεται η γνώμη του Παρατηρητηρίου αφορούν κυρίως την υπόδειξη των ποσών που θα πρέπει να εγγράφονται στους κωδικούς των προϋπολογισμών με σκοπό αυτοί να είναι ρεαλιστικοί και ισοσκελισμένοι, να μην δεσμεύεται το περιφερειακό συμβούλιο το οποίο είναι υπεύθυνο για την ψήφιση τελικώς του προϋπολογισμού. Συνεπώς από τις γνωμοδοτήσεις του Παρατηρητηρίου δεν θίγονται η οικονομική και διοικητική αυτοτέλεια των ΟΤΑ όπως καταλήγει το ΣτΕ.[97]

Μεταγενέστερα των εκλογών του 2015 οι κυβερνητικοί εκπρόσωποι εξήγγειλαν την μετατροπή του πλαισίου οικονομικής εποπτείας βασίζοντας κυρίως την συγκεκριμένη εξαγγελία στον «τιμωρητικό χαρακτήρα του».[98]

Το νομοσχέδιο το οποίο τέθηκε τον Ιούνιο του 2015 σε διαβούλευση είχε σκοπό την κατάργηση του Παρατηρητηρίου και προέβλεπε την ίδρυση νέου συστήματος οικονομικής εποπτείας και παράλληλα να στηρίζει τους ΟΤΑ με σκοπό την διασφάλιση της οικονομικής τους βιωσιμότητας και αυτοτέλειας. [99] Οι συγκεκριμένες

[97] http://www.aftodioikisi.gr/ota/dimoi/ste-sintagmatiko-to-paratiritirio-oikonomikis-aftoteleias-tonota/ http://www.aftodioikisi.gr/ipourgeia/epistimoniko-simvoulio-voulis-antisintagmatiko-toparatiritirio-ota/

[98] 22.2.2015: «Διαδικασίες για την κατάργηση του Παρατηρητηρίου Οικονομικής Αυτοτέλειας των ΟΤΑ θα κινήσει το υπουργείο Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης. Ωστόσο η διαδικασία εποπτείας και παρακολούθησης εποπτείας των προϋπολογισμών των ΟΤΑ θα συνεχίσουν να διεξάγονται από τις διοικητικές υπηρεσίες του υπουργείου Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης». http://www.aftodioikisi.gr/ota/dimoi/kede-gia-paratiritirio-doureios-ippos-gianea-perikopi-poron/ http://www.aftodioikisi.gr/ipourgeia/to-ipesda-anamorfonei-pliros-tin-epopteia-ton-oikonomikonton-ota-pos-tha-ginetai-apo-edo-kai-sto-exis-o-elegxos/ ΄ http://www.aftodioikisi.gr/ipourgeia/ipesdase-dimosia-diavoulefsi-to-ns-gia-ti-leitourgia-ton-ota-oi-allages-se-epopteia-kai-paratiritirio/

[99] Θα δημιουργούσε δομή παρακολούθησης των οικονομικών δεδομένων των Ο.Τ.Α., υπό τον τίτλο «Επιτροπή Οικονομικής Ανασυγκρότησης Ο.Τ.Α.» με αποστολή τη διαχρονική παρακολούθηση των οικονομικών μεγεθών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, τη μέριμνα για τον εξορθολογισμό της οικονομικής διαχείρισης των Ο.Τ.Α. και των νομικών τους προσώπων και την υποβολή εισηγήσεων σχετικά με δημοσιονομικές πολιτικές που το Κράτος ή οι Ο.Τ.Α. και

μεταβολές ωστόσο δεν έγιναν καθώς υπήρχαν σχετικές ευρωπαϊκές υποχρεώσεις της χώρας σύμφωνα με το σύστημα εποπτείας των δημοσίων οικονομικών. Όμως μεταβολές επήλθαν με σταδιακό ρυθμό και με έμμεσο τρόπο.

Αρχικά με τον Νέο Οργανισμό του ΥΠΕΣ με το ΠΔ 141/2017. Πιο συγκεκριμένα το Παρατηρητήριο [100] διοικητικά υποστηριζόταν από ΓΔΟΥ του Υπουργείου Εσωτερικών η οποία διεύθυνση λειτουργεί βάσει των κατευθύνσεων του ΓΛΚ.[101] Βάσει όμως του νεότερου Οργανισμού συστήθηκε (νέα) Γενική Διεύθυνση Οικονομικών Τοπικής Αυτοδιοίκησης και Αναπτυξιακής Πολιτικής, της οποίας η Διεύθυνση Οικονομικών Τοπικής Αυτοδιοίκησης αναλαμβάνει ειδικότερα την αρμοδιότητα παρακολούθησης των οικονομικών των ΟΤΑ. Κατ' αυτόν τον τρόπο περιορίστηκε ο ρόλος της ΓΔ.ΟΥ του υπουργείου Εσωτερικών αλλά και εισήχθη μια εξαίρεση στο δίκτυο δημοσιονομικής εποπτείας που συντονίζει το ΓΛΚ και του οποίου «ανταποκριτές» είναι οι ΓΔ.ΟΥ. Η μεταφορά της αρμοδιότητας έχει μάλιστα τη σημασία της ιδιαίτερα λόγω του μεγέθους του προϋπολογισμού των ΟΤΑ.[102]

τα νομικά τους πρόσωπα ενδείκνυται να υλοποιήσουν, προκειμένου να διασφαλιστεί η συνταγματικά κατοχυρωμένη οικονομική αυτοτέλεια των τελευταίων

[100] Σύμφωνα με τον (αρχικό) Ν.4093/2012 υποπαρ. Στ.3, αποτελείται από έναν Σύμβουλο του Ελεγκτικού Συνεδρίου ως Πρόεδρο, τον Γενικό Διευθυντή Οικονομικών Υπηρεσιών του Υπουργείου Εσωτερικών, τον αρμόδιο Διευθυντή της Γενικής Διεύθυνσης Οικονομικών Υπηρεσιών του Υπουργείου Εσωτερικών, έναν εκπρόσωπο της Κεντρικής Ένωσης Δήμων Ελλάδας (για Δήμους) ή έναν εκπρόσωπο της Ένωσης Περιφερειών Ελλάδας (για περιφέρειες), τον Γενικό Διευθυντή Θησαυροφυλακίου του Προϋπολογισμού του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους και μέχρι 2 εμπειρογνώμονες εγνωσμένου κύρους χωρίς δικαίωμα ψήφου. Ο Ν. 4111/2013 (άρθρο 4) επέφερε μικρές τροποποιήσεις: στη θέση των 2 εμπειρογνωμόνων προβλέπεται ένας και ένας εκπρόσωπος του Υπουργείου Οικονομικών.

[101] Ενδεικτικό είναι, όπως ανέφερε ο κ. Τζανακούλης ότι «δεν είναι δυνατόν να βάζουν έναν διευθυντή του υπουργείου Οικονομικών να ελέγχει τους προϋπολογισμούς των δήμων». Βλ. για τη σχετική αντιπαράθεση http://www.aftodioikisi.gr/ota/dimoi/kede-skliri-kritiki-gia-to-paratiritiriooikonomikis-aftoteleia

[102] Ενδεικτικό είναι, όπως ανέφερε ο κ. Τζανακούλης ότι «δεν είναι δυνατόν να βάζουν έναν διευθυντή του υπουργείου Οικονομικών να ελέγχει τους προϋπολογισμούς των δήμων». Βλ. για τη σχετική αντιπαράθεση http://www.aftodioikisi.gr/ota/dimoi/kede-skliri-kritiki-gia-to-paratiritiriooikonomikis-aftoteleias/

Η δεύτερη μεταβολή που επήλθε από πρωτοβουλία του Υπουργείου Εσωτερικών σύμφωνα με τον Ν.4555/2018 όπου τροποποιήθηκαν αισθητά οι ρυθμίσεις του Παρατηρητηρίου. [103]

- Αλλάζει και διευρύνεται η σύνθεσή του
- Διπλασιάζεται ο αριθμός των μελών από 7 σε 14
- 3 εκπρόσωποι της αυτοδιοίκησης αντί για έναν
- Εντυπωσιακή ενίσχυση με την παρουσία στελεχών του Υπουργείου Εσωτερικών συγκριτικά με την στελέχωση του ΓΛΚ.

Πλέον τείνει να γίνει εσωτερική υπόθεση παρακολούθησης των προϋπολογισμών του ΟΤΑ από το Υπουργείο Εσωτερικών αλλά και να ενισχυθεί ο ρόλος του Υπουργού Εσωτερικών καθώς στον ίδιο υποβάλλεται η εκάστοτε ενημέρωση και γνωμοδότηση του Παρατηρητηρίου για την αντιμετώπιση ενδεχόμενων αρνητικών αποκλίσεων. Επίσης στον ίδιο υποβάλλονται και οι εκθέσεις αξιολόγησης των οικονομικών στοιχείων και κυριότερα των στρατηγικών για την ισοσκέλιση του προϋπολογισμού των ΟΤΑ από πλευράς Παρατηρητηρίου, ο οποίος μάλιστα μπορεί να απαιτήσει νέα αξιολόγηση. Ο Υπουργός Εσωτερικών είναι εκείνος που υπογράφει την προγραμματική συμφωνία οικονομικής στήριξης των ΟΤΑ, με το Παρατηρητήριο ουσιαστικά να έχει ευθύνη μόνο για την παρακολούθηση της εφαρμογής της. Οι συγκεκριμένες ρυθμίσεις είναι αρκετά πρόσφατες και παρουσιάζουν μια ενδεχόμενη απομάκρυνση από την πρωταρχική συγκεντρωτική σύλληψη του τρόπου παρακολούθησης της δημοσιονομικής κατάστασης και λειτουργίας των ΟΤΑ από πλευράς του Υπουργείου Οικονομικών και παράλληλα η

[103] Η Διεύθυνση Οικονομικών Τοπικής Αυτοδιοίκησης έχει ως επιχειρησιακό στόχο την επεξεργασία, εφαρμογή και ερμηνεία του θεσμικού πλαισίου που διέπει την οικονομική διοίκηση και διαχείριση, την περιουσία, τα έσοδα και την τήρηση, παρακολούθηση και επεξεργασία οικονομικών στοιχείων των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού και των πάσης φύσεως νομικών τους προσώπων, καθώς και τη λήψη μέτρων για τη διασφάλιση της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης και εποπτείας των διαδικασιών που αφορούν στην κατάρτιση και εκτέλεση του προϋπολογισμού των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης και των νομικών προσώπων αυτών (άρθρο 16, ΠΔ 141/2017

ανάκτηση της επιθεώρησης του πεδίου των οικονομικών των ΟΤΑ από το Υπουργείο Εσωτερικών με την δικαιολογία – επιχείρημα των γενικότερων αρμοδιοτήτων εποπτείας των ΟΤΑ.

4.6 Δημιουργία δικτύου δημοσιονομικών υπηρεσιών

Για το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους ο ανασχηματισμός των διαδικασιών δημοσιονομικής διαχείρισης αποτέλεσε σημείο κλειδί.[104] Βάση των σύγχρονων πρακτικών διαχείρισης των δημόσιων οικονομικών, το τι ρόλο θα παίζει το ΓΛΚ όφειλε να αλλάξει κυρίως από επιτελικής φύσεως και χαρακτήρα. Οι κυριότερες αρμοδιότητές του είναι η χάραξη οικονομικών πολιτικών, η κατάρτιση των μεσοπρόθεσμων δημοσιονομικών στρατηγικών, η κατάρτιση των κρατικών προϋπολογισμών και της Γενικής Κυβέρνησης, η κατάρτιση του απολογισμού και του ισολογισμού του Κράτους καθώς και η εποπτεία της εκτέλεσης όλων των παραπάνω αρμοδιοτήτων.

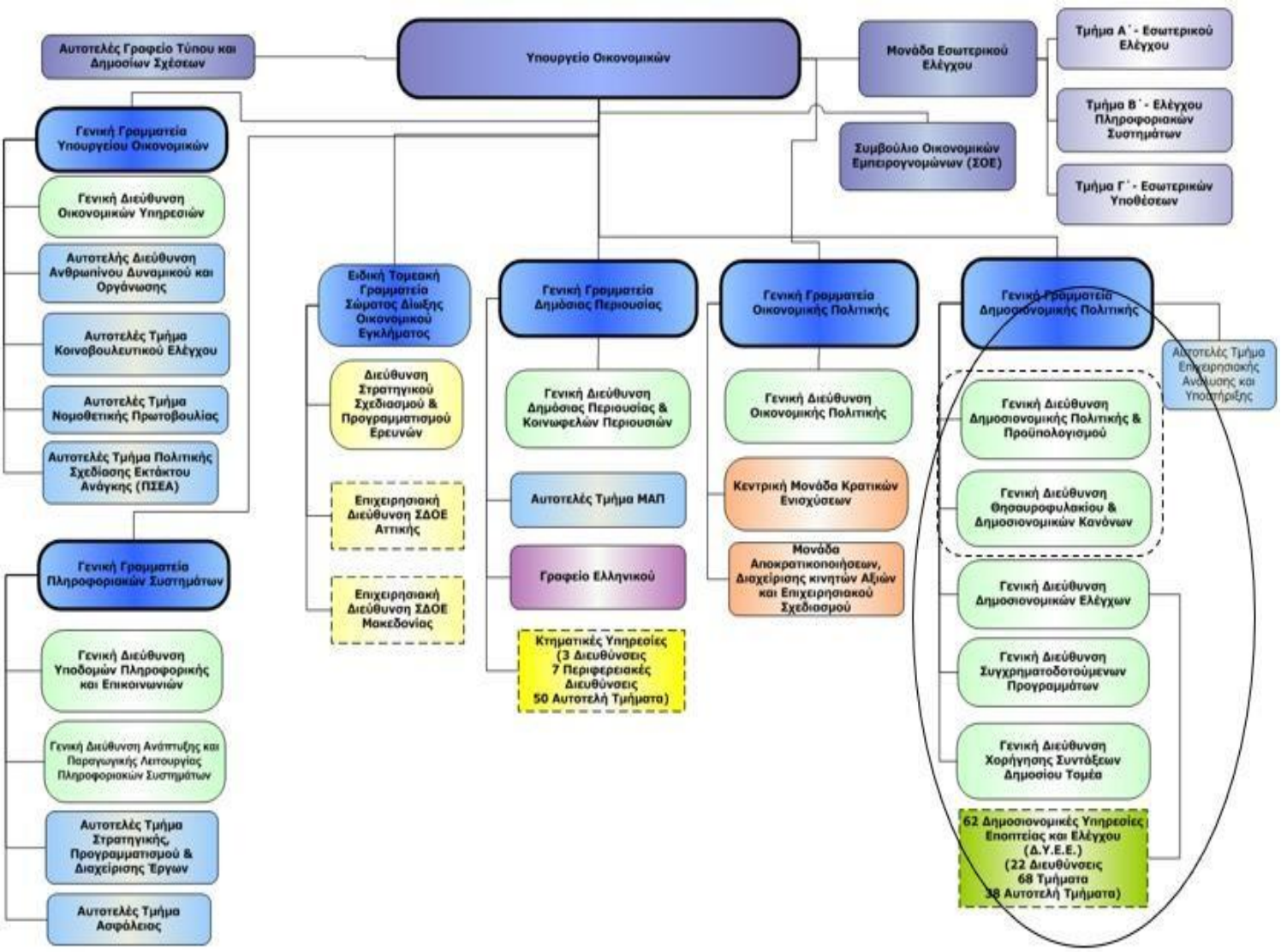
Οι ευθύνες και μόνο για την οργάνωση και κατάρτιση του ΜΠΔΣ ουσιαστικά έδειξε το δρόμο για την αλλαγή του πλαισίου της δημοσιονομικής διαχείρισης θέτοντας στο ΓΛΚ νέες αρμοδιότητες, καθώς είναι πλέον επιτακτική η χάραξη πορείας προς το μέλλον για τις δημοσιονομικές πολιτικές. Οι υποχρεώσεις συγκέντρωσης δημοσιονομικών αναφορών της ΓΚ ουσιαστικά μεγέθυνε περαιτέρω τις ευθύνες του σε μεγαλύτερο ποσοστό στον δημόσιο τομέα όπως επίσης και οι απαιτήσεις για τον έλεγχο των δεσμεύσεων σχετικά με τους

[104]Στην αναδιοργάνωση και τον εκσυγχρονισμό του ΓΛΚ συνέδραμε μελέτη του ΔΝΤ ως τεχνικού συμβούλου (2011). Η εσωτερική οργάνωση του Υπουργού Οικονομικών γνώρισε αρκετές μεταβολές λόγω της νέας δημοσιονομικής διαχείρισης και απαιτήσεων σχετικών με την κεντρική παρακολούθηση των δράσεων του Μνημονίου, της σταδιακής αλλαγής καθεστώτος και απόσπασης της Φορολογικής διοίκησης (με τη δημιουργία της ΑΑΔΕ), της απαιτούμενης σύμπτυξης δομών με τους Οργανισμούς του 2014 (ΠΔ 111/2014) και της πιο πρόσφατης αντίστροφης τάσης (ΠΔ 142/2017). Οι διαδοχικές μεταβολές δεν εξετάζονται εδώ στο σύνολό τους αλλά στο μέτρο που συνδέονται με τον υπό εξέταση ρόλο του ΓΛΚ (ΓΓ Δημοσιονομικής Πολιτικής).

ελέγχους των δημόσιων δαπανών.[105]Συνεπώς, το ΓΛΚ βάση του εκσυγχρονισμού του και της αποδοτικότητάς του στη νέα αναδιαμόρφωση, όφειλε να απαλλαγεί από τις δραστηριότητες οι οποίες δεν υφίσταντο ούτε σε αντίστοιχες των Ευρωπαϊκών χωρών και οι οποίες ουσιαστικά είχαν καταλάβει το 50% του συνόλου της δραστηριότητάς του.[106] Αρκετά σημαντική αλλαγή αποτέλεσε η ανάπτυξη των δυνατοτήτων οικονομικής διαχείρισης των επιμέρους υπουργείων, με αποτέλεσμα να δημιουργηθούν οι εκάστοτε Γενικές Διευθύνσεις Οικονομικών Υπηρεσιών και να μεταφερθούν σε αυτές αρμοδιότητες του ΓΛΚ αναφορικά με την εκτέλεση, κατάρτιση, λογιστικό έλεγχο και γενικότερο έλεγχο του προϋπολογισμού τους καθώς κα της υποβολής των αντίστοιχων αναφορών. Οι ΓΔΟΥ ουσιαστικά έχουν εμπλοκή σε όλο το φάσμα των διαδικασιών δημοσιονομικής διαχείρισης βάση των οδηγιών του ΓΛΚ με παροχή συνεχούς ενημέρωσης για την εξέλιξη των προϋπολογισμών των υπουργείων καθώς και των φορέων που αυτά εποπτεύουν.

[105] Πρόβλημα θεωρήθηκε ο μεγάλος κατακερματισμός των διευθύνσεων και η ανορθολογική κατανομή του προσωπικού που δεν αντιστοιχούσε στις στρατηγικές προτεραιότητες και τις ευθύνες του ΓΛΚ. Επίσης σημαντικό πρόβλημα ήταν η επικέντρωση της λειτουργίας του σε δραστηριότητες ρουτίνας και σε λειτουργίες ελέγχου και συμμόρφωσης, ενώ θα έπρεπε να επικεντρωθεί σε τομείς διαμόρφωσης πολιτικής και ανάλυσης της δημόσιας οικονομικής διαχείρισης. Εντοπίζονταν επίσης κενά και επικαλύψεις μεταξύ των λειτουργιών του ΓΛΚ και των λειτουργιών άλλων Υπουργείων και φορέων της κυβέρνησης. Μεταξύ αυτών η κατάρτιση του Προϋπολογισμού Δημοσίων Επενδύσεων γινόταν από το Υπ. Ανάπτυξης ενώ όσον αφορά τον τομέα δημοσιονομικού ελέγχου επικάλυψη εμφανίζεται στους ελέγχους προ-πληρωμών ΓΛΚ και Ελεγκτικού Συνεδρίου. Άλλα προβλήματα σχετίζονταν με την κατάτμηση της διαχείρισης ταμειακών διαθεσίμων και δανειοδότησης (στο ΓΛΚ και τον ΟΔΔΗΧ αντίστοιχα), την απουσία μονάδας αξιολόγησης των μακρο-οικονομικών μεγεθών στο ΓΛΚ το οποίο είχε την ευθύνη του προϋπολογισμού

[106]Για παράδειγμα, σ' αυτήν την κατεύθυνση μεταφέρθηκαν πρόσφατα οι υπηρεσίες συντάξεων στον ΕΦΚΑ και οι αρμοδιότητες των υπηρεσιών δημοσιονομικού ελέγχου στα κατ' ιδίαν υπουργεία.



Διάγραμμα5.ΟΡΓΑΝΟΓΡΑΜΜΑ ΥΠΟΥΡΓΕΙΟΥΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΚΑΙ ΓΛΚ(2017)

(ΠΗΓΗ :http://www.minfin.gr/web/guest/organogramma-olou-tou-ypoik βάσει του ΠΔ141/2017)[107][108]

[107] Σημειώνεται ότι ο Οργανισμός του 2017 και ειδικότερα όσον αφορά την Γενική Διεύθυνση Θησαυροφυλακίου και Δημοσιονομικών Κανόνων υπέστη νέες τροποποιήσεις με τα άρθρα 86-90του Ν.4549/2018 (ΦΕΚ105^{A},14.6.2018)με τη σύσταση Διεύθυνσης Λογαριασμών και Ταμειακού Προγραμματισμού

[108]Για τον εκσυγχρονισμό του συστήματος διαχείρισης και ελέγχου, δημιουργήθηκαν επίσης μονάδες εσωτερικού ελέγχου (audit) υπό την εποπτεία του ΓΛΚ (Ν.4081/2012 καιΝ.4270/2014, άρθρο 168) στα υπουργεία, τις αποκεντρωμένες διοικήσεις και τους λοιπούς φορείς. Λειτουργούν με βάση προκαθορισμένα από το ΓΛΚ πρότυπα και το ενημερώνουν (ΓΔ Δημοσιονομικών Ελέγχων) σχετικά με τα ευρήματά τους και την επάρκεια των συστημάτων εσωτερικής διαχείρισης και ελέγχου των αντίστοιχων φορέων. Οι μονάδες αυτές εντάχθηκαν στους Οργανισμούς των υπουργείων που εκδόθηκαν το 2014. Ωστόσο είναι υποστελεχωμένες με την εξαίρεση του υπουργείου Άμυνας.

Αντίστοιχους ελέγχους διενεργεί και το Σώμα Επιθεωρητών-Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης.

4.7 Δημοσιονομική διαφάνεια και εγγυήσεις

Από δύο κύριες διαδικασίες εξυπηρετείται στο μέγιστο η δημοσιονομική διαφάνεια:

Η δημιουργία και δημοσιοποίηση έγκυρων και έγκαιρων στοιχείων για την εξέλιξη των δημόσιων οικονομικών

Δημιουργία Ανεξάρτητων Δημοσιονομικών θεσμών οι οποίοι είναι θεμελιωμένες θεσμικές εγγυήσεις για τον έλεγχο και αξιολόγηση της δημοσιονομικής κατάστασης. Περισσότερη βάση και προσοχή δόθηκε κυρίως εξαιτίας της ευρωπαϊκής νομοθεσίας για την αμοιβαία δημοσιονομική εποπτεία και την οικονομική διακυβέρνηση.

Οι παραπάνω απαιτήσεις εφαρμόστηκαν και στην Ελλάδα με ιδιαίτερη προσοχή εξαιτίας των Μνημονίων και των υποχρεώσεων της δημοσιονομικής προσαρμογής.

4.7.1 Προδιαγραφές δημοσιονομικής διαφάνειας

Η γρήγορη και άμεση παραγωγή αξιόπιστων δεδομένων καθώς και ο ορθός έλεγχος αυτών αποτελούν δύο ακόμη τομείς οι οποίοι έχουν ανάγκη παρεμβάσεων καθώς και οι δύο συμβάλλουν στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων όσο και τη διαφάνεια συνεπώς και την δυνατότητα λογοδοσίας αναφορικά με αυτές. Προϋπόθεση ωστόσο των δύο τομέων είναι η ύπαρξη προδιαγραφών και κανόνων ώστε τα συγκεκριμένα δεδομένα να είναι αξιοποιήσιμα και συμβατά για περισσότερη επεξεργασία. Μία αλυσίδα νομοθετικών παρεμβάσεων ουσιαστικά έχει διαμορφώσει το νέο κανονιστικό πλαίσιο σύμφωνα με τις διεθνείς προδιαγραφές και τους ευρωπαϊκούς κανόνες.

Αναφορικά με το λογιστικό σχέδιο η ποιότητα των δημοσιονομικών δεδομένων τάχθηκε στον πυρήνα της ελληνικής

οικονομικής κρίσης. Η ορθή παρουσίαση των οικονομικών καταστάσεων και η αξιοπιστία αυτών σύμφωνα με τις διεθνείς προδιαγραφές για το σύνολο του δημόσιου τομέα, μεταξύ των οποίων ήταν οι ΟΤΑ και οι ΔΕΚΟ, αποτέλεσαν ένα σημαντικό και κρίσιμο πλαίσιο μεταρρυθμιστικών παρεμβάσεων τα οποία ανακοινώθηκαν από το τέλος του 2009.[109] Αρχικά ο Ν.3871/2010 κατέγραψε ενιαίους κανονισμούς λογιστικής απεικόνισης, το λεγόμενο όπως αναφέρθηκε παραπάνω λογιστικό σχέδιο της Γενικής Κυβέρνησης των οικονομικών δεδομένων σύμφωνα με το διπλογραφικό σύστημα σε δεδουλευμένη βάση. [110].

Σε Ευρωπαϊκό επίπεδο λίγο αργότερα, η Οδηγία 85/2011 (που ενσωματώθηκε με τον Ν. 4270/2014) προέβλεπε ότι «τα κράτη μέλη διαθέτουν δημόσια λογιστικά συστήματα τα οποία καλύπτουν συνολικά και συστηματικά όλους τους υποτομείς της Γενικής Κυβέρνησης και περιέχουν τις αναγκαίες πληροφορίες για την παραγωγή δεδομένων δεδουλευμένων […]». Σ' αυτό το πλαίσιο, ο Ν.4270/2014 (άρθρα 158-159) προέβλεψε το Λογιστικό Σχέδιο της Κεντρικής Διοίκησης και στη συνέχεια ο Ν.4336/2015 (παράγραφος Γ, υπό-παράγραφος 2.4.1.) προέβλεψε τη λογιστική μεταρρύθμιση του δημοσίου τομέα και ο Ν.4337/2015, άρθρο 10.[111]

Η παραπάνω μεταρρύθμιση είναι σε διαδικασίες ολοκλήρωσης και στόχο της έχει την αντιμετώπιση του ανορθολογισμού των κατακερματισμένων πέντε λογιστικών συστημάτων τα οποία

[109]Σαββαΐδου ,(2017)
[110] Εισηγητική Έκθεση του Προϋπολογισμού για το 2010
[111]«Με το Λογιστικό Σχέδιο της Γενικής Κυβέρνησης επιδιώκεται ο λογιστικός χειρισμός των συναλλαγών της με ομοιόμορφο τρόπο, η αληθής και ορθή απεικόνιση της οικονομικής καταστάσεως και της περιουσιακής διάρθρωσής της, η διευκόλυνση της παραγωγής ενοποιημένων λογιστικών καταστάσεων, η ορθή εκτίμηση της πιστοληπτικής ικανότητάς της, η άντληση αξιόπιστων πληροφοριών κάθε φύσης για αξιοποίηση, τόσο από τις διάφορες υπηρεσίες όσο και από τους διεθνείς οργανισμούς, η εξαγωγή δεδομένων βάσει του ΕΣΟΛ, η απλούστευση και διευκόλυνση των κάθε μορφής ελέγχων.» Ν. 4337/2015, άρθρο 10

χρησιμοποιούνται από τους επιμέρους φορείς της Γενικής Κυβέρνησης που είναι οι ΟΚΑ, ΟΤΑ, ΝΠΔΔ, το Κράτος και τα Νοσοκομεία. [112]

Αυτό έχει ως αποτέλεσμα να ενισχύεται η δημοσιονομική διαφάνεια και να υιοθετείται μία κοινή μέθοδος απεικόνισης των οικονομικών μεγεθών για όλους τους φορείς της Γενικής Κυβέρνησης. Ταυτόχρονα πραγματοποιείται η μετάβαση σε μία πλήρη δεδουλευμένη βάση εσόδων και εξόδων με σκοπό να γίνεται αξιόπιστη καταγραφή των χρηματοοικονομικών καταστάσεων του δημοσίου τομέα αλλά και ως προς τις μελλοντικές του υποχρεώσεις.

Η νέα κατηγοριοποίηση είναι πλήρως συμβατή με το ΕΣΟΛ με σκοπό τα διαχειριστικά δεδομένα που εξάγονται είναι ομοιογενή. Η ταξινόμηση γίνεται σε τρεις διαστάσεις διοικητική, λειτουργική και οικονομική. Σύμφωνα μάλιστα με την Εισηγητική Έκθεση του Προϋπολογισμού του 2018 [113], τα παραπάνω στοιχεία θεωρούνται παράλληλα και εργαλεία ολοκληρωμένης και αξιόπιστης πληροφόρησης για τις διαδικασίες λήψης αποφάσεων πολιτικής.[114]

Το ΕΣΟΛ για το σύνολο των φορέων του δημοσίου ήταν ένα από τα κριτήρια της τρίτης αξιολόγησης του τρίτου προγράμματος για την ολοκλήρωσή του μεταγενέστερα της επεξεργασίας τους από το ΣτΕ.[115116]. Σύμφωνα με το ΠΔ 54/2018 εκδόθηκε το Ενιαίο Λογιστικό Σχέδιο για την Γενική Κυβέρνηση.[117]

---

[112] α. Το ΠΔ 15/2011 (Α΄ 30) για την Κεντρική Διοίκηση, β. το ΠΔ 80/1997 (Α΄68) για τους Οργανισμούς Κοινωνικής Ασφάλισης, γ. το ΠΔ. 205/1998 (Α΄ 163) για τα Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου, δ. το ΠΔ 146/2003 (Α΄ 122) για τις Δημόσιες Μονάδες Υγείας και τον Ν.3697/2008 (Α΄ 194) σχετικά με την «Ενίσχυση της διαφάνειας του Κρατικού Προϋπολογισμού, έλεγχος των δημοσίων δαπανών, μέτρα φορολογικής δικαιοσύνης και άλλες διατάξεις», για τα δημόσια νοσοκομεία, ε. το ΠΔ 315/1999 (Α΄ 302) για τους Ο.Τ.Α. Α΄ βαθμού και κατ' αναλογία για τους Ο.Τ.Α. Β΄ βαθμού.

[113] Εισηγητική Έκθεση προϋπολογισμού για το 2018

[114] άρθρο του Φ. Κουτεντάκη, ΓΓ Δημοσιονομικής Πολιτικής στο http://www.euro2day.gr/specials/opinions/article/1589548/h-megalh-metarrythmish-sth-diaheirishdhmosioy-hrh.html

[115] Σαββαϊδου (2017)

Σχετικά με το σύστημα των δημοσιονομικών αναφορών (fiscal reporting), αυτό έχει σημαντική ισχύ για την περαιτέρω ενίσχυση της λογοδοσίας των συστημάτων δημοσιονομικής διαχείρισης. Οι κανόνες για παροχή των δημοσιονομικών απολογισμών και δεδομένων του συνόλου των φορέων και των υποτομέων της Γενικής Κυβέρνησης έγιναν, συστηματικοί, τακτικοί και σύμφωνα με αυστηρό χρονοδιάγραμμα. Σύμφωνα με την οδηγία 85/2011 επιβλήθηκε η υποχρέωση για την τακτική και έγκαιρη δημοσίευση των δημοσιονομικών δεδομένων για το σύνολο των υποτομέων των Γενικών Κυβερνήσεων και στοιχεία, πληροφορίες για την μεθοδολογία παραγωγής τους.

Πιο συγκεκριμένα απαιτούσε μηνιαία στοιχεία για τους ΟΚΑ και την Κεντρική Διοίκηση και τους ΟΤΑ σε τριμηνιαία βάση. Ήδη από τον Ν.3845/2010 προβλέφθηκαν σχετικές υποχρεώσεις έγκαιρης δημοσίευσης μηνιαίων στοιχείων για το ΓΛΚ. Με τους Ν.3871/2010, Ν.4111/2013 και Ν.4270/2014 δημιουργήθηκε ένα πλαίσιο υποχρεώσεων τακτικής, έγκαιρης και έγκυρης ενημέρωσης που ενισχύει τη διαφάνεια σχετικά με την πορεία εκτέλεσης του Προϋπολογισμού στο σύνολο των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης. Από τον Οκτώβριο του 2010 άρχισαν μάλιστα να αναρτώνται οι μηνιαίες αναφορές της ΓΚ στο του Υπουργείου Οικονομικών, σύμφωνα και με τις αντίστοιχες συστηματικές απαιτήσεις των Μνημονίων.

Το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους είναι το αρμόδιο για την διαχείριση του συστήματος συγκέντρωσης των δημοσιονομικών στοιχείων και πληροφοριών και έχει την υποχρέωση διαμόρφωσης των σχετικών προτύπων και προδιαγραφών για τους φορείς της Γενικής

[116]S. Miliakou, S., A. Pappa, K. Tetorou, E. Tserkezis (2017) Greece: Recent developments in Public Financial Management, Ministry of Finance General Accounting Office General Secretariat for Fiscal Policy, Athens May 2017. Και Σαββαΐδου (2017)

[117]Το προσχέδιο του Προϋπολογισμού για το 2019 παρουσιάζει τα δημοσιονομικά δεδομένα σε δεδουλευμένη βάση, λαμβάνοντας δηλαδή υπόψη τις μεταβολές των υποχρεώσεων. Η ταξινόμηση έχει ακολουθήσει τις προβλέψεις του Ενιαίου Λογιστικού Σχεδίου για τη Γενική Κυβέρνηση όπως διαμορφώθηκε με το Π.Δ. 54/2018.

Κυβέρνησης. Οι συγκεκριμένοι φορείς έχουν την υποχρέωση υποβολής μηνιαίων εκθέσεων προς τον αρμόδιο υπουργό που τους εποπτεύει ο οποίος έχει την ευθύνη και την υποχρέωση διαβίβασής τους στον Υπουργό Οικονομικών.

4.7.2 Θεσμικές εγγυήσεις

Εκτός από την ποιότητα των δημοσιονομικών δεδομένων, παρεμβάσεις σημαντικής αξίας για την δημοσιονομική διαφάνεια πραγματοποιήθηκαν και σε επίπεδο ειδικευμένων θεσμών και υπηρεσιών οι οποίες έχουν εμπλοκή σε θέματα παραγωγής και αξιολόγησής τους. Ένα σημαντικό χαρακτηριστικό της προκείμενης φάσης είναι οι προσπάθειες από- πολιτικοποίησης των σχετικών προβλημάτων, όπως αντίστοιχα παρουσιάζεται στο καθεστώς ανεξαρτησίας έναντι των στρατηγικών που οφείλονται να απολαμβάνουν οι εκάστοτε θεσμοί και υπηρεσίες.

Η ΕΛΣΤΑΤ: Η Γενική Γραμματεία του Υπουργείου Οικονομικών μετέτρεψε την Στατιστική Υπηρεσία σε Ανεξάρτητη Αρχή με τον Ν.3832/2010, η οποία προηγήθηκε του μνημονίου και αποτέλεσε την αρχική προσπάθεια επαναπροσδιορισμού της αξιοπιστίας των ελληνικών κυβερνήσεων προς τους ευρωπαϊκούς εταίρους και αργότερα δανειστές στο συγκεκριμένο πεδίο. Σύμφωνα με τους ελέγχους της Ευρωπαϊκής Επιτροπής διαπιστώθηκαν προβλήματα αναφορικά με την αξιόπιστη καταγραφή των δημοσιονομικών στατιστικών τα οποία οδήγησαν σε επανειλημμένες επαναξιολογήσεις και θεωρήσεις των δεδομένων. Η ΕΛΣΤΑΤ συμπεριλήφθηκε στις προδιαγραφές του Ευρωπαϊκού Στατιστικού Συστήματος.

Ο Ν.3832/2010 για το ελληνικό στατιστικό σύστημα κατευθύνει άμεσα στις διατάξεις του άρθρου 2 του Κανονισμού αριθ.223/2009 του Συμβουλίου και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 11ης Μαρτίου του

2009μ όπου ουσιαστικά γινόταν εξειδίκευση των προδιαγραφών της αμεροληψίας, της επαγγελματικής ανεξαρτησίας, της αξιοπιστίας και της αντικειμενικότητας, αναφορικά με την παραγωγή και διάδοση των στατιστικών.

Όσον αφορά το ελληνικό ζήτημα, το πρόβλημα των στατιστικών συσχετιζόταν με την γενικότερη αδυναμία του δημόσιου τομέα να δημιουργεί αξιόπιστα και ενιαία δεδομένα. Εκτός από τις ενδεχόμενες μεθοδολογικές και τεχνοκρατικές ανεπάρκειες, κρίσιμα ζητήματα αποτέλεσαν και οι ενδεχόμενες πολιτικές σκοπιμότητες. Τα συγκεκριμένα δύο αυτά ζητήματα ήρθε να αντιμετωπίσει και η ανεξάρτητη αρχή δημοσίων εσόδων, καθώς προσφέρει ανεξαρτησία τόσο στις λειτουργικές της δραστηριότητες όσο και για τα μέλη της στοχεύοντας στην διασφάλιση της επικέντρωσης στην αποστασιοποίηση από πολιτικές παρεμβάσεις και στην ορθή πρακτική.[118] Η ΕΛΣΤΑΤ, πλέον είναι ανεξάρτητη αρχή συνεπώς υπόκειται σε έλεγχο μόνο από την Βουλή και όχι από άλλη διοικητική αρχή ή κυβερνητικά όργανα.

Τα τέσσερα από τα εφτά μέλη της, εκ των οποίων ανήκει και ο πρόεδρος της υπηρεσίας, επιλέγονται από την Διάσκεψη των Προέδρων της Βουλής για θητεία διάρκειας πέντε ετών. Τα υπόλοιπα τρία μέλη επιλέγονται από τον Υπουργό Οικονομικών, τον Διοικητή της Τράπεζας και από τον σύλλογο εργαζομένων στην ΕΛΣΤΑΤ. Στα πλαίσια του Μνημονίου η ΕΛΣΤΑΤ ανέλαβε μία αλυσίδα υποχρεώσεων με σκοπό να γίνει ουσιαστικότερη η λειτουργική της ανεξαρτησία. Εντός του συγκεκριμένου πλαισίου εμπερικλείεται και η απαίτηση αποσύνδεσης του προϋπολογισμού της ΕΛΣΤΑΤ από εκείνον του Υπουργείου Οικονομικών, όπως επίσης και την εξαίρεσή της από τους κανόνες του δημόσιου λογιστικού.

[118] Σαββαΐδου (2017)

Συνεπώς από το 2013 και έπειτα η ΕΛΣΤΑΤ θεωρείται μία ξεχωριστή νομική οντότητα δημοσίου δικαίου ενώ ταυτόχρονα απέκτησε αυτονομία στις διαδικασίες εκτέλεσης του προϋπολογισμού της.

Η ΕΛΣΤΑΤ ωστόσο πέτυχε στην αποστολή που της αποδόθηκε σχετικά με την αξιοπιστία στα ελληνικά στατιστικά στοιχεία καθώς και την αποδοτική συμμόρφωση με τα ευρωπαϊκά δεδομένα και προδιαγραφές. Όμως το ελληνικό πολιτικό σύστημα μπέρδεψε την ΕΛΣΤΑΤ στα δικά του προβλήματα και αντιπαραθέσεις όπως επίσης και τον πρόεδρό της, στα ζητήματα της δημοσιονομικής πορείας που οδήγησε στην κρίση.[119],[120]

Το συγκεκριμένο θέμα ουσιαστικά παρουσιάζει και τις αδυναμίες του πολιτικού συστήματος να λειτουργήσει αποδοτικά σύμφωνα με τις συναινέσεις οι οποίες εμπερικλείουν και την αποδοχή ανεξάρτητων θεσμών. Ανάμεσα στις αρμοδιότητες της ΕΛΣΤΑΤ είναι και η τήρηση Μητρώων, με τα σημαντικότερα εκ των οποίων είναι τα Μητρώα Γενικής Κυβέρνησης, με σκοπό την συγκρίσιμη τοποθέτηση του θεσμικού κλάδου της ΓΚ, σύμφωνα με το Ευρωπαϊκό Σύστημα Λογαριασμών 2010.[121] όπως επίσης και του κανονιστικού πλαισίου και των κριτηρίων που αυτό θέτει. Το Μητρώο της ΓΚ επικαιροποιείται συνεχώς, με την συνεχή παρακολούθηση και καταγραφή τακτικά των ενδεχόμενων

[119] Όπως φαίνεται (European Economy 94, March 2012, 103) γρήγορα τέθηκε ζήτημα ασάφειας στη σχέση του προέδρου της ΕΛΣΤΑΤ με το ΔΣ και ιδιαίτερα τον συμβουλευτικό ρόλο του δεύτερου. Η ελληνική κυβέρνηση ανέλαβε να ενισχύει τις εξουσίες του προέδρου και να διευκρινίσει τις αρμοδιότητές του ως του επικεφαλής της και συντονιστή του Εθνικού Στατιστικού Συστήματος.

[120] Έκτοτε ασκήθηκαν επανειλημμένες διώξεις στον Πρόεδρο της ΕΛΣΤΑΤ, Ανδρέα Γεωργίου.

[121] Αντικατέστησε το ESA (ΕΣΟΛ) 1995 προκειμένου να προσαρμοστούν οι εθνικοί λογαριασμοί στο νέο οικονομικό περιβάλλον. Βλ. Κανονισμός 549/2013, του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, για το Ευρωπαϊκό Σύστημα Εθνικών και Περιφερειακών Λογαριασμών της Ευρωπαϊκής Ένωσης ESA 2010, που τέθηκε σε ισχύ 1.9.2014. Αυτή η προσαρμογή των λογαριασμών δεν αφορά μόνο την Ευρώπη αλλά και όλο τον κόσμο. Το ESA 2010 συμβαδίζει με το παγκόσμιο σύστημα SNA 2008, που βρίσκεται σε διαδικασία εφαρμογής παγκοσμίως. Βλ. http://www.statistics.gr/el/register-general-government-entities

διοικητικών μεταβολών στα πλαίσια της διοικητικής μεταρρύθμισης, όπως και τα νέα οικονομικά δεδομένα των φορέων.[122]

Το πρώτο Μητρώο σύμφωνα με τα παραπάνω κριτήρια καταρτίστηκε τον Σεπτέμβριο του 2014. Η σημαντικότητα του Μητρώου είναι ιδιαίτερη καθώς τα δημοσιονομικά δεδομένα έχουν σημείο αναφορά τις έννοιες της Γενικής Κυβέρνησης. Τα παραπάνω στοιχεία προορίζονται προς τη Eurostat σύμφωνα με τις υποχρεώσεις που έχουν τα κράτη μέλη της ΕΕ. Το μητρώο αποτελεί την θεμέλιο βάση για την καταγραφή των ετήσιων και τριμηνιαίων δημοσιονομικών στατιστικών από την ΕΛΣΤΑΤ όπως επίσης και την συγκέντρωση των πινάκων της Διαδικασίας Υπερβολικού Ελλείμματος.[123]

Το Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή. Σύμφωνα με τις εκθέσεις διεθνών οργανισμών και προγενέστερα της κρίσης, το Κοινοβούλιο είχε εξαιρετικά περιορισμένο ρόλο σχετικά με την παρακολούθηση των δημοσίων οικονομικών, με αποτέλεσμα να ακυρώνεται ως σημαντικός χώρος διαβούλευσης και διαφάνειας. Συνεπώς στην εισηγητική έκθεση του Προϋπολογισμού για το 2010 καταγράφεται η ανάγκη για αναβάθμιση του ρόλου της Βουλής στις διαδικασίες συζήτησης και κατάθεσης του ετήσιου Προϋπολογισμού και του Απολογισμού, όπως επίσης και της Εκθέσεως Ελέγχου.

Αυτό είχε ως αποτέλεσμα την ίδρυση του Γραφείου Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή. Η παραπάνω απαίτηση η οποία μεταγενέστερα προστέθηκε και στο Μνημόνιο, απαιτεί σημαντικό

[122]Οι στατιστικές ταξινομήσεις και ονοματολογίες αποσκοπούν στην παρουσίαση των στατιστικών με ενιαία μορφή ώστε να διασφαλίζεται η διαχρονική και γεωγραφική συγκρισιμότητα και της συνάφειας μεταξύ των εθνικών, των ευρωπαϊκών και των διεθνών στατιστικών.

[123]Για παράδειγμα, τα κριτήρια συμπεριλαμβάνουν το κατά πόσον δεν έχει αυτονομία αποφάσεων, αλλά ελέγχεται από τον δημόσιο τομέα ο οποίος: καθορίζει τη γενική πολιτική της εν λόγω μονάδας, διορίζει την πλειοψηφία των μελών του ΔΣ της, έχει πλειοψηφία των δικαιωμάτων ψήφου ή προνόμια ειδικών μετοχών και δικαιωμάτων προαίρεσης, δικαιώματα ελέγχου μέσω συμβατικών διατάξεων ή μέσω υπερβολικού αυστηρού ρυθμιστικού πλαισίου κλπ. Βλ. Μεθοδολογικό Σημείωμα για τα Κριτήρια Ταξινόμησης ESA 2010, 31.12.2014. http://www.statistics.gr.

στοιχείο για την εξασφάλιση της δημοσιονομικής διαφάνειας, ιδιαίτερα λόγω της έλλειψης αξιοπιστίας της χώρας αναφορικά με την ακριβή εξέλιξη των δημοσιονομικών μεγεθών.[124] Η ανωτέρω διαδικασία δεν αποτελούσε εύκολη υπόθεση καθώς επικρατούσαν αρκετά ζητήματα της εσωτερικής πολιτικής. Η ανωτέρω απαίτηση από το Μνημόνιο πραγματοποιήθηκε με την οργάνωση του Γραφείου Προϋπολογισμού της Βουλής σύμφωνα με τις τροποποιήσεις του Κανονισμού της και τον Ν.3871/2010, ο οποίος ανάμεσα στις αρχές της δημοσιονομικής διαχείρισης κατέγραψε και την απαίτηση ανεξάρτητης αξιολόγησης από τα Watchdogs, εξειδικευμένους θεσμούς.[125]

Επιπρόσθετα, έγινε πρόβλεψη της υποχρέωσης προσφοράς των απαιτούμενων πληροφοριών από το Υπουργείο Οικονομικών όπως και τους υπόλοιπους φορείς και υπουργεία της Γενικής Κυβέρνησης. Πλέον θεωρείται ανεξάρτητη οργανική μονάδα η οποία έχει αποκτήσει συμβουλευτικά καθήκοντα και υπάγεται στον Πρόεδρο[126] της ενώ ταυτόχρονα παρουσιάζει εκθέσεις για το σχέδιο και το Προσχέδιο του Προϋπολογισμού του κράτους. [127]

Σύμφωνα με τον Ν.4270/2014 επιβεβαιώνεται ο συμβουλευτικός ρόλος καθώς και η υποστήριξη επιστημονικού περιεχομένου προς τον Πρόεδρο της Βουλής από το ΓΠΚΒ όπως επίσης και ως προς τους Προέδρους Ειδικών Επιτροπών του Κράτους. Ειδικότερα, η υποστήριξη επικεντρώνεται κυρίως στην παρακολούθηση των διαδικασιών

[124] Η δημιουργία μιας ειδικής υπηρεσίας προϋπολογισμού στο Κοινοβούλιο προβλέφθηκε ως διαρθρωτική δημοσιονομική μεταρρύθμιση. Ο ρόλος της συνίσταται στο να παρέχει ανεξάρτητες συμβουλές και ειδικό λεπτομερή έλεγχο σε δημοσιονομικά ζητήματα, να αναφέρεται δημοσίως για τα δημοσιονομικά σχέδια και την εκτέλεσή τους, καθώς και για τις μακροοικονομικές υποθέσεις που χρησιμοποιούνται στον προϋπολογισμό.

[125] Άρθρο 30Α, πρώην 36Α , το οποίο προστέθηκε με το άρθρο 16 παρ. 2 της από 5.8.2010 απόφασης της Ολομέλειας της Βουλής (ΦΕΚ Α΄ 139), όπως, εν συνεχεία, τροποποιήθηκε με το άρθρο 12 της από 10.10.2013 απόφασης της Ολομέλειας της Βουλής (ΦΕΚ Α΄ 224), οι δε αρμοδιότητες και ο τρόπος λειτουργίας του εξειδικεύονται περαιτέρω στον «Ειδικό Κανονισμό Εσωτερικής Λειτουργίας και Οργάνωσης του Γραφείου Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή» (ΦΕΚ Β΄2123/2010).

[126] Ειδικός Κανονισμός για την Εσωτερική Λειτουργία και Οργάνωση του ΓΠΚΒ (ΦΕΚ 309/Β' 12-2-2014)

[127] http://www.pbo.gr

εκτέλεσης του Κρατικού Προϋπολογισμού, την αξιολόγηση και ανάλυση των στοιχείων του προϋπολογισμού, της εφαρμογής των δημοσιονομικών μεταρρυθμίσεων και πολιτικών, τις προβλέψεις για τις δαπάνες, τα δημόσια έξοδα και τη βιωσιμότητα των μακροχρόνιων δημοσιονομικών μεγεθών.

Σύμφωνα με τις εμπειρίες του ΓΠΚΒ, παρουσιάζεται η δυσκολία της ανεξάρτητης αξιολόγησης σε πολιτικά ευαίσθητα ζητήματα και εποχές. Η αξιολόγηση των δημοσιονομικών μεγεθών είναι στο επίκεντρο των πολιτικών αντιπαραθέσεων από το 2009 και 2010, συνεπώς το να έχει ένας θεσμός την δυνατότητα να είναι στην καρδιά του πολιτικού συστήματος και να έχει ως Βουλή ανεξάρτητη φωνή, μπορεί να δημιουργεί προβλήματα ή να ενοχλεί. Χαρακτηριστικό ζήτημα η παραίτηση της επικεφαλής το 2011, ενώ η μη ανανέωσή της το 2017 παρουσίασε μικρά περιθώρια ανοχής.[128]

Το Ελληνικό δημοσιονομικό συμβούλιο έχει συσταθεί ως ανεξάρτητη αρχή με ανεξάρτητες τις λειτουργικές της δραστηριότητες και δεν υποβάλλεται σε ελέγχους από κρατικούς μηχανισμούς και φορείς, γεγονός το οποίο προβλέπεται από την κοινοτική νομοθεσία και την Οδηγία 2011/18/ΕΕ. Στην Ελλάδα εμπερικλείεται στις απαιτήσεις

[128] Τον Σεπτέμβριο του 2011 παραιτήθηκε η επικεφαλής τους Γραφείου Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή, μετά από τις αντιδράσεις στην έκθεση που δημοσιοποίησε για την πορεία της Οικονομίας στην οποία εμφανίζονταν δυσοίωνες προβλέψεις για έσοδα, έλλειμμα και χρέος. Οι επικρίσεις αφορούσαν την τεχνοκρατική εγκυρότητα των τεσσάρων μελών του Γραφείου ΠΚΒ τα οποία στη συνέχεια παραιτήθηκαν. Παράλληλα, πολιτικές δηλώσεις αφορούσαν την αναβάθμιση του Γραφείου, Βλ. 1.9.2011 http://www.capital.gr/oikonomia/1273185/paraitithike-i-epikefalis-tou-grafeiou-proupologismou Τελικά το Γραφείο στελεχώθηκε στο τέλος του 2012. Η θητεία του Συντονιστή (Π. Λιαργκόβας) έληξε στο τέλος 2017 και δεν ανανεώθηκε. Ωστόσο, η αντιπαράθεση με τις εκθέσεις του ΓΠΚΒ συνεχίστηκε και εντάθηκε ιδιαίτερα μετά το 2015. Βλ. και 6.12.2017. http://www.tovima.gr/politics/article/?aid=922362 . Ως νέος Συντονιστής του Γραφείου ΠΚΒ επελέγη στις 5.3.2018 ο μέχρι τότε Γενικός Γραμματέας Δημοσιονομικής Πολιτικής (επικεφαλής του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους την περίοδο 2015-2018), Φραγίσκος Κουτεντάκης.

του Μνημονίου και η τελική του ίδρυση έγινε με τον Ν.4270/2014, όπου ενσωματώνεται η Οδηγία[129].

Θεωρείται μηχανισμός που εμπλέκεται με την διαχείριση των δημόσιων οικονομικών και ακολουθεί τα πρότυπα δημοσιονομικών συμβουλίων τα οποία ήδη λειτουργούσαν στις εκάστοτε χώρες του ΟΟΣΑ και της ΕΕ.[130] Τα μέλη και ο πρόεδρος του Διοικητικού Συμβουλίου, όπως επίσης και το προσωπικό του Δημοσιονομικού Συμβουλίου, κατά τις διαδικασίες εκτέλεσης των καθηκόντων τους δεν καθοδηγούνται με οδηγίες από διάφορους κυβερνητικούς φορείς αλλά από δημόσιους και ιδιωτικούς οργανισμούς, όπως επίσης απολαμβάνουν λειτουργική και προσωπική ανεξαρτησία.

Το ΕΔΣ διοικείται από το ΔΣ, η επιλογή του οποίου γίνεται με ανοικτό διαγωνισμό και επιτροπή η οποία συνίσταντο από τον Πρόεδρο του Ελεγκτικού Συνεδρίου, τον Υπουργό Οικονομικών, τον Διοικητή της Τράπεζας της Ελλάδας, συμφώνως προκαθορισμένων και αντικειμενικών κριτηρίων. Επίσης είναι υποχρεωτικό να είναι πρόσωπα αναγνωρισμένου κύρους με επαγγελματική εμπειρία και επιστημονικές καταρτίσεις στους αντίστοιχους κλάδους αρμοδιότητας.[131] Το Υπουργικό Συμβούλιο επιλέγεται ανάμεσα από τους επικρατέστερους υποψήφιους με την τελική έγκριση να δίνεται από την Επιτροπή των Θεσμών και της Διαφάνειας της Βουλής, με την θητεία του προέδρου να είναι έξι ετών και δεν ανανεώνεται.[132]

---

[129]Βήμα 12.3 2015 http://www.tovima.gr/finance/article/?aid=684772 Φαίνεται ότι αρχικά υπήρξε σκέψη για την αναβάθμιση του Γραφείου Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή ενόψει της συμμόρφωσης με τις ευρωπαϊκές προδιαγραφές ή ακόμη υπαγωγή του στη νέα ανεξάρτητη αρχή. Ωστόσο τελικά αποφασίστηκε η δημιουργία νέου θεσμού.

[130] Τριαντόπουλος, Χρ (2015) «Δημοσιονομικό Συμβούλιο και Αξιολόγηση Οικονομικών Προγραμμάτων Κομμάτων», Παρατηρητήριο για την κρίση. Κείμενο Πολιτικής νο 28, Μάρτιος 2015.

[131] Οι υποψήφιοι πρέπει να διαθέτουν: α) πτυχίο οικονομικών β) διδακτορικό τίτλο σε συναφή προς το σκοπό του Δημοσιονομικού Συμβουλίου γνωστικά αντικείμενα, γ) συναφή επαγγελματική εμπειρία τουλάχιστον 15 ετών και δ) άριστη γνώση τουλάχιστον μιας ξένης γλώσσας

[132]https://www.hfisc.gr/

Οι ευθύνες του ουσιαστικά επικεντρώνονται στην αξιολόγηση των μακροοικονομικών προβλέψεων, πάνω στις οποίες στηρίζεται το ΜΠΔΣ, όπως επίσης και τα σχέδια του Κρατικού Προϋπολογισμού, την παρακολούθηση και τη συμμόρφωση με το δημοσιονομικό κανονιστικό πλαίσιο όπως επίσης και την γνωμοδότηση για αυτή. Επίσης έχει ευθύνη να δημοσιοποιεί εκθέσεις δύο φορές το χρόνο τουλάχιστον και μπορεί να απαιτήσει την εκπλήρωση των καθηκόντων του με τις αναγκαίες πληροφορίες από τον εκάστοτε φορέα του δημοσίου τομέα, όπου έχει όφελος ανταπόκρισης με συνέπεια και ακρίβεια. Σε διαφορετική περίπτωση υποπίπτει σε πειθαρχικά παραπτώματα. Παρουσιάζει στη Βουλή ετήσια έκθεση αναφορικά με τις λειτουργικές τις δραστηριότητες όπως επίσης τις δημοσιεύει στην ιστοσελίδα του. Επιπρόσθετα, προβλέπεται εξωτερική αξιολόγηση της ποιότητας λειτουργίας του Δημοσιονομικού Συμβουλίου κάθε τέσσερα έτη από τον εκάστοτε αρμόδιο, ανεξάρτητο φορέα κράτους μέλους της ΕΕ.[133]

Ο ρόλος του ΕΔΣ είναι αρκετά σημαντικός αρχικά λόγω της ενίσχυσης που προσφέρει στη διαφάνεια, επίσης προσδίδει μία μορφή αξιολόγησης και εποπτείας των δημοσιονομικών πολιτικών και διαχείρισης ενώ ταυτόχρονα θεωρείται ως πηγή εξειδικευμένων γνώσεων οι οποίες μπορούν να αξιοποιηθούν από τις εκάστοτε κυβερνήσεις.

Ένα σημαντικό παράδειγμα είναι ότι η άποψή του αποτελεί μία βασική προϋπόθεση, την οποία λαμβάνει ο υπουργός Οικονομικών υπόψη του αναφορικά με την ενεργοποίηση των διορθωτικών μηχανισμών για τις περιπτώσεις αποκλίσεων από τους δημοσιονομικούς στόχους, ενώ οι σχετικές παρεμβάσεις αξιολογούνται από αυτό αναφορικά με την καταλληλότητά τους. [134]

---

[133]Σαββαΐδου (2017)

[134]Ιδιαίτερα στο επίπεδο των αν. υπουργών που είχαν την εποπτεία του ΓΛΚ (Φ. Σαχινίδης, Χ. Σταϊκούρας, Ν. Χουλιαράκης), η κοινή οικονομική τους παιδεία φαίνεται να διευκόλυνε την

Οι δημοσιονομικές μεταρρυθμίσεις διακρίνονται συνεπώς από συνέπεια και συνέχεια. Οι κατευθύνσεις τους είχαν διαμορφωθεί αναλόγως προγενέστερα της κρίσης και των προγραμμάτων προσαρμογής αλλά επιταχύνθηκαν εξαιτίας των συνθηκών οι οποίες προσέφεραν τις ευκαιρίες υπέρβασης των αντιστάσεων που προέβαλαν οι παραδοσιακές λειτουργίες του διοικητικού, πολιτικού συστήματος.

Οι μεταρρυθμίσεις εισήγαγαν ένα αυστηρό και συνεκτικό πλαίσιο πολιτικής, διαδικασίες, κυρώσεις, μηχανισμούς και υπεύθυνους σε ένα προβληματικό και κρίσιμο τομέα του ελληνικού πολιτικού συστήματος, όπως επίσης επιτεύχθηκε και η πειθαρχία της δημοσιονομικής συμπεριφοράς του.

Ταυτόχρονα, αναβαθμίστηκε η αξιοπιστία του συστήματος των δημόσιων οικονομικών δεδομένων, ανεξαρτήτως των δυσκολιών και φυσικά αποδέχτηκε ανεξάρτητους θεσμούς εποπτείας, με την σημαντικότερη των εγγυήσεων για τη βιωσιμότητά της η ευρωπαϊκή της διάσταση. Το σύνολο των μεταρρυθμίσεών του ελληνικού πολιτικού συστήματος ακλούθησαν ενιαίες κατευθύνσεις, με σκοπό να συμπληρώσουν και να οικοδομήσουν τις παλαιότερες συστάσεις από τους διεθνείς οργανισμούς. Προτεραιότητα πλέον η ανάκτηση του ελέγχου των δημόσιων οικονομικών, εξαιτίας των υποχρεώσεων προς τους εταίρους και τους πιστωτές, αλλά επίσης και των περιορισμών από τα Μνημόνια. Κεντρικός στόχος είναι να τοποθετηθούν ως υπεύθυνοι άμεσα τα υπουργεία και οι εκάστοτε υπουργοί τους για τους προϋπολογισμούς τους και την διαχείρισή τους.

ενιαία αντίληψη για τις αναγκαίες μεταρρυθμίσεις. Έτσι δεν παρατηρήθηκαν ανατροπές σε πρωτοβουλίες. των προκατόχων τους.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5

5. Η δημιουργία ενός θεσμικού δικτύου για την καταπολέμηση της Διαφθοράς

Το σημαντικότερο καθήκον των οργανισμών για την πάταξη της διαφθοράς και την αντιμετώπιση των μεγαλύτερων προκλήσεων αποτελεί «η αποσαφήνιση των θεσμικών αρμοδιοτήτων για την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας του συστήματος δημόσιας ακεραιότητας, ιδίως μέσω της θέσπισης μηχανισμών για την οριζόντια και κάθετη συνεργασία (επίσημη ή ανεπίσημη) των δημόσιων φορέων, οργανισμών και υπηρεσιών, καθώς και των τοπικών δομών διακυβέρνησης, με στόχο τη συνοχή των εφαρμοζόμενων πολιτικών και την αποφυγή επικαλύψεων και αποκλίσεων και τον διαμοιρασμό των γνώσεων που αποκομίζονται από τις καλές πρακτικές».[135]

Ο συντονισμός σε θεσμικό επίπεδο είναι ζωτικής σημασίας για την επιτυχή εφαρμογή των Στρατηγικών για την καταπολέμηση της Διαφθοράς. Συνεπώς ως αρχικός στόχος του Εθνικού Στρατηγικού Σχεδίου κατά της Διαφθοράς (Ε.Σ.Σ.ΚΑ.Δ) χορηγεί στην Γενική Γραμματεία Καταπολέμησης της Διαφθοράς (ΓΕ.Γ.ΚΑ.Δ) την αρμοδιότητα του συντονισμού των πολιτικών για την καταπολέμηση της διαφθοράς σε εθνικό επίπεδο όπως επίσης και της οργάνωσης και έναρξης εφαρμογής των δομών διακυβέρνησης έχοντας ως σκοπό τον συντονισμό των σωμάτων ελέγχου και επιθεώρησης των διοικητικών ελέγχων και των ποινικών ερευνών, με σκοπό την αποφυγή της επικάλυψης και της ενίσχυσης των συνεργασιών. Πιο συγκεκριμένα, ανάμεσα στις δράσεις υποστήριξης του παραπάνω σκοπού,

[135]ΟΟΣΑ(2017),“ Recommendation of the Council on Public Integrity ”, ΟΟΣΑ,www.oecd.org/gov/ethics/recommendation-public-integrity.htm

συμπεριλαμβάνεται και η αρμοδιότητα της ΓΕ.Γ.ΚΑ.Δ να αναθεωρεί ετησίως τις αρμοδιότητες των αρχών για την καταπολέμηση της διαφθοράς που έχουν ήδη χαρτογραφηθεί. Ο θεσμικός συντονισμός υφίσταντο σε δύο χρονικά διαστήματα. Βραχυπρόθεσμα, αρμοδιότητα της ΓΕ.ΓΚΑ.Δ αποτελεί η προώθηση του θεσμικού συντονισμού διαμέσου της εφαρμογής των συναφών προβλεπόμενων δράσεων από το Ε.Σ.Σ.ΚΑ.Δ.

Το να συμπεριληφθούν οι δράσεις αυτές ουσιαστικά θα θέσουν τις βάσεις σε ένα σύστημα το οποίο θα λάβει μακροπρόθεσμη εδραίωση, με σκοπό τη θεμελίωση μιας κεντρικά ελεγχόμενης μηχανής για την πάταξη της διαφθοράς με πολύ σωστά δομημένες διαθεσμικές σχέσεις. Συνεπώς ο συντονισμός δεν αποτελεί μία στατική λειτουργία αλλά θεωρείται ως μία διαδικασία δυναμική, με βαθμιαία χρονικά εξέλιξη στο μέλλον. Αυτό έχει ως αποτέλεσμα να γίνονται περισσότεροι οι δίαυλοι επικοινωνίας, όσο εξελίσσεται η διαδικασία υλοποίησης του Ε.Σ.Σ.ΚΑ.Δ, ανάμεσα στους ποικίλους φορείς καταπολέμησης της διαφθοράς και να δημιουργούνται έτσι λειτουργικά δίκτυα και διάφορες μορφές συνεργασίες οι οποίες αναμένονται να εξελιχθούν και να βελτιωθούν με κατεύθυνση την επίτευξη του παραπάνω στόχου.

Θα πρέπει να αναφέρουμε Σύμφωνα με το ν. 2713/1999, όπως ισχύει, κύρια αποστολή της Διεύθυνσης Εσωτερικών Υποθέσεων (Δ.Ε.Υ.), ως ειδικής Αστυνομικής Υπηρεσίας αποτελεί η αντιμετώπιση του φαινομένου της διαφθοράς, με τη διερεύνηση, εξιχνίαση και δίωξη ορισμένων εγκλημάτων που προβλέπονται στον ως άνω νόμο και τα οποία διαπράττουν ή συμμετέχουν σε αυτά αστυνομικοί, υπάλληλοι ή λειτουργοί του ευρύτερου Δημόσιου Τομέα, καθώς και υπάλληλοι και αξιωματούχοι της Ευρωπαϊκής Ένωσης ή Διεθνών Οργανισμών που δραστηριοποιούνται στην Ελληνική Επικράτεια. Η εκπλήρωση της αποστολής της Υπηρεσίας επιτυγχάνεται με τη συλλογή, αξιολόγηση και αξιοποίηση πληροφοριών και στοιχείων για τα εγκλήματα αυτά και τη

διενέργεια προκαταρκτικής εξέτασης ή προανάκρισης για τη διακρίβωση ή τη βεβαίωση τέλεσής τους. Ο ν.2713/1999 δίνει έμφαση στην αξιοποίηση των πληροφοριών που περιέρχονται στην Υπηρεσία, προκειμένου να οδηγήσουν στην αποκάλυψη της εγκληματικής συμπεριφοράς, αφού είναι γνωστό ότι λόγω των ιδιαίτερων κανόνων, σχέσεων και συναλλαγών που αναπτύσσονται μεταξύ των συνενόχων και του νόμου της σιωπής που επικρατεί στα κυκλώματα διαφθοράς, η εξιχνίαση αυτών των εγκλημάτων εμφανίζει ιδιαίτερη δυσκολία. Για τους λόγους αυτούς προβλέφθηκε, μεταξύ άλλων, η πρόσβαση της Διεύθυνσης Εσωτερικών Υποθέσεων στα αρχεία όλων των Υπηρεσιών του ευρύτερου δημόσιου τομέα, αστυνομικών και μη, για την άντληση χρήσιμων στοιχείων από αυτά, με εξαίρεση όσων καλύπτονται από το απόρρητο, για τη γνώση των οποίων ακολουθείται η καθοριζόμενη από το άρθρο 6 του ν.2713/1999 διαδικασία άρσης. 2 Οι εκτεταμένες αρμοδιότητές της, σε όλα τα αντικείμενα που αφορούν στις παρεχόμενες από τον ευρύτερο δημόσιο τομέα υπηρεσίες, έχουν καταστήσει την Διεύθυνση Εσωτερικών Υποθέσεων κεντρικό φορέα της Πολιτείας για την καταπολέμηση της διαφθοράς και ως εκ τούτου, ειδικότερα υπό τις ισχύουσες κοινωνικοοικονομικές συγκυρίες, με τη δραστική επέμβασή της, επιδιώκει την περιστολή κρουσμάτων διαφθοράς στους κόλπους του διοικητικού μηχανισμού, ώστε να διασφαλίζεται η αναγκαία αξιοπιστία του κράτους προς τον πολίτη, τόσο στο επίπεδο που αντιμετωπίζει το φαινόμενο στις δράσεις της καθημερινότητάς του, όσο και στο επίπεδο που το φαινόμενο εκδηλώνεται με τη μορφή οργανωμένης εγκληματικότητας. Στο πλαίσιο της συνεργασίας της με άλλες Υπηρεσίες, έχει προβλεφθεί η υποχρέωση ενημέρωσης της Διεύθυνσης Εσωτερικών Υποθέσεων από άλλες αρμόδιες αρχές (αστυνομικές ή άλλους ελεγκτικούς μηχανισμούς), σε περίπτωση που επιλαμβάνονται αδικημάτων της παρ. 2 του άρθρου 1 του ν.2713/1999, που διαπράττονται από αστυνομικούς ή υπαλλήλους και λειτουργούς του ευρύτερου δημοσίου τομέα (άρθρο 1

παρ.5 ν.2713/1999, όπως ισχύει). Η Υπηρεσία Εσωτερικών Υποθέσεων υπάγεται απευθείας στον Αρχηγό της Ελληνικής Αστυνομίας. Η πρόβλεψη αυτή επιβάλλεται για λόγους που αφορούν την ιδιαιτερότητα και τη σημασία του έργου της για την αξιοπιστία του Σώματος, αλλά και την αποφυγή παρεμβάσεων για συγκάλυψη περιπτώσεων που ενδεχομένως να αφορούν και ανώτερα στελέχη (άρθρο 1 του ν.2713/1999). Η Υπηρεσία Εσωτερικών Υποθέσεων είναι ο μοναδικός εθνικός ελεγκτικός μηχανισμός για θέματα διαφθοράς που εποπτεύεται άμεσα από ανώτατους Εισαγγελικούς λειτουργούς (Εισαγγελέα Εφετών Αθηνών και Θεσσαλονίκης), οι αρμοδιότητες των οποίων συνίστανται στο να λαμβάνουν γνώση όλων των καταγγελιών, να παρακολουθούν τη διερεύνησή τους και στη διενέργεια από τους ίδιους προανάκρισης στα πλαίσια των διατάξεων του Κ.Π.Δ. Επιπλέον, έχουν τη δυνατότητα να παραγγέλλουν στους ανακριτικούς υπαλλήλους της Δ.Ε.Υ. προκαταρκτική εξέταση, για τη ταχεία διερεύνηση και αξιοποίηση 3 πληροφοριών που έχουν περιέλθει στην Υπηρεσία, προς διακρίβωση τού αν τελέστηκαν και από ποιους εγκλήματα του ν. 2713/1999. Η πρόβλεψη αυτή εγγυάται τη διασφάλιση της αποτελεσματικής λειτουργίας της, μέσα στα πλαίσια της νομιμότητας, ενώ η συνεχής παρουσία του Εισαγγελέα στην Υπηρεσία δημιουργεί κλίμα εμπιστοσύνης και αίσθημα ασφάλειας των προσώπων που επιθυμούν να καταγγείλουν τέτοια εγκλήματα, παράλληλα δε αναιρείται κάθε υπόνοια ή αμφιβολία για συγκάλυψη, αποσιώπηση ή υποβάθμιση των καταγγελλομένων. Ειδικότερα, όχι μόνο η προανάκριση και η προκαταρκτική εξέταση που διενεργούνται από τη Δ.Ε.Υ., αλλά και η εν γένει δραστηριότητα της Υπηρεσίας αυτής, τελούν υπό την άμεση εποπτεία του Εισαγγελέα Εφετών Αθηνών ή Θεσσαλονίκης (άρθρο 3 του ν.2713/1999). Οι προαναφερόμενοι εισαγγελείς ορίζονται με απόφαση του Ανωτάτου Δικαστικού Συμβουλίου για μια τριετία, που μπορεί να ανανεώνεται μια φορά με πλήρη και αποκλειστική απασχόληση (βλ. εισηγητική έκθεση ν. 2713/1999). Ο ετήσιος

απολογισμός του έργου και των δραστηριοτήτων της Υπηρεσίας υπόκειται σε κοινοβουλευτική εποπτεία, έλεγχο και διαφάνεια από τη Μόνιμη Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής, με την υποβολή κατ' έτος, από τον αρμόδιο Υπουργό, σχετικής έκθεσης (άρθρο 8 του ν.2713/1999 και άρθρο 6 του π.δ.179/1999). 4 2. Εγκύκλιοι – Γνωμοδοτήσεις αναφορικά με την λειτουργία της Διεύθυνσης Εσωτερικών Υποθέσεων 1. Υπ' αριθ. 1/2010 (23-03-2010) Εγκύκλιος Αρείου Πάγου. Σύμφωνα με την ανωτέρω εγκύκλιο, όλες οι καταγγελίες για τα αδικήματα που αφορούν αστυνομικούς που παραβαίνουν τα καθήκοντά τους ή κακομεταχειρίζονται κρατουμένους στο πλαίσιο της αστυνομικής προανακριτικής διαδικασίας, ερευνώνται από αρμόδιο Εισαγγελέα, καθώς και από την Διεύθυνση Εσωτερικών Υποθέσεων της Ελληνικής Αστυνομίας, η οποία «επεμβαίνει μεθοδικά για καταγγελίες σε βάρος αστυνομικών». 2. Υπ' αριθ. 1/2015 Εγκύκλιος του εποπτεύοντος την Διεύθυνση Εσωτερικών Υποθέσεων Εισαγγελέα Εφετών Αθηνών. Με την ανωτέρω εγκύκλιο, η οποία εκδόθηκε με αφορμή τις διατάξεις της παραγράφου 2 του άρθρου 12 του ν.4320/2015, έγινε δεκτό ότι «μετά την έναρξη, είτε αυτεπαγγέλτως είτε κατόπιν σχετικής Εισαγγελικής παραγγελίας, του ανακριτικού έργου και μέχρι πέρατος αυτού, ουδείς τρίτος, με οποιαδήποτε ιδιότητα, με οποιονδήποτε τρόπο και για οποιοδήποτε λόγο, δικαιούται να λάβει γνώση των στοιχείων της ποινικής δικογραφίας, είτε άμεσα είτε έμμεσα, πολύ δε περισσότερο με οποιονδήποτε τρόπο, να παρεμβαίνει στους εκτελούντες αυτό ανακριτικούς υπαλλήλους με εντολές, υποδείξεις, παροτρύνσεις, αιτήματα, κ.λ.π., δεδομένου ότι η εποπτεία της ανακρίσεως έχει ανατεθεί από το νομοθέτη, στο σύνολό της, αποκλειστικά και μάλιστα πανηγυρικά, στον εποπτεύοντα την Υπηρεσία σας Εισαγγελικό Λειτουργό». 3. Υπ' αριθ. 96/2008 Γνωμοδότηση του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους. Σύμφωνα με την παραπάνω γνωμοδότηση οι διατάξεις του ν.2472/1997 περί προσωπικών δεδομένων δεν έχουν εφαρμογή, τόσο στην περίπτωση κατά την οποία

ενεργείται από τους αστυνομικούς της Διεύθυνσης Εσωτερικών Υποθέσεων της Ελληνικής Αστυνομίας, προκαταρκτική εξέταση ή προανάκριση, κατόπιν 5 εισαγγελικής παραγγελίας, όσο και στην περίπτωση που διενεργούνται από τους ίδιους αστυνομικούς προανακριτικές πράξεις, αυτεπαγγέλτως, σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 243 παρ. 2 του Κ.Π.Δ., για τα αδικήματα του άρθρου 1 παρ. 2 του ν.2713/1999, που διώκονται σε βαθμό κακουργήματος ή πλημμελήματος που τελείται με δόλο. Περαιτέρω, έγινε δεκτό ότι το θεσπισθέν με το άρθρο 85 του ν.2238/1994 φορολογικό απόρρητο αίρεται όχι μόνο στις περιπτώσεις κατά τις οποίες οι αστυνομικοί της Διεύθυνσης Εσωτερικών Υποθέσεων της Ελληνικής Αστυνομίας ενεργούν προκαταρκτική εξέταση ή προανάκριση, ύστερα από εισαγγελική παραγγελία αλλά και όταν αυτοί διενεργούν προανακριτικές πράξεις κατ' άρθρο 243 παρ. 2 του Κ.Π.Δ.. 4. Υπ' αριθ. 6004/1/182 από 24-10-2012 Διαταγή κ. Αρχηγού Ελληνικής Αστυνομίας. Σύμφωνα με την παραπάνω Διαταγή, η Διεύθυνση Εσωτερικών Υποθέσεων επιλαμβάνεται, κατ' απόλυτη προτεραιότητα, των καταγγελιών για τα εγκλήματα που προβλέπονται από τα άρθρα 137Α - 137Δ του Π.Κ. (Βασανιστήρια και άλλες προσβολές της ανθρώπινης αξιοπρέπειας), καθώς και για κάθε άλλη προσβλητική της προσωπικότητας συμπεριφορά σε βάρος αλλοδαπών, εφόσον αυτές εκδηλώθηκαν κατά την άσκηση των καθηκόντων τού ένστολου προσωπικού της Ελληνικής Αστυνομίας ή κατά κατάχρηση της ιδιότητάς του.

5.1 Νεοσύστατοι Θεσμοί Καταπολέμησης της Διαφθοράς

Στα πλαίσια της χάραξης στρατηγικής καταπολέμησης της διαφθοράς θεσμοθετήθηκε ένα νεοσύστατο δίκτυο φορέων με τις ανάλογες αρμοδιότητες με σκοπό την κάλυψη του θεσμικού κενού καταστολής φαινομένων διαφθοράς. Η λειτουργική και νομική φύση των συγκεκριμένων φορέων είναι διαφορετική με αποτέλεσμα να καλύπτεται

ένα ευρύ φάσμα ευθυνών και αρμοδιοτήτων, όπου συμπεριλαμβάνονται ειδικοί εισαγγελικοί θεσμοί, ανεξάρτητες διοικητικές αρχές και εξειδικευμένη θεματικά πολιτική επιτροπή.

5.2 Επιτροπή για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς

Η Επιτροπή για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς οργανώθηκε με πρωτοβουλία και απόφαση του Πρωθυπουργού της χώρας, σύμφωνα με την οποία έχει ως αντικείμενο την εκπόνηση και παρακολούθηση των εφαρμογών του Ε.Σ.Σ.Κ.Δ. Η Επιτροπή έχει την υποχρέωση να υποβάλλει σε τακτές χρονικές περιόδους στον Πρωθυπουργό τις εκθέσεις πεπραγμένων και στη συνέχει οι αρμόδιοι φορείς και υπηρεσίες παραθέτουν με την σειρά τους στην Επιτροπή τα απαραίτητα δεδομένα που τους ζητείται για την σύνθεση της έκθεσης.

Στην Επιτροπή μετέχουν:

- Ο Αναπληρωτής Υπουργός Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων ως Πρόεδρος
- Ο Υπουργός Επικρατείας
- Ο Υφυπουργός Οικονομικών
- Ο Γενικός Γραμματέας της Κυβέρνησης,
- Ο Γενικός Γραμματέας του Υπουργείου Εσωτερικών
- Ο Γενικός Γραμματέας για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς

Η Επιτροπή έχει ως αρμοδιότητα να συντάσσει την Εθνική Στρατηγική για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς και να αναλαμβάνει τις πρωτοβουλίες με σκοπό την επίτευξη των στόχων του Ε.Σ.Σ.Κ.Δ., να ρυθμίζει τον συντονισμό των συναρμόδιων υπουργείων και των υπηρεσιών για την υλοποίηση της εθνικής στρατηγικής για την καταστολή της διαφθοράς και να συμμετέχει στην εξασφάλιση

οποιοδήποτε πόρου και μέσου που απαιτούνται για την εφαρμογή του σχεδίου, να συντάσσει εισηγήσεις για πρωτοβουλίες νομοθετικού περιεχομένου για την αποδοτικότερη λειτουργία των ελεγκτικών σωμάτων, να συντάσσει εισηγήσεις για μεθόδους αντιμετώπισης προβλημάτων αναφορικά με την επικάλυψη αρμοδιοτήτων των ελεγκτικών μηχανισμών και τέλος να εποπτεύει τις δραστηριότητες των ελεγκτικών μηχανισμών και κάνει εισηγήσεις για τις προτεραιότητες της επιθεώρησης.

5.3 Γενική Γραμματεία για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς (ΓΕ.Γ.ΚΑ.Δ.)

Η συγκρότηση της ΓΕ.Γ.ΚΑ.Δ πραγματοποιήθηκε το 2015 και αντικατέστησε τον θεσμό του Εθνικού Συντονιστή κατά της Διαφθοράς η ίδρυση του οποίου σημειώνεται το 2013. Οι ευθύνες του Συντονιστή αφορούσαν τον συντονισμό της ενσωμάτωσης των στρατηγικών κατά της διαφθοράς κατά μήκος του πλαισίου των δημόσιων φορέων, όπως επίσης και για τον καθορισμό των κενών στην σχετική ποινική νομοθεσία. Οι συγκεκριμένες ευθύνες παραδόθηκαν στη ΓΕ.Γ.ΚΑ.Δ, η οποία είναι κεντρική υπηρεσία και ανήκει στο Υπουργείο Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων και είναι πλέον υπεύθυνη για την καταπολέμηση της διαφθοράς.

Οι ευθύνες της ΓΕ.Γ.ΚΑ.Δ περικλείουν τον συντονισμό των διάφορων υπηρεσιών του δημοσίου τομέα οι οποίοι έχουν αρμοδιότητες και πολιτικές για την καταπολέμηση της διαφθοράς. Επιπρόσθετα η ΓΕ.Γ.ΚΑ.Δ είναι αρμόδια για την υλοποίηση της μια αλυσίδας μέτρων και δραστηριοτήτων η πρόβλεψη των οποίων προκύπτει από το Ε.Σ.Σ.Κ.Δ. Οι συγκεκριμένες δράσεις εφαρμόζουν ένα ευρύ φάσμα τομέων και δραστηριοτήτων . Ένα χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι ότι

η ΓΕ.Γ.ΚΑ.Δ κάνεις προτάσεις νομοθετικών μέτρων για την καταστολή της διαφθοράς, συνεργάζεται με οργανισμούς με σκοπό την ενίσχυση της τεχνικής της αποδοτικότητας και λαμβάνει πρωτοβουλίες για την ενίσχυση της συνοχής των στρατηγικών κατά της διαφθοράς.[136]

5.4 Συντονιστική Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης (AFCOS)

Το εκάστοτε κράτος μέλος της ΕΕ έχει ως ευθύνη τον ορισμό της Εθνικής Συντονιστικής Υπηρεσίας για την καταπολέμηση της Απάτης (AFCOS) η οποία είναι υπεύθυνη για την διευκόλυνση της ανταλλαγής πληροφοριακών δεδομένων και της αποδοτικής συνεργασίας καθώς επίσης και της πληροφόρησης επιχειρησιακής φύσεως με το Ευρωπαϊκό Γραφείο Καταπολέμησης της Απάτης (OLAF).

Η συγκεκριμένη υπηρεσία είναι ανεξάρτητη και διακριτή από τις υπόλοιπες αρμόδιες αρχές στον κλάδο της προστασίας των οικονομικών συμφερόντων της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Στην ελληνική επικράτεια, η ΓΕ.Γ.ΚΑ.Δ έχει λάβει την συγκεκριμένη αρμοδιότητα της ελληνικής AFCOS, η οποία έχει ως αρμοδιότητα την παρακολούθηση της ενσωμάτωσης των προβλεπόμενων μέτρων.

Η ΓΕ.Γ.ΚΑ.Δ ως AFCOSέχει ως αρμοδιότητα την εξασφάλιση της συνεργασίας με τηνOLAF, συντονίζοντας διοικητικές, νομοθετικές, ελεγκτικές υποχρεώσεις και δραστηριότητες οι οποίες σχετίζονται με την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Επιπρόσθετα, επιβλέπει την υλοποίηση των μέτρων τα οποία είναι συναφή με τις αρμοδιότητες του Υπουργείου Οικονομίας και Ανάπτυξης όπως επίσης και ποικίλων κυβερνητικών υπηρεσιών. Σε τελική ανάλυση, εξαιτίας της συγκεκριμένης ιδιότητας η ΓΕ.Γ.ΚΑ.Δ-

[136]Νόμος4320/2015όπως τροποποιήθηκε και ισχύει από το Νόμο4446/2016

AFCOSδρα και ως υπηρεσία λήψης καταγγελιών οι οποίες αφορούν την καταπολέμηση της απάτης στα διαρθρωτικά ταμεία καθώς επίσης συνεργάζεται στενά και με την Επιτροπή Δημοσιονομικού Ελέγχου για τον τομέα των δημόσιων οικονομικών.

«Στην τρίτη θέση στις έρευνες που διεξήγαγαν οι αδιάφθοροι της Ε.Ε. βρίσκεται η Ελλάδα. Σύμφωνα με την ετήσια έκθεση της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Καταπολέμησης της Απάτης (OLAF), οι έρευνες αφορούν κυρίως τη χρήση κονδυλίων της Ευρωπαϊκής Ένωσης που περνούν στη διαχείριση ή δαπανώνται, συνολικά ή εν μέρει, σε εθνικό ή περιφερειακό επίπεδο. Συγκεκριμένα, η Ελλάδα έχει απασχολήσει με 7 υποθέσεις και βρίσκεται στην τρίτη θέση, μετά τη Ρουμανία και την Ιταλία (11 και 9 υποθέσεις αντίστοιχα).

