



Βρυξέλλες, 3.2.2014
COM(2014) 38

**ΕΚΘΕΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ
ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ**

Έκθεση της ΕΕ για την καταπολέμηση της διαφθοράς

I. Εισαγωγή

Πλαίσιο πολιτικής και στόχοι της έκθεσης

Η διαφθορά ενέχει σοβαρούς κινδύνους για την οικονομία και την κοινωνία στο σύνολό της. Πολλές χώρες σε ολόκληρο τον κόσμο υποφέρουν από τη βαθιά ριζωμένη διαφθορά που εμποδίζει την οικονομική ανάπτυξη, υπονομεύει τη δημοκρατία και βλάπτει την κοινωνική δικαιοσύνη και το κράτος δικαίου. Τα κράτη μέλη της ΕΕ δεν έμειναν αλώβητα από αυτό το φαινόμενο. Η διαφθορά ποικίλλει ως προς το είδος και την έκτασή της από τη μια χώρα στην άλλη, ωστόσο, επηρεάζει όλα τα κράτη μέλη. Θίγει τη χρηστή διακυβέρνηση, την ορθή διαχείριση του δημοσίου χρήματος, και τις ανταγωνιστικές αγορές. Σε ακραίες περιπτώσεις, υπονομεύει την εμπιστοσύνη των πολιτών στους δημοκρατικούς θεσμούς και τις διαδικασίες.

Η παρούσα έκθεση παρέχει μια ανάλυση του φαινομένου της διαφθοράς στα κράτη μέλη της ΕΕ και των μέτρων που λαμβάνονται για την πρόληψη και την καταπολέμησή της. Στόχος της είναι να ξεκινήσει μια συζήτηση με την Επιτροπή, τα κράτη μέλη, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και τα άλλα ενδιαφερόμενα μέρη, προκειμένου να συνδράμει στο έργο της καταπολέμησης της διαφθοράς και να προσδιορίσει τρόπους με τους οποίους η ευρωπαϊκή διάσταση μπορεί να βοηθήσει.

Τα κράτη μέλη της ΕΕ διαθέτουν τις περισσότερες από τις αναγκαίες νομικές πράξεις και τα θεσμικά όργανα για την πρόληψη και την καταπολέμηση της διαφθοράς. Ωστόσο, τα αποτελέσματα που παρουσιάζουν δεν είναι ικανοποιητικά στο σύνολο της ΕΕ. Οι κανόνες για την καταπολέμηση της διαφθοράς δεν επιβάλλονται δυναμικά, τα συστημικά προβλήματα δεν αντιμετωπίζονται με αρκετά αποτελεσματικό τρόπο και τα αρμόδια θεσμικά όργανα δεν είναι πάντα επαρκώς ικανά να επιβάλουν τους κανόνες. Οι δεδηλωμένες προθέσεις είναι ακόμη πολύ μακριά από την επίτευξη συγκεκριμένων αποτελεσμάτων, ενώ συχνά φαίνεται να εκλείπει η γνήσια πολιτική βούληση για την εξάλειψη της διαφθοράς.

Για να διασφαλίσει τη συνεισφορά της ΕΕ, η Επιτροπή εξέδωσε, τον Ιούνιο του 2011, την ανακοίνωση σχετικά με την καταπολέμηση της διαφθοράς στην ΕΕ,¹ με την οποία προβλέπει την κατάρτιση έκθεσης σχετικά με την καταπολέμηση της διαφθοράς στην ΕΕ προκειμένου να παρακολουθεί και να αξιολογεί τις προσπάθειες που καταβάλλουν τα κράτη μέλη στον τομέα αυτόν, με σκοπό την ισχυρότερη πολιτική δέσμευση για την αποτελεσματική αντιμετώπιση της διαφθοράς. Η έκθεση δημοσιεύεται τώρα για πρώτη φορά, ενώ οι επόμενες εκθέσεις θα εκδίδονται κάθε δύο έτη.

Σύμφωνα με τις διεθνείς νομικές πράξεις², η έκθεση προσδιορίζει τη διαφθορά με την ευρεία έννοια, ως κάθε «κατάχρηση εξουσίας για ιδιωτικό όφελος». Ως εκ τούτου, καλύπτει συγκεκριμένες πράξεις διαφθοράς και τα μέτρα που τα κράτη μέλη λαμβάνουν ειδικά για την πρόληψη ή την καταστολή πράξεων διαφθοράς, όπως ορίζονται από τον νόμο, και αναφέρει επίσης μια σειρά από τομείς και μέτρα που επιδρούν στον κίνδυνο διαφθοράς και στην ικανότητα ελέγχου του.

¹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0308:FIN:EL:PDF>.

² Ιδίως τη Σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών κατά της διαφθοράς, καθώς και τα νομικά μέσα του Συμβουλίου της Ευρώπης κατά της διαφθοράς, συμπεριλαμβανομένου του ψηφίσματος (97) 24 σχετικά με τις είκοσι κατευθυντήριες αρχές για την καταπολέμηση της διαφθοράς και τις συστάσεις αριθ. R (2000) 10 σχετικά με τους κώδικες συμπεριφοράς των δημοσίων υπαλλήλων και αριθ. R (2003) 4 σχετικά με τους κοινούς κανόνες κατά της διαφθοράς ως προς τη χρηματοδότηση των πολιτικών κομμάτων και των εκλογικών τους εκστρατειών.

Η έκθεση επικεντρώνεται σε συγκεκριμένα βασικά ζητήματα που παρουσιάζουν ιδιαίτερο ενδιαφέρον για κάθε κράτος μέλος. Περιγράφει τις βέλτιστες πρακτικές, καθώς και τις αδυναμίες, και προσδιορίζει τα βήματα που θα επιτρέψουν στα κράτη μέλη να αντιμετωπίσουν πιο αποτελεσματικά τη διαφθορά. Η Επιτροπή αναγνωρίζει ότι ορισμένα από αυτά τα θέματα αποτελούν αποκλειστική εθνική αρμοδιότητα των κρατών μελών. Είναι, ωστόσο, προς το κοινό συμφέρον της Ένωσης να διασφαλίσει ότι όλα τα κράτη μέλη διαθέτουν αποτελεσματικές πολιτικές για την καταπολέμηση της διαφθοράς και ότι η ΕΕ στηρίζει τα κράτη μέλη στην επιδίωξη αυτού του έργου. Ως εκ τούτου, η έκθεση επιδιώκει να προωθήσει υψηλά πρότυπα για την καταπολέμηση της διαφθοράς σε ολόκληρη την ΕΕ. Με την ανάδειξη των προβλημάτων - καθώς και ορθών πρακτικών - που εντοπίστηκαν στο εσωτερικό της ΕΕ, η έκθεση προσδίδει επίσης αξιοπιστία στις προσπάθειες της ΕΕ για την προώθηση προτύπων σχετικά με την καταπολέμηση της διαφθοράς ανά τον κόσμο.

Η διαφθορά συνιστά ένα σύνθετο φαινόμενο με οικονομικές, κοινωνικές, πολιτικές και πολιτιστικές διαστάσεις, το οποίο δεν μπορεί να εξαλειφθεί εύκολα. Μια αποτελεσματική πολιτική απάντηση δεν μπορεί, κατά συνέπεια, να περιοριστεί σε ένα τυποποιημένο σύνολο μέτρων· δεν μπορεί να δοθεί «μια κοινή απάντηση με γενική ισχύ». Ως εκ τούτου, η έκθεση εξετάζει τη διαφθορά στο εθνικό πλαίσιο κάθε κράτους μέλους, και προτείνει τρόπους για την αντιμετώπιση των πιο σημαντικών ζητημάτων για κάθε κράτος μέλος σε εθνικό επίπεδο.

Περαιτέρω εξηγήσεις σχετικά με τη μεθοδολογία της έκθεσης παρέχονται στο παράρτημα.

Το ευρύτερο πλαίσιο πολιτικής

Η **οικονομική κρίση** έχει ασκήσει πρόσθετη πίεση στους Ευρωπαίους και τις κυβερνήσεις τους. Εν όψει των σημερινών οικονομικών προκλήσεων τόσο στην Ευρώπη όσο και αλλού, απαιτούνται ισχυρότερες εγγυήσεις για την ακεραιότητα και τη διαφάνεια των δημοσίων δαπανών. Οι πολίτες αναμένουν από την ΕΕ να διαδραματίσει σημαντικό ρόλο στην παροχή βοήθειας προς τα κράτη μέλη για την προστασία της νόμιμης οικονομίας από το οργανωμένο έγκλημα, την οικονομική και φορολογική απάτη, τη νομιμοποίηση εσόδων από παράνομες δραστηριότητες και τη διαφθορά, ιδίως σε περιόδους οικονομικής κρίσης και δημοσιονομικής λιτότητας. Μόνο η διαφθορά εκτιμάται ότι κοστίζει στην οικονομία της ΕΕ 120 δισεκατομμύρια ευρώ ετησίως, ποσό ελάχιστα μικρότερο από τον ετήσιο προϋπολογισμό της Ευρωπαϊκής Ένωσης.³

Η «Ευρώπη 2020» είναι η **στρατηγική ανάπτυξης της ΕΕ** για την τρέχουσα δεκαετία για την προώθηση μιας έξυπνης, βιώσιμης και χωρίς αποκλεισμούς οικονομίας, βοηθώντας έτσι την ΕΕ και τα κράτη μέλη της να επιτύχουν υψηλά επίπεδα απασχόλησης, παραγωγικότητας και κοινωνικής συνοχής. Σύμφωνα με την έρευνα, η επιτυχία της στρατηγικής «Ευρώπη 2020» εξαρτάται επίσης από θεσμικούς παράγοντες, όπως η χρηστή διακυβέρνηση, το κράτος δικαίου, καθώς και ο έλεγχος της διαφθοράς.⁴ Η καταπολέμηση της διαφθοράς συμβάλλει στην ανταγωνιστικότητα της ΕΕ στην παγκόσμια οικονομία. Στο πλαίσιο αυτό, έχουν

3 Το συνολικό οικονομικό κόστος της διαφθοράς δεν μπορεί να υπολογιστεί εύκολα. Το αριθμητικό στοιχείο που αναφέρθηκε βασίζεται σε εκτιμήσεις ειδικευμένων ιδρυμάτων και οργανισμών, όπως το Διεθνές Εμπορικό Επιμελητήριο, η Διεθνής Διαφάνεια, το Παγκόσμιο Σύμφωνο του ΟΗΕ (UN Global Compact), το Παγκόσμιο Οικονομικό Φόρουμ (World Economic Forum), η «Clean Business is Good Business», το 2009, τα οποία καταδεικνύουν ότι η διαφθορά ανέρχεται στο 5% του ΑΕΠ σε παγκόσμιο επίπεδο. Βλ. επίσης την ανακοίνωση της Επιτροπής για την καταπολέμηση της διαφθοράς στην ΕΕ, της 6ης Ιουνίου του 2011: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0308:FIN:EL:PDF>.

4 Η αριστεία στη δημόσια διοίκηση για την ανταγωνιστικότητα στα κράτη μέλη της ΕΕ (2011-2012): <http://ec.europa.eu/enterprise/policies/industrial-competitiveness/monitoring-member-states/improving-public-administration/>

επισημανθεί μέτρα κατά της διαφθοράς για ορισμένα κράτη μέλη στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου – που αποτελεί ετήσιο κύκλο συντονισμού της οικονομικής πολιτικής, που περιλαμβάνει μια λεπτομερή ανάλυση των προγραμμάτων οικονομικής και διαρθρωτικής μεταρρύθμισης των κρατών μελών, καθώς και ειδικές συστάσεις για την κάθε χώρα. Γενικότερα, η βελτίωση της αποτελεσματικότητας της δημόσιας διοίκησης, ειδικά αν συνδυαστεί με μεγαλύτερη διαφάνεια, μπορεί να συμβάλει στην άμβλυνση των κινδύνων που σχετίζονται με τη διαφθορά. Ως εκ τούτου, η ανακοίνωση της Επιτροπής, του Ιανουαρίου 2014, για μια ευρωπαϊκή βιομηχανική αναγέννηση δίνει έμφαση στην ποιότητα της δημόσιας διοίκησης ως μια σημαντική πτυχή της στρατηγικής για την ανάπτυξη της ΕΕ.⁵

Δομή της έκθεσης

Η έκθεση σχετικά με την καταπολέμηση της διαφθοράς στην ΕΕ αφορά και τα 28 κράτη μέλη της ΕΕ. Έχει την ακόλουθη δομή:

- I. **Εισαγωγή**, η οποία παρουσιάζει το πλαίσιο πολιτικής και τους στόχους.
- II. Αποτελέσματα των **ερευνών του Ευρωβαρόμετρου** του 2013 όσον αφορά τις αντιλήψεις περί διαφθοράς και εμπειρίες από περιστατικά διαφθοράς.
- III. **Οριζόντιο κεφάλαιο**, το οποίο περιγράφει τις τάσεις διαφθοράς σε ολόκληρη την ΕΕ. Το κεφάλαιο αυτό συνοψίζει τα κύρια συμπεράσματα. Τα συμπεράσματα και οι προτάσεις για τα μελλοντικά βήματα κάθε κράτους μέλους καθορίζονται (μόνο) στα αντίστοιχα κεφάλαια με πληροφορίες ανά χώρα.
- IV. **Θεματικό κεφάλαιο**, το οποίο εστιάζει σε ένα οριζόντιο θέμα με ιδιαίτερη σημασία για την ΕΕ. Το θέμα της πρώτης αυτής έκθεσης είναι οι δημόσιες συμβάσεις, οι οποίες είναι ζωτικής σημασίας για την εσωτερική αγορά· καλύπτονται από εκτενή ευρωπαϊκή νομοθεσία, και υπόκεινται σε σημαντικούς κινδύνους όσον αφορά τη διαφθορά. Το κεφάλαιο μελετά ζητήματα που αφορούν τη διαφθορά, καθώς και μέτρα για την καταπολέμησή της στο πλαίσιο των εθνικών συστημάτων για τις δημόσιες συμβάσεις.
- V. **Παράρτημα όσον αφορά τη μεθοδολογία**, το οποίο περιγράφει τον τρόπο σύμφωνα με τον οποίο συντάχθηκε η έκθεση, καθώς και μεθοδολογικές επιλογές και περιορισμούς.
- VI. **Κεφάλαια με πληροφορίες ανά χώρα**, τα οποία καλύπτουν κάθε ένα από τα 28 κράτη μέλη. Τα εν λόγω κεφάλαια δεν παρέχουν εξαντλητική περιγραφή των θεμάτων που αφορούν τη διαφθορά και των μέτρων για την καταπολέμησή της. Τονίζουν, ωστόσο, επιλεγμένα προβλήματα που εντοπίστηκαν κατά τη μεμονωμένη αξιολόγηση της κάθε χώρας με βάση τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της και λαμβάνοντας δεόντως υπόψη το εθνικό πλαίσιο.
 - α) **Εισαγωγή**, η οποία παρέχει μια εικόνα της γενικής κατάστασης της διαφθοράς. Παρουσιάζει επιλεγμένους δείκτες και αντιλήψεις, καθώς και γεγονότα, τάσεις, προκλήσεις και εξελίξεις που σχετίζονται με τη διαφθορά και τα μέτρα κατά της διαφθοράς.

5 COM(2014) 14.

β) **Κύρια θέματα** Εντοπίστηκαν και αναλύθηκαν διάφορα ζητήματα για την κάθε χώρα. Παρά το γεγονός ότι προσδίδεται μεγαλύτερη έμφαση στις αδυναμίες και στους τομείς που χρήζουν βελτίωσης, η ανάλυση είναι προσανατολισμένη στο μέλλον και εστιάζει σε σχέδια και μέτρα που κινούνται προς τη σωστή κατεύθυνση και εντοπίζει θέματα που χρήζουν ιδιαίτερης προσοχής. Επισημαίνονται επίσης οι ορθές πρακτικές, οι οποίες θα μπορούσαν να αποτελέσουν πηγή έμπνευσης για τους άλλους. Το εύρος της θεματολογίας δεν περιορίζεται στα θέματα που καλύπτει το θεματικό κεφάλαιο (δημόσιες συμβάσεις). Ορισμένα κεφάλαια με πληροφορίες ανά χώρα περιλαμβάνουν, ωστόσο, μια ειδική ανάλυση των δημοσίων συμβάσεων· πρόκειται για χώρες στις οποίες έχουν εντοπιστεί σημαντικά προβλήματα όσον αφορά τις δημόσιες συμβάσεις.

Η επιλογή των βασικών θεμάτων σε κάθε κεφάλαιο που παρέχει πληροφορίες ανά χώρα βασίζεται στα ακόλουθα στοιχεία:

- τη σοβαρότητα και τις επιπτώσεις του προβλήματος σε σχέση με άλλες προκλήσεις που συνδέονται με τη διαφθορά στη χώρα·
- την έκταση των πιθανών παράπλευρων επιπτώσεων σε ένα ευρύτερο φάσμα πολιτικών (για παράδειγμα, σημαντικά κενά στους ελέγχους των δημοσίων συμβάσεων δημιουργούν σημαντικό κίνδυνο εκτροπής των δημοσίων πόρων) και
- την ικανότητα επισήμανσης εποικοδομητικών και συγκεκριμένων μελλοντικών βημάτων.

Επόμενα βήματα και παρακολούθηση

Τα σημεία που χρήζουν περαιτέρω προσοχής, όπως ορίζονται σε κάθε κεφάλαιο που διαθέτει πληροφορίες ανά χώρα, αντανακλούν την προσπάθεια της Επιτροπής να προσδιορίσει τα μέτρα που ενδέχεται να δώσουν **προστιθέμενη αξία** στην αντιμετώπιση βασικών εκκρεμών ζητημάτων όσον αφορά την πρόληψη και την καταπολέμηση της διαφθοράς. Είναι προσαρμοσμένα στις συνθήκες και τις ανάγκες της κάθε χώρας. Πρόκειται για συγκεκριμένες και στοχευμένες ενέργειες, χωρίς υπερβολικές λεπτομέρειες, με στόχο τις απτές αλλαγές επί τόπου. Η έκθεση, ανάλογα με την περίπτωση, βασίζεται και στηρίζει **τις συστάσεις που έχουν ήδη διατυπωθεί από άλλους μηχανισμούς υποβολής εκθέσεων για την καταπολέμηση της διαφθοράς** (κυρίως την ομάδα κρατών κατά της διαφθοράς του Συμβουλίου της Ευρώπης (GRECO) και τον ΟΟΣΑ), ορισμένες εκ των οποίων δεν έχουν ακολουθήσει ακόμη τα κράτη μέλη.

Ως συνέχεια της έκθεσης, η Επιτροπή επιθυμεί να συμμετέχει σε έναν **εποικοδομητικό, προοδευτικό διάλογο** όσον αφορά τους καλύτερους τρόπους για την καταπολέμηση της διαφθοράς, ιδίως στα σημεία που χρήζουν περαιτέρω προσοχής. Η Επιτροπή ελπίζει να υπάρξει ευρεία συζήτηση σχετικά με τα μέτρα για την καταπολέμηση της διαφθοράς με την ενεργό συμμετοχή των κρατών μελών, του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, των εθνικών κοινοβουλίων, του ιδιωτικού τομέα και της κοινωνίας των πολιτών και προσβλέπει στην ενεργή συμμετοχή της στις συζητήσεις, τόσο σε επίπεδο ΕΕ όσο και στα κράτη μέλη.

Επιπλέον, η Επιτροπή προτίθεται να θέσει σε εφαρμογή ένα **πρόγραμμα ανταλλαγής αμοιβαίων εμπειριών** των κρατών μελών, των τοπικών ΜΚΟ και άλλων εμπλεκόμενων μερών με στόχο των προσδιορισμό των βέλτιστων πρακτικών και την υπέρβαση των

ελλείψεων στις πολιτικές για την καταπολέμηση της διαφθοράς, την ευαισθητοποίηση ή την παροχή υπηρεσιών κατάρτισης. Οι προσπάθειες αυτές θα πρέπει να συνδέονται με τα θέματα στα οποία η έκθεση εφιστά την προσοχή και να διευκολύνουν τις ενέργειες παρακολούθησής τους. Το πρόγραμμα ανταλλαγής αμοιβαίων εμπειριών θα ξεκινήσει μετά την έγκριση της έκθεσης, με βάση τα ληφθέντα σχόλια και τη συζήτηση με τους εμπλεκόμενους φορείς όσον αφορά τις ειδικές ανάγκες που θα μπορούσε να αντιμετωπίσει.

Η Επιτροπή σκοπεύει να αναλύσει προσεκτικά τα σχόλια που θα προκύψουν για αυτήν την πρώτη έκθεση, να εξετάσει τις πιθανές ελλείψεις και λάθη, και να αντλήσει διδάγματα για τη δεύτερη έκθεση. Η μεθοδολογία θα αναθεωρηθεί, και θα εξεταστεί περαιτέρω η δυνατότητα ανάπτυξης νέων δεικτών διαφθοράς.

Στις μελλοντικές εργασίες, θα εξεταστούν θέματα όπως ο τρόπος με τον οποίο εφαρμόστηκαν τα μέτρα που προτείνονται σε αυτή την πρώτη έκθεση, και θα αξιοποιεί την εμπειρία του προγράμματος ανταλλαγής εμπειριών.

II. Αποτελέσματα της έρευνας του Ευρωβαρόμετρου όσον αφορά τις αντιλήψεις περί διαφθοράς και εμπειρίες από περιστατικά διαφθοράς

Στις αρχές του 2013, διεξήχθησαν δύο έρευνες του Ευρωβαρόμετρου στο πλαίσιο της προετοιμασίας της έκθεσης για την καταπολέμηση της διαφθοράς στην ΕΕ: 1) το Ειδικό Ευρωβαρόμετρο⁶ και 2) ένα «Έκτακτο Ευρωβαρόμετρο» σχετικά με τις επιχειρήσεις⁷. Στις περισσότερες χώρες, η κατάταξη των χωρών σύμφωνα με τον Δείκτη Αντίληψης της Διαφθοράς (CPI)⁸, ο οποίος εκδίδεται από τη Διεθνή Διαφάνεια, τείνει να αντιστοιχεί με τις απαντήσεις που έδωσαν οι ερωτηθέντες του Ευρωβαρόμετρου.

Λαμβάνοντας υπόψη τα δεδομένα του Ειδικού Ευρωβαρόμετρου, πρώτον, όσον αφορά τις γενικές αντιλήψεις για την επικράτηση της διαφθοράς και, δεύτερον, την έμμεση ουσιαστικά απαίτηση από κάποιον να καταβάλει χρηματικό δώρο (προσωπική εμπειρία δωροδοκίας), καθίσταται σαφές ότι τα κράτη μέλη μπορούν να χαρακτηριστούν με διαφορετικούς τρόπους.

Οι απαντήσεις επιβεβαιώνουν μια θετική αντίληψη και χαμηλή εμπειρία δωροδοκίας στην περίπτωση της **Δανίας, της Φινλανδίας, του Λουξεμβούργου και της Σουηδίας**. Σε πολύ λίγες περιπτώσεις, οι ερωτηθέντες στις χώρες αυτές ανέφεραν ότι αναμένονταν να προβούν σε δωροδοκία (λιγότερο από το 1% των περιπτώσεων), ενώ ο μέσος αριθμός των ατόμων που πιστεύει ότι η διαφθορά είναι ευρέως διαδεδομένη (20%, 29%, 42% και 44% αντίστοιχα)

⁶ Έρευνα που διεξάγεται μεταξύ του γενικού πληθυσμού σε όλα τα κράτη μέλη, κάθε δύο έτη, με τη μέθοδο των διαπροσωπικών συνεντεύξεων σε ένα δείγμα 1000 ή 500 ερωτηθέντων (ανάλογα με το μέγεθος του πληθυσμού). Συνολικά 27.786 άτομα (αντιπροσωπευτικό δείγμα) συμμετείχαν σε αυτήν την έρευνα στα τέλη Φεβρουαρίου και στις αρχές Μαρτίου του 2013. Η έρευνα εξέτασε, μεταξύ άλλων, τη γενική αντίληψη περί διαφθοράς, προσωπικές εμπειρίες με περιστατικά διαφθοράς, καθώς και συμπεριφορές απέναντι σε εξυπηρετήσεις και δώρα. Ενώ οι έρευνες του Ευρωβαρόμετρου διεξάγονται ανά διετία από το 2007, η Επιτροπή αποφάσισε το 2013 να προσαρμόσει τις ερωτήσεις στις ανάγκες της παρούσας έκθεσης. Ως εκ τούτου, οποιαδήποτε σύγκριση με τα προηγούμενα έτη, θα πρέπει να γίνεται με προσοχή. Η πλήρης έκθεση είναι διαθέσιμη στη διεύθυνση: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb_special_399_380_en.htm#397.

⁷ Μια τηλεφωνική έρευνα, το λεγόμενο Έκτακτο Ευρωβαρόμετρο, η οποία διεξήχθη από τις 18 Φεβρουαρίου έως τις 8 Μαρτίου και ξεκίνησε για πρώτη φορά το 2013, κάλυψε έξι τομείς της Ευρωπαϊκής Ένωσης των 28. Επιχειρήσεις από τους τομείς της ενέργειας, της υγειονομικής περίθαλψης, των κατασκευών, των τηλεπικοινωνιών και του χρηματοπιστωτικού τομέα (όλα τα μεγέθη εταιρειών) κλήθηκαν να διατυπώσουν τη γνώμη τους. Η πλήρης έκθεση είναι διαθέσιμη στη διεύθυνση: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/flash_arch_374_361_en.htm#374

⁸ Ο Δείκτης Αντίληψης της Διαφθοράς (CPI), δημοσιεύεται κάθε χρόνο από τη Διεθνή Διαφάνεια: <http://cpi.transparency.org/cpi2013/>.

είναι σημαντικά χαμηλότερος από τον μέσο όρο της ΕΕ. Στην περίπτωση του **Ηνωμένου Βασιλείου**, μόνο 5 από σύνολο 1115 ατόμων αναμενόταν να προβούν σε δωροδοκία (λιγότερο από 1%), παρουσιάζοντας το καλύτερο αποτέλεσμα σε ολόκληρη την Ευρώπη· ωστόσο, τα δεδομένα αντίληψης δείχνουν ότι το 64% των Βρετανών ερωτηθέντων πιστεύουν ότι η διαφθορά είναι ευρέως διαδεδομένη στη χώρα (ο μέσος όρος στην ΕΕ είναι 74%).

Σε χώρες όπως η **Γερμανία, οι Κάτω Χώρες, το Βέλγιο, η Εσθονία και η Γαλλία**, ενώ περισσότερο από το ήμισυ των ερωτηθέντων θεωρεί ότι η διαφθορά είναι ένα ευρέως διαδεδομένο φαινόμενο, ο πραγματικός αριθμός των ανθρώπων που αναγκάστηκαν να δωροδοκήσουν είναι χαμηλός (περίπου 2%). Οι χώρες αυτές παρουσιάζουν επίσης καλές επιδόσεις όσον αφορά τον δείκτη της Διεθνούς Διαφάνειας. **Η Αυστρία παρουσιάζει παρόμοια χαρακτηριστικά με την εν λόγω ομάδα, με την εξαίρεση** του σχετικά μεγάλου αριθμού των ερωτηθέντων (5%) οι οποίοι αναφέρθηκε ότι αναμενόταν να προβούν σε δωροδοκία.

Σε ορισμένες χώρες, συμπεριλαμβανομένης της **Ουγγαρίας (13%), της Σλοβακίας (14%) και της Πολωνίας (15%)**, ένας σχετικά μεγάλος αριθμός ατόμων δήλωσε ότι είχε προσωπική εμπειρία δωροδοκίας, σε έναν περιορισμένο, ωστόσο, αριθμό συγκεκριμένων τομέων. Στις χώρες αυτές, ένας τομέας, αυτός της υγειονομικής περίθαλψης, συνδέεται με τα περισσότερα περιστατικά δωροδοκίας. Υπάρχουν ενδείξεις ότι τα διαρθρωτικά προβλήματα στον τομέα της υγείας παρέχουν κίνητρα για τη δωροδοκία του ιατρικού προσωπικού. Πράγματι, σε όλες τις χώρες που αναφέρονται, οι αναλυτικές απαντήσεις καταδεικνύουν ότι το μεγαλύτερο ποσοστό ατόμων αναφέρει την υγειονομική περίθαλψη, ενώ η αναφορά σε όλα τα άλλα όργανα ή τομείς (π.χ. αστυνομία, τελωνεία, πολιτικούς, εισαγγελείς, κτλ.) είναι μικρότερη από το 1% των ερωτηθέντων. Η διαφθορά με την ευρύτερη έννοια θεωρείται διαδεδομένη στις εν λόγω χώρες (82% στην Πολωνία, 89% στην Ουγγαρία και 90% στη Σλοβακία).

Σε ορισμένες χώρες, συμπεριλαμβανομένης της **Πορτογαλίας, της Σλοβενίας, της Ισπανίας και της Ιταλίας**, η δωροδοκία είναι σπάνια, αλλά η διαφθορά με την ευρύτερη έννοια εγείρει έντονο προβληματισμό: ήταν σχετικά μικρός ο αριθμός των ερωτηθέντων που ισχυρίστηκε ότι κλήθηκε ή αναμενόταν να προβεί σε δωροδοκία στο διάστημα των τελευταίων 12 μηνών. Ενώ η προσωπική εμπειρία δωροδοκίας είναι, προφανώς, σπάνια (1-3%), η αντίληψη περί διαφθοράς έχει επηρεαστεί σε τέτοιο βαθμό από τα πρόσφατα πολιτικά σκάνδαλα και την οικονομική και χρηματοπιστωτική κρίση που αυτό αντικατοπτρίζεται στην αρνητική εντύπωση των ερωτηθέντων σχετικά με τη συνολική κατάσταση της διαφθοράς (90%, 91%, 95% και 97% αντίστοιχα).

Όσον αφορά τις χώρες που υστερούν στις επιδόσεις τόσο ως προς την αντίληψη όσο και ως προς την πραγματική εμπειρία διαφθοράς, αυτές περιλαμβάνουν **την Κροατία, την Τσεχική Δημοκρατία, τη Λιθουανία, τη Βουλγαρία, τη Ρουμανία και την Ελλάδα**. Σε αυτές τις χώρες, μεταξύ 6% και 29% των ερωτηθέντων ανέφερε ότι κλήθηκε ή αναμενόταν να δωροδοκήσει τους τελευταίους 12 μήνες, ενώ το 84% έως 99% θεωρεί ότι η διαφθορά είναι ευρέως διαδεδομένη στη χώρα του. Η Κροατία και η Τσεχική Δημοκρατία φαίνεται να προκαλούν μια κάπως πιο θετική εντύπωση με ελαφρώς καλύτερα αποτελέσματα από ό, τι οι υπόλοιπες χώρες της ίδιας ομάδας.

