



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΕΣΩΤΕΡΙΚΩΝ



εκδδα

ΕΘΝΙΚΟ ΚΕΝΤΡΟ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

**ΕΘΝΙΚΗ ΣΧΟΛΗ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ**

**ΚΣΤ΄ ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΗ ΣΕΙΡΑ
ΤΕΛΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ**

Τίτλος

Συγκριτική μελέτη των ελεγκτικών μηχανισμών της δημόσιας διοίκησης (Εθνική Αρχή Διαφάνειας) στο Ηνωμένο Βασίλειο, τη Γαλλία, την Ο.Δ. Γερμανίας, την Ιταλία και την Ελλάδα

**ΤΜ. ΕΞΕΙΔΙΚΕΥΣΗΣ: ΔΙΕΘΝΩΝ ΚΑΙ ΕΥΡΩΠΑΙΚΩΝ
ΥΠΟΘΕΣΕΩΝ**

Επιβλέπων

Δρ. Γεώργιος Δίελλας

Σπουδάστρια:

Βερονίκη Διαμαντάρα

ΑΘΗΝΑ 2020

Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης
ΚΣΤ Εκπαιδευτική Σειρά

Συγκριτική μελέτη των ελεγκτικών μηχανισμών της δημόσιας διοίκησης
(Εθνική Αρχή Διαφάνειας) στο Ηνωμένο Βασίλειο, τη Γαλλία, την Ο.Δ.
Γερμανίας, την Ιταλία και την Ελλάδα

Επιβλέπων: Δρ. Γεώργιος Διέλλας
Σπουδάστρια: Βερονίκη Διαμαντάρα

Αθήνα-2020

Περίληψη

Η διαφθορά αποτελεί ένα διαχρονικό φαινόμενο που εντοπίζεται σε όλες τις ανθρώπινες κοινωνίες. Κατά την τελευταία δεκαετία, η οποία σηματοδεύτηκε από την παγκόσμια οικονομική κρίση και την εντεινόμενη παγκοσμιοποίηση, το πρόβλημα της διαφθοράς αποτέλεσε μία από τις σημαντικότερες προκλήσεις που κλήθηκαν να αντιμετωπίσουν τόσο τα μεμονωμένα κράτη όσο και οι σημαντικότεροι διεθνείς οργανισμοί. Σκοπός της παρούσας εργασίας είναι η παρουσίαση του θεσμικού συστήματος καταπολέμησης της διαφθοράς πέντε ευρωπαϊκών κρατών, της Ελλάδας, της Γαλλίας, της Ιταλίας, της Ο.Δ. της Γερμανίας και του Ηνωμένου Βασιλείου. Βασικός στόχος είναι ο εντοπισμός καλών πρακτικών που θα μπορούσαν υπό προϋποθέσεις να εισαχθούν στην ελληνική διοικητική πραγματικότητα με στόχο τη βελτίωση του υπάρχοντος θεσμικού της πλαισίου.

Λέξεις κλειδιά: διαφθορά, ελεγκτικοί μηχανισμοί, Εθνική Αρχή Διαφάνειας, σύγκριση

Abstract

Corruption is a long-standing phenomenon that occurs in all societies. This last decade, a decade marked by the global economic crisis and the accelerating globalization, corruption constitutes one of the most important challenges facing states and international organizations. The main aim of this essay is to present the institutional framework for combating corruption in five countries: Greece, France, Italy, Germany and the United Kingdom. The main objective is to identify best practices that could, under certain conditions, be adopted by the greek administration in order to improve the existing institutional framework.

Keywords: corruption, control-audit mechanisms, National Transparency Authority, comparison

Πίνακας περιεχομένων

Ευχαριστίες.....	6
Πνευματικά Δικαιώματα-Υπεύθυνη Δήλωση.....	7
Πίνακες Συντμήσεων και Συντομογραφιών	8
1. Ελληνόγλωσσες συντμήσεις και συντομογραφίες	8
2. Ξενόγλωσσες συντμήσεις και συντομογραφίες.....	8
Εισαγωγή	10
Κεφάλαιο 1: Διαφθορά	12
1.1.Εννοιολογικός προσδιορισμός της έννοιας της διαφθοράς στο δημόσιο τομέα.....	12
1.2. Τυπολογία της διαφθοράς στο δημόσιο τομέα	13
1.3. Αιτίες της διαφθοράς στο δημόσιο τομέα.....	14
1.4. Επιπτώσεις της διαφθοράς.....	15
Κεφάλαιο 2: Ο διεθνής παράγοντας στην προσπάθεια καταπολέμησης της διαφθοράς	16
Κεφάλαιο 3: Μορφές ελέγχου της δράσης της Δημόσιας Διοίκησης.....	20
3.1. Δικαστικός έλεγχος	20
3.2. Κοινοβουλευτικός έλεγχος	21
3.3. Ενδιάμεσος έλεγχος -Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές (Α.Δ.Α).....	22
3.4. Διοικητικός έλεγχος - Μονάδες Εσωτερικού Ελέγχου (Μ.Ε.Ε.).....	23
Κεφάλαιο 4: Ελληνικοί ελεγκτικοί μηχανισμοί- Εθνική Αρχή Διαφάνειας	24
Κεφάλαιο 5: Γαλλία.....	29
Κεφάλαιο 6: Ιταλία.....	33
Κεφάλαιο 7: Ο.Δ. της Γερμανίας	37
Κεφάλαιο 8: Ηνωμένο Βασίλειο	42
Συμπεράσματα-Προτάσεις	47
Βιβλιογραφία	53
I) Πρωτογενείς πηγές.....	53
II. Εκθέσεις και άλλα επίσημα έγγραφα.....	57
III) Βιβλία	60
IV) Άρθρα.....	63
V) Διαδικτυακές πηγές-τόποι	66
Παράρτημα I – Συγκεντρωτικός πίνακας	69
Παράρτημα II – Ταξινόμηση των διαδικτυακών πηγών ανά χώρα	71

Ευχαριστίες

Η εν λόγω εργασία δεν θα μπορούσε να εκπονηθεί χωρίς την πολύτιμη βοήθεια του επιβλέποντος, Δρ. Γεώργιου Διέλλα, τον οποίο και ευχαριστώ θερμά για την πολύτιμη ηθική και επιστημονική υποστήριξη καθώς και για την μοναδική ευκαιρία που μου παρείχε να καταπιαστώ με ένα εξαιρετικά επίκαιρο και κρίσιμο θέμα. Παράλληλα, θα ήθελα να εκφράσω τις θερμές μου ευχαριστίες στις δύο υπεύθυνες σπουδών του τμήματος Διεθνών και Ευρωπαϊκών Υποθέσεων, κα Μαντώ Λαμπροπούλου και κα Αγγελική Μπουρμπούλη οι οποίες στάθηκαν αρωγοί καθόλη τη διάρκεια των σπουδών μου και ανταποκρίθηκαν άμεσα σε κάθε μου ερώτημα και αίτημα. Τέλος θα ήθελα να ευχαριστήσω θερμά τους συναδέλφους-σπουδαστές για τη φιλία τους, την συμπαράστασή τους και την πολύτιμη βοήθειά τους αλλά και το σύνολο των εργαζομένων της σχολής που έκαναν αυτή τη διετία μία αξέχαστη και εποικοδομητική εμπειρία.

Πνευματικά Δικαιώματα

Ε.Σ.Σ.Λ.Α.

Διαμαντάρα Βερονίκη © 2020- Με την επιφύλαξη κάθε δικαιώματος

Δήλωση

“Δηλώνω ρητά ότι η παρούσα εργασία αποτελεί αποκλειστικά προϊόν προσωπικής εργασίας, δεν παραβιάζει καθ’ οιονδήποτε τρόπο πνευματικά δικαιώματα τρίτων και δεν είναι προϊόν μερικής ή ολικής αντιγραφής.”

Αθήνα, 19/9/2020

Υπογραφή



Βερονίκη Διαμαντάρα.

Πίνακες Συντμήσεων και Συντομογραφιών

1. Ελληνόγλωσσες συντμήσεις και συντομογραφίες

Α.Δ.Α	Ανεξάρτητη Διοικητική Αρχή
Α.Σ.Ε.Π.	Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού
ΓΕ.Γ.ΚΑ.Δ	Γενική Γραμματεία Καταπολέμησης της Διαφθοράς
Γ.Ε.Δ.Δ.	Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης
Ε.Α.Δ.	Εθνική Αρχή Διαφάνειας
Ε.Ε.	Ευρωπαϊκή Ένωση
Ε.Κ.Δ.Δ.Α	Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης
Ε.Σ.Σ.Κ.Δ.	Εθνικό Στρατηγικό Σχέδιο για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς
ΙΝ.ΕΠ	Ινστιτούτο Επιμόρφωσης
Μ.Κ.Ο.	Μη Κυβερνητική Οργάνωση
Μ.Ε.Ε.	Μονάδα Εσωτερικού Ελέγχου
Ο.Δ.	Ομοσπονδιακή Δημοκρατία
Ο.Η.Ε.	Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών
Ο.Ο.Σ.Α.	Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης
Σ.Ε.Ε.Δ.Δ.	Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών της Δημόσιας Διοίκησης
Σ.Ε.Υ.Υ.Π.	Σώμα Επιθεωρητών Υπηρεσιών Υγείας και Πρόνοιας
Σ.Ε.Ε.Υ.Μ.	Σώμα Επιθεωρητών-Ελεγκτών Υπουργείου Μεταφορών
Σ.Ε.Δ.Ε.	Σώμα Επιθεωρητών Δημοσίων Έργων
Σ.τ.Ε.	Συμβούλιο της Ευρώπης

2. Ξενόγλωσσες συντμήσεις και συντομογραφίες

A.F.A.	Agence Française Anti-Corruption
A.N.A.C.	Autorita Nazionale Anticorruzione
A.V.V.P.	Autorita par la Vigilanza sui Contratti Pubblici

C.I.V.I.T.	Commissione Indipendente par la Valutazione, la Trasparenza e l' Integrita della Administrazioni Pubbliche
C.P.I.	Corruption Perceptions Index
E.N.A.	Ecole Nationale d' Administration
G.I.A.A.	Government Internal Audit Agency
GRECO	Group of States against Corruption
I.G.A	Inspection Gunrale de l' Administration
H.A.T.P.V.	Haute Autoritt pour la transparence de la vie publique
I.G.A.S.	Inspection Gunrale des Affaires Sociales
I.G.S.A.	Inspection Gunrale des Services Administratifs
I.G.F.	Inspection Gunrale de Finances
J.A.C.U.	Joint Anti-Corruption Unit
N.A.O.	National Audit Office
N.C.A.	National Crime Agency
N.H.S.	National Healthcare
OwIG	Ordnungswidrigkeitengesetz
P.N.A.	Piano Nazionale Anticorruzione
P.T.P.C.	Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione
QUANGO	Quasi Non-governmental Organisation Responsabili della Prevenzione della Corruzione et della Trasparenza
R.P.C.T.	Trasparenza
S.C.P.C.	Service Central de Prevention de la Corruption
S.F.A.	Serious Fraud Office
StGB	Strafgesetzbuch
U.N.C.A.C.	United Nations Convention Against Corruption

Εισαγωγή

Η διαφθορά είναι τόσο παλιά όσο η ανθρώπινη ιστορία: η δυνατότητα πραγματοποίησης ανταλλαγών και συναλλαγών (με εμπράγματα και αργότερα εγχρήματη μορφή) σε συνδυασμό με την ανάπτυξη των πρώτων δομών άσκησης δημόσιας εξουσίας δημιούργησε τις προϋποθέσεις εκείνες για την εμφάνιση των πρώτων φαινομένων διαφθοράς. Η διαφθορά υπήρξε διαχρονικά και διαπολιτισμικά παρούσα σε όλες τις απόπειρες ανάπτυξης οργανωμένων πολιτικών οντοτήτων (από τις στοιχειώδεις δομές των πρώτων οργανωμένων ανθρώπινων ομάδων μέχρι και τις μεγάλες αυτοκρατορίες): κράτος και διαφθορά μοιάζουν να διάγουν βίους παράλληλους (Βενετσανοπούλου, 2014:2-9).

Η όλο και εντονότερη ρυθμιστική, παροχική και επιχειρηματική παρέμβαση του κράτους σε τομείς της κοινωνικής και οικονομικής ζωής κατά το δεύτερο μισό του προηγούμενου αιώνα οδήγησε σε μια άνευ προηγουμένου ποσοτική επέκταση του διοικητικού πεδίου, της διοικητικής νομοθεσίας και του ίδιου του διοικητικού μηχανισμού. Η επέκταση αυτή συνοδεύτηκε από όλο και μεγαλύτερες απαιτήσεις για ουσιαστικότερο έλεγχο μιας δημόσιας διοίκησης η οποία διαχειριζόταν τεράστια ποσά και με τις παρεμβάσεις της μπορούσε να επηρεάσει καθοριστικά κάθε έκφανση της ζωής των πολιτών (Μακρυδημήτρης και συν., 1996:17-19). Η αντιμετώπιση των φαινομένων διαφθοράς στο δημόσιο τομέα βρέθηκε στο επίκεντρο του ενδιαφέροντος τόσο των μεμονωμένων κρατών όσο και πληθώρας διεθνών οργανισμών. Κάθε κράτος επιχείρησε με βάση τις δικές του πολιτισμικές, οικονομικές και κοινωνικές ιδιομορφίες να αναπτύξει αποτελεσματικούς μηχανισμούς και δομές ελέγχου της δημόσιας διοίκησης.

Σκοπός της παρούσας εργασίας είναι η συγκριτική μελέτη του θεσμικού οικοδομήματος καταπολέμησης της διαφθοράς στο δημόσιο τομέα (εσωτερικός έλεγχος και έλεγχος από ανεξάρτητα σώματα) σε πέντε χώρες: Ελλάδα, Γαλλία, Ιταλία, Ο.Δ. της Γερμανίας και Ηνωμένο Βασίλειο. Μέσα από την μελέτη πρωτογενών και δευτερογενών πηγών (νόμων, επίσημων κυβερνητικών κειμένων, επιστημονικών άρθρων, εκθέσεων κ.α.) θα επιχειρήσουμε να περιγράψουμε και να ερμηνεύσουμε τη θεσμική πορεία που ακολούθησε κάθε μία από τις εν λόγω χώρες στην προσπάθειά τους να

καταπολεμήσουν φαινόμενα διαφθοράς στο δημόσιο τομέα. Σε ένα δεύτερο επίπεδο, θα επιχειρήσουμε να προχωρήσουμε σε μία γόνιμη σύγκριση-αντιπαραβολή με το ελληνικό θεσμικό πλαίσιο με στόχο την άντληση συγκεκριμένων συμπερασμάτων τα οποία μπορούν να οδηγήσουν σε ουσιαστικές προτάσεις βελτίωσης του ελληνικού θεσμικού πλαισίου (λαμβάνοντας φυσικά πάντα υπόψη τις ιδιαιτερότητες και τις αδυναμίες της ελληνικής πραγματικότητας).

Είναι σημαντικό να υπογραμμίσουμε πως κάθε κράτος προσεγγίζει το πρόβλημα με έναν ιδιαίτερο τρόπο που αντανakλά την διοικητική του κουλτούρα, την ιστορική και κοινωνική εξέλιξη του αλλά και τον τρόπο με τον οποίο νοηματοδοτεί μία σειρά από κεντρικής σημασίας έννοιες (όπως π.χ. την ίδια την έννοια της διαφθοράς και της ανεξαρτησίας). Η διοικητική πραγματικότητα κάθε χώρας αναπτύσσεται μέσα σε ένα συγκεκριμένο κοινωνικό, πολιτιστικό και οικονομικό περιβάλλον το οποίο σε μεγάλο βαθμό την επικαθορίζει (Peters, 1994). Θα καταβληθεί ιδιαίτερη προσπάθεια να αναδειχτούν τα ιδιαίτερα εκείνα στοιχεία εκείνα που διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο στην ανάπτυξη του εκάστοτε θεσμικού πλαισίου και τα οποία, όπως θα διαπιστώσουμε, έχουν οδηγήσει στην ανάπτυξη πέντε *sui generis* συστημάτων.

Ως προς τη δομή της, το κυρίως μέρος της εργασίας αποτελείται από οκτώ κεφάλαια. Στο πρώτο κεφάλαιο ορίζεται και οριοθετείται η έννοια της διαφθοράς, παρουσιάζεται συνοπτικά η βασική τυπολογία της διαφθοράς και διερευνώνται τα αίτια και οι επιπτώσεις της. Στο δεύτερο κεφάλαιο παρουσιάζονται οι διεθνείς προσπάθειες ανάπτυξης ενός κοινού συμβατικού πλαισίου καταπολέμησης της διαφθοράς στο πλαίσιο των σημαντικότερων διεθνών οργανισμών. Στο τρίτο κεφάλαιο εξετάζονται συνοπτικά οι βασικές μορφές ελέγχου της διαφθοράς στο δημόσιο τομέα (δικαστικός, κοινοβουλευτικός, ενδιάμεσος, διοικητικός-Μονάδες Εσωτερικού Ελέγχου). Στα κεφάλαια τέσσερα έως οκτώ εξετάζεται το θεσμικό πλαίσιο καταπολέμησης της διαφθοράς της Ελλάδας, της Γαλλίας, της Ιταλίας, της Ο.Δ. της Γερμανίας και του Ηνωμένου Βασιλείου. Στα συμπεράσματα αναλύονται οι βασικές τάσεις/ομοιότητες αναφορικά με τις προσπάθειες αντιμετώπισης του φαινομένου της διαφθοράς και επιχειρείται η κατάθεση συγκεκριμένων προτάσεων βελτίωσης του υπάρχοντος εθνικού θεσμικού πλαισίου.

Κεφάλαιο 1: Διαφθορά

1.1.Εννοιολογικός προσδιορισμός της έννοιας της διαφθοράς στο δημόσιο τομέα

Ο εννοιολογικός προσδιορισμός του όρου “διαφθορά” έχει απασχολήσει εδώ και δεκαετίες τους ακαδημαϊκούς μελετητές του φαινομένου. Η πληθώρα μορφών που αυτή μπορεί να λάβει σε συνδυασμό με τον διαφορετικό τρόπο με τον οποίο αυτή νοηματοδοτείται στις διάφορες χρονικές περιόδους και στις διάφορες κοινωνίες καθιστούν τη διαμόρφωση ενός κοινά αποδεκτού όρου εξαιρετικά δύσκολη έως και αδύνατη (Farrales, 2005). Για τις ανάγκες της παρούσας εργασίας θα χρησιμοποιήσουμε έναν κοινά αποδεκτό όρο στην ελληνική και ξένη βιβλιογραφία. Η διαφθορά εντοπίζεται, στις περισσότερες περιπτώσεις, στο σημείο όπου ο ιδιωτικός και ο δημόσιος τομέας τέμνονται και ορίζεται ως οποιαδήποτε νομικά κολάσιμη συμπεριφορά που περιλαμβάνει την καταχρηστική άσκηση ενός δημοσίου αξιώματος από ένα όργανο που κατέχει δημόσια εξουσία/αρμοδιότητα έναντι αντιτίμου με στόχο την επίτευξη ιδιωτικού οφέλους από έναν ή περισσότερους ιδιώτες (φυσικά ή νομικά πρόσωπα) (Μπέσιλα, 2006:29). Ο σύνδεσμος μεταξύ των δύο μερών αποτελεί το αντάλλαγμα το οποίο ωστόσο μπορεί να λάβει πληθώρα μορφών (πλουτισμός, πρόσβαση σε αξιώματα/θέσεις, ευνοϊκή μεταχείριση, διασυνδέσεις, ευκαιρίες πρόσβασης κ.α.) (Βενετσανοπούλου, 2014:16).

Ο γενικός και κάπως ασαφής αυτός ορισμός καταδεικνύει τη δυσκολία προσδιορισμού μίας έννοιας που στην πραγματικότητα περικλείει μία σειρά εγκληματικών πράξεων και συμπεριφορών που τυποποιούνται στο ποινικό δίκαιο (Φυτράκης, 2010:2). Η ενεργητική ή παθητική δωροδοκία, ο χρηματισμός, η υπεξαίρεση ή σφετερισμός δημοσίου χρήματος, η απάτη, ο εκβιασμός, οι αυθαίρετες και χαριστικές παρεμβάσεις έναντι ανταλλάγματος, η πλαστογραφία, η νόθευση δημοσίων διαγωνισμών αποτελούν ορισμένες μόνο από τις μορφές που μπορεί να λάβει η διαφθορά (Μπέσιλα, 2006: 31).

Οφείλουμε να παρατηρήσουμε πως δεν πρέπει να συγχέουμε την έννοια της διαφθοράς με εκείνη της κακοδιοίκησης, η οποία δεν συνιστά πάντα εγκληματική πράξη ή παραβίαση της νομιμότητας. Η έννοια της κακοδιοίκησης συνδέεται πιο στενά με την παραβίαση της αρχής της χρηστής διοίκησης η οποία θεμελιώνεται κυρίως στην ανάγκη εναρμόνισης της άσκησης των αρμοδιοτήτων των διοικητικών οργάνων με γνώμονα το κοινό επί δικαίου αίσθημα (Σπηλιωτόπουλος, 2011: 96). Περιλαμβάνει ουσιαστικά κάθε

ενέργεια που οδηγεί σε παροχή υπηρεσιών κακής ποιότητας προς τους πολίτες μέσα από ένα πλέγμα γραφειοκρατικών αγκυλοτήτων, τυποκρατίας και απραγίας, όπως η κωλυσιεργία, η κακή άσκηση της διακριτικής ευχέρειας, η μεροληψία κ.α. (Βενετσανοπούλου, 2014:13-14).

1.2. Τυπολογία της διαφθοράς στο δημόσιο τομέα

Η συνθετότητα του φαινομένου της διαφθοράς και η εγγενής ασάφεια του όρου καθιστά εξαιρετικά δύσκολη και περίπλοκη κάθε προσπάθεια κατηγοριοποίησης των επιμέρους μορφών που αυτή μπορεί να λάβει. Τα κριτήρια διάκρισης που χρησιμοποιούνται κυμαίνονται από τη συγκεκριμένη μορφή που αυτή λαμβάνει με όρους ποινικού δικαίου (ενεργητική ή παθητική δωροδοκία, υπεξαίρεση κ.α.), τη μορφή της δημόσιας εξουσίας τους κόλπους της οποίας εντοπίζονται φαινόμενα διαφθοράς (πολιτική, δικαστική, διοικητική), την κλίμακα, το χρονικό διάστημα και τη σποραδικότητα ή σταθερότητα του φαινομένου (δομική ή περιστασιακή, συστημική ή ευκαιριακή) κ.α. (Ράικος, 2006).

Στις περισσότερες περιπτώσεις ο βασικός διαχωρισμός αφορά το συνδυασμό δύο κριτηρίων (αυτό της μορφής εξουσίας και του μεγέθους του ανταλλάγματος). Με αυτά τα κριτήρια μπορούμε να διακρίνουμε μεταξύ της διαφθοράς μεγάλης κλίμακας (grand corruption) και της διοικητικής ή γραφειοκρατικής μικροδιαφθοράς (petty corruption). Η **διαφθορά μεγάλης κλίμακας** αναπτύσσεται μεταξύ προσώπων με σημαντική πολιτική εξουσία (για αυτό και συχνά- αλλά όχι πάντα- ταυτίζεται με την πολιτική διαφθορά αν και είναι συχνή και η εμπλοκή της ανώτατης δημοσιοϋπαλληλίας) και ισχυρών δρώντων του ιδιωτικού τομέα οι οποίοι επιθυμούν την υιοθέτηση προνομιακών (για τους ίδιους) ρυθμίσεων, νόμων ή πολιτικών. Η **μικροδιαφθορά** αναπτύσσεται κατά κύριο λόγο μεταξύ των κατώτερων δημοσίων υπαλλήλων και των πολιτών με στόχο κυρίως την επιτάχυνση ή απλοποίηση των υπαρχουσών διοικητικών διαδικασιών ή την κατάχρηση εξουσίας από μέρους των δημοσίων υπαλλήλων. Ωστόσο, σε πολλές περιπτώσεις η διάκριση μεταξύ αυτών των δύο βασικών μορφών διαφθοράς είναι δυσχερής (U4 Anti-corruption Resource Center, 2020).

1.3. Αιτίες της διαφθοράς στο δημόσιο τομέα

Τα αίτια της ανάπτυξης φαινομένων διαφθοράς στους κόλπους της Δημόσιας Διοίκησης είναι πολυάριθμα και ποικίλουν ανάλογα με τις ιδιαίτερες ιστορικές, θεσμικές, πολιτιστικές και κοινωνικο-οικονομικές ιδιαιτερότητες της κάθε χώρας. Στη διεθνή βιβλιογραφία έχουν προταθεί εναλλακτικές ερμηνευτικές θεωρίες οι οποίες επικεντρώνονται σε διαφορετικούς παράγοντες.

Ο Becker (1968:169-217) εντόπισε τον πυρήνα του προβλήματος στο μεγάλο **όφελος** που αποκομίζει ο διεφθαρμένος υπάλληλος ή πολιτικός έναντι του πιθανού μικρού κόστους που θα υποστεί στην περίπτωση εντοπισμού του (μικρός κίνδυνος σύλληψης) αλλά και στην **ήπιες ποινές** καθώς και την πειθαρχική και ποινική ατιμωρησία των επίορκων με την παραγραφή των αδικημάτων. Σύμφωνα με τους Schleifer και Vishny (1993) τα **αδύναμα και αναποτελεσματικά πολιτικο-διοικητικά συστήματα** (όπως αυτά της Ιταλίας και της Ελλάδας) είναι ιδιαίτερα ευάλωτα: οι ελλείψεις, καχεκτικοί ή παροπλισμένοι μηχανισμοί προληπτικού και κατασταλτικού ελέγχου της δημόσιας διοίκησης, η αποσπασματικότητα των μέτρων αντιμετώπισης της διαφθοράς και η έλλειψη στρατηγικού σχεδιασμού στις προσπάθειες καταπολέμησης του φαινομένου (Ρακιτζής, 2015:58-59) καθιστούν την ανάπτυξη εστιών διαφθοράς ιδιαίτερα εύκολη.

Επιπροσθέτως, **η πολυνομία και κακονομία** δυσχεραίνουν τις σχέσεις του πολίτη με τη δημόσια διοίκηση και δημιουργούν τις κατάλληλες εκείνες προϋποθέσεις για την ανάδυση φαινομένων διαφθοράς μέσα από τη δημιουργία ενός δαιδαλώδους, αντιφατικού και ακατανόητου νομοθετικού πλαισίου. Ταυτόχρονα ο έντονος εναγκαλισμός της πολιτικής εξουσίας με τη Δημόσια Διοίκηση επιτείνει τη διαφθορά και την αναξιοκρατία στους κόλπους της τελευταίας (Μακρυδημήτρης και Πραβίτα, 2012:87).

