C/2024/2095

26.3.2024 г.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Корупцията при обществените поръчки и нейното въздействие върху вътрешния пазар“

(становище по собствена инициатива)

(C/2024/2095)

Докладчик: **José Antonio MORENO DIAZ**

Съдокладчик: **Cristian PÎRVULESCU**

Решение на Пленарната асамблея	25.1.2023 г.
Правно основание	Член 52, параграф 2 от Правилника за дейността становище по собствена инициатива
Компетентна секция	„Единен пазар, производство и потребление“
Приемане от секцията	20.12.2023 г.
Приемане на пленарна сесия	17.1.2024 г.
Пленарна сесия №	584
Резултат от гласуването („за“/„против“/„въздържал се“)	219/0/0

1. **Заключения и препоръки**

1.1. Последователните кризи, които засегнаха планетата от 2020 г. насам, доведоха до увеличаване на намесата на публичните власти в икономиката както на национално, така и на европейско равнище, и следователно до увеличаване на публичните инвестиции за защита на общите европейски блага (като здравето, безопасността, околната среда, климата и мира). Европейските и националните финансови ресурси са важни инструменти за гарантиране на просперитета и конкурентоспособността на Европа и се формират от данъчното облагане на европейските граждани. Ето защо те не бива да не се използват за частни и незаконни интереси; това се отнася и за средствата, изразходвани за обществени поръчки.

1.2. ЕС предприе важна стъпка напред, обвързвайки защитата на върховенството на закона, включително ефективните усилия за борба с корупцията, с императивното изискване за защита на финансовите си интереси. Този подход трябва да се развива допълнително, тъй като нарушенията на върховенството на закона не само засягат финансовите интереси на ЕС; те оказват въздействие и върху основните политики, които управляват единния пазар. Пакетът за борба с корупцията от 3 май 2023 г., в който корупцията се разглежда повсеместно, а не само по отношение на фондовете на ЕС, следва да бъде укрепен.

1.3. Корупцията се счита за тежко престъпление с трансгранично измерение, както е определено в член 83, параграф 1 от ДФЕС. За да се гарантира минимално равнище на координация и хармонизация в правните и институционалните практики на държавите членки, ЕИСК счита, че Европейският парламент и Съветът следва да приемат предложението на Комисията за директива в тази област възможно най-скоро по време на настоящия парламентарен мандат.

1.4. Европейският икономически и социален комитет (ЕИСК) счита, че Комисията трябва да възстанови доклада на ЕС за борбата с корупцията: той беше въведен със Съобщението относно борбата с корупцията в ЕС през 2011 г., но беше преустановен след първия доклад през 2014 г. Докладът би могъл да се използва за насочване на вниманието към и интегриране на различни измерения на борбата с корупцията, на които понастоящем се обръща твърде малко или никакво внимание в рамката за върховенство на закона.

1.5. Следва да се постави акцент върху обществените поръчки с цялата сложност на процедурата и нейните последици. ЕС трябва да даде приоритет на оценката на законодателната рамка относно интегритета на процедурите за възлагане на обществени поръчки и прилагането ѝ на практика, за да провери дали тази рамка съответства на нуждите на борбата с корупцията. Това ще позволи на Комисията да реши дали и как да упражни правото си на инициатива.

1.6. ЕИСК счита, че регулаторната рамка, установена с директивите в тази област, все още е валидна и подходяща и не е необходимо да се преразглежда. Необходимо е обаче да се постави акцент върху пренасочването на регулаторната рамка към новите ценности, залегнали в основата на социалната, икономическата и екологичната стратегия на ЕС.

1.7. Като признава значителната отговорност на ЕС за борбата с корупцията в световен мащаб, ЕИСК подкрепя предложението на Европейския парламент, с което се отправя искане към Комисията да изготви глобална стратегия на ЕС за борба с корупцията, насочена към справяне с корупцията като глобално явление, изискващо ефективни институции за борба с корупцията, механизми за превенция и международна регулаторна рамка, както и възстановяване на имуществени активи и наказателно преследване в рамките на ЕС.

