

ΕΒΡΟΠΕΪΣΚΑ ΣΜΕΤΗΑ ΠΑΛΑΤΑ  
TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO  
EVROPSKÝ ÚČETNÍ DVŮR  
DEN EUROPÆISKE REVISIONSRET  
EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF  
EUROOPA KONTROLLIKODA  
ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ  
EUROPEAN COURT OF AUDITORS  
COUR DES COMPTES EUROPÉENNE  
CÚIRT INIÚCHÓIRÍ NA HEORPA



EUROPSKI REVIZORSKI SUD  
CORTE DEI CONTI EUROPEA  
EIROPAS REVĪZIJAS PALĀTA  
EUROPOS AUDITO RŪMAI

EURÓPAI SZÁMVEVŐSZÉK  
IL-QORTI EWROPEA TAL-AWDITURI  
EUROPESE REKENKAMER  
EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY  
TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU  
CURTEA DE CONTURI EUROPEANĂ  
EURÓPSKY DVOR AUDÍTOROV  
EVROPSKO RAČUNSKO SODIŠČE  
EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN  
EUROPEISKA REVISIONSRÄTTEN

Θέση του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου όσον αφορά την έκθεση της Επιτροπής σχετικά  
με τα μέτρα για την καταπολέμηση της διαφθοράς

**ΘΕΣΗ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΥ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ ΟΣΟΝ ΑΦΟΡΑ ΤΗΝ**  
**ΕΚΘΕΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΣΧΕΤΙΚΑ ΜΕ ΤΑ ΜΕΤΡΑ ΓΙΑ ΤΗΝ**  
**ΚΑΤΑΠΟΛΕΜΗΣΗ ΤΗΣ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ**

***Βασικό μήνυμα***

1. Το ΕΕΣ εκφράζει την ικανοποίησή του για την δημοσίευση της εν λόγω έκθεσης<sup>1</sup> σχετικά με την καταπολέμηση της διαφθοράς, η οποία αποτελεί το πρώτο έγγραφο αυτού του είδους που έχει εκδώσει η Επιτροπή. Η έκθεση αυτή που αφορά τα μέτρα για την καταπολέμηση της διαφθοράς, ιδίως στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων, συμβάλλει ουσιαστικά στο διάλογο σχετικά με την απάτη και τη διαφθορά. Ο εν λόγω διάλογος συνεισφέρει σημαντικά στη λογοδοσία των (εθνικών) δημόσιων θεσμών ενώπιον των ευρωπαϊών πολιτών.
2. Η έκθεση της Επιτροπής περιγράφει τις τάσεις και τις εξελίξεις στον τομέα της διαφθοράς και εντοπίζει ορισμένα επιτυχημένα μέτρα για την καταπολέμησή της, τα οποία χρησιμοποιούνται από τα κράτη μέλη. Στο πλαίσιο αυτό, η έκθεση καλύπτει ένα ευρύ φάσμα ζητημάτων, καθώς και συγκεκριμένους τομείς, που ενέχουν ιδιαίτερο κίνδυνο εμφάνισης διαφθοράς. Ωστόσο, η φύση της έκθεσης είναι κυρίως περιγραφική. Βασίζεται στα πορίσματα συζητήσεων στρογγυλής τραπέζης, σε στοιχεία προερχόμενα από το Ευρωβαρόμετρο, καθώς και σε επισκόπηση των μέτρων καταπολέμησης της διαφθοράς. Δεν παρέχει πληροφορίες σχετικά με συγκεκριμένα ευρήματα.
3. Εκ πρώτης όψεως, τα πορίσματα της έκθεσης φαίνονται ανησυχητικά. Εντούτοις, τα ευρήματά της βασίζονται κυρίως στις αντιλήψεις των πολιτών και των επιχειρήσεων, καθώς και σε μέτρα καταπολέμησης της διαφθοράς, τα οποία εφαρμόζονται στην πράξη. Η πραγματικότητα μπορεί να διαφέρει. Η έκθεση δεν συμβάλλει αρκετά στην ανάλυση του τρόπου με τον οποίο οι αντιλήψεις αυτές σχετίζονται με τις πρακτικές εμπειρίες της ίδιας της Επιτροπής ή των κρατών μελών.

---

<sup>1</sup> COM 2014/38 τελικό.