Σε πολλές περιπτώσεις **πολιτισμικοί και ιστορικοί παράγοντες** μπορούν με τη σειρά τους να διαδραματίσουν σημαντικό ρόλο στη ανάπτυξη έντονων φαινομένων διαφθοράς. Όπως διαπίστωσε ο Putnam (1993), η έλλειψη παράδοσης δημοκρατικής συμμετοχής στα κοινά και ανάπτυξης αποτελεσματικών πολιτικο-διοικητικών θεσμών δημιούργησε τις κατάλληλες εκείνες προϋποθέσεις ώστε να διαμορφωθεί μία ισχυρή “κουλτούρα διαφθοράς” στον ιταλικό Νότο. Η χαμηλή εμπιστοσύνη στους θεσμούς (το λεγόμενο “κοινωνικό κεφάλαιο”) αντισταθμίζεται από την ανάπτυξη ισχυρών τοπικών και οικογενειακών δεσμών που συνθέτουν ένα πλαίσιο έντονης πατρωνίας. Σύμφωνα με

άλλους μελετητές, ακόμα και ο **βαθμός πολιτικής αποκέντρωσης** μιας χώρας μπορεί να συμβάλλει στην ανάπτυξη της διαφθοράς (Fan, Lin και Treisman, 2008).

1.4. Επιπτώσεις της διαφθοράς

Η διαφθορά έχει δυσμενείς επιπτώσεις σε πολιτικό, κοινωνικό και οικονομικό επίπεδο. Οδηγεί σε ουσιαστική **κατάλυση του κράτους δικαίου** δεδομένου ότι βασικά συνταγματικά κατοχυρωμένα δικαιώματα των πολιτών (αρχή της ισότητας και ισότιμη πρόσβαση σε υπηρεσίες) παραβιάζονται ατιμωρητί υποσκάπτοντας το κοινωνικό συμβόλαιο πάνω στο οποίο εδράζεται η κοινωνική ειρήνη και συνοχή. Η **ανισότητα και η αναξιοκρατία** εντείνονται δεδομένου πως η διαφθορά πλήττει υπέρμετρα τις οικονομικά και κοινωνικά ευάλωτες ομάδες που δεν είναι σε θέση να καταβάλλουν το απαιτούμενο αντίτιμο (Βενετσανοπούλου, 2014:31-32). Παράλληλα, υπονομεύει την ίδια την ποιότητα της δημοκρατίας και οδηγεί σε **απαξίωση** τόσο του πολιτικού συστήματος εν γένει όσο και της ίδιας της δημόσιας διοίκησης. Η δυσπιστία, η έλλειψη εμπιστοσύνης απέναντι στους θεσμούς και τους φορείς της δημόσιας διοίκησης σε συνδυασμό με την γενικευμένη μοιρολατρία ανάγουν συχνά τη διαφθορά σε μία φυσιολογική και αναπόφευκτη κατάσταση. Σε ένα τέτοιο περιβάλλον όπου η διαφθορά καθίσταται ενδημική η γενικευμένη **κρίση των ηθικών αξιών** είναι αναπόφευκτη (Βενιζέλος, 2007).

Ιδιαίτερα σημαντικές είναι και οι **οικονομικές συνέπειες** της διαφθοράς τόσο για τις επιχειρήσεις όσο και για το ίδιο το κράτος. Για τις επιχειρήσεις η διαφθορά συνεπάγεται νόθευση του ανταγωνισμού, ανασφάλεια, αβεβαιότητα, μείωση της ανταγωνιστικότητάς τους, εκτροπή σημαντικών πόρων που θα μπορούσαν να διατεθούν σε παραγωγικές δραστηριότητες αλλά και επιβράδυνση των οικονομικών δραστηριοτήτων τους. Η διαφθορά επιφέρει εξίσου αρνητικές συνέπειες στα δημόσια οικονομικά: αποστερεί τον κρατικό προϋπολογισμό από απαραίτητα έσοδα, θέτει σε κίνδυνο τη βιωσιμότητα των δημόσιων οικονομικών μέσω της δημιουργίας υψηλών ελλειμμάτων και ως επακόλουθο υποσκάπτει την ικανότητα του δημοσίου να παρέχει υπηρεσίες προς τους πολίτες και να προχωρά σε αναγκαίες επενδύσεις. Ως αποτέλεσμα πλήττονται συνολικά οι προοπτικές της χώρας για βιώσιμη ανάπτυξη (Βενετσανοπούλου, 2014: 31-32). Τέλος, ιδιαίτερη έμφαση δίνεται τα τελευταία χρόνια και στις **περιβαλλοντικές συνέπειες** της διαφθοράς (π.χ. πολεοδομική αναρχία που καταστρέφει τον φυσικό πλούτο και μπορεί να θέσει σε κίνδυνο ανθρώπινες ζωές, ρύπανση της

ατμόσφαιρας λόγω της παροχής πλαστών δελτίων τεχνικού ελέγχου σε οχήματα που δεν πληρούν βασικές προϋποθέσεις) (Transparency International, 2011).

Κεφάλαιο 2: Ο διεθνής παράγοντας στην προσπάθεια καταπολέμησης της διαφθοράς

Η εντεινόμενη διεθνοποίηση της οικονομικής δραστηριότητας σε συνδυασμό με την ανάπτυξη νέων τεχνολογιών που εκμηδενίζουν τις αποστάσεις και τον χρόνο έχουν οδηγήσει στην άνευ προηγουμένου κινητικότητα ανθρώπων και κεφαλαίου. Οι αυξημένες ευκαιρίες διασύνδεσης μεταξύ του επιχειρηματικού/ιδιωτικού τομέα, των δημοσίων διοικήσεων και της πολιτικής εξουσίας δημιουργούν νέες ευκαιρίες ανάπτυξης εστιών διασυνοριακής διαφθοράς, η εξάλειψη των οποίων καθίσταται όλο και πιο δύσκολη (Das και DiRienzo, 2009:33). Η μεγάλη σημασία που έχει προσλάβει το ζήτημα της καταπολέμησης της διαφθοράς αντικατοπτρίζεται στο γεγονός πως οι σημαντικότεροι διεθνείς οργανισμοί έχουν προωθήσει τα τελευταία χρόνια την υιοθέτηση σχετικών συμβατικών κειμένων και κατευθυντήριων γραμμών με στόχο την εναρμόνιση του δικαίου για την καταπολέμηση της διαφθοράς, τη διάχυση βέλτιστων πρακτικών, την υιοθέτηση κοινών κωδίκων δεοντολογίας, τη συστηματοποίηση των εθνικών πολιτικών και στρατηγικών πρόληψης και καταστολής της διαφθοράς και της κακοδιοίκησης (Σεραφεΐμ, 2016:469).

Ο **Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών (ΟΗΕ)** προχώρησε το 1996 στην υιοθέτηση του Διεθνούς Κώδικα Δεοντολογίας των Δημόσιων Λειτουργών (UN International Code of Conduct for Public Officials). Το 2003 πραγματοποιήθηκε ένα ακόμα σημαντικό βήμα με την κατάρτιση της Σύμβασης των Ηνωμένων Εθνών κατά της διαφθοράς (UN Convention against Corruption-UNCAC), η οποία αποτελεί μέχρι και σήμερα τη σημαντικότερη διεθνή σύμβαση για την καταπολέμηση της διαφθοράς. Στη σύμβαση, η οποία καλύπτει τόσο τον ιδιωτικό όσο και το δημόσιο τομέα, δίνεται ιδιαίτερη έμφαση στην πρόληψη (Άρθρα 5-14) με όρους, πρώτον, θέσπισης σωμάτων/οργάνων καταπολέμησης της διαφθοράς που θα απολαμβάνουν αυξημένη ανεξαρτησία έναντι της πολιτικής εξουσίας (Άρθρο 6 και Άρθρο 36), δεύτερον, προώθησης της διαφάνειας και της ουσιαστικής συμμετοχής της κοινωνίας των πολιτών στην καταπολέμηση της διαφθοράς (Άρθρο 5) και, τρίτον, υιοθέτησης Κωδίκων Δεοντολογίας στο σύνολο της

δημόσιας διοίκησης (με στόχο την προώθηση των βασικών αρχών της εντιμότητας, της ακεραιότητας και της υπευθυνότητας) (Βενετσανοπούλου, 2014:51).

Το 2015 η Γενική Συνέλευση του ΟΗΕ προχώρησε στην υιοθέτηση των 17 Στόχων Βιώσιμης Ανάπτυξης (Sustainable Development Goals) οι οποίοι αποτελούν βασικές κατευθυντήριες γραμμές για την επίτευξη ενός καλύτερου μέλλοντος για το σύνολο του πλανήτη. Στον 16ο Στόχο (“Ειρήνη, Δικαιοσύνη και Ισχυροί Θεσμοί”) γίνεται ειδική μνεία στην ανάγκη “ουσιαστικής μείωσης της διαφθοράς και της δωροδοκίας σε όλες τους τις μορφές” (υπο-στόχος 16.5) αλλά και στην “ανάπτυξη αποτελεσματικών, υπεύθυνων και διαφανών θεσμών σε όλα τα επίπεδα” (υπο-στόχος 16.6) (UN-Sustainable Development Goals).

Στα πλαίσια του **Οργανισμού Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (Ο.Ο.Σ.Α.)** υπεγράφη το 1997 η Σύμβαση για την Καταπολέμηση της Δωροδοκίας Αλλοδαπών Δημοσίων Υπαλλήλων (Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions) η οποία έχει επικυρωθεί από όλες τις χώρες μέλη του οργανισμού. Η Σύμβαση περιλαμβάνει δεσμευτικές κατευθυντήριες γραμμές με στόχο την εναρμόνιση του νομικού πλαισίου αλλά και των μηχανισμών ελέγχου και αντιμετώπισης της διαφθοράς. Η εν λόγω σύμβαση εστιάζει στην ανάγκη ανάπτυξης ειδικών ανεξάρτητων σωμάτων καταπολέμησης της διαφθοράς (Άρθρο 11). Το 2009 δημοσιεύτηκαν και οι Συστάσεις για την περαιτέρω Καταπολέμηση της Δωροδοκίας Αλλοδαπών Δημοσίων Υπαλλήλων οι οποίες ενισχύουν περαιτέρω και συγκεκριμενοποιούν το ήδη υπάρχον πλαίσιο, ενώ κατά τακτά χρονικά διαστήματα δημοσιεύονται εκθέσεις αναφορικά με την πρόοδο των συμβαλλόμενων κρατών στην αντιμετώπιση του φαινομένου (Επίσημη Ιστοσελίδα του OECD Anti Corruption and Integrity Hub, 2020).

Ιδιαίτερα σημαντική είναι και η συμβολή του **Συμβουλίου της Ευρώπης (Σ.τ.Ε.)** στη διεθνή προσπάθεια καταπολέμησης της διαφθοράς. Το 1997 η Επιτροπή Υπουργών του Σ.τ.Ε. υιοθέτησε τις Είκοσι Κατευθυντήριες Αρχές για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς (The twenty guiding principles for the fight against corruption) οι οποίες περιλαμβάνονται στην Απόφαση (97) 24 για την καταπολέμηση της διαφθοράς. Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει η 3η αρχή σύμφωνα με την οποία τα όργανα που είναι αρμόδια για την πρόληψη, έρευνα και δίωξη πρέπει να χαίρουν “ανάλογης ανεξαρτησίας και αυτονομίας κατά την άσκηση των καθηκόντων τους” και “να είναι απαλλαγμένα από έξωθεν επιρροές” αλλά και η 7^η αρχή σύμφωνα με την οποία τα κράτη μέλη οφείλουν να μεριμνούν για τη λειτουργία μονοπρόσωπων ή πολυπρόσωπων οργάνων αρμόδιων για

την καταπολέμηση της διαφθοράς. Παράλληλα, ιδιαίτερη έμφαση δίνεται στην προώθηση της πρόληψης και της ευαισθητοποίησης (1η αρχή) αλλά και της διαφάνειας (14η αρχή).

Ένα ακόμα σημαντικό βήμα πραγματοποιήθηκε το 1999 με την υιοθέτηση της Ποινικής Σύμβασης του Συμβουλίου της Ευρώπης (Σ.τ.Ε.) για τη Διαφθορά αλλά και της Αστικής Σύμβασης του Σ.τ.Ε. για τη Διαφθορά (Criminal Law Convention on Corruption και Civil Law Convention on Corruption), δύο εξαιρετικά φιλόδοξων κειμένων. Στο Άρθρο 20 της Ποινικής Σύμβασης (με τίτλο “Εξειδικευμένες Αρχές”) γίνεται ειδική μνεία στην υποχρέωση δημιουργίας από μέρους των συμβαλλόμενων εξειδικευμένων μονοπρόσωπων ή πολυπρόσωπων οργάνων για την καταπολέμηση φαινομένων διαφθοράς, τα οποία θα πρέπει να απολαμβάνουν σημαντικής ανεξαρτησίας έναντι της πολιτικής εξουσίας.

Το 1999 στα πλαίσια του Σ.τ.Ε. ιδρύθηκε η **Ομάδα GRECO** (Group of States against Corruption)¹ με βασική αποστολή τον έλεγχο της συμμόρφωσης των κρατών μελών προς τις συμβατικές δεσμεύσεις που έχουν αναλάβει. Η Ομάδα GRECO λειτουργεί ως ένας μηχανισμός αμοιβαίας παρακολούθησης της εφαρμογής της Ποινικής Σύμβασης και υποβολής συγκεκριμένων μέτρων βελτίωσης των τυχόν αδυναμιών τους. Μέσα από τη συλλογή και ανάλυση στοιχείων καθώς και την διεξαγωγή επιτόπιων ελέγχων πραγματοποιείται ανά τακτά χρονικά διαστήματα η αξιολόγηση της προόδου των κρατών μελών, η οποία αποτυπώνεται σε ειδικές εκθέσεις (Φυτράκης, 2010:8). Μέχρι στιγμής έχουν πραγματοποιηθεί πέντε κύκλοι αξιολόγησης οι οποίοι καλύπτουν συγκεκριμένες θεματικές με τον δεύτερο κύκλο αξιολόγησης (2005) να δίνει ιδιαίτερη έμφαση στη διαφθορά στη Δημόσια Διοίκηση (Επίσημη Ιστοσελίδα της GRECO, 2020).

Τα τελευταία χρόνια το φαινόμενο της διαφθοράς στο δημόσιο τομέα έχει βρεθεί στο επίκεντρο του ενδιαφέροντος και της **Ευρωπαϊκής Ένωσης**. Κατά τη δεκαετία του ‘90 η Ε.Ε. επικεντρώθηκε στην αντιμετώπιση των φαινομένων διαφθοράς στα οποία εμπλέκονταν κοινοτικοί υπάλληλοι. Πιο συγκεκριμένα υπεγράφη το 1997 η “Σύμβαση περί καταπολέμησης της δωροδοκίας στην οποία ενέχονται υπάλληλοι των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων” (Convention on the fight against corruption involving officials of the European Communities or officials of Member States of the European Union) (Council of the EU, 1997) και το 1999 ιδρύθηκε η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία για την καταπολέμηση

¹ Η ίδρυση της προβλέπεται από το Άρθρο 24 της Ποινικής Σύμβασης του Συμβουλίου της Ευρώπης για τη Διαφθορά.

της Απάτης (Office Europeen de Lutte Anti-Fraude-OLAF) η οποία είναι επιφορτισμένη με τον εντοπισμό φαινομένων απάτης κατά της Ε.Ε (Βενετσανοπούλου, 2014:56).

Βασικό σημείο καμπής αποτέλεσε η δημοσιοποίηση της Έκθεσης της Επιτροπής για την Διαφθορά το 2014 (European Commission, 2014a) με την οποία η Ένωση εξέφρασε για πρώτη φορά το ενδιαφέρον της για τις εσωτερικές πολιτικές αντιμετώπισης της διαφθοράς των κρατών μελών με την αποτύπωση του σχετικού θεσμικού και νομοθετικού πλαισίου. Το ίδιο έτος εκδόθηκε έκθεση με τα αποτελέσματα του “Ειδικού Βαρόμετρου για τη Διαφθορά του 2013”, στην οποία αποτυπώθηκε η αντίληψη των ευρωπαϊκών πολιτών για τη διαφθορά (European Commission, 2014b). Τα τελευταία χρόνια η Επιτροπή στο πλαίσιο του ευρωπαϊκού εξαμήνου δημοσιοποιεί εκθέσεις για κάθε χώρα μέλος καθώς και συστάσεις στις οποίες συμπεριλαμβάνεται και η θεματική της διαφθοράς (EPRS, 2017: 17).

Ιδιαίτερη μνεία πρέπει να γίνει σε μία διεθνή Μη Κυβερνητική Οργάνωση, την **Transparency International**, η οποία από το 1993 δημοσιοποιεί ετησίως μία σειρά από έρευνες (Βαρόμετρο Παγκόσμιας Διαφθοράς, Έκθεση για την Παγκόσμια Διαφθορά) και δείκτες (με βασικότερο το Corruption Perceptions Index- Δείκτη Αντίληψης της Διαφθοράς²) στους οποίους αποτυπώνεται η αντίληψη που έχουν οι πολίτες σε πάνω από 100 χώρες σχετικά με τα επίπεδα της διαφθοράς στη χώρα τους. Η εν λόγω ΜΚΟ αποτελεί το βασικό μηχανισμό μέτρησης της διαφθοράς διεθνώς (Επίσημη Ιστοσελίδα της Transparency International, 2020)³.

Όπως διαπιστώνουμε έχει αναπτυχθεί ένα πυκνό συμβατικό πλέγμα το οποίο παρουσιάζει, δικαιολογημένα, αρκετές επικαλύψεις (Βενετσανοπούλου, 2014:50). Εντούτοις, οφείλουμε να παρατηρήσουμε πως οι προαναφερθείσες συμβάσεις, μολονότι αναμφίβολα χαίρουν νομικής δεσμευτικότητας, διαθέτουν, παράλληλα, μία έντονα ηθική διάσταση. Αυτό οφείλεται στο γεγονός πως τα συμβαλλόμενα μέρη με την προσχώρησή τους αναλαμβάνουν πρωτίστως μία σημαντική ηθική υποχρέωση απέναντι στους διεθνείς εταίρους τους, τη διεθνή κοινότητα και τους ίδιους τους πολίτες τους που ερμηνεύεται από τα ίδια τα κράτη πρωτίστως ως αυτοδέσμευση. Αυτή η διάσταση της αυτοδέσμευσης αντικατοπτρίζεται άλλωστε και στην ανάπτυξη ενός “ήπιου” πλαισίου

² Ο εν λόγω δείκτης μαζί με το δείκτη World Governance Index (Δείκτης Παγκόσμιας Διακυβέρνησης) της Παγκόσμιας Τράπεζας και τον European Quality of Government Index (Ευρωπαϊκό Δείκτη Ποιότητας Διακυβέρνησης) του Ινστιτούτου Gothenburg για την Ποιότητα της Διακυβέρνησης αποτελούν τους βασικούς δείκτες μέτρησης της διαφθοράς διεθνώς (EPRS, 2017:7).

³ Η Transparency International διαθέτει παράρτημα στην Ελλάδα, τη Διεθνή Διαφάνεια-Ελλάς μία ΜΚΟ που ιδρύθηκε το 1996 (Επίσημη Ιστοσελίδα της ΜΚΟ Διεθνής Διαφάνεια-Ελλάς, 2020).

παρακολούθησης της εφαρμογής των συμβάσεων το οποίο περιλαμβάνει συνεχείς εκθέσεις αξιολόγησης ή συμμόρφωσης που εκπονούνται από τους ίδιους τους οργανισμούς, Μ.Κ.Ο. ή και ομότιμους εταίρους (peer review)⁴ αλλά και μία σειρά από δείκτες μέτρησης και λίστες με βάση τις επιδόσεις στον τομέα της διαφθοράς (με τα κράτη με τις χαμηλότερες επιδόσεις να στιγματίζονται) (Επίσημη Ιστοσελίδα του OECD Anti Corruption and Integrity Hub, 2020).

Κεφάλαιο 3: Μορφές ελέγχου της δράσης της Δημόσιας Διοίκησης

Σε όλες τις δικαιοκρατούμενες κοινωνίες προβλέπονται διαφορετικές μορφές ελέγχου των πράξεων και της εν γένει δράσης της Δημόσιας Διοίκησης προκειμένου να διασφαλιστεί η προστασία των δικαιωμάτων των πολιτών και η τήρηση της αρχής της νομιμότητας. Στην ελληνική και διεθνή έννομη τάξη προβλέπονται 4 βασικές μορφές ελέγχου της δημόσιας διοίκησης (δικαστικός, κοινοβουλευτικός, ενδιάμεσος και εσωτερικός), κάθε μία από τις οποίες παρουσιάζει ιδιαίτερα χαρακτηριστικά⁵.

3.1. Δικαστικός έλεγχος

Ο δικαστικός έλεγχος ως έκφραση του βασικού συνταγματικού δικαιώματος δικαστικής προστασίας αποτελεί τη δραστικότερη αλλά και συχνά αποτελεσματικότερη μορφή ελέγχου της διοίκησης. Σε πλείστες περιπτώσεις η προσφυγή στα διοικητικά δικαστήρια αποτελεί για τον πολίτη το έσχατο μέσο προστασίας του απέναντι σε φαινόμενα κακοδιοίκησης και διαφθοράς λόγω της αναξιοπιστίας και αναποτελεσματικότητας που συχνά χαρακτηρίζουν τις άλλες μορφές ελέγχου. Πρόκειται ουσιαστικά για μια εξωτερική μορφή ελέγχου της αρχής της τήρησης της νομιμότητας που πραγματοποιείται από τα τακτικά διοικητικά δικαστήρια και εφετεία, το Συμβούλιο

⁴ Παραδείγματος χάριν, η παρακολούθηση της συμμόρφωσης των κρατών στη Σύμβαση των Η.Ε. κατά της Διαφθοράς πραγματοποιείται από ειδικό μηχανισμό ο οποίος, ωστόσο, περιορίζεται στην κατάθεση συστάσεων και προτάσεων (Άρθρο 63).

⁵ Δεν πρέπει να συγχέουμε τις μορφές ελέγχου με τους βασικούς τύπους ελέγχου που είναι τρεις: έλεγχος (control) ο οποίος αφορά κατά κύριο λόγο την εξέταση του κατά πόσο μια διοικητική πράξη συμμορφώνεται στο νομοθέτημα που την προβλέπει, την επιθεώρηση (inspection) που αφορά την αξιολόγηση συγκεκριμένων περιστατικών και τον εντοπισμό κενών και δυσλειτουργιών, και τον οικονομικό-λογιστικό έλεγχο (audit) που αναφέρεται στην εξέταση της ορθής διαχείρισης χρήματος με λογιστικούς όρους, Ωστόσο, οφείλουμε να τονίσουμε πως πολλές φορές ακόμα και σε επίσημα κείμενα υπάρχει σημαντική σύγχυση μεταξύ των όρων (Pissaloux, 2015:622).

της Επικρατείας και το Ελεγκτικό Συνέδριο (ανάλογα με το εύρος των αρμοδιοτήτων του ασκεί *ex post* ή *ex ante* έλεγχο) και είναι κατασταλτικής φύσης.

Παρά τον δραστικό του χαρακτήρα, ο δικαστικός έλεγχος παρουσιάζει και αυτός με τη σειρά του μία σειρά από αδυναμίες που υπονομεύουν την αποτελεσματικότητα και αξιοπιστία του: οι μεγάλες καθυστερήσεις στην έκδοση αποφάσεων φτάνουν σε ορισμένες περιπτώσεις τα όρια της αρνησιδικίας και το δυσβάσταχτο οικονομικό κόστος που πρέπει να επωμιστούν οι πολίτες καθιστά συχνά την προσφυγή σε αυτά απαγορευτική (Φυτράκης, 2010:27-30). Αντίθετα, όπως θα δούμε αναλυτικότερα στη συνέχεια στην περίπτωση ορισμένων χωρών (Ο.Δ. της Γερμανίας και Ιταλία) ο δικαστικός έλεγχος κατέχει περίοπτη θέση.

3.2. Κοινοβουλευτικός έλεγχος

Σε όλες τις κοινοβουλευτικές δημοκρατίες, η κυβέρνηση ως βασικός φορέας άσκησης της εκτελεστικής εξουσίας υπόκειται σε κοινοβουλευτικό έλεγχο. Μέσω του ελέγχου που ασκείται στην κυβέρνηση (πρωθυπουργό, υπουργούς και υφυπουργούς) ελέγχεται και η δράση ενός σημαντικού μέρους της δημόσιας διοίκησης. Τα μέσα άσκησης του κοινοβουλευτικού ελέγχου περιλαμβάνουν τις γραπτές αναφορές, τις ερωτήσεις, τις αιτήσεις κατάθεσης εγγράφων και τις επερωτήσεις (Μακρυδημήτρης και Πραβίτα, 2012:563-565). Παράλληλα, η συζήτηση προ ημερησίας διατάξεως, η κατάθεση πρότασης δυσπιστίας αλλά και η σύσταση εξεταστικών επιτροπών μπορούν να αποτελέσουν ευκαιρίες ελέγχου της διοικητικής δράσης από μέρος της Βουλής⁶ (Μακρυδημήτρης κ.α., 1996:24-25)

Η συγκεκριμένη μορφή ελέγχου διακρίνεται για τη μεγάλη δημοσιότητα που συνήθως την περιβάλλει. Ωστόσο, ο βαθμός αποτελεσματικότητάς διαφοροποιείται από χώρα σε χώρα. Στην περίπτωση της Ελλάδας αποτελεί στις περισσότερες περιπτώσεις μία ευκαιρία πολιτικής αντιπαράθεσης ανάμεσα στην κυβέρνηση και τα κόμματα της αντιπολίτευσης με την έμφαση να δίνεται στις ευθύνες των πολιτικών προσώπων και όχι στην ουσία του προβλήματος (Φυτράκης, 2010:26-27). Παράλληλα, η αυστηρή κομματική πειθαρχία που επιβάλλεται στους βουλευτές του κυβερνώντος κόμματος δεν

⁶ Στην περίπτωση του ελληνικού συντάγματος το Άρθρο 70 κάνει αναφορά στον κοινοβουλευτικό έλεγχο της εκτελεστικής εξουσίας ενώ τα μέσα άσκησης του κοινοβουλευτικού ελέγχου προβλέπονται στα Άρθρα 68-70 του Συντάγματος αλλά και στα Άρθρα 126, 133 και 134 του Κανονισμού της Βουλής. Παρόμοιες προβλέψεις περιλαμβάνονται σε όλα τα Συντάγματα των χωρών που θα εξετάσουμε.

αφήνει πολλά περιθώρια άσκησης ουσιαστικού ελέγχου της διοικητικής πρακτικής (Μακρυδημήτρης κ.α., 1996:25). Αντίθετα, στην περίπτωση του Ηνωμένου Βασιλείου, στο θεσμικό οικοδόμημα του οποίου οι κοινοβουλευτικές επιτροπές διαθέτουν εκτεταμένες αρμοδιότητες, ο κοινοβουλευτικός έλεγχος είναι συχνά ουσιαστικός και αποτελεσματικός για αυτό, άλλωστε, και αποτελεί τη σημαντικότερη μορφή ελέγχου της δημόσιας διοίκησης ειδικά σε περιπτώσεις σκανδάλων μεγάλης εμβέλειας (Chandler, 2003:90).

