



C/2024/2095

26.3.2024

Γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα «Διαφθορά στις δημόσιες συμβάσεις και ο αντίκτυπός της στην εσωτερική αγορά»

(γνωμοδότηση πρωτοβουλίας)

(C/2024/2095)

Εισηγητής: ο κ. **José Antonio MORENO DÍAZ**

Συνεισηγητής: ο κ. **Cristian PÎRVULESCU**

Απόφαση της συνόδου ολομέλειας	25.1.2023
Νομική βάση	Άρθρο 52 παράγραφος 2 του Εσωτερικού Κανονισμού Γνωμοδότηση πρωτοβουλίας
Αρμόδιο τμήμα	Ενιαία αγορά, παραγωγή και κατανάλωση
Υιοθετήθηκε από το τμήμα	20.12.2023
Υιοθετήθηκε από την ολομέλεια	17.1.2024
Σύνοδος ολομέλειας αριθ.	584
Αποτέλεσμα της ψηφοφορίας (υπέρ/κατά/αποχές)	219/0/0

1. Συμπεράσματα και συστάσεις

1.1. Οι διαδοχικές κρίσεις που πλήττουν τον πλανήτη από το 2020 έχουν οδηγήσει σε αύξηση της παρέμβασης των δημόσιων αρχών στην οικονομία τόσο σε εθνικό όσο και σε ευρωπαϊκό επίπεδο και, κατά συνέπεια, σε αύξηση των δημόσιων επενδύσεων που αποσκοπούν στην προστασία των ευρωπαϊκών κοινών αγαθών (όπως η υγεία, η ασφάλεια, το περιβάλλον, το κλίμα και η ειρήνη). Οι ευρωπαϊκοί και εθνικοί χρηματοδοτικοί πόροι αποτελούν σημαντικά μέσα για τη διασφάλιση της ευημερίας και της ανταγωνιστικότητας της Ευρώπης, και προκύπτουν από τη φορολόγηση των Ευρωπαίων πολιτών. Συνεπώς, δεν πρέπει να χρησιμοποιούνται για ιδιωτικά και παράνομα συμφέροντα· αυτό αφορά επίσης τα κονδύλια που δαπανώνται σε δημόσιες συμβάσεις.

1.2. Η ΕΕ έχει κάνει ένα σημαντικό βήμα προόδου συνδέοντας την προστασία του κράτους δικαίου, συμπεριλαμβανομένων των αποτελεσματικών προσπαθειών για την καταπολέμηση της διαφθοράς, με την επιτακτική ανάγκη προστασίας των οικονομικών της συμφερόντων. Η προσέγγιση αυτή πρέπει να αναπτυχθεί περαιτέρω, διότι οι παραβιάσεις του κράτους δικαίου δεν επηρεάζουν μόνο τα οικονομικά συμφέροντα της ΕΕ, αλλά έχουν αντίκτυπο και στις βασικές πολιτικές που διέπουν την ενιαία αγορά. Η δέσμη μέτρων της 3ης Μαΐου 2023 για την καταπολέμηση της διαφθοράς, η οποία αντιμετωπίζει το ζήτημα της διαφθοράς σε όλους τους τομείς και όχι μόνο σε σχέση με τα κονδύλια της ΕΕ, θα πρέπει να ενισχυθεί.

1.3. Η διαφθορά θεωρείται σοβαρό έγκλημα με διασυνοριακή διάσταση, όπως ορίζεται στο άρθρο 83 παράγραφος 1 της ΣΛΕΕ. Προκειμένου να εξασφαλιστεί ένα ελάχιστο επίπεδο συντονισμού και εναρμόνισης των νομικών και θεσμικών πρακτικών των κρατών μελών, η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή (ΕΟΚΕ) θεωρεί ότι το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο θα πρέπει να εγκρίνουν το συντομότερο δυνατόν την πρόταση οδηγίας της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για το θέμα αυτό κατά τη διάρκεια της τρέχουσας κοινοβουλευτικής περιόδου.

1.4. Η ΕΟΚΕ θεωρεί ότι η Ευρωπαϊκή Επιτροπή πρέπει να επαναφέρει την έκθεση για την καταπολέμηση της διαφθοράς στην ΕΕ: η εν λόγω έκθεση καθιερώθηκε με την ανακοίνωση με τίτλο «Η καταπολέμηση της διαφθοράς στην Ευρωπαϊκή Ένωση» το 2011 αλλά διακόπηκε μετά την πρώτη έκθεση το 2014. Η έκθεση θα μπορούσε να χρησιμοποιηθεί προκειμένου να αναδείξει και να ενσωματώσει διάφορες διαστάσεις της καταπολέμησης της διαφθοράς στις οποίες το πλαίσιο για το κράτος δικαίου αφιερώνει επί του παρόντος ελάχιστη ή καθόλου προσοχή.

1.5. Θα πρέπει να δοθεί έμφαση στις δημόσιες συμβάσεις, με όλη την πολυπλοκότητα και τις συνέπειές τους. Η ΕΕ πρέπει να δώσει προτεραιότητα στην αξιολόγηση του νομοθετικού πλαισίου για την ακεραιότητα των δημόσιων συμβάσεων και την εφαρμογή του στην πράξη, προκειμένου να ελέγξει κατά πόσον το πλαίσιο αυτό συνάδει με τις ανάγκες της καταπολέμησης της διαφθοράς. Κατ' αυτόν τον τρόπο η Επιτροπή θα μπορέσει να αποφασίσει εάν και πώς θα ασκήσει το δικαίωμα πρωτοβουλίας της.