Οι χώρες που δεν αναφέρονται ανωτέρω (δηλαδή η Λετονία, η Ιρλανδία, η Κύπρος) δεν παρουσιάζουν αποτελέσματα που αποκλίνουν σημαντικά από τον μέσο όρο της ΕΕ σε οποιαδήποτε από αυτές τις δύο πτυχές.

Σε ευρωπαϊκό επίπεδο, τα τρία τέταρτα των ερωτηθέντων (76%) πιστεύουν ότι η διαφθορά είναι ευρέως διαδεδομένη στη χώρα τους. Οι χώρες στις οποίες οι ερωτηθέντες είναι πιθανότερο να θεωρούν ότι η διαφθορά είναι ευρέως διαδεδομένη είναι η Ελλάδα (99%), η Ιταλία (97%), η Λιθουανία, η Ισπανία και η Τσεχική Δημοκρατία (95% σε κάθε μία). **Το ένα τέταρτο των Ευρωπαίων (26%), σε σύγκριση με το 29% που κατέδειξε το Ευρωβαρόμετρο του 2011, θεωρούν ότι θίγονται προσωπικά από τη διαφθορά στην καθημερινή τους ζωή.** Οι άνθρωποι είναι πιθανότερο να ισχυρίζονται ότι θίγονται προσωπικά από τη διαφθορά στην Ισπανία και την Ελλάδα (63% η καθεμιά), την Κύπρο και τη Ρουμανία (57% η καθεμιά) και την Κροατία (55%) και λιγότερο πιθανό στη Δανία (3%), τη Γαλλία και τη Γερμανία (6% σε κάθε μία). **Περίπου ένας στους δώδεκα Ευρωπαίους (8%) δηλώνουν ότι αντιμετώπισαν ή υπήρξαν μάρτυρες σε υπόθεση διαφθοράς κατά τους τελευταίους 12 μήνες.** Οι ερωτηθέντες είναι πιθανότερο να ισχυρίζονται ότι αντιμετώπισαν ή υπήρξαν μάρτυρες σε υποθέσεις διαφθοράς στη Λιθουανία (25%), τη Σλοβακία (21%) και την Πολωνία (16%) και λιγότερο πιθανό στη Φινλανδία και τη Δανία (3% σε κάθε μία), τη Μάλτα και το Ηνωμένο Βασίλειο (4% στην κάθε μία).

Περίπου τα τρία τέταρτα των Ευρωπαίων (73%) θεωρούν ότι η δωροδοκία και η χρήση των γνωριμιών είναι συχνά ο ευκολότερος τρόπος για την εξυπηρέτησή τους από δημόσιες υπηρεσίες στη χώρα τους. Αυτή η πεποίθηση είναι πιο διαδεδομένη στην Ελλάδα (93%), την Κύπρο (92%), τη Σλοβακία και την Κροατία (89% σε κάθε μία). **Όπως και το 2011, περίπου δύο στους τρεις Ευρωπαίους (67%) θεωρεί ότι η χρηματοδότηση των πολιτικών κομμάτων δεν υπόκειται σε επαρκή διαφάνεια και εποπτεία.** Την άποψη αυτή είναι πιθανότερο να συμμερίζονται οι ερωτηθέντες από την Ισπανία (87%), την Ελλάδα (86%) και την Τσεχική Δημοκρατία (81%), ενώ λιγότερο πιθανό είναι να έχουν αυτή την άποψη οι ερωτηθέντες από τη Δανία (47%), το Ηνωμένο Βασίλειο (54%), τη Σουηδία (55%) και τη Φινλανδία (56%). **Μόλις λιγότερο από το ένα τέταρτο των Ευρωπαίων (23%) συμφωνεί ότι οι προσπάθειες της κυβέρνησής τους είναι αποτελεσματικές στην αντιμετώπιση της διαφθοράς, ενώ περίπου το ένα τέταρτο (26%) εκφράζει την πεποίθηση ότι οι η διαφθορά διώκεται αποτελεσματικά στη χώρα τους με στόχο την αποτροπή των πολιτών από παρόμοιες πρακτικές.**

Όσον αφορά το Έκτακτο Ευρωβαρόμετρο σχετικά με τις επιχειρήσεις, τα αποτελέσματα ανά χώρα δείχνουν αξιοσημείωτες διαφορές: διαφορά 89 ποσοστιαίων μονάδων μεταξύ του υψηλότερου (Ελλάδα: 99%) και του χαμηλότερου (Δανία: 10%) επιπέδου αντίληψης της διαφθοράς. (Το ίδιο αποτέλεσμα αντανακλάται στο «Ειδικό Ευρωβαρόμετρο» που παρουσιάστηκε παραπάνω: 20% έναντι 99%). Πράγματι, όλοι πλην ενός από τους ερωτηθέντες από την Ελλάδα έχουν την πεποίθηση ότι η διαφθορά είναι ευρέως διαδεδομένη στη χώρα.

Σε ευρωπαϊκό επίπεδο, περισσότερες από 4 στις 10 επιχειρήσεις θεωρούν ότι η διαφθορά αποτελεί πρόβλημα για την επιχειρηματική δραστηριότητα, και αυτό ισχύει επίσης για την πατρωνία και τον νεποτισμό. Όταν ερωτήθηκαν ειδικότερα αν η διαφθορά αποτελεί πρόβλημα για την επιχειρηματική δραστηριότητα, το 50% των ερωτηθέντων του κατασκευαστικού τομέα και το 33% των εταιρειών τηλεπικοινωνιών/πληροφορικής εξέφρασε την άποψη ότι αποτελούσε σοβαρό πρόβλημα. **Όσο μικρότερη είναι η επιχείρηση, τόσο πιο συχνά η διαφθορά και ο νεποτισμός αποτελούν πρόβλημα για την επιχειρηματική δραστηριότητα.** Η διαφθορά είναι πιο πιθανό να θεωρείται πρόβλημα, όταν ασκούνται επιχειρηματικές δραστηριότητες σε συνεργασία με εταιρείες στην Τσεχική Δημοκρατία (71%), την Πορτογαλία (68%), την Ελλάδα και τη Σλοβακία (66%).

III. Κύρια πορίσματα της παρούσας έκθεσης

Οι επιμέρους αναλύσεις για κάθε χώρα αποκάλυψαν μεγάλο εύρος προβλημάτων που αφορούν τη δωροδοκία, καθώς και τους μηχανισμούς ελέγχου της διαφθοράς, μερικοί εκ των οποίων έχουν αποδειχθεί αποτελεσματικοί, ενώ άλλοι όχι. Παρόλα αυτά, ορισμένα κοινά χαρακτηριστικά μπορεί να αφορούν είτε ολόκληρη την ΕΕ είτε ομάδες εντός των κρατών μελών. Οι αναλύσεις ανά χώρα καταδεικνύουν ότι οι δημόσιες συμβάσεις είναι ιδιαίτερα επιρρεπείς στη διαφθορά στα κράτη μέλη, λόγω της ανεπάρκειας των μηχανισμών ελέγχου και της διαχείρισης κινδύνων. Η αξιολόγηση των κινδύνων διαφθοράς, συμπεριλαμβανομένων των ορθών και εσφαλμένων πρακτικών στις δημόσιες συμβάσεις, φαίνεται στην παρακάτω ενότητα.

Πρόκειται για συνοπτική επισκόπηση των κυριότερων θεμάτων, τα οποία αξιολογούνται λεπτομερέστερα στα κεφάλαια που διαθέτουν πληροφορίες ανά χώρα. Συνοψίζονται σε τέσσερις θεματικές περιοχές (Α. Πολιτική διάσταση, Β. Μηχανισμοί ελέγχου και πρόληψης, Γ. Καταστολή, Δ. Τομείς Κινδύνου), αν και μπορεί να υπάρχει κάποια επικάλυψη, λόγω του πολύπλοκου χαρακτήρα των υπό εξέταση θεμάτων. Πιο λεπτομερές ιστορικό και αναλύσεις περιλαμβάνονται στα κεφάλαια που διαθέτουν πληροφορίες ανά χώρα.

Α. Πολιτική διάσταση

Απόδοση προτεραιότητας στις πολιτικές για την καταπολέμηση της διαφθοράς

Οι πολιτικές καταπολέμησης της διαφθοράς έχουν αναδειχτεί περισσότερο στην πολιτική ατζέντα στα περισσότερα κράτη μέλη. Η οικονομική κρίση επέστησε την προσοχή σε θέματα ακεραιότητας και λογοδοσίας των υπεύθυνων λήψης αποφάσεων. Τα περισσότερα από τα κράτη μέλη που αντιμετωπίζουν σοβαρές οικονομικές δυσκολίες έχουν αναγνωρίσει τη σοβαρότητα των προβλημάτων που σχετίζονται με τη διαφθορά και ανέπτυξαν (ή αναπτύσσουν) προγράμματα κατά της διαφθοράς για την αντιμετώπιση των επακόλουθων κινδύνων και των κινδύνων εκτροπής των δημόσιων πόρων. Για ορισμένα κράτη μέλη, τα προγράμματα οικονομικής προσαρμογής περιλαμβάνουν ρητές απαιτήσεις σχετικά με τις πολιτικές καταπολέμησης της διαφθοράς. Ακόμα κι αν δεν είναι επίσημα συνδεδεμένες με ένα πρόγραμμα προσαρμογής, οι πολιτικές κατά της διαφθοράς συμπληρώνουν τα μέτρα προσαρμογής, ιδίως σε χώρες όπου η διαφθορά αποτελεί σοβαρό πρόβλημα. Συστάσεις για την αποτελεσματική καταπολέμηση της διαφθοράς έγιναν επίσης στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου για τον συντονισμό της οικονομικής πολιτικής.

Η παρούσα έκθεση δεν στηρίζεται στην υπόθεση ότι οι κυρίαρχες στρατηγικές για την καταπολέμηση της διαφθοράς είναι απαραίτητες για την πρόληψη ή την καταπολέμηση της διαφθοράς. Ωστόσο, η μακροχρόνια έλλειψη ολοκληρωμένων στρατηγικών καταπολέμησης της διαφθοράς σε ορισμένα κράτη μέλη που αντιμετωπίζουν συστηματικά προβλήματα διαφθοράς κατέληξε να προκαλεί προβληματισμό, δεδομένου ότι το είδος των προβλημάτων που πρέπει να αντιμετωπιστούν απαιτεί μια ολοκληρωμένη και συντονισμένη προσέγγιση σε κεντρικό επίπεδο. Σε ορισμένα από αυτά τα κράτη μέλη εγκρίθηκε πρόσφατα μια εθνική στρατηγική καταπολέμησης της διαφθοράς, ενώ σε κάποια άλλα, δεν έχει χαραχθεί ακόμη τέτοια στρατηγική. Οι στρατηγικές κατά της διαφθοράς, οι οποίες εφαρμόστηκαν σε ορισμένα κράτη μέλη με βάση τις εκτιμήσεις των επιπτώσεων των προηγούμενων στρατηγικών προγραμμάτων, μετά από δημόσια διαβούλευση και την ενεργό συμμετοχή της κοινωνίας των πολιτών και μιας σειράς δημόσιων και αυτόνομων οργάνων για την εφαρμογή και την παρακολούθησή τους, αναφέρονται ως θετικά βήματα, με την επιφύλαξη ότι τα αποτελέσματα αναμένεται να διαπιστωθούν στο στάδιο της εφαρμογής.

Τα περισσότερα κράτη μέλη που αντιμετωπίζουν σοβαρό πρόβλημα στην αντιμετώπιση της διαφθοράς θεσπίζουν σύνθετο και περίπλοκο νομικό και θεσμικό πλαίσιο, καθώς και πολυάριθμες στοχευμένες στρατηγικές ή προγράμματα. Ωστόσο, αυτά από μόνα τους δεν οδηγούν αναγκαστικά σε απτά αποτελέσματα. Αντίθετα, σε άλλα κράτη μέλη τα οποία δεν διαθέτουν σχετικούς κανονισμούς ή στρατηγικά προγράμματα, η διαφθορά έχει μειωθεί εμφανώς από προληπτικά συστήματα, πρακτικές, συνήθειες των παρόχων και των αποδεκτών των δημόσιων υπηρεσιών ή, σε ορισμένες περιπτώσεις, από υψηλά πρότυπα διαφάνειας.

Πολιτική λογοδοσία

Ως σύμπτωμα της κρίσης, οι κοινωνικές διαμαρτυρίες έχουν βάλει στο στόχαστρο όχι μόνο τις οικονομικές και κοινωνικές πολιτικές, αλλά και την ακεραιότητα και την υπευθυνότητα των πολιτικών ελίτ. Τα σκάνδαλα που συνδέονται με τη διαφθορά υψηλόβαθμων στελεχών, η κατάχρηση του δημοσίου χρήματος ή η ανήθικη συμπεριφορά πολιτικών προσώπων συνέβαλαν στη δημόσια δυσάρεσκα και τη δυσπιστία προς το πολιτικό σύστημα.

Η ακεραιότητα στην πολιτική αποτελεί ένα σημαντικό ζήτημα για πολλά κράτη μέλη. Οι κώδικες συμπεριφοράς εντός των πολιτικών κομμάτων ή εκλεγμένων συνελεύσεων σε κεντρικό ή τοπικό επίπεδο αποτελούν περισσότερο την εξαίρεση παρά τον κανόνα. Όταν υφίστανται οι εν λόγω κώδικες, συχνά στερούνται ενός αποτελεσματικού μηχανισμού ελέγχου και σαφών κανόνων επιβολής κυρώσεων, ενώ σπάνια οδηγούν στην εφαρμογή αποτρεπτικών κυρώσεων. Σε ορισμένες περιπτώσεις, η ανεπαρκής λογοδοσία έχει δημιουργήσει μια αντίληψη περί οιονεί ατιμωρησίας των πολιτικών ελίτ.

Ο προβληματισμός σε ορισμένα κράτη μέλη δεν αφορά μόνο την αυξανόμενη δημόσια δυσπιστία, αλλά και τον κίνδυνο δυσφήμισης σε διεθνές πλαίσιο. Κατά συνέπεια, τα κράτη μέλη δίνουν πλέον πολύ μεγαλύτερη προτεραιότητα στην καταπολέμηση της διαφθοράς, με τη λήψη ουσιαστικών μέτρων ή την ανακοίνωση ριζικών μεταρρυθμίσεων.

Σε ορισμένα κράτη μέλη, η πολιτικοποίηση των προσλήψεων για τις μεσαίες και χαμηλότερες θέσεις στη δημόσια διοίκηση σε κεντρικό ή περιφερειακό/τοπικό επίπεδο έχει επισημανθεί ως σοβαρό πρόβλημα. Οι πρακτικές αυτές αυξάνουν τους παράγοντες που ευνοούν τη διαφθορά, αυξάνουν τον κίνδυνο σύγκρουσης συμφερόντων, αποδυναμώνουν τους μηχανισμούς ελέγχου και επηρεάζουν την αξιοπιστία της δημόσιας διοίκησης στο σύνολό της.

Ευθύνη των εκλεγμένων αξιωματούχων σε περίπτωση διαφθοράς

Μια βασική πρόκληση για τις πολιτικές κατά της διαφθοράς αποτελεί η έλλειψη ενός εναρμονισμένου ορισμού του «δημοσίου λειτουργού» σε επίπεδο ΕΕ, ο οποίος θα περιλαμβάνει τους εκλεγμένους αξιωματούχους. Η Επιτροπή υπέβαλε πρόταση, το 2012, για οδηγία σχετικά με την καταπολέμηση, μέσω του ποινικού δικαίου, της απάτης και άλλων αδικημάτων εις βάρος των οικονομικών συμφερόντων της ΕΕ9, η οποία περιέχει τον ορισμό του δημοσίου λειτουργού, συμπεριλαμβανομένων των ατόμων που κατέχουν νομοθετικό10 αξίωμα. Οι διαπραγματεύσεις στο Συμβούλιο10 και στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο11 όσον αφορά την προτεινόμενη οδηγία καταδεικνύουν την έλλειψη στήριξης προς τον προτεινόμενο ορισμό, ο οποίος επιδιώκει την ποινικοποίηση της διαφθοράς που διαπράττεται από τους εκλεγμένους αξιωματούχους. Ωστόσο, κατά την άποψη της Επιτροπής, προκειμένου να υπάρξει κοινή προσέγγιση στην ΕΕ, θα πρέπει να υπάρξει

⁹ COM(2012) 363.

¹⁰ Βλ. τη γενική προσέγγιση της 3ης Ιουνίου 2013, έγgr. 10232/13.

¹¹ Βλ. τη γνωμοδότηση της Επιτροπής Νομικών Θεμάτων, Α7-0000/2013.

σαφής εναρμόνιση της ποινικής ευθύνης των εκλεγμένων αξιωματούχων για τα αδικήματα της δωροδοκίας.

Χρηματοδότηση των πολιτικών κομμάτων

Ένα από τα ευρύτερα ζητήματα που η εμπειρία δείχνει ότι έχει αντίκτυπο στη διαφθορά είναι η χρηματοδότηση των πολιτικών κομμάτων. Πρόσφατες υποθέσεις διαφθοράς μεγάλης κλίμακας, οι οποίες αφορούσαν την παράνομη χρηματοδότηση των κομμάτων, έπληξαν τους πολιτικούς σε ορισμένα κράτη μέλη. Η ψηφοθηρία και άλλες μορφές αθέμιτης επιρροής του εκλογικού σώματος παρατηρήθηκαν επίσης σε πολλά κράτη μέλη.

Οι αξιολογήσεις της GRECO για τη χρηματοδότηση των κομμάτων είχαν ορατό αντίκτυπο στη μεταρρύθμιση του νομικού και, σε κάποιον βαθμό, του θεσμικού πλαισίου στον εν λόγω τομέα. Με ορισμένες εξαιρέσεις, τα περισσότερα κράτη μέλη τροποποίησαν πρόσφατα τη νομοθεσία τους σχετικά με τη χρηματοδότηση των κομμάτων και αύξησαν τις απαιτήσεις διαφάνειας, συμπεριλαμβανομένων των δωρεών. Σε δύο κράτη μέλη δεν υπάρχει κανένας περιορισμός όσον αφορά τις ανώνυμες δωρεές. Σε ένα από τα κράτη μέλη, η δημοσίευση των λογαριασμών των πολιτικών κομμάτων δεν είναι υποχρεωτική. Ωστόσο, τα κύρια πολιτικά κόμματα έχουν συνάψει εθελοντική συμφωνία για τη διασφάλιση της οικονομικής διαφάνειας. Επιπλέον, επίκειται τροποποιήσεις στη νομοθεσία για τη χρηματοδότηση των κομμάτων, με στόχο την τήρηση των συστάσεων της GRECO. Το άλλο κράτος μέλος δεν έχει ανακοινώσει σχέδια για την περαιτέρω τροποποίηση της νομοθεσίας του, σύμφωνα με τις συστάσεις της GRECO. Ένα άλλο κράτος μέλος αναθεώρησε πρόσφατα τη νομοθεσία του για τη χρηματοδότηση των κομμάτων, ωστόσο, εξακολουθούν να υπάρχουν κενά όσον αφορά τα ανώτατα όρια για τις δωρεές, το καθεστώς χορηγιών από κρατικές εταιρείες, τους εποπτικούς μηχανισμούς και τις εξουσίες επιβολής κυρώσεων.

Άρτια ρυθμισμένο και διαφανές σύστημα χρηματοδότησης των κομμάτων - Φινλανδία

Η Φινλανδία τροποποίησε τον νόμο για τα πολιτικά κόμματα το 2010, λαμβάνοντας υπόψη όλες τις συστάσεις της GRECO. Η Φινλανδία διέθετε στο παρελθόν περιορισμένες μόνο ρυθμίσεις για τη χρηματοδότηση των πολιτικών κομμάτων. Το νέο νομικό πλαίσιο αποσκοπεί στη διαφάνεια της χρηματοδότησης των υποψηφίων στις εκλογές, των πολιτικών κομμάτων, καθώς και άλλων φορέων που συνδέονται με τα πολιτικά κόμματα. Εάν εφαρμοστεί όπως προβλέπεται, ο νόμος θα αυξήσει σημαντικά τη διαφάνεια της πολιτικής χρηματοδότησης. Σύμφωνα με την GRECO, η Φινλανδία μπορεί να αποτελέσει πηγή έμπνευσης για άλλες χώρες.

Σε ορισμένες περιπτώσεις, τα πολιτικά κόμματα καθόρισαν αυστηρότερα πρότυπα ακεραιότητάς και επέβαλαν κυρώσεις ή διέγραψαν μέλη που εμπλέκονταν σε σκάνδαλα διαφθοράς. Σε ένα κράτος μέλος, σημειώθηκαν σημαντικά επιτεύγματα όσον αφορά τη βελτίωση της διαφάνειας και της λογοδοσίας του κοινοβουλευτικού συστήματος. Παρόλα αυτά, ακόμη και σε χώρες με τέτοια παραδείγματα πολιτικής λογοδοσίας, οι απαντήσεις όσον αφορά την ακεραιότητα δεν αποτελούν μέρος μιας γενικευμένης πρακτικής.

Εξακολουθούν να υφίστανται σημαντικές ελλείψεις όσον αφορά την εποπτεία της χρηματοδότησης των κομμάτων. Μένει να διαπιστωθεί ο αντίκτυπος των πρόσφατων νομοθετικών μεταρρυθμίσεων. Συχνά, μόλις καλυφθεί ένα νομοθετικό κενό (όπως η διαφάνεια και τα όρια για τις δωρεές), φαίνεται να προκύπτουν άλλα (π.χ. απλουστευμένο καθεστώς δανείων, πολλαπλά σχήματα δωρεών, ανεπαρκής εποπτεία των ιδρυμάτων ή άλλων φορέων που συνδέονται με πολιτικά κόμματα, κτλ.). Η προληπτική εποπτεία και οι αποτρεπτικές κυρώσεις για παράνομη χρηματοδότηση των κομμάτων δεν αποτελούν ακόμη

συνήθεις πρακτικές σε ολόκληρη την ΕΕ και απαιτούνται μεγαλύτερες προσπάθειες προκειμένου να εξασφαλιστεί η συνεπής εφαρμογή.

B. Μηχανισμοί ελέγχου και πρόληψης

Χρήση προληπτικών πολιτικών

Οι προληπτικές πολιτικές καλύπτουν ένα ευρύ φάσμα θεμάτων που περιλαμβάνουν τους σαφείς κανόνες δεοντολογίας, τα μέτρα ευαισθητοποίησης, την οικοδόμηση μιας κουλτούρας ακεραιότητας εντός των διαφόρων οργανισμών, τις αυστηρές οδηγίες εκ των ανώτερων στελεχών όσον αφορά τα θέματα ακεραιότητας, τους αποτελεσματικούς μηχανισμούς εσωτερικού ελέγχου, τη διαφάνεια, την εύκολη πρόσβαση σε πληροφορίες δημόσιου συμφέροντος, τα αποτελεσματικά συστήματα για την αξιολόγηση της απόδοσης των δημόσιων οργανισμών, κτλ. Υπάρχει σημαντικό χάσμα μεταξύ των κρατών μελών όσον αφορά την πρόληψη της διαφθοράς. Για ορισμένα από αυτά, η εφαρμογή προληπτικών πολιτικών ήταν κατακερματισμένη έως σήμερα, χωρίς να παρουσιάζει πειστικά αποτελέσματα. Για άλλα κράτη μέλη, η αποτελεσματική πρόληψη συνέβαλε στην εδραίωση της μακρόχρονης φήμης των «καθαρών χωρών». Παρά το γεγονός ότι η διαφθορά δεν αποτελεί σημαντικό ζήτημα για τις εν λόγω χώρες, υφίστανται ενεργά και δυναμικά προγράμματα ακεραιότητας και πρόληψης, τα οποία αποτελούν προτεραιότητα για τις περισσότερες κεντρικές και τοπικές αρχές. Για κάποια άλλα κράτη μέλη, η διαφθορά θεωρήθηκε, για μεγάλο χρονικό διάστημα, μικρότερο πρόβλημα και, ως εκ τούτου, δεν υπήρξε ενεργή δράση για την προώθηση ολοκληρωμένων προληπτικών μέτρων.

Ενεργή προαγωγή της ακεραιότητας του δημόσιου τομέα - Κάτω Χώρες

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

Επιπλέον, πολλές ολλανδικές πόλεις και κοινότητες εφαρμόζουν τοπικές πολιτικές για την ακεραιότητα, οι οποίες έχουν βελτιώσει τον εντοπισμό υποθέσεων ακεραιότητας (αυξήθηκαν από 135 το 2003 σε 301 το 2010). Οι τοπικές πολιτικές για την ακεραιότητα έχουν εξελιχθεί κατά τα τελευταία 20 έτη και αποτελούν αναπόσπαστο τμήμα της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Εξωτερικοί και εσωτερικοί μηχανισμοί ελέγχου (εκτός από την επιβολή του νόμου)

Οι μηχανισμοί ελέγχου διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο τόσο για την πρόληψη όσο και για τον εντοπισμό της διαφθοράς, σε δημόσιους οργανισμούς. Ορισμένα κράτη μέλη αποδίδουν μεγάλη βαρύτητα στις υπηρεσίες επιβολής του νόμου και διώξεων ή σε οργανισμούς καταπολέμησης της διαφθοράς που θεωρούνται αποκλειστικά υπεύθυνοι για την αντιμετώπιση της διαφθοράς στη χώρα. Ενώ η δραστηριότητα αυτών των ιδρυμάτων είναι υψίστης σημασίας, η βαθιά ριζωμένη διαφθορά δεν μπορεί να αντιμετωπιστεί χωρίς την ύπαρξη ολοκληρωμένης προσέγγισης με στόχο την ενίσχυση των μηχανισμών πρόληψης και ελέγχου στο σύνολο της δημόσιας διοίκησης, σε κεντρικό και τοπικό επίπεδο.

Ορισμένα ελεγκτικά συνέδρια διαδραμάτισαν εξέχοντα ρόλο στην προώθηση των μεταρρυθμίσεων κατά της διαφθοράς. Σε μερικά κράτη μέλη, το Ελεγκτικό Συνέδριο διαδραματίζει ενεργό ρόλο όσον αφορά την ενημέρωση άλλων σχετικών αρχών όταν υπάρχει

υπόνοια διαφθοράς. Σε ορισμένες περιπτώσεις, αποτελεί επίσης τον αρμόδιο φορέα για τον έλεγχο της χρηματοδότησης των κομμάτων και των προεκλογικών εκστρατειών. Ωστόσο, η προληπτική δράση του δεν συνδυάζεται με την επιβολή αποτελεσματικών εσωτερικών και εξωτερικών ελέγχων σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο.

Σε πολλά κράτη μέλη, οι εσωτερικοί έλεγχοι σε ολόκληρη τη χώρα (ιδίως σε τοπικό επίπεδο) είναι ελλιπείς και μη συντονισμένοι. Θα πρέπει να ενισχυθούν οι εν λόγω έλεγχοι και να συνδυαστούν με ισχυρές πολιτικές πρόληψης, ώστε να υπάρξουν απτά και βιώσιμα αποτελέσματα κατά της διαφθοράς.

Δημοσιοποίηση των περιουσιακών στοιχείων

Η δημοσιοποίηση των περιουσιακών στοιχείων των υπαλλήλων που κατέχουν νευραλγικές θέσεις αποτελεί μια πρακτική που συμβάλλει στην εδραίωση της λογοδοσίας των δημοσίων υπαλλήλων, εξασφαλίζει αυξημένη διαφάνεια και διευκολύνει την ανίχνευση πιθανών περιπτώσεων παράνομου πλουτισμού, συγκρούσεων συμφερόντων, ασυμβίβαστου, καθώς και τον εντοπισμό και τη διερεύνηση πιθανών πρακτικών διαφθοράς.

Οι προσεγγίσεις όσον αφορά τη δημοσιοποίηση των περιουσιακών στοιχείων των αιρετών αξιωματούχων ποικίλλουν από την απαίτηση δημοσιοποίησης ενός σημαντικού όγκου πληροφοριών¹², έως την εφαρμογή πολιτικών περιορισμένης δημοσιοποίησης ή μη δημοσιοποίησης. Για τους επαγγελματίες δημόσιους υπαλλήλους ορισμένων τομέων, η δημοσιοποίηση των περιουσιακών στοιχείων θα μπορούσε να αποτελεί μια προοπτική για την αποφυγή προβλημάτων σύγκρουσης συμφερόντων. Παρά τις διαφορετικές προσεγγίσεις, παρατηρείται μια γενική τάση προς αυστηρότερες απαιτήσεις δημοσιοποίησης περιουσιακών στοιχείων των δημοσίων υπαλλήλων. Ορισμένα κράτη μέλη που παραδοσιακά δεν διέθεταν καθεστώτα δημοσιοποίησης περιουσιακών στοιχείων εισήγαγαν πρόσφατα ή ανακοίνωσαν την εισαγωγή των εν λόγω συστημάτων.

Σημαντική πτυχή, ωστόσο, αποτελεί και η επαλήθευσή τους. Σε ορισμένα κράτη μέλη, οργανισμοί επιφορτισμένοι με την παρακολούθηση της δημοσιοποίησης των περιουσιακών στοιχείων έχουν περιορισμένες εξουσίες και εργαλεία. Σε άλλα, υπάρχουν λίγα στοιχεία όσον αφορά την ενεργή υλοποίηση ή εφαρμογή των εν λόγω κανόνων. Σε ορισμένες χώρες, το σύστημα ελέγχου είναι πολύπλοκο και δυσκίνητο, γεγονός που επηρεάζει την αποτελεσματικότητά του. Λίγα είναι τα παραδείγματα κρατών μελών στα οποία διεξάγεται ενδελεχής έλεγχος: σε αυτά, διεξάγεται ουσιαστικός έλεγχος από εξειδικευμένους ανεξάρτητους οργανισμούς για την ακεραιότητα και την καταπολέμηση της διαφθοράς, οι οποίοι διαθέτουν τις αναγκαίες εξουσίες και τα εργαλεία για τον έλεγχο της προέλευσης των περιουσιακών στοιχείων των εμπλεκόμενων δημοσίων υπαλλήλων ώστε να συγκρίνουν με ένα ευρύ φάσμα βάσεων δεδομένων (φορολογική διοίκηση, εμπορικό μητρώο, κτλ.) για τον εντοπισμό ενδεχόμενων ανακριβών δηλώσεων.

