



## Σχολή Κοινωνικών Επιστημών

Π.Μ.Σ. Εγκληματολογικές και ποινικές προσεγγίσεις της  
διαφθοράς, του οικονομικού και του οργανωμένου  
εγκλήματος.

### Διπλωματική Εργασία

«Η έκταση του οικονομικού εγκλήματος και του φαινομένου της  
διαφθοράς στον δημόσιο τομέα- Η περίπτωση των δημόσιων  
συμβάσεων»

Μεταπτυχιακή Φοιτήτρια

«Ιωάννα Κωνσταντινίδου»

Επιβλέπων καθηγητής: «Δημήτριος Κόρος»

Πάτρα, Ιανουάριος 2024

Η παρούσα εργασία αποτελεί πνευματική ιδιοκτησία του φοιτητή («συγγραφέας/δημιουργός») που την εκπόνησε. Στο πλαίσιο της πολιτικής ανοικτής πρόσβασης ο συγγραφέας/δημιουργός εκχωρεί στο ΕΑΠ, μη αποκλειστική άδεια χρήσης του δικαιώματος αναπαραγωγής, προσαρμογής, δημόσιου δανεισμού, παρουσίασης στο κοινό και ψηφιακής διάχυσής τους διεθνώς, σε ηλεκτρονική μορφή και σε οποιοδήποτε μέσο, για διδακτικούς και ερευνητικούς σκοπούς, άνευ ανταλλάγματος και για όλο το χρόνο διάρκειας των δικαιωμάτων πνευματικής ιδιοκτησίας. Η ανοικτή πρόσβαση στο πλήρες κείμενο για μελέτη και ανάγνωση δεν σημαίνει καθ' οιονδήποτε τρόπο παραχώρηση δικαιωμάτων διανοητικής ιδιοκτησίας του συγγραφέα/δημιουργού ούτε επιτρέπει την αναπαραγωγή, αναδημοσίευση, αντιγραφή, αποθήκευση, πώληση, εμπορική χρήση, μετάδοση, διανομή, έκδοση, εκτέλεση, «μεταφόρτωση» (downloading), «ανάρτηση» (uploading), μετάφραση, τροποποίηση με οποιονδήποτε τρόπο, τμηματικά ή περιληπτικά της εργασίας, χωρίς τη ρητή προηγούμενη έγγραφη συναίνεση του

συγγραφέα/δημιουργού. Ο συγγραφέας/δημιουργός διατηρεί το σύνολο των ηθικών και περιουσιακών του δικαιωμάτων.

Η συγγραφή της παρούσας εργασίας και η παρακολούθηση συνολικά του μεταπτυχιακού προγράμματος ‘Έγκληματολογικές και Ποινικές προσεγγίσεις της διαφθοράς, του οικονομικού και του οργανωμένου εγκλήματος.’ αποτέλεσε για εμένα μεγάλη δοκιμασία που επέφερε εκτός της πληθώρας των γνώσεων και πολλές προσωπικές ανακαλύψεις.

Θα ήθελα να ευχαριστήσω τον επιβλέποντα καθηγητή μου κύριο Κόρο Δημήτριο για την σημαντική βοήθεια του για την ολοκλήρωση αυτής της εργασίας και για τη στήριξη του σε όλο το χρονικό φάσμα που χρειάστηκε για να εκπονηθεί.

Το μεγαλύτερο ευχαριστώ το οφείλω στους γονείς μου για την ακατάπαυστη αγάπη και στήριξη τους με όλους τους δυνατούς τρόπους και στην αδερφή μου, που αποτελεί για εμένα παράδειγμα ανθρώπου και επαγγελματία.

Αφιερώνω όλη την προσπάθεια μου στον 8 μηνών ανιψιό μου, Στέφανο, με την ελπίδα μέσω αυτής να λάβει ως παράδειγμα ότι κάθε μας όνειρο, όταν συνοδεύεται από προσπάθεια, μπορεί να πραγματοποιηθεί.

## Περίληψη

Τα φαινόμενα του οικονομικού εγκλήματος και της διαφθοράς ταλανίζουν επί σειρά ετών τον ελληνικό δημόσιο τομέα, προκαλώντας την επέλευση σοβαρών επιπτώσεων στην οικονομία και την κοινωνία. Ειδικά κατά τη σύναψη και εκτέλεση των δημοσίων συμβάσεων είναι συνήθης η παρείσφρηση τέτοιων καταχρηστικών και παράνομων συμπεριφορών, εξαιτίας της αυξημένης γραφειοκρατίας και των οικονομικών συμφερόντων των μερών. Οι παράγοντες που ευνοούν την εκδήλωση των παθογενειών αυτών είναι ποικίλοι και σχετίζονται άμεσα με την ευρύτητα και τη συνθετότητά τους.

Οι δυστοκίες στον ακριβή προσδιορισμό των φαινομένων έχουν ως περαιτέρω απότοκο τη δυσχερή αντιμετώπισή τους. Ο Έλληνας νομοθέτης έλαβε μέτρα για την περιστολή τους, κυρίως μέσω της ενίσχυσης των διαδικασιών προληπτικού ελέγχου των δημοσίων συμβάσεων. Επιπλέον, έχουν προβλεφθεί νομοθετήματα σε διεθνές και ενωσιακό επίπεδο που αποσκοπούν στην καταπολέμηση της διαφθοράς.

Σκοπός της παρούσας εργασίας είναι η παρουσίαση του οικονομικού εγκλήματος και της διαφθοράς στον δημόσιο τομέα, με έμφαση στις δημόσιες συμβάσεις. Αφότου αναλυθούν οι έννοιες και οι εκφάνσεις των δύο αυτών παθογενειών, διερευνώνται οι επιπτώσεις τους στην οικονομία και την κοινωνία. Εν συνεχεία, λαμβάνει χώρα εξέταση των υφιστάμενων μηχανισμών καταστολής της διαφθοράς και του οικονομικού εγκλήματος και αξιολογείται η επάρκεια και η αποτελεσματικότητά τους.

Η μεθοδολογία που ακολουθήθηκε είναι αυτή της βιβλιογραφικής ανασκόπησης. Το υλικό που ελήφθη υπόψη αντλήθηκε από βιβλιοθήκες και το διαδίκτυο και αποτελείτο από συγγράμματα και επιστημονικά άρθρα που πραγματεύονται την υπό εξέταση θεματική, καθώς και νομοθετήματα και εκθέσεις ελληνικών και ενωσιακών οργάνων.

Η μελέτη καταλήγει στο συμπέρασμα ότι έγιναν σημαντικές προσπάθειες για την επίτευξη της διαφάνειας και της συνέπειας των διαδικασιών σύναψης και εκτέλεσης δημοσίων συμβάσεων. Εντούτοις, κρίνεται επιτακτική η θέσπιση περαιτέρω μηχανισμών για τον εξορθολογισμό τους και την επαρκή καταπολέμηση της διαφθοράς και του οικονομικού εγκλήματος, διά της ψηφιοποίησης των διαδικασιών και τη μείωση της γραφειοκρατίας.

## **Λέξεις – Κλειδιά**

δημόσιος τομέας, οικονομικό έγκλημα, διαφθορά, δημόσιες συμβάσεις, έλεγχος, περιστολή

## The extent of financial crime and the phenomenon of corruption in the public sector - The case of public procurement

«Ioanna Konstantinidou»

### **Abstract**

The phenomena of financial crime and corruption have plagued the Greek public sector for a number of years, causing serious effects on the economy and society. Especially during the conclusion and execution of public contracts, the intrusion of such abusive and illegal behaviors is usual, due to the increased bureaucracy and the financial interests of the parties. The factors favoring the manifestation of these pathologies are diverse and directly related to their breadth and complexity.

The difficulties in the precise identification of the phenomena have a further interest in their difficult treatment. The Greek legislator took measures to reduce them, mainly by strengthening the preventive control procedures of public contracts. In addition, legislation has been enacted at international and EU level aimed at combating corruption.

The purpose of this paper is to present economic crime and corruption in the public sector, with an emphasis on public contracts. After analyzing the concepts and manifestations of these two pathologies, their effects on the economy and society are investigated. Subsequently, an examination of the existing mechanisms for the suppression of corruption and economic crime takes place and their adequacy and effectiveness are assessed.

The methodology followed is that of the bibliographic review. The material taken into account was drawn from libraries and the internet and consisted of books and scientific articles dealing with the subject under consideration, as well as legislation and reports of Greek and EU institutions.

The study concludes that significant efforts have been made to achieve transparency and consistency in public procurement procedures. However, it is considered imperative to establish further mechanisms for their rationalization and the adequate fight against corruption and financial crime, through the digitization of procedures and the reduction of bureaucracy.

### **Keywords**

public sector, financial crime, corruption, public procurement, control



## Περιεχόμενα

Περίληψη .....	5
Abstract .....	7
Περιεχόμενα.....	9
Κατάλογος Εικόνων και Σχημάτων .....	10
Συντομογραφίες & Ακρωνύμια .....	11
Εισαγωγή .....	1
1. Το οικονομικό έγκλημα και η διαφθορά.....	2
1.1 Ορισμός του οικονομικού εγκλήματος .....	2
1.1.1 Χαρακτηριστικά του οικονομικού εγκλήματος .....	2
1.1.2 Κατηγορίες οικονομικών εγκλημάτων .....	3
1.1.3 Το οικονομικό έγκλημα στην Ελλάδα .....	3
1.2 Ορισμός της διαφθοράς .....	4
1.2.1 Κατηγορίες διαφθοράς.....	8
1.2.2 Δείκτες μέτρησης της διαφθοράς.....	11
1.2.3 Επιπτώσεις της διαφθοράς.....	14
1.3. Παράγοντες και περιπτώσεις εκδήλωσης οικονομικών εγκλημάτων και διαφθοράς.....	16
1.4. Το οικονομικό έγκλημα και η διαφθορά στον ελληνικό δημόσιο τομέα .....	19
2. Η περίπτωση των δημοσίων συμβάσεων.....	25
2.1 Το πεδίο των δημοσίων συμβάσεων - ο ν. 4412/2016.....	26
2.1.1 Το οικονομικό έγκλημα και η διαφθορά στις δημόσιες συμβάσεις.....	29
2.1.2 Η εμφάνιση του οικονομικού εγκλήματος και της διαφθοράς στις δημόσιες συμβάσεις.....	32
2.2 Οι προσπάθειες περιστολής του οικονομικού εγκλήματος και της διαφθοράς στις δημόσιες συμβάσεις .....	34
2.2.1 Όργανα που συμβάλλουν στην καταπολέμηση της διαφθοράς και του οικονομικού εγκλήματος στις δημόσιες συμβάσεις .....	35
2.2.2 Κανόνες δικαίου για την καταπολέμηση της διαφθοράς και του οικονομικού εγκλήματος στις δημόσιες συμβάσεις.....	37
2.2.3 Η Οδηγία 2014/24 και ο ν. 4412/2016.....	40
<b>Συμπεράσματα.....</b>	<b>46</b>
Βιβλιογραφία .....	50

## **Κατάλογος Εικόνων και Σχημάτων**

Εικόνα 1.1 Αποτελέσματα του Ειδικού Ευρωβαρόμετρου	21
Εικόνα 1.2 Αποτελέσματα του Ειδικού Ευρωβαρόμετρου	21
Σχήμα 1.1 Γραφική παράσταση της διακύμανσης των τιμών του δείκτη CPI της Ελλάδας κατά τα έτη 2012-2022	22
Εικόνα 1.3 Ποσοστά εμφάνισης διαφθοράς ανά χώρα	23

## Συντομογραφίες & Ακρωνύμια

ΑΚ Αστικός Κώδικας

άρθ άρθρο

ΕΑΔ Εθνική Αρχή Διαφάνειας

Ε.Α.ΔΗ.ΣΥ. Ενιαία Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων

ΕΕ Ευρωπαϊκή Ένωση

ΕΣ Ελεγκτικό Συνέδριο

ΗΕ Ηνωμένα Έθνη

κ-μ κράτος-μέλος (ή κράτη-μέλη)

λχ λόγου χάρη

ν. νόμος

ΝΠΔΔ Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου

ΟΟΣΑ Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης

ΟΠΣ Ενιαίο Πληροφοριακό Σύστημα

ΟΤΑ Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης

παρ. παράγραφος

π.δ. προεδρικό διάταγμα

ΠΚ Ποινικός Κώδικας

ΦΕΚ Φύλλα Εφημερίδας της Κυβέρνησης

CPI Corruption Perceptions Index (Δείκτης Αντίληψης της Διαφθοράς)

GCB Global Corruption Barometer (Παγκόσμιο Βαρόμετρο Διαφθοράς)

GCR Global Corruption Report (Παγκόσμια Έκθεση Διαφθοράς)

GRECO Group of States Against Corruption

OLAF European Anti-Fraud Office (Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης)

UNCAC United Nations Convention Against Corruption

UNCITRAL United Nations Commission on International Trade Law

## Εισαγωγή

Το οικονομικό έγκλημα και η διαφθορά απαντώνται συχνά στις ιδιωτικές σχέσεις μεταξύ των κοινωνιών, αλλά και στα πλαίσια του νομικού προσώπου του Κράτους (Λάζος, 2000, σελ. 655). Συνιστούν μια από τις μεγαλύτερες παθογένειες του δημόσιου τομέα, οι οποίες χρήζουν άμεσης αντιμετώπισης, δεδομένων των δυσμενών συνεπειών που επιφέρουν στην οικονομία, την εύρυθμη λειτουργία της διοίκησης και την εμπιστοσύνη των πολιτών σε αυτή (Βενετσανοπούλου, 2014, σελ.33-35).

Είναι εμφανές ότι ο χώρος της Δημόσιας Διοίκησης και δη των δημοσίων συμβάσεων αποτελεί γόνιμο έδαφος για την ανάπτυξη φαινομένων οικονομικού εγκλήματος και διαφθοράς. Αυτό οφείλεται πρωτίστως στη συνθετότητα των διοικητικών διαδικασιών, την ύπαρξη πολλαπλών νόμων που τις διέπουν και την απουσία ή την ανεπάρκεια των υφιστάμενων ελεγκτικών μηχανισμών. Επίσης, αιτίες που ευνοούν την εμφάνιση οικονομικών εγκλημάτων είναι το υψηλό κόστος των συναλλαγών που διενεργούνται και η επίδραση των παραγόντων του ιδιωτικού τομέα σε αυτές (Καρκατσούλης, 2005, σελ.46-47).

Συνεπώς, οι δημόσιες συμβάσεις εξαιτίας της αυξημένης τους βαρύτητας είναι ιδιαίτερα ευάλωτες στο οικονομικό έγκλημα και τη διαφθορά. Για τον λόγο αυτό, καθίσταται απαραίτητη η λήψη μέτρων για την πρόληψη και καταστολή του οικονομικού εγκλήματος και της διαφθοράς στον τομέα αυτόν, ήτοι η χρήση μεθόδων που θα εγγυώνται τη δίκαιη και διαφανή επιτέλεση των διαδικασιών ανάθεσης και εκτέλεσης των δημοσίων συμβάσεων. Τόσο ο Έλληνας όσο και ο ενωσιακός νομοθέτης προέβησαν στην πρόβλεψη νομικών ρυθμίσεων και τη θέσπιση μηχανισμών ελέγχου.

Στην παρούσα εργασία θα επιχειρηθεί η μελέτη του οικονομικού εγκλήματος και της διαφθοράς στον δημόσιο τομέα, με επίκεντρο τις δημόσιες συμβάσεις. Θα εκτεθούν οι εκφάνσεις, οι γενεσιουργοί αιτίες του προβλήματος και οι επιπτώσεις του στην οικονομία και την κοινωνία. Τέλος, θα περιγραφούν τα μέτρα που ελήφθησαν για την αντιμετώπιση του ζητήματος και θα αξιολογηθεί η αποτελεσματικότητά τους.

## **1. Το οικονομικό έγκλημα και η διαφθορά**

### **1.1 Ορισμός του οικονομικού εγκλήματος**

Τα οικονομικά εγκλήματα άρχισαν να εμφανίζονται στις κοινωνίες ιστορικά αργότερα, αντικαθιστώντας εν μέρει τα εγκλήματα βίας. Ο προσδιορισμός της έννοιας του οικονομικού εγκλήματος είναι δυσχερής, ακριβώς διότι περιλαμβάνει πληθώρα αξιόποινων ενεργειών. Ακολούθως, υπάρχει διαφοροποίηση ως προς τα χαρακτηριστικά των δραστών, τον τρόπο εκδήλωσης του αδικήματος και την βλάβη που υφίστανται τα εκάστοτε θύματα (Λάζος, 2000).

Γενικά, ως οικονομικό έγκλημα νοείται κάθε παράνομη μεταβίβαση στοιχείου ιδιοκτησίας ενός φυσικού προσώπου προς ένα άλλο για προσωπικό του όφελος. Παρόλα αυτά, ο όρος «οικονομικό έγκλημα» είθισται να χρησιμοποιείται για να υποδηλώσει κάθε προσβολή της εθνικής οικονομίας, η οποία λαμβάνει χώρα με την απόκτηση οικονομικών πλεονασμάτων από παράνομες οικονομικές δραστηριότητες ή διά της κατάχρησης οικονομικής ισχύος (Ανδρουλάκης, 1993, σελ.11). Συνεπώς, το οικονομικό έγκλημα έχει ως στόχο και αποτέλεσμα την αυξημένη ωφέλεια ενός προσώπου εις βάρος των πολλών, η ιδιοκτησία των οποίων βλάπτεται (Μαντάς, 2017). Με άλλα λόγια, δεν αρκεί η τέλεση της άδικης πράξης από τον δράστη με σκοπό την κάλυψη κάποιας άμεσης βιοτικής του ανάγκης, αλλά η επιδίωξη ενός καλύτερου επιπέδου διαβίωσης.

#### **1.1.1 Χαρακτηριστικά του οικονομικού εγκλήματος**

Το κοινό γνώρισμα που φέρουν τα οικονομικά εγκλήματα είναι ότι τελούνται από άτομα που είναι ενταγμένα στις οικονομικές διαδικασίες και εκμεταλλεύονται την ιδιότητά τους, τις συγκυρίες και ενδεχόμενες θεσμικές αδυναμίες για την επίτευξη προσωπικού οφέλους (Kaiser, 2015). Δέον, όπως επισημανθεί, ότι τα οικονομικά εγκλήματα τελούνται από άτομα με ειδικές γνώσεις και εμπειρία, οι οποίοι αδικοπραγούν στα πλαίσια των νόμιμων επιχειρηματικών ή επαγγελματικών τους δραστηριοτήτων (Kaiser, 2015). Περαιτέρω, τα οικονομικά εγκλήματα είναι πολύπλοκα και εμπλέκονται περισσότερα πρόσωπα, συχνά μάλιστα εν αγνοία τους. Παρατηρείται, λοιπόν, κατακερματισμός της ευθύνης σε περισσότερα πρόσωπα καθώς η διάχυτη διαφθορά πιστοποιεί τον διαρκές διεφθαρμένο χαρακτήρα ενός εθνικού συστήματος (Ράικος, 2006, σελ.164-168). Το ίδιο συμβαίνει και από την πλευρά των αποδεκτών της βλάβης, δεδομένου ότι η αξιόποινη ενέργεια συνήθως βάλλει κατά μεγαλύτερου αριθμού προσώπων. Καθότι, δε, τα οικονομικά εγκλήματα τελούνται από φυσικά πρόσωπα που

δραστηριοποιούνται στα πλαίσια της νόμιμης αγοράς και γνωρίζουν τις λειτουργίες της, είναι δυσχερές η διαπίστωσή τους, καθώς το εύρος ύπαρξης της πια τείνει να οδηγεί σε “θεσμοθέτηση της” (Κουτσούκης, 1997, σελ.76).

Ενόψει των ανωτέρω, λοιπόν, εκτεθέντων χαρακτηριστικών τους, η διερεύνηση των οικονομικών εγκλημάτων, η συλλογή αποδεικτικού υλικού και η απόδοση σε κάποιο φυσικό πρόσωπο της ιδιότητας του υπόπτου και εν συνεχεία του κατηγορούμενου είναι ιδιαίτερα δυσχερείς. Η κατάσταση αυτή οξύνθηκε έτι περισσότερο με την ανάπτυξη και των πελατειακών σχέσεων και την γενικότερης παγκοσμιοποιημένης οικονομικής δραστηριότητας (Caiden, Dwived and Jabbra, 2001, p.23-24. Έτσι, πολλές υποθέσεις δεν αποκαλύπτονται, ενώ όσες ενδεχομένως αποκαλύπτουν επιλύονται εξωδικαστικά, προκειμένου να μην θιγούν τα συμφέροντα των ισχυρότερων μερών (Αληφαντής, 2016).

### **1.1.2 Κατηγορίες οικονομικών εγκλημάτων**

Η διεθνής βιβλιογραφία προβαίνει σε κατηγοριοποίηση των αδικημάτων που εντάσσονται στην έννοια των οικονομικών εγκλημάτων με κριτήριο το υποκείμενο της πράξης, το είδος της πράξης ή τον κανόνα δικαίου που παραβιάζεται. Χρησιμοποιώντας ως γνώμονα την περιοχή που προστατεύεται κάθε φορά, τα οικονομικά εγκλήματα ταξινομούνται σε τέσσερις κατηγορίες. Στην πρώτη κατηγορία εμπίπτουν οι αξιόποινες πράξεις που προσβάλλουν την εθνική οικονομία και την οικονομία των επιχειρήσεων (λχ εγκλήματα σχετικά με το χρηματοπιστωτικό σύστημα), στη δεύτερη κατηγορία εμπίπτουν οι αξιόποινες πράξεις που βάλλουν κατά του δημοσιονομικού τομέα (λχ εγκλήματα που παραβιάζουν φορολογικές ή τελωνειακές διατάξεις), στην τρίτη τα εγκλήματα που στρέφονται κατά του κοινωνικού συνόλου (λχ εγκλήματα κατά της απαγόρευσης εργασίας παιδιών) και στην τέταρτη κατηγορία ανήκουν τα εγκλήματα που βλάπτουν τον αντισυμβαλλόμενο του δράστη ή τον καταναλωτή (λχ απάτη) (Kaiser, 1983, σελ.16).

### **1.1.3 Το οικονομικό έγκλημα στην Ελλάδα**

Στην Ελλάδα, το οικονομικό έγκλημα απαντάται τόσο στην αγορά αγαθών όσο και στο χρηματοπιστωτικό σύστημα. Εμφανίζεται, λοιπόν, με πληθώρα μορφών ανάλογα με τον χώρο, στον οποίο αναπτύσσεται. Έτσι, στην αγορά αγαθών και υπηρεσιών συναντώνται, μεταξύ άλλων, τα οικονομικά εγκλήματα της φοροδιαφυγής, της παράβασης τελωνειακών διατάξεων, της πειρατείας και τα εγκλήματα του κυβερνοχώρου. Εν αντιθέσει, οι αξιόποινες πράξεις στην

αγορά χρήματος, που χαρακτηρίζονται ως οικονομικά εγκλήματα, είναι οι παραβάσεις των τραπεζικών διατάξεων, το ξέπλυμα βρώμικου χρήματος και η πλαστογραφία (Merat and Roth, 2008). Ιδιαίτερη αναφορά πρέπει να γίνει στην αξιόποινη πράξη της απάτης, η οποία εΐθισται να τελείται κατά τις συναλλακτικές σχέσεις. Πρόκειται για τη δόλια παράσταση ψευδών γεγονότων ως αληθινών ή απόκρυψη ή παρασιώπηση αληθινών γεγονότων, με σκοπό την κατάπειση του αποδέκτη, ώστε να προβεί σε περιουσιακή διάθεση. Η διάθεση αυτή θα πρέπει να έχει ως απότοκο τη περιουσιακή βλάβη του φυσικού προσώπου που προβαΐνει στη διάθεση και το αντίστοιχο παράνομο όφελος του δράστη (Παύλου, Μπέκας, 2011, σελ.252). Συνάγεται, επομένως, ότι η απάτη δύναται να τελεστεί αφενός σε βάρος ιδιώτη, αφετέρου σε βάρος του Ελληνικού Δημοσίου.

Περαιτέρω, η διάταξη του άρθ. 1 παρ. 4 του π.δ. 218/1996 απαριθμεί τις αξιόποινες πράξεις που εμπίπτουν στην κατηγορία των οικονομικών εγκλημάτων. Ειδικότερα, οικονομικό έγκλημα θεωρείται:

- η φοροδιαφυγή που τελείται κατά την παραγωγή, μεταφορά και εμπορία αγαθών, την παροχή υπηρεσιών και εν γένει κάθε δραστηριότητα, από την οποία προκύπτει εισόδημα,
- το λαθρεμπόριο,
- η παράνομη διακίνηση ναρκωτικών, αρχαιοτήτων, όπλων και πυρομαχικών,
- κάθε παράβαση αναφορικά με το εθνικό νόμισμα, τη δημόσια περιουσία, των δημοσίων και
- ανταλλαξίμων κτημάτων, του αιγιαλού και της παραλίας και
- κάθε απάτη και παράβαση που διαπράττεται σε βάρος των συμφερόντων του Ελληνικού Δημοσίου, της εθνικής οικονομίας και της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Τέλος, υποκατηγορία του οικονομικού εγκλήματος συνιστά και η διαφθορά. Η έννοια της διαφθοράς στις σύγχρονες κοινωνίες προσεγγίζει την μη απροσωπώληπτη διαχείριση, που τείνουν να θεωρούν οι πολΐτες, ότι ασκούν όσοι ασχολούνται με τις δημόσιες υποθέσεις (Ράικος, 2006, σελ.88). Πρόκειται για μια σύνθετη έννοια, το περιεχόμενο της οποίας θα αναλυθεί εκτενώς στην επόμενη ενότητα.