Αναλυτικά, για το 2019, οι έρευνες που διενήργησε η OLAF αφορούσαν τη διερεύνηση σύνθετων περιπτώσεων απάτης σχετικά με μηχανήματα που αγοράστηκαν με τη χρήση κεφαλαίων της Ε.Ε. και «στημένες» διαδικασίες υποβολής προσφορών, αλλά και σημαντικές κοινές τελωνειακές επιχειρήσεις, που στοχεύουν σε καταναλωτικά αγαθά και τσιγάρα. Ένας αυξανόμενος αριθμός περιπτώσεων περιλαμβάνει έργα που σχετίζονται με το περιβάλλον, σύμφωνα με την αυξημένη εστίαση της Ε.Ε. στις πράσινες και βιώσιμες πολιτικές [...] «Η OLAF κάνει τη διαφορά και οι αριθμοί μιλούν από μόνοι τους: κατά τη διάρκεια του 2019, ολοκληρώσαμε 181 έρευνες, εκδώσαμε 254 συστάσεις στις αρμόδιες εθνικές και κοινοτικές αρχές για την ανάκτηση 485 εκατομμυρίων ευρώ στον προϋπολογισμό της Ε.Ε. και ανοίξαμε 223 νέες έρευνες, μετά από 1.174 προκαταρκτικές αναλύσεις που πραγματοποιήθηκαν από εμπειρογνώμονες της OLAF», δήλωσε σχετικά ο επικεφαλής της υπηρεσίας, Ville Itälä» .

Ο οργανισμός προαναγγέλλει ότι «η ετήσια έκθεση για το 2020 θα έχει διαφορετικό επίκεντρο, αντικατοπτρίζοντας τις μοναδικές συνθήκες υπό τις οποίες η OLAF και όλοι οι άλλοι εργάστηκαν ως αποτέλεσμα της

πανδημίας του κορονοϊού». Η έκθεση της OLAF δεν έχει αναρτηθεί προς το παρόν στην ιστοσελίδα της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας.

Όπως προβλέπεται, ανοίγει τώρα πεδίον δόξης λαμπρόν για την Εθνική Αρχή Διαφάνειας και τον μεταβατικό διοικητή της, κ. Α. Μπίνη, που θα κληθεί να ελέγξει, πέρα από τα πρόστιμα για τις παραβάσεις και πέρα από τις δομές στις οποίες διενεργούν ελέγχους κυρίως οι επιθεωρητές του ΣΕΥΥΠ, όλες τις απευθείας αναθέσεις που δόθηκαν σε δεκάδες ιδιώτες με πρόσχημα την πανδημία. Πού πήγαν τα εκατομμύρια ευρώ, αν πράγματι αγοράστηκαν και κυρίως αν παραλήφθηκαν όλα όσα πληρώθηκαν κ.λπ. Με δυο λόγια, πώς και πού χρησιμοποιήθηκαν τα χρήματα του ελληνικού λαού την περίοδο της πανδημίας και από τους δημόσιους λειτουργούς αλλά και από τους υπηρεσιακούς παράγοντες.

5.5 Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων (Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ.)

Αποστολή της συγκεκριμένης ανεξάρτητης και νεοσύστατης αρχής είναι η προώθηση και ανάπτυξη της Εθνικής Στρατηγικής και των πολιτικών δράσεων στον κλάδο των Δημοσίων Συμβάσεων, την εναρμόνιση των διαγωνισμών βάση του εθνικού και ευρωπαϊκού δικαίου καθώς επίσης την εξασφάλιση της διαφάνειας, της αποδοτικότητας και της συνοχής. Η Αρχή έχει σκοπό την εποπτεία της συνεχούς βελτίωσης του νομικού πλαισίου αναφορικά με τις δημόσιες συμβάσεις και τον έλεγχο της ορθής εφαρμογής των κείμενων διατάξεων από τους φορείς του δημόσιου τομέα και τις συναφείς αρχές.

Είναι μία ανεξάρτητη αρχή η οποία διοικητικά, οικονομικά και λειτουργικά είναι αυτόνομη και δεν υπόκειται σε ελέγχους και εποπτεία από υπόλοιπα κυβερνητικά όργανα. Η αξιολόγηση του έργου της

Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ γίνεται μόνο από το Ελληνικό Κοινοβούλιο. Στα πλαίσια του Ε.Σ.Σ.ΚΑ.Δ, η συγκεκριμένη αρχή είναι αρμόδια για την παρακολούθηση της εφαρμογής δευτερογενούς νομοθετικού πλαισίου το οποίο συμπληρώνει τους υφιστάμενους νόμους και ουσιαστικά συνεργάζεται στενά με την ΓΕ.Γ.ΚΑ.Δ.

Ταυτόχρονα συνεργάζεται και με άλλους δημόσιους οργανισμούς και έχει προβεί στην έκδοση της Εθνικής Στρατηγικής για της Δημόσιες Προμήθειες χρονικού διαστήματος 2014-2020, η οποία ουσιαστικά παρουσιάζει ένα ειδικό τομεακό σχέδιο δράσης.

Αναλυτικότερα στην υπ' αριθμ 716 / 2019 (Α1, ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ) Στην προκείμενη περίπτωση από την παραδεκτή επισκόπηση της αναιρεσιβαλλόμενης απόφασης και των διαδικαστικών εγγράφων της δίκης, μεταξύ των οποίων και η επίμαχη διαιτητική απόφαση, προκύπτει ότι από τις ανωτέρω αποφάσεις , ως προς τη βασιμότητα των εδώ ερευνώμενων αναιρετικών λόγων, έγιναν ανεξέλεγκτος δεκτά τα εξής : Στις 19 Μαΐου 2003 καταρτίστηκε μεταξύ της εναγόμενης, ως προμηθεύτριας, και του ενάγοντος ως αγοραστή , η Σύμβαση 020Α/03, αντικείμενο της οποίας ήταν, σύμφωνα με το άρθρο 3.1 αυτής, η μελέτη, σχεδίαση, κατασκευή, εγκατάσταση, έλεγχος, πιστοποίηση, ολοκλήρωση, εξέλιξη, πώληση, παροχή υπηρεσιών, κατά περίπτωση και παράδοση με το "κλειδί στο χέρι" των συστημάτων C4I Ολυμπιακής Ασφάλειας, συμβατών και διαλειτουργικών μεταξύ τους, όπως προσδιορίζονται στο Παράρτημα Α της Σύμβασης αυτής, ως ενιαίο σύνολο, τα οποία αποτελούν ένα πληροφοριακό σύστημα ασφάλειας και υποστήριξης διεξαγωγής επιχειρήσεων με την ονομασία "Διοίκηση Έλεγχος Επικοινωνίες Συντονισμός και Εναρμόνιση", αρχικά για την ασφάλεια των Ολυμπιακών Αγώνων 2004 και στη συνέχεια για μόνιμη χρήση από την Ελληνική Αστυνομία, το Πυροσβεστικό Σώμα, το Λιμενικό Σώμα και το ΕΚΑΒ. Κατά τη Σύμβαση, το Σύστημα C4I αποτελείται από τρία συστήματα : α) το σύστημα Υποστήριξης

Διοίκησης και Λήψης Αποφάσεων CDSS, αποτελούμενο συνολικά από επτά (7) υποσυστήματα, β) το σύστημα Επικοινωνιών και Πληροφορικής - CIS, αποτελούμενο από δέκα τρία υποσυστήματα και γ) το σύστημα Κέντρων Διοίκησης - CSS, αποτελούμενο από δέκα υποσυστήματα. Ως προς την παραλαβή του έργου προβλεπόταν η σύνταξη Πρωτοκόλλων Ποιοτικής και Ποσοτικής Παραλαβής (ΠΠΠΠ) από την Επιτροπή Ελέγχου Παραλαβής Προμηθειών (ΕΕΠΠ). Η ως άνω σύμβαση τροποποιήθηκε κατά το χρονικό διάστημα των ετών 2003-2008 επτά (7) φορές, με αντίστοιχες τροποποιητικές συμβάσεις. Με το άρθρο 4 της σύμβασης συμφωνήθηκε επίσης η κατασκευή, εγκατάσταση και θέση σε λειτουργία δικτύου "ΤΕΤΡΑ", του οποίου το ενάγον θα είχε την αποκλειστική χρήση, η δε εναγόμενη θα παρείχε επί δέκα έτη τις υπηρεσίες αποκλειστικής χρήσης, λειτουργίας, χειρισμού και συντήρησης του δικτύου "ΤΕΤΡΑ". Την ίδια μέρα που καταρτίστηκε η σύμβαση προμήθειας του συστήματος C4I (19-5-2003), καταρτίστηκε και η από 19-5-2003 σύμβαση μεταξύ της εναγόμενης και της εταιρίας "... ΑΕ", με την οποία η τελευταία ανέλαβε, ως υπεργολάβος, την εκτέλεση του σημαντικότερου από λειτουργικής και οικονομικής άποψης μέρους του έργου, περιλαμβανομένου και του ΤΕΤΡΑ, έναντι αμοιβής 182.181.234 €, που αντιστοιχούσε σε ποσοστό 71 % περίπου του συνολικού προϋπολογισμού του έργου ,ύψους 254.999.000 €. Η εκτέλεση της σύμβασης δεν εξελίχθηκε ομαλά. Τούτο διότι, ενώ η σύμβαση καταρτίσθηκε προεχόντως για την εξυπηρέτηση των σκοπών δημόσιας ασφάλειας, ενόψει της επικείμενης διενέργειας των Ολυμπιακών Αγώνων 2004, ανεξαρτήτως της πρόβλεψης χρήσης του Συστήματος C4I και για την εξυπηρέτηση των μετα - ολυμπιακών αναγκών των υπηρεσιών δημόσιας τάξης και ασφάλειας, και η εμπρόθεσμη εκτέλεση της εντός 12 μηνών από την ενεργοποίηση της, με την παράδοση του έργου, ως ενιαίου συνόλου, "με το κλειδί στο χέρι", αποτέλεσε αποφασιστικό κριτήριο για την ανάθεση του έργου στην εναγόμενη, με την εξαιρετική διαδικασία της διαπραγμάτευσης από

περιορισμένο κατάλογο εταιριών και όχι από το μεγαλύτερο αριθμό προμηθευτών, παρ' όλα αυτά το έργο δεν ολοκληρώθηκε εμπρόθεσμα. Έτσι το ενάγον αναγκάστηκε, λόγω και της πίεσης από την έλλειψη χρονικών περιθωρίων, να παραλάβει προσωρινά ορισμένα υποσυστήματα προς χρήση κατά τους Ολυμπιακούς Αγώνες και εν συνεχεία παρέλαβε τμηματικά τα επιμέρους υποσυστήματα του, παρά την αρχική υποχρέωση της εναγόμενης προς παράδοση του έργου ως ενιαίου συνόλου και τελικά στην ορισθείσα με την 5η τροποποίηση καταληκτική ημερομηνία της 29-10-2008. Μετά την από 16-6-2009 αίτηση της εναγόμενης οι ανακύψασες, μεταξύ των διαδίκων διαφορές, επιλύθηκαν από το Διεθνές Δικαστήριο Διαιτησίας του Διεθνούς Εμπορικού Επιμελητηρίου, κατά τη σχετική ρήτρα στο άρθρο 28 παρ. 3 της μεταξύ τους Σύμβασης. Με βάση τα υποβληθέντα σ' αυτό χρηματικά αιτήματα των διαδίκων, το ως άνω Δικαστήριο, κατ εφαρμογή του ελληνικού δικαίου, με τη με αριθμό 16394/GZ/ ΜΗΜ /2-7-2013 οριστική απόφαση του, έκρινε ότι το συνολικό ποσό που δικαιούται η εναγόμενη παρά του ενάγοντος ανέρχεται σε 53.054.240 € (ως υπόλοιπο τιμήματος και αποζημίωση λόγω παράβασης σύμβασης), ενώ το συνολικό ποσό που δικαιούται το ενάγον παρά της εναγόμενης ανέρχεται σε 13.235.942€ (για μείωση του τιμήματος και αποζημίωση) και κατά συμψηφισμό των αμοιβαίων απαιτήσεων, επιδίκασε στην εναγόμενη το ποσό των 39.818.298 €. Το ενάγον, με τις από 16-12-2011 προτάσεις του ενώπιον του Διαιτητικού Δικαστηρίου ισχυρίστηκε ότι η επίδικη σύμβαση είναι άκυρη, άλλως ακυρώσιμη α) σύμφωνα με το ν. 2957/2001 για την Κύρωση της Σύμβασης του Συμβουλίου της Ευρώπης για θέματα Αστικού Δικαίου περί Διαφθοράς, β) σύμφωνα με τα άρθρα 147 και 149 ΑΚ, γ) σύμφωνα με τα άρθρα 174, 178 και 179 ΑΚ και δ) σύμφωνα με το ν. 5227/1931 "περί μεσαζόντων", επειδή συνήφθη ως συνέπεια διαφθοράς, άλλως απάτης της εναγόμενης προς αυτό (ενάγον) για τη δυνατότητα της να εκτελέσει το έργο και μάλιστα εντός της συμφωνηθείσας προθεσμίας. Προς ενίσχυση της παραπάνω

ένστασής του το ενάγον επικαλέστηκε την έβδομη παράγραφο του προοιμίου της Συμφωνίας Συμβιβασμού μεταξύ του Ελληνικού Δημοσίου αφενός και της AG, Γερμανίας και ΑΕ Ελλάδος αφετέρου, η οποία κυρώθηκε με το άρθρο 324 του ν. 4072/2012 (ΦΕΚ Α 164/27-8-2012), και περιέχει την εξής δήλωση της : "Ωστόσο, πριν απ' όλα, η Διοίκηση της επιθυμεί να εκφράσει τη βαθύτατη λύπη της προς τον Ελληνικό Λαό, τη Βουλή των Ελλήνων και την Κυβέρνηση της Ελληνικής Δημοκρατίας για τη συμπεριφορά που είχε ως αποτέλεσμα τη διεξαγωγή δικαστικής και κοινοβουλευτικής έρευνας και ακολούθως την άσκηση ποινικών διώξεων από την Ελληνική Δικαιοσύνη. Με βάση την ως άνω συμφωνία το ενάγον και η.. παραιτήθηκαν από όλες τις αμοιβαίες απαιτήσεις τους και κατήργησαν όλες τις δίκες που σχετίζονται με την "Υπόθεση", όπως αυτή ορίστηκε στη συμφωνία. Το Δικαστήριο Διαιτησίας έκρινε, με την προσβαλλόμενη απόφαση του αφενός ότι η εκκρεμούσα ενώπιον του διαφορά δεν καταλαμβάνεται από την παραπάνω συμφωνία Συμβιβασμού, αφού ναι μεν η κατηγορούμενη εμπλέκεται ως υπεργολάβος στην επίμαχη προμήθεια του συστήματος C4I, πλην όμως δεν είναι διάδικος, ούτε υπήρξε αντισυμβαλλόμενη του Ελληνικού Δημοσίου και αφετέρου ότι η προαναφερόμενη δήλωση της, παρότι σαφώς αναφέρεται σε μη πρέπουσα συμπεριφορά, δεν αποτελεί, κατά την πλειοψηφούσα γνώμη, ομολογία δωροδοκίας και σε κάθε περίπτωση δεν μπορεί να χρησιμοποιηθεί ως στοιχείο που αποδεικνύει δωροδοκία ή άλλη διαφθορά στη συγκεκριμένη περίπτωση της σύναψης της Σύμβασης για το C4I ή της εκπλήρωσης αυτής (παρ 83-87 της διαιτητικής απόφασης). Επίσης το ενάγον, προκειμένου να θεμελιώσει την ίδια ως άνω ένστασή του, επικαλέστηκε και προσκόμισε μεταξύ άλλων, α) τις εισαγγελικές παραγγελίες Π-05/4, Π-07/50 και Π/2008/47, με τις οποίες ασκήθηκε ποινική δίωξη για απάτη και δωροδοκία σε βάρος του Δημοσίου σε βαθμό κακουργήματος, β) τα από 26-6-2009 και 14-9-2009 εντάλματα σύλληψης κατά Μ. Χ.υ, διευθύνοντος συμβούλου της

Ελλάδος, γ) το ένταλμα επιβολής ποινής No F 092.22/4880 του Ειρηνοδικείου του Μονάχου, που επιβάλλει ποινή φυλάκισης ενός έτους στον Μ. Χ. για δωρεές σε πολιτικά κόμματα της Ελλάδος, δ) την από 28-7-2008 απόφαση του Πρωτοδικείου του Μονάχου, που επιβάλλει ποινή φυλάκισης δύο ετών στον υπάλληλο της ... R. S. για δωροδοκίες σε διάφορες χώρες, ε) το από 6-6-2008 υπόμνημα της αμερικανικής δικηγορικής εταιρείας προς τον Εισαγγελέα Πρωτοδικών Αθηνών, που υπεβλήθη μετά από εσωτερικό έλεγχο, στ) την από 17-11-2006 εξέταση του κατηγορουμένου R.S. στο Ειρηνοδικείο του Μονάχου, ζ) την από 6-2-2007 συνέχιση απολογίας του ίδιου κατηγορουμένου, η) την από 8-10-2008 εξέταση του R.S. ως μάρτυρος (στα πλαίσια της ελληνικής ποινικής διαδικασίας) και θ) το από 24-1-2011 πόρισμα της Εξεταστικής Επιτροπής της Βουλής των Ελλήνων "για τη διερεύνηση της υπόθεσης στο σύνολο της"(παρ 88 της διαιτητικής απόφασης). Οι παραδοχές της πλειοψηφίας της προσβαλλόμενης διαιτητικής απόφασης σε σχέση με τα παραπάνω αποδεικτικά στοιχεία είναι οι ακόλουθες: 1) Σε σχέση με την απόφαση του Ειρηνοδικείου του Μονάχου, με την οποία έγινε δεκτό ότι ο Μ Χ., προκειμένου να επιτύχει τις παραλαβές των επί μέρους έργων του C4I συνέλαβε το σχέδιο να επηρεάσει τους αρμοδίους υπαλλήλους μέσω των πολιτικών κομμάτων και γι' αυτό έγιναν επτά εμβάσματα, συνολικού ποσού 1.750.000 € σε τρεις εταιρείες, που αποτελούσαν τα "μαύρα ταμεία" της ..., εκ των οποίων ένα μέρος εδόθη μέχρι το 2005/2006 στους ταμίες των δύο μεγάλων κομμάτων, διατυπώνεται το συμπέρασμα από το Διαιτητικό Δικαστήριο ότι από την απόφαση αυτή όχι μόνο δεν προκύπτει ότι τα χρήματα αυτά δόθηκαν ως δωροδοκία για τη σύναψη της επίδικης σύμβασης για το έργο C4I, αλλά αντίθετα προκύπτει με αρκετή βεβαιότητα ότι τα χρήματα αυτά δεν δόθηκαν σε σχέση με τη σύναψη, αλλά στα πλαίσια σχεδίου του Μ. Χ. για την επιτάχυνση παραλαβής των επιμέρους έργων του C4I, και ότι, σύμφωνα με όσα έγιναν δεκτά στη μείζονα σκέψη της διαιτητικής απόφασης, για να επέλθει ακυρωσία,

πρέπει η διαφθορά να βρίσκεται σε αιτιώδη συνάφεια με τη σύναψη μιας σύμβασης και όχι με την εκπλήρωση της. Παρατίθενται περαιτέρω οι λοιπές παραδοχές της ίδιας απόφασης για καταβολές των σχετικών ποσών προς τις άνω εταιρίες- μαύρα ταμεία (πάντα κατά την απόφαση του Ειρηνοδικείου του Μονάχου) στις 5-8-2004, 2-9-2004, 16-9-2004 και 7-10-2004, ως ενισχυτικό επιχείρημα ότι οι επίμεμπτες πληρωμές έγιναν πολύ μετά τη σύναψη της επίδικης σύμβασης, η οποία καταρτίστηκε το Μάιο 2003, με βάση διαπραγματεύσεις που είχαν αρχίσει από τον Ιούλιο 2002, για να καταλήξει στο συμπέρασμα ότι δεν προκύπτει από οποιοδήποτε στοιχείο της δικογραφίας ότι είχε δοθεί έκτοτε οποιαδήποτε υπόσχεση προς τη ..., ούτε είχε αυτή τότε οποιαδήποτε ανάμειξη στις διαπραγματεύσεις, ενώ στη συνέχεια διατυπώνεται το περαιτέρω συμπέρασμα ότι από το χρόνο των πληρωμών προκύπτει ότι ούτε με την παραλαβή των έργων που ήταν απολύτως αναγκαία για τη διενέργεια των Ολυμπιακών Αγώνων 2004, φαίνεται να συνδέονται οι πληρωμές αυτές, αφού ήδη κατά το χρόνο της πρώτης πληρωμής προς την ... (5-8-2004) είχε γίνει ήδη η μερική προσωρινή παραλαβή των αναγκαίων για τους Αγώνες έργων, οι δε υπόλοιπες πληρωμές έγιναν μετά τη λήξη τους, χωρίς κανένα στοιχείο για ανάμειξη της ... στις διαπραγματεύσεις, οπότε είχε αλλάξει ήδη και η Κυβέρνηση μετά τις εκλογές της 7-3-2004 και εντεύθεν όλα τα πολιτικά κόμματα που είχαν την ευθύνη λήψης των αποφάσεων. Μάλιστα, διατυπώνεται περαιτέρω η κρίση ότι οι πληρωμές αυτές, που είναι οι μόνες που φαίνεται να έχουν κάποια αναφορά στο σύστημα C4I, δεν μπορούν να συνδεθούν ούτε με την πολύ μεταγενέστερη ουσιώδη 5η τροποποίηση της 29-3-2007, λόγω έλλειψης οποιασδήποτε χρονικής συνάφειας και αλλαγής πολιτικών υπευθύνων για το C4I και ενόψει του ότι από τα τέλη του 2005 είχε ήδη προκύψει το σκάνδαλο ... και είχε αρχίσει ο εσωτερικός έλεγχος της εταιρείας (παρ. 100 της διαιτητικής απόφασης). 2) Σε σχέση με την απόφαση του Πρωτοδικείου του Μονάχου με την οποία καταδικάστηκε ο R. S. σε φυλάκιση δύο ετών και

έγινε δεκτό ότι σημαντικά ποσά εμβάστηκαν από τη ... AG στις εταιρείες ... (από 2-8-2004 έως 1-9-2004 συνολικά 1.875.000) και ... (από 27-7-2004 έως 1-9-2004 συνολικά 1.830.000), ότι τα ποσά αυτά κατεβλήθησαν στις δύο αυτές εταιρείες σε εκτέλεση δύο συμβάσεων συμβούλων, τις οποίες είχε συνάψει η ... μ' αυτές, ήτοι την από 31-8-2002 συμφωνία για το έργο "Ολυμπιακοί Αγώνες της Αθήνας" με την ... και την από 15-9-2002 συμφωνία για το έργο "Ολυμπιακοί Αγώνες της Αθήνας C4I" με την ... - το Διαιτητικό Δικαστήριο δέχθηκε ότι περαιτέρω διακίνηση των χρημάτων αυτών από τις άνω εταιρείες δεν προκύπτει, ότι οι συμβάσεις αυτές αποδεικνύεται πλήρως ότι ήταν προχρονολογημένες, όπως καταθέτει και ο S., αλλά και από το ότι κατά το χρόνο εκείνο δεν χρησιμοποιείτο ο όρος C4I στη διαπραγμάτευση ανάθεσης του έργου, ότι κατά τη σύναψη των εικονικών συμβάσεων συμβούλων, που συνήπτε η ... για τη διακίνηση μαύρου χρήματος, δεν ανέφερε το πραγματικό έργο για το οποίο θα χρησιμοποιείτο το μαύρο χρήμα, αλλά άσχετα έργα και συνεπώς η αναφορά στις συμβάσεις αυτές ότι οι συμβουλευτικές υπηρεσίες αφορούσαν το έργο "Ολυμπιακοί Αγώνες της Αθήνας C4I" κατ' ουδένα τρόπο δεν αποδεικνύει ότι τα χρήματα που εμβάστηκαν στις εταιρείες αυτές αφορούσαν πράγματι το έργο C4I, όπως προκύπτει από την από 8-10-2008 κατάθεση του R. S. ενώπιον του 4ου Ειδικού Ανακριτή στο Μόναχο. ΄΄»

5.6 Διεύθυνση Οικονομικής Αστυνομίας (ΔΟΑ)

Αποστολή της συγκεκριμένης Αστυνομίας είναι η πρόληψη, η έρευνα και η καταστολή των οικονομικών εγκλημάτων τα οποία πράττονται ενάντια στα κρατικά συμφέροντα και της εθνικής οικονομίας και ουσιαστικά σχετίζονται με τις οργανωμένες εγκληματικές δραστηριότητες. Επιπρόσθετα, αρμοδιότητες της ΔΟΑ είναι η πρόληψη, διερεύνηση και καταστολή της ανασφάλιστης και λαθραίας εργασίας με την αποφυγή των εργοδοτών να καταβάλουν τις εισφορές τις

κοινωνικής ασφάλισης όπως επίσης και των περιπτώσεων που συνιστούν ποινικά αδικήματα. Η ΔΟΑ, αναλύει, αξιολογεί, παρακολουθεί και μελετά σημαντικές οικονομικές πρωτοβουλίες τόσο σε διεθνές αλλά και εθνικό επίπεδο αναλαμβάνοντας υποθέσεις εντός των αρμοδιοτήτων της ενώ ταυτόχρονα συνεργάζεται λειτουργικά μέσω της ανταλλαγής πληροφοριακών δεδομένων με λοιπές αρμόδιες υπηρεσίες, εμπλεκόμενα μέρη και αρχές.[137] Επίσης η ΔΟΑ, δέχεται παράπονα πολιτών και εποπτεύει το τηλεφωνικό κέντρο με αξιωματικούς οι οποίοι προσφέρουν συμβουλές και οδηγίες σε ιδιαίτερες περιπτώσεις όπου απαιτείται άμεση και ειδική εξυπηρέτηση και βοήθεια. Η ΔΟΑ εκτελεί προκαταρκτικές έρευνες για εγκληματικές δραστηριότητες εντός του πλαισίου αρμοδιοτήτων της.

Συγκεκριμένα σήμερα Έλεγχοι για πιστοποιητικά σε κλειστούς χώρους εστίασης και διασκέδασης επιτόπιους ελέγχους πιστοποιητικών εμβολιασμού ή νόσησης, καθώς και ταυτοπροσωπίας, σε όσους εισέρχονται σε κλειστούς χώρους επιχειρήσεων εστίασης και διασκέδασης διενήργησε το Σάββατο προς ξημερώματα Κυριακής η Εθνική Αρχή Διαφάνειας (ΕΑΔ), σε συνεργασία με τη Διεύθυνση Οικονομικής Αστυνομίας (ΔΟΑ).

Συγκεκριμένα, δύο κλιμάκια, αποτελούμενα το καθένα από τέσσερις επιθεωρητές-ελεγκτές της ΕΑΔ, πέντε στελέχη της Διεύθυνσης Οικονομικής Αστυνομίας και δύο αστυνομικούς της ΕΛ.ΑΣ/ΓΑΔΑ, διενήργησαν πιλοτικούς ελέγχους σε δύο νυχτερινά κέντρα διασκέδασης και έντεκα καταστήματα εστίασης (ΚΥΕ) των δήμων Κηφισιάς και Αλίμου.

Ειδικότερα, στον δήμο Κηφισιάς (Κηφισιά, Πολιτεία, Κεφαλάρι) ελέγχθηκαν συνολικά 231 φυσικά πρόσωπα (πελάτες και προσωπικό), εκ των οποίων 215 είχαν πιστοποιητικό εμβολιασμού ή νόσησης και 16

[137] Άρθρο 24 Νόμου 4249/2014

(εργαζόμενοι) είχαν τεστ (rapid) αρνητικού αποτελέσματος της λοίμωξης Covid-19. Στο σύνολο των φυσικών προσώπων έγινε έλεγχος ταυτοπροσωπίας και γνησιότητας του σχετικού πιστοποιητικού/αποτελέσματος με την εφαρμογή Covid Free GR, χωρίς να διαπιστωθούν παραβάσεις.

Στον δήμο Αλίμου ελέγχθηκαν συνολικά 405 φυσικά πρόσωπα ως προς την επίδειξη των νόμιμων πιστοποιητικών για εσωτερικούς αμιγείς χώρους με έλεγχο ταυτοπροσωπίας μέσω της εφαρμογής Covid Free GR, χωρίς να διαπιστωθούν παραβάσεις.

Η ΕΑΔ με την ΕΛ.ΑΣ και τις υπόλοιπες ελεγκτικές υπηρεσίες Covid Free GR συνεχίζουν εντατικά, όπως αναφέρουν, την υλοποίηση του προγράμματος ελέγχων που σχεδιάστηκε βάσει των μέτρων που βρίσκονται σε ισχύ από 9-23 Οκτωβρίου.

5.7 Εισαγγελείς Εγκλημάτων Διαφθοράς

Το 2011 ιδρύθηκαν δύο θέσεις εισαγγελέων εναντίον της διαφθοράς, μία στην Θεσσαλονίκη και μία στην Αθήνα.[138] Τα βασικά καθήκοντα των συγκεκριμένων εξειδικευμένων εισαγγελέων είναι η πάταξη πράξεων διαφθοράς κρατικών αξιωματούχων και πολιτικών όπως επίσης και η αντιμετώπιση υποθέσεων μεγάλου κοινωνικού ενδιαφέροντος και μείζονος δημοσίου συμφέροντος. Τα κείμενα του νόμου εφαρμόζονται στο άρθρο 1 για κακουργήματα όπως :

Εκείνα που δεν υπάγονται στις ρυθμίσεις της παραγράφου 1 του άρθρου 86 του Συντάγματος και πράττουν υφυπουργοί και υπουργοί όπως επίσης και κακουργήματα που πράττουν οι βουλευτές κατά το πέρασμα της θητείας τους ή υπαίτιοι που μπορεί να έχουν σταματήσει

[138] Νόμος 4022/2011,όπως τροποποιήθηκε και ισχύει μετά το Νόμο 4139/2013

να έχουν την συγκεκριμένη ιδιότητα και εφόσον αυτά που διαπράττουν υπάγονται στην αρμοδιότητα του τριμελούς εφετείου.

Είναι εκείνα που διαπράττουν κατά την άσκηση των καθηκόντων τους οι γενικοί και ειδικοί γραμματείς υπουργείων, υποδιοικητές, διοικητές, εντεταλμένοι σύμβουλοι νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, διευθυντές δημοσίων επιχειρήσεων, οργανισμών, νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου, αιρετά μόνο πρόσωπα όργανα των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, καθώς και υπάλληλοι κατά την έννοια των άρθρων 13α και 263^{A} του Ποινικού Κώδικα, εφόσον αυτά υπάγονται στην καθ' ύλην αρμοδιότητα του τριμελούς εφετείου.

Εκείνα που αποτελούν μείζονα κακουργήματα δημοσίου συμφέροντος και μεγάλου κοινωνικού ενδιαφέροντος. Όταν μάλιστα δίνεται ο χαρακτηρισμός σε μια υπόθεσης ως μεγάλο κοινωνικού ενδιαφέροντος τότε η πράξη γίνεται από τον εισαγγελέα του Αρείου Πάγου.

Οι παραπάνω εισαγγελείς έχουν εξουσίες εποπτείας και δίωξης για εγκλήματα που πράττουν δημόσιοι υπάλληλοι και άτομα που υπάγονται σε δημόσιους οργανισμούς. Είναι υπεύθυνοι για την επιτήρηση των προκαταρκτικών ερευνών οι οποίες αφορούν πράξεις διαφθοράς όπως και των βασικών ερευνών. Στις θέσεις αυτές διορίζεται Αντιεισαγγελέας Εφετών, από εκείνους που υπηρετούν στην Εισαγγελία Εφετών Αθηνών και Θεσσαλονίκης αντίστοιχα.

Ο Εισαγγελέας Εγκλημάτων Διαφθοράς είναι υπεύθυνος για την έναρξη ερευνών σχετικά με πράξεις διαφθοράς και την παραγγελία άσκησης ποινικής δίωξης στις περιπτώσεις αυτές. Το έργο των Εισαγγελέων Εγκλημάτων Διαφθοράς υποστηρίζεται από ειδικές διωκτικές αρχές, όπως το Σώμα Δίωξης Οικονομικού Εγκλήματος – ΣΔΟΕ και η ΔΟΑ. Οι Εισαγγελείς Εγκλημάτων Διαφθοράς έχουν εκτεταμένες εξουσίες όπως για παράδειγμα να απαιτούν πληροφορίες

από οποιαδήποτε αρχή και έχουν πρόσβαση σε απόρρητα δεδομένα και πληροφορίες όπως είναι φορολογικά βιβλία και τραπεζικοί λογαριασμοί. Ο εκάστοτε εισαγγελέας εγκλημάτων διαφθοράς συνεπικουρείται από δύο τουλάχιστον εισαγγελείς ή αντιεισαγγελείς πρωτοδικών και να διεξάγουν προκαταρκτικές έρευνες σε υποθέσεις διαφθοράς. Στην επιλογή των εισαγγελικών λειτουργών που θα συγκροτήσουν τη νέα εισαγγελική δομή που προέκυψε από πρόσφατο νόμο της κυβέρνησης με αντικείμενο την πάταξη της διαφθοράς και της οικονομικής εγκληματικότητας θα προχωρήσει άμεσα ο Άρειος Πάγος.

Μετά τη νομοθετική ρύθμιση, που ισχύει ήδη και οδήγησε σε κατάργηση της Εισαγγελίας Διαφθοράς και εκείνης του Οικονομικού Εγκλήματος και τη δημιουργία μίας ενιαίας εισαγγελικής αρχής για το σύνολο των εγκλημάτων, διαφθορά και οικονομικό έγκλημα, το Ανώτατο Δικαστικό Συμβούλιο του Αρείου Πάγου (είναι το ανώτατο όργανο της δικαιοσύνης που κάνει τις προαγωγές και τις μεταθέσεις των δικαστικών) θα επιλέξει την προσεχή Πέμπτη, 3 Δεκεμβρίου, τους νέους εισαγγελείς που θα αναλάβουν το βαρύ έργο της αντιμετώπισης εγκληματικών δράσεων τόσο στον τομέα της διαφθοράς όσο και της οικονομικής εγκληματικότητας.

Συνολικά η νέα εισαγγελική αρχή, όπως προβλέπει ο νόμος, θα συγκροτείται από 16 εισαγγελείς, με επικεφαλής εισαγγελέα εφετών και τέσσερις ακόμα εισαγγελικούς λειτουργούς από το εφετείο και άλλους οκτώ από τον πρώτο βαθμό, εισαγγελείς πρωτοδικών, από τους οποίους οι επτά θα είναι από την Αθήνα και ένας από Θεσσαλονίκη.

Η νέα Οικονομική Εισαγγελία, όπως προβλέπεται στο άρθρο 35 του νέου νόμου, θα διερευνά τα οικονομικά εγκλήματα, που στρέφονται κατά του δημοσίου, των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, της Ευρωπαϊκής Ένωσης ή εγκλήματα που κρίνεται ότι βλάπτουν σοβαρά την εθνική οικονομία.

Επίσης θα διερευνά κάθε υπόθεση διαφθοράς και στην αρμοδιότητα της θα υπάγονται υπουργοί και υφυπουργοί για κακουργήματα που τελούν, εκτός από εκείνα που κατά το σύνταγμα υπάγονται στην αρμοδιότητα της Βουλής, άρθρο 86 του συντάγματος.

Στην αρμοδιότητα των οικονομικών εισαγγελέων, ορίζεται να ανήκουν και βουλευτές η ευρωβουλευτές αν τελούν κακουργήματα αλλά και οι γενικοί και ειδικοί γραμματείς της κυβέρνησης, διοικητές και υποδιοικητές και πρόεδροι διοικητικών συμβουλίων σε νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου.

Επίσης οι διοικητές και διευθύνοντες σύμβουλοι σε νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου, όταν αυτά χρηματοδοτούνται και επιχορηγούνται από το κράτος.

Παράλληλα οι οικονομικοί εισαγγελείς θα διερευνούν αυτεπάγγελτα και φορολογικές υποθέσεις, ενώ θα έχουν εξουσία για τη δέσμευση περιουσιακών στοιχείων και λογαριασμών για διάστημα ως εννέα μήνες ,σε όσους γίνεται έρευνα και υπάρχουν στοιχεία σε βάρος τους για την τέλεση οικονομικών εγκλημάτων και κρίνεται απαραίτητη η δέσμευση.

Η Οικονομική Εισαγγελία δεν θα δεσμεύεται, όπως προβλέπει ο νόμος, κατά τις έρευνες της από κανένα απόρρητο, πλην του δικηγορικού, όπως το φορολογικό, το απόρρητο των τηλεπικοινωνιών και θα μπορεί να διερευνά τις υποθέσεις της αρμοδιότητας της ψάχνοντας προς κάθε κατεύθυνση.

Για να μπορεί να φέρει σε πέρας το έργο της, υπάρχει πρόβλεψη για στελέχωση των υπηρεσιών της με ειδικούς επιστήμονες, αριθμός των οποίων αποφασίζεται από τον επικεφαλής της. Οι ειδικοί επιστήμονες θα είναι δημόσιοι λειτουργοί, που αποσπώνται για να συνδράμουν τις έρευνες της νέας εισαγγελίας, όπως για παράδειγμα οικονομολόγοι και λοιπά.

Στην εποπτεία της νέας εισαγγελίας θα υπάγονται για τη διερεύνηση υποθέσεων διαφθοράς και οικονομικού εγκλήματος, νευραλγικές ελεγκτικές αρχές, όπως το Σώμα Δίωξης Οικονομικού Εγκλήματος (ΣΔΟΕ), η Διεύθυνση Ερευνών Οικονομικής Εγκληματικότητας (ΔΕΟΕ), η Διεύθυνση Οικονομικής Αστυνομίας.

Ρητά όμως ορίζεται ότι δεν υπάγεται στην Οικονομική Εισαγγελία η Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων (ΑΑΔΕ) η οποία μόνον με δικό της αίτημα μπορεί να παραγγείλει έρευνα από τους οικονομικούς εισαγγελείς. Εκ προοιμίου, η προϊσταμένη της Εισαγγελίας Διαφθοράς επισημαίνει ότι καλείται για πολλοστή φορά να παράσχει εξηγήσεις αν και ο εν γένει χειρισμός της υπόθεσης εκ μέρους της, έχει μέχρι σήμερα κριθεί σε όλα τα δυνατά επίπεδα, «κατά τρόπο που δικαιώνει εκείνη και όχι αυτούς που έχουν στραφεί κατά καιρούς εναντίον της».

«Η προσωπική ηθική μου εξόντωση είναι ίσως η λιγότερο σημαντική συνέπεια αυτής της αήθους προσπάθειας. Η σημαντικότερη είναι η ανεπανόρθωτη θεσμική βλάβη που προκαλείται όχι μόνο στην Εισαγγελία Διαφθοράς, αλλά στην ελληνική δικαιοσύνη γενικότερα», απολήγουν οι έγγραφες εξηγήσεις της Προϊσταμένης της Εισαγγελίας Διαφθοράς Ελένης Τουλουπάκη προς τους Αντεισαγγελείς του Αρείου Πάγου που ελέγχουν τους χειρισμούς της στην υπόθεση Novartis.

Μέσα από 95 σελίδες έγγραφων εξηγήσεων με τις οποίες η Ελένη Τουλουπάκη απαντά σε όσα της αποδίδονται -από κατάχρηση εξουσίας και εκβίαση μαρτύρων μέχρι και ανεπάρκειες στο έργο της- η προϊσταμένη της Εισαγγελίας Διαφθοράς επιλέγει να χρησιμοποιήσει την λέξη «σκευωρία» στο επίλογό της ως εξής: «Ίσως τελικά να υπάρχει μια ανομολόγητη σκευωρία όσων έχουν λόγους να δρουν πέρα από κάθε έλεγχο. Το βέβαιο όμως είναι ότι, όπου οι κυνηγοί της διαφθοράς, μετατρέπονται σε θηράματα συμφερόντων, η διαφθορά θα ανθίζει. Στην υπόθεση αυτή λειτούργησα και λειτουργώ με το απαιτούμενο θάρρος

και με μόνη δύναμη μου το Νόμο και Θεό, στον οποίο τρέφω βαθειά πίστη, ότι θα λάμψει η αλήθεια και θα αποδοθεί δικαιοσύνη».

Οι εξηγήσεις που έδωσε η προϊσταμένη της Εισαγγελίας Διαφθοράς ενώπιον των αντεισαγγελέων κ.κ. Ζαχαρή και Σοφουλάκη διαβιβάστηκαν στην ειδική κοινοβουλευτική επιτροπή προκαταρκτικής εξέτασης για τον Δημήτρη Παπαγγελόπουλο. Πηγές της προανακριτικής εκτιμούν ότι, αφού τα μέλη της μελετήσουν τα όσα απαντά η Ελένη Τουλουπάκη σε αυτά που της αποδίδονται από συναδέλφους τους εισαγγελικούς λειτουργούς, πολιτικά πρόσωπα και μάρτυρες στην υπόθεση Novartis, τελικά ίσως δεν κριθεί αναγκαίο να κληθεί σε κατάθεση ενώπιον της επιτροπής.

«Αναρωτιέμαι μετά την παρούσα υπόθεση ποιος δικαστικός λειτουργός θα τολμήσει να ασχοληθεί με θέματα διαφθοράς πολιτικού προσώπου; Θα υπάρξει ποτέ ξανά κανείς πρόθυμος να καταθέσει ως μάρτυρας σε ένα κράτος που το καθεστώς προστασίας που ισχύει σε όλα τα πολιτισμένα κράτη, απαξιώνεται ως δοσιλογισμός; Ποια ξένη αρχή θα ξαναδώσει στοιχεία στην Ελλάδα;», διερωτάται η Ελένη Τουλουπάκη στις έγγραφες εξηγήσεις της.

5.8 Εισαγγελείς Οικονομικού Εγκλήματος

Θεωρείται ένας νεοσύστατος θεσμός, ο οποίος είναι επιφορτισμένος με την δίωξη και διερεύνηση περιπτώσεων οι οποίες συνεπάγονται οικονομικές ζημιές του Ελληνικού Δημοσίου, όπως επίσης περιπτώσεων διαφθοράς και απάτης.[139]

Οι συγκεκριμένοι εισαγγελείς έχουν δικαιώματα να ασκούν διώξεις και να εξετάζουν όλες τις περιπτώσεις οικονομικής εγκληματικότητας είτε είναι μόνοι τους είτε να συνεργάζονται με άλλες αρχές διερεύνησης και επιβολής των νόμων όπως είναι η Αστυνομία, ανακριτές, ειδικές ομάδες εργασίας και εισαγγελείς. Επιπρόσθετα, ο

[139]Νόμος 3943/2011

Εισαγγελέας Οικονομικού Εγκλήματος έχει την εξουσία άσκησης ποινικών διώξεων και την εποπτεία των ερευνών για την εξακρίβωση της τέλεσης του συνόλου των οικονομικών και φορολογιών εγκλημάτων αλλά και των εκάστοτε συναφών αδικημάτων, σε περιπτώσεις που αυτά εκτελούνται εις βάρος του Ελληνικού Δημοσίου.

Σε αυτές περιλαμβάνονται οι οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης, νομικά πρόσωπα του δημόσιου τομέα, νομικά πρόσωπα τα οποία βλάπτουν σοβαρά την εθνική οικονομία. Τα στελέχη που υπηρετούν στην Εισαγγελία Οικονομικού Εγκλήματος είναι εξειδικευμένο και κατάλληλο με σκοπό την υποστήριξη του μακροπρόθεσμου στρατηγικού σχεδιασμού των δράσεων κατά της διαφθοράς και παίρνει μέρος σε επιμορφώσεις της Εθνικής Σχολής Δικαστών για την ενίσχυση των ικανοτήτων αναφορικά με τις έρευνες ενάντια της διαφθοράς.

5.9 Ανακριτές Καταπολέμησης της Διαφθοράς

Οι συγκεκριμένοι ανακριτές είναι αρμόδιοι για την διερεύνηση αρκετά σημαντικών περιπτώσεων διαφθοράς, απάτης και άλλων συναφών εγκλημάτων όπου εμπλέκονται δημόσιοι αξιωματούχοι.

5.10 Ενίσχυση των Αρμοδιοτήτων Καταπολέμησης της Διαφθοράς σε υπάρχοντες θεσμούς

Η συγκεκριμένη ενότητα ουσιαστικά θέτει υπό εξέταση τα βασικότερα θεσμικά όργανα, των οποίων οι θεμελιώδεις αρμοδιότητές τους ουσιαστικά μπορεί να τους οδηγούν να ξεπερνούν τα όρια της αντιμετώπισης της διαφθοράς, όμως να συνεχίζουν να θεωρούνται από τους σημαντικότερους παράγοντες καταστολής της.

5.11 Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης (Γ.Ε.Δ.Δ.)

Ο συγκεκριμένος θεσμός οργανώθηκε το 2011 και είναι αρμόδιος για την παρακολούθηση και πρόληψη περιπτώσεων κακοδιοίκησης όπως είναι οι άνευ λόγου καθυστερήσεις ή διακρίσεις οι οποίες παρενοχλούν και πλήττουν το κοινωνικό σύνολο, καθώς επίσης και περιπτώσεις

διαφθοράς στον ευρύτερο δημόσιο κλάδο καθώς και στις κρατικές επιχειρήσεις.

Τριπλός είναι ο ρόλος του Γ.Ε.Δ.Δ καθώς ασχολείται με την αξιολόγηση του διοικητικού προσωπικού και των μονάδων, λαμβάνει πειθαρχικά μέτρα ενάντια των δημόσιων υπαλλήλων οι οποίοι κάνουν νομικές παραβάσεις και τέλος τον συντονισμό των ποικίλων σωμάτων επιθεώρησης και ελέγχου. Στο πλέγμα των ευθυνών και των συντονιστικών αρμοδιοτήτων ο Γ.Ε.Δ.Δ ηγείται του Συντονιστικού Οργάνου Επιθεώρησης και Ελέγχου (Σ.Ο.Ε.Ε). είναι μία ανεξάρτητη δημόσια αρχή και το άτομο που διορίζεται στην συγκεκριμένη θέση επιλέγεται σύμφωνα με τις αποφάσεις της κυβέρνησης με τις ανάλογες εγκρίσεις από το κοινοβούλιο. Ο Γ.Ε.Δ.Δ καταγράφει στην ετήσια έκθεσή του υποχρεωτικές συστάσεις για την κυβέρνηση καθώς επίσης είναι υπεύθυνος για την αξιολόγηση της τήρησης των προαναφερόμενων συστάσεων και των συναφών αποτελεσμάτων τους.

5.12 Σώμα Επιθεωρητών - Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης (Σ.Ε.Ε.Δ.Δ.)

Κύρια αρμοδιότητα του συγκεκριμένου σώματος είναι η εξασφάλιση της αποτελεσματικής και εύρυθμης λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης κυριότερα περιπτώσεις διαφθοράς, κακοδιοίκησης, αναποτελεσματικότητας, αδιαφανών διαδικασιών όπως επίσης και φαινόμενα χαμηλής παραγωγικότητας και παροχής υπηρεσιών χαμηλής ποιότητας. Βάση των διατάξεων του άρθρου 8 του Ν.4320/2015 το Σ.Ε.Ε.Δ.Δ με τις υπηρεσίες που προσφέρει και τις αρμοδιότητές του μεταφέρθηκε στη ΓΕ.Γ.ΚΑ.Δ.

Οι κυριότεροι στόχοι του είναι η ενίσχυση της διοικητικής αποδοτικότητας, η βελτίωση της ποσότητας και ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών του Δημόσιου Τομέα, η εξομάλυνση της διοικητική ς δραστηριότητας και του περιορισμού της σπατάλης των

δημόσιων πόρων και τέλος η εξασφάλιση της διαφάνειας των διοικητικών πράξεων και η προστασία της αρχής της νομιμότητας.

Ο συγκεκριμένος φορέας είναι επίσης υπεύθυνος για την επιθεώρηση των κρατικών υπηρεσιών, των περιφερειών, των δήμων και των επιχειρήσεών τους, των κρατικών νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου, των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, των επιχειρήσεων των οποίων η διαχείριση ασκείται από το ίδιο το κράτος καθώς και των δημόσιων επιχειρήσεων. Επιπρόσθετα, είναι αρμόδιο για καταγγελίες αναφορικά με τον εντοπισμό φαινομένων κακοδιαχείρισης, διαφθοράς και διαδικασιών οι οποίες δεν χαρακτηρίζονται από διαφάνεια. Στα πλαίσια του Ε.Σ.Σ.ΚΑ.Δ, αντιπρόσωποι του Σώματος Επιθεωρητών – Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης έχουν συμπληρωματικά διαμορφώσει την ΓΕ.Γ.ΚΑ.Δ. ομάδα εργασίας για την ενίσχυση του νομικού και διοικητικού πλαισίου κυρώσεων, ενώ το πλέγμα εργασιών τους επικεντρώνεται στην αναζήτηση των περιπτώσεων όπου απαιτείται επιβολή διοικητικών κυρώσεων με σκοπό την αποσυμφόρηση του δικαστικού συστήματος.

Στο συγκεκριμένο φορέα υπάρχει η αρμοδιότητα εξέτασης, από το Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης (ΣΕΕΔΔ), πράξεων χαρακτηρισμού Δασάρχη – Υποχρέωση ή μη της Διοίκησης να ανακαλεί τέτοιες πράξεις, μετά από σχετική πρόταση σε έκθεση ελέγχου του ΣΕΕΔΔ. Με απόφαση του αναπλ. υπουργού Περιβάλλοντος Σωκράτη Φάμελλου έγινε αποδεκτή η αριθ. 186/2016 γνωμοδότηση του Γ΄ Τμήματος του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους που αφορά στη φύση, το πεδίο, την έκταση και το αντικείμενο των ελέγχων του Σώματος Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης.

Η υπουργικά απόφαση αναφέρει τα εξής: «Επί των σχετικών ερωτημάτων, όπως αυτά διατυπώνονται στη γνωμοδότηση, γίνεται δεκτό ότι, το Σ.Ε.Ε.Δ.Δ., στο πλαίσιο των ελεγκτικών αρμοδιοτήτων του και της αποστολής του, μπορεί να εξετάζει και υποθέσεις που

αποτελούν αντικείμενο και αποκλειστική αρμοδιότητα των Τεχνικών Επιτροπών Εξέτασης Αντιρρήσεων, όπως και τις πράξεις χαρακτηρισμού, με τη χρήση οιασδήποτε προβλεπόμενης μεθοδολογίας, και να κάνει σχετικές κρίσεις, εφ΄ όσον τούτο κρίνεται από τα όργανά του αναγκαίο για τη σύνταξη της σχετικής έκθεσης ελέγχου, αφού, άλλωστε, ο σκοπός λειτουργίας και οι αρμοδιότητες των δύο οργάνων παρίστανται κατά νόμο διακριτές.»

«Ειδικότερα, όπως προκύπτει από την ερμηνεία των διατάξεων, σύμφωνα με τη σκέψη 13 της γνωμοδότησης, το Σ.Ε.Ε.Δ.Δ. μπορεί να προβαίνει σε έρευνα των σχετικών υποθέσεων χαρακτηρισμού, όπως έχει το δικαίωμα για την κατά το νόμο άσκηση των ελεγκτικών αρμοδιοτήτων του στο πλαίσιο πάντοτε της αποστολής του για τον εντοπισμό φαινομένων όπως η κακοδιοίκηση ή η μη εύρυθμη και αποτελεσματική λειτουργία της Διοίκησης, προκειμένου να προτείνει λύσεις, βελτιώσεις της νομοθεσίας, καθώς και λήψη σχετικών μέτρων και πρακτικών.»

«Τα αρμόδια δασικά όργανα οπωσδήποτε δεν υπέχουν καμία υποχρέωση ανάκλησης των επίμαχων πράξεων χαρακτηρισμού βάσει των προτάσεων της έκθεσης ελέγχου, οι οποίες, άλλωστε, σε κάθε περίπτωση, δεν δεσμεύουν τη Διοίκηση, καθόσον, σύμφωνα με την πάγια νομολογία του ΣτΕ αυτές είναι αμετάκλητες και δεσμεύουν τα διοικητικά όργανα, όπως και τους ενδιαφερόμενους, μη δυνάμενες να ανακληθούν ή τροποποιηθούν ούτε και για τυπικούς λόγους νομιμότητας, αφού, μετά την έκδοσή τους υπόκεινται σε ακύρωση ή μεταρρύθμιση μόνο από τις αρμόδιες Επιτροπές Επίλυσης Δασικών Αμφισβητήσεων (ήδη Τεχνικές Επιτροπές Αντιρρήσεων) κατά τη θεσπιζόμενη από το νόμο ενδικοφανή διαδικασία. Εξαιρετικώς, σχετική ευχέρεια ανάκλησης των πράξεων χαρακτηρισμού από τα αρμόδια όργανα μπορεί να προκύπτει εάν στις συγκεκριμένες περιπτώσεις, κατά την ουσιαστική κρίση της Διοίκησης, με βάση επιστημονικά και τεχνικά

στοιχεία, ότι καταλείπονται σοβαρές αμφιβολίες, ως προς την ταυτότητα της έκτασης που έχει αποτελέσει αντικείμενο του χαρακτηρισμού εξαιτίας σημαντικών ατελειών του διαγράμματος, αντιφατικού περιεχομένου και σημαντικών αναντιστοιχιών μεταξύ της πράξης και του διαγράμματος.».

5.13 Σώμα Επιθεωρητών Υπηρεσιών Υγείας και Πρόνοιας (Σ.Ε.Υ.Υ.Π.)

Το Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Υπουργείου Μεταφορών και Υποδομών (Σ.Ε.Ε.Υ.Μ.Ε.),σύμφωνα με το άρθρο 19 του Νόμου 2671/1998 και το Προεδρικό Διάταγμα 338/2002,έχειαποστολήναδιασφαλίζειτηνομαλήκαιαποτελεσματικήλειτουργίατωνυπηρεσιών, φορέων, οργανισμών και νομικών ή φυσικών προσώπων που παρέχουν υπηρεσίες σχετικές με τις αρμοδιότητες του Υπουργείου Υποδομών και Μεταφορών.

Ο σκοπός των ελέγχων που διενεργούνται από το Σ.Ε.Ε.Υ.Μ.Ε. σε όλη τη χώρα είναι να διασφαλιστεί η συνοχή του νομικού συστήματος, η συμμόρφωση με τις ισχύουσες διατάξεις της εθνικής και ευρωπαϊκής νομοθεσίας, ο εντοπισμός των περιστατικών έλλειψης διαφάνειας, διαφθοράς και αναποτελεσματικότητας, η καλύτερη εξυπηρέτηση των πολιτών και η αναβάθμιση της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών. Το Σ.Ε.Ε.Υ.Μ.Ε. έχει δικαιοδοσία να διενεργεί τακτικούς και έκτακτους ελέγχους ,επιθεωρήσεις και έρευνες στο Υπουργείο Υποδομών και Μεταφορών, στην Υπηρεσία Πολιτικής Αεροπορίας (Υ.Π.Α.), στα Ελληνικά Ταχυδρομεία (ΕΛ.ΤΑ), στον Οργανισμό Αστικών Συγκοινωνιών Αθηνών (Ο.Α.Σ.Α.), στον Οργανισμό Αστικών Συγκοινωνιών Θεσσαλονίκης (Ο.Α.Σ.Θ.), στις εταιρείες «Οδικές Συγκοινωνίες Α.Ε.» (Ο.Σ.Υ.) και «Σταθερές Συγκοινωνίες Α.Ε.» (ΣΤΑ.ΣΥ), στα Κέντρα Τεχνικού Ελέγχου Οχημάτων, στα αστικά και

υπεραστικά λεωφορεία ,καθώς και σε κάθε ιδιωτικό φορέα, φυσικό ή νομικό πρόσωπο που έχει αναλάβει την ευθύνη έργου μεταφορών που ανήκει στην αρμοδιότητα του Υπουργείου.

Πλείστες αποφάσεις έχουν εκδοθεί χάρις στον συγκεκριμένο Σώμα. Μία από αυτές καθίσταται η 1406 / 2019 (Ε, ΠΟΙΝΙΚΕΣ) όπου « το παραπάνω Δικαστήριο της ουσίας κήρυξε τον κατηγορούμενο και ήδη αναιρεσείοντα ένοχο, για τις αξιόποινες πράξεις α) της ρύπανσης περιβάλλοντος με κίνδυνο βαριάς σωματικής ή διανοητικής πάθησης ανθρώπου, β) της ρύπανσης περιβάλλοντος με κίνδυνο σοβαρής ρύπανσης ή υποβάθμισης ή σοβαρής ή ευρείας οικολογικής και περιβαλλοντικής διατάραξης ή καταστροφής και γ) επιχειρηματική δραστηριότητα κατά παράβ. των ν.1650/1986, όπως τροποποιήθηκε με ν.3010/2003 και ν.4014/2011 ή με τις κανονιστικές πράξεις που εκδίδονται κατ' εξουσιοδότησή του και του επέβαλε συνολική ποινή καθείρξεως έξι (6) ετών και έξι (6) μηνών, με το ακόλουθο διατακτικό: "ΚΗΡΥΣΣΕΙ τον κατηγορούμενο ένοχο του ότι:
Α) Κατά τον κατωτέρω αναφερόμενο τόπο και χρόνο, ως ιδιοκτήτης της ευρισκόμενης στο ... και δη επί της οδού ... και …, ιδιωτικής κλινικής με την επωνυμία "Γενική Κλινική ..., ... Α.Ε.", με πρόθεση προκάλεσε ρύπανση και υποβάθμισε το περιβάλλον με πράξεις και παραλείψεις, που αντιβαίνουν στις διατάξεις του Ν.1650/1936 και των κατ' εξουσιοδότηση αυτού εκδιδομένων υπουργικών αποφάσεων, από την εν λόγω δε πράξη του θεμελιώθηκε η τέλεση δύο διαφορετικών εγκληματικών αποτελεσμάτων. Συγκεκριμένα κατά την από 08.07.2013 διενέργεια κοινής αυτοψίας στην ανωτέρω ιδιωτική κλινική ιδιοκτησίας του, από τους επιθεωρητές της ειδικής Υπηρεσίας Επιθεωρητών Περιβάλλοντος (Ε.Υ.Ε.Π.) και του Σώματος Επιθεωρητών Υπηρεσιών Υγείας και Πρόνοιας (Σ.Ε.Υ.Υ.Π.), διαπιστώθηκε, ότι η ενδονοσοκομειακή διαχείριση, ήτοι η αποκομιδή, διαχείριση και επεξεργασία των επικίνδυνων ιατρικών αποβλήτων της ανωτέρω κλινικής, διεξαγόταν πλημμελώς και ειδικότερα διαπιστώθηκε : α) σε

διάδρομο του υπογείου χώρου της κλινικής, πλησίον της κουζίνας και εκτός του ψυκτικού θαλάμου αποθήκευσης επικίνδυνων ιατρικών αποβλήτων, να είναι τοποθετημένοι έξι (6) περιέκτες "HOSPITAL BOX" και μία (1) μαύρη σακούλα απορριμμάτων, που περιείχαν επικίνδυνα ιατρικά απόβλητα και δη χρησιμοποιημένο υγειονομικό υλικό από χειρουργεία και άλλες μονάδες της κλινικής, όπως γάζες, καθετήρες, σύριγγες, β) μη λειτουργία του ψυκτικού θαλάμου προσωρινής αποθήκευσης επικίνδυνων ιατρικών αποβλήτων, ο οποίος παρότι ήταν εκτός λειτουργίας, ωστόσο ήταν γεμάτος με περιέκτες επικίνδυνων ιατρικών αποβλήτων. Οι δε επικρατούσες εντός αυτού συνθήκες δεν διασφάλιζαν την αποφυγή αλλοίωσης των αποβλήτων, γ) ανυπαρξία σήμανσης στους περιέκτες επικίνδυνων ιατρικών αποβλήτων σχετικά με την ταυτοποίηση της ταυτότητας τους (βλ. ημερομηνία, ώρα, προέλευση τμήματος και όνομα κλινικής), δ) μεταφορά των επικίνδυνων ιατρικών αποβλήτων εντός κλινικής με καρότσι του σούπερ μάρκετ και όχι με ειδικά τροχήλατα κλειστού τύπου, ε) σε διάδρομο του τρίτου ορόφου της κλινικής και μέσα σε καρότσι σούπερ μάρκετ, να είναι τοποθετημένες μαύρες σακούλες προοριζόμενες για οικιακού τύπου απορρίμματα, που περιείχαν επικίνδυνα ιατρικά απόβλητα και δη χρησιμοποιημένο υγειονομικό υλικό και στ) στους ευρισκόμενους επί της οδού ..., παραπλεύρως της ανωτέρω κλινικής, δυο κάδους συλλογής οικιακών απορριμμάτων κίτρινου χρώματος, οι οποίοι ήταν ακάλυπτοι και ως εκ τούτου εκτεθειμένοι στους διερχόμενους πολίτες, τα ζώα και τις καιρικές συνθήκες, να είναι τοποθετημένες επτά (7) σακούλες μαύρο χρώματος προοριζόμενες για αστικά απορρίμματα, οι οποίες περιείχαν επικίνδυνα ιατρικά απόβλητα και δη σύριγγες με αίμα γάζες, άλλες με αίμα και άλλες με ιώδιο, καθετήρες και λοιπό χρησιμοποιημένο υγειονομικό υλικό, ανακατεμένα με αστικού τύπου απόβλητα της ανωτέρω κλινικής, όπως υπολείμματα φαγητού και πλαστικά μπουκάλια νερού. Από τις προεκτεθείσες πλημμέλειες κατά τη λειτουργία της κλινικής δημιουργήθηκε κίνδυνος εμφάνισης βαριάς σωματικής ή διανοητικής

πάθησης ανθρώπου και δη στους εργαζόμενους και νοσηλευόμενους της ανωτέρω κλινικής, καθώς και τους κατοίκους και διερχόμενους πολίτες επί της όμορης οδού ... όπου είναι τοποθετημένοι οι ακάλυπτοι κάδοι οικιακών απορριμμάτων, αλλά και τους εργαζόμενους και τα βρέφη, που εργάζονται και φοιτούν αντίστοιχα στον 1° βρεφονηπιακό σταθμό του Δήμου ... με την επωνυμία "...", ο οποίος λειτουργεί σε απόσταση λίγων μέτρων από τους ανωτέρω κάδους και σε γειτνίαση με την προαναφερόμενη κλινική. Β) Από τις ως άνω, στην υπό στοιχείο Α πράξη, φερόμενες πλημμέλειες, δημιουργήθηκε και σοβαρή και ευρεία ρύπανση και υποβάθμιση και σοβαρή και ευρεία οικολογική περιβαλλοντική διατάραξη ή διαταραχή εντός του εσωτερικού χώρου της ανωτέρω κλινικής και επί της παράπλευρης οδού ..., όπου είναι τοποθετημένοι οι ως άνω ακάλυπτοι κάδοι οικιακών απορριμμάτων, στους οποίους απορρίφθηκαν επικίνδυνα ιατρικά απόβλητα, συνεκτιμωμένου του είδους και της ποσότητας των τελευταίων σε σχέση με το ενδεχόμενο περαιτέρω έκθεσης και διασκορπισμού τους. Γ) Κατά τον ίδιο ως άνω τόπο και χρόνο και υπό την προαναφερθείσα ιδιότητά του ασκούσε επιχειρηματική δραστηριότητα χωρίς την απαιτούμενη, σύμφωνα με τις διατάξεις του ν.1650/1986, όπως αυτός τροποποιήθηκε με τους ν.3010/2003 και 4014/2011 ή με τις κανονιστικές πράξεις, που εκδίδονται κατ' εξουσιοδότησή του, περιβαλλοντική άδεια. Συγκεκριμένα, κατά την από 08.07.2013 διενέργεια κοινής αυτοψίας από τους επιθεωρητές της ειδικής Υπηρεσίας Επιθεωρητών Περιβάλλοντος (Ε.Υ.Ε.Π) και του Σώματος Επιθεωρητών Υπηρεσιών Υγείας και Πρόνοιας (Σ.Ε.Υ.Υ.Π), στη κείμενη στο ... και δη επί της οδού ... και ..., ιδιωτική κλινική ιδιοκτησίας του, με την επωνυμία "Γενική Κλινική ... ... Α.Ε ", της οποίας τυγχάνει νόμιμος εκπρόσωπος, διαπιστώθηκε, ότι η ως άνω επιχείρηση λειτουργούσε χωρίς την απαιτούμενη, σύμφωνα με τις διατάξεις του ν.1650/1986 περιβαλλοντική άδεια.» Στη συνέχεια βέβαια αναιρέθηκε η 636/2018 του Πενταμελούς Εφετείου Αθηνών και παραπέμφθηκε για νέα συζήτηση

στο ίδιο δικαστήριο, το οποίο θα συγκροτηθεί από άλλους δικαστές, εκτός από εκείνους που δίκασαν προηγουμένως την υπόθεση.

5.14 Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Υπουργείου Μεταφορών και Επικοινωνιών (Σ.Ε.Ε.Υ.Μ.Ε.)

Το συγκεκριμένο Σώμα Επιθεωρητών υπάγεται στο Υπουργείο Υποδομών και μεταφορών και το έτος ίδρυσης του σημειώνεται το 1984.[140] Μεταγενέστερα του 2016, το Σ.Ε.Ε.Υ.Μ.Ε γίνεται κομμάτι της ΓΕ.Γ.ΚΑ.Δ του Υπουργείου Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων. Η ευθύνη της Υπηρεσίας είναι οι τακτικές και έκτακτες επιθεωρήσεις των έργων τα οποία εκτελούνται από τους φορείς του δημόσιου τομέα. Μεταγενέστερα, του 2014 αναβαθμίστηκε το νομοθετικό πλαίσιο βάση του οποίου καθορίζεται η διεξαγωγή επιθεωρήσεων, τα καθήκοντα των Επιθεωρητών Δημοσίων Έργων και τις υποχρεώσεις τους, όπως επίσης και των αντίστοιχων υποχρεώσεων των φορέων εκμετάλλευσης των υπηρεσιών των κατασκευαστικών έργων.

Επιπρόσθετα καθορίζεται η κοινοποίηση των αποτελεσμάτων των επιθεωρήσεων βάση των απαραίτητων προϋποθέσεων απορρήτου και εμπιστευτικότητας καθώς επίσης και θεμάτων αναφορικά με τις γενικές αρχές επιθεώρησης και την αποτελεσματικότητα των ελέγχων. Συνεπώς οι φορείς ή οι αρχές του δημοσίου, στους οποίους επικεντρώνεται η έκθεση των Επιθεωρητών και αφορά τα αποτελέσματα αναφορικά με τα δημόσια έργα που εποπτεύον, έχουν την υποχρέωση της ενημέρωσης του Υπουργού Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, όπως επίσης και το Σώμα Επιθεώρησης Δημοσίων Έργων αναφορικά με πιθανά μέτρα που έχουν

[140] Άρθρο22 του νόμου 1418/1984

εφαρμοστεί για την αντιμετώπιση των ζητημάτων που προέκυψαν κατά την επιθεώρηση.

5.15 Ειδική Γραμματεία Σώματος Δίωξης Οικονομικού Εγκλήματος (ΣΔΟΕ)

Το Σώμα Δίωξης Οικονομικού Εγκλήματος αποτελεί μία γραμματεία η οποία ανήκει στο Υπουργείο Οικονομικών και κατέχει αρμοδιότητες σχετικά με την καταστολή, έρευνα και εντοπισμός των παραβάσεων οικονομικού χαρακτήρα και τα οποία έχουν ιδιαίτερη βαρύτητα και σημασία, όπως είναι για παράδειγμα οι προσπάθειες νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες , από παρατυπίες και απάτες, από παραβάσεις αναφορικά με επιδοτήσεις, προμήθειες και επιχορηγήσεις, παραβατικές χρηματοπιστωτικές και χρηματιστηριακές συναλλαγές και γενικότερα απάτες οικονομικού χαρακτήρα κατά των συμφερόντων του Ελληνικού Δημοσίου και της ΕΕ, ανεξαρτήτως του χώρου τέλεσης.

Με τη συγκέντρωση, αξιολόγηση και ανάλυση των δεδομένων, των στοιχείων και των πληροφοριών κατά την διενέργεια ερευνών και ελέγχων για τον εντοπισμό, την τεκμηρίωση, την αποκάλυψη, την καταστολή και καταπολέμηση οικονομικών παραβάσεων και εγκλημάτων, όπως επίσης και την πάταξη οικονομικών δραστηριοτήτων παράνομου χαρακτήρα εις βάρος των οικονομικών συμφερόντων της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Με τη συγκέντρωση, αξιολόγηση και ανάλυση των δεδομένων, των στοιχείων και των πληροφοριών κατά την διενέργεια ερευνών και ελέγχων για τον εντοπισμό, την τεκμηρίωση, την αποκάλυψη, την καταστολή και καταπολέμηση οικονομικών παραβάσεων και εγκλημάτων σχετικών με την παράνομη προέλευση συναλλαγών, ιδιωτικών κεφαλαίων και δραστηριοτήτων μέσα από τα

οποία αποκομίζονται οφέλη από τα αδικήματα παθητικής ή ενεργητικής δωροδοκίας όπως επίσης και της προσφοράς για την άσκηση επιρροής, άλλως περιπτώσεων παράνομων δραστηριοτήτων και παρατυπιών, παρατυπίες και απάτες έναντι των οικονομικών συμφερόντων του Ελληνικού Δημοσίου και της Εθνικής Οικονομίας σε γενικότερη κλίμακα. Με την πραγματοποίηση εξακριβώσεων και ελέγχων από κοινού με την Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης βάση της κοινοτικής νομοθεσίας.

Με τη διαχείριση ζητημάτων που αφορούν δραστηριότητες και συναλλαγές ως προϊόντα μορφών διαφθοράς δημοσίων λειτουργών και άλλων υφιστάμενων εμπλεκόμενων ατόμων τα οποία σχετίζονται με τα οικονομικά εγκλήματα. Με έρευνες, αποκαλύψεις και καταπολέμηση απατών, παράνομων συναλλαγών και δραστηριοτήτων οι οποίες διενεργούνται στα πλαίσια της χρήσης ηλεκτρονικών μέσων, νέων τεχνολογιών και διαδικτύου. Με τη δίωξη, πρόληψη και καταπολέμηση παραβάσεων, όπως είναι η παράνομη κατοχή και διακίνηση ναρκωτικών ουσιών, εκρηκτικών, όπλων, ψυχοτρόπων ουσιών, επικίνδυνων ουσιών όπως είναι τα πυρηνικά και ραδιενεργά υλικά και τοξικά απόβλητα καθώς επίσης και οι παράνομες συναλλαγές πολιτιστικών αγαθών και αρχαιοτήτων.

Επιπρόσθετα, με τις εκτελέσεις των εισαγγελικών παραγγελιών εντός του πλαισίου των αρμοδιοτήτων τους. Και τέλος με τη συνεργασία με τις υφιστάμενες αρμόδιες υπηρεσίες της παραλίας και του αιγιαλού, καθώς επίσης και των δημόσιων κτημάτων που ανταλλάσσονται αρμοδιότητας του Υπουργείου Οικονομικών από τις εκάστοτε αυθαίρετες καταπατήσεις και κατασκευές σε αυτές.

Θα πρέπει απαραιτήτως να αναφέρουμε ότι «Εντός του 2020 κοινοποιήθηκε στην ελεγχόμενη επιχείρηση εντολή ελέγχου της διαχειριστικής περιόδου 2008. Η ΔΟΥ επικαλέστηκε παράταση της παραγραφής λόγω έκδοσης το 2019 πληροφοριακού δελτίου ΣΔΟΕ για

λήψη μερικώς εικονικών στοιχείων σε εκτέλεση εισαγγελικής παραγγελίας του έτους 2016. Κατόπιν γραπτού αιτήματος της επιχείρησης για λήψη αντιγράφου του πληροφοριακού δελτίου ΣΔΟΕ χορηγήθηκε αντίγραφο. Σημειώνεται ότι η ΔΟΥ είχε αρχικώς απορρίψει τα προφορικά αιτήματα για τη λήψη αντιγράφου. Εντός του δελτίου μνημονευόταν ότι κατόπιν εισαγγελικής παραγγελίας είχε εκδοθεί μία γενική εντολή έρευνας προκειμένου να ελεγχθούν για τυχόν υπερ/υποτιμολογήσεις επιχειρήσεις που είχαν λάβει επιδότηση ΕΣΠΑ. Εντέλει, το ΣΔΟΕ κατόπιν έρευνας των βιβλίων της επιχείρησης και των τραπεζικών κινήσεων εξέδωσε το πληροφοριακό δελτίο περί λήψης εικονικού τιμολογίου. Δυνάμει αυτού του εγγράφου, η ΔΟΥ θεώρησε ότι προέκυψε νέο στοιχείο που παρατείνει την παραγραφή και επέβαλε πρόστιμο για λήψη εικονικού τιμολογίου. Ωστόσο, η ΔΕΔ δικαίωσε την επιχείρηση με το σκεπτικό ότι το ΣΔΟΕ επεξεργάστηκε στοιχεία που ήταν ήδη εντός της προβλεπόμενης πενταετίας διαθέσιμα προς έλεγχο από τα αρμόδια όργανα και συνεπώς το συνταχθέν πληροφοριακό δελτίο ΣΔΟΕ δεν συνιστά νέο στοιχείο για την παράταση της παραγραφής σε δεκαετή.

Είναι γεγονός ότι πολλοί φορολογούμενοι καταλήγουν να χρεώνονται με άδικους φορολογικούς καταλογισμούς που αφορούν παραγεγραμμένες χρήσεις. Ωστόσο, θα πρέπει να τονίσουμε ότι η ΔΕΔ (Διεύθυνση Επίλυσης Διαφορών) επιτελεί έναν πολύ σημαντικό ρόλο, διότι εξετάζει και αποφαίνεται για το κατά πόσον συντρέχει περίπτωση παραγραφής σε μία φορολογική υπόθεση. Έτσι, αποτελεί ένα ανάχωμα έναντι της δυνητικής αυθαιρεσίας.»

5.16 Αρχή Καταπολέμησης της Νομιμοποίησης Εσόδων από Εγκληματικές πράξεις.

Η αρχή θεωρείται μια εθνική μονάδα που έχει ως στόχο την καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από δραστηριότητες με εγκληματικό χαρακτήρα καθώς επίσης και της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας, συμμετέχοντας έτσι στην βιωσιμότητα και την ασφάλεια της χρηματοπιστωτικής και δημοσιονομικής σταθερότητας. Κύρια αποστολή είναι η διερεύνηση , συγκέντρωση και ανάλυση αναφορών σχετικά με ύποπτες συναλλαγές οι οποίες έρχονται στην κατοχή της από φυσικά και νομικά πρόσωπα, όπως επίσης και επιπρόσθετες πληροφορίες σχετικά με τα εγκλήματα νομιμοποίησης δραστηριοτήτων εγκληματικότητας και τρομοκρατίας. [141] Η συγκεκριμένη αρχή έχει αναδιαμορφωθεί από το 2011 σε τρείς επιμέρους κατηγορίες-μονάδες ως εξής:

- Μονάδα Διερεύνησης Χρηματοοικονομικών Πληροφοριών
- Μονάδα Χρηματοοικονομικών Κυρώσεων κατά Υπόπτων Τρομοκρατίας
- Μονάδα Ελέγχου Δηλώσεων Περιουσιακής Κατάστασης.

Ο πρόεδρος της Αρχής είναι εισαγγελέας του Αρείου Πάγου ο διορισμός του οποίου γίνεται μέσω της απόφασης του Ανώτατου Δικαστικού Συμβουλίου. Κύριος στόχος της Αρχής είναι η διερεύνηση συναλλαγών από νομικά και φυσικά πρόσωπα, δηλώσεις περιουσιακών στοιχείων από δημόσιους υπαλλήλους, συμβούλους σε υπουργούς, βουλευτές όπως επίσης και δημοσιογράφων. Έχει επίσης αρμοδιότητα παρακολούθησης της νομιμοποίησης εσόδων από δραστηριότητες παράνομου χαρακτήρα και χρηματοδότησης της τρομοκρατίας.

[141] Νόμος 3691/2008,όπως τροποποιήθηκε και ισχύει από το νόμο 3932/2011

Επιπρόσθετα η Αρχή δέχεται αναφορές αναφορικά με ύποπτες συναλλαγές σχετικά με δραστηριότητες που χαρακτηρίζονται από διαφθορά χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων. Στο συγκεκριμένο σημείο αξίζει να παραθέσουμε την υπ΄ αριθμ. **ΣυμβΕφΘεσ 785/2017 όπου** στην προκείμενη περίπτωση από το προσβαλλόμενο βούλευμα του Συμβουλίου Πλημμελειοδικών Πολυγύρου, όλα τα έγγραφα της δικογραφίας, τα εφετεία των κατηγορουμένων και τις απολογίες αυτών με τα υπομνήματα τους έχουν προκύψει τα ακόλουθα:

«Η Ανώνυμη Εταιρία με την επωνυμία «ΑΝΩΝΥΜΗ ΕΤΑΙΡΙΑ ΤΗΛΕΟΠΤΙΚΩΝ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ» και με τον διακριτικό τίτλο «TV ΧΑΛΚΙΔΙΚΗ ΡΑΔΙΟ ΑΘΩ» που εδρεύει στα Ν. Μουδανιά Χαλκιδικής, συστήθηκε με την αρίθμ. 2088/92 πράξη της Συμβολαιογράφου Θεσσαλονίκης … και καταχωρήθηκε με αρίθμ. 25719/61 β/92/03 στο οικείο βιβλίο του Πρωτοδικείου. Κατά το χρονικό διάστημα από 2/7/2008 μέχρι στις 27/6/2011 ο πρώτος εκκαλών κατηγορούμενος … κάτοικος Νέων Μουδανιών ασκούσε καθήκοντα Προέδρου, Διευθύνοντα Συμβούλου και νομίμου εκπροσώπου της άνω εταιρίας. Ο δεύτερος κατηγορούμενος … κάτοικος Κασσανδρείας Χαλκιδικής κατά το χρονικ διάστημα από 2/7/2008 μέχρι 13/2/2012 ασκούσε καθήκοντα Αντιπροέδρου της εταιρίας. Ο Πρόεδρος της Αρχής καταστολής και καταπολέμησης της νομιμοποίησης εσόδων από εγκληματικές δραστηριότητες, χρηματοδοτήσεις εγκληματικών οργανώσεων και ελέγχου δηλώσεων περιουσιακής καταστάσεως με τον υπ’ αρίθμ. 4310/16/12/2013 έγγραφο του και με την αρίθμ. 206/2013 διάταξη του γνωστοποίησε στην Εισαγγελία Πολυγύρου την εγκληματική δραστηριότητα των ανωτέρω εκκαλούντων με τις ανωτέρω ιδιότητες τους, για την διενέργεια προκαταρκτικής εξετάσεως προς διαπίστωση τελέσεως της πράξεως της νομιμοποιήσεως εσόδων από εγκληματικές δραστηριότητες, που σχηματοποιούνται στην τέλεση της πράξεως της μη απόδοσης του φόρου προστιθέμενης αξίας και των λοιπών φόρων, τελών και

εισφορών. Η Δ.Ο.Υ Πολυγύρου διενήργησε σχετικό έλεγχο διά του οποίου διαπιστώθηκε πως οι κατηγορούμενοι και υπόχρεοι καταβολής του ΦΠΑ, καθώς και των λοιπών φόρων, τελών και σχετικών εισφορών δεν απέδωσαν στο δημόσιο τον αναλογούντα φόρο προστιθέμενης αξίας και των λοιπών φόρων που αντιστοιχούν στην φορολογική περίοδο του διαχειριστικού έτους 2009 (1/1-31/12/2009, ανερχόμενου στο συνολικό ποσό με τις αντίστοιχες προσαυξήσεις των 117.070,96 ευρώ (βλ. καταλογιστική πράξη της ΔΟΥ Πολυγύρου στυλ 5). Το ποσό αυτής χωρίς τις προσαυξήσεις ανέρχεται στο ποσό των 99.169,96 ευρώ. Το ανωτέρω χρηματικό ποσό όμως είναι κάτω του ορίου της κακουργηματοποίησης της πράξεως της μη απόδοσης του ΦΠΑ και των λοιπών φόρων, τελών και εισφορών. Συνεπώς η κύρια πράξη διώκεται σε βαθμό πλημμελήματος και συνεπώς και η παρακολουθηματική αυτής πράξη διώκεται σε βαθμό πλημμελήματος. Ως χρόνος τελέσεως της πράξεως της νομιμοποίησης εσόδων από εγκληματικές δραστηριότητες ανάγεται κατά τον χρόνο της παραιτήσεως του πρώτου κατηγορουμένου … από την ιδιότητα του Προέδρου, Διευθύνοντα Συμβ ούλου και νομίμου εκπροσώπου της άνω εταιρίας, δηλ. στις 27/6/2011 κ αι του δευτέρου εκκαλτος κατηγορουμένου … στις 13/2/2012 οπότε και αυτός παραιτήθηκε της ανωτέρω ιδιότητας του. Οι κατηγορούμενοι φέρονται να έχουν παρακρατήσει τον προς απόδοση φόρο στο δημόσιο για ίδιο τους όφελος αναμειγνύοντας το προς απόδοση χρηματικό ποσό με νομίμως αποκτηθέντα χρήματα και χρησιμοποιώντας αυτά με τρόπο, που καθιστά αδύνατη την αποκάλυψη της αποκτήσεως παρανόμως αυτών. Η περαιτέρω όμως διερεύνηση της υποθέσεως παρέλκει, αφού διαπιστώνεται κατά τα ανωτέρω η συμπλήρωση του χρόνου παραγραφής της διωκομένης σε βάρος των κατηγορουμένων πράξεως, αφού από της τελέσεως αυτής (της πράξεως της νομιμοποιήσεως εσόδων από εγκληματική δραστηριότητα) έχει παρέλθει πενταετία και

πλέον. Συνεπώς, πρέπει να παύσει οριστικά η ποινική δίωξη λόγω παραγραφής.»

5.17 Ελεγκτικό Συνέδριο

Το Ελεγκτικό Συνέδριο είναι καθιερωμένο συνταγματικά και κατέχει ουσιαστικές αρμοδιότητες οι οποίες συμβάλλουν στην καταστολή της διαφθοράς και συγκεκριμένα τον έλεγχο των κρατικών δαπανών και την επιθεώρηση των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης ή επιπρόσθετων προσώπων νομικού καθεστώτος, τον έλεγχο συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας σε περιπτώσεις όπου ο δημόσιος τομέας είναι το αντισυμβαλλόμενο μέρος ή άλλο πρόσωπο νομικό ισοδύναμου καθεστώτος, τον έλεγχο λογαριασμών των δημοσίων υπολόγων και των ΟΤΑ ή άλλων νομικών προσώπων, την υποβολή των εκθέσεων στο Κοινοβούλιο αναφορικά με τον κρατικό προϋπολογισμό. Επιπρόσθετα, λαμβάνει καταγγελίες αναφορικά με την δημοσιονομική διαχείριση και ζημίες ενάντια στο δημόσιο συμφέρον.