3.3. Ενδιάμεσος έλεγχος -Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές (ΑΔΑ)

Η γενικευμένη κρίση αξιοπιστίας του πολιτικού συστήματος και της δημόσιας διοίκησης σε συνδυασμό με την ανάγκη συμμόρφωσης της έννομης τάξης αρκετών κρατών-μελών με τις ευρωπαϊκές επιταγές (χαρακτηριστικά είναι τα παραδείγματα της Ελλάδας και της Ιταλίας) οδήγησαν στην ίδρυση πληθώρας Ανεξάρτητων Διοικητικών Αρχών από τα τέλη της δεκαετίας του '80 σε διάφορα πεδία πολιτικής όπου η άμεση κρατική παρέμβαση θεωρούνταν ανεπαρκής, αναποτελεσματική ή ακόμα και επικίνδυνη για την προστασία βασικών δικαιωμάτων ή οικονομικών ελευθεριών. Ένας τέτοιος τομέας ήταν και ο έλεγχος της δράσης της δημόσιας διοίκησης (Μαυρομούστακου, 2012:17).

Βασικό χαρακτηριστικό των ΑΔΑ είναι η ανεξαρτησία τους από την κρατική εξουσία: παρόλο που εντάσσονται στο νομικό πρόσωπο του κράτους διαθέτουν ενδοδιοικητική ανεξαρτησία (δεν υπάγονται σε διοικητική ιεραρχία) και χαίρουν οικονομικής και διοικητικής αυτοτέλειας (διαθέτουν δηλαδή το δικό τους προσωπικό και προϋπολογισμό). Τα μέλη τους απολαμβάνουν προσωπικής⁷ και λειτουργικής⁸ ανεξαρτησίας και υπόκεινται μονάχα σε δικαστικό και κοινοβουλευτικό έλεγχο ο οποίος και κατοχυρώνει τη δημοκρατική τους νομιμοποίηση. Ωστόσο, σε πολλές περιπτώσεις αυτά τα εχέγγυα ανεξαρτησίας υπονομεύτηκαν από διαδικασίες επιλογής των μελών τους με έντονο πολιτικό πρόσημο αλλά και από τη δυνατότητα της πολιτικής εξουσίας να τις καταργήσει με έναν νόμο (Μακρυδημήτρης και Πραβίτα, 2012:579-589).

⁷ Η προσωπική ανεξαρτησία αφορά κυρίως την αμεροληψία και την αδιαβλητότητα που πρέπει να χαρακτηρίζει τη διαδικασία διορισμού τους αλλά και τη μη δυνατότητα ανάκλησης τους από την εκτελεστική εξουσία κατά τη διάρκεια της θητείας τους (Μαυρομούστακου, 2012:12).

⁸ Δεν υπάγονται σε ιεραρχικό έλεγχο νομιμότητας (Μαυρομούστακου, 2012:12).

3.4. Διοικητικός έλεγχος - Μονάδες Εσωτερικού Ελέγχου (Μ.Ε.Ε.)

Πρόκειται για μία μορφή αυτοελέγχου ή εσωτερικού της διοίκησης, η οποία μπορεί να λάβει μία σειρά από διαφορετικές μορφές: τον ιεραρχικό έλεγχο νομιμότητας και σκοπιμότητας (ουσίας) που ασκείται στο πλαίσιο των ιεραρχικών σχέσεων εξουσίας που χαρακτηρίζουν τη γραφειοκρατική δομή της δημόσιας διοίκησης⁹, τη διοικητική εποπτεία που αφορά τα αυτοδιοικούμενα δημόσια νομικά πρόσωπα τα οποία και δεν έχουν οργανικούς δεσμούς προς την κυβέρνηση (Παπανικολάου, 2018:62-65) και τις διοικητικές προσφυγές¹⁰ που εδράζονται σε συγκεκριμένα άρθρα του Συντάγματος¹¹ με το οποίο καθιερώνεται το δικαίωμα αναφοράς των πολιτών προς τις διοικητικές αρχές για υποθέσεις που τους αφορούν.

Κατά τα τελευταία χρόνια και με έναυσμα την Οδηγία 2011/85/ΕΕ του Συμβουλίου (Council of the EU, 2011)¹² προωθήθηκε η ενίσχυση και η δημιουργία τμημάτων εσωτερικού οικονομικού-λογιστικού ελέγχου σε κάθε υποτομέα της Γενικής Κυβέρνησης σε αρκετές από τις υπό εξέταση χώρες (Γαλλία, Ιταλία). Στην περίπτωση της Ελλάδας με το νόμο 4622/2019 προβλέφθηκε η σύσταση Μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου (Μ.Ε.Ε.) επιπέδου διεύθυνσης σε κάθε υπουργείο και ενισχύθηκαν οι αρμοδιότητές τους¹³. Οι εν λόγω μονάδες, που υπάγονται απευθείας στον εκάστοτε υπουργό, είναι αρμόδιες, μεταξύ άλλων, για την διεξαγωγή εσωτερικών ελέγχων (προγραμματισμένων και μη) στο υπουργείο και στους εποπτευόμενους οργανισμούς. Βασική αποστολή τους είναι η διερεύνηση και ο εντοπισμός περιστατικών διαφθοράς (ελεγκτική αρμοδιότητα), η ανάπτυξη διαδικασιών και μηχανισμών διαχείρισης κινδύνου, η παροχή συμβουλών αναφορικά με την υιοθέτηση διεθνών προτύπων και βέλτιστων πρακτικών με στόχο τη βελτίωση της λειτουργίας του φορέα εν γένει (συμβουλευτική

⁹ Τα προϊστάμενα διοικητικά όργανα ελέγχουν προληπτικά και κατασταλτικά τη διοικητική δράση των υφιστάμενων οργάνων.

¹⁰ Η διοικητική προσφυγή μπορεί να λάβει μία σειρά από μορφές: απλή διοικητική προσφυγή (αίτηση θεραπείας ή ιεραρχική προσφυγή), ειδική διοικητική προσφυγή και ενδικοφανής διοικητική προσφυγή (Άρθρα 24 - 27 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας).

¹¹ Για παράδειγμα στο Άρθρο 10 του ελληνικού Συντάγματος και στα άρθρα 147-151 του Κανονισμού του γαλλικού κοινοβουλίου (Réglement de l'Assemblée Nationale, 2019).

¹² Στο Άρθρο 3 της Οδηγίας το οποίο αφορά την εφαρμογή εθνικών δημόσιων λογιστικών συστημάτων αναφέρεται πως τα εν λόγω συστήματα θα πρέπει να υπόκεινται σε εσωτερικό έλεγχο.

¹³ Οφείλουμε να αναφέρουμε πως αυτή δεν αποτελεί την πρώτη προσπάθεια σύστασης Μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου. Έχει προηγηθεί μία σειρά από νομοθετικές πρωτοβουλίες με βασικότερες τον Ν. 3492/2006 (Άρθρο 12. Σύσταση Μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου), το Ν. 4081/2012 και το Ν. 4270/2014.

αρμοδιότητα) αλλά και η αξιολόγηση της χρηστής οικονομικής διαχείρισης (η οποία και παραπέμπει στις αρχές της αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας) (Άρθρο 39). Η δράση τους παρακολουθείται και αξιολογείται από την Ε.Α.Δ. (Άρθρο 83 (ζ) Ν.4622/2019).

Οι προαναφερθείσες μορφές εσωτερικού ελέγχου αντιμετωπίζονται στις περισσότερες περιπτώσεις με δυσπιστία από τους πολίτες: δεδομένου ότι ο ελεγκτής και ο ελεγχόμενος ανήκουν στο ίδιο όργανο. Στην περίπτωση των διοικητικών προσφυγών οι αποφάσεις που εκδίδονται χαρακτηρίζονται από υπέρμετρη επιείκεια και έλλειψη αμεροληψίας καθιστώντας την ιεραρχική μορφή ελέγχου της διοίκησης ελάχιστα αποτελεσματική. Παράλληλα, το έργο των Μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου καθίσταται συχνά κενό γράμμα λόγω των άνωθεν πολιτικών παρεμβάσεων και της έλλειψης ενός σαφούς πλαισίου λειτουργίας τους που θα διασφάλιζε την ουσιαστική τους ανεξαρτησία από την πολιτική εξουσία (Μακρυδημήτρης Α. και συν., 1996:28-29).

Κεφάλαιο 4: Ελληνικοί ελεγκτικοί μηχανισμοί- Εθνική Αργή Διαφάνειας

Κατά τις τελευταίες δεκαετίες, και ιδιαίτερα μετά το ξέσπασμα της οικονομικής κρίσης, το αίτημα για ουσιαστική αντιμετώπιση των φαινομένων της διαφθοράς και της κακοδιοίκησης έχει λάβει κεντρική θέση στο δημόσιο διάλογο. Οι **διαχρονικά απογοητευτικές επιδόσεις της Ελλάδας** στους διεθνείς και ευρωπαϊκούς δείκτες μέτρησης της διαφθοράς¹⁴, οι επικριτικές εκθέσεις διεθνών οργανισμών σχετικά με τα επίπεδα διαφθοράς και την ελλιπή εφαρμογή των συμβατικών υποχρεώσεων που η χώρα μας έχει αναλάβει¹⁵ αλλά και οι υποχρεώσεις που έχουν αναληφθεί στο πλαίσιο των Προγραμμάτων Οικονομικής Προσαρμογής (Μνημόνια)¹⁶ κατέστησαν επιτακτική την

¹⁴ Το 2019 η Ελλάδα βρίσκεται στην 60η θέση του Corruption Perceptions Index σε σύνολο 180 χωρών (μαζί με την Κούβα και την Ιορδανία) αρκετά πίσω από τις περισσότερες ευρωπαϊκές χώρες (Transparency International, 2020).

¹⁵ Πιο συγκεκριμένα η Ελλάδα είναι συμβαλλόμενο μέρος στη Σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς η οποία κυρώθηκε με το Ν. 3666/2008, στη Σύμβαση του ΟΟΣΑ για την Καταπολέμηση της Δωροδοκίας Αλλοδαπών Δημόσιων Λειτουργών σε Διεθνείς Επιχειρηματικές Συναλλαγές η οποία κυρώθηκε με το Ν. 2656/1998 και τέλος στις Συμβάσεις Ποινικού και Αστικού Δικαίου για τη Διαφθορά του Συμβουλίου της Ευρώπης οι οποίες κυρώθηκαν με τους Ν. 3560/2007 και 2957/2001 αντίστοιχα.

¹⁶ Πιο συγκεκριμένα στο τρίτο Πρόγραμμα Οικονομικής Προσαρμογής γίνεται ιδιαίτερη μνεία στην ανάγκη για αναθεωρημένο στρατηγικό σχέδιο αλλά και εφαρμογή των συστάσεων της Ομάδας GRECO (5.3 “Καταπολέμηση της Διαφθοράς” στην Παράγραφο Γ του Ν. 4336/2015).

αναδιάρθρωση των υπαρχόντων μηχανισμών ελέγχου της δημόσιας διοίκησης και την αντιμετώπιση των χρόνιων αδυναμιών τους (Κουράκης, 2016:407).

Οι πρώτες προσπάθειες δημιουργίας ειδικών σωμάτων ελέγχου της δημόσιας διοίκησης εντοπίζονται στη δεκαετία του '80 και πιο συγκεκριμένα το 1987 όταν και δημιουργήθηκε ο προπομπός του Σώματος Επιθεωρητών-Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης (Σ.Ε.Ε.Δ.Δ.) (Ν. 2477/1997), το λεγόμενο Σώμα Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης (Φυτράκης, 2010:290). Ακολούθησε η δημιουργία πληθώρας ελεγκτικών οργάνων με συχνά αλληλοεπικαλυπτόμενες αρμοδιότητες. Χαρακτηριστικό είναι το γεγονός πως το Σ.Ε.Ε.Δ.Δ., το οποία διέθετε αρμοδιότητες ελέγχου του συνόλου της διοίκησης, λειτουργούσε παράλληλα με μία πληθώρα εξειδικευμένων ελεγκτικών οργάνων¹⁷. Τα εν λόγω όργανα διέθεταν αμιγώς τομεακές αρμοδιότητες σε τομείς που χαρακτηρίζονται ως ιδιαίτερα κρίσιμοι και ευάλωτοι σε φαινόμενα διαφθοράς (π.χ. υγεία, μεταφορές και δημόσια έργα). Ο **θεσμικός αυτός πληθωρισμός** έπληξε την αποτελεσματικότητα του ελεγκτικού μηχανισμού ενώ οι σημαντικές διαφοροποιήσεις στις μεθόδους ελέγχου και στο νομοθετικό πλαίσιο που διείπε το κάθε όργανο επέτεινε την **δυσλειτουργικότητα** (Φυτράκης, 2010:233-234).

Μία ακόμα βασική αδυναμία του τρόπου λειτουργίας των οργάνων εσωτερικού ελέγχου ήταν η **στενή εξάρτησή τους από την πολιτική εξουσία**. Πιο συγκεκριμένα, τα τομεακά ελεγκτικά όργανα αλλά και το Σ.Ε.Ε.Δ.Δ. δεν διέθεταν λειτουργική και προσωπική ανεξαρτησία και εντάσσονταν στο διοικητικό μηχανισμό του εκάστοτε αρμόδιου υπουργείου. Η άμεση υπαγωγή τους στον Υπουργό, ο οποίος ήταν σε θέση να δίνει εντολές με δεσμευτικό χαρακτήρα δυσχέραινε το έργο τους και υπονόμεινε το κύρος τους (Φυτράκης, 2010: 289-293). Ιδιαίτερα προβληματικός ήταν και ο **τρόπος επιλογής** των προσώπων που στελέχωναν τα ελεγκτικά όργανα. Οι επικεφαλής των Σ.Ε.Δ.Ε, Σ.Ε.Ε.Δ.Δ. και της ΓΕ.Γ.ΚΑ.Δ. ήταν Ειδικοί ή Γενικοί Γραμματείς επομένως η επιλογή τους γινόταν με αμιγώς πολιτικά κριτήρια από το εκάστοτε κυβερνών κόμμα, ενώ οι επικεφαλής των Σ.Ε.Υ.Υ.Π., Σ.Ε.Ε.ΜΕ. ήταν Γενικοί Επιθεωρητές οι οποίοι τοποθετούνταν από τους αρμόδιους κατά περίπτωση υπουργούς. Ως αποτέλεσμα, η άμεση υπαγωγή τους σε ένα πολιτικό πρόσωπο το οποίο ήταν και αυτό που τους είχε

¹⁷ Τα πιο σημαντικά από αυτά είναι το Σώμα Επιθεωρητών Υπηρεσιών Υγείας και Πρόνοιας (Σ.Ε.Υ.Υ.Π), το Σώμα Επιθεωρητών-Ελεγκτών Υπουργείου Μεταφορών (Σ.Ε.Ε.Υ.Μ.Ε.), το Σώμα Επιθεωρητών Δημοσίων Έργων (Σ.Ε.Δ.Ε) αλλά και η Γενική Γραμματεία Καταπολέμησης της Διαφθοράς (ΓΕ.Γ.ΚΑ.Δ.).

επιλέξει για τη συγκεκριμένη θέση υπονόμει την αμεροληψία και ανεξαρτησία τους (Φυτράκης, 2010:289-537).

Η ανάγκη για δημιουργία ενός οργάνου που να διαθέτει μεγαλύτερη ανεξαρτησία, να διαμορφώνει το στρατηγικό προγραμματισμό των δράσεων κατά της διαφθοράς και να είναι σε θέση να καλύψει το κενό συντονισμού που χαρακτήριζε τους μηχανισμούς εσωτερικού ελέγχου της δημόσιας διοίκησης οδήγησε το 2002 στη σύσταση της θέσης του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης (Γ.Ε.Δ.Δ.). Ο Γ.Ε.Δ.Δ. αποτελούσε αυτοτελή δημόσια υπηρεσία που δεν υπαγόταν σε κάποιο υπουργείο και κατά την άσκηση των καθηκόντων του απολάμβανε λειτουργικής και προσωπικής ανεξαρτησίας (Φυτράκης, 2010:234-237), ωστόσο η επιλογή του συνέχιζε να αποτελεί υπόθεση της πολιτικής ηγεσίας: το Υπουργικό Συμβούλιο μετά από εισήγηση του Υπουργού Εσωτερικών επέλεγε το πρόσωπο που θα στελέωνε το νέο θεσμό (Άρθρο 1 παρ. 3 του Ν. 3074/2020). Μία ακόμα προσπάθεια βελτίωσης του συντονισμού αποτέλεσε η δημιουργία του θεσμού του Εθνικού Συντονιστή κατά της Διαφθοράς το 2013 ο οποίος αντικαταστάθηκε από τη Γενική Γραμματεία για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς (Γε.Γ.ΚΑ.Δ.) το 2015 (Ν.4320/2015 όπως τροποποιήθηκε από Ν.4446/2016).

Ο Ν. 4622/2019 **“Επιτελικό Κράτος: οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια της Κυβέρνησης, των κυβερνητικών οργάνων και της κεντρικής δημόσιας διοίκησης”** (ΦΕΚ 133/Α/7-8-2019) επιδίωξε να επιλύσει ως ένα βαθμό το πρόβλημα της θεσμικής και επιχειρησιακής πολυδιάσπασης μέσω της ίδρυσης της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας (Ε.Α.Δ.). Όπως αναφέρεται χαρακτηριστικά στην σελίδα 405 της έκθεσης αξιολόγησης συνεπειών ρυθμίσεων η ρύθμιση στοχεύει στην “καταπολέμηση της διαφθοράς, την ορθολογικότερη αξιοποίηση του υπάρχοντος ανθρώπινου δυναμικού και την κατάργηση επικάλυψης αρμοδιοτήτων” με βάση το πρότυπο των αντίστοιχων διεθνών φορέων. Στη νέα διοικητική **οντότητα συγχωνεύτηκαν 5 ελεγκτικά σώματα** στο νέο φορέα που αποτελεί τον καθολικό διάδοχό τους. Πιο συγκεκριμένα καταργήθηκαν τα εξής σώματα: ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης (Γ.Ε.Δ.Δ.), το Σώμα Επιθεωρητών-Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης (Σ.Ε.Ε.Δ.Δ.), το Σώμα Επιθεωρητών Υπηρεσιών Υγείας και Πρόνοιας (Σ.Ε.Υ.Υ.Π), το Σώμα Επιθεωρητών-Ελεγκτών Μεταφορών (Σ.Ε.Ε.Υ.Μ.Ε.), το Σώμα Επιθεωρητών Δημοσίων Έργων (Σ.Ε.Δ.Ε) αλλά και η Γενική Γραμματεία Καταπολέμησης της Διαφθοράς (Γε.Γ.ΚΑ.Δ.) (Άρθρο 82 παρ. 4).

Η Ε.Α.Δ. έχει επιφορτιστεί με πλήθος **ελεγκτικών, εποπτικών και συμβουλευτικών αρμοδιοτήτων**. Κεντρική της αποστολή παραμένει ο εντοπισμός και

η καταπολέμηση φαινομένων διαφθοράς μέσω της διεξαγωγής ελέγχων, επιθεωρήσεων και ερευνών στο σύνολο της κεντρικής διοίκησης, στους Ο.Τ.Α. και σε όλα τα εποπτευόμενα όργανά τους, στο σύνολο των δημοσίων επιχειρήσεων αλλά και σε ιδιωτικούς φορείς που συναλλάσσονται ή χρηματοδοτούνται από δημόσιους πόρους (Άρθρο 83 (1)). Παράλληλα, δύναται να διενεργεί προκαταρκτική εξέταση και προανάκριση κατόπιν εισαγγελικής παραγγελίας (Άρθρο 97, (1)) και διαθέτει πειθαρχικές αρμοδιότητες (Άρθρο 99).

Πέρα από τις αμιγώς ελεγκτικές αρμοδιότητές, η Ε.Α.Δ. έχει αναλάβει και μία σειρά από συντονιστικές, συμβουλευτικές και εποπτικές αρμοδιότητες. Πιο συγκεκριμένα είναι υπεύθυνη για το **συντονισμό** και το **σχεδιασμό** όλων των αναγκαίων δράσεων για την ενίσχυση της διαφάνειας και της λογοδοσίας στη δημόσια διοίκηση, τον κεντρικό σχεδιασμό όλων των απαραίτητων δράσεων για την ανάπτυξη ενός συνεκτικού πλαισίου πρόληψης, αποτροπής, εντοπισμού και καταστολής συγκεκριμένων περιστατικών διαφθοράς, την προώθηση **δράσεων εκπαίδευσης και ευαισθητοποίησης** των υπαλλήλων αλλά και του συνόλου της ελληνικής κοινωνίας (Άρθρο 83 (2)) σχετικά με τις αρνητικές επιπτώσεις της διαφθοράς στην κοινωνία και την οικονομία (Εθνική Αρχή Διαφάνειας, 2019:15). Ταυτόχρονα, είναι υπεύθυνη για την εποπτεία όλων των υπολοίπων ελεγκτικών σωμάτων και φορέων που λειτουργούν εκτός του δικού της πλαισίου αλλά και των Μονάδων Εσωτερικών Ελέγχων και Υποθέσεων (Άρθρο 83 (ζ)). Τέλος, είναι αρμόδια για την εκπόνηση του **Εθνικού Στρατηγικού Σχεδίου κατά της Διαφθοράς (Ε.Σ.Σ.Κ.Δ)**¹⁸.

Η Αρχή διοικείται από τον Διοικητή και το Συμβούλιο Διοίκησης, το οποίο αποτελείται από τον Διοικητή και τέσσερα ακόμα μέλη. Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει ο τρόπος επιλογής τόσο του Διοικητή όσο και των μελών του Συμβουλίου. Μετά από ανοικτό διαγωνισμό, η προκήρυξη του οποίου δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, μία ανεξάρτητη Επιτροπή Επιλογής (η οποία αποτελείται από τον Πρόεδρο του Α.Σ.Ε.Π., δύο Αντιπροέδρους ή Συμβούλους του Α.Σ.Ε.Π., έναν Αντιπρόεδρο του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, το Γενικό Γραμματέα αρμόδιο για θέματα προσωπικού δημόσιας διοίκησης) καταρτίζει με βάση αντικειμενικά και

¹⁸ Το 2013 οι ελληνικές αρχές, λαμβάνοντας υπόψη τον οδικό χάρτη για την καταπολέμηση της διαφθοράς που είχε συμφωνηθεί με την Task Force της Ευρωπαϊκής Επιτροπής το προηγούμενο έτος, εκπόνησαν την εθνική στρατηγική καταπολέμησης της διαφθοράς με την ονομασία “Διαφάνεια-Ένα εθνικό σχέδιο δράσης για την καταπολέμηση της διαφθοράς” (Γ.Ε.Γ.Κ.Α.Δ., 2018). Εκτοτε εκπονείται τριετές Εθνικό Στρατηγικό Σχέδιο Καταπολέμησης της Διαφθοράς, με το τελευταίο από αυτά να αφορά την περίοδο 2018-2021 (Επίσημη Ιστοσελίδα της Ε.Α.Δ., 2020).

προκαθορισμένα κριτήρια¹⁹ μία λίστα με τους επικρατέστερους υποψηφίους. Εν συνεχεία το Υπουργικό Συμβούλιο προτείνει τον Διοικητή, τον οποίο και πρέπει να εγκρίνει η Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής (Άρθρο 90). Η ίδια διαδικασία ακολουθείται και για την επιλογή των μελών του Συμβουλίου Διοίκησης (Άρθρο 88).

Από την παραπάνω εξέταση του θεσμικού πλαισίου προκύπτουν κάποια βασικά συμπεράσματα. Πρώτον, το **μεγάλο εύρος των αρμοδιοτήτων** που έχει αναλάβει (ελεγκτικές, συμβουλευτικές, εποπτικές αλλά και αρμοδιότητες ανάπτυξης πολιτικής) ίσως να προκαλέσει προβλήματα στην εύρυθμη λειτουργία της και στη δυνατότητά της να ασκήσει αποτελεσματικά όλα τα καθήκοντα που της έχουν ανατεθεί, δεδομένων των σημαντικών ελλείψεων σε πόρους και προσωπικό που παραδοσιακά χαρακτηρίζουν την ελληνική δημόσια διοίκηση.

Επιπροσθέτως, η **έλλειψη συνταγματικής κατοχύρωσης** υπονομεύει την ανεξαρτησία της με δύο τρόπους. Πρώτον, δεδομένου ότι αποτελεί μία νομοθετικά προβλεπόμενη αρχή η οποία δεν απολαμβάνει συνταγματικής κατοχύρωσης, η κατάργησή της ή η αλλαγή του θεσμικού της πλαισίου μπορεί να πραγματοποιηθεί με την ψήφιση ενός νόμου. Αυτό την καθιστά ιδιαίτερα ευάλωτη στις πολιτικές αλλαγές και υπονομεύει με ουσιαστικό τρόπο την ανεξαρτησία της. Δεύτερον, η διαδικασία επιλογής του Διοικητή της και των μελών του Συμβουλίου διοίκησης παραμένει εξαιρετικά πολιτικοποιημένη. Μολονότι η Επιτροπή επιλογής των υποψηφίων διαθέτει λόγω της σύνθεσής της αυξημένες εγγυήσεις αμεροληψίας, η τελική επιλογή πραγματοποιείται από την κυβέρνηση. Εν συνεχεία η Διαρκής Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας του Κοινοβουλίου, η οποία άλλωστε ελέγχεται από την κυβερνητική πλειοψηφία, απλά επικυρώνει την κυβερνητική επιλογή.

¹⁹ Όπως προβλέπει το Άρθρο 88 παρ. 10 ο Πρόεδρος και τα μέλη του Συμβουλίου Διοίκησης είναι “πρόσωπα εγνωσμένου κύρους, υψηλής επιστημονικής συγκρότησης και επαγγελματικής εμπειρίας σε τομείς που έχουν σχέση με τις αρμοδιότητες της Αρχής”. Επιπροσθέτως, γίνεται εκτενής αναφορά στα υπόλοιπα τυπικά προσόντα που πρέπει να διαθέτουν (πτυχίο, μεταπτυχιακό, γνώση ξένων γλωσσών).

