



ΘΕΜΑΤΙΚΟ ΕΝΗΜΕΡΩΤΙΚΟ ΔΕΛΤΙΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΕΞΑΜΗΝΟΥ

ΚΑΤΑΠΟΛΕΜΗΣΗ ΤΗΣ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η διαφθορά αποτελεί τροχοπέδη για την οικονομική ανάπτυξη. Καθώς εκτρέπει πόρους από παραγωγικά από οικονομική άποψη αποτελέσματα, υπονομεύει την αποτελεσματικότητα των δημόσιων δαπανών. Ιδίως όταν οι δημόσιοι πόροι είναι περιορισμένοι, η διαφθορά υπονομεύει επίσης τη βιωσιμότητα των κρατικών προϋπολογισμών και μειώνει τα δημόσια κονδύλια που διατίθενται σε επενδύσεις. Σε περιπτώσεις ελλείμματος, το κόστος εξυπηρέτησης αυτού του τμήματος του χρέους το οποίο προκύπτει από τη διαφθορά έχει περαιτέρω μακροπρόθεσμο αντίκτυπο στα δημόσια οικονομικά.

Σύμφωνα με εκτιμήσεις, μόνο η διαφθορά κοστίζει στην οικονομία της ΕΕ 120 δισ. EUR ετησίως, ποσό ελάχιστα μικρότερο από τον ετήσιο προϋπολογισμό της Ευρωπαϊκής Ένωσης¹. Λόγω του ότι η διαφθορά και ο χαμηλός ρυθμός ανάπτυξης χωρίς αποκλεισμούς αλληλοενισχύονται, η καταπολέμηση της διαφθοράς είναι εξαιρετικά σημαντική για

τη βιωσιμότητα των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων. Το ευρύ κοινό και οι επιχειρήσεις αναμένουν από την ΕΕ και τα κράτη μέλη να προστατεύσουν την οικονομία από το οργανωμένο έγκλημα, την οικονομική και φορολογική απάτη, τη νομιμοποίηση εσόδων από παράνομες δραστηριότητες και τη διαφθορά.

Στο επιχειρηματικό περιβάλλον, η διαφθορά προκαλεί αβεβαιότητα, επιβράδυνση των διαδικασιών και οδηγεί, ενδεχομένως, στην επιβολή πρόσθετου κόστους. Εξαιτίας αυτού, μια τοποθεσία καθίσταται λιγότερο ελκυστική για επιχειρηματικές δραστηριότητες και, ως εκ τούτου, μειώνονται οι ιδιωτικές επενδύσεις και η ανταγωνιστικότητα και δεν είναι δυνατή η πλήρης ανάπτυξη των δυνατοτήτων της οικονομίας. Η διαφθορά λειτουργεί επίσης αποτρεπτικά όσον αφορά την καταβολή φόρων από τους φορολογούμενους. Όλα τα παραπάνω έχουν αλυσιδωτές επιπτώσεις στα οικονομικά του δημόσιου τομέα, καθώς οδηγούν σε μείωση των φορολογικών εσόδων και περαιτέρω περιορισμό της επενδυτικής ικανότητας του δημόσιου τομέα.

Η ύπαρξη λιγότερων πόρων λόγω των πρακτικών διαφθοράς μπορεί να είναι επιζήμια για την κοινωνική προστασία και τις δημόσιες υπηρεσίες διότι μειώνεται ο διαθέσιμος προϋπολογισμός και διαταράσσεται η ισότιμη πρόσβαση σε δημόσιες υπηρεσίες². Με την πάροδο του χρόνου, η διαφθορά τροφοδοτεί και

¹ Το συνολικό οικονομικό κόστος της διαφθοράς δεν μπορεί να υπολογιστεί εύκολα. Το αριθμητικό στοιχείο που αναφέρθηκε βασίζεται σε εκτιμήσεις ειδικευμένων ιδρυμάτων και οργανισμών, όπως το Διεθνές Εμπορικό Επιμελητήριο, η Διεθνής Διαφάνεια, το Παγκόσμιο Σύμφωνο του ΟΗΕ (UN Global Compact), το Παγκόσμιο Οικονομικό Φόρουμ (World Economic Forum), η «Clean Business is Good Business», 2009, τα οποία καταδεικνύουν ότι η διαφθορά ανέρχεται στο 5 % του ΑΕΠ σε παγκόσμιο επίπεδο.

² Gupta et al. (2002), Oilken (2006).

ενισχύει τις κοινωνικές ανισότητες, ενώ παράλληλα διαβρώνει την εμπιστοσύνη στο κράτος, τους θεσμούς και τις κυβερνήσεις. Τέλος, σε ακραίες περιπτώσεις, η διαφθορά μπορεί να συνιστά απειλή για την ίδια τη δημοκρατία.

Το πραγματικό κοινωνικό κόστος της διαφθοράς δεν μπορεί να μετρηθεί με βάση απλώς και μόνο το ποσό των δωροδοκιών που καταβάλλονται ή των δημόσιων κονδυλίων που εκτρέπονται. Στο εν λόγω κόστος περιλαμβάνεται επίσης η απώλεια παραγωγής λόγω της ανορθολογικής κατανομής των πόρων, της στρέβλωσης των κινήτρων και άλλων ανεπαρκειών που οφείλονται στη διαφθορά. Η διαφθορά μπορεί επίσης να έχει δυσμενείς επιπτώσεις στην κατανομή εισοδήματος και να οδηγήσει σε αδιαφορία για την προστασία του περιβάλλοντος. Το σημαντικότερο είναι ότι η διαφθορά υπονομεύει την εμπιστοσύνη στους νόμιμους θεσμούς, καθώς μειώνει την ικανότητά τους να παρέχουν επαρκείς δημόσιες υπηρεσίες και ένα ευνοϊκό περιβάλλον για την ανάπτυξη του ιδιωτικού τομέα. Σε ακραίες περιπτώσεις, μπορεί να προκαλέσει απονομιμοποίηση του κράτους, οδηγώντας σε πολιτική και οικονομική αστάθεια. Η επακόλουθη αβεβαιότητα αποθαρρύνει τη δέσμευση των ιδιωτικών επιχειρήσεων σε μια μακροπρόθεσμη αναπτυξιακή στρατηγική, με αποτέλεσμα να καθίσταται δυσχερέστερη η επίτευξη βιώσιμης ανάπτυξης.

Πηγή: ΟΟΣΑ (2013) «*Issue Paper: Corruption and Economic Growth*»

Αντιθέτως, η μεγαλύτερη διαφάνεια και ακεραιότητα στον δημόσιο τομέα δημιουργούν λιγότερες ευκαιρίες διαφθοράς. Αυτό σημαίνει μεγαλύτερη ανταγωνιστικότητα, αποτελεσματικότερη είσπραξη των φόρων και αποτελεσματικότερες δημόσιες δαπάνες, καθώς και εδραίωση του κράτους δικαίου. Ως αποτέλεσμα, ο ανταγωνισμός στην αγορά προϊόντων και υπηρεσιών βελτιώνεται καθώς οι φραγμοί στο εμπόριο και τις επενδύσεις μειώνονται.

Ένας ευρέως αποδεκτός ορισμός της διαφθοράς είναι «κατάχρηση εξουσίας για

ιδιωτικό όφελος». Παρότι στον ορισμό αυτό περιλαμβάνεται και ο ιδιωτικός τομέας³, η διαφθορά νοείται εν γένει ότι καλύπτει την κατάχρηση της θέσης την οποία κατέχει κάποιος εντός της δημόσιας διοίκησης ή των σχέσεων που διατηρεί με αυτήν με σκοπό την εξασφάλιση αδικαιολόγητων οφελών για τον ίδιο ή για κάποιον τρίτο. Στην έννοια της μείζονος διαφθοράς περιλαμβάνονται οι συναλλαγές μεταξύ ανώτερων κλιμακίων των εθνικών και τοπικών διοικήσεων, κορυφαίων αξιωματούχων πολιτικών κομμάτων, εκλεγμένων πολιτικών και συμφερόντων του ιδιωτικού τομέα. Η διαφθορά μικρής κλίμακας λαμβάνει χώρα στο πλαίσιο της αλληλεπίδρασης μεταξύ χαμηλότερων κλιμακίων της δημόσιας διοίκησης και μεμονωμένων πολιτών.

Η πραγματική πολιτική βούληση αποτελεί απαραίτητη προϋπόθεση για αποτελεσματικές, μακροπρόθεσμες εθνικές μεταρρυθμίσεις. Συνίσταται στην επίγνωση των ζητημάτων διαφθοράς σε πολιτικό επίπεδο, στην ιεράρχηση των πόρων για την εφαρμογή των πολιτικών καταπολέμησης της διαφθοράς, στον καθορισμό σαφών και απτών στόχων και στη διαμόρφωση ενός γενικού κλίματος πολιτικής λογοδοσίας. Τα μέτρα για τη μείωση της διαφθοράς, της σύγκρουσης συμφερόντων και της ευνοιοκρατίας πρέπει να συνδέονται με βαθιές διαρθρωτικές αλλαγές και αλλαγή νοοτροπίας στους δημόσιους φορείς και στην ευρύτερη κοινωνία, και να μην περιορίζονται μόνο στη θέσπιση νομοθεσίας και στη διασφάλιση μιας τυπολατρικής συμμόρφωσης προς αυτήν. Παρότι είναι αναγκαία η θέσπιση νομοθεσίας για την καταπολέμηση της διαφθοράς, η βασική πρόκληση έγκειται κατά κύριο λόγο στην εφαρμογή της. Η διαφθορά μπορεί να έχει αντίκτυπο στις πολιτικές και τα κονδύλια τόσο σε εθνικό επίπεδο όσο και επίπεδο ΕΕ. Αυτό αντικατοπτρίζεται στη Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης όπου η διαφθορά αναγνωρίζεται ως τομέας της

³ Βλέπε απόφαση-πλαίσιο 2003/568/ΔΕΥ του Συμβουλίου, της 22ας Ιουλίου 2003, για την καταπολέμηση της δωροδοκίας στον ιδιωτικό τομέα.

εγκληματικότητας στον οποίο η ΕΕ ενδέχεται να πρέπει να ενεργεί σε κοινή βάση⁴.

Πέραν της μεγαλύτερης έμφασης που δίνεται στη διαφθορά στις εκθέσεις και τις συστάσεις στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου, η Επιτροπή έχει υποστηρίξει τις προσπάθειες μεταρρύθμισης στα κράτη μέλη με τη δημοσίευση της έκθεσης για την καταπολέμηση της διαφθοράς στην ΕΕ⁵ και με τη διοργάνωση εργαστηρίων ανταλλαγής εμπειριών⁶ σε ολόκληρη την ΕΕ για ειδικούς σε σχετικά ζητήματα. Μια εργαλειοθήκη για την ποιότητα της δημόσιας διοίκησης, η οποία συνοδεύεται από σχεδόν 170 περιπτώσιολογικές μελέτες, συνδράμει τους επαγγελματίες στην προώθηση της ακεραιότητας⁷.

Διάφορες πτυχές οι οποίες είναι επίσης συναφείς με τη διαφθορά, όπως η δημόσια διοίκηση και τα αποτελεσματικά συστήματα απονομής δικαιοσύνης εξετάζονται σε χωριστά [ενημερωτικά δελτία](#).

Η διάρθρωση του παρόντος ενημερωτικού δελτίου είναι η ακόλουθη: στην ενότητα 2 εξετάζεται η πρόοδος που έχει σημειωθεί στην καταπολέμηση της διαφθοράς στα κράτη μέλη της ΕΕ και οι βασικές σχετικές προκλήσεις· στην ενότητα 3 εξετάζονται διάφοροι μοχλοί πολιτικής για την αντιμετώπιση αυτών των προκλήσεων· και στην ενότητα 4

⁴ Άρθρο 83 της ΣΛΕΕ

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=CELEX%3A12008E083>.

⁵ Έκθεση για την καταπολέμηση της διαφθοράς στην ΕΕ,

https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr_2014_el.pdf.

⁶ Εργαστήρια ανταλλαγής εμπειριών σχετικά με την καταπολέμηση της διαφθοράς https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/experience-sharing-programme_en.

⁷ Εργαλειοθήκη για την ποιότητα της δημόσιας διοίκησης, <http://ec.europa.eu/esf/toolbox>.

επισημαίνονται ορισμένα παραδείγματα ορθής πρακτικής στα κράτη μέλη.