Ειδικότερα, σε συγκεκριμένη υπόθεση το παραπέμπον Κλιμάκιο αντιμετώπισε, μεταξύ άλλων και σε σχέση με το ζήτημα της συνταγματικότητας ή μη της κρινόμενης διάταξης, την περίπτωση προμήθειας υγρού οξυγόνου από το Γενικό Νοσοκομείο Σάμου σε τιμή, που υπερέβαινε, κατά τον κρίσιμο χρόνο, την καταχωρημένη στο Παρατηρητήριο Τιμών της Ε.Π.Υ. τιμή των 0,69 ευρώ / m3 , στην οποία συμπεριλαμβάνεται και κάθε άλλο σχετικό κόστος, όπως το κόστος μεταφορικών και ενοικίου δεξαμενής, κατά παράβαση των διατάξεων του άρθρου 13 ν. 3919/2011, όπως ισχύει. Το γεγονός αυτό απέκλειε την νομιμοποίηση της εν λόγω δαπάνης προμήθειας, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 66 παρ. 28 ν. 3984/2011, δεδομένου ότι με αυτήν νομιμοποιούνται κατ’ εξαίρεση δαπάνες που απαιτούνται για την εξόφληση υποχρεώσεων από προμήθειες ιατροτεχνολογικών προϊόντων φαρμάκων και συναφών υπηρεσιών, υπό την προϋπόθεση

ότι έχουν εναρμονισθεί με τις χαμηλότερες τιμές του Παρατηρητηρίου Τιμών. Στη συνέχεια το Κλιμάκιο αντιμετώπισε την εφαρμογή της ήδη κρινόμενης διάταξης του άρθρου 17 παρ. 2 του ν. 4332/2015. Κατ' αυτήν: «2. Θεωρούνται νόμιμες οι δαπάνες για την εξόφληση υποχρεώσεων των Νοσοκομείων του Ε.Σ.Υ. και των Δ.Υ.ΠΕ. που απορρέουν από προμήθειες υλικών - αγαθών και παροχές υπηρεσιών, που διενεργήθηκαν μέχρι τη δημοσίευση του παρόντος νόμου, χωρίς την υπογραφή σύμβασης, δεν αναφέρονται στο Παρατηρητήριο Τιμών που τηρεί η Ε.Π.Υ. (άρθρο 24 ν. 3846/2010), δεν υφίστανται προηγούμενες συμβάσεις και με την προϋπόθεση ότι είναι εντός των εγκεκριμένων πιστώσεων των προϋπολογισμών τους, των 9 αντιστοίχων ετών αναφοράς», στη δε συνοδεύουσα το άρθρο αυτό αιτιολογική έκθεση αναφέρεται: «Με τις ανωτέρω ρυθμίσεις αποφεύγεται η δημιουργία ληξιπροθέσμων υποχρεώσεων των νοσοκομείων από τη μη πληρωμή των δικαιούχων προμηθευτών υλικών και υπηρεσιών (…). Τέλος με την προτεινόμενη διάταξη εξασφαλίζεται η απρόσκοπτη και συνεχής παροχή υπηρεσιών πρωτοβάθμιας φροντίδας υγείας, προϋπόθεση της οποίας αποτελεί ο ακώλυτος και αδιατάρακτος εφοδιασμός των φορέων Δ.Υ.ΠΕ. – Π.Ε.Δ.Υ. (…)». Ειδικότερα το Κλιμάκιο κατά την εφαρμογή της ως άνω διάταξης κατέληξε στην κρίση ότι αντίκειται προς το Σύνταγμα με την εξής νομική αιτιολογία: Ι. Α. Οι αρμοδιότητες του Ελεγκτικού Συνεδρίου, όπως ρητά αναφέρονται στο άρθρο 98 παρ. 1 περ. α΄ και β΄ του Συντάγματος, με τις οποίες κατοχυρώνεται ο προληπτικός έλεγχος των δαπανών του Δημοσίου (καθώς και των ο.τ.α. ή άλλων νομικών προσώπων, που υπάγονται με ειδική διάταξη στο καθεστώς αυτό), καθώς και ο έλεγχος των δημοσίων συμβάσεων (προσυμβατικός) μεγάλης οικονομικής αξίας, τελούν υπό τον όρο έκδοσης εκτελεστικών των αντίστοιχων συνταγματικών διατάξεων νόμων (βλ. και παρ. 2 άρθρου 98 Σ), οι οποίοι αφενός μεν δεν πρέπει να πλήττουν τον πυρήνα των εξουσιοδοτικών διατάξεων, αφετέρου είναι αυτονόητο ότι θα πρέπει να τελούν σε αρμονία με το

Σύνταγμα και να μην αντιβαίνουν προς κάθε άλλη συνταγματική διάταξη και αρχή. Β. Από τις διατάξεις των άρθρων 3 ν. 3580/2007 (Α΄ 134), όπως συμπληρώθηκε με αυτές του άρθρου 24 παρ. 2 ν. 3846/2010 (Α΄ 66), 9 του ιδίου νόμου, 2 παρ. 2 της κατ' εξουσιοδότησης αυτού (άρθρου 9) 8/31.5.2010 10 απόφασης της Υπουργού Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης (Β΄ 777), 13 ν. 3918/2011 (Α΄ 31), όπως αντικαταστάθηκε από το άρθρο 14 παρ. 7 ν. 4052/2012 (Α΄ 41), και 15 παρ. 2 του ιδίου νόμου, συνάγεται ότι, ειδικώς για τις προμήθειες του κλάδου υγείας που διενεργούνται με οποιαδήποτε διαδικασία, μεταξύ άλλων, από Νοσοκομεία του Ε.Σ.Υ., επιβάλλεται εκ του νόμου υποχρέωση σύγκρισης των τιμών των οικονομικών προσφορών με αυτές του Παρατηρητηρίου Τιμών της Ε.Π.Υ. (βλ. Πρ. Κλιμ. Πρ. Ελ. IV Τμ. 207, 16, 38, 36/2014, 73/2013). Γ. Με την προαναφερόμενη διάταξη του ν. 4332/2015 νομιμοποιούνται δαπάνες για την εξόφληση των φορέων, που αναφέρονται σε αυτή, κυρίως Νοσοκομείων του Ε.Σ.Υ., με μόνη προϋπόθεση την ύπαρξη πίστωσης, ενώ αναφέρεται ρητώς ότι για τις νομιμοποιούμενες δαπάνες, που καλύπτουν παντός είδους προμήθειες υλικών, αγαθών – πλην των ιατροτεχνολογικών, για τα οποία διαλαμβάνει η παράγραφος 1 του άρθρου 17 – και παροχή υπηρεσιών, δεν απαιτείται υπογραφή σύμβασης, δεν αναφέρονται τιμές των υλικών καταχωρημένες στο Παρατηρητήριο Τιμών και δεν υφίστανται προηγούμενες συμβάσεις – προδήλως για την σύγκριση των τιμών για όσα είδη και υπηρεσίες δεν καταγράφονται τιμές στο Παρατηρητήριο απαιτείται αυτές να είναι χαμηλότερες των συμβατικών [βλ. και άρθρο 47 του ν. 4272/2014, Α΄ 145 και 37 ν. 4238/2014, όπου μάλιστα επιτάσσεται σύγκριση με τις προηγηθείσες συμβατικές τιμές ή με τις (ενδεχομένως) υφιστάμενες]. Σημειώνεται ότι, εφ' όσον κατά την διάταξη δεν απαιτούνται τιμές καταχωρημένες στο Παρατηρητήριο Τιμών, πολλώ μάλλον, κατ' αυτήν νομιμοποιούνται δαπάνες 11 που υπερβαίνουν τις τυχόν καταχωρηθείσες. Με το περιεχόμενο αυτό, διαπιστώνεται αντίθεση της εν λόγω διάταξης με τις προαναφερόμενες

διατάξεις του Συντάγματος. Και τούτο, διότι: 1) Εις ότι αφορά τον προληπτικό έλεγχο των δαπανών αυτός αδρανοποιείται, αφού, κατ' ουσίαν, δεν τίθεται καμία προϋπόθεση για τη νόμιμη εκταμίευση του δημόσιου χρήματος, πλην αυτής της ύπαρξης πίστωσης. Καταλύεται έτσι, ακριβώς λόγω της γενικότητας και καθολικότητας του πεδίου εφαρμογής της διάταξης, κάθε έννοια ελέγχου των επίμαχων δαπανών, οι οποίες, σημειωτέον, δεν μπορούν να αποσυνδεθούν από την νομιμότητα της προηγηθείσης διαδικασίας, που τις προκάλεσε. 2) Επιδιώκεται αναδρομική νομιμοποίηση παρανόμων δαπανών - διαδικασιών ανάθεσης, χωρίς διάκριση σε σχέση με τη βαρύτητα των δημοσιονομικών παραβάσεων, αιρουμένου έτσι κάθε ελέγχου εξόφλησης των προμηθευτών. 3) Η επίμαχη διάταξη αντιβαίνει, επιπλέον, στην ως άνω συνταγματική διάταξη περί προσυμβατικού ελέγχου, αφού, μη απαιτούμενης καν της ύπαρξης σύμβασης, είναι δυνατόν να παρακάμπτεται και η υπαγωγή των συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας στον έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου. 4) Εγείρεται ζήτημα ασφάλειας-δικαίου, όσον αφορά τις συναλλαγές του Δημοσίου ή των ν.π.δ.δ., καθ' όσον δεν τίθεται ως προϋπόθεση η ύπαρξη δημοσίου εγγράφου στο οποίο να αποτυπώνεται – έστω και εν είδει παραγγελίας – η υπό πληρωμή προμήθεια ή υπηρεσία (σημειώνεται ότι το παραπάνω ζήτημα δεν αίρεται, ως εκ της πρόβλεψης των υπό νομιμοποίηση δαπανών στον προϋπολογισμό του φορέα, αφού οι σχετικές προβλέψεις αποτυπώνονται στο πλαίσιο γενικών κωδικών, χωρίς διασάφηση των επί μέρους παραγγελιών, ήτοι των επί μέρους ποσοτήτων, 12 των συμβατικών τιμών, των ακριβώς προσδιορισθέντων ειδών προϊόντων ή υπηρεσιών και των εκάστοτε αντισυμβαλλομένων). 5) Δεδομένου ότι παρακάμπτονται με την επίμαχη διάταξη όροι και διαδικασίες νομιμότητας εκταμίευσης του δημοσίου χρήματος, που επιβάλλονται από το δημόσιο λογιστικό, τίθεται εκποδών και η άσκηση του κατασταλτικού ελέγχου, αδρανοποιουμένης έτσι και της διάταξης του άρθρου 98 παρ. 4 Σ. Ενόψει τούτων, η επίμαχη διάταξη συνιστά

κατ' ουσίαν κατάργηση από τον κοινό νομοθέτη, μέρους του συστήματος διατάξεων με τις οποίες έχει ως τώρα διαμορφωθεί μία σύμφωνη με το Σύνταγμα εξειδίκευση του ελέγχου των δημόσιων δαπανών, η οποία κατάργηση καθιστά ανεπίτρεπτη την εν λόγω εξειδίκευση, ως αντικείμενη στο ίδιο το εξουσιοδοτούν άρθρο (άρθρο εμπεριέχον επιφύλαξη νόμου) ανεπίτρεπτη κατά το Σύνταγμα εξειδίκευση. Καταργείται έτσι το περιεχόμενο του ασκουμένου από το Ελεγκτικό Συνέδριο προληπτικού και προσυμβατικού και κατασταλτικού ελέγχου με την εφαρμογή αναδρομικώς νομιμοποιητικών ρυθμίσεων, εντός ενός ήδη καθορισμένου πλαισίου ελέγχου, με αποκλειστικό σκοπό την πληρωμή παράνομων δαπανών. Παραβιάζεται έτσι η συνταγματικώς εγγυημένη και ελεγχόμενη από ανεξάρτητο δικαστικό όργανο αρχή του Κράτους Δικαίου πλείστες εκφάνσεις αυτού (αρχή της νόμιμης δράσης της Διοίκησης, διαφάνειας, δικαστικού ελέγχου κ.λπ.).

Επιπλέον στην υπ' αριθμ. **ΕΛΣ.ΟΛ 2248/2016** «Η προβλεπόμενη οριστική, πλήρης και αυτοδίκαιη απώλεια του συνταξιοδοτικού δικαιώματος των υπαλλήλων που καταδικάστηκαν αμετάκλητα για τα αδικήματα του που αναφέρονται στο άρθ. 62 του Κώδικα Πολιτικών και Στρατιωτικών Συντάξεων, συνιστά κύρωση υπερβολικά επαχθή, η οποία ανατρέπει ήδη σε νομοθετικό επίπεδο τη δίκαιη ισορροπία ανάμεσα στις απαιτήσεις του γενικού συμφέροντος και της προάσπισης του περιουσιακού δικαιώματος προς απόληψη σύνταξης, και έρχεται σε αντίθεση τόσο με τη συνταγματική αρχή της αναλογικότητας, όσο και με το άρθρο 1 του (πρώτου) Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της Ε.Σ.Δ.Α..» Στην προκείμενη περίπτωση Στην υπό κρίση υπόθεση, με την πληττόμενη απόφασή του, το δικάσαν ΙΙ Τμήμα δέχθηκε, κατά την ανέλεγκτη αναιρετικά κρίση του, τα ακόλουθα πραγματικά περιστατικά: Με την 7885/1993 πράξη της 42ης Διεύθυνσης του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους, κανονίστηκε στον ήδη αναιρεσίβλητο, πρώην υπάλληλο στο Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών, μηνιαία σύνταξη πληρωτέα από 1.4.1990. Μεταγενέστερα, με την 869/2001 απόφαση του

Πενταμελούς Εφετείου Αθηνών κρίθηκε ένοχος για το αδίκημα της κατ΄ εξακολούθηση πλαστογραφίας με χρήση σε βάρος του Δημοσίου (άρθρα 216 παρ. 1, 3 Π.Κ., 1 του ν. 1608/1950, όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 4 παρ. 3 του ν. 2408/1996 και 16 παρ. 2 του ν.δ. 2576/1953), για το οποίο του επιβλήθηκε ποινή κάθειρξης πέντε ετών και στέρηση των πολιτικών του δικαιωμάτων για δύο έτη. Αίτηση για αναίρεση της απόφασης αυτής απορρίφθηκε με την 1776/2002 απόφαση του Αρείου Πάγου, η οποία δημοσιεύθηκε την 1.10.2002. Ακολούθως, με την 13635/2005 πράξη της 42ης Διεύθυνσης του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους ανακλήθηκε η προαναφερόμενη 7885/1993 πράξη κανονισμού σύνταξης της ίδιας Διεύθυνσης, με την αιτιολογία ότι ο αναιρεσίβλητος απώλεσε το δικαίωμά του για σύνταξη από 1.10.2002, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 62 του Κώδικα Πολιτικών και Στρατιωτικών Συντάξεων και για το λόγο αυτό, με την 3264/8.2.2006 πράξη της ίδιας ως άνω Διεύθυνσης κανονίστηκε στη σύζυγο του αναιρεσίβλητου σύνταξη από μεταβίβαση, ίση με τα 7/10 της σύνταξης αυτού, πληρωτέα από 1.2.2003. Με την αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση έγινε δεκτή έφεσή του κατά της ως άνω 13635/2005 πράξης της 42ης Διεύθυνσης του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους, καθώς κρίθηκε ότι οι δυσμενείς συνέπειες που συνεπάγεται η διάταξη του άρθρου 62 περ. β΄ του Κώδικα Πολιτικών και Στρατιωτικών Συντάξεων που προβλέπει την πλήρη και οριστική απώλεια του συνταξιοδοτικού δικαιώματος και μάλιστα αυτοδικαίως, των υπαλλήλων που καταδικάστηκαν αμετάκλητα για τα αναφερόμενα στη διάταξη αυτή αδικήματα είναι δυσανάλογες και δεν τελούν σε δίκαιη σχέση ισορροπίας προς τον επιδιωκόμενο σκοπό δημοσίου συμφέροντος, με συνέπεια η ανωτέρω διάταξη να αντίκειται στο άρθρο 1 του (πρώτου) Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της Ε.Σ.Δ.Α.. Ακολούθως το Τμήμα ακύρωσε την 13635/2005 πράξη της 42η Διεύθυνσης του Γ.Λ.Κ. και ανάπεμψε την υπόθεση στην εν λόγω Διεύθυνση για να κανονισθεί εκ νέου σύνταξη στον αναιρεσίβλητο από 1.10.2002.

5.18 Συνήγορος του Πολίτη

Ο Συνήγορος του Πολίτη θεωρείται μία Ανεξάρτητη Αρχή, με κυριότερη αποστολή τη διαμεσολάβηση μεταξύ αρμόδιων δημόσιων υπηρεσιών και πολιτών σχετικά με την επίλυση διοικητικών διαφορών. Η συγκεκριμένη διαμεσολάβηση η οποία έρχεται πρώτη από τον έλεγχο νομιμότητας της διοικητικής δράσης, έχει ως σκοπό τον περιορισμό της πιθανής κακοδιοίκησης και την πλήρη αποκατάσταση της νομιμότητας ανάμεσα στις αρμοδιότητες που έχει. Η συγκεκριμένη αρχή λαμβάνει πολλές αναφορές από πολίτες καθημερινά για ποικίλους τύπους κακοδιοίκησης από το σύνολο του δημόσιου τομέα και διοίκησης, πολλοί από τους οποίους υπάρχει περίπτωση να αφορούν καταστάσεις διαφθοράς. Ο συνήγορος υποβάλλει προτάσεις στα αρμόδια νομοθετικά και οργανωτικά όργανα τα οποία ενισχύουν την διαφάνεια με τις δράσεις τους και δημιουργούν εκείνες τις συνθήκες που εμποδίζουν την ανάπτυξη της διαφθοράς. Μεταγενέστερα του 2016 ο Συνήγορος έχει οριστεί ως Εθνικός Μηχανισμός Διερεύνησης Περιστατικών Αυθαιρεσίας στο ένστολο προσωπικό του Πυροσβεστικού Σώματος, της Ελληνικής Αστυνομίας, του Λιμενικού Σώματος, των υπαλλήλων των τμημάτων κράτησης και της Ελληνικής Ακτοφυλακής. Στα πλαίσια του Ε.Σ.Σ.ΚΑ.Δ, ο Συνήγορος του Πολίτη συνδυαστικά με τους ελεγκτικούς φορείς προβάλει προτάσεις για ειδικές δράσεις και μέτρα τα οποία αποσκοπούν στην επιβολή τήρησής τους από τους οργανισμούς και τα Υπουργεία.[142]

Στο σημείο αυτό αξίζει να αναφερθεί ότι στο έργο του Συνηγόρου του Πολίτη εντάσσεται και η υποβοήθηση των αρμόδιων διοικητικών οργάνων στην περάτωση του πειθαρχικού ελέγχου, καθώς λειτουργεί ως συνδετικός κρίκος μεταξύ των φορέων πειθαρχικής εξουσίας και των οργάνων που υπόκεινται έλεγχο. Επιπλέον πρέπει να σημειωθεί ότι η άρνηση του αρμόδιου προς άσκηση έλεγχου να συνεργαστεί με το

[142]Νόμος 4443/2016

Συνήγορο του Πολίτη για την πραγμάτωση έρευνας συνιστά πειθαρχικό παράπτωμα παράβασης καθήκοντος και επιφέρει ανάλογες κυρώσεις. Άλλωστε στα πλαίσια του Πειθαρχικού ελέγχου ο Συνήγορος του Πολίτη έχει άμεση σχέση με την ποινική εξουσία. Ένα παράδειγμα της ανάμειξης του στπ στη διαδικασία άσκησης ελέγχου κατά της διαφθοράς, της κακοδιαχείρισης και της κατάχρησης εξουσίας αποτελεί η περίπτωση με πόρισμα το αριθμόν πρώτ. 6915.04.2.6/7.8.2006.11. Μετά από αναφορές του Δικηγορικού Συλλόγου στο Συνήγορο του Πολίτη ,το θεσμικό αυτό όργανο ανέλαβε να ερευνήσει την άσκηση λεκτικής και φυσικής βίας σε βάρος δικηγόρων κατά τη διάρκεια της εργασίας τους από αστυνομικούς. Όπως αναφέρεται στο σχετικό δελτίο τύπου, με παρότρυνση της αρχής η Γαδά πραγματοποίησε ένορκη διοικητική εξέταση η οποία ολοκληρώθηκε με απαλλακτικό πρίσμα δύο χρόνια αργότερα, γεγονός που έλαβε αρνητικό σχολιασμό καθώς υπήρξε αναιτιολόγητη καθυστέρηση και ολοκλήρωση της διαδικασίας κατά τη στιγμή παραγραφής τυχόν πειθαρχικών παραπτωμάτων. Τέλος στο πόρισμα του ο ΣτΠ κρίνει λανθασμένη τη νομική αξιολόγηση των πραγματικών και ήδη αποδεδειγμένων περιστατικών.

5.19 Συντονισμός εντός του Δικτύου Καταπολέμησης της Διαφθοράς

Η προσπάθεια για την καταστολή της διαφθοράς διαχωρίζεται σε τέσσερα στάδια αυτό της πρόληψης, της καταστολής, της επιθεώρησης και της καταγγελίας. Τα φαινόμενα της διαφθοράς χαρακτηρίζονται από πολυπλοκότητα με αποτέλεσμα να είναι επιτακτική η ύπαρξη πληθώρας φορέων με ποικίλες αρμοδιότητες για την αποτελεσματική αντιμετώπισή της. Το σύνολο των συγκεκριμένων φορέων αποτελούν το πλέγμα καταπολέμησης και διαφθοράς. Με τον όρο πλέγμα ουσιαστικά επισημαίνεται ότι οι φορείς αυτοί δεν παραμένουν απομονωμένοι αλλά έχουν αναπτύξει διαύλους

επικοινωνίας αναφορικά με τις δράσεις τους και την συνεργασίας τους για αποτελεσματικότερη καταστολή της διαφθοράς.[143]

Το συγκεκριμένο πλέγμα σταδιακά περνάει από τον συντονισμό της ΓΕ.Γ.ΚΑ.Δ, αρωγή της οποίας είναι ο συγχρονισμός των δραστηριοτήτων των εμπλεκόμενων φορέων.[144]

Όμως η πληθώρα των υπηρεσιών και των θεσμών οι οποίοι δραστηριοποιούνται στον κλάδο της καταστολής της διαφθοράς με ποικίλες εντολές, μπορεί να οδηγήσει σε αρμοδιότητες ασαφείς και αλληλεπικαλυπτόμενες. Συνεπώς, είναι επιτακτική η ανάγκη για σαφή διάκριση των ρόλων των συγκεκριμένων φορέων με σκοπό να αποφεύγεται η σπατάλη των πόρων και των προσπαθειών και να διασφαλίζεται η αποτελεσματική εφαρμογή των στρατηγικών για τον περιορισμό της διαφθοράς.

Με δεδομένο τον μεγάλο αριθμό των εμπλεκόμενων φορέων καθώς και του πολυσύνθετου νομοθετικού πλαισίου το οποίο καθορίζει τις αρμοδιότητες του καθενός, παρουσιάζονται ορισμένες προκλήσεις οι οποίες είναι επιτακτικό να αντιμετωπιστούν για να πραγματοποιηθεί το επιθυμητό επίπεδο οργάνωσης και συντονισμού για την ομαλότερη συνεργασία τους. Αυτό που παρατηρείται ωστόσο ακόμη και στις ίδιες θεσμικές διατάξεις από τους συγκεκριμένους φορείς είναι ότι αρκετές φορές υπάρχει σύγχυση μεταξύ του όρου κακοδιοίκηση και των φαινομένων διαφθοράς. Με τον πρώτο όρο καθορίζονται ουσιαστικά οι κακές διακυβερνήσεις, οι οποίες εμφανίζονται με μορφή κακοδιαχείρισης των δημοσίων πόρων ή με αντιεπαγγελματικές συμπεριφορές των δημόσιων υπαλλήλων.

---

[143] www.transparency.org/what-is-corruption#define.

[144] https://icac.sa.gov.au/content/what-maladministration.

Το φαινόμενο της κακοδιαχείρισης ουσιαστικά προκύπτει από πρακτικές και συμπεριφορές οι οποίες είναι αμελείς και ανεπαρκείς ωστόσο όμως δεν τιμωρούνται ποινικά από τις κείμενες διατάξεις. Ωστόσο, αναφορικά με τον ορισμό της διαφθοράς αυτός είναι η κατάχρηση ανατεθειμένης εξουσίας με στόχο τις προσωπικές απολαβές και οφέλη. Ο συγκεκριμένος ορισμός ουσιαστικά χρησιμοποιείται για την περιγραφή μιας αλυσίδας ποινικών αδικημάτων στα οποία συμπεριλαμβάνονται η δωροδοκία δημοσίων υπαλλήλων και η απιστία προς την υπηρεσία. Η θεμελιώδης διάκριση αναφορικά με τους ορισμούς της κακοδιαχείρισης και της διαφθοράς είναι στην ποινική φύση της δεύτερης, η οποία πάντα αποτελεί ποινικό αδίκημα και λαμβάνει την ανάλογη τιμωρία, ενώ στην αντίθετη πλευρά η κακοδιαχείριση δεν τιμωρείται σύμφωνα με τον νόμο.

5.20 Γενική Γραμματεία για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς

Η ΓΕ.Γ.ΚΑ.Δ., δρώντας υπό την ιδιότητα της ως βασικός συντονιστής στην καταπολέμηση της διαφθοράς, έχει σχεδιάσει, σε συνεργασία με τους κύριους φορείς του δικτύου, τις κατευθυντήριες γραμμές για κοινή δράση κατά της διαφθοράς. Προς το σκοπό αυτό, η ΓΕ.Γ.ΚΑ.Δ., ως απευθείας υπαγόμενη στον αρμόδιο για την καταπολέμηση της διαφθοράς και του οικονομικού εγκλήματος Υπουργό Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, ασκεί τον επιχειρησιακό έλεγχο της Δ.Ο.Α., των Μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου των Υπουργείων, του Σ.Δ.Ο.Ε και του Σώματος Ελεγκτών Υπηρεσιών Υγείας και Πρόνοιας, των οποίων τις δραστηριότητες παρακολουθεί και συντονίζει ενώ ταυτόχρονα τους αναθέτει τη διενέργεια ελέγχων. Επιπρόσθετα η συγκεκριμένη γραμματεία είναι αρμόδια για τον

περιορισμό συγκρούσεων και την αντιμετώπιση ζητημάτων τα οποία σχετίζονται με επικαλυπτόμενες αρμοδιότητες ανάμεσα σε ποικίλες υπηρεσίες ή φορείς οι οποίες αναμιγνύονται με την καταπολέμηση της διαφθοράς, μέσω της διατύπωσης προτάσεων οι οποίες έχουν ως στόχο την αποδοτική επίλυση των συγκεκριμένων θεμάτων. Επιπρόσθετα η ΓΕ.Γ.ΚΑ.Δ έχει ως αρμοδιότητα την συγκέντρωση των εκθέσεων αναφορικά με την διαφθορά οι οποίες εκπονούνται από τους υπόλοιπους εμπλεκόμενους φορείς όπως είναι οι ΟΤΑ, του ΣΔΟΕ, της Αρχής Καταπολέμησης της Νομιμοποίησης Εσόδων από εγκληματικές Δραστηριότητες και της Διεύθυνσης Εσωτερικών Υποθέσεων της Ελληνικής Αστυνομίας. Συνεπώς για τους παραπάνω λόγους λειτουργούν γραφεία Συντονισμού με σκοπό την ομαδοποίηση της πληροφόρησης ανάμεσα σε ποικίλες αρχές επιθεώρησης και ελέγχου.

5.21 Συντονίζοντας την δράσεις αντιμετώπισης της Διαφθοράς

Η ΓΕ.Γ.ΚΑ.Δ έχει δεσμευτεί νομικά να εκπονήσει όλως τις απαραίτητες ενέργειες και μέτρα για την εξασφάλιση της συνοχής και της αποδοτικότητας της εθνικής στρατηγικής, με ιδιαίτερη συγκέντρωση στον συντονισμό των οργανισμών εποπτείας και ελέγχου όπως επίσης και την αποτελεσματικότητα των δράσεών τους παρέχοντας συστάσεις και οδηγίες. Για το σκοπό αυτό, στη ΓΕ.Γ.ΚΑ.Δ. λειτουργούν Γραφεία Συντονισμού ως σημεία επικοινωνίας με την Οικονομική Αστυνομία, την Υπηρεσία Εσωτερικών Υποθέσεων της Αστυνομίας, το Σ.Δ.Ο.Ε., το Σ.Ε.Ε.Δ.Δ., το Σ.Ε.Υ.Υ.Π. το Σ.Ε.Δ.Ε. και τις Τελωνειακές Αρχές. Τα Γραφεία Συντονισμού αναμένεται να συμβάλουν στην υλοποίηση του στρατηγικού σχεδίου όσον αφορά τους φορείς επιθεώρησης, με στόχο την ενίσχυση της αποτελεσματικότητάς τους. Παράλληλα, τα γραφεία

αυτά (Γράφημα1) είναι αρμόδια για την ενημέρωση της ΓΕ.Γ.ΚΑ.Δ. σχετικά με το έργο των βασικών υπηρεσιών τους και, ειδικότερα, για τη δημοσίευση των ετήσιων εκθέσεων τους. Τέλος, η λειτουργία των εν λόγω γραφείων καθιστά τη ΓΕ.Γ.ΚΑ.Δ. « σημείο μετάδοσης » καταγγελιών, μέσω του οποίου αυτές αποστέλλονται στις αρμόδιες διωκτικές αρχές προς περαιτέρω διερεύνηση.

Γραφεία Συντονισμού στη ΓΕ.Γ.ΚΑ.Δ

1. Ειδική Γραμματεία Σώματος Δίωξης Οικονομικού Εγκλήματος *2. Διεύθυνση Οικονομικής Αστυνομίας*	*Φορείς με γραφεία Συντονισμού στη ΓΕ.Γ.ΚΑ.Δ.*
3. Μονάδες εσωτερικού ελέγχου των Υπουργείων	

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6

6. ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΑΣΚΗΣΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ

6.1 Διοικητικές μεταρρυθμίσεις και χωρικές πολιτικές

Παρακάτω παρουσιάζεται ως κυρίως θέμα οι αλλαγές που επιβλήθηκαν σύμφωνα με τα τρία μνημόνια, στο πλαίσιο των χωρικών πολιτικών από πλευράς χωροταξικών, πολεοδομικών και περιβαλλοντικών πολιτικών, όπως και γενικότερα την διοικητική τους

αποτύπωση.[145] για το χρονικό διάστημα κυριότερα της έναρξης της κρίσης έως το πρώτο εξάμηνο του 2018.

Οι παραπάνω αλλαγές αφορούν τις περισσότερες φορές το ΥΠΕΝ, εξαιρώντας τις Στρατηγικές Επενδύσεις, με αποτέλεσμα να είναι υπεραρκετές. Συνεπώς παρακάτω ακολουθεί η κεντρική παράθεση σε συγχωνεύσεις φορέων του Δημοσίου, αλλά και σε καταργήσεις τους, σε Στρατηγικές Επενδύσεις, στις Πρότυπες Περιβαλλοντικές Δεσμεύσεις, στη Νομοθεσία του χωρικού σχεδιασμού, στις δεσμεύσεις πόρων Πράσινου Ταμείου και στο Ηλεκτρονικό Περιβαλλοντικό Μητρώο. [146]

Οι μεταρρυθμίσεις αυτές αφορούσαν τις απαιτήσεις των τριών μνημονίων, όπου καθορίστηκε η γενική κατεύθυνση των μεταρρυθμίσεων από τις Ελληνικές αρχές, δίνοντας έτσι αρκετά σημαντικό περιθώριο χειρισμού και επιλογών. Μια βασική παράμετρος των τελευταίων ήταν ο καθορισμός του ακριβούς περιεχομένου και του χρονισμού της, σχεδόν πάντα αναγκαίας, δευτερογενούς νομοθεσίας, καθώς και της εφαρμογής της στην πράξη μέσω της διοίκησης. Οι κατά περίπτωση επιλογές αυτές αποτελούν σαφή ένδειξη του βαθμού ουσιαστικής ανάληψης της «ιδιοκτησίας» των διαφόρων αλλαγών, και υπογραμμίζονται πιο κάτω.

Πρέπει να υπογραμμιστεί όμως ότι η πολιτική βούληση, ακόμα και όταν υπήρχε, ήταν αναγκαίος αλλά όχι ικανός όρος για την τελική αποτελεσματικότητα των αλλαγών. Σημαντικό και ενίοτε καθοριστικό ρόλο έπαιξε και η ικανότητα της διοίκησης να συμπράξει με το πολιτικό σύστημα στην εξειδίκευση της Μνημονιακής υποχρέωσης (συχνά διατυπωμένης με συνοπτικό τρόπο) και, στη συνέχεια, να ασκήσει τις αρμοδιότητες που προκύπτουν. Η συνεργασία και των δύο αυτών

[145]Χρησιμοποιούμε τον όρο με τη συνήθη έννοια κατά τα τελευταία χρόνια στην Ελλάδα, σε συνάρτηση με τα Μεσοπρόθεσμα Πλαίσια Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2012-2015, 2013-2016, και 2015. Για εννοιολογικές αποσαφηνίσεις βλ. Μανιτάκης Α. (2011) Τα Συνταγματικά ζητήματα του Μνημονίου ενόψει μοιρασμένης κρατικής κυριαρχίας και επιτηρούμενης δημοσιονομικής πολιτικής, https://www.constitutionalism.gr/μανιτάκης-μνημόνιο/.
[146]ΥΠΕΧΩΔΕ μέχρι το 2009, ΥΠΕΚΑ από 2009 μέχρι το 2015, ΥΠΕΝ από τότε μέχρι σήμερα.

παραγόντων, πολιτικού και διοικητικού, ήταν σχεδόν πάντα προϋπόθεση της μετατροπής των αρχικών νομοθετικών αλλαγών σε ουσιαστικές μεταρρυθμίσεις που αλλάζουν το τοπίο του πεδίου εφαρμογής τους.[147] Συνεπώς για την ολοκληρωμένη παρουσίαση του προβλήματος, υφίσταντο άλλη μια παράμετρος αναφορικά με το αν οι αλλαγές που καταγράφηκαν από τα μνημόνια ήταν εύστοχες. Το ποσοστό ευστοχίας αποτελεί συνδυασμό ποικίλων παραγόντων, όπως είναι για παράδειγμα η ανταπόκριση στις ουσιαστικές και πραγματικές ανάγκες, με την κατηγοριοποίησή τους αναφορικά με το πόσο εφικτές είναι και ως προτεραιότητες. Για να αναφερόμαστε συνεπώς σε μία αλλαγή ως μεταρρύθμιση θα πρέπει να ισχύον τα παρακάτω:

Μνημονιακή πρόβλεψη	Πολιτικό σύστημα	Διοίκηση
Ευστοχία	Ανάληψη ιδιοκτησίας	
	Εξειδίκευση	
		Εφαρμογή

6.2 Στρατηγικές επενδύσεις

Οι Στρατηγικές Επενδύσεις είναι απόρροια των Μνημονίων και της Κρίσης. Κατά την έναρξη της ισχύος τους δημιουργήθηκαν τρία βασικά ζητήματα:

Οι έκτακτες δημοσιονομικές απαιτήσεις και ανάγκες

[147]Κατά κανόνα δεν αναφερόμαστε στις *οριζόντιες* διοικητικές αλλαγές/μεταρρυθμίσεις που επηρέασαν μεταξύ άλλων και το πεδίο αυτό χωρίς κάποια ιδιομορφία, οι οποίες αναλύονται σε άλλα κεφάλαια του παρόντος, αλλά σε αλλαγές που στόχευαν ευθέως στη μεταρρύθμιση του περιεχομένου της χωρικής πολιτικής. Εξαίρεση γίνεται όπου οι οριζόντιες αλλαγές απέκτησαν ιδιαίτερα χαρακτηριστικά εφαρμοζόμενες στο χωρικό πεδίο (πχ. μείωση αριθμού αρμόδιων δημόσιων φορέων).

Η υφιστάμενη κατάσταση με μεγάλα δημόσια ακίνητα για τα οποία δεν υπήρχε από το κράτος αντίστοιχη εκμετάλλευση και αξιοποίηση ως επενδυτικοί πόροι με αποτέλεσμα να στερείται από οποιαδήποτε εμπειρία επί του ζητήματος

Οι μεγάλες δυσχέρειες στην εκτέλεση μεγάλων επενδύσεων στην Ελλάδα, κυρίως εξαιτίας του τρόπου λειτουργίας των διαδικασιών χωρικής αδειοδότησης.[148]

Το νομοθετικό πλαίσιο για τις ΣΕ εισήχθη αρχικώς προγενέστερα του μνημονίου 1, με τον Ν.3775/2009 και δέχτηκε τροποποίηση ριζικά με τον Ν.3894/2010, με την ονομασία ως Fast Track στα πλαίσια εφαρμογής του μνημονίου 1, όπως επίσης έχει τεθεί και σε ποικίλες τροποποιήσεις στα επόμενα έτη ειδικότερα με το μνημόνιο 3. Σε πρώτο στάδιο εμπερικλείονταν ρυθμίσεις για την διευκόλυνση της εκμετάλλευσης δημοσίων ακινήτων, διαμέσου της άρσης ποικίλων εμποδίων τα οποία προέκυπταν από τις χωρικές πολιτικές. Επίκεντρο της νομοθεσίας είναι η πρόβλεψη των μεθόδων μετατροπής θεσμοθετημένων χρήσεων γης που ουσιαστικά εμπόδιζαν την αξιοποίηση μεγάλων δημόσιων ακινήτων με σκοπό να ενισχυθεί το επενδυτικό ενδιαφέρον με γρηγορότερες διαδικασίες. Ειδικότερα, το νομοθετικό πλαίσιο για τις ΣΕ εμπερικλείει την μετατροπή χρήσεων γης τα οποία είναι καθορισμένα με πολεοδομικά σχέδια και αυτές οι περιπτώσεις είναι :

Για θεσμικές αιτίες, οι οποίες προσέδιδαν αντίθετες κατευθύνσεις από τον χωροταξικό σχεδιασμό, καθώς και απαγορεύσεις τροποποιήσεων κάποιων σχεδίων πολεοδομικού χαρακτήρα όπως είναι για παράδειγμα η Ζώνη Οικιστικού Ελέγχου.

[148]ΣΕΒ (2014) Περιβαλλοντική αδειοδότηση έργων και δραστηριοτήτων» Περίοδος αξιολόγησης 11.2011 έως 12.2013 (ex post impact assessment), 2014 και Δ. Οικονόμου (2017) Πολιτική χρήσεων γης: επιστροφή στο zoning, στη Σειρά: Δημοσιεύματα Σπουδαστηρίου Πολεοδομικών Ερευνών του ΕΜΠ - τ. 2]. Οργάνωση χρήσεων και δραστηριοτήτων κατά τη διαδικασία του σχεδιασμού του χώρου. Επιμέλεια: Δ. Μέλισσας, Κ. Σερράος, 2017: 27-36

Εκείνες όπου υπήρχε θεσμική εφικτότητα, ωστόσο οι διαδικασίες ήταν αρκετά χρονοβόρες με αποτέλεσμα να καθίσταντο ως ανεπίκαιρα τα επιχειρηματικά σχέδια[149]

Εκείνες όπου οι αλλαγές προσέκρουαν σε πράξεις με διοικητικά εμπόδια, εξαιτίας της ανάμειξης στις διαδικασίες αρκετών υπηρεσιών και ποικίλων υπουργείων. Όπως επίσης η αντιεπενδυτική κουλτούρα σε αρκετά τμήματα της διοίκησης και οι υπερβάσεις θεσμοθετημένων προθεσμιών για την παρουσίαση απαντήσεων από ποικίλες υπηρεσίες χωρίς τις απαραίτητες επεξηγήσεις.[150]

Το σύνολο του θεσμικού συστήματος των ΣΕ, επεκτάθηκε και σε γενικότερες νομοθετικές αλλαγές συμπεριλαμβάνοντας την δημιουργία νέων φορέων όπως είναι και ο Οργανισμός Enterprise Greece ο οποίος εφαρμόζει γραμματειακή και διοικητική υποστήριξη των ΣΕ. Νέοι φορείς ακόμη αποτελούν η Διυπουργική Επιτροπή Στρατηγικών Επενδύσεων ΔΕΣΕ, η οποία είναι υπεύθυνο κυβερνητικό όργανο για τον συντονισμό των διαδικασιών ταχείας αδειοδότησης ΣΕ και η Γενική Γραμματεία Στρατηγικών και Ιδιωτικών Επενδύσεων η οποία έχει ως κύρια λειτουργία την αδειοδότηση των ΣΕ. Μεταγενέστερα του 2013, οι ΣΕ αφορούν και ακίνητα ιδιωτικών δικαιωμάτων για τα οποία υπάρχουν όροι που ισχύουν με τις ίδιες διαδικασίες όπως και για τα δημόσια ακίνητα. [151]Το σύστημα των ΣΕ δέχτηκε τροποποιήσεις σταδιακά οι οποίες ουσιαστικά ενίσχυσαν και διεύρυναν το πλαίσιο εφαρμογής τους

[149]OECD (2017) Land-Use Planning Systems in the OECD. OECD Publishing, Paris [Oikonomou D., contractor for Greece

[150] Συνήθεις θεσμοθετημένες προθεσμίες της τάξης των 30 ημερών, 2 μηνών κ.ά. στην πράξη παρατείνονταν σε 2-3 χρόνια και όχι σπάνια σε αποφυγή απάντησης επ' αόριστον. Σημειωτέον ότι η νομολογία του ΣτΕ συνήθως επικυρώνει την άρνηση των υπηρεσιών να σεβαστούν τις θεσμοθετημένες προθεσμίες, πράγμα που δείχνει τα νομοθετικά όρια αντιμετώπισης του συγκεκριμένου προβλήματος.

[151]δηλώσεις του Αν. Υπουργού Οικονομίας και Ανάπτυξης Α. Χαρίτση, που ανακοίνωσε ότι έχει διαπιστωθεί πως το πλαίσιο για τις στρατηγικές επενδύσεις δεν επαρκεί γι' αυτό θα υπάρξει νομοθετική ρύθμιση για τον εκσυγχρονισμό του με τον εμπλουτισμό του με υπηρεσίες μίας στάσης για να απευθύνονται οι επενδυτές και με τη διεύρυνση των κριτηρίων των επιχειρήσεων που μπορούν να ενταχθούν στο καθεστώς fast track, πέρα από την ενέργεια και τον τουρισμό

τόσο κλαδικά όσο και ιδιοκτησιακά, ενώ ταυτόχρονα επεδίωξαν την μεγέθυνση της αποτελεσματικότητάς τους.[152]

Το τελικό αποτέλεσμα ωστόσο σήμερα αναφορικά με το σύστημα των ΣΕ και τις ιδιωτικές επενδύσεις είναι συνολικά 13, στους τομείς ειδικότερα των Ανανεώσιμων Πηγών Ενέργειας, των μεταλλείων και του τουρισμού με το προβλεπόμενο ύψος να φτάνει στα 3.9 δις ευρώ το οποίο αντιστοιχεί στο 2,1% του ελληνικού ΑΕΠ του 2016. Σημαντική παρατήρηση ωστόσο είναι ότι κανένα από τα παραπάνω έργα δεν έχουν τεθεί πλήρως σε παραγωγική λειτουργία. Μία ειδική περίπτωση αποτελεί η εκμετάλλευση του πρώην Αεροδρομίου του Ελληνικού , η οποία επένδυση φτάνει σε επίπεδο 8 δις ευρώ, με αντιστοιχία στο 4.3% του ΑΕΠ και βρίσκεται σε διαδικασίες έγκρισης των πολεοδομικών σχεδίων και μελετών. Στο σύνολό τους το Ελληνικό και οι ΣΕ θεωρούνται ως αντιστοιχία του ΑΕΠ στα 12 δις ευρώ. Λαμβάνοντας ως υπόθεση ότι ο μέσος χρόνος ολοκλήρωσης των έργων είναι στα πέντε έτη για κάθε έργο, ως αποτέλεσμα απορρέει ένα ετήσιο ύψος επενδύσεων στα 1.15 δις ευρώ.[153]

Επιδιώκοντας μία σύγκριση με τις ετήσιες επενδύσεις της χώρας αυτές στο σύνολό τους αποτελούν τα 20 δις ευρώ και σύμφωνα με τις καταγραφές του ΣΕΒ το μέγεθος των απαιτήσεων που απαιτείται για την σύγκριση της Ελλάδας με τις υπόλοιπες χώρες της ΕΕ ανέρχεται στα 45 δις σε ετήσια βάση. Το συγκεκριμένο γεγονός έχει ως αποτέλεσμα αυτό του υπολογισμού της αύξησης των επενδύσεων στην επόμενη πενταετία κατά 5.5% , όταν αυτές φτάσουν σε πραγματική

[152]Αποτελεί μετεξέλιξη της ιδρυθείσας με το Ν. 3775/2009 «Επενδύστε στην Ελλάδα ΑΕ» (Invest in Greece) - στην οποία ενσωματώθηκαν, μεταξύ άλλων, και οι αρμοδιότητες του «Ελληνικού Οργανισμού Εξωτερικού Εμπορίου ΑΕ» (ΟΠΕ ΑΕ). Σημειώνεται ότι έχει και αρμοδιότητες πέραν των ΣΕ, που αφορούν γενικότερα την προώθηση των επενδύσεων

[153]Ειδικά για το Ελληνικό, λαμβάνουμε υπόψη ότι το χρονοδιάγραμμα υλοποίησης της επένδυσης εκτείνεται συνολικά σε 25 έτη και επιμερίζεται σε διακριτές φάσεις και ότι εκτιμάται ότι το ποσοστό υλοποίησης της θα ανέρχεται μετά το τέλος της πρώτης πενταετίας σε 20% (http://www.euro2day.gr/news/enterprises/article/1200895/lamda-pos-tha-ylopoihthei-to-project-sto-ellhniko.html)

εκταμίευση.[154] Ωστόσο για να ολοκληρωθεί η παραπάνω εικόνα σε κάποιο συγκεκριμένο βαθμό οφείλεται να υπολογιστούν και ορισμένοι παράγοντες όπως είναι για παράδειγμα τα πολλαπλασιαστικά αποτελέσματα των επενδύσεων, οι δημόσιες ΣΕ η οποίες θα ενισχύσουν τα μεγέθη των συνολικών επενδύσεων και τέλος οι αποκρατικοποιήσεις δημόσιων ακινήτων τα οποία ωστόσο δεν λαμβάνουν χαρακτήρα ΣΕ, όμως οδηγούν σε νεότερες επενδύσεις εκτός από τα άμεσα δημοσιονομικά έσοδα που προκύπτουν από αυτές.[155] Εκτελώντας μία πρώτη αξιολόγηση του παραπάνω συστήματος των Στρατηγικών επενδύσεων αναφορικά με τα αποτελέσματά του προκύπτουν τα παρακάτω:

Έως σήμερα το αποτέλεσμα σε μετάφραση με χρηματικούς όρους, θεωρείται ασήμαντο ενώ στα επόμενα χρόνια ναι μεν θα αυξηθεί ωστόσο θα παραμένει σε χαμηλά επίπεδα σύμφωνα με ρεαλιστικές εκτιμήσεις, δημιουργώντας έτσι την πεποίθηση ότι ο σκοπός δημιουργίας των ΣΕ δεν έχει επιτευχθεί.

Σημαντικές βελτιώσεις ωστόσο έχουν επιτευχθεί στον τομέα της περιβαλλοντικής και χωρικής αδειοδότησης των αρκετά μεγάλων επενδύσεων. Από το αρχικό στάδιο της υποβολής μέχρι την υπαγωγή στο σύστημα οι χρόνοι έχουν μειωθεί αισθητά.

Τα παραπάνω αποτελέσματα έχουν πραγματοποιηθεί με ειδικό νομοθετικό πλαίσιο το οποίο ουσιαστικά παρακάμπτει τις κανονικές διαδικασίες και δημιουργούνται έτσι εξειδικευμένοι φορείς. Από μία

[154] Ο πολλαπλασιαστής της τουριστικής δραστηριότητας κυμαίνεται, ανάλογα με τις εκτιμήσεις μεταξύ 2,2 και 2,65 (αντίστοιχα: ΙΟΒΕ, Η επίδραση του τουρισμού στην ελληνική οικονομία 2012 και ΙΝΣΕΤΕ, Ελληνικός Τουρισμός Εξελίξεις-Προοπτικές, Τεύχος 3 Ιούλιος 1917). Για την πιο πάνω εκτίμηση λάβαμε υπόψη το χαμηλότερο από τους δύο πολλαπλασιαστές, 2,2.

[155] Στα πρώτα χρόνια της κρίσης είχε εκτιμηθεί ότι η χώρα θα μπορούσε να αντλήσει έως και 50 δισ. ευρώ από την πώληση κρατικής περιουσίας ενώ ο στόχος που είχαν θέσει η ΕΕ και το ΔΝΤ ήταν της τάξης των 22 έως 25 δισ. ευρώ.. Μέχρι σήμερα έχουν αντληθεί μόνο 5 δισ. ευρώ, αλλά με επιταχυνόμενο ρυθμό. Βλ. https://www.naftemporiki.gr/finance/story/1357040/ft-anebazoun-taxutita-oi-ellinikes-idiotikopoiiseis

πρώτη ματιά ωστόσο η συγκεκριμένη μέθοδος αντικρούεται με τον μνημονιακό στόχο [156]μείωσης των δημόσιων φορέων, ωστόσο οι διαδικασίες οι οποίες καθιερώνονταν από την νομοθεσία δεν ήταν δυνατό να εφαρμοστούν από την υφιστάμενη διοίκηση, με αποτέλεσμα να είναι στην πραγματικότητα αναγκαίοι, μία παράμετρος που ήταν ομοίως εντός του μνημονίου.

Βρίσκονται σε εξέλιξη οι προσπάθειες ενσωμάτωσης των εμπειριών από τις στρατηγικές επενδύσεις στο κυρίως περιεχόμενο του χωρικού σχεδιασμού.

6.3 Δημόσιοι φορείς συνδεόμενοι με το χωρικό σχεδιασμό

Η οικονομική κρίση σε μεγάλο βαθμό αποδόθηκε στις διοικητικές αδυναμίες της Ελλάδας η οποία ουσιαστικά μάλιστα τις ανέδειξε από τα λάθη του παρελθόντος. Εντός της Λευκής Βίβλου για τη Διακυβέρνηση του 2012, είχε ως σκοπό τη διαμόρφωση μελετών εκσυγχρονισμού της δημόσιας διοίκησης, επισημαίνοντας το μείζον ζήτημα του δομικού πληθωρισμού με την ανάλυση να επικεντρώνεται κυρίως στην εσωτερική κατάσταση των Υπουργείων και όχι στους εποπτευμένους φορείς. Το να συγχωνευτούν ή να καταργηθούν οι παραπάνω φορείς του δημοσίου αποτέλεσε αρκετά σύντομα στόχος, με αποτέλεσμα να αποτελέσουν οι φορείς που ασκούν χωρικές πολιτικές ως προνομιακό πεδίο ή ως σκοπός για τις πολιτικές περιορισμού του δημοσίου, μέχρι και σήμερα όπου κυριαρχεί η σταδιακή αντιστροφή της συγκεκριμένης τάσης. Σύμφωνα με την ΚΥΑ 25200/2011, έγινε η συγχώνευση του Εθνικού Κέντρου Περιβάλλοντος

[156] επικαιροποιημένο Μνημόνιο, Ιούλιος 2011: «Η κυβέρνηση έχει στόχο να μειώσει τους απασχολούμενους στο δημόσιο τομέα κατά 150.000 ή περίπου 20% μέχρι το 2015. ... Οι αποχωρήσεις προσωπικού θα προκύψουν από το κλείσιμο δημοσίων φορέων ή από τις συγχωνεύσεις»
http://crisisobs.gr/%CE%B1%CF%80%CE%BF%CE%B8%CE%B5%CF%84%CE%AE%CF%81%CE%B9%CE%BF/page/2/?ct=156&st=70

και Αειφόρου Ανάπτυξης με σκοπό την υποστήριξη των χωρικών πολιτικών με αναλύσεις, έρευνες και πληροφόρηση όπως επίσης και την κατάρτιση των δημοσίων υπαλλήλων και την ενημέρωση του κοινού. Επιπρόσθετος στόχος ήταν η υποστήριξη του Ινστιτούτου Γεωλογικών και Μεταλλευτικών Ερευνών με σκοπό την γεωλογική μελέτη της χώρας, την αξιολόγηση των ορυκτών πόρων και την έρευνα των υπόγειων νερών. Το 1999 και το 1979 είχε ιδρυθεί ένας φορέας από την συγχώνευση του Εθνικό Κέντρο Βιώσιμης και Αειφόρου Ανάπτυξης (ΕΚΒΑΑ), όπου έκανε απορρόφηση του συνόλου του προσωπικού και των περιουσιακών στοιχείων των δύο αρχικών φορέων.[157]-[158]

Σημειώνεται ότι στον πρότερο σχεδιασμό ήταν η συγχώνευση στον νέο φορέα και του κέντρου Ανανεώσιμων Πηγών και Εξοικονόμησης Ενέργειας (ΚΑΠΕ) ενώ ταυτόχρονα μειώθηκε το απασχολούμενο εργατικό προσωπικό στο 50%. Το κοινό δεδομένο των συγκεκριμένων φορέων ήταν η συγχώνευση και με άλλους φορείς εκτός ΥΠΕΚΑ. Ωστόσο το συγκεκριμένο ζήτημα είχε ατέλειες καθώς το αντικείμενο εργασίας ήταν ανομοιογενές και δεν ήταν ξεκάθαρο με ποια κριτήρια έγινε η συγχώνευση, πέραν από τον οριζόντιο στόχο μείωσης του ποσοστού των εποπτευόμενων φορέων κάτι ωστόσο που δεν πραγματοποιήθηκε καθώς διατηρήθηκε όλο το προσωπικό. Ως στοιχείο διαφοροποίησης αποτελούσε ξεκάθαρα το ΕΚΠΑΑ, το οποίο είχε προσφάτως ιδρυθεί και διατηρούσε λιγότερο από 10 εργαζόμενους. [159] συγκριτικά με το ΙΓΜΕ το οποίο ιδρύθηκε το 1976 και διατηρούσε τους 300 εργαζόμενους.

Ωστόσο ο οριζόντιος στόχος δεν πραγματοποιήθηκε καθώς το 2015 το ΕΚΒΑΑ καταργήθηκε και οι δύο συναποτελούμενοι φορείς του

[157] Περίπου 130 υπάλληλοι του ΙΓΜΕ τέθηκαν σε καθεστώς «εφεδρείας» αλλά τελικά αυτό δεν πραγματοποιήθηκε, λόγω της δικαστικής προσφυγής των απασχολούμενων στο ΙΓΜΕ.
[158] (http://www.real.gr/DefaultArthro.aspx?page=arthro&id=93994&catID=2)
[159] Πρακτικά της Βουλής 3.3.2013

το ΕΚΠΑΑ και το ΙΓΜΕ επαναπροσδιορίστηκαν με την ΚΥΑ 12395/2015. Το να ακυρωθεί η συγχώνευση αποτελούσε αρχική πρόταση των βουλευτών με την τροπολογία στο Ν.4325/2015, ενώ με την αιτιολογική έκθεση που ήταν συνημμένη έγινε επίκληση στα ετερόκλιτα στοιχεία του χαρακτήρα των δύο αρχικών φορέων, όπως επίσης έγινε αναφορά και σε μία αλυσίδα δυσλειτουργιών τόσο διοικητικών όσο και διαχειριστικών του νέου φορέα, με αποτέλεσμα να μην ανταποκρίνεται ούτε στο έργο του ΕΚΠΑ αλλά ούτε και στο ερευνητικό έργο του ΙΓΜΕ.

Μία ακόμη προσπάθεια μείωσης των φορέων με βασικό έργο χωρικού χαρακτήρα έγινε με τον Ν.4250/2014 βάση του οποίου καταργήθηκαν οι Οργανισμού Ρυθμιστικού Σχεδίου και Προστασίας Περιβάλλοντος στην ευρύτερη περιοχή της Αθήνας, των Ιωαννίνων, της Θεσσαλονίκης, όπως και της Ανώνυμης Εταιρείας Ενοποίησης Αρχαιολογικών Χώρων και Αναπλάσεις ΑΕ (ΕΑΧΑ) με παράδοση των αρμοδιοτήτων τους σε δημόσιες υπηρεσίες. Βάση της αιτιολογικής έκθεσης του νόμου, η κατάργηση των συγκεκριμένων φορέων έγινε καθώς ο ρόλος του εξέλιπε και η αποστολή τους θα μπορούσε να ασκηθεί από κάποια δομή η οποία υφίσταται ήδη και ίσως αποτελεσματικότερα.

Οι αρμοδιότητες και υποχρεώσεις του ΟΡΘΕ και του ΟΡΣΑ παραδόθηκαν σε Τμήματα του ΥΠΕΚΑ, τα οποία αργότερα παραδόθηκαν σε νέα Διεύθυνση Σχεδιασμού, Αστικών, Μητροπολιτικών και Περιαστικών Περιοχών.[160]

Σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση, αναφέρεται ότι οι νομοθετικές ρυθμίσεις εξασφαλίζουν τον εξορθολογισμό των φορέων με παρόμοιο αντικείμενο και δραστηριότητες επικαλυπτόμενου χαρακτήρα καθώς και σημαντική μείωση του κόστους μέσω του περιορισμού των

[160]ΠΔ 100 ΦΕΚ 167Α/2014, και διατηρήθηκε και στο νεώτερο και σήμερα ισχύοντα Οργανισμό (ΠΔ 132 ΦΕΚ 160Δ/2017).

λειτουργικών εξόδων και τέλος την επίτευξη οικονομιών κλίμακας με την συγκέντρωση των σχετικών ευθυνών σε δομές υφιστάμενες οι οποίες λειτουργούν σε επιτελικό επίπεδο.

Ο ΟΡΘΕ και ο ΟΡΣΑ ιδρύθηκαν το 1985 με το κανονιστικό πλαίσιο έγκρισης των Ρυθμιστικών Σχεδίων Θεσσαλονίκης και Αθήνας, με τους Νόμους 1651/1985 και 1515/1985 αντίστοιχα. Ο ΟΡΣΑ είχε απόλυτη οικονομική και διοικητική ευχέρεια λαμβάνοντας εποπτεία από το τότε ΥΧΟΠ, με την αρμοδιότητα να παρακολουθεί και να εξασφαλίζει τις εφαρμογές του Ρυθμιστικού Σχεδίου Αθήνας καθώς επίσης την αναθεώρησή του, την εκπόνηση πολεοδομικών και περιβαλλοντικών ερευνών, τον συντονισμό των δράσεων του συνόλου των υπηρεσιών του δημόσιου τομέα οι οποίες είχαν ως κύρια δραστηριότητα την επέκταση στην ευρύτερη περιοχή της Αττικής καθώς επίσης και την εφαρμογή των προγραμμάτων προστασίας του περιβάλλοντος. Συνυφασμένες ήταν και αρμοδιότητες και η οργάνωση του ΟΡΘΕ ωστόσο κατείχε κάποιες διαφορές οι οποίες έθεταν τον ΟΡΣΑ πιο αυτοδύναμο και μερικώς πιο ισχυρό.[161]

Ο ΟΡΣΑ κατείχε καθοριστική θέση για την εφαρμογή του ΡΣΑ και σε γενικότερο πλαίσιο την εφαρμογή των πολεοδομικών σχεδίων της Αττικής, με αποτέλεσμα ο ΟΡΘΕ να έχει μικρότερο ρόλο. Ο ΟΡΣΑ ήταν υπεύθυνος για το Ρυθμιστικό Σχέδιο της Αθήνας το οποίο είχε λάβει έγκριση το 2014 και επικαιροποίηση το 2014.

Ο τέταρτος φορέας ήταν η Ανώνυμη Εταιρεία Ενοποίηση Αρχαιολογικών Χώρων και Αναπλάσεις Α, οποίος ωστόσο καταργήθηκε με τον Ν.4250/2014. Είχε ιδρυθεί το 1995 αλλά υπήρξε μετεξέλιξη του

[161]Στις διαφορές περιλαμβάνεται ότι για τον ΟΡΘΕ δεν υπήρχε η πρόβλεψη για «πλήρη διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια», ήταν διαφορετικός ο τρόπος ορισμός και ο ρόλος του Προέδρου του Συμβουλίου: στον ΟΡΣΑ διορίζονταν με ΚΥΑ και ήταν ταυτόχρονα και Πρόεδρος της Εκτελεστικής Επιτροπής, ενώ στον ΟΡΘΕ Πρόεδρος του Συμβουλίου ήταν ex officio ο Δήμαρχος Θεσσαλονίκης ενώ Πρόεδρος της Εκτελεστικής Επιτροπής ήταν ο Αντιπρόεδρος του Συμβουλίου και διορίζονταν με ΚΥΑ. Επίσης, ο ΟΡΣΑ κάλυπτε το σύνολο του τότε Νομού Αττικής, ενώ ο ΟΡΘΕ μόνο την Επαρχία Θεσσαλονίκης.

Γραφείου Ενοποίησης Αρχαιολογικών Χώρων Αθήνας που συστάθηκε από το ΥΠΠΟ το 1993 με στόχο την υλοποίηση του Προγράμματος Ενοποίησης Αρχαιολογικών Χώρων που εκπονήθηκε το 1987, και της Εταιρείας «Ενοποίηση Αρχαιολογικών Χώρων Αθήνας ΑΕ» που ιδρύθηκε το 1997 με μέτοχο από κοινού το ΥΠΠΟ και το ΥΠΕΚΑ. Η ΕΑΧΑ παρήγαγε σημαντικό έργο, μικρό μέρος μόνο του οποίου αποτελεί η πολύ επιτυχημένη πεζοδρόμηση της οδού Διονυσίου Αρεοπαγίτου. Λίγα χρόνια πριν από την κατάργησή της, ο Ν. 3843/2010 είχε επεκτείνει την αρμοδιότητα της ΕΑΧΑ σε όλη την Ελλάδα, με στόχο την αξιοποίηση της τεχνογνωσίας της εταιρείας σε αστικές αναπλάσεις.[162]

Οι αρμοδιότητες και ευθύνες του ΕΑΧΑ μεταγενέστερα της κατάργησής του παραδόθηκαν στη Διεύθυνση Ειδικών Έργων Αναβάθμισης Περιοχών του ΥΠΕΚΑ, το οποίο βάση της αιτιολογικής Έκθεσης αναδιαρθρώνεται και μετεξελίσσεται σε Διεύθυνση Έργων Αστικών Αναπλάσεων καθώς το αντικείμενό της ουσιαστικά θεωρείται συναφές, με ευκαιρίες, επικαλύψεις και συνέργειες με το αντικείμενο των δράσεων της ΕΑΧΑ. Επιπρόσθετα υφίσταντο το επιχείρημα ότι ένας από τους κυριότερους χρηματοδότες της καταργούμενης εταιρείας ήταν το ΥΠΕΚΑ Πράσινο Ταμείο, γεγονός το οποίο προσδίδει μεγάλη διευκόλυνση στην υλοποίηση της παραπάνω μεταρρυθμιστικής δράσης.

Για την ολοκλήρωση της εικόνας πρέπει να αναφερθεί ότι με τον Ν.4539/2018, συστάθηκε μία ανώνυμη εταιρεία με τον τίτλο «ΑΝΑΠΛΑΣΗ ΑΘΗΝΑΣ ΑΕ», στόχος της οποίας ήταν οι διαδικασίες συντονισμού του προγραμματισμού, του σχεδιασμού και της

[162] Άρθρο 12 παρ. 2 του Ν. 3843/2010: «2. Η εταιρεία μπορεί να παρέχει τεχνογνωσία και να λειτουργεί ως τεχνικός σύμβουλος, σε φορείς του Δημοσίου, του ευρύτερου Δημόσιου Τομέα, σε Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης …..». Στην Εισηγητική έκθεση αναφέρεται ότι: Επειδή η ΕΑΧΑ ΑΕ κατά τη δεκαετή και πλέον λειτουργία της «αναβάθμισε με τις παρεμβάσεις της την αισθητική της πόλης και βελτίωσε την καθημερινότητα των κατοίκων και των επισκεπτών της Αθήνας κρίνεται σκόπιμο η σημαντική αυτή τεχνογνωσία της να χρησιμοποιηθεί ως “εργαλείο” για αντίστοιχες παρεμβάσεις και σε άλλες πόλεις της χώρας, όπου είναι επιτακτική η ανάγκη για βελτίωση της ποιότητας της ζωής και αναβάθμιση του περιβάλλοντος, στόχου μείζονος σημασίας για τη ζωή των πολιτών».

υλοποίησης αναπλάσεων μέσα στους χωρικούς περιορισμούς του Δήμου Αθηναίων και ειδικότερα του κέντρου της πόλης των Αθηνών, με ιδιαίτερη προσοχή στις περιοχές του Εμπορικού Τριγώνου και των Προσφυγικών της Λεωφόρου Αλεξάνδρας με σκοπό τη βελτίωση της ποιότητας της ζωής, της οικονομικής ανάπτυξης των περιοχών και της κοινωνικής συνοχής. Η εταιρεία έχει την δυνατότητα επιχορήγησης από το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων καθώς και την πρόσληψη προσωπικού με συμβάσεις.

Η ολοκλήρωση της τεκμηρίωσης στην αιτιολογική έκθεση παρουσιάζεται μέσω της αναγκαίας συμβολής της εταιρίας στην ταχύρρυθμη και συντονισμένη υλοποίηση αναπλάσεων στην Αθήνα καθώς επίσης και της ευαισθητοποίησης των φορέων των πολιτών και της κοινωνίας. Ο αρμόδιος Υπουργός μάλιστα δήλωσε και προσδιόρισε ότι θα αποτελεί ένα επιχειρησιακό κέντρο στο οποία θα υπάρχει πλήρη συμμετοχή ισότιμα και θεσμικά η κυβέρνηση μέσω των Υπουργών της Επιτροπής Μεγάλων Έργων, η Περιφέρεια Αττικής και ο Δήμος Αθηναίων. Στα πλαίσια της διαβούλευσης παρουσιάστηκαν κριτικές από επιστημονικούς φορείς αναφορικά με την σκοπιμότητα ενός επιπρόσθετου φορέα για τις αναπλάσεις κάνοντας επίκληση και σε αντίστοιχους φορείς οι οποίοι ωστόσο είχαν προσφάτως καταργηθεί όπως είναι η ΕΑΧΑ και ο ΟΡΣΑ.[163][164]

[163]παρέμβαση Συλλόγου Αρχιτεκτόνων Διπλωματούχων Ανωτάτων Σχολών της Πανελλήνιας Ένωσης Αρχιτεκτόνων (ΣΑΔΑΣ-ΠΕΑ) «Σε γενικές γραμμές έχουμε επαρκή θεσμικά εργαλεία για να μπορέσουμε να διαχειριστούμε τα ζητήματα της πόλης, είτε αυτά είναι σε επίπεδο υπουργείων είτε αυτά είναι σε επίπεδο αυτοδιοίκησης. Αυτό που δεν έχουμε -και το οποίο δεν διορθώνει η συγκεκριμένη πρόταση- είναι παρέμβαση σε τέσσερα συγκεκριμένα ζητήματα. Δεν έχουμε επαρκείς μελέτες, δεν έχουμε μια βελτίωση του θεσμικού πλαισίου παρέμβασης για όλους, όχι για τα τρία, τέσσερα συγκεκριμένα έργα τα οποία επαγγέλλεται η συγκεκριμένη εταιρεία ότι θα αναλάβει, δεν έχουμε χρήματα και δεν έχουμε μηχανισμούς ουσιαστικής κοινωνικής διαβούλευσης. Θεωρώ ότι η συγκεκριμένη ανώνυμη εταιρεία δεν πρόκειται να αντιμετωπίσει κανένα από αυτά τα τέσσερα ζητήματα. Μέχρι σήμερα υπήρχαν φορείς, όπως για παράδειγμα ο Οργανισμός Αθήνας που έκλεισε το 2014, όπως η ΑΧΑ, όπως οι Διευθύνσεις Αναπλάσεων στο υπουργείο Περιβάλλοντος, που θα μπορούσαν να αναβαθμιστούν, με τα οποία θα μπορούσαμε, πραγματικά, να προχωρήσουμε και να κάνουμε μια πάρα πολύ σημαντική δουλειά.

[164] Ενδιάμεσα είχε ιδρυθεί το 2013 άλλη μια κρατική Εταιρεία με παρεμφερή σκοπό, με την επωνυμία «ΠΑΡΑΚΤΙΟ ΑΤΤΙΚΟ ΜΕΤΩΠΟ ΑΕ», που καταργήθηκε το 2015.

Τα αποτελέσματα που απορρέουν από την κατάσταση της κατάργησης και σύστασης φορέων χωρικού σχεδιασμού κατά την μνημονιακή περίοδο είναι αρκετά:

Η κατάργησή τους δεν ήταν απόρροια εξειδικευμένης αξιολόγησης κάθε υφιστάμενου φορέα αλλά αιτιολογιών που ουσιαστικά παρέπεμπαν σε γενικές προσπάθειες μείωσης του δημοσίου χωρίς ακριβή στοιχεία. Στο παραπάνω πλαίσιο, καταργήθηκαν φορείς οι οποίοι ωστόσο φάνηκαν να κατέχουν σημαντικούς ρόλους ενώ παρέμεινα φορείς που δεν είχαν ουσιαστικό λόγο ύπαρξης και συγχωνεύτηκαν με φορείς που είχαν διαφορετικό αντικείμενο δράσης παρουσιάζοντας έτσι αρκετές δυσχέρειες στην λειτουργία τους.

Δεν παρουσιάζονται στοιχεία ότι επήλθε εξοικονόμηση πόρων ή ότι αυξήθηκε η αποδοτικότητα και αποτελεσματικότητα των δημόσιων υπηρεσιών στα πλαίσια δραστηριοποίησης των καταργούμενων φορέων.

6.4 Πράσινο Ταμείο

Το Πράσινο Ταμείο θεωρείται Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου το οποίο εποπτεύεται από το ΥΠΕΝ. Συστάθηκε έχοντας το αρχικό όνομα του Εθνικού Ταμείου Εφαρμογής Ρυθμιστικών και Πολεοδομικών Σχεδίων (ΕΤΕΡΠΣ), το οποίο είχε για 35 συναπτά έτη. Σκοπός ύπαρξης ήταν η οικονομική, διαχειριστική, χρηματοπιστωτική και τεχνική υποστήριξη των δράσεων που σκοπό έχουν την αποκατάσταση και ανάδειξη του περιβάλλοντος καθώς και την υποστήριξη των περιβαλλοντικών πολιτικών του κράτους. Οι πόροι του Πράσινου Ταμείου είδαν σημαντική αύξηση με την ίδρυση του ΥΠΕΚΑ, ΥΑ 4503/2012 και πιο πρόσφατα με τον Ν.4495/2017 και έχει παρουσιάσει σημαντική και αξιόλογη δραστηριοποίηση μεταγενέστερα της ίδρυσής του. Ωστόσο σύμφωνα με τον παρακάτω πίνακα προκύπτει

ότι οι δαπάνες για την ενίσχυση των στόχων του υστερούν αρκετά έναντι των εσόδων του και των ταμειακών διαθεσίμων του. Η συγκεκριμένη εξέλιξη προκύπτει από τις δημοσιονομικές υποχρεώσεις από το Μνημόνιο καθώς σύμφωνα με το πρώτο μνημόνιο η διάθεση των πόρων του πράσινου ταμείου για τις επίτευξη των στόχων του και τα λειτουργικά του έξοδα, δεν θα πρέπει να ξεπερνά το 5% του συνόλου των διαθεσίμων του κατά το πέρας της προηγούμενης λογιστικής περιόδου. Οι επιπρόσθετες αμοιβές του ανωτέρω ποσοστού διαθέσιμα επιτρέπεται να χορηγούνται μόνο από τον Κρατικό Προϋπολογισμό με κοινές αποφάσεις των Υπουργών Οικονομικών και Περιβάλλοντος, ενέργειας και κλιματικής αλλαγής.

	ΕΤΕΡΠΣ		Πράσινο Ταμείο (οικ.έτος)					
	2008	2009	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Ταμεια κάι διαθέσιμα έτους			1.337	1.892	2.146	2.238	2.550	2.781
Έσοδα	29	71	900	644	305	237	236	272
Έξοδα	17	26	-59	-51	-61	19	52	40
Έξοδα ως προς ταμειακά διαθέσιμα			-4%	-3%	-3%	1%	2%	1%
Έξοδα ως προς έσοδα	59%	37%	-7%	-8%	-20%	8%	22%	15%
Αναδιάρθρωση Ελληνικού Χρέους (PSI)				3.644	0			
Σύνολο Ταμειακών Διαθεσίμων - Στο Ταμείο Παρακαταθηκών & Δανείων						2.238		

Διάγραμμα 6.ΟΙ ΠΟΡΟΙ ΤΟΥ ΠΡΑΣΙΝΟΥΤΑΜΕΙΟΥ

Πηγή;Στοιχεία2008,2009:PriceWaterhouseCoopers2010 Αποτύπωση υφιστάμενης κατάστασης τουΕΤΕΡΠΣ,2012και2016:Απολογισμοί Πράσινου Ταμείου οικ .έτους 2012 και 2016

Τα ποσοστά δυνατότητας εκμετάλλευσης των διαθεσίμων του Ταμείου μειώθηκαν αισθητά με το δεύτερο μνημόνιο στη τάξη του 2.5%, με αποτέλεσμα ένα χρόνο μεταγενέστερα της ίδρυσής του να περιοριστούν αρκετά και οι δυνατότητες του Πράσινου Ταμείου στο να υποστηρίξει σημαντικά τις διαδικασίες προστασίας του περιβάλλοντος καθώς αποτελεί τον μοναδικό φορέα με τους κατάλληλους πόρους για

τον συγκεκριμένο σκοπό, ακυρώνοντας ουσιαστικά τον λόγο ίδρυσής του.

Είναι αποδεκτό ότι ο υφιστάμενος περιορισμός αφορά και τους πόρους του Ταμείου, τα οποία εισπράχθηκαν με σαφή σκοπό την χρηματοδότηση περιβαλλοντικών δράσεων, όπως είναι για παράδειγμα οι περιπτώσεις εφαρμογής προστίμων για την ρύθμιση των αυθαίρετων που πρακτικά θα έπρεπε να διατίθενται για τις δράσεις περιβαλλοντικού ισοζυγίου στους εκάστοτε δήμους για την ανάπτυξη νέων κοινόχρηστων χώρων πρασίνου, στους οποίους ουσιαστικά όμως τακτοποιούνται αυθαίρετοι οικισμοί. [165] Το φαινόμενο του Πράσινου Ταμείου και των περιπτώσεων τακτοποίησης των αυθαίρετων είναι αρκετά διακριτή αναφορικά με τις παρενέργειες από τις εφαρμογές των Μνημονίων για την επίτευξη των δημοσιονομικών στόχων, με ευθύνη του συνόλου των εμπλεκόμενων πλευρών.[166]

6.5 Νομοθεσία χωρικού σχεδιασμού

Στο δεύτερο μνημόνιο είχε καταγραφεί η Πολεοδομική Μεταρρύθμιση με την έννοια της αναθεώρησης του γενικού νομοθετικού πλαισίου αναφορικά με την πολεοδομία και την χωροταξία. Ουσιαστικά εξασφαλίστηκε μεγαλύτερη ευελιξία στην εκμετάλλευση των ακινήτων για επενδύσεις ιδιωτικού χαρακτήρα και στην επιτάχυνση και απλούστευση των χωροταξικών σχεδίων. Η κυβέρνηση υιοθέτησε ένα νομοθετικό πλαίσιο όπου :[167]

[165]Νόμοι 3843/2010, άρ. 7, 4178/2013, αρ. 39, και 4495/2017, άρ. 67. Σημειώνεται ότι Τα έσοδα από τον Ν. 4014/11 ήταν περισσότερα από 1 δισ. ευρώ, ενώ από τον Ν. 4178/13 έφτασαν τα 990 εκατ. Ευρώ.

[166] Όσον αφορά τη δέσμευση των πόρων. Αυτή καθαυτή η λειτουργία του Πράσινου Ταμείου ήταν πολύ πιο ικανοποιητική από αυτήν του «προκατόχου» ΕΤΕΡΠΣ, αλλά αυτό δεν έχει σχέση με Μνημονιακές δράσεις και ήταν καθαρά ενδογενής εξέλιξη.

[167]Δ. Οικονόμου (2013) «Χωρικές πολιτικές: Μεταρρύθμιση ή απορρύθμιση», στο: Ευθυμιόπουλος Η. (επιμ.) Για μια Δημοκρατική και Οικολογική Αριστερά, Εκδόσεις «Πλέθρον», Αθήνα: 175-20

Υπάρχει απαίτηση για απλούστευση και μείωση του απαιτούμενου χρόνου για τις πολεοδομικές διαδικασίες

Υπάρχει απαίτηση για επικαιροποίηση και κωδικοποίηση της νομοθεσίας αναφορικά με τις δασικές εκτάσεις, τα δάση και τα πάρκα

Συνοπτικά η κατάσταση στο πλαίσιο της πολεοδομίας και της χωροταξίας για τις τρέχουσες δεκαετίες παρουσιάζεται παρακάτω :

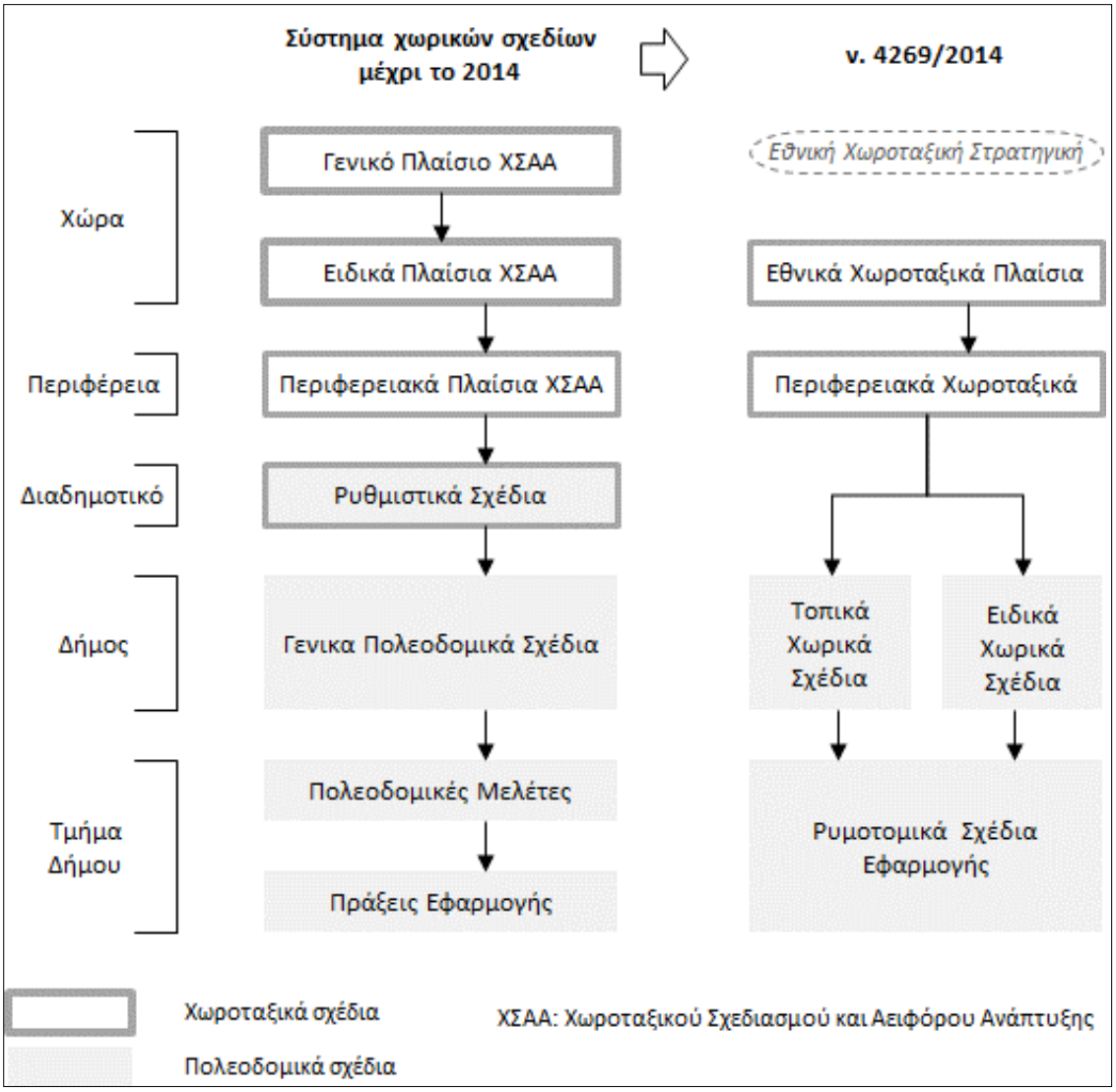
Αντιφάσεις μεταξύ τυπικών πολιτικών και των πλημμελών εφαρμογών τους στην πράξη με το πιο διακριτό παράδειγμα τις χρήσεις γης

Ανοχή ως υπόθαλψη των παράνομων στρατηγικών οι οποίες σχετίζονται με την αξιοποίηση της δόμησης και της γης

Επιχορηγήσεις και πριμοδοτήσεις των μικρότερων επενδύσεων συγκριτικά με τις μεγαλύτερες, κυριότερα στους εκτός σχεδίου χώρους, διαμέσου των προβλεπόμενων ποικίλων παραγόντων δόμησης

Αρκετά μεγάλοι απαιτούμενοι χρόνοι για την έγκριση και εκπόνηση των ποικίλων χωρικών σχεδίων όπως επίσης για την ολοκλήρωση των διαδικασιών αδειοδοτήσεων.

Οι μνημονιακές προβλέψεις εστιάζουν κυρίως στο τέταρτο σημείο συναρτησιακά με την επείγουσα ανάγκη για την αύξηση των επενδύσεων, ωστόσο όλα τα αναφερόμενα σημεία αποτελούν στην πραγματικότητα ένα ενιαίο σύστημα πολιτικής. Το αποτέλεσμα των παραπάνω προβλέψεων ήταν η ψήφιση του Ν. 4269/2014, δηλ. με περίπου δύο χρόνια καθυστέρηση, με τίτλο «Χωροταξική και πολεοδομική μεταρρύθμιση - Βιώσιμη ανάπτυξη», από Επιτροπή του ΥΠΕΚΑ που συγκροτήθηκε το 2012. Στην πράξη, ο νόμος αυτός τροποποίησε το βασικό σύστημα χωρικών (χωροταξικών και πολεοδομικών σχεδίων, που αποτελούσε έναν σημαντικό αλλά όχι το μόνο παράγοντα των πιο πάνω προβλημάτων. Οι βασικές αλλαγές στο σύστημα των χωρικών σχεδίων καταγράφονται στο πιο κάτω



διάγραμμα, που απεικονίζει την «προ» και «μετά» τον Ν. 4269/14 αρχιτεκτονική του συστήματος των χωρικών σχεδίων.[168] Πηγή: Επεξεργασία Δ.Οικονόμου

Διάγραμμα7.Η ΑΡΧΙΤΕΚΤΟΝΙΚΗ ΤΟΥ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ ΤΩΝ ΧΩΡΙΚΩΝ ΣΧΕΔΙΩΝ(Ι)

Οι βασικότερες νέες ρυθμίσεις κατά σειρά σημαντικότητας ήταν οι παρακάτω :

[168]Πέραν της αλλαγής των προβλεπόμενων από τη νομοθεσία χωρικών σχεδίων, ο νόμος περιέλαβε και ορισμένες άλλες ρυθμίσεις, με κυριότερες (α) τη δημιουργία διυπουργικού πληροφοριακού συστήματος γεωχωρικών δεδομένων που θα καταγράφει όλες τις θεσμικές χωρικές γραμμές και χωρικές πληροφορίες, και (β) η του από το 1987 «κώδικα» χρήσεων γης που καθορίζονται από τα πολεοδομικά σχέδια από έναν νέο κατάλογο χρήσεων γης που αφορά τόσο τον πολεοδομικό όσο και τον χωρικό σχεδιασμό και εισάγει και νέες κατηγορίες χρήσεων. Τα θέματα αυτά είναι σημαντικά, αλλά δεν καλύπτονται στο παρόν κείμενο. Από τη σκοπιά της συλλογής δεδομένων και δημιουργίας σχετικών βάσεων, βλ. το κεφάλαιο 5, σχετικά με το Κτηματολόγιο.

Η εδραίωση των Ειδικών Χωρικών Σχεδίων (ΕΣΧ), δηλαδή σχεδίων μέσω των οποίων κατέστη δυνατή η πραγματοποίηση προγραμμάτων στρατηγικής σημασίας καθώς επίσης και η δημιουργία οργανωμένων υποδοχέων δραστηριοτήτων. Θεμελιώδες εργαλείο για τον παραπάνω ρόλο αποτέλεσε η δυναμική εξουσιοδοτήσεις τροποποίησης προγενέστερων ή θεμελίωσης χρήσεως γης. Το ζήτημα των ελλειπουσών ή άκαμπτων χρήσεων γης θεωρείται ως ένα μείζον εμπόδιο για επενδυτικές δραστηριότητες οι οποίες δεν μπορούν να αντιμετωπιστούν ικανοποιητικά από τα σχέδια του παλαιότερου νομοθετικού πλαισίου. Ένας από τους κυριότερους σκοπούς του νομοθετικού πλαισίου των Στρατηγικών Επενδύσεων αποτελούσε η επίλυση του συγκεκριμένου προβλήματος, όμως επικεντρωνόταν μόνο σε μειωμένο αριθμό αρκετά μεγάλων επενδύσεων. Με τα ΕΧΣ προσφέρθηκε η δυνατότητα αυτή σε μεγαλύτερο αριθμό μεσαίων ή απλώς μεγάλων επενδύσεων. Η σημαντικότητα των ΕΧΣ ενισχύθηκε από καινοτομίες όπως είναι η δυνατότητα σχεδίου σε προσδιοριζόμενες περιοχές και όχι μόνο σε διοικητικό επίπεδο αλλά και με λειτουργικούς περιορισμούς. Στη συνέχεια ενισχύθηκε από τη δυνατότητα των ιδιωτικών φορέων να καταγράφουν και να υποβάλλουν προς έγκριση από το ΥΠΕΚΑ με το αντίστοιχο υπουργικό διάταγμα. Τρίτον περιορίστηκαν τα στάδια εκπόνησης και έγκρισης των ΕΧΣ σε ένα μόνο, αντιθέτως με τα συμβατικά πολεοδομικά σχέδια τα οποία έχουν απαιτήσεις τριών σταδίων. Επιπρόσθετα, ενισχύθηκε με την ενιαία έγκριση και άλλων συμπληρωματικών σχεδίων, υποστηρικτικών για την περιβαλλοντική αδειοδότηση αλλά και την πολεοδόμηση. Τα ΕΧΣ θεσπίστηκαν ως ομπρέλα η οποία ενοποιεί σε θεσμικό επίπεδο το σύνολο των ανεξαρτήτων μεταξύ τους σχεδίων τα οποία επικεντρώνονται κυρίως στην οργάνωση διαφόρων μορφών οργανωμένων υποδοχέων παραγωγικών επενδύσεων[169].