Κεφάλαιο 5: Γαλλία

Οι επιδόσεις της Γαλλίας στον τομέα της καταπολέμησης της διαφθοράς μπορούν να χαρακτηριστούν ως “**μέτριες**”: σύμφωνα με τον Δείκτη Αντίληψης της Διαφθοράς της Transparency International CPI, 2019) η Γαλλία βρέθηκε το 2019 στην 23η θέση σε σύνολο 180 χωρών, αρκετά πίσω από αρκετά κράτη μέλη της κεντρικής και βόρειας ΕΕ. Επιπροσθέτως, η εικόνα που έχουν οι γάλλοι πολίτες για τα επίπεδα διαφθοράς στη δημόσια διοίκηση είναι μάλλον απογοητευτική: σύμφωνα με το Ειδικό Ευρωβαρόμετρο για τη Διαφθορά του 2013 σχεδόν τα δύο τρίτα των ερωτηθέντων θεωρούν πως υπάρχει διαφθορά σε όλα τα επίπεδα της δημόσιας διοίκησης (κεντρική και τοπική), αν και μόνο το 6% δήλωσε πως έχει επηρεαστεί από τη διαφθορά στις καθημερινές επαφές του με τη δημόσια διοίκηση (EPRS, 2014:45).

Η Γαλλία αποτελεί ένα ενιαίο και σε μεγάλο βαθμό **συγκεντρωτικό κράτος**. Η γαλλική δημόσια διοίκηση διακρίνεται για την έντονα γραφειοκρατική (με την βεμπεριανή έννοια του όρου) και νομικίστικη νοοτροπία της αλλά και τους στενούς δεσμούς που αναπτύσσονται μεταξύ των ανώτερων υπαλλήλων και της πολιτικής ηγεσίας (Peters, 2010:134-135). Ωστόσο, η **μεγάλη διοικητική της παράδοση**, που ξεκίνησε από τα ναπολεόντεια χρόνια, έχει οδηγήσει στη δημιουργία πολυάριθμων πολιτικών και διοικητικών θεσμών που αποτελούν πρότυπα για πληθώρα τρίτων χωρών (μεταξύ των οποίων και η Ελλάδα) (Η Καθημερινή, 2012).

Όπως είναι φυσικό η Γαλλία αποτέλεσε πρότυπο τόσο σε νομοθετικό όσο και σε θεσμικό επίπεδο και στον τομέα της καταπολέμησης της διαφθοράς²⁰. Το ελεγκτικό θεσμικό οικοδόμημα της ξεκίνησε να αναπτύσσεται τον 19ο αιώνα και διακρίνεται για το μεγάλο αριθμό ελεγκτικών σωμάτων (περίπου 27 στο σύνολο) τα οποία και υπάγονται σε συγκεκριμένα υπουργεία²¹. Τρία από αυτά ξεχωρίζουν για τις διευρυμένες διυπουργικές/οριζόντιες αρμοδιότητές ελέγχου του συνόλου της δημόσιας διοίκησης αλλά και για τη σχετικά αυξημένη προσωπική και λειτουργική ανεξαρτησία που απολαμβάνουν τα μέλη τους. Τα τρία αυτά σώματα είναι η **Γενική Επιθεώρηση της**

²⁰ Χαρακτηριστικό είναι το γεγονός πως ο θεσμός του Γενικού Επιθεωρητή θεσμοθετήθηκε για πρώτη φορά το 1781 από τον Necker (Επίσημη Ιστοσελίδα του IGA) ενώ το πρώτο σώμα αρμόδιο για τον έλεγχο της δημόσιας διοίκησης (l'inspection générale des services administratifs-IGSA) ιδρύθηκε το 1848 (Pissaloux, 2015:604).

²¹ Ορισμένες χαρακτηριστικές περιπτώσεις αποτελούν η Inspection Générale de l' Administration de l' Education et de la Recherche και η Inspection Générale de la Police Nationale (Lemorne de Forges, 2016:35).

Διοίκησης (Inspection Générale de l' Administration-I.G.A.), η **Γενική Επιθεώρηση Οικονομικών** (Inspection Générale de Finances-I.G.F.) και η **Γενική Επιθεώρηση Κοινωνικών Υποθέσεων** (Inspection Générale des Affaires Sociales-I.G.A.S.) (Lemoine de Forge, 2016:33-35).

Η I.G.F. αποτελεί το παλιότερο ελεγκτικό σώμα²² και υπάγεται άμεσα στον Υπουργό Οικονομίας και Οικονομικών. Εξειδικεύεται στη διεξαγωγή λογιστικών και άλλου είδους ελέγχων βάσει εγγράφων και επί τόπου (sur pièces et sur place) (Επίσημη Ιστοσελίδα της I.G.F., 2020). Η I.G.A. αποτελεί το βασικό σώμα ελέγχου του συνόλου της δημόσιας διοίκησης. Ανήκει διοικητικά στο Υπουργείο Εσωτερικών και υπάγεται άμεσα στον αρμόδιο υπουργό. Η I.G.A.S. προήλθε από την συνένωση μίας σειράς εξειδικευμένων ελεγκτικών σωμάτων. Υπάγεται στα υπουργεία που είναι αρμόδια για θέματα εργασίας, εκπαίδευσης και κατάρτισης, υγείας, κοινωνικής ασφάλισης, κοινωνικής δράσης και οικογένειας (Άρθρο 1 του Décret n° 2011-931) αλλά μπορεί να λαμβάνει εντολές και απευθείας από τον Πρωθυπουργό. Επιβλέπει το σύνολο των κοινωνικών προγραμμάτων στους τομείς της υγείας, κοινωνικής ασφάλισης, κοινωνικής συνοχής και εργασίας (Pisalloux, 2015:614).

Προκειμένου να είναι σε θέση να εκτελούν τα καθήκοντά τους με αποτελεσματικότητα και αμεροληψία, τα τρία σώματα διαθέτουν σε μεγάλο βαθμό **λειτουργική ανεξαρτησία** από την πολιτική εξουσία. Τη σημαντικότερη έκφανση της λειτουργικής τους ανεξαρτησίας αποτελεί το γεγονός πως ο Πρόεδρος τους είναι σε θέση να εκκινήσει αυτεπάγγελτα τη διαδικασία ελέγχου στην περίπτωση που κρίνει πως υπάρχουν υπόνοιες διαφθοράς, ενώ είναι αυτός που διαμορφώνει το ετήσιο πρόγραμμα των δράσεων του κάθε σώματος. Οφείλουμε να τονίσουμε, ωστόσο, πως ο πρωθυπουργός, ο αρμόδιος υπουργός αλλά και άλλα μέλη της κυβέρνησης μπορούν με τη σειρά τους να διατάζουν τα σώματα να προβούν σε συγκεκριμένους ελέγχους. Μία σειρά άλλων προβλέψεων που αφορούν τον τρόπο λειτουργίας τους (ελευθερία όσον αφορά τον τρόπο διεξαγωγής των ελέγχων αλλά και του ετήσιου προγράμματος δραστηριοτήτων τους κ.α.) ενισχύουν ακόμα περισσότερο τη λειτουργική τους ανεξαρτησία (Lemoine de Forges, 2016:37).

Ιδιαίτερη αναφορά πρέπει να γίνει στον τρόπο επιλογής των προσώπων που στελεχώνουν τα εν λόγω σώματα. Το κάθε σώμα διαθέτει ειδική Επιτροπή Επιλογής

²² Ιδρύθηκε το 1814 και έλαβε τη σύγχρονη μορφή του με το Διάταγμα Νο. 73-276 της 14 Μαρτίου του 1973 σχετικά με το ειδικό καθεστώς του σώματος της IGF (Décret n°73-276 du 14 mars 1973).

Στελεχών η οποία είναι υπεύθυνη για την αξιολόγηση των προσόντων των υποψηφίων. Στη συνέχεια η Επιτροπή καταθέτει τις προτάσεις της στον αρμόδιο υπουργό ο οποίος και προχωρά στο διορισμό τους. Παραδοσιακά ο Υπουργός δεν παρεκκλίνει από τις προτάσεις της Επιτροπής. Σε γενικές γραμμές είθισται οι Επιθεωρητές να είναι είτε απόφοιτοι της **École Nationale d' Administration (ENA)** είτε δημόσιοι υπάλληλοι με μακρόχρονη εμπειρία σε άλλα ελεγκτικά σώματα. Η άρτια κατάρτισή τους και η μακροχρόνια εμπειρία τους δεν αφήνουν πολλά περιθώρια αμφιβολίας σχετικά με τις ικανότητές τους (Lemorne de Forges, 2016:36).

Συνεπώς, τα σώματα στελεχώνονται σχεδόν αποκλειστικά από εξειδικευμένα, ανώτερα στελέχη τα οποία, ωστόσο, επιλέγονται από την πολιτική ηγεσία, γεγονός που εκ πρώτης όψεως μοιάζει να υπονομεύει ως ένα βαθμό τη λειτουργική ανεξαρτησία τους. Εξάλλου, η στενή τους σχέση με την πολιτική εξουσία επισφραγίζεται και με την άμεση υπαγωγή τους στο γραφείο του εκάστοτε αρμόδιου Υπουργού. Εντούτοις, η μακροχρόνια θεσμική παράδοση των σωμάτων η οποία έχει συμβάλλει στην ανάπτυξη ενός ισχυρού **esprit de corps** (μίας καλώς νοούμενης συντεχνιακής νοοτροπίας που διαμορφώνει μία συνεκτική ταυτότητα και το αίσθημα του ανήκειν), σε συνδυασμό με το υψηλό επίπεδο και το εγνωσμένο επαγγελματικό και θεσμικό κύρος των μελών τους και τις ισχυρές νομοθετικές προβλέψεις αναφορικά με την ανεξαρτησία τους αποτελούν ικανοποιητικά και ουσιαστικά εγγύα ανεξαρτησίας (Μουστάκας, 2008:2).

Βασική αρμοδιότητα των τριών διυπουργικών σωμάτων είναι η **διεξαγωγή ελέγχων** προκειμένου να διασφαλιστεί η ορθή οικονομική διαχείριση του δημόσιου χρήματος και να εντοπιστούν έγκαιρα φαινόμενα διαφθοράς. Ωστόσο, τα τελευταία χρόνια ο ρόλος τους έχει διευρυνθεί σημαντικά και περιλαμβάνει και την **αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας των δημοσίων πολιτικών**, τον έλεγχο της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών αλλά και την παροχή συμβουλών και εμπειρογνωμοσύνης προς τους ελεγχόμενους φορείς (Pisalloux, 2015:614). Πιο συγκεκριμένα, η I.G.A. συμμετείχε έμπρακτα κατά το 2019 στην αξιολόγηση, μεταξύ άλλων, πολιτικών που αφορούν την πολιτική προστασία και την διατροφική προστασία των πολιτών ((Ministère de l'Intérieur, 2019:22-25). Επίσης, το 2019 μόλις το 44% των δραστηριοτήτων της αφορούσε διαφορετικά είδη ελέγχων (audit, inspection, contrôles, enquêtes), με τις συμβουλευτικές και υποστηρικτικές δραστηριότητες της να ανέρχονται στο 22% και τις δραστηριότητες αξιολόγησης δημοσίων πολιτικών να φτάνουν το 32% (Ministère de l'Intérieur, 2019:7).

Αυτή η στροφή αποτελεί μία σημαντική αλλαγή παραδείγματος στους ίδιους τους κόλπους των γαλλικών ελεγκτικών σωμάτων και συνοδεύεται από την αντίστοιχη

δημιουργία τμημάτων εσωτερικού οικονομικού-λογιστικού ελέγχου σε κάθε υποτομέα της Γενικής Κυβέρνησης με βάση την Οδηγία 2011/85/ΕΕ του Συμβουλίου (Council of EU, 2011) η οποία εφαρμόστηκε με το Décret n° 2011-775 du 28 juin 2011 relatif à l'audit interne dans l'administration (Διάταγμα σχετικά με τον εσωτερικό οικονομικό-λογιστικό έλεγχο στη δημόσια διοίκηση)²³ (Lemorne de Forges, 2016:33).

Τα τελευταία χρόνια έχουν καταβληθεί περαιτέρω προσπάθειες ενίσχυσης του θεσμικού πλαισίου. Η σημαντικότερη από αυτές ήταν η ίδρυση του **Agence Française Anti-corruption (A.F.A.)** με το Νόμο για τη Διαφάνεια, την Καταπολέμηση της Διαφθοράς και τον Εκσυγχρονισμό της Οικονομικής Ζωής 2016-1691 της 9 Δεκεμβρίου 2016 (γνωστός και ως Νόμος Sapin II)²⁴. Η νέα αρχή, η οποία αντικατέστησε την Service central de prevention de la corruption (S.C.P.C.), υπάγεται στο υπουργείο δικαιοσύνης και το υπουργείο οικονομίας και οικονομικών (Γαλλικό Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών και Γαλλικό Υπουργείο Δικαιοσύνης, 2017). Ο Πρόεδρος της AFA είναι μέλος του δικαστικού σώματος (magistrat hors hiérarchie de l'ordre judiciaire) και διορίζεται από τον Πρόεδρο της γαλλικής δημοκρατίας. Η θητεία του διαρκεί έξι χρόνια και δεν μπορεί να ανανεωθεί. Μολονότι ο διορισμός του είναι αμιγώς πολιτική επιλογή, ο Πρόεδρος κατά την άσκηση των καθηκόντων του δεν λαμβάνει εντολές από καμία διοικητική ή κυβερνητική αρχή (Άρθρο 2 του Νόμου Sapin II).

Το πεδίο αρμοδιότητάς της A.F.A. δεν περιλαμβάνει μόνο το σύνολο των φορέων του δημοσίου τομέα (κεντρική και αποκεντρωμένη διοίκηση αλλά και τοπική αυτοδιοίκηση) αλλά και τον ιδιωτικό τομέα²⁵. Όσον αφορά το δημόσιο τομέα διαθέτει κατά κύριο λόγο **συμβουλευτικές αρμοδιότητες**: συμμετέχει ενεργά στο διοικητικό συντονισμό των προσπαθειών για την καταπολέμηση της διαφθοράς μέσα από την κατάθεση προτάσεων, την έκδοση συστάσεων και την προώθηση βέλτιστων πρακτικών για την ανάπτυξη μηχανισμών πρόληψης και καταστολής. Οι ελεγκτικές αρμοδιότητες που διαθέτει προσομοιάζουν σε εκείνες της ιταλικής A.N.A.C. (βλ. Ιταλία). **Ελέγχει την αποτελεσματικότητα και την ποιότητα των μέτρων και διαδικασιών που έχει**

²³ Σύμφωνα με το Άρθρο 1 του εν λόγω διατάγματος, κάθε υπουργείο διαθέτει μηχανισμό εσωτερικού και οικονομικού-λογιστικού ελέγχου προσαρμοσμένου στην αποστολή και τη δομή του.

²⁴ Πιο συγκεκριμένα τα Άρθρα 1-5 του Κεφαλαίου 1 του νόμου Sapin II αφορούν τις αρμοδιότητες και τον τρόπο επιλογής των μελών της νέας αρχής.

²⁵ Η A.F.A. ασκεί ελεγκτικές αρμοδιότητες σε όλες τις εταιρίες του ιδιωτικού τομέα που απασχολούν πάνω από 500 εργαζόμενους και έχουν ετήσιο κύκλο εργασιών άνω των 100 εκ. Ευρώ. Ελέγχει το κατά πόσο οι εν λόγω εταιρίες έχουν εφαρμόσει τις βασικές υποχρεώσεις που προβλέπει το Άρθρο 17 του 2016-1691 (Νόμος Sapin II): εφαρμογή κωδίκων συμπεριφοράς, υιοθέτηση μηχανισμών εσωτερικού ελέγχου κ.α. Σε περίπτωση που μία εταιρία δεν έχει εφαρμόσει με ικανοποιητικό τρόπο τα προβλεπόμενα από το νόμο, η AFA έχει το δικαίωμα επιβολής προστίμου (Agence Française Anti-Corruption, 2018).

υιοθετήσει κάθε δημόσιος φορέας με στόχο τον εντοπισμό και την αντιμετώπιση φαινομένων διαφθοράς, αθέμιτης άσκησης επιρροής έναντι ανταλλάγματος κ.α.. Η Α.Φ.Α. μπορεί να προχωρήσει αυτεπαγγέλτως στη διεξαγωγή των εν λόγω ελέγχων αλλά και μετά από αίτημα του Πρωθυπουργού, Υπουργών, του Προέδρου της Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (H.A.T.V.P.) ή του κυβερνητικού εκπροσώπου κάθε τοπικής αυτοδιοίκησης. Ωστόσο, η Α.Φ.Α. δεν έχει αρμοδιότητα επιβολής προστίμων στους δημόσιους φορείς (Άρθρο 2 του Νόμου Sapin II).

Κεφάλαιο 6: Ιταλία

Η Ιταλία είναι μια χώρα που χαρακτηρίζεται από **χρόνια και συστημική διαφθορά** παρά τις αξιοσημείωτες οικονομικές επιδόσεις της από τον Β΄ Παγκόσμιο Πόλεμο και μετά (Chandler, 2003: 243-244). Το 2019 βρέθηκε μόλις στη 51η θέση σε σύνολο 180 χωρών στο Δείκτη Αντίληψης Διαφθοράς (Transparency International CPI, 2019), ενώ σύμφωνα με το Ειδικό Ευρωβαρόμετρο για τη διαφθορά του 2013 το 97% των ιταλών ερωτηθέντων δήλωσε πως η διαφθορά είναι εξαιρετικά διαδεδομένη στην Ιταλία και το 42% δήλωσε πως έχει επηρεαστεί από αυτή στην καθημερινή του ζωή. Ωστόσο, ο χάρτης της διαφθοράς στην Ιταλία δεν είναι ομοιογενής: σημαντικές είναι οι διαφοροποιήσεις που παρατηρούνται ανάμεσα στις περιφέρειες του Βορρά και του Νότου. Πιο συγκεκριμένα, τα ποσοστά διαφθοράς στις βόρειες περιφέρειες του Μπολζάνο, του Τρέντο και της Βάλε ντ'Αόστα είναι εξαιρετικά χαμηλά (φτάνουν τα επίπεδα της Βαυαρίας και του Λονδίνου), ενώ οι νότιες περιφέρειες της Καμπανίας, της Καλαβρίας και της Σικελίας καταγράφουν ποσοστά διαφθοράς παρόμοια με εκείνα της Ρουμανίας και της Βουλγαρίας (EPRS, 2014:59-62)²⁶.

Η απογοητευτική αυτή εικόνα οφείλεται σε μία σειρά παραγόντων. Το πολιτικο-διοικητικό σύστημα της χώρας είναι εξαιρετικά αδύναμο και βαθιά δυσλειτουργικό: οι διαρκείς εναλλαγές κυβερνήσεων σε συνδυασμό με τους στενούς δεσμούς οικονομικής εξάρτησης που έχει αναπτύξει μία σχετικά αμετάβλητη πολιτική τάξη με ισχυρά επιχειρηματικά συμφέροντα έχουν δημιουργήσει τις κατάλληλες εκείνες προϋποθέσεις για την ανάπτυξη φαινομένων διαφθοράς μεγάλης κλίμακας (όπως διαφαίνεται από τα

²⁶ Οι έντονες διαφορές στα επίπεδα διαφθοράς μεταξύ των περιφερειών του Βορρά και του Νότου οφείλονται σε μεγάλο βαθμό στην διαφορετική ιστορική εξέλιξη των δύο περιοχών η οποία και επηρέασε βαθιά την ποιότητα των θεσμών αλλά και της πολιτικής ζωής εν γένει στο Βορρά και το Νότο (Putnam, 1993).

συνεχή πολιτικά σκάνδαλα χρηματισμού²⁷). Παράλληλα, η σημαντική αποκέντρωση διοικητικών αρμοδιοτήτων προς τις 20 ημιαυτόνομες περιφέρειες έχει οδηγήσει στην ανάπτυξη στενών πελατειακών σχέσεων και δεσμών πατρωνίας σε τοπικό επίπεδο²⁸ ενώ η πολυνομία και η συχνά άκαμπτη εφαρμογή της δαιδαλώδους νομοθεσίας από τη δημόσια διοίκηση καθιστούν σε πολλές περιπτώσεις το χρηματισμό τη μόνη διέξοδο για τους πολίτες (Chandler, 2003:244-250).

Ήδη από τα τέλη του 19ου αιώνα, το πλέον αρμόδιο όργανο για τον έλεγχο της διαχείρισης του δημοσίου χρήματος από το πολιτικο-διοικητικό σύστημα ήταν- και παραμένει- το **Corte dei Conti** (Ελεγκτικό Συνεδρίο) αλλά και η **Guardia di Finanza** (Οικονομική Αστυνομία), η οποία υπάγεται στο Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών και λειτουργεί ως ο αστυνομικός βραχίονας του Corte dei Conti. Το Corte dei Conti, αποτελεί συνταγματικά κατοχυρωμένο θεσμό (Άρθρο 100 του ιταλικού Συντάγματος) και ασκεί προληπτικό έλεγχο όλων των συμβάσεων ή πληρωμών στις οποίες προβαίνει το σύνολο της δημόσιας διοίκησης αλλά και κατασταλτικό έλεγχο όταν υπάρχουν υπόνοιες διαφθοράς. Ωστόσο, η υποχρέωση διεξαγωγής πληθώρας προληπτικών ελέγχων, οι θεσμικές διευθετήσεις που υιοθετήθηκαν προκειμένου να είναι δυνατοί συνεχείς προληπτικοί έλεγχοι²⁹ αλλά και τα πενιχρά αποτελέσματα των κατασταλτικών ελέγχων είχαν ως αποτέλεσμα να αμφισβητηθεί η ικανότητα του να αντιμετωπίσει τη συστημική διαφθορά που μαστίζει την Ιταλία (Bracci και Steccolini, 2015:3).

Το ξέσπασμα της ιταλικής κρίσης χρέους και η βαθιά ύφεση που ακολούθησε αποτέλεσε σημείο καμπής. Με το κόστος της διαφθοράς για την ιταλική οικονομία να υπολογίζεται σε 60 δις ετησίως για το 2012 (Transparency International, 2012) και την αυξανόμενη πίεση από μέρους της ιταλικής κοινής γνώμης και της ΕΕ για ανάπτυξη ενός πιο αποτελεσματικού πλαισίου κατέστη επιτακτική η προώθηση σημαντικών θεσμικών τομών (Bracci και Steccolini, 2015:4). Βασικός στόχος αποτελούσε πλέον η υιοθέτηση ενός νέου, πιο αποκεντρωμένου, μοντέλου ελέγχου της δημόσιας διοίκησης που θα δίνει μεγαλύτερη έμφαση στην πρόληψη με την ανάπτυξη στρατηγικών και δικλίδων

²⁷ Χαρακτηριστική είναι η περίπτωση του σκανδάλου Tangentopoli (στα ελληνικά θα μπορούσε να μεταφραστεί ως “Μιζούπολη”) το οποίο ξέσπασε το 2002. Κατά τη διάρκεια των ερευνών αποκαλύφθηκε πως ένας σημαντικός αριθμός βουλευτών χρηματίζονταν προκειμένου να ψηφίζουν νόμους που εξυπηρετούσαν τα οικονομικά συμφέροντα συγκεκριμένων επιχειρηματιών. Οι αποκαλύψεις είχαν ως αποτέλεσμα την κατάρρευση του πολιτικού συστήματος εν γένει και σήμανε το τέλος της πρώτης ιταλικής δημοκρατίας (Feldman, 2020:3).

²⁸ Πρόκειται για αυτό που ο Edward Banfield είχε χαρακτηρίσει “ανήθικη οικογενειοκρατία” (Chandler, 2003: 250).

²⁹ Δεδομένου του μεγάλου αριθμού των προληπτικών ελέγχων που πραγματοποιούνταν συχνά το Corte dei Conti τοποθετούσε σε μόνιμη βάση υπαλλήλους του στα Υπουργεία αφήνοντας περιθώρια για τη δημιουργία νέων εστίων διαφθοράς (Chandler, 2003 270-271).

ασφαλείας που θα αποτρέπουν ή θα καταστούν εξαιρετικά δύσκολη την διάπραξη εγκλημάτων διαφθοράς (Cantone, 2015:3-10).

Το 2012 με το Νόμο 190/2012 για την Πρόληψη και Καταπολέμηση της Διαφθοράς και των Παράνομων Δραστηριοτήτων στη Δημόσια Διοίκηση (γνωστός και ως Νόμος κατά της Διαφθοράς) το υπάρχον νομοθετικό πλαίσιο³⁰ ενισχύθηκε με μια σειρά από σημαντικές καινοτομίες. Πλέον, κάθε δημόσια αρχή οφείλει να εκπονεί τριετή σχέδια για την πρόληψη της διαφθοράς (Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione-PTPC) με βάση το **Εθνικό Τριετές Σχέδιο για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς** (Piano Nazionale Anticorruzione-PNA)³¹ (UNODC, 2019:20). Τα τριετή σχέδια θα περιλαμβάνουν συγκεκριμένους στόχους και δείκτες και θα είναι προσαρμοσμένα στις ιδιαιτερότητες και ανάγκες της εκάστοτε υπηρεσίας. Επιπροσθέτως, κάθε δημόσια υπηρεσία θα διορίζει έναν Υπεύθυνο για την Πρόληψη της Διαφθοράς (Responsabili della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza-RPCT) ο οποίος εποπτεύει την ορθή εφαρμογή του σχεδίου (Άρθρα 5 και 6).

Το 2009 έγινε στην Ιταλία η πρώτη ουσιαστική προσπάθεια για την ίδρυση μίας ανεξάρτητης αρχής³² αφιερωμένης στην πρόληψη της διαφθοράς στο δημόσιο τομέα με τη δημιουργία της Ανεξάρτητης Εθνικής Επιτροπής για την Αξιολόγηση, Διαφάνεια και Ακεραιότητα (Commissione Indipendente per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità delle Amministrazioni pubbliche- CiVIT) με το νόμο 15/2009. Η περιορισμένη ανεξαρτησία του θεσμού αλλά και η έλλειψη ενός ισχυρού νομοθετικού πλαισίου οδήγησαν σε αποτυχία αυτή την πρώτη διστακτική προσπάθεια.

Το 2013 με το νόμο 125/2013 η CiVIT μετονομάστηκε σε **Autorità Nazionale Anticorruzione (A.N.AC.)**. Η νέα θεσμική οντότητα επιφορτίστηκε με σημαντικές πρόσθετες αρμοδιότητες εποπτείας και συντονισμού ενώ απολαμβάνει και μεγάλης ανεξαρτησίας. Η A.N.AC. είναι συλλογικό σώμα που αποτελείται από έναν Πρόεδρο και 4 μέλη εγνωσμένου κύρους τα οποία προέρχονται από τη Δημόσια Διοίκηση αλλά και από τον ιδιωτικό τομέα. Τα μέλη της διορίζονται με βάση συγκεκριμένη διαδικασία η οποία διασφαλίζει διακομματική συναίνεση (Feldman, 2020:8). Ο Υπουργός Δημόσιας

³⁰ Μέχρι εκείνη τη στιγμή μοναδική βάση του ιταλικού νομοθετικού πλαισίου κατά της διαφθοράς αποτελούσε το Σύνταγμα της χώρας (Άρθρα 28, 54, 97 και 98), ο Ποινικός Κώδικας (και πιο συγκεκριμένα το Άρθρο 314 που αφορά τα εγκλήματα κατά της Δημόσιας Διοίκησης) και ο Αστικός Κώδικας. (UNODC, 2019:19).