## 1.2 Ορισμός της διαφθοράς

Η διαφθορά συνιστά μια από τις συνηθέστερες εκδηλώσεις του οικονομικού εγκλήματος, η οποία κατά τα τελευταία έτη ταλανίζει την ελληνική κοινωνία και οικονομία. Όπως και το οικονομικό έγκλημα, έχει ευρύ περιεχόμενο και καλύπτει περισσότερες αξιόποινες συμπεριφορές, οι οποίες συχνά αντανακλούν τα ήθη των εκάστοτε κοινωνιών. Εξαιτίας της συνθετότητας της έννοιας της διαφθοράς, δεν επετεύχθη η υιοθέτηση ενός ενιαίου, κοινώς αποδεκτού ορισμού, ο οποίος δύναται να καλύπτει κάθε μορφή της διαφθοράς (Tanzi, 1998). Αυτό αποδεικνύεται από εκτενή επισκόπηση της υφιστάμενης ελληνικής και ξενόγλωσσας βιβλιογραφίας.

Ο εννοιολογικός προσδιορισμός της διαφθοράς εξαρτάται από την οπτική και τις παραδοχές του εκάστοτε μελετητή, αλλά και από την οικονομική και κοινωνική πραγματικότητα. Άλλωστε, όπως προαναφέρθηκε, η διαφθορά σχετίζεται άμεσα με τις ηθικές παραδοχές των κοινωνικών ομάδων. Κατά συνέπεια, ο ορισμός της διαφθοράς ποικίλει μεταξύ των εννόμων τάξεων και των διαφορετικών επιστημών που επιχειρούν να την προσδιορίσουν. Για τον λόγο αυτό, είθισται να διατυπώνονται ορισμοί που αρκούνται στην περιγραφή των συμπεριφορών που υπάγονται στην έννοια-ομπρέλα της διαφθοράς. Εντούτοις, είναι απαραίτητος ο σαφής προσδιορισμός της έννοιας της διαφθοράς, προκειμένου να καταστεί δυνατή η περαιτέρω μελέτη του φαινομένου και η εξέταση των αιτιών εμφάνισής του και των συνεπειών του.

Παλαιότερα, η διαφθορά θεωρείτο ότι ήτο απόλυτα συνυφασμένη με τον δημόσιο τομέα και δη ότι περιελάμβανε αποκλειστικά πράξεις κακοδιοίκησης και παθογένειες της διοικητικής διαδικασίας. Έτσι, ο Van Klaveren θεωρεί ότι η κατοχή δημόσιας θέσης από έναν εκ των συμβαλλομένων αποτελεί εκ των ουκ άνευ για τη στοιχειοθέτηση της διαφθοράς. Διαφθορά, λοιπόν, συνιστούσε κάθε απόκλιση από τα καθήκοντα του δημόσιου υπαλλήλου, με σκοπό την επίτευξη προσωπικού οφέλους ή τη βελτίωση της κοινωνικής του θέσης. Με άλλα λόγια, κάθε προσπάθεια ενός δημοσίου υπαλλήλου να αποκτήσει επιπρόσθετο εισόδημα μέσω της κατάχρησης της θέσης του και την εξυπηρέτηση ιδιωτικών συμφερόντων τρίτων (Ράικος, 2016, σελ. 145). Ο εν λόγω ορισμός, αν και περιορίζει την έννοια της διαφθοράς, καθότι δέχεται ότι αυτή τελείται μόνο κατά τη δημόσια δράση, καταφέρνει να περικλείσει μεγάλο αριθμό συμπεριφορών, όπως ο χρηματισμός και ο νεποτισμός.



Κατά γενική ομολογία η έννοια της διαφθοράς έχει προσεγγιστεί πολυπλεύρως και έχει χαρακτηριστεί από διάφορες κατηγορίες. Ο κάθε ορισμός που της έχει αποδοθεί έχει τη δική του σημαντικότητα καθώς λόγω της πολυπλοκότητας του φαινομένου, οι ειδικοί προσπαθούν να καλύψουν και να αποδώσουν τα χαρακτηριστικά της με όσο μεγαλύτερο εύρος. Σύμφωνα με τον Καρκατσούλη (2005, σελ.45-47) είναι ομολογουμένως φανερό ότι η διαφθορά στοιχειοθετείται ως προς τη διαχείριση των κοινών με κάποιες από τις κατηγοριοποιήσεις που της έχουν αποδοθεί να είναι το δημόσιο όφελος, το δημόσιο αξίωμα και τέλος της αγοράς.

Σύμφωνα με τις τελευταίες προσεγγίσεις των κοινωνιολόγων και εγκληματολόγων το πρότυπο του δημοσίου αξιώματος είναι και αυτό που φαίνεται να αναγνωρίζεται περισσότερο. Αυτό συμβαίνει καθώς συνδέεται με τις πολιτικές θέσεις και τον τομέα της γραφειοκρατίας και έτσι αφού αιτιολογεί την ύπαρξη της διαφθοράς, χρησιμοποιείται και για την ανάδειξη τρόπων αντιμετώπισης της. Συνδυαστικά με αυτό το πρότυπο προβάλλεται αυτό της αγοράς, αφού περιλαμβάνει της οικονομικές έννοιες προσφοράς-ζήτησης και με αυτό τον τρόπο αιτιολογεί τις αιτίες εμφάνισης του φαινομένου της διαφθοράς. Το πρότυπο του δημοσίου συμφέροντος τείνει να μην εμφανίζεται τόσο ενεργό (Λάζος, 2005, σελ.30-31).

Κατά το Λεξικό της Κοινής Νεοελληνικής, η διαφθορά έχει διττό ορισμό. Αφενός, υποδηλώνει έναν ανήθικο τρόπο ζωής. Αφετέρου, πρόκειται για την παραβίαση των ηθικών ή/και νομικών κανόνων κατά την ενάσκηση των καθηκόντων ενός δημοσίου υπαλλήλου ή λειτουργού.

Κατά τη θεώρηση της νομικής επιστήμης, ως διαφθορά νοείται κάθε κατάχρηση εξουσίας, δημόσιας ή μη, με σκοπό την αποκόμιση προσωπικού οφέλους. Συνεπώς, η διαφθορά τελείται με πράξεις, οι οποίες δύνανται να εκδηλωθούν τόσο στον δημόσιο όσο και στον ιδιωτικό τομέα. Κρίσιμη προϋπόθεση για την πλήρωση της αντικειμενικής υποστάσεώς της είναι η κατοχή εξουσίας από τον δράστη, η οποία του έχει εμπιστευθεί, καθώς και η χρήση αυτής αντιδεοντολογικά και με τρόπο που εξυπηρετεί τα συμφέροντα του δράστη. Εν ολίγοις, η διαφθορά είναι συμπεριφορά παραβίασης των καθηκόντων που έχει επωμιστεί ο δράστης λόγω της θέσης ή της ιδιότητας που κατέχει, προκειμένου να επιτευχθεί αδικαιολόγητος πλουτισμός του.

Τα στοιχεία που συναποτελούν την αντικειμενική υπόσταση της διαφθοράς είναι τα εξής: α) φυσικό πρόσωπο που κατέχει ορισμένη θέση ή ιδιότητα, δυνάμει της οποίας έχει επιφορτιστεί με συγκεκριμένες αρμοδιότητες, β) τρίτος που επιθυμεί την επέλευση συγκεκριμένου αποτελέσματος, το οποίο είναι εφικτό διά της κατάχρησης των καθηκόντων του φυσικού

προσώπου, γ) κατάχρηση τελεσθείσα με πράξη, ενέργεια ή παράλειψη και δ) χρηματικό ή μη αντάλλαγμα που καταβάλλει ή υπόσχεται να καταβάλλει ο ιδιώτης τρίτος στον κάτοχο της θέσεως ή ιδιότητας εξουσίας (Κοσμάτος και Λαμπάκης, 2019, σελ.187).

Πάντως, αξίζει να επισημανθεί ότι η διαφθορά δεν αποτελεί συγκεκριμένο αδίκημα του Ποινικού Κώδικα ή κάποιου ειδικού ποινικού νόμου. Επομένως, δεν συνιστά αυτή καθαυτή έγκλημα, για τη διάπραξη του οποίου απειλείται η επιβολή συγκεκριμένης κύρωσης. Τουναντίον, θεωρείται ότι συνιστά εξίσου κίνητρο και συνέπεια μιας σειράς αξιόποινων πράξεων, όπως για παράδειγμα η δωροληψία υπαλλήλου.

Επιπροσθέτως, αξίζει να αναφερθεί ότι η εύρεση ενός σαφούς ορισμού της έννοιας της διαφθοράς δεν επιχειρήθηκε μόνο από τους θεωρητικούς. Ορισμένοι διεθνείς οργανισμοί, καθώς και όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, προέβησαν στην περιγραφή της διαφθοράς κατά τη νομοθέτηση ρυθμίσεων για την αντιμετώπιση των φαινομένων της απάτης, της κακοδιοίκησης και της δωροληψίας υπαλλήλων.

Ένας λακωνικός και περιεκτικός ορισμός της διαφθοράς δόθηκε από τη Διεθνή Διαφάνεια, ήτοι τον μη κυβερνητικό οργανισμό που εξυπηρετεί τον στόχο της καταπολέμησης της διαφθοράς σε διεθνές επίπεδο. Μάλιστα, ο εν λόγω φορέας συντάσσει και εκδίδει ετησίως τον Δείκτη Αντίληψης για τη Διαφθορά (Corruption Perceptions Index– CPI), ο οποίος αποτελεί το πλέον διαδεδομένο μέσο υπολογισμού της έκτασης του φαινομένου της διαφθοράς. Σύμφωνα με τον ορισμό της Διεθνούς Διαφάνειας, διαφθορά είναι κάθε κατάχρηση εξουσίας που τελείται με σκοπό την αποκόμιση προσωπικού οφέλους.

Η επέκταση της έννοιας της διαφθοράς και στον ιδιωτικό τομέα, πραγματοποιήθηκε από την ομάδα κρατών ενάντια στη διαφθορά (Group of States Against Corruption - GRECO), κατά την οποία διαφθορά θεωρείται η αθέμιτη λήψη ή καταβολή, καθώς και κάθε άλλη συμπεριφορά, έναντι φυσικών προσώπων που έχουν αναλάβει συγκεκριμένες αρμοδιότητες στον δημόσιο ή ιδιωτικό τομέα, κατά παράβαση των καθηκόντων που έχουν αναλάβει βάσει της ιδιότητάς τους, η οποία αποσκοπεί να παράσχει μη οφειλόμενα οφέλη οποιασδήποτε μορφής σε αυτούς ή σε έναν τρίτο.

Από τα ανωτέρω προκύπτει με σαφήνεια, ότι στις συμπεριφορές που στοιχειοθετούν τη διαφθορά εντάσσονται η κακοδιοίκηση, η απάτη, ο χρηματισμός, η δωροδοκία και η δωροληψία υπαλλήλων, καθώς και κάθε αθέμιτη συμφωνία για καταστρατήγηση των

καθηκόντων του. Σύμφωνα δε με τον ορισμό που δόθηκε από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και συμπεριελήφθη στη διάταξη του άρθρου 2 της Ευρωπαϊκής Αστικής Σύμβασης κατά της Διαφθοράς, «ως διαφθορά εννοείται κάθε επιδίωξη, προσφορά, παροχή ή αποδοχή, ευθέως ή πλαγίως, μιας παράνομης προμήθειας ή άλλου μη οφειλόμενου οφέλους, η οποία επηρεάζει την ομαλή άσκηση ενός λειτουργήματος ή την αναμενόμενη συμπεριφορά εκείνου που ωφελείται την παράνομη προμήθεια ή το μη οφειλόμενο όφελος ή την υπόσχεση ενός τέτοιου μη οφειλόμενου οφέλους». Συνεπώς, η διαφθορά είναι συμφωνία που επηρεάζει την ορθολογική και αναμενόμενη άσκηση των καθηκόντων και αρμοδιοτήτων που σχετίζεται με ένα λειτούργημα.

Πάντως αξίζει να αναφερθεί και η προσέγγιση του Nye της έννοιας της διαφθοράς που εδραιώνει τη σύνδεση της με την δημόσια θέση (Nye, 1967). Συγκεκριμένα, ο Nye, ορίζει την διαφθορά ως την συμπεριφορά που παρεκκλίνει από τα οριζόμενες υποχρεώσεις των δημόσιων λειτουργών ή την συμπεριφορά που παρεμβάλλει με πράξεις ώστε να κατευθύνει προς ιδιωτικό όφελος.

Κατά συνέπεια, η διαφθορά τελείται από άτομο που κατέχει κρίσιμη θέση σε κάποιον οργανισμό για εξυπηρέτηση ιδιοτελούς σκοπού. Εφόσον, λοιπόν, διαπράττεται στον δημόσιο τομέα, απαιτείται πράξη ή παράλειψη του διοικητικού οργάνου, ήτοι του φυσικού προσώπου που συνδέεται οργανικά με το νομικό πρόσωπο του Κράτους. Η εν λόγω πράξη ή παράλειψη δέον, όπως διενεργείται κατά την ενάσκηση των καθηκόντων του και αποτελεί παραβίαση της αρχής της νομιμότητας.

Το σύνολο των ανωτέρω ορισμένων αποτυπώνουν εν μέρει την πολυδιάστατη έννοια της διαφθοράς. Ανεξαρτήτως των επιμέρους διαφορών τους, συμφωνούν στο γεγονός ότι η διαφθορά συνιστά κατάχρηση εξουσίας με σκοπό την αποκόμιση προσωπικού οφέλους. Επομένως, είναι προφανές ότι εν προκειμένω δεν είναι κρίσιμη η ποινική μεταχείριση και απαξία των συμπεριφορών που εντάσσονται στο ευρύ πεδίο της διαφθοράς. Τουναντίον, η διαφθορά πρέπει να οράται ως κοινωνικό πρόβλημα, το οποίο χρήζει άμεσης αντιμετώπισης, εξαιτίας της αυξημένης τάσης αναπαραγωγής του και των δυσμενών συνεπειών που επιφέρει.

### **1.2.1 Κατηγορίες διαφθοράς**

Από τον ορισμό της διαφθοράς κατέστη πρόδηλο ότι αυτή περιλαμβάνει έναν αξιόλογο αριθμό συμπεριφορών, πράξεων και παραλείψεων, διότι εκδηλώνεται με διάφορες μορφές. Για τον λόγο αυτό, η απαρίθμηση των επιμέρους μορφών της δύναται να είναι μόνο ενδεικτική. Εξ ου,

για την επαρκή μελέτη του φαινομένου απαιτείται η ταξινόμηση των συμπεριφορών διαφθοράς σε κατηγορίες. Η διάκριση, κατηγοριοποίηση και ταξινόμηση των περιστατικών διαφθοράς πραγματοποιείται ποικιλοτρόπως. Τα κριτήρια που χρησιμοποιούνται ως γνώμονας είναι τα υποκείμενα που μετέχουν σε αυτή, τα αντικείμενα που αφορά, την έκτασή της, τον επιδιωκόμενο στόχο της, τον χώρο και τον τρόπο εμφάνισής της (Ακρίβου, 2020).

Κατ' αρχάς, η διαφθορά διακρίνεται σε ενεργητική και παθητική. Ενεργητική διαφθορά είναι η άμεση ή έμμεση υπόσχεση ή παροχή συγκεκριμένου οφέλους σε έναν δημόσιο υπάλληλο ή λειτουργό για προσωπικό του όφελος ή όφελος τρίτου, που δίδεται άμεσα ή έμμεσα, με σκοπό ο εν λόγω δημόσιος υπάλληλος ή λειτουργός να προβεί σε ορισμένη πράξη ή παράλειψη κατά την ενάσκηση των καθηκόντων του και κατά παράβαση αυτών. Χαρακτηριστικό παράδειγμα ενεργητικής διαφθοράς συνιστά η δωροδοκία υπαλλήλου. Από την άλλη, ως παθητική διαφθορά ορίζεται η εκ προθέσεως πράξη ή παράλειψη ενός δημόσιου λειτουργού ή υπαλλήλου, ο οποίος ζητά ή αποδέχεται προνομία χρηματικά ή μη προς προσωπικό του όφελος ή προς όφελος τρίτου ή υπόσχεση τοιούτου προνομίου, προκειμένου να εκδώσει ή να παραλείψει να εκδώσει ορισμένη διοικητική ενέργεια ή να προβεί σε συγκεκριμένη θετική ενέργεια ή παράλειψη ενέργειας στο πλαίσιο άσκησης των αρμοδιοτήτων του και κατά παράβαση των καθηκόντων του. Επομένως, κάθε υπόθεση διαφθοράς ενδέχεται να χαρακτηριστεί τόσο ως ενεργητική όσο και ως παθητική. Αυτό οφείλεται στο γεγονός ότι η διαφθορά αποτελεί κατά κύριο λόγο μια αθέμιτη συναλλαγή μεταξύ των μερών. Η συμπεριφορά του ενός συναλλακτικού μέρους, ήτοι του τρίτου ιδιώτη, αποτελεί ενεργητική διαφθορά, η δε συμπεριφορά του έτερου μέρους, ήτοι του υπαλλήλου ή λειτουργού συνιστά παθητική διαφθορά (Ακρίβου, 2020).

Με βάση την έκτασή της και το μέγεθος των προνομίων που κατά περίπτωση προσφέρονται, η διαφθορά διακρίνεται σε μικροδιαφθορά και σε διαφθορά μεγάλης κλίμακας. Ως μικροδιαφθορά νοείται κάθε κατάχρηση εξουσίας, η οποία λαμβάνει χώρα κατά την καθημερινή επαφή και συναλλαγή μεταξύ των πολιτών και των διοικητικών οργάνων. Κατά τη διαφθορά μικρού μεγέθους, ένας διοικητικός υπάλληλος παραβιάζει τους υφιστάμενους νομικούς και ηθικούς κανόνες, αποσκοπώντας στην επίτευξη ενός πρόσθετου εισοδήματος. Εν αντιθέσει, η μεγάλης κλίμακας διαφθορά καταλαμβάνει κάθε μεθόδευση που προέρχεται από τα υψηλόβαθμα στελέχη της Κυβέρνησης ή της Δημόσιας Διοίκησης ή του κεντρικού μηχανισμού του Κράτους, η οποία καταστρατηγεί τις δημόσιες διαδικασίες βλάπτοντας το

γενικό συμφέρον. Η διαφθορά μεγάλης κλίμακας εντοπίζεται κυρίως στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων και δη στο στάδιο της ανάθεσης δημοσίων έργων και προμηθειών, όπου υφίστανται σοβαρά οικονομικά συμφέροντα λόγω του αυξημένου ύψους της αξίας των συναλλαγών (Ακρίβου, 2020).

Συναφής με την έννοια της διαφθοράς μεγάλης κλίμακας είναι και η πολιτική διαφθορά, η οποία σχετίζεται με την αλλοίωση του τρόπου κατανομής πόρων και τη παροχή χρημάτων από τους πολιτικούς φορείς προς τα όργανα που κατέχουν αποφασιστική αρμοδιότητα. Ειδικότερα, τα μέλη του πολιτικού προσωπικού ασκούν παράνομη επιρροή επί των δημόσιων θεσμών, ώστε να αποκτήσουν ή να διατηρήσουν πολιτική εξουσία. Στον αντίποδα, η γραφειοκρατική διαφθορά σχετίζεται με τη δράση τόσο των ανώτερων όσο και των κατώτερων στελεχών της δημόσιας διοίκησης (Γασπαρινάτου, 2019, σελ.163).

Περαιτέρω, η διαφθορά διακρίνεται σε θεσμική και λειτουργική. Η θεσμική σχετίζεται με την κατάχρηση εξουσίας, η οποία τελείται από πρόσωπα που κατέχουν θεσμικές θέσεις και συνεπώς επιδρούν στη διαδικασία λήψης αποφάσεων. Η λειτουργική διαφθορά εκδηλώνεται από διοικητικούς υπαλλήλους, οι οποίοι απασχολούνται σε διάφορους τομείς της διοικητικής δράσης. Συνεπώς, η λειτουργική διαφθορά εμφανίζεται περισσότερο ευκαιριακά συγκριτικά με τη θεσμική (Ράικος, 2006, σελ.164-168).

Η διαφθορά διακρίνεται και με βάση των χώρο άσκησης κρατικής εξουσίας, στον οποίο εκδηλώνεται. Έτσι, γίνεται λόγος για διαφθορά στη νομοθετική εξουσία, στην εκτελεστική εξουσία και τη δικαστική εξουσία. Με κριτήριο δε τον γεωγραφικό χώρο στον οποίο εκδηλώνεται, διαπιστώνονται δύο κατηγορίες διαφθοράς, η διεθνική και η τοπική. Εύκολα δύναται κανείς να κατανοήσει ότι το φαινόμενο της διαφθοράς είναι ευρύ και σημειώνεται εντός και εκτός των ορίων πολλών γεωγραφικών περιοχών. Δεν είναι σπάνιο φαινόμενο, μάλιστα, μια συγκεκριμένη υπόθεση κατάχρησης εξουσίας να έχει διακρατικό χαρακτήρα. Η υπό εξέταση διάκριση επιχειρεί να αναδείξει ακριβώς αυτή την προβληματική. Στην κατηγορία της τοπικής διαφθοράς εντάσσονται όλα τα περιστατικά διαφθοράς που εκδηλώνονται εντός των εθνικών συνόρων ενός κράτους. Στον αντίποδα, διεθνική είναι η διαφθορά που αναπτύσσεται σε υπερεθνικό επίπεδο (Ράικος, 2006).

Λαμβάνοντας ως κριτήριο τη διάρκεια της διαφθοράς, οι συμπεριφορές που εντάσσονται στην έννοια της διαφθοράς ταξινομούνται σε δύο κατηγορίες: τη δομική ή μακρά ή διαρκή διαφθορά και τη σποραδική ή περιστασιακή διαφθορά. Ως δομική διαφθορά ορίζεται κάθε κατάχρηση

εξουσίας, η οποία δεν ολοκληρώνεται με την τέλεση ορισμένης πράξης ή παράλειψης, αλλά πρόκειται για μια αμφιμερώς επωφελούς σχέσεως μεταξύ του υπαλλήλου ή λειτουργού και του ιδιώτη χρόνου, η οποία έχει μακρά χρονική διάρκεια. Εν αντιθέσει, η περιστασιακή διαφθορά αποτελείται από μεμονωμένες ενέργειες, που διενεργούνται από διαφορετικά υποκείμενα σε βάθος χρόνου. Λόγω της ουσιωδούς διαφοράς τους, οι δύο αυτές κατηγορίες διαφθοράς απεικονίζουν διαφορετικού βαθμού παθογένειες του δημόσιου τομέα (Ράικος, 2006, σελ.154).

Επιπροσθέτως, με βάση τον επιδιωκόμενο στόχο, άλλως το όφελος που αποκομίζει ή πρόκειται να αποκτήσει ο ασκών την εξουσία, η διαφθορά δύναται να είναι είτε διαφθορά της εγγύτητας είτε αγοραία διαφθορά. Στη διαφθορά της εγγύτητας, ο στόχος που επιδιώκεται αφορά σε ένα μεγαλύτερο κοινωνικό σύνολο, μια κοινωνική ομάδα, στην οποία είναι ενταγμένος ο δράστης. Εν ολίγοις, ο δράστης επιχειρεί μέσω της κατάχρησης εξουσίας να βελτιώσει την κοινωνική ή οικονομική κατάσταση του κοινωνικού υποσυνόλου, στο οποίο ανήκει. Στον αντίποδα, η αγοραία διαφθορά αποσκοπεί στην εξυπηρέτηση αποκλειστικά ιδίων συμφερόντων και στην αποκόμιση αμιγώς προσωπικών προνομίων (Ράικος, 2006).

Τέλος, ορισμένοι θεωρητικοί διακρίνουν τη διαφθορά σε λευκή, γκρίζα και μαύρη, έχοντας ως γνώμονα την κοινωνική τους απαξία. Πιο συγκεκριμένα, η λευκή διαφθορά περικλείει όλες τις συμπεριφορές, οι οποίες είναι μεν διεφθαρμένες, το δε κοινωνικό σύνολο τις αποδέχεται και δεν τις καταδικάζει. Από την άλλη, οι συμπεριφορές που εμπίπτουν στην κατηγορία της γκρίζας διαφθοράς λαμβάνουν διφορούμενη αντιμετώπιση. Εξάλλου, συχνά δεν γίνονται ευρέως γνωστές, παρά μόνο εντοπίζονται από τους μηχανισμούς ελέγχου. Στον αντίποδα, η μαύρη διαφθορά σχετίζεται με κάθε συμπεριφορά που συνιστά κατάφωρη παραβίαση των υφιστάμενων ηθικών και νομικών κανόνων. Οι εν λόγω συμπεριφορές είναι καταδικαστέες και ποινικά αξιόποινες (Ράικος, 2006).