2. ΒΑΣΙΚΕΣ ΠΡΟΚΛΗΣΕΙΣ

Η διαφθορά συνιστά σύνθετο φαινόμενο με οικονομικές, κοινωνικές, πολιτικές και πολιτιστικές διαστάσεις. Μια αποτελεσματική αντιμετώπιση σε επίπεδο πολιτικής πρέπει να βασίζεται σε στοιχεία σχετικά με την εξάπλωση και τις μορφές που λαμβάνει η διαφθορά σε μια συγκεκριμένη χώρα, στις συνθήκες που ευνοούν την εμφάνισή της και στα θεσμικά και άλλα κίνητρα που μπορούν να χρησιμοποιηθούν για την καταπολέμησή της. Η καταπολέμηση της διαφθοράς δεν μπορεί να περιοριστεί σε ένα τυποποιημένο σύνολο μέτρων με βάση μια ενιαία προσέγγιση. Ωστόσο, για να είναι η αντιμετώπιση επιτυχής, θα πρέπει να υπάρχουν εργαλεία για την πρόληψη, την ανίχνευση, την καταστολή της διαφθοράς και την επιβολή κυρώσεων.

2.1. Μέτρηση της διαφθοράς

Για τον σχεδιασμό στρατηγικής για την καταπολέμηση της διαφθοράς, είναι απαραίτητο να γίνει κατανοητό το επίπεδο της διαφθοράς και οι μορφές τις οποίες λαμβάνει σε οποιαδήποτε συγκεκριμένη χώρα, και να προσδιοριστούν, αφενός, οι τομείς όπου παρατηρείται υψηλός κίνδυνος και, αφετέρου, οι σχετικοί λόγοι. Ωστόσο, η συλλογή αξιόπιστων δεδομένων σχετικά με τα επίπεδα της διαφθοράς συνιστά ιδιαίτερη πρόκληση, δεδομένου ότι η διαφθορά ανθίζει ακριβώς όταν παραμένει κρυφή. Σπανίζουν τα συγκρίσιμα επίσημα στατιστικά στοιχεία διασυνοριακού χαρακτήρα σχετικά με τα αδικήματα διαφθοράς. Από τη διερευνητική συλλογή στατιστικών στοιχείων σε επίπεδο ΕΕ⁸, στην οποία προέβη η Επιτροπή το 2015, προέκυψαν πολλές διαφορές μεταξύ των κρατών

⁸ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/official_corruption_statistics_2011_2013_jan_16_en.pdf.

μελών όσον αφορά τον ορισμό των αδικημάτων, τους διαθέσιμους δείκτες και τη μεθοδολογία καταγραφής δεδομένων.

Η μέτρηση της διαφθοράς αποτελεί πολύπλοκη εργασία. Η διαφθορά διαφέρει από τις περισσότερες πτυχές που χαρακτηρίζουν την υγεία και τον πλούτο μιας οικονομίας, στοιχεία τα οποία μπορούν να μετρούνται βάσει αντικειμενικών οικονομετρικών δεικτών. Παρότι είναι δυνατή η αξιολόγηση της κατάστασης, συνήθως δεν είναι δυνατή η ποσοτικοποίηση της πλήρους έκτασης του προβλήματος.

Ως εκ τούτου, οι ποσοτικές αξιολογήσεις βασίζονται σε δειγματοληπτικές έρευνες σχετικά με εμπειρίες διαφθοράς, σε συνδυασμό με αξιολογήσεις εμπειρογνομώνων που βασίζονται σε έρευνες. Αυτές οι αξιολογήσεις εμπειρογνομώνων χρησιμοποιούνται κατά παράδοση μαζί με αναλύσεις των συστημικών χαρακτηριστικών που επηρεάζουν τους κινδύνους διαφθοράς ή τις διασφαλίσεις έναντι των κινδύνων αυτών σε διάφορα περιβάλλοντα. Οι δημοσκοπήσεις σχετικά με τις αντιλήψεις παρέχουν επίσης σημαντική ένδειξη της έκτασης του προβλήματος με την πάροδο του χρόνου. Όταν οι επιχειρήσεις ή το ευρύ κοινό θεωρούν ότι η διαφθορά είναι εκτεταμένη, αυτό μπορεί να αποτελέσει αφ' εαυτού σημαντικό εμπόδιο στις επενδύσεις, εντείνοντας τις επιπτώσεις της διαφθοράς στην οικονομία⁹.

Σύμφωνα με το Έκτακτο Ευρωβαρόμετρο του 2015 για τη *Στάση των επιχειρήσεων απέναντι στη διαφθορά στην ΕΕ*¹⁰:

- το 40 % των επιχειρήσεων στην ΕΕ δηλώνουν ότι η διαφθορά αποτελεί πρόβλημα για αυτές στο πλαίσιο των επιχειρηματικών τους δραστηριοτήτων·
- το 71 % των επιχειρήσεων δηλώνουν ότι υπάρχει εκτεταμένη διαφθορά στη χώρα τους·
- το 44 % όσων απάντησαν δηλώνουν ότι ο μόνος τρόπος να επιτύχει κάποιος επιχειρηματικά είναι να διαθέτει πολιτικές διασυνδέσεις·
- το 34 % των επιχειρήσεων που συμμετείχαν σε δημόσιους διαγωνισμούς ή διαδικασίες δημόσιων προμηθειών την τελευταία τριετία θεωρούσαν ότι δεν τους ανατέθηκε σύμβαση λόγω της διαφθοράς·
- το 68 % των επιχειρήσεων συμφώνησαν ότι η ευνοιοκρατία και η διαφθορά παρεμποδίζουν τον επιχειρηματικό ανταγωνισμό στη χώρα τους·
- το 4 % των επιχειρήσεων δήλωσαν ότι τους είχε ζητηθεί ή αναμενόταν από αυτές να καταβάλουν χρηματικό δώρο για την παροχή ορισμένων δημόσιων υπηρεσιών ή τη χορήγηση αδειών κατά τους 12 τελευταίους μήνες.

⁹ Αποτελέσματα πρόσφατων ερευνών καταδεικνύουν συνοχή μεταξύ της αντίληψης για τη διαφθορά και των πραγματικών εμπειριών διαφθοράς. Charon, Nicholas (2015) «[Do corruption measures have a perception problem? Assessing the relationship between experiences and perceptions of corruption among citizens and experts](#)». European Political Science Review. τόμος 8, τεύχος 1· Φεβρουάριος 2016, σ. 147-171.

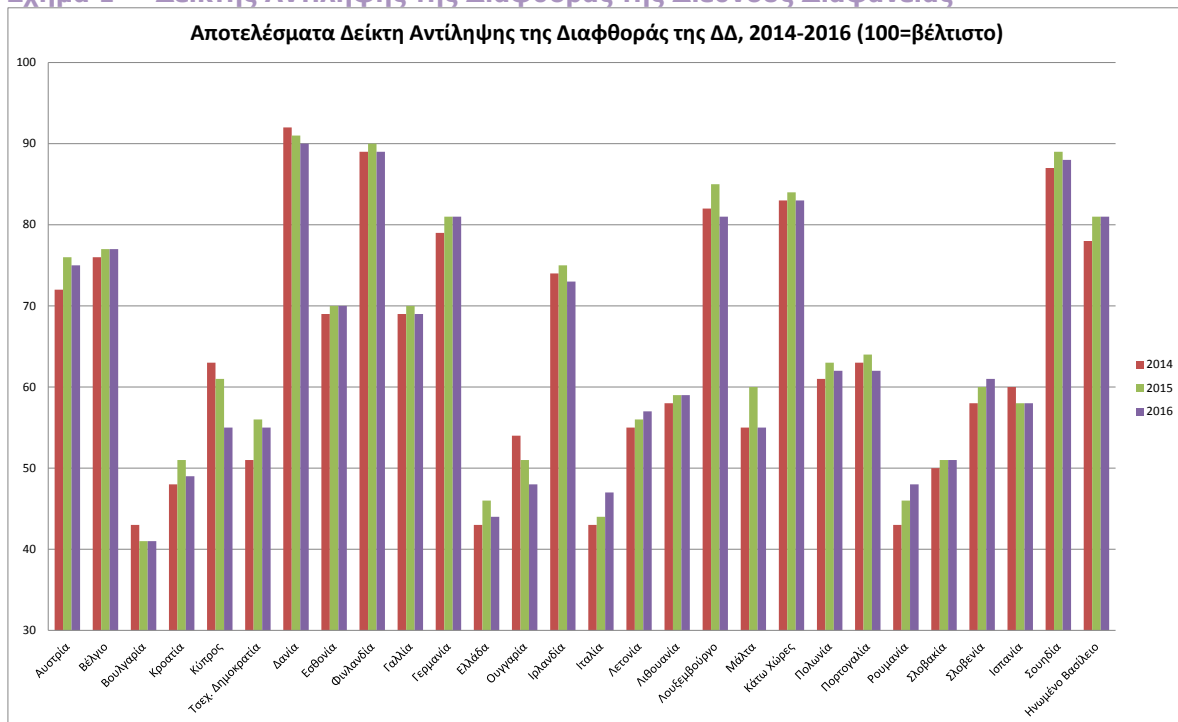
¹⁰ Έκτακτο Ευρωβαρόμετρο του 2015 για τη Στάση των επιχειρήσεων απέναντι στη διαφθορά στην ΕΕ,

Σε σύγκριση με το 2013, έχει σημειωθεί κατά μέσο όρο ελαφρά βελτίωση στις αντιλήψεις σχετικά με το επίπεδο της διαφθοράς σε επίπεδο ΕΕ (π.χ. επί του παρόντος το 71 % θεωρεί ότι υπάρχει εκτεταμένη διαφθορά, έναντι 75 % το 2013). Τα αποτελέσματα σε επίπεδο κρατών μελών διαφέρουν σημαντικά. Η γενική τάση είναι ότι οι επιχειρήσεις βιώνουν και αντιλαμβάνονται τη διαφθορά περισσότερο στη Νότια και την Ανατολική Ευρώπη απ' ό,τι στη Βόρεια και τη Δυτική Ευρώπη.

Τα αποτελέσματα συσχετίζονται σε μεγάλο βαθμό με τα αποτελέσματα στο πλαίσιο άλλων ευρέως χρησιμοποιούμενων σύνθετων δεικτών.

Ένας τέτοιος παγκόσμιος δείκτης που αναφέρεται συχνά είναι ο δείκτης αντίληψης της διαφθοράς της Διεθνούς Διαφάνειας¹¹, ο οποίος υπολογίζεται χρησιμοποιώντας 12 πηγές δεδομένων από 11 φορείς όπου αποτυπώνονται οι αντιλήψεις σχετικά με τη διαφθορά τα προηγούμενα 2 έτη. Ένας άλλος ευρέως χρησιμοποιούμενος δείκτης είναι ο δείκτης «ελέγχου της διαφθοράς», ο οποίος καταρτίζεται από την Παγκόσμια Τράπεζα στο πλαίσιο των παγκόσμιων δεικτών διακυβέρνησης. Οι δείκτες αυτοί βασίζονται σε αρκετές εκατοντάδες μεταβλητές σχετικά με τις αντιλήψεις για τη διακυβέρνηση, οι οποίες λαμβάνονται από 31 διαφορετικές πηγές δεδομένων¹². Τα πρόσφατα αποτελέσματα των δύο αυτών ερευνών για τα κράτη μέλη της ΕΕ απεικονίζονται στα παρακάτω σχήματα.