4. Επίσης, η έκθεση παραλείπει οποιοδήποτε συσχετισμό με τα ευρήματα της OLAF, της Υπηρεσίας Καταπολέμησης της Απάτης της ίδιας της ΕΕ. Ως εκ τούτου, η έκθεση στερείται των πληροφοριών που χρειάζονται το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και τα εθνικά κοινοβούλια των κρατών μελών, προκειμένου να τεκμηριώσουν τις αποφάσεις χάραξης πολιτικής σχετικά με τα μέτρα για την καταπολέμηση της απάτης και της διαφθοράς. Επίσης, είναι απογοητευτικό το γεγονός ότι η πρώτη έκθεση της Επιτροπής σχετικά με τα μέτρα για την καταπολέμηση της διαφθοράς δεν καλύπτει τα θεσμικά όργανα της ΕΕ.

5. Το ΕΕΣ θεωρεί αναγκαία την περαιτέρω ανάπτυξη λεπτομερών (επίκαιρων και σαφών) δεδομένων, καθώς και ανεξάρτητων αξιολογήσεων, σε επίπεδο ΕΕ και κρατών μελών, προκειμένου να προσδιοριστούν: 1) οι τομείς που ενέχουν πραγματικό κίνδυνο, 2) τα αίτια εμφάνισης της διαφθοράς, καθώς και 3) τα μέτρα που θα πρέπει να ληφθούν, αλλά και τα μέτρα που έχουν αποδειχθεί αποτελεσματικά. Η θέσπιση των μέτρων καταπολέμησης της διαφθοράς βάσει αντιλήψεων και όχι βάσει πραγματικών κρουσμάτων διαφθοράς ενέχει τον κίνδυνο τα μέτρα αυτά να είναι ασκόπως επαχθή και ανίκανα να αντιμετωπίσουν τα πραγματικά αίτια της. Θα μπορούσε ακόμη και να επιτείνει τον διάχυτο χαρακτήρα της.

### **Ιστορικό**

6. Ο μηχανισμός της ΕΕ για την καταπολέμηση της διαφθοράς του 2011, που βασίζεται στο άρθρο 83 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ), υποχρεώνει την Ευρωπαϊκή Επιτροπή να συντάσσει έκθεση για την καταπολέμηση της διαφθοράς ανά διετία, αρχής γενομένης το 2013<sup>2</sup>. Η έκθεση της Επιτροπής δεν περιέχει σχεδόν καμία αναφορά στο νομικό πλαίσιο που διέπει τα μέτρα καταπολέμησης της διαφθοράς στην ΕΕ.

---

<sup>2</sup> C(2011) 3673 τελικό ( 6 Ιουνίου 2011) Άρθρο 4 «Δημοσίευση της έκθεσης της ΕΕ για την καταπολέμηση της διαφθοράς».

7. Η δράση της ΕΕ εδράζεται στην αρχή της διαφάνειας (άρθρο 15 ΣΛΕΕ). Οι πολίτες της ΕΕ διαθέτουν αγώγιμο δικαίωμα χρηστής διοίκησης, το οποίο περιλαμβάνει το δικαίωμα στην αμερόληπτη και δίκαιη εξέταση των υποθέσεών τους (άρθρο 41 του Χάρτη<sup>3</sup>). Το άρθρο 310 ΣΛΕΕ προβλέπει ότι η Ένωση και τα κράτη μέλη καταπολεμούν την απάτη ή οποιαδήποτε άλλη παράνομη δραστηριότητα εις βάρος των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης. Το άρθρο 325 ΣΛΕΕ επικεντρώνεται στην καταπολέμηση της απάτης και αποτελεί τη νομική βάση για τη δράση, μεταξύ άλλων, της OLAF. Το εν λόγω άρθρο προβλέπει, εκτός των άλλων, ότι η Ένωση και τα κράτη μέλη οφείλουν να λαμβάνουν μέτρα τα οποία θα έχουν αποτρεπτικό χαρακτήρα, και θα προσφέρουν αποτελεσματική προστασία στα κράτη μέλη και στα θεσμικά και λοιπά όργανα της Ένωσης.