Κανόνες σχετικά με τη σύγκρουση συμφερόντων

Οι συγκρούσεις συμφερόντων αντικατοπτρίζουν μια κατάσταση κατά την οποία οι δημόσιοι υπάλληλοι ενεργούν ή σκοπεύουν να ενεργήσουν ή φαίνεται να ενεργούν προς όφελος του

¹² Η γνωστοποίηση των περιουσιακών στοιχείων δεν συνεπάγεται αυτομάτως τη δημοσίευσή τους, καθώς θα πρέπει να τηρείται το δικαίωμα στην προστασία των δεδομένων. Ορισμένα από τα κράτη μέλη που εφαρμόζουν συστήματα δημοσιοποίησης των περιουσιακών στοιχείων δεν δημοσιεύουν όλες τις δηλώσεις περιουσιακών στοιχείων. Απαιτούν, ωστόσο, από τους δημόσιους υπαλλήλους να υποβάλλουν λεπτομερείς δηλώσεις περιουσιακών στοιχείων στις αρμόδιες αρχές.

ιδιωτικού συμφέροντος.¹³ Το ζήτημα της σύγκρουσης συμφερόντων, ως εκ τούτου, έχει περιληφθεί στο πεδίο εφαρμογής ευρέος φάσματος μέσων καταπολέμησης της διαφθοράς και μηχανισμών επανεξέτασης, συμπεριλαμβανομένων εκείνων που σχετίζονται με τη Σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών κατά της Διαφθοράς (UNCAC), την GRECO και τον ΟΟΣΑ.

Οι κανονισμοί και οι κυρώσεις που ισχύουν για τις συγκρούσεις συμφερόντων ποικίλλουν σε ολόκληρη την ΕΕ. Ορισμένα κράτη μέλη διαθέτουν στοχευμένη νομοθεσία, η οποία καλύπτει ένα ευρύ φάσμα αιρετών και διορισμένων δημοσίων αξιωματούχων, καθώς και εξειδικευμένες υπηρεσίες επιφορτισμένες με τη διενέργεια ελέγχων. Το επίπεδο ελέγχου ποικίλλει από το ένα κράτος μέλος στο άλλο: ορισμένα διαθέτουν ανεξάρτητους οργανισμούς που παρακολουθούν τις συγκρούσεις συμφερόντων, αλλά η ικανότητα παρακολούθησης των υποθέσεων αυτών σε ολόκληρη τη χώρα είναι περιορισμένη και η παρακολούθηση των αποφάσεων τους είναι ανεπαρκής· άλλα κράτη μέλη διαθέτουν επιτροπή δεοντολογίας επιφορτισμένη με τους ελέγχους αυτούς, η οποία δίνει αναφορά στο Κοινοβούλιο· σε άλλες περιπτώσεις, οι έλεγχοι σε βουλευτές διεξάγονται από κοινοβουλευτική επιτροπή ή, σε ορισμένες άλλες περιπτώσεις, από επιτροπή που είναι επιφορτισμένη με τη διενέργεια ελέγχων σχετικά με τις συγκρούσεις συμφερόντων και τις δηλώσεις περιουσιακών στοιχείων, αν και πολλές φορές διαθέτει περιορισμένη ικανότητα και εξουσίες επιβολής κυρώσεων. Πολλές φορές, οι επαληθεύσεις είναι, επί της ουσίας, τυπικές και περιορίζονται κυρίως σε διοικητικούς ελέγχους. Η ικανότητα παρακολούθησης και τα εργαλεία που είναι απαραίτητα για τη διεξαγωγή ουσιαστικού ελέγχου είναι συχνά ανεπαρκή.

Οι ιδιαίτερες δυσκολίες, οι οποίες ανακύπτουν σε όλους τους τομείς, απορρέουν από τις λιγοστές και ήπιες κυρώσεις που εφαρμόζονται στους αιρετούς αξιωματούχους. Όπου καλύπτουν τις συγκρούσεις συμφερόντων, οι κώδικες συμπεριφοράς των διαφόρων εκλεγμένων συνελύσεων συνήθως δεν συνοδεύονται από αποτρεπτικές κυρώσεις. Η κομματική πειθαρχία και ο αυτοέλεγχος μπορεί να μην αποτελούν επαρκώς αποτελεσματικά μεγέθη στο θέμα αυτό. Επιπλέον, η ακύρωση των συμβάσεων και των διαδικασιών που συνήφθησαν ή εκτελέστηκαν σε κατάσταση σύγκρουσης συμφερόντων ή η αποκατάσταση των εκτιμώμενων ζημιών επαφίενται συχνά σε γενικούς κανονισμούς του αστικού δικαίου και δεν εφαρμόζονται αποτελεσματικά στην πράξη.

Οι συγκρούσεις συμφερόντων στη λήψη αποφάσεων, την κατανομή των δημόσιων πόρων και δημόσιων συμβάσεων, ιδίως σε τοπικό επίπεδο, αποτελούν ένα πρότυπο που επαναλαμβάνεται σε πολλά κράτη μέλη. Η έκθεση αυτή αναλύει τις ιδιαίτερες προκλήσεις στον εν λόγω τομέα σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο στα κράτη μέλη όπου τα προβλήματα αυτά είναι πιο σοβαρά. Υπάρχει μια (μερικές φορές μεγάλη) διαφορά μεταξύ των περιφερειών και των τοπικών διοικήσεων και απουσιάζει η συνεκτική προσέγγιση για την επιβολή ελάχιστων προτύπων και τη βελτίωση της ενημέρωσης ως προς το θέμα αυτό. Οι συγκρούσεις συμφερόντων κατά κανόνα δεν ποινικοποιούνται στα κράτη μέλη της ΕΕ. Στην περίπτωση ενός κράτους μέλους, η σύγκρουση συμφερόντων είναι ποινικοποιημένη, αν και δεν υπάρχει ακόμη ιστορικό επιτυχών διώξεων. Σε άλλο κράτος μέλος, είναι επίσης

13 Το Συμβούλιο της Ευρώπης έχει ορίσει τη σύγκρουση συμφερόντων ως μια κατάσταση «στην οποία ο δημόσιος υπάλληλος έχει ένα ιδιωτικό συμφέρον που είναι ικανό να επηρεάσει ή φαίνεται ότι επηρεάζει την αμερόληπτη και αντικειμενική εκτέλεση των επίσημων καθηκόντων του», ενώ ως ιδιωτικό συμφέρον νοείται «κάθε πλεονέκτημα για τον εαυτό του, την οικογένειά του, τους στενούς συγγενείς, τους φίλους και τα πρόσωπα ή οργανισμούς με τους οποίους αυτός ή αυτή έχει ή είχε επιχειρηματικές ή πολιτικές σχέσεις». Περιλαμβάνει, επίσης, οποιαδήποτε ευθύνη, είτε οικονομική είτε πολιτική, που σχετίζεται με αυτά. Βλ. Σύσταση αριθ. R (2000) 10 της Επιτροπής Υπουργών προς τα κράτη μέλη σχετικά με τους κώδικες δεοντολογίας για τους αιρετούς αξιωματούχους:
[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Rec\(2000\)10_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Rec(2000)10_EN.pdf).

ποινικοποιημένες ορισμένες μορφές σύγκρουσης συμφερόντων (δηλαδή, το παράνομο συμφέρον για μια δραστηριότητα που διαχειρίζονται ή επιβλέπουν δημόσιοι υπάλληλοι).

Η κινητικότητα του εργατικού δυναμικού μεταξύ του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα είναι αναγκαία για τη λειτουργία μιας σύγχρονης κοινωνίας και μπορεί να επιφέρει σημαντικά οφέλη τόσο στον δημόσιο όσο και στον ιδιωτικό τομέα. Ενέχει, ωστόσο, τον εξής πιθανό κίνδυνο: πρώην δημόσιοι υπάλληλοι να αποκαλύπτουν πληροφορίες από προηγούμενα καθήκοντα που άσκησαν, οι οποίες δεν θα έπρεπε να αποκαλυφθούν, και πρώην υπάλληλοι του ιδιωτικού τομέα να καταλαμβάνουν δημόσιες θέσεις που οδηγούν σε σύγκρουση συμφερόντων σε σχέση με τον πρώην εργοδότη τους. Η κατάσταση αυτή αντιμετωπίζεται ρητώς από ορισμένα μόνο κράτη μέλη, και η εφαρμογή είναι συχνά ανεπαρκής.

Γ. Καταστολή

Ποινικό δίκαιο

Το ποινικό δίκαιο στον τομέα της διαφθοράς είναι, σε μεγάλο βαθμό, θεσπισμένο, σύμφωνα με τα πρότυπα του Συμβουλίου της Ευρώπης, των Ηνωμένων Εθνών και της νομοθεσίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ένα κράτος μέλος δεν έχει επικυρώσει τη Σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών κατά της διαφθοράς (UNCAC). Το κύριο εμπόδιο για την επικύρωσή της εκ μέρους του εν λόγω κράτους μέλους έγκειται στην έλλειψη ποινικής ευθύνης των αιρετών δημοσίων υπαλλήλων για δωροδοκία.

Ορισμένα κράτη μέλη έχουν θεσπίσει ή σχεδιάζουν μεταρρυθμίσεις του ουσιαστικού ποινικού δικαίου και της ποινικής δικονομίας. Ένας κοινός στόχος είναι η επίτευξη αποτελεσματικότερων και ταχύτερων διαδικασιών και η ενίσχυση των εργαλείων καταπολέμησης της διαφθοράς (συμπεριλαμβανομένου του καλύτερου ορισμού των αδικημάτων, αυστηρότερων κυρώσεων σε ορισμένες περιπτώσεις, καθώς και διατάξεων περί ταχείας υλοποίησης). Στη χάραξη της λεπτής γραμμής μεταξύ νόμιμης και παράνομης συμπεριφοράς, ορισμένα κράτη μέλη εξακολουθούν να διαθέτουν περιορισμένο πεδίο στοιχειοθέτησης αδικημάτων.

Η ποιότητα της μεταφοράς της **απόφασης-πλαίσιο 2003/568/ΔΕΥ για την καταπολέμηση της δωροδοκίας στον ιδιωτικό τομέα** είναι άνιση.¹⁴ Υπάρχουν ιδιαίτερες ελλείψεις όσον αφορά τη μεταφορά των διατάξεων για την ποινικοποίηση όλων των στοιχείων της ενεργητικής και παθητικής δωροδοκίας, καθώς και για την ευθύνη των νομικών προσώπων. Ακόμη και στην περίπτωση των κρατών μελών που μετέφεραν την απόφαση-πλαίσιο, σπανίζουν οι πληροφορίες όσον αφορά την εφαρμογή.

Αποτελεσματικότητα των υπηρεσιών καταπολέμησης της διαφθοράς

Εναπόκειται στο κράτος μέλος να αποφασίσει μόνο του ποιες θεσμικές δομές μπορεί να απαιτεί το εθνικό του πλαίσιο για την αντιμετώπιση της διαφθοράς, ανάλογα με την έκταση και τη φύση της διαφθοράς στη χώρα, το συνταγματικό και νομικό πλαίσιο, τις παραδόσεις, τη σύνδεση με άλλες πολιτικές της χώρας, τη συνολική θεσμική ρύθμιση, κτλ.

Αρκετά κράτη μέλη διαθέτουν κεντρικούς οργανισμούς καταπολέμησης της διαφθοράς που συνδυάζουν αρμοδιότητες πρόληψης και καταστολής, ενώ άλλα έχουν θεσπίσει υπηρεσίες

¹⁴ COM (2011) 309 τελικό, Δεύτερη έκθεση για την εφαρμογή της απόφασης-πλαισίου 2003/568/ΔΕΥ της 6ης Ιουνίου του 2011: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0309:FIN:EL:PDF>.

πρόληψης για την καταπολέμηση της διαφθοράς, ορισμένες εκ των οποίων είναι επίσης αρμόδιες για τον έλεγχο του πλούτου, τις συγκρούσεις συμφερόντων, τα ασυμβίβαστα και, σε ορισμένες περιπτώσεις, τη χρηματοδότηση κομμάτων. Ορισμένες άλλες χώρες διαθέτουν ειδικές υπηρεσίες επιβολής του νόμου ή δίωξης για την καταπολέμηση της διαφθοράς.

Είναι πλέον ευρέως αποδεκτό ότι η δημιουργία εξειδικευμένων υπηρεσιών για την καταπολέμηση της διαφθοράς, είτε αυτές επικεντρώνονται στην πρόληψη είτε στην καταστολή είτε και στα δύο, δεν αποτελεί πανάκεια. Τα αποτελέσματα ποικίλλουν. Ωστόσο, η ανάλυση που πραγματοποιεί η παρούσα έκθεση για κάθε χώρα καταδεικνύει ότι ορισμένες από αυτές τις υπηρεσίες αποτέλεσαν αποτελεσματικούς μοχλούς μεταρρυθμίσεων κατά της διαφθοράς στη χώρα τους.

Τα επιτεύγματα ορισμένων υπηρεσιών καταπολέμησης της διαφθοράς είναι περισσότερο βιώσιμα από άλλα. Οι παράγοντες που επηρεάζουν την (προσωρινή ή μακροχρόνια) επιτυχία τους περιλαμβάνουν: εγγυήσεις ανεξαρτησίας και απουσία πολιτικών παρεμβάσεων, αξιοκρατική επιλογή και προαγωγή του προσωπικού, διεπιστημονική συνεργασία μεταξύ των επιχειρησιακών ομάδων και με άλλους φορείς, άμεση πρόσβαση σε βάσεις δεδομένων και πληροφοριών, καθώς και παροχή των αναγκαίων πόρων και δεξιοτήτων. Αυτά τα στοιχεία δεν συγκεντρώνονται πάντα σε όλα τα κράτη μέλη.

Ορθές πρακτικές που αφορούν τους οργανισμούς καταπολέμησης της διαφθοράς

Η Σλοβενική Επιτροπή για την Πρόληψη της Διαφθοράς (CPC) έχει εδραιώσει τον ρόλο της στην προσπάθεια για την «προάσπιση του κράτους δικαίου μέσω των προσπαθειών καταπολέμησης της διαφθοράς», όπως αναγνωρίζεται και από το Συνταγματικό Δικαστήριο της Σλοβενίας. Παρά τους περιορισμένους πόρους, η Σλοβενική Επιτροπή για την Πρόληψη της Διαφθοράς διαθέτει αποδεδειγμένο ιστορικό εφαρμογής, με πάνω από 1 000 αξιολογήσεις και έρευνες ετησίως. Έχει επαληθεύσει τα περιουσιακά στοιχεία και τα συμφέροντα των ηγετών όλων των κύριων πολιτικών κομμάτων, ενώ πρόσφατα αποκάλυψε παραβιάσεις της νομοθεσίας όσον αφορά τη δημοσιοποίηση των περιουσιακών στοιχείων και τον φερόμενο αδικαιολόγητο πλούτο σημαντικών πολιτικών προσωπικοτήτων.

Εθνική διεύθυνση της Ρουμανίας για την καταπολέμηση της διαφθοράς (DNA). Ως εξειδικευμένη εισαγγελία για την καταπολέμηση της διαφθοράς μεσαίας και υψηλής κλίμακας, η εθνική διεύθυνση της Ρουμανίας για την καταπολέμηση της διαφθοράς έχει δημιουργήσει ένα αξιοσημείωτο ιστορικό αμερόληπτων ερευνών και διώξεων σε υποθέσεις διαφθοράς στα ανώτατα επίπεδα της πολιτικής, της δικαστικής εξουσίας και σε άλλους τομείς, όπως η φορολογική διοίκηση, τα τελωνεία, η ενέργεια, οι μεταφορές, οι κατασκευές, η υγεία, κτλ. Κατά τα τελευταία επτά έτη, η επιτροπή αυτή απήγγειλε κατηγορίες σε πάνω από 4 700 κατηγορούμενους. Το 90,25% των κατηγορητηρίων της επιβεβαιώθηκαν με τελεσίδικες δικαστικές αποφάσεις. Σχεδόν 1 500 κατηγορούμενοι καταδικάστηκαν με τελεσίδικες δικαστικές αποφάσεις, ενώ σχεδόν οι μισοί από αυτούς κατέχουν πολύ υψηλόβαθμες θέσεις. Καθοριστικός παράγοντας στην επίτευξη των εν λόγω αποτελεσμάτων υπήρξε η δομή της εν λόγω εθνικής διεύθυνσης, η οποία περιλαμβάνει, εκτός από τους εισαγγελείς που καθοδηγούν και εποπτεύουν τις έρευνες, τη δικαστική αστυνομία και εξειδικευμένους εμπειρογνώμονες στον οικονομικό, χρηματοπιστωτικό τομέα ή στον τομέα πληροφορικής.

Το γραφείο πρόληψης και καταπολέμησης της διαφθοράς της Λετονίας (KNAB) έχει δημιουργήσει ισχυρή φήμη στη Λετονία και ευρύτερα. Συνδυάζει αρμοδιότητες που σχετίζονται με την πρόληψη, την έρευνα και την εκπαίδευση, καθώς και τον έλεγχο της χρηματοδότησης

των κομμάτων. Το γραφείο πρόληψης και καταπολέμησης της διαφθοράς της Λετονίας ενεργεί επίσης ως προδικαστικό ελεγκτικό σώμα που διαθέτει τις παραδοσιακές εξουσίες της αστυνομίας και την πρόσβαση σε τραπεζικές και φορολογικές βάσεις δεδομένων. Πρόσφατα, το Προεδρείο διήλθε μια περίοδο εσωτερικής αναταραχής.

Η κροατική υπηρεσία για την καταπολέμηση της διαφθοράς και του οργανωμένου εγκλήματος που συνδέεται με τη γενική εισαγγελία (USKOK) θεμελίωσε ιστορικό προληπτικών ερευνών και επιτυχών διώξεων, συμπεριλαμβανομένων σημαντικών υποθέσεων στις οποίες εμπλέκονται υψηλόβαθμοι εκλεγμένοι και διορισμένοι αξιωματούχοι.

Η ειδική εισαγγελία της Ισπανίας για θέματα καταπολέμησης της διαφθοράς που λειτουργεί σε επίπεδο κεντρικής κυβέρνησης θεμελίωσε ιστορικό ερευνών και διώξεων, συμπεριλαμβανομένων υποθέσεων διαφθοράς στα υψηλά κλιμάκια με πολύπλοκα συστήματα παράνομης χρηματοδότησης των κομμάτων. Η Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης της Καταλονίας, μια περιφερειακή υπηρεσία για την καταπολέμηση της διαφθοράς που ειδικεύεται στην πρόληψη και τη διερεύνηση της διαφθοράς και της απάτης, είναι μοναδική στο είδος της στην Ισπανία. Σκοπός της είναι η πρόληψη και η διερεύνηση της κατάχρησης του δημοσίου χρήματος, ενώ επίσης είναι επιφορτισμένη με την καθοδήγηση άλλων φορέων.

Σε ορισμένα κράτη μέλη, οι φορείς κατά της διαφθοράς, οι οποίοι διερευνούν πολιτικούς, αντιμετωπίζουν στη συνέχεια άμεση ή έμμεση πίεση. Η πίεση αυτή περιλαμβάνει δημόσιες δηλώσεις ή άλλες προκλήσεις όσον αφορά τη νομιμότητα της ηγεσίας των φορέων ή τις θεσμικές εξουσίες και αρμοδιότητές τους. Είναι σημαντική η εξασφάλιση των απαραίτητων εγγυήσεων για αυτούς τους φορείς καταπολέμησης της διαφθοράς προκειμένου να συνεχίσουν να εκτελούν τα καθήκοντά τους, χωρίς αδικαιολόγητη πίεση.

Ικανότητες των αρχών επιβολής του νόμου, δίωξης, καθώς και της δικαστικής εξουσίας

Η αποτελεσματικότητα **των αρχών επιβολής του νόμου και δίωξης** στη διερεύνηση της διαφθοράς ποικίλλει ευρέως σε όλη την ΕΕ. Οι παράγοντες που λαμβάνονται υπόψη κατά την αξιολόγηση της αποτελεσματικότητάς τους περιλαμβάνουν την εικαζόμενη έκταση και το είδος της διαφθοράς που πρέπει να αντιμετωπίσουν, την εξισορρόπηση με προληπτικά μέτρα, την πολιτική βούληση να υποστηριχθεί η ανεξαρτησία τους, το δυναμικό και τους πόρους που έχουν στη διάθεσή τους, τα πιθανά εμπόδια στις έρευνες, την αποτελεσματικότητα του δικαστικού συστήματος, ιδίως της ανεξαρτησίας του, κτλ. Η αξιολόγηση είναι δύσκολη, καθώς στα περισσότερα κράτη μέλη δεν υπάρχει συνοχή στα στατιστικά στοιχεία για τη διαφθορά. Δεν υπάρχουν σχεδόν καθόλου επικαιροποιημένα και ακριβή ενοποιημένα στατιστικά στοιχεία για όλα τα στάδια της διαδικασίας των υποθέσεων διαφθοράς.

Τα κατασταλτικά μέτρα από μόνα τους δεν επαρκούν για την αντιμετώπιση της διαφθοράς με αποτελεσματικό τρόπο. Παρόλα αυτά, η δυνατότητα του δικαστικού συστήματος να επιβάλλει αποτρεπτικές ποινικές κυρώσεις διαδραματίζει σημαντικό αποτρεπτικό ρόλο και αποτελεί σαφή ένδειξη ότι η διαφθορά δεν είναι ανεκτή.

Ορισμένα κράτη μέλη δίνουν ιδιαίτερη έμφαση στο σκέλος της καταστολής και, ως εκ τούτου, η επιβολή του νόμου κατέστη η πιο ορατή πτυχή των προσπαθειών τους για την καταπολέμηση της διαφθοράς. Εξαιρετικά αποτελέσματα μπορούν επίσης να σημειωθούν σε κράτη μέλη όπου η δίωξη στο σύνολό της (πέρα από τις υπηρεσίες που ειδικεύονται σε υποθέσεις διαφθοράς) είναι αποτελεσματική. Σε ορισμένα άλλα κράτη μέλη, η επιτυχής δίωξη είναι ανεπαρκής ή οι έρευνες είναι χρονοβόρες.

Η ανεξαρτησία της δικαστικής εξουσίας αποτελεί πάντως βασικό στοιχείο για την καταπολέμηση της διαφθοράς από την άποψη της ικανότητας του δικαστικού συστήματος να χειρίζεται αποτελεσματικά τις περιπτώσεις διαφθοράς, μεταξύ άλλων και στα υψηλά κλιμάκια, καθώς και από την άποψη των προτύπων ακεραιότητας που διαμορφώνονται εντός του δικαστικού συστήματος. Οι αποτελεσματικές εγγυήσεις ανεξαρτησίας και τα υψηλά πρότυπα ηθικής στον τομέα της δικαιοσύνης είναι απαραίτητα για τη διασφάλιση του αναγκαίου πλαισίου για μια αποτελεσματική δικαστική εξουσία, η οποία αποδίδει δικαιοσύνη σε υποθέσεις διαφθοράς, κατά τρόπο αντικειμενικό και αμερόληπτο, χωρίς οποιαδήποτε αθέμιτη επιρροή. Η ανεξαρτησία των φορέων επιβολής του νόμου και των διοικητικών αρχών αποτελεί πρόβλημα για ορισμένα κράτη μέλη. Ιδιαίτερη ανησυχία εκφράστηκε για υποθέσεις πολιτικών παρεμβάσεων στο έργο των υπηρεσιών δίωξης και των δικαστηρίων, χωρίς, ωστόσο, να κρίνεται η συνολική θεσμική δομή που αντικατοπτρίζει το συνταγματικό, νομικό και πολιτιστικό περιβάλλον του κάθε κράτους μέλους, και υπόκειται σε ξεχωριστούς μηχανισμούς και διαδικασίες σε επίπεδο ΕΕ - ιδίως τον ετήσιο πίνακα αποτελεσμάτων της ΕΕ στον τομέα της δικαιοσύνης και το πλαίσιο του κράτους δικαίου που ανακοίνωσε και ανέφερε ο Πρόεδρος Barroso στην ομιλία του για την κατάσταση της Ένωσης το 2012 και το 2013. Ορισμένα παραδείγματα περιλαμβάνουν τη μη διαφανή ή διακριτική εφαρμογή των διαδικασιών διορισμού, προαγωγής ή απόρριψης κορυφαίων εισαγγελέων που ασχολούνται με υποθέσεις διαφθοράς, καθώς και απολύσεις ή προσπάθειες δυσφήμισης οργάνων καταπολέμησης της διαφθοράς και των επικεφαλής τους, χωρίς προφανή αντικειμενικό λόγο. Σε άλλες περιπτώσεις, οι υπηρεσίες επιβολής του νόμου για την καταπολέμηση της διαφθοράς αντιμετώπισαν την παρέμβαση των πολιτικών παραγόντων στη διαχείριση και τη λειτουργία τους. Οι ευρείες εξουσίες που απολαμβάνουν ορισμένοι φορείς καταπολέμησης της διαφθοράς δεν συνδυάζονται πάντα με την υποχρέωση λογοδοσίας, γεγονός που δημιουργεί υπόνοιες ότι ενδέχεται να διστάζουν να αποκαλύψουν υποθέσεις που αφορούν τα υψηλά κλιμάκια ή να καταφεύγουν σε αμφιλεγόμενες μεθόδους έρευνας.

Δεν υφίσταται ενιαίο πρότυπο το οποίο θα μπορούσε να θεωρηθεί ως υπόδειγμα για τις διαδικασίες διορισμού και απόλυσης των επικεφαλής των αρχών επιβολής του νόμου ή των υπηρεσιών δίωξης. Οι εν λόγω αποφάσεις λαμβάνονται, στα περισσότερα κράτη μέλη, από τις κυβερνήσεις ως έκφραση της πολιτικής ευθύνης και αντικατοπτρίζουν τη θέση των αρχών επιβολής του νόμου και δίωξης εντός της εκτελεστικής εξουσίας. Ανεξάρτητα από τη διαδικασία που ακολουθείται, η διαδικασία πρέπει να είναι αξιόπιστη και αξιοκρατική προκειμένου να αποφευχθεί οποιαδήποτε εντύπωση πολιτικής μεροληψίας και να επιτραπεί στην αστυνομία και τους εισαγγελείς να ερευνήσουν υποθέσεις διαφθοράς όπου και αν τις ανακαλύψουν.

Επιπλέον, σε ορισμένα κράτη μέλη, η έλλειψη αποτελεσματικού συντονισμού μεταξύ των αρχών επιβολής του νόμου και των αρχών καταπολέμησης της διαφθοράς επισημαίνεται ως αδυναμία.

Οι μεμονωμένες αναλύσεις ανά χώρα επισημαίνουν ανησυχίες όσον αφορά την ακεραιότητα των **δικαστικών λειτουργιών** που ασχολούνται με υποθέσεις διαφθοράς και προβληματισμούς σχετικά με την ανεξαρτησία και την ακεραιότητα τους, όπως φαίνεται από το εύρος και το είδος των υποθέσεων διαφθοράς στις οποίες εμπλέκονται δικαστές ή εισαγγελείς. Ένα εκ των κρατών μελών θέσπισε ειδικό δικαστήριο κατά της διαφθοράς το οποίο αντιμετώπισε σημαντικές προκλήσεις (ακόμη και την προσωρινή διάλυση), οι οποίες επηρεάζουν τη σταθερότητά του και την ικανότητα θεμελίωσης ενός πειστικού ιστορικού.

Σε αρκετά κράτη μέλη, φαίνεται να υπάρχει έλλειψη δικαστικής βούλησης και ικανότητας αντιμετώπισης περίπλοκων ή ευαίσθητων υποθέσεων διαφθοράς. Σε ορισμένα κράτη μέλη, οι

υποθέσεις διαφθοράς κινδυνεύουν με παραγραφή όπου οι δικαστικές διαδικασίες αποδεικνύονται εξαιρετικά μακρόχρονες και περίπλοκες. Σε ορισμένες περιπτώσεις, ο τρόπος με τον οποίο οι δικονομικοί κανόνες εφαρμόζονται στην πράξη οδηγεί σε σημαντικές καθυστερήσεις, οι οποίες, κάποιες φορές, αποσκοπούν στη μη ολοκλήρωση των δικαστικών διαδικασιών.

Η περιορισμένη αποτρεπτικότητα της δικαστικής καταδίκης επισημάνθηκε, επίσης, σε πολλά κράτη μέλη, όπου η συχνότητα της αναστολής των κυρώσεων ή η επιβολή εξαιρετικά ήπιων κυρώσεων σε υποθέσεις διαφθοράς παρατηρήθηκε ως συχνό φαινόμενο. Σε άλλες περιπτώσεις, ωστόσο, τα δικαστήρια επέβαλαν πρόσφατα αποτρεπτικές ποινές φυλάκισης σε υποθέσεις διαφθοράς.

Σε ένα κράτος μέλος, ο ρόλος των ερευνητικών δικαστηρίων θεωρείται αποφασιστικής σημασίας για την περαιτέρω προώθηση των νομοθετικών και θεσμικών μεταρρυθμίσεων όσον αφορά τις υποθέσεις διαφθοράς, ωστόσο, η ανάλυση εγείρει επίσης ερωτήματα σχετικά με τη διάρκεια των εργασιών τους και τον πραγματικό αντίκτυπο όσον αφορά τις διώξεις.

Θα πρέπει να σημειωθεί ότι τα δικονομικά κενά ενδέχεται πολλές φορές να παρεμποδίζουν τη διερεύνηση υποθέσεων διαφθοράς σε ορισμένα κράτη μέλη. Τα παραδείγματα περιλαμβάνουν υπερβολικές ή ασαφείς διατάξεις για άρση ασυλιών, ή εσφαλμένη εφαρμογή αυτών και διατάξεις περί παραγραφής που εμποδίζουν την ολοκλήρωση πολύπλοκων υποθέσεων, κυρίως σε συνδυασμό με χρονοβόρες διαδικασίες ή άκαμπτους κανόνες για την πρόσβαση σε τραπεζικές πληροφορίες που εμποδίζουν χρηματοοικονομικές έρευνες και τη διασυννοριακή συνεργασία.

Δ. Ειδικοί τομείς κινδύνου

Διαφθορά μικρής κλίμακας

Η διαφθορά μικρής κλίμακας εξακολουθεί να αποτελεί μείζον πρόβλημα σε ορισμένα κράτη μέλη. Πολλές πρωτοβουλίες κατά της διαφθοράς απέτυχαν να αντιμετωπίσουν τη διαφθορά μικρής κλίμακας σε αυτές τις χώρες. Αρκετά κράτη μέλη όπου υπήρχε διαφθορά μικρής κλίμακας ως ένα επαναλαμβανόμενο πρόβλημα πριν από μερικές δεκαετίες, κατάφεραν να σημειώσουν πρόοδο σε αυτόν τον τομέα, σύμφωνα με έρευνες για τις προσωπικές εμπειρίες με διαφθορά, οι οποίες καταδεικνύουν θετικές τάσεις και μερικές φορές κατατάσσουν τις εν λόγω χώρες ακόμη και πάνω από τον μέσο όρο της ΕΕ στον τομέα αυτόν. Παρά την πολλά υποσχόμενη πρόοδο όσον αφορά τη μείωση, σε γενικές γραμμές, της διαφθοράς μικρής κλίμακας, ορισμένα κράτη μέλη εξακολουθούν να αντιμετωπίζουν συνθήκες που ευνοούν τη διαφθορά στον τομέα της υγείας, όπου εξακολουθούν να υφίστανται κίνητρα για την καταβολή ανεπίσημων πληρωμών έναντι διαφοροποιημένης μεταχείρισης.