[169] ΕΣΧΑΣΕ, ΕΣΧΑΔΑ, ΠΟΤΑ, Επιχειρηματικών Πάρκων, Εμπορευματικών Κέντρων κά.

Ο περιορισμός των ιεραρχικά διασυνδεδεμένων χωρικών σχεδίων από επτά σε τέσσερα, με σκοπό την μείωση των αντανακλαστικών του συστήματος σχεδιασμού. [170]Συνεπώς πρέπει να ληφθεί υπόψη η μεγάλη καθυστέρηση για την σχεδίαση και έγκριση για κάθε ένα προβλεπόμενο σχέδιο, καθώς ως χρονικό διάστημα υπολογίζονται τα 20-25 χρόνια για την ολοκλήρωση του κύκλου επικαιροποίησης ολόκληρου του συστήματος. Το καινούργιο σύστημα προσπάθησε να μειώσει τους παραπάνω χρόνους κατακόρυφα.[171]

Οι εγκρίσεις των βασικών πολεοδομικών σχεδίων με προεδρικά διατάγματα, Τοπικών και ειδικών Χωρικών Σχεδίων καθώς επίσης και των υποκειμενικών σχεδίων αναφορικά με τα ρυμοτομικά σχέδια εφαρμογής με αποφάσεις ΓΓ Αποκεντρωμένης Διοίκησης. Στο παλαιότερο σύστημα η μέθοδος θεσμοθέτησης ήταν αντίστροφη αναφορικά με τις εγκρίσεις, η οποία ωστόσο είχε δύο σημαντικές θετικές συνέπειες με την πρώτη να επικεντρώνεται κυρίως στην κατακόρυφη μείωση του αριθμού των διαταγμάτων που οφείλει να διαχειριστεί το ΥΠΕΝ και να επιθεωρήσει ως προς την νομιμότητά τους το ΣτΕ, λαμβάνοντας ως δεδομένο ότι το κάθε ΓΠΣ έχει ως αποτέλεσμα τον πενταπλάσιο αριθμό Πολεοδομικών Μελετών.

Διαμέσου της επιθεώρησης από το ΣτΕ αυξάνεται σημαντικά η ασφάλεια δικαίου στο συναφές σχεδιαστικό επίπεδο προσφέροντας έτσι μεγαλύτερη αποδοτικότητα και βεβαιότητα στα υποκειμενικά σχέδια. Οι παραπάνω τρείς μεταβολές μπορούν ως ένα βαθμό να δικαιολογήσουν τις διεκδικήσεις οι οποίες χαρακτηρίζονται με την ομπρέλα τα μεταρρύθμισης και καταγράφει ο τίτλος του νόμου. Ωστόσο αξιόλογες προβληματικές παράγοντες του συνόλου του συστήματος σχεδιασμού

[170] Η Εθνική Χωροταξική Στρατηγική που αντικατέστησε το Γενικό Πλαίσιο Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης δεν είχε πλέον χαρακτήρα σχεδίου αλλά κειμένου αρχών πολιτικής, καθαρά ενδεικτικού χαρακτήρα και μη απαραίτητου για τη λειτουργία του συστήματος σχεδιασμού

[171] Δ. Οικονόμου (2013) «Χωρικές πολιτικές: Μεταρρύθμιση ή απορρύθμιση», στο: Ευθυμιόπουλος Η. (επιμ.) Για μια Δημοκρατική και Οικολογική Αριστερά, Εκδόσεις «Πλέθρον», Αθήνα:

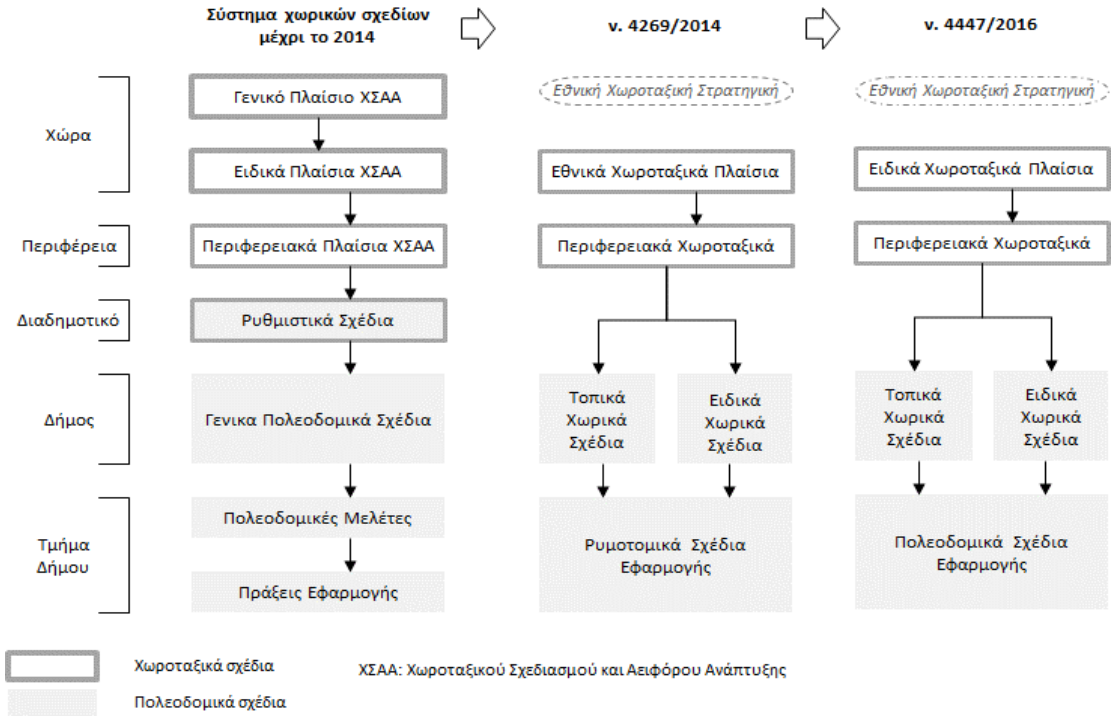
παρέμειναν εκτός του ορίζοντα του νομικού πλαισίου. Τα ΕΧΣ αποτέλεσαν σημαντική εξέλιξη για την διευκόλυνση ενός αρκετά διευρυμένου φάσματος επενδύσεων, ωστόσο οι αδυναμίες του συστήματος όπως είναι η μεγάλη απόσταση μεταξύ τυπικών ρυθμίσεων και πραγματικής εφαρμογής, η χαοτική πολυνομία και η ανικανότητα υποστήριξης ουσιωδών αναπλάσεων παρέμειναν σταθερές και αμετάβλητες.

Εκτός από τα παραπάνω σημεία ο νόμος συμπεριλάμβανε και κάποιες επιπρόσθετες ρυθμίσεις με τις πιο κύριες να είναι ο κώδικας χρήσεων γης του 1987 όπου καθορίζεται ο πολεοδομικός σχεδιασμός και ο χωρικός επίσης, ενώ εισάγονται νεότερες κατηγορίες χρήσεων, καθώς επίσης και η δημιουργία διυπουργικού πληροφοριακού συστήματος γεωχωρικών δεδομένων το οποίο θα καταγράφει το σύνολο των χωρικών πληροφοριών και των θεσμικών χωρικών γραμμών. Η ουσιαστική εφαρμογή του Ν. 4269/2014 προϋπέθετε την κατ' εξουσιοδότηση έκδοση 17 κανονιστικών πράξεων. Από αυτές εξεδόθη μόνον εκείνη που αφορά τις Τεχνικές Προδιαγραφές των ΕΧΣ, που όντως επέτρεψαν την *έναρξη* της ενεργοποίησής τους. Στη διάρκεια της περίπου επί 2,5 έτη ισχύος του νόμου, υποβλήθηκαν περί τους 20 φακέλους έγκρισης ΕΧΣ.

Η διαδικασία έγκρισής τους όμως ανεστάλη, όπως και αυτή του Ν. 4269/2014 συνολικά από την επόμενη Κυβέρνηση, η οποία το 2015 ζήτησε από τους θεσμούς την τροποποίηση του νόμου, ως πολιτική επιλογή. Οι κυριότερες διαφωνίες αποτέλεσαν οι δυνατότητες εκπόνησης δημοτικών πολεοδομικών σχεδίων καθώς και η κατάργηση του Γενικού Πλαισίου Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης και των Ρυθμιστικών. Τα αιτήματα έγιναν αποδεκτά από τους αρμόδιους φορείς με χρονικό προγραμματισμό ο οποίος προέβλεπε την υιοθέτηση νεότερου κώδικα χρήσεων γης μέχρι το 2015

και νομοθετικού πλαισίου για τον χωρικό σχεδιασμό ως τον Ιούλιο του 2016.

Το σύστημα σχεδιασμού που προβλέπεται από τον νόμο παρουσιάζεται παρακάτω το οποίο καταγράφει τους λόγους σύγκρισης και τα πρότερα συστήματα.



Διάγραμμα 8. Η ΑΡΧΙΤΕΚΤΟΝΙΚΗ ΤΟΥ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ ΤΩΝ ΧΩΡΙΚΩΝ ΣΧΕΔΙΩΝ (ΙΙ)

ΠΗΓΗ:Επεξεργασία Δ.Οικονόμου

Όπως προκύπτει από το παραπάνω σχεδιάγραμμα, οι διαφορές στα προβλεπόμενα σχέδια ήταν τελικώς ελάχιστες και δεν περιλαμβάνονταν οι μεταβολές οι οποίες αντιστοιχούσαν σε ποικίλες ενστάσεις της Κυβέρνησης αναφορικά με τα αιτήματα επανεξέτασης του νόμου. Ωστόσο πραγματοποιήθηκαν αρκετές αλλαγές οι οποίες δεν καταγράφονται στο παραπάνω διάγραμμα, ανάμεσα στα οποία έχουν σημαντική σημασία τα εξής:[172]

[172]Πέραν αυτών, αφαιρέθηκαν οι διατάξεις που αφορούσαν τη δημιουργία διυπουργικού πληροφοριακού συστήματος γεωχωρικών δεδομένων, και καταργήθηκε ο νέος κώδικας

Για τις εγκρίσεις των Ειδικών Χωρικών Σχεδίων[173] έγινε προσθήκη και ενός επιπρόσθετου σταδίου με αντικείμενο τη προέγκρισή τους από το ΥΠΕΝ. Με την παρουσίαση του συγκεκριμένου σταδίου δόθηκε η ερμηνεία της υπονόμευσης ως πρόθεση από κάποιες πλευρές της εφαρμογής του καινοτόμου σχεδίου στην πράξη, καθώς οι προεγκρίσεις αποτελούν ευθύνη του ΥΠΕΝ με τα κριτήρια χορήγησής τους να μην επαρκούν και να επιτρέπουν ποικίλες ερμηνείες.[174]

Ένα ακόμη σημαντικό πολεοδομικό σχέδιο του συστήματος, το Τοπικό χωρικό σχέδιο οφείλει να καλύπτει όλες τις εδαφικές περιοχές ενός δήμου, με σκοπό την διευκόλυνση του συντονισμού του συνόλου του πολεοδομικού σχεδιασμού του εκάστοτε δήμου, ωστόσο όμως επιβαρύνονται οι διαδικασίες εξαιτίας του μεγάλου αριθμού των Καλλικράτειων Δήμων.

Τα Ειδικά Χωρικά Σχέδια έχουν πλέον υιοθετηθεί από το ΥΠΕΝ σε πολιτικό επίπεδο.[175]

Τα Τοπικά Χωρικά Σχέδια, θεσπίστηκα με τον Ν.4269/2014 και η διατήρησή τους πραγματοποιήθηκε με τον Ν.4447/2016. Ένα αναγκαίο δευτερογενές νομοθετικό πλαίσιο για την ενεργοποίησή τους έλαβε έγκριση μόνο τον Ιούνιο του 2017, ενώ προσφάτως τέθηκε σε κίνηση η διαδικασία για την προκήρυξη των αρμόδιων μελετών. Για διάρκεια τεσσάρων ετών ωστόσο ανεστάλησαν οι εκπονήσεις των παραπάνω σχεδίων τα οποία αποτελούν τον πυρήνα των τοπικών πολεοδομικών

χρήσεων γης που είχε θεσπίσει ο Ν. 4269/2014 με επαναφορά σε ισχύ του παλαιότερου κώδικα του 1985, μέχρι την έκδοση προεδρικού διατάγματος που θα τον επικαιροποιεί

[173] Το πεδίο εφαρμογής των οποίων διευρύνθηκε, περιλαμβάνοντας και προγράμματα αναπλάσεων, στοιχείο σημαντικό λόγω της έλλειψης μέχρι τότε ενός επιχειρησιακού εργαλείου συσχέτισης των αναπλάσεων με το σχεδιασμό των χρήσεων γης.

[174] Για την ακρίβεια του Κεντρικού Συμβουλίου Πολεοδομικών Θεμάτων και Αμφισβητήσεων (ΚΕΣΥΠΟΘΑ), οργάνου η σύνθεση του οποίου ελέγχεται σαφώς από το ΥΠΕΝ.

[175] ομιλία του Υπουργού ΠΕΝ σε εκδήλωση του ΣΕΒ (21.2.2017), στην οποία περιέλαβε τα Ειδικά Χωρικά Σχέδια στα «Δέκα βήματα για τη «δημιουργία ενός σαφούς πλαισίου χωρικού σχεδιασμού, που θα προτάσσει την προστασία του περιβάλλοντος και της ποιότητας ζωής των πολιτών, αλλά θα διευκολύνει επιπλέον το επιχειρείν περιγράφοντας ξεκάθαρα τους κανόνες.»

σχεδίων. Το συγκεκριμένο γεγονός ωστόσο είχε ως συνέπειες την αδυναμία επικαιροποίησης των πρότερων σχεδίων χρήσεων γης. Οι συγκεκριμένες αδυναμίες αποτέλεσαν και δυσχέρεια για την προώθηση επενδυτικών δραστηριοτήτων καθώς και της οικοδομικής δραστηριότητας, σε ένα χρονικό διάστημα όπου η οικονομική κρίση έχει πλήξει πλήρως και τα δύο πεδία.[176]

Οι οποιεσδήποτε θετικές αξιολογήσεις των μεταβολών στο χωρικό σχεδιασμό αφορούν προς το παρών τη συγκεκριμένη νομοθεσία. Εκτός από την συζήτηση για τα ΕΧΣ δεν έχουν υπάρξει ουσιαστικά αποτελέσματα στο πεδίο των εφαρμοσμένων στρατηγικών και οι τελικές αξιολογήσεις απαιτούν ακόμη αρκετό χρόνο.[177]

6.6 Πρότυπες Περιβαλλοντικές Δεσμεύσεις και Ηλεκτρονικό Μητρώο

Η Έγκριση Περιβαλλοντικών Όρων (ΕΠΟ) θεωρείται ως ο βασικότερος μηχανισμός περιβαλλοντικού ελέγχου ο οποίος εισήχθη στην Ελλάδα με την εφαρμογή μιας αλυσίδας Οδηγιών από την Ευρωπαϊκή Ένωση αναφορικά με τις εκτιμήσεις των συνεπειών κάποιων σχεδίων ιδιωτικών και δημοσίων έργων στο περιβάλλον.[178] Η ΕΠΟ στηρίζεται στην κατάταξη των έργων σε κατηγορίες, Α1,Α2,Β σύμφωνα με τις φθίνουσες ενδεχόμενες περιβαλλοντικές συνέπειες, καθώς επίσης και των διαφορετικών μεθόδων εκτίμησης των παραπάνω επιπτώσεων καθώς επίσης και της επιβολής όρων για την

[176]Ουσιαστικά μόνο η υποχρέωση εκπόνησης ΤΧΣ σε επίπεδο δήμου και όχι, δυνητικά, σε επίπεδο δημοτικές ενότητες, που όμως ήταν δυνατόν να καλυφθεί με σχετική πρόβλεψη στην προκήρυξη της μελέτης (ο Ν. 4269/2014 προβλέπει τέτοια δυνατότητα). Σημειώνουμε πάντως ότι το ΥΠΕΝ ήδη σχεδιάζει ένα μεγάλο πρόγραμμα εκπόνησης ΤΧΣ σε όλους τους δήμους της χώρας, με εξασφαλισμένη χρηματοδότηση και έναρξη μέσα στο τρέχον έτος, που σε περίπτωση που υλοποιηθεί χωρίς καθυστερήσεις θα αποτελέσει μείζονα τομή στον πολεοδομικό σχεδιασμό με πολλαπλές θετικές συνέπειες.

[177] Είναι χαρακτηριστικό ότι η Ελλάδα κατατάσσεται ακόμα στη 145η θέση όσον αφορά την παράμετρο «χρήσεις γης και μεταβίβαση ακινήτων» στην κατάταξη Doing Business της Παγκόσμιας Τράπεζας (ΣΕΒ, Deloitte, Εργαλειοθήκη επιτάχυνσης παραγωγικών επενδύσεων

[178]Κύριες οι 1985/337/ΕΟΚ, 1997/11/ΕΚ, 2011/92/2011/ΕΕ.

αντιμετώπισή τους, για κάθε υφιστάμενο έργο. Ως το 2011 αναφορικά με την ΕΠΟ έργων των κατηγοριών Α1 και Α2 ήταν υποχρεωτική η υποβολή της Μελέτης Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων από τον κάθε ενδιαφερόμενο, η έγκριση της οποίας ακολουθούσε συγκεκριμένη διαδικασία γνωμοδότησης και έγκρισης μέσω ΚΥΑ σε σχέση με της κατηγορίας Β όπου έπρεπε να υποβληθεί και να εγκριθεί η ανάλογη Περιβαλλοντική Έκθεση. Οι παραπάνω διαδικασίες ήταν αρκετά χρονοβόρες χωρίς να αποδίδουν αναφορικά με την περιβαλλοντική προστασία.[179] Ενδεικτικά παρουσιάζεται ο παρακάτω πίνακας όπου ο Ετήσιος Αριθμός Φακέλων Περιβαλλοντικής Αδειοδότησης ήταν 634 φορές μεγαλύτερος εκείνου της Αυστρίας 32 φορές μεγαλύτερος από εκείνον της Πολωνίας και της Γαλλίας, ενώ για το πέρας των διαδικασιών επιθεώρησης των φακέλων και τις εκδόσεις των αντίστοιχων αδειών απαιτούνταν χρόνοι από 20 έως 42 μήνες, αρκετά μεγάλος συγκριτικά με τον μέσο όρο χρόνων ολοκλήρωσης όλων των διαδικασιών σε 8 κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης στους 98 μήνες.[180]

Κράτος-μέλος της ΕΕ	Μέσος Αριθμός Φακέλων Περιβαλλοντικής Αδειοδότησης/έτος	Ετήσιος Αριθμός Φακέλων Περιβαλλοντικής Αδειοδότησης/εκ.κατοίκων	Ετήσιος Αριθμός Φακέλων Περιβαλλοντικής Αδειοδότησης/δισ.€
Αυστρία	23	3	0,09
ΗνωμένοΒασίλειο	334	5	0,20
Γερμανία	1.000	12	0,40
Ισπανία	1.054	23	0,99

[179]Το συμπέρασμα αυτό αναφέρεται σε πολλές σχετικές μελέτες, μεταξύ άλλων του ΥΠΕΚΑ (2012) ΥΠΕΚΑ (2012) Έκθεση για την εφαρμογή του κεφαλαίου Α του νόμου 4014/2011και του ΣΕΒ (2014)

[180] European Commission, DG Environment, GHK (2010), Collection of information and data to support the Impact Assessment study of the review of the EIA Directive, final report

Γαλλία	3.867	60	2,00
Πολωνία	2.200	58	6,21
Ελλάδα	21.500	1.902	93,4

Διάγραμμα 9.ΣΥΓΚΡΙΤΙΚΗ ΑΠΟΤΥΠΩΣΗ ΤΩΝ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΩΝ

ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΙΚΗΣ ΑΔΕΙΟΔΟΤΗΣΗΣ

Πηγή:ΥΠΕΚΑ(2012)

Σύμφωνα με τον Ν.4014/2011 συμπεριλήφθηκαν οι εφαρμογές ποικίλων υποχρεώσεων του μνημονίου 1 [181] με την εισαγωγή στις διαδικασίες ΕΠΟ σημαντικών καινοτομιών αναφορικά με την αντικατάσταση, των έργων Β κατηγορίας, της υποβολής των Περιβαλλοντικών Εκθέσεων με την υποβολή απλών δηλώσεων υπαγωγής προς τις Πρότυπες Περιβαλλοντικές Δεσμεύσεις οι οποίες θα εγκρίνονται από τις υπεύθυνες υπηρεσίες. [182]Οι ΠΠΔ ουσιαστικά είναι υπεύθυνες για τον προσδιορισμό του εκάστοτε έργου, όπως είναι για τουριστικά, λιμενικά, βιομηχανικά και γεωργικά έργα, μιας αλυσίδας τυποποιημένων μέτρων για την περιβαλλοντική προστασία που οφείλει να λάβει ο αρμόδιος φορέας του έργου. Επιπρόσθετα λήφθηκαν και άλλα μέτρα απλοποίησης της ΕΠΟ.[183]

Συνεπώς καταγράφηκε μία συνολική βελτίωση των διαδικασιών περιβαλλοντικών αδειοδοτήσεων συγκριτικά με το νομοθετικό πλαίσιο πρότερα του Ν.4014/2011. Μία αλυσίδα δυσχερειών ωστόσο αποκαλύπτεται μετά από μία λεπτομερή διερεύνηση, κυρίως με τους

[181]Χαρακτηριστικό το δημοσίευμα της Αυγής, στις 3.4.2016 «...Χαμένες στο πέλαγος της απορρύθμισης των περιβαλλοντικών αδειοδοτήσεων έργων και δραστηριοτήτων που έφερε ο Μνημονιακός νόμος4014/2011παραμένουν οι αρμόδιες υπηρεσίες...»

[182] ΣΕΒ 2014

[183] μείωση του αριθμού έργων για τα οποία απαιτείται ΜΠΕ, ενσωμάτωση άλλων επικαλυπτόμενων αδειών στην ΕΠΟ, επιμήκυνση της ισχύος των ΕΠΟ

χρόνους έκδοσης των ΕΠΟ έργων και δραστηριοτήτων κατηγορίας Α2, σύμφωνα με το καινούργιο θεσμικό καθεστώς όπου υπερβαίνονται οι χρόνοι που είχαν καταγραφεί στο παλαιότερο νομοθετικό πλαίσιο. Οι αυξήσεις αποδίδονται κυρίως στην μεταφορά αρμοδιοτήτων έγκρισης ΕΠΟ κατηγορίας Α2 στις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις από το ΥΠΕΚΑ καθώς και στις αδυναμίες των πρώτων εξαιτίας έλλειψης προσωπικού και εμπειρίας.[184]

Ένα δευτερεύον ζήτημα που προέκυψε ήταν οι καθυστερήσεις στην έκδοση των απαιτούμενων δευτερογενών νομοθετικών πλαισίων για την εφαρμογή των ποικίλων διατάξεων του Ν.4014/2011. Οι αποκλίσεις αφορούν κυρίως σε δύο ή παραπάνω χρόνια, με τις ανάλογες επιπτώσεις στην πλήρη εκμετάλλευση του συνόλου των δυνητικών ωφελειών. Μία ακόμη μεγαλύτερη αποτυχία θεωρείται η αδυναμία εφαρμογής της καινοτομίας που δίνει ο παραπάνω νόμος με την μετατροπή της υπάρχουσας αδειοδοτικής κατάστασης σε μία πλήρη ηλεκτρονική πλατφόρμα διεκπεραίωσης όλων των εργασιών με τις συμπράξεις των ιδιωτών μελετητών. Ουσιαστικά περιλαμβάνει τη δημιουργία Μητρώου Πιστοποιημένων ιδιωτών Αξιολογητών Μελετών Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων και ιδιωτών περιβαλλοντικών Ελεγκτών Ηλεκτρονικού Περιβαλλοντικού Μητρώου (ΗΠΜ) πληροφοριών που αφορούν στη διαδικασία έκδοσης, ανανέωσης, τροποποίησης, καθώς και στην παρακολούθηση της εφαρμογής των ΕΠΟ και ΠΠΔ, και η ηλεκτρονική υποβολή των φακέλων των έργων.[185]

Οι καθυστερήσεις έχουν αρκετές αρνητικές επιπτώσεις, με την μη επιτάχυνση των διαδικασιών ΕΠΟ όπως επίσης και της μη μείωση του κόστους που εμπερικλείουν, όπως επίσης και της μη διευκόλυνσης των πολιτών στη διαφάνεια της περιβαλλοντικής αδειοδότησης.

[184] ΣΕΒ 2014
[185]ΚΥΑ 30651/2014 το «ΗΠΜ τίθεται σε υποχρεωτική λειτουργία εντός ενός (1) έτους από τη δημοσίευση της παρούσας απόφασης» δηλαδή στις 3.7.2015.

Οι καθυστερήσεις δεν μπορούν να αποδοθούν σε τεχνικές δυσκολίες καθώς η τεχνολογία που απαιτείται υφίσταται και είναι λειτουργική και διαθέσιμη σε αρκετές χώρες. Συνεπώς θα πρέπει να γίνει η αναγκαία αναζήτηση ανάμεσα στις ελλείψεις διοικητικών ικανοτήτων και πολιτικής βούλησης. Σύμφωνα με το WWF, υποστηρίζεται ότι βασικός στόχος είναι η ύπαρξη ηλεκτρονικού περιβαλλοντικού μητρώου και η επέκταση της ενημέρωσης και της συμμετοχής των πολιτών.[186] Σύμφωνα με τις εκτιμήσεις η υφιστάμενη αποτυχία συνδέεται με την διοικητική αδυναμία του ΥΠΕΝ, τις προσπάθειες διατήρησης των διοικητικών στεγανών καθώς επίσης και με τις ενοχλήσεις από τις προοπτικές χορήγησης ευθυνών ελέγχου και αξιολόγησης στον ιδιωτικό τομέα. Σύμφωνα λοιπόν με τα παραπάνω προκύπτει το αντιφατικό συμπέρασμα ότι η επιτάχυνση και η απλούστευση των περιβαλλοντικών αδειοδοτήσεων, ναι μεν αποτελεί βελτιωτική μεταρρύθμιση για το σύστημα, ωστόσο η μη ενεργοποίηση του ΗΜΠ και των αρμόδιων ρυθμίσεων αποτελούν ουσιαστικό παράδειγμα αποφυγής της πραγματοποίησης και υλοποίησης των μείζονα δυνητικών μεταρρυθμίσεων.

[186]WWF Ελλάς (2016) Έκθεση 2016 για την εφαρμογή της περιβαλλοντικής νομοθεσίας, Αθήνα

ΜΕΡΟΣ Β’

ΜΕΛΕΤΗ ΠΕΡΙΠΤΩΣΕΩΝ ΚΑΤΑΠΟΛΕΛΗΣΗΣ ΤΗΣ ΚΑΚΟΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΚΑΙ ΤΗΣ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ ΣΤΟ ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΥΓΕΙΑΣ & ΣΤΟΥΣ ΟΤΑ

Οι λόγοι που καθιστούν τον χώρο της υγείας προσφορότερο για την εκκόλαψη φαινομένων διαφθοράς σύμφωνα με τα δημοσιεύματα πρόσφατων εκθέσεων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, είναι αρκετοί και πολυεπίπεδοι σχετικά με τους κόλπους των δημόσιων και ιδιωτικών νοσοκομείων της Ελλάδας, με αποτέλεσμα να τοποθετείται η χώρα ανάμεσα σε άλλες με υψηλά ποσοστά διαφθοράς στη Δημόσια Διοίκηση και ειδικότερα στον κλάδο της υγείας, όπως είναι η Ρουμανία, η Λιθουανία, η Κύπρος, η Σλοβακία. Στον κλάδο της υγείας παρατηρείται έντονα η έλλειψη εκσυγχρονισμένης και αποδοτικής διοικητικής οργάνωσης. Επίσης, οι ελλείψεις σε βιώσιμα συστήματα χρηματοδότησης της δημόσιας υγείας (ασφαλιστικές εισφορές, κοινοτικοί και εθνικοί πόροι), αφήνουν μεγάλα περιθώρια για την ανάπτυξη γεγονότων και καταστάσεων διαφθοράς, ειδικότερα στον κλάδο των δημόσιων προμηθειών.

Είναι μάλιστα χαρακτηριστικής σημασίας ότι μεγάλο τμήμα της κοινής γνώμης θεωρεί ότι τα πρόσωπα που στελεχώνουν τη διοίκηση των δημόσιων νοσοκομείων και ιδιαίτερα των διοικητών, στερούνται των αναγκαίων προσόντων και γνώσεων, για την αποτελεσματικότερη διαχείριση του δημόσιου συμφέροντος και για την αποδοτική λειτουργία ενός τόσο ευαίσθητου, δυναμικού και πολύπλοκου χώρου όπως είναι ένα δημόσιο νοσοκομείο. Η κακή στελέχωση έχει ως αποτέλεσμα τον ελλιπή δημοσιονομικό έλεγχο, την ανεπαρκή διοίκηση και την λήψη ακατάλληλων αποφάσεων. Η εξυπηρέτηση πελατειακών σχέσεων και η πολιτικών πιέσεων στους κόλπους των δημοσίων φορέων υγείας

συνιστά επιπρόσθετο παράγοντα για φαινόμενα απάτης και διαφθοράς στους συγκεκριμένους χώρους. Σε αυτό παίζει σημαντικό ρόλο το ιατρικό προσωπικό καθώς εξαιτίας της πρωτοκαθεδρίας του στο ιατρικό - κεντρικό σύστημα του Ε.Σ.Υ, ασκεί συχνά επιρροές στις διαδικασίες σύναψης των δημόσιων συμβάσεων.

Επιπρόσθετος παράγοντας διαφθοράς στον χώρο της δημόσιας υγείας είναι αυτός των δημόσιων προμηθειών και η ανορθολογική τους κατανομή. Τα διαθέσιμα υλικά και οι άυλοι πόροι δεν κατανέμονται σωστά στους δημόσιους χώρους υγείας της ελληνικής επικράτειας καθώς οι διοικητικές πράξεις για εγκρίσεις δαπανών είναι συχνό φαινόμενο ωστόσο υπάρχουν χώροι με μεγάλες ελλείψεις ακόμη. Μεγάλα νοσοκομεία με πολλαπλάσιο πληθυσμό ευθύνης στερούνται του αναγκαίου ιατροτεχνολογικού εξοπλισμού και των αναγκαίων για την λειτουργία των μηχανημάτων ενώ νοσοκομεία με μικρό πληθυσμό ευθύνης έχουν και πολλαπλάσιο εξοπλισμό.

Ακολουθούν περιστατικά διαφθοράς και στον κλάδο των συμβάσεων προμηθειών καθώς εκεί υπάρχει υπο-χρηματοδότηση του ερευνητικού κλάδου για την ανακάλυψη καινοτόμων λύσεων και συνεχίζουν να υπάρχουν δομές οι οποίες χρησιμοποιούν απαρχαιωμένες μεθόδους και πρακτικές, ενώ υπάρχουν επενδυτικά κονδύλια για πιο σύγχρονα πληροφοριακά συστήματα τα οποία ωστόσο δεν κατανέμονται ορθά και δεν διατίθενται ως μέσα για την εκπαίδευση του υγειονομικού εργατικού δυναμικού. Γενεσιουργός παράγοντας για την ύπαρξη διαφθοράς στον κλάδο της δημόσιας υγείας είναι η ίδια η ιδιομορφία της αγοράς υγείας καθώς δεν μπορεί να προβλεφθούν οι μελλοντικές ανάγκες του πληθυσμού για περίθαλψη και υγειονομικές υπηρεσίες και αγαθά, συνεπώς καθίσταται δυσχερέστερος ο προγραμματισμός για τη διαχείριση των πόρων και των πολιτικών της υγείας. Η κουλτούρα που έχει διαμορφωθεί τόσο σε εκείνουν που λαμβάνουν τις υπηρεσίες υγείας όσο και τους υγειονομικούς

υπαλλήλους αποτελεί εξίσου επιβαρυντικός παράγοντας, καθώς εν μέρει υπάρχει αποδοχή της διαφθοράς ως εγγενές χαρακτηριστικό του τομέα της υγείας και ειδικότερα των δημόσιων συμβάσεων. Στην συγκεκριμένη νοοτροπία εντάσσεται και το σχεδόν θεμελιωμένο αίσθημα ατιμωρησίας σε περιπτώσεις εμπλοκής σε περιστατικά διαφθοράς.

Σχετικά με την επιλογή της μελέτης των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης αυτοί αποτελούν αναπόσπαστο κομμάτι της Δημόσιας Διοίκησης και αποτελούν φορείς οι οποίοι μέσω της εξουσίας που διαθέτουν παίζουν καθοριστικό ρόλο, είτε αρνητικό είτε θετικό για την ευημερία των τοπικών κοινωνιών και την καθημερινότητα των πολιτών. Κατά την παροχή των υπηρεσιών τους παρουσιάζουν αρκετές δυσλειτουργίες κατά την χορήγηση των υπηρεσιών και αυτό αποτυπώνεται στα παράπονα των πολιτών οι οποίοι καθημερινά δυσκολεύονται να διεκπεραιώσουν τις υποθέσεις τους. Η ήδη υπάρχουσα νοοτροπία της Ελληνικής Κοινωνίας να παρεκκλίνει από τα κανονιστικά πλαίσια δημιουργεί πρόσφορο έδαφος για την ανάπτυξη των φαινομένων διαφθοράς και κακοδιοίκησης. Οι δυσχέρειες εντείνονται στο επίπεδο των ΟΤΑ καθώς η χωρικής εξουσία περιορίζεται σε μικρότερο χώρο με αποτέλεσμα να δημιουργούνται κενά με επίδραση εντονότερη και αμεσότερη στον πολίτη. Οι ΟΤΑ καλούνται να διαχειριστούν κοινοτικές χρηματοδοτήσεις μέσω των επιχειρησιακών προγραμμάτων της ΕΕ και θα πρέπει να λειτουργήσουν κάτω από τον αυστηρό έλεγχό της, χωρίς όμως να υπάρχει κατάλληλο προσωπικό και εκπαιδευμένο με την αντίστοιχη εμπειρία. Μεταβιβάζονται συνεπώς πόροι χωρίς όμως την σωστή μεταβίβαση αρμοδιοτήτων και σε συνδυασμό με τον κατακερματισμό της επικράτειας σε πολλούς και μικρούς Δήμους, την ανεπαρκή επιμόρφωση του ήδη υπάρχοντος προσωπικού, η ελλιπής μηχανογράφηση, η περιορισμένη χρήση των Τεχνολογιών Πληροφορικής και Επικοινωνιών οδηγούν σε μερική ανικανότητα των ΟΤΑ να ανταπεξέλθουν αποδοτικά στις υποχρεώσεις

τους, με αποτέλεσμα να εμφανίζονται φαινόμενα κακοδιοίκησης στους ΟΤΑ.

ΜΕΡΟΣ Β'. 1. ΜΕΛΕΤΗ ΠΕΡΙΠΤΩΣΗΣ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ ΚΑΙ ΚΑΚΟΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΣΤΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΥΓΕΙΑ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1 : ΟΙ ΙΔΙΑΙΤΕΡΟΤΗΤΕΣ ΤΗΣ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ ΣΤΟ ΧΩΡΟ ΤΗΣ ΥΓΕΙΑΣ

1.1. Ορισμός της Δημόσιας Υγείας

Συμφώνως του άρθρου 1 του Ν.3370/2005 ως δημόσια υγεία ορίζεται «*το σύνολο των οργανωμένων δραστηριοτήτων της πολιτείας και της κοινωνίας, που είναι επιστημονικά τεκμηριωμένες και αποβλέπουν στην πρόληψη νοσημάτων, στην προστασία και την προαγωγή της υγείας του πληθυσμού, στην αύξηση του προσδόκιμου επιβίωσης και στη βελτίωση της ποιότητας ζωής*»

1.2. Έννοια της Δημόσιας Υγείας

Ως έννοια η δημόσια υγεία, έχει ευρύτερο νόημα καθώς έχει πολυτομεακό χαρακτήρα και δεν ξεφεύγει από τα όρια της υγιεινής και πρόληψης ή της ιατρικής στη δημόσια υγεία ή της κοινωνικής ιατρικής, καθώς απευθύνεται σε κοινότητες και πληθυσμούς. Πρωταρχικά είναι η εφαρμογή δημόσιας πολιτικής και γίνεται με την πλήρη ευθύνη του κράτους.[187] Στη συγκεκριμένη πολιτική περιλαμβάνεται η οργάνωση και η αποτίμηση των υπηρεσιών υγείας όπως επίσης και η κοινωνικοοικονομική επιθεώρηση των υγειονομικών παρεμβάσεων και προγραμμάτων. Επιπρόσθετα, εντός της ευρύτερης έννοιας της

[187]άρθρο 1 και 2 του ν. 3370/2005 «Οργάνωση και λειτουργία των υπηρεσιών δημόσιας υγείας και λοιπές διατάξεις» (ΦΕΚ Α΄ 176)

δημόσιας υγείας συμπεριλαμβάνονται δράσει αναφορικά με τις ειδικές ανάγκες των ευάλωτων ομάδων του πληθυσμού, την άμβλυνση των κοινωνικών και οικονομικών ανισοτήτων στην υγεία, καθώς και την κοινωνική φροντίδα σε άτομα που ζουν σε μειονεκτικές συνθήκες εξαιτίας της ανεργίας, της φτώχειας , του κοινωνικού αποκλεισμού, του γήρατος ή του αποκλεισμού λόγω έλλειψης εισοδήματος. Οι έννοιες της προαγωγής και της ανάπτυξης της υγείας καθώς και της διαχείρισης των κινδύνων για την υγεία αποτελούν έννοιες στενά συνδεδεμένες με την έννοια της δημόσιας υγείας. Οι προτεραιότητες για την βελτίωση της ποιότητας των υπηρεσιών αναφορικά με την ενίσχυση της υγείας και των συνθηκών διαβίωσης αποτελούν επίσης έννοιες συνδεδεμένες με την δημόσια υγεία.

1.3. Βασικές Λειτουργίες της Δημόσιας Υγείας

Οι κυριότερες λειτουργίες της Δημόσιας Υγείας συνοψίζονται στην αξιολόγηση και παρακολούθηση της υγείας της κοινωνίας καθώς και των παραγόντων που μπορεί να επιδρούν πάνω της, στην προστασία και ενίσχυση της υγείας όπως επίσης και στην πρόληψη ασθενειών, στον προγραμματισμό και στην αξιολόγηση των υγειονομικών υπηρεσιών, στην προάσπιση και εξασφάλιση της ικανοποίησης των αναγκών υγείας των διάφορων κοινωνικών ομάδων, στον έλεγχο και περιορισμό των επικίνδυνων νοσημάτων τόσο για τα λοιμώδη αλλά και των υψηλής επικράτειας καθώς επίσης και στον έλεγχο ειδικών συνθηκών, οι οποίες είναι απρόβλεπτου χαρακτήρα.

2. Η Διαφθορά στη Δημόσια Υγεία

Βάσει του ορισμού που δίνεται από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή 188, αναφορικά με τον τομέα υγειονομικής περίθαλψης είναι ο κοινωνικός και οικονομικός κλάδος ο οποίος ασχολείται με την διανομή, παροχή και κατανάλωση των υγειονομικών υπηρεσιών και των σχετικών προϊόντων. Σχετικά με τις υπηρεσίες υγειονομικής περίθαλψης αυτές αφορούν τις παρεμβάσεις που γίνονται για την πρόληψη, την προαγωγή της υγείας, τη διάγνωση και τη θεραπεία της νόσου, για την φροντίδα μακράς διάρκειας και τις διαδικασίες αποκατάστασης.

Όσον αφορά στα προϊόντα αυτά είναι οι ιατρικές συσκευές , τα φάρμακα και τα οργανωτικά συστήματα που εφαρμόζονται στον κλάδο της υγείας. Για τον ορισμό της διαφθοράς στον κλάδο της υγειονομικής περίθαλψης ουσιαστικά αναφερόμαστε στις καταχρήσεις εξουσίας στις οποίες εμπλέκονται οι πάροχοι των υγειονομικών υπηρεσιών και οι υπηρετούντες στη διαχείριση χρημάτων και προμηθειών με σκοπό την προσκόμιση παράνομου οφέλους189.

Η διαφθορά στον τομέα της υγείας αποτελεί πλέον ένα παγκόσμιο φαινόμενο το οποίο έχει ως συνέπεια την αποσταθεροποίηση των συστημάτων υγείας όπως επίσης και των οικονομιών των κρατών, ενώ η πλήρης αντιμετώπισή του είναι ζήτημα

[188]*European Commission – Directorate-General Home Affairs*, «Study on Corruption in the Healthcare Sector», HOME/2011/ISEC/PR/047-A2, October 2013. http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/news/news/docs/20131219_study_on_corruption_in_the_healthcare_sector_en.pdf

[189]Δημόπουλος Αργύρης, Εισαγγελέας Εγκλημάτων Διαφθοράς , «Διαφθορά και καταπολέμηση της διαφθοράς στον τομέα της υγείας» , Νομικά ζητήματα από την άσκηση του ιατρικού λειτουργήματος , Στρογγυλή τράπεζα, 34ο Ετήσιο Συνέδριο της Ορθοπεδικής και Τραυματολογικής Εταιρείας Μακεδονίας-Θράκη, 16 Απρ 15, Θεσσαλονίκη.
http://www.newsbeast.gr/health/arthro/811239/i-diafthora-ston-tomea-ugeias-shetizetai-me-tin-katahrisi-exousias

αρκετά σημαντικό κυρίως για δοκιμαζόμενους λαούς και πληθυσμούς με χαμηλές εισοδηματικές απολαβές.[190]

Ο κλάδος της υγείας δυστυχώς αποτελούσε πάντα ένα πρόσφορο έδαφος στο οποίο ουσιαστικά υιοθετούνταν πρακτικές διαφθοράς και κακοδιοίκησης από το εμπλεκόμενο διοικητικό, νοσηλευτικό, ιατρικό προσωπικό καθώς είναι αρκετά μεγάλο το ποσοστό συμμετοχής ποικίλων φορέων στις διαδικασίες όπως επίσης και της αβεβαιότητας αναφορικά με την αποδοτικότητα των ιατρικών θεραπειών με αποτέλεσμα να δημιουργούνται συνθήκες παραοικονομίας και αδιαφάνειας.

Επιπρόσθετα στα συστήματα παροχής υγειονομικών υπηρεσιών εμπλέκονται πολύπλοκοι μηχανισμοί καθώς επίσης διοικητικοί υπάλληλοι, υγειονομικοί πάροχοι, προμηθευτές και πολιτικοί φορείς με αποτέλεσμα να καθίστανται αρκετά σύνθετος ο εντοπισμός των διαπλεκομένων συμφερόντων και σχέσεων.

Αυτό έχει ως αποτέλεσμα οι γραμμές μεταξύ κατάχρησης και αναποτελεσματικότητας αρκετές φορές να είναι ασαφείς και η διαφθορά να κρύβεται πίσω από την αναποτελεσματικότητα.

Το φαινόμενο της διαφθοράς των ιατρών του ΕΣΥ καθώς και οι πολιτικές προεκτάσεις που αυτό λαμβάνει κατά καιρούς έχει απασχολήσει και τα Ελληνικά Δικαστήρια ,όπως προκύπτει και από τη σχετική Νομολογία. Ένα παράδειγμα αποτελεί η απόφαση υπ'αριθμόν 424/2019 του ΣτΕ. Στην προκειμένη περίπτωση το ΣτΕ δίκασε την προσφυγή του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης Αθηνών κατά του Υπουργού Υγείας καθώς και ιατρού αναφορικά με πειθαρχικά παραπτώματα. Συγκεκριμένα ο ιατρός συνελήφθη για παράβαση του

[190]Ρακιντζής Λέανδρος, (26 Νοε 10), «Εθνικό Σύστημα υγείας: ανισότητες και κατασπατάληση του δημόσιου χρήματος», 1ο Πανελλήνιο Συνέδριο του Φόρουμ Δημόσιας Υγείας και Κοινωνικής Ιατρικής. Ανακτήθηκε 25 Αυγ 16, http://www.eumedline.eu/post/ETHNIKO-SYSTHMA-YGEIAS-ANISOTHTES-KAI-KATASPATALHSH-TOY-DHMOSIOY-XRHMATOS

άρθρου 235 ΠΚ περί παθητικής δωροδοκίας ,όταν απαίτησε από συγγενή ασθενούς χρηματικό αντίτιμο για τη διεξαγωγή εγχειρήσεως και εξετάσεων, κάτι που αντίκειται στο λεγόμενο “Πειθαρχικό Δίκαιο αιτών στράφηκε και κατά της από 7.10.2015 αποφάσεως του Κεντρικού Πειθαρχικού Συμβουλίου Ιατρών Ε.Σ.Υ, με την οποία επιβλήθηκε στον ιατρό η ποινή της προσωρινής παύσης ενός έτους. Παρά το γεγονός ότι ο Υπουργός δια αντιπροσώπου ζήτησε απόρριψη της υπό κρίσης προσφυγής, το δικαστήριο κατόπιν μελέτης των σχετικών εγγράφων και την ολοκλήρωση της δημόσιας διαδικασίας, συνήλθε σε σύσκεψη. Βάσει νόμου το δικαστήριο αποδέχθηκε με την απόφαση του την προσφυγή του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης.

Το ΣτΕ ασκεί και αυτό πειθαρχική εξουσία και ορίζει πως παρά την απώλεια της υπαλληλικής σχέσεως και ιδιότητας η πειθαρχική διαδικασία και η δίκη συνεχίζονται κανονικά. Επιπλέον εξαφάνισε την απόφαση περί της οποίας ασκήθηκε προσφυγή καθώς ο συγκεκριμένος ιατρός επέπεσε στο πειθαρχικό παράπτωμα της παράβασης καθήκοντος το οποίο επισύρει ποινή οριστικής παύσης σύμφωνα με τον Ποινικό Κώδικα. Άλλωστε Το ΣτΕ και το Πειθαρχικό Όργανο δεσμεύονται από τις αποφάσεις των Ποινικών Δικαστηρίων .Τέλος επιβάλλεται στον ιδιώτη η ποινή της οριστικής παύσης η οποία εφόσον η υπαλληλική ιδιότητα έχει ήδη διακοπεί μετατρέπεται σε ποινή προστίμου αποδοχών ύψους 12 μηνών.

Όπως προκύπτει από τα παραπάνω, όσον αφορά την Ελλάδα η διαφθορά είναι ένα γεγονός που επικρατεί και στον υγειονομικό κλάδο. Το παραπάνω συμπέρασμα είναι απόρροια της Έκθεσης του Συντονιστικού Οργάνου Επιθεώρησης και Ελέγχου (ΣΟΕΕ)[191] σε συνδυασμό με τον υψηλό αριθμό καταγγελιών που έχουν γίνει και μόνο το 2015 καταγράφηκαν ποσοστά της τάξης του 10% με 42 από τις 390

[191]*Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης*, Ιούλιος 2016, «Ετήσια Έκθεση Συντονιστικού Οργάνου Επιθεώρησης και Ελέγχου, Πεπραγμένα Σωμάτων και Υπηρεσιών Επιθεώρησης και Ελέγχου»

που έγιναν στο σύνολο.[192]Οι υπολογισμοί όσον αφορά την ελληνική επικράτεια για τις παράτυπες και πρόσθετες αμοιβές του έλληνα πολίτη για την Υγεία, καταγράφονται στο 27% ως επιβάρυνση των εισοδηματικών τους απολαβών.[193] Το παραπάνω αποτέλεσμα ουσιαστικά φανερώνει τα κρούσματα διαφθοράς ως σημαντικό πρόβλημα το οποίο καλείται να αντιμετωπίσει η δημόσια υγεία όπως επίσης και την αυξητική τάση των φαινομένων αυτών με αποτέλεσμα να γίνεται φανερότερη η αδυναμία των αρμόδιων νοσοκομείων και διοικήσεων να ελέγξουν την κατάσταση στοιχειωδώς.

Μεταγενέστερα ωστόσο όλων των θεωρητικών προσεγγίσεων και των συνεχών συσκέψεων από τους αρμόδιους φορείς για την αντιμετώπιση των συγκεκριμένων φαινομένων, δεν προκύπτει κάποια μαγική συνταγή για την αντιμετώπιση της μάστιγας της διαφθοράς στην Δημόσια Διοίκηση.[194] Ειδικότερα, όσον αφορά την αντιμετώπιση της διαφθοράς στην υγεία θα πρέπει να διερευνηθούν σε βάθος οι αδυναμίες του συστήματος υγείας και να αναδειχθούν οι παράγοντες εκείνοι που εκτρέφουν την παραοικονομία, την σπατάλη και τη διαφθορά.

2.1 Μορφές Διαφθοράς στη Δημόσια Υγεία

Στα πλαίσια της συνολικής προσπάθειας της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την καταπολέμηση της διαφθοράς, από το 2011,

---

[192]*Σαουλίδου Μαρίνα*, (27 Ιουλ 16), Άρθρο στον διαδικτυακό τόπο www.news247.gr, «Ζει και βασιλεύει η διαφθορά στην Υγεία».
http://news247.gr/eidiseis/koinonia/ygeia/zei-kai-vasileuei-h-diafthora-sthn-ygeia.4189349.html

[193]Ρακιντζής Λέανδρος, (12 Δεκ 15) Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης, «Η διαφθορά στο δημόσιο τομέα της υγείας», 8η επιστημονική εκδήλωση της Ελληνικής Εταιρείας Αναπαραγωγικής Ιατρικής (ΕΕΑΙ), «Δωροδοκία - δωροληψία» στην Υγεία, 12 Δεκ 15

[194]*Ράϊκος Δημήτριος*, 2016

διενήργησε μία έρευνα στα 28 κράτη μέλη της Ευρώπης την περίοδο Φεβρουάριο ως Μάρτιο του 2013 με σκοπό την βαθύτερη κατανόηση των επιπτώσεων των πολιτικών διαφθοράς τον κλάδο της υγειονομικής περίθαλψης καθώς επίσης να αναλυθεί και η αποτελεσματικότητα των πρακτικών καταπολέμησής της. Η έρευνα είχε κατεύθυνση προς τρεις κλάδους της υγειονομικής περίθαλψης, την χορήγηση ιατρικών υπηρεσιών, την πιστοποίηση και προμήθεια ιατρικών συσκευών, καθώς και την αδειοδότηση και προμήθεια φαρμακευτικών προϊόντων.

Τα αποτελέσματα από την ανάλυση των δεδομένων που συλλέχθηκαν για τις διάφορες μορφές διαφθοράς δεν αποτελούν τόσο σχετικό κριτήριο διάκρισης για μια εντονότερη και βαθύτερα ανάλυση των αιτιών διαφθοράς στον κλάδο της υγείας, ωστόσο η κατηγοριοποίηση αυτών αποτελεί μία σημαντικά διαδικασία για την εμπέδωση της πολυπλοκότητας των κινδύνων, των μηχανισμών και των συνεπειών της διαφθοράς στον συγκεκριμένο κλάδο. Η διαδικασία της κατηγοριοποίησης αποτελεί θεμέλιο λίθο για την ανάλυση των στρατηγικών που απαιτείται να υιοθετηθούν για την καταστολή της διαφθοράς συνεπώς οι έξι μορφές διαφθοράς στη δημόσια υγεία συνοψίζονται παρακάτω:[195]

Άτυπες αμοιβές και χρηματισμός στις ιατρικές υπηρεσίες - φακελάκι

Διαφθορά στις προμήθειες

Παράνομη προώθηση φαρμακευτικών σκευασμάτων και ιατρικών προϊόντων

Καταχρήσεις εξουσίας

Παράνομες επιστροφές και πληρωμές

Παράνομη πώληση και υπεξαίρεση φαρμάκων καθώς επίσης και ιατρικών συσκευών

[195]European Commission – Directorate-General Home Affairs

Ένα παράδειγμα περίπτωσης διαφθοράς στο σύστημα Υγείας προκύπτει μελετώντας την υπ αριθμόν 7/2020 Γνωμοδότηση του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους. Σ αυτή γίνεται λόγος για την καταγγελία του Χ , εν ενεργεία στρατιωτικού ιατρού στο 414 Νοσηλευτικό Ίδρυμα Μετοχικού Ταμείου Στρατού , κατά τον οποίο στο εν λόγω νοσοκομείο για ένα διάστημα 4 ετών σχεδόν πραγματοποιούνταν επεμβάσεις διαδερμικής τοποθέτησης αορτικής βαλβίδας ,χωρίς όμως το νοσοκομείο να είναι πιστοποιημένο να τις πραγματοποιεί . Στην συγκεκριμένη περίπτωση η διαφθορά έγκειται στη χορήγηση των ιατρικών υπηρεσιών, συντελείται κατάχρηση εξουσίας καθώς προωθούνται ιατρικές υπηρεσίες με τρόπο προδήλως παράνομο. Ο θωρακοχειρούργος ΧΚ κατά του οποίου στρέφονται οι καταγγελίες ζήτησε από το ΣΕΥΠ αντίγραφα της έκθεσης ελέγχου και της καταγγελίας ,επικαλούμενος έννομο συμφέρον και τα οποία όπως αναγράφεται στην προαναφερθείσα γνωμοδότηση “κατ’ άρθρο 5 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, του αιτήματος χορήγησης αντιγράφου της ως άνω καταγγελίας και οφείλει η Εθνική Αρχή Διαφάνειας να του χορηγήσει αντίγραφο αυτής, αφού πρώτα ενημερωθεί ο καταγγέλλων από την αρμόδια Υπηρεσία για τη χορήγησή της”.

2.2 Τα Αίτια της Διαφθοράς στη Δημόσια Υγεία

Όπως συνήθως προκύπτει στις παθολογικές καταστάσεις ενός κοινωνικού χώρου, τα κυριότερα αίτια της διαφθοράς διακρίνονται κυρίως σε ατομικά και γενικά. Όσον αφορά τα ατομικά αίτια σε αυτά σημειώνονται οι αδυναμίες και τα ελαττώματα του ανθρώπινου χαρακτήρα όπως είναι η έλλειψη αναστολών, η απληστία, η φιλοχρηματία, η ηθική εξαχρείωση και η αδυναμία αντίστασης στους πειρασμούς.

Σύμφωνα μάλιστα με τα παραπάνω χαρακτηριστικά, έχουν καταγραφεί αρκετές φορές θεωρίες για εγκλήματα και απάτες που έχουν

διαπράξει οι άνθρωποι. [196] Ωστόσο αρκετά συχνά γίνεται το λάθος του να θεωρούνται δευτερεύοντα τα ατομικά αίτια καθώς υπάρχει η πεποίθηση ότι καλλιεργούνται και ενισχύονται μέσα στο κλίμα που δημιουργούν τα γενικά αίτια, με αποτέλεσμα να υποτιμώνται γεγονός το οποίο είναι επικίνδυνο και λανθασμένο.

Η φράση υπουργού « ότι η διαφθορά υπερβαίνει το ατομικό έγκλημα και αναγορεύεται σε μέγιστο κοινωνικό πρόβλημα» [197]παραβλέπει ότι η « κοινωνία αποτελείται από άτομα και ότι το σύνολο, όσο και αν έχει νοηματική αυτοτέλεια, δεν μπορεί να αποκοπεί από τα άτομα που το αποτελούν»[198] Επιπρόσθετα, ακόμη μία υπουργική άποψη ότι «η διαπλοκή είναι ζήτημα θεσμών και όχι προσώπων» [199] ουσιαστικά υποτιμά τη μεγάλη συμβολή των ατόμων στη λειτουργία και διαμόρφωση των θεσμών της Ιστορίας η οποία ωστόσο έχει διαφορετικά διδάγματα, όπως επίσης και η αναγωγή των πάντων στην κοινωνική νομοτέλεια δεν μπορεί εξηγήσει στο μέγιστο γιατί τα άτομα είναι επιρρεπή στη διαφθορά και εγκληματούν ενώ άλλα όχι. Συνεπώς οι παραπάνω απόψεις οι οποίες προσδίδουν μία υποτίμηση στον ατομικό παράγοντα στις κοινωνιολογικές αναλύσεις του φαινομένου της διαφθοράς είναι επικίνδυνες και λανθασμένες καθώς γίνεται υποβάθμιση του ρόλου της παιδείας στην καλλιέργεια και διαμόρφωση των χαρακτήρων, αποθαρρύνουν το ενδιαφέρον και τις προθέσεις των πολιτών στο να καταγγέλλουν πράξεις κακοποίησης και διαφθοράς γιατί εμπεδώνεται η συνείδηση ότι «δυστυχώς έτσι έχουν τα πράγματα και δεν μπορούμε να τα αλλάξουμε» και τα άτομα δεν

[196]Ρεπούσης Σπυρίδων,2012
[197]Πανούσης Ιωάννης, (16 Απρ 12), άρθρο, Η κουλτούρα της διαφθοράς.http://tvxs.gr/news/egrapsan-eipan/i-koyltoyra-tis-diafthoras-toy-gianni-panoysi
[198]Ιωάννης Μανωλεδάκης ,2014
[199]Newsroom ΔΟΛ, (11 Οκτ. 04), άρθρο ειδησιογραφίας, «Ζήτημα θεσμών και όχι προσώπων η διαπλοκή, σχολιάζει η κυβέρνηση, (Γιώργος Σουφλιάς)». http://news.in.gr/greece/article/?aid=572369

αναλαμβάνουν την ευθύνη για το τι πράττεται στον χώρο της δημόσιας υγειονομικής περίθαλψης είτε ως αποδέκτης είτε ως λειτουργός σε αυτή.

Όσον αφορά τα γενικά αίτια της διαφθοράς στη Δημόσια Υγεία αυτά είναι η αναγωγή του χρήματος σε υπέρτατη κοινωνική αξία, [200] η πτώση των ηθικών αξιών[201], η έλλειψη του σεβασμού προς την έννομη τάξη[202], η αποδυνάμωση των κανόνων δικαίου[203], η ανοχή και αδιαφορία στη διαφθορά και η επίδειξη χαλαρότητας στην καταπολέμησή της.[204] Επίσης η ανοχή στην ιδέα ένταξης του κόστους δωροδοκίας στο γενικότερο επενδυτικό ή επιχειρηματικό κόστος ή στο κόστος διαβιώσεως αποτελεί κρίσιμο γενικό αίτιο[205], η έλλειψη επαγγελματικής ευσυνειδησίας και ηθικής[206] και τέλος η αποσπασματική

---

[200]Γιωτόπουλου – Μαραγκόπουλου, Πρόεδρος Ιδρύματος Μαραγκόπουλου για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου (ΙΜΔΑ), Ομ. καθηγήτρια Παντείου Πανεπιστημίου, , (28/2/2013), «Διαφθορά: Ένα διμερές έγκλημα που έχει σαν θεμέλιο την αρχή ότι ο πλουτισμός είναι η πρώτη αξία», Η Διαφθορά και η Καταπολέμηση της, πρακτικά ημερίδας πραγματοποιηθείσης στην Αθήνα την 28η Φεβρουαρίου 2013, Νομική Βιβλιοθήκη, 2013,

[201]Μπέης Κώστας, «Κανόνας δικαίου και ηθική αξία»,http://www.kostasbeys.gr/articles.php?s=3&mid=1096&mnu=1&id=1185

[202]*Παπανούτσος Ευάγγελος*, Η ηθική στάθμη της εποχής μας. http://www.protoporia.edu.gr/index.php?option=com_content&view=article&id=164:-q-q&catid=52:2011-05-05-10-07-36&Itemid=225

[203]*Σαπαρδάνης Κωνσταντίνος*, (12 Νοε 15), Απόφθεγμα του Σωκράτη (από το 'Κρίτων' του Πλάτωνα, σελ.143), «Ο Σωκράτης, οι Νόμοι και η Ισχύς του Κράτους», http://thesecretrealtruth.blogspot.com/2015/11/blog-post_577.html

[204]Δρυμιώτης Ανδρέας, «Άποψη: Ο χαρακτήρας των Ελλήνων σύμφωνα με την Britannica», (1 Ιουν 2014), Εφημερίδα Η ΚΑΘΗΜΕΡΙΝΗ, Ελληνική Οικονομία, Έντυπη Έκδοση. http://www.kathimerini.gr/769821/article/oikonomia/ellhnikh-oikonomia/apoyh-o-xarakthras-twn-ellhnwn-symfwna-me-thn-britannica

[205]Ουίλιαμ Χέιγκ, πρώην Βρετανός ΥΠΕΞ, άρθρο «Μάστιγα η δωροδοκία, Κοινή δράση κατά της δωροδοκίας προς όφελος των επιχειρήσεων και των πολιτών, (14 Ιουλίου 2011), Εφημερίδα Ναυτεμπορική, Ηλεκτρονική Έκδοση. http://www.naftemporiki.gr/story/329247/mastiga-i-dorodokia-arthro-tou-bretanou-ypeks

[206]Άρθρο *Το «φακελάκι» επιβαρύνει τον τοκετό,* (25 Οκτ 2010), Ιστότοπος www.inewsgr.com , βασισμένο στην έρευνα του τμήματος Νοσηλευτικής, του Πανεπιστημίου Αθηνών, Μεταπτυχιακό Πρόγραμμα Οργάνωσης και Διοίκησης Υπηρεσιών Υγείας, που πραγματοποίησε η Χριστίνα Τσιρωνά σε δημόσια νοσοκομεία της Αττικής και της Περιφέρειας, υπό την επίβλεψη του

και ανορθολογική νομοθετική αντιμετώπιση του φαινομένου της διαφθοράς.[207]

2.3 Οι Συνέπειες της Διαφθοράς στη Δημόσια Υγεία

Συνεπώς το φαινόμενο της διαφθοράς στη δημόσια υγεία θεωρείται πλέον μια μετρήσιμη πραγματικότητα με συγκεκριμένες αρνητικές επιπτώσεις και διαβρωτικές συνέπειες σε ποικίλους κλάδους όπως είναι :[208]

Οικονομικές λόγω της φοροδιαφυγής ιατρών και δημόσιων υγειονομικών λειτουργών, λόγω μειωμένης αποτελεσματικότητας, μείωσης κρατικών εσόδων, διαστρέβλωσης κρατικών δαπανών προς εκείνες με ισχυρότερες δωροδοκίες, εξαιτίας έντονων αντιστάσεων στην κρατική αναδιάρθρωση. Επίσης υφίσταται διεύρυνση της άνισης κατανομής του εισοδήματος προς τους πλουσίους οι οποίοι έχουν τα περιθώρια δωροδοκίας με τις κατάλληλες διασυνδέσεις, υπάρχει μειωμένη διεθνή επενδυτική δραστηριότητα, μειώνονται επίσης τα επενδυτικά κίνητρα, αυξάνονται τα κόστη επενδύσεων και μειώνεται η απασχόληση και οι θέσεις εργασίας.[209]

καθηγητή Οικονομικών της υγείας, Λυκούργου Λιαρόπουλου, http://www.inewsgr.com/96/to-fakelaki-epivarynei-ton-toketo.htm

[207]Μπιτζιλέκης Νικόλαος, «Η σύγχρονη διαμόρφωση των εγκλημάτων δωροδοκίας κατά τον ποινικό κώδικα, Ένα παράδειγμα μετανεωτερικού ποινικού δικαίου», Η Ποινική Διαχείριση της Δωροδοκίας, Δυνατότητες και Όρια, 6ο Συνέδριο Ένωσης Ελλήνων Ποινικολόγων, Νομική Βιβλιοθήκη, 2013

[208]Χατζηγάκης Στέλιος, (29 Μαρ 08), χειρουργός οφθαλμίατρος, επισκέπτης καθηγητής στο Πανεπιστήμιο του Χάρβαρντ των ΗΠΑ και αντιπρόεδρος του Πολιτιστικού Ιδρύματος Παν. Χατζηγάκη, άρθρο «Η νόσος της διαφθοράς στην Υγεία», Ηλεκτρονική Εφημερίδα «Το Βήμα», Γνώμες. Ανακτήθηκε στις 1 Νοε 16, http://www.tovima.gr/opinions/article/?aid=232409

[209]Ρέππας Παναγιώτης,2011

Νομικές καθώς παραβιάζονται κανόνες ανταγωνισμού και υπάρχει στέρηση πόρων από τους νόμιμους κατόχους.[210]

Ψυχολογικές καθώς υπάρχει έλλειψη εμπιστοσύνης και ηθική κατάπτωση ενώ δημιουργείται χρηματική εξάρτηση. [211]

Κοινωνικές καθώς υπάρχει απαξίωση των κανονισμών, των διαδικασιών, των θεσμών, υφίστανται κοινωνική ανισότητα, καλλιεργείται το αίσθημα της αδικίας, διαταράσσεται η κοινωνική συνοχή και υπάρχουν κοινωνικές αναταραχές και δημόσιος θυμός.

Πολιτικές καθώς οι πολίτες χάνουν την εμπιστοσύνη τους στα πολιτικά κόμματα, αμφισβητούν την νομιμότητα, υπάρχει δυσπιστία προς την κυβέρνηση, καταλαβαίνουν τις αδυναμίες διοχέτευσης των κοινωνικών πιέσεων μέσω των πολιτικών διαδικασιών, αμφισβητείται η νομιμότητα των πολιτικών προϊσταμένων και δημιουργείται πολιτική αστάθεια.

Συγκεκριμένα στον κλάδο της δημόσιας υγείας, η διαφθορά ενισχύει και πολλαπλασιάζει τα λειτουργικά κόστη των νοσοκομείων όπως επίσης προκαλεί υποβάθμιση της δημόσιας περίθαλψης και επιβαρύνει τις δαπάνες νοσηλείας, καθώς επίσης προκαλεί οικονομικές ζημίες στα ασφαλιστικά ιδρύματα και στα ταμεία υγείας με τον κρατικό προϋπολογισμό να υφίσταντο συνέπειες με παράπλευρες απώλειες προς την υγεία του πληθυσμού και την μείωση της ποιότητας των προσφερόμενων ιατρικών υπηρεσιών.

---

[210]Μπενέτου Ξανθή, (Ιούλιος 2009), Διδακτορική Διατριβή, «Μεθοδολογία Ανίχνευσης Απάτης μέσω διαχείρισης πληροφοριών βασισμένη σε μοντέλο οντολογίας», ΔΜΠΣ στη Βιοιατρική Τεχνολογία, Πανεπιστήμιο Πατρών/Τμ. Ιατρικής, ΕΜΠ/Τμ.Ηλ/γων Μηχ/κών & Μηχ/κών Η/Υ-Τμ. Μηχ/γων Μηχ/κών http://nemertes.lis.upatras.gr/jspui/bitstream/10889/2384/1/Benetou%20Xanthi_PhD.pdf

[211]ΠΑΓΚΟΣΜΙΟ ΒΑΡΟΜΕΤΡΟ ΤΗΣ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ 2013, ΚΑΘΗΜΕΡΙΝΟΤΗΤΑ & ΔΙΑΦΘΟΡΑ, ΕΡΕΥΝΑ ΚΟΙΝΗΣ ΓΝΩΜΗΣ, Έκθεση για την Ελλάδα, 9 Ιουλ 13 Διεθνής Διαφάνεια Ελλάς

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2 : Η ΚΑΤΑΠΟΛΕΜΗΣΗ ΤΗΣ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ ΣΤΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΥΓΕΙΑ

1.Το νομικό οπλοστάσιο στη μάχη κατά της διαφθοράς στη Δημόσια Υγεία

1.1. Δωροληψία - Δωροδοκία στη Δημόσια Υγεία

Όπως έχει ήδη καταγραφεί στη συγκεκριμένα εργασία και σύμφωνα με την βιβλιογραφία η έννοια της διαφθοράς είναι αρκετά πολυσύνθετη και είναι αρκετά δύσκολο να αποσαφηνιστεί με ακρίβεια και με ξεκάθαρο περιεχόμενο. Ωστόσο σε αυτά τα πλαίσια της ασάφειας υφίσταντο και ορισμένες σταθερές με τον πυρήνα της να σημειώνεται στη δωροδοκία.[212] Το συγκεκριμένο γεγονός προκύπτει ξεκάθαρα τόσο από τις συνεχείς τροποποιήσεις των άρθρων του Ποινικού Κώδικα [213]σχετικά με την δωροδοκία αλλά και στις σχετικές αιτιολογικές εκθέσεις,[214][215]αποτέλεσμα των συνεχών πολιτικών διακηρύξεων για την

[212]Σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών κατά της Διαφθοράς η οποία κυρώθηκε με το Ν. 3666/2008 - ΦΕΚ 113/Α'/18.6.2008 «Κύρωση και εφαρμογή της Σύμβασης των Ηνωμένων Εθνών κατά της Διαφθοράς και αντικατάσταση συναφών διατάξεων του Ποινικού Κώδικα», όπου εκτός από τη δωροδοκία στο δημόσιο και ιδιωτικό τομέα γίνεται λόγος για υπεξαίρεση ή άλλης μορφής σφετερισμό δημόσιας εξουσίας (άρθρο 17), προσφορά για άσκηση επιρροής, (άρθρο 18), κατάχρηση εξουσίας και θέσης από δημόσιο λειτουργό (άρθρο 19), παράνομο πλουτισμό (άρθρο 20).

[213] Ν.4254/2014, 4139/2013, 4055/2012, 3943/2011, 3849/2010, 3666/2008, Ν. 3327/2005, Ν.Δ. 1234/1972, Ν. 2802/2000

[214]Χατζηκώστας Κωνσταντίνος «Οικονομικό Έγκλημα & Διαφθορά στο Δημόσιο Τομέα, Αξιολόγηση του Ισχύοντος Θεσμικού Πλαισίου»

[215]αιτιολογική έκθεση στο σχέδιο Νόμου, Κύρωση και εφαρμογή της Σύμβασης των Ηνωμένων Εθνών κατά του Διεθνικού Οργανωμένου Εγκλήματος και των τριών Πρωτοκόλλων αυτής και συναφείς διατάξεις», σύμφωνα με την οποία για τα αρ. 8 και 9 αναφέρεται ότι «Η Ελληνική Πολιτεία έχει ποινικοποιήσει τη διαφθορά και έχει λάβει πληθώρα νομοθετικών, διοικητικών και άλλων μέτρων». http://www.ministryofjustice.gr/site/LinkClick.aspx?fileticket=xjxkOsYg1y4%3D&tabid=132

καταστολή του φαινομένου της διαφθοράς στον Δημόσιο Τομέα [216]αλλά και στη Δημόσια Υγεία.[217]

Ουσιαστικά, όταν γίνεται αναφορά στην διαφθορά και στην δωροδοκία που προκύπτει εξαιτίας της τότε οι δύο έννοιες ταυτίζονται με τη μη σωστή λειτουργία της δημόσιας υπηρεσίας [218] όπου υπηρετεί εξωνημένο εργατικό δυναμικό το οποίο ζητά ή λαμβάνει, άμεσα ή μέσω τρίτου, οποιασδήποτε φύσης αθέμιτο ωφέλημα ή γίνεται αποδοχή υποσχέσεων παροχής τέτοιων ωφελημάτων για παράλειψη ή ενέργεια εντός της άσκησης των καθηκόντων τους μελλοντικά ή στο παρών.[219]

Όπως αναφέρθηκε ήδη η διαφθορά ως φαινόμενο εμπεριέχει την δωροδοκία που αποτελεί ένα από τα βασικά γνωρίσματα αυτής της πολυσήμαντης έννοιας. Αναφορικά με το χώρο της Δημόσιας Υγείας το φαινόμενο της δωροδοκίας δεν συναντάται μόνο στους γιατρούς του ΕΣΥ αλλά προεκτείνεται ορισμένες φορές και στους πολιτικούς κύκλους. Το γνωστότερο παράδειγμα διαφθοράς της σύγχρονης εποχής αποτελεί η υπόθεση της πολυεθνικής φαρμακοβιομηχανίας Novartis.

---

[216] δηλώσεις του Υπουργού Υγείας Ανδρέα Ξάνθου και Αναπληρωτή Υπουργού Υγείας Παύλου Πολάκη κατά την παράδοση-παραλαβή του Υπουργείο Υγείας (23 Σεπ 15), Δημοσίευμα Εφ. Ημερησία με τίτλο «Στόχος η πάταξη της διαφθοράς στην υγεία». http://www.imerisia.gr/article.asp?catid=27201&subid=2&pubid=113745468

[217] Εξαγγελία του Αν. Υπουργού Δικαιοσύνης Δημήτρη Παπαγγελόπουλου (7 Οκτ 15), ειδικού για θέματα διαφθοράς, στη Βουλή κατά τη συζήτηση επί των προγραμματικών δηλώσεων της κυβέρνησης, αναφορικά με το Εθνικό σχέδιο δράσης κατά της διαφθοράς, με 47 στόχους και 123 δράσεις και παρεμβάσεις μέσα στην επόμενη τριετία, Δημοσίευμα «Ιστορική επιταγή η πάταξη της διαφθοράς». 16, http://www.enikos.gr/politics/344656,Papaggelopoylos-Istorikh-epitagh-h-pataxh-ths-diaf8oras--BINTEO.html

[218]Μπιτζιλέκης Νικόλαος, Η διαφθορά ως νομικό και πολιτικό πρόβλημα, Στο Πιτσελά Αγγ.(επ στον έλεγχο) εγκληματολογικές αναζητήσεις, Τιμητικός Τόμος για τον Καθηγητή Στέργιο Αλεξιάδη-Criminology Searching for answers, Essays in honour of Professor Stergios Alexiadis, https://student.cc.uoc.gr/uploadFiles/181-%CE%95%CE%93%CE%9A%CE%9A339/Mpitzilekis%20I%20diafthora%20os%20nomiko%20kai%20politiko%20problima.pdf

[219] άρθρο 235§1ΠΚ «Δωροληψία υπαλλήλου»

Η Επιτροπή Κεφαλαιαγοράς και το Υπουργείο Δικαιοσύνης των ΗΠΑ ξεκίνησε τη διερεύνηση της υπόθεσης αυτής κατόπιν καταγγελιών για αθέμιτες πρακτικές της πολυεθνικής. Συγκεκριμένα οι καταγγελίες αφορούσαν το χρηματισμό κρατικών αξιοματούχων και ιατρών του εθνικού συστήματος υγείας προκειμένου να προωθήσουν τα δικά της σκευάσματα. Το συγκεκριμένο γεγονός όχι μόνο αντίκειται στον Πειθαρχικό Κώδικα των ιατρών , αποτελεί παράλληλα και αθέμιτη πρακτική εις βάρος των υπολοίπων φαρμακοβιομηχανιών. Δικογραφία σχηματίστηκε και στα ελληνικά δικαστήρια κατά διαφόρων πολιτικών προσώπων δρώντων κατά την περίοδο 2005-2016 ,η υπόθεση όμως λύθηκε σε κάποιες περιπτώσεις με εξωδικαστικό διακανονισμό το 2020 ενώ σε κάποιες άλλες αρχειοθετήθηκε.

1.1.1. Η Δωροδοκία στον πυρήνα του φαινομένου της διαφθοράς

Πολλαπλές έρευνες έχουν αναδείξει ότι τα περισσότερα περιστατικά διαφθοράς στον κλάδο της υγειονομικής περίθαλψης και προκύπτουν από καταγγελία αφορούν κυρίως περιπτώσεις δωροδοκίας.[220] Ειδικότερα για το δημόσιο και εν συνεχεία για την δημόσια υγεία τα περιστατικά δωροδοκίας των δημόσιων υπαλλήλων και λειτουργών ως υπηρεσιακό έγκλημα ήταν ανέκαθεν αξιόποινη συμπεριφορά για την ελληνική νομοθεσία.

Αυτό οφείλεται στο γεγονός ότι το κράτος έχει ως γνώμονα την ανάδειξη της αμεροληψίας των υπαλλήλων κατά την άσκηση των καθηκόντων τους σε κυρίως κοινωνικό αγαθό, μέσω της εξυπηρέτησης

[220] Παγκόσμιο Βαρόμετρο της Διαφθοράς 2013

των βασικών αναγκών των πολιτών και της ταυτόχρονης εγγύησης των ίσων ευκαιριών ανάπτυξης όλων.[221]

Ανάμεσα στις βασικές ανάγκες των πολιτών πρωταρχικής σημασίας είναι το αίτημα της ισότητας στην προσβασιμότητα των υγειονομικών υπηρεσιών, το οποίο προκύπτει από την συνείδηση της υγιούς ζωής ως δικαιώματος των πολιτών, θέτοντας με τον συγκεκριμένο τρόπο αυτό ως κύριο υπεύθυνο και θεματοφύλακα για την υλοποίησή του από το κράτος.

Σύμφωνα με τον Κώδικα Ιατρικής Δεοντολογίας, ο γιατρός αποτελεί τον σημαντικότερο παραγωγικό πόρο στην χορήγηση υγειονομικών υπηρεσιών και *«πρέπει να προάγει την ίση πρόσβαση στις υπηρεσίες υγείας και την ίση κατανομή των πόρων. Οφείλει, επίσης, να αποφεύγει τη διακριτική μεταχείριση που* προκύπτει από εκπαιδευτικές, νομικές, οικονομικές, κοινωνικές και γεωγραφικές διαφοροποιήσεις».[222] Σύμφωνα μάλιστα με την συνταγματική διατύπωση του άρθρου 21§3 το κράτος οφείλει να μεριμνά για την υγεία των πολιτών και να δημιουργεί τις ευνοϊκές συνθήκες και προοπτικές για την πρόσβαση στις υπηρεσίες υγειονομικής περίθαλψης καθώς αποτελεί ουσιαστική ανάγκη των πολιτών για υγειονομική φροντίδα.[223] Σχετικά με τα εγκλήματα δωροδοκίας στον κλάδο της δημόσιας υγείας επίκεντρο όλων είναι οι παράνομες συναλλαγές μεταξύ υπαλλήλων δημόσιας υπηρεσίας παροχής υγείας ή δημόσιων λειτουργών με άλλα πρόσωπα ή πρόσωπο. Αντικείμενο της συγκεκριμένης εξαγοράς θεωρείται η παράλειψη ή ενέργεια του δημόσιου λειτουργού η οποία είναι παράνομη και είναι τελειωμένη ή μελλοντική. [224]

---

[221]Χατζηκώστας Κωνσταντίνος, Η δωροδοκία στον ιδιωτικό τομέα, Εκδόσεις Ουσιαστικού και δικονομικού Δικαίου, Νομική Βιβλιοθήκη, 2010

[222]άρθρο 4§1 ν. 3418/2005, (ΦΕΚ Α΄287) «Κώδικας Ιατρικής Δεοντολογίας» http://www.isth.gr/images/uploads/J1E7IM6.pdf

[223]Παπαδόπουλος Αλέκος, Ζαρειφοπούλου Δήμητρα, σε Ερμηνεία Κώδικα Ιατρικής Δεοντολογίας, «άρθρο 4, εξασφάλιση ποιότητας, ασφάλειας και αποτελεσματικότητας», Νομική Βιβλιοθήκη, 2013

[224] άρθρο 19§5 Ν. 3418/2005, (ΦΕΚΑ΄287) «Κώδικας Ιατρικής Δεοντολογίας»

1.1.2. Το αδίκημα της δωροληψίας ιατρού υπό το πρίσμα του Κώδικα Ιατρικής Δεοντολογίας - Πειθαρχικές Συνέπειες

Οι αμοιβές των γιατρών ως δημόσιων λειτουργών προκύπτουν από τον δημόσιο ενώ το ύψος των εισοδηματικών απολαβών των απασχολούμενων ιατρών στον δημόσιο τομέα και ειδικότερα στα δημόσια νοσοκομεία του Εθνικού Συστήματος Υγείας(ΕΣΥ) καθορίζονται από τα άρθρα 43-45 του Ν.3205/2003.[225] Μάλιστα ο ΚΙΔ απαγορεύει ρητά τις δωροληψίες ιατρών απασχολούμενων στο δημόσιο μάλιστα σύμφωνα με το άρθρο 19§5 του ΚΙΔ, *«ο ιατρός που προσφέρει τις υπηρεσίες του στο δημόσιο τομέα ή σε οργανισμό κοινωνικής ασφάλισης απαγορεύεται να αξιώνει, να συμφωνεί ή να εισπράττει από τον ασθενή οποιοδήποτε οικονομικό αντάλλαγμα ή άλλο ωφέλημα οποιασδήποτε φύσης ή να δέχεται υπόσχεση τούτου πέρα από τη μηνιαία ή άλλη αποζημίωση ή αμοιβή του, όπως ορίζονται στο νόμο ή στη σύμβαση του»*[226]

Επιπλέον και εξαιτίας της ιδιαιτερότητας της άσκησης του ιερού ιατρικού λειτουργήματος στα πλαίσια των Φορέων Κοινωνικής Ασφάλισης συγκριτικά με την άσκηση ιατρικής ως ελεύθερο επάγγελμα ορίζεται στο άρθρο 20 του ΚΙΔ ότι : *«1. ο ιατρός που προσφέρει της υπηρεσίες του σε οργανισμό κοινωνικής ασφάλισης του δημόσιου ή του ιδιωτικού τομέα έχει όλα τα καθήκοντα και τις υποχρεώσεις, όπως αυτές περιγράφονται στο προηγούμενο άρθρο. Ιδίως, δίνει προτεραιότητα στην αποτελεσματική θεραπεία του ασθενή και στη διατήρηση ή και βελτίωση της υγείας του. 2. Ο ιατρός οφείλει να ενεργεί με κύριο*

[225] ν. 3205/2003 (ΦΕΚ Α΄297) «Μισθολογικές ρυθμίσεις λειτουργών και υπαλλήλων του Δημοσίου, Ν.Π.Δ.Δ. και Ο.Τ.Α., μονίμων στελεχών των Ενόπλων Δυνάμεων και αντιστοίχων της Ελληνικής Αστυνομίας, του Πυροσβεστικού και Λιμενικού Σώματος και άλλες συναφείς διατάξεις».
[226] άρθρο 19§5 Ν. 3418/2005, (ΦΕΚΑ΄287) «Κώδικας Ιατρικής Δεοντολογίας»

γνώμονα το συμφέρον των ασθενών ασφαλισμένων, πάντα όμως στο πλαίσιο του κανονισμού υγειονομικής περίθαλψης του οικείου φορέα κοινωνικής ασφάλισης...».

Όλες οι ιδιαιτερότητες προκύπτουν της ζωτικής σημασίας και της κοινωνικής πλευράς της ιατρικής στα πλαίσια των ασφαλιστικών οργανισμών οι οποίοι καλύπτουν τις υγειονομικές ανάγκες των οικονομικά ασθενέστερων πολιτών, όπως επίσης τους τιθέμενους από τα κανονιστικά πλαίσια των ΦΚΑ περιορισμούς κατά την άσκηση του ιατρικού επαγγέλματος εξαιτίας των χαμηλών οικονομικών πόρων και των αναγκών σωστής διαχείρισης αυτών.[227] Παρατηρείται ότι η παράγραφος 1 του παραπάνω άρθρου 20 ΚΙΔ παραπέμπει στο προηγούμενο άρθρο 19 ΚΙΔ, παρότι η παρ. 5 του τελευταίου αναφέρεται ήδη στους ιατρούς των ΦΚΑ.

Σκοπός της ειδικότερης αναφοράς του προηγούμενου άρθρου ήταν όχι η απαλλαγή των ιατρών των ΦΚΑ από τις υποχρεώσεις των υπολοίπων άρθρων του ΚΙΔ, αλλά η έμφαση στην απαγόρευση της δωροληψίας ειδικά από τους απασχολούμενους σε Οργανισμούς Κοινωνικής Ασφάλισης ιατρούς, ένα πρόβλημα που ταλανίζει το Εθνικό Σύστημα Υγείας και υπονομεύει τα δικαιώματα των ασφαλισμένων.

Σχετικά με το πειθαρχικό παράπτωμα του άρθρου 19§5 ΚΙΔ, επιφέρονται πειθαρχικές κυρώσεις του άρθρου 36§2 ΚΙΔ. Ειδικότερα, σε περιπτώσεις δωροληψίας ιατρών προβλέπεται η πειθαρχική ποινή της προσωρινής ανακλήσεων της άδειας άσκησης του ιατρικού επαγγέλματος καθώς επίσης και η προσωρινή παύση θέσεων που μπορεί να κατέχει ο ιατρός στο Δημόσιο. Το χρονικό διάστημα είναι στα δύο έτη καθώς επίσης επιβάλλεται και πρόστιμο από πενήντα ως διακόσιες χιλιάδες ευρώ.