1.8. Корупционните практики могат да предложат на политическите участници незаконни печалби и ресурси за провеждане на кампании и поддържане на тяхната система за подкрепа, основана на клиентелизъм, нарушавайки условията на равнопоставеност. Чуждестранните участници могат да използват незаконно финансиране в подкрепа на различни политически движения и кандидати, като им предоставят неправомерни предимства и компрометират почтеността и плурализма в изборния процес. В това отношение усилията за борба с корупцията следва да бъдат по-добре съгласувани с усилията за защита и развитие на демокрацията в ЕС, които понастоящем попадат в обхвата на Плана за действие на ЕС относно демокрацията.

1.9. ЕИСК счита, че Комисията би могла да приеме съобщение, потвърждаващо директивите от 2014 г. относно обществените поръчки. Комисията би могла да използва тази възможност, за да укрепи редица предвидени в тези директиви процедури и инструменти, които все още не са разработени, да потвърди шестте стратегически приоритета, определени през 2017 г., и да ги насочи към устойчивост.

1.10. Европейският пазар на обществени поръчки трябваше да бъде цифровизиран още преди години, тъй като цифровизацията е инструмент за знания, прозрачност, бързина и интегритет на целия жизнен цикъл на обществените поръчки. Поради това е от съществено значение Комисията да продължи да предоставя на националните органи техническа подкрепа по време на този труден процес.

1.11. Комисията би могла да отдаде по-голямо значение на пактовете за почтеност, особено след като Съдът на ЕС установи съвместимостта им с европейското законодателство в областта на обществените поръчки.

1.12. Системата за кръстосано изключване (между европейски органи/национални институции/частни банки) би могла да бъде от полза за защитата на вътрешния пазар от злоупотреба с публични ресурси, предназначени за търгове, независимо дали тези ресурси са европейски или национални.

1.13. ЕИСК насърчава Европейската комисия и другите европейски и национални институции да разглеждат представителството на работниците, колективното договаряне и социалния диалог като ключови инструменти за постигане на ефективност на борбата с корупцията на всички равнища.

1.14. ЕИСК насърчава всички предприятия, сдружения на работодателите и социални партньори да се стремят активно към култура на почтеност и да се придържат към най-добрите стандарти, налични на национално и международно равнище; като примери може да се посочат EN 17687: 2022 (Обществени поръчки — Почтеност и отчетност — Изисквания и насоки), ISO 37001 (Системи за управление на борбата с подкупите), както и онези, произтичащи от развитието на екологичното, социалното и управленското (ЕСУ) инвестиране.

1.15. Тъй като обществените поръчки са децентрализирани във всички държави членки, трябва да се разработят инструменти в подкрепа на интегритета на процедурата за възлагане на обществени поръчки на регионално и местно равнище. Комитетът на регионите може да предостави необходимата информация за постигането на тази цел.

1.16. ЕИСК очаква институционализирането и развитието на мрежата на ЕС за борба с корупцията и изразява желание да участва в нейната работа. ЕИСК насърчава Европейската комисия да предостави финансиране за кампании за повишаване на обществената осведоменост относно корупцията и да насърчава добрите практики в областта на социално отговорното възлагане на обществени поръчки (СОВОП).

2. **Контекст**

2.1. Неотдавна Комисията стигна до същото заключение, че „всяка година в ЕС над 250 000 публични органи изразходват около 2 трилиона евро (около 13,6 % от БВП) за закупуване на услуги, строителни работи и доставки“ ([1]).

2.2. Вливането на огромно количество финансови ресурси на пазара на обществени поръчки привлича **престъпността** (организирана и друга) и представлява предизвикателство за публичните администрации, които трябва да организират спешни процедури в извънредни ситуации при изключителни обстоятелства. Комисията заяви, че „няма сектор или област на дейност, които да са защитени от **корупционни рискове**, но трябва да се обърне особено внимание на общите области с висок риск — обикновено свързаните с управлението на значителни **публични средства“** ([2]). Според някои оценки общите разходи, свързани с риска от корупция при договорите за обществени поръчки със средства на ЕС в ЕС-27 в периода между 2016 г. и 2021 г., се оценяват на 4,3 милиарда евро ([3]).

([1]) ОВ C 98 I, 16.3.2023 г., стр. 1.
([2]) COM(2023) 800 final, стр. 16 и стр. 18.
([3]) Европейски парламент, Засилване на усилията на ЕС за борба с корупцията. Доклад за цената на „отказа от Европа“, 2023, стр. 2.