8. Αξίζει να σημειωθεί ότι το άρθρο 83 ΣΛΕΕ, που αποτελεί τη νομική βάση της έκθεσης σχετικά με την καταπολέμηση της διαφθοράς, έχει περισσότερο γενική φύση. Αναφέρεται σε διάφορες μορφές διασυνοριακής εγκληματικότητας και προβλέπει νομοθετικές αρμοδιότητες του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, με σκοπό την προώθηση της συνεργασίας στο πεδίο της δικαιοσύνης σε επίπεδο ΕΕ. Το άρθρο 325 ΣΛΕΕ εστιάζει ειδικότερα στην καταπολέμηση της απάτης που συνδέεται με τα οικονομικά συμφέροντα της ΕΕ. Δεν είναι σαφής ο τρόπος με τον οποίο η Επιτροπή θεωρεί ότι συνδέονται τα άρθρα 83 και 325 ΣΛΕΕ σε σχέση με την έκθεση για την καταπολέμηση της διαφθοράς και την ετήσια έκθεση της Επιτροπής για την καταπολέμηση της απάτης<sup>4</sup>. Σχετικά με το θέμα αυτό, το ΕΕΣ παραπέμπει στα συμπεράσματα και τις συστάσεις της γνώμης του αριθ. 8/2005<sup>5</sup>, που αφορά την απλούστευση και ενοποίηση της κοινοτικής νομοθεσίας για την καταπολέμηση της απάτης, με

---

<sup>3</sup> Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

<sup>4</sup> COM(2013) 548 τελικό.

<sup>5</sup> Γνώμη αριθ. 8/2005 (τμήμα VI, Συμπεράσματα και συστάσεις).

σκοπό την αποφυγή επαναλήψεων και αλληλεπικαλύψεων ή αντιφατικών διατάξεων.

### ***Πρώτη έκθεση για την καταπολέμηση της διαφθοράς***

9. Η διαφθορά και η απάτη πλήττουν την εμπιστοσύνη στους δημόσιους θεσμούς και τη δημοκρατία· επίσης υπονομεύουν τη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς της ΕΕ. Η δημοσίευση της έκθεσης αποτελεί μία πολλά υποσχόμενη αρχή, και η συζήτηση που πυροδοτείται από αυτή δεν μπορεί παρά να είναι εποικοδομητική. Μια τέτοια συζήτηση είναι σημαντική, διότι συνεισφέρει ουσιαστικά στη λογοδοσία των (εθνικών) δημοσίων θεσμών προς όφελος των πολιτών της ΕΕ. Η προαγωγή της χρηστής διακυβέρνησης μέσω της βελτίωσης της διαφάνειας και λογοδοσίας – ιδίως στο πεδίο των μέτρων για την καταπολέμηση της διαφθοράς – είναι αναγκαία για τη διασφάλιση της εμπιστοσύνης του κοινού στους δημόσιους θεσμούς. Μια πολιτική διαφάνειας και λογοδοσίας υποστηρίζει την ορθή εκτέλεση των καθηκόντων των εν λόγω θεσμών και διασφαλίζει την ακεραιότητα του προσωπικού τους. Η διαφάνεια και η ακεραιότητα αποτελούν βασικές προϋποθέσεις για την καταπολέμηση της απάτης και της διαφθοράς.

10. Η Επιτροπή οφείλει να εξετάσει το περιεχόμενο και τις συστάσεις της έκθεσης για την καταπολέμηση της διαφθοράς. Οι πτυχές αυτές εξετάζονται λεπτομερέστερα στις παραγράφους που ακολουθούν.

### **Περιεχόμενο**

11. Στην πρώτη έκθεσή της για την καταπολέμηση της διαφθοράς, η Επιτροπή δεν επιχειρεί σύνδεση με το ευρύτερο ζήτημα της απάτης και της διαφθοράς στην ΕΕ και στα κράτη μέλη της. Η Επιτροπή, ωστόσο, διατυπώνει επιχειρήματα σχετικά με τη θεματική εστίαση στις δημόσιες συμβάσεις. Οι δημόσιες συμβάσεις αποτελούν πεδίο που επηρεάζει σημαντικά τις εκτιμήσεις του ΕΕΣ σχετικά με το ποσοστό σφάλματος και, ως εκ τούτου, θεωρούνται ως τομέας υψηλού κινδύνου. Η εκτίμηση του ποσοστού σφάλματος από το Συνέδριο δεν συνιστά μέτρηση της απάτης ή της διαφθοράς. Τα σφάλματα