Σχήμα 1 – Δείκτης Αντίληψης της Διαφθοράς της Διεθνούς Διαφάνειας



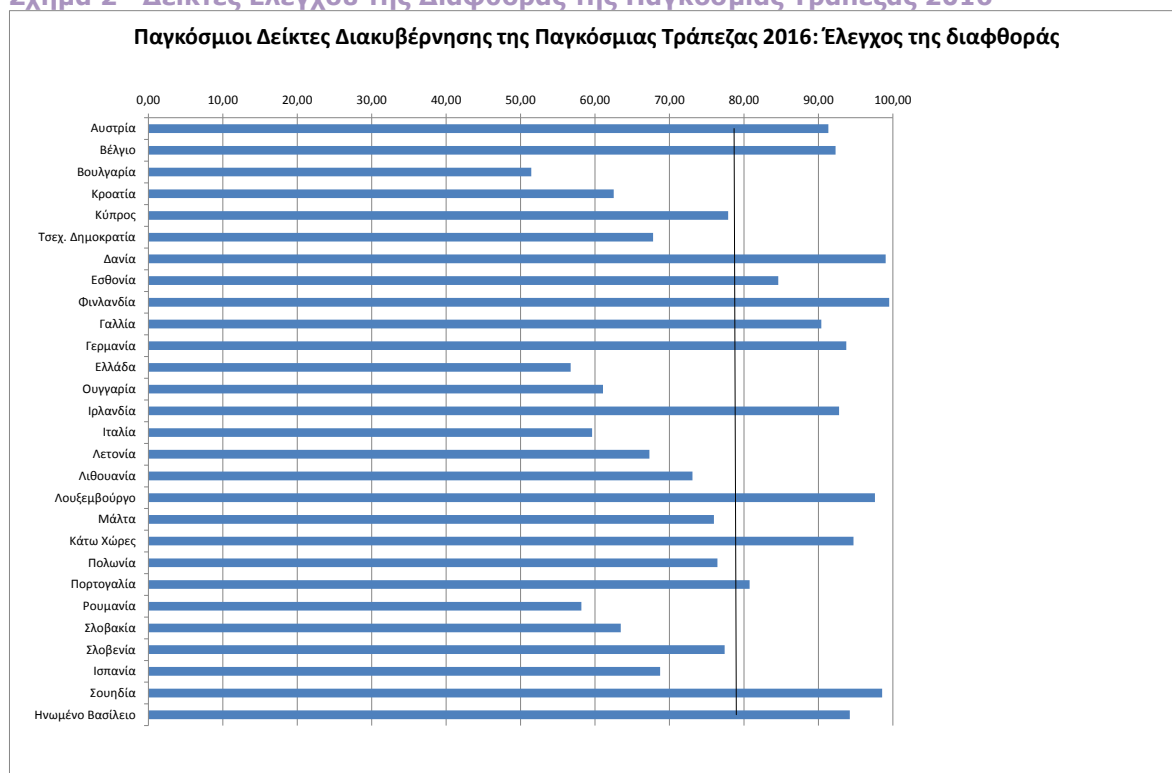
Πηγή: Διεθνής Διαφάνεια¹³

¹¹ Δείκτης Αντίληψης της Διαφθοράς, <https://www.transparency.org/research/cpi/overview>.

¹² Παγκόσμιοι Δείκτες Διακυβέρνησης <http://info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/WGI.pdf>.

¹³ Δείκτης Αντίληψης της Διαφθοράς, <https://www.transparency.org/research/cpi/overview>.

Σχήμα 2– Δείκτες Ελέγχου της Διαφθοράς της Παγκόσμιας Τράπεζας 2016



Πηγή: Δείκτης «Ελέγχου της Διαφθοράς» στο πλαίσιο των Παγκόσμιων Δεικτών Διακυβέρνησης της Παγκόσμιας Τράπεζας¹⁴

Μια τρίτη μελέτη που χρησιμοποιείται συχνά είναι η έκθεση για την παγκόσμια ανταγωνιστικότητα¹⁵. Εκπονείται σε ετήσια βάση από το Παγκόσμιο Οικονομικό Φόρουμ για τον προσδιορισμό του επιπέδου παραγωγικότητας των οικονομιών σε παγκόσμιο επίπεδο και περιλαμβάνει διάφορους δείκτες οι οποίοι εστιάζουν σε φορείς που είναι σημαντικοί όσον αφορά τους κινδύνους που συνδέονται με τη διαφθορά. Τα αποτελέσματα βασίζονται στις απαντήσεις των επιχειρήσεων στην έρευνα γνώμης ανώτερων στελεχών, σταθμίζονται ώστε να συνεκτιμάται το μέγεθος του δείγματος και περιλαμβάνουν απαντήσεις από την τελευταία διετία¹⁶.

Στα σχήματα 3, 4 και 5 απεικονίζονται πρόσφατα αποτελέσματα για τα κράτη μέλη της ΕΕ. Οι υψηλότερες τιμές καταδεικνύουν μια σχετικά καλύτερη κατάσταση σε σχέση με τις χαμηλότερες τιμές.

¹⁴ Παγκόσμιοι Δείκτες Διακυβέρνησης

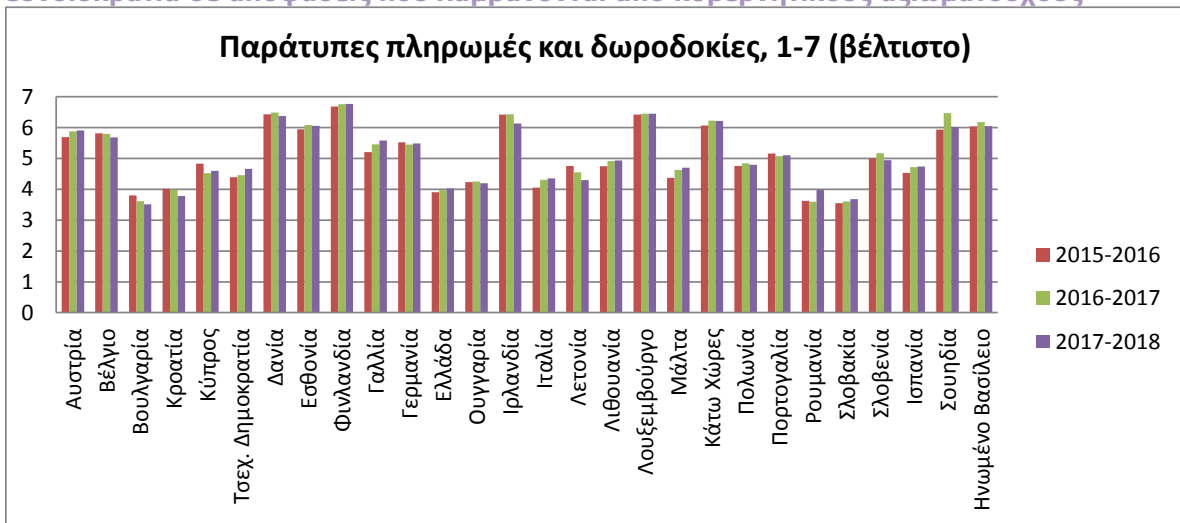
<http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx>.

¹⁵ Έκθεση για την παγκόσμια ανταγωνιστικότητα 2016-2017

<https://www.weforum.org/reports/the-global-competitiveness-report-2016-2017-1/>.

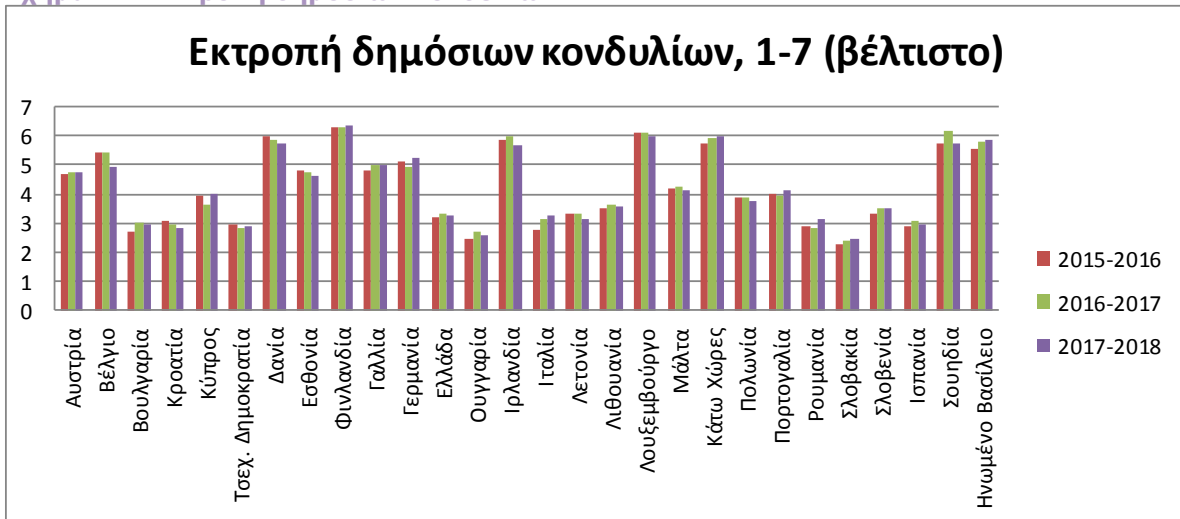
¹⁶ <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-index-2017-2018/>.

Σχήμα 3 – Παράτυπες πληρωμές και δωροδοκίες, εκτροπή δημόσιων κονδυλίων και ευνοιοκρατία σε αποφάσεις που λαμβάνονται από κυβερνητικούς αξιωματούχους



Πηγή: Παγκόσμιο Οικονομικό Φόρουμ, Έκθεση για την παγκόσμια ανταγωνιστικότητα

Σχήμα 4 – Εκτροπή δημόσιων κονδυλίων



Πηγή: Παγκόσμιο Οικονομικό Φόρουμ, Έκθεση για την παγκόσμια ανταγωνιστικότητα

Σχήμα 5 – Ευνοιοκρατία σε αποφάσεις που λαμβάνονται από κυβερνητικούς αξιωματούχους



Πηγή: Παγκόσμιο Οικονομικό Φόρουμ, Έκθεση για την παγκόσμια ανταγωνιστικότητα

2.2. Πρόληψη: μείωση των ευκαιριών διαφθοράς

Η πρόληψη αποτελεί βασική συνιστώσα της καταπολέμησης της διαφθοράς. Πολλά κράτη μέλη έχουν θεσπίσει ειδικούς κανόνες και φορείς για την πρόληψη της διαφθοράς και την ενίσχυση της ακεραιότητας στον δημόσιο τομέα¹⁷.

Μια βασική πρόκληση για την αποτελεσματική εφαρμογή των προληπτικών μέτρων είναι να διασφαλιστεί ότι τα μέτρα αυτά βασίζονται σε προσεκτική διάγνωση των κινδύνων και των τρωτών σημείων. Τα προληπτικά μέτρα πρέπει να εστιάζουν στα προβλήματα των οποίων την επίλυση επιδιώκουν και να χρησιμοποιούνται όταν υπάρχει πραγματική ανάγκη. Σε αντίθετη περίπτωση, μπορεί να μετατραπούν σε μια απλή γραφειοκρατική διαδικασία. Χωρίς ορθή εφαρμογή και παρακολούθηση, ακόμη και η πλέον σύνθετη στρατηγική πρόληψης θα παραμείνει καθαρά φορμαλιστική και θα έχει ελάχιστο αντίκτυπο στις επιπτώσεις της διαφθοράς.

Μια άλλη πρόκληση συνδέεται με τον κατακερματισμό. Συχνά τα προληπτικά μέτρα δεν οδηγούν σε ορατά αποτελέσματα εάν δεν αποτελούν μέρος μιας συνολικής προσέγγισης. Για παράδειγμα, η κατάρτιση με σκοπό την ευαισθητοποίηση θα έχει μικρή επίδραση εάν το προσωπικό που βρίσκεται αντιμέτωπο με διλήμματα ακεραιότητας δεν λαμβάνει συνεχή καθοδήγηση και στήριξη ή εάν η παροχή κατάρτισης δεν συνοδεύεται από μεταρρυθμίσεις στη δημόσια διοίκηση οι οποίες εισάγουν τις αξιοκρατικές προσλήψεις ή την εναλλαγή του προσωπικού σε ευαίσθητες θέσεις.

Τέλος, η ανάληψη ευθύνης και η λογοδοσία αποτελούν σημαντικά στοιχεία. Τα προληπτικά μέτρα ενδέχεται να μην παραγάγουν τα επιθυμητά αποτελέσματα εάν δεν υπάρχει σαφής γραμμή εκ των άνω και εάν οι κανόνες δεν επιβάλλονται στην πράξη. Μια αποτελεσματική στρατηγική πρόληψης ξεκινά με μια έγκαιρη και αναλογική αντίδραση σε περιστατικά, συμπεριλαμβανομένης κατά περίπτωση της κίνησης πειθαρχικών διαδικασιών και του χειρισμού της επικοινωνίας και των μέσων ενημέρωσης σύμφωνα με τις σχετικές ευαισθησίες.