1.6. Η ΕΟΚΕ θεωρεί ότι το κανονιστικό πλαίσιο που θεσπίστηκε με τις σχετικές οδηγίες παραμένει έγκυρο και κατάλληλο και δεν χρήζει αναθεώρησης. Ωστόσο, είναι αναγκαίο να δοθεί έμφαση στον αναπροσανατολισμό του κανονιστικού πλαισίου προς τις νέες αξίες στις οποίες βασίζεται η κοινωνική, οικονομική και περιβαλλοντική στρατηγική της ΕΕ.

1.7. Καθόσον αναγνωρίζεται η σημαντική ευθύνη της ΕΕ για την καταπολέμηση της διαφθοράς παγκοσμίως, η ΕΟΚΕ υποστηρίζει την πρόταση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου με την οποία ζητείται από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή να καταρτίσει μια παγκόσμια στρατηγική της ΕΕ για την καταπολέμηση της διαφθοράς, αντιμετωπίζοντας τη διαφθορά ως παγκόσμιο φαινόμενο που απαιτεί αποτελεσματικούς θεσμούς καταπολέμησης της διαφθοράς, μηχανισμούς πρόληψης και διεθνές κανονιστικό πλαίσιο, καθώς και την ανάκτηση περιουσιακών στοιχείων και την ποινική δίωξη εντός της ΕΕ.

1.8. Οι πρακτικές διαφθοράς μπορούν να προσφέρουν στους πολιτικούς παράγοντες παράνομα κέρδη και πόρους για την προεκλογική εκστρατεία τους καθώς και τη δυνατότητα να διατηρήσουν τα βασισμένα στις πελατειακές σχέσεις συστήματα στήριξής τους, καταστρέφοντας τους ισότιμους όρους ανταγωνισμού. Οι ξένοι παράγοντες μπορούν να χρησιμοποιήσουν παράνομη χρηματοδότηση για να στηρίξουν διάφορα πολιτικά κινήματα και υποψηφίους, παρέχοντάς τους αθέμιτα πλεονεκτήματα και θέτοντας σε κίνδυνο την εκλογική ακεραιότητα και τον πλουραλισμό κατά τη διαδικασία. Στο πλαίσιο αυτό, οι προσπάθειες για την καταπολέμηση της διαφθοράς θα πρέπει να ευθυγραμμιστούν καλύτερα με τις προσπάθειες για τη διασφάλιση και την ανάπτυξη της δημοκρατίας στην ΕΕ, οι οποίες επί του παρόντος εμπίπτουν στο πλαίσιο του σχεδίου δράσης της ΕΕ για τη δημοκρατία.

1.9. Η ΕΟΚΕ θεωρεί ότι η Ευρωπαϊκή Επιτροπή θα μπορούσε να εκδώσει ανακοίνωση που θα επιβεβαιώνει τις οδηγίες του 2014 για τις δημόσιες συμβάσεις. Με την ευκαιρία αυτή, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή θα μπορούσε να ενισχύσει ορισμένες διαδικασίες και εργαλεία που προβλέπονται από τις εν λόγω οδηγίες και δεν έχουν ακόμη εκπονηθεί, να επιβεβαιώσει τις έξι στρατηγικές προτεραιότητες που απαριθμούνται στην ανακοίνωση του 2017 και να τις προσαρμόσει στη βιωσιμότητα.

1.10. Η ευρωπαϊκή αγορά δημόσιων συμβάσεων θα έπρεπε να έχει ψηφιοποιηθεί πριν από χρόνια, καθώς η ψηφιοποίηση αποτελεί μέσο γνώσης, διαφάνειας, ταχύτητας και ακεραιότητας ολόκληρου του κύκλου ζωής των δημόσιων συμβάσεων. Ως εκ τούτου, είναι σημαντικό η Επιτροπή να συνεχίσει να παρέχει τεχνική υποστήριξη στις εθνικές αρχές καθ' όλη τη διάρκεια αυτής της δύσκολης διαδικασίας.

1.11. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή θα μπορούσε να δώσει μεγαλύτερη σημασία στα σύμφωνα ακεραιότητας, ιδίως εφόσον το Δικαστήριο της ΕΕ έχει επιβεβαιώσει τη συμβατότητα μεταξύ αυτών και της ευρωπαϊκής νομοθεσίας για τις δημόσιες συμβάσεις.

1.12. Το σύστημα κοινού αποκλεισμού (μεταξύ ευρωπαϊκών αρχών / εθνικών οργανισμών / ιδιωτικών τραπεζών) θα μπορούσε να χρησιμοποιηθεί για την προστασία της εσωτερικής αγοράς από την κατάχρηση των δημόσιων πόρων που διατίθενται σε διαγωνισμούς, ανεξάρτητα από το αν οι πόροι αυτοί είναι ευρωπαϊκοί ή εθνικοί.

1.13. Η ΕΟΚΕ ενθαρρύνει την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και άλλα ενωσιακά και εθνικά θεσμικά όργανα να εξετάσουν την εκπροσώπηση των εργαζομένων, τις συλλογικές διαπραγματεύσεις και τον κοινωνικό διάλογο ως βασικά μέσα ώστε να καταστεί αποτελεσματική η καταπολέμηση της διαφθοράς σε όλα τα επίπεδα.