³¹ Το τελευταίο αφορά την περίοδο 2020-22 (Επίσημη Ιστοσελίδα της Autorità nazionale anticorruzione, 2020).

³² Το 2003 είχε δημιουργηθεί ο θεσμός του Ύπατου Εκπροσώπου για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς, ο οποίος, ωστόσο διοριζόταν από τον Πρωθυπουργό και υπαγόταν άμεσα σε αυτόν (Di Mascio, Maggetti και Natalini, 2020: 377).

Διοίκησης επιλέγει τα υποψήφια μέλη και η αρμόδια κοινοβουλευτική επιτροπή επικυρώνει την επιλογή με πλειοψηφία δύο τρίτων. Εν συνεχεία το Υπουργικό Συμβούλιο επικυρώνει με τη σειρά του τα υποψήφια μέλη και ο διορισμός τους ολοκληρώνεται με τη δημοσίευση Προεδρικού Διατάγματος. Ο διορισμός του Προέδρου παρουσιάζει κάποιες διαφορές. Οι Υπουργοί Δημόσιας Διοίκησης, Δικαιοσύνης και Εσωτερικών προτείνουν από κοινού έναν υποψήφιο. Ακολουθεί η έγκριση της αρμόδιας κοινοβουλευτικής επιτροπής με πλειοψηφία δύο τρίτων, η επικύρωση της επιλογής από το Υπουργικό Συμβούλιο συνολικά και η έκδοση Προεδρικού Διατάγματος με το οποίο ολοκληρώνεται η διαδικασία διορισμού του. Η θητεία των μελών και του Προέδρου είναι εξαετής (ώστε να μην συμπίπτει με την πενταετή θητεία των βουλευτών) και μη ανανεώσιμη. Τα μέλη και ο Πρόεδρος ασκούν τα καθήκοντά τους με πλήρη αυτονομία και ανεξαρτησία “όσον αφορά τη λήψη αποφάσεων και τις εκτιμήσεις τους” ενώ η Αρχή χαιρεί οικονομικής αυτονομίας από την κεντρική κυβέρνηση (UNODC, 2019:51-52).

Η Α.Ν.Α.Κ. διαθέτει κατά κύριο λόγο **κανονιστικές, εποπτικές, συμβουλευτικές και σε πιο περιορισμένο βαθμό ελεγκτικές και κυρωτικές αρμοδιότητες**. Είναι υπεύθυνη για την εκπόνηση του Εθνικού Σχεδίου κατά της Διαφθοράς (UNODC, 2019:20), ενώ διαθέτει την αρμοδιότητα έκδοσης Κατευθυντήριων Γραμμών, Κανονισμών και Κωδίκων Συμπεριφοράς η εφαρμογή των οποίων είναι υποχρεωτική για τις δημόσιες αρχές (UNODC, 2019:52). Η κάθε δημόσια αρχή εκπονεί με τη σειρά της (με βάση το εθνικό σχέδιο αλλά και τις κανονιστικές πράξεις της ΑΝΑΚ) το δικό της σχέδιο. Η ΑΝΑΚ διαθέτει εκτεταμένες εποπτικές αρμοδιότητες αναφορικά με τη συμμόρφωση των διοικητικών αρχών στις κανονιστικές της πράξεις αλλά και στις επιταγές του εθνικού σχεδίου ενώ είναι σε θέση να πραγματοποιεί ελέγχους αυτεπάγγελτα ή μετά από καταγγελία. Στις περιπτώσεις εκείνες που διαπιστωθούν κενά ή παραλείψεις κατά την εφαρμογή των μέτρων αντιμετώπισης της διαφθοράς η ΑΝΑΚ μπορεί να επιβάλλει χρηματικές κυρώσεις στις αρχές που δεν έχουν προβεί στις προβλεπόμενες ενέργειες για τη δημιουργία ενός συνεκτικού πλαισίου πρόληψης της διαφθοράς και να απαιτήσει την υιοθέτηση των απαραίτητων αλλαγών³³. Οφείλουμε να τονίσουμε πως οι εποπτικές και ελεγκτικές αρμοδιότητες της δεν αφορούν τον εντοπισμό συγκεκριμένων περιστατικών διαφθοράς, αρμοδιότητα την οποία συνεχίζει να ασκεί το Corte dei Conti και η Guardia di Finanza.

³³Πιο συγκεκριμένα μπορεί να επιβάλλει πρόστιμα που κυμαίνονται από 1000 ως 10.000 ευρώ στο προσωπικό υπηρεσιών που δεν εφάρμοσε τα τριετή σχέδια (Feldman, 2020:9).

Παράλληλα, η A.N.AC. διαθέτει εκτεταμένες εποπτικές αρμοδιότητες στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων. Με το νόμο 90/2014 μεταφέρθηκαν στην ANAC το σύνολο των αρμοδιοτήτων της Αρχής για την Εποπτεία των Δημοσίων Συμβάσεων (Autorita per la Vigilanza sui Contratti Pubblici -AVCP) (UNODC, 2019:42). Στον εν λόγω τομέα παρατηρείται σημαντική αλληλοεπικάλυψη αρμοδιοτήτων με το κατεξοχήν αρμόδιο όργανο, το Corte dei Compti. Μολονότι η σχέση μεταξύ των δύο βασικών θεσμών ήταν αρχικά κάπως τεταμένη, τα τελευταία χρόνια οι δύο θεσμοί συνεργάζονται στενά και έχουν υπογράψει και μία σειρά από Μνημόνια Συνεργασίας (Feldman, 2020:7).

Κεφάλαιο 7: Ο.Δ. της Γερμανίας

Η Ο.Δ. της Γερμανίας αποτελεί κατά τα 20 τελευταία χρόνια μία από τις χώρες με τα **χαμηλότερα ποσοστά διαφθοράς στον κόσμο και στην Ευρωπαϊκή Ένωση**. Το 2019 βρέθηκε στην 9η θέση σε σύνολο 180 χωρών στο Δείκτη Αντίληψης της Διαφθοράς (Transparency International-CPI, 2019) ενώ σύμφωνα με το Ειδικό Ευροβαρόμετρο για τη Διαφθορά του 2013 μόνο το 6% των γερμανών ερωτηθέντων δήλωσε πως έχει επηρεαστεί από τη διαφθορά στην προσωπική του ζωή (EPRS, 2014: 52-53). Η **κεντρική θέση της Ο.Δ. της Γερμανίας στην παγκόσμια και ευρωπαϊκή οικονομία** αλλά και μία σειρά από σκάνδαλα διαφθοράς που συντάραξαν τη χώρα στο παρελθόν³⁴ αποτελούν τους βασικούς λόγους για τους οποίους η χώρα έχει αναπτύξει ένα αποτελεσματικό νομοθετικό και θεσμικό πλαίσιο καταπολέμησης της διαφθοράς στο δημόσιο τομέα, το οποίο, εντούτοις, παρουσιάζει αρκετές ιδιαιτερότητες.

Η Ο.Δ. της Γερμανίας αποτελείται από 16 κρατίδια, καθένα από τα οποία διαθέτει το δικό του Κοινοβούλιο, Κυβέρνηση αλλά και σύνταγμα και μεγάλο βαθμό αυτονομίας, τουλάχιστον σε εκτελεστικό επίπεδο, σε πληθώρα πολιτικών. Η κατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ της ομοσπονδιακής κυβέρνησης, των κρατιδίων και του τοπικού επιπέδου (το οποίο αποτελείται από επαρχίες και κοινότητες) προβλέπεται στο Θεμελιώδη Νόμο (Άρθρα 87-90), το Σύνταγμα της Γερμανικής Ομοσπονδίας, και η

³⁴ Το σκάνδαλο Siemens (2006) αποτέλεσε σημείο καμπής για την ενίσχυση του νομοθετικού και θεσμικού πλαισίου αντιμετώπισης της διαφθοράς (Transparency International, 2019).

μεταξύ τους σχέση διέπεται από την **αρχή της επικουρικότητας**³⁵. Η ομοσπονδία είναι κυρίως υπεύθυνη για τους τομείς των εξωτερικών υποθέσεων, της εθνικής ασφάλειας, του συστήματος κοινωνικής πρόνοιας αλλά και για όλους τους τομείς που επηρεάζουν άμεσα ή έμμεσα την οικονομία (βιομηχανία, ενέργεια, γεωργία), ενώ τα κρατίδια είναι υπεύθυνα για υποθέσεις που επηρεάζουν πιο άμεσα την καθημερινή ζωή των πολιτών (αστυνομία, υγεία, εκπαίδευση κ.α.) (Chandler, 2003:175). Σε μεγάλο βαθμό οι ιδιομορφίες του γερμανικού μοντέλου καταπολέμησης της διαφθοράς είναι απόρροια του ομοσπονδιακού χαρακτήρα της Ο.Δ. της Γερμανίας και του **σημαντικού βαθμού πολιτικής αποκέντρωσης** που την χαρακτηρίζει. Τα κεντρικά ομοσπονδιακά υπουργεία διαδραματίζουν έναν επί το πλείστον επιτελικό ρόλο ανάπτυξης κεντρικών στρατηγικών τις οποίες οι κυβερνήσεις των κρατιδίων υλοποιούν (Peters, 1994:126).

Στην καρδιά του πλαισίου αντιμετώπισης της διαφθοράς βρίσκεται παραδοσιακά ένα **αυστηρό, συνεκτικό και σταθερό νομοθετικό πλαίσιο** το οποίο τηρείται απαρέγκλιτα³⁶. Αυτό διαμορφώνεται πρωτίστως σε ομοσπονδιακό επίπεδο με τα κρατίδια να είναι σε θέση να το εξειδικεύσουν περαιτέρω μέσω της δικής τους νομοθεσίας (με τη μορφή Κατευθυντήριων Γραμμών ή Διοικητικών Κανονισμών)³⁷. Ο γερμανικός Ποινικός Κώδικας (Strafgesetzbuch-StGB) περιλαμβάνει αρκετά άρθρα που αφορούν την παθητική και ενεργητική δωροδοκία των δημοσίων υπαλλήλων (Άρθρα 331-338), ενώ παρόμοιες διατάξεις συναντάμε και στο Νόμο αναφορικά με τις Διοικητικές Παραβάσεις (Ordnungswidrigkeitengesetz-OwiG, 1968) ο οποίος αφορά το σύνολο των δημοσίων υπαλλήλων. Ειδικές νομοθετικές πρωτοβουλίες έχουν αναληφθεί για την αντιμετώπιση της διαφθοράς σε ομοσπονδιακό επίπεδο με σημαντικότερες την “Οδηγία της Ομοσπονδιακής Κυβέρνησης αναφορικά με την Πρόληψη της Διαφθοράς στην Ομοσπονδιακή Κυβέρνηση” του 2004 αλλά και μία ειδική εγκύκλιο με τίτλο “Κανόνες Ακεραιότητας” (German Federal Ministry of the Interior, 2014).

³⁵ Σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας η εξουσία λήψης αποφάσεων και διαμόρφωσης πολιτικής θα πρέπει να διοχετεύεται στο επίπεδο εκείνο το οποίο είναι πλησιέστερο στον πολίτη και με αυτό τον τρόπο διασφαλίζεται πως οι ανάγκες των πολιτών ικανοποιούνται με τον καλύτερο δυνατό τρόπο (Panara, 2015: 79-85).

³⁶ Στον πυρήνα της γερμανικής νομικής παράδοσης βρίσκεται άλλωστε το Rechtsstaat (κράτος δικαίου), το οποίο επιβάλλει την απόλυτη κυριαρχία του νόμου πάνω στο σύνολο του κυβερνητικού και διοικητικού μηχανισμού (Bach, 2016: 2-3).

³⁷ Χαρακτηριστική είναι οι περιπτώσεις του Κρατιδίου της Έσσης που έχει αναπτύξει τις δικές του Κατευθυντήριες Γραμμές και Διοικητικούς Κανονισμούς για την αντιμετώπιση της διαφθοράς στο δημόσιο τομέα (Επίσημη Ιστοσελίδα του Regierungspräsidium Kassel, 2020) αλλά και του κρατιδίου της Βαυαρίας που έχει αναπτύξει αντίστοιχες Κατευθυντήριες Γραμμές για την αποκάλυψη και αντιμετώπιση φαινομένων διαφθοράς (Καγκελαρία της Βαυαρίας, 2011). Και στις δύο περιπτώσεις οι Κατευθυντήριες Γραμμές εναρμονίζονται πλήρως με τις ομοσπονδιακές επιταγές.

Μία βασική ιδιαιτερότητα του γερμανικού μοντέλου είναι **έλλειψη κεντρικής (ομοσπονδιακής) ανεξάρτητης αρχής** ή άλλου είδους ελεγκτικού μηχανισμού επιφορτισμένου με την πρόληψη, αντιμετώπιση και καταπολέμηση της διαφθοράς. Η δημιουργία ενός κεντρικού θεσμού θα παραβίαζε την αρχή της επικουρικότητας πάνω στην οποία έχει θεμελιωθεί η γερμανική ομοσπονδία, θα απαιτούσε εκτενείς νομοθετικές αλλαγές αλλά, κυρίως, θα συναντούσε μεγάλη αντίσταση από τα κρατίδια, τα οποία αντιστέκονται σε όλες τις προσπάθειες ελέγχου του έργου τους από την κεντρική ομόσπονδη κυβέρνηση (EPRS, 2014:54). Σε επίπεδο κρατιδίων έχει καταγραφεί μία μόνο προσπάθεια δημιουργίας κεντρικής αρχής στο κρατίδιο του Βραδεμβούργου, το λεγόμενο *Stabsstelle Korruptionsprävention in der Landesverwaltung* (Γραφείο για την Πρόληψη της Διαφθοράς στη Δημόσια Διοίκηση), στόχος του οποίου είναι η περαιτέρω ενίσχυση των προσπαθειών καταπολέμησης της διαφθοράς. Ωστόσο, η εν λόγω κεντρική αρχή σε καμία περίπτωση δε διαθέτει τα χαρακτηριστικά μιας ανεξάρτητης αρχής και λειτουργεί περισσότερο ως υποστηρικτικό όργανο των εσωτερικών δομών αντιμετώπισης της διαφθοράς (Επίσημη Ιστοσελίδα του *Stabsstelle Korruptionsprävention in der Landesverwaltung Brandenburg*, 2020). Αντίθετα, κάθε υπηρεσία έχει την υποχρέωση να αναπτύξει το **δικό της σύστημα καταπολέμησης της διαφθοράς με όρους πρόληψης, εντοπισμού και καταστολής (Antikorruptionssystem)** τα οποία, ωστόσο, ακολουθούν κατά γράμμα τις επιταγές της ομοσπονδιακής νομοθεσίας και της συχνά πιο εξειδικευμένης νομοθεσίας του εκάστοτε κρατιδίου (Glinder και Schröfel, 2020:129-131).

Στον πυρήνα του συστήματος καταπολέμησης της διαφθοράς σε επίπεδο ομοσπονδιακών αρχών (σε αυτές συμπεριλαμβάνονται τα ομοσπονδιακά υπουργεία, οι ομοσπονδιακές αρχές και υπηρεσίες αλλά και οι ένοπλες δυνάμεις) βρίσκεται ο θεσμός του **“Ansprachperson für Korruptionsprävention”** (Υπεύθυνος Επικοινωνίας για Θέματα Διαφθοράς) ο οποίος λειτουργεί ως βασικός δίαυλος επικοινωνίας μεταξύ των υπαλλήλων ή των πολιτών και της ηγεσίας και ως θεσμική δικλείδα για τους μάρτυρες δημοσίου συμφέροντος (Whistleblowers). Ο ρόλος του είναι διττός. Πρώτον, αποτελεί το βασικό εσωτερικό όργανο στον οποίο απευθύνονται όσοι επιθυμούν να προβούν σε επώνυμες ή ανώνυμες καταγγελίες. Δεύτερον, ασκεί συμβουλευτικές και εποπτικές αρμοδιότητες αναφορικά με την ορθή λειτουργία και βελτίωση του συστήματος εσωτερικού ελέγχου από τη μία διαθέτει σημαντικές συμβουλευτικές αρμοδιότητες κυρίως σε θέματα πρόληψης φαινομένων διαφθοράς αλλά και περιορισμένες ελεγκτικές αρμοδιότητες. Πρόκειται για υπάλληλο της εκάστοτε υπηρεσίας ο οποίος επιλέγεται από

την ηγεσία και υπάγεται άμεσα σε αυτήν³⁸ αλλά διαθέτει σημαντική ανεξαρτησία κατά την άσκηση των καθηκόντων του (weisungsunabhängig) και απρόσκοπτη πρόσβαση στο σύνολο της υπηρεσίας. (German Federal Ministry of the Interior, 2014:6-8).

Στις περιπτώσεις εκείνες που κάποιος υπάλληλος της υπηρεσίας ή πιο σπάνια κάποιος πολίτης προχωρήσει σε (επώνυμη ή ανώνυμη) καταγγελία προς τον Υπεύθυνο ή στην περίπτωση που ο ίδιος ο Υπεύθυνος Επικοινωνίας έχει υποψίες, ενημερώνει άμεσα τον ιεραρχικά ανώτερο του υπαλλήλου που φέρεται να εμπλέκεται σε υπόθεση διαφθοράς και την ανώτερη βαθμίδα της διοικητικής ιεραρχίας (στις πολύ σοβαρές περιπτώσεις). Αυτοί έχουν την αρμοδιότητα να δώσουν εντολή για τη διεξαγωγή εσωτερικής έρευνας στο αρμόδιο τμήμα εσωτερικού ελέγχου κάθε αρχής (μονάδα εσωτερικών ή οικονομικών-λογιστικών ελέγχων) και να ενημερώσουν τις αρμόδιες εισαγγελικές αρχές (German Federal Ministry of the Interior, 2014:8-9)³⁹. Σε αυτό το σημείο οφείλουμε να αναφέρουμε πως οι προϊστάμενοι όλων των βαθμίδων φέρουν αυξημένη ευθύνη για την πρόληψη και τον εντοπισμό φαινομένων διαφθοράς (μία προσέγγιση που ονομάζεται *tone at the top*) (Publicus, 2020)

Σε μεγάλο βαθμό τα κρατίδια έχουν υιοθετήσει παρόμοια συστήματα και διαδικασίες εσωτερικού ελέγχου της διοίκησης προσαρμοσμένα στις δικές τους ιδιαιτερότητες και ανάγκες. Ο θεσμός του υπεύθυνου επικοινωνίας έχει υιοθετηθεί από όλα τα κρατίδια αν και η ονομασία του διαφοροποιείται από κρατίδιο σε κρατίδιο (Antikorruptionsbeauftragter στη Βεστφαλία, Ansprechperson für Korruptionsvorsorge στη Βαυαρία, Antikorruption-Koordinator στο Leipzig κ.α.). Ο διορισμός του γίνεται απευθείας από την ηγεσία της εκάστοτε υπηρεσίας στην οποία και υπάγονται άμεσα (Bayerische Staatskanzlei, 2011). Σε ορισμένες περιπτώσεις διορίζονται και πρόσωπα εγνωσμένου κύρους εκτός του διοικητικού μηχανισμού, όπως πρώην εισαγγελείς. Συνήθως χαιρούν μεγάλης δημοσιότητας δεδομένου πως σε επίπεδο κρατιδίου οι καταγγελίες για διαφθορά από μέρους των πολιτών είναι πιο συχνές. Παράλληλα με τη δικαστική διερεύνηση του θέματος ξεκινά και η πειθαρχική διαδικασία η οποία συνήθως

³⁸ Εξάλλου οι προσλήψεις και οι προαγωγές στη γερμανική δημόσια διοίκηση καθορίζονται εσωτερικά από κάθε υπηρεσία όχι από κάποια ανεξάρτητη αρχή. Επιπροσθέτως, στη γερμανική δημόσια διοίκηση είναι σύνηθες οι ανώτατοι δημόσιοι υπάλληλοι να διατηρούν στενές σχέσεις με την πολιτική εξουσία και να είναι έντονα πολιτικοποιημένοι, χωρίς αυτό όμως να υπονομεύει την αποτελεσματικότητά τους, την αμεροληψία τους και σε μεγάλο βαθμό την ανεξαρτησία τους κατά την άσκηση των καθηκόντων τους (Chandler 166-182).

³⁹ Πιο συγκεκριμένα “στις περιπτώσεις που υπάρχουν σοβαρές υποψίες πως έχει διαπραχθεί κάποιο έγκλημα διαφθοράς, ο προϊστάμενος της υπηρεσίας οφείλει να ενημερώσει άμεσα τον εισαγγελέα αλλά και την προϊστάμενη αρχή” (German Federal Ministry of the Interior, 2014:8-9).

αναστέλλεται μέχρι την ολοκλήρωση της ποινικής διαδικασίας με τις πειθαρχικές ποινές που επιβάλλονται σε μεγάλο βαθμό να αντανakλούν τις ποινικές ποινές (Federal Ministry of the Interior, Building and Community, 2019).

Μολονότι το θεσμικό οικοδόμημα το οποίο περιγράψαμε παραπάνω μοιάζει αδύναμο (λόγω της απουσίας κάποιας κεντρικής αρχής ή ειδικού εσωτερικού σώματος ελέγχου) στην πραγματικότητα διακρίνεται για την μεγάλη αποτελεσματικότητά του. Εξάλλου, το γερμανικό μοντέλο καταπολέμησης της διαφθοράς είναι **προσανατολισμένο στην πρόληψη** και όχι στην καταστολή. Μία σειρά από πρωτοβουλίες και νομοθετικά μέτρα έχουν οδηγήσει στην ανάπτυξη ενός εκλεπτυσμένου συστήματος πρόληψης της διαφθοράς που περιλαμβάνει αυστηρούς κώδικες συμπεριφοράς, συνεχή ευαισθητοποίηση και επιμόρφωση των υπαλλήλων, συστήματα ενισχυμένου ελέγχου (π.χ. με την υιοθέτηση της αρχής των τεσσάρων οφθαλμών/του διπλού ελέγχου και την αυξημένη ηλεκτρονικοποίηση των διαδικασιών) αλλά και άλλες βέλτιστες πρακτικές πρόληψης (εντοπισμός των πεδίων εκείνων της δημόσιας διοίκησης που είναι ευάλωτα και περιορισμός της θητείας των υπαλλήλων σε αυτά) (German Federal Ministry of the Interior, 2014)⁴⁰.

Επιπροσθέτως, πρέπει να τονίσουμε πως ιδιαίτερα ενισχυμένος είναι ο ρόλος των **εισαγγελικών και δικαστικών αρχών**. Τα γερμανικά διοικητικά δικαστήρια διακρίνονται για τη μεγάλη εξειδίκευσή τους (πιο συγκεκριμένα διαχωρίζονται σε γενικά διοικητικά δικαστήρια, φορολογικά δικαστήρια και δικαστήρια για θέματα κοινωνικής ασφάλισης) και την αποτελεσματικότητά τους (European E-Justice, 2020). Ιδιαίτερο ρόλο στην καταπολέμηση της διαφθοράς διαδραματίζει και το Ομοσπονδιακό Ελεγκτικό Συνέδριο (Bundesrechnungshof), το οποίο είναι υπεύθυνο για τον οικονομικό έλεγχο της κεντρικής κυβέρνησης, αλλά και τα Ελεγκτικά Συνέδρια των κρατιδίων τα οποία ασκούν παρόμοιες αρμοδιότητες σε επίπεδο κρατιδίου. Κατά τα τελευταία χρόνια ο εν λόγω έλεγχος περιλαμβάνει και την αξιολόγηση της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας των εφαρμοζόμενων πολιτικών (Chandler, 2003: 183-184).

⁴⁰ Παραδείγματος χάρη στους τομείς εκείνους όπου υπάρχει ο κίνδυνος να εμφανιστούν φαινόμενα διαφθοράς η θητεία των υπαλλήλων δεν μπορεί να υπερβαίνει τα 5 χρόνια.

Κεφάλαιο 8: Ηνωμένο Βασίλειο

Το Ηνωμένο Βασίλειο καταγράφει εξαιρετικά χαμηλά ποσοστά διαφθοράς και αποτελεί διεθνώς μία **χώρα πρότυπο** στην καταπολέμηση του εν λόγω προβλήματος⁴¹ (Barington, 2020:3). Το 2019 βρέθηκε στην 12η θέση σε σύνολο 180 χωρών στο Δείκτη Αντίληψης Διαφθοράς (Transparency International CPI, 2019), ενώ σύμφωνα με το Ειδικό Ευρωβαρόμετρο για τη Διαφθορά του 2013 το Ηνωμένο Βασίλειο κατέγραψε τα χαμηλότερα ποσοστά ερωτηθέντων που είχαν δηλώσει πως τους είχε ζητηθεί να χρηματίσουν υπαλλήλους (μόλις 5 από τους 1115) σε ολόκληρη την Ευρωπαϊκή Ένωση (EPRS, 2014:73). Παρά τις θετικές επιδόσεις υπολογίζεται πως ο δημόσιος τομέας χάνει 40 δις το χρόνο από φαινόμενα απάτης (NCA Fraud), γεγονός το οποίο έχει οδηγήσει τα τελευταία χρόνια σε σημαντικές προσπάθειες ενίσχυσης του νομοθετικού και θεσμικού πλαισίου πρόληψης και καταπολέμησης της διαφθοράς⁴².

Το Ηνωμένο Βασίλειο είναι ένα **ασύμμετρα αποκεντρωμένο ενιαίο κράτος** το οποίο αποτελείται από τη Βρετανία και τρεις ακόμα αποκεντρωμένες περιφέρειες (Ουαλία, Σκωτία και Βόρεια Ιρλανδία), κάθε μία από τις οποίες διαθέτει τη δική της κυβέρνηση και απολαμβάνει διαφορετικό βαθμό νομοθετικής και διοικητικής αυτονομίας (EPRS, 2017:73-74). Η βρετανική δημόσια διοίκηση χαρακτηρίζεται από μεγάλη **πολυπλοκότητα** και από σημαντική **έλλειψη κεντρικού σχεδιασμού**, απόρροια της μακράς ιστορίας της κατά τη διάρκεια της οποίας έγιναν λίγες προσπάθειες εκλογίκευσης του διοικητικού μηχανισμού (Peters, 2010:129). Ωστόσο, κεντρικό σημείο αναφοράς αποτελεί πάντα το **Βρετανικό Κοινοβούλιο**, με τον κοινοβουλευτικό έλεγχο (κυρίως μέσω των πανίσχυρων κοινοβουλευτικών επιτροπών ελέγχου) να αποτελεί πάντα τη σημαντικότερη μορφή ελέγχου σε σοβαρές περιπτώσεις διαφθοράς μεγάλης κλίμακας (Chandler, 2003:65 και 92).