### **1.2.2 Δείκτες μέτρησης της διαφθοράς**

Δεδομένου του τρόπου εκδήλωσης των συμπεριφορών διαφθοράς, τη δυνατότητα του δράστη να συγκαλύψει τις ενέργειές του, τη δυσχερή ανίχνευση των περιστατικών διαφθοράς και των υποκειμένων τους, καθώς και τη μεγάλη ποικιλομορφία του φαινομένου, η ποσοτική μέτρηση του φαινομένου και η εξακρίβωση των διαστάσεων του αποτελούν ατελέσφορα εγχειρήματα. Εντούτοις, η αυξημένη σημασία της διαφθοράς για την πορεία και την εξέλιξη της κοινωνίας



και της οικονομίας οδήγησε στην εφεύρεση μεθόδων, με βάση τις οποίες αποπειράται η μέτρηση της διαφθοράς.

Λόγω της ιδιομορφίας της διαφθοράς, δεν ήταν δυνατή η υιοθέτηση μιας συγκεκριμένης, σταθερής μεθόδου για τον υπολογισμό της. Τουναντίον, πραγματοποιείται μια σειρά ενεργειών, βάσει των οποίων εξάγονται κατ' εκτίμηση συμπεράσματα για το μέγεθος της διαφθοράς. Ειδικότερα, σε πρώτο στάδιο ακολουθείται η μέθοδος της παρατήρησης ορισμένων κοινωνικών ομάδων και καταγραφής της συμπεριφοράς τους και εν συνεχεία, λαμβάνοντας ως γνώμονα τα πορίσματα της παρατήρησης, διενεργούνται στατιστικοί υπολογισμοί. Είναι, λοιπόν, πρόδηλο, ότι τα συμπεράσματα δεν αποτελούν μια ακριβή ποσοτική καταμέτρηση του φαινομένου της διαφθοράς, αλλά μια ασαφή εκτίμηση αυτού, η οποία εξαρτάται άμεσα από τα διαθέσιμα κάθε φορά στοιχεία. Συνεπώς, οι εν λόγω μεθοδολογίες οδηγούν περισσότερο στην αποτύπωση των συγκεντρωθέντων εμπειρικών δεδομένων, παρά στην εξαγωγή συμπερασμάτων για το μέγεθος της διαφθοράς. Σε κάθε περίπτωση, έχουν προταθεί πολυάριθμοι δείκτες μέτρησης της διαφθοράς, ενδεικτική αναφορά των οποίων θα γίνει κατωτέρω.

Προκειμένου να επιτευχθεί η διαπίστωση του βαθμού διαφθοράς στη Δημόσια Διοίκηση, η Παγκόσμια Τράπεζα πρότεινε στην ετήσια έκθεσή της τη χρήση του δείκτη μέτρησης της ποιότητας της διακυβέρνησης (World Bank, 2015). Η λύση αυτή στηρίζεται στην αντίληψη ότι οι έννοιες της ποιοτικής διακυβέρνησης και της διαφθοράς είναι αναλόγως αντίστροφες. Σε ένα Κράτος, όπου η διακυβέρνηση γίνεται με ορθό, ίσο, δίκαιο και διαφανή τρόπο, δεν δύναται να υφίσταται διαφθορά και κακοδιοίκηση, παρά μόνο ως μεμονωμένα περιστατικά. Αντίθετα, σε ένα Κράτος με χαμηλή ποιότητα διακυβέρνησης υπάρχουν αυξημένες πιθανότητες εμφάνισης παθογενειών, όπως η διαφθορά, κατά τη διενέργεια των δημόσιων διαδικασιών.

Παρόλα αυτά, ο πλέον διαδεδομένος και προσφιλής δείκτης για τον υπολογισμό του φαινομένου της διαφθοράς είναι ο Δείκτης Αντίληψης Διαφθοράς, ο οποίος είναι γνωστός και ως CPI (Corruption Perceptions Index). Ο δείκτης CPI εφευρέθηκε από τη Διεθνή Διαφάνεια. Εκδίδεται σε ενιαία βάση και προβαίνει σε κατάταξη των χωρών με βάση τον βαθμό διαφθοράς που υφίσταται στον δημόσιο τομέα τους. Επομένως, ο δείκτης CPI επιχειρεί να προσδιορίσει το μέγεθος της διαφθοράς στον χώρο της Δημόσιας Διοίκησης και της πολιτικής. Με άλλα λόγια, ο υπολογισμός του δεν συνιστά ένδειξη της συνολικής διαφθοράς σε ένα έθνος

ή μια κοινωνία, διότι δεν λαμβάνεται υπόψη η διαφθορά του ιδιωτικού τομέα. Άλλωστε, ο εν λόγω δείκτης υπολογίζει τον βαθμό που γίνεται αντιληπτή η διαφθορά στον δημόσιο τομέα ενός Κράτους και όχι τον βαθμό που αυτή εκδηλώνεται, δεδομένου ότι λαμβάνει υπόψη τις απόψεις των κοινωνιών και όχι τον αριθμό των ποινικών ή πειθαρχικών διώξεων που έλαβαν χώρα για ζητήματα διαφθοράς (Transparency International, 2022).

Ο δείκτης CPI είναι ένας σύνθετος δείκτης, ο οποίος απεικονίζει την αντίληψη των ειδικών για τις καταχρήσεις εξουσίας με σκοπό την επίτευξη προσωπικού οφέλους. Ο υπολογισμός του επιτυγχάνεται με τη χρήση πρωτογενών δεδομένων που συλλέγονται μέσω ερευνών, οι οποίες διενεργούνται από αξιόπιστους φορείς. Το περιεχόμενο των ερευνών αυτών σχετίζεται με την αντίληψη των συμμετεχόντων αναφορικά με τα περιστατικά διαφθοράς και την αποτελεσματικότητα των εθνικών πολιτικών αντιμετώπισής τους. Πέραν τούτου, λαμβάνεται υπόψη η εμπειρία των συμμετεχόντων σε ζητήματα που άπτονται του φαινομένου της διαφθοράς (Transparency International, 2022).

Τα δεδομένα που χρησιμοποιούνται για τον υπολογισμό του δείκτη CPI αντλούνται από διαφορετικές πηγές, η δε Διεθνής Διαφάνεια μεριμνά για τον έλεγχο της αξιοπιστίας τους και για την πλήρωση των τεθέντων προδιαγραφών και προτύπων ποιότητας. Επιπλέον, διενεργείται εξέταση της μεθόδου υπολογισμού του δείκτη από επιστήμονες με εξειδίκευση στην οικονομετρία και σε θέματα διαφθοράς, προκειμένου να είναι εγγυημένη η ορθότητα των εξαχθέντων πορισμάτων (Transparency International, 2022).

Εκτός από τον δείκτη CPI, η Διεθνής Διαφάνεια χρησιμοποιεί από το έτος 2003 ως εργαλείο υπολογισμού της διαφθοράς και το Παγκόσμιο Βαρόμετρο της Διαφθοράς (Global Corruption Barometer - GCB), εν συντομία δείκτης GCB. Ο εν λόγω δείκτης επίσης καταμετρά την αντίληψη του κοινωνικού συνόλου για της καταχρήσεις εξουσίας προς ίδιον όφελος στον δημόσιο τομέα. Διαφοροποιείται από τον δείκτη CPI αποκλειστικά ως προς το περιεχόμενο των ερωτήσεων των ερευνών, από τις οποίες αντλούν τα δεδομένα τους. Η μεγαλύτερη απόκλισή τους συνίσταται στο γεγονός ότι ο δείκτης GCB επικεντρώνεται στην αντίληψη των πολιτών και όχι των ειδικών. Τέλος, τα αποτελέσματα του δείκτη GCB είναι ποιοτικά και όχι ποσοτικά, με αποτέλεσμα να μην είναι δυνατή η ταξινόμηση των χωρών με βάση τον βαθμό διαφθοράς τους (Transparency International, 2021).

Ένα ακόμη εργαλείο που χρησιμοποιεί η Διεθνής Διαφάνεια για τον υπολογισμό της διαφθοράς είναι ο Δείκτης Δωροδοκίας (Bribe Payers Index). Ο παρών δείκτης λαμβάνει



υπόψη δεδομένα που αντλούνται από έρευνες, στις οποίες συμμετέχουν στελέχη επιχειρήσεων και οι οποίες πραγματοποιούνται την τέλεση δωροδοκίας από τις επιχειρήσεις (Transparency International, 2011).

Τέλος, η Διεθνής Διαφάνεια συντάσσει και εκδίδει την Παγκόσμια Έκθεση Διαφθοράς (Global Corruption Report, GCR). Η έκθεση βασίζεται σε ποιοτικές και ποσοτικές έρευνες, οι οποίες διενεργούνται σε παγκόσμιο επίπεδο και συγκεντρώνουν τις απόψεις ειδικών αναφορικά με το ζήτημα της διαφθοράς. Η Παγκόσμια Έκθεση Διαφθοράς αποσκοπεί στην διαπίστωση του πραγματικού μεγέθους του φαινομένου της διαφθοράς, να αναζητήσει και να προτείνει τρόπους καταπολέμησής της μέσω της αύξησης της λογοδοσίας και την ευαισθητοποίηση των πολιτών.

### **1.2.3 Επιπτώσεις της διαφθοράς**

Η διαφθορά επιφέρει πολυάριθμες δυσμενείς επιπτώσεις στην κοινωνία και την οικονομία. Η σημαντικότερη επίπτωση της διαφθοράς είναι ο εκφυλισμός των διοικητικών διαδικασιών. Κατ' αρχάς, οι δημόσιοι φορείς εξαρτώνται ολοένα και περισσότερο από ιδιωτικά φυσικά ή νομικά πρόσωπα και η δράση τους επηρεάζεται από τα οικονομικά συμφέροντα των τελευταίων (Παρασκευόπουλος, 2011). Αυτό έχει ως περαιτέρω συνέπεια τη μείωση της εμπιστοσύνης των διοικούμενων προς τις διοικητικές αρχές και διαδικασίες. Οι πολίτες διαπιστώνουν ότι οι αποφάσεις των διοικητικών οργάνων είναι μεροληπτικές και κατ' επέκταση άδικες. Έτσι, αρχίζουν να αποφεύγουν οποιαδήποτε τριβή με τη Δημόσια Διοίκηση ή επιδιώκουν και οι ίδιοι την καταστρατήγηση των διαδικασιών, προκειμένου να επιτύχουν τους σκοπούς τους.

Άλλωστε, η διαφθορά που εκδηλώνεται με την τέλεση αξιόποινων πράξεων, οδηγεί στην παρανομία και εκ μέρους των πολιτών, οι οποίοι αποκτούν τη θαλερή εντύπωση ότι οι νόμοι παραμένουν ανεφάρμοστοι και συνεπώς δεν πρόκειται να τους επιβληθούν κυρώσεις για τα αδικήματα που τελούν και τελικά επικρατεί μία περιρρέουσα ατμόσφαιρα ανατροφοδοτούμενης διαφθοράς (Bull and Newelle, 2003, p.240).

Με τον ανωτέρω τρόπο, δημιουργείται ένας φαύλος κύκλος και η διαφθορά σταδιακά αναπαράγεται. Σε αυτό συμβάλλει και η απουσία ή η ανεπαρκής δράση των ελεγκτικών μηχανισμών, εξαιτίας της οποίας οι δράστες της διαφθοράς εξακολουθούν την παράνομη δράση τους χωρίς την επιβολή ποινικών, πειθαρχικών ή άλλων ποινών. Οι πολίτες αναπτύσσουν πελατειακές σχέσεις με τα διοικητικά όργανα, προκειμένου να εξυπηρετηθούν

τα συμφέροντά τους, καθώς επίσης καταφεύγουν σε συμπεριφορές, όπως η φοροαποφυγή και η φοροδιαφυγή. Ακολουθώντας, προκαλείται βλάβη και στη Δημόσια Διοίκηση, η οποία χάνει σημαντικό μέρος των εσόδων της από τη φορολογία (Παρασκευόπουλος, 2011, σελ. 114). Το Κράτος δεν επιτελεί τον αναδιανεμητικό του ρόλο, με απότοκο τη συσσώρευση των πόρων σε λίγα άτομα. Η επιβολή φορολογικών βαρών γίνεται με άνισο τρόπο και το κόστος της μη είσπραξης φόρων μετακυλιέται προς τους φορολογούμενους πολίτες. Περαιτέρω, η διαφθορά προωθεί την ατομική, ιδιοτελή δράση παραγκωνίζοντας τη συλλογική. Οι πολίτες εθίζονται στην επιδίωξη των ατομικών τους συμφερόντων σε βάρος του δημοσίου, η οποία συχνά μάλιστα είναι παράνομη ή ανήθικη.

Τέλος, η διαφθορά έρχεται σε πλήρη αντίθεση με το δημοκρατικό πολίτευμα, το οποίο συνεπάγεται τη δίκαιη και ίση μεταχείριση όλων των πολιτών. Μερίδα του κοινωνικού συνόλου απολαύει προνομίων, τα οποία δεν τους αποδόθηκαν δικαιολογημένα, αλλά τα υφάρπαξαν με παράτυπο τρόπο. Κατά συνέπεια, οι φορείς, οι θεσμοί και οι διαδικασίες λειτουργούν με δύο ταχύτητες, ανάλογα με το πρόσωπο του διοικούμενου στον οποίο απευθύνονται. Οι βασικές αρχές του δημοκρατικού πολιτεύματος καταλύονται και τελικώς επιβάλλεται μια ιδιόμορφη τυραννία των λίγων και ισχυρών, η εξυπηρέτηση των οικονομικών ή μη συμφερόντων των οποίων καθίσταται αυτοσκοπός της πολιτικής και διοικητικής δράσης. Εντούτοις, οι δυσμενείς συνέπειες της διαφθοράς εκτείνονται και στον οικονομικό τομέα, παρεμποδίζοντας την οικονομική ανάπτυξη. Η προώθηση των συμφερόντων συγκεκριμένων ιδιωτών λειτουργεί ως τέλμα στην υγιή επιχειρηματικότητα, διότι οι επενδυτές δεν ανταγωνίζονται υπό ίσους όρους κατά τη διεκδίκηση της συμμετοχής τους στην αγορά. Ομοίως, δεν λαμβάνουν τα ίδια κίνητρα και επιχορηγήσεις από το Κράτος (Tanzi, 1998, σελ. 583-586).

Η κατάσταση που διαμορφώνεται διευκολύνει την διείσδυση του οργανωμένου οικονομικού εγκλήματος στον δημόσιο τομέα. Οι δράστες οικονομικών εγκλημάτων ωθούν τα προϊόντα των αξιόποινων πράξεων τους προς το δημόσιο κάνοντας επενδύσεις σε βασικούς και κερδοφόρους τομείς της δημόσιας δράσης (Transparency International, 2022). Επίσης, επιδιώκουν την αποκόμιση περαιτέρω προνομίων μέσω του χρηματισμού υπαλλήλων, λειτουργών και κυβερνώντων, προκειμένου να παρακάμψουν τις νόμιμες διαδικασίες και να προωθήσουν τα συμφέροντά τους.

Ακόμη, η επίδραση της διαφθοράς στην επιχειρηματικότητα και τις επενδύσεις έχει ως απότοκο τη βλάβη των συμφερόντων της εθνικής οικονομίας, διότι φαίνεται ότι υφίσταται ένας

πολύ μικρός αριθμός ενδιαφερόμενων για να συναλλαχθούν με το Κράτος προσώπων. Η τεχνητή αυτή απουσία επενδυτών περιορίζει τις διαπραγματευτικές δυνατότητες του Κράτους, το οποίο εξαναγκάζεται να συνάπτει συμβάσεις με δυσμενέστερους όρους, προκειμένου να καλύψει τις ανάγκες του και να επιτελέσει τις αποστολές που έχει επιφορτιστεί. Η διαχείριση του εθνικού πλούτου δεν είναι συνετή και οι διαθέσιμοι πόροι κατασπαταλώνται, με αποτέλεσμα τη βλάβη της εθνικής οικονομίας και την αναστολή της ανάπτυξης και της εξέλιξης (Ζιγγιρίδης, 2019).

Επιπροσθέτως, οι εν λόγω πρακτικές παρακωλύουν την ανάπτυξη υγιούς ανταγωνισμού μεταξύ των ιδιωτών. Οι τρίτοι ιδιώτες δεν έχουν λόγο να εξελιχθούν και να προβούν σε προτάσεις βελτιωμένες ποιοτικά, ποσοτικά και οικονομικά, καθόσον, ανεξαρτήτως των χαρακτηριστικών των υποβληθέντων προσφορών, το Κράτος συναλλάσσεται με συγκεκριμένα φυσικά ή νομικά πρόσωπα (Ζιγγιρίδης, 2019). Δεν δημιουργείται γόνιμο έδαφος για καινοτομία και τεχνολογική εξέλιξη και το Κράτος παραμένει εγκλωβισμένο σε παλαιωμένες και μη κερδοφόρες πρακτικές, οι οποίες συχνά είναι ανεπαρκείς στις σύγχρονες κοινωνικές ανάγκες.

Εκ των ανωτέρω, αποδεικνύεται ότι η διαφθορά επιφέρει σημαντικές επιπτώσεις σε αμφότερους τον δημόσιο και ιδιωτικό τομέα. Η διαφθορά λειτουργεί ως καταλυτικός παράγοντας του δημοκρατικού πολιτεύματος και αναπαράγει την κοινωνική αδικία και ανισότητα. Συνάμα, παρεμποδίζει την οικονομική εξέλιξη, μέσω της ανάπτυξης υγιούς ανταγωνισμού.

### **1.3. Παράγοντες και περιπτώσεις εκδήλωσης οικονομικών εγκλημάτων και διαφθοράς**

Οι αιτίες εμφάνισης οικονομικών εγκλημάτων και διαφθοράς είναι πολυάριθμες και ποικίλες, αντίστοιχα και με τον ποικιλόμορφο και πολυδιάστατο χαρακτήρα των φαινομένων. Παρακάτω θα παρατεθούν αναλυτικώς οι βασικότεροι γενεσιουργοί παράγοντες των οικονομικών εγκλημάτων με έμφαση σε αυτό της διαφθοράς.

Η ζωτικότερη αιτία για την εκδήλωση οικονομικών εγκλημάτων και διαφθοράς είναι η ανεπάρκεια του θεσμικού πλαισίου για την ανίχνευση παράτυπων συμπεριφορών και την επιβολή κυρώσεων σε όσους τις ενεργούν. Επιπλέον, οι θεσμοί, τυπικοί ή άτυποι, επηρεάζουν σε μεγάλο βαθμό την πορεία της οικονομίας και της κοινωνικής εξέλιξης. Στην Ελλάδα, η Δημόσια Διοίκηση ρυθμίζεται από ένα ογκώδες και απαρχαιωμένο θεσμικό πλαίσιο. Η ύπαρξη

πολλών νομοθετικών διατάξεων που διέπουν τις διοικητικές διαδικασίες δημιουργεί ασάφειες αναφορικά με τις έννομες συνέπειες που επέρχονται. Οι ασάφειες αυτές οφείλονται στην έλλειψη, αλληλοεπικάλυψη ή και αντίφαση των υφιστάμενων κανόνων δικαίου και αποτελούν γόνιμο έδαφος για την ανάπτυξη παράνομων συμπεριφορών και την εμφάνιση οικονομικών εγκλημάτων. Τα ευρεία πλαίσια διακριτική ευχέρειας των διοικητικών οργάνων από κοινού με τα νομοθετικά κενά επιτρέπουν στους διοικητικούς υπαλλήλους ελευθερία δράσης και δημιουργούν τις κατάλληλες συνθήκες για αθέμιτες συμπεριφορές (Χατζής, 2011, σελ.133).

Βέβαια, η πρόβλεψη διατάξεων ήπιου δικαίου θα μπορούσαν να λειτουργήσουν ως μια ασφαλιστική δικλείδα έναντι των καταχρήσεων εξουσίας προς ίδιον όφελος και εν γένει των οικονομικών εγκλημάτων. Οι κανόνες δικαίου που εισάγονται με τη μορφή κωδίκων δεοντολογίας ρυθμίζουν τη συμπεριφορά των υπαλλήλων και λειτουργών με τρόπο τέτοιο, ώστε να συμπλέουν με τις κοινώς αποδεκτές ηθικές αρχές. Οι ηθικές αρχές είναι απαραίτητες στον δημόσιο τομέα, διότι οι απασχολούμενοι σε αυτόν οφείλουν να λαμβάνουν δίκαιες και ανεπηρέαστες αποφάσεις. Επομένως, παράγοντα για την εμφάνιση οικονομικών εγκλημάτων και διαφθοράς αποτελεί και η απουσία ηθικής και αξιών από τους δημόσιους υπαλλήλους και λειτουργούς (Βενετσανοπούλου, 2014).

Ένας επιπρόσθετος παράγοντας που ευνοεί την εμφάνιση οικονομικής εγκληματικότητας και διαφθοράς είναι η αυξημένη κρατική παρεμβατικότητα. Όταν το Κράτος είναι συγκεντρωτικό και κατέχει μονοπωλιακή θέση στους περισσότερους τομείς, πολλαπλασιάζονται οι συναλλακτικές του σχέσεις με τους ιδιώτες και ακολούθως οι πιθανότητες να εκδηλωθούν αθέμιτες συμπεριφορές, όπως πελατειακές σχέσεις μεταξύ των διοικούμενων και των διοικητικών υπαλλήλων (Ackerman, 1978).

Το ενδεχόμενο εμφάνισης οικονομικής εγκληματικότητας και διαφθοράς οξύνεται έτι περισσότερο εξαιτίας του αυξημένου βαθμού γραφειοκρατίας που διατρέχει τις διοικητικές διαδικασίες. Η δυσλειτουργία του διοικητικού μηχανισμού, η περιπλοκότητα των σταδίων της διοικητικής δράσης και οι έντονες καθυστερήσεις, πέραν της ταλαιπωρίας που προξενούν, έχουν ως απότοκο την αναποτελεσματικότητα της διοικητικής δράσης (Μακρυδημήτρης, 1999). Η μακρόχρονη διάρκεια των διαδικασιών ενδέχεται να οδηγήσει στην απώλεια του εννόμου συμφέροντος του διοικούμενου για τη συνέχιση και περάτωσή της. Έτσι, μερίδα των πολιτών ωθούνται στη χρήση αθέμιτων πρακτικών, προκειμένου να ικανοποιηθούν εγκαίρως οι υφιστάμενες απαιτήσεις τους.

Επιπροσθέτως, γενεσιουργό αιτία συνιστά και η ασύμμετρη δομή και το μέγεθος της έκθεσης που λαμβάνει πια η Δημόσια διοίκηση. Το ευρύ φάσμα του αντικειμένου του δημόσιου τομέα και η αύξηση των αρμοδιοτήτων των λειτουργών οδήγησε στην ύπαρξη ενός παρεμβατικού κράτους τόσο στον τομέα της οικονομίας όσο και της κοινωνίας. Ο όγκο δη των αρμοδιοτήτων αυτών χωρίς συγκεκριμένες γραμμές και με την ευχέρεια του κάθε δημόσιου υπαλλήλου να λειτουργεί με υποκειμενικά κριτήρια για την διευθέτηση οποιασδήποτε αρμοδιότητας τείνει να εντείνει την δυνατότητα ύπαρξης διαφθοράς. Το φαινόμενο αυτό υποστηρίζεται και από την μη συντονισμένη νομοθετική ρύθμιση με αποτέλεσμα ο εκάστοτε δημόσιος λειτουργός να έχει στην διακριτική του ευχέρεια την διαμόρφωση δικών του κανόνων και παρεμβάσεων, με τρόπο πολλές φορές που εξυπηρετεί προσωπικά οφέλη (Ράικος, 2006, σελ.82-84).

Επίσης, σημαντικό ρόλο παίζει η απουσία διαδικασιών ανίχνευσής του φαινομένου της διαφθοράς καθώς και η απουσία υποχρεωτικής λογοδοσίας των υπαλλήλων. Στο σημείο αυτό, αξίζει να επισημανθεί ότι οι δράστες των οικονομικών εγκλημάτων, όπως και κάθε άλλης κατηγορίας εγκλημάτων, προβαίνουν στην τέλεση της αξιόποινης πράξης, αφότου αξιολογήσουν τα κόστη και τα οφέλη της (Becker, 1968). Με άλλα λόγια, το φυσικό πρόσωπο που αναλογίζεται την εμπλοκή του σε μια αθέμιτη συναλλαγή, υπολογίζει και συγκρίνει το όφελος που αναμένεται να αποκομίσει λόγω της παράτυπης συμπεριφοράς του σε σχέση αφενός με το όφελος που αναμένεται να αποκομίσει δρώντας νόμιμα και αφετέρου με το κόστος, άλλως τη βλάβη, που η συμπεριφορά αυτή ενδέχεται να επιφέρει. Επομένως, σε περίπτωση που διαπιστώσει ότι το προσδοκώμενο όφελος της τέλεσης της άδικης πράξης είναι ιδιαίτερα υψηλό, η πιθανότητα να προβεί στην τέλεσή της αυξάνεται (Becker, 1968). Εν προκειμένω, η τέλεση του αδικήματος αποτελεί την καλύτερη διαθέσιμη επιλογή, καθότι θα επιφέρει σημαντικά προνόμια στον δράστη, τα οποία δεν θα αποκτούσε αλλοτρώπως. Αντίθετη θα ήταν η απόφασή του, όμως, εφόσον υφίστατο αυξημένος κίνδυνος για τη σύλληψή του και την επιβολή κυρώσεων. Σε τούτη την περίπτωση, ο δράστης θα παρέλειπε να δράσει παρανόμως, διότι το προσδοκώμενο όφελος, ακόμη και εάν ήτο υψηλό, δεν θα δικαιολογούσε τη διακινδύνευση του. Εκ των ανωτέρω συνεπάγεται ότι η οικονομική εγκληματικότητα και η διαφθορά ακμάζουν, όταν απουσιάζει ή αδρανεί ο ελεγκτικός μηχανισμός φαινομένων (Gurgur and Shah, p.10). Συνεπώς, η έλλειψη δημοσίων οργάνων, επιφορτισμένων με τον έλεγχο της διοικητικής δράσης, καθώς και η παράλειψη πρόβλεψης μιας διαδικασίας εσωτερικού ελέγχου της Δημόσιας Διοίκησης, η οποία θα οδηγεί στην κίνηση πειθαρχικών διώξεων όπου αυτό

απαιτείται και θα είναι σαφώς ορισμένη ως προς τις προθεσμίες και το περιεχόμενό της, διευκολύνουν την ανάπτυξη και αναπαραγωγή των ως άνω φαινομένων.