1.14. Η ΕΟΚΕ ενθαρρύνει όλες τις επιχειρήσεις / ενώσεις εργοδοτών και τους κοινωνικούς εταίρους να επιδιώξουν ενεργά την εδραίωση μιας νοοτροπίας ακεραιότητας και να τηρήσουν τα καλύτερα πρότυπα που είναι διαθέσιμα σε εθνικό και διεθνές επίπεδο, παραδείγματος χάρι το πρότυπο EN 17687:2022 σχετικά με τις δημόσιες συμβάσεις, την ακεραιότητα και τη λογοδοσία, τις απαιτήσεις και την καθοδήγηση, το πρότυπο ISO 37001 σχετικά με τα συστήματα διαχείρισης για την καταπολέμηση της δωροδοκίας, και όλα τα πρότυπα που απορρέουν από την ανάπτυξη των περιβαλλοντικών, κοινωνικών και σχετικών με τη διακυβέρνηση επενδύσεων.

1.15. Δεδομένου ότι οι δημόσιες συμβάσεις είναι αποκεντρωμένες σε όλα τα κράτη μέλη, πρέπει να αναπτυχθούν μέσα για την υποστήριξη της ακεραιότητας της διαδικασίας σύναψης συμβάσεων σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο. Η Επιτροπή των Περιφερειών μπορεί να παράσχει την κατάλληλη πληροφόρηση για την επίτευξη αυτού του στόχου.

1.16. Η ΕΟΚΕ προσβλέπει στη θεσμοθέτηση και την ανάπτυξη του δικτύου της ΕΕ κατά της διαφθοράς και είναι πρόθυμη να συμμετάσχει στις εργασίες του. Η ΕΟΚΕ ενθαρρύνει την Ευρωπαϊκή Επιτροπή να διαθέσει χρηματοδότηση για εκστρατείες ευαισθητοποίησης του κοινού σχετικά με τη διαφθορά και να ενθαρρύνει ορθές πρακτικές σχετικά με τις κοινωνικά υπεύθυνες δημόσιες συμβάσεις.

2. Ιστορικό

2.1. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατέληξε πρόσφατα στο ίδιο συμπέρασμα ότι «κάθε χρόνο στην ΕΕ, περισσότερες από 250 000 δημόσιες αρχές δαπανούν περίπου 2 τρις. EUR (περίπου 13,6 % του ΑΕΠ) για την αγορά υπηρεσιών, έργων και προμηθειών»⁽¹⁾.

2.2. Η διάθεση τεράστιων χρηματοδοτικών πόρων στην αγορά δημόσιων συμβάσεων προσελκύει το **έγκλημα** (οργανωμένο και μη) και αποτελεί επίσης πρόκληση για τις δημόσιες διοικήσεις που καλούνται να διοργανώνουν επείγουσες διαδικασίες σε εξαιρετικές καταστάσεις έκτακτης ανάγκης. Η Επιτροπή έχει δηλώσει ότι «[κ]ανένας τομέας ή κλάδος δραστηριότητας δεν είναι ασφαλής από τους **κινδύνους διαφθοράς**, αλλά οι συνήθεις τομείς υψηλού κινδύνου χρήζουν ιδιαίτερης προσοχής — συνήθως εκείνοι που αφορούν τη διαχείριση σημαντικών **δημόσιων πόρων**»⁽²⁾. Σύμφωνα με ορισμένες εκτιμήσεις, το συνολικό κόστος του κινδύνου διαφθοράς στις δημόσιες συμβάσεις που αφορούν ενωσιακά κονδύλια στην ΕΕ των 27 μεταξύ 2016 και 2021 εκτιμάται σε 4,3 δισ. EUR⁽³⁾.

⁽¹⁾ EE C 98 I της 16.3.2023, σ. 1.

⁽²⁾ COM(2023) 800 final, σ. 16 και σ. 18.

⁽³⁾ Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Stepping up the EU's efforts to tackle corruption. Cost of Non-Europe Report (Ενίσχυση των προσπαθειών της ΕΕ για την αντιμετώπιση της διαφθοράς. Έκθεση για το κόστος της μη ολοκλήρωσης της Ευρώπης), 2023, σ. 2.

2.3. Η ΕΟΚΕ αναγνωρίζει τη σημαντική πρόοδο που έχει σημειωθεί όσον αφορά την καταπολέμηση της διαφθοράς στην ΕΕ και στα κράτη μέλη. Η ενσωμάτωση των προσπαθειών για την καταπολέμηση της διαφθοράς στις εργασίες για τη διαφύλαξη του κράτους δικαίου και η κατάρτιση της έκθεσης για το κράτος δικαίου ευθυγραμμίζουν τις προσπάθειες για την καταπολέμηση της διαφθοράς με άλλες βασικές πτυχές της δημοκρατικής, αξιόπιστης και αποτελεσματικής διακυβέρνησης (άρθρο 2 της ΣΕΕ). Όπως δήλωσε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, «[η] καταπολέμηση της διαφθοράς είναι απαραίτητη για τη διατήρηση του κράτους δικαίου, αλλά και της εμπιστοσύνης των πολιτών [και των επιχειρήσεων] στους δημόσιους θεσμούς. Μια ολοκληρωμένη προσέγγιση για την καταπολέμηση της διαφθοράς πρέπει να βασίζεται σε συνδυασμό προληπτικών και κατασταλτικών μέτρων»⁽⁴⁾.