Η περιπλοκότητα και αποσπασματικότητα του δημόσιου μηχανισμού αντικατοπτρίζεται και στο πολυεπίπεδο και περίπλοκο θεσμικό πλαίσιο καταπολέμησης της διαφθοράς. Μία βασική ιδιαιτερότητα της βρετανικής προσέγγισης είναι το ότι δεν γίνεται ουσιαστική διάκριση ανάμεσα σε διαφθορά στον ιδιωτικό και το δημόσιο τομέα

⁴¹ Το Ηνωμένο Βασίλειο έχει κυρώσει τις διεθνείς συμβάσεις κατά της διαφθοράς του ΟΗΕ, του Συμβουλίου της Ευρώπης και του ΟΟΣΑ (EPRS, 2014:74).

⁴² Οφείλουμε να αναφέρουμε πως στα νομοθετικά κείμενα δεν γίνεται αναφορά σε “διαφθορά” αλλά σε όρους όπως δωροδοκία (bribery), απάτη (fraud) κ.α. (Moiseienko και Izenman, 2019:13).

ή σε πολιτική και διοικητική διαφθορά. Η ιδιόμορφη αυτή ολιστική προσέγγιση οφείλεται σε μεγάλο βαθμό στην υιοθέτηση των αρχών του New Public Management στη βρετανική δημόσια διοίκηση από τη δεκαετία του '80. Οι εκτεταμένες ιδιωτικοποιήσεις, η δημιουργία πληθώρας νέων διοικητικών μορφωμάτων που βρίσκονται στο μεταίχμιο του ιδιωτικού και δημοσίου τομέα (τα λεγόμενα QUANGOS), και η υιοθέτηση μιας πελατοκεντρικής προσέγγισης στο δημόσιο τομέα καθιστούν τη διάκριση μεταξύ ιδιωτικού και δημοσίου τομέα εξαιρετικά δυσχερή (Dommert, Maccarthaigh και Hardiman, 2016: 538-540).

Παράλληλα, **η κεντρική θέση του Ηνωμένου Βασιλείου και πιο συγκεκριμένα του Λονδίνου στο διεθνές χρηματοπιστωτικό σύστημα** το καθιστά προνομιακό τόπο ανάπτυξης διεθνούς διαφθοράς μεγάλης κλίμακας (ξέπλυμα χρήματος και νομιμοποίηση παράνομων εσόδων) στην οποία συνήθως εμπλέκονται φορείς τόσο του ιδιωτικού όσο και του δημοσίου τομέα. Ως αποτέλεσμα αυτής της ιδιόρρυθμης προσέγγισης τόσο ο νόμος του 2006 κατά της απάτης (2006 Fraud Act) αλλά και ο Νόμος του 2010 κατά της Δωροδοκίας (2010 Bribery Act) δεν κάνουν συγκεκριμένη αναφορά σε δημόσιους λειτουργούς ή υπαλλήλους (GRECO, 2017:4). Ειδική αναφορά σε δημόσιους υπαλλήλους γίνεται μονάχα στον Κώδικα Δημοσίων Υπαλλήλων (Civil Service Code) όπου και περιλαμβάνονται οι βασικές αρχές που πρέπει να διέπουν τη δράση τους (ακεραιότητα, ειλικρίνεια, αντικειμενικότητα και αμεροληψία).

Μοναδική διακριτή αναφορά στη διαφθορά στη δημόσια διοίκηση γίνεται στην Στρατηγική Καταπολέμησης της Διαφθοράς 2017-2022 (Anti-Corruption Strategy 2017-2022) η οποία δίνει έμφαση στην αντιμετώπιση φαινομένων διαφθοράς σε συγκεκριμένους τομείς της δημόσιας διοίκησης (δημόσιες συμβάσεις, απάτη εις βάρος του δημοσίου, χρηματισμός της ανώτατης δημοσιοϋπαλληλίας). Παράλληλα, η Στρατηγική για την Αντιμετώπιση της Απάτης και της Διαφθοράς στην Τοπική Αυτοδιοίκηση του 2016 προχώρησε ένα βήμα περαιτέρω στην προσπάθεια αντιμετώπισης της εσωτερικής διαφθοράς στις τοπικές αρχές (μισθολογική απάτη, παράνομες προσλήψεις κ.α.), δίνοντας έμφαση στην εκπόνηση **τριετών στρατηγικών σχεδίων** για την αντιμετώπιση φαινομένων διαφθοράς και την ενίσχυση των M.E.E. (CIPFA, 2016).

Σε θεσμικό επίπεδο, ο έλεγχος είναι πρωτίστως υπόθεση των μονάδων εσωτερικού ελέγχου. Το λεγόμενο αγγλοσαξονικό μοντέλο (ή μοντέλο Westminster)⁴³ θεμελιώνεται στην έννοια του οικονομικού-λογιστικού ελέγχου (audit) τόσο σε επίπεδο διοικητικής μονάδας όσο και σε εθνικό επίπεδο⁴⁴. Κάθε υπηρεσία, σε όλα τα επίπεδα διακυβέρνησης (από τα Υπουργεία μέχρι και τα μικρά τοπικά συμβούλια-councils), αναπτύσσει παραδοσιακά τις δικές τις δομές εσωτερικού ελέγχου (Internal Audit or Risk Bodies) ανάλογα με το μέγεθος της, τη βασική αποστολή της, τις ανάγκες και τις ιδιαιτερότητές της. Οι δομές αυτές υπάγονται άμεσα στην ανώτερη διοικητική ηγεσία (δηλαδή στους μόνιμους γραμματείς- Permanent Secretaries- ή στους διευθύνοντες συμβούλους στις περιπτώσεις των QUANGOS ή άλλου είδους διοικητικών μορφωμάτων) (GRECO, 2017:23). Οι μόνιμοι γραμματείς με τη σειρά τους είναι υπόλογοι (Accounting Officer) τόσο στους ιεραρχικά ανωτέρους τους (πολιτικούς) όσο και στο ίδιο το Κοινοβούλιο. Επικεφαλής των μονάδων οικονομικού-λογιστικού ελέγχου και υπεύθυνος για την καθημερινή λειτουργία τους είναι ο Senior Lead for Counter Fraud Officer. Όλο το σύστημα εσωτερικών ελέγχων βρίσκεται υπό την εποπτεία του **Senior Officer for Counter Fraud across government** ο οποίος είναι υπόλογος στον Chief Operating Officer of the Civil Service (πρόκειται για τον ανώτατο ιεραρχικά υπεύθυνο στη Δημόσια Διοίκηση, ο οποίος έχει το βαθμό του Μόνιμου Γραμματέα και διορίζεται από τον Πρωθυπουργό) (HM Government, 2020:6-8).

Στους τομείς εκείνους που χαρακτηρίζονται ως ιδιαίτερα ευάλωτοι σε φαινόμενα εσωτερικής και εξωτερικής διαφθοράς δημιουργούνται ειδικά εσωτερικά σώματα με ενισχυμένες αρμοδιότητες και πόρους. Χαρακτηριστική είναι η περίπτωση του Εθνικού Συστήματος Υγείας (National Health System - NHS): λόγω των μεγάλων ποσών που διαχειρίζεται διαθέτει τη δική του Ανεξάρτητη Αρχή που είναι υπεύθυνη για τον εντοπισμό και την αντιμετώπιση φαινομένων διαφθοράς κάθε είδους, την Αρχή για την καταπολέμηση της Απάτης (NHS Counter Fraud Authority) (Moiseieno και Izenman 2019:40-41). Σε επίπεδο τοπικής αυτοδιοίκησης αρμόδιες για τη διερεύνηση περιστατικών διαφθοράς και απάτης είναι οι Ομάδες ή Επιτροπές καταπολέμησης της Απάτης των Συμβουλίων (Council Fraud Teams ή Committees) (CIPFA, 2016:20).

⁴³ Το μοντέλο αυτό έρχεται σε αντίθεση με το ηπειρωτικό ή ναπολεόντειο μοντέλο ελέγχου που δίνει έμφαση στο δικαστικό έλεγχο μέσω εξειδικευμένου δικαστικού σώματος, του Ελεγκτικού Συνεδρίου (Chêne, 2018:4-5).

⁴⁴ Σε κεντρικό επίπεδο ο λογιστικός-οικονομικός έλεγχος πραγματοποιείται από μία εξειδικευμένη κεντρική αρχή, το National Audit Office.

Κατά τα τελευταία χρόνια καταβλήθηκαν σημαντικές προσπάθειες για την ομογενοποίηση του τρόπου λειτουργίας των εσωτερικών μονάδων καταπολέμησης της διαφθοράς με την ανάπτυξη ενός κοινού λειτουργικού προτύπου (Counter Fraud Functional Standard) το οποίο περιλαμβάνει μία σειρά από κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με τις δράσεις στις οποίες πρέπει να προβαίνει η κάθε υπηρεσία με στόχο τη θωράκιση της απέναντι στα φαινόμενα διαφθοράς. Σύμφωνα με το εν λόγω πρότυπο κάθε υπηρεσία οφείλει να αναπτύξει συγκεκριμένο στρατηγικό σχεδιασμό στον οποίο θα περιλαμβάνονται αναλυτικά οι τρόποι διεξαγωγής εσωτερικών ελέγχων καθώς και ο τρόπος διαχείρισης περιστατικών διαφθοράς (HM Government, 2020:3-5).

Παράλληλα, έμφαση έχει δοθεί στην εξειδίκευση των προσωπικού που στελεχώνει τις Μ.Ε.Ε. Κομβικό σημείο για την ενίσχυση των εν λόγω εσωτερικών σωμάτων αποτέλεσε η ανάπτυξη ειδικού επαγγελματικού κλάδου εντός της δημόσιας διοίκησης, του κυβερνητικού κλάδου για την καταπολέμηση της απάτης (Government Counter Fraud Profession). Βασικός στόχος της συγκεκριμένης πρωτοβουλίας είναι η δημιουργία ενός ειδικού σώματος εξειδικευμένων στελεχών της δημόσιας διοίκησης που θα στελεχώνουν τις αρμόδιες υπηρεσίες εσωτερικού ελέγχου και καταπολέμησης της διαφθοράς (HM Government, 2017b:2).

Το Ηνωμένο βασίλειο δεν διαθέτει μία κεντρική ανεξάρτητη αρχή που να έχει την αποκλειστική αρμοδιότητα καταπολέμησης της διαφθοράς. Αντίθετα, μία **πληθώρα θεσμών και σωμάτων** με συχνά αλληλοεπικαλυπτόμενες αρμοδιότητες και διαφορετικά επίπεδα ανεξαρτησίας και αυτονομίας από την πολιτική εξουσία συμμετέχουν στην καταπολέμηση της διαφθοράς (multi agency approach). Σύμφωνα με μία μελέτη του 2016, το Ηνωμένο Βασίλειο διαθέτει 66 διαφορετικές αρχές/σώματα πρόληψης, διερεύνησης και εφαρμογής της νομοθεσίας κατά της διαφθοράς ακολουθώντας μία αρκετά διαφορετική προσέγγιση από αυτή που προτείνουν οι περισσότεροι διεθνείς οργανισμοί (Barrington, 2020:3-5).

Από αυτές τέσσερις είναι οι σημαντικότερες. Το σημαντικότερο σώμα άσκησης οικονομικού-λογιστικού ελέγχου της δημόσιας διοίκησης (με αρμοδιότητες που μοιάζουν με εκείνες των Ελεγκτικών Συνεδρίων), το οποίο και διαθέτει σε μεγάλο βαθμό χαρακτηριστικά Ανεξάρτητης Διοικητικής Αρχής, είναι το **National Audit Office** (NAO - Εθνική Ελεγκτική Υπηρεσία). Το εν λόγω σώμα δεν αποτελεί μέρος της Δημόσιας Διοίκησης και χαίρει μεγάλης ανεξαρτησίας δεδομένου πως υπάγεται μονάχα σε κοινοβουλευτικό έλεγχο. Επιπροσθέτως, σημαντικά εχέγγυα ανεξαρτησίας από την πολιτική εξουσία παρέχει και ο τρόπος επιλογής του επικεφαλής του (Comptroller and

Auditor General). Αυτός προτείνεται από τον Πρωθυπουργό και τον Πρόεδρο της Επιτροπής Δημόσιου Λογιστικού Ελέγχου (Public Accounts Committee) και η υποψηφιότητά του πρέπει να εγκριθεί από την Βουλή των Αντιπροσώπων (National Audit Office, 2020).

Μία ακόμα αρχή που συμμετέχει ενεργά στον έλεγχο της Δημόσιας Διοίκησης είναι η **Government Internal Audit Agency** (GIAA - Κυβερνητική Αρχή Εσωτερικού Οικονομικού-Λογιστικού Ελέγχου) η οποία δημιουργήθηκε μόλις το 2016. Η GIAA επιβλέπει και υποβοηθά όλες τις εσωτερικές μονάδες οικονομικού-λογιστικού ελέγχου και διαθέτει, μεταξύ άλλων, αρμοδιότητα για την παροχή υπηρεσιών διερεύνησης φαινομένων διαφθοράς στο σύνολο του δημοσίου τομέα ενώ λειτουργεί και ως υπηρεσία καταγγελιών φαινομένων διαφθοράς (GIAA, 2020:4-6).

Η τρίτη από αυτές είναι το **Serious Fraud Office**⁴⁵ (SFO) η οποία αναλαμβάνει μονάχα περίπλοκες και μεγάλες υποθέσεις διεθνούς εμβέλειας και διαθέτει αρμοδιότητα ελέγχου μόνο στην Αγγλία και την Ουαλία Πέρα από ελεγκτικές αρμοδιότητες έχει και αρμοδιότητες άσκησης ποινικών διώξεων και επιβολής προστίμων. Υπάγεται στο Υπουργείο Δικαιοσύνης, τον Γενικό Εισαγγελέα της Αγγλίας και της Ουαλίας αλλά και το Υπουργείο Εσωτερικών. Το **National Crime Agency** (NCA), το οποίο υπάγεται στο Υπουργείο Εσωτερικών, διαθέτει με τη σειρά του σημαντικές αρμοδιότητες σε περιπτώσεις διαφθοράς και απάτης μεγάλης κλίμακας στην οποία εμπλέκονται ομάδες οργανωμένου εγκλήματος μεγάλης κλίμακας (Επίσημη Ιστοσελίδα του National Crime Agency, 2020).

Κεντρικό ρόλο όσον αφορά τον συντονισμό των δράσεων κατά της διαφθοράς (εκπόνηση στρατηγικών και σχεδίων) αλλά και την επικοινωνία με τους φορείς της κοινωνίας των πολιτών και τους διεθνείς οργανισμούς διαδραματίζει ο **Anti-Corruption Champion** ο οποίος διορίζεται άμεσα από τον Πρωθυπουργό. Η αρχική πρόβλεψη ήταν να αναλάβει και αρμοδιότητες ελεγκτικής φύσης κάτι που τελικά δεν πραγματοποιήθηκε ποτέ και ο ρόλος του παρέμεινε αυστηρά συντονιστικός. Από το 2015 συνεπικουρείται από την Κοινή Μονάδα κατά της Διαφοράς (Joint Anti-Corruption Unit-JACU), η οποία υπάγεται στο Υπουργείο Εσωτερικών και ουσιαστικά συντονίζει τις δράσεις κατά της διαφθοράς στο σύνολο των κυβερνητικών αρχών (GRECO, 2017:7-17).

Το θεσμικό πλαίσιο που αναπτύξαμε παραπάνω μοιάζει αποσπασματικό, περίπλοκο και ίσως μη εκλεπτυσμένο. Ένα ακόμα σημείο που προκαλεί έκπληξη είναι το

⁴⁵ Ιδρύθηκε το 1988 με τον Criminal Justice Act του 1987.

γεγονός πως δεν αποδίδεται ιδιαίτερη έμφαση στο ζήτημα της ανεξαρτησίας δεδομένου ότι ο έλεγχος είναι πρωτίστως εσωτερικός και οι υπάλληλοι που τον ασκούν δεν διαθέτουν εχέγγυα ανεξαρτησίας από την πολιτική εξουσία κατά την άσκηση των καθηκόντων τους. Ωστόσο, θα πρέπει να τονίσουμε πως αυτές οι αδυναμίες που οφείλονται και σε μεγάλο βαθμό και στον ιδιότυπο τρόπο με τον οποίο έχει εξελιχθεί το βρετανικό κράτος και η βρετανική δημόσια διοίκηση εξισορροπούνται και συμπληρώνονται από μία σειρά από άλλους παράγοντες. Πρώτον, το **βρετανικό δικαστικό σύστημα** αλλά και οι αστυνομικές αρχές διακρίνονται για τη μεγάλη ανεξαρτησία τους από την πολιτική εξουσία (Pasculli, 2019:5-6). Δεύτερον, η έμφαση παραδοσιακά δεν δίνεται στην καταστολή αλλά στην **πρόληψη** και στην προστασία του οργανισμού από κάθε πιθανό κίνδυνο, όπως φαίνεται και από την Στρατηγική κατά της Διαφθοράς 2017-2022 (HM Government, 2017). Τρίτον, βασικός παράγοντας αντιμετώπισης της διαφθοράς αποτελεί και η ύπαρξη ενός **σταθερού και ποιοτικού νομοθετικού πλαισίου** (Σωτηρόπουλος και Χριστόπουλος, 2017:105-111).

Συμπεράσματα-Προτάσεις

Από την προηγηθείσα ανάλυση συνάγεται μία σειρά από καίρια συμπεράσματα. Πιο συγκεκριμένα, μέσα από την εξέταση της εκάστοτε χώρας κατέστη δυνατός ο εντοπισμός και η χαρτογράφηση βασικών κοινών τάσεων, στοχεύσεων και βέλτιστων πρακτικών που χαρακτηρίζουν τις ευρωπαϊκές προσπάθειες αντιμετώπισης της διαφθοράς. Λαμβάνοντας πάντα υπόψη τις ιδιαιτερότητες της ελληνικής διοικητικής, πολιτικής, οικονομικής και κοινωνικής πραγματικότητας, θα επιχειρηθεί, στη συνέχεια, η αξιοποίηση των εν λόγω δεδομένων με στόχο τη διαμόρφωση συγκεκριμένων πρακτικών προτάσεων ενίσχυσης και βελτίωσης του ελληνικού θεσμικού πλαισίου καταπολέμησης της διαφθοράς.

Σε ένα πρώτο επίπεδο, καθίσταται καταφανές πως όλα τα υπό εξέταση κράτη έχουν καταβάλει κατά τα τελευταία χρόνια σημαντικές προσπάθειες για την ουσιαστική και σε βάθος αντιμετώπιση του προβλήματος και την εκπλήρωση των διεθνών συμβατικών τους υποχρεώσεων. Εντούτοις, σε καμία περίπτωση **δεν παρατηρείται μία άκριτη θεσμική ομογενοποίηση**, αλλά, αντίθετα, κάθε χώρα αναπτύσσει, με βάση τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της και τις ιστορικές και κοινωνικο-οικονομικές καταβολές της, τη δική της ιδιαίτερη θεσμική δομή.

Ταυτόχρονα, παρατηρούνται σημαντικές διαφοροποιήσεις στην ίδια τη νοηματοδότηση βασικών εννοιών ανά χώρα. Καταρχάς, διαπιστώνουμε πως διευρύνεται και νοηματοδοτείται εκ νέου η έννοια της αντιμετώπισης του φαινομένου της διαφθοράς. Η καταπολέμηση της διαφθοράς πλέον δεν περιορίζεται μόνο στον έλεγχο της τήρησης των κανόνων νομιμότητας και στην αξιολόγηση της ατομικής συμπεριφοράς των υπαλλήλων με στόχο τον εντοπισμό μεμονωμένων περιστατικών διαφθοράς. Αντίθετα, όλο και περισσότερη έμφαση δίνεται στην αξιολόγηση της θεσμικής και διοικητικής επάρκειας των φορέων συνολικά με όρους **αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας** κυρίως κατά τη διαχείριση των δημόσιων πόρων (χαρακτηριστική είναι η περίπτωση της γαλλικής I.G.A.).

Σε αυτό το νέο πλαίσιο εξετάζονται και άλλες σημαντικές παράμετροι πέρα από τη συμμόρφωση προς την τυπική νομιμότητα όπως η σκοπιμότητα επιλογής μιας συγκεκριμένης πολιτικής αλλά και θέματα που άπτονται της ουσιαστικής διοικητικής λειτουργίας ενός φορέα (π.χ. η αδικαιολόγητη ή και ηθελημένη καθυστέρηση στη λήψη αποφάσεων, η ηθελημένη διάχυση της αρμοδιότητας με στόχο την αδυναμία ιχνηλασιμότητας της ουσιαστικής και τυπικής ευθύνης ακόμα και η εκπλήρωση ή μη της βασικής αρχής της εξυπηρέτησης του πολίτη). Στην περίπτωση της Ελλάδος, κρίνεται ως αναγκαία η **υιοθέτηση αυτής της διευρυμένης αντίληψης από την Ε.Α.Δ.**, η οποία, ωστόσο, θα πρέπει να συνοδευτεί τόσο από τις κατάλληλες νομοθετικές προβλέψεις όσο και από την ενίσχυση τους με επιπρόσθετους πόρους και προσωπικό.

Ένα δεύτερο καίριο συμπέρασμα που συνάγεται αφορά την έννοια της ανεξαρτησίας από την πολιτική εξουσία ως βασικής παραμέτρου της αποτελεσματικής λειτουργίας των διοικητικών σωμάτων καταπολέμησης της διαφθοράς. Διαπιστώνεται πως η εν λόγω έννοια νοηματοδοτείται διαφορετικά ανά εξεταζόμενη χώρα. Στην περίπτωση των χωρών που καταγράφουν χαμηλά ποσοστά διαφθοράς (Ηνωμένο Βασίλειο και Ο.Δ. της Γερμανίας) η άμεση σύνδεση των υπαλλήλων που στελεχώνουν τα ελεγκτικά όργανα με την πολιτική εξουσία (με όρους επιλογής τους από αυτή και άμεσης υπαγωγής τους σε αυτή) δεν υπονομεύει το κύρος τους ούτε πλήττει την ουσιαστική ανεξαρτησία τους κατά την άσκηση των καθηκόντων τους. Αντίθετα, στις δύο χώρες με τις χειρότερες επιδόσεις (Ιταλία, Ελλάδα) το ζήτημα της ανεξαρτησίας από την πολιτική εξουσία έχει καίρια σημασία τόσο για την αποδοχή των θεσμών από το σώμα των πολιτών και την ίδια τη δημόσια διοίκηση όσο και για τη διασφάλιση της αμερόληπτης και αποτελεσματικής λειτουργίας τους.

Η συχνά δικαιολογημένη δυσπιστία των πολιτών απέναντι όχι μόνο στο διοικητικό μηχανισμό αλλά και στην πολιτική ελίτ εν γένει καθιστά αναγκαία την θεσμική και νομοθετική ενίσχυση της ανεξαρτησίας των ελληνικών ελεγκτικών σωμάτων. Στην περίπτωση της Ε.Α.Δ., πιο συγκεκριμένα, η **συνταγματική κατοχύρωση** της αρχής θα επέλυε αυτά τα δύο προβλήματα. Πρώτον, η κατάργηση μιας συνταγματικά κατοχυρωμένης αρχής είναι εξαιρετικά δύσκολη δεδομένου ότι μπορεί να πραγματοποιηθεί μονάχα με αναθεώρηση του Συντάγματος. Δεύτερον, η διαδικασία επιλογής του Προέδρου και των μελών των συνταγματικά κατοχυρωμένων αρχών προσφέρει ισχυρά εγγύα αμεροληψίας: η απόφαση λαμβάνεται από τη Διάσκεψη των Προέδρων της Βουλής με ομοφωνία ή αυξημένη πλειοψηφία 4/5 με την οποία εξασφαλίζεται η διακομματική αποδοχή τους. Η συνταγματική κατοχύρωση θα ενίσχυε το κύρος της Ε.Α.Δ. και θα συνέβαλε αποφασιστικά στην αποδοχή της από τους πολίτες και τους δημοσίους υπαλλήλους, όπως συνέβη κατά το παρελθόν με δύο άλλες Α.Δ.Α., το Συνήγορο του Πολίτη και το Α.Σ.Ε.Π. (Σωτηρόπουλος, 2019).

Ένα ακόμα βασικό συμπέρασμα που προκύπτει αφορά την αυξανόμενη σημασία που αποδίδεται στο **ρόλο της πρόληψης**. Διαπιστώνεται πως στο σύνολο των εξεταζόμενων χωρών προωθείται η υιοθέτηση προληπτικών μέτρων που καθιστούν εξαιρετικά δύσκολη ή και αδύνατη την ανάπτυξη φαινομένων διαφθοράς. Τα βασικότερα εκ αυτών είναι η απλοποίηση και ηλεκτρονικοποίηση των διαδικασιών, η ανάπτυξη σύγχρονων ελεγκτικών προτύπων για το δημόσιο τομέα, η απαρέγκλιτη τήρηση της αρχής του διπλού ελέγχου (αρχή των τεσσάρων οφθαλμών), η υιοθέτηση Κωδίκων Επαγγελματικής Δεοντολογίας των υπαλλήλων, η εστίαση στον εντοπισμό πιθανών εστιών διαφθοράς και ευάλωτων τομέων, καθώς και η συχνή εναλλαγή προσωπικού σε ευάλωτους τομείς (rotation) (German Ministry of the Interior, 2014). Η ενσωμάτωση αυτών των μέτρων και βέλτιστων πρακτικών στην ελληνική δημόσια διοίκηση και η ανάπτυξη ενός ολοκληρωμένου πλαισίου πρόληψης θα συνέβαλε αποφασιστικά στην αντιμετώπιση του προβλήματος.

Η προαναφερθείσα εστίαση στην πρόληψη απαιτεί την **ενίσχυση των Μ.Ε.Ε.** έτσι ώστε αυτές να είναι σε θέση να αναπτύξουν στοχευμένες στρατηγικές πρόληψης και καταπολέμησης της διαφθοράς με γνώμονα τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά του εκάστοτε φορέα. Όπως έγινε αντιληπτό από την προηγηθείσα ανάλυση, τόσο η Ο.Δ. της Γερμανίας όσο και το Ηνωμένο Βασίλειο έχουν θεμελιώσει την πολιτική τους κατά της διαφθοράς στην ανάπτυξη άρτια οργανωμένων Μ.Ε.Ε., μία στρατηγική επιλογή που έχει υιοθετήσει τα τελευταία χρόνια και η Ιταλία αλλά και σε μικρότερο βαθμό και η Γαλλία. Στην

περίπτωση της Ελλάδας, η πρόσφατη ψήφιση του Ν.4622/2019 καθώς και η σημαντική παροχή βοήθειας και τεχνογνωσίας από τον Ο.Ο.Σ.Α. με έκδοση του Εγχειριδίου Εσωτερικού Ελέγχου για την Ελληνική Δημόσια Διοίκηση το 2018 (ΟΟΣΑ, 2018) καταδεικνύουν τη βούληση της χώρας να ενισχύσει περαιτέρω τις Μ.Ε.Ε. ακολουθώντας το παράδειγμα των υπολοίπων ευρωπαϊκών χωρών. Στην ενίσχυση τους δύναται να συμβάλλει αποφασιστικά και η Ε.Α.Δ. όπως άλλωστε προβλέπεται και στο Στόχο 10.3 του Ε.Σ.Σ.Κ.Δ. 2017-2021 (Ε.Α.Δ., 2019:80).