[227] *Πετρόπουλος Βαγγέλης*, σε Ερμηνεία Κώδικα Ιατρικής Δεοντολογίας, «Άρθρο 20, Άσκηση ιατρικής στο πλαίσιο της κοινωνικής ασφάλισης». Νομική Βιβλιοθήκη, 2013, αρ. 16,

Οι ποινές επιβάλλονται σύμφωνα με αποφάσεις του Υπουργού Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης μετά από άποψη του Εθνικού Συμβουλίου Ιατρικής Ηθικής και Δεοντολογίας, η έκδοση της οποίας προκύπτει εντός είκοσι ημερών από την αποστολή του συναφούς ερωτήματος. Επιπρόσθετα, σε περιπτώσεις παράβασης εκ νέου επιβάλλεται υποχρεωτικά με όμοια απόφαση οριστική ανάκληση της άδειας άσκησης του ιατρικού επαγγέλματος και οριστική παύση.

1.1.3 Δωροληψία Υπαλλήλου (235 ΠΚ) - Χαρακτηριστικά γνωρίσματα

Όπως είναι ευρέως γνωστό και νόμιμο ο ιατρός θεωρείται ένας δημόσιος λειτουργός και έχει ως αρμοδιότητα της παροχή των υπηρεσιών του προς τους ασθενείς χωρίς πρόσθετες αμοιβές. Η παράβαση της παραπάνω απαγόρευσης στοιχειοθετεί ουσιαστικά το έγκλημα της δωροληψίας υπαλλήλου ή της παθητικής δωροδοκίας (234ΠΚ) όπως είναι πλέον ο τίτλος του άρθρου μεταγενέστερα της αντικατάστασής του από τον Ν.4254/2014. Ειδικότερα στο εθνικό κανονιστικό πλαίσιο η «δωροληψία» υπαλλήλου στοιχειοθετείται ως έγκλημα με την παράγραφο 1. Του άρθρου 235 και σύμφωνα με την παραπάνω διάταξη δωροληψία εννοείται η πράξη με την οποία ο *«ο υπάλληλος ζητεί ή λαμβάνει, άμεσα ή μέσω τρίτου, για τον εαυτό του ή για άλλον, οποιασδήποτε φύσης ωφέλημα, ή αποδέχεται την υπόσχεση ‘’οποιασδήποτε φύσης αθέμιτου ωφελήματος’’, για ενέργεια ή παράλειψή του σε σχέση με την άσκηση των καθηκόντων του, μελλοντική ή ήδη τελειωμένη»*[228]

[228]άρθρο 235§1 ΠΚ όπως αντικαταστάθηκε με την υπ’ παρ. ΙΕ6 της παρ. ΙΕ του άρθρου πρώτου του ν. 4254/2014 (Α΄ 85/7.4.2014). - Στο πρώτο εδάφιο της παραγράφου 1 του παρόντος οι εντός ‘’ ‘’ λέξεις τίθενται όπως αντικαταστάθηκαν με την παρ. 1α του άρθρου 32 του ν. 4258/2014 (ΦΕΚ Α' 94/14.4.2014).

Στην συγκεκριμένη διάταξη εμπίπτουν και οι διάφορες εξυπηρετήσεις ή παράνομες αμοιβές ή οποιαδήποτε άλλα ανταλλάγματα τυχόν αποδεχθούν κάποιοι υπάλληλοι και ειδικότερα στις χώρους της δημόσιας υγείας ή γιατροί δημόσιων νοσοκομείων με σκοπό τη διενέργεια υπέρ του ασθενή δωροδότη ή άλλου προσώπου όπως είναι για παράδειγμα του προμηθευτή φαρμάκων ή ιατρικών υλικών.[229]Επίσης πριν από την τροποποίηση της διάταξης του άρθρου 235 ΠΚ με το ν. 4254/2014, η ύπαρξη αρμοδιότητας του υπαλλήλου να προβεί στην υπηρεσιακή ενέργεια για την οποία δόθηκε ή ζητήθηκε το δώρο αποτελούσε στοιχείο της αντικειμενικής υποστάσεως του αδικήματος και η έλλειψη αυτής ισχυρισμό αρνητικό της κατηγορίας.

Με τη νέα διατύπωση που υιοθετήθηκε σύμφωνα με την υπ' παρ. ΙΕ6 της παρ. ΙΕ του άρθρου πρώτου του ν. 4254/2014 (Α΄ 85/7.4.2014). ο νομοθέτης προέβη σε διεύρυνση του κύκλου των πράξεων στις οποίες δύναται να αποβλέπει η παροχή του ωφελήματος, ούτως ώστε να περιλαμβάνει όχι μόνο αυτές που αφορούν στον στενό κύκλο των αρμοδιοτήτων ή καθηκόντων του υπαλλήλου, αλλά και τις πράξεις που μπορεί να διαπράξει επ' ευκαιρία της εκτελέσεως των καθηκόντων του ή επωφελούμενος από τη θέση που κατέχει.

Τα χαρακτηριστικά γνωρίσματα των δωροληψιών υπαλλήλων είναι ότι πρόκειται για εγκλήματα :

Βλάβης αφού οι συναλλαγές της δωροδοκίας προκαλεί αλλοίωση των κοινωνικά οριοθετημένων σχέσεων πολιτών – διοίκησης οι οποίες είναι σημαντικές και αναγκαίες για την εκπλήρωση των αποστολών της τελευταίας.[230]

[229]Εισηγητική Έκθεση στο σχέδιο Νόμου *« Μέτρα στήριξης και ανάπτυξης της ελληνικής οικονομίας στο πλαίσιο εφαρμογής του Ν. 4046/2012 και άλλες διατάξεις»* (Ν.4254/2014), σελ.55.
[230]Χατζηκώστας Κωνσταντίνος, Οικονομικό Έγκλημα & Διαφθορά στο Δημόσιο Τομέα, Αξιολόγηση του Ισχύοντος Θεσμικού Πλαισίου

Γνήσιο ιδιαίτερο αφού οι δράστες μπορεί να είναι μόνο δημόσιοι υπάλληλοι.[231]

Υπαλλακτικός μικτό όπου δηλαδή οι περισσότεροι τρόποι πραγματοποίησής του μπορούν να εναλλαχθούν σε περιπτώσεις συμμετοχής περισσότερων τρόπων όταν πραγματοποιείται ένα μόνο έγκλημα.

Επιπλέον σύμφωνα με την υπ' αριθμ. 1365/2020 ΣΤΕ Υπάλληλοι Δημοσίου και νπδδ και πειθαρχικά παραπτώματα. Αρμοδιότητα του Γενικού επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης να ασκεί προσφυγή κατά των τελεσιδίκων αποφάσεων των πειθαρχικών συμβουλίων, οπότε το ΣτΕ μπορεί να επιβάλει, το πρώτον, την ποινή της οριστικής παύσης ή του υποβιβασμού, χωρίς αυτό να αντίκειται στα άρθρα 25 παρ. 1 και 103 παρ. 4 του Συντάγματος. Παραδεκτά ασκείται η προσφυγή του Γενικού Επιθεωρητή κατά της απόφασης του δευτεροβάθμιου πειθαρχικού συμβουλίου, ανεξαρτήτως της μη άσκησης ένστασης κατά της αποφάσεως του πρωτοβαθμίου πειθαρχικού συμβουλίου. Αντίθετη μειοψηφία. Οι δύο πειθαρχικές ποινές, της έγγραφης επίπληξης και της προσωρινής παύσης, δεν επιβλήθηκαν για τα ίδια ακριβώς παραπτώματα, ώστε να τίθεται ζήτημα παραβίασης της αρχής «non bis in idem». Πότε είναι κατ' εξαίρεση δυνατή η μη διενέργεια ανακρίσεως ενώπιον του πειθαρχικού συμβουλίου. Ο πειθαρχικός δικαστής και το ΣτΕ, όταν δικάζει επί υπαλληλικής προσφυγής, δεσμεύονται από την αμετάκλητη αθωωτική απόφαση ή το αμετάκλητο απαλλακτικό βούλευμα ως προς την ύπαρξη ή ανυπαρξία των πραγματικών περιστατικών, μπορούν, όμως, να καταλογίσουν πειθαρχικό παράπτωμα. Αν και προσφεύγων υπάλληλος κρίθηκε αθώος της κατηγορίας της παθητικής δωροδοκίας, υπέπεσε στο πειθαρχικό παράπτωμα της αναξιοπρεπούς ή ανάξιας για υπάλληλο

[231]Γιαννακέλος Ιωάννης, Διαφθορά-δωροδοκία και ποινική αντιμετώπιση, εκδόσεις Αιολίδα, Μυτιλήνη, 2013

διαγωγής εντός υπηρεσίας και προσήκουσα είναι η πειθαρχική ποινή της οριστικής παύσης. Δεκτή η προσφυγή του ΓΕΔΔ, απορρίπτεται η προσφυγή του υπαλλήλου. Η υπόθεση εισήχθη στην επταμελή σύνθεση με την αρ. 3746/2014 απόφαση του ΣτΕ.

Επίσης η 442/2018 ΕΣ (ΤΜΗΜ V) όπου «Δημόσιοι υπάλληλοι. Ελεγκτές ΔΟΥ. Πόθεν έσχες. Σε περίπτωση αδικαιολόγητου περιουσιακού οφέλους, προβλέπεται ο καταλογισμός του ελεγχόμενου με χρηματικό ποσό ισάξιο αυτού. Μαχητό τεκμήριο ότι προέρχεται από τη διάπραξη αθέμιτων συναλλαγών. Τέτοιο περιουσιακό όφελος αποτελούν και οι άδηλης προέλευσης καταθέσεις χρηματικών ποσών σε πιστωτικό ίδρυμα, που επιφέρουν αύξηση της περιουσίας του ελεγχόμενου ή των μελών της οικογένειάς του, ανεξάρτητα μάλιστα από το εάν το σχετικό ποσό εξακολουθεί να υφίσταται ή όχι ως πραγματικό αποταμιευτικό υπόλοιπο στο τέλος του ελεγχόμενου έτους. Βάρος απόδειξης της νόμιμης απόκτησης του περιουσιακού οφέλους φέρει ο ίδιος ο υποκείμενος στον έλεγχο. Η κατοχή μετρητών μεγάλου ύψους εκτός τραπεζικού συστήματος έρχεται σε αντίθεση με την κοινή λογική του μέσου συνετού ανθρώπου. Η ανάληψη μπορεί να δικαιολογήσει μία κατάθεση, μόνο εφόσον αποδεικνύεται πλήρως ειδικός σύνδεσμος μεταξύ τους, λαμβάνοντας υπόψη το ύψος του ποσού των συγκεκριμένων πράξεων, της χρονικής εγγύτητας αυτών, καθώς και των εν γένει συνθηκών. Δεκτή η αίτηση.

1.1.4. Ευθύνη προϊσταμένων (235§4 ΠΚ)

Ομοίως σημαντική διάταξη ως προς την καταπολέμηση της διαφθοράς θεωρείται εκείνη της παραγράφου 4 του άρθρου 235 ΠΚ [232]με την οποία ουσιαστικά αναφέρονται και οι ευθύνες του

[232]αρ. 235§4 ΠΚ «Προϊστάμενοι υπηρεσιών ή επιθεωρητές ή πρόσωπα που έχουν την εξουσία λήψης αποφάσεων ή ελέγχου σε υπηρεσίες του Δημοσίου, των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και των νομικών προσώπων που απαριθμούνται στο άρθρο 263Α τιμωρούνται

προϊσταμένου του υπαιτίου υπαλλήλου ή εκείνου που είναι υπεύθυνος για τον πειθαρχικό ή υπηρεσιακό έλεγχό του, για το αν παρεμπόδισε τον δράστη από την εκτέλεση των εγκλημάτων δωροληψίας και αποδοχής αθέμιτων παροχών. Αποτελεί μία τυποποίηση του ποινικού δικαίου από το 1950 καθώς επίσης και σε παρόμοια μορφή στο άρθρο 3 του Ν.1608/1950.

Σύμφωνα μάλιστα με την αιτιολογική έκθεση του Ν.4245/2014, ότι η διάταξη του άρθρου 235 ΠΚ παράγραφος 4, δεν τυποποιεί συμμετοχές του προϊσταμένου στις πράξει των υφιστάμενων υπαλλήλων του αλλά τυποποιεί μία άλλη, αυτοτελή συμπεριφορά, ένα aliud σε σχέση με τη συμπεριφορά του υπαλλήλου, και συγκεκριμένα μία εξ' αμελείας παράβαση καθήκοντος που συνδέεται αιτιωδώς με τη διάπραξη του εκ δόλου αδικήματος του υφιστάμενου.[233]

Αξίζει να σημειωθεί η 2572/2020 ΣΤΕ Διπλωματικοί υπάλληλοι. Ο προϊστάμενος της προξενικής αρχής οφείλει να διασφαλίζει το σύννομο της διαχείρισης των προξενικών εισπράξεων, ενώ απαγορεύεται η ανάμειξη δημοσίων και ιδιωτικών δαπανών και εσόδων. Ο προσφεύγων είχε τη δυνατότητα να αντικρούσει προσηκόντως τις διαπιστώσεις του πραγματογνώμονα, χωρίς τελικά να στερηθεί τα υπερασπιστικά του δικαιώματα. Αβάσιμα προβάλλεται παράβαση της αρχής της μυστικότητας της ΕΔΕ λόγω της διαβίβασης του πορίσματος στη Γενική

με φυλάκιση μέχρι δύο ετών, αν η πράξη δεν τιμωρείται βαρύτερα από άλλη ποινική διάταξη, αν από αμέλεια, κατά παράβαση συγκεκριμένου υπηρεσιακού καθήκοντος, δεν απέτρεψαν πρόσωπο που τελεί υπό τις εντολές τους ή υπόκειται στον έλεγχό τους από την τέλεση πράξης των προηγούμενων παραγράφων.»

[233] Έτσι με την απόφαση *ΑΠ 2/2011* κρίθηκε ότι είναι ορθή και αιτιολογημένη η καταδίκη για την πράξη του αρ. 3 του ν. 1608/1950 του κατηγορούμενου, Διοικητή του Ταμείου Ασφάλισης Εμπόρων, ο οποίος παρέλειψε, εξ αμελείας να δώσει εντολή στα αρμόδια ελεγκτικά όργανα τόσο σε κεντρικό όσο και σε περιφερειακό επίπεδο να προβούν σε ελέγχους στα βιβλιάρια ενσήμων των ασφαλισμένων, στις μηνιαίες καταστάσεις επικόλλησης αποκομμάτων ενσήμων, στις ατομικές καρτέλες των ασφαλισμένων και στις χορηγήσεις βεβαιώσεων για ενημερότητα βιβλιαρίων ασθενείας και ΔΟΥ. Όφειλε δε να δώσει ρητές εντολές για διενέργεια εντατικών και ουσιαστικών ελέγχων, διότι γνώριζε ότι στο συγκεκριμένο Γραφείο του ΤΑΕ υφίσταται σημαντικό πρόβλημα εισφοροδιαφυγής. Η παράλειψη του αυτή και σε κάθε περίπτωση η έλλειψη της προσοχής την οποία όφειλε κατά τις περιστάσεις και μπορούσε να καταβάλει είχε ως συνέπεια ο επιμελητής εισπράξεων να τελέσει και κατά το χρονικό αυτό διάστημα συγκεκριμένες αξιόποινες πράξεις σε βάρος του Δημοσίου.

Πρόξενο που διαδέχθηκε τον προσφεύγοντα, αλλά και λόγω της χρησιμοποίησης αποσπάσματος της ΕΔΕ σε μαρτυρική κατάθεση κατά την πειθαρχική ανάκριση. Όποιος διεξάγει την ανάκριση δικαιούται να ενεργήσει ανακριτικές πράξεις και εκτός της έδρας του, ή να ζητήσει τη διενέργεια ανακριτικών πράξεων εκτός έδρας από οποιαδήποτε διοικητική αρχή.

Η διενέργεια αυτοψίας σε υποκαταστήματα τουρκικών τραπεζών δεν έρχεται σε αντίθεση με την αρχή της μυστικότητας τη πειθαρχικής ανάκρισης, ούτε θέτει εν αμφιβάλω την αντικειμενικότητα και το αδιάβλητο της πειθαρχικής διαδικασίας. Η συμπεριφορά του προσφεύγοντος, η οποία δεν ενέχει δόλο για προσπορισμό παράνομου οφέλους σε βάρος του Δημοσίου, στόχευε μεν στην ικανοποίηση του δημόσιου συμφέροντος για την κάλυψη επιτακτικών δαπανών για απόρρητες ανάγκες της προξενικής αρχής, όμως οδήγησε σε παραβίαση της δημοσιονομικής αρχής της απαγόρευσης ανάμειξης χρημάτων ξένων προς τη δημόσια διαχείριση, καθώς και των καθηκόντων του προϊσταμένου της προξενικής αρχής περί τη χρηστή οικονομική διαχείριση και στοιχειοθετεί τα πειθαρχικά παραπτώματα της παράβασης του υπαλληλικού καθήκοντος και της αμέλειας και ατελούς εκπλήρωσης του υπηρεσιακού καθήκοντος. Η απαγόρευση ανάμειξης στη δημόσια διαχείριση χρημάτων ξένων προς αυτήν είναι γενική και δεν συνδέεται με τη δημιουργία πλεονάσματος. Εφόσον δεν επήλθε οικονομική βλάβη του Δημοσίου, συντρέχει λόγος μετριασμού της πειθαρχικής ποινής του υποβιβασμού και επιβολής της ποινής της στέρησης του δικαιώματος για προαγωγή επί ένα έτος. Ο προσφεύγων δεν υπέχει πειθαρχική ευθύνη για τους χειρισμούς του σχετικά με τη δωρεά αυτοκινήτου στο Γενικό Προξενείο από ιδιώτη και για τη σύνταξη δύο πληρεξουσίων ατελώς. Νομίμως παρέστη κατά τη συζήτηση της υπόθεσης η Εθνική Αρχή Διαφάνειας, συνεχίζοντας τη δίκη ως καθολικός διάδοχος της Γενικής Επιθεωρήτριας Δημόσιας Διοίκησης.

Απορρίπτεται η προσφυγή της Γενικής Επιθεωρήτριας Δημόσιας Διοίκησης, μερικά δεκτή η προσφυγή του υπαλλήλου.

1.1.5 Δωροδοκία Υπαλλήλου (236 ΠΚ) - Χαρακτηριστικά γνωρίσματα

Τα εγκλήματα της ενεργητική δωροδοκίας σύμφωνα με το άρθρο 236 ΠΚ[234] είναι κοινά καθώς μπορούν να εκτελεστούν από οποιοδήποτε δράστη χωρίς να είναι απαραίτητα δημόσιος υπάλληλος όπως αντίστοιχα απαιτείται στα αδικήματα της παθητικής δωροδοκίας. Η συμπεριφορά των δραστών συμπεριλαμβάνουν υπόσχεση, προσφορά ή παροχή άμεσα ή με τη διαμεσολάβηση τρίτου αθέμιτου ωφελήματος σε δημόσιο υπάλληλο, το οποίο είναι οποιασδήποτε φύσης και χορηγείται ως αντάλλαγμα για μία τελειωμένη ή μελλοντική ενέργεια ή για κάποια παράλειψη του υπαλλήλου σχετικά με τα καθήκοντά του.

Σε περιπτώσεις μάλιστα όπου οι πράξεις του υπαλλήλου είναι αντίθετες στα καθήκοντά του τότε υφίσταντο διακεκριμένη περίπτωση δωροδοκίας σύμφωνα με την παράγραφο 2 του 235ΠΚ οι οποίες τιμωρούνται βαρύτερα.[235] Επιπρόσθετα, υπόσχεση για κάποιο ωφέλιμα υπάρχει και δια μέσου της ανακοίνωσης από πλευράς του δράστη προς τον υπάλληλο αναφορικά με τις προθέσεις του να προσφέρει δώρο, ενώ η παροχή αποτελεί την πραγματική προσφορά προς κάποιο τρίτο ή στον ίδιο τον υπάλληλο. Αναφορικά με τα συναφή δεδομένα αντικειμενικής υπόστασης του εγκλήματος ισχύουν τα αναφερθέντα σχετικά με την δωροληψία. Σχετικά με την υποκειμενική υπόσταση του εγκλήματος τα δεδομένα της αντικειμενικής υπόστασης στις

[234]*αρ. 236§1 ΠΚ* «Όποιος προσφέρει, υπόσχεται ή παρέχει σε υπάλληλο, άμεσα ή μέσω τρίτου, «οποιασδήποτε φύσης αθέμιτο ωφέλημα», για τον εαυτό του ή για άλλον, για ενέργεια ή παράλειψη του υπαλλήλου σε σχέση με την άσκηση των καθηκόντων του, μελλοντική ή ήδη τελειωμένη, τιμωρείται με φυλάκιση τουλάχιστον ενός έτους και χρηματική ποινή 5.000 έως 50.000 ευρώ»

[235]αρ. 236§2 ΠΚ «Αν η ως άνω ενέργεια ή παράλειψη αντίκειται στα καθήκοντα του υπαλλήλου, ο υπαίτιος τιμωρείται με κάθειρξη μέχρι δέκα ετών και χρηματική ποινή 15.000 έως 150.000 ευρώ».

περιπτώσεις όπου η εξαγοραζόμενη ενέργεια θεωρείται τελειωμένη, επαρκεί μόνο η κάλυψη από ενδεχόμενο δόλο του δράστη ενώ όταν η εξαγοραζόμενη ενέργεια θεωρείται μελλοντική δεν απαιτείται η κάλυψη από δόλο.[236]

Επιπλέον στην υπ' αριθμ. 949 / 2018 (Ζ, ΠΟΙΝΙΚΕΣ) Στη συγκεκριμένη περίπτωση, από τις ένορκες καταθέσεις των μαρτύρων κατηγορίας και υπερασπίσεως στο ακροατήριο του παρόντος Δικαστηρίου, από την έκθεση γραφολογικής πραγματογνωμοσύνης του κ. Σ., Αστυνόμου Α', Δικαστικού γραφολόγου, που διενεργήθηκε κατ' επιταγή της Υποδ/νσης Εσωτερικών Υποθέσεων Βόρειας Ελλάδας, η οποία ανεγνώσθη στο ακροατήριο, από όλα τα ανωτέρω αναφερόμενα ως αναγνωσθέντα στο ακροατήριο έγγραφα, από την ανάγνωση των πρακτικών της εκκαλουμένης αποφάσεως, και από τις απολογίες των παρισταμένων αυτοπροσώπως ενώπιον του παρόντος Δικαστηρίου κατηγορουμένων προέκυψαν τα ακόλουθα πραγματικά περιστατικά: Οι τρεις πρώτοι κατηγορούμενοι ήταν υπάλληλοι στην τότε Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση Θεσσαλονίκης και δη στη Διεύθυνση Μεταφορών και Επικοινωνιών Ανατολικής Θεσσαλονίκης και ειδικότερα στο Τμήμα αδειών οδήγησης οχημάτων της Διεύθυνσης Επικοινωνιών και Μεταφορών Ανατολικής Θεσσαλονίκης και πιο συγκεκριμένα με τις εξής αρμοδιότητες: 1) ο Μ. Σ. (πρώτος κατηγορούμενος) ήταν υπεύθυνος για την έκδοση νέων αδειών ικανότητας οδήγησης, για την έκδοση νέων επεκτάσεων αδειών ικανότητας οδήγησης, για τη χορήγηση και έκδοση Δελτίων εκπαίδευσης εξέτασης υποψήφιου οδηγού, 2) ο Ι. Κ. (δεύτερος κατηγορούμενος) ήταν υπεύθυνος, μεταξύ άλλων, για τις on line (απευθείας συνδέσεις) αναθεωρήσεις αδειών ικανότητας οδήγησης (έκδοση αναθεωρημένων αδειών), για την έκδοση των ενδίκων αδειών ικανότητας οδήγησης και την έκδοση αδειών οδήγησης εκπαιδευτών οδηγών, ήτοι είχε αρμοδιότητα να καταχωρεί στο on line σύστημα από

[236]Χατζηκώστας Κωνσταντίνος, Οικονομικό Έγκλημα & Διαφθορά στο Δημόσιο Τομέα, Αξιολόγηση του Ισχύοντος Θεσμικού Πλαισίου,

τη θέση του χειριστή ηλεκτρονικού υπολογιστή με κωδικό THES 01 (επισημαίνεται ότι ο εν λόγω κωδικός ήταν αυστηρά προσωπικός και ως εκ τούτου μόνο ο ίδιος τον χρησιμοποιούσε), τις περιπτώσεις των επιτυχόντων εξετασθέντων σε αναθεωρημένες άδειες οδηγών ("αναβαθμισμένος χρήστης"), στο θεωρητικό και πρακτικό πεδίο (αφού, επισημαινομένου, πρώτα διενεργούσε τον απαιτούμενο έλεγχο περί συνδρομής όλων των νομικών προϋποθέσεων και αφού στη συνέχεια ο φάκελος ελεγχόταν από τον προϊστάμενο του Τμήματος), τις περιπτώσεις των επιτυχόντων σε ειδικές άδειες Ε.Δ.Χ. και για εκπαιδευτές και 3) η Μ.-Π. Μ. (τρίτη κατηγορούμενη) ήταν, μεταξύ άλλων, υπεύθυνη για τις on line μετατροπές ελληνικών αδειών ικανότητας οδήγησης, τις επεκτάσεις αυτών, την έκδοση νέων αδειών ικανότητας οδήγησης, την καταχώρηση στον ηλεκτρονικό υπολογιστή μέσοι on line συστήματος των υπό έκδοση νέων αδειών ικανότητας οδήγησης, δηλαδή είχε αρμοδιότητα να καταχωρεί στο on line σύστημα, από τη θέση της χειρίστριας ηλεκτρονικού υπολογιστή με κωδικό THES 21 (επισημαίνεται ότι αυτός ήταν αυστηρά προσωπικός και αυτή αποκλειστικά και μόνο χρησιμοποιούσε), τις περιπτώσεις των επιτυχόντων εξετασθέντων οδηγών, στο θεωρητικό και πρακτικό πεδίο επισημαινομένου ότι, αφού διενεργούσε τον απαιτούμενο έλεγχο περί συνδρομής όλων των νομίμων προϋποθέσεων και ελεγχόταν ο κάθε φάκελος από τον προϊστάμενο του Τμήματος. Επισημαίνεται στο σημείο αυτό ότι τα ανωτέρω καθήκοντα στον καθένα από τους πιο πάνω κατηγορούμενους, ήταν ορισμένα και καθορισμένα από εσωτερικές διαταγές της Δ/νσης, που υπήρχαν στο αρχείο της γραμματείας της Υπηρεσίας Μεταφορών, όπως π.χ. οι από 8/9-5-2008, 17/25-8-2009, 17/13-9-2010, 53521/7142/3-10-2008 έγγραφο της Δ/νσης οργάνωσης και πληροφορικής του Υπουργείου Μεταφορών και Επικοινωνιών κ.λπ.. Στο σημείο αυτό, ας αναφερθεί η διαδικασία έκδοσης άδειας ικανότητας οδηγού, που ήταν η εξής α) Κατάθεση στην Υπηρεσία φακέλου υποψηφίου οδηγού από τον εξουσιοδοτημένο εκπρόσωπο σχολής

οδηγών με αίτημα την έκδοση νέας άδειας οδήγησης, β)Έκδοση από την Υπηρεσία Δελτίου Εκπαίδευσης Εξέτασης Υποψηφίου Οδηγού (ΔΕΕΥΟ), με αριθμό πρωτοκόλλου από το on line σύστημα του Υπουργείου Μεταφορών Υποδομών και δικτύων, γ) Υποβολή του (ΔΕΕ) στην Υπηρεσία για τον προγραμματισμό του στις θεωρητικές εξετάσεις ΚΟΚ, η συμπλήρωση του οποίου (ΔΕΕΥΟ) γίνεται σύμφωνα με την ΥΑ με αριθμό οίκ.58930/480/ΦΕΚ Β'/526/3-5-1999 "άδειες οδήγησης αυτοκινήτων μοτοσικλετών, και τετράκυκλων" και το άρθρο 28 "Δελτίο Εκπαίδευσης - Εξέτασης (ΔΕΕ) με ενσωματωμένο μνημόνιο" (ειδικότερα στην παρ, 2 του ανωτέρω άρθρου 28 ορίζεται το εξής : Τμήμα ΙΙ "Στην πρώτη κατακόρυφη στήλη γράφεται η ημερομηνία, η ώρα η αίθουσα θεωρητικής εξέτασης καθώς και το είδος της θεωρητικής αυτής εξέτασης δηλαδή "Ερωτηματολόγιο 1" ή "Ερωτηματολόγιο 2" ....(ή κ.λπ.). Η στήλη αυτή, συμπληρώνεται από την υπηρεσία που προγραμματίζει τη συγκεκριμένη εξέταση και ο αρμόδιος υπάλληλος της υπηρεσίας αυτής υπογράφει στη δεύτερη κατακόρυφη στήλη, βάζοντας κάτω από την υπογραφή του ολογράφως το ονοματεπώνυμο του. Με την ίδια διαδικασία συμπληρώνεται η πρώτη κατακόρυφη στήλη και για την πρακτική εξέταση, δηλαδή τίθεται η ημερομηνία πρακτικής εξέτασης, η επιτροπή, η ώρα και η κατηγορία άδειας οδήγησης για την οποία γίνεται η πρακτική εξέταση. Όμοια στη δεύτερη κατακόρυφη στήλη, τίθεται η υπογραφή του υπαλλήλου και το ονοματεπώνυμο του". Στο σημείο αυτό, θα πρέπει να αναφερθεί ότι, παρά το όσα ορίζονται ως άνω, η διαχείριση του προγραμματισμού των θεωρητικών εξετάσεων, κατά τις ζυγές ημερομηνίες, γινόταν από το σωματείο των σχολών οδηγών Λευκός Πύργος (και ερχόταν -μετά τον προγραμματισμό- στην υπηρεσία, χωρίς να γίνονται αλλαγές, και μόνο για υπογραφές από τους υπαλλήλους) και κατά τις μονές ημερομηνίες (των θεωρητικών εξετάσεων) (ο προγραμματισμός) γινόταν από υπαλλήλους της Διεύθυνσης Ανατολικής Θεσσαλονίκης. Σε κάθε περίπτωση, μετά τον προγραμματισμό έμεναν "ανοιχτές" δυο θέσεις (για προγραμματισμό

εξετάσεων δύο υποψήφιων οδηγών), προκειμένου να καλυφθούν έκτακτες περατώσεις που ανέκυπταν, και συμπληρώνονταν από την υπάλληλο κ. Μ., πάντοτε όμως, μετά από σχετική άδεια που χορηγούσε η τότε προϊστάμενη του τμήματος αδειών οδήγησης, κ. Σ., κατόπιν υποβολής αιτήματος με το χαρακτήρα επείγοντος και δη προκειμένου να συμπληρωθεί ημερομηνία θεωρητικής εξέτασης εκτός σειράς προτεραιότητας (βλ. και την από 19-4-2011 συμπληρωματική κατάθεση της τότε προϊσταμένης του τμήματος έκδοσης αδειών της Ανατολικής Θεσσαλονίκης, η οποία επιβεβαιώνεται από όσα κατέθεσε στο ακροατήριο του Δικαστηρίου αυτού). Στο σημείο αυτό, θα πρέπει επίσης να αναφερθεί ότι κατά το ανωτέρω χρονικό σημείο, οι ημερομηνίες που συμπληρώνονταν για τις θεωρητικές εξετάσεις, ήταν με καθυστέρηση ενός μηνός περίπου, από την ημερομηνία που κατέθεταν οι σχολές οδηγών τα Δ.Ε.Ε.Υ.Ο., γιατί όλα τα τμήματα και όλες οι θέσεις ήταν κλεισμένες για ένα μήνα, σύμφωνα και με την κατάθεση της ανωτέρω μάρτυρος στο ακροατήριο του Δικαστηρίου αυτού κατά την οποία: "Η κυρία Μ. έδινε ημερομηνία για προγραμματισμό εξετάσεων. Μόνο η κυρία Μ. και μετά ο κύριος Ξ., προγραμμάτιζαν τις εξετάσεις. Τις εξετάσεις τις προγραμμάτιζαν για τις μονές ημέρες η υπηρεσία και για τις ζυγές το σωματείο των σχολών. Το χρονικό διάστημα των εξετάσεων ήταν μέσα σε ένα με ενάμιση μήνα. Υπάρχει αναφορά στους επιθεωρητές δημόσιας διοίκησης από εμένα για τον προγραμματισμό από τις σχολές, έπαιρναν πενήντα λεπτά προμήθεια, για την αναφορά αυτή έχω δεχθεί και απειλές". Εξάλλου, για να προγραμματιστεί η ημερομηνία εξέτασης στις θεωρητικές εξετάσεις, πρέπει στο ΔΕΕ να υπάρχει σφραγίδα και υπεύθυνη δήλωση της σχολής οδηγών ότι έκανε τις απαραίτητες ώρες θεωρητικών μαθημάτων για την αντίστοιχη κατηγορία διπλώματος (βλ. και την από 17-10-2011 ένορκη κατάθεση του 3ου μάρτυρα κατηγορίας Κ. Γ.). Μετά τον προγραμματισμό το ΔΕΕ παραλαμβάνεται από τη θυρίδα της Υπηρεσίας, από τον εξουσιοδοτημένο εκπρόσωπο της σχολής οδηγών για να δοθεί στον

Υποψήφιο Οδηγό, δ) Συμμετοχή του Υποψηφίου Οδηγού στις εξετάσεις ΚΟΚ, στην προγραμματισμένη ημέρα και ώρα. Πριν την έναρξη των εξετάσεων γίνεται έλεγχος ταυτοπροσωπίας των υποψηφίων από τους εξεταστές. Οι υποψήφιοι, υπογράφουν στην κατάσταση που εκδίδεται από το Μηχανογραφικό σύστημα, ενώ απαραίτητη προϋπόθεση είναι να φέρει ο υποψήφιος μαζί του το Δελτίο Εκπαίδευσης Εξέτασης (ΔΕΕ), στο οποίο οι εξεταστές, αναγράφουν το αποτέλεσμα των εξετάσεων του Μηχανογραφικού συστήματος του Υπουργείου και υπογράφουν. Με την περαίωσα των εξετάσεων, εκδίδονται από το μηχανογραφικό σύστημα, εις διπλούν, τα αποτελέσματα των εξετάσεων για κάθε υποψήφιο που ήταν στον προγραμματισμό. Οι εξεταστές και ο υποψήφιος, υπογράφουν το αντίστοιχο έντυπο με τα αποτελέσματα των εξετάσεων. Το ένα παραλαμβάνει ο υποψήφιος μαζί με το Δελτίο Εκπαίδευσης Εξέτασης του και το άλλο έντυπο με τα αποτελέσματα παραμένει στην Υπηρεσία για να τοποθετηθεί στον φάκελο του υποψηφίου. Μετά την περαίωση των εξετάσεων, οι εξεταστές τοποθετούν όλα τα αποτελέσματα σε φάκελο που βρίσκεται στο τμήμα αδειών οδήγησης πάνω στο γραφείο του υπαλλήλου που έχει τον προγραμματισμό. Τα αποτελέσματα, παραλαμβάνονται από τον υπάλληλο του αρχείου για να τοποθετηθούν στους φακέλους των υποψηφίων οδηγών, ενώ η ανωτέρω διαδικασία είναι εσωτερική διαδικασία και δεν εμπλέκεται εξωτερικός παράγοντας (εκπρόσωπος σχολής οδηγών), ε) Εάν υπάρξει επιτυχής έκβαση των θεωρητικών εξετάσεων ο εξουσιοδοτημένος εκπρόσωπος της σχολής οδηγών υποβάλλει το (ΔΕΕ) στην Υπηρεσία για τον προγραμματισμό του στην δοκιμασία της πορείας. Το (ΔΕΕ) προγραμματίζεται και υπογράφεται από υπάλληλο του τμήματος. Καταχωρείται ο αριθμός πρωτοκόλλου του (ΔΕΕ) στις καταστάσεις που παραλαμβάνουν οι εξεταστές που κληρώνονται για τις επιτροπές των εξετάσεων πορείας, ζ) Η εξέταση γίνεται βάσει των ΔΕΕ με τα πρωτόκολλα που αναγράφονται στην προγραμματισμένη κατάσταση της Υπηρεσίας. Πριν την έναρξη των εξετάσεων γίνεται έλεγχος της

ταυτοπροσωπίας. Με την έναρξη των εξετάσεων, στην πέμπτη κατακόρυφη στήλη του ΔΕΕ, ο εκπαιδευτής της σχολής που παρίσταται στην πρακτική εξέταση, θέτει την σφραγίδα του με τον αριθμό της άδειας λειτουργίας του, το ονοματεπώνυμο του και την υπογραφή του, η) Το αποτέλεσμα της εξέτασης αναγράφεται στο ΔΕΕ από τους εξεταστές που υπογράφουν σε αυτό. Τα αποτελέσματα για κάθε εξεταζόμενο μεταφέρονται και στην προγραμματισμένη κατάσταση της Υπηρεσίας, που αποτελεί το πρακτικό των εξετάσεων της συγκεκριμένης επιτροπής, φέρει δε τις υπογραφές των εξεταστών. Σε περίπτωση επιτυχίας, οι εξεταστές παραλαμβάνουν το Δελτίο Εκπαίδευσης Εξέτασης του οδηγού πλέον για να το παραδώσουν στην Υπηρεσία στην οποία ανήκουν. Εάν οι εξεταστές είναι υπάλληλοι της Δυτικής Δ/νσης Μεταφορών, παραδίδουν τα ΔΕΕ στην Υπηρεσία τους και κατόπιν αυτά μεταφέρονται με υπάλληλο της Δ/νσης Μεταφορών Ανατολικής στην Υπηρεσία Ανατολικής Διεύθυνσης Μεταφορών και παραδίδονται στο τμήμα αδειών οδήγησης οχημάτων. Από το τμήμα, παραλαμβάνονται τα ΔΕΕ από τον υπεύθυνο του αρχείου του τμήματος και τοποθετούνται στους αντίστοιχους φακέλους των υποψηφίων οδηγών. Κατόπιν οι φάκελοι αυτοί, τοποθετούνται στο τμήμα αδειών οδήγησης με αρχειοθέτηση την προτεραιότητα κατά ημερομηνία επιτυχίας των οδηγών στις εξετάσεις πορείας για να ακολουθήσει η καταχώρηση της άδειας οδήγησης στο on line σύστημα, θ) Οι χειριστές του on line συστήματος του Υπουργείου Μεταφορών Υποδομών και δικτύων που έχουν αυστηρά προσωπικό κωδικό για την είσοδο τους στο σύστημα, που χορηγείται από το Υπουργείο, παραλαμβάνουν τους φακέλους των επιτυχόντων τους οποίους ελέγχουν για την πληρότητα τους και την ορθότητα των αναγραφόμενων αποτελεσμάτων. Μετά τον έλεγχο, υπογράφουν στο πίσω μέρος της αίτησης του ενδιαφερόμενου και προβαίνουν στην καταχώρηση της άδειας οδήγησης στο on line σύστημα του Υπουργείου Μεταφορών Υποδομών και δικτύων, με την χορήγηση του αριθμού της, ο οποίος αναγράφεται και έξω από τον

φάκελο του ενδιαφερόμενου οδηγού, για την αρχειοθέτηση του, και προβαίνει σε έκδοση υπηρεσιακού αντιγράφου της νέας άδειας ικανότητας οδηγήσεως που φέρει πλέον τον κωδικό αριθμό που τα δύο πρώτα ψηφία του είναι 85. Παράλληλα ο ίδιος υπάλληλος αποστέλλει στη Διεύθυνση Διαβατηρίων της ΕΛΑΣ αίτηση εκτύπωσης με γραμμικό κωδικό (bar code) για την έκδοση πλέον του διπλώματος, ι) Οι φάκελο! παραδίδονται στον προϊστάμενο του τμήματος Αδειών Οδήγησης Οχημάτων για υπογραφή και κατόπιν αρχειοθετούνται προσωρινά σε θυρίδες, σε αναμονή της αποστολής της άδειας οδήγησης από την υπηρεσία Διαβατηρίων, αλλά και την παραλαβή της από τον ενδιαφερόμενο ή τη σχολή οδηγών. Μετά την παραλαβή, ο φάκελος παραλαμβάνεται από τον υπεύθυνο του αρχείου και αρχειοθετείται. Στο αρχείο όλοι οι φάκελοι των αδειών οδήγησης είναι αρχειοθετημένοι κατά αύξοντα αριθμό, ανάλογα με το στάδιο διεκπεραίωσης τους. Δηλαδή, με τον αριθμό πρωτοκόλλου του ΔΕΕ, εάν δεν έχει εκδοθεί η άδεια οδήγησης και με τον αριθμό της άδειας οδήγησης εάν αυτή έχει εκδοθεί. Περαιτέρω προέκυψε ότι αιτία της δημιουργίας της υπό κρίση υποθέσεως αποτέλεσε το γεγονός εγγράφου που απεστάλη από την αρμόδια υπηρεσία Σερρών (αριθμ. πρωτ. …5/17-1-2011 της Δ.Μ.Ε. Σερρών) στις 31-1-2011 στη Διεύθυνση Ανατολικής Θεσ/νίκης (αριθμ. πρωτ. σ' αυτή του εγγράφου …7/31-1-2011) σχετικά με τη γνησιότητα της με αριθμό ...35 άδειας ικανότητας οδήγησης (μετατροπή Βουλγαρικής άδειας οδήγησης σε ελληνική) του Β. Ν., κατηγορουμένου στην πρωτόδικη δίκη, μη διαδίκου στο παρόν Δικαστήριο. Από το σχετικό έλεγχο που διενεργήθηκε προέκυψε ότι η εν λόγω άδεια ήταν πλαστή. Ειδικότερα, για την άδεια αυτή δεν τηρήθηκε η νόμιμη διαδικασία, οπότε τελικώς με σχετική απόφαση του περιφερειάρχη Κεντρικής Μακεδονίας αποφασίστηκε η ανάκληση και η αφαίρεσή αυτής (η οποία τελικώς δεν αφαιρέθηκε, λόγω δηλωθείσας απώλειας στη Διεύθυνση Συγκοινωνιών Σερρών (αριθμός πρωτοκόλλου εγγράφου .../47-α/9-3-2011 του Α.Τ. Ηράκλειας Σερρών που φέρει αριθμό

πρωτοκόλλου της ΠΚΜΔΜΕ Ανατολικής Θες/νίκης 5...829/16-3-2011). Στο σημείο αυτό θα πρέπει να αναφερθεί ότι, μέσα Μαρτίου του 2011, ο 4ος των κατηγορουμένων, Ι. Κ., ιδιοκτήτης σχολής οδηγών, -μέσω του οποίου εκδόθηκε η ανωτέρω άδεια οδήγησης-, μιλώντας ιδιαιτέρως Α. Λ. -αναπληρωτή προϊστάμενο του τμήματος αδειών-, του είπε ότι έχει στην κατοχή του το δίπλωμα του Β. Ν., και ότι μπορεί να το παραδώσει σε αυτόν, ενώ, όταν ο Λ., παρέπεμψε τον Κ. στον Διευθυντή της Διεύθυνσης Συγκοινωνιών Ανατολικής Θεσσαλονίκης κ. Γ., αυτός (4ος των κατηγορουμένων), δεν απευθύνθηκε τελικώς σε αυτόν (Διευθυντή ως καθ' ύλην αρμόδιο) ώστε να του παραδώσει την άδεια οδήγησης του Β. που είχε δηλώσει ότι κατείχε. Μετά από σχετική έρευνα, ο ανωτέρω φάκελος του Β. Ν., δεν βρέθηκε στο αρχείο της υπηρεσίας (ΠΚΜΔΜΕ Ανατολικής Θεσ/νίκης), -όταν αναζητήθηκε, -μετά το έγγραφο της Διεύθυνσης του ν. Σερρών-, οπότε, (ενόψει του ότι φαινόταν ότι υπεύθυνη για την ηλεκτρονική καταχώρηση της άδειας ικανότητας οδηγού ήταν η Μ. Μ. (3η) , -η οποία την περίοδο εκείνη απουσίαζε λόγω άδειας κυήσεως-, ο Α. Λ..- αναπληρωτής Προϊστάμενος του τμήματος αδειών οδήγησης της Διεύθυνσης Μεταφορών και Επικοινωνιών Ανατολικής Θεσσαλονίκης, -στον οποίο και ανατέθηκε η έρευνα περί της γνησιότητας της ανωτέρω άδειας οδήγησης-, απευθύνθηκε στον 1ο κατηγορούμενο Σ. Μ., -ο οποίος διατηρούσε φιλικές σχέσεις με την Μ.-, προκειμένου αυτός με τη σειρά του, να τη ρωτήσει, εάν θυμάται κάτι σχετικά με τον ανωτέρω φάκελο, οπότε την επόμενη ημέρα, ο 1ος των κατηγορουμένων κ. Σ. προσκόμισε τον φάκελο στον κ. Λ., αναφέροντας στον τελευταίο, ότι ο φάκελος βρισκόταν στο αρχείο της Υπηρεσίας και είχε τοποθετηθεί σε λάθος θέση. Στη συνέχεια, μετά από σταδιακό σχετικό έλεγχο των εγγράφων του φακέλου της ανωτέρω άδειας ικανότητας οδηγού του Β. Ν., κατοίκου ..., προέκυψαν τα εξής: 1) οι υπογραφές των υπαλλήλων που υπάρχουν στα πεδία του ΔΕΕΥΟ και φέρονται να προγραμματίζουν τη συμμετοχή του υποψηφίου στις θεωρητικές και για τις πρακτικές

εξετάσεις, αλλά, και αυτές των υπαλλήλων, που φαίνονται να συμμετέχουν στις ανωτέρω εξετάσεις, δεν είναι γνήσιες, καθόσον κανείς εξ αυτών που φέρονται να υπογράφουν (Μ. Π., Ζ. Γ. και Α. Λ..), δεν αναγνωρίζουν τις υπογραφές ως δικές τους, ενώ αναγνωρίζουν τις σχετικές σφραγίδες με τα ονόματά τους που υπάρχουν στο ΔΕΕΥΟ (οι οποίες -σφραγίδες- κρατούνταν σε συρτάρια των γραφείων των υπαλλήλων τα οποία δεν κλειδώνονταν) (βλ. και τα όσα αναφέρονται σε σελ. 30-31 της με αριθμό πρωτοκόλλου …2/18/489-α/10~11-2011 έκθεσης γραφολογικής πραγματογνωμοσύνης του Κ. Σ.., Αστυνόμου Α', Δικαστικού Γραφολόγου για τις υπογραφές των ανωτέρω υπάλληλων στο ανωτέρω έγγραφο ΔΕΕΥΟ ήτοι ότι "δεν χαράχθηκαν από το άτομο που χάραξε τις δειγματικές υπογραφές των Μ. Π., Λ. Α. και Γ. Ζ."). Περαιτέρω, -όσον αφορά το ανωτέρω ΔΕΕΥΟ του Β. Ν. -, για την "υπογραφή που υπάρχει επί του εντυπώματος ατομικής σφραγίδας με τις ενδείξεις "Σ. Μ." στην πρώτη στήλη του πεδίου "ΥΠΟΓΡΑΦΗ ΕΞΕΤΑΣΤΩΝ" της κύριας όψης του πειστηρίου εγγράφου, "δεν μπορεί να θεμελιωθεί ο οποιοσδήποτε αξιόπιστος γραφολογικός συσχετισμός", (βλ. ως άνω σελ. 30 και 31 της με αριθμό πρωτοκόλλου .../489-α/10~11-2011 έκθεσης γραφολογικής πραγματογνωμοσύνης του Κ. Σ.., Αστυνόμου Α', Δικαστικού Γραφολόγου και όπου, όσον αφορά τις υπογραφές στο 4ο πεδίο που αφορά υπογραφές των εξεταστών της πρακτικής εξέτασης, η πρώτη από τις δύο υπογραφές που διαλαμβάνονται στη δεύτερη στήλη του (4ου) πεδίου "ΥΠΟΓΡΑΦΗ ΕΞΕΤΑΣΤΩΝ" (για την πρακτική εξέταση όπου δεν υπάρχει σφραγιδάκι υπαλλήλου και η υπογραφή στη θέση "ΠΡΩΤΟΣ ΕΞΕΤΑΣΤΗΣ" της πίσω όψης αυτού, χαράχθηκαν από το ίδιο άτομο) όπως αντίστοιχα και η δεύτερη υπογραφή, δεύτερη υπογραφή δεύτερος εξεταστής), 2) το έντυπο "αποτελέσματα εξέτασης υποψήφιου οδηγού" σύμφωνα με το οποίο φαίνεται ότι ο Β. Ν., πέτυχε στις θεωρητικές εξετάσεις της 11/10/2010 με εξεταστές Ζ. Γ. και Μ. Σ. (ενώ πράγματι εξεταστές την ημέρα εκείνη ήταν ο Ι. Δ. και ο Ι. Σ. οι οποίοι και υπογράφουν τα

αποτελέσματα των εξετάσεων και τα αντίστοιχα ΔΕΕΥΟ της ημέρας εκείνης), δεν ήταν γνήσιο (βλ. και όσα κατέθεσε ο αναπληρωτής Προϊστάμενος της ανωτέρω Υπηρεσίας, Α. Λ.. που θεώρησε ότι το είδος του εγγράφου - λόγω εκτύπωσης- δεν ήταν όμοιο με αυτό που χρησιμοποιείται σε παρόμοιες περιπτώσεις από την υπηρεσία). Ειδικότερα, προέκυψε ότι κατά την ημερομηνία της 11-10-2010 που αναγράφεται ως ημερομηνία θεωρητικών εξετάσεων δεν υπήρχε το όνομα (και η υπογραφή) του εξεταζόμενου Β. Ν., ούτε στον πίνακα των εξεταζόμενων υποψηφίων οδηγών για την 11-10-2010 ούτε στον πίνακα αποτελεσμάτων εξέτασης. Στο σημείο αυτό θα πρέπει επίσης να επισημανθεί ότι στη Διεύθυνση Μεταφορών Ανατολικής Θεσσαλονίκης, δεν υπάρχει αρχείο των πρακτικών της πρακτικής εξέτασης υποψηφίων οδηγών, αφού το αρχείο αυτό υπάρχει μόνο στη Διεύθυνση Μεταφορών Δυτικής Θεσσαλονίκης, όπου και γίνεται η κλήρωση των εξετάσεων, γεγονός που όπως είναι αυτονόητο δυσχεραίνει και τον έλεγχο του αποτελέσματος από οποιονδήποτε τρίτο (βλ. και την από 24-3-2011 ένορκη εξέταση της Α. Σ. η οποία επιβεβαιώνεται από τα όσα κατέθεσε στο ακροατήριο του Δικαστηρίου αυτού). Περαιτέρω, μετά την αποστολή από τη Διεύθυνση Μεταφορών και Επικοινωνιών Δυτικής Θεσσαλονίκης, της ονομαστικής κατάστασης επιτυχόντων και απορριφθέντων για τις πρακτικές εξετάσεις για την 20-10-2010, για την Επιτροπή Α21 και ώρα 14:50 που εμφαίνεται στο πεδίο πρακτικής εξέτασης του ΔΕΕΥΟ του ανωτέρω Β. Ν., το όνομα Β., δεν αναγράφεται πουθενά ήτοι δεν υπήρχε προγραμματισμένο το ΔΕΕΥΟ με αριθμό πρωτ.008099/2010 Β. Ν. και συνεπώς, δεν υπήρξε εξέταση του Β. (εξεταστές την ημέρα εκείνη, ήταν πράγματι οι Κ. και Σ. υπάλληλοι της Διεύθυνσης Μεταφορών Δυτικής Θεσσαλονίκης, τα ονόματα των οποίων δεν αναγράφονται στη θέση των υπογραφών που υπάρχουν στο πεδίο της "υπογραφής Εξεταστών" κατά την ημερομηνία της πρακτικής εξέτασης της 20-10-2010 -σύμφωνα δε με τα κατατεθέντα ενόρκως, από την τότε Προϊσταμένη του τμήματος έκδοσης αδειών Α, Σ.

οι υπογραφές που υπάρχουν στο 4ο πεδίο "Υπογραφή Εξεταστών" ως υπογραφές των εξεταστών της πρακτικής εξέτασης, διαφέρουν εμφανώς από τις υπογραφές των ανωτέρω προσώπων-. Περαιτέρω, στο ανωτέρω ΔΕΕΥΟ, υπάρχει η σφραγίδα και η υπογραφή του Ι. Κ. (4ου) (ήτοι αυτός, εμφανίζεται να δηλώνει τη συμμετοχή του Β. στην πρακτική του εξέταση ως εκπαιδευτής), ενώ αυτή (πρακτική εξέταση) δεν έλαβε χώρα, (βλ. και το 28 άρθρο της ΥΑ με αριθμ.οικ58930/480/ΦΕΚ Β' 526/3-51999, όπου στη 5η κατακόρυφη στήλη τίθεται η σφραγίδα της σχολής οδηγών και το ονοματεπώνυμο της σχολής (ιδιοκτήτη υπαλλήλου) που παρίσταται στην πρακτική εξέταση και η υπογραφή του, ενώ θα πρέπει να αναφερθεί ότι ο 4ος των κατηγορουμένων παρά το ότι, κλήθηκε αρμοδίως να δώσει δείγμα υπογραφής δεν εμφανίστηκε, δηλώνοντας πάθηση του δεξιού χεριού (βλ. και σελ. 25, 31 της με αριθμό.../489/α/10-11-2011 έκθεσης γραφολογικής πραγματογνωμοσύνης), 3) στην υπ' αριθμ. ...86/23-9-2010 αίτηση- υπεύθυνη δήλωση του άρθρου 8 του Ν. 1599/1986 και άρθρου 3 παρ.3 του Ν.2690/1999 του Β., μετά τη διαδικασία έκδοσης από τον χειριστή της θέσης THES 21, ήτοι της Μ. Μ.ς (3ης) και δη στο πίσω μέρος της αίτησης, δεν υπάρχει η τελική υπογραφή της προϊσταμένης του τμήματος, κ. Σ., η οποία θα έπρεπε να υπάρχει μετά την καταχώρηση της άδειας οδήγησης στο on line σύστημα και πριν την κατάληξη της στη θυρίδα, για την αναμονή της άδειας οδήγησης, παρά μόνο, οι δύο υπογραφές της Μ. Μ.ς που έκανε τον έλεγχο του φακέλου (πληρότητα και ορθότητα) και προχώρησε στην καταχώρηση της με αριθμό ...35 άδειας οδήγησης του Β., παρά τη μεταξύ άλλων, έλλειψη του ονόματος των εξεταστών των πρακτικών εξετάσεων. Όπως αναφέρθηκε, η ανωτέρω άδεια οδήγησης του Ν. Β., εκδόθηκε μέσω της σχολής οδηγών του 4ου των κατηγορουμένων, στον οποίο απευθύνθηκε ο ανωτέρω , καταβάλλοντας το συνολικό ποσό των 3.000,00 ευρώ, χωρίς να παρακολουθήσει μαθήματα θεωρητικής ή πρακτικής εκπαίδευσης. Την 31-3-2011 έγινε κατάσχεση ολόκληρου του

αρχείου των φακέλων που σχετίζονται με την έκδοση αδειών ικανότητας οδηγού Β κατηγορίας, ήτοι με αριθμό ...01 έως ...33, το οποίο και αποδόθηκε με μεσεγγύηση στον Διευθυντή της υπηρεσίας, εκτός από 123 φακέλους, οι οποίοι δεν βρέθηκαν. Από τους ανωτέρω 123 φακέλους -κατόχους άδειας οδήγησης, οι 43 φάκελοι, φέρονται επιτυχόντες στις θεωρητικές, και άλλοι τρεις (φάκελοι) αφορούν μετατροπή αλλοδαπού διπλώματος σε ελληνικό, ενώ για τους υπόλοιπους 77, δεν προκύπτει να έχουν επιτύχει στις θεωρητικές εξετάσεις. Από τους 123 φακέλους βρέθηκαν τελικώς 21 φάκελοι, οι οποίοι και αναφέρονται στην αναλυτική κατάσταση που προσκομίστηκε με την από 7-6-2011 ένορκη εξέταση του Κ. Γ. και οι αντίστοιχοι κάτοχοι αδειών οδήγησης (21) είναι επιτυχόντες τόσο στις θεωρητικές όσο και στις πρακτικές εξετάσεις. Από τους 102 φακέλους που έλειπαν, οι 84 κάτοχοι αδειών οδήγησης έχουν αποκτήσει άδεια οδήγησης με μη σύννομη διαδικασία (βλ. την υπ' αριθμ.1 κατάσταση που επισυνάπτεται στην από 9-7-2011 ένορκη κατάθεση του αστυφύλακα Δ. Γ., και το με αριθμό .../117-01/26-4-2011 έγγραφο της ΥΕΥΒΕ κ α ι το Ε.Π. …../6-5-2011 και το ΕΠ…./7-6-2011 έγγραφο της Διεύθυνσης Μεταφορών και Επικοινωνιών Ανατολικής Θεσσαλονίκης και Ε.Π…./15-6-2011 και ...1/6-10-2011), Περαιτέρω, για εννέα (9) άτομα, η Διεύθυνση Μ£ Ανατολικής Θ. γνωστοποίησε ότι έγινε παραλαβή φακέλου από άλλες Διευθύνσεις στήν επαρχία, ωστόσο ή άδεια οδήγησής τους, εκδόθηκε από τή Δ.Μ.Ε. Ανατολικής Θεσσαλονίκης. Μετά από τα ανωτέρω, έγινε δειγματοληπτικός έλεγχος στους φακέλους των κατόχων αδειών οδήγησης στο Αρχείο της Διεύθυνσης Μεταφορών και Επικοινωνιών Ανατολικής Θεσσαλονίκης, όσον αφορά την επαλήθευση των θεωρητικών εξετάσεων των υποψηφίων οδηγών μέσω ηλεκτρονικού υπολογιστή, ήτοι τη σύγκριση και επαλήθευση του αποτελέσματος των θεωρητικών εξετάσεων των υποψηφίων οδηγών που υπάρχει ως αρχείο στον κεντρικό υπολογιστή που βρίσκεται στην αίθουσα των θεωρητικών εξετάσεων και του αποτελέσματος των θεωρητικών

εξετάσεων που περιείχε ο αντίστοιχος φάκελος του κατόχου της άδειας οδήγησης. Από τον ανωτέρω έλεγχο, βρέθηκε ένας φάκελος ήτοι ο υπ' αριθμ....17 φάκελος του V. S., κατηγορουμένου στην πρωτόδικη δίκη, μη διαδίκου στην παρούσα δίκη, ενόψει του ότι η έφεσή του απορρίφθηκε με προηγούμενη απόφαση του παρόντος Δικαστηρίου ως ανυποστήρικτη, για τον οποίο προέκυψαν τα εξής : 1) Σύμφωνα με το με αριθμό ...11/2008 ΔΕΕΥΟ του 50SQ φαίνεται ότι την 25-8-2010, αυτός, πέτυχε στις θεωρητικές εξετάσεις με εξεταστές τους Ι. Κ. (2ο) και τον Μ. Σ. (1ο) των κατηγορουμένων, ενώ, από τον έλεγχο στον ηλεκτρονικό υπολογιστή της Διεύθυνσης Μεταφορών και Επικοινωνιών Ανατολικής Θεσσαλονίκης, την 25-8-2010 ώρα 1:00:00 μ.μ. αίθουσα (40), και με εξεταστές τους ίδιους (1ο και 2ο των κατηγορουμένων), προκύπτει ότι αυτός απορρίφθηκε. Επί του ανωτέρω ΔΕΕΥΟ, στο πεδίο με ένδειξη "ημερομηνία εξέτασης" υπάρχει η ένδειξη "25-8-2010" "ΡΩΣ" (που πιθανότατα χαράχθηκε από τον 1ο κατηγορούμενο) ΕΡ1 13:00 και κάτω από το πεδίο "ΥΠΟΓΡΑΦΗ" υπάρχει μονογραφή και σφραγιδάκι με το ονοματεπώνυμο "Σ. Μ.", ενώ η υπογραφή -μονογραφή που συνοδεύει το αντίστοιχο εντύπωμα ατομικής σφραγίδας επί της πρώτης στήλης του πεδίου "ΥΠΟΓΡΑΦΗ" της κύριας όψης του εν λόγω εγγράφου έχει πιθανότατα χαραχθεί από τον Μ. Σ. (1ο) (βλ. σελ. 30 της γραφολογικής έκθεσης) και παρά το ότι, σύμφωνα με όσα ανωτέρω αναφέρθηκαν στα υπηρεσιακά καθήκοντα του 1ου κατηγορούμενου δεν περιλαμβανόταν και ο προσδιορισμός των θεωρητικών εξετάσεων των υποψήφιων οδηγών. Εξάλλου, σύμφωνα με την υπ' αριθμ. 34/5708/19-2-2010 αίτηση -υπεύθυνη δήλωση του άρθρου 8 του ν.1599/1986 και άρθρου 3 παρ.3 του Ν.2690/1999 του V. S. υπάρχει η ένδειξη "Ζητώ εξέταση με ακουστικά (ΗΧΟ)". Περαιτέρω η υπογραφή που συνοδεύει το εντύπωμα ατομικής σφραγίδας με τις ενδείξεις "Ι. Κ.", επί της πρώτης στήλης του πεδίου "ΥΠΟΓΡΑΦΗ ΕΞΕΤΑΣΤΩΝ" έχει τεθεί από τον φερόμενο ως υπογράφοντα Ι. Κ. (2ο) όπως και η υπογραφή που συνοδεύει το εντύπωμα ατομικής σφραγίδας με τις ενδείξεις "Σ. Μ.", επί

της πρώτης στήλης του πεδίου "ΥΠΟΓΡΑΦΗ ΕΞΕΤΑΣΤΩΝ" της κύριας όψης του ανωτέρω εγγράφου, έχει τεθεί από τον φερόμενο ως υπογράφοντα Μ. Σ. (1ο) (βλ. σελ. 29-30 της γραφολογικής έκθεσης) (ήτοι τα ανωτέρω πρόσωπα που ήταν πράγματι εξεταστές βεβαιώνουν ότι ο ανωτέρω υποψήφιος (V. S.) πέτυχε στις θεωρητικές εξετάσεις, ενώ ο υποψήφιος είχε αποτύχει). Στο πεδίο με ένδειξη "σφραγίδα σχολής παριστάμενος εκπαιδευτής υπογραφή", υπάρχει η σφραγίδα (αφού πρώτα φαίνεται πως έχει σβηστεί προηγούμενη σφραγίδα) της σχολής οδηγών της (Α. Μ.) (7ης των κατηγορουμένων) η οποία προέβη και στην κατάθεση του ΔΕΕΥΟ ώστε να προγραμματιστεί ημερομηνία θεωρητικών εξετάσεων). Στην εμπρόσθια όψη του ανωτέρω ΔΕΕΥΟ η ένδειξη που ήταν σημειωμένη "ΚΟΚ ΜΕ ΗΧΟ" έχει διαγραφεί και κάτω από αυτήν υπάρχει σφραγιδάκι "Σ. Μ." και αντίστοιχη υπογραφή, ενώ στο πάνω μέρος του ΔΕΕΥΟ, υπάρχει η ένδειξη "ΡΩΣΙΚΑ" και το σφραγιδάκι και η υπογραφή του Σ. Μ.υ, 2) στο έντυπο "αποτελέσματα εξέτασης υποψήφιου οδηγού" που υπάρχει στο φάκελο με εξεταστές τον 1ο και 2ο των κατηγορουμένων, η υπογραφή επί του εντυπώματος ατομικής σφραγίδας, με τις ενδείξεις "Ι. Κ." χαράχθηκε από τον 2ο των κατηγορουμένων, ενώ, για την υπογραφή παραπλεύρως των εκτυπωμένων ενδείξεων "Μ. Σ." στο κάτω δεξιό μέρος της κύριας όψης, "δεν μπορεί να θεμελιωθεί ο οποιοσδήποτε αξιόπιστος γραφολογικός συσχετισμός", ενώ η τρίτη υπογραφή στη θέση της ένδειξης "Ο ΥΠΟΨΗΦΙΟΣ" που φέρεται να τέθηκε από τον φερόμενο υποψήφιο οδηγό (V. S.), δεν χαράχθηκε από τον υποψήφιο οδηγό, αλλά "πιθανότατα χαράχθηκε από τον Μ. Σ. (1ο) των κατηγορουμένων". 3) στην άνευ ημερομηνίας αίτηση, με φερόμενο ως αιτούντα, τον ανωτέρω των SOSO κατηγορουμένων στην πίσω όψη της οποίας υπάρχει υπογραφή επί εντυπώματος ατομικής σφραγίδας με τις ενδείξεις "Ι. Κ.", αυτή χαράχθηκε από τον 2ο των κατηγορουμένων, ενώ οι χειρόγραφες ενδείξεις γραφής "Β ...17 10-9-2010 22-10-10" επί του εντυπώματος τετράγωνης σφραγίδας, πιθανότατα χαράχθηκαν από αυτόν, μετά τη

διαδικασία καταχώρησης της άδειας από τον χειριστή της θέσης THES 01, ήτοι τον Ι. Κ., την 22-10-2010 (σύμφωνα όμως με την υπ' αριθμ.17/13-9-2010 υπηρεσιακή διαταγή του τότε Προϊσταμένου Η. Τ. η ανωτέρω καταχώρηση δεν ανήκε στα υπηρεσιακά καθήκοντα του Ι. Κ. (2ου), ενώ ο τελευταίος δεν είχε λάβει προφορική άδεια της τότε προϊστάμενης του τμήματος έκδοσης αδειών Α. Σ., ώστε να προβεί στην ανωτέρω καταχώρηση) (βλ. και σελ.29 - 30 της με αριθμό πρωτοκόλλου .../489-α/10-1ί-2011 έκθεση γραφολογικής πραγματογνωμοσύνης του Κ. Σ.., Αστυνόμου Α', Δικαστικού Γραφολόγου).Κατά τον ανωτέρω τρόπο, πλέον των ανωτέρω δύο αναφερόμενων αδειών οδήγησης, οι φάκελοι των οποίων και βρέθηκαν (ο πρώτος φάκελος του Β., μετά την παράδοσή του, από τον 1ο των κατηγορουμένων και ο δεύτερος φάκελος του S., μετά από δειγματοληπτικό έλεγχο 6.500 φακέλων αδειών ικανότητας οδηγού), εκδόθηκαν άλλες ογδόντα τέσσερις (84) άδειες ικανότητας οδηγών με μη σύννομη διαδικασία, είτε κατά τη θεωρητική, είτε κατά την πρακτική, είτε κατά το συνδυασμό των θεωρητικών και πρακτικών εξετάσεων (και όπως αυτό προέκυψε από τη σχετική έρευνα (και των ηλεκτρονικών αρχείων) και επί των 102 φακέλων που δεν βρέθηκαν στην υπηρεσία, κατά τα ανωτέρω αναφερόμενα). Τα αποτελέσματα των θεωρητικών και πρακτικών εξετάσεων, για τους ως άνω 84 κατόχους αδειών οδήγησης αναφέρονται στην υπ' αριθμ. 1 κατάσταση που επισυνάπτεται, στην από 9-7-2011 ένορκη κατάθεση του αστυφύλακα Δ. Γ. (βλ. και το με αριθμό .../117-στ/26-4~2011 έγγραφο της ΥΕΥΒΕ -αναγν.11- και το Ε.Π…./6-5-2011 και το Ε.Π…./7-6-2011 έγγραφο της Διεύθυνσης Μεταφορών και Επικοινωνιών Ανατολικής Θεσσαλονίκης και Ε.Π…./15-6-2011 και ...1/6-10-2011 και τα όσα αναφέρονται και στη σελ.15, 17 στοιχ 17 και 24 επ. στο με αριθμό πρωτ. .../117/ί-πστ/1-12-2011 έγγραφο ...73/ΒΩΡΣΤ2011/ μηνυτήρια αναφορά). Περαιτέρω προέκυψε ότι οι εν λόγω τρεις πρώτοι κατηγορούμενοι, μετά από συναπόφασή τους, τέλεσαν τα πραγματικά περιστατικά που αναφέρονται στο

διατακτικό της παρούσης και στο καταδικαστικό σκέλος αυτού και αφορούν τις χορηγηθείσες άδειες ικανότητας οδηγού στα αναφερόμενα σε αυτό πρόσωπα, αφού έλαβαν προς τούτο χρήματα δια μέσω των Ι. Κ. (διαδίκου στην παρούσα δίκη), που διατηρεί σχολή οδηγών με την επωνυμία "STOP AND GO", του Σ. Φ., επίσης διατηρούντος σχολή οδηγών, και του υιού του Σ. Φ. (υπευθύνου και αυτού αυτής), (μη διαδίκου στην παρούσα δίκη), του Σ. Κ. και Δ. Κ., υπευθύνων της σχολής οδηγών με την επωνυμία "..." και προέβησαν σε ψευδείς βεβαιώσεις. Αντίθετα οι αυτοί κατηγορούμενοι (1, 2, 3) δεν προέκυψε με ασφάλεια από τα ως άνω αποδεικτικά μέσα ότι προέβησαν σε ψευδείς βεβαιώσεις, συνεπεία των οποίων χορηγήθηκαν άδειες ικανότητας οδηγού στους ανωτέρω με αριθμ. …8 (κ. Μ.), …3 (G. E. O.) και στον V. S. (μη διάδικο στην παρούσα δίκη, του οποίου σημειωτέον, απερρίφθη η έφεση ως ανυποστήρικτη με προηγούμενη απόφαση του ιδίου Δικαστηρίου), και ότι έλαβαν προς τούτο χρήματα, οι αμφιβολίες δε που προέκυψαν στο Δικαστήριο για αυτούς, από τα ως άνω αποδεικτικά μέσα (κυρίως από έγγραφα) πρέπει να ερμηνευθούν υπέρ αυτών (κατηγορουμένων). Στην ως άνω κρίση οδηγείται το Δικαστήριο από όλα τα ανωτέρω αποδεικτικά μέσα, είναι δε χαρακτηριστική η κατάθεση ιδίως της μάρτυρος Π. Μ., συναδέλφου των εν λόγω τριών κατηγορουμένων, που δεικνύει την έκνομη δραστηριότητα αυτών, η οποία, μεταξύ άλλων, χαρακτηριστικά επί λέξει κατέθεσε ".... Κάποια στιγμή ήθελε η κυρία Μ. να καταχωρήσω κάποιες καρτέλες ....της είπα δεν μπορώ να το κάνω... Αργότερα ο κ. Σ.ς μου είπε ότι θα μπορούσαμε να τα βρούμε μεταξύ μας Δεν είχε βρεθεί ο φάκελος του Β.. Τον είχε φέρει μετά ο κ. Σ.ς....", αλλά και από τις ίδιες τις υπεκφεύγουσες αποκρίσεις των εν λόγω κατηγορουμένων στις απολογίες τους, τόσον ενώπιον του παρόντος Δικαστηρίου, όσο και ενώπιον του πρωτοβαθμίου δικαστηρίου, που αναγνώσθησαν στο ακροατήριο, αλλά και από την επισκόπησή της ως άνω αναγνωσθείσης στο ακροατήριο πραγματογνωμοσύνης, επισημαινομένου ότι

ενδεικτικώς και μόνον αναφέρονται συγκεκριμένα τα εν λόγω αποδεικτικά μέσα, διότι το Δικαστήριο, ως προελέχθη, μόρφωσε την κρίση του από όλα τα ανωτέρω αναφερόμενα ως τέτοια (αποδεικτικά μέσα). Έτσι, σε βάρος των εν λόγω κατηγορουμένων στοιχειοθετούνται οι νομοτυπικές μορφές των αποδιδομένων σ' αυτούς σχετικών κατηγοριών της ψευδούς βεβαιώσεως από κοινού, κατ' εξακολούθηση, αφού αυτοί προέβησαν στην εν λόγω αξιόποινη πράξη τους μετά από συναπόφασή τους και της παθητικής δωροδοκίας από κοινού κατ' εξακολούθηση, για την οποία, επίσης υφίσταται από κοινού απόφαση τελέσεώς, οι οποίες (αξιόποινες πράξεις) συρρέουν αληθώς (βλ. Α.Π. 1262/2011, Α.Π. 4/2010 δημ. ΝΟΜΟΣ), όπως αυτές (νομοτυπικές μορφές) στην ανωτέρω νομική σκέψη της παρούσης περιγράφονται, και γι' αυτό πρέπει να κηρυχθούν ένοχοι, σύμφωνα με το διατακτικό". Στη συνέχεια, το κατά τα ανωτέρω δευτεροβάθμιο Δικαστήριο της ουσίας κήρυξε τον κατηγορούμενο Μ. Σ. του Ό. και ήδη αναιρεσείοντα ένοχο ψευδούς βεβαιώσεως από κοινού κατ' εξακολούθηση και παθητικής δωροδοκίας από κοινού κατ' εξακολούθηση, αφού δε του αναγνώρισε τις ελαφρυντικές περιστάσεις του πρότερου έντιμου βίου (άρθ. 84 παρ. 2 περ. α Π.Κ.) και της μετέπειτα καλής συμπεριφοράς (άρθ. 84 παρ. 2 περ. ε Π.Κ.), επέβαλε σ' αυτόν ποινή φυλακίσεως τριών (3) ετών για κάθε πράξη και κατά συγχώνευση συνολική ποινή φυλακίσεως (3 + 1) τεσσάρων (4) ετών, της οποίας συνολικής ποινής φυλακίσεως ανέστειλε την εκτέλεση επί τριετία, με το ακόλουθο διατακτικό: " Κηρύσσει ενόχους τους 1ο [Μ. Σ.], 2ο [Ι. Κ.] και 3η [Μ. – Π. Μ.] των κατηγορουμένων του».

1.1.6. Η παράλειψη από αμέλεια διευθυντή επιχείρησης να αποτρέψει υφιστάμενό του από την τέλεση πράξης δωροδοκίας προς όφελος της επιχείρησης (άρθρα 159Α΄παρ.2, 236 παρ. 3, 237 παρ. 3 ΠΚ)

Το έγκλημα γνήσιας παράλειψης τυποποιείται στις κείμενες διατάξεις των άρθρων 159Α΄ παρ. 2[237], 236 παρ. 3[238]και 237 παρ. 3 ΠΚ[239]η δομή των οποίων είναι αρκετά όμοια με την δομή του άρθρου 235 παρ.4 ΠΚ. Οι παράνομες ενέργειες ουσιαστικά αφορούν στις παραλείψεις από αμέλεια διευθυντών επιχειρήσεων να αποτρέψουν υφιστάμενό τους από την τέλεση πράξεων δωροδοκίας προς όφελος της εκάστοτε επιχείρησης. Συνεπώς δράστης των παράνομων πράξεων θα πρέπει να είναι οι διευθυντές των επιχειρήσεων ή τα πρόσωπα που έχουν την εξουσία της λήψης αποφάσεων ή του ελέγχου των επιχειρήσεων. Επιπρόσθετα, κάποιο υφιστάμενο πρόσωπο το οποίο τ*ελεί υπό τις εντολές του ή υπόκειται στον έλεγχό του* θα πρέπει να έχει τελέσει μία από τις πράξεις ενεργητικής δωροδοκίας των άρθρων 159Α΄ παρ. 1, 236 παρ. 1 και 237 παρ. 1 ΠΚ αντίστοιχα, προς όφελος της επιχείρησης. Τέλος, ο δράστης (διευθυντής επιχείρησης) θα πρέπει να *μην απέτρεψε* την τέλεση του εγκλήματος της δωροδοκίας από το παραπάνω πρόσωπο.

Αυτό προϋποθέτει, όπως και στο άρθρο 235§4 ΠΚ, ότι και ο διευθυντής της επιχείρησης έχει παραβεί συγκεκριμένο καθήκον εποπτείας επί του δεκάζοντος καθώς και ότι η πλήρης συμμόρφωσή του τελευταίου προς αυτό το καθήκον θα είχε αποτρέψει με βεβαιότητα ή έστω με πιθανότητα που αγγίζει τη βεβαιότητα την τέλεση δωροδοκίας

[237]*αρ. 159Α΄ 2 ΠΚ.* «Διευθυντής επιχειρήσεως ή πρόσωπο που έχει την εξουσία λήψης αποφάσεων ή ελέγχου σε επιχείρηση «τιμωρείται με φυλάκιση», αν η πράξη δεν τιμωρείται βαρύτερα από άλλη ποινική διάταξη, αν από αμέλεια δεν απέτρεψε πρόσωπο που τελεί υπό τις εντολές του ή υπόκειται στον έλεγχό του από την τέλεση προς όφελος της επιχείρησης της πράξης της παραγράφου 1».

[238]*αρ. 236§3 ΠΚ* «Διευθυντής επιχειρήσεως ή άλλο πρόσωπο που έχει την εξουσία λήψης αποφάσεων ή ελέγχου σε επιχείρηση «τιμωρείται με φυλάκιση», αν η πράξη δεν τιμωρείται βαρύτερα από άλλη ποινική διάταξη, αν από αμέλεια δεν απέτρεψε πρόσωπο που τελεί υπό τις εντολές του ή υπόκειται στον έλεγχό του από την τέλεση προς όφελος της επιχείρησης πράξης των προηγούμενων παραγράφων»

[239] αρ. *237§3 ΠΚ* « Διευθυντής επιχειρήσεως ή άλλο πρόσωπο που έχει την εξουσία λήψης αποφάσεων ή ελέγχου σε επιχείρηση «τιμωρείται με φυλάκιση», αν η πράξη δεν τιμωρείται βαρύτερα από άλλη ποινική διάταξη, αν από αμέλεια δεν απέτρεψε πρόσωπο που τελεί υπό τις εντολές του ή υπόκειται στον έλεγχό του από την τέλεση προς όφελος της επιχείρησης της πράξης της παραγράφου 1.»

από τον υφιστάμενό του. Όλα τα παραπάνω στοιχεία αρκεί να καλύπτονται από ενδεχόμενο δόλο του δράστη.[240]

Συγκεκριμένα στην υπ' αριθμ. 2 / 2008 (Ζ, ΠΟΙΝΙΚΕΣ) Στην προκείμενη περίπτωση, το Τριμελές Εφετείο Θεσσαλονίκης (που δίκασε ως δευτεροβάθμιο δικαστήριο), ύστερα από εκτίμηση και αξιολόγηση των αναφερομένων κατ' είδος αποδεικτικών μέσων, δέχθηκε κατά την αναιρετικώς ανέλεγκτη κρίση του, όπως προκύπτει από το αιτιολογικό σε συνδυασμό με το διατακτικό της προσβαλλόμενης 3829/2006 απόφασή του, ότι αποδείχθηκαν τα ακόλουθα πραγματικά περιστατικά "Ο κατηγορούμενος στις ..... στα ..... έδωκε στον Δ1, Διοικητικό και Οικονομικό Διευθυντή του Νοσοκομείου Γιαννιτσών (υπάλληλο κατά την έννοια του άρθρου 13α' του ΠΚ, βλ. και υπ' αριθμ. .... απόσπασμα πρακτικού του Δ.Σ του Γ. Νοσοκ. Γιαννιτσών) το ποσό των 3.000 ευρώ σε μετρητά, προκειμένου ο τελευταίος να παραλείψει να αναφέρει στο Τμήμα Εμπορίου της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης Πέλλας ότι ο κατηγορούμενος πώλησε στο Γενικό Νομαρχιακό Νοσοκομείο Γιαννιτσών, ως αναδειχθείς προμηθευτής πετρέλαιο κίνησης και θέρμανσης υπερτιμολογημένο σε σχέση με την επικρατούσα μέση τιμή λιανικής πώλησης στην περιοχή, διαπίστωση στην οποία προέβη ο ως άνω υπάλληλος του Νοσοκομείου, κατά την υπογραφή των σχετικών ενταλμάτων πληρωμής, τα οποία υποχρεούται να θεωρεί διενεργώντας προληπτικό έλεγχο (άρθρ. 1 του Π.Δ/τος 471/1975 και 10 του Διατάγματος 496/1974). Η αναφορά του εν λόγω υπαλλήλου προς το Τμήμα Εμπορίου, αποτελούσε πέραν των άλλων και ενέργεια που ανάγονταν στον κύκλο των υπηρεσιακών του καθηκόντων, δεδομένου ότι ως οικονομικός Διευθυντής ευθύνεται για κάθε πράξη ή παράλειψη που θα επέφερε οικονομική ζημία στο Δημόσιο και ωφέλεια αντίστοιχα στον κατηγορούμενο, ο οποίος ήταν εν τοις πράγμασι ο διαχειριστής της επιχείρησης υγρών καυσίμων της μητέρας ....., επ' ονόματι της οποίας

[240]Χατζηκώστα Κωνσταντίνο, Οικονομικό Έγκλημα & Διαφθορά στο Δημόσιο Τομέα, Αξιολόγηση του Ισχύοντος Θεσμικού Πλαισίου,

τυπικά λειτουργούσε και είχε αναδειχθεί προμηθεύτρια καυσίμων του Νοσοκομείου κατ' εκείνο το έτος (2002-2003) μετά από μειοδοτικό διαγωνισμό. Η ενέργεια του κατηγορουμένου απεκαλύφθη μετά από καταγγελία του άνω υπαλλήλου και του Διευθυντή του Νοσοκομείου προς την Αστυνομία, η οποία και οργάνωσε επιχείρηση συλλήψεως αυτού εν των πράττεσθαι, που εξελήχθη πράγματι στη σύλληψη του κατηγορουμένου. Ούτος πολλές φορές προέτρεπε τον άνω υπάλληλο να δεχθεί χρηματικό ποσό ως δώρο, με το επιχείρημα ότι "όλοι τα παίρνουν.....", με σκοπό να του επιτρέπει να κερδοσκοπεί παράνομα και μάλιστα εις βάρος του Νοσοκομείου, στο οποίο ο ρηθείς υπάλληλος ήταν υπεύθυνος να ελέγχει τις δαπάνες. Ο ισχυρισμός του κατηγορουμένου ότι το άνω ποσό το έδωκε στον ρηθέντα υπάλληλο ως δάνειο δεν απεδείχθη παντάπασι αληθής. Τούτο άλλωστε δεν ήταν και λογικό αφού ο άνω υπάλληλος είχε ενημερώσει τους προϊσταμένους του και την αστυνομία για την πρόθεση δωροδόκισης του κατηγορουμένου. Πρέπει, συνεπώς, να κηρυχθεί ένοχος". Κατ' ακολουθίαν του αιτιολογικού αυτού το Εφετείο κήρυξε ένοχο τον κατηγορούμενο για την πράξη της ενεργητικής δωροδοκίας με το ελαφρυντικό του πρότερου έντιμου βίου και του επέβαλε ποινή φυλάκισης δέκα πέντε (15) μηνών, την οποία ανέστειλε για τρία χρόνια. Με αυτά που δέχθηκε το τριμελές Εφετείο Θεσσαλονίκης, διέλαβε στην προσβαλλόμενη απόφασή του την απαιτούμενη ειδική και εμπεριστατωμένη αιτιολογία, αφού εκθέτει σ' αυτήν με σαφήνεια πληρότητα και χωρίς αντιφάσεις ή λογικά κενά τα πραγματικά περιστατικά, τα οποία αποδείχθηκαν από τα μνημονευθέντα αποδεικτικά μέσα και συγκροτούν την αντικειμενική και υποκειμενική υπόσταση της αξιόποινης πράξης της ενεργητικής δωροδοκίας, για την οποία καταδικάστηκε ο κατηγορούμενος και ήδη αναιρεσείων, τα αποδεικτικά μέσα από τα οποία συνήγαγε τα περιστατικά αυτά καθώς και τους συλλογισμούς με βάση τους οποίους έκανε την υπαγωγή τους στις ουσιαστικές ποινικές διατάξεις των άρθρων 235 και 236 του ΠΚ

που ορθώς εφάρμοσε και δεν παραβίασε ούτε εκ πλαγίου. Ειδικότερα, σε σχέση με τις προβαλλόμενες από τον αναιρεσείοντα αιτιάσεις στο σκεπτικό της προσβαλλόμενης απόφασης αναφέρεται ότι ο υπάλληλος του Γενικού Νομαρχιακού Νοσοκομείου Γιαννιτσών Δ1 με την ιδιότητα του Διοικητικού και Οικονομικού Διευθυντή, ήταν αρμόδιος κατά νόμο (άρθρο 1 του Π.Δ/τος 471/1975) να θεωρεί, να υπογράφει τα εντάλματα πληρωμής και να διενεργεί έλεγχο για την τιμή πωλήσεως των ποσοτήτων πετρελαίου κίνηση και θέρμανσης που προμήθευε στο ως άνω Νοσοκομείο ο κατηγορούμενος, ως διαχειριστής της επιχείρησης υγρών καυσίμων της μητέρας του ..... και ότι ο κατηγορούμενος έδωσε στον πιο πάνω υπάλληλο το ποσό των 3.000 ευρώ σε μετρητά, προκειμένου να παραλείψει αυτός κατά παράβαση των καθηκόντων του να αναφέρει στο Τμήμα Εμπορίου της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης Πέλλας, ότι ο κατηγορούμενος πώλησε στο άνω Νοσοκομείο πετρέλαιο κίνησης και θέρμανσης υπερτιμολογημένο σε σχέση με την επικρατούσα μέση τιμή λιανικής πώλησης στην περιοχή, η αναφορά δε του εν λόγω υπαλλήλου προς το Τμήμα Εμπορίου αποτελούσε και ενέργεια που ανάγονταν στον κύκλο των υπηρεσιακών του καθηκόντων, αφού ως Οικονομικός Διευθυντής υπείχε ευθύνη για κάθε πράξη ή παράλειψη που θα επέφερε οικονομική ζημία στο Δημόσιο και ωφέλεια αντίστοιχα στον κατηγορούμενο. Εκτός από τα παραπάνω στοιχεία, δεν ήταν απαραίτητο για την επάρκεια της αιτιολογίας, να προσδιορίζεται "για ποιο λόγο η μέση τιμή λιανικής πώλησης πετρελαίου αποτελεί μέτρο κρίσεως και ποιο ήταν το μέγεθος της μέσης τιμής" να αναφέρεται "ο τρόπος υπολογισμού της, η υπηρεσία ή αρχή ή πρόσωπο που κάνει τον εν λόγω προσδιορισμό", να εκτίθεται "η διαφορά ανάμεσα στη μέση τιμή πωλήσεως και στην τιμή που έγινε η επίμαχη πώληση, το συνολικό ύψος στο οποίο ανέρχεται η υπέρβαση για όλο το επίμαχο χρονικό διάστημα και "αν τη σύμπτωση μέσης τιμής και τιμής πωλήσεως ελέγχει το Τμήμα Εμπορίου της Νομαρχιακής Αυτοδιοικήσεως ή μόνον ο Οικονομικός Διευθυντής του Νοσοκομείου".