2.4. Σύμφωνα με το Δικαστήριο της ΕΕ, το άρθρο 2 της ΣΕΕ «δεν συνιστά απλή διατύπωση κατευθύνσεων ή προθέσεων πολιτικής φύσεως, αλλά περιέχει αξίες οι οποίες (...) αποτελούν μέρος της ίδιας της ταυτότητας της Ένωσης ως κοινής έννομης τάξης, αξίες οι οποίες συγκεκριμενοποιούνται μέσω αρχών που συνεπάγονται νομικά δεσμευτικές υποχρεώσεις για τα κράτη μέλη»⁽⁵⁾. Ως εκ τούτου, οι αξίες αυτές πρέπει να διαπνέουν τις κοινές πολιτικές και συμπεριφορές των δημόσιων αρχών και των οικονομικών παραγόντων που συμμετέχουν στην εσωτερική αγορά⁽⁶⁾.

2.5. Η ΕΕ έχει κάνει ένα σημαντικό βήμα προόδου συνδέοντας την προστασία του κράτους δικαίου, συμπεριλαμβανομένων των αποτελεσματικών προσπαθειών για την καταπολέμηση της διαφθοράς, με την επιτακτική ανάγκη προστασίας των οικονομικών της συμφερόντων. Σε περίπτωση σοβαρών παραβιάσεων των αρχών του κράτους δικαίου, η ΕΕ μπορεί να αναλάβει δράση κατά κράτους μέλους, μεταξύ άλλων με την αναστολή πληρωμών και δεσμεύσεων, την αναστολή της εκταμίευσης δόσεων ή της πρόωρης αποπληρωμής δανείων, τη μείωση της χρηματοδότησης στο πλαίσιο υφιστάμενων δεσμεύσεων και την απαγόρευση της ανάληψης νέων δεσμεύσεων έναντι αποδεκτών ή της σύναψης νέων συμφωνιών για δάνεια ή άλλα μέσα υπό την εγγύηση του προϋπολογισμού της Ένωσης⁽⁷⁾.

2.6. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, μετά τη δέση μέτρων της 3ης Μαΐου 2023 για την καταπολέμηση της διαφθοράς, δημιούργησε επίσης το δίκτυο της ΕΕ για την καταπολέμηση της διαφθοράς. Το δίκτυο προορίζεται να αποτελέσει ένα κεντρικό φόρουμ στο οποίο όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη στην ΕΕ θα μπορούν να ανταλλάσσουν ορθές πρακτικές, ευκαιρίες, ιδέες και σχέδια για περαιτέρω δράση. Είναι χωρίς αποκλεισμούς, περιλαμβάνει ανεξάρτητες οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών, και βασίζεται στην ισχυρή πεποίθηση ότι η ανταλλαγή διαφορετικών προοπτικών παράγει καλύτερα αποτελέσματα και μια πιο αποτελεσματική πολιτική για την καταπολέμηση της διαφθοράς⁽⁸⁾.

3. Γενικές παρατηρήσεις

3.1. Ωστόσο, η προσέγγιση αυτή πρέπει να προχωρήσει ένα βήμα πιο πέρα. Οι ισχύουσες διαδικαστικές διατάξεις του κανονισμού για την αιρεσιμότητα όσον αφορά το κράτος δικαίου⁽⁹⁾ περιορίζουν το πεδίο εφαρμογής του. Επί του παρόντος, μόνο ένα κράτος μέλος υπόκειται στα μέτρα που έχει ορίσει ο εν λόγω κανονισμός. Δεδομένου του υψηλού ορίου που απαιτείται για την ενεργοποίηση αυτού του μέσου, δεν μπορεί να λειτουργήσει ως κίνητρο ώστε όλα τα κράτη μέλη να καταπολεμήσουν τη διαφθορά. Στο μέσο ενσωματώνονται και άλλοι περιορισμοί. Οι παραβιάσεις του κράτους δικαίου δεν επηρεάζουν μόνο τα οικονομικά συμφέροντα της ΕΕ, αλλά έχουν αντίκτυπο και στις βασικές πολιτικές που διέπουν την ενιαία αγορά, περιορίζοντας ξανά το πεδίο εφαρμογής του προαναφερθέντος κανονισμού.

3.2. Όσον αφορά την καταπολέμηση της διαφθοράς στην ΕΕ, το άρθρο 83 παράγραφος 1 της ΣΛΕΕ χαρακτηρίζει τη διαφθορά ως σοβαρό έγκλημα. Η πρόληψη και η καταστολή έχουν πολλές πτυχές, με αποτέλεσμα να μην υπάρχει ενιαία κατηγοριοποίηση όσον αφορά τις αρμοδιότητες της Ένωσης, τη βάση της Συνθήκης, τους τομείς και τα μέσα πολιτικής. Η ΕΟΚΕ τονίζει την ανάγκη να καταβληθούν περισσότερες προσπάθειες για την ενσωμάτωση των διαφόρων διαστάσεων της καταπολέμησης της διαφθοράς, προκειμένου η καταπολέμηση αυτή να καταστεί αποτελεσματικότερη σε όλα τα επίπεδα διακυβέρνησης ανά την ΕΕ. Αυτό μπορεί να γίνει με διάφορους τρόπους.