Επίσης, σημαντικός παράγοντας αποτελεί και η διαδικασία απονομής δικαιοσύνης. Το δικαιοσύνη σύστημα απαιτείται να λειτουργεί με ταχύτητα και αποτελεσματικότητα. Οι αργοί ρυθμοί απονομής δικαιοσύνης δημιουργεί την εντύπωση της ατιμωρησίας ή και της μη απαξίας των οικονομικών εγκλημάτων (Κοσμάτος και Λαμπάκης, 2019). Η μη επιβολή κυρώσεων ενθαρρύνει την τέλεση ομοειδών πράξεων, καθότι ενισχύεται η ανοχή του κοινωνικού συνόλου έναντι στους δράστες τους. Τα οικονομικά εγκλήματα και η διαφθορά αντιμετωπίζονται μεν ως παράτυπες συμπεριφορές, οι οποίες, όμως, δεδομένης της συχνότητας εμφάνισής τους, δεν είναι καταδικαστέες. Περαιτέρω, εξαλείφεται η εμπιστοσύνη των πολιτών προς τους λειτουργούς της δικαιοσύνης και αντικαθίσταται από αισθήματα καχυποψίας και ανασφάλειας. Άλλωστε, ακόμη και ο δικαστικός ακτιβισμός και η επιβολή κυρώσεων σε υποθέσεις οικονομικών εγκλημάτων λειτουργούν κατασταλτικά μόνο ως προς τα χαμηλά και μεσαία στρώματα, όπου και είναι δυνατή η τιμωρία των δραστών. Αντίθετα δεν υφίσταται επίδραση προς τους οικονομικά ισχυρούς, οι οποίοι βρίσκουν εύκολα τρόπο παράκαμψης του νόμου (Κοσμάτος και Λαμπάκης, 2019).

Τέλος, δεν θα έπρεπε να παραλειφθεί η αναφορά της αντιμετώπισης της κοινωνίας έναντι των οικονομικών εγκλημάτων και της διαφθοράς ως αιτία που ευνοεί την άνθησή τους. Οι πολίτες αποδέχονται την ύπαρξή τους ως αναγκαίο κακό, το οποίο είναι αναπόφευκτο για τη λειτουργία του διοικητικού μηχανισμού. Μάλιστα, πολλές φορές επιδίδονται σε αυτές, κρίνοντας ότι αποτελούν μοναδικό τρόπο για την κίνηση ή την πρόοδο των νόμιμων διαδικασιών. Αποδεικνύεται, επομένως, ότι οι πολίτες έχουν συμβιβαστεί με το γεγονός ότι το σύστημα είναι και θα παραμείνει διεφθαρμένο, οπότε ρυθμίζουν τη συμπεριφορά τους με τρόπο, ώστε να εξυπηρετούνται τα προσωπικά τους συμφέροντα με τον καλύτερο δυνατό τρόπο και εντάσσοντας τα σε ένα γενικότερο πλαίσιο πελατειακών σχέσεων (Caiden, Dwived and Jabbar, 2001, pp.23-24). Έτσι, τα φαινόμενα της οικονομικής εγκληματικότητας και της διαφθοράς συνεχίζουν να αναπαράγονται, διαστρεβλώνοντας έτι περισσότερο την πραγματικότητα της δημόσιας διοίκησης και της κοινωνίας.

#### **1.4. Το οικονομικό έγκλημα και η διαφθορά στον ελληνικό δημόσιο τομέα**

Από τα όσα αναλύθηκαν στις προηγούμενες ενότητες προκύπτει ότι τα οικονομικά εγκλήματα και η διαφθορά είναι πολυδιάστατα φαινόμενα που γνωρίζουν πολυάριθμες διακρίσεις.



Παρόλα αυτά, το ενδιαφέρον των θεωρητικών και της κοινής γνώμης επικεντρώνεται σε αυτά που τελούνται στον δημόσιο τομέα, λόγω της αυξημένης τους βαρύτητας και της άμεσης επίδρασής τους στο κοινωνικό σύνολο.

Τα οικονομικά εγκλήματα και η διαφθορά εμφανίζονται διαχρονικά στα πλαίσια της δημόσιας δράσης. Αποτέλεσαν δε συχνά την αιτία απώλειας της κοινωνικής υποστήριξης και κατάπτωσης πολιτικών ηγετών και συστημάτων και ιδεολογιών. Οι μορφές εμφάνισής τους στον δημόσιο χώρο είναι ποικίλες, με συνηθέστερες μορφές τη δωροδοκία, τη δωροληψία, τις πελατειακές σχέσεις, την υπεξαίρεση δημοσίου χρήματος και τον νεποτισμό (Merat και Roth, 2008).

Στο ελληνικό πολιτικό και διοικητικό σύστημα απαντώνται περιστατικά τέτοιων συμπεριφορών, ήδη από την αρχαιότητα μέχρι και σήμερα (Κουράκης, 2000, σελ. 644). Η κατάχρηση θέσεων εξουσίας διαπνέει το ελληνικό πολιτικό σύστημα. Οι ασκούντες δημόσια εξουσία συχνά εκμεταλλεύονται τη θέση και την ιδιότητά τους και δρουν κατά παράβαση των καθηκόντων τους, προκειμένου να προωθήσουν ιδιωτικούς σκοπούς σε βάρος του δημοσίου συμφέροντος, έναντι χρηματικού ανταλλάγματος. Η κύρια παθογένεια του δημοσίου τομέα είναι οι πελατειακές σχέσεις που αναπτύσσονται μεταξύ των πολιτικών και διοικητικών οργάνων και των πολιτών (Caiden, Dwived and Jabbra, 2001, pp.23-24).

Οι πελατειακές σχέσεις είναι ένα στοιχείο απόλυτα συνδεδεμένο με τον χαρακτήρα του νεοελληνικού κράτους. Ήδη με την αποκατάσταση του δημοκρατικού πολιτεύματος, η απόκτηση μιας υψηλότερης θέσης στον ιδιωτικό ή τον δημόσιο τομέα εξαρτώνταν από τις πολιτικές πεποιθήσεις του ατόμου και την υποστήριξή του προς ορισμένο πολιτικό κόμμα ή πρόσωπο. Με το πέρας του χρόνου οι πελατειακές σχέσεις έχουν εξελιχθεί και έχουν λάβει τη μορφή της γραφειοκρατικής διαφθοράς και δη της αλληλοεξυπηρέτησης διοικούντων και διοικούμενων κατά τις καθημερινές συναλλαγματικές τους σχέσεις (Λάζος, 2005). Έτσι, ακόμη και σήμερα, παρά τα μέτρα που έχουν ληφθεί για την αντιμετώπιση του οικονομικού εγκλήματος και της διαφθοράς, οι πελατειακές σχέσεις παραμένουν μία σοβαρή παθογένεια της ελληνικής κοινωνίας.

Όσον δε αφορά το ζήτημα της διαφθοράς στην Ελλάδα, σύμφωνα με εκθέσεις που συνέταξε η Επιτροπή της Ευρωπαϊκής Ένωσης, συνιστά μια βασική προβληματική που κατατρώχουν την ελληνική Δημόσια Διοίκηση. Οι εν λόγω εκθέσεις βασίστηκαν σε έρευνες που διενεργήθηκαν σε Ευρωπαίους πολίτες. Τα πορίσματα των ερευνών, τα οποία παρατίθενται κατωτέρω, στις υπ' αριθ. 1 και 2 Εικόνες, κατέδειξαν ότι το σύνολο σχεδόν των Ελλήνων θεωρεί ότι η

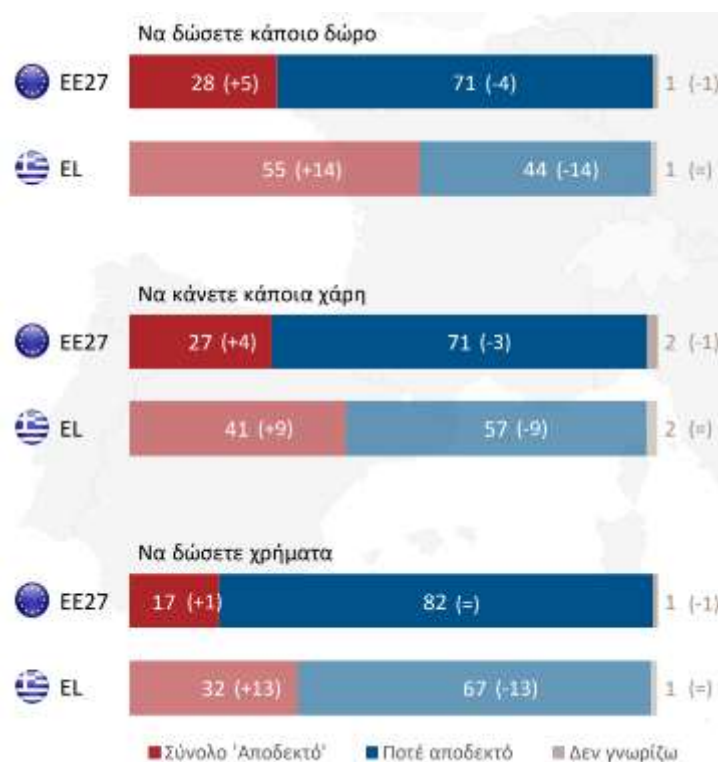
διαφθορά είναι διαδεδομένη στη χώρα μας (98%), ενώ μειωμένο είναι το ποσοστό επί του συνολικού δείγματος, ήτοι του συνόλου των ερωτηθέντων ανεξαρτήτως του κράτους-μέλους, από το οποίο προέρχονται (68%). Δέον, όπως τονιστεί ότι ο αριθμός των Ελλήνων, που θεωρούν ότι η διαφθορά είναι εκτεταμένο πρόβλημα για τη χώρα μας, αυξήθηκε από το έτος 2019 κατά 3%. Επιπλέον, παρατηρείται ότι οι Έλληνες συμμετέχοντες έδειξαν μεγαλύτερη ανοχή προς διεφθαρμένες συμπεριφορές σε σύγκριση με τον μέσο όρο των Ευρωπαίων πολιτών. Πιο συγκεκριμένα, το 55% των Ελλήνων ερωτηθέντων απάντησε ότι θεωρεί αποδεκτή συμπεριφορά την παροχή δώρων προς μια δημόσια υπηρεσία για την εκπλήρωση των επιδιώξεών τους, το 41% θεωρεί αποδεκτή συμπεριφορά την πραγματοποίηση κάποιας εξυπηρέτησης και το 32% την παροχή χρημάτων. Την ίδια στιγμή, οι απαντήσεις των υπηκόων των κ-μ της ΕΕ συγκεντρώνουν τα ποσοστά 28%, 27% και 17% αντιστοίχως (European Commission, 2022).

Q45. Πόσο διαδεδομένο θεωρείτε ότι είναι το πρόβλημα της διαφθοράς στην (ΧΩΡΑ ΜΑΣ); (%)



Εικόνα 1.1 Αποτελέσματα του Ειδικού Ευρωβαρόμετρου

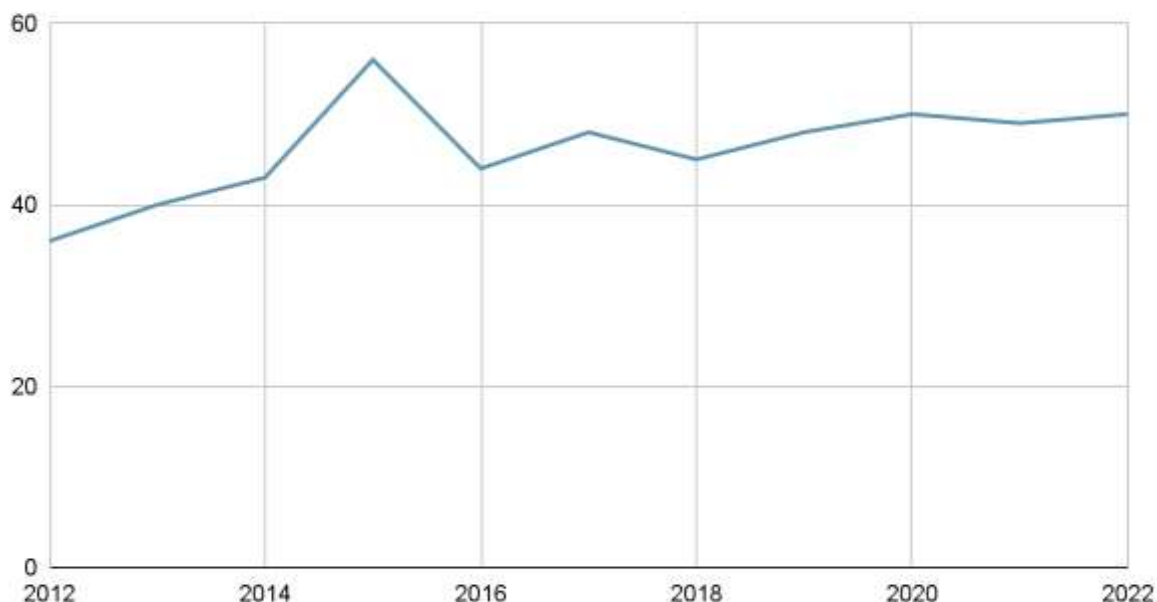




Εικόνα 2.1 Αποτελέσματα του Ειδικού Ευρωβαρόμετρου

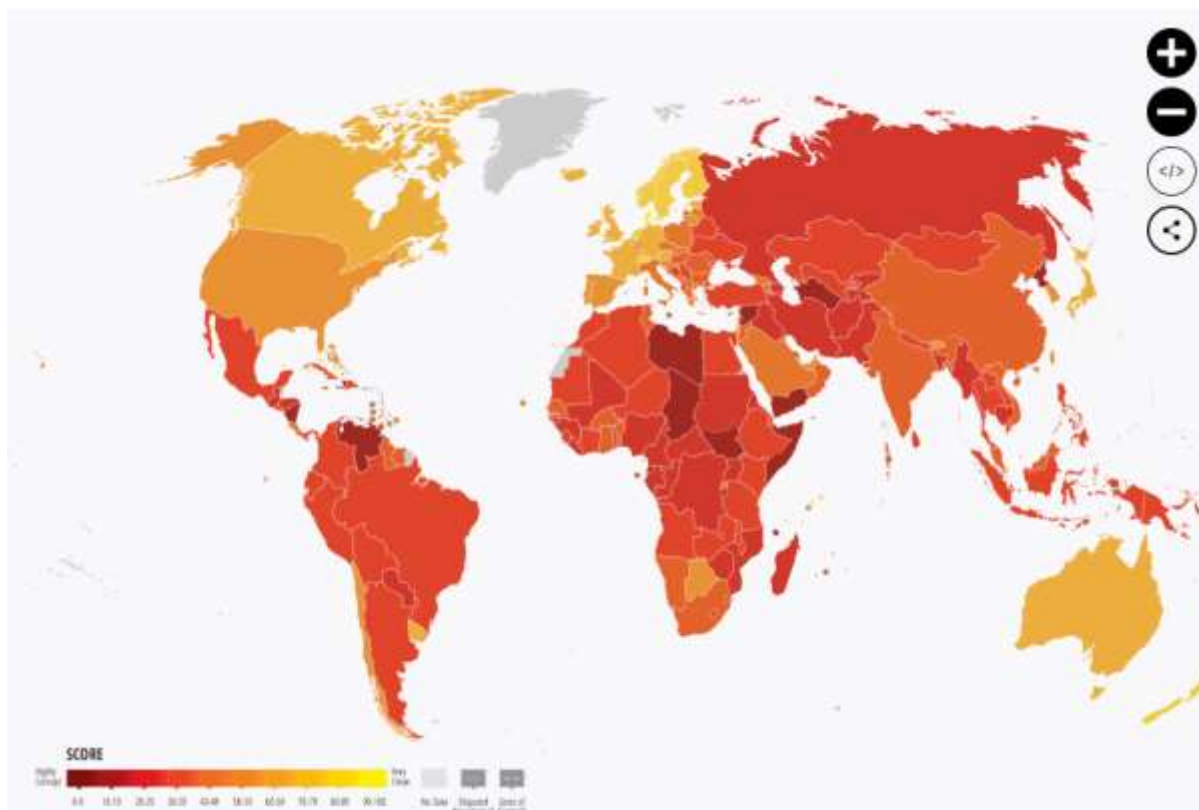
Πάντως, η Ελλάδα σημείωσε άνοδο στον Δείκτη Αντίληψης Διαφθοράς, σύμφωνα με έκθεση της Διεθνούς Διαφάνειας. Ειδικότερα, η Ελλάδα συγκέντρωσε 52 βαθμούς και ανήλθε στη 51η θέση παγκοσμίως, ανάμεσα σε συνολικά 180 χώρες. Σημειωτέον ότι κατά το προηγούμενο έτος, ήτοι το 2021, η Ελλάδα συγκέντρωσε 49 βαθμούς και κατατάχθηκε στη 58η θέση, ενώ από το έτος 2019 έχει βελτιώσει την κατάταξή της κατά 16 θέσεις, όπως φαίνεται και από το σχήμα 1. Επίσης, ο μετριασμός της διαφθοράς στον δημόσιο τομέα της Ελλάδας αναγνωρίστηκε και από τον φορέα της ΕΕ, GRECO, στην αξιολόγηση που πραγματοποίησε (Group of States against Corruption, 2021, σελ. 4). Βέβαια, η Διεθνής Διαφάνεια αναφέρει στην έκθεσή της ότι η πρόοδος της χώρας μας διακυβεύεται, καθότι η ανεξαρτησία της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας είναι αμφίβολη και σημειώθηκαν πολιτικά σκάνδαλα, τα οποία έπληξαν το κράτος δικαίου.

### Δείκτης CPI Ελλάδας



**Σχήμα 1.1 Γραφική παράσταση της διακύμανσης των τιμών του δείκτη CPI της Ελλάδας κατά τα έτη 2012-2022**

Πέραν τούτου, παρά τη γενικότερη περιστολή της διαφθοράς στην Ελλάδα και τη βελτίωση της κατάταξής της στον πίνακα της Διεθνούς Διαφάνειας, η θέση στην κατάταξη παραμένει χαμηλή, ειδικά εάν ληφθεί υπόψη ότι πρόκειται για κ-μ της ΕΕ. Αυτό αποδεικνύεται από τη σχηματική παράσταση της Διεθνούς Διαφάνειας (Εικόνα 1). Η διαφθορά εξακολουθεί να ταλανίζει την ελληνική κοινωνία. Περιστατικά διαφθοράς σημειώνονται σε όλους τους τομείς της δημόσιας δράσης, γεγονός που καταδεικνύεται από τη σταδιακή αύξηση των καταγγελιών περιστατικών διαφθοράς κατά τα τελευταία έτη. Στον τομέα της υγείας, οι καταγγελίες περί διαφθοράς τετραπλασιάστηκαν κατά το έτος 2021 σε σύγκριση με όσες κατατέθηκαν το έτος 2020. Ομοίως, κατά το ίδιο χρονικό διάστημα οι καταγγελίες για διαφθοράς στους φορείς που υπάγονται στο Υπουργείο Δικαιοσύνης διπλασιάστηκαν (Λαμπρόπουλος, 2022).



**Εικόνα 1.3 Ποσοστά εμφάνισης διαφθοράς ανά χώρα**

Συμπερασματικά, το οικονομικό έγκλημα και η διαφθορά παραμένουν ένα από τα σημαντικότερα προβλήματα που καλείται να αντιμετωπίσει το ελληνικό κράτος. Η μεγαλύτερη δυσχέρεια στο εγχείρημα της περιστολής των φαινομένων αυτών εναπόκειται στην ανοχή τους από το ευρύτερο κοινωνικό σύνολο. Πάντως, οι δυσμενείς συνέπειές τους έχουν αναγνωριστεί, δεδομένου ότι η διαφθορά έχει κατονομαστεί τόσο από τους φορείς της ελληνικής διοίκησης όσο και από τους ενωσιακούς φορείς ως την κυρίαρχη γενεσιουργό αιτία της οικονομικής κρίσης. Για τον λόγο αυτό, έχουν ενταθεί οι προσπάθειες για την περιστολή της με ρυθμίσεις εθνικού και του ενωσιακού δικαίου.

## **2. Η περίπτωση των δημοσίων συμβάσεων**

Οι δημόσιες συμβάσεις αποτελούν έναν από τους βασικότερους τομείς της εθνικής και ενωσιακής οικονομίας. Η αυξημένη σημασία τους οφείλεται στο γεγονός ότι μέσω αυτών πραγματοποιούνται οι τεθέντες στόχοι των δημοσίων φορέων. Παράλληλα, η χρηματική τους αξία είθισται να είναι υψηλή, με αποτέλεσμα οι δημόσιες συμβάσεις να συνιστούν χώρο όπου διακυβεύονται σοβαρά οικονομικά συμφέροντα και συνάπτονται οικονομικές συμφωνίες αυξημένης βαρύτητας. Για τους ανωτέρω λόγους, ο τομέας των δημοσίων συμβάσεων είναι ιδιαίτερα ευάλωτος σε περιστατικά οικονομικής εγκληματικότητας και διαφθοράς. Προκειμένου, λοιπόν, να χωρεί ουσιώδης έρευνα του εν λόγω ζητήματος, απαιτείται κατ' αρχάς ο εννοιολογικός προσδιορισμός του όρου «δημόσια σύμβαση».

Όπως είναι προφανές, οι δημόσιες συμβάσεις είναι πρώτα απ' όλα συμβάσεις. Σύμφωνα με την υπ' αριθμ. 2014/24 Οδηγία της ΕΕ η σύμβαση είναι συμφωνία μεταξύ δύο ή περισσότερων προσώπων. Πιο συγκεκριμένα, η σύμβαση αποτελεί δικαιοπραξία που καταρτίζεται με τη σύμπτωση των δηλώσεων βουλήσεως δύο ή περισσότερων μερών, που αποσκοπούν στην επίτευξη ενός συγκεκριμένου αποτελέσματος και την επέλευση συγκεκριμένων εννόμων συνεπειών. Οι δηλώσεις βουλήσεως των μερών είναι αντίθετες, αλλά κατατείνουν προς το επιδιωκόμενο έννομο αποτέλεσμα. Με την κατάρτιση δε της σύμβασης, δεσμεύονται όλα τα συμβαλλόμενα μέρη και στο πρόσωπό τους γεννώνται δικαιώματα και υποχρεώσεις.

Ο Νόμος 3978/2011 περί «Δημοσίων Συμβάσεων Έργων, Υπηρεσιών και Προμηθειών στους Τομείς της Άμυνας και της Ασφάλειας – Εναρμόνισης με την Οδηγία 2009/81/EK – Ρύθμισης θεμάτων του Υπουργείου Εθνικής Άμυνας» είναι αυτό που ενσωμάτωσε την παραπάνω οδηγία στο ελληνικό δίκαιο.

Περαιτέρω, οι συμβάσεις διακρίνονται σε ιδιωτικές και σε διοικητικές ανάλογα με τα φυσικά ή νομικά πρόσωπα που συμβάλλονται σε αυτές και το δίκαιο που τις διέπει. Οι ιδιωτικές συμβάσεις καταρτίζονται από ιδιώτες, που δρουν καθ' εξυπηρέτηση των προσωπικών τους συμφερόντων, και διέπονται από τις διατάξεις του ΑΚ. Εν αντιθέσει, στις διοικητικές συμβάσεις ένα εκ των συμβαλλόμενων μερών είναι η Διοίκηση ή ΝΠΔΔ. Οι διοικητικές συμβάσεις συνάπτονται, με σκοπό την επιδίωξη του δημοσίου συμφέροντος, την εκπλήρωση ορισμένης αποστολής που ανέλαβαν οι διοικητικές αρχές ή την παροχή ενός δημοσίου έργου ή υπηρεσίας. Στο σημείο αυτό, αξίζει να επισημανθεί ότι η Δημόσια Διοίκηση συνάπτει

διοικητικές συμβάσεις κατά την ενάσκηση των αρμοδιοτήτων της. Δεν αποκλείεται, όμως, να προβεί και στη σύναψη συμβάσεων ιδιωτικού δικαίου, όταν λειτουργεί ως *fiscus*, ήτοι ως ιδιώτης.