1.1.7 Στοιχειοθέτηση του εγκλήματος της «ψευδούς βεβαιώσεως»

Η έκδοση ψευδούς ιατρικής βεβαίωσης θεωρείται συνήθης πρακτική διαφθοράς στον κλάδο της δημόσιας διοίκησης. Συμφώνως του άρθρου 242 παράγρ. 1 ΠΚ[241], ο υπάλληλος όπου στα καθήκοντά του περιλαμβάνεται η σύνταξη ή έκδοση δημόσιων εγγράφων και σε αυτά τα έγγραφα βεβαιωθεί η πρόθεση ψευδούς περιστατικού τότε μπορεί να υπάρξουν έννομες επιπτώσεις οι οποίες τιμωρούνται με φυλάκιση ενός έτους τουλάχιστον. Για την υποκειμενική και αντικειμενική επιβεβαίωση της εγκληματικής ενέργειας έκδοσης ή σύνταξης ψευδών βεβαιώσεων, το οποία θεωρείται ως έγκλημα για την υπηρεσία απαιτείται[242] :

Ο δράστης να είναι αποτελεί υπάλληλο σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 13 στοιχ.α' και 263[Α,] ΠΚ, ο οποίος είναι αρμόδιος κατά τόπο και καθ' ύλη για την έκδοση ή σύνταξη του εγγράφου και να ενεργεί εντός των ορίων της υπηρεσίας που του έχει ανατεθεί.

΄Εγγραφο σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 13 στοιχ γ' ΠΚ. Η έννοια του δημοσίου εγγράφου δεν προσδιορίζεται σε διάταξη του ΠΚ, γι' αυτό έχει εφαρμογή και στο ποινικό δίκαιο το άρθρο 13γ' ΠΚ και 438 ΚΠολΔ, κατά την έννοια του οποίου δημόσιο έγγραφο είναι αυτό που συντάχθηκε από αρμόδιο καθ' ύλη και κατά τόπο για τη σύνταξη ή την

[241]*αρ. 242 ΠΚ* «1. Υπάλληλος που στα καθήκοντά του ανάγεται η έκδοση ή η σύνταξη ορισμένων* δημόσιων εγγράφων, αν σε τέτοια έγγραφα βεβαιώνει με πρόθεση ψευδώς περιστατικό που μπορεί να έχει έννομες συνέπειες, τιμωρείται με φυλάκιση τουλάχιστον ενός έτους. 2. Με την ίδια ποινή τιμωρείται ο υπάλληλος ο οποίος με πρόθεση νοθεύει, καταστρέφει, βλάπτει ή υπεξάγει έγγραφο που του εμπιστεύθηκαν ή του είναι προσιτό λόγω της υπηρεσίας του. 3. Αν όμως ο υπαίτιος κάποιας από τις πράξεις των παραγράφων 1 και 2 είχε σκοπό να προσπορίσει στον εαυτό του ή σε άλλον αθέμιτο όφελος ή να βλάψει παράνομα άλλον, επιβάλλεται κάθειρξη, "εάν το συνολικό όφελος ή η συνολική βλάβη υπερβαίνουν το ποσό των "εκατόν είκοσι χιλιάδων(120.000)" ΕΥΡΩ".4. Με την ποινή της παρ. 1 τιμωρείται όποιος εν γνώσει του χρησιμοποιεί το έγγραφο που είναι πλαστό ή νοθευμένο ή έχει υπεξαχθεί.» *Από αβλεψία του νομοθέτη, δεν τέθηκε κατά τη μεταγλώττιση η λέξη "ορισμένων", που υπήρχε στο κείμενο της καθαρεύουσας [βλ. διόρθωση σφαλμάτων (Α΄ 82/20.6.1986, αριθ. 10)].

[242]ΑΠ 650/2014

έκδοση του εγγράφου δημόσιο υπάλληλο ή λειτουργό και προορίζεται για εξωτερική κυκλοφορία προς πλήρη απόδειξη κάθε γεγονότος που βεβαιώνεται με αυτό έναντι πάντων και το οποίο έχει πλήρη αποδεικτική δύναμη για ότι βεβαιώνεται στο περιεχόμενο του.

Βεβαίωση στα έγγραφα των ψευδών περιστατικών τα οποία μπορεί να προσδίδουν έννομες επιπτώσεις. Έννομες επιπτώσεις μπορεί να υφίστανται όταν τα έγγραφα έχουν τις νομικές δυνατότητες να αποδείξουν την ύπαρξη, την αλλοίωση, την διατήρηση ή απώλεια της έννομης σχέσης η οποία μπορεί να είναι είτε ιδιωτικής φύσεως είτε δημόσιας φύσεως ανεξάρτητα αν οι ίδιες έννομες επιπτώσεις θα μπορούσαν να επιβληθούν με την βεβαίωση στο έγγραφο των πραγματικών καταστάσεων.

Αποτελεί επίσης ψευδές το περιστατικό εκείνο το οποίο είτε δεν έχει συμβεί είτε έχει λάβει χώρα με άλλο τρόπο από τον αναγραφόμενο. Τα έγγραφα τα οποία προκύπτουν με την προεκτεθείσα έννοια αποτελούν και τα τηρούμενα βιβλία στα εξωτερικά ιατρεία των Κρατικών Νοσοκομείων τα οποία εγγράφονται από τους υπεύθυνους ιατρούς και είναι πρόσφορα και προορισμένα για την απόδειξη των καταχωρίσεων σε αυτά εγγραφές σχετικά με τα δεδομένα της ταυτότητας των εισερχομένων ασθενών στο νοσοκομείο, τη διάγνωση της ασθένειάς τους, τα αίτια εισαγωγής τους καθώς και την νοσηλεία στην οποία υποβλήθηκαν. Οι παραπάνω μεταβολές δύναται να συντελέσουν είτε με την προσθήκη τους στο κείμενο του εγγράφου φράσεων, αριθμών, ψηφίων και λοιπών εγγράφων τα οποία ωστόσο δεν υφίσταντο κατά την αρχική σύνθεση είτε με την ξέση τέτοιων δεδομένων είτε με την απόσβεση με οποιονδήποτε τρόπο και με την αναγραφή άλλων αντί αυτών.[243]

[243] ΑΠ 1415/2008

Δόλος του δράστη όπου συνίσταται στην θέληση και στη γνώση του να επιβεβαιώσει ψευδή πραγματικά περιστατικά τα οποία μπορεί να υφίσταντο έννομες επιπτώσεις ή τουλάχιστον στην γνώση ότι από τα περιστατικά αυτά είναι δυνατό να δημιουργηθούν οι συγκεκριμένες έννομες συνέπειες και στην εκ προοιμίου αποδοχή του παραπάνω ενδεχομένου.

Επιπρόσθετα, στις διατάξεις του άρθρου 242 παρ 2 του ΠΚ γίνεται ορισμός της ίδιας ποινής του υπαλλήλου ο οποίος νοθεύει με πρόθεση ή βλάπτει ή καταστρέφει ή υπεξάγει έγγραφο το οποίο ήταν εμπιστευτικό ή προσιτό εξαιτίας της υπηρεσίας του. Ενώ στην παράγραφο 4 με την ίδια ποινή τιμωρείται και εις γνώση του χρησιμοποιεί το νοθευμένο ή πλαστό έγγραφο. Ο συνδυασμός των παραπάνω διατάξεων είναι απόρροια της στοιχειοθέτησης του εγκλήματος της νοθεύσεως εγγράφου από υπάλληλο, όπου προϋπόθεση αποτελεί η μεταβολή της έννοιας του εγγράφου με τρόπου όπου επιδρά ή ματαιώνει το περιεχόμενο της αποδεικτικής ισχύος, το οποίο στις περιπτώσεις, όπου δεν διακρίνεται ο νόμος δύναται να είναι ιδιωτικό ή δημόσιο.

1.1.8. Πεδίο εφαρμογής διάταξης περί «ψευδούς βεβαίωσης» (αρ. 242 ΠΚ) σε σχέση με τη διάταξη περί «ψευδούς ιατρικής πιστοποίησης» (αρ. 221 ΠΚ)

Το έγκλημα της ψευδούς ιατρικής πιστοποίησης, η τυποποίηση του οποίου γίνεται συμφώνως της διάταξης του άρθρου 221ΠΚ[244]

[244]*άρθρο 221 ΠΚ* «1 Γιατροί, οδοντίατροι, κτηνίατροι, φαρμακοποιοί, χημικοί και μαίες που εν γνώσει εκδίδουν ψευδείς πιστοποιήσεις, οι οποίες προορίζονται να παρέχουν πίστη σε δημόσια, δημοτική ή κοινοτική αρχή ή νομικό πρόσωπο δημόσιου δικαίου ή σε μια ασφαλιστική επιχείρηση ή που μπορούν να ζημιώσουν έννομα και ουσιώδη συμφέροντα άλλου προσώπου τιμωρούνται με φυλάκιση μέχρι δύο ετών και με χρηματική ποινή. Αν οι ψευδείς αυτές πιστοποιήσεις προορίζονται για δικαστική χρήση, αυτοί που τις εκδίδουν τιμωρούνται με φυλάκιση τουλάχιστον έξι μηνών και χρηματική ποινή, με στέρηση των αξιωμάτων και θέσεων που αναφέρονται στο άρθρο 63 αριθμ. 1, ως και με απαγόρευση ασκήσεως του επαγγέλματός τους για χρονικό διάστημα από ένα μήνα μέχρι έξι μήνες. 2. Με

θεωρείται έγκλημα και είδος διανοητικής πλαστογραφίας. Επιπρόσθετα, συμφώνως της διάταξης 221 παρ.1 εδ.α' ΠΚ κτηνίατροι, οδοντίατροι και μαίες οι οποίοι εν γνώσει τους προχωρούν σε έκδοση ψευδών πιστοποιήσεων οι προορίζονται για την παροχή αξιόπιστων στοιχείων σε δημοτική ή κοινοτική αρχή, σε ασφαλιστικές επιχειρήσεις, σε δημόσιες αρχές και νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου ή μπορούν να ζημιώσουν ουσιώδη και έννομα συμφέροντα ενός άλλου προσώπου, τιμωρούνται με δύο χρόνια φυλάκιση και επιβάρυνση χρηματικής ποινής.

Από τις παραπάνω διατάξεις προκύπτει ότι για την στοιχειοθέτηση της εγκληματικής ενέργειας της ψευδούς ιατρικής πιστοποιήσεως αποτελεί προϋπόθεση η έκδοση από το γιατρό με την επαγγελματική του ιδιότητα έγγραφης πιστοποίησης και παράδοσης της ίδιας σε τρίτο, η οποία ωστόσο είναι άκυρη και ψευδής ως προς το περιεχόμενό σε κάθε σημείο της, όμως πιστοποιεί ότι ο ασθενής εξετάστηκε ανεξαρτήτως αν δεν έχει εξεταστεί και προορίζεται για την προσφορά πίστης σε δημοτικές, κοινοτικές ή δημόσιες αρχές.

Επιπρόσθετα, υποκειμενικώς απαιτείται δόλος, ο οποίος περιλαμβάνει, αφενός μεν τη γνώση με την έννοια της βεβαιότητος (εντελούς γνώσεως - επιγνώσεως), σχετικώς με την αναλήθεια του περιεχόμενου της πιστοποιήσεως αφετέρου δε τη θέληση εκδόσεως και παραδόσεως στον τρίτο της τοιαύτης ψευδούς πιστοποιήσεως, αρκούντος του ενδεχόμενου δόλου, μόνον σε ότι αφορά τον προορισμό της έγγραφης πιστοποιήσεως να παράσχει πίστη στις αρχές.[245] Συμφώνως των παραπάνω, η επίδοση του τίτλου έγκλημα για ψευδή πιστοποίηση εκτός από ιατρούς αποτελούν και οι υπόλοιποι ιατροί χημικοί, μαίες, φαρμακοποιοί. Ως πιστοποιήσεις λαμβάνονται όλα τα

φυλάκιση μέχρι ενός έτους τιμωρείται όποιος χρησιμοποιεί τέτοια ψευδή πιστοποίηση για να εξαπατήσει δημόσια, δημοτική ή κοινοτική αρχή, ή νομικό πρόσωπο δημόσιου δικαίου ή ασφαλιστική επιχείρηση. Αν έγινε δικαστική χρήση της ανωτέρω ψευδούς πιστοποίησης, ο διάδικος που έκαμε τη χρήση τιμωρείται με φυλάκιση τουλάχιστον τριών μηνών»

[245] ΑΠ 288/2015

είδη γραπτών τα οποία αναγόμενα στις επαγγελματικές δραστηριότητες των παραπάνω προσώπων πιστοποιούν, ανεξαρτήτως αποδεικτικής δύναμης και τύπου, συγκεκριμένα γεγονότα υπέρ τρίτων.[246]

Το αξιόποινο που καθιερώνεται με την ως άνω διάταξη περιορίζεται μόνο στην περίπτωση που το γεγονός αφορά πραγματικά περιστατικά (γεγονότα) και όχι κρίση ή γνώμη, διότι η τελευταία είναι ορθή ή εσφαλμένη και όχι ψευδής ή αληθής.[247]

Επίσης, από τον συσχετισμό της διατάξεως του άρθρου 221 προς εκείνη του άρθρου 242 του Π.Κ σαφώς προκύπτει ότι όταν ενεργητικό υποκείμενο της ψευδούς πιστοποιήσεως είναι ιατρός, ο οποίος υπό την ιδιότητα του δημοσίου υπαλλήλου υπηρετεί σε νοσηλευτικό ίδρυμα το οποίο έχει την μορφή του Νομικού Προσώπου Δημοσίου Δικαίου (ν.π.δ.δ.) και συντάσσει ψευδές κατά περιεχόμενο δημόσιο έγγραφο, εφαρμογή έχει η περί ψευδούς βεβαιώσεως διάταξη του άρθρου 242 και όχι εκείνη της ψευδούς ιατρικής πιστοποίησης του άρθρου 221 ΠΚ, η οποία συντάσσεται από ιδιώτη ιατρό και τα λοιπά αναφερόμενα στο άρθρο 221 Π.Κ πρόσωπα.[248]

Στην υπ αριθμ 4 / 2010 «Στην προκειμένη περίπτωση με την προσβαλλόμενη 1340/2007 απόφαση του Τριμελούς Εφετείου Πατρών που δίκασε σε δεύτερο βαθμό, ο αναιρεσείων κηρύχθηκε ένοχος, ψευδούς βεβαιώσεως και παθητικής δωροδοκίας και του επιβλήθηκε συνολική ποινή φυλακίσεως δεκατεσσάρων (14) μηνών, η εκτέλεση της οποίας ανεστάλη επί τριετίαν. Όπως προκύπτει από το σκεπτικό, σε συνδυασμό με το διατακτικό της προσβαλλόμενης αποφάσεως, το δίκασαν Τριμελές Εφετείο, μετά από εκτίμηση και αξιολόγηση των αναφερομένων αποδεικτικών μέσων, δέχθηκε, κατά την αναιρετικώς ανέλεγκτη περί πραγμάτων κρίση του, κατά λέξη τα εξής: "Ο

[246]Μυλωνόπουλος Χρίστος, Ποινικό Δίκαιο, Ειδικό Μέρος. Τα εγκλήματα σχετικά με τα υπομνήματα (2005)
[247]ΣυμβΠλημΘεσ 118/1997, Υπερ. 1997
[248]ΑΠ 1415/2008

κατηγορούμενος Χ1 από το έτος 1994 και μέχρι και τις ... εργαζόταν στο δήμο Αντιρρίου με σύμβαση αορίστου χρόνου ιδιωτικού δικαίου και απασχολούνταν στην συσταθείσα από το δήμο δημοτική επιχείρηση της Γεφυροπλάστιγγας και ανάπτυξης του δήμου Αντιρρίου που είναι Ν.Π.Ι.Δ και του είχαν ανατεθεί τα καθήκοντα της ζύγισης των φορτηγών αυτοκινήτων που διακινούνταν προς την πορθμειακή γραμμή Ρίου-Αντιρρίου και της έκδοσης των διπλοτύπων αποδείξεων παροχής υπηρεσιών ζύγισης και διατελούσε σε σχέση εξάρτησης και υποταγής προς τα αρμόδια όργανα του δήμου Αντιρρίου. Έτσι σύμφωνα με όσα στην μείζονα νομική σκέψη αναφέρθηκαν ήταν υπάλληλος κατά την έννοια του άρθρου 13 α' του Π.Κ και απορριπτέος ως αβάσιμος ο αντίθετος ισχυρισμός του. Στις ... τυγχάνοντας υπάλληλος κατά την έννοια του άρθρου 13 α' του Π.Κ στα καθήκοντα του οποίου, όπως παραπάνω αναφέρθηκε ήταν η έκδοση και σύνταξη δημοσίων εγγράφων, με πρόθεση βεβαίωσε σε τέτοιο έγγραφο ψευδώς περιστατικό που μπορούσε να έχει έννομες συνέπειες και συγκεκριμένα, εξέδωσε τις με αριθμ. θεώρησης ...και για ... αποδείξεις παροχής υπηρεσιών, οι οποίες αφορούσαν τα υπ' αριθμ. κυκλοφορίας... και ... φορτηγά αυτοκίνητα στις οποίες ανέγραψε ότι το μεικτό βάρος αυτών (φορτηγών και φορτίων) ήταν 27.390 kgr και 40.560 kgr, ενώ η αλήθεια είναι ότι το μικτό βάρος αυτών, σύμφωνα με τις υπ' αριθμ. θεώρησης ...και ...αποδείξεις παροχής υπηρεσιών της Αναπτυξιακής Διακοινοτικής Επιχείρησης Ακταίου-Ρίου της Νομαρχίας Αχαΐας ήταν για το μεν η υπ' αριθμ. κυκλοφορίας ... φορτηγό αυτοκίνητο 32.310 kgr, για το δε υπ' αριθμό κυκλοφορίας ... φορτηγό αυτοκίνητο 47.950 kgr, προέβη δε στις πράξεις του αυτές με σκοπό να αποφύγουν οι οδηγοί των ανωτέρω αυτοκινήτων το πρόστιμο που θα τους επιβάλλετο καθόσον ήταν υπέρβαροι για την μεταφορά τους με το πλοίο από το Αντίρριο στο Ρίο. Στο ίδιο επίσης παραπάνω τόπο και χρόνο όντας υπάλληλος, όπως παραπάνω, κατά παράβαση των καθηκόντων του, έλαβε άμεσα για τον εαυτό του ωφελήματα οιασδήποτε φύσης

προκειμένου να προβεί σε ενέργεια που αντίκειται σε αυτά και συγκεκριμένα έλαβε από τους συγκατηγορουμένους του, οδηγούς των παραπάνω φορτηγών, το χρηματικό ποσό των 10.000 δρχ. από καθένα, προκειμένου να αναγράψει στα ζυγολόγια που εξέδωσε ψευδές, μεικτό βάρος των αυτοκινήτων τους, όπως παραπάνω αναφέρεται. Τα παραπάνω αποδεικνύονται από τις απολογίες των δεύτερου και τρίτου των κατηγορουμένων ενώπιον αυτού του δικαστηρίου που ήταν σαφείς και κατηγορηματικές και ταυτίζονται με αυτές που έδωσαν ενώπιον του πρωτοδίκου - δικαστηρίου και περιέχονται στα πρακτικά της πρωτόδικης δίκης καθώς και από τις παραπάνω αναφερόμενες 4 αποδείξεις παροχής υπηρεσιών, που αναγνώσθηκαν και την ένορκη κατάθεση του μάρτυρα κατηγορίας ενώπιον αυτού του δικαστηρίου από τα οποία αποδεικτικά μέσα τα τελευταία (4 αποδείξεις παροχής υπηρεσιών και ένορκη κατάθεση του μάρτυρα κατηγορίας) ενισχύουν τις πιο πάνω απολογίες σχετικά με την πράξη της δωροδοκίας. Δεν κρίνονται πειστικά όσα ο μάρτυρας υπεράσπισης και ο πρώτος κατηγορούμενος απολογούμενος κατέθεσαν.»

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3: ΟΙ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΙ ΜΗΧΑΝΙΣΜΟΙ ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΣΤΟ ΧΩΡΟ ΤΗΣ ΥΓΕΙΑΣ

1. Δράσεις της Ελληνικής Πολιτείας για την πάταξη της διαφθοράς στη Δημόσια Υγεία

Η ελληνική Πολιτεία κατέβαλλε σημαντικές προσπάθειες για την αντιμετώπιση του φαινομένου της διαφθοράς στις δημόσιες υπηρεσίες παροχής υγειονομικής φροντίδας και περίθαλψης, μέσω νομοθετικών μεταβολών στα εγκλήματα δωροδοκίας και κάτω από αφόρητες πιέσεις διεθνών οργανισμών. Από το 1999 και έπειτα ιδρύθηκαν και λειτούργησαν δύο ελεγκτικοί μηχανισμοί το Σ.Ε.Υ.Υ.Π – Σώμα

Επιθεωρητών Υπηρεσιών Υγείας και Πρόνοιας και το ΥΠ.Ε.Δ.Υ.Φ.Κ.Α – Υπηρεσία Ελέγχου Δαπανών Υγείας φορέων Κοινωνικής Ασφάλισης.

2. Σώμα Επιθεωρητών Υπηρεσιών Υγείας και Πρόνοιας (Σ.Ε.Υ.Υ.Π)

Συμφώνως της αιτιολογικής έκθεσης του Ν/2920/2001 «Σώμα Επιθεωρητών Υπηρεσιών Υγείας και Πρόνοιας (Σ.Ε.Υ.Υ.Π) και άλλες διατάξεις», το Σ.Ε.Υ.Υ.Π και η ίδρυσή του εντάσσεται στα πλαίσια των προσπαθειών για την αναβάθμιση και αναμόρφωση της Δημόσιας Διοίκησης με σκοπό την εναρμόνιση της ελληνικής δημόσιας διοίκησης στους κλάδους της πρόνοιας και της υγείας με τα καθιερωμένα των υπόλοιπων ευρωπαϊκών χωρών πρότυπα ελέγχου για την εξασφάλιση της ποιότητας των δημόσιων υπηρεσιών.[249]

Αρμοδιότητα του συγκεκριμένου σώματος είναι:

Η βελτίωση της αποτελεσματικότητας και παραγωγικότητας των ελεγχόμενων φορέων

Η ποιοτική αναβάθμιση και εξέλιξη των προσφερόμενων υπηρεσιών πρόνοιας και υγείας

Η καταστολή της διαφθοράς και της κακοδιοίκησης

Η προστασία της περιουσίας και της υγείας των πολιτών από την παροχή υπηρεσιών υγείας και πρόνοιας με καταχρηστικό τρόπο.

3.Υπηρεσία Ελέγχου Δαπανών Υγείας Φορέων Κοινωνικής Ασφάλισης (ΥΠ.Ε.Δ.Υ.Φ.Κ.Α.)

[249] Αιτιολογική έκθεση ν.2920/2001 «Σώμα Επιθεωρητών Υπηρεσιών Υγείας και Πρόνοιας (Σ.Ε.Υ.Υ.Π) και άλλες διατάξεις»,

Σύμφωνα με την εισηγητική έκθεση του ν.2676/1999 «Οργανωτική και λειτουργική αναδιάρθρωση των φορέων κοινωνικής ασφάλισης και άλλες διατάξεις», η σύσταση της Υπηρεσίας Ελέγχου Δαπανών Υγείας Φορέων Κοινωνικής Ασφάλισης (ΥΠ.Ε.Δ.Υ.Φ.Κ.Α.) εντάσσεται στο πλαίσιο ενιαιοποίησης των μηχανισμών και των διαδικασιών ελέγχων (προληπτικών και κατασταλτικών) για όλους τους Ασφαλιστικούς Οργανισμούς και το Δημόσιο με σκοπό την αντιμετώπιση των σημαντικών ελλείψεων σε επίπεδο ελεγκτικών μηχανισμών καθώς και τη βελτίωση της ποιότητας της διοικητικής και οικονομικής διαχείρισης των Φορέων και κλάδων ασφάλισης ασθένειας. Σύμφωνα με την παρ. 2. του ν. 2676/1999, έργο της ΥΠ.Ε.Δ.Υ.Φ.Κ.Α. είναι :[250]

Ο συντονισμός και η εποπτεία των ενεργειών για τον έλεγχο των πόρων και των δαπανών του συστήματος υγειονομικής περίθαλψης του συνόλου των ασφαλιστικών κλάδων και φορέων ασθένειας αρμοδιότητας Γ.Γ.Κ.Α.

Ο έλεγχος για το σύνολο των υπηρεσιών υγείας που προσφέρονται στους συνταξιούχους και ασφαλισμένους όλων των Ασφαλιστικών Οργανισμών

Ο συντονισμός των ελέγχων για τις παροχές περίθαλψης όπου υπάρχει απαίτησης έγκρισης ελεγκτή ιατρού.

Η ανάθεση και ο σχεδιασμός μηχανογραφικών εφαρμογών σε περιφερειακό και κεντρικό επίπεδο με σκοπό την παρακολούθηση της κατανάλωσης των παροχών και υπηρεσιών υγείας

Η στατιστική αξιολόγηση και συγκέντρωση των δεδομένων σχετικά με τις παροχές υγείας

Η επιβολή κυρώσεων σε περιπτώσεις διαπίστωσης παραβάσεων των κείμενων νομοθετικών πλαισίων κατά τη διενέργεια ελέγχων

[250]αρ. 32 ν. 2676/1999, (ΦΕΚΑ΄1)

Η επιβολή προστίμων και ποινών σε περιπτώσεις πώλησης φαρμάκων από φαρμακείο σε φαρμακαποθήκη συμφώνως του Ν. 4172/2013

Η διερεύνηση υποθέσεων με την αξιοποίηση στοιχείων για την ηλεκτρονική συνταγογράφηση (ΗΔΙΚΑ), e-ΔΑΠΥ και την ΚΜΕΣ του Ε.Ο.Π.Υ.Υ.

Ο έλεγχος των μονάδων Υγείας του Ε.Ο.Π.Υ.Υ. (πρώην ΙΚΑ), μέχρι της αλλαγές που επέφερε ο ν. 4238/2014 (ΦΕΚ 38), όπως και ο έλεγχος των ελεγκτών ιατρών του Ε.Ο.Π.Υ.Υ

Ο εσωτερικός έλεγχος του Ε.Ο.Π.Υ.Υ., σύμφωνα με το αρθρ. 19 της τελευταίας τροποποίησης του Ενιαίου Κανονισμού Παροχών Υγείας του Ε.Ο.Π.Υ.Υ. (κοινή Υπ. Απ. ΕΜΠ. 5 ΦΕΚ 3054/18.11/2012)

Ο διαχειριστικός έλεγχος στα Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου (ΝΠΔΔ) και στα Νομικά Πρόσωπα Ιδιωτικού Δικαίου (ΝΠΙΔ), που αποτελούν εποπτευόμενους φορείς του Υπουργείου Υγείας σύμφωνα με το άρθρο 21§6 του ν. 4208/2013.

ΜΕΡΟΣ Β’. 2. ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΔΡΑΣΗΣ ΓΙΑ ΤΗ ΜΕΙΩΣΗ ΤΗΣ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ ΚΑΙ ΤΗΝ ΕΝΙΣΧΥΣΗ ΤΗΣ ΑΚΕΡΑΙΟΤΗΤΑΣ ΣΤΟΥΣ (ΟΤΑ) ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΥΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1

1. Εισαγωγή

Όπως ήδη αναφέρθηκε η διαφθορά στον δημόσιο τομέα αποτελεί ένα διαχρονικό και παγκόσμιο φαινόμενο, άλλοτε σε μεγαλύτερο και άλλοτε σε μικρότερο βαθμό, σε όλη την παγκόσμια επικράτεια, σε όλες τις κατηγορίες καθεστώτων και σε όλες τις ιστορικές περιόδους. Οι

συζητήσεις γύρω από το φαινόμενο της διαφθοράς έχουν αναζωπυρωθεί τα τελευταία χρόνια με αποτέλεσμα οι επιστήμονες να ενδιαφέρονται όλο και περισσότερο για την οριοθέτηση της διαφθοράς, τις αιτίες πρόκλησής της, τις μορφές με τις οποίες εκδηλώνεται όπως επίσης και τις συνέπειες που αυτή έχει στην κοινωνική, οικονομική και πολιτική κατάσταση των λαών.

Σύμφωνα με τις μελέτες των επιστημόνων η διαφθορά δεν αποτελεί ένα περιθωριακό εγκληματικό φαινόμενο αλλά έναν σημαντικό παράγοντα επίδρασης των ζητημάτων διακυβέρνησης. Πρώτοι είναι οι πολιτικοί προϊστάμενοι της χώρας οι οποίοι αντιλαμβάνονται τις δυσκολίες που προκύπτουν στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων εξαιτίας των υπαρχόντων ανοργάνωτων ή οργανωμένων παράνομων συμφερόντων. Επιπρόσθετα οι πολίτες αντιλαμβάνονται πολύ περισσότερο τις συνέπειες του φαινομένου από τις επιπτώσεις που προκαλεί στην ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών που απολαμβάνουν.

Συμφώνως του άρθρου 101 του Ελληνικού Συντάγματος, η κρατική διοίκηση λαμβάνει τέτοια οργάνωση συμφώνως του αποκεντρωτικού συστήματος, ενώ με το άρθρο 102 θεσπίζονται οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου και δευτέρου βαθμού για τους οποίους συντρέχουν τα τεκμήρια αρμοδιότητας για τις διοικήσεις των τοπικών υποθέσεων. Οι συγκεκριμένοι οργανισμού απολαμβάνουν οικονομικής και διοικητικής αυτοτέλειας, με το κράτους να ασκεί σε αυτούς βάση του παραπάνω άρθρου εποπτεία και έλεγχο νομιμότητας και απαγορεύεται να εμποδίζονται οι πρωτοβουλίες για την ελεύθερη δράση τους. Κατά την περίοδο των τελευταίων 20 ετών η πρώτη σημαντική μεταρρύθμιση στου ΟΤΑ εισήχθηκε με τον Νόμο Καποδίστρια το 1997, με τον Ν.2539/1997 βάση του οποίου πραγματοποιήθηκε η συνένωση 5.518 κοινοτήτων και δήμων από το σύνολο των οποίων προέκυψαν 1033 νέοι μεγαλύτεροι δήμοι.

Η Βουλή τον Μάιο του 2010 ψήφισε τον νόμο 3852/2010 σχετικά με την Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης διοίκησης το γνωστό σε όλους Σχέδιο Καλλικράτης, βάση του οποίου έγινε περιορισμός των διοικητικών δομών και αποσαφηνίστηκαν οι αρμοδιότητες των ΟΤΑ σύμφωνα με την αρχή της δοτής αρμοδιότητας βάση της περιγραφής στην Συνθήκη της Λισαβόνας.

Οι νεότερες δομές ναι μεν είναι αριθμητικά λιγότερες ωστόσο έχουν ενισχυθεί με αρμοδιότητες. Συνεπώς έχουν την δυνατότητα ενσωμάτωσης των βασικών αρχών της Συνθήκης της Λισαβόνας με καλύτερο τρόπο, θέτοντας ιδιαίτερη βαρύτητα στην διαφάνεια σε όλες τις βαθμίδες διακυβέρνησης σχετικά με τις εκλογές, τη συμμετοχή των πολιτών, τις διαδικασίες λήψης αποφάσεων καθώς επίσης και την αντίστοιχη οικονομική και διοικητική διαφάνεια. Ουσιαστικά το Σχέδιο Καλλικράτης προσπάθησε να αποκαταστήσει το κύρος των ΟΤΑ σε οικονομικό, πολιτικό και διοικητικό επίπεδο όπως επίσης και ηθικό. Στην εφαρμογή του εγχειρήματος ωστόσο και στην υλοποίησή τους παρουσιάστηκαν αρκετά προβλήματα καθώς στα πλαίσια της δημοσιονομικής κρίσης και των μέτρων περικοπής του προϋπολογισμού που λήφθηκαν από την κεντρική κυβέρνηση, οδήγησαν σε μειώσεις των διαθέσιμων οικονομικών πόρων τόσο σε περιφερειακό όσο και σε τοπικό επίπεδο, με τους ΟΤΑ να αναλαμβάνουν περισσότερες αρμοδιότητες κάτω από τη στέρηση πόρων και τεχνικών ικανοτήτων για την διεκπεραίωση των αρμοδιοτήτων και της αποστολής τους.

Αναφορικά με την καταπολέμηση του φαινομένου της διαφθοράς τόσο σε περιφερειακό επίπεδο όσο και σε τοπικό η Ελλάδα έχει καταφέρει σημαντική πρόοδο όπως είναι για παράδειγμα η πρωτοβουλία του Σχεδίου Καλλικράτης όπου τέθηκαν στο τραπέζι των διαπραγματεύσεων ζητήματα όπως η διαφάνεια, ο έλεγχος και οι

προσφορά των δυνατοτήτων στους πολίτες να εκφράζουν δημοσίως τις απόψεις τους.

Ταυτόχρονα με τον νόμο 3870/2010, μετριάστηκαν συγκεκριμένοι κίνδυνοι ακεραιότητας αναφορικά με τις χρηματοδοτήσεις των εκλογικών δαπανών κατά τις δημοτικές και περιφερειακές εκλογές. Στην χώρα μας επίσης έχει υιοθετηθεί το διπλογραφικό σύστημα με σκοπό την καταγραφή των οικονομικών των ΟΤΑ ενώ έχει ενισχυθεί η χρήση των ΤΠΕ και των εργαλείων ηλεκτρονικής διακυβέρνησης με σκοπό τη βελτίωση των διοικητικών διαδικασιών για την εξυπηρέτηση των πολιτών κυριότερα καθώς επίσης και την ενίσχυση του πλαισίου λογοδοσίας και διαφάνειας.

Ένα τέτοιο εργαλείο αποτελεί το πρόγραμμα Διαύγεια βάση του οποίου καθίσταται υποχρεωτική η ανάρτηση στο Διαδίκτυο των νόμων και των διοικητικών και κρατικών πράξεων των διοικητικών οργάνων και την προώθηση αυτού σε όλο το δημόσιο τομέα καθώς επίσης και στα αυτοδιοικητικά όργανα. Τα παραπάνω εργαλεία συμβάλλουν σε σημαντικό βαθμό στη μείωση της διαφθοράς καθώς έτσι μειώνεται η ανάγκη διεπαφής των επιχειρήσεων και των πολιτών με τους αρμόδιους ανά αντικείμενο περιφερειακούς και τοπικούς φορείς.

Ωστόσο ναι μεν οι συγκεκριμένες ενέργειες έχουν την σωστή κατεύθυνση ωστόσο δεν είναι αρκετές, συνεπώς στα πλαίσια του έργου του ΟΟΣΑ για την χορήγηση τεχνικής υποστήριξης σχετικά με την καταπολέμηση της διαφθοράς και σε συνεργασία με την Γενική Γραμματεία για την Καταπολέμηση της διαφθοράς όπως και με άλλους ιδιωτικούς και δημόσιους φορείς συνέχισαν στην εκπόνηση ενός σχεδίου για την καταστολή της διαφθοράς στους ιδιωτικές και δημόσιες επενδύσεις με τη συνδρομή των παρακάτω φορέων:

1. Υπουργείο	Εσωτερικών

• Διευθυντής του Πολιτικού Γραφείου του Υπουργού Εσωτερικών • Ειδικοί Σύμβουλοι Υπουργού Εσωτερικών • Ανώτεροι δημόσιοι υπάλληλοι ΥΠΕΣ
2. Αποκεντρωμένη Διοίκηση Αττικής
3. Δήμος Αθηναίων
4. Δήμος Θεσσαλονίκης
5. Δήμος Νέας Σμύρνης
6. Ελληνική Εταιρεία Τοπικής Αυτοδιοίκησης και Ανάπτυξης Α.Ε. (Ε.Ε.Τ.Α.Α. Α.Ε.)
7. Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΙΤΑ)
8. Κεντρική Ένωση Δήμων Ελλάδος (Κ.Ε.Δ.Ε.)
9. Περιφέρεια Αττικής
10. Περιφερειακή Ένωση Δήμων Αττικής
11. Περιφερειακή Ένωση Δήμων Στερεάς Ελλάδας
12. Σώμα Επιθεωρητών - Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης (Σ.Ε.Ε.Δ.Δ.)

2. Γιατί είναι τόσο επικίνδυνη η διαφθορά;

Η διαφθορά αποτελεί ένα επίκαιρο πρόβλημα του σημερινού καπιταλισμού, με πολλές πτυχές και πολυπλοκότητα όπως είναι τα περισσότερα κοινωνικά φαινόμενα. Ο ελληνικός καπιταλισμός υποστηρίζεται πως έχει διαμορφωθεί εδώ και πολλά χρόνια από τις συνεχείς σκληρές κοινωνικές συγκρούσεις και συχνά συνδεόταν με χαρακτηριστικά διαφθοράς, άτυπων και μη νόμιμων σχέσεων,

σκανδάλων και παρακρατικών δομών.[251] Στην ελληνική επικράτεια αποτελεί ένα μείζον κοινωνικό ζήτημα από τα μέσα της δεκαετίας του 1980 με αποτέλεσμα να είναι αρκετά φανερό ότι οι συναλλαγές μεταξύ πολιτών και δημόσιου τομέα καθώς και κρατικών λειτουργών να διέπονται από την συνενοχή μεταξύ αυτών.

Δυστυχώς οι δημόσιοι λειτουργεί έχουν διαμορφώσει στις αντιλήψεις των πολιτών ότι για να γίνουν οι συναλλαγές του θα πρέπει πρώτα να υπάρξει κάποιου είδους παράνομης συναλλαγής, ρουσφέτι ή κάποια προσφορά χρημάτων.[252] Συνεπώς έχει επιδιωχθεί η κοινωνία να παρουσιάζει ανοχή σε σειρά παρανομιών, σκανδάλων όπως επίσης και τη δημόσια διαφθορά. Προϋπόθεση της ύπαρξης των παραπάνω καταστάσεων είναι να μπορεί ο κάθε πολίτης να απολαμβάνει ένα μέρος από τα οφέλη που προκύπτουν από τις παραβιάσεις των νόμων.

Γίνονται αρκετές προσπάθειες ως προς την κατεύθυνση για την μείωση και την πάταξη των φαινομένων της διαφθοράς μέσω της θέσπισης νομοθετικών πλαισίων και διαρθρωτικών αλλαγών στην οικονομία, ωστόσο πάντα υποβόσκει η αναζήτηση παραθύρων για την αύξηση των εισοδημάτων τους. Οι σαθρές κοινωνικές δομές είναι υπεύθυνες για τα φαινόμενα διαφθοράς τα οποία προκαλούν όλο και μεγαλύτερη αποδιάρθρωση της ελληνικής κοινωνίας με θύματα της όλης κατάστασης των ίδιων των πολιτών.

Το πραγματικό κοινωνικό κόστος της διαφθοράς δεν είναι μετρήσιμο ούτε από τα δημόσια κονδύλια που εκτρέπονται αλλά ούτε και από τα ποσά που καταβάλλονται. Στα εν λόγω κόστη περικλείονται οι απώλειες παραγωγής εξαιτίας των ανορθολογικών κατανομών των πόρων, των ανεπαρκειών και της στρέβλωσης των κινήτρων που οφείλονται στην διαφθορά. Επιπρόσθετα, δυσμενείς επιπτώσεις

[251]Παπασπύρου Σπύρος« Όψεις της διαφθοράς στην Ελλάδα»

[252]Huther, J. And A. Shah (2000), “

δημιουργούνται και στις κατανομές των εισοδημάτων με αποτέλεσμα να υπομονεύεται η εμπιστοσύνη προς τους νόμιμους θεσμούς και να μειώνεται η ικανότητά τους ως προς την παροχή επαρκών δημόσιων υπηρεσιών, συνεπώς να προκαλείται απονομιμοποίηση του κράτους και πολιτική και οικονομική αστάθεια.[253]

3. Διαφθορά και Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Στη σύγχρονη ελληνική κοινωνία οι ΟΤΑ θεωρούνται ως ένας από τους πιο ευάλωτους τομείς αναφορικά με την παρουσίαση του φαινομένου της διαφθοράς με αποτέλεσμα να δημιουργείται σημαντικός βαθμός ανησυχίας. Η διαφθορά αρκετά συχνά συγχέεται με την αμέλεια, με την κακοδιοίκηση όπως επίσης και με το δαιδαλώδες ελληνικό νομικό πλαίσιο της διοίκησης της Ελλάδας και των περιφερειακών δομών, με αποτέλεσμα οι τοπικοί λειτουργοί εξαιτίας της έλλειψης πόρων να αντιμετωπίζουν σοβαρές προκλήσεις γεγονός που ενισχύεται από την ακραία γραφειοκρατία στις παροχές υπηρεσιών προς τους πολίτες.

Οι συγκεκριμένες αδυναμίες μπορούν να αντιμετωπιστούν με αποτελεσματικό τρόπο μόνο εάν δοθούν στους πολίτες οι ευκαιρίες ηγεσίας των αλλαγών μέσω της έκφρασης των απόψεών τους και της ενεργούς συμμετοχής στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων. Ταυτόχρονα οι διαδικασίες θα πρέπει να χαρακτηρίζονται από διαφάνεια και ελεύθερη πρόσβαση σε αξιοποιήσιμες και ορθές πληροφορίες αναφορικά με την κατάσταση που βρίσκονται οι τοπικές αυτοδιοικήσεις. Επιπρόσθετα, σε ένα αρκετά δυνατό πλαίσιο τα όρια λογοδοσίας θα πρέπει να είναι διαυγή, σαφή και να είναι εύκολη η αναζήτηση του άμεσα υπεύθυνου για την εκάστοτε ενέργεια.

[253]ΟΟΣΑ (2013) «Issue Paper: Corruption and Economic Growth»

Συνεπώς με το παραπάνω έργο εντοπίζονται τομείς οι οποίοι ευνοούν το φαινόμενο της διαφθοράς στις τοπικές αυτοδιοικήσεις ενώ ταυτόχρονα προτείνονται συγκεκριμένα μέτρα για την αποτελεσματική αντιμετώπισή τους.

Οι τομείς οι οποίοι επηρεάζονται σε μεγαλύτερη κλίμακα από τη διαφθορά όπως καταγράφουν οι εμπειρογνώμονες και οι ενδιαφερόμενοι φορείς κατά της διαφθοράς, είναι επίσης και τα δημόσια έργα και οι δημόσιες συμβάσεις, οι αδειοδοτήσεις των επιχειρήσεων, ο πολεοδομικός σχεδιασμός, η διαχείριση των αποβλήτων κ.α. Επίσης στα παραπάνω υφίστανται και σημαντικές προκλήσεις σε επίπεδο διακυβέρνησης όπως είναι:

Το συνεχώς μεταβαλλόμενο νομικό πλαίσιο το οποίο κατευθύνει προς τον κατακερματισμό των ευρωπαϊκών και εθνικών διατάξεων

Οι αδυναμίες ασκήσεως των αρμοδιοτήτων οι οποίες παραχωρούνται στους εκάστοτε δήμους από την κεντρική κυβέρνηση

Οι άμεσες επαφές πολιτών-ψηφοφόρων και οι πελατειακές σχέσεις που δημιουργούνται όπως επίσης και των πρώτων με τους τοπικούς αιρετούς αξιωματούχους

Η περιορισμένη ύπαρξη κατάλληλων και μακρόπνοων προγραμμάτων κατάρτισης και απόκτησης πακέτου ικανοτήτων για το ανθρώπινο δυναμικό των ΟΤΑ

Η πλημμελής εφαρμογή των εποπτικών και ελεγκτικών μηχανισμών σε συνδυασμό με την εφαρμογή και επάρκεια των πειθαρχικών διατάξεων

Στην ελληνική νομολογία συναντάται πληθώρα περιπτώσεων πειθαρχικών παραπτωμάτων στους ΟΤΑ . Μία τέτοια υπόθεση διαφθοράς διαφαίνεται και στην υπ αριθμόν 1487/2020 απόφαση του ΣΤΕ. Ο προσφεύγων ισχυρίζεται ότι σε ανοιχτό ηλεκτρονικό διαγωνισμό για την ανάληψη προμήθειας δημοσίου έργου η προσφορά του

απορρίφθηκε κατά τρόπο παράνομο με την αιτιολογία ότι δεν περιέλαβε στην προσφορά του Υπεύθυνη Δήλωση πλήρους και ανεπιφύλακτης αποδοχής των όρων της διακύρηξης σε ορισμένο χρόνο κάτι που κατά τον αιτούντα δεν προβλεπόταν στη διακύρηξη του διαγωνισμού. Υποστηρίζεται λοιπόν ότι ο αρμόδιος ΟΤΑ επέδειξε μεροληψία για να ανατεθεί κάπου αλλού το έργο. Σύμφωνα με την απόφαση του ΣΤΕ " Επιτρέπεται να ασκηθεί πειθαρχική δίωξη κατά αιρετού άρχοντα και να του επιβληθεί πειθαρχική ποινή για αδικήματα που διαπράχθηκαν στην προηγούμενη ή σε προηγούμενες θητείες του, εφόσον, κατά τον χρόνο επιβολής της ποινής αυτός έχει επανεκλεγεί. Απορρίπτεται η προσφυγή του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης ως αλυσιτελής."

Σύμφωνα με την παραπάνω ανάλυση τίθενται προτάσεις για τους στόχους και τα μέτρα που πρέπει να ληφθούν για την ανάληψη δράσεων και τον περιορισμό των κινδύνων διαφθοράς στους ΟΤΑ με την συνδρομή των μέτρων και των στόχων του Υπουργείου Εσωτερικών με σκοπό την ανάπτυξη των δικών τους προγραμμάτων δράσης για την καταπολέμηση της διαφθοράς.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2

1. Πρωτοβουλίες του Υπουργείου Εσωτερικών

Μέτρο 1.

Το Υπουργείο Εσωτερικών έχει την υποχρέωση να τηρεί και να προάγει τα καλύτερα πρότυπα ακεραιότητας, συνεπώς ο Υπουργός Εσωτερικών καταγράφει Υπουργική Εγκύκλιο με την απαίτηση από τους ενδιαφερόμενους να υποστηρίξου και να εφαρμόσουν τις προτάσεις καθώς επίσης την ενεργή συμβολή τους στις υλοποιήσεις των προτεινόμενων δράσεων τόσο σε τοπικό όσο και σε κεντρικό επίπεδο. Η παραπάνω εγκύκλιος θα περιλαμβάνει τις δεσμεύσεις του

Υπουργείου σχετικά με την χρήση κάθε διαθέσιμου μέσου και πόρου που διαθέτει για την καταπολέμηση του φαινομένου της διαφθοράς σε όλες τις υπάρχουσες μορφές της όπως επίσης και την εφαρμογή των ανάλογων μέτρων για τον εντοπισμό και πρόληψη.

Μέτρο 2.

Ο Υπουργός αναθέτει σε υψηλόβαθμο στέλεχος του Υπουργείου του το πρόγραμμα του συντονισμού και της εκπόνησης των κατάλληλων πλαισίων καταπολέμησης της διαφθοράς στους δήμους και στις περιφέρειες. Από την πλευρά των περιφερειών οφείλουν και αυτές να καθορίσουν ένα ανώτερο διοικητικό στέλεχος τι οποίο θα αναλάβει την συντονισμό των διαδικασιών καταπολέμησης της διαφθοράς στους δήμους και τις περιφέρειες. Η ομάδα συντονισμού μπορεί να κατέχει τον ρόλο της επιτροπής καθοδήγησης ή της συμβουλευτικής για την ενδυνάμωση του συντονισμού και την διευκόλυνση της υιοθέτησης μιας συνεκτικής προσέγγισης από το σύνολο των φορέων τοπικής αυτοδιοίκησης.

Μέτρο 3.

Ομάδα από μέλη του Υπουργείου Εσωτερικών, των ΟΤΑ και των φορέων όπως είναι η ΕΕΤΑ, η ΚΕΔΚΕ, η ΕΝΠΕ και σύμβουλος πληροφορικής από την επιστημονική και ακαδημαϊκή κοινότητα με σκοπό την ανάπτυξη τυποποιημένων και κοινών μεθοδολογιών για τις μετρήσεις της διαφθοράς και της απάτης στους κόλπους των ΟΤΑ. Μεταγενέστερα της κατάληξης στην κοινή μεθοδολογίας, οι ΟΤΑ οφείλουν στην εφαρμογή της κοινής, τυποποιημένης προσέγγισης για την μέτρηση της έκτασης της διαφθοράς και της απάτης.

Μέτρο 4.

Το Υπουργείο Εσωτερικών διαχειρίζεται τον συντονισμό των πλαισίων τοπικού επιπέδου για την καταπολέμηση της διαφθοράς σύμφωνα με το Εθνικό Σχέδιο Δράσης για την Ανοικτή Διακυβέρνηση

του Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης και την Εθνική Στρατηγική για την καταπολέμηση της Διαφθοράς και το σχέδιο δράσης του Υπουργείου Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων. Στο επίκεντρο των ανωτέρω σχεδίων είναι οι δημόσιες συμβάσεις, η διακυβέρνηση, η οικονομική διαχείριση, τα μέτρα περιφρούρησης και ενίσχυσης της ακεραιότητας, η παροχή υπηρεσιών στους πολίτες καθώς επίσης και η συμμετοχή και η διαφάνεια των πολιτών. Υπάρχει η υποχρέωση για τα σχέδια να είναι συντονισμένα για την απολαβή των μέγιστων δυνατών αποτελεσμάτων με σκοπό την αποφυγή των επαναλήψεων ή των κενών.

Μέτρο 5.

Το Υπουργείο επίσης καταγράφει και υλοποιεί προγράμματα πιστοποίησης σε ζητήματα δεοντολογίας και καταπολέμησης της Διαφθοράς για περιφέρειες και δήμους. Τα κυριότερα δεδομένα της πιστοποίησης θα προέλθουν από την συνεργασία του υπουργείου με τους ενδιαφερόμενους φορείς. Οι απαιτήσεις και τα κριτήρια θα καθορίζονται μέσω των Δήμων όπου θα ορίζουν έναν Υπεύθυνο Δεοντολογίας τα στοιχεία του οποίου θα αναρτώνται στον κεντρικό ιστότοπο ως ένδειξη επαφής για ζητήματα ακεραιότητας. Επίσης τίθεται η πρόταση ενός ανεξάρτητου οργάνου πολιτών το οποία θα συζητά ζητήματα καταπολέμησης της διαφθοράς και θέματα δεοντολογίας.

Το συγκεκριμένο όργανο θα είναι σε δημόσια και ελεύθερη πρόσβαση από το σύνολο των πολιτών ενώ σε διαδικτυακή τοποθεσία θα δημοσιεύονται σύντομες εκθέσεις καθώς και των μέτρων που θα υιοθετούνται για τον περιορισμό των εκάστοτε κινδύνων. Επίσης ο κάθε δήμος θα λειτουργεί ανώνυμη τηλεφωνική γραμμή και θα αναγράφεται στον κεντρικό ιστότοπο. Για την ενθάρρυνση προς την συμμετοχή των δήμων, το Υπουργείο Εσωτερικών δημοσιεύει το πλαίσιο πιστοποίησης στις οργανώσεις της Κοινωνίας των Πολιτών σε εθνικό επίπεδο και στις Μη Κυβερνητικές οργανώσεις. Επιπρόσθετα παρέχονται βραβεία και

κίνητρα για τις πόλεις που επιδεικνύουν συμμόρφωση με τα πρότυπα του προγράμματος.

Μέτρο 6.

Το υπουργείο εσωτερικών επίσης αναλαμβάνει την σύσταση μιας κεντρικής διαδικτυακής τοποθεσίας για το σύνολο των δήμων όπου θα λειτουργήσει μία πλατφόρμα διαμοιρασμού πόρων με σκοπό την ενίσχυση του συνόλου των προσπαθειών καταπολέμησης της διαφθοράς, όπου περιλαμβάνονται πρακτικά εργαλεία και οδηγίες για ζητήματα όπως είναι η αποτίμηση της αποτελεσματικότητας των μέτρων φρούρησης της ακεραιότητας και την αξιολόγηση των κινδύνων εκδήλωσης της διαφθοράς.

Σε μεταγενέστερο στάδιο θα προστεθούν πρωτοβουλίες και πληροφορίες γι αυτές τις περιπτώσεις αναφορικά για την καταπολέμηση του φαινομένου και ενίσχυση της διαφάνειας όπου στέφθηκαν με επιτυχία, όπως επίσης και για τους δήμους που πληρούν τα πρότυπα πιστοποίησης σε ζητήματα δεοντολογίας.

Μέτρο 7.

Το υπουργείο εσωτερικών επίσης μελετά τις πιθανότητες πιλοτικής εφαρμογής των προμνησθέντων μέτρων σε επιλεγμένους ΟΤΑ με σκοπό την απόκτηση γνώσεων, την προσαρμογή μεθοδολογιών και εργαλείων που θα χρησιμοποιηθούν και θα γνωστοποιηθούν στα ενδιαφερόμενα μέρη.

Μέτρο 8.

Το υπουργείο εσωτερικών θα εκτελεί συντονισμούς σχετικά με τις εκπονήσεις ετήσιων εκθέσεων για την καταπολέμηση της διαφθοράς και της απάτης σε τοπικό επίπεδο λαμβάνοντας δεδομένα στοιχεία από τους ΟΤΑ σύμφωνα με ένα πρότυπο έντυπο το οποίο θα επιδεικνύει περισσότερα στοιχεία για τις εξελίξεις και την πρόοδο στους συγκεκριμένους οργανισμούς και θα δείχνει μεγαλύτερη προσοχή στους

τομείς υψηλότερου κινδύνου όπως είναι για παράδειγμα οι δημόσιες συμβάσεις.

Μέτρο 9.

Το υπουργείο εσωτερικών επίσης διαμορφώνει εθνικού επιπέδου εκστρατείες αύξησης της ευαισθητοποίησης με σκοπό την ενημέρωση, διευκόλυνση και ενθάρρυνση των πολιτών να καταγγέλλουν περιπτώσεις με πιθανότητες διαφθοράς σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο.

Μέτρο 10.

Το υπουργείο εσωτερικών επίσης συνεργάζεται και συντονίζει τις προσπάθειες και τις ενέργειές του σε ακαδημαϊκή κλίμακα για την διεκπεραίωση εγχειριδίων σε εύκολη και κατανοητή γλώσσα αναφορικά με τις συμπεριφορικές δεοντολογίες και του ήθους ενός ηγέτη. Τα συγκεκριμένα εγχειρίδια έχουν προορισμό τους ΟΤΑ και θα δημοσιεύονται στην διαδικτυακή τοποθεσία για την καταστολή της διαφθοράς.

2. Ενέργειες υιοθέτησης σχεδίων καταστολής της διαφθοράς σε τοπικό επίπεδο.

Για την ανάπτυξη των κατάλληλων σχεδίων καταπολέμησης της διαφθοράς σε περιφέρειες και δήμους πρέπει να λαμβάνονται υπόψη οι προκλήσεις και οι ευκαιρίες, η ποικιλομορφία και οι επιμέρους ικανότητες των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης. Ως όργανο καθοδήγησης για την πραγματοποίηση των τοπικών σχεδίων για την καταστολή της διαφθοράς είναι ορισμένες ευπάθειες σε θέματα διαφθοράς και ακεραιότητας σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο με αποτέλεσμα να προτείνονται από τους ίδιους τους ΟΤΑ στόχοι για την καταπολέμησή της. Αν και οι ΟΤΑ οφείλουν να προσπαθήσουν και να ανταποκριθούν στους περισσότερους στόχους, οι ενέργειες τις οποίες

τελικά θα είναι σε θέση να πραγματοποιήσουν θα διαφέρουν εν μέρει από περιοχή σε περιοχή, λόγω τον διαφορών σε κοινωνικά και οικονομικά δεδομένα, σε μεγέθη καθώς και στα ποικίλα επίπεδα ικανοτήτων.

Είναι σημαντικό να επισημανθεί ότι τα σχέδια καταπολέμησης της διαφθοράς σε τοπική κλίμακα δεν είναι απλώς γενικής φύσεως έγγραφα στα οποία καταγράφονται μόνο φιλόδοξες δράσεις και ευχολόγια. Για να υφίσταται η αποτελεσματικότητα και η δέσμευση της τοπικής αυτοδιοίκησης οφείλεται να αναπτυχθούν συγκεκριμένες δράσεις με χρονοδιαγράμματα και δεσμεύσεις για τον εκάστοτε στόχο του στρατηγικού προγράμματος.

Θα πρέπει να δημιουργηθούν δείκτες οι οποίοι θα αποβλέπουν στην καταγραφή της υφιστάμενης κατάστασης και των αποτελεσμάτων από την υλοποίηση των προγραμμάτων και των δραστηριοτήτων όπως είναι για παράδειγμα η αύξηση της ευαισθητοποίησης των δημοσίων υπαλλήλων σε θέματα ηθικής μέσω πλαισίων κατάρτισης και όχι στην καταγραφή αμφισβητήσιμων μη άμεσων συνεπειών της δράσης για την μείωση για παράδειγμα της διαφθοράς και ταυτόχρονα να συνδεθούν με τα υφιστάμενα μέτρα που εφαρμόζονται στο σχέδιο δράσης.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3

1. Συστήματα διακυβέρνησης, οικονομικής διαχείρισης και δημόσιων συμβάσεων

Οι ΟΤΑ οφείλουν να εξασφαλίσουν υπηρεσίες και προϊόντα με σκοπό την ανταπόκρισή τους στις δικές τους ανάγκες αρχικά και έπειτα να μπορούν να εξυπηρετήσουν τους πολίτες τους, είτε γίνεται αναφορά σε απλές συμβάσεις είτε σε πάγιες, όπως είναι για παράδειγμα οι προμήθειες αναλωσίμων γραφείων είτε για πιο σύνθετες και πολυετείς

συμβάσεις όπως είναι οι διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων ή οι διαγωνισμοί ανέγερσης ενός νέου δημαρχιακού μεγάρου και μπορεί όλες αυτές στο σύνολό τους να είναι ευάλωτες στην διαφθορά σε οποιοδήποτε επίπεδο του κύκλου όπου είναι :

Η αναγνώριση αναγκών

Ο σχεδιασμός

Η σύνταξη τεχνικών προδιαγραφών και προτύπων

Διαγωνισμοί

Αναθέσεις συμβάσεων

Φάση μεταγενέστερα της ανάθεσης

Όπως έχει ήδη καταγραφεί από πλήθος εκθέσεων από σημαντικά εποπτικά και ελεγκτικά όργανα όπως είναι το Σώμα Επιθεωρητών – Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης (Σ.Ε.Ε.Δ.Δ) και ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης (Γ.Ε.Δ.Δ) οι μέθοδοι δημοσίων συμβάσεων που θα χρησιμοποιούνται σύμφωνα πάντα με τα όρια που τίθενται από τις προϋπολογισθείσες δαπάνες, επηρεάζουν τη μορφή και τον αριθμό των ευπαθειών καθώς επίσης και των πιθανών περιπτώσεων διαφθοράς.

Σύμφωνα με τις εκτιμήσεις, το 2015 το 11.1% του ΑΕΠ της Ελλάδας και το 21% του συνόλου των κρατικών δαπανών διατέθηκαν στις δημόσιες συμβάσεις. Για το 2016 μόνο η χώρα δαπάνησε το 21% του ΑΕΠ της στις προμήθειες υπηρεσιών και αγαθών.[254] Βάση των εκθέσεων του Έκτακτου Ευρωβαρομέτρου με θέμα «Business attitudes towards corruption in the EU» παρουσιάστηκε ότι ο τζίρος των εταιρειών

[254]Παγκόσμια Τράπεζα (2017). https://data.worldbank.org/indicator/NE.CON.GOVT.ZS?end=2016&locations=GR&start=1960&view=chart

στην Ελλάδα συγκριτικά με άλλες χώρες προέρχεται σε μεγάλο ποσοστό από τις δημόσιες συμβάσεις και έργα.[255]

Αναφορικά με τις συμβάσεις της τοπικής αυτοδιοίκησης και σύμφωνα με εκθέσεις της Ε, οι επιχειρήσεις των οποίων οι συναλλαγές είναι με τις τοπικές αρχές παρατήρησαν ορισμένα σενάρια ενός πρόσφορου εδάφους για διαφθορά. Τα σενάρια αυτά προκύπτουν υπέρ για ορισμένες εταιρείες και αφορούν κυρίως κατάχρηση των διαδικασιών διαπραγμάτευσης, η αθέμιτη υπερβολή προσφορών για τοπικές συμβάσεις, υπομόνευση της ανταγωνιστικής διαδικασίας, διόγκωση των τιμών καθώς επίσης και κατάτμηση των συμβάσεων και οι απευθείας αναθέσεις.[256]

Άλλες κατηγορίες διαφθοράς οδηγούν σε υπερβολικές χρεώσεις των δήμων για τις εκτελέσεις κάποιων έργων. Συγκεκριμένα παραποιούνται οι δαπάνες για το προσωπικό, τροποποιούνται οι όροι των συμβάσεων μεταγενέστερα της ανάθεσης ενώ αρκετά συχνό είναι το φαινόμενο της σύγκρουσης συμφερόντων και νεποτισμού κατά τις διαδικασίες επιλογής προμηθευτών, εργοληπτών εξαιτίας φιλικών ή και οικογενειακών σχέσεων ή στις περιπτώσεις των αιρετών αξιωματούχων, επειδή κάποιος συγκεκριμένος επιχειρηματίας ή επιχείρηση προέβη σε χρηματοδότηση της προεκλογική τους εκστρατείας.

Όντως η διαφθορά στις περιπτώσεις σύναψης δημοσίων συμβάσεων μπορούν να λάβουν πολλές μορφές όπως είναι οι αθέμιτες δημόσιες συμβάσεις, οι μίζες, παρατυπίες στις διαδικασίες προμηθείας, λήψης αποφάσεων ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων βάση εσωτερικής

[255]Ευρωβαρόμετρο (2015). "Business Attitudes Towards Corruption in the EU," *Flash Eurobarometer* 428.
[256]Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2014). Έκθεση της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την Καταπολέμηση της
Διαφθοράς, Παράρτημα 8. https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-wedo/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruptionreport/docs/2014_acr_greece_chapter_en.pdf.

πληροφόρησης, πληρωμές κάτω από το τραπέζι σε υπεύθυνους προμηθειών και δημοτικούς υπαλλήλους όπως επίσης και στημένοι διαγωνισμοί.

Ειδικότερα στα έργα υποδομής συνηθίζονται άλλες μέθοδοι διεφθαρμένων πρακτικών όπως είναι για παράδειγμα η χρήση εταιρειών βιτρίνας, η νόθευση των διαγωνισμών από διαγωνιζόμενους που στήνουν τις απάτες είτε με την συνεργασία των τοπικών στελεχών τα οποία είναι αρμόδια για την σύναψη των δημόσιων συμβάσεων είτε για τις λήψεις αποφάσεων εν αγνοία τους.

2. Πολιτικές διαχείρισης ανθρώπινου δυναμικού και προσλήψεων

Ένας αρκετά προβληματικός κλάδος είναι εκείνος του ανθρώπινου δυναμικού, με τις απαρχές του 2010 οι ΟΤΑ να δέχονται σημαντικές περικοπές σε υπαλλήλους. Οι συγκεκριμένες περικοπές μόνο ανησυχίες εγείρουν αναφορικά με τα ποιοτικά χαρακτηριστικά αλλά και για το μέγεθος του προσωπικού. Αρκετοί δήμοι πλέον είναι υποστελεχωμένοι ενώ άλλοι έχουν υπεράριθμο προσωπικό χωρίς συγκεκριμένες εξειδικεύσεις, ενώ ουσιαστικά έχουν ανάγκη από προσωπικό με μεγαλύτερη εμπειρία.

Στο μεγαλύτερο ποσοστό μάλιστα των περιπτώσεων ο αριθμός των υπαλλήλων που απασχολείται στους ΟΤΑ δεν φαίνεται να πηγάζει από δομημένη, βασισμένη και μακροπρόθεσμη προσέγγιση ανάγκη και σταθερών κριτηρίων αλλά από προσωπικές επιλογές όπως είναι για παράδειγμα ο αριθμός των εργαζομένων που παίρνει την απόφαση να συνταξιοδοτηθεί ή να αποσπαστεί ή ακόμη να μεταφέρει το κονδύλι απασχόλησής από τον προϋπολογισμό σε άλλους δημόσιους οργανισμούς. Επιπρόσθετα στο τέλος του 2016 έγινε ολική παύση των προσλήψεων προσωπικού με υποχρεωτική δευτεροβάθμια εκπαίδευση,

με εξαίρεση μόνο τους υπαλλήλους οι οποίοι αποτελούν προσωπικό αποκομιδή απορριμμάτων και δεν επιβαρύνουν τον κρατικό προϋπολογισμό.

Αρκετά μεγάλο κίνδυνο εκδήλωσης καταστάσεων διαφθοράς είναι οι συμβάσεις προσωρινής απασχόλησης με τους ΟΤΑ να χρησιμοποιούν σε μεγάλο βαθμό τη συγκεκριμένη μέθοδο πρόσληψης για ποικίλους όρους όπως είναι η κάλυψη προσωρινών και εποχικών αναγκών, όπως επίσης και παράκαμψη του ΑΣΕΠ[257] για την ικανοποίηση των αιτημάτων ψηφοφόρων τους. Ωστόσο η συγκεκριμένη πρακτική έχει οδηγήσει σε αρκετές περιπτώσεις υπαλλήλων οι οποίοι τελικά εργάζονται για μεγαλύτερο χρονικό διάστημα υπό του συγκεκριμένου συμβατικού καθεστώτος.

Το νομικό καθεστώς των συγκεκριμένων συμβάσεων καθώς και τα ζητήματα που προκύπτουν από τις συγκεκριμένες συμβάσεις επιλύονται κυρίως σε αρμόδια δικαστήρια. Μερικά ενδεικτικά παραδείγματα διαφθοράς και απάτης στον χώρο των απασχολούμενων των ΟΤΑ είναι :

Υποβολή ψευδών καταστάσεων ωρών εργασίας για την καταβολή υπερωριών

Γίνεται κατάχρηση των αναρρωτικών αδειών όπως επίσης και των ετήσιων αδειών

Παραποίηση εγγράφων για την αύξηση των επιδομάτων για εργασία και αποστολές εκτός έδρας

Οι διαδικασίες πρόσληψης επηρεάζονται από φαινόμενα σύγκρουσης συμφερόντων και νεποτισμού.

[257]Το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού είναι η ανεξάρτητη αρχή που είναι υπεύθυνη για την πρόσληψη σε όλους τους δημόσιους οργανισμούς, συμπεριλαμβανομένων των τοπικών και περιφερειακών φορέων.

Τα παραπάνω προβλήματα ουσιαστικά υποδεικνύουν την έλλειψη προσωπικού υψηλής ποιότητας στις ελληνικές τοπικές αυτοδιοικήσεις. Στελέχη και ειδικοί που συμμετείχαν στον έργο σχετικά με το ζήτημα των ψευδών δηλώσεων για υπερωρίες ουσιαστικά συνδέονται στενά με τις ελλείψεις αξιόπιστων στοιχείων ελέγχου των ωρών εργασίας, η πραγματική αντιμετώπιση της οποίας μπορεί να γίνει μόνο με ηλεκτρονικά συστήματα καταγραφής των ωρών και της παρακολούθησης αυτών για την ώρα προσέλευσης των εργαζομένων καθώς και την αποχώρησή τους.

Μεταγενέστερα, μιας σειράς επιθεωρήσεων από το Σώμα Επιθεωρητών Δημόσιας Διοίκησης έχουν καταγραφεί προβλήματα στις εφαρμογές των διατάξεων αναφορικά με την επιλογή των επικεφαλής οργανικών μονάδων, υποδεικνύοντας έτσι την παραβίαση των διατάξεων από τους ΟΤΑ με σκοπό τον διορισμό των ευνοούμενων από τους αιρετούς αξιωματούχους της τοπικής αυτοδιοίκησης. Ακόμη και μέτρα τα οποία εγκρίθηκαν για την αντιμετώπιση της κατάστασης από τον νομοθέτη στα πλαίσια των μεταρρυθμίσεων της δημόσιας διοίκησης, όπως είναι για παράδειγμα οι υποχρεωτικές αναρτήσεις στο διαδίκτυο των εκάστοτε αποφάσεων των ΟΤΑ, πρόγραμμα ΔΙΑΥΓΕΙΑ ή το κεντρικό σύστημα δημόσιων συμβάσεων [258] καθώς και η χρήση ηλεκτρονικών πλατφορμών όπως είναι το Ε.Σ.Η.ΔΗ.Σ. και το Κ.Η.Μ.ΔΗ.Σ., ουσιαστικά σε αρκετές περιπτώσεις αποδείχθηκε ότι ήταν δύσκολο να εφαρμοστούν σε τοπικό επίπεδο λόγω ελλείψεων σε άρτια εκπαιδευμένο προσωπικό το οποίο είναι ικανό να κάνει χρήση των νέων τεχνολογιών[259]. Μάλιστα για τους μικρότερους δήμους με περιορισμένο αριθμό υπαλλήλων αυτό αποτελεί ένα μεγαλύτερο ζήτημα.

[258]Περιφερειακή Ένωση Δήμων Στερεάς Ελλάδας, Προτάσεις της ΠΕΔ Στερεάς Ελλάδας για την καταπολέμηση της διαφθοράς στην τοπική αυτοδιοίκηση, Λαμία, 09 Ιανουαρίου 2017
[259]https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=2298287&direct=true#P187_13859

3. Μηχανισμοί επιθεώρησης και ερευνών συμπεριλαμβανόμενου και του προγράμματος οικονομικού ελέγχου και διαχείρισης

Το ελεγκτικό και εποπτικό πλαίσιο της δημόσιας διοίκησης διάγει φάση αλλαγής, τόσο στα οικονομικά ζητήματα και στα θέματα εκτέλεσης του προϋπολογισμού, όσο και στα συστήματα και στις διαδικασίες διακυβέρνησης και επιχειρησιακής λειτουργίας. Η απουσία ενός σθεναρού πλαισίου εσωτερικού ελέγχου στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης, που να συμπεριλαμβάνει τόσο τις δραστηριότητες ελέγχου από τη διοίκηση (management control) όσο και τις δραστηριότητες οικονομικού ελέγχου, είναι περισσότερο εμφανής απ' ότι στην κεντρική κυβέρνηση. Ο θεσμός του Ελεγκτή Νομιμότητας δεν εφαρμόστηκε ή δεν κατέστη απόλυτα λειτουργικός.

Σημειώνεται ότι τα αποκεντρωμένα γραφεία του ΥΠΟΙΚ/ΓΛΚ, δηλ. οι Υπηρεσίες Δημοσιονομικού Ελέγχου και του Ελεγκτικού Συνεδρίου, δηλ. τα Γραφεία Επιτρόπου διενεργούσαν προληπτικούς δημοσιονομικούς ελέγχους σε μεμονωμένες οικονομικές συναλλαγές στο πλαίσιο των εξωτερικών εποπτικών μηχανισμών. Τα γραφεία του ΓΛΚ έχουν καταργηθεί από την 01.01.2017 και αναδιοργανώθηκαν ως Δημοσιονομικές Υπηρεσίες Εποπτείας και Ελέγχου (ΔΥΕΕ) αναλαμβάνοντας διαφορετικό ρόλο στο πλαίσιο των δραστηριοτήτων οικονομικού Ελέγχου, ενώ η λειτουργία του προληπτικού ελέγχου από το Γραφείο Επιτρόπου αναμένεται να καταργηθεί μετά την 01.01.2019 με τις υπηρεσίες του Ελεγκτικού Συνεδρίου να επικεντρώνονται στην άσκηση κατασταλτικού ελέγχου. Δεδομένης της κατάστασης αυτής, οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης θα πρέπει να επικεντρωθούν στην ενίσχυση των μηχανισμών εσωτερικής οικονομικής λειτουργίας και ελέγχου σύμφωνα με το πρότυπο της Γενικής Διεύθυνσης Οικονομικών Υπηρεσιών (Γ.Δ.Ο.Υ.)

που δημιουργήθηκε στα υπουργεία στο πλαίσιο του προγράμματος δημοσιονομικής εξυγίανσης.

Ο επικεφαλής της Γ.Δ.Ο.Υ. έχει τα καθήκοντα του υπεύθυνου οικονομικής λειτουργίας (accounting officer) όντας υπεύθυνος για όλες τις οικονομικές συναλλαγές. Στο πλαίσιο της διαδικασίας ενίσχυσης των μηχανισμών εσωτερικού ελέγχου και ως προϋπόθεση για την επιτυχημένη εφαρμογή αυτής της μεταρρύθμισης, οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης θα πρέπει επίσης να εξετάσουν το ενδεχόμενο σύστασης ανεξάρτητης υπηρεσίας εσωτερικού ελέγχου για την αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας των διαδικασιών και δικλίδων ελέγχου στις οικονομικές και διοικητικές πράξεις και συναλλαγές.

Ωστόσο, κάποιοι εμπειρογνώμονες παραμένουν σκεπτικοί όσον αφορά στην κατάργηση του προληπτικού δημοσιονομικού ελέγχου, θεωρώντας ότι αυτή η αλλαγή μπορεί να δημιουργήσει νέα προβλήματα. Κατά τη διάρκεια των αποστολών για τη συγκέντρωση πληροφοριών και τη διενέργεια συνεντεύξεων, κατέστη προφανές ότι οι περισσότεροι ΟΤΑ στερούνται λειτουργίας εσωτερικού ελέγχου, με εξαίρεση την Αθήνα και τη Θεσσαλονίκη, και επιπλέον δεν υπάρχουν ειδικοί ερευνητές περιπτώσεων απάτης και διαφθοράς. Οι ΟΤΑ βασίζονται αποκλειστικά σε εξωτερικούς φορείς για την ανίχνευση και τη διερεύνηση αυτών των υποθέσεων (ΣΕΕΔΔ, Γ.Ε.Δ.Δ., Σ.Ε.Ε.Υ.Μ.Ε., Υπουργείο Οικονομικών/ΓΛΚ, Επιθεωρητές Περιβάλλοντος κ.λπ.), γεγονός που δεν επιτρέπει στους τοπικούς φορείς να αναπτύξουν τους δικούς τους μηχανισμούς ελέγχου και διερεύνησης. Από την άλλη πλευρά, το γεγονός ότι οι φορείς αυτοί είναι εξωτερικοί εξασφαλίζει έναν κάποιο βαθμό ανεξαρτησίας, αν και εξακολουθούν να γίνονται προσπάθειες παρεμβάσεων στις έρευνες για φερόμενα περιστατικά διαφθοράς και παραβιάσεις ακεραιότητας. Επιπλέον, οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης εγείρουν τακτικά το ζήτημα των αλληλεπικαλυπτόμενων αρμοδιοτήτων μεταξύ των εξωτερικών

ελεγκτικών φορέων, που οδηγεί σε επανειλημμένους ελέγχους στα ίδια ζητήματα πολλές φορές, ενώ παραμένει ασαφές και το πόσο τελικά συμβάλλουν οι έλεγχοι αυτοί στην επιβολή κυρώσεων και την ανάκτηση των υπεξαιρεθέντων περιουσιακών στοιχείων.

Στην Ελλάδα βρίσκεται σε εξέλιξη συζήτηση για το ποιος είναι υπεύθυνος για αυτές τις ανεπάρκειες στους μηχανισμούς ελέγχου, ενώ οι πολίτες δηλώνουν ότι υπάρχει ένα ευρύτερο καθεστώς «ατιμωρησίας» με αποτέλεσμα να μειώνεται η εμπιστοσύνη της κοινωνίας στους φορείς της τοπικής αυτοδιοίκησης. Ένα άλλο ζήτημα που τέθηκε κατά τη διάρκεια των συνεντεύξεων με τα ενδιαφερόμενα μέρη ήταν η ανάγκη να ενισχυθεί και να επιταχυνθεί η πειθαρχική διερεύνηση μιας φερόμενης παρατυπίας. Παρά την πρόοδο κατά τα προηγούμενα έτη, η πειθαρχική εξέταση μεμονωμένων περιπτώσεων εικαζόμενης παράνομης συμπεριφοράς αιρετών αξιωματούχων καθώς και δημόσιων υπαλλήλων είτε καθυστερεί για μεγάλα χρονικά διαστήματα είτε όταν ολοκληρωθεί, η απόφαση επηρεάζεται σε πολλές περιπτώσεις από την κακώς νοούμενη έννοια της «αλληλεγγύης» μεταξύ συναδέλφων ή τις πολιτικές παρεμβάσεις. [260]

Τα φαινόμενα αυτά επιτείνουν την καχυποψία των πολιτών προς τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης, ενώ συγχρόνως αποθαρρύνουν τους υπαλλήλους των ΟΤΑ σε ολόκληρη την Ελλάδα, οι οποίοι αδικούνται από την αναπαραγόμενη στερεότυπη εικόνα περί αντιπαραγωγικών δημόσιων λειτουργών που εμπλέκονται με κάποιο τρόπο σε φαινόμενα διαφθοράς και απάτης.

Συγκεκριμένα, τα κύρια ελεγκτικά και εποπτικά όργανα αναφέρουν ότι οι πειθαρχικές διαδικασίες είναι συνήθως αργές,

[260] Οδηγός καταπολέμησης της διαφθοράς και της απάτης σε έργα ανάπτυξης, 2017, http://guide.iacrc.org/potential-scheme-collusive-bidding/

διαδικαστικές και ευεπίφορες σε σφάλματα, με αποτέλεσμα να μένουν ατιμώρητες οι παρατυπίες και οι διεφθαρμένες πράξεις. Όπως προκύπτει από τον αριθμό των προσφυγών που υποβλήθηκαν από τον Γενικό Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης επί αποφάσεων των πειθαρχικών συμβουλίων πρώτου βαθμού, οι επιβαλλόμενες κυρώσεις για τη διάπραξη παραπτώματος είναι ασήμαντες (κατά μέγιστο διαθεσιμότητα για ένα μήνα με πλήρεις αποδοχές) αναλογικά με τη φύση του παραπτώματος, γεγονός που θα μπορούσε να λειτουργήσει και ως αντιστραμμένο κίνητρο για την ενίσχυση της ακεραιότητας και την καταγγελία των παραπτωμάτων. Αυτό το φαινόμενο συνδέεται επίσης με το γεγονός ότι όσοι εργάζονται σε οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης δεν θέλουν να τραβήξουν την προσοχή και να δημιουργήσουν προβλήματα μιλώντας για περιστατικά διαφθοράς με αποτέλεσμα να καλλιεργείται συχνά μια κουλτούρα αδιαφάνειας στους κόλπους των τοπικών και περιφερειακών.

4. Εποπτεία και σύσταση των νομικών προσώπων

Βάση της σημερινής διοικητικής οργάνωσης υπάρχουν πολυάριθμες οντότητες που δημιουργούνται και οι οποίοι χρηματοδοτούνται και εποπτεύονται είτε μερικώς είτε πλήρως από τους ΟΤΑ όπως είναι για παράδειγμα τα ΚΑΠΗ και η ΕΥΔΑΠ, οι οποίες ωστόσο υπόκεινται κάτω από τις ίδιες θεσμικές εγγυήσεις από τις περιφέρειες και τους δήμους καθώς επίσης και από τις κανονιστικές διατάξεις του δημοσίου δικαίου σχετικά με τις νομικές απαιτήσεις λογοδοσίας και διαφάνειας. [261]Ο νόμος του Καλλικράτη ουσιαστικά προσπάθησε να επιλύσει το συγκεκριμένο ζήτημα ρυθμίζοντας ουσιαστικά και αυστηρά το νομικό καθεστώς καθώς και τον αριθμό των εποπτευόμενων νομικών προσώπων που μπορεί να συστήσει κάθε

[261]ΟΟΣΑ (2017). *Η καταπολέμηση της νόθευσης διαγωνισμών στις δημόσιες συμβάσεις*. https://www.oecd.org/daf/competition/Fighting-Bid-Rigging-in-Public-Procurement-%202016-report.pdf

περιφέρεια ή δήμος. Όμως βάση ποικίλων εκθέσεων επιθεώρησης και ελέγχου αλλά και δικαστικών αποφάσεων, προέκυψε ότι σε αρκετές περιπτώσεις οι δραστηριότητες των νομικών προσώπων αποτελούν την Αχίλλειο πτέρνα των ΟΤΑ.[262]

Όπως επίσης και οι σχολικές επιτροπές αποτελούν περίπτωση παρουσίας κακοδιαχείρισης, κακοδιοίκησης και ελλείψεων κατάλληλων διοικητικών δομών. Αρκετά νομικά πρόσωπα κατά το παρελθόν έχουν εμπλακεί σε μεγάλα σκάνδαλα. Τα περισσότερα από αυτά συνήθως ιδρύονται και δραστηριοποιούνται βάση του δημοσίου δικαίου, ωστόσο για τις περιπτώσεις όπου καταγράφηκαν καταχρηστικές συμπεριφορές θεσπίστηκαν βάση του ιδιωτικού δικαίου καθώς και των φορέων που λειτουργούν με την μορφή ανώνυμης εταιρείας.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4

1. Αδειοδοτήσεις και εγκρίσεις από τις δημοτικές αρχές

Οι εξουσίες των ΟΤΑ σχετικά με τις χορηγίες οικοδομικών αδειών δημιουργούν πρόσφορο έδαφος σχετικά με την δημιουργία θυλάκων διαφθοράς από εργολάβους ή άτομα τα οποία επιδιώκουν στην απόκτηση αδειών για την κατασκευή πχ σπιτιών ή πιο σύνθετων εμπορικών κατασκευών όπως σουπερμάρκετ ή πολυκαταστήματα. Ο αιτών υπάρχει περίπτωση να δωροδοκήσει τον τοπικό λειτουργό με σκοπό την παράβλεψη από μεριάς του τυχόν παραβιάσεις του Γενικού Οικοδομικού Κώδικα (ΓΟΚ) ή άλλων οικείων νομοθεσιών όπως για παράδειγμα την ανέγερση κτηρίων εντός δασικών εκτάσεων ή εντός των συνόρων μιας παράκτιας ζώνης.

[262]Κέντρο Προαγωγής της Ακεραιότητας του Πολίτη, «Μειώνοντας τη Διαφθορά – Ένα Αναλυτικό Πλαίσιο για τις Πόλεις με στόχο την Καταπολέμηση της Απάτης, για την Περικοπή των Εξόδων και την Προαγωγή της Ακεραιότητας» (Center for the Advancement of Public Integrity, “Taking a Bite Out of Corruption – A Data Analytic framework for Cities to Fight Fraud, Cut Costs, and Promote Integrity). http://www.law.columbia.edu/public-integrity/our-work/taking-byte-out-corruption.

Επίσης από την άλλη πλευρά μπορεί ο ίδιος δημόσιος λειτουργός να ζητήσει το γνωστό φακελάκι για να επισπεύσει τις διαδικασίες ή να μην δώσει την απαραίτητη προσοχή σε μικρές παρατυπίες ή παρανομίες. Άλλη περίπτωση πρόσφορης διαφθοράς είναι τα λούνα παρκ και οι παιδότοποι όπου σε μερικές των περιπτώσεων δεν λειτουργούν βάση κατάλληλων πιστοποιήσεων και αδειών από τις αρμόδιες αρχές.

Στην ίδια κατηγορία υπάγονται και τα καταστήματα υγειονομικού ενδιαφέροντος όπως είναι τα εστιατόρια και οι καφετέριες. Σύμφωνα με τις αναφορές καταδεικνύονται ελλείψεις υλοποίησης των σχετικών κυρώσεων, όπως επίσης και σε περιπτώσεις βεβαιωμένων παραβάσεων όπου σε κανονικές συνθήκες θα αφαιρούνταν οι άδεις του παραβάτη, οι ΟΤΑ αδυνατούν ορισμένες φορές να υλοποιήσουν τις απαραίτητες δράσεις.