3.3. Πρώτον, η ΕΟΚΕ θεωρεί ότι το ευρωπαϊκό νομοθετικό πλαίσιο είναι κατακερματισμένο, με τους κανόνες για την καταπολέμηση της διαφθοράς (όπως αυτοί που αφορούν το οργανωμένο έγκλημα και τη νομιμοποίηση εσόδων από εγκληματικές δραστηριότητες) να είναι διάσπαρτοι σε διάφορα μη συνδεδεμένα μέσα, μεταξύ άλλων και στον τομέα των δημόσιων συμβάσεων (βλ. σημείο 3.6)⁽¹⁰⁾. Επιπλέον, επιχειρείται να διορθωθεί η κατάσταση αυτή με τη ρυθμιστική πρωτοβουλία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής της 3ης Μαΐου 2023⁽¹¹⁾. Η ΕΟΚΕ θεωρεί ότι το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο θα πρέπει να εγκρίνουν το συντομότερο δυνατόν την πρόταση οδηγίας της Ευρωπαϊκής Επιτροπής κατά τη διάρκεια της παρούσας κοινοβουλευτικής περιόδου: η οδηγία προβλέπει κοινόν ορισμό και πλαίσιο για την καταπολέμηση της διαφθοράς σε επίπεδο ΕΕ και κρατών μελών. Πρόκειται για το πλέον σημαντικό βήμα όσον αφορά την εξασφάλιση ενός ελάχιστου επιπέδου συντονισμού και εναρμόνισης των νομοθετικών και θεσμικών πρακτικών των κρατών μελών.

⁽⁴⁾ COM(2023) 800 final, παράγραφος 2.2.

⁽⁵⁾ Αποφάσεις του ΔΕΕ, υποθέσεις C-156/21, σκέψη 232, και C-157/21, σκέψη 264.

⁽⁶⁾ Pitruzzella, *L'integrazione tramite il valore dello «Stato di diritto»*, www.federalismi.it, αριθ. 27/2022.

⁽⁷⁾ ΕΕ L 433 I της 22.12.2020, σ. 1.

⁽⁸⁾ Δίκτυο της ΕΕ κατά της διαφθοράς.

⁽⁹⁾ ΕΕ L 433 I της 22.12.2020, σ. 1.

⁽¹⁰⁾ Gaglio et al., *Strengthening the fight against corruption; assessing the EU legislative and policy framework* (Ενίσχυση της καταπολέμησης της διαφθοράς — Αξιολόγηση του νομοθετικού και πολιτικού πλαισίου της ΕΕ), 2023.

⁽¹¹⁾ Βλ. την πρόταση οδηγίας για την καταπολέμηση της διαφθοράς κ.λπ., COM(2023) 234 final, και την ανακοίνωση που αναφέρεται στην υποσημείωση 2.

3.4. Δεύτερον, η ΕΟΚΕ εκτιμά ότι η ΕΕ δεν θα πρέπει να θεωρεί ότι η διαφθορά έχει πρωταρχική ή αποκλειστική σημασία όταν εμπλέκονται κονδύλια της ΕΕ. Η διάθεση άμεσης αρμοδιότητας και μέσων για την καταπολέμηση της διαφθοράς που σχετίζεται με τα κονδύλια της ΕΕ δεν συνεπάγεται ότι αυτό είναι το μόνο είδος διαφθοράς που υπάρχει και πρέπει να αντιμετωπιστεί. Η διαφθορά επηρεάζει άμεσα τα άτομα, τις επιχειρήσεις και τις κοινότητες που δεν λαμβάνουν χρηματοδότηση από την ΕΕ. Τα κράτη μέλη μπορεί να καταλήξουν να εφαρμόζουν ένα σύστημα δύο επιπέδων, όπου τα έργα και η χρηματοδότηση της ΕΕ είναι κατά μέσο όρο λιγότερο επιρρεπή σε διεφθαρμένα συμφέροντα και πρακτικές από ό,τι τα εθνικά, για τα οποία υπάρχει λιγότερη διαφάνεια και παρακολούθηση. Η δέσμη μέτρων της 3ης Μαΐου 2023 για την καταπολέμηση της διαφθοράς, η οποία αντιμετωπίζει το ζήτημα της διαφθοράς σε όλους τους τομείς και όχι μόνο σε σχέση με τα κονδύλια της ΕΕ, θα πρέπει να ενισχυθεί.

3.5. Τρίτον, η ΕΟΚΕ θεωρεί ότι η Ευρωπαϊκή Επιτροπή πρέπει να επαναφέρει την έκδοση της ΕΕ για την καταπολέμηση της διαφθοράς: η εν λόγω έκδοση καθιερώθηκε με την ανακοίνωση με τίτλο «Η καταπολέμηση της διαφθοράς στην Ευρωπαϊκή Ένωση»⁽¹²⁾ το 2011 αλλά διακόπηκε μετά την πρώτη έκδοση το 2014⁽¹³⁾. Η έκδοση ήταν μια ολοκληρωμένη ανάλυση της κατάστασης όσον αφορά τη νομοθεσία, τις πολιτικές και τα στοιχεία για τη διαφθορά, με 28 τμήματα για τα κράτη μέλη. Η έκδοση θα μπορούσε να χρησιμοποιηθεί προκειμένου να αναδείξει και να ενσωματώσει διάφορες διαστάσεις της καταπολέμησης της διαφθοράς στις οποίες το πλαίσιο για το κράτος δικαίου αφιερώνει επί του παρόντος ελάχιστη ή καθόλου προσοχή. Η έκδοση αναμένεται να εξορθολογίσει διάφορες συνιστώσες πολιτικής και νομοθεσίας με στόχο τη διασφάλιση της συνοχής και της αποτελεσματικότητας, συμπεριλαμβανομένων τόσο των πτυχών του κράτους δικαίου όσο και των πτυχών της οικονομίας και της εσωτερικής αγοράς.

