



Ελληνική Δημοκρατία
Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης



ΕΘΝΙΚΟ
ΚΕΝΤΡΟ
ΔΗΜΟΣΙΑΣ
ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ &
ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης
ΚΣΤ' Εκπαιδευτική σειρά - Β' Ειδική φάση σπουδών
Τμήμα Υπηρεσιών Υγείας και Κοινωνικής Φροντίδας
Πρόγραμμα Διοίκησης Υπηρεσιών Υγείας

«Ενδείξεις εντοπισμού Απάτης /Διαφθοράς στον Δημόσιο Τομέα
και Τεχνικές Διεξαγωγής Ένορκης Διοικητικής Εξέτασης»

Διαφθορά – Απάτη: ορισμοί

Το πρόβλημα της διαφθοράς

Το πρόβλημα της διαφθοράς διαχρονικό

Τα τελευταία χρόνια έκρηξη της σχετικής συζήτησης

Σε διεθνές επίπεδο επικεντρώνεται στην ανάπτυξη των αναπτυσσόμενων χωρών



- εμπόδιο στην ανάπτυξη
- στην επενδυτική δραστηριότητα
- στρέβλωση δίκαιης διανομής εισοδήματος
- δημοσίων δαπανών

Αντικρούεται από το επιχείρημα του δικαιώματος διατήρησης των ιδιαιτεροτήτων τους

Τι είναι διαφθορά

- Όπως χαρακτηριστικά λέγεται τη διαφθορά είναι πιο εύκολο να την αναγνωρίσεις παρά να την ορίσεις. Ως διαφθορά στη συνήθη χρήση της γλώσσας χαρακτηρίζεται «η συστηματική παραβίαση όλων των ηθικών και νομικών κανόνων κατά την άσκηση των καθηκόντων ενός υπαλλήλου ή ενός λειτουργού» ή αλλιώς η «κατάχρηση (δημόσιας) εξουσίας χάριν ιδιωτικού οφέλους» («abuse of public power for private gain»).

Εναλλακτικά, υποθέσεις διαφθοράς είναι κυρίως εκείνες που αφορούν την εκμετάλλευση της εξουσίας που έχει ανατεθεί σε πρόσωπο που υπηρετεί στο δημόσιο ή ιδιωτικό τομέα με σκοπό το προσωπικό όφελος και εμφανίζεται κυρίως με τη μορφή δωροδοκίας, είτε στον δημόσιο είτε στον ιδιωτικό τομέα, παράβασης καθήκοντος, όταν ο υπάλληλος έχει σκοπό να βλάψει τον πολίτη ή το κράτος ή να προσπορίσει στον εαυτό του ή σε άλλον παράνομο όφελος, κατάχρησης εξουσίας, (όταν ο αρμόδιος μεταχειρίστηκε παράνομα ή εκβιαστικά μέσα για να πετύχει οποιαδήποτε δημόσια δήλωση ή εκθέτει κάποιον σε δίωξη ή παρέλειψε να διώξει κάποιον υπαίτιο ή προκάλεσε την απαλλαγή του από την τιμωρία).

Δεν είναι κάθε ποινική παράβαση διαφθορά. Το κρίσιμο κριτήριο είναι η εκμετάλλευση της εξουσίας που έχει ανατεθεί σε ένα πρόσωπο για ίδιον όφελος.

Σύμφωνα με το Nye (1967) "διαφθορά είναι η συμπεριφορά που αποκλίνει από τα τυπικά καθήκοντα ενός δημοσίου ρόλου λόγω εκτιμώμενων ιδιωτικών (προσωπικών, στενών συγγενικών, ιδιωτικής κλίκας) ωφελημάτων σε οικονομικά ή στάτους ή παραβιάζει κανόνες στην κατεύθυνση της άσκησης συγκεκριμένων τύπων επιρροής με σκοπό το ιδιωτικό όφελος". Στο πλαίσιο του ορισμού αυτού περιλαμβάνονται συμπεριφορές, όπως ο χρηματισμός (χρήση αμοιβής για τη διαστροφή της κρίσης του προσώπου σε θέση εμπιστοσύνης), ο νεποτισμός (χορήγηση πατρωνίας με βάση σχέσεις παρά αξίες) και η κατάχρηση (παράνομη ιδιοποίηση δημοσίου πλούτου για χρήσεις ιδιωτικής σκοπιμότητας) (Heidenheimer και Johnston 2002).