Ο όρος «δημόσιες συμβάσεις» είναι ευρύτερος αυτού των διοικητικών συμβάσεων. Πιο συγκεκριμένα, καταλαμβάνει κάθε σύμβαση που συνάπτει η Διοίκηση, τόσο τις διοικητικές συμβάσεις όσο και τις ιδιωτικές. Επιπλέον, η ετυμολογία του όρου είναι διττή, ήτοι εν στενή ή ευρεία έννοια του όρου. Κατά την ευρεία έννοια του όρου, δημόσια σύμβαση είναι κάθε σύμβαση, ανεξαρτήτως από το δίκαιο που διέπεται και η οποία συνάπτεται από το Κράτος, τη Διοίκηση, τα ΝΠΔΔ, τους ΟΤΑ και τις δημόσιες επιχειρήσεις. Από την άλλη, κατά τη στενή έννοια, δημόσια σύμβαση θεωρείται κάθε σύμβαση που φέρει συγκεκριμένα χαρακτηριστικά γνωρίσματα που την εντάσσουν στο χώρο του Δικαίου των Δημοσίων Συμβάσεων.

Οι δημόσιες συμβάσεις ρυθμίζονται από τον ν. 4412/2016. Σύμφωνα με τη διάταξη του άρθ. 2, παρ. 1, περ. 5 του παρόντος νόμου, οι δημόσιες συμβάσεις ορίζονται ως εξής: «ως δημόσιες συμβάσεις και ως συμβάσεις έργων, υπηρεσιών και προμηθειών νοούνται οι συμβάσεις εξ επαχθούς αιτίας οι οποίες συνάπτονται γραπτώς μεταξύ ενός ή περισσότερων οικονομικών φορέων και μίας ή ενός ή περισσότερων αναθετουσών αρχών/ αναθετόντων φορέων, αντίστοιχα, και έχουν ως αντικείμενο την εκτέλεση έργων, την προμήθεια αγαθών ή την παροχή υπηρεσιών». Από το περιεχόμενο του ορισμού αυτού, ο οποίος αποτελεί πλήρη υιοθέτηση του ορισμού που προβλέπεται στην Οδηγία 2014/24/ΕΕ, για την ύπαρξη δημόσιας σύμβασης απαιτούνται τα κάτωθι:

- α) αναθέτουσα αρχή,
- β) αντισυμβαλλόμενος, οικονομικός φορέας,
- γ) δικαιοπραξία αμοτεροβαρής (συμφωνία),
- δ) γραπτή,
- ε) εξ επαχθούς αιτίας,
- στ) έργο, υπηρεσία ή προμήθεια ως αντικείμενο της συμφωνίας.

## **2.1 Το πεδίο των δημοσίων συμβάσεων - ο ν. 4412/2016**

Στην Ελλάδα, το περιεχόμενο, η σύναψη και η εκτέλεση των δημοσίων συμβάσεων ρυθμίζονται από τις διατάξεις του ν. 4412/2016 «Δημόσιες Συμβάσεις Έργων, Προμηθειών και Υπηρεσιών (προσαρμογή στις Οδηγίες 2014/24/ΕΕ και 2014/25/ΕΕ)» (ΦΕΚ 147Α'/08.08.2016). Ο ν. 4412/2016 αποτελείται από πέντε βιβλία. Το πρώτο βιβλίο τιτλοφορείται «Δημόσιες συμβάσεις έργων, προμηθειών και υπηρεσιών (Προσαρμογή στην Οδηγία 2014/24/ΕΕ)» και περιλαμβάνει τα άρθρα 3-221. Το δεύτερο βιβλίο αφορά τις συμβάσεις τομέων που εξαιρούνταν κατά το προγενέστερο καθεστώς και το τρίτο ζητήματα διακυβέρνησης και καταλαμβάνουν τα άρθρα 222-338 και 339-344 αντιστοίχως. Το τέταρτο βιβλίο ρυθμίζει τις διαδικασίες και προϋποθέσεις για την έννομη προστασία των συμβαλλόμενων μερών κατά τη σύναψη δημοσίων συμβάσεων και εκτείνεται από το άρθρο 345 μέχρι το άρθρο 374. Τέλος, το πέμπτο βιβλίο, ήτοι τα άρθ. 375-379, περιλαμβάνει τελικές και μεταβατικές διατάξεις.

Στις διατάξεις του ν. 4412/2016 υπάγονται όλες οι δημόσιες συμβάσεις ανεξαρτήτως αξίας, ενώ από τον προαναφερθέντα ορισμό των δημοσίων συμβάσεων προκύπτει ότι αυτές δεν απαιτείται να επιδιώκουν την εξυπηρέτηση δημοσίου σκοπού. Επιπροσθέτως, ο νόμος προβαίνει στη διάκριση των δημοσίων συμβάσεων με κριτήριο την εκτιμώμενη αξία τους σε δημόσιες συμβάσεις άνω των ορίων και δημόσιες συμβάσεις κάτω των ορίων (άρθ. 5 παρ. 1). Πιο συγκεκριμένα, ως κατώτατο όριο για τις δημόσιες συμβάσεις έργων ορίζεται το ποσό των 5.225.000 ευρώ, ενώ για τις δημόσιες συμβάσεις προμηθειών ή υπηρεσιών και υπηρεσιών που ανατίθενται από κεντρικές κυβερνητικές αρχές και για διαγωνισμούς μελετών που διοργανώνονται από τις εν λόγω αρχές το ποσό των 135.000 ευρώ. Σε περίπτωση δε, που η ανάθεση δημοσίων συμβάσεων υπηρεσιών ή προμηθειών πραγματοποιείται από μη κεντρικές αναθέτουσες αρχές, το κατώτατο όριο ανέρχεται στο ποσό των 209.000 ευρώ. Το ίδιο ισχύει και για τους διαγωνισμούς μελετών που διοργανώνονται από τις αρχές αυτές. Ειδική πρόβλεψη υπάρχει για τις δημόσιες συμβάσεις προμηθειών που ανατίθενται από κεντρικές κυβερνητικές αρχές οι οποίες δραστηριοποιούνται στον τομέα της άμυνας και αφορούν προϊόντα που δεν εμπίπτουν στο Παράρτημα ΙΙΙ του Προσαρτήματος Α' και για τις δημόσιες συμβάσεις υπηρεσιών που αφορούν κοινωνικές και άλλες ειδικές υπηρεσίες, όπου τα κατώτατα όρια καθορίστηκαν στα 209.000 και 750.000 ευρώ αντίστοιχα. Για τον προσδιορισμό της αξίας της



σύμβασης λαμβάνεται υπόψη η συνολική αξία της, συμπεριλαμβανομένων ενδεχόμενων προαιρέσεων (άρθ. 6 παρ. 1). Εξαιρείται, όμως, η αξία του ΦΠΑ.

Περαιτέρω, ο ν. 4412/2016 καθορίζει τις διαδικασίες σύναψης των δημοσίων συμβάσεων. Οι βασικές διαδικασίες σύναψης, οι οποίες ισχύουν για κάθε είδος δημόσιας σύμβασης, είναι η ανοικτή διαδικασία, η κλειστή διαδικασία και η ανταγωνιστική διαδικασία με διαπραγμάτευση. Κατά την ανοικτή διαδικασία, κάθε ενδιαφερόμενος οικονομικός φορέας δύναται να υποβάλλει ελεύθερα προσφορά, ενώ κατά την κλειστή διαδικασία προσφορά έχουν δικαίωμα μόνο οι οικονομικοί φορείς, στους οποίους η Διοίκηση απηύθυνε πρόσκληση για υποβολή προσφοράς (άρθ. 27 και 28 ν. 4412/2016). Τέλος, στην ανταγωνιστική διαδικασία με διαπραγμάτευση, σε πρώτο στάδιο κάθε ενδιαφερόμενος υποβάλλει αίτηση συμμετοχής. Στη συνέχεια, η Διοίκηση αξιολογεί τους οικονομικούς φορείς που εκδηλωσαν ενδιαφέρον και καλεί ορισμένους, ώστε να υποβάλλουν αρχική προσφορά, μετά την οποία έπονται διαπραγματεύσεις (άρθ. 29 ν.4412/2016). Περαιτέρω, ορίζονται και η διαδικασία του ανταγωνιστικού διαλόγου, της σύμπραξης καινοτομίας και της διαπραγμάτευσης χωρίς προηγούμενη δημοσίευση ως ειδικότερων διαδικασιών, που χαρακτηρίζονται από ταχύτητα και ευελιξία (Ράικος, 2017).

Εκτός από τις διατάξεις του ν. 4412/2016, οι αναθέτουσες αρχές έχουν την υποχρέωση συμμόρφωσης με ορισμένες βασικές αρχές του ενωσιακού δικαίου, οι οποίες διέπουν το δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων. Οι εν λόγω αρχές είναι:

- α) η αρχή της ισότητας,
- β) η αρχή της υποχρεωτικής δημοσιότητας και διαφάνειας,
- γ) η αρχή της ασφάλειας δικαίου,
- δ) η αρχή της αναλογικότητας,
- ε) η αρχή της αντικειμενικότητας,
- στ) η αρχή της αποτελεσματικότητας
- ζ) η αρχή της τυπικότητας στους δημόσιους διαγωνισμούς και
- η) η αρχή της αμοιβαιότητας.

Οι ανωτέρω αρχές είναι εφαρμοστέες τόσο κατά τη διαδικασία ανάθεσης των δημοσίων συμβάσεων όσο και κατά τη διαδικασία εκτέλεσής τους. Παρέχουν εχέγγυα για την

ορθολογική και δίκαιη ολοκλήρωση των διαδικασιών και την ισότιμη μεταχείριση των οικονομικών φορέων. Οι βασικές αυτές αρχές παράγουν υποχρεώσεις για τις αναθέτουσες αρχές και λειτουργούν ασφαλιστικές δικλίδες έναντι της καταχρηστικής και παράτυπης διοικητικής δράσης, καθότι είναι δικαστικά αξιώσιμες. Με τον τρόπο αυτό, παρεμποδίζεται η εμφάνιση αθέμιτων και διεφθαρμένων συμπεριφορών και η εκδήλωση οικονομικών εγκλημάτων και περιστατικών διαφθοράς (Ράικος, 2017).

### **2.1.1 Το οικονομικό έγκλημα και η διαφθορά στις δημόσιες συμβάσεις**

Το οικονομικό έγκλημα και η διαφθορά ακμάζει στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων θέτοντας την οικονομική ανάπτυξη των κρατών σε τέλμα. Οι συνέπειες που προξενούνται οφείλονται στην κακή διαχείριση των δημοσίων πόρων, οι οποίοι, καθώς είναι ευάριθμοι και πεπερασμένοι, σπαταλώνονται σε μη επικερδείς και ανωφελείς επενδύσεις. Απότοκο τούτου είναι η έκπτωση στην ποιότητα και την ποσότητα των δημοσίων έργων, υπηρεσιών και προμηθειών που παρέχονται από το Κράτος στους πολίτες (Γασπαρινάτου, 2019, σελ.65).

Οι δημόσιες συμβάσεις τίθενται στο στόχαστρο αθέμιτων συμπεριφορών και συναλλαγών κυρίως λόγω της υπέρογκης χρηματικής αξίας τους. Πρόκειται για συναλλακτικές συμφωνίες μεγάλων διαστάσεων, στις οποίες δαπανώνται σημαντικά χρηματικά ποσά (Βαβούρας, 2016). Δημιουργείται, λοιπόν, γόνιμο έδαφος για παρακάμψεις της ισχύουσας νομοθεσίας με σκοπό την ιδιοποίηση δημόσιου χρήματος.

Η ανίχνευση των περιστατικών οικονομικής εγκληματικότητας και διαφθοράς στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων είναι ιδιαίτερα δυσχερής. Άλλωστε, τα περιστατικά που σημειώνονται δεν είναι μεμονωμένα, αλλά αποτελούν μέρος μιας ευρύτερης, συστημικής συμπεριφοράς. Οι δρώντες αποτελούν μέρος του μηχανισμού που επιτελεί τις νόμιμες διαδικασίες, επομένως δύναται να συγκαλύψουν άμεσα και εύκολα τις πράξεις τους. Επιπλέον, οι υφιστάμενοι μηχανισμοί και διαδικασίες εσωτερικού ελέγχου και επιβολής κυρώσεων συχνά αδυνατούν να ασκήσουν επαρκώς και εγκαίρως τις αρμοδιότητές τους, λόγω της πολυνομίας και της αλληλεπικάλυψης των νομικών διατάξεων (Βαβούρας, 2016).

Περαιτέρω, κρίσιμος είναι ο ρόλος που διαδραματίζουν οι πολυεθνικές εταιρείες, οι οποίες συχνά παρεμβαίνουν στις δημόσιες συμβάσεις παρεμποδίζοντας τον ελεύθερο και υγιή ανταγωνισμό των ενδιαφερόμενων οικονομικών φορέων. Οι πολυεθνικές εταιρείες επιδρούν στην κανονιστική δράση των κρατών ασκώντας πίεση στους αρμόδιους φορείς ή/και καταφεύγοντας σε παράνομες ενέργειες, όπως η δωροδοκία ανώτερων στελεχών, ώστε να



διαμορφώσουν τις αποφάσεις των οργάνων στα οποία μετέχουν με επωφελή για τα συμφέροντά τους τρόπο. Η δράση των πολυεθνικών εταιρειών έχει ως αποτέλεσμα την ανάπτυξη σχέσεων αλληλεξάρτησης μεταξύ αυτών και των οργάνων της Δημόσιας Διοίκησης και την ανάπτυξη των φαινομένων της διαφθοράς και εν γένει των οικονομικών εγκλημάτων.

Στον χώρο των δημοσίων συμβάσεων, το οικονομικό έγκλημα και η διαφθορά εκδηλώνονται με τις κάτωθι μορφές (Βαβούρας, 2016, σελ.699) :

- α) νόθευση διαγωνισμών,
- β) ενεργητική και παθητική δωροδοκία,
- γ) σύγκρουση συμφερόντων,
- δ) εκβιασμό,
- ε) ξέπλυμα χρημάτων και
- στ) απάτη.

Πιο συγκεκριμένα, ως νόθευση διαγωνισμών ορίζεται κάθε ενέργεια, με την οποία επιχειρείται ο επηρεασμός των διαδικασιών ανάθεσης μιας δημόσιας σύμβασης. Εκδηλώνεται με τη χειραγώγηση των προσφορών που κατατίθενται κατά τη διάρκεια ενός διαγωνισμού, ώστε τελικά η αναθέτουσα αρχή να προβεί σε ανάθεση του δημοσίου έργου, προμήθειας ή υπηρεσίας σε συγκεκριμένο οικονομικό φορέα. Αυτό επιτυγχάνεται κυρίως διά της συμπράξεως των οικονομικών φορέων, οι οποίοι διανείμουν τις δημόσιες συμβάσεις μεταξύ τους και καταθέτουν προσφορές σύμφωνα με τη μεταξύ τους συμφωνία (Δέγλερης, 2012).

Από την άλλη, η δωροδοκία, όπως ήδη αναφέρθηκε ανωτέρω, διακρίνεται σε ενεργητική και παθητική. Η υπαγωγή μιας συμπεριφοράς στη μία ή την άλλη κατηγορία εξαρτάται από την οπτική από την οποία αυτή οράται. Έτσι, σε μια σχέση δωροδοκίας είναι δυνατό να σημειώνονται αμφότερες η ενεργητική και παθητική δωροδοκία. Σε κάθε περίπτωση, η ενεργητική δωροδοκία συμπίπτει με τη δωροδοκία, όπως ο όρος χρησιμοποιείται στον καθημερινό λόγο. Ως ενεργητική δωροδοκία, λοιπόν, νοείται κάθε υπόσχεση ή παροχή χρηματικού ή άλλου οφέλους σε δημόσιο λειτουργό ή υπάλληλο, ώστε αυτός να δράσει κατά παράβαση των καθηκόντων τους και των σχετικών κανόνων δικαίου. Στον αντίποδα, η παθητική δωροδοκία συνίσταται στις προσπάθειες ορισμένου υπαλλήλου ή λειτουργού να αποκομίσει πρόσθετο εισόδημα ή προνόμια μέσω της κατάχρησης της εξουσίας που του έχει

εμπιστευθεί. Συνάγεται, ότι κρίσιμο στοιχείο για τη διάκριση των δύο κατηγοριών συνιστά η προέλευση της πρωτοβουλίας για την αθέμιτη συναλλαγή. Κατά την ενεργητική δωροδοκία, ο ιδιώτης προσεγγίζει τον δημόσιο υπάλληλο ή λειτουργό, παρέχοντάς του προνόμια, προκειμένου να τον καταπείσει να προβεί σε καταστρατήγηση των νόμιμων διαδικασιών. Στον αντίποδα, κατά την παθητική δωροδοκία, ο ίδιος ο δημόσιος υπάλληλος ή λειτουργός προσπαθεί να επιτύχει τη σύναψη αθέμιτων συμφωνιών, από τις οποίες θα αποκερδάνει οφέλη. Αξίζει να αναφερθεί, ότι η δωροδοκία συνιστά αξιόποινη πράξη, η οποία τυποποιείται στη διάταξη του άρθ. 236 ΠΚ.

Περαιτέρω, κατά τη σύγκρουση συμφερόντων, ο δημόσιος υπάλληλος ή λειτουργός, ο οποίος μετέχει σε κάποια διοικητική διαδικασία που καταλήγει στη λήψη απόφασης και την έκδοση διοικητικής πράξεως, έχει ιδιωτικό συμφέρον για την έκβαση αυτής. Συνεπώς, κατά τη σύγκρουσης συμφερόντων ο δημόσιος υπάλληλος ή λειτουργός έχει προσωπικό συμφέρον, το οποίο μπορεί να επηρεάσει την αντικειμενικότητά του. Το ιδιωτικό συμφέρον του δημοσίου υπαλλήλου σχετίζεται με κάθε προσωπικό όφελος για τον ίδιο και τους οικείους τους, καθώς και για κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο με το οποίο αυτός σχετίζεται. Η εν λόγω συμπεριφορά αποτελεί παραβίαση της αρχής της αμεροληψίας, η οποία προβλέπεται στον Ευρωπαϊκό Κώδικα Διοικητικής Συμπεριφοράς και στον ΚΔΔ (άρθ. 7). Η αρχή της αμεροληψίας εφαρμόζεται ουσιαστικά κατά την ενάσκηση της διακριτικής ευχέρειας των δημοσίων υπαλλήλων (Σπηλιωτόπουλος, 2011). Σύμφωνα με τις επιταγές της αρχής αυτή, οι δημόσιοι υπάλληλοι και λειτουργοί οφείλουν να επιλύουν ενδεχόμενες συγκρούσεις συμφερόντων, καθώς και να λαμβάνουν μέτρα σε περίπτωση που έχει δημιουργηθεί η εντύπωση ύπαρξης τέτοιας σύγκρουσης.

Επιπλέον, ο εκβιασμός συνίσταται στις συμπεριφορές του δημοσίου υπαλλήλου ή λειτουργού, ο οποίος εκμεταλλεύεται παρανόμως τη θέση που κατέχει και εκβιάζει τους πολίτες που επιχειρούν να απευθυνθούν ενώπιον του δημοσίου οργάνου απαιτώντας την καταβολή χρημάτων με αντάλλαγμα την παροχή αθέμιτων πλεονεκτημάτων (Παύλου και Μπέκας, 2011). Καθίσταται πρόδηλο, ότι ο εκβιασμός ομοιάζει σε μεγάλο βαθμό με την παθητική δωροδοκία. Η διαφορά τους έγκειται στην ένταση της ενέργειας του δράστη- δημοσίου υπαλλήλου, ο οποίος εν προκειμένω δεν επιδιώκει απλώς αλλά εξαναγκάζει τους τρίτους ιδιώτες στην καταβολή χρηματικών ποσών (Δέγλερης, 2012).

Όσον αφορά την αξιόποινη πράξη της απάτης, αυτή δύναται να τελεστεί και σε βάρος του νομικού προσώπου του ελληνικού δημοσίου, των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου ή των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης (άρθ. 386 παρ. 2 ΠΚ). Σημειωτέον ότι για την πλήρωση της αντικειμενικής υπόστασης του αδικήματος της απάτης απαιτείται η παράσταση ψευδών γεγονότων ως αληθινών ή η αθέμιτη απόκρυψη ή παρασιώπηση αληθινών γεγονότων, η γνώση του δράστη για τη συμπεριφορά του, η κατάπειση τρίτου σε πράξη, παράλειψη ή ανοχή, η περιουσιακή βλάβη του τρίτου συνεπεία της ενέργειάς του αυτής και ο σκοπός του δράστη να αποκομίσει προσωπικό όφελος (Παύλου και Μπέκας, 2011). Στον χώρο των δημοσίων συμβάσεων, απάτη χωρεί κατά το στάδιο της ανάθεσης. Πιο συγκεκριμένα, οι εκάστοτε οικονομικοί φορείς, στην προσπάθειά τους να επιτύχουν την ανάθεση του δημόσιου έργου, προμήθειας ή υπηρεσίας σε αυτούς, ισχυρίζονται αναληθώς ότι κατέχουν ιδιότητες, οι οποίες θα τους θέσουν σε πλεονεκτική θέση έναντι των λοιπών ενδιαφερόμενων οικονομικών φορέων, ή αποκρύβουν ενδεχόμενα κωλύματα που αποκλείουν την ανάθεση της δημόσιας σύμβασης σε αυτούς (Δέγλερης, 2012).

Τέλος, κατά την ανάθεση και εκτέλεση δημοσίων συμβάσεων τελείται συχνά η αξιόποινη πράξη του ξεπλύματος βρώμικου χρήματος. Οι δημόσιες συμβάσεις, δεδομένου του ύψους των χρηματικών ποσών που αφορούν, αποτελούν ευκαιρία για όσους έχουν αποκτήσει οικονομικά κέρδη από τη συμμετοχή τους σε οργανωμένα οικονομικά εγκλήματα, προκειμένου να τα νομιμοποιήσουν (Δέγλερης, 2012).

### **2.1.2 Η εμφάνιση του οικονομικού εγκλήματος και της διαφθοράς στις δημόσιες συμβάσεις**

Ανεξαρτήτως της μορφής εμφάνισής τους, το οικονομικό έγκλημα και η διαφθορά αναπτύσσονται σε κάθε στάδιο των δημοσίων συμβάσεων, σύμφωνα με τα στοιχεία που έχουν συλλέξει οι αρμόδιοι ελεγκτικοί φορείς.

Ήδη πριν από την σύνταξη και δημοσίευση της προκήρυξης για δημόσια σύμβαση εκδηλώνονται συμπεριφορές διαφθοράς. Πιο συγκεκριμένα, το πρώτο στάδιο των δημοσίων συμβάσεων συνίσταται στη διαπίστωση της ανάγκης για ορισμένο έργο, υπηρεσία ή προμήθεια αγαθών, η οποία να δικαιολογεί τη σύναψη μιας δημόσιας σύμβασης. Πρόκειται για τον έλεγχο της σκοπιμότητας μιας δημόσιας σύμβασης. Κατά το παρόν στάδιο, εμφιλοχωρεί η αλλοίωση των πραγματικών ενδειών του δημοσίου τομέα. Με άλλα λόγια, οι

αποφάσεις της εκτελεστικής εξουσίας καθοδηγούνται από τα οικονομικά συμφέροντα των ισχυρών, τρίτων ιδιωτών. Η διαφθορά που εκδηλώνεται καθ' αυτόν τον τρόπο δεν είναι ανιχνεύσιμη, διότι τα αίτια που διαμορφώνουν την επιλογή της Διοίκησης να προβεί στη διακήρυξη υποβολής προσφορών για τη σύναψη δημόσιας σύμβασης δεν ελέγχονται από τους ελεγκτικούς μηχανισμούς (Ράικος, 2006).

Το επόμενο στάδιο, όπου σημειώνονται περιστατικά διαφθοράς και οικονομικής εγκληματικότητας είναι αυτό της κατανομής των δημοσίων που απαιτούνται για την ανάθεση και εκτέλεση της δημόσιας σύμβασης. Εν ολίγοις, λαμβάνει χώρα υπερτιμολόγηση των πρώτων υλών και των εργασιών που χρησιμοποιούνται για την επίτευξη της υπηρεσίας, προμήθειας ή έργου, στην οποία αποσκοπεί η δημόσια σύμβαση. Συνέπεια τούτου είναι η κατάρτιση ενός υπέρογκου προϋπολογισμού και η δαπάνη πολλαπλάσιων των απαιτούμενων δημόσιων πόρων. Τη δε διαφορά ιδιοποιούνται οι δημόσιοι υπάλληλοι που συνέπραξαν στην υπερτιμολόγηση από κοινού με μέλη των οικονομικών φορέων (Δέγλερης, 2012).