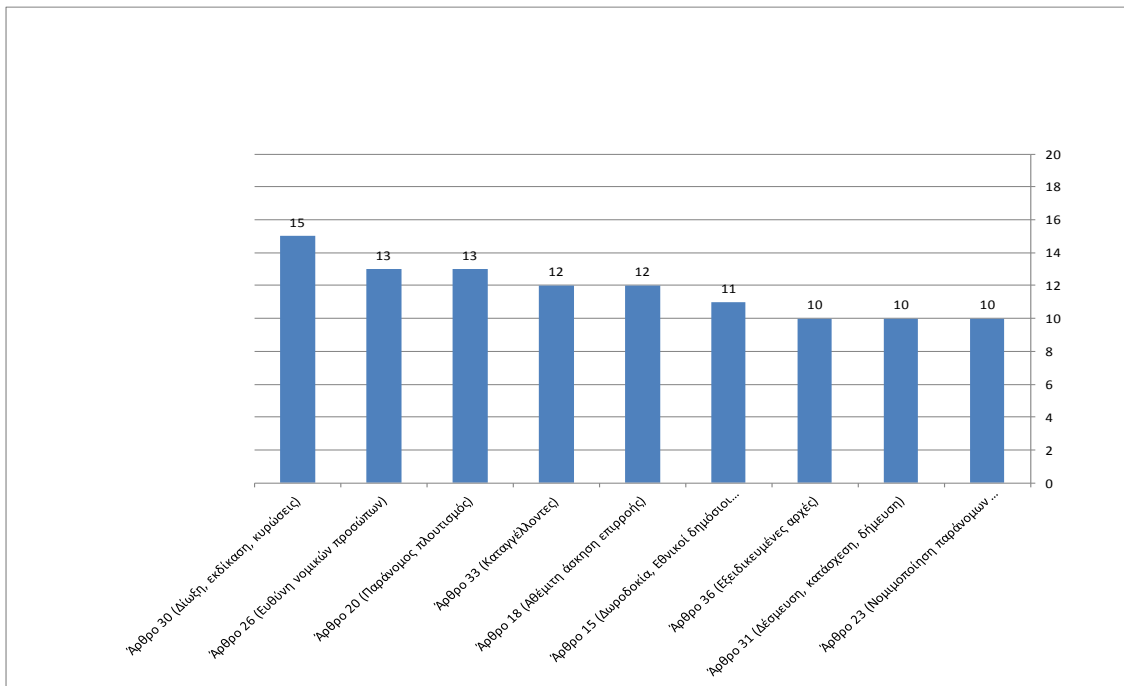
2.3. Διασφάλιση αποτελεσματικής αντιμετώπισης της διαφθοράς από πλευράς ποινικού δικαίου

Το Συμβούλιο της Ευρώπης, τα Ηνωμένα Έθνη και η ΕΕ έχουν θεσπίσει διεθνή πρότυπα για την ποινικοποίηση της διαφθοράς. Πολλά κράτη μέλη έχουν προβεί σε ουσιαστικές μεταρρυθμίσεις σε συνέχεια των προτύπων αυτών, προκειμένου οι διαδικασίες να καταστούν αποτελεσματικότερες και να ενισχυθούν οι διατάξεις για την καταπολέμηση της διαφθοράς (συμπεριλαμβανομένου του καλύτερου ορισμού των αδικημάτων, της επιβολής αυστηρότερων κυρώσεων σε ορισμένες περιπτώσεις, καθώς και της θέσπισης διατάξεων περί ταχείας υλοποίησης).

Παρά τις συνεχείς αυτές προσπάθειες, σε ορισμένα κράτη μέλη εξακολουθούν να υπάρχουν ζητήματα. Η πρώτη εξέταση της εφαρμογής της Σύμβασης των Ηνωμένων Εθνών κατά της Διαφθοράς (UNCAC) από τα κράτη μέλη καταδεικνύει διάφορες προκλήσεις.

¹⁷ Σε άλλα κράτη μέλη εφαρμόζονται λιγότερο εξελιγμένα πλαίσια, αλλά οι κίνδυνοι διαφθοράς στα κράτη αυτά είναι χαμηλότεροι λόγω της ύπαρξης καθιερωμένων μηχανισμών, πρακτικών ή παραδόσεων πρόληψης.

Σχήμα 6 – Συχνότερες προκλήσεις κατά την εφαρμογή της UNCAC στην ΕΕ

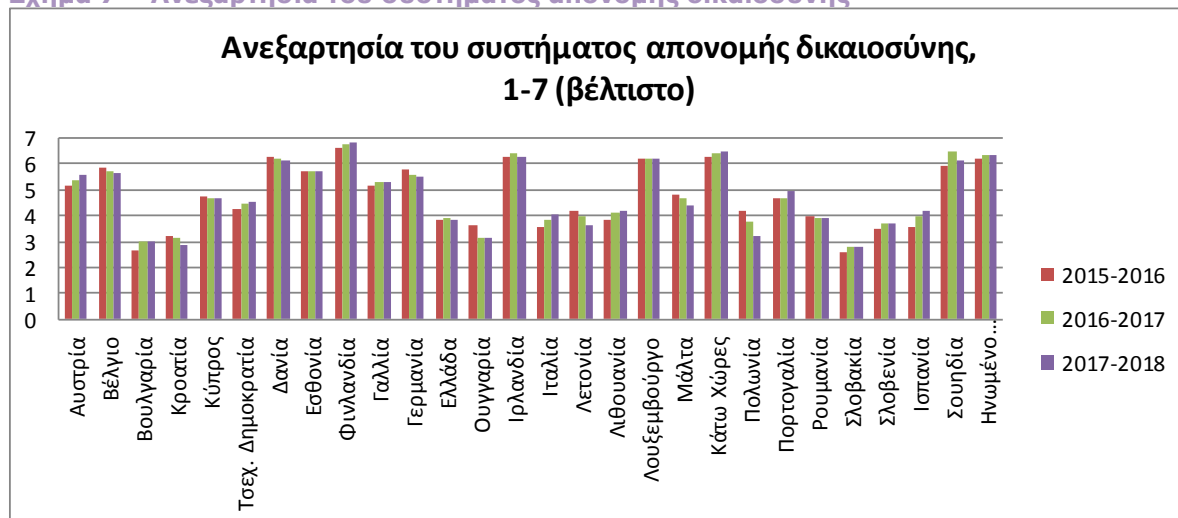


Πηγή: Γραφείο των Ηνωμένων Εθνών για τον Έλεγχο των Ναρκωτικών και την Πρόληψη του Εγκλήματος

Πέραν των ίδιων των νομοθετικών διατάξεων, εξίσου σημαντικό είναι τα όργανα στα οποία έχει ανατεθεί η επιβολή των διατάξεων αυτών να εργάζονται αποτελεσματικά και αμερόληπτα. Είναι θεμελιώδους σημασίας το δικαστικό σώμα, οι διωκτικές αρχές και τα όργανα επιβολής του νόμου να είναι ανεξάρτητα και να διαθέτουν τη χρηματοδότηση, τους ανθρώπινους πόρους, τις τεχνικές ικανότητες και τον επαγγελματισμό που απαιτούνται.

Ομοίως, η επίτευξη ορθής ισορροπίας μεταξύ των προνομίων και των ασυλιών των δημόσιων υπαλλήλων και η διασφάλιση ότι αυτά δεν χρησιμοποιούνται ως εμπόδια στην αποτελεσματική διερεύνηση και δίωξη εικαζόμενων περιστατικών διαφθοράς εξακολουθεί να αποτελεί πρόβλημα σε ορισμένα κράτη μέλη.

Σχήμα 7 – Ανεξαρτησία του συστήματος απονομής δικαιοσύνης



Πηγή: Παγκόσμιο Οικονομικό Φόρουμ, Παγκόσμιος Δείκτης Ανταγωνιστικότητας

Η ικανότητα του συστήματος απονομής δικαιουσύννης να επιβάλλει αποτρεπτικές ποινικές κυρώσεις διαδραματίζει σημαντικό αποτρεπτικό ρόλο και αποτελεί ένδειξη μιας αποτελεσματικής πολιτικής μηδενικής ανοχής στη διαφθορά.

2.4. Επιλεγμένοι τομείς πολιτικής

Στην παρούσα ενότητα εξετάζονται περαιτέρω οι προκλήσεις που συνδέονται με δύο συγκεκριμένους τομείς: τις δημόσιες προμήθειες και την υγειονομική περίθαλψη. Άλλοι τομείς υψηλού κινδύνου είναι οικονομικοί τομείς όπως ο κατασκευαστικός και ο εξορυκτικός κλάδος. Μεταξύ των τομέων της τοπικής αυτοδιοίκησης που είναι πιο επιρρεπείς στους κινδύνους διαφθοράς περιλαμβάνονται ο σχεδιασμός της αστικής ανάπτυξης και οι άδειες, καθώς και η διαχείριση αποβλήτων και οι αποφάσεις αλλαγής χρήσης της γης.

Οι **δημόσιες προμήθειες** αποτελούν σημαντικό στοιχείο των εθνικών οικονομιών της ΕΕ (βλέπε [χωριστό ενημερωτικό δελτίο](#)). Σύμφωνα με εκτιμήσεις της Επιτροπής, το 2016 η συνολική αξία των προσκλήσεων υποβολής προσφορών που υπερέβησαν τα κατώτατα όρια που καθορίζονται στις οδηγίες της ΕΕ για τις δημόσιες προμήθειες¹⁸ ανήλθε σε ποσοστό περίπου 14 % του ΑΕΠ της ΕΕ¹⁹.

Λαμβανομένου υπόψη του επιπέδου των χρηματοοικονομικών ροών που δημιουργούνται και της στενής αλληλεπίδρασης μεταξύ του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα, οι δημόσιες προμήθειες είναι άκρως επιρρεπείς στη διαφθορά.

¹⁸ Οδηγία 2014/24/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Φεβρουαρίου 2014, σχετικά με τις δημόσιες προμήθειες.

¹⁹ Δείκτες Δημόσιων Προμηθειών

http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_per_policy_area/public_procurement/index_en.htm#maincontentSec3.

Όπως επισημαίνεται από τον ΟΟΣΑ: «η αδύναμη διακυβέρνηση στις δημόσιες προμήθειες εμποδίζει τον ανταγωνισμό στην αγορά και αυξάνει την τιμή που καταβάλλουν οι διοικήσεις για τα προϊόντα και τις υπηρεσίες, με άμεσο αντίκτυπο στις δημόσιες δαπάνες και, ως εκ τούτου, στους πόρους των φορολογουμένων»²⁰.

Από μελέτη που πραγματοποιήθηκε για οκτώ κράτη μέλη το 2013 προέκυψε ότι το 2010 το συνολικό άμεσο κόστος της διαφθοράς στις δημόσιες προμήθειες σε πέντε επιλεγμένους οικονομικούς τομείς κυμάνθηκε από 1,4 δισ. EUR έως 2,2 δισ. EUR.

Σε πρόσφατη μελέτη, το ετήσιο κόστος της διαφθοράς στις δημόσιες προμήθειες στα κράτη μέλη της ΕΕ εκτιμάται σε 5,33 δισ. EUR²¹.

Η έκθεση για την καταπολέμηση της διαφθοράς στην ΕΕ (2014) κατέληξε στο συμπέρασμα ότι οι δημόσιες προμήθειες φαίνονταν να είναι πιο επιρρεπείς στη διαφθορά σε τομείς όπως οι κατασκευές, η ενέργεια, οι μεταφορές, η άμυνα και η υγειονομική περίθαλψη. Με βάση τις διώξεις που έχουν ασκηθεί για διαφθορά στον τομέα των δημόσιων προμηθειών στα κράτη μέλη, τα συχνότερα προβλήματα εντοπίζονται στο στάδιο πριν από την υποβολή προσφορών.

Μεταξύ των συνηθέστερων πρακτικών περιλαμβάνονται οι εξής:

- διατύπωση της συγγραφής υποχρεώσεων κατά τρόπο που να ευνοεί ορισμένους προσφέροντες·
- κατάτμηση των προσκλήσεων υποβολής προσφορών σε μικρότερους διαγωνισμούς με σκοπό την αποφυγή ανταγωνιστικών διαδικασιών·
- σύγκρουση συμφερόντων που επηρεάζει όχι μόνο τους αρμόδιους για τις προμήθειες υπαλλήλους, αλλά και πιο υψηλόβαθμους υπαλλήλους των αναθετουσών αρχών·
- αδικαιολόγητη χρήση των διαδικασιών επειγόντος χαρακτήρα ή αδικαιολόγητες εξαιρέσεις διαγωνισμών από τη δημοσίευση.