Σύμφωνα με το εγχειρίδιο του ΟΗΕ για την πολιτική καταπολέμησης της διαφθοράς (UN 2001) "διαφθορά είναι μία κατάχρηση (δημόσιας) εξουσίας για ιδιωτικό όφελος, που θέτει σε διακινδύνευση το δημόσιο συμφέρον, ενώ το εν λόγω όφελος (κέρδος) μπορεί να είναι άμεσο ή έμμεσο". Η διαφθορά συνίσταται επίσης, σε μία σύγχυση (διαπλοκή) της ιδιωτικής με τη δημόσια σφαίρα, ενώ κατ' ουσία, οι πρακτικές της διαφθοράς εμπλέκουν δημόσιους λειτουργούς στις ιδιωτικές μέριμνες. Όταν η διαδικασία λήψης των κρατικών αποφάσεων συνδέεται με πρακτικές διαφθοράς, τότε γίνεται λόγος για «grand corruption». Παραδείγματα μεγάλης διαφθοράς προέρχονται από τις κρατικές προμήθειες.

Ο ορισμός που δίνει η Παγκόσμια Τράπεζα (WB 1997) για τη διαφθορά και ο οποίος υιοθετείται και στη χώρα μας από τον Γενικό Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης είναι ο εξής:

Διαφθορά είναι η κατάχρηση δημοσίου αξιώματος για ιδιωτικό όφελος, το οποίο, συνηθέστερα μπορεί να έχει τη μορφή χρήματος αλλά και εύνοιας για την οικογένεια ή φίλους ή και προς όφελος μιας ομάδας συμφερόντων, όπως πολιτικού κόμματος, για να αποκτήσει ή να διατηρήσει εξουσία

Τυπολογία διαφθοράς

Οι κατηγοριοποιήσεις της διαφθοράς, όπως και οι ορισμοί της ποικίλουν. Σύμφωνα με τους Ράικο (2006) και Δημόπουλο (2005) η διαφθορά στη δημόσια διοίκηση δύναται να διακριθεί σε διάφορες μορφές ανάλογα με τα υποκείμενα, τα αντικείμενα, την έκταση, το στόχο της, την ειδικότερη μορφή με την οποία εμφανίζεται. Συγκεκριμένα διακρίνεται σε:

Ενεργητική και παθητική

Στην περίπτωση που η διαφθορά εμφανίζεται ως πράξη αθέμιτης συναλλαγής, με τη συμμετοχή σε αυτή περισσοτέρων προσώπων ως «δωροδότες και δωρολήπτες», έχει την ενεργητική και την παθητική της πλευρά. Ο ελληνικός Ποινικός Κώδικας στα άρθρα 235 και 236 διακρίνει μεταξύ παθητικής και ενεργητικής δωροδοκίας αντίστοιχα, η οποία αποτελεί και μία από τις πιο συνήθεις μορφές παράνομης συμπεριφοράς διοικητικού οργάνου υπό την οποία εμφανίζεται ή συμπλέκεται η διαφθορά.

Μικρή και μεγάλη

Η διαφθορά διακρίνεται σε μικρή και μεγάλη ανάλογα με την κλίμακα αυτής, δηλ, με τον τύπο, το μέγεθος των «δώρων» κ.λ.π.. Ως μικρή διαφθορά θεωρούνται κυρίως πράξεις διαφθοράς των κατωτέρων δημοσίων υπαλλήλων στις καθημερινές και συνήθεις συναλλαγές τους με τους πολίτες, προκειμένου να αποκτήσουν με παράνομο τρόπο πρόσθετο εισόδημα, ενώ ως μεγάλη διαφθορά θεωρούνται οι πράξεις του πολιτικού προσωπικού ή των υψηλόβαθμων στελεχών του δημοσίου στις σχέσεις τους με μεγάλες επιχειρήσεις και με στόχο την παράνομη απόκτηση κερδών ή άλλων πλεονεκτημάτων και οφελών, κατόπιν καταχρήσεως της εξουσιαστικής θέσεως που κατέχουν. Ως μορφές μεγάλης διαφθοράς αναφέρονται περιπτώσεις διαφθοράς κατά τη διαδικασία ανάθεσης δημοσίων έργων ή κρατικών προμηθειών.