Κίνδυνοι διαφθοράς σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο

Οι κίνδυνοι διαφθοράς είναι υψηλότεροι σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο, όπου οι έλεγχοι, οι ισορροπίες και η εσωτερική εποπτεία τείνουν να είναι ελλιπέστεροι από ό, τι σε κεντρικό επίπεδο. Σε ορισμένα κράτη μέλη, υφίστανται σημαντικές αποκλίσεις, όταν πρόκειται για τη χρηστή διακυβέρνηση και την αποτελεσματικότητα των πολιτικών για την καταπολέμηση της διαφθοράς.¹⁵

¹⁵ Εκτίμηση ποιότητας από το Κυβερνητικό Ινστιτούτο, Πανεπιστήμιο του Γκέτεμποργκ, Σουηδία.

Σε πολλά κράτη μέλη, οι ευρείες διακριτικές εξουσίες των περιφερειακών κυβερνήσεων ή των τοπικών διοικήσεων (που διαχειρίζονται σημαντικούς πόρους) δεν συνοδεύονται από αντίστοιχο επίπεδο μηχανισμών λογοδοσίας και ελέγχου. Η σύγκρουση συμφερόντων προκαλεί ιδιαίτερα προβλήματα σε τοπικό επίπεδο. Απαιτούνται μεγαλύτερες προσπάθειες για τη διάδοση των ορθών πρακτικών που εφαρμόζουν ορισμένες περιοχές ή τοπικές διοικήσεις και τη δημιουργία ίσων όρων ανταγωνισμού, τόσο για τους εκλεγμένους όσο και για τους διορισμένους αξιωματούχους σε τοπικό επίπεδο, ιδίως όσον αφορά τα πρότυπα διαφάνειας, τη δημοσιοποίηση των περιουσιακών στοιχείων, την πρόληψη και την επιβολή κυρώσεων όσον αφορά τις συγκρούσεις συμφερόντων, καθώς και τον έλεγχο των δημοσίων δαπανών.

Το θετικό είναι ότι παρατηρήθηκαν, σε τοπικό ή περιφερειακό επίπεδο, αποτελεσματικές πρακτικές πρόληψης. Σε ένα κράτος μέλος, δημιουργήθηκε δίκτυο περισσότερων των 200 περιφερειακών, δημοτικών και επαρχιακών διοικήσεων, που εργάζονται από κοινού για την πρόληψη της διαφθοράς και της διείσδυσης της μαφίας στις δημόσιες δομές.

Επιλεγμένοι ευάλωτοι τομείς

Σε πολλά κράτη μέλη, επισημάνθηκε η ύπαρξη ορισμένων τομέων ιδιαίτερα ευάλωτων στη διαφθορά, και έγινε έκκληση για στοχευμένη αντιμετώπιση του ζητήματος.

Η αστική ανάπτυξη και ο κατασκευαστικός κλάδος αποτελούν τομείς συνήθως ιδιαίτερα ευάλωτους στη διαφθορά σε ολόκληρη την ΕΕ. Η έκθεση τους χαρακτηρίζει ως τομείς ιδιαίτερα επιρρεπείς στη διαφθορά σε ορισμένα κράτη μέλη, στα οποία διερευνήθηκαν και διώχθηκαν πολλές υποθέσεις διαφθοράς κατά τα τελευταία έτη. Για την αντιμετώπιση των κινδύνων στον τομέα αυτόν, ένα κράτος μέλος θέσπισε ειδική υπηρεσία δίωξης για την καταπολέμηση των παρατυπιών περιβαλλοντικού και χωροταξικού σχεδιασμού, η οποία καλύπτει ένα ευρύ φάσμα αδικημάτων, συμπεριλαμβανομένης της δωροδοκίας. Ως τομέας ευάλωτος στη διαφθορά χαρακτηρίστηκε και ο περιβαλλοντικός σχεδιασμός σε ένα κράτος μέλος όπου η χορήγηση αδειών, ιδίως για έργα μεγάλης κλίμακας, έχει πληγεί από κατηγορίες για διαφθορά και παράνομη χρηματοδότηση των κομμάτων.

Ο τομέας της υγείας, άλλο ένα πεδίο καθολικά ευάλωτο στη διαφθορά, ιδίως όσον αφορά τις δημόσιες συμβάσεις και τη φαρμακευτική βιομηχανία, αξιολογήθηκε λεπτομερώς σε ορισμένα κράτη μέλη. Οι χώρες αυτές αναπτύσσουν στρατηγικές και μεταρρυθμίσεις για την αντιμετώπιση της διαφθοράς στην υγειονομική περίθαλψη. Ωστόσο, ελάχιστα είναι τα απτά αποτελέσματα μέχρι σήμερα. Οι άτυπες πληρωμές και η διαφθορά στις δημόσιες συμβάσεις και στον φαρμακευτικό τομέα εξακολουθούν να προκαλούν προβληματισμό.

Η διαφθορά στη φορολογική διοίκηση, η οποία επισημάνθηκε ως ένα σοβαρό πρόβλημα σε ένα κράτος μέλος, χρήζει στοχευμένης στρατηγικής αντιμετώπισης.

Σε γενικές γραμμές, τα περισσότερα από τα προαναφερθέντα κράτη μέλη δεν διαθέτουν συνεκτικούς μηχανισμούς αξιολόγησης των κινδύνων ή συγκεκριμένες στρατηγικές για την αντιμετώπιση της διαφθοράς σε ευάλωτους τομείς.

Ακεραιότητα και διαφάνεια του χρηματοπιστωτικού τομέα

Η ανάγκη για ενισχυμένα πρότυπα ακεραιότητας και διαφάνειας του χρηματοπιστωτικού τομέα τέθηκε πολλές φορές στον απόηχο της χρηματοπιστωτικής κρίσης. Η παρούσα έκθεση εγείρει τέτοια ζητήματα σε σχέση με ορισμένα κράτη μέλη.

Μια έκθεση της Κοινοβουλευτικής Συνέλευσης του Συμβουλίου της Ευρώπης, συνδέει «υποθέσεις μείζονος διαφθοράς» με τη φοροδιαφυγή μέσω υπεράκτιων εταιρειών και φορολογικών παραδείσων.¹⁶ Η έκθεση αναφέρεται στην πρωτοβουλία ανάκτησης κλεμμένων περιουσιακών στοιχείων από την Παγκόσμια Τράπεζα¹⁷ και το UNODC που ανέλυσαν 150 υποθέσεις μείζονος διαφθοράς και διαπίστωσαν την ύπαρξη άμεσης σχέσης μεταξύ της διαφθοράς μεγάλης κλίμακας στα υψηλά κλιμάκια δημοσίων λειτουργιών και της απόκρυψης κλεμμένων περιουσιακών στοιχείων μέσω αδιαφανών εικονικών εταιρειών, ιδρυμάτων και καταπιστευμάτων. Επιπλέον, ανέφερε εμπόδια στη διερεύνηση και τον εντοπισμό κλεμμένων περιουσιακών στοιχείων λόγω της έλλειψης πρόσβασης σε πληροφορίες για τους δικαιούχους και της χρήσης εξελιγμένων εταιρικών δομών πολλαπλών δικαιοδοσιών.

Η ίδια έκθεση της Κοινοβουλευτικής Συνέλευσης υπέδειξε ότι ένα κράτος μέλος, μεταξύ άλλων μελών του Συμβουλίου της Ευρώπης, «υποθάλπει ή ανέχεται περισσότερο ή λιγότερο αμφισβητήσιμες οικονομικές και νομικές ρυθμίσεις του υπεράκτιου συστήματος». Πιο πρόσφατα, το εν λόγω κράτος μέλος ανακοίνωσε τα σχέδιά του να αναθεωρήσει το νομικό πλαίσιο για την πρόσβαση σε τραπεζικές πληροφορίες.

Σε ένα άλλο κράτος μέλος, οι πρόσφατες διαμάχες για τον χρηματοπιστωτικό τομέα, συμπεριλαμβανομένων των μεγάλων τραπεζών, επί θεμάτων όπως ο καθορισμός των επιτοκίων, ο ανεύθυνος και κερδοσκοπικός δανεισμός και η παράλειψη άσκησης της δέουσας επιμέλειας, εγείρει προβληματισμούς σχετικά με τον έλεγχο και την επιβολή των υφιστάμενων κανόνων. Επίσης συζητήθηκε ευρέως ο ρόλος των τραπεζών οι οποίες διευκολύνουν ή επιτρέπουν τη νομιμοποίηση εσόδων από παράνομες δραστηριότητες. Τα σχέδια για ένα δημοσίως προσβάσιμο μητρώο των ιδιοκτητών εγγεγραμμένων εταιρειών αναμένεται να βελτιώσουν τη διαφάνεια.

Ένα άλλο κράτος μέλος έχει δεσμευτεί να ενισχύσει την εποπτεία των τραπεζών και το κανονιστικό πλαίσιο, καθώς και τα μέτρα κατά της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομη δραστηριότητα.

Δωροδοκία αλλοδαπών

Κράτη μέλη τα οποία αντιμετωπίζουν αποτελεσματικά τη διαφθορά εντός των συνόρων τους συχνά αντιμετωπίζουν προβλήματα όσον αφορά τη συμπεριφορά των εταιρειών τους στο εξωτερικό, ιδιαίτερα σε χώρες όπου οι πρακτικές διαφθοράς είναι διαδεδομένες. Ο ΟΟΣΑ διενεργεί αυστηρό έλεγχο σε αυτόν τον τομέα και τονίζει, στις τακτικές αξιολογήσεις του, τόσο τα καλά όσο και τα λιγότερο ικανοποιητικά αποτελέσματα όσον αφορά την εφαρμογή. Σε ορισμένα κράτη μέλη υφίστανται ορθές πρακτικές οι οποίες αφορούν είτε πολυάριθμες επιτυχείς διώξεις και αυστηρές κυρώσεις στο πλαίσιο της αντιμετώπισης κατά προτεραιότητα των υποθέσεων δωροδοκίας αλλοδαπών, είτε την πρόσφατη υιοθέτηση ολοκληρωμένης νομοθεσίας κατά της δωροδοκίας που ενίσχυσε τα νομικά και διαδικαστικά μέσα για την πρόληψη και τη δίωξη της διαφθοράς και κυρίως της δωροδοκίας αλλοδαπών.

Υγιές νομοθετικό πλαίσιο για την αντιμετώπιση των δωροδοκιών εγχώριων και αλλοδαπών φορέων - Νόμος του Ηνωμένου Βασιλείου περί δωροδοκίας

Ο νόμος περί δωροδοκίας του 2010, ο οποίος τέθηκε σε ισχύ την 1η Ιουλίου 2011, τοποθετεί το Ηνωμένο Βασίλειο μεταξύ των χωρών με τους αυστηρότερους κανόνες κατά της δωροδοκίας

¹⁶ <http://assembly.coe.int/ASP/XRef/X2H-DW-XSL.asp?fileid=18151&lang=EN..>

¹⁷ <http://star.worldbank.org/star/>.

παγκοσμίως. Όχι μόνο ποινικοποιεί την καταβολή και αποδοχή δωροδοκιών και τη δωροδοκία αλλοδαπού δημόσιου λειτουργού, αλλά επεκτείνει την ποινική ευθύνη σε εμπορικούς οργανισμούς που αποτυγχάνουν να αποτρέψουν τη δωροδοκία που διαπράττεται εκ μέρους τους. Διατάξεις σχετικά με την εξωεδαφική δικαιοδοσία επιτρέπουν στο Serious Fraud Office [βρετανική υπηρεσία καταπολέμησης της βαρείας απάτης (SFO)] να διώξει οποιαδήποτε εταιρεία ή πρόσωπο που σχετίζεται με το Ηνωμένο Βασίλειο, ακόμη και αν η εταιρία εδρεύει στο εξωτερικό. Οι εμπορικές οργανώσεις απαλλάσσονται από την ποινική ευθύνη αν είχαν επαρκείς διαδικασίες για την πρόληψη της δωροδοκίας.

Οι συνοδευτικές κατευθυντήριες γραμμές που παρέχει η SFO προς τους εμπορικούς οργανισμούς προάγουν τη βελτίωση της ενημέρωσης σχετικά με το νέο νομοθετικό πλαίσιο και καθοδηγούν τις επιχειρήσεις με πρακτικό τρόπο (συμπεριλαμβανομένων μελετών περιπτώσεων) όσον αφορά τις υποχρεώσεις τους στο πλαίσιο του νόμου για την πρόληψη ή την ανίχνευση της δωροδοκίας. Σύμφωνα με προηγούμενες συστάσεις του ΟΟΣΑ, οι κατευθυντήριες γραμμές καθιστούν σαφές ότι οι διευκολύνσεις πληρωμών θεωρούνται παράνομες δωροδοκίες και παρέχουν στις επιχειρήσεις κριτήρια για τη διάκριση της φιλοξενίας από τη συγκεκριμένη μορφή δωροδοκίας.

Η υπηρεσία SFO έχει εκτεταμένες εξουσίες για τη διερεύνηση και δίωξη σοβαρών και πολύπλοκων υποθέσεων απάτης, συμπεριλαμβανομένης της διαφθοράς. Σε ορισμένες περιπτώσεις, η SFO μπορεί να εξετάσει τα εντάλματα πληρωμής και διακανονισμού, σύμφωνα με τις προηγούμενες κατευθυντήριες γραμμές.

Ο ΟΟΣΑ έχει επικρίνει άλλα κράτη μέλη για ανεπαρκή ή και ανύπαρκτη δίωξη της δωροδοκίας αλλοδαπών φορέων, λαμβάνοντας υπόψη τους κινδύνους διαφθοράς που οι εταιρείες τους αντιμετωπίζουν στο εξωτερικό.

Κρατικές επιχειρήσεις

Σε ορισμένα κράτη μέλη, υπάρχουν ελλείψεις όσον αφορά την εποπτεία των κρατικών επιχειρήσεων όπου η νομοθεσία είναι ασαφής και η πολιτικοποίηση παρεμποδίζει τους αξιοκρατικούς διορισμούς και την άσκηση του δημοσίου συμφέροντος. Επιπλέον, δεν υπάρχουν επαρκείς διασφαλίσεις κατά της διαφθοράς ή μηχανισμοί για την πρόληψη και την τιμωρία των περιπτώσεων σύγκρουσης συμφερόντων. Υπάρχει ελάχιστη διαφάνεια όσον αφορά την κατανομή των πόρων και, σε ορισμένες περιπτώσεις, την αγορά υπηρεσιών από τις εταιρείες αυτές. Πρόσφατες έρευνες για εικαζόμενη κατάχρηση κεφαλαίων, πρακτικές διαφθοράς και νομιμοποίηση εσόδων από παράνομες δραστηριότητες, οι οποίες συνδέονται με κρατικές εταιρείες, καταδεικνύουν το υψηλό επίπεδο κινδύνων διαφθοράς στον τομέα αυτόν, καθώς και την αδυναμία ελέγχου και πρόληψης.

Στην περίπτωση ορισμένων κρατών μελών, η έκθεση υπογραμμίζει την ανάγκη για μεγαλύτερη διαφάνεια και αποτελεσματικούς ελέγχους όσον αφορά τις εσπευσμένες ιδιωτικοποιήσεις που ενδέχεται να αυξάνουν τους κινδύνους διαφθοράς.

Δεσμοί μεταξύ της διαφθοράς και του οργανωμένου εγκλήματος

Στα κράτη μέλη όπου το οργανωμένο έγκλημα θέτει σημαντικά προβλήματα, η διαφθορά χρησιμοποιείται πολλές φορές ως παράγοντας διευκόλυνσης. Σε ένα κράτος μέλος, πολυάριθμες καταγγελίες για παράνομη χρηματοδότηση κόμματος σε κεντρικό ή περιφερειακό επίπεδο συνδέονταν επίσης με ομάδες οργανωμένου εγκλήματος. Οι δεσμοί μεταξύ των ομάδων του οργανωμένου εγκλήματος, των επιχειρήσεων και των πολιτικών εξακολουθούν να προκαλούν προβληματισμό στα εν λόγω κράτη μέλη, ιδίως σε

περιφερειακό και τοπικό επίπεδο, και κυρίως στους τομείς των δημοσίων συμβάσεων, των κατασκευών, των υπηρεσιών συντήρησης και διαχείρισης αποβλήτων και άλλων τομέων. Η έρευνα κατέδειξε ότι σε ένα άλλο κράτος μέλος το οργανωμένο έγκλημα ασκεί επιρροή σε όλα τα επίπεδα, συμπεριλαμβανομένης της πολιτικής. Η πολιτική διαφθορά συχνά αποτελεί όχημα για την απόκτηση άμεσης ή έμμεσης πρόσβασης στην εξουσία· η χώρα αυτή παρουσίασε το υψηλότερο επίπεδο παραοικονομίας μεταξύ των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Σε γενικές γραμμές, η διαφθορά εξακολουθεί να αποτελεί μια σοβαρή απειλή ως όχημα για τη διείσδυση ομάδων του οργανωμένου εγκλήματος στον δημόσιο και στον ιδιωτικό τομέα, όπως κατέδειξε η αξιολόγηση απειλών όσον αφορά το σοβαρό και οργανωμένο έγκλημα στην ΕΕ, που εκπόνησε το 2013 η Ευρώπη.

E. Παράπλευρα ζητήματα

Υφίστανται παράπλευρα ζητήματα τα οποία - αν και τα ίδια δεν συνδέονται κατ' ανάγκη με τη διαφθορά - ενδέχεται να επηρεάζουν τον βαθμό στον οποίο το περιβάλλον ανοίγει την πόρτα στη διαφθορά. Αποτελεσματικές πολιτικές στους εν λόγω τομείς ενδέχεται να έχουν ως αποτέλεσμα τη μείωση των ευκαιριών για διαφθορά.

Πολιτικές για τη διαφάνεια και την ελευθερία της πληροφόρησης

Οι ανοικτές και διαφανείς διαδικασίες μπορούν να λειτουργήσουν ως αντικίνητρο για τη διαφθορά και μπορούν να βοηθήσουν στην αποκάλυψη παραβάσεων, όταν συμβαίνουν. Παρά το γεγονός ότι τα περισσότερα κράτη μέλη διαθέτουν κατάλληλη νομοθεσία σε αυτόν τον τομέα και ορισμένα πρόκειται να θεσπίσουν νόμους, η εφαρμογή των προτύπων διαφάνειας είναι άنيση. Ένα εκ των κρατών μελών έχει αναπτύξει μια διαδικτυακή εφαρμογή που προσφέρει μια επισκόπηση του συνόλου των δαπανών του δημόσιου τομέα σε αγαθά και υπηρεσίες (Βλέπε επίσης το τμήμα για τις δημόσιες συμβάσεις). Παρέχει επίσης λεπτομέρειες σχετικά με τη διαχείριση και τα εποπτικά συμβούλια όλων των κρατικών και κρατικά ελεγχόμενων εταιρειών και τις ετήσιες εκθέσεις τους.

Οι αποτελεσματικές πολιτικές κατά της διαφθοράς σε ορισμένα κράτη μέλη απορρέουν εν μέρει από μια παράδοση ειλικρίνειας, διαφάνειας και κοινοποίησης εγγράφων.

Κινήσεις προς τη διαφάνεια στη διαδικασία λήψης αποφάσεων στη δημόσια διοίκηση - Ελλάδα

Ένας νόμος ο οποίος θεσπίστηκε το 2010¹⁸, υποχρεώνει όλους τους δημόσιους φορείς να δημοσιεύουν τις αποφάσεις τους στο Διαδίκτυο, ακόμη και εκείνες που αφορούν δημόσιες συμβάσεις. Από την 1η Οκτωβρίου 2010, όλοι οι δημόσιοι οργανισμοί, οι ρυθμιστικές αρχές και οι τοπικές αρχές υποχρεούνται να αναρτούν τις αποφάσεις τους στο διαδίκτυο, μέσω του προγράμματος «Διαύγεια».¹⁹ Οι αποφάσεις των δημόσιων οντοτήτων δεν μπορούν να εφαρμοστούν εάν δεν έχουν αναρτηθεί στους δικτυακούς τόπους του «Διαύγεια». Τούτο δεν ισχύει μόνο για αποφάσεις που περιέχουν ευαίσθητα δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα και/ή πληροφορίες σχετικά με την εθνική ασφάλεια. Κάθε έγγραφο υπογράφεται ψηφιακά και καταχωρίζεται αυτόματα με έναν μοναδικό αριθμό. Σε περίπτωση ασυμφωνίας μεταξύ του κειμένου που δημοσιεύθηκε στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως και του καταχωρισμένου στους δικτυακούς τόπους του «Διαύγεια», υπερισχύει το τελευταίο. Επιπλέον, δημοσιεύονται και οι συναφθείσες δημόσιες συμβάσεις.

18 Νόμος 3861/2010.

19 <http://diavgeia.gov.gr>.

Προστασία των καταγγελλόντων

Οι κατάλληλοι μηχανισμοί καταγγελίας δυσλειτουργιών, οι οποίοι κωδικοποιούν διαδικασίες στους κόλπους δημοσίων διοικήσεων ώστε να υφίστανται επίσημα κανάλια καταγγελίας κάθε πράξης που μπορεί να εκληφθεί ως παρατυπία ή ακόμη και παράνομη πράξη, μπορούν να συνδράμουν στην αντιμετώπιση ορισμένων προβλημάτων ανίχνευσης που είναι εγγενή στη διαφθορά (αλλά και σε άλλους τομείς). Ωστόσο, η καταγγελία δυσλειτουργιών αντιμετωπίζει δυσκολίες λόγω της γενικής απροθυμίας που υπάρχει όσον αφορά την καταγγελία τέτοιων πράξεων στο εσωτερικό ενός οργανισμού, και ο φόβος των αντιποίνων. Σε αυτό το πλαίσιο, είναι σημαντική η οικοδόμηση μιας κουλτούρας ακεραιότητας σε κάθε οργανισμό, η ευαισθητοποίηση και η δημιουργία αποτελεσματικών μηχανισμών προστασίας, οι οποίοι θα κερδίσουν την εμπιστοσύνη των δυνητικών καταγγελλόντων.²⁰

Διαφάνεια των ομάδων ειδικών συμφερόντων

Στον πολύπλοκο κόσμο της χάραξης δημόσιας πολιτικής, είναι σκόπιμο οι δημόσιες διοικήσεις να συμμετέχουν σε έναν συνεχή διάλογο με εξωτερικούς εμπλεκόμενους φορείς. Όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη θα πρέπει να είναι σε θέση να εκφράσουν τη γνώμη τους, αλλά αυτό θα πρέπει να γίνεται με διαφανή τρόπο. Έχοντας υπόψη ότι οι δραστηριότητες των ομάδων συμφερόντων ενδέχεται να αυξήσουν τους κινδύνους της διαφθοράς και της άλωσης των ρυθμιστικών αρχών, είναι σκόπιμο να υπάρχουν μηχανισμοί που να πλαισιώνουν τις δραστηριότητες αυτές, είτε μέσω της νομοθεσίας είτε της εκούσιας εγγραφής των εκπροσώπων ομάδων συμφερόντων.

Οι εν λόγω μηχανισμοί μπορούν να συμβάλουν στην εδραίωση της διαύγειας και της διαφάνειας στη σχέση μεταξύ των δημόσιων αρχών και των εμπλεκόμενων τρίτων. Ως εκ τούτου, μπορούν να συμβάλουν στη μείωση του κινδύνου της διαφθοράς. Μέχρι στιγμής, ο τομέας αυτός έχει αναπτυχθεί σε σχετικά λίγα κράτη μέλη, αν και ορισμένα άλλα κράτη μέλη διαθέτουν ήδη ή βρίσκονται σε προπαρασκευαστικό στάδιο θέσπισης σχετικής νομοθεσίας ή κανόνων ή συζητούν τη δυνατότητα εισαγωγής νέων μηχανισμών.

20 Η Διεθνής Διαφάνεια διεξήγαγε, στο πλαίσιο ενός συγχρηματοδοτούμενου έργου της ΕΕ, μια συγκριτική ανάλυση του νομικού πλαισίου για την προστασία των καταγγελλόντων σε ολόκληρη την ΕΕ, βλ. http://www.transparency.org/whatwedo/pub/whistleblowing_in_europe_legal_protections_for_whistleblowers_in_the_eu.

IV. Δημόσιες συμβάσεις

A. Γενική επισκόπηση του πλαισίου της ΕΕ

Μέγεθος της αγοράς δημοσίων συμβάσεων στην ΕΕ

Οι δημόσιες συμβάσεις αποτελούν ένα σημαντικό στοιχείο των εθνικών οικονομιών της ΕΕ. Περίπου το ένα πέμπτο του ΑΕΠ της ΕΕ δαπανάται ετησίως από τις δημόσιες αρχές και τους οργανισμούς δημοσίου δικαίου για την προμήθεια αγαθών, έργων και υπηρεσιών.²¹ Περίπου το 20% του συνόλου αφορά τις δημόσιες συμβάσεις που υπερβαίνουν τα κατώτατα όρια πέραν των οποίων εφαρμόζονται οι κανόνες για τις δημόσιες συμβάσεις της ΕΕ. Η Επιτροπή εκτίμησε ότι η συνολική αξία των προσκλήσεων υποβολής προσφορών που υπερέβησαν τα κατώτατα όρια της ΕΕ ήταν περίπου 425 δισεκατομμύρια ευρώ το 2011.²²

Συνάφεια των πολιτικών για την καταπολέμηση της διαφθοράς με τις δημόσιες συμβάσεις

Έχοντας υπόψη το επίπεδο των χρηματοοικονομικών ροών που δημιουργούνται, καθώς και μια σειρά από άλλους παράγοντες, οι δημόσιες συμβάσεις αποτελούν έναν τομέα επιρρεπή σε πρακτικές διαφθοράς. Σύμφωνα με μια έρευνα του 2008 για τις δημόσιες συμβάσεις και τη διαφθορά, οι πρόσθετες δαπάνες σε μια σύμβαση, ως αποτέλεσμα των πρακτικών διαφθοράς, μπορεί να κυμαίνονται από 20% έως 25% και, σε ορισμένες περιπτώσεις, ακόμη και στο 50% του συνολικού κόστους της σύμβασης.²³ Όπως επισημαίνεται στις αρχές του ΟΟΣΑ για την ακεραιότητα στις δημόσιες συμβάσεις, «η αδύναμη διακυβέρνηση στις δημόσιες συμβάσεις εμποδίζει τον ανταγωνισμό στην αγορά και αυξάνει την τιμή που καταβάλλουν οι διοικήσεις για τα αγαθά και τις υπηρεσίες, με άμεσο αντίκτυπο στις δημόσιες δαπάνες και, ως εκ τούτου, στους πόρους των φορολογουμένων. Τα οικονομικά συμφέροντα που διακυβεύονται, και η στενή αλληλεπίδραση μεταξύ του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα, καθιστούν τις δημόσιες συμβάσεις έναν τομέα ο οποίος παρουσιάζει σημαντικούς κινδύνους. [...]»²⁴

Μια μελέτη του 2013 για τον εντοπισμό και τη μείωση της διαφθοράς στις δημόσιες συμβάσεις στην ΕΕ κατέληξε στο συμπέρασμα ότι το 2010 οι συνολικές άμεσες δαπάνες της διαφθοράς στις δημόσιες συμβάσεις μόνο για πέντε τομείς (δηλαδή, οδικό και σιδηροδρομικό δίκτυο, διαχείριση υδάτων και αποβλήτων, αστικά δομικά έργα και εγκαταστάσεις κοινής ωφέλειας, εκπαίδευση, έρευνα και ανάπτυξη) σε οκτώ κράτη μέλη²⁵ ανήλθαν από 1,4 έως 2,2 δισεκατομμύρια ευρώ.²⁶

Οι μεμονωμένες αξιολογήσεις της κάθε χώρας σε αυτήν την έκθεση υποδεικνύουν τις δημόσιες συμβάσεις ως έναν από τους πιο ευάλωτους τομείς όσον αφορά τη διαφθορά, όπως φαίνεται και από τον αριθμό των υποθέσεων διαφθοράς στα υψηλά κλιμάκια που πλήττουν μία ή περισσότερες χώρες. Δεδομένου ότι το επίπεδο κινδύνου διαφθοράς στη διαδικασία ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων είναι μάλλον υψηλό, η καταπολέμηση της διαφθοράς και οι

²¹ http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/modernising_rules/public-procurement-indicators-2011_en.pdf.

²² http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/modernising_rules/public-procurement-indicators-2011_en.pdf.

²³ http://www.nispa.org/files/conferences/2008/papers/200804200047500.Medina_exclusion.pdf.

²⁴ OECD Principles for Integrity in Public Procurement («Αρχές του ΟΟΣΑ για την ακεραιότητα στις δημόσιες συμβάσεις»), <http://www.oecd.org/gov/ethics/48994520.pdf>.

²⁵ Γαλλία, Ιταλία, Ουγγαρία, Λιθουανία, Κάτω Χώρες, Πολωνία, Ρουμανία και Ισπανία.

²⁶ «Ο εντοπισμός και η μείωση της διαφθοράς στις δημόσιες συμβάσεις στην ΕΕ - Ανάπτυξη μεθοδολογίας για την εκτίμηση των άμεσων δαπανών της διαφθοράς και άλλων στοιχείων για την εδραίωση ενός μηχανισμού αξιολόγησης στην ΕΕ στον τομέα της καταπολέμησης της διαφθοράς», 30 Ιουνίου 2013, PricewaterHouse και ECORYS.

διασφαλίσεις κατά της απάτης στις δημόσιες συμβάσεις αποτελούν προτεραιότητα τόσο για τα κράτη μέλη της ΕΕ όσο και για τα θεσμικά όργανα της ΕΕ.²⁷

Οι αδυναμίες στην πρόληψη και καταστολή της διαφθοράς στις δημόσιες συμβάσεις επηρεάζουν αρνητικά τη διαχείριση των εθνικών και κοινοτικών πόρων.