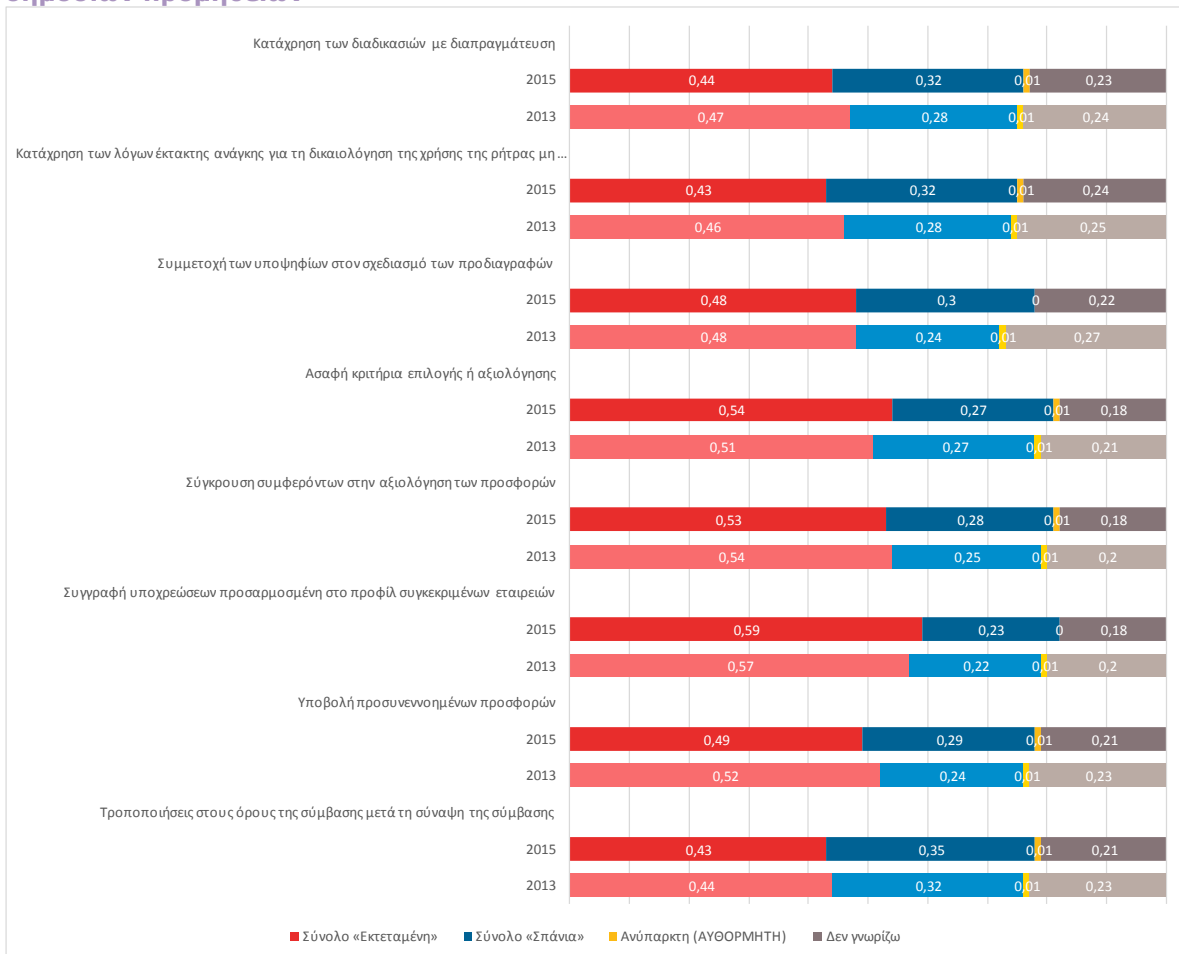
Ωστόσο, η αδύναμη παρακολούθηση και επαλήθευση του σταδίου μετά την ανάθεση συμβάσεων εγείρει επίσης ανησυχίες, καθώς αφήνει περιθώριο για συμπεριφορές όπως η ανεπαρκής αιτιολόγηση των τροποποιήσεων σε δημόσιες συμβάσεις, η σκόπιμη τροποποίηση της ποιότητας των παραδοτέων και η καταβολή μίζων.

Έρευνα του Ευρωβαρόμετρου του 2015 σχετικά με τις επιχειρήσεις επιβεβαιώνει ότι διάφορα από τα ζητήματα αυτά εξακολουθούν να απασχολούν τους οικονομικούς παράγοντες στα κράτη μέλη της ΕΕ.

²⁰ ΟΟΣΑ (2009) Principles for Integrity in Public Procurement («Αρχές του ΟΟΣΑ για την ακεραιότητα στις δημόσιες προμήθειες»), <http://www.oecd.org/gov/ethics/48994520.pdf>.

²¹ RAND Europe (2016) «[The Cost of Non-Europe in the area of Organised Crime and Corruption](#)», RAND Europe. Η μελέτη αυτή βασίζεται σε στοιχεία του [Quality of Government Institute](#).

Σχήμα 8 – Αντιλήψεις σχετικά με την έκταση των πρακτικών διαφθοράς στις διαδικασίες δημόσιων προμηθειών



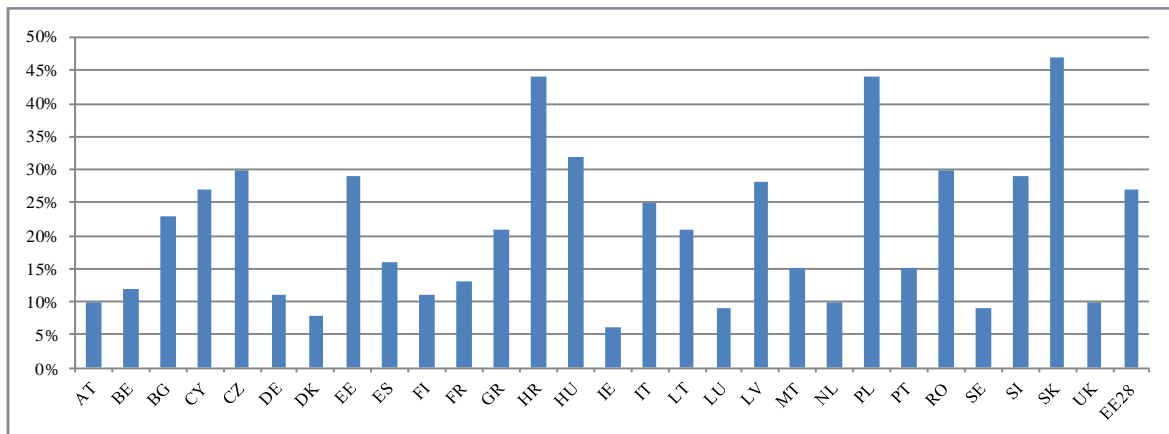
Πηγή: Έκτακτο Ευρωβαρόμετρο 428 (2015) Στάση των επιχειρήσεων απέναντι στη διαφθορά στην ΕΕ²².

Η χρήση διαδικασιών με διαπραγμάτευση και απευθείας ανάθεση είναι προφανώς αιτιολογημένη υπό ορισμένες περιστάσεις. Ωστόσο, σε ορισμένες περιπτώσεις οι διαδικασίες αυτές χρησιμοποιούνται ειδικά για την αποφυγή των υποχρεωτικών ανταγωνιστικών διαδικασιών. Σε ορισμένα κράτη μέλη, η χρήση μη ανταγωνιστικών διαδικασιών υπερβαίνει κατά πολύ τον μέσο όρο της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Η αδικαιολόγητη χρήση των διαδικασιών με διαπραγμάτευση μπορεί επίσης να αυξήσει τον κίνδυνο των πρακτικών διαφθοράς. Ομοίως, η υποβολή μίας μόνο προσφοράς σε ανταγωνιστικές αγορές μπορεί να αποτελέσει ένδειξη πιθανών κινδύνων διαφθοράς στο πλαίσιο των δημόσιων προμηθειών, ιδιαίτερα όταν συνοδεύεται από άλλα προειδοποιητικά σήματα.

²² Έκτακτο Ευρωβαρόμετρο 428 (2015) Στάση των επιχειρήσεων απέναντι στη διαφθορά στην ΕΕ <http://ec.europa.eu/COMMFrontOffice/PublicOpinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instrument/FLASH/surveyKy/2084>.

Σχήμα 9 – Ποσοστό συμβάσεων για τις οποίες υποβλήθηκε μόνο μία προσφορά (εξαιρουμένων των συμβάσεων-πλαισίων), 2006-2017



Πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή με βάση στοιχεία της EE/TED (Κροατία 2013-2016, Ρουμανία & Βουλγαρία 2007-2016)

2.4.1. Διαφθορά στον τομέα της υγειονομικής περίθαλψης

Ο **τομέας της υγειονομικής περίθαλψης** είναι ένας από τους τομείς στους οποίους η μικρή κλίμακας διαφθορά αποτελεί κίνδυνο σε ορισμένες περιπτώσεις. Λαμβάνει τη μορφή ανεπίσημων πληρωμών για την εξασφάλιση διαφοροποιημένης μεταχείρισης. Η διαφθορά αυτού του είδους φαίνεται να είναι εκτεταμένη μόνο σε έναν μικρό αριθμό κρατών μελών της ΕΕ. Ωστόσο, όπου υφίσταται, συνοδεύεται από σημαντικές αρνητικές επιπτώσεις όσον αφορά την καθολική πρόσβαση στην [υγειονομική περίθαλψη](#). Αρκετά κράτη μέλη έχουν κατορθώσει να επιτύχουν σημαντική πρόοδο τα τελευταία έτη. Ορισμένα κράτη μέλη έχουν σημειώσει πρόοδο στη μείωση των ανεπίσημων πληρωμών μέσω ενός συνδυασμού εκστρατειών ευαισθητοποίησης, ενεργού διερεύνησης και δίωξης υποθέσεων και κάλυψης από τα μέσα ενημέρωσης. Παρότι τα βαθύτερα αίτια είναι σύνθετα, για τις χώρες που πλήττονται περισσότερο από το φαινόμενο αυτό, μεταξύ των αιτιών περιλαμβάνονται η γενική αποδοχή της δωροδοκίας ως πάγιας πρακτικής, οι χαμηλοί μισθοί των επαγγελματιών του κλάδου της υγείας, οι αναποτελεσματικές δομές διαχείρισης και οι

αναποτελεσματικοί μηχανισμοί ελέγχου²³. Ο κατακερματισμός του νομικού πλαισίου μπορεί επίσης να δημιουργήσει νομοθετικά κενά και αβεβαιότητα, καθιστώντας δυνατή την άνθιση των ανεπίσημων πληρωμών.

Οι έρευνες σχετικά με την άμεση εμπειρία των πολιτών της ΕΕ από τη διαφθορά επιβεβαιώνουν την εικόνα αυτή, παρότι διάφορα κράτη μέλη εξακολουθούν να αντιμετωπίζουν σημαντικούς κινδύνους διαφθοράς στον τομέα της υγειονομικής περίθαλψης. Πέραν των ανεπίσημων πληρωμών, οι κίνδυνοι διαφθοράς στον τομέα της υγειονομικής περίθαλψης αφορούν επίσης ζητήματα όπως η προνομιακή πρόσβαση και η διπλή απασχόληση²⁴, οι μη προσήκουσες πρακτικές εμπορίας, η προμήθεια και η πιστοποίηση ιατροτεχνολογικών προϊόντων και η προμήθεια και η αδειοδότηση φαρμακευτικών προϊόντων²⁵.

²³ Ecorys (2017) Επικαιροποιημένη μελέτη σχετικά με τη διαφθορά στον τομέα της υγειονομικής περίθαλψης.

https://ec.europa.eu/home-affairs/e-library/documents/policies_en?policy=456

²⁴ Η διπλή απασχόληση αναφέρεται σε ιατρούς που εργάζονται ταυτόχρονα σε ιδιωτικά και δημόσια κέντρα υγειονομικής περίθαλψης.

²⁵ Βλέπε υποσημείωση 23.

3. ΜΟΧΛΟΙ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΑΝΤΙΜΕΤΩΠΙΣΗ ΤΩΝ ΠΡΟΚΛΗΣΕΩΝ

Η διαφάνεια και η λογοδοσία αποτελούν αναμφισβήτητα τα πιο σημαντικά στοιχεία για την ελαχιστοποίηση της διαφθοράς²⁶. **Η ακεραιότητα στις εκλογές** και ένα διαφανές και ένα **σύστημα χρηματοδότησης των πολιτικών κομμάτων με λογοδοσία** αποτελούν επίσης βασικά στοιχεία εν προκειμένω. **Η αποτελεσματική δίωξη** της διαφθοράς, οι **δίκαιες δίκες** και η αυστηρή εφαρμογή των **αποτρεπτικών ποινών** για αδικήματα που σχετίζονται με τη διαφθορά έχουν καίρια σημασία για την προώθηση της αποτροπής. Η αποτελεσματική νομική **προστασία των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος** και η παρουσία ανεξάρτητων **μέσων ενημέρωσης και μιας ανεξάρτητης κοινωνίας των πολιτών** αποτελούν απαραίτητες συνιστώσες ενός επιτυχημένου πλαισίου καταπολέμησης της διαφθοράς.