2.3. ЕИСК признава значителния напредък, постигнат по отношение на борбата с корупцията в ЕС и държавите членки. Включването на усилията за борба с корупцията в работата за гарантиране на върховенството на закона и изготвянето на *Доклада относно върховенството на закона* съгласуват усилията за борба с корупцията с други ключови аспекти на демократичното, надеждно и ефективно управление (член 2 от ДЕС). Както посочва Комисията, „Борбата с корупцията е от съществено значение за поддържане на върховенството на закона и за запазване на доверието на гражданите и дружествата в държавните институции. Всеобхватният подход за борба с корупцията трябва да се основава на комбинация от превантивни и наказателни мерки ([4])“.

2.4. Съдът на ЕС заяви, че член 2 от ДЕС „не е просто декларация за политически насоки или намерения, а съдържа ценности, които (…) са неразделна част от самата идентичност на Европейския съюз като общ правен ред, ценности, които са конкретизирани в принципи, съдържащи правно обвързващи задължения за държавите членки ([5])“. Следователно тези ценности трябва да залегнат в общите политики и поведението на публичните органи и икономическите субекти, участващи във вътрешния пазар ([6]).

2.5. ЕС предприе важна стъпка напред, обвързвайки защитата на върховенството на закона, включително ефективните усилия за борба с корупцията, с императивното изискване за защита на финансовите си интереси. В случай на сериозни нарушения на върховенството на закона ЕС може да предприеме действия срещу дадена държава членка, например спиране на плащания и на изпълнение на задължения, спиране на изплащането на траншове или предсрочно погасяване на заеми, намаляване на финансирането в рамките на съществуващите задължения, както и забрана за поемане на нови задължения към получатели или за сключване на нови споразумения за заеми или други инструменти, гарантирани от бюджета на Съюза ([7]).

2.6. След пакета за борба с корупцията от 3 май 2023 г. Европейската комисия създаде и мрежата на ЕС от звена за контакт срещу корупцията. Мрежата има за цел да предостави общ форум, на който всички заинтересовани страни в ЕС могат да обменят добри практики, възможности, идеи и планове за по-нататъшна работа. Тя е приобщаваща и включва независими организации на гражданското общество, въз основа на силното убеждение, че споделянето на различни гледни точки води до по-добри резултати и по-ефективна политика за борба с корупцията ([8]).

3. **Общи бележки**

3.1. Този подход обаче трябва да бъде доразвит. Настоящите процедурни разпоредби на Регламента относно принципите на правовата държава ([9]) ограничават неговия обхват. Понастоящем само една държава членка е обект на предвидените в него мерки. Като се има предвид високият праг за задействане на този инструмент, той не може да служи като стимул за всички държави членки да се борят с корупцията. В инструмента се съдържат и други ограничения. Нарушенията на върховенството на закона не само засягат финансовите интереси на ЕС; те оказват въздействие и върху основните политики, които управляват единния пазар, което ограничава допълнително обхвата на горепосочения регламент.

3.2. Що се отнася до борбата с корупцията в ЕС, корупцията се счита за тежко престъпление съгласно определението, съдържащо се в член 83, параграф 1 от ДФЕС. Съществуват много аспекти на превенцията и наказанията, което затруднява единна категоризация по отношение на областите на компетентност на Съюза, правното основание, секторите на политика и инструментите. ЕИСК изтъква необходимостта да се положат повече усилия за интегриране на различните измерения на борбата с корупцията, за да се повиши нейната ефективност на всички равнища на управление в целия ЕС. Съществуват няколко начина да се подходи към този въпрос.

3.3. На първо място, ЕИСК счита, че европейската законодателна рамка е фрагментирана. Правилата за борба с корупцията (като тези относно организираната престъпност и изпирането на незаконно добити средства) са разпръснати в различни несвързани помежду си инструменти, включително в областта на обществените поръчки (вж. параграф 3.6) ([10]). Впрочем понастоящем Комисията прави опит за коригиране на това положение с регулаторната инициатива от 3 май 2023 г. ([11]). ЕИСК счита, че Европейският парламент и Съветът следва да приемат предложението на Комисията за директива във възможно най-кратък срок по време на настоящия парламентарен мандат: директивата предвижда общо определение и рамка за борба с корупцията на равнището на ЕС и на равнището на държавите членки. Това е най-важната стъпка за гарантиране на минимално равнище на координация и хармонизация в правните и институционалните практики на държавите членки.