Ισχύον νομικό πλαίσιο της ΕΕ

Ο κύριος στόχος της νομοθεσίας της ΕΕ για τις δημόσιες συμβάσεις (δηλαδή η οδηγία για τις «δημόσιες συμβάσεις», η οδηγία για τις «επιχειρήσεις κοινής ωφελείας», η οδηγία για τις δημόσιες συμβάσεις στους τομείς της άμυνας και της ασφάλειας και οι οδηγίες περί «διορθωτικών μέτρων»)²⁸ είναι να εξασφαλίσει την τήρηση των αρχών της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, και ιδίως τις αρχές της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων, της ελευθερίας εγκαταστάσεως και της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών, καθώς και άλλες αρχές που απορρέουν από αυτές. Η νομοθεσία για τις δημόσιες συμβάσεις επιδιώκει να εξασφαλίσει ότι οι αγορές δημοσίων συμβάσεων παραμένουν ανοικτές σε επίπεδο Ένωσης ώστε να συμβάλουν στην πιο αποτελεσματική χρήση των δημοσίων πόρων, για την προώθηση μιας δίκαιης, ενιαίας και διαφανούς πλατφόρμας για τις δημόσιες δαπάνες. Αυτό μπορεί επίσης να επηρεάσει θετικά τη συνολική πολιτική κατά της διαφθοράς, καθώς η διαφάνεια και ο θεμιτός ανταγωνισμός διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο στην πρόληψη πρακτικών διαφθοράς.

Η νομοθεσία περί δημοσίων συμβάσεων περιλαμβάνει επίσης διατάξεις που σχετίζονται πιο άμεσα με τις πολιτικές για την καταπολέμηση της διαφθοράς, όπως η εξαίρεση από τη διαδικασία υποβολής προσφορών του φορέα έναντι του οποίου εκδόθηκε η τελική απόφαση του δικαστηρίου για υποθέσεις διαφθοράς, οι λεπτομερείς διατάξεις για τη δημοσιότητα και τη διαφάνεια των διαφόρων σταδίων του κύκλου δημοσίων συμβάσεων, τα ελάχιστα πρότυπα για τα διορθωτικά μέτρα, οι ειδικές διατάξεις για τις ασυνήθιστα χαμηλές προσφορές, καθώς και οι διατάξεις που καθορίζουν ορισμένες απαιτήσεις για την τροποποίηση των συμβάσεων. Η ανάθεση των συμβάσεων παραχώρησης έργων υπόκειται προς το παρόν σε περιορισμένο αριθμό διατάξεων του παραγώγου δικαίου²⁹ ενώ οι συμβάσεις παραχώρησης υπηρεσιών καλύπτονται, επί του παρόντος, μόνο από τις γενικές αρχές της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

²⁷ Πιο συγκεκριμένα παραδείγματα περιλαμβάνονται στην ενότητα σχετικά με τις θετικές και αρνητικές πρακτικές.

²⁸ Η οδηγία 2004/18/ΕΚ, της 31ης Μαρτίου 2004, περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης δημοσίων συμβάσεων έργων, προμηθειών και δημοσίων συμβάσεων και υπηρεσιών, ΕΕ L 134, 30.4.2004, σ. 114· η οδηγία 2004/17/ΕΚ, της 31ης Μαρτίου 2004, περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης συμβάσεων στους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των ταχυδρομικών υπηρεσιών, ΕΕ L 134 της 30.4.2004, σ. 1· η οδηγία 2009/81/ΕΚ, της 13ης Ιουλίου 2009, σχετικά με τον συντονισμό των διαδικασιών σύναψης ορισμένων συμβάσεων έργων, προμηθειών και παροχής υπηρεσιών που συνάπτονται από αναθέτουσες αρχές ή αναθέτοντες φορείς στους τομείς της άμυνας και της ασφάλειας, καθώς και την τροποποίηση των οδηγιών 2004/17/ΕΚ και 2004/18/ΕΚ, ΕΕ L 216, 20.8.2009, σ. 76.

Η οδηγία 89/665/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 21ης Δεκεμβρίου 1989, για τον συντονισμό των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων περί της εφαρμογής των διαδικασιών προσφυγής στον τομέα της σύναψης συμβάσεων κρατικών προμηθειών και δημοσίων έργων, ΕΕ L 395 της 30.12.1989, σ. 33, όπως τροποποιήθηκε από την οδηγία 2007/66/ΕΚ και την οδηγία 92/13/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 25ης Φεβρουαρίου 1992 για τον συντονισμό των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων σχετικά με την εφαρμογή των κοινοτικών κανόνων στις διαδικασίες σύναψης των συμβάσεων φορέων οι οποίοι λειτουργούν στους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των τηλεπικοινωνιών, ΕΕ L 76, 23.3.1992, σ. 14-20.

²⁹ Η ανάθεση συμβάσεων παραχώρησης έργων υπόκειται, επί του παρόντος, σε βασικούς κανόνες της οδηγίας 2004/18/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 31ης Μαρτίου 2004, περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης δημοσίων συμβάσεων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών, ενώ η ανάθεση συμβάσεων παραχώρησης υπηρεσιών με διασυνοριακό ενδιαφέρον υπόκειται στις αρχές της Συνθήκης, και ιδίως στην αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων, της ελεύθερης εγκαταστάσεως και ελεύθερης παροχής υπηρεσιών, καθώς και στις αρχές που απορρέουν από αυτές, όπως της ίσης μεταχείρισης, της απαγόρευσης των διακρίσεων, της αμοιβαίας αναγνώρισης, της αναλογικότητας και της διαφάνειας.

Ορισμένα κράτη μέλη διαθέτουν συγκεκριμένες νομικές διατάξεις όσον αφορά τη διαφθορά στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων ή την εφαρμογή συγκεκριμένων μέτρων που αποσκοπούν στη μείωση του κινδύνου της διαφθοράς, όπως περιγράφεται παρακάτω. Τα περισσότερα κράτη μέλη, ωστόσο, αντιμετωπίζουν τη διαφθορά στις δημόσιες συμβάσεις με τη γενική νομοθεσία τους περί διαφθοράς.

Η βάση δεδομένων της Tenders Electronic Daily (TED), της ηλεκτρονικής έκδοσης του «Συμπληρώματος της Επίσημης Εφημερίδας της Ευρωπαϊκής Ένωσης», ενημερώνεται τακτικά με προκηρύξεις από όλη την Ευρώπη. Οι προκηρύξεις διαγωνισμών και οι ανακοινώσεις ανάθεσης συμβάσεων πάνω από τα όρια των οδηγιών περί δημοσίων συμβάσεων δημοσιεύονται στην ΕΕ/TED. Ο ετήσιος απολογισμός του 2012 για τις δημόσιες συμβάσεις επεσήμανε ότι ο αριθμός των προκηρύξεων διαγωνισμών και των ανακοινώσεων ανάθεσης συμβάσεων που δημοσιεύτηκαν συνέχισε να αυξάνεται σταθερά τα τελευταία έτη.³⁰ Αυτό δείχνει ότι οι οδηγίες και ο δικτυακός τόπος TED συνέβαλαν στην αύξηση της δημοσιότητας των προκηρύξεων και των ανακοινώσεων για την ανάθεση των δημοσίων συμβάσεων.

Παρακολούθηση της ορθής εφαρμογής των κανόνων της ΕΕ περί δημοσίων συμβάσεων

Στο πλαίσιο του ρόλου της ως θεματοφύλακα των Συνθηκών, σε περιπτώσεις πιθανής παραβίασης των ευρωπαϊκών κανόνων για τις δημόσιες συμβάσεις, η Επιτροπή ενεργεί βάσει καταγγελιών ή με δική της πρωτοβουλία. Εν προκειμένω, η Επιτροπή προσπαθεί να διασφαλίσει τη συμμόρφωση με τους κανόνες περί δημοσίων συμβάσεων ανεξάρτητα από τους λόγους για την παράβασή τους και ανεξάρτητα από το αν η παράβαση έχει διαπραχθεί σκοπίμως ή είναι το αποτέλεσμα της ανεπαρκούς γνώσης ή λαθών.

Κατά γενικό κανόνα, η Επιτροπή δεν εξετάζει αν η παράβαση των κανόνων της ΕΕ περί δημοσίων συμβάσεων ενδέχεται να οφείλεται στη διαφθορά. Αυτό εμπίπτει στην αρμοδιότητα των κρατών μελών. Παρόλα αυτά, οι διαδικασίες επί παραβάσει³¹ συχνά παραπέμπουν σε παρατυπίες οι οποίες αναδεικνύουν τις αδυναμίες κατά την εφαρμογή των κανόνων για τις δημόσιες συμβάσεις που είναι επίσης πολύ σημαντικές για την εκτίμηση της αποτελεσματικότητας των μηχανισμών πρόληψης και ελέγχου της διαφθοράς.

Η ετήσια επισκόπηση της Επιτροπής για το 2012 όσον αφορά την εφαρμογή των δημοσίων συμβάσεων κατέδειξε 97 εκκρεμείς υποθέσεις επί παραβάσει για εσφαλμένη εφαρμογή των κανόνων περί δημοσίων συμβάσεων, ενώ περισσότερες από τις μισές υποθέσεις αφορούν μόνο τρία κράτη μέλη. Οι περισσότερες από αυτές τις υποθέσεις αφορούσαν καταγγελίες για: αδικαιολόγητη χρήση της διαπραγματευθείσας διαδικασίας χωρίς προηγούμενη δημοσίευση, διακρίσεις, απευθείας ανάθεση, έλλειψη διαφάνειας, αδικαιολόγητη τροποποίηση της

³⁰ SWD(2012) 342 τελικό: http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/implementation/20121011-staff-working-document_en.pdf.

³¹ Διαδικασίες επί παραβάσει είναι οι διαδικασίες που κινεί η Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά κράτους μέλους σε περίπτωση εικαζόμενης μη συμμόρφωσης με το δίκαιο της ΕΕ. Κάθε κράτος μέλος είναι υπεύθυνο για την εφαρμογή (εμπρόθεσμη μεταφορά, συμφωνία και ορθή εφαρμογή) του δικαίου της ΕΕ στην εσωτερική έννομη τάξη του. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή είναι υπεύθυνη για τη διασφάλιση της ορθής εφαρμογής της νομοθεσίας της ΕΕ. Συνεπώς, όταν ένα κράτος μέλος δεν τηρεί από πράξη ή παράλειψη το δίκαιο της ΕΕ, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή διαθέτει ίδιες εξουσίες για να προσπαθήσει να θέσει τέλος σε αυτήν την παραβίαση («παράβαση») της νομοθεσίας της ΕΕ και, όπου είναι αναγκαίο, προσφεύγει στο Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων. Η Επιτροπή μπορεί να κινήσει τρία είδη διαδικασιών επί παραβάσει: δηλαδή, σε περίπτωση μη κοινοποίησης των μέτρων εφαρμογής εντός των προβλεπόμενων προθεσμιών, όταν η μεταφορά δεν είναι σύμφωνη με τους κανόνες της ΕΕ και όταν υπάρχει εσφαλμένη εφαρμογή (πράξη ή παράλειψη που αποδίδεται στα κράτη μέλη).

σύμβασης, εσφαλμένη εφαρμογή των εσωτερικών κανόνων ή παραβίαση των γενικών αρχών της Συνθήκης.³²

Κρίνοντας από το είδος των υποθέσεων για τις οποίες η Επιτροπή κινεί διαδικασίες επί παραβάσει για εικαζόμενες παραβάσεις των κανόνων της ΕΕ όσον αφορά τον συντονισμό των διαδικασιών για τη σύναψη συμβάσεων δημοσίων έργων, συμβάσεων δημοσίων προμηθειών και συμβάσεων δημοσίων υπηρεσιών, η διαδικασία με διαπραγμάτευση χωρίς δημοσίευση αποτελεί το είδος της διαδικασίας που πλήττεται περισσότερο από παρατυπίες. Οι περισσότερες υποθέσεις εσφαλμένης εφαρμογής αφορούν τον τομέα των υποδομών, και ακολουθούν οι τομείς της διαχείρισης λυμάτων/αποβλήτων, της παροχής υπηρεσιών πληροφορικής, των σιδηροδρόμων, του τομέα της υγείας και της ενέργειας.

Εν εξελίξει νομοθετικές μεταρρυθμίσεις στην ΕΕ

Η συνολική αξιολόγηση κατέδειξε ότι οι οδηγίες για τις δημόσιες συμβάσεις έχουν επιτύχει, σε σημαντικό βαθμό, τους στόχους τους.³³ Έχουν οδηγήσει σε μεγαλύτερη διαφάνεια, υψηλότερα επίπεδα ανταγωνισμού και μετρήσιμη εξοικονόμηση μέσω της μείωσης των τιμών. Παρόλα αυτά, η περαιτέρω βελτίωση κρίθηκε απαραίτητη για την απλούστευση των διαδικασιών και την ενίσχυση της καταπολέμησης της απάτης και των εγγυήσεων κατά της διαφθοράς. Ως εκ τούτου, η Επιτροπή πρότεινε την αναθεώρηση των οδηγιών για τις δημόσιες συμβάσεις, τον Δεκέμβριο του 2011. Η προτεινόμενη νέα νομοθεσία καλύπτει συμβάσεις στους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των ταχυδρομικών υπηρεσιών,³⁴ των δημοσίων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών,³⁵ καθώς και παραχωρήσεις, οι οποίες αποτελούν αντικείμενο ρύθμισης σε επίπεδο ΕΕ. Η Επιτροπή πρότεινε διατάξεις σχετικά με τη σύγκρουση συμφερόντων (για πρώτη φορά συμπεριλήφθηκε ο εν λόγω ορισμός στη νομοθεσία της ΕΕ), συγκεντρωτικά στοιχεία για τη διαφθορά, την απάτη και τις συγκρούσεις συμφερόντων, αυστηρότερους κανόνες για την τροποποίηση των συμβάσεων, ευρύτερα κριτήρια αποκλεισμού, καθώς και την παρακολούθηση των συμβάσεων που συνάπτονται. Η πρόταση της Επιτροπής είναι, επί του παρόντος, υπό συζήτηση στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο. Η πρόταση περιελάμβανε, επίσης, τη δημιουργία μηχανισμού παρακολούθησης της εφαρμογής των κανόνων περί δημοσίων συμβάσεων, των δεικτών έγκαιρης ενημέρωσης και των συστημάτων προειδοποίησης για την ανίχνευση της απάτης και της διαφθοράς. Ωστόσο, τα κράτη μέλη προέβαλαν θεμελιώδεις αντιρρήσεις ως προς την εφαρμογή τέτοιων μέτρων τα οποία θεωρήθηκαν υπερβολικά επαχθή για τις διοικήσεις τους.

Η πρόταση για την ανάθεση συμβάσεων παραχώρησης³⁶ αποσκοπεί στη μείωση της αβεβαιότητας όσον αφορά την ανάθεση των συμβάσεων αυτών και επιδιώκει να προωθήσει τις δημόσιες και ιδιωτικές επενδύσεις σε υποδομές και στρατηγικές υπηρεσίες για την καλύτερη αξιοποίηση του χρήματος. Η προτεινόμενη οδηγία για τις συμβάσεις παραχώρησης περιέχει επίσης διατάξεις που απαιτούν από τα κράτη μέλη να θεσπίζουν κανόνες καταπολέμησης της ευνοιοκρατίας ή της διαφθοράς και την πρόληψη των συγκρούσεων συμφερόντων, με στόχο τη διασφάλιση της διαφάνειας στη διαδικασία ανάθεσης και την ίση μεταχείριση όλων των υποψηφίων.

³² Άλλες παραβιάσεις περιλάμβαναν: σύγχυση των κριτηρίων επιλογής και ανάθεσης, εσφαλμένη εφαρμογή των κανόνων περί συνεργασίας μεταξύ δημόσιων φορέων (πλην των ενδοεπιχειρησιακών), υπολογισμό της αξίας της σύμβασης, κριτήρια επιλογής (άλλα προβλήματα εκτός από τα κριτήρια που εισάγουν διακρίσεις), αδικαιολόγητη εξαίρεση από τη διαδικασία, συμφωνίες-πλαίσιο και αδικαιολόγητη χρήση της εξαίρεσης της άμυνας και της ασφάλειας.

³³ Έκθεση αξιολόγησης (SEC(2011) 853 τελικό).

³⁴ COM(2011) 895 τελικό: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0895:FIN:EL:PDF>.

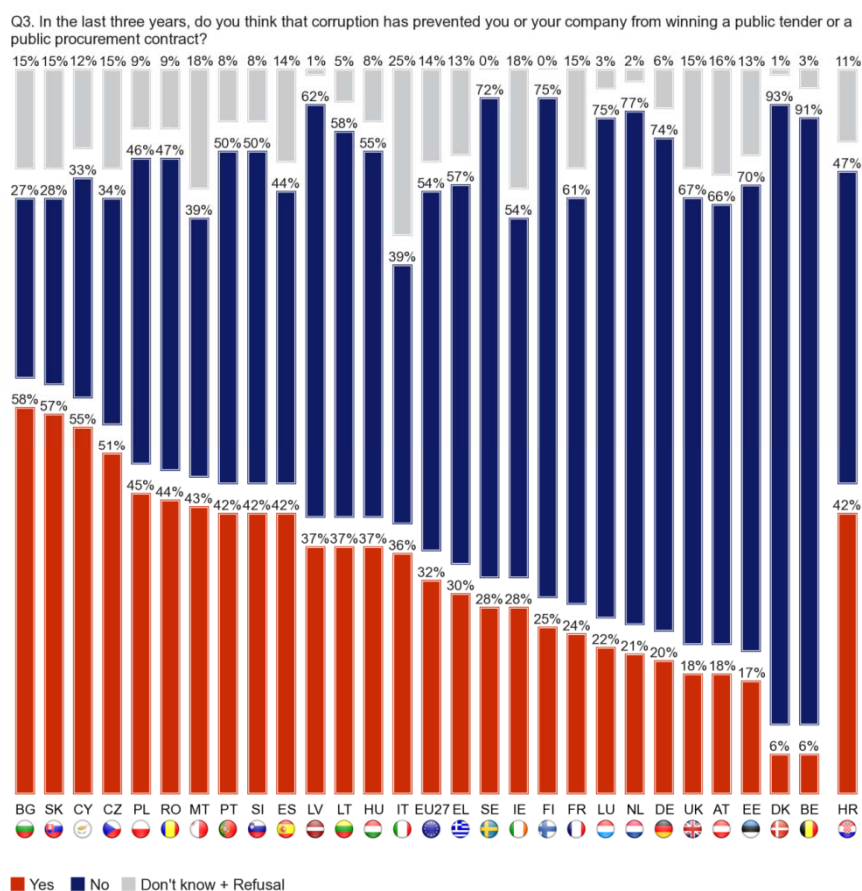
³⁵ COM(2011) 896 τελικό: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0896:FIN:EL:PDF>.

³⁶ COM(2011) 897 τελικό: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0897:FIN:EL:PDF>

Η νέα δέσμη μέτρων για τις δημόσιες συμβάσεις αναμένεται να εγκριθεί στις αρχές του 2014.

Αποτελέσματα των ερευνών του Ευρωβαρόμετρου για τη διαφθορά

Σύμφωνα με το Έκτακτο Ευρωβαρόμετρο του 2013 για τη διαφθορά στις επιχειρήσεις³⁷, περισσότερες από τρεις στις δέκα (32%) επιχειρήσεις στα κράτη μέλη που συμμετείχαν στις δημόσιες συμβάσεις ισχυρίζονται ότι η διαφθορά τους εμπόδισε να κερδίσουν κάποιο συμβόλαιο. Η άποψη αυτή είναι ευρέως διαδεδομένη μεταξύ των εταιρειών στους τομείς των κατασκευών (35%) και της μηχανικής (33%). Περισσότεροι από τους μισούς εκπροσώπους εταιρειών από τη Βουλγαρία (58%), τη Σλοβακία (57%), την Κύπρο (55%) και την Τσεχική Δημοκρατία (51%) ισχυρίζονται ότι αυτό έχει συμβεί.



Σύμφωνα με την ίδια έρευνα, η γραφειοκρατία (21%) και τα κριτήρια που φαίνεται να είναι προσαρμοσμένα στο προφίλ ορισμένων συμμετεχόντων (16%) αποτελούν τους κύριους λόγους για τους οποίους οι εταιρείες δεν έχουν λάβει μέρος σε διαδικασία δημόσιου διαγωνισμού/συμβάσεων τα τελευταία τρία έτη. Περισσότερες από τέσσερις στις δέκα εταιρείες ισχυρίζονται ότι μια σειρά από παράνομες πρακτικές είναι ευρέως διαδεδομένες στις διαδικασίες δημόσιων συμβάσεων, ιδίως συγγραφή υποχρεώσεων προσαρμοσμένη στο προφίλ συγκεκριμένων εταιρειών (57%), σύγκρουση συμφερόντων στην αξιολόγηση των προσφορών (54%), υποβολή προσυνεννοημένων προσφορών (52%), ασαφείς επιλογές ή κριτήρια αξιολόγησης (51%), συμμετοχή των υποψηφίων στον σχεδιασμό των προδιαγραφών (48%), κατάχρηση των διαδικασιών με διαπραγμάτευση (47%), κατάχρηση των λόγων έκτακτης ανάγκης για τη δικαιολόγηση της χρήσης της ρήτρας μη ανταγωνισμού ή της

³⁷ Έκτακτο Ευρωβαρόμετρο 374.

ταχείας υλοποίησης (fast-track) (46%), τροποποιήσεις στους όρους της σύμβασης μετά τη σύναψη της σύμβασης (44%). Όλες οι πρακτικές αυτές είναι γενικά πιο διαδεδομένες στον τομέα της μηχανικής και στον κατασκευαστικό κλάδο.

Περισσότερο από το ήμισυ του συνόλου των επιχειρήσεων θεωρεί ότι η διαφθορά είναι ευρέως διαδεδομένη στις δημόσιες συμβάσεις τις οποίες διαχειρίζονται εθνικές (56%) ή περιφερειακές/τοπικές αρχές (60%).

Σύμφωνα με το Ειδικό Ευρωβαρόμετρο του 2013 για τη διαφθορά, (45%) των ερωτηθέντων Ευρωπαίων πιστεύουν ότι η δωροδοκία και η κατάχρηση των θέσεων εξουσίας για προσωπικό όφελος είναι ευρέως διαδεδομένη μεταξύ των υπαλλήλων που συμμετέχουν στην ανάθεση δημοσίων συμβάσεων. Οι χώρες στις οποίες οι ερωτηθέντες είναι πιο πιθανό να θεωρούν ότι η διαφθορά είναι διαδεδομένη μεταξύ των υπαλλήλων που συμμετέχουν στην ανάθεση δημοσίων συμβάσεων περιλαμβάνουν την Τσεχική Δημοκρατία (69%), τις Κάτω Χώρες (64%), την Ελλάδα (55%), τη Σλοβενία (60%), την Κροατία (58 %) και την Ιταλία (55%). Οι χώρες με τις πιο συνεπείς θετικές αντιλήψεις των υπαλλήλων στον τομέα αυτόν είναι η Δανία (22%), μαζί με τη Φινλανδία (31%), την Ιρλανδία (32%), το Λουξεμβούργο (32%) και το Ηνωμένο Βασίλειο (33%).

B. Θετικές και αρνητικές πρακτικές για την αντιμετώπιση των κινδύνων διαφθοράς στις δημόσιες συμβάσεις

Γενικές παρατηρήσεις

Το παρόν κεφάλαιο εξετάζει τους κινδύνους διαφθοράς που σχετίζονται με δημόσιες συμβάσεις με βάση τα πορίσματα των ειδικών αξιολογήσεων ανά χώρα της έκθεσης για την καταπολέμηση της διαφθοράς της ΕΕ, καθώς και άλλες μελέτες και στοιχεία της Επιτροπής. Για τους σκοπούς της παρούσας ανάλυσης, εξετάζονται όλα τα στάδια του κύκλου των δημοσίων συμβάσεων: δηλαδή το στάδιο πριν από την υποβολή των προσφορών (συμπεριλαμβανομένης της αξιολόγησης των αναγκών και της συγγραφής υποχρεώσεων), η υποβολή προσφορών (συμπεριλαμβανομένης της διαδικασίας σύναψης συμβάσεων: η επιλογή, αξιολόγηση και ανάθεση της σύμβασης) και το στάδιο μετά την ανάθεση. Το στάδιο της εκτέλεσης της σύμβασης λαμβάνεται επίσης υπόψη. Αυτό γίνεται σύμφωνα με την ανάλυση του ΟΟΣΑ, που χρονολογείται από το 2009, στην οποία υπογραμμίστηκε η ανάγκη να ληφθούν περαιτέρω μέτρα για την πρόληψη των κινδύνων διαφθοράς που παρουσιάζονται κατά τη διάρκεια ολόκληρου του κύκλου των δημοσίων συμβάσεων, ξεκινώντας με το στάδιο της αξιολόγησης των αναγκών μέχρι τη διαχείριση των συμβάσεων και την πραγματοποίηση πληρωμών, συμπεριλαμβανομένης επίσης της χρήσης των δημοσίων συμβάσεων εθνικής ασφάλειας και έκτακτης ανάγκης.³⁸

Ενώ το τμήμα αυτό εξετάζει γενικά τις θετικές και αρνητικές πρακτικές σε ολόκληρη την ΕΕ, οι πτυχές των δημοσίων συμβάσεων εξετάστηκαν επίσης σε βάθος σε ορισμένα από τα κεφάλαια με πληροφορίες ανά χώρα. Η επιλογή των κρατών μελών για τα οποία διεξήχθη σε βάθος ανάλυση ανά χώρα για τους κινδύνους της διαφθοράς στις δημόσιες συμβάσεις έγινε με βάση την εκτίμηση της έκτασης του προβλήματος και/ή τη σοβαρότητα των προκλήσεων που συνιστά για τις εν λόγω χώρες. Αυτό δεν σημαίνει ότι τα θέματα των δημοσίων συμβάσεων δεν απαιτούν περαιτέρω προσοχή στα υπόλοιπα κράτη μέλη, αλλά ότι η

³⁸ <http://www.oecd.org/gov/ethics/oecdprinciplesforintegrityinpublicprocurement.htm>.

Επιτροπή αποφάσισε να δώσει μεγαλύτερη σημασία σε άλλα σχετικά με τη διαφθορά θέματα που φάνηκε να είναι πιο σημαντικά από ό, τι οι δημόσιες συμβάσεις.

Υποθέσεις που εγείρουν υπόνοιες διαφθοράς και σύγκρουσης συμφερόντων όσον αφορά τη διαχείριση των κονδυλίων της ΕΕ, σύμφωνα με τους κανονισμούς που ισχύουν στην ΕΕ, ενδέχεται να οδηγήσουν σε διακοπή και/ή αναστολή των πληρωμών μέχρι να ληφθούν, από το κράτος μέλος, τα κατάλληλα διορθωτικά μέτρα, συμπεριλαμβανομένης της ενίσχυσης των συστημάτων διαχείρισης και ελέγχου.

Ούτε οι γενικές ούτε οι ειδικές αναλύσεις ανά χώρα αποσκοπούν στη θέσπιση κοινών σημείων αναφοράς σε αυτόν τον τομέα, αλλά επιδιώκουν μάλλον την παρουσίαση των τρωτών σημείων και των αντίστοιχων λύσεων (τόσο από την πλευρά της πρόληψης όσο και της καταστολής) που είτε έχουν επιτύχει είτε έχουν αποτύχει στην πράξη.

Συγκεκριμένες διαπιστώσεις

Τομείς κινδύνου και μορφές διαφθοράς

Κρίνοντας από τις εκδικασθείσες υποθέσεις διαφθοράς σχετικά με δημόσιες συμβάσεις στα κράτη μέλη, τα προβλήματα που παρουσιάστηκαν συχνότερα αφορούν: διατύπωση της συγγραφής υποχρεώσεων κατά τρόπο που να ευνοεί ορισμένους υποβάλλοντες προσφορά, κατάτμηση των προσκλήσεων υποβολής προσφορών σε μικρότερους διαγωνισμούς με σκοπό την αποφυγή ανταγωνιστικών διαδικασιών, σύγκρουση συμφερόντων που επηρεάζει διάφορα στάδια των διαδικασιών και αφορά όχι μόνο τους αρμόδιους για τις συμβάσεις υπαλλήλους, αλλά και υψηλότερο επίπεδο των αναθετουσών αρχών, δυσανάλογα και αδικαιολόγητα κριτήρια επιλογής, αδικαιολόγητο αποκλεισμό των διαγωνιζομένων, αδικαιολόγητη χρήση των διαδικασιών έκτακτης ανάγκης, ανεπαρκή ανάλυση καταστάσεων όπου οι τιμές προσφοράς ήταν πολύ χαμηλές, υπερβολική χρησιμοποίηση της χαμηλότερης τιμής ως του σημαντικότερου κριτηρίου σε βάρος των κριτηρίων της ποιότητας των παραδοτέων και της ικανότητας παράδοσης, αδικαιολόγητες εξαιρέσεις από τη δημοσίευση των προσφορών. Εκτός από τη διαδικασία των δημοσίων συμβάσεων, οι έλεγχοι, σε πολλές περιπτώσεις, έχουν εντοπίσει κινδύνους που σχετίζονται με το στάδιο μετά την ανάθεση, όταν μπορούν επίσης να εμφανιστούν μίζες και, για παράδειγμα υπονομεύεται σκόπιμα η ποιότητα των παραδοτέων. Άλλες μορφές υποθέσεων διαφθοράς μετά την ανάθεση περιλαμβάνουν: ανεπαρκή αιτιολόγηση των τροποποιήσεων στις δημόσιες συμβάσεις, μεταγενέστερη τροποποίηση των συμβάσεων για τη μεταβολή της συγγραφής υποχρεώσεων και αύξηση του προϋπολογισμού.

Μια μελέτη του 2013 για τον εντοπισμό και τη μείωση της διαφθοράς στις δημόσιες συμβάσεις στην ΕΕ³⁹ προσδιόρισε τέσσερις βασικούς τύπους παράτυπων πρακτικών που αφορούν 96 υποθέσεις στις οποίες οι καταγγελίες περί διαφθοράς έχουν ήδη επιβεβαιωθεί από τελεσίδικες δικαστικές αποφάσεις ή στις οποίες υπάρχουν ισχυρές ενδείξεις διεφθαρμένων πρακτικών. Οι εν λόγω πρακτικές αφορούν: (1) νόθευση διαγωνισμών (με τη μορφή καταστολής προσφορών, συμπληρωματικών προσφορών, εναλλαγής προσφορών και υπεργολαβίας), όταν δίδεται «υπόσχεση ανάθεσης της σύμβασης» σε έναν ανάδοχο, με ή χωρίς τη συναίνεση των δημοσίων λειτουργών, (2) μίζες, όταν δημόσιος λειτουργός ζητά ή αποδέχεται δωροδοκία που λαμβάνεται υπόψη στη διαδικασία του διαγωνισμού, συμπεριλαμβανομένων των διοικητικών διαδικασιών, (3) σύγκρουση συμφερόντων, (4)

³⁹ «Ο εντοπισμός και η μείωση της διαφθοράς στις δημόσιες συμβάσεις στην ΕΕ - Ανάπτυξη μεθοδολογίας για την εκτίμηση των άμεσων δαπανών της διαφθοράς και άλλων στοιχείων για την εδραίωση ενός μηχανισμού αξιολόγησης στην ΕΕ στον τομέα της καταπολέμησης της διαφθοράς», 30 Ιουνίου 2013, PricewaterHouse και ECORYS.