Θεσμική και λειτουργική

Η θεσμική διαφθορά αναφέρεται στη διαφθορά εκείνων οι οποίοι κατέχουν θεσμικές θέσεις και αυτών που μπορούν να ασκήσουν επιρροή στις θεσμικές διαδικασίες λήψης των αποφάσεων. Στρέφεται κυρίως προς το προσωπικό της δίωξης του εγκλήματος, τους δικαστικούς λειτουργούς, τα στελέχη του εκτελεστικού βραχίονα του κράτους, τα αιρετά μέλη των πολιτικών οργάνων. Από την άλλη πλευρά η λειτουργική σχετίζεται με ειδικότερες δραστηριότητες και σκοπούς και είναι λιγότερο προβλέψιμη, καθώς είναι ουσιαστικά ευκαιριακή.

Πολιτική και γραφειοκρατική διαφθορά

Η πολιτική διαφθορά εμφανίζεται ως παθολογία του πολιτικού συστήματος και εμπλέκει μέλη του πολιτικού δυναμικού μίας χώρας, σχετίζεται δε με τον άμεσο ή έμμεσο χρηματισμό των πολιτικών από άτομα ή ομάδες με συγκεκριμένα οικονομικά συμφέροντα. Η γραφειοκρατική διαφθορά ή διαφθορά των δημοσίων λειτουργών εμπλέκει προσωπικούς φορείς της διοικητικής εξουσίας του κράτους, απαντάται συχνά στους τομείς της ανάθεσης των δημοσίων έργων και προμηθειών και συχνά σχετίζεται με το λεγόμενο «μαύρο χρήμα», που αποκομίζουν οι υπάλληλοι των δημοσίων υπηρεσιών με αντάλλαγμα την παροχή διευκολύνσεων. Πρόκειται ουσιαστικά για τη διαφθορά που κάνει την εμφάνισή της σε όλη την έκταση της Δημόσιας Διοίκησης και περιλαμβάνει τόσο τα ανώτατα στελέχη της Δημόσιας Διοίκησης όσο και τα χαμηλόβαθμα, καθώς και τα στελέχη των ΟΤΑ.



Διαφθορά ανάλογα με το χώρο άσκησης της κρατικής εξουσίας

Δομική ή μακρά ή διαρκής διαφθορά και σποραδική ή περιστασιακή διαφθορά

Η πρώτη λαμβάνει τη μορφή κοινωνικής ανταλλαγής. Ειδικότερα το διοικητικό όργανο δεν λαμβάνει άμεσα ένα οικονομικό αντίκρισμα, αλλά συνεχείς πολιτικές, οικονομικές, κοινωνικές εξυπηρετήσεις στο πλαίσιο μίας κοινωνικής σχέσης σε βάθος χρόνου. Η δομική διαφθορά χαρακτηρίζει μόνιμα ένα οικονομικοκοινωνικό σύστημα και παραμορφώνει το πολίτευμα. Η σποραδική διαφθορά παρουσιάζει μία κατ' εξαίρεση λειτουργία και πιστοποιεί την ελλιπή ή πλημμελή λειτουργία ενός εθνικού συστήματος.

Λευκή, γκρίζα και μαύρη διαφθορά

Η λευκή διαφθορά αναφέρεται στη διεφθαρμένη συμπεριφορά, η οποία στην κοινωνική συνείδηση είναι κωδικοποιημένη με ανοχή.

Η γκρίζα διαφθορά αντιμετωπίζεται με κάποιο όνειδος, ως μορφή ατιμίας. Είναι αξιόμεμπτη για τα δημόσια ήθη και αντιστοιχεί στα σύγχρονα συνταγματικά κράτη και στα κράτη που μεταβαίνουν προς μία δημοκρατική πολιτική κουλτούρα.