Επιπροσθέτως, καθοριστικός είναι και ο συμβουλευτικός και εποπτικός ρόλος που καλείται να διαδραματίσει η Ε.Α.Δ. για τη διαμόρφωση ενός αποτελεσματικού και ολοκληρωμένου συστήματος εσωτερικού ελέγχου στο σύνολο των φορέων της δημόσιας διοίκησης (Ε.Α.Δ., 2019:80). Ωστόσο, οφείλουμε να παρατηρήσουμε πως οι αντίστοιχες αρχές που έχουν επιφορτιστεί αυτήν την ιδιαίτερα απαιτητική αρμοδιότητα (Α.Φ.Α. στην περίπτωση της Γαλλίας και Α.Ν.Α.Σ. στην περίπτωση της Ιταλίας) δεν ασκούν παράλληλα και ελεγκτικά καθήκοντα. Η πληθώρα των καθηκόντων που καλείται να εκτελέσει η Ε.Α.Δ. είναι πιθανό να υποσκάψει την αποτελεσματικότητα του θεσμού. Ως εκ τούτου, κρίνεται ως απαραίτητη η ενίσχυσή της με προσωπικό και πόρους καθώς και η ανάπτυξη εξειδικευμένων τμημάτων εντός του φορέα για κάθε είδους αρμοδιότητα.

Δεδομένου πως η καταπολέμηση της διαφθοράς αποτελεί **μία κατεξοχήν οριζόντια** δημόσια πολιτική που αφορά όλο το φάσμα του δημόσιου τομέα κρίνεται επιτακτική η ανάπτυξη μίας συνολικής κουλτούρας εγρήγορσης και μη ανοχής απέναντι στη διαφθορά αλλά και ο εφοδιασμός του συνόλου των δημοσίων υπαλλήλων με τις κατάλληλες δεξιότητες και γνώσεις που θα τους επιτρέπουν να εντοπίζουν εστίες διακινδύνευσης και συγκεκριμένα περιστατικά διαφθοράς. Αιχμή του δόρατος σε αυτή την προσπάθεια θα πρέπει να αποτελέσει το Ε.Κ.Δ.Δ.Α. Ήδη στα πλαίσια του Ι.Ν.Ε.Π. πραγματοποιούνται επιμορφωτικές δράσεις και σεμινάρια καταπολέμησης της διαφθοράς τα οποία απευθύνονται, ωστόσο, κατά κύριο λόγο σε υπαλλήλους που ασκούν ελεγκτικά καθήκοντα⁴⁶. Κρίνεται απαραίτητη η επέκταση των εν λόγω επιμορφωτικών δράσεων στο σύνολο των δημοσίων υπαλλήλων έτσι ώστε να καταστεί δυνατή η ανάπτυξη και η διάχυση μιας αντεγκληματικής κουλτούρας σε ολόκληρη τη δημόσια διοίκηση.

⁴⁶ Ορισμένα από τα βασικά επιμορφωτικά προγράμματα που προσφέρει το Ι.Ν.Ε.Π και τα οποία σχετίζονται με την καταπολέμηση της διαφθοράς είναι το πρόγραμμα “Η καταπολέμηση της διαφθοράς-Ελεγκτικοί Μηχανισμοί”, “Δείκτες απάτης στο δημόσιο και η προστασία της πληροφορίας ως μέσου καταπολέμησής της” κ.α. (Ι.Ν.Ε.Π., Οδηγός Επιμορφωτικών Προγραμμάτων).

Παράλληλα, δεν πρέπει να παραβλέπουμε το γεγονός πως διαφθορά αποτελεί κατά βάση ένα **κοινωνικό πρόβλημα** με ευρείες προεκτάσεις. Η μεγάλη διάχυση της σε όλα τα κλιμάκια της ελληνικής κοινωνία, η ανοχή και η παθητική απροθυμία των ίδιων των πολιτών να συμβάλλουν στην αντιμετώπιση του προβλήματος το οποίο συχνά ωφελεί και τους ίδιους μπορεί να αλλάξει μόνο εάν μεταβληθεί εκ βάθρων ο τρόπος με τον οποίο η ελληνική κοινωνία αντιλαμβάνεται το φαινόμενο και τις επιπτώσεις του. Ως εκ τούτου κρίνεται ως επιτακτική η **προώθηση δράσεων και εκστρατειών ευαισθητοποίησης των πολιτών** απέναντι στη διαφθορά, ένα έργο το οποίο έχει ήδη αναλάβει η Ε.Α.Δ. (Ε.Α.Δ. 2019: 91).

Ιδιαίτερη έμφαση οφείλει να δοθεί και στο ζήτημα της **προστασίας των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος (Whistleblowers)**, το νομοθετικό πλαίσιο προστασίας των οποίων κρίνεται ως ατελές. Όπως διαπιστώσαμε στην περίπτωση της Γερμανίας με το θεσμό του Υπεύθυνου Επικοινωνίας, η ύπαρξη θεσμών που λειτουργούν ως αποτελεσματικοί και ασφαλείς δίαυλοι επικοινωνίας για τα άτομα εκείνα που επιθυμούν να προβούν σε κάποια καταγγελία είναι καθοριστικής σημασίας για την αντιμετώπιση της διαφθοράς. Η ανάπτυξη ενός πιο αποτελεσματικού συστήματος καταγγελιών, η ενημέρωση των υπαλλήλων και του συνόλου της ελληνικής κοινωνίας σχετικά με τις δυνατότητες κατάθεσης καταγγελιών αλλά και η ενίσχυση του υπάρχοντος νομοθετικού πλαισίου προστασίας των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος⁴⁷ πρέπει να αποτελέσουν βασικές προτεραιότητες.

Όλες οι παραπάνω προτεινόμενες δράσεις θα αποτελέσουν κενό γράμμα χωρίς την παράλληλη **αντιμετώπιση της πολυνομίας και κακονομίας** που χαρακτηρίζει την ελληνική έννομη τάξη (Πρότζας, 2016:504-505). Μία από τις βασικές διαπιστώσεις που προέκυψαν από την μελέτη των δύο χωρών με τις βέλτιστες επιδόσεις (Ηνωμένο Βασίλειο και Ο.Δ. Γερμανίας) είναι πως η σταθερότητα του νομικού πλαισίου και η έμφαση που αποδίδεται στην ποιοτική-καλή νομοθέτηση αποτελούν θεμελιώδεις συνιστώσες της αποτελεσματικής αντιμετώπισης της διαφθοράς. Ως εκ τούτου, στην περίπτωση της Ελλάδας συνίσταται η απλοποίηση και κωδικοποίηση της υπάρχουσας σχετικής νομοθεσίας, ο ποσοτικός περιορισμός της νομοθετικής παραγωγής (κυρίως σε επίπεδο κανονιστικών διοικητικών πράξεων), η εστίαση στην ποιότητα της νομοθέτησης με ενίσχυση των αρμόδιων θεσμών (Κεντρική Νομοπαρασκευαστική Επιτροπή), νομοθετικός προγραμματισμός σε ετήσια βάση καθώς και εξορθολογισμός της

⁴⁷Οφείλουμε να αναφέρουμε πως το νομοθετικό πλαίσιο αναμένεται να ενισχυθεί με την ενσωμάτωση της Ευρωπαϊκής Οδηγίας 2019/1937 στο εθνικό δίκαιο κατά τα επόμενα δύο χρόνια (Ε.Α.Δ., 2019:81-82).

διαδικασίας των τροπολογιών και της προ-κοινοβουλευτικής διαδικασίας (ευρύτερη και ουσιαστικότερη διαβούλευση πριν τη διαμόρφωση των νομοσχεδίων) (Σωτηρόπουλος και Χριστόπουλος, 2017:114-148). Παράλληλα, καίριας σημασίας είναι η **αντιμετώπιση των παθογενειών και του δικαστικού συστήματος** (κυρίως με όρους υπέρβασης της εύλογης διάρκειας ολοκλήρωσης μιας δίκης και παραγραφής των αδικημάτων) οι οποίες υπονομεύουν κάθε προσπάθεια αντιμετώπισης της διαφθοράς.

Εν κατακλείδι, η αποτελεσματική καταπολέμηση της διαφθοράς απαιτεί μία ολοκληρωμένη και πολυεπίπεδη προσέγγιση η οποία θα επιχειρεί να επιλύσει τις χρόνιες παθογένειες του ελληνικού διοικητικού, κοινοβουλευτικού και δικαστικού συστήματος και θα διαμορφώνει ένα συνεκτικό πλαίσιο αντιμετώπισης του προβλήματος.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Ι) Πρωτογενείς πηγές

Ελληνική Νομοθεσία

Έκθεση Αξιολόγησης Συνεπειών Ρύθμισης του Ν. 4622/2019 “Επιτελικό Κράτος: Οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια της Κυβέρνησης, των κυβερνητικών οργάνων και της κεντρικής δημόσιας διοίκησης” Διαθέσιμο στο <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/2f026f42-950c-4efc-b950-340c4fb76a24/epitel-kratos-eis.pdf> [Τελευταία Επίσκεψη 18/9/2020]

Κανονισμός της Βουλής των Ελλήνων. ΦΕΚ 106/Α’/24.6.1987

Ν. 2477/1997 (ΦΕΚ 59/Α/1997). Συνήγορος του Πολίτη και Σώμα Επιθεωρητών-Ελεγκτών της Δημόσιας Διοίκησης

Ν. 2656/1998 (ΦΕΚ 265/Α/1-12-1998). Κύρωση της Σύμβασης για την Καταπολέμηση της Δωροδοκίας Αλλοδαπών Δημοσίων Λειτουργών σε Διεθνείς Επιχειρηματικές Συναλλαγές

Ν. 2690/1999 (ΦΕΚ 45/Α/9-3-1999). *Κύρωση του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας και άλλες διατάξεις*

Ν. 2957/2001 (ΦΕΚ Α/260/12-11-2001). *Κύρωση της Σύμβασης του Συμβουλίου της Ευρώπης για Θέματα Αστικού Δικαίου Περί Διαφθοράς*

Ν. 3492/2006 (ΦΕΚ 210/Α/5-10-2006). *Οργάνωση συστήματος ελέγχου για τη διασφάλιση της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης του Κρατικού Προϋπολογισμού και των εκτός του Κρατικού Προϋπολογισμού φορέων και άλλες διατάξεις.*

Ν.3560/2007 (ΦΕΚ Α/103/14-5-2007). *Κύρωση και Εφαρμογή της Σύμβασης Ποινικού Δικαίου για τη Διαφθορά και του πρόσθετου σε αυτήν Πρωτοκόλλου*

Ν.3666/2008 (ΦΕΚ 105/Α/10-6-2008). *Κύρωση και Εφαρμογή της Σύμβασης των Ηνωμένων Εθνών κατά της Διαφθοράς και αντικατάσταση συναφών διατάξεων του Ποινικού Κώδικα*

Ν. 4081/2012 (ΦΕΚ 184/Α/27-9-2012). *Περιορισμό δημοσίων δαπανών, ρύθμιση θεμάτων δημοσιονομικών ελέγχων και άλλες διατάξεις.*

Ν. 4252/2014 (ΦΕΚ Α85/7-4-2014). *Μέτρα στήριξης και ανάπτυξης της ελληνικής οικονομίας στο πλαίσιο εφαρμογής του Ν.4046/2012 και άλλες διατάξεις*

Ν. 4270/2014 (ΦΕΚ 143/Α/28-6-2014). *Αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης και εποπτείας (ενσωμάτωση της Οδηγίας 2011/85/ΕΕ) - δημόσιο λογιστικό και άλλες διατάξεις*

Ν. 4336/2015 (ΦΕΚ Α94/14-8-2015). *Συνταξιοδοτικές Διατάξεις – Κύρωση του Σχεδίου Σύμβασης Οικονομικής Ενίσχυσης από τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας και ρυθμίσεις για την Υλοποίηση της Συμφωνίας Χρηματοδότησης*

Ν. 4622/2019 (ΦΕΚ 133/Α/7-8-2019), *Επιτελικό Κράτος: οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια της Κυβέρνησης, των κυβερνητικών οργάνων και της κεντρικής δημόσιας διοίκησης, ΦΕΚ 133/Α/7-8-2019*

Σύνταγμα της Ελλάδος. Όπως αναθεωρήθηκε με το Ψήφισμα της 25ης Νοεμβρίου της Θ' Αναθεωρητικής Βουλής των Ελλήνων που δημοσιεύτηκε στο ΦΕΚ 187/Α/28.11.2019

Νομοθεσία τρίτων χωρών και διεθνών οργανισμών

Bayerische Staatskanzlei (2011) *Richtlinie zur Verhütung und Bekämpfung von Korruption in der öffentlichen Verwaltung- Korruptionsbekämpfungsrichtlinie.*
Διαθέσιμο στο <https://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/BayVwV97287?AspxAutoDetectCookieSupport=1>

[Τελευταία Επίσκεψη 15/9/2020]

Bribery Act (2010). Διαθέσιμο στο <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2010/23/contents> [Τελευταία Επίσκεψη 16/9/2020]

Council of Europe (1997). *Resolution 97 (24) on the 20 Guiding Principles for the fight against corruption*. Διαθέσιμο στο <https://rm.coe.int/16806cc17c> [Τελευταία Επίσκεψη 15/9/2020]

Council of Europe (1999). *Criminal Law Convention on Corruption*. Διαθέσιμο στο <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168007f3f5> [Τελευταία Επίσκεψη 17 /9/2020]

Council of the EU (1997). Convention on the fight against corruption involving officials of the European Communities or officials of Member States of the European Union. Διαθέσιμο στο <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:41997A0625%2801%29:EN:HTML> [Τελευταία Επίσκεψη 17/9/2020]

Council of the EU (2011). Council Directive 2011/85/EU of 8 November 2011 on requirements for budgetary frameworks of the Member States. Διαθέσιμο στο <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2011:306:FULL&from=EN> [Τελευταία Επίσκεψη 16/9/2020]

Décret n°73-276 du 14 mars 1973 relatif au statut particulier du corps de l'inspection générale des finances. Διαθέσιμο στο <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000682715&fastPos=1&fastReqId=1933639931&categorieLien=cid&oldAction=vig> [Τελευταία Επίσκεψη 17 /9/2020]

Dècret n° 2011-775 du 28 juin 2011 relatif à l'audit interne dans l'administration. Διαθέσιμο στο

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000024278160&categorieLien=id> [Τελευταία Επίσκεψη 17/9/2020]

Fraud Act (2006). Διαθέσιμο στο <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2006/35/contents> [Τελευταία Επίσκεψη 17/9/2020]

German Federal Ministry of the Interior (2014). *Rules on Integrity*. Διαθέσιμο στο https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/EN/publikationen/2014/rules-on-integrity.pdf?__blob=publicationFile&v=3 [Τελευταία Επίσκεψη 18/9/2020]

Loi Sapin II- LOI n° 2016-1691 du 9 Décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique (2016). Διαθέσιμο στο <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000033558528&categorieLien=id> [Τελευταία Επίσκεψη 17/9/2020]

OECD (1997). *Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions*

Ordnungswidrigkeitengesetz-OwiG (Γερμανικός Νόμος σχετικά με τις Διοικητικές Παραβάσεις της 24ης Μαΐου του 1968). Διαθέσιμο στο https://www.gesetze-im-internet.de/owig_1968/ [Τελευταία Επίσκεψη 17/9/2020]

Réglement de l'Assemblée Nationale (2019). Διαθέσιμο στο http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/divers/texte_reference/02_reglement_assemblee_nationale.pdf [Τελευταία Επίσκεψη 16/9/2020]

Sapin M. και Urvoas J.J. (2017). Communiqué de presse. Mise en place de l'Agence Française Anti-Corruption. Διαθέσιμο στο <http://proxypubminefi.diffusion.finances.gouv.fr/pub/document/18/22270.pdf> [Τελευταία Επίσκεψη 17/9/2020]

Strafgesetzbuch-StGB (Γερμανικός Ποινικός Κώδικας), Διαθέσιμο στο <https://www.gesetze-im-internet.de/stgb/> [Τελευταία Επίσκεψη 17/9/2020]

United Nations Office on Drugs and Crime (2004). United Nations Convention against Corruption. Διαθέσιμο στο

https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf [Τελευταία Επίσκεψη 17/9/2020]

II. Εκθέσεις και άλλα επίσημα έγγραφα

Ελληνόγλωσσες εκθέσεις και επίσημα έγγραφα

ΓΕ.Γ.ΚΑ.Δ. (2018). “Διαφάνεια- Ένα εθνικό σχέδιο δράσης για την καταπολέμηση της διαφθοράς”. Διαθέσιμο στο <http://www.gsac.gov.gr/index.php/el/ethniko-sxedio/ethniko-stratigiko-sxedio-kata-tis-diafthoras-2018-2021> [Τελευταία Επίσκεψη /9/2020]

Εθνική Αρχή Διαφάνειας (2019). Έκθεση Απολογισμού. Διαθέσιμο στο <https://aead.gr/images/essays/ead-annual-report-2019.pdf> [Τελευταία Επίσκεψη 18/9/2020]

Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2017). Θεματικό Ενημερωτικό Δελτίο Ευρωπαϊκού Εξαμήνου: Καταπολέμηση της Διαφθοράς. Διαθέσιμο στο https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/european-semester_thematic_factsheet_fight-against-corruption_el.pdf [Τελευταία Επίσκεψη 17/9/2020]

ΙΝ.ΕΠ. Κατάλογος Επιμορφωτικών Προγραμμάτων. Διαθέσιμο στο https://www.ekdd.gr/images/seminaria/katalogos_programmaton_epimorfosis.pdf [Τελευταία Επίσκεψη 17/9/2020]

Ο.Ο.Σ.Α. (2018). Εγχειρίδιο Εσωτερικού Ελέγχου για την Ελληνική Δημόσια Διοίκηση. Διαθέσιμο στο https://aead.gr/images/manuals/manual_internal_audit_public_sector.pdf [Τελευταία Επίσκεψη 17/9/2020]

Σωτηρόπουλος και Χριστόπουλος (2017). Πολυνομία, Κακονομία και Γραφειοκρατία στην Ελλάδα. Ανάλυση Αποτυχιών του Παρελθόντος και Προτάσεις Βελτιωτικών Παρεμβάσεων. Διανέοσις. Διαθέσιμο στο https://www.dianeosis.org/wp-content/uploads/2017/12/Polynomia_Main_UPD_41217.pdf [Τελευταία Επίσκεψη 17/9/2020]

Ξενόγλωσσες εκθέσεις και επίσημα έγγραφα

Agence Francaise Anti-Corruption (2018). Agence Francaise Anti-Corruption. Présentation Générale. Διαθέσιμο στο https://www.agence-francaise-anticorruption.gouv.fr/files/2018-10/AFA_Presentation_Janvier.pdf [Τελευταία Επίσκεψη 17/9/2020]

Cantone R. (2015). The New Italian Anti-Corruption Authority: Duties and Perspectives. Presentation of the ANAC Annual Report to the Parliament. Διαθέσιμο στο <https://digest.syr.edu/wp-content/uploads/2016/04/Cantone-7-10.pdf> [Τελευταία Επίσκεψη 17/9/2020]

CIPFA COUNTER FRAUD CENTER (2016). The local government counter fraud and corruption strategy 2016-2020. Διαθέσιμο στο https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/503657/Fighting_fraud_and_corruption_locally_strategy.pdf [Τελευταία Επίσκεψη 17/9/2020]

European Commission (2014a). EU Anti-Corruption Report. Διαθέσιμο στο https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr_2014_en.pdf [Τελευταία Επίσκεψη 17/9/2020]

European Commission (2014b). Special Eurobarometer 397-Corruption. Διαθέσιμο στο https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/archives/ebs/ebs_397_en.pdf

[Τελευταία Επίσκεψη 17/9/2020]

EPRS-European Parliament Research Service (2017). Corruption in the European Union. Prevalence of corruption and anti-corruption efforts in selected EU Member States. Διαθέσιμο στο <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/ccb3441e-d580-11e7-a5b9-01aa75ed71a1/language-en> [Τελευταία Επίσκεψη 17/9/2020]

Federal Ministry of the Interior, Building and Community (2019). Prevention of Corruption in the Federal Administration. Annual Report for 2018. Διαθέσιμο στο https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/EN/themen/moderne-verwaltung/korruption-prevention-report-2018.pdf?__blob=publicationFile&v=2

[Τελευταία Επίσκεψη 15/9/2020]

Government Internal Audit Agency (2019). Government Internal Audit Agency Corporate Plan 2019-2022. Διαθέσιμο στο https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/816464/GIAA_Corporate_Plan_2019_22_FINAL.pdf [Τελευταία Επίσκεψη

16/9/2020]

GRECO (2002). Evaluation Report on Germany. First Evaluation Round. Διαθέσιμο στο https://www.bmjv.de/SharedDocs/Downloads/DE/Fachinformationen/GRECO_1.Runde_Evaluationreport_englisch.pdf?__blob=publicationFile&v=4 [Τελευταία Επίσκεψη

18/9/2020]

GRECO (2017). Evaluation Report: United Kingdom (Fifth Evaluation Round). Διαθέσιμο στο <https://rm.coe.int/fifth-evaluation-round-preventing-corruption-and-promoting-integrity-i/168088ea4c> [Τελευταία Επίσκεψη 17/9/2020]

HM Government (2017). United Kingdom Anti-Corruption Strategy 2017-2022. Διαθέσιμο στο https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/667221/6_3323_Anti-Corruption_Strategy_WEB.pdf [Τελευταία Επίσκεψη 18/9/2020]

HM Government (2017b). The Government Counter Fraud Profession. Protecting Public Services and Fighting Economic Crime. Διαθέσιμο στο https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/730050/Annex_B_-_GCFP_Brochure.pdf [Τελευταία Επίσκεψη 19/9/2020]

Ministère de l' Interieur (2019). Rapport d' activité de l' inspection générale de l' administration. Διαθέσιμο στο <https://www.interieur.gouv.fr/Publications/Rapports-de-l-IGA/Rapports-annuels-d-activite-IGA/Rapport-d-activite-2019> [Τελευταία Επίσκεψη 17 /9/2020]

Transparency International (2011). Global Corruption Report: Climate Change. Διαθέσιμο στο https://images.transparencycdn.org/images/2011_GCRclimatechange_EN.pdf [Τελευταία πρόσβαση 17/9/2020]

United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) (2019). Country Review Report on Italy. Review Cycle 2016-2021. Διαθέσιμο στο https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/CountryVisitFinalReports/2019_11_22_Italy_Final_Country_Report.pdf [Τελευταία Επίσκεψη 17/9/2020]

III) Βιβλία

Βενετσανοπούλου, Μ.Γ. (2014). *Κακοδιοίκηση και Διαφθορά στη Δημόσια Διοίκηση. Ελεγκτικοί Μηχανισμοί.* Αθήνα: Εκδόσεις Σάκκουλα

Glinder και Schröfel (2020). *Korruptionsprävention in der öffentlichen Verwaltung*

Handbuch für die kommunale Praxis. Richard Boorberg Verlag.