άλλες παρατυπίες, συμπεριλαμβανομένης της σκόπιμης κακοδιαχείρισης/άγνοιας, όταν οι δημόσιοι υπάλληλοι δεν διενεργούν κατάλληλους ελέγχους ή δεν ακολουθούν τις απαιτούμενες διαδικασίες και/ή ανέχονται ή αγνοούν την εμφανή εσκεμμένη κακοδιαχείριση από αναδόχους.

Ενώ η χρήση των διαδικασιών με διαπραγμάτευση και η άμεση ανάθεση δικαιολογείται σε ορισμένες περιπτώσεις, υπάρχουν περιπτώσεις στις οποίες αυτό γίνεται με σκοπό την αποφυγή των υποχρεώσεων της ανταγωνιστικής διαδικασίας. Σε ορισμένα κράτη μέλη, η χρήση μη ανταγωνιστικών διαδικασιών υπερβαίνει κατά πολύ τον μέσο όρο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η αδικαιολόγητη χρήση των διαδικασιών με διαπραγμάτευση, αυξάνει επίσης τον κίνδυνο των πρακτικών διαφθοράς. Επιδιώκοντας την καταπολέμηση του κινδύνου της καταχρηστικής χρήσης των διαδικασιών με διαπραγμάτευση ή απευθείας ανάθεση, ορισμένα κράτη μέλη θέσπισαν τη νομική υποχρέωση της εκ των προτέρων κοινοποίησης στους φορείς εποπτείας ή αξιολόγησης των δημοσίων συμβάσεων των διαδικασιών με διαπραγμάτευση χωρίς προκήρυξη διαγωνισμού.

Οι τομείς των κατασκευών, της ενέργειας, των μεταφορών, της άμυνας και της υγειονομικής περίθαλψης φαίνεται να είναι οι πιο ευάλωτοι όσον αφορά τη διαφθορά στις δημόσιες συμβάσεις.

Σε αρκετά κράτη μέλη, στα οποία έγιναν καταγγελίες για παράνομη χρηματοδότηση των κομμάτων, υπήρχαν περιπτώσεις στις οποίες η εν λόγω χρηματοδότηση φέρεται ότι χορηγήθηκε σε αντάλλαγμα ευνοϊκών αποφάσεων για την ανάθεση των δημοσίων συμβάσεων. Σε κάποιες άλλες περιπτώσεις, οι καταγγελίες αφορούσαν πολύ στενούς δεσμούς μεταξύ των επιχειρήσεων και των πολιτικών σε κεντρικό ή τοπικό επίπεδο, οι οποίοι ενίσχυσαν τις φερόμενες πρακτικές διαφθοράς που συνδέονται με την ανάθεση των δημοσίων συμβάσεων.

Κίνδυνοι όσον αφορά τις δημόσιες συμβάσεις σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο

Οι δημόσιες συμβάσεις σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο εγείρουν ιδιαίτερα ζητήματα καθώς οι τοπικές αρχές διαθέτουν ευρείες διακριτικές εξουσίες που δεν συνδυάζονται με επαρκείς ελέγχους και ισορροπίες των εξουσιών, σημαντικά ποσοστά των δημόσιων πόρων κατανέμονται σε τοπικό επίπεδο, και ταυτόχρονα οι μηχανισμοί εσωτερικού και εξωτερικού ελέγχου είναι ανεπαρκείς. Στις χώρες σύγκλισης, όπου ένα πολύ σημαντικό μέρος των δημόσιων επενδύσεων συγχρηματοδοτείται από τα διαρθρωτικά ταμεία, αυτοί οι κίνδυνοι μετριάζονται από τις απαιτήσεις διαχείρισης και ελέγχου των κεφαλαίων. Ωστόσο, η αποτελεσματική εφαρμογή τους αποτελεί πραγματική πρόκληση. Σε ορισμένα κράτη μέλη, οι μηχανισμοί ελέγχου αποκάλυψαν περιπτώσεις υπαλλήλων οι οποίοι χρησιμοποίησαν τα περιουσιακά στοιχεία της τοπικής κυβέρνησης για τη σύναψη συναλλαγών με εταιρείες που συνδέονταν με τους ίδιους. Σε ορισμένους δήμους και περιφέρειες αναπτύχθηκε ένα σημαντικό «πελατειακό» δίκτυο γύρω από μικρές ομάδες συμφερόντων. Οι περισσότερες από τις υποθέσεις αφορούσαν κατηγορίες ή ισχυρισμούς για παράνομη χρηματοδότηση των κομμάτων, προσωπικό παράνομο πλουτισμό, εκτροπή εθνικών ή κοινοτικών κεφαλαίων, ευνοιοκρατία και σύγκρουση συμφερόντων. Σε ορισμένα κράτη μέλη, υπήρξαν περιπτώσεις αρχηγών του οργανωμένου εγκλήματος σε επίπεδο δήμου, οι οποίοι δημιούργησαν τα δικά τους πολιτικά κόμματα ή διείσδυσαν σε δημοτικά συμβούλια προκειμένου να ασκήσουν επιρροή σε τοπικές αρχές επιβολής του νόμου ή στη δικαστική εξουσία, και να στήσουν δημόσιους διαγωνισμούς. Για την αντιμετώπιση αυτού του κινδύνου, ορισμένοι δήμοι εφάρμοσαν μέτρα για την καταπολέμηση της διαφθοράς, όπως η θέσπιση συστημάτων εσωτερικής δημοσιονομικής διαχείρισης και ελέγχου.

Ο κατασκευαστικός κλάδος που συνδέεται με την αστική ανάπτυξη, καθώς και τη διαχείριση των αποβλήτων, είναι μεταξύ των τομέων που είναι πιο επιρρεπείς στη διαφθορά σε τοπικό επίπεδο. Οι υποθέσεις διαφθοράς στα υψηλά κλιμάκια με τη συμμετοχή των περιφερειακών και των τοπικών αξιωματούχων σε ορισμένα κράτη μέλη αποκάλυψαν ότι, κατά καιρούς, ελήφθησαν αυθαίρετες αποφάσεις⁴⁰ υπό την πίεση των τοπικών αρμοδίων όσον αφορά μελλοντικές συμβάσεις κατασκευής ακινήτων.

Σε ορισμένα κράτη μέλη, οι τοπικές διοικήσεις ανέπτυξαν ή καλούνται να αναπτύξουν τα δικά τους σχέδια για την ακεραιότητα ή την καταπολέμηση της διαφθοράς. Αν και ορισμένα από αυτά είναι απλώς τυπικά ή εκτελούνται με άνισο τρόπο, και ο πραγματικός αντίκτυπος είναι δύσκολο να υπολογιστεί, άλλα, ωστόσο, έχουν πρωτοπορήσει στην οικοδόμηση προτύπων που λειτουργούν στην πράξη. Σε ορισμένα κράτη μέλη, οι αναθέτουσες αρχές υποχρεούνται να αναπτύξουν τα δικά τους σχέδια ακεραιότητας και εκτίμησης των κινδύνων διαφθοράς.

Σε μερικές περιπτώσεις, οι πρωτοβουλίες της κοινωνίας των πολιτών είχαν ευεργετική επίδραση στη λογοδοσία των τοπικών διοικήσεων όσον αφορά τη διαφάνεια των δημόσιων δαπανών.

Πρωτοβουλία για την ανοιχτή τοπική διακυβέρνηση - Σλοβακία

Στο πλαίσιο της εξωτερικής παρακολούθησης των δημόσιων δαπανών, η πρωτοβουλία της Σλοβακίας για την ανοιχτή τοπική διακυβέρνηση κατατάσσει 100 πόλεις της Σλοβακίας, σύμφωνα με ένα σύνολο κριτηρίων που βασίζονται στη διαφάνεια στις δημόσιες προμήθειες, την πρόσβαση σε πληροφορίες, τη διαθεσιμότητα δεδομένων δημοσίου συμφέροντος, τη συμμετοχή του κοινού, την επαγγελματική δεοντολογία και τις συγκρούσεις συμφερόντων. Το έργο εκτελείται από τη Διεθνή Διαφάνεια. Περισσότερες λεπτομέρειες περιλαμβάνονται στο κεφάλαιο με πληροφορίες ανά χώρα για τη Σλοβακία.

Κατευθυντήριες γραμμές για την πρόληψη της διαφθοράς στις δημόσιες συμβάσεις σε τοπικό επίπεδο - Γερμανία

Ένα φυλλάδιο για την πρόληψη της διαφθοράς στις δημόσιες συμβάσεις που συμφωνήθηκε από τη Γερμανική Ένωση Δήμων και Κοινοτήτων από κοινού με την Ομοσπονδιακή Ένωση των Μικρών και Μεσαίων Εργολάβων Οικοδομών παρέχει μια επισκόπηση των προληπτικών μέτρων κατά της διαφθοράς στις δημόσιες συμβάσεις σε επίπεδο πόλεων και δήμων.⁴¹ Αυτά περιλαμβάνουν: αύξηση της ευαισθητοποίησης και κώδικες συμπεριφοράς, εναλλαγή του προσωπικού, αυστηρή τήρηση της αρχής του ελέγχου από δεύτερο πρόσωπο, σαφείς κανονισμούς για χορηγίες και απαγόρευση της αποδοχής δώρων, ίδρυση κεντρικών αρχών για την υποβολή προσφορών/ανάθεση, ακριβή περιγραφή της προσφοράς και έλεγχος των εκτιμήσεων, οργάνωση της διαδικασίας του διαγωνισμού, συμπεριλαμβανομένου του απόρρητου των προσφορών και της πρόληψης καθυστερημένου χειρισμού των προσφορών, αυξημένη χρήση των ηλεκτρονικών δημόσιων συμβάσεων, τεκμηρίωση της επιδίκασης και προσεκτικός έλεγχος από οργανισμούς εποπτείας, αποκλεισμός των επιχειρήσεων που βρέθηκαν ένοχες για τα αδικήματα διαφθοράς και κατάρτιση μαύρων λιστών/μητρώων κατά της διαφθοράς.

⁴⁰ Αποφάσεις που αλλάζουν την κατάταξη ζωνών ενός ακινήτου/γης ή γειτονιάς. Κάθε κατάταξη συνεπάγεται διαφορετικούς περιορισμούς και υποχρεώσεις.

⁴¹ Έχουν σχεδιαστεί ειδικά ως κατευθυντήριες γραμμές για τους δημόσιους διαγωνισμούς σε έναν από τους πλέον ευάλωτους τομείς στη διαφθορά, τον κατασκευαστικό τομέα, αλλά τελικά ισχύουν για όλες τις δημόσιες συμβάσεις των δήμων.

Συγκρούσεις συμφερόντων και γνωστοποίηση των περιουσιακών στοιχείων

Οι συγκρούσεις συμφερόντων στα κράτη μέλη καλύπτονται από τη γενική νομοθεσία για την πρόληψη της διαφθοράς ή από ειδικές διατάξεις για τις δημόσιες συμβάσεις. Η αποτελεσματικότητα της πρόληψης και ανίχνευσης της σύγκρουσης συμφερόντων στις δημόσιες συμβάσεις εξαρτάται, επομένως, από την αποτελεσματικότητα των συνολικών μηχανισμών ελέγχου σε αυτόν τον τομέα. Ιδιαίτερα τρωτά σημεία μπορεί να εντοπισθούν όσον αφορά τη σύγκρουση συμφερόντων που επηρεάζουν τις διαδικασίες δημοσίων συμβάσεων σε τοπικό επίπεδο. Ορισμένα κράτη μέλη, μέσω των υπηρεσιών για την καταπολέμηση της διαφθοράς ή την ακεραιότητα, πραγματοποίησαν στοχευμένους ελέγχους σχετικά με τη σύγκρουση συμφερόντων σε ορισμένους τομείς που θεωρούνται ιδιαίτερα ευάλωτοι. Αυτό οδήγησε σε αύξηση του αριθμού των παρατυπιών που αφορούσαν συγκρούσεις συμφερόντων και συνέβαλε στον εντοπισμό δημοσίων συμβάσεων που συνήφθησαν για ιδιωτικό όφελος εις βάρος του δημοσίου συμφέροντος.

Όταν υπάρχουν κανόνες σχετικά με τη δημοσιοποίηση των περιουσιακών στοιχείων των δημοσίων λειτουργών, ισχύουν σχεδόν πάντα και για τους λειτουργούς του τομέα των δημοσίων συμβάσεων.

Για περισσότερες λεπτομέρειες, βλ. το τμήμα με τίτλο «Συγκεκριμένες διαπιστώσεις», καθώς και τις υποενότητες σχετικά με τη σύγκρουση συμφερόντων και τη δημοσιοποίηση των περιουσιακών στοιχείων.

Πολιτικές διαχείρισης κινδύνου διαφθοράς⁴²

Ορισμένα κράτη μέλη εφάρμοσαν πρόσφατα ή βρίσκονται, επί του παρόντος, σε διαδικασία μεταρρύθμισης των δημοσίων συμβάσεων με στόχο την αύξηση της διαφάνειας και την περαιτέρω στήριξη του θεμιτού ανταγωνισμού. Άλλα κράτη μέλη έχουν θεσπίσει εθνικές στρατηγικές για την καταπολέμηση της διαφθοράς, στο πεδίο της πρόληψης και της καταστολής της διαφθοράς στις δημόσιες συμβάσεις. Παρόλα αυτά, οι συχνές νομοθετικές αλλαγές, οδήγησαν, σε ορισμένα κράτη μέλη, σε νομική αβεβαιότητα και αδυναμίες στη διαδικασία εφαρμογής και στους αντίστοιχους μηχανισμούς ελέγχου. Η πολυπλοκότητα της νομοθεσίας θεωρείται επίσης, σε ορισμένα κράτη μέλη, ως ένα εμπόδιο για την ομαλή εφαρμογή της.

Σε λίγα μόνο κράτη μέλη, οι αναθέτουσες αρχές καλούνται να εγκρίνουν σχέδια ακεραιότητας και να εκτιμήσουν τους κινδύνους διαφθοράς. Στις περισσότερες περιπτώσεις, αυτές οι εκτιμήσεις κινδύνου διεξάγονται με την υποστήριξη είτε των αρχών επιβολής του νόμου είτε των υπηρεσιών καταπολέμησης της διαφθοράς. Ορισμένα κράτη μέλη εφάρμοσαν συστήματα έγκαιρης προειδοποίησης⁴³ για κάποιο χρονικό διάστημα και βελτίωσαν την ενημέρωση τόσο σε κεντρικό όσο και σε τοπικό επίπεδο. Επιπλέον, λίγα κράτη μέλη

⁴² Οι πολιτικές διαχείρισης κινδύνου αφορούν τον εντοπισμό, την αξιολόγηση και την ιεράρχηση κινδύνων και συνοδεύονται από συγκεκριμένες δράσεις που στοχεύουν στην άμβλυνση και τον έλεγχο των δυνητικών επιπτώσεων των εν λόγω κινδύνων.

⁴³ Οι μηχανισμοί «κόκκινης σημαίας», οι οποίοι έχουν ως στόχο να βοηθήσουν τις αναθέτουσες αρχές ή τα κεντρικά όργανα δημοσίων συμβάσεων να ανιχνεύσουν διεφθαρμένες πρακτικές, αποτελούν «συστήματα προειδοποίησης», που συνεπάγονται τον εντοπισμό και την παρακολούθηση ορισμένων δεικτών, η εμφάνιση των οποίων μπορεί να οδηγήσει σε υπόνοιες διεφθαρμένης συμπεριφοράς (π.χ. η συγκέντρωση ορισμένου αριθμού δεικτών μπορεί να αποτελεί προειδοποιητική ένδειξη για το σύστημα που θα απαιτούσε πιο διεξοδική επαλήθευση ή ελέγχους).

ανέπτυξαν ειδικά εργαλεία διαχείρισης κινδύνου τα οποία προορίζονται να αντιμετωπίσουν τις ιδιαίτερες προκλήσεις που τίθενται στο αντίστοιχο εθνικό ή περιφερειακό πλαίσιο.

Εργαλεία διαχείρισης κινδύνου και πλατφόρμες για τις δημόσιες συμβάσεις στην Ιταλία

Πλήθος δικτύων και ενώσεων περιφερειακών και τοπικών διοικήσεων διαδραματίζουν ενεργό ρόλο στην εφαρμογή δράσεων για την πρόληψη της διείσδυσης της μαφίας στις δημόσιες δομές και για την προώθηση της διαφάνειας των δημοσίων συμβάσεων σε περιφερειακό επίπεδο (π.χ. *Anviso Pubblico*, *ITACA*⁴⁴). Οι δημόσιες αρχές έλαβαν διάφορα άλλα μέτρα για την πρόληψη της εγκληματικής διείσδυσης στις δημόσιες συμβάσεις (π.χ. *CAPACI* - Δημιουργία αυτοματοποιημένων διαδικασιών για την καταπολέμηση της διείσδυσης της εγκληματικότητας στις δημόσιες συμβάσεις - έργο και κατευθυντήριες γραμμές που εκδόθηκαν από την επιτροπή για τον συντονισμό της υψηλής επιτήρησης των μεγάλων δημοσίων έργων για ελέγχους κατά της μαφίας σε μεγάλα έργα υποδομής). Περισσότερες λεπτομέρειες περιλαμβάνονται στο κεφάλαιο με πληροφορίες ανά χώρα για την Ιταλία.

Τα δεδομένα για υποθέσεις διαφθοράς ή σύγκρουσης συμφερόντων που εντοπίζονται σε διαδικασίες δημοσίων συμβάσεων σε εθνικό και/ή περιφερειακό/τοπικό επίπεδο σπανίως είναι καταχωρίζονται σε κεντρική βάση ή φυλάσσονται σε εθνικό μητρώο. Η συλλογή των σχετικών δεδομένων θεωρείται σε μεγάλο βαθμό από τα κράτη μέλη ως μια περιττή διοικητική επιβάρυνση. Ωστόσο, τα δεδομένα αυτά θα μπορούσαν να χρησιμοποιηθούν για τη διενέργεια ορθών εκτιμήσεων κινδύνου και θα μπορούσαν επίσης να συμβάλουν σημαντικά στην ομοιόμορφη εφαρμογή των πολιτικών για την καταπολέμηση της διαφθοράς σε εθνικό και περιφερειακό/τοπικό επίπεδο.

Η εκπόνηση τακτικών και δομημένων μελετών αγοράς δεν αποτελεί κοινή πρακτική πριν από την ανάθεση των δημοσίων συμβάσεων, με εξαίρεση τις σύνθετες και υψηλής αξίας δημόσιες συμβάσεις. Οι βάσεις δεδομένων μοναδιαίων δαπανών υφίστανται μόνο σε ελάχιστα κράτη μέλη είτε σε κεντρικό είτε σε τοπικό επίπεδο, ή ακόμη για έναν συγκεκριμένο τομέα. Οι εν λόγω βάσεις δεδομένων μπορούν να συνδράμουν στη διεξαγωγή συγκριτικής ανάλυσης μεταξύ παρόμοιων τύπων έργων (π.χ. προμήθειες ή έργα) και των παραδοτέων τους. Μπορούν να συμβάλουν στον εντοπισμό των κινδύνων ή υποψιών διεφθαρμένης συμπεριφοράς, εφόσον εντοπιστεί σοβαρή αναντιστοιχία, παρά τους περιορισμούς μιας τέτοιας προσέγγισης, δεδομένης της πολυπλοκότητας των προϊόντων και της ποικιλίας των εισροών που εντάσσονται σε ένα τελικό παραδοτέο.⁴⁵

Διαφάνεια

Εν μέρει ως αποτέλεσμα της διαδικασίας μεταφοράς στο εθνικό δίκαιο και εφαρμογής των οδηγιών περί δημοσίων συμβάσεων, σημειώθηκαν αξιοσημείωτες βελτιώσεις στο επίπεδο της διαφάνειας των διαδικασιών σύναψης δημοσίων συμβάσεων στην πλειονότητα των κρατών μελών. Ορισμένα κράτη μέλη έλαβαν εκτεταμένα μέτρα για την εξασφάλιση, σε πραγματικό χρόνο, της δημοσίευσης των ετήσιων λογαριασμών και των ισολογισμών των δημοσίων αρχών σε φιλικές προς τον χρήστη μορφές, συμπεριλαμβανομένων των στοιχείων σχετικά με το κόστος των δημοσίων έργων και υπηρεσιών.

⁴⁴ Istituto per l'Innovazione e trasparenza degli appalti e la Compatibilità ambientale.

⁴⁵ Για παράδειγμα, για την κατασκευή ενός αυτοκινητόδρομου, τα υλικά μπορεί να ποικίλλουν σε μεγάλο βαθμό από το ένα μέρος στο άλλο, ανάλογα με το κλίμα, τα γεωγραφικά χαρακτηριστικά του τόπου όπου κατασκευάζεται, κτλ.

Ιχνηλατώντας το δημόσιο χρήμα - διαδικτυακή εφαρμογή της Επιτροπής της Σλοβενίας για την Πρόληψη της Διαφθοράς

Η ηλεκτρονική εφαρμογή «Supervizor» παρέχει πληροφορίες σχετικά με τις επιχειρηματικές συναλλαγές της νομοθετικής, δικαστικής και εκτελεστικής εξουσίας, τους αυτόνομους κρατικούς φορείς, τις τοπικές κοινότητες και τα υποκαταστήματά τους με νομική προσωπικότητα, κτλ. Η εφαρμογή υποδεικνύει τα συμβαλλόμενα μέρη, τους μεγαλύτερους δέκτες, τα σχετικά νομικά πρόσωπα, τις ημερομηνίες, τα ποσά και τον σκοπό των συναλλαγών. Προσφέρει μια επισκόπηση των δαπανώμενων κατά μέσο όρο 4,7 δισεκατομμυρίων ευρώ τον χρόνο από τον δημόσιο τομέα σε αγαθά και υπηρεσίες. Παρέχει επίσης λεπτομέρειες σχετικά με τη διαχείριση και τα εποπτικά συμβούλια όλων των κρατικών και κρατικά ελεγχόμενων εταιρειών και τις ετήσιες εκθέσεις τους. Αυτό το σύστημα διαφάνειας διευκολύνει την ανίχνευση των παρατυπιών στις δημόσιες συμβάσεις και τις δαπάνες.

Εθνική δικτυακή πύλη για τη συγκέντρωση πληροφοριών σχετικά με τις δημόσιες συμβάσεις - BASE - Πορτογαλία

Από το 2008, μετά την έναρξη ισχύος του Κώδικα Δημοσίων Συμβάσεων, η Πορτογαλία έθεσε σε εφαρμογή μια εθνική δικτυακή πύλη, τη BASE (www.base.gov.pt), η οποία συγκεντρώνει πληροφορίες σχετικά με τις δημόσιες συμβάσεις. Το Ινστιτούτο Κατασκευών και Ακινήτων (InCI) είναι υπεύθυνο για τη διαχείριση αυτής της δικτυακής πύλης. Η BASE λαμβάνει δεδομένα από την ηλεκτρονική έκδοση της Επίσημης Εφημερίδας της Πορτογαλίας και από τις πιστοποιημένες ηλεκτρονικές πλατφόρμες όσον αφορά τις ανοιχτές και κλειστές διαδικασίες πριν από την ανάθεση των συμβάσεων. Όλες οι δημόσιες αναθέτουσες αρχές χρησιμοποιούν την αποκλειστική περιοχή της πύλης ώστε να καταχωρίσουν τα δεδομένα της σύμβασης, να αναρτήσουν τις ίδιες τις συμβάσεις και να καταγράψουν πληροφορίες σχετικά με τις επιδόσεις τους. Από το 2008 έως το 2011, η BASE δημοσίευε μόνο συμβάσεις που αφορούσαν την απευθείας ανάθεση. Από τον Ιανουάριο του 2012, η BASE οφείλει να δημοσιεύει όλες τις συμβάσεις που προκύπτουν από τα διαφορετικά είδη των διαδικασιών που υπόκεινται στον Κώδικα Δημοσίων Συμβάσεων. Δημοσιεύει, επίσης, πληροφορίες σχετικά με την εκτέλεση της σύμβασης. Η δημοσίευση των συμβάσεων τόσο στην πύλη BASE όσο και στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως είναι πλέον υποχρεωτική για τις άμεσες προσαρμογές, τις αυξήσεις κατά 15% στην τιμή των συμβάσεων που έχουν ήδη συναφθεί και τις πιθανές κυρώσεις.

Ηλεκτρονική βάση δεδομένων για τις δημόσιες συμβάσεις - Κροατία

Τον Μάρτιο του 2013, η δικτυακή πύλη και η ηλεκτρονική βάση δεδομένων για τις δημόσιες συμβάσεις ξεκίνησε από μια τοπική ΜΚΟ, ως αποτέλεσμα ενός χρηματοδοτούμενου από την ΕΕ έργου. Η βάση δεδομένων ενοποιεί τις πληροφορίες που σχετίζονται με την εφαρμογή των διαδικασιών σύναψης δημοσίων συμβάσεων και τις εταιρείες που συμμετέχουν σε διαδικασίες δημοσίων συμβάσεων, και διατίθεται δωρεάν στο κοινό. Η ηλεκτρονική βάση δεδομένων περιέχει επίσης πληροφορίες σχετικά με τα περιουσιακά στοιχεία και τα συμφέροντα των δημοσίων υπαλλήλων, σύμφωνα με τους κανόνες δημοσιοποίησης των περιουσιακών στοιχείων. Τέτοια συγκεντρωτικά στοιχεία επιτρέπουν τη διενέργεια διασταυρούμενων ελέγχων.

Σε ορισμένα κράτη μέλη, η πρόσβαση σε έγγραφα και πληροφορίες που αφορούν τις δημόσιες συμβάσεις περιορίζεται από υπερβολικά ευρείες εξαιρέσεις και έναν ευρύ ορισμό της εμπιστευτικότητας όσον αφορά την τεκμηρίωση για τις δημόσιες συμβάσεις.

Σε άλλα κράτη μέλη, οι δημόσιες συμβάσεις που οργανώνονται από κρατικές επιχειρήσεις δεν ακολουθούν τα ίδια πρότυπα διαφάνειας, ανταγωνισμού ή εποπτείας, όπως οι τακτικές διαδικασίες ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων. Υπήρξαν περιπτώσεις σε ορισμένα κράτη μέλη

όπου οι κρατικές επιχειρήσεις συνήψαν μη ανταγωνιστικές συμβάσεις αγορών σε τιμές πάνω από τις τιμές της αγοράς με ευνοούμενους εταίρους.

Η δημοσίευση των συμβάσεων που συνάπτονται δεν αποτελεί ακόμα μια ευρέως διαδεδομένη πρακτική στην ΕΕ. Υπάρχουν ορισμένα κράτη μέλη στα οποία οι συμβάσεις δημοσιεύονται στο σύνολό τους και σε ένα κράτος μέλος μάλιστα η δημοσίευση αποτελεί προϋπόθεση για την εγκυρότητα της σύμβασης (δηλαδή, η σύμβαση πρέπει να δημοσιεύεται εντός τριών μηνών από την υπογραφή της ή αλλιώς είναι εξ ολοκλήρου άκυρη).

Σύμφωνα ακεραιότητας και ο ρόλος της κοινωνίας των πολιτών

Τα σύμφωνα ακεραιότητας είναι συμφωνίες μεταξύ της αναθέτουσας αρχής για ένα συγκεκριμένο έργο και των υποψηφίων στο πλαίσιο των οποίων όλοι δεσμεύονται να απέχουν από οποιεσδήποτε διεφθαρμένες πρακτικές. Ορισμένες διατάξεις ελέγχου, διαφάνειας και επιβολής κυρώσεων περιλαμβάνονται επίσης σε τέτοιου είδους συμφωνίες. Για την εξασφάλιση της αποτελεσματικής τους εφαρμογής, τα σύμφωνα ακεραιότητας συχνά παρακολουθούνται από ομάδες της κοινωνίας των πολιτών. Σε ορισμένα κράτη μέλη, τα οποία εφαρμόζουν μια μακρόπνοη πολιτική διαφάνειας, η κοινωνία των πολιτών κατέστη πολύ ενεργή στην εποπτεία πολύπλοκων διαδικασιών προμηθειών και δημοσίων συμβάσεων. Σε ορισμένα κράτη μέλη, συχνά με πρωτοβουλία των ΜΚΟ, εφαρμόζονται σύμφωνα ακεραιότητας όσον αφορά ορισμένες δημόσιες συμβάσεις, ιδίως όταν πρόκειται για μεγάλες δημόσιες συμβάσεις (π.χ. έργα υποδομής μεγάλης κλίμακας).

Η χρήση των ηλεκτρονικών δημόσιων συμβάσεων

Οι ηλεκτρονικές δημόσιες συμβάσεις, εκτός από το ότι βελτιώνουν την αποτελεσματικότητα των διαδικασιών σύναψης δημοσίων συμβάσεων, προσφέρουν επιπλέον εγγυήσεις όσον αφορά την πρόληψη και τον εντοπισμό πρακτικών διαφθοράς, επειδή συμβάλλουν στην αύξηση της διαφάνειας και επιτρέπουν την καλύτερη εφαρμογή των τυποποιημένων διαδικασιών, ενώ επιπλέον διευκολύνουν τους μηχανισμούς ελέγχου. Οι ισχύουσες οδηγίες για τις δημόσιες συμβάσεις περιέχουν διατάξεις που απαιτούν όλα τα κράτη μέλη να θεσπίσουν τις ηλεκτρονικές δημόσιες συμβάσεις, μεταξύ άλλων μέσω της ηλεκτρονικής δημοσίευσης των προκηρύξεων διαγωνισμών, της ηλεκτρονικής επικοινωνίας (συμπεριλαμβανομένης της υποβολής προσφορών), καθώς και νέων, πλήρως ηλεκτρονικών δημοσίων συμβάσεων, όπως τα δυναμικά συστήματα αγορών και ηλεκτρονικών δημοπρασιών. Κατά τη στιγμή της έκδοσης, το 2004, οι οδηγίες αυτές συνοδεύονταν από σχέδιο δράσης.⁴⁶

Όπως φαίνεται από τον απολογισμό του 2012 για τις δημόσιες συμβάσεις, υπήρξε κάποια πρόοδος όσον αφορά τη χρήση των ηλεκτρονικών δημόσιων συμβάσεων, αλλά συνολικά εξακολουθούν να χρησιμοποιούνται μόνο στο 5% έως 10% των διαδικασιών δημοσίων συμβάσεων που συνάπτονται σε ολόκληρη την ΕΕ. Ωστόσο, ορισμένα κράτη μέλη σημείωσαν σημαντική πρόοδο όσον αφορά την πλήρη εφαρμογή των ηλεκτρονικών δημόσιων συμβάσεων στο στάδιο πριν από την ανάθεση των συμβάσεων. Αυτό ισχύει ιδιαίτερα για τα κράτη μέλη στα οποία οι ηλεκτρονικές δημόσιες συμβάσεις έχουν γίνει υποχρεωτικές από την εθνική νομοθεσία και αναμένεται να εφαρμοστούν σταδιακά.