στον τομέα των δημόσιων συμβάσεων μπορεί να σημαίνουν ότι οι στόχοι των κανόνων περί δημόσιων συμβάσεων – ήτοι η προώθηση του θεμιτού ανταγωνισμού και η διασφάλιση της κατακύρωσης της σύμβασης στον υποψήφιο που υπέβαλε την καλύτερη προσφορά – δεν έχουν επιτευχθεί σε όλες τις περιπτώσεις. Από αυτές αδυναμίες, το ΕΕΣ αναφέρει όσες περιπτώσεις δημιουργούν υπόνοιες απάτης και διαφθοράς στην OLAF, η οποία διαθέτει εξουσίες διεξαγωγής ερευνών.

12. Το ΕΕΣ αναγνωρίζει τη σημασία των δημοσίων συμβάσεων, ήτοι του ζητήματος που επέλεξε η Επιτροπή για το θεματικό της κεφάλαιο. Το 2013 το ΕΕΣ χαρακτήρισε τις δημόσιες συμβάσεις ως ειδική θεματική για μελλοντικούς ελέγχους επιδόσεων, ενώ επί του παρόντος διεξάγει σχετικό έλεγχο επιδόσεων στο πεδίο των διαρθρωτικών ταμείων. Επιπλέον, σχεδιάζει να διεξαγάγει έλεγχο επιδόσεων στον τομέα των εσωτερικών πολιτικών.

13. Η έκθεση για την καταπολέμηση της διαφθοράς, που δημοσιεύθηκε από την Επιτροπή, αξιολογεί τα επιτεύγματα εθνικών πρωτοβουλιών. Δεν παρέχει πειστική εξήγηση σχετικά με τον αποκλεισμό από την ανάλυση των θεσμικών και λοιπών οργάνων και οργανισμών της ΕΕ. Εντούτοις, όπως διαφαίνεται από την ίδια την έκθεση, από την αξιολόγηση που έλαβε ως ανατροφοδότηση, μεταξύ άλλων, από τον Ευρωπαϊκό Διαμεσολαβητή<sup>6</sup>, καθώς και από τη σχετική συζήτηση στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο<sup>7</sup>, η παράλειψη των θεσμικών και λοιπών οργάνων της ΕΕ από την έκθεση υπήρξε ατυχής επιλογή. Το ΕΕΣ επιθυμεί ήθελε να τονίσει ότι μόνο οι ετήσιες και οι ειδικές εκθέσεις του δεν δύνανται να αναπληρώσουν την εν λόγω παράλειψη.

---

<sup>6</sup> «...να συμπεριληφθούν τα θεσμικά όργανα της ΕΕ στην επόμενη έκθεση για την καταπολέμηση της διαφθοράς.» Ευρωπαϊός Διαμεσολαβητής, Δελτίο Τύπου αριθ. 4/2014 (4 Φεβρουαρίου 2014).

<sup>7</sup> Επιτροπή Πολιτικών Ελευθεριών, 12 Φεβρουαρίου 2014.

14. Η Ευρωπαϊκή Ένωση δεν συμμετέχει επί του παρόντος στην Ομάδα Κρατών κατά της Διαφθοράς του Συμβουλίου της Ευρώπης (GRECO)<sup>8</sup>. Τα 28 κράτη μέλη της ΕΕ αποτελούν ήδη μέλη της GRECO. Είναι δύσκολο να εξηγήσει κανείς στους πολίτες της ΕΕ ότι, ενώ οι εθνικοί θεσμοί του συνόλου των 28 κρατών μελών της ΕΕ αξιολογούνται με βάση τα πρότυπα του Συμβουλίου της Ευρώπης για την καταπολέμηση της διαφθοράς, η ευρωπαϊκή δημόσια διοίκηση δεν αξιολογείται. Το Συμβούλιο έχει ζητήσει επανειλημμένα από την Επιτροπή να αναλάβει δράση για την πραγματοποίηση μίας τέτοιας προσχώρησης.<sup>9</sup>

15. Η δύναμη των δεδομένων: οι πολίτες εμπλέκονται σε σημαντικό βαθμό στους δημόσιους θεσμούς και συνεπώς θα πρέπει να τους διατίθενται όσο το δυνατόν περισσότερες πληροφορίες. Ανοιχτά δεδομένα είναι εκείνα που δημιουργούνται από τους δημόσιους θεσμούς και μπορούν να χρησιμοποιηθούν, να επαναχρησιμοποιηθούν και να αναδιανεμηθούν από οποιονδήποτε. Η έκθεση της Επιτροπής αναφέρεται μάλιστα σε παραδείγματα ορθής χρήσης ήδη διαθέσιμων πληροφοριών (Βλέπε [πλαίσιο 1](#)).