Περαιτέρω, κατά τη σύνταξη της προκήρυξης του διαγωνισμού, η ύπαρξη διαφθοράς καταφάσκει στην περίπτωση που ο προσδιορισμός των κριτηρίων, βάσει των οποίων θα γίνει η ανάθεση από την αναθέτουσα αρχή, είναι τόσο ειδικός και διατυπωμένος με τρόπο τέτοιο, ώστε να προκύπτει με σαφήνεια, ότι πληρούνται μόνο από συγκεκριμένο ή συγκεκριμένους οικονομικό φορέα ή φορείς, με αποτέλεσμα τον αποκλεισμό κάθε άλλου οικονομικού φορέα από τη διαδικασία υποβολής προτάσεων. Διαφθορά υφίσταται, δηλαδή, όταν τα κριτήρια επιλογής των οικονομικών φορέων είναι φωτογραφικά. Πέραν τούτου, μια άλλη περίπτωση διαφθοράς που εμφανίζεται κατά το παρόν στάδιο είναι η ανεπαρκής και ασαφής περιγραφή των διαδικασιών ανάθεσης. Οι εν λόγω ασάφειες αποσκοπούν στη χειραγώγηση της διαδικασίας, μέσω της πρόκλησης σύγχυσης στους ενδιαφερόμενους οικονομικούς φορείς και την αναπόφευκτη τέλεση διαδικαστικών σφαλμάτων που οδηγούν στον αποκλεισμό τους (Βενετσανοπούλου, 2014).

Επιπροσθέτως, στο στάδιο κατάταξης των συμμετεχόντων παρατηρούνται τρεις δολιοφθορές συμπεριφορές. Αρχικά, πραγματοποιείται φαλκίδευση της διαδικασίας με την κατάθεση εικονικών προσφορών. Με τον τρόπο αυτόν, η διαδικασία ωθείται στην ανάθεση σε έναν συγκεκριμένο υποψήφιο οικονομικό φορέα, ο οποίος έχει ουσιαστικά προεπιλεγεί. Επίσης, το ίδιο αποτέλεσμα επιδιώκεται και με την απόσυρση προσφορών, οι οποίες κατατέθηκαν νόμιμα και εμπροθέσμως, προκειμένου το δικαίωμα επιλογής της Διοίκησης να περιορίζεται εξαιτίας

του μικρού αριθμού διαθέσιμων συναλλασσόμενων. Ο τρίτος τρόπος συνιστά την κατανομή των σε εξέλιξη διαγωνισμών μεταξύ των οικονομικών φορέων και την υποβολή προσφορών με τρόπο, ώστε να γίνει ανάθεση σε καθέναν εξ αυτών διαφορετικών έργων, προμηθειών και υπηρεσιών, με τους ευνοϊκότερους δυνατούς όρους (Βενετσανοπούλου, 2014).

Πέραν τούτου, μεροληπτικές συμπεριφορές των αναθετουσών αρχών ανιχνεύονται και στο στάδιο επιλογής του οικονομικού φορέα στον οποίο θα γίνει η ανάθεση. Ειδικότερα, υπάλληλοι της αναθέτουσας αρχής έρχονται σε συνεννόηση με ορισμένους οικονομικούς φορείς και τους προτρέπουν στη διαμόρφωση συγκεκριμένης προσφοράς, η οποία θα είναι καταλληλότερη έναντι των υπολοίπων (Βενετσανοπούλου, 2014).

Τέλος, κατά το στάδιο της εκτέλεσης, οι οικονομικοί φορείς τείνουν να εκπληρώνουν τις αναληφθείσες υποχρεώσεις τους χρησιμοποιώντας υλικά κατώτερης ποιότητας ή ακολουθώντας μη ενδεδειγμένες και σύμφωνες με τα πρότυπα ασφαλείας διαδικασίες. Αυτό έχει ως αποτέλεσμα την εκτέλεση μη ικανοποιητικών έργων, προμηθειών και υπηρεσιών, τα οποία η Διοίκηση κανονικά θα όφειλε να παραλείψει να τα παραλάβει. Εντούτοις, η Διοίκηση προβαίνει σε παραλαβή τους, χωρίς τη διατύπωση επιφυλάξεων. Μάλιστα, σε αρκετές περιπτώσεις, οι όροι της συναφθείσας δημόσιας σύμβασης τροποποιούνται, προκειμένου να καταστούν πιο ευνοϊκοί προς τον ανάδοχο και να επιτρέπουν τη διαμορφωθείσα πραγματικότητα (Βενετσανοπούλου, 2014).

## **2.2 Οι προσπάθειες περιστολής του οικονομικού εγκλήματος και της διαφθοράς στις δημόσιες συμβάσεις**

Ενόψει της συχνότητας εμφάνισης των φαινομένων της διαφθοράς και του οικονομικού εγκλήματος στις δημόσιες συμβάσεις, καθώς και των δυσμενών συνεπειών που αυτά επιφέρουν, γίνεται εύκολα αντιληπτό ότι η λήψη μέτρων για την αντιμετώπισή τους είναι επιτακτική. Στην Ελλάδα, αφότου διαπιστώθηκε ότι η οικονομική κρίση ήτο σε μεγάλο βαθμό αποτέλεσμα της παρείσφρησης τέτοιων αθέμιτων και παράτυπων συμπεριφορών, η απαλοιφή τους ετέθη μεταξύ των βασικότερων στόχων της κυβερνητικής πολιτικής. Κατά τα τελευταία δε έτη, υιοθετήθηκαν πολυάριθμες ρυθμίσεις, οι οποίες αποσκοπούσαν στην επέλευση βραχυπρόθεσμων ή/ και μακροπρόθεσμων αποτελεσμάτων. Μάλιστα, χρήζει αναφοράς η ιδιαίτερη μέριμνα που δόθηκε στο ζήτημα της πρόληψης τέτοιων συμπεριφορών πλέον των προσπαθειών καταστολής τους. Παρακάτω, θα γίνει προσπάθεια αναφοράς των κύριων

μεθόδων που ακολουθούνται για την καταπολέμηση του οικονομικού εγκλήματος και της διαφθοράς.

Τα μέτρα που έχουν προωθηθεί ως καίρια για την αντιμετώπιση των ανωτέρω φαινομένων εστιάζουν τόσο στην καταπολέμηση όσο όμως και στην πρόληψη της εμφάνισης τους. Η σημαντικότητα της πρόληψης προκύπτει και από την ανάλυση των παραγόντων που ευνοούν την διασπορά της διαφθοράς. Έτσι, η αναγκαιότητα για αξιοποίηση στο έπακρο του ανθρώπινου δυναμικού που απαρτίζει τον δημόσιο τομέα, η συγκεκριμενοποίηση των καθηκόντων, η απλούστευση των διαδικασιών καθώς και ο περιορισμός της γραφειοκρατίας κρίνονται μείζονος σημασίας μέτρα πρόληψης. Η αποτελεσματική καταστολή της διαφθοράς απαιτεί την έγκυρη λειτουργία των διωκτικών και ελεγκτικών αρχών, καθώς είναι και οι μόνες που είναι ουσιαστικά αρμόδιες για την πάταξη του φαινομένου. Ακόμη, η προώθηση μιας γενικότερης παιδείας και σύνταξης των πολιτών με την νομιμότητα και ο περιορισμός της αντίληψης της ανομίας που υπάρχει στην περιρρέουσα ατμόσφαιρα σε οικονομικό και κοινωνικό επίπεδο (Καρκατσούλης, 2005, σελ.47-59).

Σύμφωνα με την Παγκόσμια Τράπεζα, τις ανωτέρω προϋποθέσεις για την καταπολέμηση της διαφθοράς έρχονται να ενισχύσουν πέντε κατευθυντήριοι άξονες. Αρχικά, ένα υγιές πολιτικό σύστημα, με ενισχυμένο ανταγωνισμό, με κανόνες διαφάνειας που θα διέπουν τα εκάστοτε κόμματα και τη νόμιμη χρηματοδότηση τους, ώστε να χαρακτηρίζονται από πολιτική υπευθυνότητα. Επιπροσθέτως, η υπαρκτή συμμετοχή των πολιτών στο σχηματισμό και την προώθηση κινήσεων κατά της διαφθοράς. Προϋπόθεση για την πραγμάτωση τέτοιου σκοπού είναι η εκπαίδευση των πολιτών στην έννοια της διαφθοράς και η κατοχύρωση δικαιωμάτων σε νομικό πλαίσιο (United Nations, 2004). Βασικός ενισχυτικός παράγοντας των πέντε αξόνων αποτελεί ο περιορισμός των ελίτ τάξεων μέσω του αυξημένου υγιούς ανταγωνισμού. Καθώς μέσα από μεταρρυθμίσεις περισσότερες κοινωνικές ομάδες θα μπορούν να συμμετέχουν στον επιχειρηματικό κόσμο της χώρας, θα μειωθεί η συγκέντρωση της δύναμης από τους λίγους που απαρτίζουν τα υψηλά οικονομικά-κοινωνικά στρώματα (Λάζος, 2005). Η ύπαρξη ανεξάρτητων αρχών και η ένταξη της λειτουργίας τους σε ένα ενωσιακό πλαίσιο, με κοινές κατευθυντήριες γραμμές, απαρτιζόμενες από εξειδικευμένους στην καταπολέμησης της διαφθοράς ελεγκτικούς μηχανισμούς θα επιφέρει μείωση της δυνατότητας κατάχρησης εξουσίας (United Nations, 2004). Τέλος, η αναδιάρθρωση των οικονομικών του δημόσιου τομέα και η δημιουργία μηχανισμών ελέγχου και αξιολόγησης επίδοσης τόσο των δημοσίων



υπαλλήλων όσο και της λειτουργίας ολόκληρων υπηρεσιών, ώστε να προωθηθούν αρχές όπως η ακεραιότητα, η υπευθυνότητα, η αξιοκρατία κ.α. θα επιφέρουν γενικότερη βελτίωση της διοίκησης του δημοσίου (United Nations, 2004).

### **2.2.1 Όργανα που συμβάλλουν στην καταπολέμηση της διαφθοράς και του οικονομικού εγκλήματος στις δημόσιες συμβάσεις**

Αρχικά, η αρμοδιότητα ελέγχου των δημοσίων συμβάσεων ανατέθηκε στο Ελεγκτικό Συνέδριο. Το Ελεγκτικό Συνέδριο προβλέπεται στη διάταξη του άρθρου 98 του Συντάγματος. Αποτελεί ανώτατο δικαστήριο, το οποίο αναπτύσσει τόσο δικαστικές όσο και διοικητικές λειτουργίες.

Αναφορικά με τον έλεγχο των δημοσίων συμβάσεων, η δράση του Ελεγκτικού Συνεδρίου καθορίζεται από τις διατάξεις των άρθρ. 324-337 ν. 4700/2020, οι οποίες αφορούν τον προσυμβατικό έλεγχο. Εν ολίγοις, το Ελεγκτικό Συνέδριο προβαίνει σε έλεγχο της νομιμότητας των σταδίων της διαδικασίας που διενεργείται πριν την ανάθεση. Συνάγεται, λοιπόν, ότι ο έλεγχος που ασκείται από το Ελεγκτικό Συνέδριο δεν αφορά στη σκοπιμότητα της σύναψης δημόσιας σύμβασης, ούτε στην καταλληλότητα της επιλογής της Διοίκησης να προβεί στη σύναψη δημόσιας σύμβασης με συγκεκριμένο περιεχόμενο, με σκοπό την κάλυψη συγκεκριμένων κοινωνικών αναγκών. Ο δε έλεγχος νομιμότητας συνίσταται στον έλεγχο για την τήρηση των νόμιμων διαδικασιών και τον εντοπισμό ενδεχόμενων νομικών παρατυπιών, που αποσκοπούν στην στρέβλωση του ανταγωνισμού και την αποκόμιση προσωπικών προνομίων για τα εμπλεκόμενα πρόσωπα (Σπηλιωτόπουλος, 2011).

Ειδικότερα, το Ελεγκτικό Συνέδριο έχει επιφορτιστεί τον έλεγχο νομιμότητας δημοσίων συμβάσεων, οι οποίες συνάπτονται από το Δημόσιο, τα ΝΠΔΔ και τις δημόσιες επιχειρήσεις, εφόσον το αντικείμενό της υπερβαίνει το ποσό των 1.000.000 ευρώ. Ωστόσο, σε περίπτωση που η δημόσια σύμβαση είναι συγχρηματοδοτούμενη, το κατώτατο όριο για την τέλεση υποχρεωτικού προσυμβατικού ελέγχου χωρεί, εφόσον η αξία της υπερβαίνει το ποσό των 5.000.000 ευρώ (άρθρ. 325 ν. 4700/2020). Πέραν τούτου, ειδικά για συγκεκριμένα είδη συμβάσεων που συνάπτονται από το Δημόσιο ή ΝΠΔΔ, ο προϋπολογισμός των οποίων είναι άνω των 300.000 ευρώ και μέχρι του ανωτέρω ορίου, ο έλεγχος νομιμότητας είναι υποχρεωτικός και πραγματοποιείται από τον Επίτροπο του Ελεγκτικού Συνεδρίου.



Περαιτέρω, προσυμβατικός έλεγχος του Ελεγκτικού Συνεδρίου λαμβάνει χώρα και για τροποποιητικές συμβάσεις, υπό την προϋπόθεση που η αρχική σύμβαση υπεβλήθη μεν σε έλεγχο νομιμότητας, επήλθε δε ουσιώδης τροποποίησή της ή η αρχική σύμβαση δεν υπεβλήθη σε έλεγχο λόγω ποσού, αλλά με την τροποποίηση αυξήθηκε η αξία της σύμβασης, ώστε η αξία πλέον να υπερβαίνει το εκάστοτε όριο (άρθρο 132 παρ. 6 του ν. 4412/2016).

Οι συμφωνίες-πλαίσιο υπόκεινται στον προσυμβατικό έλεγχο νομιμότητας του Ελεγκτικού Συνεδρίου σε κάθε περίπτωση. Τουναντίον, οι εκτελεστικές συμβάσεις αυτών υποβάλλεται σε προληπτικό έλεγχο, εφόσον η αξία τους υπερβαίνει το κατά περίπτωση κατώτατο όριο (άρθρο 39 παρ. 9 ν. 4412/2016).

Οι αποφάσεις του Ελεγκτικού Συμβουλίου προσβάλλονται με προσφυγή όποιου έχει έννομο συμφέρον. Η εν λόγω προσφυγή κατατίθεται ενώπιον τμήματος, σε περίπτωση που η απόφαση εξεδόθει από βαθμίδα ή Επίτροπο του ΕΣ, και ενώπιον του Τμήματος Ελέγχου, σε περίπτωση που η απόφαση εξεδόθει από Τμήμα Εφετών.

Η συνδρομή του ΕΣ στην καταπολέμηση της διαφθοράς και του οικονομικού εγκλήματος ήταν σημαντική, όμως σύντομα αναδείχθηκε η ανάγκη εγκαθίδρυσης μιας Ανεξάρτητης Αρχής, η οποία θα είναι επιφορτισμένη με τον έλεγχο για περιστατικά αθέμιτων συμπεριφορών σε κάθε στάδιο των διαδικασιών προετοιμασίας, σύναψης και εκτέλεσης δημοσίων συμβάσεων και την επιβολή κυρώσεων. Έτσι, ιδρύθηκε η Εθνική Αρχή Διαφάνειας (ΕΑΔ). Με τη θέσπιση της ΕΑΔ επιχειρήθηκε η ενσωμάτωση όλων των ελεγκτικών μηχανισμών σε έναν φορέα. Η ΕΑΔ αποτελεί συνένωση πέντε προϋφιστάμενων ελεγκτικών φορέων (Καστανάς, 2022). Στο ελληνικό Δημόσιο παρατηρείτο μια πληθώρα ελεγκτικών οργάνων, που δρούσαν παράλληλα και ασκούσαν έλεγχο επί των διοικητικών ενεργειών για τη διαπίστωση αθέμιτων και δολιοφθόρων συμπεριφορών και συναλλαγών. Ωστόσο, η ύπαρξη πολλαπλών φορέων και διαδικασιών είχε ως αποτέλεσμα την παρεμπόδιση της επαρκούς εποπτείας των διαδικαστικών σταδίων, διότι η αλληλεπικάλυψη των δράσεών τους δημιουργούσε ασάφειες ως προς την έκταση της αρμοδιότητάς τους. Κατ' επέκταση, οι μεν ελεγκτικοί μηχανισμοί συχνά αδρανούσαν και παρέλειπαν να ασκήσουν τα καθήκοντά τους, οι δε δημόσιοι υπάλληλοι ή λειτουργοί και οικονομικοί φορείς είχαν την ευκαιρία να αναπτύσσουν ελεύθερα παράνομες συμπεριφορές. Συνεπώς, η ενοποίηση των ελεγκτικών μηχανισμών σε έναν ενιαίο φορέα αποσκοπεί στην αναμόρφωση των διαδικασιών ελέγχου και λογοδοσίας των υπαλλήλων της Δημόσιας Διοίκησης (Βενετσανοπούλου, 2014).

Η εξέταση των δημοσίων συμβάσεων για τον εντοπισμό των περιστατικών διαφθοράς, όπως αναφέρθηκε ανωτέρω, πραγματοποιείται σε προσυμβατικό στάδιο από το ΕΣ. Συνάμα, ελεγκτικές αρμοδιότητες κατέχει και η Ενιαία Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων. Η Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων (Ε.Α.ΔΗ.ΣΥ) προβλέφθηκε από τον ν. 4013/2011. Πρόκειται για ανεξάρτητη αρχή, συνεπώς απολαύει λειτουργικής και οικονομικής αυτοτέλειας. Έργο της Ε.Α.ΔΗ.ΣΥ. είναι η ανάπτυξη μιας ενιαίας εθνικής πολιτικής για τις δημόσιες συμβάσεις, η οποία θα εγγυάται τη διαφάνεια, αποτελεσματικότητα και δικαιοσύνη της διεξαγωγής των νόμιμων διαδικασιών και την απαλοιφή των αθέμιτων συμπεριφορών (Καστανάς, 2022). Επομένως, η Ε.Α.ΔΗ.ΣΥ. προωθεί την μεταρρύθμιση των θεσμών που διέπουν τον τομέα των δημοσίων συμβάσεων, ώστε να ανταποκρίνονται καλύτερα στις σύγχρονες ανάγκες και προκλήσεις.

Τα ανωτέρω εθνικά σώματα που συστάθηκαν για την καταπολέμηση της διαφθοράς για να εξασφαλίζουν την αποτελεσματικότητά τους πρέπει να διέπονται από ορισμένες προϋποθέσεις. Αρχικά, να απαρτίζονται από ικανό προσωπικό συμπεριλαμβανομένου του γνώμονα της ακεραιότητας που διαθέτει, το οποίο να κινείται ανεξάρτητα από την εκάστοτε κυβέρνηση και η δράση του να στηρίζεται με επαρκείς πόρους. Επιπροσθέτως, κύρια προϋπόθεση της λειτουργίας των ως άνω σωμάτων οφείλει να είναι η ακεραιότητα και διαφάνεια, ώστε να τυγχάνουν της αποδοχής των πολιτών. Ακόμη, ο ενωσιακός χαρακτήρας και η ενσωμάτωση των σωμάτων σε μία ενιαία στρατηγική καταπολέμησης της διαφθοράς αποτελούν ακόμα έναν γνώμονα αποτελεσματικότητας τους (Ετήσια Έκθεση του Γ.Ε.Δ.Δ., 2004, σελ.14-16).

Τέλος, σε ενωσιακό επίπεδο ιδρύθηκαν η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης (OLAF) και η Ομάδα Κρατών για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς (GRECO). Η OLAF έχει επωμιστεί το έργο της διερεύνησης, ανίχνευσης και καταστολής περιστατικών απάτης σε βάρος των οικονομικών συμφερόντων της ΕΕ και διαφθοράς. Επίσης, η εν λόγω υπηρεσία είναι αρμόδια για τη χάραξη πολιτικής για την αντιμετώπιση της απάτης. Από την άλλη, η GRECO συνιστά όργανο του Συμβουλίου. Στόχος του είναι η εποπτεία των κ-μ και η επιβεβαίωση της συμμόρφωσής τους προς τα πρότυπα για την καταπολέμηση του φαινομένου της διαφθοράς. Μέσω της GRECO λαμβάνουν χώρα αμοιβαίες αξιολογήσεις, προκειμένου να εντοπιστούν οι αδυναμίες των εθνικών κανόνων δικαίου που σχετίζονται με το φαινόμενο της διαφθοράς και την ανάδειξη των αναγκαίων νομικών μεταρρυθμίσεων (GRECO, 2004).

### **2.2.2 Κανόνες δικαίου για την καταπολέμηση της διαφθοράς και του οικονομικού εγκλήματος στις δημόσιες συμβάσεις**

Το οικονομικό έγκλημα και η διαφθορά συνιστούν διαχρονικά προβλήματα των κοινωνιών. Ωστόσο, η παραγωγή νομικών διατάξεων που αποσκοπούν στην καταπολέμησή τους ξεκίνησε αρκετά πρόσφατα. Η καθυστέρηση αυτή οφειλόταν στην ιδιομορφία των φαινομένων και στη δυσκολία ανίχνευσής τους. Εξάλλου, τα οικονομικά εγκλήματα ακολούθησαν χρονικά τα βασικά εγκλήματα βίας, τα οποία εν μέρει αντικατέστησαν, και ήταν απότοκο της τεχνολογικής εξέλιξης.

Σε ενωσιακό επίπεδο, το πρώτο νομοθέτημα που είχε ως αντικείμενο την καταστολή των οικονομικών εγκλημάτων ήταν η «Σύμβαση περί καταπολέμησης της δωροδοκίας, στην οποία ενέχονται υπάλληλοι της ΕΕ ή των χωρών της ΕΕ», μετά της σχετικής πράξης του Συμβουλίου για την κατάρτισή της. Η εν λόγω σύμβαση επιδίωκε την αντιμετώπιση των περιστατικών δωροδοκίας, στα οποία εμπλέκονταν υπάλληλοι της ΕΕ ή δημόσιοι υπάλληλοι των κ-μ. Ειδικότερα, εξασφάλιζε την υιοθέτηση των απαραίτητων μέτρων από τα κ-μ, ώστε η δωροδοκία να καταστεί αξιόποινη πράξη, καταδικαστέα από το εθνικό τους Ποινικό Δίκαιο. Στη σύμβαση αυτή διατυπώνεται η διάκριση μεταξύ ενεργητικής και παθητικής δωροδοκίας και προσδιορίζονται οι συμμετοχικές πράξεις που χωρούν σε αυτές. Πέραν τούτου, προβλέπεται ότι τα κ-μ οφείλουν να προβλέπουν κυρώσεις, οι οποίες είναι ανάλογες της εκάστοτε τελεσθείσας δωροδοκίας και αποτρεπτικές, καθώς και να διαβεβαιώσουν την ευθύνη και τη δυνατότητα δίωξης των ανώτερων στελεχών του ιδιωτικού και δημόσιου τομέα. Τέλος, η σύμβαση καθορίζει την τοπική αρμοδιότητα των αρμόδιων αρχών των κ-μ για δίωξη και επιβολή ποινών για συγκεκριμένη πράξη και ορίζει ότι η δράση των κ-μ απαιτείται να είναι σύμφωνη με τις αρχές της αμοιβαιότητας και του *ne bis in idem* (EUR-Lex, 2019).

Την ανωτέρω σύμβαση ακολούθησε η «Ανακοίνωση για την καταπολέμηση της δωροδοκίας στην ΕΕ» (COM(2011) 308), η οποία διακήρυττε την ανά δύο έτη έκδοση και δημοσίευση έκθεσης της ΕΕ για την καταπολέμηση της διαφθοράς. Πέραν τούτου, προέτρεπε τα κ-μ να χρησιμοποιήσουν τα διαθέσιμα εργαλεία, προκειμένου να περιορίσουν το φαινόμενο της διαφθοράς εντός των συνόρων τους, να ενσωματώσουν στο εθνικό τους δίκαιο τα όσα προβλέπονται στη Σύμβαση και να ενισχύσουν τη δικαστική και αστυνομική τους συνεργασία.

Επίσης, εμπεριείχε σχετική απόφαση της ΕΕ για συμμετοχή των κ-μ στην ομάδα κρατών κατά της δωροδοκίας του Συμβουλίου της Ευρώπης (GRECO, 2005).

Εν συνεχεία, εξεδόθησαν η Οδηγία 2015/849 περί της πρόληψης ενεργειών που αποσκοπούν στη νομιμοποίηση εσόδων από παράνομες δραστηριότητες ή τη χρηματοδότηση της τρομοκρατίας και η Οδηγία 2017/1371 περί καταπολέμησης, μέσω του ποινικού δικαίου, της απάτης εις βάρος των οικονομικών συμφερόντων της ΕΕ. Η τελευταία σχετίζεται με κάθε ενέργεια που βλάπτει τον προϋπολογισμό της ΕΕ. Εκτός από την απάτη, λοιπόν, περικλείει και μια σειρά έτερων αδικημάτων, όπως την υπεξαίρεση, τη νομιμοποίηση εσόδων, τη δωροδοκία. Επιπροσθέτως, το πεδίο εφαρμογής της καταλαμβάνει και τα αδικήματα κατά του κοινού συστήματος φόρου προστιθέμενης αξίας (ΦΠΑ), εφόσον τελούνται διακρατικά και έχουν ως αποτέλεσμα ζημία ανώτερη των 10.000.000 ευρώ. Η Οδηγία προβλέπει ότι οι εν λόγω πράξεις θα συνιστούν ποινικά αδικήματα στο εθνικό δίκαιο των κ-μ και καθορίζει τις ελάχιστες επιβλητέες ποινές.