2. Επιθεωρήσεις και έλεγχοι

Η συγκεκριμένη λειτουργία των τοπικών αρχών σχετίζεται άμεσα με τις αρμοδιότητες που αναφέρθηκαν και λαμβάνει τον χαρακτηρισμό υψηλού κινδύνου για την εκδήλωση φαινομένων διαφθοράς και απάτης. Αρκετές επιχειρηματικές δραστηριότητες οι οποίες υπάγονται σε ορισμένο καθεστώς ρυθμίσεων για το οποίο ωστόσο είναι αρμόδιες οι τοπικές αρχές και ειδικότερα βιοτεχνίες, κέντρα παροχής υγειονομικών υπηρεσιών, βενζινάδικα, εγκαταστάσεις φροντίδας ηλικιωμένων, άλλες επιχειρηματικές δραστηριότητες για παροχές υπηρεσιών οι οποίες σε τακτά χρονικά διαστήματα επιθεωρούνται από τις δημοτικές αρχές. Οι εξωτερικοί φορείς ερευνών και επιθεώρησης έχουν ουσιαστικά καταγράψει μεγάλα ποσοστά κινδύνων διαφθοράς κατά τις διενέργειες επιθεωρήσεων σε ζητήματα ανάπτυξης ακινήτων και οικοδομών και γης από τους φορείς τοπικής αυτοδιοίκησης.

Στον κλάδο των κατασκευών εμπλέκονται κατασκευάστριες εταιρείες, εργολάβοι, μηχανικοί και εργολήπτες οι οποίοι συναλλάσσονται με τους δημόσιους λειτουργούς και είναι οι αρμόδιοι με το βάρος για τους ελέγχους και τις επιθεωρήσεις κατά την διάρκεια του κύκλου ζωής των κατασκευαστικών έργων.

Ο χρηματισμός των εκάστοτε επιθεωρητών ουσιαστικά υπομονεύει την δημόσια ασφάλεια και κοστίζει ακριβότερα στους φορολογούμενους δημότες. Ένα καίριο παράδειγμα είναι οι εταιρείες κατασκευής και οικοδόμησης κτηρίων οι οποίοι ενδέχεται να χρηματίσουν τους επιθεωρητές κτηρίων για την επιτάχυνση και ολοκλήρωση των έργων με τον κίνδυνο της παράκαμψης κρίσιμων βημάτων κατά την διαδικασία. Οι περιφέρειες επίσης έχουν αναλάβει εξίσου ουσιαστικές αρμοδιότητες εποπτείας και ελέγχου των κεφαλαιουχικών εταιρειών και τις εφαρμογές επενδυτικών σχεδίων στον κλάδο της πρωτογενούς παραγωγής.

3. Διαφάνεια και συμμετοχή των πολιτών

Οι Έλληνες πολίτες έχουν λίγες ευκαιρίες για άμεση συμμετοχή στη διαδικασία λήψης αποφάσεων στο τοπικό επίπεδο μεταξύ των εκλογών. Πέρα από τα εθνικά δημοψηφίσματα που μπορεί να τεθούν για κρίσιμα ζητήματα, οι πολίτες δεν μπορούν να ζητήσουν τοπικά δημοψηφίσματα. Η μόνη δυνατότητα άμεσης συμμετοχής των πολιτών που προβλέπεται στο νόμο Καλλικράτη είναι η Δημοτική Επιτροπή Διαβούλευσης που αναφέρεται στο άρθρο 76του Ν. 3852/2010. Πρόκειται για ένα όργανο με συμβουλευτικές αρμοδιότητες που αποτελείται από εκπροσώπους τοπικών εμπορικών και επαγγελματικών συλλόγων και οργανώσεων, επιστημονικών συλλόγων και φορέων, ενώσεων και συλλόγων γονέων, αθλητικών και πολιτιστικών συλλόγων και φορέων, τοπικών συμβουλίων νέων και άλλων οργανώσεων και φορέων της κοινωνίας των πολιτών.

Παράλληλα, επιτρέπεται και η άμεση συμμετοχή των δημοτών, ακόμη και αν δεν ανήκουν σε κάποιο σύλλογο, οργάνωση ή ένωση.

Στη δημοτική επιτροπή διαβούλευσης προεδρεύει ο δήμαρχος ή ο αντιδήμαρχος. Οι κύριες αρμοδιότητες της επιτροπής περιλαμβάνουν αναπτυξιακά και επενδυτικά προγράμματα με κριτήριο τα τοπικά προβλήματα. Στο ίδιο άρθρο προβλέπεται επίσης ότι υπάρχει η δυνατότητα ηλεκτρονικής διαβούλευσης με τους πολίτες, η οποία μπορεί να διεξαχθεί παράλληλα με τη διατύπωση γνώμης από τη δημοτική επιτροπή διαβούλευσης.

Η ηλεκτρονική διαβούλευση, ωστόσο, είναι στη διακριτική ευχέρεια της κοινότητας ή της δημοτικής ηγεσίας. Οι ενδιαφερόμενοι που συμμετείχαν σε συνεντεύξεις για τους σκοπούς του παρόντος σχεδίου δράσης δήλωσαν ότι οι διατάξεις σχετικά με τη συμμετοχή των πολιτών στην τοπική αυτοδιοίκηση απέτυχαν στην εφαρμογή τους, λόγω έλλειψης εμπιστοσύνης από μέρους των πολιτών στα όργανα και στις αρχές της τοπικής αυτοδιοίκησης. Συγχρόνως, ο ρόλος των πολιτών και των υπαλλήλων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης (δυνητικοί καταγγέλλοντες) στον ενδελεχή έλεγχο της συμπεριφοράς των αιρετών τοπικών αξιωματούχων αποκτά μεγαλύτερη σημασία. Σε κάθε περίπτωση, κρίνεται σκόπιμο να επισημανθεί ότι η χαμηλή ποιότητα και η μικρή προσβασιμότητα στα δεδομένα ανοικτής διακυβέρνησης στους περισσότερους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης, καθώς και τα ισχυρά τοπικά προσωπικά δίκτυα εμποδίζουν την ικανότητα και τα κίνητρα των πολιτών να αναλάβουν τον ρόλο του φύλακα (watchdog). Επιπλέον, η ικανότητα παρακολούθησης και συγκέντρωσης δεδομένων εκ μέρους των πολιτών και των ομάδων της κοινωνίας των πολιτών είναι γενικά περιορισμένη.

4. Μη επαρκή και αποτελεσματικά συστήματα διαχείρισης καταγγελιών

Οι δήμοι και οι περιφέρειες πρέπει επίσης να έχουν δημιουργήσει συστήματα υποδοχής καταγγελιών σχετικά με τη διοικητική δράση (π.χ. εξυπηρέτηση πολιτών και συμπεριφορά υπαλλήλων). Οι πολίτες, καθώς και οι δημοτικοί σύμβουλοι και το προσωπικό, πρέπει όλοι να ενημερωθούν για αυτά τα συστήματα καταγγελίας και να γνωρίζουν πώς να αποκτήσουν πρόσβαση σε αυτά. Οι δημοτικοί και οι περιφερειακοί υπάλληλοι έχουν επίσης την υποχρέωση να αναφέρουν τυχόν διεφθαρμένες συμπεριφορές και αυτό πρέπει να ορίζεται σε έναν κώδικα συμπεριφοράς ειδικά σχεδιασμένο για την αντιμετώπιση των αναγκών των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης.

Επί του παρόντος η Ελλάδα δεν διαθέτει τέτοιο κώδικα, εκτός από τον Οδηγό της Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς, ο οποίος ισχύει για ολόκληρο τον δημόσιο τομέα και μερικούς ακόμα σε πιο εξειδικευμένους τομείς, όπως η φορολογική διοίκηση. Οι σχετικές υποχρεώσεις των υπαλλήλων της τοπικής αυτοδιοίκησης υπάρχουν στο ελληνικό Σύνταγμα, τον ποινικό κώδικα και σε άλλους κανονισμούς των φορέων της τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης. Ωστόσο, πρέπει να σημειωθεί ότι υπάρχει ειδικός κώδικας (Ν. 3584/2007) που διέπει τα θέματα που σχετίζονται με την πρόσληψη και την υπηρεσιακή κατάσταση των υπαλλήλων των ΟΤΑ Α’ Βαθμού.

5. ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΑΝΤΙΜΕΤΩΠΙΣΗΣ ΤΟΥ ΦΑΙΝΟΜΕΝΟΥ ΤΗΣ ΚΑΚΟΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ

Σε μία υφιστάμενη περίοδο περικοπών και χρηματοπιστωτικής κρίσης του ελληνικού προϋπολογισμού, οι περιφερειακοί και τοπικοί φορείς δεν έχουν την πολυτέλεια της κακοδιαχείρισης των περιουσιακών τους στοιχείων ούτε να υποπέφτουν σε περιστατικά διαφθοράς. Η κακοδιαχείριση δεν είναι απλά ζήτημα ανικανότητας τεχνικής και διοικητικής, καθώς στο μεγαλύτερο ποσοστό των περιπτώσεων εξυφαίνεται ένας ιστός κρυμμένων δικτύων και συμφερόντων τα οποία επηρεάζουν τα συμφέροντα των τοπικών κοινοτήτων.

Για την πρόληψη, την αντιμετώπιση της απάτης και την αποτροπή της διαφθορά στις δημόσιες συμβάσεις θα πρέπει να υπάρχει στενή συνεργασία του Υπουργείου Εσωτερικών και των εμπειρογνωμόνων που ασχολούνται με δημόσιες συμβάσεις στους τοπικούς φορείς με την Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ., τη Γενική Γραμματεία Εμπορίου και τη Γενική Γραμματεία Δημοσίων Έργων για την ανάπτυξη ειδικών μητρώων κινδύνου και δραστηριοτήτων ελέγχου.

5.1 Προτάσεις ως προς την καταπολέμηση της κακοδιαχείρισης στους ΟΤΑ

Εργαλεία τα οποία αποδεδειγμένα μπορούν να συνδράμουν στους ΟΤΑ για την αντιμετώπιση των φαινομένων είναι τα εξής:

Την εφαρμογή προγραμμάτων λογισμικού που βοηθούν στην ανάλυση των προσφορών ώστε να εντοπιστούν τα μοτίβα που υποδηλώνουν

φαινόμενα συμπαιγνίας, όπως το Σύστημα Ανάλυσης του Δείκτη Νόθευσης Διαγωνισμών της Νότιας Κορέας.[263]

Την αναζήτηση ασυνήθιστων μοτίβων υποβολής προσφορών (π.χ. προσφορές που είναι πανομοιότυπες, πολύ κοντά μεταξύ τους χρονικά ή πολύ διαφορετικές σε σχέση με προηγούμενους διαγωνισμούς με αποτέλεσμα να εγείρουν καχυποψίες). Αυτές οι τακτικές είναι γνωστές ως «συμπληρωματικές προσφορές»[264] και χρησιμοποιούνται από τις επιχειρήσεις για να εξασφαλίσουν ότι ένας συγκεκριμένος διαγωνιζόμενος κερδίζει τη σύμβαση με αυξημένη τιμή.

Την αναζήτηση μοτίβων σχετικά με το ποιος υποβάλλει προσφορές για ορισμένες συμβάσεις σύμφωνα με τον τύπο του έργου ή την τοποθεσία. Σε περιπτώσεις μάλιστα όπου υπάρχει πάντα η ίδια ομάδα επιχειρήσεων τότε αυτό μπορεί να είναι φαινόμενο συμπαιγνίας

Την αναζήτηση πανομοιότυπων τυπογραφικών λαθών ή ίδιων σφαλμάτων στις προτάσεις διαφορετικών προμηθευτών

Την επισήμανση περιπτώσεων όπου ο διαγωνιζόμενος αποσύρεται και γίνεται υπεργολάβος ή όπου ο χαμένος διαγωνιζόμενος γίνεται υπεργολάβος. Αυτό θα μπορούσε να σημαίνει ότι είχε προηγηθεί η υπόσχεση στον διαγωνιζόμενο που έχασε ή αποσύρθηκε ότι θα αναλάβει το έργο ως υπεργολάβος σε αντάλλαγμα για τη συμμετοχή του σε σχήμα συμπαιγνίας με το νικητή του διαγωνισμού.

Την αναζήτηση ενδείξεων για τις αλλαγές και τροποποιήσεις σε όρους σύμβασης μεταγενέστερα της ανάθεσης οι οποίες αυξάνουν τη συνολική αξία τους.

---

[263]ΟΟΣΑ (2017). *Η καταπολέμηση της νόθευσης διαγωνισμών στις δημόσιες συμβάσεις*. https://www.oecd.org/daf/competition/Fighting-Bid-Rigging-in-Public-Procurement-%202016-report.pdf.

[264]Οδηγός καταπολέμησης της διαφθοράς και της απάτης σε έργα ανάπτυξης, 2017, http://guide.iacrc.org/potential-scheme-collusive-bidding/

Την αναζήτηση των ενδείξεων για τις πρακτικές προμηθευτών να προσφέρουν σταθερά τις χαμηλότερες τιμές σε μία ορισμένη γεωγραφική περιοχή ή εναλλάσσονται σταθερά με άλλους διαγωνιζόμενους.

Την αναζήτηση οποιαδήποτε σχέσης συνάφειας μεταξύ των διαγωνιζομένων, των υπαλλήλων και των αιρετών αξιωματούχων στις αποφάσεις αναφορικά με τις δημόσιες συμβάσεις οι οποίες αποκαλύπτονται με τις ίδιες διευθύνσεις, τους ίδιους ταχυδρομικούς κώδικες, τους ίδιους αριθμούς τηλεφώνου ή τις συνδέσεις στα ίδια μέσα κοινωνικής δικτύωσης

Την καταγραφή περιπτώσεων όπου έχουν ανατεθεί επανειλημμένα αρκετές συμβάσεις στον ίδιο εργολάβο ή σε περιπτώσεις ανοικτών διαγωνισμών υποβάλλεται μόνο μία πρόταση.

Την αναζήτηση ενδεχόμενων συγκρούσεων μεταξύ υπαλλήλων του ΟΤΑ ή αιρετών αξιωματούχων με μέλη της οικογένειας που εργάζονται στις εταιρείες που συμμετέχουν σε διαγωνισμούς ή είναι μέλη ΔΣ με κερδοσκοπικού οργανισμού και έχουν μεταξύ τους οικονομικές δοσοληψίες.

Την εκπόνηση στρατηγικών καταπολέμησης της διαφθοράς στο πλαίσιο των δημόσιων συμβάσεων στους ΟΤΑ σύμφωνα με τη Σύμβαση του Συμβουλίου του ΟΟΣΑ του 2015 για τις δημόσιες συμβάσεις.[265]

Η υλοποίηση ενός μακροπρόθεσμου και σταθερού σχεδιασμού του ανθρώπινου δυναμικού σε όλους τους ΟΤΑ και σε στενή συνεργασία με το Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης.[266]

[265]Σύσταση του Συμβουλίου του ΟΟΣΑ του 2015 για τις Δημόσιες Συμβάσεις, η οποία αποτελείται από δώδεκα ολοκληρωμένες αρχές (συμπεριλαμβανομένης της διαφάνειας και της ακεραιότητας), αποτελεί ένα χρήσιμο εργαλείο για να αντιμετωπίσουν οι ιθύνοντες χάραξης στρατηγικής τους τομεακούς κινδύνους διαφθοράς στις συμβάσεις προμηθειών και παραθέτει μια δέσμη συγκεκριμένων μέτρων που μπορούν να εφαρμοστούν για την εξασφάλιση της ακεραιότητας στα συστήματα σύναψης δημόσιων συμβάσεων και την καταπολέμηση της διαφθοράς που σχετίζεται με τις διαδικασίες των προμηθειών. Τα παραδείγματα για τα συγκεκριμένα μέτρα παρέχονται από την εργαλειοθήκη δημοσίων συμβάσεων του ΟΟΣΑ

Στενή συνεργασία των ΟΤΑ με το Ελεγκτικό Συνέδριο και το ΓΛΚ όπως επίσης και άλλους ενδιαφερόμενους για την ενίσχυση των συστημάτων εσωτερικού ελέγχου με ιδιαίτερη προσοχή στους μηχανισμούς οικονομικού ελέγχου.[267]

Η αξιολόγηση των μέτρων προστασίας του συστήματος, των υφιστάμενων δικλείδων ασφαλείας και των διαδικασιών διαχείρισης των οικονομικών και του προϋπολογισμού όπως επίσης και οι υφιστάμενοι κίνδυνοι διαφθοράς και ακεραιότητας να αντιμετωπίζονται με οικονομικό και ικανοποιητικό τρόπο.[268]

Μεθόδους διασφάλισης της ύπαρξης αποδοτικών μηχανισμών διαφύλαξης της χρηστής οικονομικής διαχείρισης και της τήρησης της νομιμότητας αναφορικά με την λειτουργία των εποπτευόμενων νομικών προσώπων ιδιωτικού και δημοσίου δικαίου, όπου συμπεριλαμβάνονται και οι ανώνυμες εταιρείες.

Η μεταρρύθμιση του Καλλικράτη ρύθμισε σε σημαντικό βαθμό τον αριθμό και τον τύπο των νομικών προσώπων που μπορούν να συστήσουν οι περιφέρειες και οι δήμοι και είναι απαιτούμενο πλέον να γίνει ενίσχυση των εποπτικών μηχανισμών και να συμπεριληφθούν νομικά πρόσωπα στο γενικό κανονιστικό πλαίσιο που διέπει τα δημόσια συστήματα οικονομικής διαχείρισης και διακυβέρνησης.

---

[266]Οι εν εξελίξει πρωτοβουλίες όπως το νέο και διαφανές πρόγραμμα κινητικότητας «Ο κατάλληλος υπάλληλος στην κατάλληλη θέση», τα νέα οργανωτικά προεδρικά διατάγματα που συνοδεύονται από επικαιροποιημένες αρμοδιότητες και σαφή περιγράμματα θέσεων εργασίας και οι διαδικασίες αξιολόγησης και προαγωγής με αξιοκρατικά κριτήρια μπορούν να αποτελέσουν το θεμέλιο για την ενίσχυση την ακεραιότητας στη διαχείριση του ανθρώπινου δυναμικού και στις διαδικασίες πρόσληψης που ακολουθούν οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης.

[267]ΟΟΣΑ. http://www.oecd.org/governance/procurement/toolbox/principlestools/assessment/

[268]Σε κάποιες χώρες, οι έρευνες παρακολούθησης των δημόσιων δαπανών (PETS) αποδείχθηκαν αποτελεσματικές στον εντοπισμό της διαφθοράς σε τοπικό επίπεδο. Οι σχετικές έρευνες εντοπίζουν τη διαφορά μεταξύ των πόρων που διανεμήθηκαν και των πόρων που δαπανήθηκαν πραγματικά, παρέχοντας πολύτιμα στοιχεία για τις οικονομικές ροές, τις εκροές και τους μηχανισμούς λογοδοσίας. Η εξεύρεση ενός τρόπου διαχείρισης των οικονομικών του οργανισμού τοπικής αυτοδιοίκησης με μεγαλύτερη διαφάνεια έτσι ώστε να επιτρέπεται στους πολίτες να ασκήσουν τον ρόλο του επιτηρητή είναι ένα αποτελεσματικό εργαλείο για την ενίσχυση της αποδοτικότητας και την αποκατάσταση του κλίματος εμπιστοσύνης στους κόλπους των ΟΤΑ.

Οι αιρετοί αξιωματούχοι να προωθήσουν ένα σαφές μήνυμα ότι η ταχεία διεκπεραίωση και η ενίσχυση των πειθαρχικών διαδικασιών είναι μείζονα προτεραιότητα.

Να πραγματοποιούνται συνεχείς εκθέσεις επιθεώρησης καθώς μπορούν να γίνουν πλούσιες πηγές πληροφόρησης για τους υπαλλήλους των ΟΤΑ σχετικά με θέματα ακεραιότητας και εντοπισμού περιπτώσεων δωροδοκίας και απάτης.

Μεταρρυθμίσεις για ψηφιοποίηση όλης της δημόσιας διοίκησης καθώς και των ΟΤΑ

Ενίσχυση της ακεραιότητας των κλάδων αδειοδοτήσεων και επιθεωρήσεων

Περισσότερες επενδύσεις και προσπάθειες των ΟΤΑ για την προώθηση της περαιτέρω ψηφιοποίησης της παροχής υπηρεσιών σε τοπικό επίπεδο

Κοινοποίηση και καθιέρωση συγκεκριμένου κανονιστικού πλαισίου διεπαφής και σαφών διαδικασιών συναλλαγής με τους χρήστες υπηρεσιών

Στενή συνεργασία των ΟΤΑ με την Γενική Γραμματεία για την καταπολέμηση της Διαφθοράς, με το Υπουργείο Εσωτερικών και το Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης καθώς και άλλους αρμόδιους φορείς για την ανάπτυξη μακρόπνοων και κατάλληλων προγραμμάτων κατάρτισης και απόκτησης ικανοτήτων σε ζητήματα καταπολέμησης της διαφθοράς και υποστήριξης της ακεραιότητας.

Καθαρή δέσμευση στην καταπολέμηση της απάτης και της διαφθοράς των αιρετών αξιωματούχων, των ανώτερων διευθυντών, των οικονομικών διευθυντών και όλων των ατόμων που βρίσκονται σε ευαίσθητες και υψηλού κινδύνου θέσεις.

Ορισμός από τον επικεφαλής κάθε οργανισμού τοπικής αυτοδιοίκησης ενός «Υπεύθυνου Δεοντολογίας», ένα πρόσωπο το οποίο θα επιληφθεί των προσπαθειών καταπολέμησης της διαφθοράς.

Καθιέρωση σε επίπεδο τοπικής αυτοδιοίκησης σαφών και αξιόπιστων τρόπων για την υποβολή καταγγελιών διαφθοράς.

Ετήσια δημοσίευση του έργου των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης για την καταπολέμηση της διαφθοράς και τη διαφύλαξη της ακεραιότητας.

Η κατάρτιση από όλους τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης Κωδικών Δεοντολογίας που θα αποτυπώνουν τα πρότυπα ακεραιότητας που απαιτούνται από το προσωπικό και τους αιρετούς αντιπροσώπους.

Οι πολίτες πρέπει να λαμβάνουν επαρκείς πληροφορίες από τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης ώστε να μπορούν να απαιτούν από αυτούς λογοδοσία για τη δράση τους.

Σύγκληση από τους ΟΤΑ μιας πολυμετοχικής ομάδας που θα περιλαμβάνει τοπικούς αξιωματούχους, εκπροσώπους της κοινωνίας των πολιτών και ειδικούς για την αξιολόγηση, την εισήγηση και την υλοποίηση μιας δέσμης βελτιώσεων στην τοπική αυτοδιοίκηση για να διασφαλιστεί η διαφάνεια, η λογοδοσία και η ακεραιότητα.

Υλοποίηση προγραμμάτων ευαισθητοποίησης στην καταπολέμηση της διαφθοράς από τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης.

Η περιστολή του φαινομένου της διαφθοράς στην Ελλάδα και ειδικότερα σε έναν κλάδο ζωτικής σημασίας και ευαίσθητο για την ελληνική οικονομία και κοινωνία, όπως είναι ο κλάδος των υπηρεσιών και των έργων υγείας, βρίσκεται τις τελευταίες δεκαετίες στο επίκεντρο των ελληνικών κυβερνήσεων, με τα ποσοστά ποινικής μεταχείρισης και

δίωξης των εγκλημάτων διαφθοράς και απάτης να παραμένουν χαμηλά. Σημείο αναφοράς στην προσπάθεια ενίσχυσης της διαφάνειας ως μέσο καταπολέμησης και πρόληψης του φαινομένου ήταν ο Ν.3861/2010 «Ενίσχυση της διαφάνειας με την υποχρεωτική ανάρτηση νόμων και πράξεων των κυβερνητικών, διοικητικών και αυτό διοικητικών οργάνων στο διαδίκτυο "Πρόγραμμα Διαύγεια" και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ 112 Α'/13.7.2010), σύμφωνα με τον οποίο προτάθηκαν και καθιερώθηκαν οι υποχρεώσεις του συνόλου των δημόσιων οργανισμών και φορέων στο να δημοσιεύουν διαδικτυακά το σύνολο των αποφάσεών τους σχετικά με τις δημόσιες συμβάσεις.

Να γίνει τηλεφόρτωση των διαγωνισμών και των προκηρύξεων αυτών και στη συνέχεια να παρουσιάζονται οι συμβάσεις προμήθειας υπηρεσιών, αγαθών και έργων είναι πλέον προϋπόθεση εκτελεστότητας και νομιμότητας. Επιπρόσθετα για την εφαρμογή μιας οργανωμένης και συντονισμένης εθνικής στρατηγικής για την καταστολή και πρόληψη της διαφθοράς, τον Μάρτιο του 2014 καταρτίστηκε το «Ολοκληρωμένο Σχέδιο για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς στον Τομέα της Υγείας» από το Υπουργείο Υγείας, το οποίου όμως η αποτελεσματικότητα και η δεσμευτικότητα για την υλοποίηση των εφαρμογών του αμφισβητείται σε μεγάλο ποσοστό. Υπό την ομπρέλα των θεμελιωδών αρχών της προστασίας του δημοσίου συμφέροντος, της απλοποίησης των διαδικασιών, της χρηστής διοίκησης, της ισότητας, της συνεργασίας μεταξύ των εμπλεκόμενων στον κλάδο της υγείας φορέων και της αποτελεσματικότητας, το Υπουργείου Υγείας (2014) πρότεινε τέσσερις βασικούς στόχους: την ενίσχυση του εξωτερικού και εσωτερικού συντονισμού και της ανταλλαγής πληροφοριών, την ενδυνάμωση του θεσμικού και νομικού πλαισίου (ενίσχυση της συμμόρφωσης για την αποτελεσματική εφαρμογή των κείμενων νομοθετικών πλαισίων), την ενίσχυση της δίωξης της διαφθοράς και της οικονομικής διερεύνησης (μη ανοχή στη διαφθορά) και τέλος την ενίσχυση της ευαισθητοποίησης, της πρόληψης και της δημόσιας ακεραιότητας (λογοδοσία).

Προς την ίδια πορεία για την αντιμετώπιση και πρόληψη της διαφθοράς στον κλάδο της υγείας αποτέλεσε και ο Ν.4013/2011(ΦΕΚΑ΄204/15.09.2011) η Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ, το ρυθμιστικό πλαίσιο της οποίας ολοκληρώθηκε με το Π.Δ.123/2012 Οργανισμός Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ. (ΦΕΚ Α' 216 5.11.2012). Η Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ., όπως αναφέρεται και στο διαδικτυακό τόπο της www.eaadhsy.gr, έχει την αρμοδιότητα της εξειδίκευσης του ισχύοντος νομοθετικού πλαισίου σχετικά με τις δημόσιες συμβάσεις, να ενημερώνει και να καθοδηγεί με γενικές κατευθύνσεις τις αναθέτουσες αρχές, να επανελέγχει τη νομιμότητα του συνόλου των συμβάσεων που υπογράφονται από δημόσιους οργανισμούς και φορείς όπως επίσης να ενημερώνει και τους οικονομικούς φορείς αναφορικά με την ερμηνεία και την εφαρμογή των κείμενων διατάξεων.

Το Κ.Η.Μ.ΔΗ.Σ., το οποίο συστάθηκε με το Ν. 4013/2011 και φιλοξενείται στη διαδικτυακή πύλη του Ε.Σ.Η.ΔΗ.Σ., λειτουργία από την 1η Μαρτίου 2013 ως πλατφόρμα επεξεργασίας και καταχώρησης του συνόλου των πράξεων σχετικά με τους δημόσιους διαγωνισμούς, πληρωμές αξίας άνω των 1.000 ευρώ, τις δημόσιες συμβάσεις από οποιοδήποτε υπουργείο, δημόσιο οργανισμό και φορέα, με σκοπό την ενίσχυση της διαφάνειας, της ισότητας στον κλάδο των δημόσιων συμβάσεων και της λογοδοσίας.

Ο Ν.4412/2016 προτείνει, σε θεσμικό και νομικό πλαίσιο, το βασικότερο βήμα στην εφαρμογή και χάραξη των αποτελεσματικών πολιτικών πρόληψης και καταπολέμησης του φαινομένου της διαφθοράς στον κλάδο των δημόσιων συμβάσεων, όπως επίσης και την πλήρη και πιστή εφαρμογή και συμμόρφωση με το κανονιστικό πλαίσιο της ΕΕ εστιάζοντας :

Στην επιτάχυνση και απλούστευση των διαδικασιών σύναψης των δημόσιων συμβάσεων

Στην βέλτιστη εξέλιξη των οικονομικών αποτελεσμάτων για την επίτευξη της αποδοτικότερης σχέσης ωφέλειας-κόστους

Στην ενίσχυση της λογοδοσίας και της διαφάνειας

Στην χορήγηση αποτελεσματικότερης έννομης προστασίας μέσω της εξέτασης των προδικαστικών προσφυγών από ανεξάρτητα όργανα εκτός της αναθέτουσας αρχής την Α.Ε.Π.Π.

Η πιο πρόσφατη πρωτοβουλία θεσμικά για την ενίσχυση και εξορθολογισμό της διαφάνειας αποτελεί και η σύσταση της Ε.Κ.Α.Π.Υ. με τον Ν.4472/2017 (ΦΕΚ 74 Α'/19.5.2017). Η Ε.Κ.Α.Π.Υ. έχει συσταθεί με τη νομική μορφή του Ν.Π.Δ.Δ., με μια πολύπλευρη αποστολή, ειδικότερα:

Τον συγκεντρωτικό προγραμματισμό των προμηθειών (επίτευξη οικονομιών κλίμακας)

Την έγκριση και εκπόνηση ενιαίων Τεχνικών Προδιαγραφών

Τη διενέργεια σε κεντρική επίπεδο των διαγνωστικών διαδικασιών

5.2 Προτάσεις ως προς την πρόληψη της κακοδιαχείρισης στο χώρο της δημόσιας υγείας

Μεταγενέστερα της ανάδειξης των σχετικών προβλημάτων παραπάνω αναφορικά με το ζήτημα της διαφθοράς στη δημόσια υγείας και προγενέστερα των προτεινόμενων λύσεων στο συγκεκριμένο φαινόμενο, επιχειρείται μία σύνοψη των εξαγόμενων αποτελεσμάτων που ήρθαν στην επιφάνεια μετά από την ανάλυση του συγκεκριμένου φαινομένου. Τα συμπεράσματα θα παίξουν καθοριστικό ρόλο στην εξεύρεση των αξόνων μιας αποδοτικής και παράλληλα δικαιοκρατικά

ορθολογικής πολιτικής για την καταστολή της διαφθοράς στη δημόσια υγεία.

Ο τομέας της δημόσιας υγείας αποτελεί έναν από τους σημαντικότερους κλάδους ο οποίος είναι ιδιαίτερα ευάλωτος στην διαφθορά. Σύμφωνα με τις μελέτες της Ευρωπαϊκής Επιτροπής που δημοσιεύτηκαν το 2013, προκύπτει ότι οι δαπάνες των κρατών μελών της ΕΕ στον κλάδο της υγείας κυμαίνονται από 3 έως 11% του ΑΕΠ τους, ενώ οι υπολογισμοί φανερώνουν την απώλεια ύψους 56 δις λόγω της διαφθοράς στον συγκεκριμένο κλάδο. Συνεπώς η καταστολή της διαφθοράς στην δημόσια υγεία αποτελεί έναν προτεραιότητα τόσο για την Ευρωπαϊκή Επιτροπή όσο και για την ελληνική κυβέρνηση.

Η διαφθορά στον τομέα της δημόσιας υγείας θεωρείται ως εάν διαδεδομένο ζήτημα και πρόβλημα της ΕΕ[269]. Οι συναφείς μελέτες της Ευρωπαϊκής Επιτροπής καταδεικνύουν ότι η φύση, η έκταση και οι επιπτώσεις των διαφθαρμένων πρακτικών στον κλάδο της παροχής υγειονομικών υπηρεσιών έχουν εξαπλωθεί σε όλο το μήκος της ΕΕ.

Οι παραπάνω μελέτες επικεντρώθηκαν στους βασικούς κλάδους της υγειονομικής περίθαλψης και ειδικότερα στις παροχές ιατρικών υπηρεσιών, την προμήθεια φαρμακευτικών προϊόντων, τις πιστοποιήσεις των ιατρικών συσκευών προσδιορίζοντας μάλιστα και έξι πρωταρχικούς τύπους διαφθοράς στον τομέα της δημόσιας υγείας: 1) τις άτυπες αμοιβές στις παροχές ιατρικής περίθαλψης ή τον χρηματισμό 2) τη διαφθορά στις προμηθευτικές διαδικασίες 3) τις παράνομες προωθήσεις φαρμακευτικών σκευασμάτων και ιατρικών προϊόντων από επαγγελματίες του κλάδου 4) τις καταχρήσεις εξουσίας 5) τις παράνομες

[269]European Commission – Directorate-General Home Affairs, Study on Corruption in the Healthcare Sector, HOME/2011/ISEC/PR/047-A2, October 2013, Ανακτήθηκε 1 Σεπ 16, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/news/news/docs/20131219_study_on_corruption_in_the_healthcare_sector_en.pdf

επιστροφές και πληρωμές και τελικά 6) τις παράνομες πωλήσεις και υπεξαιρέσεις ιατρικών συσκευών και φαρμάκων.

Συνεπώς από τις παραπάνω κατηγορίες η διαφθορά, η δωροδοκία στις προμήθειες και οι παράνομες προωθήσεις ιατρικών προϊόντων και φαρμάκων από επαγγελματίες ιατρούς φαίνεται να είναι οι πιο διαδεδομένες κατηγορίες διαφθοράς στον κλάδο της δημόσιας υγείας και περίθαλψης ανάμεσα στις χώρες της ΕΕ.

Η διαφθορά στον κλάδο της δημόσιας υγείας στην Ελλάδα αποτελεί ένα βαθιά ριζωμένο φαινόμενο το οποία συνδέεται άρρηκτα με την υφιστάμενη οικονομική κρίση. Πιο συγκεκριμένα για την Ελλάδα ο κλάδος της υγειονομικής φροντίδας ανήκει στην ίδια κατηγορία με τους τομείς όπου η χώρα αντιμετωπίζει σοβαρές προκλήσεις αναφορικά με τη διαφθορά, καθώς αντιπροσωπεύει το ΑΕΠ σε ποσοστό του 10% και αποτελεί ένα σοβαρό ζήτημα του ελληνικού συστήματος υγείας.[270] «Από πολλές απόψεις, το σύστημα υγειονομικής περίθαλψης είναι ένας μικρόκοσμος της ίδιας της Ελλάδας. Τα συσσωρευμένα χρέη των δημόσιων νοσοκομείων του ΕΣΥ συνετέλεσαν στην οικονομική κρίση του 2009, ενώ ο τομέας της δημόσιας υγειονομικής περίθαλψης αποτελεί πλέον ένα βασικό πεδίο μάχης στον αγώνα που κάνει η χώρα για να ξεφύγει από την κρίση»271

Η ελληνική κοινωνία φαίνεται να παρουσιάζει αρκετά ανησυχητική ανοχή στα ζητήματα της διαφθοράς καθώς αυτά σχετίζονται άμεσα και με άλλες μορφές κρίσης όπως είναι η κοινωνική, η πολιτιστική και αξιών της ελληνικής κοινωνίας προγενέστερα της οικονομικής.

Η διαφθορά στις προμήθειες και οι άτυπες πληρωμές θεωρούνται ως οι πιο διαδεδομένες κατηγορίες διαφθοράς στον κλάδο της δημόσιας υγείας στην ελληνική επικράτεια. Οι άτυπες πληρωμές

270

271*Charles Forelle*, Wall Street Journal, November 12, 2011, Health System Reflects Greece's Ills . http://www.wsj.com/articles/SB10001424052970203658804576638812089566384

ασθενών προς ιατρούς αναφορικά με τις προμήθειες φαρμάκων και εξοπλισμού είναι ένα αρκετά σοβαρό πλήγμα. Βάση των δεδομένων του ειδικού Ευρωβαρομέτρου για την διαφθορά το 2013, το 11% των Ελλήνων που ερωτήθηκαν και έχουν απευθυνθεί σε επαγγελματίες υγειονομικής φροντίδας κατά το τελευταίο έτος, παραδέχθηκαν την καταβολής πρόσθετης αμοιβής με το αντίστοιχο φαινόμενο στην ΕΕ να κυμαίνεται στο 5%.

Επιπρόσθετα άτυπες πληρωμές φαίνεται να πραγματοποιούνται για την εξασφάλιση παροχών ιατρικής περίθαλψης από συγκεκριμένους ειδικούς ιατρούς ή για την απόκτηση εύκολης πρόσβασης στην υγειονομική περίθαλψη ή την παράκαμψη της λίστας αναμονής. Εκτός από τις συγκεκριμένες περιπτώσεις διαφθοράς που αναφέρθηκαν σημαντικής αξίας αποτελεί και η πληγή του ελληνικού συστήματος υγειονομικής περίθαλψης από μία αλυσίδα υποθέσεων απάτης και διαφθοράς μεγάλης κλίμακας.[272]

Συνεπώς αποδεικνύεται ότι ο κλάδος της υγειονομικής περίθαλψης είναι αρκετά ευάλωτος στη διαφθορά σε ζητήματα αναφορικά με την προμήθεια και πιστοποίηση ιατρικού εξοπλισμού καθώς και τις αντίστοιχες εγκρίσεις για την χορήγηση φαρμακευτικών προϊόντων.

Οι κυριότερες αιτίες διαφθοράς ουσιαστικά είναι ο συνδυασμός της κατάρρευσης των κοινωνικών αξιών, της έλλειψης ελέγχων και των χαμηλών μισθών του ιατρικού προσωπικού στο σύνολό του. Παρατηρείται πώς η ελληνική κοινωνία παρουσιάζει αρκετά υψηλή ανοχή στα φαινόμενα της διαφθοράς η οποία αποτελεί πλέον σημαντικό τμήμα και της επιχειρηματικής ηθικής, με αποτέλεσμα να προκύπτει αναποτελεσματικότητα των πολιτικών και κανονιστικών πλαισίων.

[272]Ετήσια έκθεση της *Ευρωπαϊκής Επιτροπής* για την καταπολέμηση της διαφθοράς στην Ελλάδα, όπου χαρακτηρίζει "υπόθεση διαφθοράς και απάτης μεγάλης κλίμακας" το εργοστάσιο παρασκευής πλάσματος αίματος, που κατασκευάστηκε το 2002 στους Θρακομακεδόνες και κόστισε 11 εκατ. ευρώ, χωρίς να έχει λειτουργήσει ποτέ.

Επιπρόσθετη αιτία αποτελεί η ελλιπής ενημέρωση των ασθενών αναφορικά με τα δικαιώματά τους και η περιορισμένη διαφάνεια στις προβλεπόμενες διαδικασίες παροχής υπηρεσιών υγειονομικής φύσεως. Οι χαμηλές εισοδηματικές απολαβές ομοίως αποτελούν σημαντικά αίτια τα οποία οδηγούν σε άτυπες πληρωμές των γιατρών και των παρόχων δημόσιας υγειονομικής περίθαλψης.

Επίσης οι μηχανισμοί ελέγχων δεν λειτουργούν ανεξάρτητα και είναι κατακερματισμένοι ενώ λόγω των ελλείψεων στο προσωπικό αρκετές φορές είναι εντελώς διαλυμένοι. Υφίστανται επίσης αρκετές λειτουργικές και τεχνικές ανεπάρκειες με τα νομοθετικά πλαίσια αναφορικά με την προστασία των προσωπικών δεδομένων να αποτελούν σημαντικό εμπόδιο για τις διερευνήσεις των υποθέσεων. Τέλος αρκετές αδυναμίες παρουσιάζονται και στο δικαστικό σύστημα με αποτέλεσμα να υφίστανται υψηλός βαθμός ατιμωρησίας.

Η πολύπλοκη διαμόρφωση του κανονιστικού και νομικού πλαισίου στη προμήθεια ιατρικών προϊόντων επηρεάζει σημαντικά τη διαφθορά με την νομοθεσία να αποτυγχάνει στα μέγιστα αναφορικά με τις τιμές των ιατροτεχνολογικών προϊόντων οι οποίες αυξήθηκαν σημαντικά 4 φορές περισσότερο από εκείνα των υπόλοιπων χωρών της ΕΕ.[273] Ενώ πρέπει να σημειωθεί ότι το Νομικό Πλαίσιο Προμηθειών απαρτίζεται από 31 νομοθετήματα. Επιπρόσθετα η αποκέντρωση των ιατρικών προμηθειών δεν είχε τα αναμενόμενα αποτελέσματα με αποτέλεσμα να ευνοηθεί σημαντικά η διαφθορά. Σημαντικός παράγοντας που οδήγησε σε επιπρόσθετα φαινόμενα διαφθοράς ήταν η πρόσληψη διοικητών νοσοκομείων σε δημόσια νοσοκομεία χωρίς να διαθέτουν τα απαιτούμενα επαγγελματικά προσόντα.[274]

---

[273] *Υπουργείο Υγείας*, Ομάδα Εργασίας για την Εκπόνηση Ολοκληρωμένου Σχεδίου για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς στον Τομέα της Υγείας/Υγεία εν Δράσει

[274] *European Commission – Directorate-General Home Affairs*, Study on Corruption in the Healthcare Sector, HOME/2011/ISEC/PR/047-

Η διαφθορά στον κλάδο της δημόσιας υγείας θεωρείται πλέον μία μετρήσιμη πραγματικότητα με διαβρωτικές επιπτώσεις και αρνητικές συνέπειες σε ποικίλους τομείς, όπως είναι η κοινωνία στο σύνολό της αλλά και η οικονομία. Το ελληνικό σύστημα δημόσιας υγειονομικής περίθαλψης υποφέρει από βαθιά ριζωμένη διαφθορά η οποία ωστόσο μεγεθύνεται από τα υψηλά λειτουργικά κόστη των νοσοκομείων, προκαλεί υποβάθμιση της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών υγειονομικής περίθαλψης και επιβαρύνει τις δαπάνες νοσηλείας προκαλώντας βαρύτατες συνέπειες σε ποικίλους τομείς όπως επίσης και σε διάφορες πολιτικές της χώρας όπως είναι κοινωνικές, ψυχολογικές, νομικές και οικονομικές.

Οι αδυναμίες κάλυψης του φαινομένου της «οιονεί» διαφθοράς στον κλάδο της δημόσιας υγείας καθώς γίνονται καταχρήσεις εξουσίας από τους εμπλεκόμενους σε υπηρεσίες διαχείρισης προμηθειών και χρημάτων καθώς και από τους παρόχου ιατρικής περίθαλψης με σκοπό την προσκόμιση παράνομων ωφελειών. Ένα ακόμη είδος «οιονεί» διαφθοράς το οποίο έχει λάβει ανησυχητικές διαστάσεις είναι η διαφθορά χωρίς οικονομικά ανταλλάγματα, φαινόμενο το οποία παρουσιάζει σημαντική ανάπτυξη ανάμεσα κυρίως σε κοινωνικές και συγγενικές σχέσεις όμως με κομματικά και πολιτικά κριτήρια. Το συγκεκριμένο είδος έχει ως σημείο αναφοράς μάλιστα την αδιαφάνεια στις κρατικές λειτουργίες ζήτημα αρκετά επικίνδυνο με την στενή σημασία της διαφθοράς.[275]

A2http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/news/news/docs/20131219_study_on_corruption_in_the_healthcare_sector_en.pdf

[275]*Παναγιωτόπουλος Πάνος*, ό.π. σελ. 19, σχετικά με τα συμπεράσματα από το Συνέδριο Ένωσης Εισαγγελέων Ελλάδος , Κέρκυρα, 19, 20 & 21 Ιουνίου 2009, με θέμα «Κράτος και Διαφάνεια: Η διαφάνεια στη δημόσια διοίκηση και τη δικαιοσύνη, θεμελιώδης όρος για την ανάπτυξη του σύγχρονου κράτους», ΠοινΧρ ΝΘ΄(2009)

Θεωρείται επικίνδυνη και περισσότερο διάχυτη καθώς εκλείπει η αμεσότητα στις ανταλλακτικές σχέσεις μεταξύ συγκεκριμένης αντιπαροχής και παροχής, καταστάσεις οι οποίες δύσκολα εντοπίζονται και αποδεικνύονται και ενδεχομένως να μπορέσουν εύκολα να τυποποιηθούν στο ποινικό δίκαιο.[276] Ένα χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η εξειδίκευση των εναλλακτικών σχέσεων οι οποίες λειτουργούν στα πλαίσια της γνωστής διαπλοκής όπως είναι ένας διοικητής νοσοκομείου του ΕΣΥ, ο οποίος με τις αποφάσεις του διαχειρίζεται την εξουσία με σκοπιμότητα, εγκρίνει την άμεση νοσηλεία και εισαγωγή για χειρουργική επέμβαση με προτεραιότητα σε συγκεκριμένους ασθενείς, είτε αυτοί είναι συγγενείς είτε γνωστοί, είτε φίλοι οι οποίοι έχουν αποκτήσει την εύνοιά τους.

Οι μη νομοθετικές καλύψεις του φαινομένου της «πρόπλυσης» στον Κλάδο της Δημόσιας υγείας, όπου το φαινόμενο αυτό αναλογεί αντίστοιχα στο «ξέπλυμα» βρώμικου χρήματος. Θεωρείται ως μία κατηγορία νομιμοποίησης μιας ιδιωτικής συναλλαγής ανάμεσα σε ιατρούς δημόσιων νοσοκομείων και ασθενών η οποία δεν θα έπρεπε να είχε προκύψει αν δεν υφίσταντο προγενέστερα μία παράνομη ή πλημμελής ενέργεια του επαγγελματία υγείας.

Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί γιατρός στρατιωτικού νοσοκομείου ο οποίος έχει το δικαίωμα άσκησης του επαγγέλματός του σε ιδιωτικό γραφείο εκτός υπηρεσίας και ο ίδιος εκμεταλλεύεται την θέση του με άμεσο ή έμμεσο τρόπο με σκοπό την τροφοδότηση πελατών στον ιδιωτικό του ιατρείο.

Αυτό μπορεί να προκύψει από την επίκληση του γιατρού για υποτιθέμενα μακριά λίστα αναμονής και του πολύτιμου χρόνου που μπορεί να χαθεί για τον ασθενή ή τυχόν δήθεν ελλείψεις του

[276]*Μπιτζιλέκης Νικόλαος,* Η διαφθορά ως νομικό και πολιτικό πρόβλημα

στρατιωτικού νοσοκομείου [277]σε αναγκαία για την επέμβαση ή διάγνωση αναλώσιμα και ιατρικά μηχανήματα, συνεπώς με διάφορες μεθοδεύσεις με σκοπό υπηρεσιακών ενεργειών οι οποίες παρέχονται πλημμελώς για την εμφάνιση ως ανάγκη ή αναπληρώσεις των ελλειμμάτων μέσω των νόμιμων ιδιωτικών συναλλαγών.[278] Αντιστοίχως συνεπώς με το «ξέπλυμα» χρήματος έτσι και το ζήτημα της «πρόπλυσης» θεωρείται διαφθορά η οποία δεν καλύπτεται νομοθετικά και εμπερικλείει το σύνολο των ενεργειών μίας καθ' 'όλα νόμιμης ιδιωτικής συναλλαγής ανάμεσα σε ιατρό δημόσιου νοσοκομείο και ασθενή, η οποία ουσιαστικά καλύπτει τα ελλείμματα μιας παράνομης ή πλημμελούς υπηρεσιακής λειτουργίας.

Οι νομοθετικές προβλέψεις του κριτηρίου «αθέμιτου ωφελήματος ιδιαίτερα μεγάλης αξίας» στο αρ. 235§1 και 2 του ΠΚ θέτοντας σε κίνδυνο την ασφάλεια του δικαίου.

Εξαιτίας των ελλείψεων υλικοτεχνικών υποδομών, οικονομικών πόρων και προσωπικού οι ελεγκτικοί μηχανισμοί ΥΠ.Ε.Δ.Υ.Φ.Κ.Α και Σ.Ε.Υ.Υ.Π συμφώνως των εκθέσεων για το έτος 2015.[279]

Διενέργεια ελέγχων σε τακτά χρονικά διαστήματα από τον ΕΟΠΥΥ για την τήρηση των θεσμικών κειμένων και των πρωτοκόλλων καθώς και οικονομικούς ελέγχους για την παρακολούθηση της κατανάλωσης ιατρικών αναλωσίμων και φαρμάκων.

---

[277]άρθρο 63§4 του ΝΔ 1400/73 (ΦΕΚ Α΄114) «Περί Καταστάσεων των Αξιωματικών των Ενόπλων» Δυνάμεων στο οποίο ορίζεται ότι «Εις τους Υγειονομικούς αξιωματικούς η άσκησις του ιατρικού επαγγέλματος ιδιωτικώς κατά τας εκτός υπηρεσίας ώρας, συμφώνως προς την ιατρικήν δεοντολογίαν, κατά τας διατάξεις του περί κώδικος ασκήσεως του ιατρικού επαγγέλματος νόμου, κατόπιν εγκριτικής διαταγής του Αρχηγού του οικείου Κλάδου, δυναμένου να εκχωρήση το δικαίωμα τούτο εις τους διοικητάς των Σχηματισμών»

[278]Μπιτζιλέκης Νικόλαος, Η διαφθορά ως νομικό και πολιτικό πρόβλημα

[279]Συνοπτική Έκθεση Πεπραγμένων, Σώματος Επιθεωρητών Υπηρεσιών Υγείας & Πρόνοιας (Σ.Ε.Υ.Υ.Π.),

Αυστηρός έλεγχος των περιουσιακών στοιχείων, είτε μετά από κλήρωση είτε επιλεκτικά, όσων είναι διευθυντές ή κατέχουν διοικητικές θέσεις στα δημόσια νοσοκομεία όπως είναι γιατροί, οικονομικοί διευθυντές, διοικητές και αναπληρωτές αυτών και διευθυντές τεχνικής υποστήριξης.

Υποχρεωτικές διαδικτυακές αναρτήσεις από τους φορείς πρωτοβάθμιας περίθαλψης και των δημόσιων νοσοκομείων των λιστών αναμονής, τις παροχές ηλεκτρονικής πρόσβασης των ασθενών, τους χρόνους αναμονής για τις τελέσεις εξετάσεων καθώς και γενικότερα στοιχεία για τις ιατρικές πράξεις στις αντίστοιχες αρμόδιες ιστοσελίδες.

Δημοσιεύσεις στο διαδίκτυο και στα ΜΜΕ, καθώς και στον γραπτό Τύπο της επάρκειας και της αποτελεσματικότητας των μηχανισμών ανίχνευσης της διαφθοράς, της επιτυχίας που καταγράφουν οι ελεγκτικοί μηχανισμοί, καθώς επίσης δημοσιοποίηση και των κυρώσεων που επιβάλλονται προς παραδειγματισμό και των υπολοίπων κλάδων καθώς επίσης και των περιπτώσεων όπου διεκδικήθηκαν από το Ελληνικό Δημόσιο οικονομικές ζημιές από πράξεις διαφθοράς.

5.3 Προτάσεις ως προς την ενίσχυση του ποινικού οπλοστασίου

Μελέτες σχετικά με την δυνατότητα τροποποιήσεων του Ποινικού Κώδικα με σκοπό την θέσπιση των ποινικών αδικημάτων στα οποία θα συμπεριλαμβάνονται η «οιονεί διαφθορά», η διαφθορά με την αντικειμενική της υπόσταση και την «πρόπλυση» της νόμιμης ιδιωτικής συναλλαγής στον κλάδο της δημόσιας υγείας. Επιπρόσθετα, πρέπει να γίνουν τροποποιήσεις της διάταξης του άρθρου 237 Α΄ ΠΚ για την θέσπιση των περιορισμών του αξιόποινου της εμπορίας επιρροής με σκοπό την τιμωρία των μεσαζόντων για την άσκηση επιρροών μόνο όταν είναι στις θέσεις άσκησης επιρροής καθώς και των τρίτων αντίστοιχα που προσφέρουν το αντάλλαγμα.

Σημαντικός νόμος για το συγκεκριμένο ζήτημα αποτέλεσε ο Ν. 424/2019 σχετικά με τα πειθαρχικά παραπτώματα των ιατρών του ΕΣΥ όπου «. Επιτρέπεται η ολοκλήρωση της πειθαρχικής διαδικασίας και μετά τη λύση της υπαλληλικής σχέσεως. Άσκηση πειθαρχικής εξουσίας και από το ΣτΕ. Παρά το γεγονός της απώλειας της υπαλληλικής ιδιότητας του υπαλλήλου, η δίκη συνεχίζεται.

Το πειθαρχικό όργανο και το ΣτΕ δεσμεύονται από την αμετάκλητη απόφαση ποινικού δικαστηρίου ή το αμετάκλητο απαλλακτικό βούλευμα που διαπιστώνουν ρητώς την ύπαρξη ή ανυπαρξία πραγματικών περιστατικών. Ο καθ΄ ου η προσφυγή υπέπεσε στο πειθαρχικό παράπτωμα της παράβασης καθήκοντος κατά τον Ποινικό Κώδικα, που επισύρει την ποινή της οριστικής παύσης. Εφόσον ο υπάλληλος έχει απολέσει την υπαλληλική ιδιότητα, η επιβληθείσα ποινή πρέπει να μετατραπεί σε ποινή προστίμου αποδοχών 12 μηνών».[280]

[280] 1228/2018 ΑΠ (ΠΟΙΝ) Καταχραστές Δημοσίου. Ενεργητική δωροδοκία άνω των 150.000 € υπό τις επιβαρυντικές περιστάσεις του ν. 1608/1950. Στοιχεία αντικειμενικής και υποκειμενικής υπόστασης. Πραγματικά περιστατικά. Παροχή από τον κατηγορούμενο σε υπάλληλο ΝΠ αθέμιτου χρηματικού οφέλους ύψους 250.000 €, προκειμένου ο τελευταίος με την ιδιότητα του διευθύνοντος συμβούλου του εν λόγω νομικού προσώπου να προωθήσει την ανάθεση στην εταιρεία συμφερόντων του κατηγορουμένου της εκτέλεσης του έργου με αποκλεισμό των ανταγωνιστών της και των πλέον συμφερουσών προσφορών για αντίστοιχο έργο, με συνέπεια να απειληθεί ζημία της περιουσίας του νομικού προσώπου ποσού 31.058.448 € από τη λειτουργία μονού άξονα αντί διπλού, 3.494.846 € από την πλέον συμφέρουσα προσφορά άλλης εταιρείας και, σε κάθε περίπτωση, ζημία ίση με το ποσό της δωροδοκίας, ήτοι 250.000 €. Ποινική Δικονομία. Αναίρεση. Λόγοι. Έλλειψη αιτιολογίας. Εσφαλμένη ερμηνεία. Ορθή και αιτιολογημένη η απόφαση. Απορρίπτει αναίρεση. Βλ. και αντίθετη γνώμη μειοψηφίας, βάσει της οποίας έπρεπε να γίνει δεκτή η αναίρεση, λόγω εσφαλμένης ερμηνείας του ά. 1 παρ. 1 του ν. 1608/1950 και του ά. 236 ΠΚ, διότι ο υπάρχει ασάφεια ως προς την αποκληθείσα ζημία, δεν προκύπτει ότι η επίμαχη σύμβαση δεν ήταν ζημιογόνος, αλλά συμφέρουσα, και, παρόλο που δεν συνέτρεξε πρόκληση ή απειλή επέλευσης ζημίας με γενεσιουργό αιτία την πράξη της δωροδοκίας, ο κατηγορούμενος παραπέμφθηκε για αυτή.

Η Κυβέρνηση πρέπει να προβεί σε νομοθετικές πρωτοβουλίες και μέτρα προκειμένου να αντιμετωπισθεί η κακοδιαχείριση όπως τη διεύρυνση των αρμοδιοτήτων του ΣτΠ, ενσωμάτωση του προϋπολογισμού του ΣτΠ στον προϋπολογισμό της Βουλής προκειμένου να ενισχυθεί η ανεξαρτησία του, θέσπιση διατάξεων που να θωρακίζουν την αξιοπιστία του θεσμού όπως για παράδειγμα ασυμβίβαστες ιδιότητες στο πρόσωπό του οι οποίες θα συντρέχουν πριν, κατά τη διάρκεια και μετά το τέλος της θητείας του, απαραίτητη στελέχωση του ΣτΠ με απευθείας προσλήψεις και όχι με αποσπάσεις προσωπικού προκειμένου να μην έχει τη δυνατότητα το αποσπασμένο προσωπικό να ελέγχει τις υπηρεσίες από τις οποίες προέρχεται και τέλος να προβεί σε ενδυνάμωση της σχέσης του ΣτΠ με την Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής, με αποτέλεσμα να ελέγχεται αποτελεσματικότερα ο ΣτΠ και να ενισχύεται η νομοθετική πρωτοβουλία.

Επίσης, η επεξεργασία του απολογισμού του ΣτΠ - ετήσια έκθεση – θα πρέπει να πραγματοποιείται από επιστήμονες με εξειδικευμένες γνώσεις, οι οποίοι θα συνεπικουρούν τους βουλευτές κατά την άσκηση του σχετικού κοινοβουλευτικού ελέγχου, δεδομένου ότι οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές δραστηριοποιούνται, κατά κανόνα, σε πεδία που απαιτούν εξειδικευμένη τεχνογνωσία, καθώς επίσης είναι αναγκαία και η αποφόρτιση του ΣτΠ από αρμοδιότητες ξένες προς τη φύση και την αποστολή του, όπως π.χ. εξωτερικού ελέγχου της διαδικασίας απομάκρυνσης από τη χώρα των παράνομων μεταναστών, προσβολής δικαιωμάτων του παιδιού στο εσωτερικό της οικογένειας, κλπ., όπου ο ΣτΠ, αντί να ελέγχει, υποκαθιστά τη δημόσια διοίκηση. Ακόμα η ενίσχυση δεσμευτικότητας των ετήσιων εκθέσεων του ΣτΠ και παρακολούθηση της εφαρμογής των προτάσεών του κρίνεται απαραίτητη. Απαραίτητος κρίνεται και ο ουσιαστικότερος έλεγχος της υποχρέωσης των διοικητικών οργάνων να συνεργάζονται στενά με τον

στο καθώς και υποχρέωση του οργάνου της δημόσιας διοίκησης να αιτιολογεί την επιλογή της μη συμμόρφωσής του με το πόρισμα του ΣτΠ.

Επομένως ο ΣτΠ οφείλει να ασκεί μεγαλύτερη πίεση προς την εκτελεστική και νομοθετική εξουσία, ώστε οι νομοθετικές και κανονιστικές προτάσεις του να μην αγνοούνται και οφείλει να αυξήσει τις αυτεπάγγελτες έρευνες και επιτόπιες αυτοψίες που διεξάγει.

5.4 Προτάσεις ως προς την ενίσχυση του πειθαρχικού οπλοστασίου

Ωφέλιμο θα ήταν η επιμήκυνση των χρόνων παραγραφής στο σύνολο των περιπτώσεων οι οποίες συνδέονται με τη διαφθορά πειθαρχικών παραπτωμάτων καθώς επίσης και η καταγραφή διατάξεων για την θέσπιση αυστηρών πειθαρχικών ποινών στον ΚΙΔ αλλά και στον πειθαρχικό κώδικα των δημοσίων υπαλλήλων όπου γίνεται σαφής αναφορά για συγκεκριμένες κατηγορίες διαφθοράς και συγκεκριμένες ποινές.

Θα πρέπει να γίνονται ταχύτερες διαδικασίες για την πειθαρχική δίωξη και την λειτουργία πειθαρχικών συμβουλίων σε περιπτώσεις οι οποίες συνδέονται με τη διαφθορά πειθαρχικών παραπτωμάτων. Τέλος, τα πειθαρχικά συμβούλια να στελεχώνονται από πρώην δικαστικούς λειτουργούς ή εν ενεργεία, όπως επίσης και από καθηγητές Νομικών Σχολών και μέλη του Ν.Σ.Κ.

5.5 Προτάσεις ως προς την αποτελεσματικότερη λειτουργία των Ελεγκτικών Μηχανισμών

Ενίσχυση και αναδιοργάνωση των ελεγκτικών μηχανισμών και οργανισμών του Υπουργείου Υγείας με το απαραίτητο για αυτούς εξοπλισμό, τεχνικά μέσα και προσωπικό υψηλών προσόντων.

Ενίσχυση της εκπαίδευσης του νεοεισερχόμενου προσωπικού και συνεχής βελτίωση των δεξιοτήτων των ελεγκτών με την βοήθεια επιμορφωτικών σεμιναρίων αναφορικά με τον εντοπισμό της διαφθοράς. Μελέτη και θέσπιση κατάλληλου συστήματος ελέγχου της δημόσιας διοίκησης, το οποίο θα αποτελείται από ικανότατους ελεγκτές οι οποίοι θα ενεργούν με πλήρη ανεξαρτησία και συνείδηση την αποστολή τους.

Αξιολόγηση των υπαρχόντων συστημάτων ελέγχου καθώς και επιλογή του πιο αποτελεσματικού τρόπου ελέγχου με ενοποίηση των διάφορων ελεγκτικών μηχανισμών και την ανεξαρτητοποίησή τους από τα υπουργεία, στα οποία και οργανικά υπάγονται. Συρρίκνωση των ελεγκτικών υπηρεσιών και κατηγοριοποίησή τους ανά κλάδο όπως για παράδειγμα οικονομικό, υγειονομικό, πολεοδομικό προκειμένου να εξασφαλίσουν μειωμένες δαπάνες και εργατοώρες για το κράτος.

Θέσπιση συστημάτων εσωτερικής συνεργασίας ανάμεσα σε ελεγκτικές υπηρεσίες και μηχανισμούς του Υπουργείου Οικονομικών και των ΥΠΕΔΥΦΚΑ, ΣΕΥΥΠ όπως επίσης και άλλα Υπουργεία για την ανταλλαγή δεδομένων μέσω ειδικής πλατφόρμας και της χρήσης κωδικών ασφαλείας καθώς επίσης ενίσχυση της διεθνούς συνεργασίας και ανταλλαγή τεχνογνωσίας για την καταπολέμηση της κακοδιαχείρισης και διαφθοράς και τη βελτίωση των συστημάτων διοίκησης με άλλες δημόσιες ή ιδιωτικές οικονομίες, οι οποίες αντιμετώπισαν παρόμοιας φύσεως προβλήματα.

Ελεύθερη πρόσβαση σε εντεταλμένους επιθεωρητές στο σύνολο των ηλεκτρονικών μέσων και αρχείων προσφέροντάς τους μεγαλύτερη ευελιξία στις διαδικασίες ελέγχων με την παράλληλη διασφάλιση των προσωπικών δεδομένων.

Σε περίπτωση που επιδειχθεί συμπεριφορά διαφθοράς από υπάλληλο του κλάδου της υγειονομικής περίθαλψης να γίνεται άμεση ενημέρωση της υπηρεσίας στην οποία αυτός ανήκει.

Θέσπιση ειδικών διαδικασιών ελέγχου των χορηγιών και των χρηματοδοτήσεων των φαρμακευτικών εταιρειών.

Η «θεσμοποίηση» της συνεργασίας μεταξύ των σωμάτων ελέγχου, μέσω της συγκρότησης ενός Εθνικού Συντονιστικού Κέντρου. Η πληθώρα των φορέων, η πολυδιάσπαση των φορέων για τον έλεγχο της δράσης της Δημόσιας Διοίκησης αντικατοπτρίζει αφ' ενός την επιθυμία του Κράτους για την αντιμετώπιση των φαινομένων κακοδιαχείρισης, κακοδιοίκησης και διαφθοράς στα πλαίσια της Δημόσιας Διοίκησης καθώς και για την βελτίωση της σχέσης πολίτη – Δημόσιας Διοίκησης, αφ' ετέρου ωστόσο, ο μη συντονισμός αυτών δεν οδηγεί σε ουσιαστική αναβάθμιση της Δημόσιας Διοίκησης. Επιπλέον, η επάλληλη λειτουργία πολλαπλών μηχανισμών διοικητικής δράσης, η ύπαρξη δηλαδή περισσότερων φορέων για τη ρύθμιση ίδιων ή παρόμοιων τομέων πολιτικής επιτείνει την σύγχυση και την αδυναμία του πολίτη να αντιληφθεί που θα πρέπει να απευθυνθεί για αντιμετώπιση του προβλήματός του.

Η δημιουργία ενός περιβάλλοντος επικοινωνίας μεταξύ των δημόσιων υπηρεσιών και των εν λόγω σωμάτων ελέγχου που θα επιτρέψει να υπάρχει μεγαλύτερη προστιθέμενη αξία από το έργο τους ως προς την προώθηση μεταρρυθμίσεων και θεσμικών αλλαγών για την αντιμετώπιση της κακοδιαχείρισης και της βελτίωσης των σχέσεων της δημόσιας διοίκησης με τους πολίτες.

Συγκεκριμένα, προτείνεται η ανάπτυξη και καταγραφή μιας διαδικασίας – λογοδοσίας - των Υπηρεσιών και φορέων της Δημόσιας Διοίκησης, κατά την οποία θα είναι δεσμευτική η αιτιολογημένη απάντησή τους, εντός συγκεκριμένων προθεσμιών, ως προς την εξέταση και την αποδοχή ή μη των προτάσεων που υποβάλλονται από τα σώματα ελέγχου και οι οποίες αφορούν σε αλλαγές του θεσμικού πλαισίου. Η διαδικασία αυτή θα πρέπει να καταγράφει τα βήματα της επικοινωνίας που θα ακολουθούνται έπειτα από την υποβολή οργανωτικών και νομοθετικών προτάσεων προς την διοίκηση (είτε στα πλαίσια έκθεσης ελέγχου, είτε στα πλαίσια πορίσματος είτε στα πλαίσια της ετήσιας έκθεσης), η οποία, αφενός θα επιτρέπει τα ελεγκτικά σώματα να παρακολουθούν την πορεία των προτάσεών τους, αφετέρου θα δώσει μεγαλύτερη ώθηση στην ουσιαστική εξέτασή τους από την Δημόσια Διοίκηση.

Όσον αφορά το Ελεγκτικό Συμβούλιο θα πρέπει η κυβέρνηση να αποσαφηνίσει το νομικό πλαίσιο που αφορά τις αρμοδιότητές του και συγκεκριμένα να επεκτείνει τις αρμοδιότητες του ΕΣ και σε τομείς που σήμερα δεν περιλαμβάνονται σε αυτή. Να ενισχύσει την αυτοτέλεια του ΕΣ, μεταξύ άλλων και μέσω της έγκρισης του προϋπολογισμού του από τη Βουλή. Να προβεί σε θεσμοθέτηση του ελέγχου οικονομικότητας και αποδοτικότητας εκ μέρους του ΕΣ, βάσει των προτύπων της ιδιωτικής ελεγκτικής. Να εξοπλίσει το ΕΣ με τους απαραίτητους ανθρώπινους και υλικούς πόρους καθώς και να θεσμοθετήσει τη διεξαγωγή ουσιαστικής συζήτησης επί της ετήσιας έκθεσης του ΕΣ. Επίσης, να υπαγάγει το ΕΣ σε αξιολόγηση από διεθνείς φορείς και να θέσει σαφείς καθορισμούς των σχέσεων μεταξύ ΕΣ, Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους και Βουλής.

Το ΕΣ οφείλει να αναλάβει πρωτοβουλίες για την ενίσχυση της διαφάνειάς του, μέσω της διαδικασίας εμπλουτισμού της Ετήσιας Έκθεσής του με στοιχεία που αφορούν στην εσωτερική λειτουργία του. Μέσω σύνταξης της Ετήσιας Έκθεσής του κατά τρόπο εύληπτο, ώστε

να γίνεται κατανοητή από τον μέσο φορολογούμενο πολίτη, και τέλος να προβεί σε αναβάθμιση της ιστοσελίδας του.

5.6 Προτάσεις ως προς την αποτελεσματικότερη λειτουργία των δικαστικών αρχών

Η ποινική καταστολή της διαφθοράς και των πράξεων της δωροδοκίας βρίσκεται την τελευταία εικοσαετία στο επίκεντρο τόσο στη χώρα μας όσο και διεθνώς, γεγονός που εκφράζεται πρακτικά με πληθώρα συστάσεων, οδηγιών, συμβάσεων και γενικότερα νομικών κειμένων που παρήχθησαν από το σύνολο των κορυφαίων ευρωπαϊκών και διεθνών οργανισμών και συγκεκριμένα από τον ΟΗΕ, τον ΟΟΣΑ, την ΕΕ και το Συμβούλιο της Ευρώπης.

Η Ελλάδα υιοθέτησε όλα τα διακρατικά νομικά κείμενα στο πλαίσιο της προσπάθειά της για την αποτελεσματικότερη αντιμετώπιση της διαφθοράς, αλλά παράλληλα τροποποίησε προς το αυστηρότερο τις διατάξεις του Ποινικού Κώδικα που σχετίζονται με τα εγκλήματα δωροδοκίας. 1[281] Αναλυτικότερα, χρειάζεται να γίνει αντιληπτό από τον Έλληνα νομοθέτη ότι η ύπαρξη ποινικού δικαίου, η ποινικοποίηση περισσότερων μορφών δωροδοκίας και η διεύρυνση του αξιοποίνου για ορισμένες εγκληματικές συμπεριφορές δεν είναι πανάκεια για την πάταξη του φαινομένου της διαφθοράς[282].

[281]Κουράκης, Ν., (2013). «Η δωροδοκία από την άποψη της αντεγκληματικής πολιτικής, με ιδιαίτερη έμφαση στις Συστάσεις προς την Ελλάδα της Επιτροπής (Ομάδας Κρατών) για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς του Συμβουλίου της Ευρώπης», ΠοινΧρον 2013, σελ. 561 επ.

[282] Ομοίως, Παπακυριάκου, Θ., όπ.π., σελ. 1146 – 1147, όπου αναφέρεται ότι «το ποινικό δίκαιο δεν είναι αυτό που μπορεί να δώσει τελικά λύση στα φαινόμενα αποδιάρθρωσης και διαφθοράς που με αυξανόμενη ένταση

Παρατηρείται ότι, ένα κράτος θεωρείται ότι προσπαθεί ικανοποιητικά να καταπολεμήσει φαινόμενα διαφθοράς, όχι όταν ποινικοποιεί πολλές μορφές τέλεσης του εγκλήματος και με πιο αυστηρές απειλούμενες ποινές, αλλά όταν καθιερώσει και εφαρμόσει στην πράξη θεσμούς που απλοποιούν τις διοικητικές λειτουργίες και λύνουν το πρόβλημα της γραφειοκρατίας, που διασφαλίζουν τη διαφάνεια και την αξιοκρατία, που εγγυώνται την απόλυτη ανεξαρτησία του θεσμού της δικαιοσύνης, που προωθούν νέες αξίες στην κοινωνία πλην του οικονομικού οφέλους, που ελέγχουν κάθε φυσικό και νομικό πρόσωπο (πολιτικά κόμματα, ΜΜΕ, ενώσεις, συλλόγους, συνδικαλιστικές οργανώσεις) για τυχόν πράξεις διαφθοράς, που σέβονται και κατανοούν το εποπτικό καθήκον των ανεξάρτητων αρχών και που καλλιεργούν αντανακλαστικά στην κοινωνία ενάντια στη διαφθορά.

Ένας από τους βασικότερους παράγοντες διαφθοράς είναι το πελατειακό και υπερτροφικό κράτος που συντηρεί και διασκορπίζει τη διαφθορά σε όλες τις κατευθύνσεις με προσλήψεις βάσει οικογενειοκρατίας και γνωριμιών, με προαγωγές σε καίριες θέσεις ανθρώπων φιλικά προσκείμενων προς την εκάστοτε κυβέρνηση, με μεγάλη διακριτική ευχέρεια σε δημόσιους υπαλλήλους, κρατικούς λειτουργούς και δικαστές να ερμηνεύουν τα νομικά κενά και τις

παρουσιάζονται στον ελληνικό κρατικό μηχανισμό. Το ποινικό δίκαιο, ως ultima ratio, μπορεί ίσως να καταστέλλει ακραία φαινόμενα ιδιοτέλειας και κατάχρησης εξουσιών. Δεν μπορεί όμως να εμφυσήσει, αυτό καθ' αυτό, ανιδιοτέλεια και ευσυνειδησία κατά την εκπλήρωση των υπηρεσιακών καθηκόντων Η ανάκτηση αυτών των χαμένων αρετών, που τείνουν να εκλείψουν γενικά, προϋποθέτει βέβαια πρώτα απ' όλα προσωπικό αγώνα κάθε υπαλλήλου.

αντιφατικές νομικές διατάξεις κατά το δοκούν ή με κριτήριο κομματικά συμφέροντα[283].

Ενόψει των ανωτέρω, για την αποτελεσματική αντιμετώπιση της διαφθοράς σε όλους τους τομείς αλλά και κατά την απονομή της δικαιοσύνης αναγκαία είναι η μείωση της κρατικής παρέμβασης και ιδίως η διατήρηση και η επίταση των αντικειμενικών κριτηρίων βάσει των οποίων πραγματοποιούνται διορισμοί, προαγωγές και προσλήψεις σε όλο το φάσμα του κρατικού μηχανισμού.

Επιπρόσθετα, η δημιουργία καθεστώτος που να επιτρέπει την εξ' αποστάσεως κατάθεση αιτήσεων, υποβολής φακέλων, ηλεκτρονικών υπογραφών ώστε να αποφεύγεται η συχνή επαφή δικαστικών λειτουργών και δικηγόρων ή διαδίκων και η δημιουργία φιλικών σχέσεων (κίνδυνος που εντοπίζεται στα δικαστικά ιδρύματα της επαρχίας) αλλά και ο περιορισμός της γραφειοκρατίας[284].

Επιπλέον, είναι απαραίτητη η κάλυψη νομικών κενών ή ασαφειών σε νομοθετικά κείμενα, καθώς και η εξάλειψη διατάξεων που έρχονται σε σύγκριση μεταξύ τους, ώστε να περιοριστεί η διακριτή ευχέρεια των δικαστικών λειτουργών κατά την εφαρμογή του νόμου.

---

[283] Κουράκης, Ν., (2013). «Η δωροδοκία από την άποψη της αντεγκληματικής πολιτικής, με ιδιαίτερη έμφαση στις Συστάσεις προς την Ελλάδα της Επιτροπής (Ομάδας Κρατών) για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς του Συμβουλίου της Ευρώπης»επ.

[284] Βλ. ενδεικτικά: ΑΠ 696/2010, ΠοινΧρ 2011, σελ. 210, στην οποία αναφέρεται ότι ο κατηγορούμενος δικαστής ισχυρίστηκε ότι τηλεφωνούσε στο δικηγόρο του διαδίκου όχι για να απαιτήσει την παροχή αθέμιτου ωφελήματος αλλά για να του αποστείλουν το αναλογούν στο αντικείμενο της αγωγής δικαστικό ένσημο.

Πέρα από τα ως άνω μέτρα, είναι σημαντικό να διενεργείται αυστηρός έλεγχος στις πηγές απόκτησης περιουσίας των δικαστών και να υποβάλλεται εντός των επιτρεπτών χρονικών ορίων η δήλωση «πόθεν έσχες», ώστε να ερευνάται η προέλευση όλων των χρηματικών ποσών και να εντοπίζονται έγκαιρα φαινόμενα αθέμιτου χρηματισμού. Ακόμα, μπορεί να προβλεφθεί η άρση του απορρήτου των τραπεζικών καταθέσεων δικαστών και εισαγγελέων για τους οποίους υπάρχουν βασικές ενδείξεις ότι έχουν τελέσει πράξεις παθητικής δωροδοκίας δικαστή.

Επιπλέον, πέρα της τιμώρησης επίορκων δικαστών και της αποβολής τους από το δικαστικό σώμα που, όπως προαναφέρθηκε, έχουν λάβει χώρα στις υποθέσεις διαφθοράς δικαστικών λειτουργών που έχουν οδηγηθεί ενώπιον των ελληνικών δικαστηρίων, χρειάζεται να επιβάλλονται αυστηρές πειθαρχικές ποινές και στους δικηγόρους που εμπλέκονται σε τέτοιου είδους πράξεις.

Η GRECO προτείνει η διαδικασία των διορισμών δικαστών και εισαγγελέων στις ανώτερες θέσεις του δικαστικού σώματος να γίνεται με τη συμμετοχή δικαστικών που δεν εμπλέκονται με πολιτικά κόμματα.

Επίσης, η GRECO πιστεύει πως ο Υπουργός Δικαιοσύνης δεν πρέπει να είναι αποκλειστικά υπεύθυνος για την πειθαρχική δίωξη όλων των δικαστικών λειτουργών, πρόβλημα που εν μέρει[285] αντιμετωπίστηκε με την τροποποίηση του άρθρου 99 του Ν. 1756/1988 με το Ν. 4356/2015 και συγκεκριμένα με το άρθρο 46 παρ. 3 αυτού, στο οποίο προβλέπεται ότι μπορεί να ασκήσουν πειθαρχική δίωξη, πέραν του Υπουργού Δικαιοσύνης, και οι πρόεδροι των ανώτατων δικαστηρίων. Ως

[285] Εκκρεμεί ακόμα να αλλάξει ο τρόπος διορισμού τους ώστε να αποφεύγεται η ευθεία παρέμβαση της εκτελεστικής στη δικαστική εξουσία, γεγονός που απαιτεί συνταγματική αναθεώρηση.

διορθωτικά μέτρα μπορούν να νοηθούν η αναθεώρηση των μεθόδων επιλογής δικαστών στις υψηλόβαθμες θέσεις με τρόπο τέτοιο που να εξασφαλίζεται η συμμετοχή του ίδιου του δικαστικού σώματος στην επιλογή και να πάψει η εμπλοκή του Υπουργού Δικαιοσύνης καθώς και η τροποποίηση των συνταγματικών προβλέψεων σχετικά με την άσκηση σε αυτούς πειθαρχικής δίωξης.[286]

Επιπλέον, προτείνεται η δημιουργία ενός ενιαίου ανώτατου δικαστικού συμβουλίου που θα έχει στην ευθύνη του τόσο την εξέλιξη, τις μεταθέσεις, τους διορισμούς των εισαγγελέων και των δικαστών όσο και τα πειθαρχικά ζητήματα. Το συμβούλιο αυτό θα αποτελείται από υπηρετούντες δικαστικούς λειτουργούς με μεγαλύτερη των τεσσάρων χρόνων θητεία και μόνιμη γραμματειακή υποστήριξη και θα μπορεί να συνεδριάζει με εναλλαγή συνθέσεων. Επιπλέον, για ουσιαστικούς, ποιοτικούς ελέγχους και έρευνες θα μπορούσε να τεθεί υπεύθυνος ένας φορέας επιθεώρησης αυτοδιοικούμενος, ενώ ο άμεσος προϊστάμενος του κάθε δικαστικού λειτουργού θα μπορούσε να διενεργεί την αξιολόγηση του τελευταίου. [287]

Επιπρόσθετα, θα μπορούσαμε να δημιουργήσουμε έναν ενιαίο κώδικα με κανόνες και αρχές επαγγελματικής συμπεριφοράς για

---

[286] GRECO, όπ.π., σελ. 76. Επίσης, βλ. GRECO, (2019). «FOURTH EVALUATION ROUND - Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors - SECOND COMPLIANCE REPORT GREECE», σελ. 7, διαθέσιμο σε: https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-ofmembers-of/1680a06121. Ημερομηνία τελευταίας πρόσβασης: 29.06.2021. Στην τελευταία αυτή έκθεση αναφέρεται ότι το νέο σχέδιο νόμου για την τροποποίηση του ‘’Κώδικα Οργανισμού Δικαστηρίων και Κατάστασης Δικαστικών Λειτουργών’’ (Δεκέμβριος 2018) προβλέπει την κατάργηση τόσο της διαδικασίας προεπιλογής των υψηλόβαθμων δικαστικών λειτουργών από τον εκάστοτε Υπουργό Δικαιοσύνης, όσο και της παροχής μη δεσμευτικής γνώμης από τη διάσκεψη των Προέδρων της Βουλής στο Υπουργικό Συμβούλιο. Μάλιστα επισημαίνει ότι με πρόφαση την ως άνω τροποποίηση η Βουλή καταψήφισε την πρόταση για αναθεώρηση του άρθρου 90 παρ. 5 του Συντάγματος σχετικά με την πειθαρχική εξουσία δικαστών και εισαγγελέων και τους τρόπους προαγωγής των ανώτερων δικαστικών λειτουργών.

[287] GRECO, όπ.π., σελ. 96 - 97.

δικαστικούς λειτουργούς. Ένα τέτοιο κείμενο θα μπορούσε να διευκρινίζει ζητήματα που παραμένουν μετέωρα όπως για παράδειγμα το θέμα των δώρων[288], να παρέχει λύση σε συχνές προβληματικές καταστάσεις μέσω ανάλυσης παρόμοιων περιπτώσεων που ενδεχομένως σε παρελθόντα χρόνο απασχόλησαν τη δικαιοσύνη, να καθοδηγεί πρακτικά τους δικαστές σε οτιδήποτε μπορεί να συναντήσουν στον επαγγελματικό τους βίο. Επιπλέον, ο κώδικας αυτός θα μπορούσε να περιλαμβάνει τις γενικές αξίες και χαρακτηριστικά που θα πρέπει να έχει ένας δικαστικός λειτουργός όπως ο ακέραιος χαρακτήρας και το σθένος ώστε να αντιστέκεται σε έκνομες συμπεριφορές και ανάρμοστες επιρροές που τον ωθούν σε παράνομες πράξεις. Τέτοιες αξίες αλλά και οι συνέπειες της μη τήρησής τους πρέπον είναι να καταγραφούν και να εξηγηθούν αναλυτικώς σε έναν κώδικα συμπεριφοράς, ο οποίος θα μπορούσε να εμπλουτιστεί και με περαιτέρω ζητήματα που χρήσουν αλλαγές και βελτιώσεις όπως παραδείγματος χάριν, κανόνες περί αθέμιτων ωφελημάτων ή δώρων ως έκφραση ευγνωμοσύνης.[289]

Στη χώρα μας, η Εθνική Σχολή Δικαστικών Λειτουργών (ΕΣΔΛ) είναι επιφορτισμένη με την υποχρέωση εκπαίδευσης όλων των δικαστών που πέρασαν επιτυχώς τις εξετάσεις και προσελήφθησαν στο δικαστικό σώμα. Στην ως άνω σχολή διδάσκονται μαθήματα Δεοντολογίας και Αρχών Δικαστικής Συμπεριφοράς με παρουσίαση συγκεκριμένων υποθέσεων και χρήση παραδειγμάτων από την καθημερινή δικαστηριακή πείρα. Ωστόσο, τα μαθήματα μόνο δεν είναι αρκετά για να πατάξουν φαινόμενα διαφθοράς. Χρειάζεται να οργανωθεί μία εκστρατεία ενημέρωσης και ευαισθητοποίησης για θέματα

[288] Βλ. Μαργαρίτης Μ. & Μαργαρίτη Α., (2020), όπ.π., σελ. 681, κατά τους οποίους το αδέκαστο και αμερόληπτο των δικαστικών λειτουργών είναι μία από τις θεμελιώδεις υποχρεώσεις κάθε δικαστή και εισαγγελέα εξ ορισμού και επομένως η λήψη ή η απαίτηση ωφελήματος έρχεται πάντοτε σε αντίθεση με ένα από τα βασικά του καθήκοντα

[289] GRECO, όπ.π., σελ. 87 – 91.

αμεροληψίας και αντικειμενικότητας των δικαστών τόσο για τους πολίτες όσο και για το ίδιο το δικαστικό σώμα [290], εν συνεχεία οι υπάρχουσες σχετικές διατάξεις να κωδικοποιηθούν καθώς και να είναι προσβάσιμα όλα τα αρχεία στο κοινό. Η εκπαίδευση και η συνεχής ενημέρωση για τα ως άνω ζητήματα δεν μπορεί να γίνεται περιστασιακά και μόνον στο αρχικό στάδιο της εκπαίδευσης των νεοπροσληφθέντων δικαστικών λειτουργών, αντιθέτως χρειάζεται να είναι συνεχιζόμενη [291].

5.7 Προτάσεις ως προς την αποτελεσματικότερη λειτουργία των δημόσιων λειτουργών

Να εφαρμόζεται με απόλυτη ευλάβεια και αυστηρότητα ο Κώδικας Συμπεριφοράς και Δεοντολογίας για κάθε Δημόσια Υπηρεσία όπου αναφέρει ότι οι δημόσιοι υπάλληλοι θα πρέπει να συμπεριφέρονται με ευπρέπεια, ευγένεια και ειλικρίνεια, να μη ενεργούν ή συμπεριφέρονται με τρόπο που δυνατόν να δυσφημήσει το κύρος της Δημόσιας Υπηρεσίας όπου υπηρετούν, να καταβάλλουν κάθε δυνατή προσπάθεια για εξυπηρέτηση του κοινού με τρόπο αντικειμενικό, δίκαιο, απροσωπόληπτο και αμερόληπτο, να εκτελούν τα καθήκοντα τους αμερόληπτα και αντικειμενικά με αξιοπιστία, υπευθυνότητα και με διαφάνεια.