Κουράκης Ν.Ε. (2016). “Τα αίτια της διαφθοράς στην Ελλάδα και οι δυνατότητες αντιμετώπισής της σε περίοδο κρίσης, σύμφωνα με έρευνα σε φοιτητές ελληνικών πανεπιστημίων” στο συλλογικό τόμο *Δίκαιο και Πολιτική κατά της Διαφθοράς, Ποινικό Δίκαιο, Διοικητικό Δίκαιο*, Αντεγληματική Πολιτική στην Ελλάδα και Διεθνώς (επιμ. Δ.Ζιούβας). Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη

Μακροδημήτρης, Α. και συν./κ.α. (1996). “*Ombudsman*”. *Ο έλεγχος της Κακοδιοίκησης στην Ελλάδα και την Ευρώπη*. Αθήνα: Εκδόσεις Σάκκουλα

Μακροδημήτρης, Α. και Πραβίτα, Μ.Η. (2012). *Δημόσια Διοίκηση. Στοιχεία διοικητικής οργάνωσης*. Αθήνα: Εκδόσεις Σάκκουλα

Μαυρομούστακου, Η. (2012). *Σύγχρονες Μορφές Διοίκησης: μία Συγκριτική και Ευρωπαϊκή Προσέγγιση των Ανεξάρτητων Διοικητικών Αρχών*. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη

Μουστάκας Μ. Στ. (2008). *Τα Σώματα Επιθεωρητών-Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης στη Γαλλία. Ο Θεσμός και ο ρόλος τους στη γαλλική Κρατική Διοίκηση και Τοπική Αυτοδιοίκηση*. Αθήνα: Εκδόσεις Σάκκουλα

Μπέσιλα-Μακρίδη, Ε. (2006). *Έλεγχος Διοίκησης (Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης, Σώμα Επιθεωρητών-Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης, Συντονιστικό Όργανο Επιθεώρησης και Ελέγχου) (Τόμος Β')*. Αθήνα: Εκδόσεις Σάκκουλα

Παπανικολάου, Κ.Π. (2018). *Η Εξουσία των Ανεξάρτητων Αρχών*. Αθήνα: Εκδόσεις Σάκκουλα

Panara C. (2015). *The sub-national dimension of the EU: A Legal study of multilevel Governance*. Switzerland. Springer International Publishing

Peters B.G. (1994). “Theory and Methodology in the Study of Comparative Public Administration”. Στο R.Baker (Ed.) *Comparative Public Management: putting US public policy and implementation in context*. Westport, CT: Praeger

Peters B.G (2010). *The Politics of Bureaucracy. An Introduction to Comparative Public Administration*. Routledge

Πρόντζας (2016). “Ο περί “δικαίου διαφθοράς” λόγος στην Ελλάδα” στο συλλογικό τόμο *Δίκαιο και Πολιτική κατά της Διαφθοράς, Ποινικό Δίκαιο, Διοικητικό Δίκαιο, Αντεγληματική Πολιτική στην Ελλάδα και Διεθνώς* (επιμ. Δ.Ζιούβας). Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη

Putnam R.D., Leonardi R. και Nanetti R. (1994). *What makes democracy work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton University Press

Σεραφεΐμ Ι. (2016). “Πολιτικές και καλές πρακτικές καταπολέμησης της διαφθοράς στο δημόσιο και στον ιδιωτικό τομέα” στο συλλογικό τόμο *Δίκαιο και Πολιτική κατά της Διαφθοράς, Ποινικό Δίκαιο, Διοικητικό Δίκαιο, Αντεγληματική Πολιτική στην Ελλάδα και Διεθνώς* (επιμ. Δ.Ζιούβας). Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη

Σπηλιωτόπουλος, Ε.Π. (2011). *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου* (Τόμος Α'). Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη

Φυτράκης, Ε. (2010). *Τα Ελεγκτικά Σώματα της Διοίκησης. Θεωρία-Νομοθεσία-Νομολογία*, Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη

Ράικος Δ. (2006). *Δημόσια Διοίκηση και Διαφθορά. Από τη σκοπιά του διοικητικού δικαίου*. Αθήνα: Εκδόσεις Σάκκουλα

Ρακιντζής, Λ. (2015). “Διαφθορά και Κακοδιοίκηση” στο συλλογικό τόμο: *Δημόσια Διοίκηση και Διαφθορά. Το πρόβλημα και οι τρόποι επίλυσής του*. Αθήνα: Εκδόσεις Σάκκουλα

Chandler J.A. (2003). *Δημόσια Διοίκηση. Συγκριτική Ανάλυση*. Μετάφραση Β. Λύρα και Α. Μερκούρη. Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση

IV) Άρθρα

Ελληνόγλωσσα

Βενιζέλος (2007). Ομιλία κατά την Εκδήλωση που διοργάνωσε το Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου «Ίδρυμα Θεμιστοκλή και Δημήτρη Τσάτσου», με θέμα “Η Σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών για την καταπολέμηση της διαφθοράς. Ο ρόλος της Ελλάδας” Διαθέσιμο στο <https://www.evenizelos.gr/89-programm-proposals/1116-2009-05-01-11-09-21.html> [Τελευταία Επίσκεψη 17/9/2020]

Η Καθημερινή (2012). “Η δημόσια διοίκηση στα χέρια γάλλων εμπειρογνομόνων”. Διαθέσιμο στο <https://www.kathimerini.gr/politics/453102/i-dimosia-dioikisi-sta-cheria-gallon-empeirognomonon/> [Τελευταία Επίσκεψη 16/9/2020]

Μητρόπουλος (2007). “Σημαντικοί παράγοντες ενάντια στη διαφθορά”. Καθημερινή. Διαθέσιμο στο <https://www.kathimerini.gr/opinion/705009/simantikoi-paragontes-enantia-sti-diafthora/> [Τελευταία Επίσκεψη 16/9/2020]

Σωτηρόπουλος Β. (2019). “Είναι αναγκαία η Εθνική Αρχή Διαφάνειας;” Διαθέσιμο στο <https://www.syntagmawatch.gr/trending-issues/einai-anagkaia-i-ethniki-archi-diafaneias/> [Τελευταία Επίσκεψη 16/9/2020]

Ξενόγλωσσα

Barrington R. (2020). “The Governance of Corruption in the UK: Who is in charge?”. Center for the study of corruption. University of Sussex. Working paper No. 6

Becker G. (1968). “Crime and Punishment: an economic approach”. Journal of Political Economy, Vol. 76

Bracci E. και Steccolini I. (2015). “Watchdog Institutions and Anticorruption in Italy: roles, overlaps and consequences”. International Conference of Public Policy. Διαθέσιμο στο

https://www.researchgate.net/publication/281373508_Watchdog_institutions_and_antirruption_in_Italy_roles_overlaps_and_consequences [Τελευταία Επίσκεψη 16/9/2020]

Chêne M. (2018). “The role of supreme audit institutions in fighting corruption”. U4 Anti-Corruption Helpdesk. Διαθέσιμο στο <https://www.u4.no/publications/the-role-of-supreme-audit-institutions-in-fighting-corruption> [Τελευταία Επίσκεψη 16/9/2020]

Das J. και DiRienzo C. (2009). “The Nonlinear Impact of Globalization on Corruption”. The International Journal of Business and Finance Research. Vol. 2 No 2.

Di Mascio F., Maggetti M., Natalini A. (2020). “Exploring the Dynamics of Delegation Over Time: Insights from Italian Anti-Corruption Agencies (2003-2016)”. Policy Studies Journal, Vol. 48 No. 2.

Dommett K., Maccarthaigh M. και Hardiman N. (2016). “Reforming the Westminster Model of Agency Governance: Britain and Ireland after the crisis”. Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions. Vol. 29, No. 4

European E-Justice (2020). Germany Specialized Courts. Διαθέσιμο στο https://e-justice.europa.eu/content_specialised_courts-19-de-maximizeMS-en.do?member=1 [Τελευταία Επίσκεψη 19/9/2020]

Fan S., Lin Ch. και Treisman D. (2008). “Political Decentralization and Corruption: Evidence from around the World”. Διαθέσιμο στο <https://www.ln.edu.hk/econ/staff/fansimon/JpubE1.pdf> [Τελευταία Επίσκεψη 17/9/2020]

Farrales M.J. (2005). “What is Corruption? A History of Corruptions Study and the Great Definitions Debate”. University of California. Διαθέσιμο στο https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1739962 [Τελευταία Επίσκεψη 17/9/2020]

Feldman D. L. (2020). “The Efficacy of Anti-Corruption Institutions in Italy”. Public Integrity Journal, 1-16

Lemoine de Forges J.M. (2016). “Le contrôle de l’ administration par les inspections ministérielles et interministérielles”. Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu. God. 53 1/2016

Moiseienko A. και Izenman K. (2019). “What’s in a name. Corruption and Fraud in the UK”. Royal United Services Institute. Διαθέσιμο στο <https://rusi.org/publication/occasional-papers/whats-name-corruption-and-fraud-uk> [Τελευταία Επίσκεψη 17/9/2020]

National Crime Agency (NCA). “Fraud”. Διαθέσιμο στο <https://www.nationalcrimeagency.gov.uk/what-we-do/crime-threats/fraud-and-economic-crime> [Τελευταία Επίσκεψη 17/9/2020]

Pasculli L. (2019). “Seeds of Systemic Corruption in the Post-Brexit UK”. Journal of Financial Crime. Vol. 26. No 3.

Pissaloux J.-L. (2015). “Les Inspections Générales au sein de l’ administration française structures, fonctions et évolution”. Revue Française d’ Administration Publique. 2015/3 No 155. Διαθέσιμο στο <https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2015-3-page-601.htm> [Τελευταία Επίσκεψη 16/9/2020]

Publicus (2020). Interview von Jürgen Louis: “Es geht in der öffentlichen Verwaltung nicht um Freundschaften”. Διαθέσιμο στο <https://publicus.boorberg.de/juergen-louis-es->

[geht-in-der-oeffentlichen-verwaltung-nicht-um-freundschaften/](#) [Τελευταία Επίσκεψη 16/9/2020]

Schleifer A. και Vishny R.W. (1993). “Corruption”, Working Paper 4372. Διαθέσιμο στο <https://www.nber.org/papers/w4372.pdf> [Τελευταία Επίσκεψη 17/9/2020]

Transparency International (2012). “Corruption and political integrity”. Διαθέσιμο στο <https://www.transparency.org/en/press/20120510-corruption-and-political-integrity> [Τελευταία Επίσκεψη 17/9/2020]

Transparency International (2019). “25 Corruption Scandals that shook the world”. Διαθέσιμο στο <https://www.transparency.org/en/news/25-corruption-scandals#Siemens> [Τελευταία Επίσκεψη 17/9/2020]

U4 Anti-Corruption Resource Center. Chr. Mistelsen Institute (2020). “What is Corruption”. Διαθέσιμο στο <https://www.u4.no/topics/anti-corruption-basics/basics> [Τελευταία Επίσκεψη 17/9/2020]

V) Διαδικτυακές πηγές-τόποι

Επίσημη Ιστοσελίδα της Autorità Nazionale Anticorruzione (2020). Διαθέσιμο στο [https://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/AmministrazioneTrasparente/AltriContCorruzione/ anno2020_2022](https://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/AmministrazioneTrasparente/AltriContCorruzione/anno2020_2022) [Τελευταία Επίσκεψη 17/9/2020]

Επίσημη Ιστοσελίδα της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας (2020). Διαθέσιμο στο <https://aead.gr/> [Τελευταία Επίσκεψη 17/9/2020]

Επίσημη Ιστοσελίδα του Stabsstelle Korruptionspraevention in der Landesverwaltung Brandenburg (Γραφείο για την Πρόληψη της Διαφθοράς στη Δημόσια Διοίκηση του Κρατιδίου του Βραδεμβούργου) (2020). Διαθέσιμο στο

<https://antikorrupktion.brandenburg.de/cms/detail.php/bb1.c.155747.de> [Τελευταία Επίσκεψη 17/9/2020]

Επίσημη Ιστοσελίδα της ΜΚΟ Διεθνής Διαφάνεια – Ελλάς. Διαθέσιμη στο <https://www.transparency.gr/poioi-eimaste/diethnis-diafaneia-ellas/> [Τελευταία Επίσκεψη 16/9/2020]

Επίσημη Ιστοσελίδα της GRECO (2020). Διαθέσιμο στο <https://www.coe.int/en/web/greco> [Τελευταία Επίσκεψη 17/9/2020]

Επίσημη Ιστοσελίδα της Inspection Générale de Finances (IGF) (2020). Διαθέσιμο στο <http://www.igf.finances.gouv.fr/cms/sites/igf/accueil.html> [Τελευταία Επίσκεψη 17/9/2020]

Επίσημη Ιστοσελίδα του National Audit Office (NAO) (2020). Διαθέσιμο στο <https://www.nao.org.uk/> [Τελευταία Επίσκεψη 17/9/2020]

Επίσημη Ιστοσελίδα του National Crime Agency (NCA) (2020). Διαθέσιμο στο <https://www.nationalcrimeagency.gov.uk/> [Τελευταία Επίσκεψη 17/9/2020]

Επίσημη Ιστοσελίδα του OECD Anti Corruption and Integrity Hub (2020). Διαθέσιμο στο <https://www.oecd.org/corruption-integrity/> [Τελευταία Επίσκεψη 18/9/2020]

Επίσημη Ιστοσελίδα της Regierungspräsidium Kassel (2020). Διαθέσιμο στο <https://rp-kassel.hessen.de/%C3%BCber-uns/korruptionspr%C3%A4vention-korruptionsbek%C3%A4mpfung> [Τελευταία Επίσκεψη 18/9/2020]

Επίσημη Ιστοσελίδα της Transparency International (2020). Διαθέσιμο στο <https://www.transparency.org/en/> [Τελευταία Επίσκεψη 18/9/2020]

HM Government (2020). Government Functional Standard. GovS 013: Counter Fraud, Bribery and Corruption. Διαθέσιμο στο

<https://www.gov.uk/government/publications/government-functional-standard-govs-013-counter-fraud> [Τελευταία Επίσκεψη 18/9/2020]

Transparency International Corruption Perceptions Index (CPI) (2019). Διαθέσιμο στο <https://www.transparency.org/en/> [Τελευταία Επίσκεψη 17/9/2020]

United Nations Sustainable Development Goals (2020). Διαθέσιμο στο <https://www.un.org/sustainabledevelopment/peace-justice/> [Τελευταία Επίσκεψη 17/9/2020]

Παράρτημα Ι – Συγκεντρωτικός πίνακας

Γαλλία	<ul style="list-style-type: none"> • Συγκεντρωτικό κράτος- ισχυρή και μακροχρόνια διοικητική παράδοση (χώρα πρότυπο) • Μέτριες επιδόσεις στην καταπολέμηση της διαφθοράς • Τρία βασικά ελεγκτικά σώματα με ευρείες αρμοδιότητες: IGA, IGAS, IGF • Βασικές αρμοδιότητες: ελεγκτικές, συμβουλευτικές και αξιολόγησης της αποτελεσματικότητας των δημόσιων πολιτικών • Στενή σχέση με πολιτική εξουσία (πολιτική επιλογή) αλλά ισχυρά εγγύα ουσιαστικής λειτουργικής ανεξαρτησίας (πρόσωπα υψηλού κύρους και με μακροχρόνια εμπειρία) • A.F.A.: συντονιστικές και συμβουλευτικές αρμοδιότητες, έλεγχος του βαθμού εφαρμογής από τις Μ.Ε.Ε. της στρατηγικής για την αντιμετώπιση της διαφθοράς
Ελλάδα	<p>Εθνική Αρχή Διαφάνειας</p> <ul style="list-style-type: none"> - Στόχοι της ίδρυσης της: αντιμετώπιση του θεσμικού πληθωρισμού, βελτίωση της επιχειρησιακής αποτελεσματικότητας, ενίσχυση της ανεξαρτησίας -Πεδίο: κεντρική διοίκηση, δημόσιες επιχειρήσεις, ιδιωτικές επιχειρήσεις που χρηματοδοτούνται από δημόσιους φορείς - Βασικές αρμοδιότητες: ελεγκτικές, συντονιστικές, προώθηση εκπαίδευσης και ευαισθητοποίησης, εποπτικές, εκπόνηση Εθνικού Στρατηγικού Σχεδίου κατά της Διαφθοράς -Αδυναμίες: μεγάλο εύρος αρμοδιοτήτων, έλλειψη συνταγματικής κατοχύρωσης που οδηγεί σε υπονόμηση της ανεξαρτησίας <p>N.4622/2019: Σύσταση Μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου</p>
Ηνωμένο Βασίλειο	<ul style="list-style-type: none"> • Χαμηλά ποσοστά διαφθοράς (χώρα πρότυπο) • Ασύμμετρα αποκεντρωμένο ενιαίο κράτος • Ολιστική προσέγγιση της διαφθοράς: όχι ουσιαστική διάκριση μεταξύ της διαφθοράς του δημοσίου και του ιδιωτικού τομέα • Έμφαση σε εσωτερικό έλεγχο από Μονάδες Εσωτερικού Ελέγχου ή άλλου είδους όργανα • Κοινό λειτουργικό πρότυπο των Μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου και ανάπτυξη ειδικού ελεγκτικού κλάδου • Πολυάριθμα εξωτερικά σώματα ελέγχου (N.A.O., G.I.A.A, S.F.O., Anti-Corruption Champion) με συχνά αλληλοεπικαλυπτόμενες αρμοδιότητες

Ιταλία

- Χρόνια και συστημική διαφθορά με σημαντικές τοπικές διαφοροποιήσεις
- Έντονα δυσλειτουργικό πολιτικό και διοικητικό σύστημα
- Παραδοσιακή υπεροχή του Corte dei Conti και της Guardia di Finanza στον αγώνα κατά της διαφθοράς (προληπτικό και κατασταλακτικό έλεγχο)
- Σημαντικές μεταρρυθμιστικές πρωτοβουλίες των τελευταίων ετών: ανάδυση ενός νέου πιο αποκεντρωμένου μοντέλου, έμφαση στην πρόληψη, τριετής στρατηγικός σχεδιασμός
- A.N.A.C: εκπονεί τον στρατηγικό σχεδιασμό, ασκεί συμβουλευτικές αρμοδιότητες, εποπτεύει την εφαρμογή των μέτρων από τις M.E.E. και δεν εξετάζει συγκεκριμένα περιστατικά διαφθοράς
- διακομματική επιλογή των μελών της, σημαντικά εχέγγυα λειτουργικής ανεξαρτησίας, μη ανανεώσιμη θητεία

Ο.Δ. Γερμανίας

- Χαμηλά ποσοστά διαφθοράς (χώρα πρότυπο)
- Ομοσπονδιακό κράτος: σημαντικός βαθμός αποκέντρωσης (αρχή της επικουρικότητας)
- Rechtstaat: απόλυτη κυριαρχία του νόμου, ισχυρό και σταθερό νομοθετικό πλαίσιο
- Έλλειψη κεντρικού ελεγκτικού μηχανισμού καταπολέμησης της διαφθοράς
- Έμφαση στον εσωτερικό έλεγχο και στην πρόληψη (κώδικες συμπεριφοράς, ηλεκτρονικοποίηση, εντοπισμός ευάλωτων πεδίων κ.α.)
- Θεσμός του Ansprechperson für Korruptionsprävention (Υπεύθυνου Επικοινωνίας)
- Επιλέγεται από πολιτική ηγεσία και υπάγεται σε αυτήν
- Διαθέτει σημαντική ουσιαστική ανεξαρτησία
- Συμβουλευτικές αρμοδιότητες και αποτελεί το βασικό δίαυλο επικοινωνίας για καταγγελίες, δεν ασκεί ο ίδιος έλεγχο αλλά οι αρμόδιες μονάδες εσωτερικού ελέγχου
- Σημαντικός ο κατασταλακτικός ρόλος των εισαγγελικών και δικαστικών αρχών οι οποίες επεμβαίνουν άμεσα
- Σημαντικός ο ρόλος των Ελεγκτικών Συνεδρίων και των εξειδικευμένων διοικητικών δικαστηρίων που ασκούν και έλεγχο αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας

Παράρτημα II – Ταξινόμηση των διαδικτυακών πηγών ανά χώρα

Γαλλία

Décret n°73-276 du 14 mars 1973 relatif au statut particulier du corps de l'inspection générale des finances. Διαθέσιμο στο <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000682715&fastPos=1&fastReqId=1933639931&categorieLien=cid&oldAction=vig> [Τελευταία Επίσκεψη 17 /9/2020]

Dècret n° 2011-775 du 28 juin 2011 relatif à l'audit interne dans l'administration. Διαθέσιμο στο <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000024278160&categorieLien=id> [Τελευταία Επίσκεψη 17/9/2020]

Loi Sapin II- LOI n° 2016-1691 du 9 Décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique (2016). Διαθέσιμο στο <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000033558528&categorieLien=id> [Τελευταία Επίσκεψη 17/9/2020]

Επίσημη Ιστοσελίδα της Inspection Générale de Finances (IGF) (2020). Διαθέσιμο στο <http://www.igf.finances.gouv.fr/cms/sites/igf/accueil.html> [Τελευταία Επίσκεψη 17/9/2020]

Ministère de l' Interieur (2019). Rapport d' activité de l' inspection générale de l' administration. Διαθέσιμο στο <https://www.interieur.gouv.fr/Publications/Rapports-de-l-IGA/Rapports-annuels-d-activite-IGA/Rapport-d-activite-2019> [Τελευταία Επίσκεψη 17 /9/2020]

Ελλάδα

Έκθεση Αξιολόγησης Συνεπειών Ρύθμισης του Ν. 4622/2019 “Επιτελικό Κράτος: Οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια της Κυβέρνησης, των κυβερνητικών οργάνων και της κεντρικής δημόσιας διοίκησης” Διαθέσιμο στο <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/2f026f42-950c-4efc-b950-340c4fb76a24/epitel-kratos-eis.pdf> [Τελευταία Επίσκεψη 18/9/2020]

Κανονισμός της Βουλής των Ελλήνων. ΦΕΚ 106/Α’/24.6.1987

Ν. 2477/1997 (ΦΕΚ 59/Α/1997). Σνήγορος του Πολίτη και Σώμα Επιθεωρητών-Ελεγκτών της Δημόσιας Διοίκησης

Ν. 2656/1998 (ΦΕΚ 265/Α/1-12-1998). Κύρωση της Σύμβασης για την Καταπολέμηση της Δωροδοκίας Αλλοδαπών Δημοσίων Λειτουργών σε Διεθνείς Επιχειρηματικές Συναλλαγές

Ν. 2690/1999 (ΦΕΚ 45/Α/9-3-1999). *Κύρωση του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας και άλλες διατάξεις*

Ν. 2957/2001 (ΦΕΚ Α/260/12-11-2001). *Κύρωση της Σύμβασης του Συμβουλίου της Ευρώπης για Θέματα Αστικού Δικαίου Περί Διαφθοράς*

Ν. 3492/2006 (ΦΕΚ 210/Α/5-10-2006). *Οργάνωση συστήματος ελέγχου για τη διασφάλιση της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης του Κρατικού Προϋπολογισμού και των εκτός του Κρατικού Προϋπολογισμού φορέων και άλλες διατάξεις.*

Ν.3560/2007 (ΦΕΚ Α/103/14-5-2007). *Κύρωση και Εφαρμογή της Σύμβασης Ποινικού Δικαίου για τη Διαφθορά και του πρόσθετου σε αυτήν Πρωτοκόλλου*

Ν.3666/2008 (ΦΕΚ 105/Α/10-6-2008). *Κύρωση και Εφαρμογή της Σύμβασης των Ηνωμένων Εθνών κατά της Διαφθοράς και αντικατάσταση συναφών διατάξεων του Ποινικού Κώδικα*

Ν. 4081/2012 (ΦΕΚ 184/Α/27-9-2012). *Περιστολή δημοσίων δαπανών, ρύθμιση θεμάτων δημοσιονομικών ελέγχων και άλλες διατάξεις.*

Ν. 4270/2014 (ΦΕΚ 143/Α/28-6-2014). *Αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης και εποπτείας (ενσωμάτωση της Οδηγίας 2011/85/ΕΕ) - δημόσιο λογιστικό και άλλες διατάξεις*

Ν. 4336/2015 (ΦΕΚ Α94/14-8-2015). *Συνταξιοδοτικές Διατάξεις – Κύρωση του Σχεδίου Σύμβασης Οικονομικής Ενίσχυσης από τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας και ρυθμίσεις για την Υλοποίηση της Συμφωνίας Χρηματοδότησης*

Ν. 4622/2019 (ΦΕΚ 133/Α/7-8-2019), *Επιτελικό Κράτος: οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια της Κυβέρνησης, των κυβερνητικών οργάνων και της κεντρικής δημόσιας διοίκησης*, ΦΕΚ 133/Α'/7-8-2019

Σύνταγμα της Ελλάδος. Όπως αναθεωρήθηκε με το Ψήφισμα της 25ης Νοεμβρίου της Θ' Αναθεωρητικής Βουλής των Ελλήνων που δημοσιεύτηκε στο ΦΕΚ 187/Α'/28.11.2019

Εθνική Αρχή Διαφάνειας (2019). Έκθεση Απολογισμού. Διαθέσιμο στο <https://aead.gr/images/essays/ead-annual-report-2019.pdf> [Τελευταία Επίσκεψη 18/9/2020]

Επίσημη Ιστοσελίδα της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας (2020). Διαθέσιμο στο <https://aead.gr/> [Τελευταία Επίσκεψη 17/9/2020]

Επίσημη Ιστοσελίδα της ΜΚΟ Διεθνής Διαφάνεια – Ελλάς. Διαθέσιμη στο <https://www.transparency.gr/poioi-eimaste/diethnis-diafaneia-ellas/> [Τελευταία Επίσκεψη 16/9/2020]

Ιταλία

Επίσημη Ιστοσελίδα της Autorità Nazionale Anticorruzione (2020). Διαθέσιμο στο https://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/AmministrazioneTrasparente/AltriContCorruzione/_anno2020_2022 [Τελευταία Επίσκεψη 17/9/2020]

Cantone R. (2015). The New Italian Anti-Corruption Authority: Duties and Perspectives. Presentation of the ANAC Annual Report to the Parliament. Διαθέσιμο στο <https://digest.syr.edu/wp-content/uploads/2016/04/Cantone-7-10.pdf> [Τελευταία Επίσκεψη 17/9/2020]

Ηνωμένο Βασίλειο

Bribery Act (2010). Διαθέσιμο στο <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2010/23/contents> [Τελευταία Επίσκεψη 16/9/2020]

Επίσημη Ιστοσελίδα του National Audit Office (NAO) (2020). Διαθέσιμο στο <https://www.nao.org.uk/> [Τελευταία Επίσκεψη 17/9/2020]

Επίσημη Ιστοσελίδα του National Crime Agency (NCA) (2020). Διαθέσιμο στο <https://www.nationalcrimeagency.gov.uk/> [Τελευταία Επίσκεψη 17/9/2020]

Fraud Act (2006). Διαθέσιμο στο <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2006/35/contents> [Τελευταία Επίσκεψη 17/9/2020]

Government Internal Audit Agency (2019). Government Internal Audit Agency Corporate Plan 2019-2022. Διαθέσιμο στο https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/816464/GIAA_Corporate_Plan_2019_22_FINAL.pdf [Τελευταία Επίσκεψη 16/9/2020]

HM Government (2020). Government Functional Standard. GovS 013: Counter Fraud, Bribery and Corruption. Διαθέσιμο στο <https://www.gov.uk/government/publications/government-functional-standard-govs-013-counter-fraud>

Ο.Δ. Γερμανίας

Bayerische Staatskanzlei (2011) *Richtlinie zur Verhütung und Bekämpfung von Korruption in der öffentlichen Verwaltung- Korruptionsbekämpfungsrichtlinie*. Διαθέσιμο στο <https://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/BayVwV97287?AspxAutoDetectCookieSupport=1>

[Τελευταία Επίσκεψη 15/9/2020]

Federal Ministry of the Interior, Building and Community (2019). Prevention of Corruption in the Federal Administration. Annual Report for 2018. Διαθέσιμο στο https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/EN/themen/moderne-verwaltung/korruption-prevention-report-2018.pdf?__blob=publicationFile&v=2

[Τελευταία Επίσκεψη 15/9/2020]

German Federal Ministry of the Interior (2014). *Rules on Integrity*. Διαθέσιμο στο https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/EN/publikationen/2014/rules-on-integrity.pdf?__blob=publicationFile&v=3 [Τελευταία Επίσκεψη 18/9/2020]

Επίσημη Ιστοσελίδα του Stabsstelle Korruptionsprävention in der Landesverwaltung Brandenburg (Γραφείο για την Πρόληψη της Διαφθοράς στη Δημόσια Διοίκηση του Κρατιδίου του Βραδεμβούργου) (2020). Διαθέσιμο στο <https://antikorrupcion.brandenburg.de/cms/detail.php/bb1.c.155747.de> [Τελευταία Επίσκεψη 17/9/2020]

Επίσημη Ιστοσελίδα της Regierungsprasidium Kassel (2020). Διαθέσιμο στο <https://rp-kassel.hessen.de/%C3%BCber-uns/korruptionspr%C3%A4vention-korruptionsbek%C3%A4mpfung> [Τελευταία Επίσκεψη 18/9/2020]

Ordnungswidrigkeitengesetz-OwiG (Γερμανικός Νόμος σχετικά με τις Διοικητικές Παραβάσεις της 24ης Μαΐου του 1968). Διαθέσιμο στο https://www.gesetze-im-internet.de/owig_1968/ [Τελευταία Επίσκεψη 17/9/2020]

Strafgesetzbuch-StGB (Γερμανικός Ποινικός Κώδικας), Διαθέσιμο στο <https://www.gesetze-im-internet.de/stgb/> [Τελευταία Επίσκεψη 17/9/2020]



Ευρωπαϊκή Ένωση
Ευρωπαϊκό Ταμείο
Περιφερειακής Ανάπτυξης

Ε.Π.
**ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ
ΔΗΜΟΣΙΟΥ
ΤΟΜΕΑ**



ΕΣΠΑ
2014-2020
ανάπτυξη - εργασία - αλληλεγγύη

Με τη συγχρηματοδότηση της Ελλάδας και της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (ΕΣΔΔΑ)

Πειραιώς 211, ΤΚ 177 78, Ταύρος

τηλ: 2131306349 , fax: 2131306479

www.ekdd.gr