---

<sup>8</sup> [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/default\\_EN.asp?](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/default_EN.asp?)

<sup>9</sup> Βλέπε σημείο 4.4.5 του Προγράμματος της Στοκχόλμης : *Μια ανοικτή και ασφαλής Ευρώπη που εξυπηρετεί και προστατεύει τους πολίτες*, έγγραφο του Συμβουλίου 17024/09, εγκριθέν από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στις 10/11 Δεκεμβρίου 2009. Το Φεβρουάριο του 2013, το Συμβούλιο επανέλαβε το αίτημά του προς την Επιτροπή σχετικά με την προσχώρηση στην ομάδα GRECO.

### **Πλαίσιο 1. Η δύναμη των δεδομένων: Σλοβακία<sup>10</sup>**

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 συμβάσεις, στην πρόσβαση σε πληροφορίες, στη διαθεσιμότητα δεδομένων δημόσιου συμφέροντος, στη συμμετοχή του κοινού, στην επαγγελματική δεοντολογία και στις συγκρούσεις συμφερόντων. Το έργο εκτελείται από τη Διεθνή Διαφάνεια.

16. Οι πληροφορίες που περιέχονται στην έκθεση σχετίζονται σε μεγάλο βαθμό με τα αποτελέσματα δημοσκοπήσεων στις οποίες συμμετείχαν πολίτες και επιχειρήσεις, καθώς και με μία περιγραφή των εφαρμοσμένων ή των προγραμματισμένων μέτρων καταπολέμησης της διαφθοράς. Η προσέγγιση αυτή φέρνει στην επιφάνεια το ζήτημα της περί διαφθοράς αντίληψης έναντι της πραγματικότητας. Η ευρέως διαδεδομένη χρήση των δημοσκοπήσεων σχετικά με την περί διαφθοράς αντίληψη απαιτεί διεξοδικότερη εξέταση. Παρόλο που τα αποτελέσματα ορισμένων δημοσκοπήσεων φαίνονται εκ πρώτης όψεως ανησυχητικά, η πραγματικότητα είναι κάπως διαφορετική σε ό,τι αφορά συγκεκριμένα πραγματικά περιστατικά που σχετίζονται με τη συχνότητα εμφάνισης της διαφθοράς στα διάφορα κράτη μέλη. Εντούτοις, η διαφθορά θα πρέπει να αντιμετωπίζεται με σοβαρότητα. Η έκθεση, δυστυχώς, δεν διερευνά καμία από τις μελέτες που έχουν εκπονηθεί στον εν λόγω τομέα, όπως για παράδειγμα τη μελέτη PWC/ECORYS που πραγματοποιήθηκε για λογαριασμό της Ευρωπαϊκής Επιτροπής το 2013<sup>11</sup>. Οι μελέτες αυτού του είδους, όπως η έρευνα του Ευρωβαρομέτρου για τη διαφθορά, καταδεικνύουν ότι η συχνότητα εμφάνισης της διαφθοράς είναι συχνά πολύ χαμηλότερη από αυτή που θα

<sup>10</sup> COM (2014) 38 τελικό, σελ. 28.

<sup>11</sup> [http://www.pwc.be/en\\_BE/be/publications/2013/pwc-olaf-study.pdf](http://www.pwc.be/en_BE/be/publications/2013/pwc-olaf-study.pdf)



αναμενόταν με βάση τις αντιλήψεις των πολιτών και των πολιτικών ιθυνόντων. Η εστίαση στις αντιλήψεις αντί στα πραγματικά δεδομένα μπορεί να πυροδοτήσει ασκόπως αρνητικά συναισθήματα των πολιτών για τη δημόσια διοίκηση, είτε σε επίπεδο κρατών μελών, είτε σε επίπεδο ΕΕ.