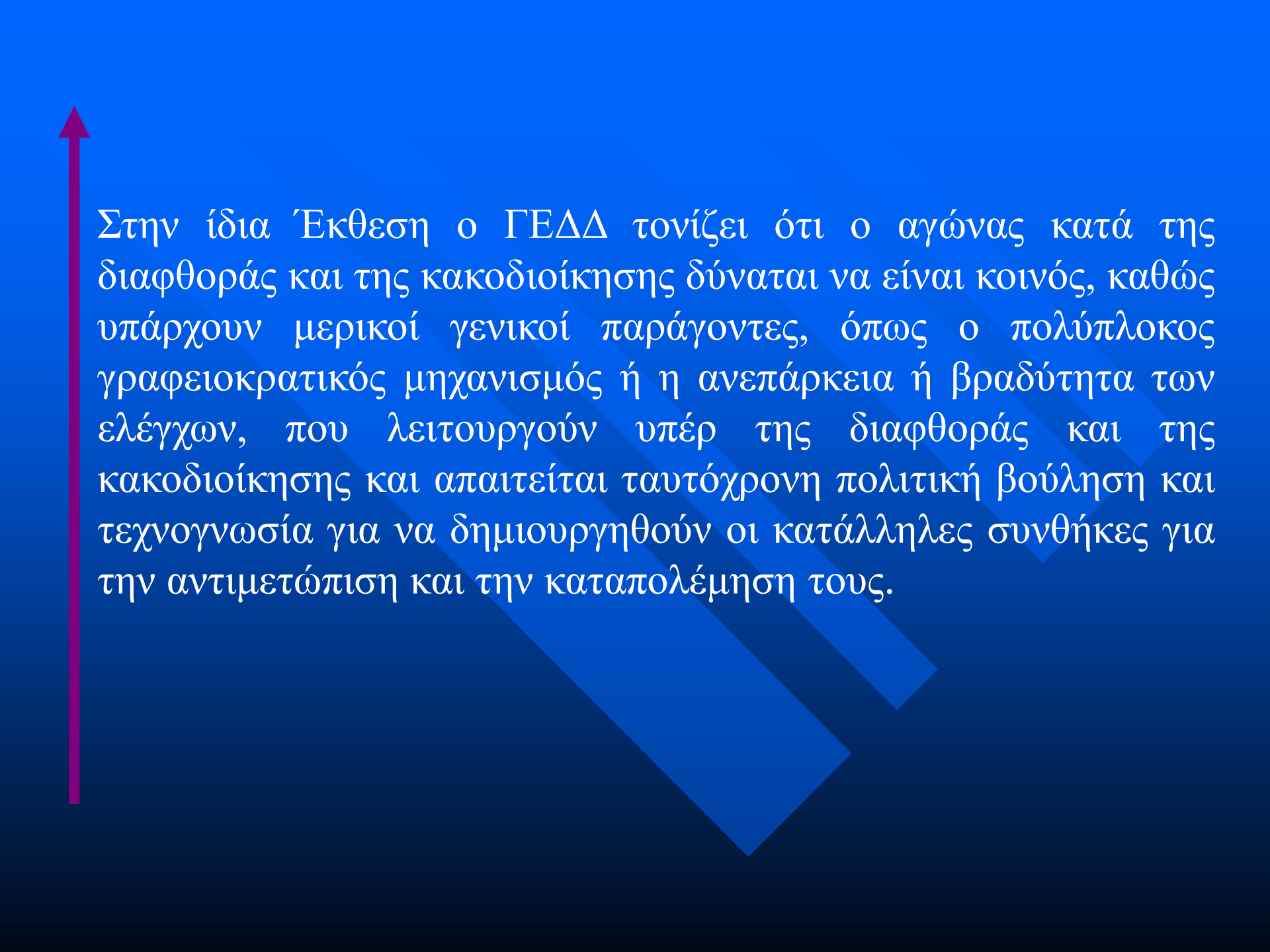
Τέλος, η μαύρη διαφθορά αφορά στη σοβαρή παραβίαση γενικών ηθικών αξιών και νομικών κανόνων, είναι εκείνη η μορφή που στιγματίζεται και επιφέρει κοινωνικές κυρώσεις, ενώ σύμφωνα με τον ίδιο, κάποιες περιπτώσεις της φτάνουν στα δικαστήρια και επιφέρουν ποινικές κυρώσεις αλλά και θεσμικές απαντήσεις. Από τις πιο χαρακτηριστικές, οι οποίες απαντούν εν μέρει ή συνολικά στις περισσότερες ευρωπαϊκές χώρες είναι η μεταρρύθμιση του θεσμικού πλαισίου για τον τρόπο χρηματοδότησης των πολιτικών κομμάτων, της διαδικασίας ανάθεσης δημοσίων έργων κ.λ.π..