Οι νομοθετικές δέσμες της Επιτροπής για τις δημόσιες συμβάσεις προβλέπουν τη σταδιακή μετάβαση προς την πλήρη ηλεκτρονική επικοινωνία.

⁴⁶ http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/eprocurement/actionplan/actionplan_el.pdf.

Ορθές πρακτικές στην εφαρμογή των ηλεκτρονικών δημόσιων συμβάσεων

Η Λιθουανία έχει σημειώσει σημαντική πρόοδο όσον αφορά την παροχή ηλεκτρονικής πρόσβασης σε συνδυασμένα δεδομένα για τις δημόσιες συμβάσεις. Το εύρος των πληροφοριών που δημοσιεύονται υπερβαίνει τις απαιτήσεις της νομοθεσίας της ΕΕ, συμπεριλαμβανομένων σχεδίων τεχνικών προδιαγραφών, δημόσιων συμβάσεων που έχουν συναφθεί και εκτελεστεί. Επίσης, οι προμηθευτές υποχρεούνται να αναφέρουν υπερβολικούς στις προσφορές τους. Από το 2009, τουλάχιστον το 50% της συνολικής αξίας των δημόσιων προσφορών τους πρέπει να γίνεται με ηλεκτρονικά μέσα. Ως εκ τούτου, το μερίδιο των ηλεκτρονικών δημόσιων συμβάσεων αυξήθηκε από 7,7% σε 63% το 2010, γεγονός που πλησιάζει τον στόχο του 70% μέχρι το 2013.

Η Εσθονία δημιούργησε μια πύλη δημοσίων συμβάσεων και συναφείς ηλεκτρονικές υπηρεσίες (π.χ. εγγραφή εταιρείας και πύλη διαχείρισης και συγκέντρωσης των λογιστικών βιβλίων του δημόσιου τομέα). Το κρατικό μητρώο για τις δημόσιες συμβάσεις είναι μια πύλη ηλεκτρονικών προκηρύξεων όπου δημοσιεύονται ηλεκτρονικά, από το 2003, όλες οι προκηρύξεις δημοσίων συμβάσεων. Ο νόμος για τις δημόσιες συμβάσεις προβλέπει περαιτέρω εξελίξεις, όπως ηλεκτρονικές δημοπρασίες, σύστημα ηλεκτρονικών αγορών και ηλεκτρονικού καταλόγου και απαιτεί ηλεκτρονικές προσφορές για το 50% των συνολικών κρατικών δημοσίων συμβάσεων από το 2013. Το 2012, περίπου το 15% των δημόσιων προσφορών διεξήχθησαν μέσω ηλεκτρονικών δημοσίων συμβάσεων, τρεις φορές περισσότερο από ό, τι το 2011.

Το πορτογαλικό πρόγραμμα δημοσίων συμβάσεων ξεκίνησε τον Ιούνιο του 2003, ως μια κεντρική και υψηλής ποιότητας πλατφόρμα που προωθεί την αποτελεσματικότητα και τον ανταγωνισμό μέσω μεγαλύτερης διαφάνειας και εξοικονόμησης στο πλαίσιο της διαδικασίας για τις δημόσιες συμβάσεις. Η πύλη – <http://www.ancp.gov.pt/EN/Pages/Home.aspx> – προσφέρει τη δυνατότητα να τηλεφορτώσετε δωρεάν ολόκληρη την τεκμηρίωση και τη συγγραφή υποχρεώσεων της προσφοράς. Επίσης, διαδίδει προσκλήσεις υποβολής προσφορών, δέχεται ερωτήματα προμηθευτών και διαχειρίζεται κάθε πτυχή της ηλεκτρονικής ανταλλαγής πληροφοριών. Ένα εργαλείο διαχείρισης των συμβάσεων διασφαλίζει τη φόρτωση των δημοσίων συμβάσεων, επιτρέπει την παρακολούθηση των συμβάσεων που έχουν συναφθεί και την ηλεκτρονική τιμολόγηση. Το Σύστημα Διαχείρισης Πληροφοριών βοηθά επίσης στη συλλογή, αποθήκευση και συστηματοποίηση των στατιστικών σχετικά με τη διαδικασία σύναψης δημοσίων συμβάσεων.

Περισσότερες λεπτομέρειες για τις πρακτικές αυτές μπορούν να βρεθούν στα αντίστοιχα κεφάλαια με πληροφορίες για κάθε χώρα.

Μηχανισμοί ελέγχου

Σύμφωνα με την ισχύουσα νομοθεσία της ΕΕ, η σύσταση ενός **κεντρικού φορέα δημοσίων συμβάσεων** είναι προαιρετική. Ωστόσο, τα περισσότερα κράτη μέλη έχουν εφαρμόσει την επιλογή αυτή στην εθνική τους νομοθεσία. Όπως σημειώθηκε στην επανεξέταση της εκτέλεσης των δημοσίων συμβάσεων του 2012, τα περισσότερα κράτη μέλη ορίζουν συγκεκριμένες αρχές που χειρίζονται πολλά ή όλα τα καθήκοντα που σχετίζονται με τις δημόσιες συμβάσεις, με ορισμένες εξαιρέσεις, όπου οι φορείς που είναι υπεύθυνοι δεν έχουν διοριστεί ειδικά για τον χειρισμό των δημοσίων συμβάσεων, αλλά ο χειρισμός τους αποτελεί μόνο ένα από τα καθήκοντά τους (π.χ. αρχές ανταγωνισμού). Ωστόσο, σε ορισμένα από τα κράτη μέλη όπου υφίσταται κεντρικός οργανισμός, η ικανότητά του περιορίζεται από την ανεπάρκεια προσωπικού και εκπαίδευσης για την αντιμετώπιση των ολοένα αυξανόμενων καθηκόντων.

Οι οδηγίες για τα διορθωτικά μέτρα αφήνουν τα κράτη μέλη να αποφασίσουν εάν η επανεξέταση διενεργείται από διοικητικούς ή δικαστικούς φορείς. Τα μισά κράτη μέλη

επιλέγουν την πρώτη δυνατότητα, ενώ τα υπόλοιπα επιλέγουν τη δεύτερη δυνατότητα. Σε ορισμένα κράτη μέλη δεν υπάρχουν επαρκείς εγγυήσεις για την ανεξαρτησία των εν λόγω φορέων επανεξέτασης από πολιτικές παρεμβάσεις, μεταξύ άλλων όσον αφορά τον διορισμό της ηγεσίας και του προσωπικού τους.

Τα τελευταία έτη, παρατηρήθηκε μια τάση **ενίσχυσης του επαγγελματικού χαρακτήρα των δημόσιων συμβάσεων**, με τη μορφή συγκέντρωσης της ζήτησης και κεντρικής διαχείρισης μέσω συμβάσεων-πλαisiών (που αντιπροσωπεύουν το 17% της συνολικής αξίας των συμβάσεων που υπερβαίνουν τα κατώτατα όρια κατά την περίοδο 2006-2010⁴⁷) και κοινών αγορών (12% της συνολικής αξίας, αντίστοιχα). Οι διοικήσεις, τόσο σε κεντρικό όσο και σε τοπικό επίπεδο, χρησιμοποιούν όλο και περισσότερο εξειδικευμένους φορείς, όπως είναι οι κεντρικοί φορείς για τις δημόσιες συμβάσεις, ενώ η ευρύτερη χρήση των συμβάσεων-πλαisiών αλλάζει τη φύση της λειτουργίας των δημοσίων συμβάσεων. Επί του παρόντος, η πρακτική διαφέρει σημαντικά μεταξύ των κρατών μελών.

Όσον αφορά την **ευαισθητοποίηση και την κατάρτιση σχετικά με τις πολιτικές καταπολέμησης της διαφθοράς**, ενώ σημειώθηκε βελτίωση κατά τα τελευταία έτη, στην πλειονότητα των κρατών μελών, οι υπάλληλοι στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων βλέπουν έναν μάλλον περιορισμένο ρόλο όσον αφορά τον εντοπισμό των πρακτικών διαφθοράς. Επιπλέον, η αποτελεσματικότητα της συνεργασίας μεταξύ των αρχών για τις δημόσιες συμβάσεις, των υπηρεσιών επιβολής του νόμου και καταπολέμησης της διαφθοράς ποικίλλει σε μεγάλο βαθμό μεταξύ των κρατών μελών. Σε πολλές περιπτώσεις, η συνεργασία είναι τυπική και οι στατιστικές δείχνουν χαμηλό αριθμό κοινοποιήσεων για διαφθορά ή σύγκρουση συμφερόντων από αρχές δημοσίων συμβάσεων σε φορείς αρμόδιους για την επιβολή του νόμου ή την ακεραιότητα.

Σε ορισμένα κράτη μέλη όπου οι μηχανισμοί ελέγχου, ιδίως σε **τοπικό επίπεδο**, είναι μάλλον ελλιπείς ή κατακερματισμένοι, φαίνεται να είναι ευρέως διαδεδομένες οι περιπτώσεις ευνοιοκρατίας στην κατανομή των δημοσίων πόρων στο πλαίσιο των εθνικών, τοπικών και περιφερειακών αρχών που εμπλέκονται στις δημόσιες συμβάσεις.

Ενώ η **αποτελεσματικότητα των μηχανισμών ελέγχου** στα στάδια πριν από την υποβολή της προσφοράς, της προσφοράς και της ανάθεσης βελτιώθηκαν στα κράτη μέλη, το στάδιο της εφαρμογής (μετά την ανάθεση) παρακολουθείται λιγότερο στενά. Ορισμένα εθνικά ελεγκτικά συνέδρια ή εθνικές ελεγκτικές υπηρεσίες έχουν επισημάνει πολλές φορές ότι, στο στάδιο της εκτέλεσης, σημειώνονται παρατυπίες. Σε πολλά κράτη μέλη, τα ελεγκτικά συνέδρια έγιναν βασικοί παίκτες για τον εντοπισμό των κενών και των ελλείψεων που αφορούν διαδικασίες δημοσίων συμβάσεων. Οι συστάσεις τους σε αυτόν τον τομέα συχνά δεν παρακολουθούνται επαρκώς στη συνέχεια.

Το καθεστώς ιδιοκτησίας των διαγωνιζομένων και των υπεργολάβων ελέγχεται πολύ σπάνια στο πλαίσιο των διαδικασιών δημοσίων συμβάσεων. Τουλάχιστον μία νομοθεσία κράτους μέλους επιτρέπει τη σύναψη δημοσίων συμβάσεων με επιχειρήσεις που έχουν ανώνυμους μετόχους, ενώ την ίδια στιγμή δεν προσφέρει αρκετά ισχυρές διασφαλίσεις έναντι της σύγκρουσης συμφερόντων.

Ο συντονισμός της εποπτείας, η μερική επικάλυψη, ο καταμερισμός των καθηκόντων ή οι κατακερματισμένοι μηχανισμοί ελέγχου σε κεντρικό και τοπικό επίπεδο,

⁴⁷ «Οι δημόσιες συμβάσεις στην Ευρώπη - κόστος και αποτελεσματικότητα», PwC Ecorys London Economics, Μάρτιος 2011.

συμπεριλαμβανομένης της φάσης εφαρμογής, εξακολουθούν να εγείρουν προβλήματα σε ορισμένα κράτη μέλη.

Οι μηχανισμοί ελέγχου για τις δημόσιες συμβάσεις κάτω από τα κατώτατα όρια της νομοθεσίας της ΕΕ είναι ιδιαίτερα αδύναμοι στην πλειονότητα των κρατών μελών. Αυτό εγείρει ανησυχίες, ιδίως σε σχέση με τις αναφερόμενες πρακτικές βάσει των οποίων οι συμβάσεις χωρίζονται σε επί μέρους μικρότερης αξίας συμβάσεις ώστε να παρακαμφθούν οι απαιτήσεις και οι έλεγχοι της ΕΕ για τις δημόσιες συμβάσεις.

Αποκλεισμός

Σύμφωνα με τη νομοθεσία της ΕΕ, δεν υπάρχουν υποχρεωτικοί κανόνες αποκλεισμού οι οποίοι να εφαρμόζονται σε όλα τα κράτη μέλη, σύμφωνα με τους οποίους οι προσφέροντες κατά των οποίων έχουν εκδοθεί τελεσίδικες δικαστικές καταδίκες για διαφθορά αποκλείονται από τον διαγωνισμό. Πολλές εθνικές νομοθεσίες περιέχουν διατάξεις αυτοκάθαρσης.⁴⁸ Τα κράτη μέλη δεν υποχρεούνται να δημοσιεύουν λίστες αποκλεισμού,⁴⁹ και γενικά δεν δημοσιεύουν τέτοιες λίστες. Σε πολλά κράτη μέλη, οι αναθέτουσες αρχές έχουν πολλαπλή πρόσβαση στις εσωτερικές τους βάσεις δεδομένων αποκλεισμού. Οι διεθνείς λίστες αποκλεισμού, κατά κανόνα, δεν θεωρούνται ως βάση για τον αποκλεισμό στα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Κυρώσεις

Στα περισσότερα κράτη μέλη η διαφθορά στις δημόσιες συμβάσεις καλύπτεται από ποινικά αδικήματα όπως η δωροδοκία και η αθέμιτη επιρροή. Σε ορισμένα κράτη μέλη, συγκεκριμένα αδικήματα τα οποία σχετίζονται με τη διαφθορά και επηρεάζουν την πορεία των δημόσιων συμβάσεων ποινικοποιούνται ξεχωριστά. Κατά κανόνα, οι διαδικασίες σύναψης συμβάσεων αναστέλλονται, διακόπτονται ή ακυρώνονται όταν ανιχνεύεται διεφθαρμένη συμπεριφορά ή σύγκρουση συμφερόντων. Ωστόσο, η κατάσταση είναι διαφορετική στην περίπτωση που η διεφθαρμένη συμπεριφορά ή η σύγκρουση συμφερόντων εντοπίζεται ή εμφανίζεται μετά την ανάθεση της σύμβασης. Σε πολλές περιπτώσεις, εκτός από την επιβολή κυρώσεων για τη διεφθαρμένη συμπεριφορά ή τη σύγκρουση συμφερόντων αυτή καθαυτή, απαιτείται ξεχωριστή πολιτική αγωγή για την ακύρωση της δημόσιας σύμβασης. Αυτό συνεπάγεται συχνά χρονοβόρες διαδικασίες και κινδύνους που παράγουν αποτελέσματα σε πολύ μεταγενέστερο στάδιο, όταν είναι δύσκολο ή ακόμη και αδύνατο να αποκατασταθούν πλήρως οι ζημιές. Σε άλλα κράτη μέλη, οι δημόσιες συμβάσεις περιλαμβάνουν ρήτρα κατά της διαφθοράς που εγγυάται την πιο αποτελεσματική παρακολούθηση σε περίπτωση που ανακύψουν διεφθαρμένες πρακτικές εντός της ισχύος της σύμβασης (π.χ. σαφείς διαδικασίες για τον χαρακτηρισμό μιας σύμβασης ως άκυρης ή για την εφαρμογή άλλων συμβατικών κυρώσεων).

Σε ορισμένα κράτη μέλη όπου η διαφθορά στις δημόσιες συμβάσεις προκαλεί ιδιαίτερη ανησυχία, το ιστορικό των διώξεων και των τελεσίδικων δικαστικών αποφάσεων είναι ισχνό, και οι λίγες υποθέσεις διαφθοράς δημοσίων συμβάσεων ολοκληρώνονται με αποτρεπτικές κυρώσεις. Οι υποθέσεις αυτές συνήθως διαρκούν πολύ χρόνο και συχνά οι συμβάσεις ή τα έργα έχουν ήδη εκτελεστεί όταν ανακαλύπτονται οι πρακτικές διαφθοράς. Οι υποθέσεις

⁴⁸ Η «αυτοκάθαρση» επιτρέπει στις εταιρείες να λάβουν μέτρα ώστε να διορθώσουν καταστάσεις που οδήγησαν στην ένταξή τους σε λίστες αποκλεισμού και, κατά συνέπεια, να οδηγήσουν στην άρση αυτού του αποκλεισμού όσον αφορά δημόσιους διαγωνισμούς.

⁴⁹ Κατάλογοι εταιρειών που εξαιρούνται από δημόσιους διαγωνισμούς, λόγω, μεταξύ άλλων, τελεσίδικων καταδικαστικών αποφάσεων για διαφθορά ή άλλων σοβαρών αξιόποινων πράξεων.

διαφθοράς στις δημόσιες συμβάσεις είναι συχνά περίπλοκες και μερικές φορές μπορεί να εμπλέκουν υψηλόβαθμους αξιωματούχους. Ως εκ τούτου, απαιτούνται ειδικές τεχνικές γνώσεις προκειμένου να εξασφαλιστεί η αποτελεσματική και δίκαιη δίκη. Σε ορισμένα κράτη μέλη, εξακολουθούν να υπάρχουν ελλείψεις όσον αφορά την εκπαίδευση των εισαγγελέων και/ή δικαστών σε θέματα δημοσίων συμβάσεων.

Γ. Συμπεράσματα και συστάσεις για τις δημόσιες συμβάσεις

Τα προαναφερθέντα ευρήματα καταδεικνύουν πρόοδο στην εφαρμογή των πολιτικών για την καταπολέμηση της διαφθοράς στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων εντός των κρατών μελών, ωστόσο, ο εν λόγω τομέας εξακολουθεί να αποτελεί εστία κινδύνου. Απαιτούνται περαιτέρω προσπάθειες με στόχο την ενίσχυση των προτύπων ακεραιότητας. Η μεταρρύθμιση των οδηγιών για τις δημόσιες συμβάσεις και για τους οργανισμούς κοινής ωφελείας, καθώς και η πρόταση οδηγίας σχετικά με την ανάθεση των συμβάσεων παραχώρησης, περιλαμβάνουν πρότυπα για την καταπολέμηση της διαφθοράς και τη χρηστή διακυβέρνηση ως ένα σημαντικό τμήμα του συνολικού εκσυγχρονισμού. Οι ελάχιστες προδιαγραφές σχετικά με τη σύγκρουση συμφερόντων, τις οποίες προτείνουν οι εν λόγω οδηγίες, οι προκαταρκτικές διαβουλεύσεις της αγοράς, τα υποχρεωτικά και προαιρετικά κριτήρια αποκλεισμού, οι κανόνες αυτοκάθαρσης, οι αυστηρότερες διατάξεις σχετικά με την τροποποίηση και τη λήξη των συμβάσεων, η συγκέντρωση στοιχείων σχετικά με υποθέσεις διαφθοράς και σύγκρουσης συμφερόντων, καθώς και η παρακολούθηση και οι υποχρεώσεις υποβολής εκθέσεων ανταποκρίνονται σε μεγάλο βαθμό στις υπόλοιπες ανησυχίες που εκφράστηκαν παραπάνω.

Όσον αφορά τις ενδεχόμενες περαιτέρω ενέργειες στις οποίες πρέπει να προβούν τα κράτη μέλη, τα 17 κεφάλαια με πληροφορίες ανά χώρα, όπου επισημαίνονται ζητήματα δημοσίων συμβάσεων, καθώς και η ανάλυση σε αυτό το τμήμα υποδεικνύουν τις ακόλουθες γενικές συστάσεις:

1. *Ανάγκη συστηματικής χρήσης των εκτιμήσεων κινδύνου διαφθοράς στο πλαίσιο των δημοσίων συμβάσεων*

- Οι εκτιμήσεις κινδύνου θα πρέπει να αναπτυχθούν σε επίπεδο εποπτείας των δημοσίων συμβάσεων, ανεξάρτητα από το θεσμικό πλαίσιο τους, με την υποστήριξη των αρχών επιβολής του νόμου ή υπηρεσιών για τη διασφάλιση της ακεραιότητας και την καταπολέμηση της διαφθοράς.
- Διασφάλιση της συγκέντρωσης δεδομένων όσον αφορά τις πρακτικές και τα πρότυπα διαφθοράς που εντοπίζονται, συμπεριλαμβανομένων των συγκρούσεων συμφερόντων και των πρακτικών «περιστρεφόμενης πόρτας». Εκτιμήσεις κινδύνου σχετικά με αυτά τα συγκεντρωτικά στοιχεία.
- Λήψη, με βάση τις εκτιμήσεις κινδύνου, προσαρμοσμένων μέτρων για ιδιαίτερα ευάλωτους τομείς και για τα συνηθέστερα είδη παρατυπιών που ανέκυψαν κατά τη διάρκεια ή μετά τον κύκλο των δημοσίων συμβάσεων.
- Εφαρμογή στοχευμένων πολιτικών καταπολέμησης της διαφθοράς για περιφερειακές και τοπικές διοικήσεις. Οι εκτιμήσεις κινδύνου μπορούν επίσης να εστιαστούν στις ιδιαίτερες αδυναμίες αυτού του επιπέδου διοίκησης.
- Ανάπτυξη και διάδοση κοινών κατευθυντήριων γραμμών για τη χρήση συστημάτων έγκαιρης προειδοποίησης. Παροχή βοήθειας προς τις αναθέτουσες αρχές και τους

φορείς εποπτείας για τον εντοπισμό της διεφθαρμένης συμπεριφοράς, της ευνοιοκρατίας και της σύγκρουσης συμφερόντων.

2. Εφαρμογή υψηλών προτύπων διαφάνειας για ολόκληρο τον κύκλο δημοσίων συμβάσεων, καθώς και κατά τη διάρκεια εκτέλεσης της σύμβασης

- Διασφάλιση κοινών ελάχιστων προτύπων διαφάνειας σε επίπεδο περιφερειακών και τοπικών διοικήσεων σε σχέση με τις διαδικασίες ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων και το στάδιο της υλοποίησης των δημοσίων συμβάσεων.
- Εξέταση τρόπων δημοσίευσης ή εξασφάλισης της πρόσβασης σε συναφθείσες δημόσιες συμβάσεις, συμπεριλαμβανομένων των διατάξεων σχετικά με τα δικαιώματα, τις υποχρεώσεις και τις ποινικές ρήτρες, με την εξαίρεση της σαφώς καθορισμένης, περιορισμένης και αιτιολογημένης εξαίρεσης του απορρήτου για ορισμένες συμβατικές ρήτρες.
- Ενίσχυση της διαφάνειας στις διαδικασίες δημόσιων συμβάσεων, πριν και μετά την ανάθεση με τη δημοσίευση στο διαδίκτυο των ετήσιων λογαριασμών και ισολογισμών και των κατανεμημένων δαπανών των δημοσίων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών όλων των διοικητικών δομών (σε κεντρικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο). Την εξασφάλιση μεγαλύτερης διαφάνειας των δημοσίων συμβάσεων που διεξάγονται από κρατικές επιχειρήσεις, καθώς και στο πλαίσιο συμπράξεων δημόσιου και ιδιωτικού τομέα.

3. Ενίσχυση των μηχανισμών εσωτερικού και εξωτερικού ελέγχου για το σύνολο του κύκλου των δημοσίων συμβάσεων, καθώς και κατά τη διάρκεια εκτέλεσης της σύμβασης

- Διασφάλιση επαρκούς ικανότητας των οργανισμών ελέγχου των δημόσιων συμβάσεων, των συμβουλευτικών οργάνων και των οργανισμών εποπτείας, καθώς και των Ελεγκτικών Συνεδρίων, ανάλογα με την περίπτωση, να εκτελούν τις εργασίες ελέγχου τους.
- Ενίσχυση των μηχανισμών εσωτερικού ελέγχου για τους σκοπούς της πρόληψης και του εντοπισμού των διεφθαρμένων πρακτικών και των συγκρούσεων συμφερόντων. Διασφάλιση ορθών και ομοιόμορφων μεθόδων ελέγχου της καταπολέμησης της διαφθοράς και της σύγκρουσης συμφερόντων κατά τη διάρκεια του κύκλου των δημοσίων συμβάσεων. Αυτές οι μέθοδοι θα πρέπει να αποδίδουν προτεραιότητα στις πιο ευάλωτες διαδικασίες δημοσίων συμβάσεων ή επίπεδα διοίκησης και σε επιτόπιους αιφνίδιους ελέγχους από ανεξάρτητες εποπτικές αρχές.
- Ενίσχυση των μηχανισμών ελέγχου και των εργαλείων για το στάδιο μετά την ανάθεση και την εκτέλεση των δημοσίων συμβάσεων.
- Διασφάλιση επαρκούς παρακολούθησης των συστάσεων των ελεγκτικών συνεδρίων τα οποία εντοπίζουν παρατυπίες στις δημόσιες συμβάσεις.
- Διενέργεια ελέγχων σχετικά με το καθεστώς ιδιοκτησίας των υποψηφίων και των υπεργολάβων.

- Διασφάλιση κατάλληλων μηχανισμών ελέγχου για τις δημόσιες συμβάσεις που διεξάγονται από κρατικές επιχειρήσεις, καθώς και στο πλαίσιο συμπράξεων δημόσιου και ιδιωτικού τομέα.

4. Διασφάλιση συνεκτικής επισκόπησης και ευαισθητοποίησης σχετικά με την ανάγκη και την τεχνογνωσία πρόληψης και εντοπισμού πρακτικών διαφθοράς σε όλα τα επίπεδα δημοσίων συμβάσεων

- Διασφάλιση του αποτελεσματικού συντονισμού μεταξύ των αρχών που είναι επιφορτισμένες με την εποπτεία των δημοσίων συμβάσεων.
- Ανάπτυξη και βελτίωση της ευαισθητοποίησης σχετικά με λεπτομερείς κατευθυντήριες γραμμές για την πρόληψη και τον εντοπισμό πρακτικών δωροδοκίας και σύγκρουσης συμφερόντων στις δημόσιες συμβάσεις, ιδίως σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο.
- Παροχή προσαρμοσμένων προγραμμάτων κατάρτισης για εισαγγελείς και δικαστές σχετικά με τις τεχνικές και νομικές πτυχές της διαδικασίας σύναψης δημοσίων συμβάσεων.

5. Ενίσχυση των καθεστώτων επιβολής κυρώσεων

- Διασφάλιση της εφαρμογής αποτρεπτικών κυρώσεων σε περιπτώσεις πρακτικών διαφθοράς, ευνοιοκρατίας ή σύγκρουσης συμφερόντων στις δημόσιες συμβάσεις.
- Διασφάλιση της αποτελεσματικής παρακολούθησης των μηχανισμών για την κατάργηση των αποφάσεων και/ή ακύρωση των δημοσίων συμβάσεων, σε εύθετο χρόνο όταν διεφθαρμένες πρακτικές έχουν επηρεάσει τη διαδικασία.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

Μεθοδολογία

Πεδίο εφαρμογής της έκθεσης

Όπως αναφέρθηκε στην εισαγωγή, η έκθεση ορίζει τη διαφθορά, σύμφωνα με τις διεθνείς νομικές πράξεις, ως κάθε «κατάχρηση εξουσίας για ιδιωτικό όφελος». Αν και η ακριβής έννοια και το περιεχόμενό της αποτελούν αντικείμενο ακαδημαϊκής συζήτησης, αυτό σημαίνει ότι η έκθεση καλύπτει δύο πτυχές. Πρώτον, καλύπτει συγκεκριμένες πράξεις διαφθοράς, καθώς και τα μέτρα που λαμβάνουν τα κράτη μέλη ειδικά για την πρόληψη ή την καταστολή πράξεων διαφθοράς, όπως ορίζονται από το νόμο. Δεύτερον, καλύπτει ορισμένα είδη συμπεριφοράς και μέτρα που έχουν επιπτώσεις στον κίνδυνο εμφάνισης διαφθοράς και στην ικανότητα ενός κράτους να την ελέγξει. Ως εκ τούτου, η έκθεση ασχολείται με ένα ευρύ φάσμα θεμάτων που σχετίζονται με τη διαφθορά, που περιλαμβάνει, εκτός από την δωροδοκία, την αθέμιτη άσκηση επιρροής έναντι ανταλλάγματος, την κατάχρηση εξουσίας, θέματα που σχετίζονται με τον νεποτισμό, την ευνοιοκρατία, την παράνομη άσκηση πίεσης, και τη σύγκρουση συμφερόντων. Στόχος αυτής της πρώτης έκθεσης για την καταπολέμηση της διαφθοράς στην ΕΕ είναι να εστιάσει σε περιορισμένο αριθμό βασικών θεμάτων που σχετίζονται με τη διαφθορά. Οι ευρύτερες πτυχές αναφέρονται για λόγους κατανόησης του γενικότερου πλαισίου.

Οι συνταγματικές ρυθμίσεις (ο βαθμός αποκέντρωσης της εξουσίας, η θέση της δικαστικής εξουσίας, εισαγγελείς έναντι εκτελεστικής εξουσίας), η οργάνωση και η ποιότητα των δημόσιων υπηρεσιών, ο ενεργός ρόλος του κράτους στην οικονομία, οι ιδιωτικοποιήσεις είναι σημαντικές από την άποψη της διαφθοράς. Η έκθεση δεν προβαίνει σε καμία γενική αξιολογική κρίση για τις συνταγματικές διατάξεις, ή για τα όρια που τίθενται μεταξύ κρατικής και ιδιωτικής ιδιοκτησίας. Ως εκ τούτου, είναι ουδέτερη σε σχέση με την αποκέντρωση, ωστόσο, εξετάζει κατά πόσον έχουν θεσπιστεί επαρκείς μηχανισμοί ελέγχου για τη διαχείριση των κινδύνων διαφθοράς. Το ίδιο ισχύει και για την ιδιωτικοποίηση: η μεταβίβαση των κρατικών περιουσιακών στοιχείων σε χέρια ιδιωτών ενέχει ορισμένους κινδύνους διαφθοράς, αλλά μπορεί να μειώσει μακροπρόθεσμα τους κινδύνους που σχετίζονται με τη διαφθορά, τον νεποτισμό και τις πελατειακές σχέσεις. Η έκθεση εξετάζει μόνο αν υφίστανται ανταγωνιστικές, διαφανείς διαδικασίες, οι οποίες περιορίζουν τον κίνδυνο της διαφθοράς. Τέλος, υπάρχουν διαφορετικές νομικές και συνταγματικές ρυθμίσεις που αφορούν τη σχέση μεταξύ των υπηρεσιών δίωξης και της εκτελεστικής εξουσίας. Η έκθεση είναι ουδέτερη όσον αφορά τα διαφορετικά πρότυπα, καθώς εξετάζει μόνον αν οι εισαγγελείς μπορούν να διώξουν τις περιπτώσεις διαφθοράς με αποτελεσματικό τρόπο.