Τέταρτον, θα πρέπει να δοθεί έμφαση στις δημόσιες συμβάσεις, με όλη την πολυπλοκότητα και τις συνέπειές τους. Η ΕΕ πρέπει να δώσει προτεραιότητα στην εξακρίβωση της επάρκειας του νομοθετικού και του κανονιστικού πλαισίου για την ακεραιότητα των δημόσιων συμβάσεων και της εφαρμογής του στην πράξη, προκειμένου να ελέγξει κατά πόσον το πλαίσιο αυτό συνάδει με τις ανάγκες καταπολέμησης της διαφθοράς. Κατ' αυτόν τον τρόπο η Επιτροπή θα μπορέσει να αποφασίσει εάν και πώς θα ασκήσει το δικαίωμα πρωτοβουλίας της. Το κανονιστικό πλαίσιο για την καταπολέμηση της διαφθοράς στην αγορά δημόσιων συμβάσεων αποτελείται επί του παρόντος από τις τρεις οδηγίες που εγκρίθηκαν το 2014⁽¹⁴⁾.

3.5.1. Η έννοια της διαφθοράς που γίνεται δεκτή από το νομικό σύστημα της ΕΕ είναι **πολύ ευρεία** και υπερβαίνει τον ποινικό τομέα καθότι περιλαμβάνει συμπεριφορές που υπονομεύουν την ακεραιότητα, τη διαφάνεια, τη δεοντολογική ευθύνη και την ορθή διαχείριση των δημόσιων υποθέσεων. Αυτό απορρέει από την καθιερωμένη πρακτική της Ευρωπαϊκής Επιτροπής⁽¹⁵⁾, όπως επιβεβαιώνεται από την κοινή ανακοίνωση για την καταπολέμηση της διαφθοράς⁽¹⁶⁾: η διαφθορά χαρακτηρίζεται ως «η κατάχρηση ανατεθείσας εξουσίας για ιδιωτικό όφελος».

3.5.2. Τέλος, όσον αφορά το θέμα αυτό, η ΕΟΚΕ θεωρεί ότι το κανονιστικό πλαίσιο που θεσπίστηκε με τις σχετικές οδηγίες παραμένει έγκυρο και κατάλληλο και δεν χρήζει αναθεώρησης. Ωστόσο, είναι αναγκαίο να δοθεί έμφαση στον αναπροσανατολισμό του κανονιστικού πλαισίου προς τις νέες αξίες στις οποίες βασίζεται η κοινωνική, οικονομική και περιβαλλοντική στρατηγική της ΕΕ και στην ανάδειξη των δεσμών μεταξύ των τρεχουσών νομοθετικών πρωτοβουλιών της Ευρωπαϊκής Επιτροπής που υλοποιούν πράσινους, κοινωνικούς και περιβαλλοντικούς στόχους (βλ. σημείο 4.1). Για μια ακόμη φορά, η ΕΟΚΕ υποστηρίζει ότι «είναι αναπόφευκτη η μετάβαση από το οικονομικό σύστημα στο οποίο η ανάπτυξη ήταν ο κύριος μοχλός στο οικονομικό σύστημα όπου κυριαρχεί η βιωσιμότητα»⁽¹⁷⁾. Επιπλέον, η γενικευμένη βιωσιμότητα αποτελεί επίσης τον ακρογωνιαίο λίθο της στρατηγικής των τριών ευρωπαϊκών νομοθετικών οργάνων⁽¹⁸⁾.

3.6. Πέμπτον, η ΕΟΚΕ επισημαίνει τις διαβρωτικές επιπτώσεις της διαφθοράς στην εμπιστοσύνη των πολιτών, στη νομιμότητα της αντιπροσωπευτικής κυβέρνησης και στη δημοκρατία. Η διαφθορά δεν επηρεάζει μόνον την οικονομική ανάπτυξη και την παροχή δημόσιων υπηρεσιών αλλά επιπλέον πλήττει την καρδιά των δημοκρατικών συστημάτων. Στο πλαίσιο αυτό, οι προσπάθειες για την καταπολέμηση της διαφθοράς θα πρέπει να ενυδαρωθούν καλύτερα με τις προσπάθειες για τη διασφάλιση και την ανάπτυξη της δημοκρατίας στην ΕΕ, οι οποίες επί του παρόντος εμπίπτουν στο πλαίσιο του σχεδίου δράσης της ΕΕ για τη δημοκρατία.

3.7. Τέλος, η ΕΟΚΕ παρατηρεί ότι η ΕΕ έχει επίσης σημαντική ευθύνη για την καταπολέμηση της διαφθοράς σε παγκόσμιο επίπεδο, η οποία απορρέει από τις θεμελιώδεις αξίες και τις Συνθήκες της, αλλά και από το οικονομικό και πολιτικό ενδιαφέρον της για τις παγκόσμιες υποθέσεις και την ανάπτυξη. Δεν είναι τυχαίο το γεγονός ότι η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έχει θεσπίσει αυστηρούς κανόνες που διέπουν τον τρόπο ανάθεσης των συμβάσεων, προκειμένου να διασφαλίζεται ότι επιλέγονται χωρίς προκαταλήψεις οι ανάδοχοι που διαθέτουν τα κατάλληλα προσόντα και ότι επιτυγχάνεται η πλέον συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά, με

⁽¹²⁾ COM(2011) 308 final, 6.6.2011.