17. Όπως εξηγείται στο κατωτέρω παράδειγμα, τίθενται όρια ως προς τη σημασία που μπορεί να αποδοθεί στις δημοσκοπήσεις περί διαφθοράς (βλέπε παράδειγμα στο **πλαίσιο 2**). Είναι ανησυχητικό, ωστόσο, το γεγονός ότι το 25 % των Ευρωπαίων πολιτών θεωρούν φυσιολογική τη δωροδοκία ως αντάλλαγμα για την παροχή δημόσιας υπηρεσίας.

**Πλαίσιο 2. Παράδειγμα: δημοσκοπήσεις περί διαφθοράς στις Κάτω Χώρες<sup>12</sup>**

Οι Ολλανδοί, σε ποσοστό 61 %, συμφωνούν ότι η διαφθορά είναι διαδεδομένη στη χώρα τους. Αντιθέτως, μόνο 2% των Ολλανδών δηλώνει ότι του ζητήθηκε ή ότι αναμενόταν από αυτό να δωροδοκήσει κατά το περασμένο έτος. Οι λόγοι της εν λόγω απόκλισης δεν αναλύονται.

18. Όπως προαναφέρθηκε, η Επιτροπή χρησιμοποιεί ως πηγές πληροφοριών για την έκθεση καταπολέμησης της διαφθοράς πληροφορίες που διατίθενται από υφιστάμενους μηχανισμούς παρακολούθησης, δεδομένα από εθνικές δημόσιες αρχές, καθώς και έρευνες που διεξάγονται από πανεπιστημιακά ιδρύματα και από ανεξάρτητους εμπειρογνώμονες<sup>13</sup>. Εντούτοις, η έκθεση είναι μάλλον περιγραφική και παρουσιάζει ελλείψεις ως προς ουσιαστικές (λειτουργικές) πληροφορίες σχετικά με την αποτελεσματικότητα και τον αντίκτυπο των διαφόρων μέτρων καταπολέμησης της διαφθοράς. Η έκθεση δεν

<sup>12</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-14-67\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-67_en.htm) Περιλήψεις των εθνικών κεφαλαίων της ευρωπαϊκής έκθεσης για την καταπολέμηση της διαφθοράς.

<sup>13</sup> COM(2014) 38 τελικό, σελ. 37.

βασίζεται σε αδιαμφισβήτητα αποδεικτικά στοιχεία (βλέπε παράδειγμα στο **πλαίσιο 3**).

**Πλαίσιο 3. Παράδειγμα: αξιολόγηση της σημασίας του περιφερειακού πλαισίου: τι θεωρείται σημαντικό;<sup>14</sup>**

Η έκθεση για την καταπολέμηση της διαφθοράς ισχυρίζεται ότι «... επικεντρώνεται [...] στο τι λειτουργεί και τι δεν λειτουργεί όσον αφορά την αντιμετώπιση της διαφθοράς σε μια συγκεκριμένη χώρα.»

Το ΕΕΣ θεωρεί ότι το εθνικό και περιφερειακό πλαίσιο είναι σημαντικό, διότι επιδρά στη διαμόρφωση του αντίκτυπου των διαφόρων μέτρων. Αυτό το καίριο τοπικό πλαίσιο καθιστά δυσχερείς τις γενικεύσεις σχετικά με την αποτελεσματικότητα των διαφόρων μέτρων. Ελλείπει, ωστόσο, μία συγκριτική (διακρατική) ανάλυση, η οποία θα μπορούσε να προσδιορίσει ποιοι συγκυριακοί παράγοντες είναι σημαντικοί και γιατί. Επιπροσθέτως, δεν εμπεριέχονται πληροφορίες σχετικά με τις αλληλεπιδράσεις και αλληλεξαρτήσεις μεταξύ των διαφόρων μέτρων καταπολέμησης της διαφθοράς. Πώς υποστηρίζονται (ή περιορίζονται) οι διάφορες παρεμβάσεις από άλλα μέτρα και από μεταρρυθμίσεις στον τομέα της ευρύτερης διακυβέρνησης, όπως είναι οι μεταρρυθμίσεις της διαχείρισης των δημόσιων οικονομικών (π.χ. φορολογική διοίκηση και δημοσιονομική διαχείριση, στατιστικά δεδομένα της δημόσιας διοίκησης, αρχές αρμόδιες για τις δημόσιες συμβάσεις, ανώτατα όργανα ελέγχου);