Τέλος, ειδική αναφορά πρέπει να γίνει στον Ευρωπαϊκό Κώδικα Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς, ο οποίος προβλέπει τα πρότυπα συμπεριφοράς των δημοσίων υπαλλήλων και απαριθμεί τα δικαιώματα που έχουν οι πολίτες κατά την επικοινωνία και συναλλαγή τους με τα όργανα του δημοσίου τομέα. Πρόκειται ουσιαστικά για έναν Κώδικα Δεοντολογίας, μη δεσμευτικό, που εμπεριέχει τις αρχές που διέπουν τη διοικητική δράση και πρέπει να τηρούνται από τους δημοσίους υπαλλήλους (Ευρωπαϊός Διαμεσολαβητής, 2015).

Σε διεθνές επίπεδο, η πρώτη σύμβαση που αφορούσε τη διαφθορά ήταν Σύμβαση UNCAC (United Nations Convention Against Corruption), η οποία εγκρίθηκε από τη Γενική Συνέλευση του ΟΗΕ και τέθηκε σε ισχύ το 2005. Είναι μια πολυμερής σύμβαση, η οποία συνιστά το μοναδικό νομικά δεσμευτικό κείμενο διεθνούς δικαίου που ρυθμίζει το ζήτημα της διαφθοράς. Έως σήμερα, η σύμβαση έχει υπογραφεί από 188 κράτη, με μόλις 11 εκ των κρατών-μελών των ΗΕ να απέχουν από την εισχώρηση σε αυτή. Η σύμβαση υπεγράφη από την Ελλάδα τον Δεκέμβριο του 2003 και κυρώθηκε με τον ν. 3666/2008 (ΦΕΚ 113 Α' 18/06/2008). Συμβαλλόμενο μέρος συνιστά και η ΕΕ, δεδομένου ότι Επιτροπή, εξ ονόματος της, προέβη στην κύρωση της Σύμβασης UNCAC με την απόφαση 2008/801/EK του Συμβουλίου (EUR - LEX, 2019).

Περαιτέρω, η σύμβαση αποτελείται από 8 κεφάλαια και 72 άρθρα και οι διατάξεις της επικεντρώνονται στην πρόληψη, έρευνα και καταστολή της διαφθοράς. Ειδικότερα, οι

διατάξεις της Σύμβασης καθορίζουν μέτρα για την πρόληψη αθέμιτων συμπεριφορών, προβαίνουν στην ποινικοποίηση ορισμένων εξ αυτών και προσδιορίζουν τις επιβλητέες κυρώσεις. Ακόμη, υφίσταται πρόβλεψη για τη διεθνή συνεργασία και τις διαδικασίες ανταλλαγής πληροφοριών, ενώ περιλαμβάνονται και κανόνες που αφορούν στην ανάκτηση περιουσιακών στοιχείων, την κατάσχεση και τη δήμευση των προϊόντων των αξιόποινων πράξεων.

Στο σημείο αυτό, αξίζει να σημειωθεί ότι η Σύμβαση των ΗΕ περικλείει κάθε μορφή διαφθοράς. Ιδιαίτερη μέριμνα υπήρξε, ωστόσο, για τα περιστατικά διαφθοράς που τελούνται στον δημόσιο τομέα. Επιδιώχθηκε η ενίσχυση της διαφάνειας των διαδικασιών ως μέσου που συμβάλλει στην ανίχνευση δολιοφθόρων συμπεριφορών, διά της λήψης μέτρων που ρυθμίζουν τη συμπεριφορά των δημοσίων υπαλλήλων. Μάλιστα, εισήχθη ειδική διάταξη (άρθ. 9) για τις δημόσιες συμβάσεις. Συγκεκριμένα, προβλέφθηκε υποχρέωση των αναθετουσών αρχών να καθορίζουν εκ των προτέρων τους όρους συμμετοχής και τα κριτήρια επιλογής του αναδόχου, καθώς και η υποχρέωσή τους να θεσπίσουν μηχανισμούς ελέγχου.

### **2.2.3 Η Οδηγία 2014/24 και ο ν. 4412/2016**

Πέρα από τα νομοθετήματα που αναλύθηκαν στην προηγούμενη ενότητα, η ΕΕ προέβη στην έκδοση της Οδηγίας 2014/24 για τις δημόσιες συμβάσεις, η οποία αντικαθιστά την Οδηγία 2004/18. Με τις διατάξεις της παρούσης Οδηγίας αποσκοπήθηκε η ρύθμιση των διαδικασιών ανάθεσης και εκτέλεσης των δημοσίων συμβάσεων με τρόπο διαφανή και δίκαιο, ώστε όλοι οι ενδιαφερόμενοι οικονομικοί φορείς να αντιμετωπίζονται αδιάκριτα, σε ίσους όρους (EUR-LEX, 2022). Επισημαίνεται, ότι οι διατάξεις της Οδηγίας τυγχάνουν εφαρμογής, υπό την προϋπόθεση ότι η αξία των δημοσίων συμβάσεων είναι υπέρτερη των κατώτερων ορίων που προβλέπονται ανά κατηγορία. Πιο συγκεκριμένα, από 01.01.2022, για τις δημόσιες συμβάσεις έργων κατώτατο όριο είναι αυτό των 5.382.000 ευρώ, για συμβάσεις που ανατίθενται από τις κεντρικές κρατικές αρχές αυτό των 140.000 ευρώ, για συμβάσεις που ανατίθενται από τοπικές και περιφερειακές αρχές αυτό των 215.000 ευρώ και, τέλος, για συμβάσεις υπηρεσιών που αφορούν κοινωνικές και άλλες ειδικές υπηρεσίες αυτό των 750.000 ευρώ.

Η μεγαλύτερη καινοτομία που εισήχθη με την υπό εξέταση Οδηγία ήτο η αναγνώριση των περιστατικών διαφθοράς που ενδέχεται να εκδηλωθούν κατά τη διαδικασία σύναψης και εκτέλεσης μιας δημόσιας σύμβασης και η ρητή αναφορά στην αντιμετώπισή τους μέσω της

πρόβλεψης λεπτομερώς προκαθορισμένων διαδικασιών. Η ανάγκη αντιμετώπισης της διαφθοράς στις δημόσιες συμβάσεις προβλέπεται ρητώς στην υπ' αριθμόν 16 αιτιολογική σκέψη του Προοιμίου της Οδηγίας. Πριν από την Οδηγία 2014/24, η διαφθορά που απαντάται στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων απασχολούσε μεν την ΕΕ, ουδέποτε προβλέφθηκε σε οιοδήποτε νομοθέτημά της δε. Οι διατάξεις της προϊσχύουσας Οδηγίας 2004/18, η οποία αντικαταστάθηκε με την Οδηγία 2014/24, αναφέρονταν μόνο έμμεσα στην ανάγκη λήψης μέτρων για την πρόληψη και καταστολή του φαινομένου της διαφθοράς, μέσω της πρόβλεψης ορισμένων αρχών που οφείλουν να τηρούν οι αναθέτουσες αρχές. Πρόκειται για τις αρχές της δημοσιότητας, της ίσης μεταχείρισης, της διαφάνειας και δημοσιότητας, της αναλογικότητας και της αποτελεσματικότητας (αιτιολογική σκέψη 2 και αρ. 35επ. της Οδηγίας 2004/18/EK).

Η διάταξη του άρθ. 24 της Οδηγίας 2014/24 προβλέπει την υποχρέωση λήψης μέτρων, που θα αποσκοπούν στην πρόληψη, ανίχνευση και επίλυση των περιστατικών σύγκρουσης συμφερόντων και εν γένει καταστολής της διαφθοράς, που απαντάται στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων. Η διάταξη επιδιώκει την εξάλειψη όλων των παραγόντων που παρακωλύουν την ανάπτυξη ελεύθερου και υγιούς ανταγωνισμού κατά τη διαδικασία ανάθεσης των δημοσίων συμβάσεων, καθώς και κατά τον σχεδιασμό και τη σύνταξη της προκήρυξης αυτών. Οι αθέμιτες συμπεριφορές των εμπλεκόμενων προσώπων, ήτοι η μη επίλυση της υφιστάμενης σύγκρουσης συμφερόντων ή η ανάληψη υποχρεώσεων που δημιουργούν μια σύγκρουση συμφερόντων, οφείλονται στην προσπάθεια εξυπηρέτησης ιδιωτικών τους συμφερόντων, οικονομικών ή μη. Τα δε ιδιωτικά συμφέροντα ενδέχεται να αφορούν τους ίδιους τους εμπλεκόμενους προσωπικά ή άλλα φυσικά ή νομικά πρόσωπα που συνδέονται με αυτούς, με σχέσεις συγγένειας, διαπροσωπικές ή επαγγελματικές. Μάλιστα, κατά την κρατούσα νομολογιακή άποψη, για την κατάφαση σύγκρουσης συμφερόντων αρκεί η ύπαρξη ιδιωτικού συμφέροντος του δημοσίου υπαλλήλου, το οποίο άπτεται της πορείας των διαδικασιών ανάθεσης και εκτέλεσης δημοσίων συμβάσεων, ανεξαρτήτως της πρόθεσης του υπαλλήλου να εκμεταλλευτεί την ιδιότητά του και να επηρεάσει το αποτέλεσμα.

Κατά τις διατάξεις των άρθ. 26 παρ. 4 και 35 παρ. 5, οι προσφορές, για τις οποίες υπάρχουν αποδεικτικά στοιχεία ότι είναι αποτέλεσμα αθέμιτων συμπεριφορών ή διαφθοράς, κρίνονται από τις αναθέτουσες αρχές ως αντικανονικές.

Επιπλέον, η Οδηγία 2014/24 προέβλεψε τους υποχρεωτικούς και δυνητικούς λόγους αποκλεισμού ενός οικονομικού φορέα (άρθ. 57). Μεταξύ των υποχρεωτικών λόγων



εντάσσεται η τελεσίδικη καταδίκη του οικονομικού φορέα για διαφθορά (άρθ. 57 παρ. 1 περ. β'), απάτη (άρθ. 57 παρ. 1 περ. γ') και νομιμοποίηση εσόδων από παράνομες δραστηριότητες (άρθ. 57 παρ. 1 περ. ε'). Επισημαίνεται, δε, ότι η σχετική υποχρέωση των αναθετουσών αρχών υφίσταται και στην περίπτωση που η τελεσίδικη καταδικαστική απόφαση εξεδόθει σε βάρος μέλους του διοικητικού, διευθυντικού ή εποπτικού οργάνου του εν λόγω οικονομικού φορέα ή προσώπου που έχει εξουσία εκπροσώπησης, λήψης αποφάσεων ή ελέγχου σε αυτό.

Αναφορικά με τους δυνητικούς λόγους αποκλεισμού, η Οδηγία προβλέπει ότι, εφόσον διαπιστωθεί η συνδρομή τους, οι αναθέτουσες αρχές δύνανται να αποκλείσουν τον υποψήφιο οικονομικό φορέα από τη διαδικασία. Σε αντίθεση, δηλαδή, με τους υποχρεωτικούς λόγους, εν προκειμένω δίδεται διακριτική ευχέρεια στις αρχές να αποφασίσουν περί του αποκλεισμού ή μη του οικονομικού φορέα. Βέβαια, αναγνωρίζεται η δυνατότητα των κ-μ να εισάγουν τους δυνητικούς αυτούς λόγους ως υποχρεωτικούς στο εθνικό τους δίκαιο (βλ. άρθ. 57, παρ. 4, όπου *«Οι αναθέτουσες αρχές μπορούν να αποκλείουν ή **μπορούν να υποχρεώνονται από τα κράτη μέλη να αποκλείουν**»*). Στους δυνητικούς λόγους αποκλεισμού περικλείεται μια σειρά δολιοφθόρων συμπεριφορών. Έτσι, η αναθέτουσα αρχή δύναται να προβεί σε αποκλεισμό του υποψήφιου οικονομικού φορέα, σε περίπτωση που διαπιστώσει δυνάμει βάσιμων ενδείξεων ότι αυτός σύνηψε συμφωνίες που αποσκοπούν στην στρέβλωση του ανταγωνισμού (άρθ. 57 παρ. 4 περ. δ') ή ότι επιχειρεί με αθέμιτα μέσα να επηρεάσει την απόφασή της, να αποκτήσει εμπιστευτικές πληροφορίες που θα του προσδώσουν αθέμιτο πλεονέκτημα ή να παράσχει εξ αμελείας παραπλανητικές πληροφορίες που ενδέχεται να επηρεάσουν ουσιωδώς αποφάσεις που τον αφορούν (άρθ. 57 παρ. 4 περ. θ'). Επίσης, δυνητικό λόγο αποκλεισμού συνιστά η αδυναμία επίλυσης υφιστάμενης σύγκρουσης συμφερόντων (άρθ. 57 παρ. 4 περ. ε), καθώς και η αδυναμία θεραπείας της στρέβλωσης του ανταγωνισμού που προκλήθηκε από τη συμμετοχή του οικονομικού φορέα κατά το στάδιο της προετοιμασίας της σύμβασης (άρθ. 57 παρ. 4 περ. στ') με λιγότερο παρεμβατικά μέτρα. Τέλος, η αναθέτουσα αρχή μπορεί να αποκλείσει τον υποψήφιο οικονομικό φορέα, εάν έχει κριθεί ένοχος για ψευδείς δηλώσεις ή απόκρυψη στοιχείων που ενδέχεται να οδηγήσουν στην ανάθεση, την επιλογή ή τον αποκλεισμό του (άρθ. 57 παρ. 4 περ. η').

Τέλος, η Οδηγία 2014/24 προβλέπει την υποχρέωση των κ-μ να υποβάλλουν στην Επιτροπή ανά τρία έτη έκθεση παρακολούθησης, η οποία εμπεριέχει πληροφορίες σχετικά με διάφορα ζητήματα που απασχολούν την ΕΕ και δη να αναφέρουν κάθε περιστατικό απάτης, διαφθοράς,



σύγκρουσης συμφερόντων και λοιπών αθέμιτων συμπεριφορών, το οποίο εκδηλώθηκε στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων (άρθ. 82, παρ. 3, εδ. 2).

Ο Έλληνας νομοθέτης ενσωμάτωσε τις ρυθμίσεις της Οδηγίας 2014/24 στο εθνικό δίκαιο με τον ν. 4412/2016. Πρόκειται για ένα νομοθέτημα 379 άρθρων, το οποίο υπέστη πληθώρα τροποποιήσεων και κωδικοποιήθηκε με τον ν. 5043/2023.

Ο εν λόγω νόμος επαναλαμβάνει σε μεγάλο βαθμό το περιεχόμενο της Οδηγίας 2014/24. Όντας σε απόλυτη εναρμόνιση με την ανωτέρω Οδηγία, προβλέπει την περίπτωση της σύγκρουσης συμφερόντων επίσης στη διάταξη του άρθ. 24. Εντούτοις, προβαίνει σε μια πιο λεπτομερή περιγραφή των προϋποθέσεων για την στοιχειοθέτηση σύγκρουσης συμφερόντων, αναλύοντας την έννοια του όρου «συμφέροντα» και των προσώπων που αυτά ενδέχεται να αφορούν (άρθ. 24 παρ. 4 και 5). Επιπροσθέτως, ο νομοθέτης προβαίνει σε ενδεικτική απαρίθμηση των προσώπων, που δύνανται να είναι εμπλεκόμενα πρόσωπα σε μια σύγκρουση συμφερόντων (άρθ. 24 παρ. 3). Κατά τη νομοθετική πρόβλεψη, η σύγκρουση συμφερόντων σχετίζεται ιδίως με μέλη του προσωπικού της αναθέτουσας αρχής ή του παρόχου υπηρεσιών διαδικασιών σύναψης συμβάσεων, τα οποία μετέχουν καθ' οιονδήποτε τρόπο στις διαδικασίες προετοιμασίας, σύναψης και ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων, τα μέλη των οργάνων διοίκησης ή άλλων οργάνων της αναθέτουσας αρχής, καθώς και τους συζύγους και συγγενείς εξ αίματος ή εξ αγχιστείας, κατ' ευθεία μεν γραμμή απεριορίστως, εκ πλαγίου δε έως και τέταρτου βαθμού των προσώπων αυτών. Για τα τελευταία φυσικά πρόσωπα απαιτείται η πλήρωση μιας πρόσθετης προϋπόθεσης, ήτοι η συμμετοχή τους σε κάποιο διαδικαστικό στάδιο και η δυνατότητα επίδρασης της έκβασης της διαδικασίας.

Περαιτέρω, ο παρών νόμος προβλέπει μια ειδική διαδικασία, η οποία πρέπει να ακολουθείται σε περίπτωση σύγκρουσης συμφερόντων, προκειμένου να προληφθούν περιστατικά διαφθοράς (άρθ. 24, παρ. 6 επ.). Ειδικότερα, ο δημόσιος υπάλληλος που εμπλέκεται στη σύγκρουση συμφερόντων οφείλει να τη γνωστοποιήσει στην αναθέτουσα αρχή. Σημειώνεται, ότι η υποχρέωση αυτή δεν αποκλείει τη δυνατότητα γνωστοποίησης από τα λοιπά εμπλεκόμενα πρόσωπα, ήτοι τους οικονομικούς φορείς. Μετά τη γνωστοποίηση και εξαιτίας αυτής, η αναθέτουσα αρχή υποχρεούται να απέχει από κάθε ενέργεια επί του ζητήματος, το οποίο αφορά η σύγκρουση συμφερόντων, μέχρι αυτή να επιλυθεί, με σχετική αιτιολογημένη απόφασή της. Εν συνεχεία, η αναθέτουσα αρχή αποφαινεται αιτιολογημένα σχετικά με την ύπαρξη ή μη σύγκρουσης συμφερόντων. Εφόσον διαπιστωθεί ότι υφίσταται σύγκρουση,

προβαίνει σε γραπτή ενημέρωση της Ενιαίας Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων. Υπογραμμίζεται ότι η Ε.Α.ΔΗ.ΣΥ. οφείλει με τη σειρά της να ενημερώσει την Ευρωπαϊκή Επιτροπή για το περιστατικό σύγκρουσης συμφερόντων που προξενήθηκε. Η διαδικασία ολοκληρώνεται με τη λήψη των δέοντων μέτρων για την επίλυση της σύγκρουσης συμφερόντων από την αναθέτουσα αρχή. Σε περίπτωση που δεν χωρεί η εφαρμογή ενεργειών για τη θεραπεία της, η αναθέτουσα αρχή προβαίνει στην υιοθέτηση του έσχατου μέτρου του αποκλεισμού του εμπλεκόμενου οικονομικού φορέα από τη διαδικασία (άρθ. 24 παρ. 7 σε συνδ. με άρθ. 73 παρ. 4 περ. δ). Συνεπώς, η επιβολή του εν λόγω μέτρου χωρεί, εφόσον είναι σύμφωνη με την αρχή της αναλογικότητας, όπως αυτή ορίζεται στο ενωσιακό δίκαιο.

Όσον αφορά τους λόγους αποκλεισμού ενός υποψήφιου οικονομικού φορέα, αυτοί απαριθμούνται στο άρθ. 73 του ν. 4412/2016. Η παρούσα διάταξη διευρύνει τους υποχρεωτικούς λόγους αποκλεισμού σε σύγκριση με τα όσα προβλέπονται στην αντίστοιχη διάταξη της Οδηγίας 2014/24. Όσον αφορά τα οικονομικά εγκλήματα και τη διαφθορά στις δημόσιες συμβάσεις, ορίζεται ότι ο υποψήφιος ανάδοχος αποκλείεται σε περίπτωση που έχει καταδικαστεί αμετάκλητα για ενεργητική δωροδοκία και τα εγκλήματα των άρθρων 159Α, 236, 237 παρ. 2-4, 237Α παρ. 2 και 396 παρ. 2 του Ποινικού Κώδικα, απάτη εις βάρος των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης και εν γένει κάθε παράνομης πράξης που στρέφεται κατά των συμφερόντων της ΕΕ, νομιμοποίηση εσόδων από παράνομες ενέργειες. Τονίζεται, ότι για προκειμένου να υφίσταται υποχρέωση της αναθέτουσας αρχής για αποκλεισμό του υποψήφιου αναδόχου απαιτείται η έκδοση αμετάκλητης καταδικαστικής απόφασης σε βάρος του ίδιου ή, εφόσον πρόκειται για νομικό πρόσωπο, των νομίμων αντιπροσώπων του. Σε αντίθεση με τους υποχρεωτικούς λόγους αποκλεισμού, ο Έλληνας νομοθέτης ενσωματώνει αυτούσιους τους δυνητικούς λόγους, οι οποίοι σχετίζονται με την τέλεση οικονομικών εγκλημάτων ή διαφθοράς, χωρίς να προβαίνει σε αφαίρεση ή πρόσθεση νέων λόγων.

Ενδιαφέρουσα είναι η διάταξη της παρ. 7 του άρθ. 73 του ν. 4412/2016, σύμφωνα με την οποία χορηγείται στους οικονομικούς φορείς η δυνατότητα να λάβουν μέτρα συμμόρφωσης, προκειμένου να αποφύγουν τον αποκλεισμό τους. Επιπλέον, αναγνωρίζεται το δικαίωμα των οικονομικών φορέων να προσφύγουν με την άσκηση ενδίκων βοηθημάτων κατά της απόφασης αποκλεισμού ενώπιον ειδικής επιτροπής (άρθ. 73 παρ. 8).

Ο ν. 4412/2016 δεν επαναλαμβάνει τη ρύθμιση της Οδηγίας 2014/24 αναφορικά με τον αποκλεισμό των προσφορών που είναι αποτέλεσμα αθέμιτων συμπεριφορών ως

αντικανονικών. Εν αντιθέσει, ρυθμίζει αποκλειστικά την περίπτωση των ασυνήθιστα χαμηλών προσφορών (άρθ. 88). Σε περίπτωση, λοιπόν που κατατεθεί προσφορά ασυνήθιστα χαμηλή, η αναθέτουσα αρχή καλεί τον υποψήφιο οικονομικό φορέα σε παροχή εξηγήσεων. Αποκλεισμός του φορέα χωρεί εφόσον αυτός αδρανήσει και παραλείψει να παρέχει εξηγήσεις εμπροθέσμως ή διαπιστωθεί ότι το χαμηλό της προσφοράς οφείλεται σε κρατική επιχορήγηση.

Επομένως, καθίσταται σαφές, ότι το νομικό πλαίσιο για τις δημόσιες συμβάσεις που εισήχθη με τον ν. 4412/2016, ο οποίος ενσωμάτωσε την Οδηγία 2014/24, εμπεριέχει ρυθμίσεις που συμβάλλουν στην καταπολέμηση του οικονομικού εγκλήματος και της διαφθοράς που εκδηλώνεται κυρίως στο στάδιο της ανάθεσης. Η πρόβλεψη των εν λόγω διατάξεων είναι σημαντική, διότι διευκολύνει τις αναθέτουσες αρχές να αμυνθούν κατά των αθέμιτων συμπεριφορών σε έναν τομέα, ο οποίος χαρακτηρίζεται από ιδιόμορφες και σύνθετες διαδικασίες. Παρόλα αυτά, χωρεί περαιτέρω νομοθετική παρέμβαση, προκειμένου να η καταπολέμηση των παθογενειών αυτών να καταστεί ταχύτερη, ευχερέστερη και αποτελεσματικότερη.

## **Συμπεράσματα**

Το οικονομικό έγκλημα είναι μια παθογένεια σύνθετη και πολυδιάστατη, η οποία εμφανίζεται τόσο στον ιδιωτικό όσο και στον δημόσιο τομέα. Η παρούσα εργασία επικεντρώθηκε στη μελέτη του οικονομικού εγκλήματος στον δημόσιο τομέα και δη σε αυτόν των δημοσίων συμβάσεων. Οι δημόσιες συμβάσεις αποτελούν ένα μέσο το ευρύτερου δημοσίου τομέα, το οποίο τους συνδράμει στην εκπλήρωση των αποστολών που έχουν αναλάβει και εν γένει στην τέλεση όλων των απαραίτητων ενεργειών για τη βέλτιστη προώθηση του δημοσίου συμφέροντος. Πέραν όμως, της ανωτέρω λειτουργίας τους, οι δημόσιες συμβάσεις είναι κατ' αρχάς συμφωνίες, συναλλακτικές σχέσεις, οι οποίες αναπτύσσονται μεταξύ του Δημοσίου και τρίτων ιδιωτών. Δεδομένου ότι συντελείται μεταφορά χρημάτων έναντι ορισμένης αντιπαροχής, οι δημόσιες συμβάσεις έχουν και οικονομικό ενδιαφέρον. Εξάλλου, ακριβώς το στοιχείο της διακύβευσης μεγάλων χρηματικών ποσών είναι αυτό που καθιστά τον τομέα των δημοσίων συμβάσεων θελκτικό για την εκδήλωση αθέμιτων συμπεριφορών.