Η επιβολή του νόμου πρέπει να συμπληρώνεται από μια άρτια πολιτική πρόληψης, η οποία μπορεί να εφαρμοστεί μόνο σε ένα πλαίσιο βελτίωσης της ποιότητας των θεσμών και της διακυβέρνησης του δημόσιου τομέα.

Τα κατάλληλα μέτρα πολιτικής ποικίλλουν από χώρα σε χώρα. Τα μέτρα που περιγράφονται λεπτομερώς στην παρούσα ενότητα είναι μεν απαραίτητα, αλλά δεν είναι εξαντλητικά ούτε διασφαλίζουν την εξάλειψη της διαφθοράς²⁷. Απαραίτητη προϋπόθεση για την επιτυχία κάθε πολιτικής είναι η πολιτική βούληση εκ των άνω, τόσο των εκλεγμένων πολιτικών όσο και των διορισμένων υπαλλήλων. Ομοίως απαραίτητη είναι η ύπαρξη ανεξάρτητης

και αμερόληπτης δικαστικής εξουσίας, η οποία επιδεικνύει προθυμία και ικανότητα διερεύνησης, δίωξης της διαφθοράς και επιβολής σχετικών κυρώσεων.

Για να επιτευχθεί η μείωση της διαφθοράς απαιτείται πραγματική αλλαγή νοοτροπίας στους δημόσιους φορείς και στην ευρύτερη κοινωνία. Η απλή θέσπιση νομοθετικών πράξεων ή διοικητικών μέτρων δεν επαρκεί, αλλά η αποτελεσματική και βιώσιμη εφαρμογή τόσο της νομοθεσίας όσο και των μέτρων μπορεί να έχει σημαντική επίδραση στην καταπολέμηση της διαφθοράς. Ορισμένα κράτη μέλη που έχουν αντιμετωπίσει σοβαρό πρόβλημα στην αντιμετώπιση της διαφθοράς έχουν θεσπίσει ένα σύνθετο και εξελιγμένο νομικό και θεσμικό πλαίσιο, καθώς και πολυάριθμες στοχευμένες στρατηγικές ή προγράμματα. Άλλα κράτη μέλη διαθέτουν λιγότερο ολοκληρωμένα πλαίσια, αλλά οι κίνδυνοι διαφθοράς στα κράτη αυτά είναι χαμηλότεροι. Αυτό οφείλεται στην ύπαρξη καθιερωμένων μηχανισμών, πρακτικών ή παραδόσεων πρόληψης, για παράδειγμα συμμετοχή των προμηθευτών και των αποδεκτών δημόσιων υπηρεσιών ή υψηλά επίπεδα διαφάνειας.

3.1. Χρήση πολιτικών πρόληψης

Η πρόληψη αποτελεί ιδιαίτερα ισχυρό εργαλείο στο πλαίσιο της καταπολέμησης της διαφθοράς. Η ελεύθερη πρόσβαση σε πληροφορίες βελτιώνει τη χρηστή διακυβέρνηση και συμβάλλει στην αύξηση της λογοδοσίας των κυβερνήσεων. Σε τομείς ιδιαίτερου κινδύνου, όπως η υγειονομική περίθαλψη και οι δημόσιες προμήθειες, η έγκαιρη και προδραστική δημοσιοποίηση σχετικών δεδομένων με σαφήνεια και υπό μορφή που διευκολύνει την αναζήτηση μπορεί να εξαλείψει σε μεγάλο βαθμό τις ευκαιρίες διαφθοράς και να καταστήσει δυνατή την εποπτεία αποφάσεων υψηλού οικονομικού αντίκτυπου από τους πολίτες.

Παρατηρείται μια γενική τάση προς μια πιο ανοικτή διακυβέρνηση και ευρύτερη διαθεσιμότητα των δημόσιων δεδομένων. Εικοσιένα κράτη μέλη της ΕΕ συμμετέχουν στη Σύμπραξη για την Ανοικτή Διακυβέρνηση, μια πολυμερή

²⁶ ΟΟΣΑ (2013) Issue Paper: Corruption and Economic Growth (Θεματικό έγγραφο: Διαφθορά και Οικονομική ανάπτυξη)

²⁷ Τα μέτρα αυτά αποτελούν τακτικά αντικείμενο συστάσεων σε αξιολογήσεις από ομοτίμους στο πλαίσιο της ομάδας κρατών κατά της διαφθοράς (GRECO) του Συμβουλίου της Ευρώπης, της Σύμβασης των Ηνωμένων Εθνών κατά της διαφθοράς (UNCAC) και του ΟΟΣΑ.

πρωτοβουλία η οποία έχει ως στόχο την ανάληψη συγκεκριμένων δεσμεύσεων από τις κυβερνήσεις για την προώθηση της διαφάνειας, την ενίσχυση της θέσης των πολιτών, την καταπολέμηση της διαφθοράς και την αξιοποίηση των νέων τεχνολογιών για την ενίσχυση της διακυβέρνησης²⁸.

Η οικοδόμηση ακεραιότητας στη δημόσια διοίκηση, μεταξύ άλλων μέσω της ενίσχυσης της **αξιοκρατικής συνιστώσας**²⁹ και της εφαρμογής μιας αποτελεσματικής πολιτικής **πρόληψης της διαφθοράς**, προϋποθέτει την αντιμετώπιση ζητημάτων όπως η σύγκρουση συμφερόντων, οι πελατειακές σχέσεις και η ευνοιοκρατία. Μόνο με τον τρόπο αυτό είναι δυνατή η πρόληψη της δημιουργίας ευνοϊκού περιβάλλοντος για τη συγκάλυψη συναλλαγών αθέμιτης επιρροής μεταξύ δημόσιων και ιδιωτικών παραγόντων.

Στον πολύπλοκο κόσμο της χάραξης δημόσιας πολιτικής, οι δημόσιες διοικήσεις επιθυμούν να συμμετάσχουν σε συνεχή διάλογο με εξωτερικούς ενδιαφερόμενους φορείς ώστε να διασφαλιστεί ότι όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη είναι σε θέση να εκφράσουν τη γνώμη τους. Έχοντας υπόψη ότι οι δραστηριότητες των ομάδων συμφερόντων ενδέχεται να αυξήσουν τον κίνδυνο της διαφθοράς και της άλωσης των ρυθμιστικών αρχών³⁰, είναι σκόπιμο να υπάρχουν μηχανισμοί για την παρακολούθηση των δραστηριοτήτων αυτών και τη διασφάλιση της διαφάνειας, μέσω είτε της νομοθεσίας είτε της εκούσιας εγγραφής των εκπροσώπων

ομάδων συμφερόντων. Με τη δημιουργία σαφήνειας σχετικά με τη σχέση μεταξύ των αρχών και των εξωτερικών ενδιαφερόμενων φορέων, οι μηχανισμοί αυτοί μπορούν να συμβάλουν στη μείωση του κινδύνου διαφθοράς. Μέχρι στιγμής, είναι σχετικά μικρός ο αριθμός των κρατών μελών που έχουν προβεί σε τέτοιες ενέργειες, ωστόσο ορισμένα είτε σχεδιάζουν νομοθεσία ή κανόνες, είτε εξετάζουν πιθανούς νέους μηχανισμούς.

3.2. Άρτιοι εξωτερικοί και εσωτερικοί διοικητικοί μηχανισμοί ελέγχου

Οι μηχανισμοί ελέγχου εντός των δημόσιων φορέων διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο στην πρόληψη και την ανίχνευση της διαφθοράς. Παρότι η επιβολή του νόμου είναι υψίστης σημασίας για την καταπολέμηση της διαφθοράς, η βαθιά ριζωμένη διαφθορά μπορεί να αντιμετωπιστεί αποτελεσματικά μόνο μέσω μιας ολοκληρωμένης προσέγγισης η οποία θα έχει ως στόχο την αύξηση των μηχανισμών πρόληψης και ελέγχου σε όλα τα επίπεδα της δημόσιας διοίκησης. Τα ισχυρά και ανεξάρτητα ελεγκτικά συνέδρια μπορούν να διαδραματίσουν εξέχοντα ρόλο στην προώθηση μεταρρυθμίσεων για την καταπολέμηση της διαφθοράς, στην ανάπτυξη αναλύσεων κινδύνου διαφθοράς και στην ενημέρωση άλλων αρμόδιων αρχών όταν υπάρχουν υπόνοιες διαφθοράς. Σε διάφορα κράτη μέλη, οι εσωτερικοί έλεγχοι (ιδίως σε τοπικό επίπεδο) είναι ακόμη ανεπαρκείς και μη συντονισμένοι και θα μπορούσαν να ενισχυθούν σε συνδυασμό με ισχυρές πολιτικές πρόληψης για την επίτευξη απτών και βιώσιμων αποτελεσμάτων.

3.3. Δημοσιοποίηση περιουσιακών στοιχείων και συμφερόντων

Η δημοσιοποίηση των περιουσιακών στοιχείων των υπαλλήλων που κατέχουν ευαίσθητες θέσεις αποτελεί μια πρακτική που συμβάλλει στην εδραίωση της λογοδοσίας των δημοσίων υπαλλήλων, 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

²⁸ <http://www.opengovpartnership.org/about>

²⁹ Charron, N., Dahlström, C. & Lapuente, V. (2016) «[Measuring Meritocracy in the Public Sector in Europe](#)», European Journal on Criminal Policy and Research, τόμος 22, τεύχος 3, σ. 499-523.

³⁰ Ο όρος αυτός αναφέρεται στην κατάσταση κατά την οποία αντί να ενεργούν προς το δημόσιο συμφέρον, οι κρατικοί οργανισμοί με ρυθμιστικές αρμοδιότητες δίνουν προτεραιότητα στις εμπορικές ή πολιτικές ανησυχίες ομάδων ειδικών συμφερόντων οι οποίες κυριαρχούν στον συγκεκριμένο κλάδο ή τομέα όπου δραστηριοποιείται ο οργανισμός.

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.

3.4. Αντιμετώπιση συγκρούσεων συμφερόντων

Οι συγκρούσεις συμφερόντων κατά τη διαδικασία λήψης αποφάσεων, την κατανομή των δημόσιων κονδυλίων και των δημόσιων συμβάσεων, ιδίως σε τοπικό επίπεδο, αποτελούν επαναλαμβανόμενο πρόβλημα σε πολλά κράτη μέλη. Οι συγκρούσεις συμφερόντων αντικατοπτρίζουν μια κατάσταση κατά την οποία οι δημόσιοι υπάλληλοι ενεργούν ή σκοπεύουν να ενεργήσουν ή φαίνεται να ενεργούν προς όφελος ιδιωτικού συμφέροντος³¹. Το ζήτημα της σύγκρουσης συμφερόντων έχει περιληφθεί, ως εκ τούτου, στο πεδίο εφαρμογής ευρέος φάσματος μέσων καταπολέμησης της διαφθοράς και μηχανισμών επανεξέτασης, συμπεριλαμβανομένων εκείνων που σχετίζονται με τη Σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών κατά της Διαφθοράς (UNCAC), την GRECO και τον ΟΟΣΑ.

³¹ Το Συμβούλιο της Ευρώπης έχει ορίσει τη σύγκρουση συμφερόντων ως μια κατάσταση «στην οποία ο δημόσιος υπάλληλος έχει ένα ιδιωτικό συμφέρον που είναι ικανό να επηρεάσει ή φαίνεται ότι επηρεάζει την αμερόληπτη και αντικειμενική εκτέλεση των επίσημων καθηκόντων του», ενώ ως ιδιωτικό συμφέρον νοείται «κάθε πλεονέκτημα για τον εαυτό του, την οικογένειά του, τους στενούς συγγενείς, τους φίλους και τα πρόσωπα ή οργανισμούς με τους οποίους αυτός ή αυτή έχει ή είχε επιχειρηματικές ή πολιτικές σχέσεις».