19. Η έκθεση δεν εξετάζει τα αίτια εμφάνισης της διαφθοράς, ειδικά στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων. Η έκθεση παραβλέπει το ζήτημα αυτό, εστιάζοντας στους μηχανισμούς ελέγχου, στην πρόληψη και στους κινδύνους. Εντούτοις, εάν επιδιώκεται η εξεύρεση αποτελεσματικών μέτρων για την αντιμετώπιση του προβλήματος, το εν λόγω ζήτημα θα πρέπει να διερευνηθεί. Εδώ και πολλά χρόνια, το ΕΕΣ τονίζει την ανάγκη απλοποίησης των κανόνων, εκτός των άλλων στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων: όσο πιο πολύπλοκοι είναι οι εν λόγω κανόνες, τόσο μεγαλύτερος τείνει να είναι ο αριθμός των σφαλμάτων. Η

<sup>14</sup> COM(2014) 38 τελικό, σελ. 39 (μεθοδολογία αξιολόγησης και χρήση των δεικτών).

εφαρμογή πολύπλοκων κανόνων μπορεί, μεταξύ άλλων αιτιών, να διαμορφώσει ένα περιβάλλον συγκάλυψης της διαφθοράς και της απάτης. Η πολυπλοκότητα των κανόνων περί δημοσίων συμβάσεων ενδέχεται να αποτελεί παράγοντα που συντελεί στην τέλεση πολλών σφαλμάτων και αυξάνει τον κίνδυνο εμφάνισης της διαφθοράς.

20. Όσον αφορά ορισμένους από τους αναφερθέντες μηχανισμούς ελέγχου, όπως οι κανόνες περί σύγκρουσης συμφερόντων ή η αποτελεσματικότητα των υπηρεσιών για την καταπολέμηση της διαφθοράς, το ΕΕΣ έχει εκδώσει εκθέσεις ελέγχου, που προβλέπουν συστάσεις οι οποίες μπορεί να φανούν χρήσιμες σε ένα ευρύτερο πλαίσιο<sup>15</sup>.

21. Απαιτούνται λεπτομερή στοιχεία σχετικά με την πραγματική εμφάνιση της διαφθοράς, καθώς και μια συνακόλουθη ανάλυση των σχετικών αιτίων, προκειμένου η Επιτροπή να δικαιολογήσει επαρκώς τις προτάσεις της για μέτρα καταπολέμησης της απάτης και της διαφθοράς, που δεν προβλέπονται μόνο από το άρθρο 83 ΣΛΕΕ, αλλά και από το άρθρο 325, παράγραφος 4, ΣΛΕΕ («[...] με σκοπό την παροχή **αποτελεσματικής** και ισοδύναμης προστασίας στα κράτη μέλη καθώς και στα θεσμικά και λοιπά όργανα και τους οργανισμούς της Ένωσης [...]»).

### **Συστάσεις της Επιτροπής**

22. Οι συστάσεις που περιλαμβάνονται στην έκθεση αποτελούν ένα σημείο εκκίνησης, το οποίο χρήζει σημαντικής περαιτέρω βελτίωσης: οι συστάσεις είναι κάπως γενικές και ως εκ τούτου επιφανειακές (βλέπε παραδείγματα στο **πλαίσιο 4** κατωτέρω). Στις γενικές συστάσεις πρέπει να συμπεριληφθούν περισσότερες λεπτομέρειες σχετικά με τις δράσεις που πρέπει να αναληφθούν,

---

<sup>15</sup> Γίνεται αναφορά στην ειδική έκθεση αριθ. 15/2012 «Διαχείριση της σύγκρουσης συμφερόντων σε επιλεγέντες οργανισμούς της ΕΕ» και στην ειδική έκθεση αριθ. 2/2011 σχετικά με τη διαχείριση της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Καταπολέμησης της Απάτης (OLAF).

αλλά και σχετικά με το πώς και από ποιον δύνανται να υλοποιηθούν. Θα ήταν επίσης χρήσιμες πληροφορίες σχετικά με διατάξεις περί παρακολούθησης. Ωστόσο, όσον αφορά τα μέτρα που πρέπει να ληφθούν σε κρατικό επίπεδο, το παράρτημα για κάθε χώρα, που προσαρτάται στην έκθεση για την καταπολέμηση της διαφθοράς, περιλαμβάνει ειδικότερες συστάσεις.