Σχέση διαφθοράς και κακοδιοίκησης

Η επιστημονική ανάλυση και η έρευνα του φαινομένου της διαφθοράς καταδεικνύει ότι η διαφθορά και η κακοδιοίκηση συμβαδίζουν. Τα δύο φαινόμενα, χωρίς να ταυτίζονται, εφόσον έχουν διαφορετική έννοια, είναι άρρηκτα συνδεδεμένα μεταξύ τους. Το περιβάλλον της κακοδιοίκησης είναι αυτό που ευνοεί την ανάπτυξη των διαφόρων μορφών διαφθοράς, η κακοδιοίκηση υποθάλπει τη διαφθορά και αντίστροφα, η διαφθορά επιτείνει τα φαινόμενα κακοδιοίκησης (ITA 2006)¹. Ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης στην Ετήσια Έκθεση για το 2003 (ΓΕΔΔ 2003) παρατηρεί ότι "...η διαφθορά τροφοδοτείται και αναπαράγεται μέσα από την κακοδιοίκηση αλλά και την αδιαφάνεια των λειτουργιών του κρατικού μηχανισμού".



Επίσης, στην Ετήσια Έκθεση για το 2006 (ΓΕΔΔ 2006) επισημαίνει ότι το ζήτημα της διαφθοράς και της κακοδιοίκησης στο δημόσιο τομέα απασχολεί τις αρμόδιες υπηρεσίες και την κοινή γνώμη σε εθνικό και παγκόσμιο επίπεδο γιατί δημιουργεί δυσλειτουργία του κράτους και γραφειοκρατική αναποτελεσματικότητα του μηχανισμού του με επιβλαβείς συνέπειες, που εκτείνονται πέραν του δημοσίου τομέα και στην εν γένει δομή και εξέλιξη της κοινωνίας. Η διαφθορά και η κακοδιοίκηση κλονίζουν τους κρατικούς θεσμούς και την εμπιστοσύνη των πολιτών στην αποτελεσματικότητα του κράτους και ενισχύουν την επικρατούσα στην πλειονότητα των πολιτών άποψη ότι για ορισμένα ζητήματα για να υπερκεράσουν τα γραφειοκρατικά εμπόδια πρέπει να καταφύγουν σε πλάγιες μεθόδους, όπως σε δωροδοκία ή σε πολιτική ή φιλική παρέμβαση.



Στην ίδια Έκθεση ο ΓΕΔΔ τονίζει ότι ο αγώνας κατά της διαφθοράς και της κακοδιοίκησης δύναται να είναι κοινός, καθώς υπάρχουν μερικοί γενικοί παράγοντες, όπως ο πολύπλοκος γραφειοκρατικός μηχανισμός ή η ανεπάρκεια ή βραδύτητα των ελέγχων, που λειτουργούν υπέρ της διαφθοράς και της κακοδιοίκησης και απαιτείται ταυτόχρονη πολιτική βούληση και τεχνογνωσία για να δημιουργηθούν οι κατάλληλες συνθήκες για την αντιμετώπιση και την καταπολέμηση τους.