Περιλαμβάνει, επίσης, οποιαδήποτε ευθύνη, είτε οικονομική είτε πολιτική, που σχετίζεται με αυτά. Βλ. Σύσταση αριθ. R (2000) 10 της Επιτροπής Υπουργών προς τα κράτη μέλη σχετικά με τους κώδικες δεοντολογίας για τους αιρετούς αξιωματούχους:

[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Rec\(2000\)10_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Rec(2000)10_EN.pdf).

Οι κανονισμοί και οι κυρώσεις που ισχύουν για τις συγκρούσεις συμφερόντων ποικίλλουν ανά την ΕΕ. Ορισμένα κράτη μέλη διαθέτουν ειδική νομοθεσία η οποία καλύπτει ένα ευρύ φάσμα αιρετών και διορισμένων δημόσιων υπαλλήλων, καθώς και εξειδικευμένες υπηρεσίες επιφορτισμένες με τη διενέργεια ελέγχων.

Η σύγκρουση συμφερόντων αντιμετωπίζεται επίσης μέσω τομεακής νομοθεσίας, όπως στο πλαίσιο των δημόσιων προμηθειών. Το επίπεδο ελέγχου διαφέρει μεταξύ των κρατών μελών· ορισμένα διαθέτουν ανεξάρτητους οργανισμούς παρακολούθησης, ενώ άλλα βασίζονται σε επιτροπές δεοντολογίας οι οποίες ενημερώνουν το κοινοβούλιο της χώρας.

Όπως και στην περίπτωση της δημοσιοποίησης περιουσιακών στοιχείων, ο έλεγχος των δηλώσεων είναι ζωτικής σημασίας για την αποτελεσματική πρόληψη των συγκρούσεων συμφερόντων. Αυτό σημαίνει ότι πρέπει να υπάρχει επαρκής ικανότητα παρακολούθησης και τα απαραίτητα εργαλεία για τη διενέργεια αποτελεσματικών ελέγχων. Οι ιδιαίτερες δυσκολίες, οι οποίες ανακύπτουν σε όλους τους τομείς, απορρέουν από τις λιγοστές και ήπιες κυρώσεις που εφαρμόζονται στους αιρετούς αξιωματούχους.

Ένας συγκεκριμένος τομέας κινδύνου αφορά την κινητικότητα των εργαζομένων μεταξύ δημόσιου και ιδιωτικού τομέα. Η επιβολή απαγορεύσεων σχετικά με ορισμένες δραστηριότητες για πρόσωπα που κατέχουν δημόσια αξιώματα κατά τη διάρκεια της θητείας τους μπορεί να συμβάλει στην αντιμετώπιση των ανησυχιών. Στους σαφείς κανόνες για την αντιμετώπιση του «φαινομένου της μεταπήδησης από τον δημόσιο στον ιδιωτικό τομέα και αντιστρόφως» περιλαμβάνονται οι περίοδοι αναμονής και η αποτελεσματική υλοποίηση ελέγχων και μεταφορών μεταξύ των δύο τομέων, καθώς και η εφαρμογή αποτρεπτικών κυρώσεων σε περίπτωση παραβίασης των κανόνων. Οι κανόνες αυτοί είναι καίριας σημασίας για την προώθηση της

ακεραιότητας και την εξάλειψη των ευκαιριών διαφθοράς.

3.5. Αποτελεσματική προστασία των 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 αντιποίνων³².

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

³² Συμβούλιο της Ευρώπης, Σύσταση σχετικά με την προστασία των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cj/Whistleblowers/protecting_whistleblowers_en.asp.

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.

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 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 διάλογο³⁴.

3.6. Έρευνα, δίωξη και επιβολή κυρώσεων σε περιπτώσεις διαφθοράς

Η δυνατότητα του συστήματος απονομής δικαιοσύνης να επιβάλλει αποτρεπτικές ποινικές κυρώσεις διαδραματίζει σημαντικό αποτρεπτικό ρόλο και αποτελεί σαφή ένδειξη ότι η διαφθορά δεν είναι ανεκτή.

Για την εξάλειψη των προκλήσεων όσον αφορά την ικανότητα των δικαστικών αρχών να διώκουν και να τιμωρούν αποτελεσματικά τη διαφθορά μπορεί να απαιτείται η λήψη μέτρων για

διαδικαστικά ζητήματα, ζητήματα προϋπολογισμού και ζητήματα που αφορούν την ποιότητα του προσωπικού. Μεταξύ άλλων μέτρων περιλαμβάνεται η αντιμετώπιση των υπερβολικών ή ασαφών διατάξεων για την άρση ασυλιών και την παραγραφή οι οποίες εμποδίζουν την ολοκλήρωση πολύπλοκων υποθέσεων, κυρίως σε συνδυασμό με χρονοβόρες διαδικασίες ή άκαμπτους κανόνες για την πρόσβαση σε τραπεζικές πληροφορίες που εμποδίζουν χρηματοοικονομικές έρευνες και τη διασυνοριακή συνεργασία.

Ωστόσο, το βασικό στοιχείο για τον αποτελεσματικό χειρισμό των υποθέσεων διαφθοράς, μεταξύ άλλων και στα υψηλά κλιμάκια, είναι η ικανότητα του δικαστικού σώματος να ενεργεί ανεξάρτητα, αποδίδοντας δικαιοσύνη με αντικειμενικό και αμερόληπτο τρόπο σε υποθέσεις διαφθοράς, χωρίς αθέμιτες επιρροές.

Η πραγματική και εικαζόμενη ανεξαρτησία³⁵ του δικαστικού σώματος έχει επίσης αντίκτυπο στη συνολική πρόληψη της εγκληματικότητας, συμπεριλαμβανομένων των αδικημάτων που σχετίζονται με τη διαφθορά.

Η ακεραιότητα εντός του δικαστικού σώματος είναι καίριας σημασίας για τη διασφάλιση της ανεξαρτησίας και της αμεροληψίας. Η διαφθορά δεν αφορά μόνο τη σχέση μεταξύ του προσωπικού των δικαστηρίων και τρίτων (δημόσιοι και ιδιωτικοί φορείς, εισαγγελείς και κατηγορούμενοι σε ποινικές υποθέσεις)· αφορά επίσης τις εσωτερικές σχέσεις εντός του δικαστικού σώματος, συμπεριλαμβανομένων των διορισμών, της κατανομής υποθέσεων και των ευκαιριών σταδιοδρομίας. Οι σαφείς προσδοκίες σχετικά με την ακεραιότητα, μια σαφώς καθορισμένη σταδιοδρομία και οι αξιόπιστες και αξιοκρατικές διαδικασίες διορισμού σε όλα τα επίπεδα συμβάλλουν

³³ Δημόσια Διαφάνεια, Whistleblowing in Europe: Legal protections for whistleblowers in the EU, <https://www.coe.int/en/web/cdcj/activities/protecting-whistleblowers>.

³⁴ Πρόγραμμα ανταλλαγής εμπειριών στον τομέα της καταπολέμησης της διαφθοράς (Anti-Corruption Experience Sharing Programme) http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organised-crime-and-human-trafficking/corruption/experience-sharing-programme/index_en.htm.

³⁵ Στον πίνακα αποτελεσμάτων για τη δικαιοσύνη στην ΕΕ (2016) περιλαμβάνονται αποτελέσματα ερευνών του Ευρωβαρόμετρου σχετικά με την αντίληψη περί ανεξαρτησίας του συστήματος απονομής δικαιοσύνης από τη σκοπιά των φυσικών προσώπων και των επιχειρήσεων.

σημαντικά στη διαμόρφωση μιας εύρυθμα λειτουργούσας ανεξάρτητης δικαιοσύνης.

4. ΔΙΑΣΤΑΥΡΟΥΜΕΝΗ ΕΞΕΤΑΣΗ ΤΗΣ ΠΡΟΟΔΟΥ ΟΣΩΝ ΑΦΟΡΑ ΤΙΣ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ

Όπως και στην περίπτωση τυχόν θεσμικών αλλαγών ή θέσπισης νομοθεσίας, ενδέχεται να υπάρχουν ορισμένες δημοσιονομικές επιπτώσεις όσον αφορά τους (κατά κύριο λόγο ανθρώπινους) πόρους, καθώς και βραχυπρόθεσμο κόστος, για παράδειγμα για τα νέα συστήματα ΤΠ. Οι διαρθρωτικές και νομοθετικές αλλαγές αποφέρουν αποτελέσματα κυρίως σε μεσοπρόθεσμο έως μακροπρόθεσμο ορίζοντα, και έχει αξιολογηθεί ότι τα μακροπρόθεσμα οφέλη αντισταθμίζουν σημαντικά το ενδεχόμενο βραχυπρόθεσμο κόστος. Οι πολιτικές μείωσης της διαφθοράς ωφελούν τις δυναμικές και ανταγωνιστικές επιχειρήσεις, τους φορολογούμενους και την κοινωνία γενικότερα, περιορίζοντας παράλληλα τις ευκαιρίες κατάχρησης από κατεστημένα συμφέροντα.

Στα παρακάτω παραδείγματα από τα κράτη μέλη παρουσιάζονται διάφορες πολιτικές οι οποίες έχουν εφαρμοστεί ή βρίσκονται στο στάδιο της εφαρμογής. Παρότι δεν υπάρχει ενιαία λύση στο πρόβλημα της διαφθοράς, τα σύντομα αυτά παραδείγματα θα πρέπει να θεωρηθούν περιπτώσιολογικές μελέτες των αποτελεσμάτων που θα μπορούσαν να επιτευχθούν με επαρκή πολιτική βούληση και προσοχή στις τεχνικές λεπτομέρειες.

Ενεργή προαγωγή της ακεραιότητας του δημόσιου τομέα στις Κάτω Χώρες

Η ακεραιότητα, η διαφάνεια και η λογοδοσία προάγονται ενεργά στην ολλανδική δημόσια διοίκηση. Κατόπιν της σύστασής του από το Υπουργείο Εσωτερικών και Σχέσεων του Βασιλείου, το Γραφείο Προώθησης της ακεραιότητας στον δημόσιο τομέα (BIOS) αποτελεί ανεξάρτητο φορέα που ενθαρρύνει και στηρίζει τον δημόσιο τομέα στον σχεδιασμό και την εφαρμογή πολιτικών για την ακεραιότητα.

Επιπλέον, πολλές ολλανδικές πόλεις και κοινότητες εφαρμόζουν τοπικές πολιτικές για την ακεραιότητα, οι οποίες έχουν βελτιώσει τον εντοπισμό υποθέσεων ακεραιότητας. Οι τοπικές πολιτικές για την ακεραιότητα έχουν εξελιχθεί τα τελευταία 20 έτη και αποτελούν αναπόσπαστο μέρος της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Σύστημα δημοσιοποίησης περιουσιακών στοιχείων και συμφερόντων στη Ρουμανία

Η Εθνική Υπηρεσία Ακεραιότητας (ANI) συστάθηκε στη Ρουμανία το 2007 με σκοπό τον έλεγχο δηλώσεων περιουσιακών στοιχείων, πιθανού ασυμβίβαστου και συγκρούσεων συμφερόντων κατόχων δημοσίων αξιωμάτων. Η υπηρεσία άρχισε να λειτουργεί το 2008. Η πορεία προς τη δημιουργία μιας λειτουργικής υπηρεσίας ήταν δύσκολη, αλλά καταβλήθηκαν σημαντικές προσπάθειες για την ανάπτυξη και εδραίωση της θεσμικής ικανότητας της υπηρεσίας και μιας συνεκτικής νομολογίας στα δικαστήρια. Η ANI έχει να επιδείξει ένα συνεπές ιστορικό επιδόσεων σε επίπεδο ερευνών, ευρημάτων/παραπομπών και επιβολής κυρώσεων. Η ANI έχει δημιουργήσει επίσης μια δημόσια δικτυακή πύλη στην οποία δημοσιεύονται όλες οι δηλώσεις περιουσιακών στοιχείων και συμφερόντων που υποβάλλονται από τους κατόχους δημοσίων αξιωμάτων, το οποίο αποτελεί σημαντικό μέτρο για τη διαφάνεια. Συνολικά, η υπηρεσία επεξεργάζεται πάνω από μισό εκατομμύριο δηλώσεις σε ετήσια βάση. Επιπλέον, έχουν ληφθεί μέτρα για την παροχή καθοδήγησης σχετικά με το ασυμβίβαστο και τις συγκρούσεις συμφερόντων, τη συμπλήρωση των δηλώσεων περιουσιακών στοιχείων και συμφερόντων, και την παροχή κατάρτισης σε σημεία επαφής σε δημόσιους οργανισμούς, με σκοπό την ευαισθητοποίηση και τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας και της ακρίβειας της διαδικασίας υποβολής δηλώσεων.