⁽¹³⁾ COM(2014) 38 final, 3.2.2014.

⁽¹⁴⁾ Οδηγίες της ΕΕ: 2014/23/ΕΕ (ΕΕ L 94 της 28.3.2014, σ. 1), 2014/24/ΕΕ (ΕΕ L 94 της 28.3.2014, σ. 65) και 2014/25/ΕΕ (ΕΕ L 94 της 28.3.2014, σ. 243).

⁽¹⁵⁾ COM(2003) 317, ΕΕ C 89 Ε της 14.4.2004, σ. 110.

⁽¹⁶⁾ JOIN(2023) 12 final.

⁽¹⁷⁾ ΕΕ C 152 της 6.4.2022, σ. 7, σημείο 1.1.

⁽¹⁸⁾ ΕΕ C 491 της 23.12.2022, σ. 1.

την πλήρη διαφάνεια που συνάδει με τη χρήση δημόσιων πόρων (Πρακτικός Οδηγός των διαδικασιών σύναψης συμβάσεων στο πλαίσιο των εξωτερικών δράσεων της ΕΕ ⁽¹⁹⁾). Η ΕΟΚΕ υποστηρίζει την πρόταση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου με την οποία ζητείται από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή να καταρτίσει μια παγκόσμια στρατηγική της ΕΕ για την καταπολέμηση της διαφθοράς, αντιμετωπίζοντας τη διαφθορά ως παγκόσμιο φαινόμενο που απαιτεί αποτελεσματικούς θεσμούς για την καταπολέμησή της, μηχανισμούς πρόληψης και ένα διεθνές κανονιστικό πλαίσιο, καθώς και ανάκτηση περιουσιακών στοιχείων και ποινική δίωξη εντός της ΕΕ ⁽²⁰⁾.

4. Ειδικές παρατηρήσεις

4.1. Η ΕΟΚΕ θεωρεί ότι η Ευρωπαϊκή Επιτροπή θα μπορούσε να εκδώσει ανακοίνωση που θα επιβεβαιώνει τις οδηγίες του 2014 για τις δημόσιες συμβάσεις. Με την ευκαιρία αυτή, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή θα μπορούσε να ενισχύσει ορισμένες διαδικασίες και εργαλεία που προβλέπονται από τις εν λόγω οδηγίες και δεν έχουν ακόμη εκπονηθεί, να επιβεβαιώσει τις έξι στρατηγικές προτεραιότητες που απαριθμούνται στην ανακοίνωση του 2017 ⁽²¹⁾ και να τις προσαρμόσει στη βιωσιμότητα.

4.2. Κατά την άποψη της ΕΟΚΕ, τρία ζητήματα πρέπει να ενισχυθούν και να βελτιωθούν ⁽²²⁾:

4.2.1. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή αναγνωρίζει τη σχέση μεταξύ της βιωσιμότητας, της ψηφιακής μετάβασης και των δημόσιων συμβάσεων. Δεν είναι τυχαίο ότι, στην τελευταία ανακοίνωσή της για το μέλλον της Ένωσης, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή δήλωσε ότι «ο επιτυχημένος και δίκαιος κοινωνικοοικονομικός μετασχηματισμός δεν είναι κάτι δεδομένο» ⁽²³⁾.

4.2.2. Η ευρωπαϊκή αγορά δημόσιων συμβάσεων θα έπρεπε να έχει προχωρήσει περισσότερο όσον αφορά την ψηφιοποίηση ⁽²⁴⁾. Η ψηφιοποίηση αποτελεί μέσο γνώσης, διαφάνειας, ταχύτητας και ακεραιότητας ολόκληρου του κύκλου ζωής των δημόσιων συμβάσεων: λόγω όλων αυτών των χαρακτηριστικών, η ψηφιοποίηση βοηθά στην καταπολέμηση της διαφθοράς. Ωστόσο, όπως παρατήρησε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, «με αργούς ρυθμούς προχωρεί [...] η ψηφιοποίηση των δημόσιων προμηθειών» ⁽²⁵⁾. Ως εκ τούτου, είναι καίριας σημασίας να συνεχιστεί η παροχή τεχνικής υποστήριξης στις εθνικές αρχές καθ' όλη τη διάρκεια αυτής της δύσκολης διαδικασίας.

4.2.3. Η διαφάνεια αποτελεί καίριο εργαλείο για τη βελτίωση της ακεραιότητας της ευρωπαϊκής αγοράς δημόσιων συμβάσεων.

4.2.4. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή θα μπορούσε να δώσει μεγαλύτερη σημασία στα σύμφωνα ακεραιότητας, ιδίως εφόσον το Δικαστήριο της ΕΕ έχει επιβεβαιώσει τη συμβατότητα μεταξύ αυτών και της ευρωπαϊκής νομοθεσίας για τις δημόσιες συμβάσεις ⁽²⁶⁾. Θα ήταν χρήσιμο να ενσωματωθούν τα πορίσματα του πιλοτικού έργου στην εφαρμογή των εν λόγω συμφώνων ⁽²⁷⁾, ώστε να εξαλειφθούν ορισμένα από τα προβλήματα που ανέκυψαν ⁽²⁸⁾, με τη δημιουργία ενός εποικοδομητικού και συνεργατικού περιβάλλοντος τόσο για τους οικονομικούς φορείς που συμμετέχουν στον διαγωνισμό όσο και για τις αναθέτουσες αρχές.