Πηγές πληροφοριών

Η Επιτροπή ήταν αποφασισμένη να αποφύγει τις επικαλύψεις των υφιστάμενων μηχανισμών υποβολής εκθέσεων και την προσθήκη διοικητικού φόρτου σε κράτη μέλη τα οποία υπόκεινται σε διάφορες απαιτητικές από πλευράς πόρων αξιολογήσεις από ομότιμους κριτές (GRECO, ΟΟΣΑ, UNCAC, FATF, Moneyval). Η έκθεση, επομένως, δεν βασίζεται σε λεπτομερή ερωτηματολόγια ή επισκέψεις εμπειρογνομόνων στην εκάστοτε χώρα. Βασίζεται στην πληθώρα των πληροφοριών που διατίθενται από υφιστάμενους μηχανισμούς παρακολούθησης, καθώς και σε δεδομένα από άλλες πηγές, ιδίως από εθνικές δημόσιες αρχές, έρευνες που διεξάγονται από πανεπιστημιακά ιδρύματα, ανεξάρτητους εμπειρογνώμονες, ομάδες προβληματισμού, οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών κτλ.

Επιπλέον, η έκθεση στηρίζεται σε πληροφορίες όσον αφορά τη διαφθορά σε ένα ευρύ φάσμα τομέων πολιτικής (π.χ. δημόσιες συμβάσεις, περιφερειακή πολιτική), οι οποίες προήλθαν από διάφορες υπηρεσίες της Επιτροπής και των σχετικών οργανισμών της ΕΕ (Eurojust). Μελέτες και έρευνες εκπονήθηκαν ειδικά για τους σκοπούς της περαιτέρω επέκτασης της γνωστικής βάσης σε τομείς σχετικούς με την έκθεση. Μια εκτεταμένη μελέτη για τη διαφθορά στις δημόσιες συμβάσεις όπου εμπλέκονται πόροι της ΕΕ, η οποία δρομολογήθηκε με πρωτοβουλία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, εκπονήθηκε κατόπιν παραγγελίας της OLAF. Τα πορίσματά της τροφοδότησαν τόσο το θεματικό κεφάλαιο όσο και τα εθνικά κεφάλαια. Μια άλλη μελέτη αφορούσε τη διαφθορά στον τομέα της υγείας. Δύο έρευνες του Ευρωβαρόμετρου διεξήχθησαν το 2013· η πρώτη εστιάστηκε στο ευρύ κοινό, η δεύτερη διενεργήθηκε σε αντιπροσωπευτικό δείγμα εταιρειών σε κάθε κράτος μέλος. Τα στοιχεία σχετικά με τη διαφθορά σε περιφερειακό επίπεδο προήλθαν από τη μελέτη για την ποιότητα των δημοσίων αρχών που εκπονήθηκε από το Quality of Government Institute του Γκέτεμποργκ. Τέλος, η Επιτροπή έχει χρησιμοποιήσει πληροφορίες που προέρχονται από ερευνητικά προγράμματα που συγχρηματοδοτήθηκαν από την ΕΕ, όπως οι εκθέσεις για τα Εθνικά Συστήματα Ακεραιότητας που καταρτίστηκαν από τη Διεθνή Διαφάνεια.

Η έκθεση για την καταπολέμηση της διαφθοράς στην ΕΕ βασίζεται επίσης στον Μηχανισμό Συνεργασίας και Ελέγχου (CVM), έναν μηχανισμό παρακολούθησης της πορείας της Ρουμανίας και της Βουλγαρίας μετά την προσχώρηση, που διαχειρίζεται η Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Αν και αυτοί οι δύο μηχανισμοί εξυπηρετούν διαφορετικούς σκοπούς, η παρούσα έκθεση βασίζεται στην ευρεία γνώση και τα διδάγματα που αποκτήθηκαν κατά τη διαδικασία του Μηχανισμού Συνεργασίας και Ελέγχου και κάνει αναφορές στα κεφάλαια για τις δύο χώρες αντιστοίχως. Μετά την ολοκλήρωση της διαδικασίας του Μηχανισμού Συνεργασίας και Ελέγχου, η παρούσα έκθεση θα συνεχίσει να παρακολουθεί εκείνα τα ζητήματα που έχουν σημασία στο πλαίσιο της διαφθοράς.

Όσον αφορά την Κροατία, συλλέχθηκαν εκτενείς πληροφορίες στο πλαίσιο της προενταξιακής διαδικασίας και της σχετικής παρακολούθησης. Γενικότερα, η παρακολούθηση των προσπαθειών για την καταπολέμηση της διαφθοράς, που αποτελεί μέρος της διαδικασίας διεύρυνσης παρείχε πολλά χρήσιμα διδάγματα που θα μπορούσαν να έχουν εφαρμοστεί στο πλαίσιο αυτό και κυρίως παράγοντες που επηρεάζουν τη βιωσιμότητα της ατζέντας για την καταπολέμηση της διαφθοράς.

Προπαρασκευαστική διαδικασία και υποστηρικτικά εργαλεία

Τον Σεπτέμβριο του 2011, η Επιτροπή εξέδωσε απόφαση για τη δημιουργία μιας **ομάδας εμπειρογνομόνων για τη διαφθορά** προκειμένου να στηρίξει το έργο σχετικά με την έκθεση για την καταπολέμηση της διαφθοράς. Η ομάδα εμπειρογνομόνων παρέχει συμβουλές σχετικά με τη γενική μεθοδολογία και τις εκτιμήσεις που περιέχονται στην έκθεση. Δεκαεπτά εμπειρογνώμονες επελέγησαν μετά από ανοικτή πρόσκληση υποβολής υποψηφιοτήτων στην οποία ανταποκρίθηκαν σχεδόν 100 υποψήφιοι. Οι επιλεγμένοι εμπειρογνώμονες προέρχονται από διαφορετικά περιβάλλοντα (δημόσιες αρχές, αρχές επιβολής του νόμου, δικαστικές αρχές, υπηρεσίες πρόληψης, ιδιωτικός τομέας, κοινωνία των πολιτών, διεθνείς οργανισμοί, έρευνα, κτλ.). Οι εμπειρογνώμονες ενεργούν υπό την προσωπική τους ιδιότητα και δεν εκπροσωπούν τα θεσμικά όργανα από τα οποία προέρχονται. Η ομάδα ξεκίνησε τις εργασίες

της τον Ιανουάριο του 2012 και πραγματοποιεί συναντήσεις κατά μέσο όρο κάθε τρεις μήνες.⁵⁰

Η Επιτροπή καθιέρωσε επίσης ένα **δίκτυο τοπικών ανταποκριτών για την έρευνα**, το οποίο λειτουργεί από τον Αύγουστο του 2012. Το δίκτυο συμπληρώνει τις εργασίες της ομάδας εμπειρογνομόνων, με τη συγκέντρωση και την επεξεργασία σχετικών πληροφοριών από κάθε κράτος μέλος. Αποτελείται από εμπειρογνώμονες στο πεδίο της διαφθοράς που προέρχονται από ερευνητικά ιδρύματα και οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών. Προκειμένου να εξασφαλισθεί μια πλήρως αμερόληπτη προσέγγιση, 28 εξωτερικοί αξιολογητές επιβλέπουν τα κύρια παραδοτέα των ανταποκριτών και εκφέρουν γνώμη σχετικά με την ορθότητα των δεδομένων που παρέχουν οι ανταποκριτές.

Η Επιτροπή διοργάνωσε δύο **εργαστήρια** με τη συμμετοχή εθνικών αρχών (δηλ. υπηρεσίες καταπολέμησης της διαφθοράς, εισαγγελικές υπηρεσίες, συντονιστικά υπουργεία), ερευνητών, ΜΚΟ, δημοσιογράφων και εκπροσώπων του επιχειρηματικού κόσμου. Το πρώτο εργαστήριο πραγματοποιήθηκε στη Σόφια, στις 11 Δεκεμβρίου 2012, και κάλυψε φορείς από 14 κράτη μέλη (Αυστρία, Βουλγαρία, Κύπρο, Τσεχική Δημοκρατία, Ελλάδα, Ισπανία, Γαλλία, Κροατία, Ουγγαρία, Ιταλία, Πορτογαλία, Ρουμανία, Σλοβακία, Σλοβενία). Το δεύτερο εργαστήριο πραγματοποιήθηκε στις 5 Μαρτίου, στο Γκέτεμποργκ της Σουηδίας, και κάλυψε φορείς από τα 14 υπόλοιπα κράτη μέλη (Βέλγιο, Γερμανία, Δανία, Εσθονία, Ιρλανδία, Λουξεμβούργο, Μάλτα, Κάτω Χώρες, Λιθουανία, Λετονία, Πολωνία, Σουηδία, Φινλανδία, Ηνωμένο Βασίλειο). Τα εργαστήρια είχαν ως στόχο να ενημερώσουν όσον αφορά το έργο της Επιτροπής σχετικά με την έκθεση και να συγκεντρώσουν ορθές και αρνητικές ανά χώρα πρακτικές σε θέματα καταπολέμησης της διαφθοράς στα κράτη μέλη.

Η Επιτροπή έλαβε επίσης πληροφορίες από τις εθνικές αρχές κατά της διαφθοράς που αποτελούν μέρος του δικτύου EPAC/EACN (Ευρωπαίοι εταίροι για την καταπολέμηση της διαφθοράς/ευρωπαϊκό δίκτυο σημείων επαφής κατά της διαφθοράς).

Η Επιτροπή έδωσε επίσης τη δυνατότητα στις αρχές των κρατών μελών να δουν τα προσχέδια των αντίστοιχων κεφαλαίων με πληροφορίες ανά χώρα (χωρίς τα θέματα για τα οποία προτείνεται παρακολούθηση από τα κράτη μέλη) και να διατυπώσουν τις παρατηρήσεις τους. Αυτές οι παρατηρήσεις ελήφθησαν προσεκτικά υπόψη κατά την εκπόνηση της έκθεσης.

Μεθοδολογία αξιολόγησης και χρήση των δεικτών

Η έκθεση βασίζεται κυρίως σε **ποιοτική** και όχι σε ποσοτική αξιολόγηση. Η ποιοτική αξιολόγηση, όπως αναφέρεται ανωτέρω, βασίζεται στη μεμονωμένη αξιολόγηση της κάθε χώρας. Επικεντρώνεται στο τι λειτουργεί και τι δεν λειτουργεί όσον αφορά την αντιμετώπιση της διαφθοράς σε μια συγκεκριμένη χώρα. Οι ποσοτικές προσεγγίσεις κατέχουν μικρότερο ρόλο, κυρίως επειδή είναι δύσκολο να υπολογισθεί αριθμητικά το μέγεθος του προβλήματος που συνιστά η διαφθορά, και ακόμη πιο δύσκολη είναι η κατάταξη των χωρών με βάση τα αποτελέσματα. Το εμπόδιο για τη χρήση μιας ποσοτικής προσέγγισης συνδέεται με το γεγονός ότι γνωστές έρευνες τείνουν να συνθέτουν τους δείκτες τους χρησιμοποιώντας τα δεδομένα άλλων. Αυτό δημιουργεί ένα φαινόμενο ντόμινο: σύνθετοι δείκτες που βασίζονται στην εν λόγω προσέγγιση μπορεί να αντικατοπτρίζουν δεδομένα που συλλέχθηκαν ένα ή δύο έτη πριν από τη δημοσίευσή τους. Οι έρευνες έχουν την τάση να χρησιμοποιούν, για παράδειγμα, τα αποτελέσματα του Ευρωβαρόμετρου· ωστόσο, μέχρι να δημοσιευτεί ο

⁵⁰ Τα ονόματα των μελών της ομάδας και τα πρακτικά των συνεδριάσεων είναι διαθέσιμα στον ακόλουθο σύνδεσμο: <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/detailGroup.cfm?groupID=2725>.

σύνθετος δείκτης, μπορεί να καταστεί διαθέσιμη μια άλλη πιο πρόσφατη έρευνα του Ευρωβαρόμετρου.

Οι έρευνες αντίληψης, λόγω της κρυφής φύσης της διαφθοράς, συνιστούν με την πρόοδο του χρόνου σημαντικό δείκτη διεισδυτικότητας του προβλήματος. Οι έρευνες εξ ορισμού περιορίζονται στο στενό πεδίο των ερωτήσεων που απαντήθηκαν και εξαρτώνται σε μεγάλο βαθμό από την προθυμία των ερωτηθέντων. Τα αποτελέσματα επηρεάζονται επίσης αναμφίβολα από τα έκτακτα γεγονότα που συμβαίνουν κατά τη διάρκεια της συνέντευξης. Όταν μια χώρα λαμβάνει πιο αποφασιστικά μέτρα κατά της διαφθοράς που οδηγούν στην αποκάλυψη περισσότερων υποθέσεων, σε μεγαλύτερη κάλυψη από τα μέσα ενημέρωσης και σε μεγαλύτερη ευαισθητοποίηση του κοινού, την ίδια στιγμή οι έρευνες αντίληψης ενδέχεται να οδηγήσουν σε μια αρνητική δυναμική - περισσότεροι άνθρωποι από ό, τι στο παρελθόν θα αναφέρουν υψηλά επίπεδα αντιληπτής διαφθοράς. Επίσης, οι απαντήσεις μπορεί να είναι πολιτικά μεροληπτικές και να συνδέουν τη δημοτικότητα μιας συγκεκριμένης κυβέρνησης με την αναποτελεσματικότητα στην εφαρμογή των πολιτικών. Εξάλλου, η απλή αντίληψη της εκτεταμένης διαφθοράς μπορεί να θεωρηθεί από μόνη της μια ένδειξη αναποτελεσματικών πολιτικών.

Πέρα από τις έρευνες αντίληψης, υπάρχει ενδιαφέρουσα έρευνα για τη συσχέτιση μεταξύ ορισμένων οικονομικών και κοινωνικών δεικτών και της διαφθοράς. Για παράδειγμα, η διαφθορά εξετάστηκε υπό το πρίσμα της πιθανής συσχέτισης με τον ρυθμό της οικονομικής ανάπτυξης, της κατανομής των δημόσιων πόρων, της διείσδυσης του Διαδικτύου, του προϋπολογισμού για τη δώξη και την επιβολή κανόνων ανταγωνισμού. Ωστόσο, στην πράξη, υπήρξαν δυσκολίες όσον αφορά την ικανότητα συλλογής αξιόπιστων, συγκρίσιμων δεδομένων υψηλής ποιότητας μεταξύ των κρατών μελών, καθώς και της πειστικής απόδειξης της σχέσης μεταξύ αυτών των παραγόντων και της διαφθοράς. Τέλος, υπάρχει δυσκολία στη διαμόρφωση σαφών πολιτικών συμπερασμάτων από αυτούς τους συσχετισμούς.

Παρά τους περιορισμούς αυτούς, η Επιτροπή, αποφάσισε να προβεί σε απολογισμό των δεικτών που ήδη υπάρχουν. Έγινε όσο το δυνατόν πληρέστερη απογραφή των εν λόγω δεικτών, χωρίς ουσιαστική κρίση για την αξιοπιστία/συνάφεια των διαθέσιμων δεδομένων. Ο κατάλογος ελήφθη με τη συγκέντρωση δεδομένων από ήδη υπάρχουσες έρευνες (που εκπονήθηκαν από τον ΟΟΣΑ, την Παγκόσμια Τράπεζα, το Παγκόσμιο Οικονομικό Φόρουμ, τη Διεθνή Διαφάνεια, την ακαδημαϊκή κοινότητα, κτλ.), από το Ευρωβαρόμετρο, καθώς και πολλές άλλες πηγές. Η απογραφή δεν σχεδιάστηκε για να αποτελέσει τη βάση ενός νέου δείκτη για τη διαφθορά, αλλά για να παράσχει στοιχεία ανάλυσης που συμπληρώνουν την ποιοτική αξιολόγηση που βρίσκεται στον πυρήνα της έκθεσης. Κατά την προετοιμασία του καταλόγου, η Επιτροπή συνειδητοποίησε ότι μπορεί να αποτελέσει θεμελιώδη δυσκολία η στήριξη κυρίως σε δείκτες και στατιστικά στοιχεία για την εισχώρηση στον πυρήνα των προβλημάτων της διαφθοράς, και ακόμη περισσότερο για την επεξεργασία εφαρμόσιμων και, προσαρμοσμένων προτάσεων πολιτικής. Παρόλα αυτά, συγκεντρώθηκαν ήδη καθιερωμένοι δείκτες οι οποίοι σχετίζονται άμεσα με τις προσπάθειες καταπολέμησης της διαφθοράς, υποστηριζόμενοι από ισχυρά στοιχεία, προκειμένου να εξεταστεί η κατάσταση στα κράτη μέλη και να εντοπιστούν οι τομείς που χρήζουν διεξοδικότερης ανάλυσης όσον αφορά την έρευνα για κάθε χώρα. Αυτά τα δεδομένα (1) χρησιμοποιήθηκαν για να παρουσιάσουν το πλαίσιο (δηλαδή μια εισαγωγή στα κεφάλαια με πληροφορίες ανά χώρα), και (2) χρησίμευσαν ως σημείο εκκίνησης/συμπληρωματικό στοιχείο για περαιτέρω έρευνα σχετικά με συγκεκριμένα θέματα/τομείς σε εθνικό επίπεδο ή επίπεδο ΕΕ για τον εντοπισμό του προβλήματος και την εκτίμηση της αντιμετώπισής του· (3) τελικά, βοήθησαν επίσης ώστε να προσδιοριστούν οι ροές ή η έλλειψη συνοχής στις διάφορες πηγές.

Η ερμηνεία των στατιστικών δεδομένων της ποινικής δικαιοσύνης στο πλαίσιο της διαφθοράς αξίζει στοχαστική εκτίμηση. Σε περίπτωση σοβαρών εγκλημάτων, όπως η κλοπή, ληστεία, διάρρηξη ή επίθεση, θα μπορούσε κανείς να αναμένει ευλόγως ότι το θύμα θα καταγγείλει το έγκλημα στην αστυνομία. Ως εκ τούτου, τα στατιστικά στοιχεία της εγκληματικότητας μπορεί να υποδεικνύουν το μέγεθος του προβλήματος. Η διαφθορά, σε αντίθεση με αυτά τα εγκλήματα, είναι κρυφή, και στις περισσότερες περιπτώσεις, δεν υπάρχει άμεσο θύμα που θα μπορούσε να καταγγείλει την αξιόποινη πράξη. Ως εκ τούτου, το ποσοστό υποθέσεων που δεν έχουν εντοπιστεί είναι πιθανό να είναι πολύ υψηλότερο για τη διαφθορά από ό, τι για άλλα εγκλήματα.

Ένας μεγάλος αριθμός υποθέσεων οι οποίες καταγγέλλθηκαν στις αρχές επιβολής του νόμου, οδηγήθηκαν στο δικαστήριο και καταδικάστηκαν, μπορούν να δώσουν μια ένδειξη για την έκταση του προβλήματος της διαφθοράς. Από την άλλη, αναδεικνύεται επίσης μια θετική πλευρά: υπάρχει λιγότερη ανοχή έναντι της διαφθοράς και, ως εκ τούτου, μεγαλύτερη προθυμία για την καταγγελία αξιόποινων πράξεων, ενώ οι αρχές επιβολής του νόμου και το δικαστικό σώμα είναι εξοπλισμένα με τα απαραίτητα μέσα για την ανίχνευση και δίωξη των υποθέσεων διαφθοράς. Το αντίθετο είναι επίσης αλήθεια: ο χαμηλός αριθμός των υποθέσεων που καταγγέλλθηκαν και το χαμηλό ποσοστό δίωξης δεν αποτελούν κατ' ανάγκη απόδειξη του χαμηλού επιπέδου διαφθοράς και θα μπορούσαν να οφείλονται στο γεγονός ότι δεν υπάρχει βούληση για την καταπολέμηση της διαφθοράς, οι εισαγγελείς και οι δικαστές δεν έχουν κίνητρο, και/ή δεν διαθέτουν τα απαραίτητα εργαλεία και τους πόρους ώστε να ασχοληθούν με υποθέσεις διαφθοράς. Επιπλέον, η σύγκριση των στοιχείων όσον αφορά τις ποινικές διαδικασίες είναι πολύ δύσκολη για τους εξής δύο λόγους: Πρώτον, δεν υπάρχει ενιαίος ποινικός ορισμός της διαφθοράς στα κράτη μέλη, με αποτέλεσμα τους διαφορετικούς τρόπους καταγραφής των αδικημάτων που σχετίζονται με τη διαφθορά. Δεύτερον, έχοντας υπόψη τις διαφορές που υπάρχουν στις ποινικές διαδικασίες, για παράδειγμα, όσον αφορά τις απαιτήσεις για τη συλλογή στοιχείων, η διαφθορά μπορεί να διωχθεί μέσω άλλων αδικημάτων (π.χ. απάτη, νομιμοποίηση χρήματος από παράνομη δραστηριότητα).

Επιπλέον, η ποσότητα των διαθέσιμων πληροφοριών για τη διαφθορά, πέρα από τις ποινικές υποθέσεις, διαφέρει σημαντικά μεταξύ των κρατών μελών. Και πάλι, η ερμηνεία θα μπορούσε να είναι διπλή, όπως υποδεικνύεται ανωτέρω. Αφενός η συσχέτιση θα μπορούσε να γίνει μεταξύ της κλίμακας του προβλήματος και της ποσότητας των διαθέσιμων πληροφοριών. Αφετέρου υπάρχουν περιπτώσεις στις οποίες η διαφθορά δεν αποτελεί προτεραιότητα και υφίστανται σχετικά λίγες πληροφορίες για τη μέτρηση της κλίμακας της και την εκτίμηση του κατά πόσον τα μέτρα πολιτικής είναι επαρκή και αποτελεσματικά. Αυτή η μεθοδολογική πρόκληση εντείνει τη δυσκολία της διενέργειας ουσιαστικών συγκρίσεων μεταξύ των κρατών μελών.

Μέτρα για την αντιμετώπιση της διαφθοράς

Η έκθεση στηρίζεται στην υπόθεση ότι δεν υπάρχει «μια κοινή απάντηση με γενική ισχύ» στο θέμα της διαφθοράς. Δεν προτείνει τυποποιημένες λύσεις για όλα τα κράτη μέλη: για παράδειγμα, οι λύσεις (νομοθετικές ή άλλες) που απαιτούνται για την αντιμετώπιση της πρόκλησης που σχετίζεται με τη σύγκρουση συμφερόντων εξαρτώνται από διάφορους παράγοντες, μεταξύ άλλων από τον βαθμό στον οποίο οι συγκρούσεις συμφερόντων θεωρούνται ήδη πρόβλημα σε μια χώρα, τις πολιτιστικές αξίες που έχουν θεσπιστεί και τον βαθμό στον οποίο αναγνωρισμένα κοινωνικά πρότυπα πρέπει να αντανakλώνται στη νομοθεσία. Η έκθεση έχει ως στόχο να παρουσιάσει προτάσεις που ταιριάζουν στο πλαίσιο κάθε κράτους μέλους.

Οι ολοκληρωμένες στρατηγικές καταπολέμησης της διαφθοράς θεωρήθηκαν πριν από μια δεκαετία ως μια καθολική συνταγή για τη μεγαλύτερη ανάδειξη του ζητήματος της διαφθοράς στο πολιτικό θεματολόγιο και για την ενεργοποίηση της πολιτικής βούλησης και των πόρων. Παρόλα αυτά, τα αποτελέσματα ποίκιλλαν. Ενώ σε ορισμένες περιπτώσεις, οι στρατηγικές αποτελούσαν καταλύτη πραγματικής προόδου, σε κάποιες άλλες περιπτώσεις, εντυπωσιακές στρατηγικές είχαν ελάχιστη ή καμία επίπτωση στην κατάσταση στην πράξη. Ως εκ τούτου, η έκθεση είναι επιφυλακτική στις συστάσεις της για την έγκριση στρατηγικών και το πράττει μόνο όταν φαίνεται ότι η προσπάθεια για τη χάραξη στρατηγικής θα οδηγήσει σε μια θετική δέσμευση και σε σημαντική βελτίωση της συνεργασίας μεταξύ των αρχών.

Ομοίως με τις στρατηγικές, οι υπηρεσίες για την καταπολέμηση της διαφθοράς υπήρξαν πολύ της μόδας. Και πάλι, ακολούθησαν ποικίλα αποτελέσματα. Σε ορισμένες περιπτώσεις, σε φορείς οι οποίοι διαθέτουν ισχυρή εντολή, η ανεξάρτητη και αφοσιωμένη ηγεσία αποδείχθηκε ως η καθοριστική εξέλιξη που επέτρεψε τη δίωξη υποθέσεων διαφθοράς υψηλού επιπέδου. Σε άλλες περιπτώσεις, η ίδρυση φορέων μπορεί να διαδραμάτισε αρνητικό ρόλο στη δημιουργία της εντύπωσης ότι άλλες αρχές δεν χρειάζεται να εργαστούν για την καταπολέμηση της διαφθοράς. Ως εκ τούτου, η έκθεση αξιολογεί την κάθε κατάσταση ξεχωριστά και λαμβάνει υπόψη τις ιδιαίτερες συνθήκες της κάθε χώρας, χωρίς να επιβάλλει «μια κοινή απάντηση με γενική ισχύ» για όλους.

Η έκθεση εφιστά την προσοχή στο γεγονός ότι ορισμένες αρχές που θα μπορούσαν να διαδραματίσουν καίριο ρόλο στην αντιμετώπιση της διαφθοράς δεν διαθέτουν επαρκείς ανθρώπινους και οικονομικούς πόρους. Η Επιτροπή γνωρίζει πολύ καλά ότι στο σημερινό κλίμα λιτότητας, η διάθεση περισσότερων πόρων σε ορισμένα θεσμικά όργανα και οι προσπάθειες εφαρμογής ενδέχεται να αντιμετωπίσουν σοβαρές δυσκολίες. Ωστόσο, η εν λόγω διάθεση πόρων μπορεί, σε ορισμένες περιπτώσεις, να συνεπάγεται σημαντική εξοικονόμηση με την πάροδο του χρόνου, μειώνοντας το κόστος της διαφθοράς. Η έκθεση, ως εκ τούτου, σε ορισμένες περιπτώσεις, τάσσεται υπέρ της προτεραιοποίησης της κατανομής των πόρων σε συγκεκριμένους δημόσιους φορείς ή προγράμματα ουσιαστικής σημασίας για την πρόληψη ή την καταπολέμηση της διαφθοράς.

Συνέργεια με τους υφιστάμενους μηχανισμούς παρακολούθησης και κριτήρια αξιολόγησης

Σε διεθνές επίπεδο, οι κυριότεροι υφιστάμενοι μηχανισμοί παρακολούθησης και αξιολόγησης είναι η Ομάδα Κρατών κατά της Διαφθοράς (GRECO) του Συμβουλίου της Ευρώπης, η ομάδα εργασίας του ΟΟΣΑ κατά της δωροδοκίας, και ο μηχανισμός επανεξέτασης της σύμβασης των Ηνωμένων Εθνών κατά της διαφθοράς (UNCAC). Για την προετοιμασία της παρούσας έκθεσης, η Επιτροπή χρησιμοποίησε εκτενώς τα ευρήματα των μηχανισμών αυτών (ιδίως της GRECO και του ΟΟΣΑ). Τα πρότυπα για την καταπολέμηση της διαφθοράς, όπως αυτά της UNCAC, ή εκείνα που έχουν συσταθεί από την GRECO και τον ΟΟΣΑ (για παράδειγμα, η Σύμβαση ποινικού δικαίου για τη διαφθορά του Συμβουλίου της Ευρώπης και το Πρόσθετο Πρωτόκολλό της, η Σύμβαση αστικού δικαίου για τη διαφθορά, οι 20 κατευθυντήριες αρχές για την καταπολέμηση της διαφθοράς που εγκρίθηκαν από την Επιτροπή Υπουργών του Συμβουλίου της Ευρώπης, οι συστάσεις του Συμβουλίου της Ευρώπης σχετικά με τη χρηματοδότηση των πολιτικών κομμάτων, οι συστάσεις του Συμβουλίου της Ευρώπης για τους κώδικες συμπεριφοράς των δημοσίων υπαλλήλων, καθώς και η σύμβαση του ΟΟΣΑ για την καταπολέμηση της δωροδοκίας) διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο όσον αφορά τον καθορισμό του πλαισίου αξιολόγησης.

Η έκθεση δεν αναπαράγει τη λεπτομερή τεχνική ανάλυση που περιλαμβάνεται στις εκθέσεις της GRECO ή στις εκθέσεις του ΟΟΣΑ, αλλά βασίζεται στις συστάσεις τους, στις περιπτώσεις που αυτές εξακολουθούν να μην εφαρμόζονται και συνδέονται με βασικά

ζητήματα προτεραιότητας που προσδιορίζονται σε ειδικά κεφάλαια ανά χώρα. Φέρνοντας στο προσκήνιο επιλεγμένες προτάσεις που έχουν εντοπιστεί στο παρελθόν από άλλους μηχανισμούς, η έκθεση στοχεύει στην προώθηση της εφαρμογής τους.

Η συνέργεια με την GRECO είναι ιδιαίτερα σημαντική δεδομένου ότι καλύπτει όλα τα κράτη μέλη της ΕΕ, καθώς και άλλες ευρωπαϊκές χώρες οι οποίες έχουν σημασία για τη μελλοντική διεύρυνση και τη συνεργασία με τις χώρες της ανατολικής εταιρικής σχέσης. Η Επιτροπή λαμβάνει επί του παρόντος μέτρα που θα επιτρέψουν στο μέλλον την πλήρη προσχώρηση της ΕΕ, επιτρέποντας επίσης τη στενότερη συνεργασία ενόψει των επόμενων εκδόσεων της έκθεσης για την καταπολέμηση της διαφθοράς στην ΕΕ.