Οι μορφές εμφάνισης του οικονομικού εγκλήματος στον δημόσιο τομέα είναι ποικιλότροπες, αντίστοιχες του υποκειμένου, του αντικειμένου και του τρόπου τέλεσής του. Ορισμένα από τα συνηθέστερα είδη οικονομικών εγκλημάτων στον δημόσιο τομέα είναι η απάτη, η πλαστογραφία, το ξέπλυμα βρώμικου χρήματος. Περαιτέρω, μια υποκατηγορία των οικονομικών εγκλημάτων, η οποία κατατράχει τη δημόσια δραστηριότητα είναι η διαφθορά.

Το φαινόμενο της διαφθοράς εκδηλώνεται με ιδιαίτερη συχνότητα στον ελληνικό δημόσιο τομέα, επιφέροντας σοβαρές επιπτώσεις στην οικονομία και την κοινωνία. Χαρακτηριστικό είναι το γεγονός ότι η διαφθορά θεωρήθηκε ως η βασικότερη αιτία πρόκλησης της οικονομικής κρίσης του 2010. Η διαφθορά είναι επίσης ένα φαινόμενο με πολλές εκφάνσεις. Οι αθέμιτες συμπεριφορές που υπάγονται στην έννοια-ομπρέλα της διαφθοράς είναι η κατάχρηση εξουσίας, η ενεργητική και παθητική δωροδοκία, οι συμπεριφορές παρακώλυσης του υγιούς ανταγωνισμού, η μη επίλυση σύγκρουσης συμφερόντων, ο εκβιασμός και η υπεξαίρεση.

Όσον αφορά τον τομέα των δημοσίων συμβάσεων, το οικονομικό έγκλημα και η διαφθορά συνιστούν προβληματική που απασχολεί κάθε Κράτος, όπως αποδεικνύεται από την ανάλυση της παρούσης εργασίας. Καθίσταται σαφές, ότι ο υπό εξέταση τομέας είναι ιδιαίτερα επιρρεπής στην εμφάνιση τέτοιων αθέμιτων συμπεριφορών. Το γεγονός αυτό οφείλεται στην υψηλή αξία των συναλλαγών, που είναι υπό διαπραγμάτευση και εν συνεχεία συμφωνούνται, και τα οικονομικά συμφέροντα των μερών. Η δε τέλεση αθέμιτων ενεργειών ευνοείται από την

υφιστάμενη πολυνομία, την αυξημένη γραφειοκρατία, τη συνθετότητα των διαδικασιών και τη σχέση εξάρτησης που έχει αναπτυχθεί μεταξύ των δημοσίων υπαλλήλων ή λειτουργών και των ενδιαφερόμενων οικονομικών φορέων. Άλλωστε, η απουσία ή η ανεπάρκεια των ελεγκτικών μηχανισμών δημιουργεί την εσφαλμένη αντίληψη ότι οι δράστες των αθέμιτων συμπεριφορών θα παραμείνουν ατιμώρητοι ή, πολλώ δε μάλλω, ότι οι εν λόγω συμπεριφορές είναι κοινωνικά και ποινικά ανεκτές.

Οι δυσμενείς συνέπειες των φαινομένων της οικονομικής εγκληματικότητας και της διαφθοράς, οι οποίες διογκώνονται δεδομένου του βαθμού συχνότητάς τους, ώθησαν τις Κυβερνήσεις των Κρατών να θέσουν την άμεση αντιμετώπισή τους ως βασικό στόχο στις ατζέντες τους. Πρωτίστως, όμως, η Ευρωπαϊκή Ένωση διαπίστωσε το υφιστάμενο πρόβλημα και προέβη στην έκδοση Οδηγιών για την καταπολέμηση της διαφθοράς και της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες. Οι Οδηγίες αυτές συνέβαλαν σημαντικά στην καταπολέμηση πολυάριθμων οικονομικών εγκλημάτων. Επιπλέον, αξίζει αναφοράς η θέσπιση ενός ευρωπαϊκού οργανισμού, ειδικά επιφορτισμένου με την αποστολή της καταπολέμησης της απάτης, της OLAF.

Πέραν τούτου, εισήχθησαν νέες ρυθμίσεις στο εθνικό δίκαιο της Ελλάδας, δυνάμει των οποίων προβλέφθηκαν μηχανισμοί και διαδικασίες που διευκόλυναν τον έλεγχο και την ανίχνευση αθέμιτων συμπεριφορών και συναλλαγών. Πιο συγκεκριμένα, ο εσωτερικός έλεγχος της δημόσιας δράσης ενισχύθηκε και προβλέφθηκε η υποχρεωτική δημοσίευση όλων των οικονομικών στοιχείων και συναλλαγών των δημοσίων οργάνων στο σύστημα ΔΙΑΥΓΕΙΑ. Η ενθάρρυνση της διαφάνειας των οικονομικών συναλλαγών διευκολύνει την διαπίστωση ενδεχόμενων παραβάσεων των νόμιμων διαδικασιών. Ταυτόχρονα, ο έλεγχος της διοικητικής δράσης καθιστά εφικτή την αποτελεσματική αντιμετώπιση των περιστατικών οικονομικού εγκλήματος.

Γενικότερα, προκύπτει ότι στην Ελλάδα πραγματοποιούνται αξιόλογα εγχειρήματα για την καταπολέμηση του οικονομικού εγκλήματος και της διαφθοράς κατά τα τελευταία έτη. Πλέον έχουν διαπιστωθεί και αναγνωριστεί οι δυσμορφίες της ελληνικής πραγματικότητας και το ελληνικό Κράτος εστράφη στην εύρεση της καταλληλότερης μεθόδου για την αντιμετώπισή τους. Διενεργείται σταδιακή τροποποίηση του υφιστάμενου νομικού πλαισίου για την ορθή διοικητική δράση και τον έλεγχο αυτής, καθώς και για τις διαδικασίες σύνταξης, ανάθεσης και

εκτέλεσης δημοσίων συμβάσεων. Έτσι, αναπτύχθηκε το Ε.Σ.Σ.Κ.Δ. και η Εθνική Στρατηγική Δημοσίων Συμβάσεων.

Τα μέτρα που ελήφθησαν σε εθνικό επίπεδο είχαν ως αποτέλεσμα τη βελτίωση της κατάταξης της Ελλάδας στην ταξινόμηση των χωρών που γίνεται με τον Δείκτη Αντίληψης Διαφθοράς. Η Ελλάδα βρίσκεται πλέον στο 30% των Κρατών με το μικρότερο βαθμό διαφθοράς διεθνώς, καταλαμβάνοντας την 51η θέση. Παρόλο που η άνοδος της Ελλάδας ήταν ικανοποιητική, η θέση της παραμένει χαμηλή. Αυτό οφείλεται στην ύπαρξη αδυναμιών, η απαλοιφή των οποίων δεν επετεύχθη.

Τα εγχειρήματα για αποτελεσματικές πρακτικές καταπολέμησης της διαφθοράς και του οικονομικού εγκλήματος συνεχίζουν, αποσκοπώντας στη συμπερίληψη κάθε νέας αθέμιτης συμπεριφοράς που εμφανίζεται, συνεπεία της εξέλιξης των φαινομένων. Ο ΟΟΣΑ και η ΕΕ δίνουν τις γενικές κατευθύνσεις για τη δράση των Κρατών μέσω Οδηγιών και Συστάσεων, τα δε Κράτη προβαίνουν στις απαραίτητες μεταρρυθμίσεις.

Στην Ελλάδα, ο έλεγχος και η επιδίωξη της διαφάνειας στις διαδικασίες ανάθεσης και εκτέλεσης των δημοσίων συμβάσεων ανελήφθη αρχικά από το Ελεγκτικό Συνέδριο. Ωστόσο, κατέστη σαφές, ότι ο σκοπός αυτός θα επιδιωκόταν με πιο αποτελεσματικό και εχέγγυο τρόπο, εφόσον προβλέπονταν και αναλάμβαναν δράση ειδικές Ανεξάρτητες Αρχές, οπότε και εγκαθιδρύθηκαν οι ΑΕΠΠ και ΕΑΣΗΣΥ. Τελικά, το ελληνικό Κράτος ανέθεσε το έργο της χάραξης πρακτικών αντιμετώπισης της διαφθοράς στην Εθνική Αρχή Διαφάνειας. Συνάμα, η Ελλάδα εντάχθηκε στον οργανισμό GRECO, ο οποίος εποπτεύει τη δράση των κρατών-μελών του, συντάσσει αξιολογήσεις και απευθύνει συστάσεις.

Από τα ανωτέρω, προκύπτει αβίαστα το συμπέρασμα ότι η Ελλάδα έκανε πολλά θετικά βήματα αναφορικά με το ζήτημα της αντιμετώπισης των φαινομένων της οικονομικής εγκληματικότητας και της διαφθοράς. Η σημασία των δράσεων που διενεργήθηκαν είναι αυξημένη, διότι ο ελληνικό δημόσιος τομέας έβριθε περιστατικών αθέμιτων συμπεριφορών. Εντούτοις, η κατάσταση του δημοσίου τομέα δεν έχει εξομαλυνθεί πλήρως. Ο μεγάλος αριθμός των καταγγελιών που κατατίθενται ετησίως καταδεικνύει ότι η διαστάσεις των φαινομένων παραμένουν σημαντικές.

Βέβαια, δεν πρέπει να παροράται το γεγονός ότι πλέον υφίσταται πληθώρα εργαλείων, τα οποία είναι διαθέσιμα για τον έλεγχο, εντοπισμό και καταστολή δολιοφθόρων συμπεριφορών.



Περαιτέρω, οι διαδικασίες εποπτείας και επιβολής κυρώσεων έχουν απλοποιηθεί με τη συνένωση των ελεγκτικών μηχανισμών στην Εθνική Αρχή Διαφάνειας. Οι νομικές μεταρρυθμίσεις έχουν δημιουργήσει γόνιμο έδαφος για την εξάλειψη του οικονομικού εγκλήματος και της διαφθοράς που απαντώνται στο πλαίσιο της δημόσιας δραστηριότητας, πλην όμως οι πολίτες δεν έχουν εξοικειωθεί με τους νεοεισαχθέντες φορείς και διαδικασίες. Οι εδραιωθείσες πρακτικές και η χρόνια ανοχή της κοινωνίας και του συστήματος απονομής δικαιοσύνης σε αθέμιτες συμπεριφορές και συναλλαγές δεν είναι εύκολο να ανατραπεί. Απαιτείται χρόνος και προσπάθεια για την επίτευξη των στόχων που έχουν τεθεί. Κυρίως απαιτείται η κατάδειξη όλων των δυσμενών συνεπειών που προξενούνται από τις παράτυπες συμπεριφορές, οι οποίες ενώ ικανοποιούν προσωπικά συμφέροντα, βλάπτουν τελικώς τον μέσο κοινωνό και καταλύουν τον πυρήνα του κράτους δικαίου και του δημοκρατικού πολιτεύματος (Κουράκης, Σπινέλλη και Ζαγούρα, 2012).

Περαιτέρω, η αποτελεσματική καταπολέμηση θα κατορθωθεί με την ενίσχυση των πυλώνων της πρόληψης, του ελέγχου και της λογοδοσίας. Κρίνεται, λοιπόν, επιτακτική η θέσπιση μεθόδων ουσιαστικού ελέγχου κάθε σταδίου της διοικητικής δράσης, ανίχνευσης αθέμιτων συμπεριφορών και επιβολής πειθαρχικών ή και ποινικών κυρώσεων για την καταστολή τους. Συνάγεται, ότι είναι κρίσιμη η ενίσχυση των ρόλων των ελεγκτών και ο εξοπλισμός τους με αποδοτικά εργαλεία, προκειμένου το δυσχερές έργο τους να επιτελείται με μεγαλύτερη ευχέρεια.

Τέλος, είναι ευκατὰ η υιοθέτηση ενός ενιαίου συστήματος κανόνων, το οποίο θα περιγράφει με σαφήνεια το νομικό πλαίσιο που ισχύει σχετικά με τις δημόσιες συμβάσεις και την καταπολέμηση της οικονομικής εγκληματικότητας και της διαφθοράς στον τομέα αυτόν. Το νομικό πλαίσιο, δέον, όπως διαμορφωθεί από τον Έλληνα νομοθέτη, με γνώμονα τα δεδομένα της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης, τα στοιχεία που ευνοούν την εκδήλωση αθέμιτων και παράτυπων ενεργειών, καθώς και τους κρατικούς φορείς, η δράση των οποίων δύναται να συντελέσει στην εκπλήρωση των επιδιωκόμενων σκοπών.



## Βιβλιογραφία

Ελληνική

Ακρίβου, Σ. (2020), *Διαφθορά, Κακοδιοίκηση και Παράβαση της Νομιμότητας*, στο: Crime Times, διαθέσιμο στο:

<https://www.crimetimes.gr/%CE%B4%CE%B9%CE%B1%CF%86%CE%B8%CE%BF%CF%81%CE%AC->

[%CE%BA%CE%B1%CE%BA%CE%BF%CE%B4%CE%B9%CE%BF%CE%AF%CE%BA%CE%B7%CF%83%CE%B7-%CE%BA%CE%B1%CE%B9-%CF%80%CE%B1%CF%81%CE%AC%CE%B2%CE%B1%CF%83%CE%B7-%CF%84/](https://www.crimetimes.gr/%CE%BA%CE%B1%CE%BA%CE%BF%CE%B4%CE%B9%CE%BF%CE%AF%CE%BA%CE%B7%CF%83%CE%B7-%CE%BA%CE%B1%CE%B9-%CF%80%CE%B1%CF%81%CE%AC%CE%B2%CE%B1%CF%83%CE%B7-%CF%84/)

Αληφαντής, Σ. Γ. (2016), *Ελεγκτική: Βάσει των διεθνών προτύπων ελέγχου και των Ελληνικών Λογιστικών Προτύπων*, 2η Έκδοση, εκδ. Διπλογραφία, Αθήνα.

Ανδρουλάκης, Ν. (1993), *Γύρω από την οικονομική εγκληματικότητα, Πρακτικά 4ου Πανελληνίου Συνεδρίου της Ελληνικής Εταιρίας Ποινικού Δικαίου με θέμα το «Οικονομικό Εγκλημα»*, εκδ. Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή.

Βαβούρας, Ι. (2016), *Πολιτική Οικονομικής Ανάπτυξης: Οικονομική και Θεσμική Προσέγγιση*, εκδ. Παπαζήσης, Αθήνα.

Βενετσανοπούλου, Μ. (2014), *Κακοδιοίκηση και Διαφθορά στη Δημόσια Διοίκηση. Ελεγκτικοί Μηχανισμοί*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη.

Γασπαρινάτου, Μ. (2019), *Πολιτική διαφθορά και χρηματοδότηση των πολιτικών κομμάτων στην Ελλάδα*, στο: Σ. Βιδάλη, Ν. Κουλούρης, & Χ. Παπαχαλαράμπους, *Εγκλήματα των ισχυρών*, εκδ. ΕΑΠ, Αθήνα.

Δέγλερης, Π. (2012), *Διαφθορά και δημόσιες συμβάσεις, Η νομοθετική και δικαστική περιπέτεια του "βασικού μετόχου" και του "πιστοποιητικού διαφάνειας"*, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα.

Ευρωπαϊός Διαμεσολαβητής, (2015), *Ο Ευρωπαϊκός Κώδικας Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς*.

Ζιγγιρίδης, Ε. (2019), *Οι επιπτώσεις της διαφθοράς στην ελληνική οικονομία*, στο : Ταχυδρόμος, διαθέσιμο στο: <https://www.taxydromos.gr/m/323719/oi-epiptwseis-ths-diaf8oras-sthnellhnikh-oikonomia.htm>

- Καρκατσούλης, Π. (2006), *Μάθημα ΚΦ-ΜΙ: Κράτος και Δημόσια Διοίκηση*, εκδ. Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης, Αθήνα.
- Κοσμάτος, Κ., Λαμπάκης Χ. (2019), *Εστίες Διαφθοράς στο Σύστημα Απονομής της Ποινικής Δικαιοσύνης*, στο: Σ. Βιδάλη, Ν. Κουλούρης, & Χ. Παπαχαλαράμπους, *Εγκλήματα των ισχυρών*, εκδ. ΕΑΠ, Αθήνα.
- Κουράκης, Ν. (2000), *Το οικονομικό έγκλημα στην Ελλάδα σήμερα*, στο: Ποινική Δικαιοσύνη, τ. 6/2000
- Κουράκης, Ν., Σπινέλλη, Κ., Ζαγούρα Π. (2012), *Διαφάνεια και αντιλήψεις για την διαφθορά*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα.
- Κουτσούκης, Κ. (1997), *Η Παθολογία της Πολιτικής, Όψεις της Διαφθοράς στο Νεοελληνικό Κράτος*, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα.
- Λάζος, Γ. (2000), *Το οικονομικό έγκλημα στη σύγχρονη Ελλάδα, «Σκληρά» δεδομένα και βασικές συντεταγμένες*", στο: Ποινική Δικαιοσύνη, τ. 6/2000.
- Λάζος, Γ. (2005), *Διαφθορά και Αντιδιαφθορά*, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα.
- Λαμπρόπουλος, Β. (2022), «Ο κύκλος διαφθοράς στην ΕΛ.ΑΣ. και στο Δημόσιο», στο Το Βήμα διαθέσιμο στο: <https://www.tovima.gr/2022/08/16/society/o-kyklos-diafthoras-stin-el-as-kaisto-dimosio/>
- Μακρυδημήτρης, Α. (1999), *Διοίκηση και Κοινωνία, Η Δημόσια Διοίκηση στην Ελλάδα*, εκδ. Θεμέλιο.
- Μαντάς, Θ. (2017), *Το οικονομικό έγκλημα και πώς αντιμετωπίζεται*, διαθέσιμο στο: [www.insider.gr](http://www.insider.gr).
- Πάυλου, Σ., Μπέκας, Γ. (2011), *Ποινικό Δίκαιο - Ειδικό Μέρος*, εκδ. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή.
- Παρασκευόπουλος, Χ. (2010), *Διαφθορά, ανισότητα και εμπιστοσύνη: Φαύλοι κύκλοι, ενάρετοι κύκλοι και δημόσια πολιτική*», στο Επιστήμη και Κοινωνία: Επιθεώρηση Πολιτικής και Ηθικής Θεωρίας, 26, 111-131, διαθέσιμο στο: <https://ejournals.epublishing.ekt.gr/index.php/sas/article/view/832>.
- Ράικος, Δ. (2006), *Δημόσια Διοίκηση και διαφθορά*. Εκδ. Σάκκουλας, Αθήνα.
- Ράικος, Δ. (2017), *Δίκαιο Δημοσίων Συμβάσεων*, Β' Έκδοση, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα.

Σπηλιωτόπουλος, Ε. (2011), *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου*, 14η έκδοση, εκδ: Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα..

Χατζής, Α. (2011), *Το θεσμικό έλλειμμα*, στο: Φύλλα Ελευθερίας.

Ξενόγλωσση

Becker, G. S. (1968), *Crime and punishment: an economic approach*, στο: *The journal of political economy*, τ.: Vol. 76, No 2

Bull, M. and Newelle, J. (2003), *Corruption in Contemporary Politics*, Palgrave Macmillan Ltd, New York.

Caiden, G., Dwived, O. and Jabbra, J. (2001), *Where Corruption Lives*, Kumarian Press Inc., Conecticut USA.

Gurgur, T. and Shah, A. (2000), *Localization and Corruption; Panacea or Pandora's Box?*, World Bank.

Kaiser, G. (1983), *Η ποινική δίωξη των οικονομικών εγκλημάτων*, στο Νομικό Βήμα.

Kaiser, G. (2015). *Η διαφθορά και η αντιμετώπισή της*, στο *Επιστήμη και Κοινωνία: Επιθεώρηση Πολιτικής και Ηθικής Θεωρίας*, 15 (2005), σσ. 19–43., doi:<https://doi.org/10.12681/sas.591>.

Merat, J., Roth, D. (2008), *Effectivity of institutions in the fight against Corruption: the Strategy of Transparency Pacts in Colombia*, Mimeo, London.

Nye, J.S. (1967), *Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis*, American Political Science Review, Vol. 61, No. 2, pp. 417-427.

Rose-Ackerman, S. (1978), *Corruption; A study in political economy*, Academic Press Inc.

Tanzi, V. (1998), *Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope and Cures*, International Monetary Fund.

## Εκθέσεις

Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης, Ετήσιες Εκθέσεις 2003-2006 Γενικού Επιθεωρητή Διοίκησης, Αθήνα.

EUR-Lex, (2019), *Σύνοψη της νομοθεσίας της ΕΕ, Καταπολέμηση της δωροδοκίας στην ΕΕ*, διαθέσιμο στο: <https://eur-lex.europa.eu/EL/legal-content/summary/fighting-corruption-in-the-eu.html>

EUR-Lex, (2019), *Σύνοψη της νομοθεσίας της ΕΕ, Καταπολέμηση της δωροδοκίας στην οποία ενέχονται δημόσιοι υπάλληλοι*, διαθέσιμο στο: <https://eur-lex.europa.eu/EL/legal-content/summary/convention-against-corruption-involving-public-officials.html>

EUR-LEX, (2021), *Σύνοψη της νομοθεσίας της ΕΕ, Πρόληψη της κατάχρησης του χρηματοπιστωτικού συστήματος για τη νομιμοποίηση εσόδων από παράνομες δραστηριότητες και για τρομοκρατικούς σκοπούς*, διαθέσιμο στο: <https://eur-lex.europa.eu/EL/legal-content/summary/preventing-abuse-of-the-financial-system-for-money-laundering-and-terrorism-purposes.html>

EUR-LEX, (2022), *Σύνοψη της νομοθεσίας της ΕΕ, Καταπολέμηση, μέσω του ποινικού δικαίου, της απάτης εις βάρος των οικονομικών συμφερόντων της ΕΕ*, διαθέσιμο στο: <https://eur-lex.europa.eu/EL/legal-content/summary/fight-against-fraud-to-the-eu-s-financial-interests-by-means-of-criminal-law.html>

European Commission, (2022), Special Eurobarometer 523, Corruption.

GRECO (2005), *Second Evaluation Round, Evaluation Report on Greece*, Strasbourg.

GRECO (2004), *First Evaluation Round, Compliance Report on Greece*, Strasbourg.

GRECO (2002), *First Evaluation Round, Evaluation Report on Greece*, Strasbourg.

Transparency International, (2022), *RESEARCH*, διαθέσιμο στο: <https://www.transparency.org/en/research>

Transparency International, (2021), *GLOBAL CORRUPTION BAROMETER*, διαθέσιμο στο: <https://www.transparency.org/en/gcb>

Transparency International, (2011), *BRIBE PAYERS INDEX 2011*, διαθέσιμο στο: <https://www.transparency.org/en/publications/bribe-payers-index-2011>

United Nations (2004), *The Global Programme against Corruption, UN Anti-Corruption Toolkit*, 3<sup>rd</sup> Edition, Vienna.

World Bank, (2015), *E-Gov guideline*, Διαθέσιμο στο:  
[http://siteresources.worldbank.org/INTEGOVERNMENT/Resources/eGov\\_guideline.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTEGOVERNMENT/Resources/eGov_guideline.pdf)

World Economic Forum (2007), *Global Competitiveness Report 2006-2007*.

Νόμοι

N.3366/2008 «Κύρωση και εφαρμογή της Σύμβασης των Ηνωμένων Εθνών κατά της Διαφθοράς και αντικατάσταση συναφών διατάξεων του Ποινικού Κώδικα. » (Φ.Ε.Κ. 105/A/10.06.2008)

N.3345/2005 «Ρυθμίσεις θεμάτων για το προσωπικό του Δημοσίου και των νομικών προσώπων του ευρύτερου δημόσιου τομέα και για τους Ο.Τ.Α. » (Φ.Ε.Κ. 48 Α'/23.02.2005)

N.3528/2007 «Κύρωση του Κώδικα κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ.» (Φ.Ε.Κ 26 Α'/09.02.2007)

N.4412/2016 «Δημόσιες Συμβάσεις Έργων, Προμηθειών και Υπηρεσιών (Προσαρμογή στις Οδηγίες 2014/24/ΕΕ και 2014/25/ΕΕ)» (Φ.Ε.Κ. Α'/147)

N.5043/2023 «Ρυθμίσεις σχετικά με τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης» (Φ.Ε.Κ. Α'91/13.04.2023)

*«Κωνσταντινίδου Ιωάννα», Η έκταση του οικονομικού εγκλήματος  
και του φαινομένου της διαφθοράς στον δημόσιο τομέα- Η  
περίπτωση των δημόσιων συμβάσεων*

Υπεύθυνη Δήλωση Συγγραφέα:

Δηλώνω ρητά ότι, σύμφωνα με το άρθρο 8 του Ν.1599/1986, η παρούσα εργασία αποτελεί αποκλειστικά προϊόν προσωπικής μου εργασίας, δεν προσβάλλει κάθε μορφής δικαιώματα διανοητικής ιδιοκτησίας, προσωπικότητας και προσωπικών δεδομένων τρίτων, δεν περιέχει έργα/εισφορές τρίτων για τα οποία απαιτείται άδεια των δημιουργών/δικαιούχων και δεν είναι προϊόν μερικής ή ολικής αντιγραφής, οι πηγές δε που χρησιμοποιήθηκαν περιορίζονται στις βιβλιογραφικές αναφορές και μόνον και πληρούν τους κανόνες της επιστημονικής παράθεσης.