4.2.5. Όπως επισημαίνει ο ΟΟΣΑ ⁽²⁹⁾, οποιαδήποτε παραβίαση του συμφώνου ακεραιότητας θα μπορούσε να οδηγήσει σε:

- αποκλεισμό προσφέροντος από τη διαδικασία υποβολής προσφορών·
- ακύρωση της ανατεθείσας σύμβασης, εφόσον ο νικητής ήταν υπεύθυνος·
- αποκλεισμό των μη συμμορφούμενων προσφερόντων/αναδόχων από μελλοντική συμμετοχή σε διαδικασίες σύναψης δημόσιων συμβάσεων.

4.2.6. Η ΕΕ θα μπορούσε να αντλήσει έμπνευση από την πρακτική αυτή καθώς και από την πρακτική της Παγκόσμιας Τράπεζας στις διαδικασίες δανεισμού. Η Παγκόσμια Τράπεζα διαθέτει τέσσερις δυνητικούς τρόπους αντίδρασης στην ανάμειξη συμπεριφορά ενός οικονομικού φορέα:

- υπαναχώρηση από το δάνειο υπό όρους («αποκλεισμός με υπό όρους απελευθέρωση»·

⁽¹⁹⁾ Πρακτικός Οδηγός των διαδικασιών σύναψης συμβάσεων στο πλαίσιο των εξωτερικών δράσεων της ΕΕ.

⁽²⁰⁾ Σύσταση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου όσον αφορά τη διαφθορά και τα ανθρώπινα δικαιώματα, 17.2.2022.

⁽²¹⁾ COM(2017) 572 final.

⁽²²⁾ Εν προκειμένω, η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή παραπέμπει στις προηγούμενες γνωμοδοτήσεις της: ΕΕ C 13 της 15.1.2016, σ. 63, ΕΕ C 318 της 29.10.2011, σ. 113, ΕΕ C 191 της 29.6.2012, σ. 84.

⁽²³⁾ COM(2023) 376 final, 6.7.2023, μέρη I και III, σημεία 1 και 2.

⁽²⁴⁾ Άρθρο 33 και επ. της οδηγίας 2014/24/ΕΕ, ό.π.

⁽²⁵⁾ COM(2017) 572 final, σ. 5.

⁽²⁶⁾ Απόφαση C-425/14, 22.10.2015.

⁽²⁷⁾ Integrity Pacts — Civil Control Mechanism for Safeguarding EU Funds, Phase 2 (Έργο για τα σύμφωνα ακεραιότητας — Μηχανισμός πολιτικού ελέγχου για την προστασία των πόρων της ΕΕ, στάδιο 2)· για τα αποτελέσματα, βλ. Aceves, Σύμφωνα ακεραιότητας: μέσο προστασίας των χρηματοδοτούμενων από την ΕΕ επενδύσεων — οδηγός για τους φορείς λήψης αποφάσεων αναφορικά με τη συνεργατική/συμμετοχική παρακολούθηση των διαδικασιών σύναψης και υλοποίησης δημόσιων συμβάσεων, Transparency International, 26.3.2021.

⁽²⁸⁾ Όπως η αναγνώριση της αποτελεσματικής πολιτικής βούλησης της δημόσιας αναθέτουσας αρχής να συνάψει σύμφωνο ακεραιότητας και η ικανότητά της να δεσμευθεί.

⁽²⁹⁾ ΟΟΣΑ, Catalysing Collective Action to Combat Corruption in Infrastructure (Κινητοποίηση της συλλογικής δράσης για την καταπολέμηση της διαφθοράς στις υποδομές), 9.12.2022.

- παροχή προγράμματος συμμόρφωσης με την ακεραιότητα που θα ξεκινά μετά το μέτρο αποκλεισμού με υπό όρους απελευθέρωση·
- οριστική απαγόρευση·
- κοινή απαγόρευση, αποτέλεσμα ενός κανόνα που εφαρμόζεται από όλες τις διεθνείς τράπεζες.

4.2.7. Η πρακτική αυτή θα μπορούσε να εφαρμοστεί από την ΕΕ με ορισμένες προφυλάξεις, κυρίως με την εγγύηση της τήρησης της αρχής της αναλογικότητας μεταξύ της συμπεριφοράς του οικονομικού φορέα και των συνεπειών του αποκλεισμού του. Για να επιτευχθεί αυτό, πρέπει να θεσπιστούν σαφείς, διαφανείς και προσβάσιμοι κανόνες, και να προσδιοριστούν ελαφρυντικές περιστάσεις. Η Επιτροπή θα μπορούσε να εκδώσει ανακοίνωση με κατευθυντήριες γραμμές επί του θέματος.

4.2.8. Το σύστημα κοινού αποκλεισμού (μεταξύ ευρωπαϊκών αρχών / εθνικών οργανισμών / ιδιωτικών τραπεζών) θα μπορούσε να χρησιμεύσει για την προστασία της εσωτερικής αγοράς από την κατάχρηση των δημόσιων πόρων που διατίθενται σε διαγωνισμούς, ανεξάρτητα από το αν οι πόροι αυτοί είναι ευρωπαϊκοί ή εθνικοί. Σε τελική ανάλυση, στόχος του θα είναι η διαφθορά στις δημόσιες συμβάσεις, ακόμη και όταν δεν εμπλέκονται χρηματοδοτικοί πόροι της ΕΕ (βλ. σημείο 2.1).

Βρυξέλλες, 17 Ιανουαρίου 2024.

Ο Πρόεδρος
της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής
Oliver RÖPKE