([4]) COM(2023) 800 final, параграф 2.2.
([5]) Решения на Съда на ЕС, дела C-156/21, т. 232 и C-157/21, т. 264.
([6]) Pitruzzella, *L'integrazione tramite il valore dello „Stato di diritto“* („Интеграция посредством ценността „върховенство на закона“), www.federalismi.it, №. 27/2022 г.
([7]) ОВ L 433 I, 22.12.2020 г.
([8]) Мрежа на ЕС за борба с корупцията.
([9]) ОВ L 433I, 22.12.2020 г., стр. 1.
([10]) Gaglio и др., Strengthening the fight against corruption; assessing the EU legislative and policy framework, („Укрепване на борбата срещу корупцията; оценка на законодателната и политическата рамка на ЕС“), 2023 г.
([11]) Вж. предложението за директива за борба с корупцията и др., COM(2023) 234 final, и съобщението посочено в бележка под линия 2.

3.4. Второ, ЕИСК счита, че ЕС не следва да разглежда корупцията като предимно или изключително важен въпрос, когато става въпрос за средства на ЕС. Наличието на пряка компетентност и инструменти за борба с корупцията, свързана със средствата на ЕС, не означава, че това е единственият вид корупция, която съществува и трябва да бъде преодоляна. Корупцията засяга пряко отделни лица, предприятия и общности, които сами по себе си не получават финансиране от ЕС. В крайна сметка съществува риск държавите членки да започнат да прилагат двустепенна система, при която европейските проекти и финансирането от ЕС като цяло са по-малко податливи на корупционни интереси и практики, отколкото националните, при които има по-малко прозрачност и мониторинг. Пакетът за борба с корупцията от 3 май 2023 г., в който корупцията се разглежда повсеместно, а не само по отношение на фондовете на ЕС, следва да бъде укрепен.

3.5. Трето, ЕИСК счита, че Комисията трябва да възстанови доклада на ЕС за борбата с корупцията: той беше въведен със Съобщението относно *борбата с корупцията в ЕС през 2011 г.* ([12]), но беше преустановен след първия доклад през 2014 г. ([13]). Докладът представляваше всеобхватен анализ на текущото състояние на законодателството, политиките и данните относно корупцията с 28 раздела за отделните държави членки. Докладът би могъл да се използва за насочване на вниманието към и интегриране на различни измерения на борбата с корупцията, на които понастоящем се обръща твърде малко или никакво внимание в рамката за върховенство на закона. Той следва да рационализира различните направления на политиката и законодателството, за да гарантира съгласуваност и ефективност, включително аспектите, свързани с върховенството на закона, и икономическите аспекти, както и тези, свързани с вътрешния пазар.

Четвърто, следва да се постави акцент върху обществените поръчки с цялата сложност на процедурата и нейните последици. ЕС трябва да даде приоритет на проверката на пригодността на законодателната и регулаторната рамка относно интегритета на процедурите за възлагане на обществени поръчки и прилагането ѝ на практика, за да провери дали тази рамка съответства на нуждите на борбата с корупцията. Това ще позволи на Комисията да реши дали и как да упражни правото си на инициатива. Регулаторната рамка за борба с корупцията на пазара на обществени поръчки понастоящем се състои от трите директиви, приети през 2014 г. ([14]).

3.5.1. Понятието за корупция, прието от правната система на ЕС, е **много широко** и надхвърля наказателноправната сфера, включвайки поведение, което подкопава почтеността, прозрачността, етичната отговорност и доброто управление на обществените дела. Това произтича от установената практика на Комисията ([15]), потвърдена в Съвместното съобщение относно борбата с корупцията ([16]): корупцията се определя като „злоупотреба с предоставена власт с цел лична изгода“.

3.5.2. Накрая, ЕИСК счита, че регулаторната рамка, установена с директивите по този въпрос, все още е валидна и подходяща и не е необходимо да се преразглежда. Необходимо е обаче да се постави акцент върху пренасочването на регулаторната рамка към новите ценности, залегнали в основата на социалната, икономическата и екологичната стратегия на ЕС, като се изтъкнат връзките между текущите законодателни инициативи на Комисията за постигане на екологични и социални цели и цели в областта на околната среда (вж. параграф 4.1). ЕИСК заявява отново, че „е неизбежно да се премине от икономическата система, в която растежът е основният двигател, към модел на устойчиво развитие“ ([17]). Освен това повсеместната устойчивост е и крайъгълният камък на стратегията на трите европейски законодателни институции ([18]).