Ο ορισμός στις διεθνείς συμβάσεις

Ο.Ο.Σ.Α.
1997

Σύμβαση για την καταπολέμηση της δωροδοκίας των αλλοδαπών δημοσίων λειτουργών (ν. 2656/1998)

Συμβούλιο
της Ευρώπης
1999

Σύμβαση για θέματα αστικού δικαίου περί Διαφθοράς (ν. 2957/2001)
Σύμβαση ποινικού δικαίου για τη Διαφθορά και πρόσθετο Πρωτόκολλο (ν. 3560/2007)

Ευρωπαϊκή
Ένωση

1997 Σύμβαση περί καταπολεμήσεως της δωροδοκίας (ν. 2802/2000)

Ο.Η.Ε 2003

Παγκόσμια σύμβαση για καταπολέμηση Διαφθοράς

Αποφυγή
ορισμού
Αξιόποινο
δωροδοκίας

Η εξήγηση της διαφθοράς: η οικονομική ανάλυση της διαφθοράς(1)

Το υπόδειγμα «Έγκλημα και Τιμωρία»

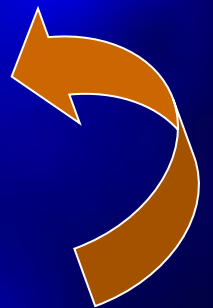
Ο δημόσιος λειτουργός
ορθολογικός δρών

Διαφθορά στη συναλλαγή



Κόστος διαφθοράς-όφελος

Όφελος > κόστος



Πρόβλημα: Απουσία διαφθορέα

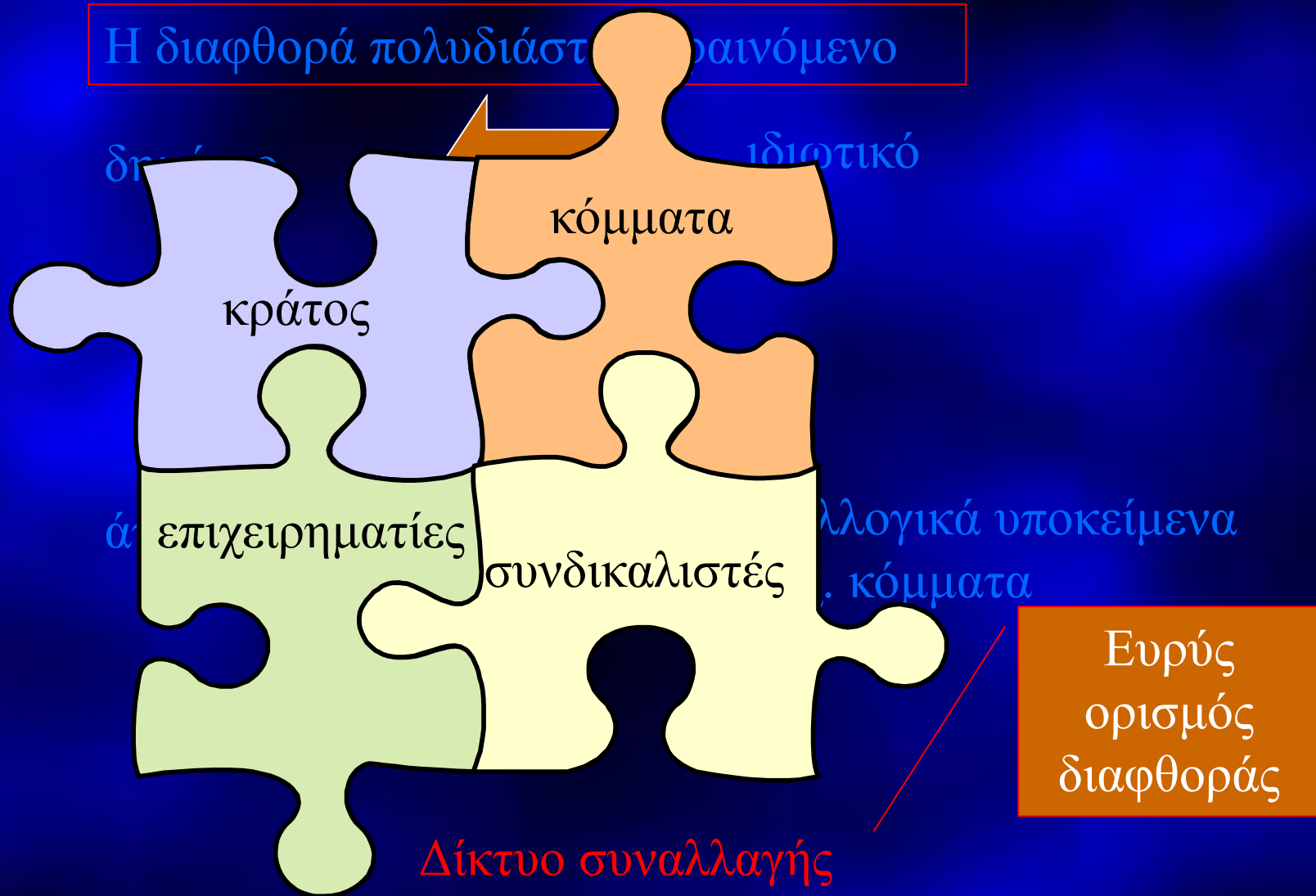
Η εξήγηση της διαφθοράς: η οικονομική ανάλυση της διαφθοράς(2)