Προστασία των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος στην Ιρλανδία και το Ηνωμένο Βασίλειο

Ο νόμος του Ηνωμένου Βασιλείου για τη δημοσιοποίηση πληροφοριών, ο οποίος θεσπίστηκε το 1998, αναγνωρίζεται ευρέως ως πρωτοποριακός στην ΕΕ³⁶. Στόχος της νομοθεσίας του Ηνωμένου Βασιλείου είναι η προστασία του δημόσιου συμφέροντος με την προστασία προσώπων στον χώρο εργασίας τα οποία προβαίνουν σε αποκαλύψεις σχετικά με παρατυπίες που δεν περιορίζονται στη διαφθορά. Η νομοθεσία του Ηνωμένου Βασιλείου συνιστά καλό πρότυπο και από μια άλλη άποψη: η βήμα προς βήμα προσέγγιση που ακολουθεί ενθαρρύνει τις εσωτερικές καταγγελίες ή την υποβολή καταγγελιών κατ' αρχάς στις ρυθμιστικές αρχές, εφόσον είναι δυνατόν, και καθιστά δυνατή την ευρύτερη δημοσιοποίηση όταν αυτό δικαιολογείται. Για την εξωτερική δημοσιοποίηση απαιτείται υψηλότερο επίπεδο τεκμηρίωσης.

Ο νόμος της Ιρλανδίας για την προστατευόμενη δημοσιοποίηση, ο οποίος θεσπίστηκε το 2014, βασίζεται στο σύστημα του Ηνωμένου Βασιλείου και απαιτεί, παράλληλα, από τους φορείς του δημόσιου τομέα να θέσουν σε εφαρμογή πολιτικές για τις καταγγελίες, οι οποίες θα πληρούν τις απαιτήσεις του νόμου. Εφαρμόζεται σε εργαζόμενους, αναδόχους, ασκούμενους, προσωρινό προσωπικό, πρώην εργαζόμενους και αναζητούντες εργασία στον δημόσιο και στον ιδιωτικό τομέα. Αντίθετα με τους νόμους άλλων χωρών οι οποίοι επιβάλλουν στους μάρτυρες δημοσίου συμφέροντος την υποχρέωση να αποδεικνύουν ότι ενεργούν «καλόπιστα» ή προς το «δημόσιο συμφέρον», στην Ιρλανδία δεν έχουν σημασία τα κίνητρα της δημοσιοποίησης. Οι διατάξεις ενθαρρύνουν όλες τις προαναφερόμενες κατηγορίες ατόμων να καταγγέλλουν παρατυπίες και καθιστούν ευκολότερη

την υπεράσπιση των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος. Για όσους απολύονται επειδή προέβησαν σε προστατευόμενη δημοσιοποίηση, παρέχεται η δυνατότητα υποβολής αίτησης ασφαλιστικών μέτρων. Στην ιρλανδική νομοθεσία προβλέπεται επίσης ανεξάρτητος «αποδέκτης δημοσιοποιήσεων» –εν ενεργεία ή συνταξιούχος δικαστής– ο οποίος παραλαμβάνει δημοσιοποιήσεις που περιέχουν άκρως ευαίσθητο υλικό.

Διαφάνεια και χρήση ανοικτών δεδομένων και ηλεκτρονικών δημόσιων προμηθειών για την πρόληψη και την ανίχνευση της διαφθοράς στην Κροατία, την Εσθονία, την Πορτογαλία και τη Σλοβενία

Η τακτική και συστηματική συλλογή, παρακολούθηση και δημοσίευση ολοκληρωμένων δεδομένων σχετικά με τις δημόσιες προμήθειες καθιστά δυνατή την ενίσχυση της διαφάνειας και συμβάλλει στην πρόληψη της διαφθοράς.

Η ηλεκτρονική εφαρμογή της σλοβενικής επιτροπής για την πρόληψη της διαφθοράς «Supervizor» παρέχει πληροφορίες σχετικά με τις επιχειρηματικές συναλλαγές ενός ευρέος φάσματος δημόσιων φορέων, υποδεικνύοντας τα συμβαλλόμενα μέρη, τους μεγαλύτερους αποδέκτες, τις σχετικές νομικές οντότητες, τις ημερομηνίες, τα ποσά και τον σκοπό των συναλλαγών. Προσφέρει μια επισκόπηση του ποσού ύψους 4,7 δισ. EUR που δαπανάται κατά μέσο όρο ετησίως από τον δημόσιο τομέα σε προϊόντα και υπηρεσίες. Παρέχει επίσης λεπτομέρειες σχετικά με τη διαχείριση και τα εποπτικά συμβούλια όλων των κρατικών και κρατικά ελεγχόμενων εταιρειών και τις ετήσιες εκθέσεις τους. Αυτό το σύστημα διαφάνειας διευκολύνει την ανίχνευση των παρατυπιών στις δημόσιες συμβάσεις και τις δαπάνες.

Η Πορτογαλία διαθέτει μια εθνική δικτυακή πύλη, την BASE, για τη συγκέντρωση πληροφοριών σχετικά με τις δημόσιες προμήθειες. Η BASE λαμβάνει δεδομένα σχετικά με τις ανοικτές και τις κλειστές διαδικασίες πριν από την ανάθεση των συμβάσεων από την ηλεκτρονική έκδοση της Επίσημης Εφημερίδας της Πορτογαλίας και από τις

³⁶ Για περισσότερες πληροφορίες, βλέπε «Εργαλειοθήκη για την ποιότητα της δημόσιας διοίκησης», σ. 139 <http://ec.europa.eu/esf/BlobServlet?docId=13941&langId=en>.

πιστοποιημένες ηλεκτρονικές πλατφόρμες. Όλες οι δημόσιες αναθέτουσες αρχές χρησιμοποιούν την αποκλειστική περιοχή της πύλης ώστε να καταχωρίσουν τα δεδομένα της σύμβασης, να αναρτήσουν τις ίδιες τις συμβάσεις και να καταγράψουν πληροφορίες σχετικά με τις επιδόσεις τους. Μεταξύ των ετών 2008 και 2011, η BASE δημοσίευε μόνο συμβάσεις που αφορούσαν απευθείας αναθέσεις. Από τον Ιανουάριο του 2012, η BASE πρέπει να δημοσιεύει όλες τις συμβάσεις που προκύπτουν από όλα τα είδη διαδικασιών που εμπίπτουν στον Κώδικα Δημοσίων Συμβάσεων. Δημοσιεύει, επίσης, πληροφορίες σχετικά με την εκτέλεση των συμβάσεων.

Τον Μάρτιο του 2013, τοπική ΜΚΟ στην Κροατία έθεσε σε λειτουργία μια δικτυακή πύλη και μια ηλεκτρονική βάση δεδομένων για τις δημόσιες προμήθειες. Η βάση δεδομένων ενοποιεί τις πληροφορίες σχετικά με την εφαρμογή των διαδικασιών δημοσίων προμηθειών και τις εταιρείες που συμμετέχουν στις διαδικασίες αυτές. Διατίθεται στο κοινό δωρεάν. Η ηλεκτρονική βάση δεδομένων περιέχει επίσης πληροφορίες σχετικά με τα περιουσιακά στοιχεία και τα συμφέροντα των δημοσίων υπαλλήλων, σύμφωνα με τους κανόνες δημοσιοποίησης των περιουσιακών στοιχείων. Αυτά τα συγκεντρωτικά στοιχεία επιτρέπουν τη διενέργεια διασταυρούμενων ελέγχων.

Δίωξη της δωροδοκίας αλλοδαπών φορέων στο Ηνωμένο Βασίλειο

Κράτη μέλη τα οποία αντιμετωπίζουν αποτελεσματικά τη διαφθορά εντός των συνόρων τους συχνά αντιμετωπίζουν προβλήματα όσον αφορά τη συμπεριφορά των επιχειρήσεων τους στο εξωτερικό, ιδιαίτερα σε χώρες όπου οι πρακτικές διαφθοράς είναι διαδεδομένες.

Ο νόμος του Ηνωμένου Βασιλείου για τη δωροδοκία, ο οποίος θεσπίστηκε το 2010, παρέχει νομικό πλαίσιο το οποίο βαίνει πέραν των απαιτήσεων της Σύμβασης του ΟΟΣΑ για την καταπολέμηση της δωροδοκίας. Οι αρχές δημοσίευσαν

επίσης κατευθυντήριες γραμμές³⁷ ώστε να βοηθήσουν τις επιχειρήσεις να προσαρμοστούν στον νόμο για τη δωροδοκία του 2010.

Ειδικότερα, ο νόμος για τη δωροδοκία του 2010 θεσπίζει την αυστηρή ευθύνη επιχείρησης η οποία δεν αποτρέπει συνδεδεμένα με αυτήν πρόσωπα να προβούν σε δωροδοκία εξ ονόματός της με σκοπό την ανάθεση ή τη διατήρηση μιας σύμβασης ή ενός αδικαιολόγητου πλεονεκτήματος. Ως εκ τούτου, οι εμπορικοί οργανισμοί διαπράττουν το αδίκημα της μη αποτροπής της δωροδοκίας σε περίπτωση που υπάλληλοι ή άλλα συνδεδεμένα με αυτούς πρόσωπα διαπράττουν αδικήματα δωροδοκίας. Εάν ο εμπορικός οργανισμός εφαρμόζει επαρκείς διαδικασίες, μπορεί να χρησιμοποιήσει το επιχείρημα αυτό προς υπεράσπισή του. Με τη θέσπιση των ισχυρών αυτών κινήτρων για την αποτροπή της δωροδοκίας από τις επιχειρήσεις, ο νόμος θεωρείται ότι διαθέτει αποτελεσματικό αποτρεπτικό χαρακτήρα και έχει οδηγήσει τις επιχειρήσεις να υιοθετήσουν ολοκληρωμένες διαδικασίες πρόληψης.

Η Υπηρεσία σοβαρών περιπτώσεων απάτης [Serious Fraud Office (SFO)] του Ηνωμένου Βασιλείου έχει επιδείξει ιστορικό επιδόσεων³⁸ όσον αφορά τη διερεύνηση και τη δίωξη σοβαρών περιπτώσεων δωροδοκίας από αλλοδαπούς φορείς, περιλαμβανομένων περιπτώσεων που σχετίζονται με τις δραστηριότητες γνωστών επιχειρήσεων του Ηνωμένου Βασιλείου. Πρόσφατα εξασφάλισε δύο συμφωνίες αναστολής της δίωξης³⁹ σε υποθέσεις στις οποίες ασκήθηκε δίωξη βάσει του τμήματος 7 του νόμου περί δωροδοκίας του 2010, το

³⁷ Κατευθυντήριες γραμμές του Serious Fraud Office (Υπηρεσία καταπολέμησης της σοβαρής απάτης)

<https://www.sfo.gov.uk/publications/guidance-e-policy-and-protocols/bribery-act-guidance/>.

³⁸ Υποθέσεις του Serious Fraud Office

<https://www.sfo.gov.uk/our-cases/>.

³⁹ Συμφωνίες αναστολής της δίωξης

<https://www.sfo.gov.uk/publications/guidance-e-policy-and-protocols/deferred-prosecution-agreements/>.

οποίο αναφέρεται στη μη αποτροπή της
δωροδοκίας.

Ημερομηνία: 22.11.2017

5. ΧΡΗΣΙΜΕΣ ΠΗΓΕΣ

- Έκθεση για την καταπολέμηση της διαφθοράς στην ΕΕ
https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr_2014_el.pdf
- Εργαλειοθήκη για την ποιότητα της δημόσιας διοίκησης
<http://ec.europa.eu/esf/toolbox>
- Παγκόσμιοι Δείκτες Διακυβέρνησης της Παγκόσμιας Τράπεζας
<http://info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/WGi.pdf>
- OECD Principles for Integrity in Public Procurement (Αρχές του ΟΟΣΑ για την ακεραιότητα στις δημόσιες συμβάσεις προμηθειών)
<http://www.oecd.org/gov/ethics/48994520.pdf>
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Επίσημα στατιστικά στοιχεία για τη διαφθορά
http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/official_corruption_statistics_2011_2013_jan16_en.pdf
- Συμβούλιο της Ευρώπης, Ομάδα κρατών κατά της διαφθοράς
http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/index_en.asp
- 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