[290] Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί το γεγονός ότι πολλοί δικαστικοί δεν είχαν προχωρήσει σε υποβολή της δήλωσης «πόθεν έσχες», όχι επειδή σκόπευαν να αποκρύψουν την περιουσία τους δολίως, αλλά επειδή δεν είχαν αντιληφθεί ότι για τα επόμενα τρία έτη μετά την παύση των καθηκόντων τους οφείλουν να υποβάλλουν την εν λόγω δήλωση.

[291] GRECO, όπ.π., σελ. 101 – 102.

Επίσης, κάθε πρόσωπο πρέπει να τυγχάνει ίσης μεταχείρισης και οι δημόσιοι υπάλληλοι δεν πρέπει να χρησιμοποιούν την θέση τους με σκοπό να επηρεάσει για προσωπικό ή οικογενειακό όφελος το οποιοδήποτε πρόσωπο ή επιπλέον να παρέχει ευνοϊκή ή προνομιούχα εξυπηρέτηση σε συγγενικά ή φιλικά του πρόσωπα ή συναδέλφους του. Ο κάθε δημόσιος υπάλληλος οφείλει να τηρεί τους κανόνες σεβασμού και προστασίας της ιδιωτικής ζωής και των προσωπικών δεδομένων των πολιτών.

Επιπρόσθετα εκπαιδευτικά σεμινάρια, ενημερωτικές συναντήσεις, ημερίδες, συνέδρια, εκθέσεις θα βοηθούσαν τους δημοσίους λειτουργούς να αντιστέκονται απέναντι στη διαφθορά.

5.8 Προτάσεις ως προς την αποτελεσματική λειτουργία των βουλευτικών αρχών

Στην πράξη, η συνταγματική αρχιτεκτονική της ποινικής ευθύνης βουλευτών και υπουργών απέτυχε να εξυπηρετήσει τον σκοπό της. Αντί της πρόληψης πολιτικών διώξεων κατέστη εργαλείο πολιτικού σχεδιασμού και καθαρτήριο σοβαρών αδικημάτων. Για τον λόγο αυτό προτείνεται η αναθεώρηση των άρθρων 62 και 84 προς την κατεύθυνση του εκσυγχρονισμού των διατάξεων και της ανεύρεσης μιας δίκαιης ισορροπίας μεταξύ της αναγκαίας προστασίας του πολίτικού προσωπικού και της πρόληψης φαινομένων αρνησιδικίας.

Για τους βουλευτές προτείνεται η άδεια της Βουλής να δίδεται σε κάθε περίπτωση όταν τα αποδιδόμενα αδικήματα δεν συνέχονται με την πολιτική δραστηριότητα του βουλευτή κατά τη διάρκεια της θητείας του. Εντός εύλογου χρονικού διαστήματος ο βουλευτής, στον οποίο αφορά η αίτηση για δίωξη, μπορεί ο ίδιος να ζητήσει από το Σώμα να λάβει ειδικώς απόφαση επί του θέματος αυτού αναλαμβάνοντας και τη σχετική πολιτική ευθύνη. Επίσης, η Βουλή να δεσμεύεται από την

γραπτή δήλωση του προσώπου στο οποίο αφορά η δίωξη ότι επιθυμεί την παραπομπή του.

Η δημοσιοποίηση των περιουσιακών στοιχείων των βουλευτικών αρχών που κατέχουν ευαίσθητες θέσεις αποτελεί μια πρακτική που συμβάλλει στην εδραίωση της λογοδοσίας, εξασφαλίζει αυξημένη διαφάνεια και διευκολύνει την ανίχνευση πιθανών περιπτώσεων παράνομου πλουτισμού, συγκρούσεων συμφερόντων, ασυμβίβαστου, καθώς και τον εντοπισμό και τη διερεύνηση πιθανών πρακτικών διαφθοράς. Ένα αποτελεσματικό σύστημα δήλωσης περιουσιακών στοιχείων μπορεί να συμβάλει στη διαμόρφωση μιας διαφανούς δημόσιας υπηρεσίας η οποία θα χαίρει μεγαλύτερης εμπιστοσύνης από τους πολίτες. Οι προσεγγίσεις όσον αφορά τη δημοσιοποίηση των περιουσιακών στοιχείων των αιρετών αξιωματούχων ποικίλλουν από την απαίτηση δημοσιοποίησης ενός σημαντικού όγκου πληροφοριών έως την εφαρμογή πολιτικών περιορισμένης δημοσιοποίησης ή μη δημοσιοποίησης. Η γνωστοποίηση των περιουσιακών στοιχείων δεν συνεπάγεται αυτομάτως τη δημοσίευσή τους, καθώς θα πρέπει να τηρείται το δικαίωμα στην προστασία των δεδομένων. Ορισμένα από τα κράτη μέλη που εφαρμόζουν συστήματα δημοσιοποίησης των περιουσιακών στοιχείων δεν δημοσιεύουν όλες τις δηλώσεις περιουσιακών στοιχείων. Απαιτούν, ωστόσο, από τους δημόσιους υπαλλήλους να υποβάλλουν λεπτομερείς δηλώσεις περιουσιακών στοιχείων στις αρμόδιες αρχές.

Για τους επαγγελματίες δημόσιους υπαλλήλους ορισμένων τομέων, η δημοσιοποίηση των περιουσιακών στοιχείων θα μπορούσε να αποτελέσει μια προοπτική για την αποφυγή συγκρούσεων συμφερόντων. Μεταξύ των διαφορετικών αυτών προσεγγίσεων, παρατηρείται μια γενική τάση προς αυστηρότερες απαιτήσεις δημοσιοποίησης των περιουσιακών στοιχείων δημόσιων υπαλλήλων.

Ο έλεγχος αποτελεί σημαντικό στοιχείο κάθε αποτελεσματικού συστήματος δήλωσης περιουσιακών στοιχείων. Σε ορισμένα κράτη μέλη, οργανισμοί επιφορτισμένοι με την παρακολούθηση της δημοσιοποίησης των περιουσιακών στοιχείων διαθέτουν περιορισμένες εξουσίες και εργαλεία. Σε άλλα, υπάρχουν λίγα στοιχεία όσον αφορά την ενεργή υλοποίηση ή εφαρμογή των εν λόγω κανόνων.

Σε ορισμένες χώρες, το σύστημα ελέγχου είναι πολύπλοκο και δυσκίνητο, γεγονός που μειώνει την αποτελεσματικότητά του. Δεν διαθέτουν πολλά κράτη μέλη σύστημα διεξοδικού ελέγχου. Σε όσα κράτη μέλη διαθέτουν τέτοιο σύστημα, διεξάγεται ουσιαστικός έλεγχος από εξειδικευμένους ανεξάρτητους οργανισμούς για την ακεραιότητα και την καταπολέμηση της διαφθοράς, οι οποίοι διαθέτουν τις αναγκαίες εξουσίες και τα εργαλεία για τον έλεγχο της προέλευσης των περιουσιακών στοιχείων των εμπλεκόμενων δημοσίων υπαλλήλων σε ένα ευρύ φάσμα βάσεων δεδομένων (φορολογική διοίκηση, εμπορικό μητρώο κ.λπ.) με σκοπό τον εντοπισμό ενδεχόμενων ανακριβών δηλώσεων.

5.9 Πρόταση για κατασκευή ιστοσελίδας κατά της διαφθοράς

Η λύση που προτείνεται δεν περιορίζεται στην απλή πληροφόρηση μέσω της ιστοσελίδας αλλά παρουσιάζει ένα σύστημα διαχείρισης το οποίο θα μπορούσε να αποτελέσει τη βάση για την ολοκληρωμένη διαχείριση του θέματος της διαφθοράς. Με τη λύση αυτή εκτιμάται ότι θα καλυφθούν οι ανάγκες για ενημέρωση, αμφίδρομη επικοινωνία, καταπολέμηση της διαφθοράς και ευαισθητοποίησης του κοινού, εύκολη διαχείριση και εκπαίδευση.

Οι προτεινόμενες λειτουργίες οι οποίες θα μπορούσαν να υλοποιηθούν στα πλαίσια της εν λόγω ιστοσελίδας αποτελεί η

ενημέρωση όπου βασικό μέρος της ιστοσελίδας θα είναι αφιερωμένο στην ενημέρωση για πάσης φύσεως θέματα τα οποία αφορούν τη διαφθορά, την καταπολέμησή της, αλλά και πως η διαφθορά επηρεάζει την Εθνική οικονομία.

Τα θέματα που θα προβάλλονται θα ανανεώνονται μέσω του συστήματος διαχείρισης παρέχοντας όλες τις σύγχρονες λειτουργίες ενημέρωσης περιεχομένου το οποίο θα είναι πάντα επίκαιρο. Επίσης, οι κατηγορίες και η θεματολογία θα δύναται να αλλάξει κατά ζήτηση ώστε να είναι εφικτή η προσθήκη ή η αλλαγή τους ανάλογα με τις απαιτήσεις. Κάποιες από τις ενότητες που θα μπορούσαν να περιλαμβάνονται αρχικά είναι η γενική πληροφόρηση, δηλαδή θα παρέχεται γενική πληροφόρηση γύρω από το θέμα για ζητήματα όπως η επιρροή της διαφθοράς στους τομείς της κοινωνίας, καθώς και οι τρόποι καταπολέμησής της. Τα νομικά θέματα αποτελούν μια άλλη ενότητα όπου παρέχονται πληροφορίες για τα νομικά ζητήματα σχετικά με τη διαφθορά. Επίσης, η επικαιρότητα θα αποτελέσει σπουδαία ενότητα καθώς θα παρουσιάζονται γεγονότα και ειδήσεις σχετικά με το θέμα της διαφθοράς.

Επιπρόσθετα μέσω της εκπαίδευσης μπορούν να δημιουργηθούν ειδικές ενότητες στις οποίες θα παρέχεται εκπαίδευση στους αρμόδιους φορείς. Μπορούν να παρέχονται μοναδικοί κωδικοί σε κάθε χρήστη ανάλογα με τη διαβάθμισή του και τη θέση του ώστε να διασφαλίζεται η αυθεντικότητα των χρηστών και η πρόσβαση σε συγκεκριμένη εκπαίδευση και πληροφορία. Η εκπαίδευση μπορεί επιπλέον να πραγματοποιείται μέσω πλατφόρμας e-learning για τη μεγαλύτερη δυνατή αποδοτικότητα αυτής. Θα μπορούσε, επίσης, να παρέχεται η δυνατότητα σε ειδικούς εκπαιδευτές να πραγματοποιούν online μαθήματα μέσω εξειδικευμένου λογισμικού.

Ακόμα, στα πλαίσια της ιστοσελίδας αυτής, θα ήταν πολύ χρήσιμο να δημιουργηθεί και ένα forum μέσω του οποίου θα

επικοινωνούν οι πολίτες τόσο μεταξύ τους όσο και με τους αρμόδιους φορείς για την επίλυση των αποριών τους, την ενημέρωσή τους, την πληροφόρηση τους. Το forum, ωφέλιμο θα ήταν να οργανωθεί σε ανοικτές και κλειστές ομάδες με κύριο γνώμονα τη θεματολογία που αφορούν και στα οποία θα συμμετάσχουν αντίστοιχα οι ενδιαφερόμενοι με συγκεκριμένους κωδικούς πρόσβασης.

Πολύ ωφέλιμο θα ήταν επίσης μια online φόρμα υποβολής καταγγελιών όπου θα παρέχεται η δυνατότητα στους πολίτες να υποβάλουν τις καταγγελίες τους μέσω ειδικής φόρμας στην οποία με εύχρηστο και γρήγορο τρόπο θα μπορούν να καταχωρούν τα απαιτούμενα στοιχεία χωρίς να είναι απαραίτητο να μετακινηθούν από την οικία τους, με πολύ γρήγορο και εύκολο τρόπο. Το σύστημα θα συλλέγει τα στοιχεία αυτά και θα τα προωθεί αυτόματα στους αρμόδιους φορείς, κατά περίπτωση.

Οι αρμόδιοι θα καλούνται να τα επεξεργαστούν μέσω του συστήματος συγκεντρωτικά και θα τους παρέχονται πολλές λειτουργίες για τη διευκόλυνση του χειρισμού των καταγγελιών. Επίσης, θα μπορούσε να γίνεται εφικτή υποβολή καταγγελιών και μέσω e-mails και μέσω SMS. Σημαντική είναι η παρακολούθηση εξέλιξης της καταγγελίας, να παρέχεται η δυνατότητα στους πολίτες να μπορούν να ελέγξουν το στάδιο στο οποίο βρίσκεται η καταγγελία τους μέσω του συστήματος το οποίο θα ενημερώνεται από τους χειριστές μέσω εύχρηστων αυτοματοποιημένων διαδικασιών. Θα ήταν πολύ χρήσιμο οι καταγγέλλοντες να μπορούσαν να παρακολουθούν την πορεία της καταγγελίας τους και μέσω του προσωπικού τους κινητού τηλεφώνου όπου η μετάβαση από το ένα στάδιο στο επόμενο έως και την ολοκλήρωση της πορείας της καταγγελίας θα μπορούσε να τους αποστέλλεται και με SMS αλλά και στο προσωπικό τους e-mail.

Επίσης, μέσω των συλλεγόμενων στοιχείων και των στοιχείων που θα καταχωρούνται στο σύστημα θα μπορούν αυτόματα να εξάγονται πολύ χρήσιμα στοιχεία και στατιστικά στοιχεία, τα οποία στη σύγχρονη διοίκηση θεωρούνται πολύτιμη γνώση.

Τέλος, σε όλους τους εγγεγραμμένους χρήστες προτείνεται η λειτουργία αποστολής τακτικών ενημερώσεων μέσω του συστήματος σε όλους τους, οι οποίοι θα ενημερώνονται στο κινητό τους τηλέφωνο ή στον ηλεκτρονικό τους υπολογιστή. Έτσι, με αυτόν τον τρόπο θα ενημερώνονται οι πολίτες σχετικά με τα θέματα της διαφθοράς, θα ενημερώνονται για τις τελευταίες εξελίξεις και για την ισχύουσα νομοθεσία με αποτέλεσμα να ευαισθητοποιούνται πάνω στα θέματα διαφθοράς και να συμμετέχουν ενεργά στην καταπολέμηση του φαινομένου της διαφθοράς ώστε να γίνονται αρωγοί για τη δημιουργία ενός κράτους διαφάνειας και αξιοκρατίας.

Επίσης, είναι πραγματικά πολύ θεμιτή η ανάπτυξη και των μέσων κοινωνικής δικτύωσης για την ιστοσελίδα. Τα μέσα κοινωνικής δικτύωσης αποτελούν πλέον βασικό κομμάτι στη ζωή του Έλληνα πολίτη, και δη της νεολαίας, και είναι πολύ μεγάλα τα ποσοστά, πλέον, που αναζητούν να ενημερωθούν μέσω του Facebook ή του Twitter. Μέσω των μέσων κοινωνικής δικτύωσης μπορεί να παρέχεται η ενημέρωση και πληροφόρηση αντλώντας θεματολογία από την ιστοσελίδα κατά της διαφθοράς ανοίγοντας παράλληλα το δρόμο στους πολίτες για αμφίδρομή επικοινωνία. Μέσω του Twitter μπορεί να παρέχεται άμεση και γρήγορη ενημέρωση σε όλους τους ενδιαφερόμενους. Επίσης μπορεί να πραγματοποιηθεί διασύνδεση με το Facebook ώστε να υπάρχει και αυτόματη δημοσίευση από τη μία κοινότητα στην άλλη. Θα μπορούσαν, τέλος, να δημιουργηθούν ομάδες στα μέσα κοινωνικής δικτύωσης μέσω των οποίων θα παρέχεται η

δυνατότητα ανταλλαγής απόψεων μεταξύ των πολιτών. Τα μέσα κοινωνικής δικτύωσης επιτρέπουν μία τεράστια εξοικονόμηση πόρων σε κόστη παραγωγής και διάθεσης έντυπου υλικού.

5.10 Προτάσεις κατά της κακοδιαχείρισης από τα μέσα μαζικής ενημέρωσης

Η τηλεόραση και το ραδιόφωνο εξασφαλίζουν ευρεία ενημέρωση προς όλους τους πολίτες τόσο σε τοπικό όπως και σε εθνικό επίπεδο. Όσον αφορά στο ραδιόφωνο, εξασφαλίζεται η ευρεία ενημέρωση του κοινού σε τοπικό ή εθνικό επίπεδο, και με δεδομένης την γεωγραφική μορφολογία της χώρας μας, η προβολή του σημαντικού θέματος κατά της κακοδιαχείρισης και διαφθοράς μέσω του ραδιοφώνου φτάνει και στις πιο απομακρυσμένες περιοχές.

Η τηλεόραση από την άλλη, μπορεί να μεταδώσει με πλήρη ευκολία και ακρίβεια στον πολίτη το κοινωνικό μήνυμα κατά της κακοδιαχείρισης και διαφθοράς μέσων των διαφόρων ενημερωτικών εκπομπών της καθώς και των δελτίων ειδήσεων σε καθημερινή βάση όπου και παρέχει. Μπορεί να ευαισθητοποιήσει τους πολίτες και να τους στρέψει ενάντια στην κακοδιαχείριση και διαφορά μέσω των αρνητικών συνεπειών που θα παρουσιάζει ως κύρια θεματολογία στις εκπομπές της.

Ο ημερήσιος και περιοδικός Τύπος μπορεί να εξασφαλίζει μια καθημερινή αναγνωσιμότητα του φαινομένου της κακοδιαχείρισης, μέσα από καταχωρήσεις σε φύλλα εθνικής και περιφερειακής εμβέλειας, αλλά και περιοδικά καθώς και να επιδεικνύει τις αρνητικές συνέπειες του

φαινομένου της κακοδιαχείρισης και διαφθοράς για το άτομο αλλά και για ολόκληρη την κοινωνία γενικότερα.

Προφανώς, για την αναμόρφωση και αναβάθμιση του ρόλου και του έργου των σωμάτων ελέγχου στην καταπολέμηση της κακοδιοίκησης και της διαφθοράς μπορούν να υπάρχουν και επιπλέον προτάσεις. Ωστόσο, σε κάθε περίπτωση για να στεφθεί με επιτυχία οποιαδήποτε μεταρρυθμιστική προσπάθεια, θα πρέπει οι έλεγχοι που διενεργούνται από τους υπό εξέταση φορείς, με στόχο την αντιμετώπιση φαινομένων κακοδιαχείρισης και διαφθοράς, να οργανώνονται και να πραγματοποιούνται βάσει εθνικής στρατηγικής στόχευσης και επιχειρησιακού σχεδιασμού και προγραμματισμού, σε ένα πλαίσιο θεσμοποιημένης δικτύωσης όλων των αρμόδιων φορέων, το οποίο προϋποθέτει την ανάπτυξη ανάλογης κουλτούρας συνεργασίας και την εκτεταμένη χρήση των εργαλείων της πληροφορικής.

5.11 Προστασία μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος

Η προστασία των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος συμβάλλει στην πρόληψη και τον εντοπισμό περιπτώσεων διαφθοράς και άλλων παρατυπιών στον δημόσιο και τον ιδιωτικό τομέα. Σε ορισμένα κράτη μέλη της ΕΕ, οι πολιτισμικοί κανόνες ενίοτε αποθαρρύνουν το προσωπικό να μιλήσει. Η προστασία των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος δεν αφορά μόνο την κατοχύρωση της έννοιας σε νομοθετικές διατάξεις – αφορά την αλλαγή των νοοτροπιών μακροπρόθεσμα.

Σε βραχυπρόθεσμο ορίζοντα, οι χώρες μπορούν να θεσπίσουν και να εφαρμόσουν νομοθεσία με την οποία θα καθίσταται σαφές ότι δεν υπάρχει ανοχή σε αντίποινα σε βάρος μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος. Το Συμβούλιο της Ευρώπης εξέδωσε, το 2014, λεπτομερή σύσταση στην οποία καθορίζονται 29 αρχές για την προστασία των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος, για παράδειγμα ότι ο

εργοδότης είναι εκείνος που φέρει το βάρος της απόδειξης σε περίπτωση εικαζόμενων αντιποίνων [292].

Οι μάρτυρες δημοσίου συμφέροντος χρήζουν νομικής και ψυχολογικής συνδρομής. Η επιλογή μεταξύ δημόσιας ή ιδιωτικής χρηματοδότησης για τις υπηρεσίες παροχής συμβουλών και υποστήριξης εγείρει σύνθετα ερωτήματα σχετικά με τον αντίκτυπο στην ανεξαρτησία τους. Παραδείγματα από το Ηνωμένο Βασίλειο και τις Κάτω Χώρες δείχνουν ότι υπάρχουν διάφοροι τρόποι διασφάλισης της παροχής υποστήριξης. Στο Ηνωμένο Βασίλειο, η αυτοχρηματοδοτούμενη φιλανθρωπική οργάνωση Public Concern at Work διαδραματίζει ηγετικό ρόλο. Στις Κάτω Χώρες συστάθηκε πρόσφατα υπηρεσία για τους μάρτυρες δημοσίου συμφέροντος (Huis voor Klokkenluiders), η οποία υπάγεται στον Εθνικό Διαμεσολαβητή και χειρίζεται καταγγελίες από τον δημόσιο και τον ιδιωτικό τομέα, παρέχει συμβουλές και κινεί έρευνες σχετικά με τις καταγγελλόμενες παρατυπίες [293].

Όπως και σε άλλους τομείς, η εφαρμογή έχει καίρια σημασία. Ορισμένες χώρες θεωρείται ευρέως ότι διαθέτουν άρτια νομοθεσία σχετικά με τους μάρτυρες δημοσίου συμφέροντος, η οποία ωστόσο δεν εφαρμόζεται επαρκώς στην πράξη33 . Ένα από τα συμπεράσματα στα οποία κατέληξε εργαστήριο ανταλλαγής εμπειριών, το οποίο διοργανώθηκε από την Επιτροπή το 2015, είναι ότι η νομοθεσία είναι

[292] Συμβούλιο της Ευρώπης, Σύσταση σχετικά με την προστασία των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/Whistleblowers/protecting_whistleblowers_en.asp.

[293] Δημόσια Διαφάνεια, Whistleblowing in Europe: Legal protections for whistleblowers in the EU, https://www.coe.int/en/web/cdcj/activities/protecting-whistleblowers .

πιθανότερο να αποδειχθεί αποτελεσματική εάν η θέσπισή της αποτελεί καρπό ευρέος δημόσιου διαλόγου και προσπαθειών ευαισθητοποίησης, με την κοινωνία των πολιτών να διαδραματίζει βασικό ρόλο σε αυτό τον διάλογο[294] .

Επιπρόσθετα, θα πρέπει να σημειωθεί ότι η ουσιαστική αντιμετώπιση της κακοδιαχείρισης και της διαφθοράς μακροχρόνια, προϋποθέτει μεταβολή της αντίληψης της κρατικής εξουσίας τόσο από την πλευρά των πολιτικών αρχών και των λειτουργών της δημόσιας διοίκησης αφού η διαφθορά είτε είναι γραφειοκρατική είτε είναι πολιτική καταδεικνύει ότι ένα τμήμα των πολιτών αλλά δυστυχώς και των φορέων της πολιτείας διακατέχεται από μια στρεβλή αντίληψη για το ρόλο καθώς και το περιεχόμενο του κράτους και της κρατικής εξουσίας.

Αυτή η μεταβολή των πεποιθήσεων είναι αρκετά δύσκολο να επιτευχθεί με ευκαιριακές πολιτικές, δεδομένου ότι απαιτεί την αποδοχή από την κοινωνία ενός νέου συστήματος προσδοκιών των πολιτών από το κράτος αλλά και το πολιτικό σύστημα. Απαιτείται λοιπόν μια βαθιά δομική μεταβολή της πολιτικής κουλτούρας, η οποία μπορεί να επιτευχθεί μόνο διαμέσου μιας μακροχρόνιας και κατάλληλης παράλληλα στρατηγικής. Ακολουθώντας το συγκεκριμένο δρόμο θα μπορούσαμε να υποστηρίξουμε ότι θα τεθούν οι βάσεις για μια καλή διακυβέρνηση, για μια χρηστή διοίκηση.

---

[294] Πρόγραμμα ανταλλαγής εμπειριών στον τομέα της καταπολέμησης της διαφθοράς (Anti-Corruption Experience Sharing Programme) http://ec.europa.eu/dgs/homeaffairs/what-we-do/policies/organised-crimeand-humantrafficking/corruption/experience-sharingprogramme/index_en.htm.

ΕΠΙΛΟΓΟΣ

Η διαφθορά από αρχαιοτάτων χρόνων υφίσταται και παρουσιάζει ένα πολυδιάστατο φαινόμενο συνυφασμένο με τις καταχρήσεις εξουσίας. Θεωρείται ως ένα σημαντικό βήμα για την καταστολή του φαινομένου η επιδίωξη των στόχων με διακηρύξεις και προγράμματα διεθνών οργανισμών όπως και αρκετών χωρών και κυβερνήσεων σε παγκόσμιο επίπεδο, όπως επίσης και της ευαισθητοποίησης της διεθνούς κοινότητας και των κοινωνιών των πολιτών σε ζητήματα διαφάνειας και ελέγχου της εξουσίας τόσο σε αναπτυγμένες όσο και σε αναπτυσσόμενες χώρες. Η καταπολέμηση του φαινομένου ωστόσο αρκετά συχνά παρουσιάζεται αρκετά περιοριστικά από θεωρητικές διακηρύξεις κανόνων και αρχών, σε διακηρύξεις ευγενών προθέσεων ή στην καλύτερη των περιπτώσεων σε υιοθετήσεις κάποιων τυποποιημένων συνόλων μέτρων ως πανάκεια και για τη διασφάλιση των συνθηκών για την εξάλειψη του φαινομένου.

Σημείο κλειδί για την κατανόηση των αιτιών που καθιστούν αδύνατη την ολοκληρωτική εξάλειψη της διαφθοράς είναι οι έννοιες της αμοιβαίας αποκόμισης ωφελημάτων και από τις δύο πλευρές που εμπλέκονται. Όσο θα υπάρχουν δυνατότητες κατάχρησης αξιωμάτων και εξουσίας από την πλευρά εκείνων που ασκούν την εξουσία, αλλά και από εκείνους που είναι εντεταλμένοι λειτουργοί της εκτελεστικής εξουσίας τόσο θα υπάρχουν και εκείνοι που πάντα θα προσπαθούν με παράνομα ανταλλάγματα να αποκτήσουν την πολυπόθητη πρόσβαση για την εξυπηρέτηση των επιδιώξεών τους πέραν της ενδεδειγμένης και νόμιμης οδού.

Δυστυχώς οι επικλήσεις στην αναγκαιότητα μιας δεοντολογικής και ηθικής συμπεριφοράς των κρατικών λειτουργών και των δημόσιων υπαλλήλων δεν αρκεί για την πλήρη καταπολέμηση της διαφθοράς στην δημόσια διοίκηση. Η αρχή της νομιμότητας και της διαφάνειας στην

Δημόσια Διοίκηση επιβάλλει την διενέργεια ελέγχων και έτσι ο δικαστικός, διοικητικός, κοινοβουλευτικός και δημοσιονομικός έλεγχος από τους ελεγκτικούς μηχανισμούς καθίσταται επιτακτικός για την θωράκιση των πολιτών έναντι φαινομένων κατάχρησης εξουσίας και διαφθοράς.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

«Στόχος η πάταξη της διαφθοράς στην υγεία», (23 Σεπ 15), Εφημερίδα Ημερησία. http://www.imerisia.gr/article.asp?catid=27201&subid=2&pubid=113745468

Alogoskoufis, G. (2014) The Budget and the Wider Public Sector, in LSE, Administrative Reform in Greece – A Report on a Keynote Policy Symposium of the Hellenic Observatory, London School of Economics and Political Science (LSE) (April 11, 2014).

Commission of the European Communities (1993), Greece: Institutions, Procedures and Measures. Mutual Information System on Employment Policies (MISEP). Basic Information Report, Luxembourg.

Commission of the European Communities (2001a) Assessment of the Implementation of the 2001 Employment Guidelines –Supporting Document to the Joint Employment Report 2001, COM (2001)1398 revised, Βρυξέλλες.

Commission of the European Communities (2002), The Lisbon Strategy - Making Change Happen, Communication from the Commission to the Spring European Council in Barcelona, COM (2002) 14 final, Brussels.

Commission of the European Communities, COM(2003) 317 final, Brussels, 28.5.2003.http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0317:FIN:EN:PDF

Dimitrakopoulos, D. & A. Passas, The reform of the public revenue administration in Greece: re-building the ship during the storm? Final Report, 2016. http://www.lse.ac.uk/Hellenic-

Observatory/Assets/Documents/Research/External-Research-Projects/Dimitrakopoulos-and-Passas-FINAL-REPORT.pdf

Dimitrakopoulos,D.καιA.Passas(2016),There for of the public revenue administration in Greece: re-building the ship during the storm? Final Report2016.http://www.lse.ac.uk/HellenicObservatory/Assets/Documents/Research/External-Research-Projects/Dimitrakopoulos-and-Passas-FINAL-REPORT.pdf

ECA (European Court of Auditors) (2015) More Attention to Results Needed to Improve the Delivery of Technical Assistance to Greece. Special Report No.19/2015.Luxembourg:EuropeanCourtofAuditors.

European Commission – Directorate-General Home Affairs, «Study on Corruption in the Healthcare Sector», HOME/2011/ISEC/PR/047-A2, October 2013 http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is new/news/news/docs/20131219_study_on_corruption_in_the_healthcare_sector_en.pdf

European Commission (2004), Undeclared Work in an enlarged Union, Piet Renoy, Staffan Ivarsson, Olga van der Wusten-Gritsai, Emco Meijer - 2004

European Commission (2012) The Second Economic Adjustment Programme for Greece March 2012, European Economy, Occasional Papers 94, March 2012.

European Commission (2013) Consultation document “Consultation of social partners under article 154 TFEU on enhancing EU cooperation in the prevention and deterrence of undeclared work” Com (2013) 4145 final, 4.7.2013.

European Commission (2016). Compliance report in the context of the first review of the Greece's macroeconomic adjustment programme (June). Διαθέσιμο σε

https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/compliance_report-to_ewg_2017_06_21.pdf (πρόσβαση 3.1.2018).

European Commission, DG Environment, GHK (2010), Collection of information and data to support the Impact Assessment study of the review of the EIA Directive, final report

EuropeanEconomy(2010)no61,TheEconomicAdjustmentProgrammefor Greece,May2010.

European Economy (2012) no 94, March 2012

Featherstone,K.(2015)Externalconditionalityandthedebtcrisis:the‘Troika’and publicadministrationreforminGreeceJournalofEuropeanPublicPolicy22(3) 2015:295–314.

Forelle Charles, Wall Street Journal, November 12, 2011, Health System Reflects Greece's στην ηλεκτρονική διεύθυνση :http://www.wsj.com/articles/SB10001424052970203658804576638812089566384

Goetschy, Janine, (1999) The European Employment Strategy: Genesis and Development. European Journal of Industrial Relations - EUR J IND RELAT. 5. 10.1177/095968019952002.

GRECO, (2015). «ΤΕΤΑΡΤΟΣ ΚΥΚΛΟΣ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗΣ. Πρόληψη διαφθοράς βουλευτών, δικαστών και εισαγγελέων. ΕΚΘΕΣΗ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗΣ – ΕΛΛΑΔΑ», διαθέσιμο σε: https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId =09000016806c648d

GRECO, (2017). «Τέταρτος Κύκλος Αξιολόγησης. Πρόληψη διαφθοράς βουλευτών, δικαστών και εισαγγελέων. ΕΚΘΕΣΗ ΣΥΜΜΟΡΦΩΣΗΣ – ΕΛΛΑΔΑ», σελ. 18, διαθέσιμο σε: https://rm.coe.int/-greco-77-16-18-2017-/168078f080

GRECO, (2019). «FOURTH EVALUATION ROUND - Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors - SECOND COMPLIANCE REPORT GREECE», διαθέσιμο σε: https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-preventionin-respect-of-members-of/1680a06121

Hall, P. (1993), “Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain” Comparative Politics , Vol. 25, No. 3, 1993,σελ.275-296.

Hlepas, Nikolaos-Komninos (2013). "Local government in Greece", στο Ángel Manuel Moreno. Local Government in the Member States of the European Union: A Comparative Legal Perspective. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública,

http://www.lse.ac.uk/europeanInstitute/research/hellenicObservatory/CMS%20pdf/Various/Administrative-Reform-in-Greece-%E2%80%93-A-Report-on-a-Keynote-Policy-Symposium-of-the-Hellenic-Observatory,-LSE.pdf

ILO, (2002) Decent Work and the Informal economy, International Labour Conference 90th Session 2002, Report VI, International Labour Office, Geneva.

ILO, (2010) Labour Inspection in Europe: undeclared work, migration, trafficking, Working Document, Labour Administration and Inspection Programme LAB/ADMIN, January 2010.

ILO, (2018) Women and men in the informal economy: a statistical picture (third edition), International Labour Office – Geneva: ILO, 2018.

IMF (2006) Country Report No. 06/49. Greece: Report on Observance of Standards and Codes— Fiscal Transparency Module. February 2006.

International Monetary Fund, Fiscal Affairs and Legal Departments Corruption: Costs and Mitigating Strategies, Series: Staff Discussion Note No. 16/5, Publication Date: May 11, 2016, ISBN/ISSN: 9781513594330, p. 27, V. Conclusion. Από την επίσημη ιστοσελίδα του ΔΝΤ, στην ηλεκτρονική δνση : https://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=43888

Ioannou, Chr. et al, (1995) Determinants of Active Employment Policy in Greece, Study DGV/025/94, PLANET SA, Αθήνα.

Ioannou, Chr., Panagiotopoulos, P., and Lampros Stergioulas, (2009), Roadmapping as a Collaborative Strategic Decision-Making Process: Shaping Social Dialogue Options for the European Banking Sector, International Journal of Social, Behavioral, Educational, Economic, Business and Industrial Engineering Vol:3, No:6, 2009.

Kaufmann Daniel, (2005), Myths and Realities of Governance and Corruption, Global Competitiveness Report 2005-2006, Chapter 2.1, Geneva, World Economic Forum, http://siteresources.worldbank.org/INTWBIGOVANTCOR/Resources/21_Governane_and_Corruption_Kaufmann.pdf

Kickert, W. and T. Randma Liiv (2015), Europe managing the crisis, Routledge, London 2015.

Lagarde Christine, (2016) Addressing corruption – openly, “Policy paper, Against Corruption: a collection of essays”, U.K. Prime Minister's Office, 10 Downing Street, Published https://www.gov.uk/government/publications/against-corruption-a-collection-of-essays/against-corruption-a-collection-of-essays#christine-lagarde-addressing-corruption--openly 144 Liaropoulos L, Siskou O, Kaitelidou D, Theodorou M, Katostaras T., “Informal payments in public hospitals in Greece, in: Health Policy. 2008

Jul;87(1):72-81. doi: 10.1016/j.healthpol.2007.12.005. Epub 2008 Feb 4. http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/18249459

Langrod, G., (1964/2000) Έκθεσις αφορώσα την Διοικητικήν Αναδιοργάνωσιν, [1964] στο Α. Μακρυδημήτρης, Ν. Μιχαλόπουλος (επιμ.) Εκθέσεις εμπειρογνωμόνων για τη Δημόσια Διοίκηση 1950-1998, Παπαζήσης 2000.

Makrydemetres A., Zervopoulos P., Pravita M.-E. (2016). Reform of public administration in Greece; Evaluating structural reform of central government departments in Greece: Application of the DEA methodology. GreeSE Paper No.97 Hellenic Observatory Papers on Greece and Southeast Europe, February 2016. Διαθέσιμο σε: http://www.lse.ac.uk/Hellenic-Observatory/Assets/Documents/Publications/GreeSE-Papers/GreeSE-No97.pdf (πρόσβαση: 10.3.2018).

Memorandum of Economic and Financial Policies & Memorandum of Understanding on specific economic policy conditionality (May 3, 2010).

Memorandum of Economic and Financial Policies & Memorandum of Understanding on specific economic policy conditionality (March 11, 2012).

Memorandum of Understanding between the European Commission acting on behalf of the European Stability Mechanism and the Hellenic Republic and the Bank of Greece, agreed at staff level (August 2015).

Memorandum of Understanding between the European Commission acting on behalf of the European Stability Mechanism and the Hellenic Republic and The Bank of Greece (August 19, 2015).

Miliakou, S., A. Pappa, K. Tetorou, E. Tserkezis, (2017) Greece: Recent developments in Public Financial Management, Ministry of Finance

General Accounting Office General Secretariat for Fiscal Policy, Athens May 2017.

Ministry of Finance - Greek National Reform Programme 2016 (April 2016).

Ministry of Finance - Greek National Reforms Programme 2013 (April 2013).

Ministry of Finance - Hellenic National reform Programme 2011-2014 (April 2011).

Ministry of Finance - National Reform Programme 2015 (April 2015).

Ministry of Finance (2011). Medium term fiscal strategy 2012-2015. Athens, June.

Ministry of Finance (2012). Hellenic National Reform Programme 2012-2015. Report on the progress towards 'Europe 2020' and the implementation of the Euro plus Pact commitments, Athens, April.

OECD (2008), Budgeting in Greece, OECD Journal on Budgeting vol. 2008 (3).

OECD (2011) Greece: Review of the Central Administration. OECD PublicGovernanceReviews.Paris:OECDPublishing2011.

OECD (2011) Greece: Review of the Central Administration. OECD Public Governance Reviews. Paris: OECD Publishing 2011

OECD (2011), Greece: Review of Central Administration, Paris, 2011

OECD (2011). Greece: Review of the Central Administration. OECD Public Governance Reviews, OECD: OECD Publishing.

OECD (2017) Land-Use Planning Systems in the OECD. OECD Publishing, Paris [Oikonomou D., contractor for Greece: 111-117]

OECD/TECO (1988), Control and Management of Government Expenditure in Greece, Consultant's report by Patricia Brown, Paris August 1988

Pompeu Fabra Barcelona May 25 and 26, 1995 at Tossa de Mar, https://www.phil-fak.uniduesseldorf.de/fileadmin/Redaktion/Institute/Sozialwissenschaften/Politikwissenschaft/Dokumente/Alemann/text_corrruption.html

Porto Alegre 12 April 2016.

Sachinidis Ph. (2016) Why Nations Fail. Speech at the 29th Liberty Forum,

Sachinidis Ph. (2017) Speech at the ECPRD Seminar, "parliaments dealing with financial market issues", Athens Hellenic Parliament, 5-6 October 2017.

Souliotis K, Golna C, Tountas Y, Siskou O, Kaitelidou D, Liaropoulos L,."Informal payments in the Greek health sector amid the financial crisis: old habits die last...", Eur J Health Econ. 2016 Mar;17(2):159-70. doi: 10.1007/s10198-015-0666-0. Epub 2015 Feb 3., http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/25644967

Spanou C. (2018). EU coordination in Greece: 'Forced' Europeanization under the MoU? In Sabrina Ragone (ed.). Managing the Euro Crisis National EU Policy Coordination in the Debtor Countries. London: Routledge, pp. 13-38.

Spanou, C. (1998) «Les sirènes de la politisation. Fonction Publique et Politique en Grèce», Revue Française d'Administration Publique 86, avril-juin 1998, 243-54.

Spanou, C. (2014) «La haute fonction publique hellénique: La permanence du provisoire», Revue Française d'Administration Publique

Spanou, C. (2014) Élites administratives et crise: Quelles perspectives pour la haute fonction publique en Grèce ? », Revue Internationale des Sciences Administratives vol. 80(4) 2014, 709–725

Spanou, C., (1996) Policy conditionality, structural adjustment and thedomestic policy system. Conceptual framework and research agenda", Working Paper Robert Schuman Centre for Advanced Studies EUI, RSCAS2016/60, http://ssrn.com/abstract=2872090

Supplemental Memorandum of Understanding between the European Commission acting on behalf of the European Stability Mechanism and the Hellenic Republic and The Bank of Greece (July 5, 2017).

Supplemental Memorandum of Understanding between the European Commission acting on behalf of the European Stability Mechanism and the Hellenic Republic and The Bank of Greece (July 5, 2017).

Supplemental Memorandum of Understanding Fourth Review of the ESM Programme DRAFT – 23 May 2018

Supplemental Memorandum of Understanding Third Review of the ESM Programme DRAFT – December 2017

Supplemental Memorandum of Understanding (second addendum to the Memorandum of Understanding) between the European Commission Acting ov Behalf Of the European Stability Mechanism and the Hellenic Republic and the Bank of Greece. Βλ. επίσηςσυμπληρωματικόΜνημόνιοΔεκέμβριος 2017

Tanzi Vito, "Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope, and Cures", International Monetary Fund, Fiscal Affairs Department, 1998. https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/wp9863.pdf

TF-GR (2014), Report no 7, July 2014

The World Bank Group, Helping Countries Combat Corruption: The Role of the World Bank. http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/corruptn/cor02.htm

Transparency International, “How do you define corruption?” ,http://www.transparency.org/what-is-corruption/#define

Transparency International, The 2015 Corruption Perceptions Index, , http://www.transparency.org/cpi2015

Ulrich von Alemann, “Corruption in Germany. The Debate in Politics and Political Science.” Paper prepared for the IX Jornadas de Filosofía Práctica organized by the Facultat de Dret Universitat Arnold J. Heidenheimer (Editor), Michael Johnston (Editor), Victor T. LeVine (Editor) “Political Corruption: A Handbook”, 2nd Edition, p.7 145

Varvaressos, K. (1952). Report on the Greek Economic Problem. Washington DC. Διαθέσιμοσε: http://documents.worldbank.org/curated/en/709741468030326423/pdf/UNN18000Greece0the0economic0problem.pdf.

Vraniali, E. (2010) Rethinking Public Financial Management and Budgeting in Greece: time to reboot? Hellenic Observatory - LSE 2010. http://eprints.lse.ac.uk/29097/1/GreeSE_No37.pdf.

Wilson, F.M.G. (1966/2000) Ο κυβερνητικός μηχανισμός στην Ελλάδα [1966] στο Α. Μακρυδημήτρης, Ν. Μιχαλόπουλος (επιμ.) Εκθέσεις εμπειρογνωμόνων για τη Δημόσια Διοίκηση 1950-1998, Παπαζήσης 2000.

World Health Organization,“Good Governance for Medicines, Curbing Corruption in Medicines, Regulation and Supply”, April 2010 Κεχαγιόγλου Γεώργιος, «Γλωσσάρι», Πεζογραφική Ανθολογία, τ. 2, Τμήμα Φιλολογίας Φιλοσοφικής Σχολής ΑΠΘ, Ανακτήθηκε στις 30 Αυγ 16,

http://www.lit.auth.gr/sites/default/files/documents/nef202_pz_glwssari.pdf

WWF Ελλάς (2012) Δεσμεύσεις για εφαρμογή - Η περιβαλλοντική νομοθεσία στην Ελλάδα.. Ετήσια έκθεση του WWF Ελλάς για το 2011. Αθήνα

WWF Ελλάς (2016) Έκθεση 2016 για την εφαρμογή της περιβαλλοντικής νομοθεσίας, Αθήνα

WWF Ελλάς (2017) Έκθεση 2017 για την εφαρμογή της περιβαλλοντικής νομοθεσίας, Αθήνα

Αλεξιάδης Στέργιος, Εγκληματολογία, Δ΄ έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2004.

Ανδρουλάκης Γεώργιος, (13 Απρ 14), Άρθρο «Κατάχρηση εξουσίας και διαρκές οικονομικό έγκλημα», , Ηλεκτρονική εφημερίδα, ΤΟ ΒΗΜΑ. http://www.tovima.gr/opinions/article/?aid=586204

Αργυριάδης, Δ. (1970/2000) Όψεις της διοικητικής αλλαγής στην Ελλάδα, [ΟΟΣΑ 1970], στο Α. Μακρυδημήτρης, Ν. Μιχαλόπουλος (επιμ.) Εκθέσεις εμπειρογνωμόνων για τη Δημόσια Διοίκηση 1950-1998, Παπαζήσης 2000.

Αργυρόπουλος Ηλίας, «Η Ιδιωτική και Δημόσια Διαφθορά ως Έγκλημα Αθέμιτου Ανταγωνισμού-Μία προσέγγιση υπό το πρίσμα των επιχειρηματικών συναλλαγών», Νομική Βιβλιοθήκη, Έκδοση 2006.

Βαρβαρέσος, Κ., (2000) Η πλημμελής λειτουργία της Διοικήσεως και η ανάγκηαναδιοργανώσεως αυτής [1952], στο Α. Μακρυδημήτρης, Ν. Μιχαλόπουλος(επιμ.) Εκθέσεις εμπειρογνωμόνων για τη Δημόσια Διοίκηση 1950-1998,Παπαζήσης2000.

Βασιλόπουλος Αθανάσιος, (2010), «ΠΡΟΜΗΘΕΙΕΣ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΝΟΣΟΚΟΜΕΙΩΝ, Διαφθορά; Οργανωτική-διοικητική ανεπάρκεια ή και

τα δύο μαζί» Διοικητική ενημέρωση, Τεύχος 53. http://docplayer.gr/3717086-Promitheies-dimosion-nosokomeion-diafthora-organotiko-dioikitiki-aneparkeia-i-kai-ta-dyo-mazi.html

Βενιζέλος Ευάγγελος, Πρόλογος στο βιβλίο «Η Διαφθορά», Χαράλαμπος Δημόπουλος, Νομική Βιβλιοθήκη, Έκδοση 2005.

ΓΓ ΥΠΕΚΑ (2013) Απολογισμός έργου και πολιτικού προβληματισμού, Μάρω Ευαγγελίδου

Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης, Ετήσια Έκθεση Συντονιστικού Οργάνου Επιθεώρησης και Ελέγχου, Πεπραγμένα Σωμάτων και Υπηρεσιών Επιθεώρησης και Ελέγχου 2015, Αθήνα, Ιούλιος 2016, Συνοπτική Έκθεση Πεπραγμένων, Σώματος Επιθεωρητών Υπηρεσιών Υγείας & Πρόνοιας (Σ.Ε.Υ.Υ.Π.). https://www.gedd.gr/article_data/Linked_files/157/02.SOEEEkthesi2015.pdf Δημόπουλος Αργύρης, «Διαφθορά και καταπολέμηση της διαφθοράς στον τομέα της υγείας» , Νομικά ζητήματα από την άσκηση του ιατρικού λειτουργήματος , Στρογγυλή τράπεζα, 34ο Ετήσιο Συνέδριο της Ορθοπαιδικής και Τραυματολογικής Εταιρείας Μακεδονίας-Θράκη, 16 Απριλίου 2015, Θεσσαλονίκη. http://www.newsbeast.gr/health/arthro/811239/i-diafthora-ston-tomea-ugeias shetizetai-me-tin-katahrisi-exousias

Γιαβρής Άρης, «500 αναγκαίοι ορισμοί», 2η έκδοση. http://www.arisgiavris.gr/aris-giavris-500-orismoi-pages-E-Z-H-U202-219.htm

Γιαννακέλος Ιωάννης, Διαφθορά-δωροδοκία και ποινική αντιμετώπιση, εκδόσεις Αιολίδα, Μυτιλήνη, 2013.

Γιαννίτσης, Τ., Στ. Ζωγραφάκης (2016), Ανισότητες, φτώχεια, οικονομικές ανατροπές στα χρόνια της κρίσης, Πόλις 2016.

Γιωτόπουλου – Μαραγκόπουλου, (28 Φεβ 13), «Διαφθορά: Ένα διμερές έγκλημα που έχει σαν θεμέλιο την αρχή ότι ο πλουτισμός είναι η πρώτη αξία», Η Διαφθορά και η Καταπολέμηση της, πρακτικά ημερίδας πραγματοποιηθείσης στην Αθήνα την 28η Φεβρουαρίου 2013, Νομική Βιβλιοθήκη, 2013. 133

Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή (2014), Η Νέα Οικονομική Διακυβέρνηση στη Ζώνη του Ευρώ και η Ελλάδα. Οι μηχανισμοί εποπτείας και αλληλεγγύης υπό όρους μετά το Μνημόνιο, Ιανουάριος 2014

Δημόπουλος Χαράλαμπος, «Η διαφθορά», Νομική Βιβλιοθήκη, Έκδοση 2005.

Δημοσιογραφικός Οργανισμός Λαμπράκη, Newsroom, (11 Οκτ 04), άρθρο ειδησιογραφίας, «Ζήτημα θεσμών και όχι προσώπων η διαπλοκή, σχολιάζει η κυβέρνηση, (Γιώργος Σουφλιάς)», http://news.in.gr/greece/article/?aid=572369

Δρυμιώτης Ανδρέας, (1 Ιουν 14) «Άποψη: Ο χαρακτήρας των Ελλήνων σύμφωνα με την Britannica», Εφημερίδα Η ΚΑΘΗΜΕΡΙΝΗ, Ελληνική Οικονομία, Έντυπη Έκδοση.http://www.kathimerini.gr/769821/article/oikonomia/ellhnikhoikonomia/apoyh-o-xarakthras-twn-ellhnwn-symfwna-me-thn-britannica

Εθνική Στρατηγική για τη Διοικητική Μεταρρύθμιση (2017) 2017-19, Δημόσιο 2020, Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης, Αθήνα, Ιούλιος 2017. http://www.minadmin.gov.gr/?cat=34

Εθνική Στρατηγική για τη Διοικητική Μεταρρύθμιση 2014-16, Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, Αθήνα. http://www.ydmed.gov.gr/wp-content/uploads/20140416_action_plan_gcr.pdf

Εισηγητικές Εκθέσεις Προϋπολογισμού 2010, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018

Εισηγητική Έκθεση Ν.4270/2014

Εκτεταμένοι έλεγχοι σε νοσοκομεία για ενδεχόμενη υπεξαίρεση φαρμάκων υψηλού κόστους , (09 Ιουν 16) .http://www.enikonomia.gr/timeliness/104219,ektetamenoi-elenchoi-se-nosokomeia-gia-endechomeni-ypexairesi-far.html

Επιτροπή για την Εξέταση της Μακροπρόθεσμης Οικονομικής Πολιτικής (1998/2000), Ποιότητα στη Δημόσια Διοίκηση [1998] (Έκθεση Γ. Σπράου) στο Α. Μακρυδημήτρης, Ν. Μιχαλόπουλος (επιμ.) Εκθέσεις εμπειρογνωμόνων για τη Δημόσια Διοίκηση 1950-1998, Παπαζήσης 2000.

Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Διοικητική Μεταρρύθμιση 2007-2013».

Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Διοικητική Μεταρρύθμιση, Προγραμματική Περίοδος 2007-2013 http://www.epdm.gr/index.php?obj=95c3f1a8b262ec7a

Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Μεταρρύθμιση του Δημοσίου Τομέα 2014-2020, (2014). https://www.espa.gr/elibrary/Metarrythmisi_Dimosiou_2014GR05M2OP001_1_2_el.pdf

Ευρωπαϊκή Επιτροπή, COM (2014), 38 final, ANNEX 8, ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ ΕΛΛΑΔΑ στην Έκθεση της ΕΕ για την καταπολέμηση της διαφθοράς, 3.2.2014, Βρυξέλλες., http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2014/EL/1-2014-38-EL-F1-1-ANNEX-9.Pdf

Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο 2009 – 2014, Ειδική επιτροπή για το οργανωμένο έγκλημα, τη διαφθορά και τη νομιμοποίηση εσόδων από

εγκληματικές ενέργειες, Έγγραφο εργασίας σχετικά με τη διαφθορά, 3 Δεκ 12, Εισηγητής: Salvatore Iacolino, PE500.539v01-00, DT\919585EL.doc, p. 5/18. http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/crim/dt/919/919585/919585el.pdf

Ζέρβας Χρήστος, Άρθρο «Η πεντάχρονη αμαρτωλή ιστορία του παραδικαστικού κυκλώματος», (3 Οκτ 2010), Κυριακάτικη Ελευθεροτυπία, Έντυπη Έκδοση, http://www.enet.gr/?i=news.el.article&id=209347

Ζιούβας Δημήτριος, Συλλογή νομοθεσίας για την καταπολέμηση της διαφθοράς, Επιστημονική και εκδοτική επιμέλεια: Ευρωπαϊκή Ακαδημία Ακεραιότητας , Εισαγωγική μελέτη «Συστηματική προσέγγιση και προτάσεις καταπολέμησης των εγκλημάτων διαφθοράς στην Ελλάδα». http://www.gsac.gov.gr/index.php/sillogi

Ίδρυμα Μανόλη Τριανταφυλλίδη, «Λεξικό της κοινής νεοελληνικής», (1998), Ινστιτούτο Νεοελληνικών Σπουδών, Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης, Πύλη για την ελληνική γλώσσα και τη γλωσσική εκπαίδευση. http://www.greek-language.gr

ΙΝΣΕΤΕ (2017) Ελληνικός Τουρισμός Εξελίξεις-Προοπτικές, Τεύχος 3 Ιούλιος 1917

ΙΟΒΕ (2012), Η επίδραση του τουρισμού στην ελληνική οικονομία

Καϊάφα-Γκμπάντι Μαρία, «Η ποινική αντιμετώπιση της διαφθοράς στην Ευρωπαϊκή Ένωση και η επίδραση της στην εθνική έννομη τάξη: σημεία αιχμής των σύγχρονων ενωσιακών επιλογών και δικαιοκρατικές προκλήσεις σε ευρωπαϊκό και εθνικό επίπεδο», 6ο Συνέδριο Ελλήνων Ποινικολόγων, Η Ποινική Διαχείριση της Δωροδοκίας, Δυνατότητες και Όρια, Νομική Βιβλιοθήκη, 2013.

Κατσίκας, Δ. Χ. και Γ. Βιντζηλαίος (2018), Το Πρόγραμμα ΔιαρθρωτικώνΜεταρρυθμίσεωνστηνΕλλάδα(2010-2014):ΣυνολικήΕπισκόπησηκαιΑποτίμηση, στο Δ. Χ. Κατσίκας, Μ. Αναστασάτου, Ε. Νίτση, Α. Πετραλιάς και Κ.Φιλίνης, Διαρθρωτικές Μεταρρυθμίσεις στην Ελλάδα κατά τη διάρκειατηςΚρίσης(2010-2014),ΕΛΙΑΜΕΠκαιΤράπεζατηςΕλλάδος,2018,σελ.12κ.επ.

Καψύλης Αλέξανδρος, (15 Μαι 16), «Πως η μάστιγα της διαφθοράς σκοτώνει την οικονομία και τη δημοκρατία», Εφημερίδα Το ΒΗΜΑ της Κυριακής, Ένθετο Ανάπτυξη, σελ. Β13. 135

ΚΕΠΕ (1988/2000), Δημόσια Διοίκηση. Έκθεση για το Πρόγραμμα 1988-1992 [1988], στο Α. Μακρυδημήτρης, Ν. Μιχαλόπουλος (επιμ.) Εκθέσεις εμπειρογνωμόνων για τη Δημόσια Διοίκηση 1950-1998, Παπαζήσης 2000

Κερμελιώτης Γ. (2017) Θεσμικό πλαίσιο χωρικού σχεδιασμού για στρατηγικές επενδύσεις –Αξιολόγηση των εργαλείων ΕΣΧΑΔΑ-ΕΣΧΑΣΕ, Μεταπτυχιακή Διπλωματική Εργασία, ΕΜΠ

Κόκκαλη Βασιλική, (15 Ιουν 15), Άρθρο «Από την εισαγγελία Διαφθοράς, Ποινική δίωξη σε στελέχη της Bayer Hellas για δωροδοκία 800 γιατρών». Εφημερίδας « Το Πρώτο Θέμα, Ηλεκτρονικής έκδοση, http://www.prototothema.gr/greece/article/484769/poinikes-dioxeis-gia-dorodokia-se-varos-tis-farmakeutikis-vayer/

Κοτζιάς Νίκος, Πρόλογος στο βιβλίο Πιέρ Λασκούμ, «Διαφθορά», μετάφραση από τα Γαλλικά, Άγγελος Φιλιππάτος, Εκδόσεις Καστανιώτη, Αθήνα, 2003.

Κουράκης Ν., (2013). «Η δωροδοκία από την άποψη της αντεγκληματικής πολιτικής, με ιδιαίτερη έμφαση στις Συστάσεις προς την Ελλάδα της Επιτροπής (Ομάδας Κρατών) για την Καταπολέμηση

της Διαφθοράς του Συμβουλίου της Ευρώπης», ΠοινΧρον 2013, σελ. 561 επ.

Λαμπαδίτη Μαίρη, (26 Μαρ 15), Άρθρο «Μεγάλη απάτη με συμμετοχή γιατρών στο ΙΚΑ και τον ΟΑΕΕ - Οκτώ συλλήψεις, Εφημερίδα «Το Πρώτο Θέμα», Ηλεκτρονική έκδοση.http://www.protothema.gr/greece/article/462848/megali-apati-me-summetohi-giatron-sto-ika-kai-ton-oaee-okto-sullipseis-/

Λασκαρίδης Εμμανουήλ, σε Ερμηνεία Κώδικα Ιατρικής Δεοντολογίας, «Άρθρο 19, Αμοιβή ιατρού», Νομική Βιβλιοθήκη, 2013, αρ. 16.

Λευκή Βίβλος για τη Διακυβέρνηση (2012), Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης 2012 http://www.opengov.gr/minreform/wpcontent/uploads/downloads/2012/01/lefki_vivlos.pdf

Λευκή Βίβλος για τη Διακυβέρνηση, Ιανουάριος 2012. http://www.opengov.gr/minreform/wpcontent/uploads/downloads/2012/01/lefki_vivlos.pdf

Μακρυδημήτρης Α., Μιχαλόπουλος, Ν. (2000). Εκθέσεις εμπειρογνωμόνων για την δημόσια διοίκηση 1950-1998. Αθήνα: Παπαζήσης.

Μανιτάκης Α. (2011) Τα συνταγματικά ζητήματα του Μνημονίου ενόψει μοιρασμένης κρατικής κυριαρχίας και επιτηρούμενης δημοσιονομικής πολιτικής, https://www.constitutionalism.gr/μανιτάκης-μνημόνιο/

Μανιτάκης Α., «Διοικητική Μεταρρύθμιση – Τι κάναμε, τι κάνουμε». Διαθέσιμο σε: http://law-constitution.web.auth.gr/manitakis/dioikitiki-metarythmisi/ (πρόσβαση 2.2.2018).

Μανιφάβα Δ. Καμία fast track επένδυση δεν έφτασε μέχρι σήμερα σε παραγωγική λειτουργία, Η Καθημερινή, 26.6.2017

Μανιφάβα Δήμητρα, (9 Οκτ 16) «Στα πλοκάμια της Επ. Ανταγωνισμού καρτέλ στον χώρο της Υγείας», Εφημερίδα «Καθημερινή της Κυριακής», Ένθετο Ελληνική Οικονομία.

Μανωλεδάκης Ιωάννης, Η καταπολέμηση της διαφθοράς στο δημόσιο τομέα, «Μελέτες για εμβάθυνση στο ποινικό δίκαιο (1978-2005)» , Ζ΄έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα –Θεσσαλονίκη, 2005.

Μαργαρίτης Μ. & Μαργαρίτη Α., (2020). «Ποινικός Κώδικας. Ερμηνεία – Εφαρμογή», Έκδοση 4η, Αθήνα: Π.Ν. Σάκκουλας.

Μελά Ρίτα, (21 Μαρ 16), «Τα Μνημόνια δολοφόνησαν την Υγεία», Ηλεκτρονική Εφημερίδα Δημοκρατία. Ανακτήθηκε 25 Αυγ 16, http://www.dimokratianews.gr/content/60349/ta-mnimonia-dolofonisan-tin-ygeia 136

Μπέης Κώστας, «Κανόνας δικαίου και ηθική αξία», παράγραφος 3.1. Ανακτήθηκε στις 22 Σεπ 16, http://www.kostasbeys.gr/articles.php?s=3&mid=1096&mnu=1&id=1185

Μνημόνιο Συνεργασίας μεταξύ του Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και του Υπουργείου Προϋπολογισμού, Δημόσιου Λογιστικού και Μεταρρύθμισης του Κράτους της Γαλλικής Δημοκρατίας, και σε συνεργασία, ως τρίτο μέρος, με την Ομάδα Δράσης για την Ελλάδα (Task Force For Greece) και Οδικός Χάρτης Διοικητικής Μεταρρύθμισης (Δεκέμβριος 2012).

Μπενέα Μαίρη, (29 Νοε 15), Άρθρο «Το φαγοπότι με τις μίζες σε 114 νοσοκομεία», , Εφημερίδα ΕΘΝΟΣ, Ηλεκτρονική έκδοση, 16, http://www.ethnos.gr/koinonia/arthro/to_fagopoti_me_tis_mizes_se_114_nosokomeia-64295024

Μπενέτου Ξανθή, (Ιούλ 09), Διδακτορική Διατριβή, «Μεθοδολογία Ανίχνευσης Απάτης μέσω διαχείρισης πληροφοριών βασισμένη σε μοντέλο οντολογίας», ΔΜΠΣ στη Βιοιατρική Τεχνολογία, Πανεπιστήμιο

Πατρών/Τμ. Ιατρικής, ΕΜΠ/Τμ.Ηλ/γων Μηχ/κών & Μηχ/κών Η/Υ-Τμ. Μηχ/γων Μηχ/κών. http://nemertes.lis.upatras.gr/jspui/bitstream/10889/2384/1/Benetou%20Xanthi_PhD.pdf

Μπιτζιλέκης Νικόλαος, Υπηρεσιακά Εγκλήματα, άρθρα 235-263Α, Εκδόσεις Ποινικού Δικαίου, 13, Εκδόσεις Σάκκουλα, 2001, σελ. 174-175.

Ναυτεμπορική 7.5.2018 Αλλαγές στο νόμο για τις στρατηγικές επενδύσεις

Νικολακόπουλος Καλλίνικος, Ζούπα Μαριγούλα, (12 Μαι 16), «Διερεύνηση και Οικονομική Ανάλυση της Έννοιας της Προκλητής Ζήτησης στην Παροχή Υπηρεσιών Υγείας», Αναδημοσίευση από το 160ο τεύχος του περιοδικού «Επιθεώρηση Υγείας» Μαΐου-Ιουνίου 2016, http://anemosantistasis.blogspot.gr/2016/05/blog-post_342.html

Νίτση, Ε., Μ. Αναστασάτου και Δ. Χ. Κατσίκας (2018), Η μεταρρύθμιση τουενιαίουμισθολογίουστονδημόσιοτομέα,στοΔ.Χ.Κατσίκας,Μ.Αναστασάτου,Ε.Νίτση,Α.ΠετραλιάςκαιΚ.Φιλίνης,ΔιαρθρωτικέςΜεταρρυθμίσεις στην Ελλάδα κατά τη διάρκειατης Κρίσης(2010-2014),ΕΛΙΑΜΕΠκαιΤράπεζατηςΕλλάδος,2018,σελ.42-75(υπόδημοσίευση).

Ντοροβίτσα Χρύσα, «Διαφθορά στο Εθνικό Σύστημα Υγείας Ώρα για προτάσεις και δράση!». http://www.ygeianet.gr/images/site/1505/45713_large/xrysa_ntorobitsa_diaf8ora_sto_e8niko_systhma_ygeias_wra_gia_protaseis_kai_drash_.pdf

Ξάνθος Εμμανουήλ, (13 Σεπ 16), Υπουργείο Υγείας, Δελτίο Τύπου, «Παρέμβαση του Υπουργού Υγείας Α. Ξανθού σε ειδική συζήτηση με θέμα «Ενδυναμώνοντας τα ανθρωποκεντρικά συστήματα Υγείας» στα πλαίσια της Περιφερειακής Επιτροπής του ΠΟΥ Ευρώπης (Κοπεγχάγη).

http://www.moh.gov.gr/articles/ministry/grafeio-typoy/press-releases/4120-parembash-toy-ypoyrgoy-ygeias-a-ksanthoy-sthn-kopegxagh-me-thema-endynamwnontas-ta-anthrwpokentrika-systhmata-ygeias

OECD, Models of Public Budgeting and Accounting Reform, OECD Journal on Budgeting Vol. 2, Supplement 1, 2002

Οδηγία 93/42/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 14ης Ιουνίου 1993 περί των ιατροτεχνολογικών προϊόντων, http://www.eof.gr/assets/Ylikoepagrypnisi/DLFE-804.pdf

Οικονόμου Δ. (2013) «Χωρικές πολιτικές: Μεταρρύθμιση ή απορρύθμιση», στο: Ευθυμιόπουλος Η. (επιμ.) Για μια Δημοκρατική και Οικολογική Αριστερά, Εκδόσεις «Πλέθρον», Αθήνα: 175-20

Οικονόμου Δ. (2014) Ειδικά Χωροταξικά Πλαίσια: μεθοδολογικά ζητήματα και ενσωμάτωση στο συνολικό σύστημα χωρικού σχεδιασμού, στο: Συνέδριο "ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ – ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΣΥΜΒΑΣΕΙΣ Νεώτερες εξελίξεις – Προβληματισμοί", Ένωση Μελών του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους [ΕΜΝΣΚ], Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων [ΕΑΑΔΗΣΥ], Ναύπλιο Οκτώβριος 2014

Οικονόμου Δ. (2017) Πολιτική χρήσεων γης: επιστροφή στο zoning, στο: Σειρά: Δημοσιεύματα Σπουδαστηρίου Πολεοδομικών Ερευνών του ΕΜΠ - τ. 2]. Οργάνωση χρήσεων και δραστηριοτήτων κατά τη διαδικασία του σχεδιασμού του χώρου. Επιμέλεια: Δ. Μέλισσας, Κ. Σερράος: 27-36

ΟΟΣΑ.https://www.oecd.org/regional/regional-policy/MLG-Framework-Greece%20.pdf

ΟΟΣΑ.https://www.oecd.org/regional/regional-policy/MLG-Framework-Greece%20.pdf

ΟΟΣΑ.www.oecd.org/regional/regional-policy/MLG-Framework-Greece%20.pdf

Ουίλιαμ Χέιγκ, Άρθρο του Βρετανού ΥΠΕΞ: Μάστιγα η δωροδοκία, Κοινή δράση κατά της δωροδοκίας προς όφελος των επιχειρήσεων και των πολιτών, (14 Ιουλ 11), Εφημερίδα Ναυτεμπορική, Ηλεκτρονική Έκδοση. http://www.naftemporiki.gr/story/329247/mastiga-i-dorodokia-arthro-tou-bretanou-ypeks 138Παναγιωτόπουλος Παναγιώτης, «Η διαφθορά που αντιστρατεύεται την ανάπτυξη στον δημόσιο & ιδιωτικό τομέα από πλευράς ποινικού δικαίου», 6ο Πανελλήνιο Συνέδριο Ένωσης Ελλήνων Νομικών e-θεμις, Πύλος, 1 & 2 Μαΐου 2015.

Πανεπιστήμιο Κρήτης, Σχολή Κοινωνικών Επιστημών, Μάθημα 9ο, Προγράμματα δημοσιών δαπανών: Υγεία, Οι δαπάνες υγείας στην Ελλάδα. ftp://ftp.soc.uoc.gr/students/DHM/DHM209.pdf

Πανούσης Γιάννης, (13 Ιουλ 09), Άρθρο στην εφημερίδα "ΕΛΕΥΘΕΡΟΤΥΠΙΑ", «Μηχανές “κλειστού” κυκλώματος;». Ανακτήθηκε στις 31 Αυγ 16, http://giannispanousis.gr/scripts/actions.php?id=pb204

Παπαγγελόπουλος Δημήτρης, (7 Οκτ 15), δημοσίευμα «Ιστορική επιταγή η πάταξη της διαφθοράς». http://www.enikos.gr/politics/344656,Papaggelopoylos-Istorikh-epitagh-h-pataxh-ths-diaf8oras--BINTEO.html

Παπαδής Δημήτρης, Αριστοτέλης, «Πολιτικά», μετάφραση, τόμος 1ος, εκδόσεις ΖΗΤΡΟΣ, Θεσσαλονίκη 2006. Παπαδόπουλος Αλέκος, Ζαρειφοπούλου Δήμητρα, σε Ερμηνεία Κώδικα Ιατρικής Δεοντολογίας, (Ν.3418/2005)», Επιμέλεια Εμμανουήλ Ι. Λασκαρίδη «άρθρο 4, εξασφάλιση ποιότητας, ασφάλειας και αποτελεσματικότητας», Νομική Βιβλιοθήκη, 2013. 139 Παπαδόπουλος Ιωάννης (2010), Ιατρική διαφθορά: Συνέπειες για την ποιότητα των προσφερόμενων ιατρικών υπηρεσιών, Επιστήμη και Κοινωνία: Επιθεώρηση Πολιτικής και Ηθικής Θεωρίας, 26.

Παπακυριάκου Θ., (2009). «Το καθεστώς ειδικής-αυξημένης ευθύνης των δημοσίων υπαλλήλων στο ισχύον ελληνικό ποινικό δίκαιο. Βασικά χαρακτηριστικά και κριτική αποτίμηση.», ΠοινΔικ, Τεύχος 10/2009, σελ. 1126επ.

Παπακωνσταντίνου, Γ. (2016) Game Over, Παπαδόπουλος 2016

Παπανούτσος Ευάγγελος, Η ηθική στάθμη της εποχής μας. http://www.protoporia.edu.gr/index.php?option=com_content&view=article&id=164:-q-q&catid=52:2011-05-05-10-07-36&Itemid=225

Παπασταματίου Μιλτιάδης, MD, PhD, Νικολόπουλος Δημήτριος MD, (6 Οκτ 09), «Ιατρική Ηθική και Δεοντολογία, Προβλήματα και προβληματισμοί», Medtime. http://www.mpapastamatiou.gr/files/Medtime%20-%20ithiki_deontologia.pdf

Παπαχρίστου Θανάσης, Η κρίση του νόμου, Η πολύτιμη συμβολή του Νίκου Πουλαντζά στη θεωρητική επεξεργασία του προβλήματος, "ΒΗΜΑ Ιδεών" Παρασκευή, 4 Δεκεμβρίου 2009, Σελίδα: HI_0412_016_CMYK_373393.ps

Παπαχρίστου Θανάσης, Χέλμης Ανδρέας, Μαροπούλου Μαρίνα, Δίκαιο και Λογοτεχνία, Ελληνικά Ακαδημαϊκά Ηλεκτρονικά Συγγράμματα, 2005https://repository.kallipos.gr/bitstream/11419/4991/5/15488-with-cover-%CE%9A%CE%9F%CE%A5.pdf

Παράνομη πώληση και εξαγωγή φαρμάκων - Εικονικές συνταγογραφήσεις και υπερσυνταγογραφήσεις, (21Μαρτίου2013),https://www.taxheaven.gr/news/news/view/id/12785

Πετρόπουλος Βαγγέλης, σε Ερμηνεία Κώδικα Ιατρικής Δεοντολογίας, «Άρθρο 20, Άσκηση ιατρικής στο πλαίσιο της κοινωνικής ασφάλισης». Νομική Βιβλιοθήκη, 2013, αρ. 16.

Πιέρ Λασκούμ, «Διαφθορά», μετάφραση από τα Γαλλικά, Άγγελος Φιλιππάτος, Εκδόσεις Καστανιώτη, Αθήνα, 2003. 140

Προστατευόμενες Περιοχές Natura 2000: Μια χαμένη ευκαιρία, στο: διαΝΕΟσις (2018) Έρευνες 2017, τεύχος 2ο Απρίλιος 2018: 62-71

Πρωτοπαπά Ελισάβετ, Χριστοδουλίδης Μάρκος, «Ιδιαιτερότητες στην αγορά παροχής υπηρεσιών και ασφάλισης υγείας». Ανακτήθηκε στις 3 Οκτ 2016, http://www.iatrikoskosmos.com/article/999/

Ράϊκος Δημήτριος, «Δημόσια Διοίκηση και Διαφθορά-Από τη σκοπιά του Διοικητικού Δικαίου», Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2006

Ρακιντζής Λέανδρος, 26 Νοε 2010, «Εθνικό Σύστημα υγείας: ανισότητες και κατασπατάληση του δημόσιου χρήματος», 1ο Πανελλήνιο Συνέδριο του Φόρουμ Δημόσιας Υγείας και Κοινωνικής Ιατρικής. http://www.eumedline.eu/post/ETHNIKO-SYSTHMA-YGEIAS-ANISOTHTES-KAI-KATASPATALHSH-TOY-DHMOSIOY-XRHMATOS

Ράπανος, Β. (2007) Σύνταξη και Εκτέλεση του Κρατικού Προϋπολογισμού: Ευρωπαϊκή εμπειρία και η Ελληνική πραγματικότητα Κείμενο εργασίας, ΙΟΒΕ, Νοέμβριος 2007, σελ. 8. http://www.euro2day.gr/dm_documents/meleti_iobe_gia_proupologismo_151107.pdf

Ρεπούσης Σπυρίδων, Χρηματοοικονομική απάτη & διαφθορά Μορφές-Πρόληψη -καταπολέμηση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2010

Ρέππας Π., «Διαφθορά: τα αίτια και συνέπειες», σημειώσεις διαλέξεων στο μάθημα «Οικονομικής Ανάπτυξης» του τμήματος Οικονομικής και Περιφερειακής Ανάπτυξης του Παντείου Πανεπιστημίου, Μάιος 2010, σελ. 4. https://apeleytheros.files.wordpress.com/2011/04/simiosis.pdf

Σαββαΐδου, Αικ. (2017) Δημοσιονομική Διαφάνεια, Νομική Βιβλιοθήκη 2017.

Σαουλίδου Μαρίνα, (27 Ιουλ 16), Άρθρο στον διαδικτυακό τόπο www.news247.gr, «Ζει και βασιλεύει η διαφθορά στην Υγεία», Ανακτήθηκε στις 1 Σεπ 16, http://news247.gr/eidiseis/koinonia/ygeia/zei-kai-vasileuei-h-diafthora-sthn-ygeia.4189349.html

Σαπαρδάνης Κωνσταντίνος, (12 Νοε 15), «Ο Σωκράτης, οι Νόμοι και η Ισχύς του Κράτους». http://thesecretrealtruth.blogspot.com/2015/11/blog-post_577.html

141Στόϊλα Α., σε Ερμηνεία κατ' άρθρο Ποινικού Κώδικα, Τόμος ΙΙ, άρθρο 235, Εγκλήματα σχετικά με την υπηρεσία, σελ. 237, Νομική Βιβλιοθήκη, (2014).

ΣΕΒ (2014) Περιβαλλοντική αδειοδότηση έργων και δραστηριοτήτων» Περίοδος αξιολόγησης 11.2011 έως 12.2013 (ex post impact assessment)

ΣΕΒ, Deloitte (2018) Εργαλειοθήκη επιτάχυνσης παραγωγικών επενδύσεων

Σημίτης, Κ. (2005) Πολιτική για μια δημιουργική Ελλάδα 1996-2004, Πόλις, 2005.

Σπανού, Κ. (2017) «Μνημόνιο και Ευρωπαϊκές πολιτικές. Αναγκαστικός αλλά επιλεκτικός εκσυγχρονισμός», στο Σ. Βέρνυ, Α. Κόντης (επιμ.), Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση, Τιμητικός τόμος για τον Παναγιώτη Κ. Ιωακειμίδη, Παπαζήσης 2017.

Σπανού,Κ.,(1996) Το πρόβλημα της δημόσιας διοίκησης. Μια πρώτη προσέγγιση, Αθήνα,ΙΟΒΕ,Νο4/1996.

Σπανού,Κ.,(2001)Δημόσια Διοίκηση και δημόσια πολιτική, Σπηλιωτόπουλος, Α. Μακρυδημήτρης,(επιμ.) Η δημόσια διοίκηση στην Ελλάδα,Εκδόσεις Σάκκουλα 2001,σελ.169-188.

ΣτΕ (2018α) ΠΕ 53/2018 Ολομ.

ΣτΕ (2018β) ΠΕ 58/2018 Ολομ.

Σύνδεσμος Φαρμακευτικών Επιχειρήσεων Ελλάδος, «Κώδικας Δεοντολογίας για την προώθηση των συνταγογραφούμενων φαρμάκων & τη δημοσιοποίηση παροχών από φαρμακευτικές εταιρείες προς επαγγελματίες υγείας, και επιστημονικούς υγειονομικούς φορείς» (όπως τροποποιήθηκε από την Γενική Συνέλευση του ΣΦΕΕ στις 27/11/2013 και ισχύει από 1/12/2013). http://www.eefam.gr/assets/files/company/CoP_2013_SFEE.pdf

Σωματείο Διεθνής Διαφάνεια – Ελλάς, Public Issue, Απρίλιος 2014, «Εθνική Έρευνα για τη Διαφθορά στην Ελλάδα 2013». Ανακτήθηκε 25 Αυγ 16, http://www.publicissue.gr/wp-content/uploads/2014/04/corruption-survey-2013.pdf

Σωματείο Διεθνής Διαφάνεια - Ελλάς, Παγκόσμιο Βαρόμετρο της Διαφθοράς 2013, Καθημερινότητα & Διαφθορά, Έρευνα Κοινής Γνώμης Έκθεση για την Ελλάδα, 9 Ιουλ13 http://www.iefimerida.gr/sites/default/files/gcb_country_report_greece_gr_03_final.pdf

Τέντες Ιωάννης, (16 Μαρ 14), «Διαφθορά και δημοκρατία» Εφημερίδα ΤΟ ΒΗΜΑ. http://www.tovima.gr/opinions/article/?aid=577295

Τζαναβάρα Χ. (2018) Η ανάπλαση της Αθήνας, https://www.efsyn.gr/, 23.4.218

Το «φακελάκι» επιβαρύνει τον τοκετό, (25 Οκτ 10), Έρευνα του τμήματος Νοσηλευτικής, του Πανεπιστημίου Αθηνών, Μεταπτυχιακό

Προγράμμα Οργάνωσης και Διοίκησης Υπηρεσιών Υγείας. http://www.inewsgr.com/96/to-fakelaki-epivarynei-ton-toketo.htm

Του ιδίου, (12 Δεκ 2015), «Η διαφθορά στο δημόσιο τομέα της υγείας», 8η επιστημονική εκδήλωση της Ελληνικής Εταιρείας Αναπαραγωγικής Ιατρικής (ΕΕΑΙ), «Δωροδοκία - δωροληψία» στην Υγεία, 12 Δεκεμβρίου 2015.

Του ιδίου, (14 Απρ 12), Άρθρο στον διαδικτυακό τόπο neasimfonia.gr, «Από την πολιτική εξουσία στην οργανωμένη διαφθορά». http://giannispanousis.gr/politics/talks/i394

Του ιδίου, (16 Απρ 12), Άρθρο, Η κουλτούρα της διαφθοράς. http://tvxs.gr/news/egrapsan-eipan/i-koyltoyra-tis-diafthoras-toy-gianni-panoysi

Του ιδίου, «Η δωροδοκία στον ιδιωτικό τομέα», Εκδόσεις Ουσιαστικού και δικονομικού Δικαίου, Νομική Βιβλιοθήκη, 2010.

Του ιδίου, «Η καταπολέμηση της διαφθοράς στο δημόσιο τομέα με τα μέσα ποινικού δικαίου, με έμφαση στη δωροδοκία ως κύρια μορφή διαφθοράς στην Ελλάδα. Οι σημαντικότερες αλλαγές που έφερε ο Ν. 4254/2014, ΠΟΙΝΔ/ΝΗ 2016/369.

Του ιδίου, «Η σύγχρονη διαμόρφωση των εγκλημάτων δωροδοκίας κατά τον ποινικό κώδικα, Ένα παράδειγμα μετανεωτερικού ποινικού δικαίου», Η Ποινική Διαχείριση της Δωροδοκίας, Δυνατότητες και Όρια, 6ο Συνέδριο Ένωσης Ελλήνων Ποινικολόγων, Νομική Βιβλιοθήκη, 2013.

Του ιδίου, «Κράτος και Διαφάνεια: Η διαφάνεια στη δημόσια διοίκηση και τη δικαιοσύνη, θεμελιώδης όρος για την ανάπτυξη του σύγχρονου κράτους», Συνέδριο Ένωσης Εισαγγελέων Ελλάδος , Κέρκυρα, 19, 20 & 21 Ιουνίου 2009, ΠοινΧρ ΝΘ΄(2009).

Του ιδίου, Η διαφθορά ως νομικό και πολιτικό πρόβλημα. Στο Πιτσελά Αγγ.(επ) εγκληματολογικές αναζητήσεις, Τιμητικός Τόμος για τον Καθηγητή Στέργιο Αλεξιάδη-Criminology Searching for answers, Essays in honour of Professor Stergios Alexiadis, σελ. 595. https://student.cc.uoc.gr/uploadFiles/181-%CE%95%CE%93%CE%9A%CE%9A339/Mpitzilekis%20I%20diafthora%20os%20nomiko%20kai%20politiko%20problima.pdfΜπούκα Νικολέτα, (1 Νοε 09), Άρθρο «ΚΑΤΑΓΓΕΛΙΑ 8.000 εικονικές εισαγωγές ασθενών σε ένα χρόνο στο ΑΧΕΠΑ», Εφημερίδα «Μακεδονία της Κυριακής», Ηλεκτρονική http://makthes.gr, link: Αρχική/Κοινωνία/ΚΑΤΑΓΓΕΛΙΑ 8.000 εικονικές εισαγωγές ασθενών σε ένα χρόνο στο ΑΧΕΠΑ. 137 Μυλωνόπουλος Χρίστος, Ποινικό Δίκαιο, Ειδικό Μέρος. Τα εγκλήματα σχετικά με τα υπομνήματα (2005).

Τούντας Γιάννης, Αν. Καθ. Κοινωνικής Ιατρικής Παν/μίου Αθηνών, «Προκλητή ζήτηση και αλόγιστη χρήση υπηρεσιών υγείας». http://www.iatronet.gr/ygeia/pathologia/article/3386/prokliti-zitisi-kai-alogisti-xrisi-ypiresiwn-ygeias.html

Τριαντόπουλος, Χρ. «Δημοσιονομικό Συμβούλιο και Αξιολόγηση Οικονομικών Προγραμμάτων Κομμάτων», Παρατηρητήριο για την κρίση. Κείμενο Πολιτικής νο 28, Μάρτιος 2015.

ΥΠΕΚΑ (2012) Έκθεση για την εφαρμογή του κεφαλαίου Α του νόμου 4014/2011

Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης (2012) Λευκή Βίβλος για τη Διακυβέρνηση

Υπουργείο Προεδρίας της Κυβέρνησης (1990/2000), Έκθεση για τη μεταρρύθμιση και τον εκσυγχρονισμό της Δημόσιας Διοίκησης [1990], στο Α. Μακρυδημήτρης, Ν. Μιχαλόπουλος (επιμ.) Εκθέσεις εμπειρογνωμόνων για τη Δημόσια Διοίκηση 1950-1998, Παπαζήσης 2000.

Υπουργείο Υγείας, Ομάδα Εργασίας για την Εκπόνηση Ολοκληρωμένου Σχεδίου για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς στον Τομέα της Υγείας/Υγεία εν Δράσει, Ολοκληρωμένο Σχέδιο για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς στον Τομέα της Υγείας στο Πλαίσιο της Εθνικής Στρατηγικής Καταπολέμησης της Διαφθοράς, Μάρτιος 2014. http://www.ygeianet.gr/images/site/1502/44224_large/nomosxedio_boridh_gia_thn_pata3h_ths_diaf8oras.pdf

Φαρμακοποιοί: Παράνομη πώληση φαρμάκων μέσω Διαδικτύου, Σοβαρές αμφιβολίες του ΠΦΣ για τη γνησιότητα και την ασφάλειά τους, (29 Μαι 15), Εφημερίδα ΤΟ ΒΗΜΑ, Ηλεκτρονική Έκδοση, Ανακτήθηκε στις 21 Σεπ 16, http://www.tovima.gr/society/article/?aid=708899

Χατζηγάκης Στέλιος, (29 Μαρ 08), άρθρο «Η νόσος της διαφθοράς στην Υγεία», Ηλεκτρονική Εφημερίδα «Το Βήμα», Γνώμες. http://www.tovima.gr/opinions/article/?aid=232409

Χατζηκώστας Κωνσταντίνος, «Οικονομικό Έγκλημα & Διαφθορά στο Δημόσιο Τομέα, Αξιολόγηση του Ισχύοντος Θεσμικού Πλαισίου», Τόμος 1, Επιστημονική εποπτεία Μαρία Καϊάφα-Γκμπάντι, , Αθήνα 2014, Δίκαιο & Οικονομία, Π.Ν. Σάκκουλας

Χατζητόλιος Απόστολος, «Δεοντολογικά, ηθικά και νομικά ζητήματα στην ιατρική πράξη», Ιατρικό Βήμα, Νοέμβριος - Δεκέμβριος - Ιανουάριος 2007.http://www.iatrikionline.gr/IB_106/07%20IATPIKH%20DEONTOLOGIA.pdf