Το υπόδειγμα «Εντολέας-εντολοδόχος»



Πρόβλημα: απουσία διαφθορέα

Η κοινωνιολογική εξήγηση της διαφθοράς



Γιατί πρέπει να καταπολεμηθεί

Πολιτική αναγκαιότητα: «συνιστά απειλή για το κράτος δικαίου, της δημοκρατίας και των ανθρώπινων δικαιωμάτων, υπονομεύει τη χρηστή διοίκηση, τη δίκαιη μεταχείριση και την κοινωνική δικαιοσύνη, στρεβλώνει τον ανταγωνισμό, παρεμποδίζει την οικονομική ανάπτυξη και θέτει σε κίνδυνο τη σταθερότητα των δημοκρατικών θεσμών και των ηθικών θεμελίων της κοινωνίας» (Προοίμιο της Σύμβασης Ποινικού Δικαίου για τη Διαφθορά του Συμβουλίου της Ευρώπης Ν.3560/2007 Α 103)

•Οικονομική αναγκαιότητα: σύμφωνα με υπολογισμούς της Ευρωπαϊκής Επιτροπής το κόστος της διαφθοράς στην Ένωση ανέρχεται σε περίπου 120 δισεκατομμύρια ευρώ ετησίως, ή αλλιώς 1,1% του ΑΕΠ της Ένωσης.

«Δωροδοκία και διαφθορά διαμορφώνουν ένα άνισο πεδίο ανταγωνισμού για έντιμες επιχειρήσεις και τραυματίζουν βαθιά τον κοινωνικό ιστό τόσο των ανεπτυγμένων όσο και των αναπτυσσόμενων κρατών» (Εγχειρίδιο ενημέρωσης Εφοριακών και Φορολογικών Ελεγκτών του ΟΟΣΑ 2013)

ΣΥΝΕΠΕΙΕΣ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ

1. Αποτελεί το μεγαλύτερο εμπόδιο για την οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη.
2. Πλήττει ιδιαίτερα τα πτωχότερα στρώματα (αφού οι φτωχοί δυσκολεύονται να καταβάλουν τα ποσά που απαιτούνται ως δώρα για να εξυπηρετηθούν).
3. Ακυρώνει κάθε ορθολογικό και δίκαιο σχεδιασμό οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης.
4. Νοθεύει τον ανταγωνισμό.
5. Αποθαρρύνει τις επενδύσεις.
6. Συμβάλλει στην εκμετάλλευση των πλουτοπαραγωγικών πηγών για λίγους, υποχρεώνοντας τους πολλούς στην αθλιότητα και την ανέχεια.
7. Ακυρώνει την αξιοπιστία των θεσμών, απαξιώνει τη δημόσια διοίκηση και αλλοιώνει την ποιότητα των δημοσίων υπηρεσιών.

Κατάχρηση - υπεξαίρεση
χρημάτων

Απάτη

Δωροδοκία-χρηματισμός

Εκβιασμός

Νεποτισμός

Υπεξαίρεση -
παρακράτηση δημοσίων
κονδυλίων από πρόσωπα
που έχουν οριστεί για τη
διαχείρισή τους