#### **Πλαίσιο 4. Συστάσεις: παραδείγματα<sup>16</sup>**

1. 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.
2. 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.
3. 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.
4. Διασφάλιση του αποτελεσματικού συντονισμού μεταξύ των αρχών που είναι επιφορισμένες με την εποπτεία των δημοσίων συμβάσεων.
5. Διασφάλιση της αποτελεσματικής παρακολούθησης των μηχανισμών για την κατάργηση των αποφάσεων και/ή ακύρωση των δημοσίων συμβάσεων, σε εύλογο χρόνο, όταν διεφθαρμένες πρακτικές έχουν επηρεάσει τη διαδικασία.

#### **Συμπεράσματα**

23. Η διετής έκθεση για την καταπολέμηση της διαφθοράς αποτελεί μία ευκαιρία για την Επιτροπή να εκκινήσει ένα διάλογο σε επίπεδο ΕΕ και να δημιουργήσει

---

<sup>16</sup> COM(2014) 38, τελικό, σελ. 35 και 36.

ουσιαστικούς συνδέσμους μεταξύ της διαφάνειας, της ακεραιότητας, της διαφθοράς, της απάτης και τη λογοδοσίας. Το ΕΕΣ χαιρετίζει αυτή την πρώτη έκθεση σχετικά με την καταπολέμηση της διαφθοράς, η οποία περιέχει πληροφορίες όσον αφορά τις τάσεις που διέπουν τη διαφθορά και παραθέτει λεπτομερή στοιχεία για βέλτιστες πρακτικές που εφαρμόζονται στο πεδίο των μέτρων καταπολέμησης της διαφθοράς.

24. Ωστόσο, η έκθεση είναι υπερβολικά περιγραφική και όχι αρκετά αναλυτική, δεν παρουσιάζει ουσιαστικά ευρήματα και, αντιθέτως, βασίζεται σε αποτελέσματα δημοσκοπήσεων σχετικά με την αντίληψη περί διαφθοράς, τα οποία συνιστούν εργαλεία περιορισμένης χρησιμότητας. Το ΕΕΣ διαπιστώνει την ανάγκη για έρευνα περισσότερης επιχειρησιακής σημασίας και για αυστηρές αξιολογήσεις, συμπεριλαμβανομένης ανάλυσης για τους τομείς υψηλού κινδύνου. Αυτό θα οδηγούσε στη δημιουργία μίας αποδεικτικής βάσης, η οποία επί του παρόντος ελλείπει, για τους σκοπούς και τα αποτελέσματα των διαφόρων μέτρων καταπολέμησης της διαφθοράς και θα παρείχε διαφώτιση σχετικά με την αλληλεπίδραση μεταξύ των διαφόρων παρεμβάσεων για την καταπολέμηση της διαφθοράς που διενεργούνται από τα κράτη μέλη και τα θεσμικά όργανα της ΕΕ, όπως η OLAF που λειτουργεί για λογαριασμό της Επιτροπής.

25. Στην πρώτη έκθεση της Επιτροπής για την καταπολέμηση της διαφθοράς θα έπρεπε να έχουν συμπεριληφθεί και τα θεσμικά όργανα της ΕΕ.

Οποιαδήποτε πληροφορία από την Επιτροπή θα ήταν ευπρόσδεκτη, ακόμη και σε αυτό το προχωρημένο στάδιο. Δεν παρέχονται πειστικοί λόγοι που να δικαιολογούν γιατί η ΕΕ δεν συμμετέχει ακόμη στην Ομάδα Κρατών κατά της Διαφθοράς του Συμβουλίου της Ευρώπης (GRECO). Η Ευρωπαϊκή Ένωση θα πρέπει να συμπράξει με την GRECO, με σκοπό την πλήρη προσχώρησή της σε αυτή. Στόχος είναι η διοίκηση της ΕΕ να τεθεί στο ίδιο επίπεδο με τις κυβερνήσεις των 28 κρατών μελών της, των οποίων η συμμόρφωση με τα πρότυπα του Συμβουλίου της Ευρώπης για την καταπολέμηση της διαφθοράς τελεί ήδη υπό αξιολόγηση.