3.6. Пето, ЕИСК би искал да подчертае корозивното въздействие на корупцията върху общественото доверие, легитимността на представителното управление и демокрацията. Корупцията засяга не само икономическото развитие и предоставянето на обществени услуги: тя подкопава основата на демократичните системи. В това отношение усилията за борба с корупцията следва да бъдат по-добре съгласувани с усилията за защита и развитие на демокрацията в ЕС, които понастоящем попадат в обхвата на Плана за действие на ЕС относно демокрацията.

3.7. Накрая, ЕИСК отбелязва, че ЕС носи значителна отговорност и за борбата с корупцията в световен мащаб, произтичаща от неговите основополагащи ценности и Договори, но също така и от неговите икономически и политически интереси в световните въпроси и развитие. Неслучайно Европейската комисия е установила строги правила, уреждащи начина на възлагане на поръчките, за да се гарантира, че се избират безпристрастно изпълнители с подходяща квалификация

([12]) COM(2011) 308 final, 6.6.2011 г.
([13]) COM(2014) 38 final, 3.2.2014 г.
([14]) Директиви на ЕС 2014/23/ЕС (ОВ L 94, 28.3.2014 г., стр. 1), 2014/24/ЕС (ОВ L 94, 28.3.2014 г., стр. 65) и 2014/25/ЕС (ОВ L 94, 28.3.2014 г., стр. 243).
([15]) COM(2003)317 final, ОВ C 89E, 14.4.2004 г., стр. 110.
([16]) JOIN(2023) 12 final.
([17]) ОВ C 152, 6.4.2022 г., стр. 7, параграф 1.1.
([18]) ОВ C 491, 23.12.2022 г., стр. 1.

при икономически най-изгодните условия и при пълната прозрачност, която трябва да се очаква при използването на публични средства (PRAG [19]). ЕИСК подкрепя предложението на Европейския парламент, в което се отправя искане към Комисията да изготви глобална стратегия на ЕС за борба с корупцията, насочена към справяне с корупцията като глобално явление, изискващо ефективни институции за борба с корупцията, механизми за превенция и международна регулаторна рамка, както и възстановяване на имуществени активи и наказателно преследване в рамките на ЕС [20].

4. **Конкретни бележки**

4.1. ЕИСК счита, че Комисията би могла да приеме съобщение, потвърждаващо директивите от 2014 г. относно обществените поръчки. Комисията би могла да използва тази възможност, за да укрепи редица предвидени в тези директиви процедури и инструменти, които все още не са разработени, да потвърди шестте стратегически приоритета, определени през 2017 г. [21], и да ги насочи към устойчивост.

4.2. Според ЕИСК трябва да се укрепят и подобрят три аспекта [22]:

4.2.1. Комисията признава връзката между устойчивостта, цифровия преход и обществените поръчки. Неслучайно в последното си съобщение относно бъдещето на Съюза Комисията заяви, че „успешната и справедлива социално-икономическа трансформация не е даденост“ [23].

4.2.2. Европейският пазар на обществени поръчки трябваше да е постигнал по-голям напредък в цифровизацията [24]. Цифровизацията е инструмент за знания, прозрачност, бързина и интегритет на целия жизнен цикъл на обществените поръчки: поради всички тези характеристики тя е от полза в борбата с корупцията. Както обаче отбелязва Комисията, цифровизацията на обществените поръчки протича бавно [25]. Поради това е от ключово значение предоставянето на техническа подкрепа на националните органи да продължи по време на този труден процес.

4.2.3. **Прозрачността е ключов инструмент** за укрепването на интегритета на европейския пазар на обществени поръчки.

4.2.4. Комисията би могла да отдаде по-голямо значение на пактовете за почтеност, особено след като Съдът на ЕС установи съвместимостта им с европейското законодателство в областта на обществените поръчки [26]. Би било полезно резултатите от пилотния проект да бъдат включени в прилагането на тези пактове [27], като се премахнат някои от срещаните проблеми [28] чрез създаването на конструктивна среда за сътрудничество както за икономическите оператори, участващи в търга, така и за възлагащите органи.

4.2.5. Както отбелязва ОИСР [29], всяко нарушение на пакта за почтеност би могло да доведе до:

— изключване на оферент от тръжната процедура;

— анулиране на договора в случай че отговорността се носи от спечелилия оферент;

— забрана за участие на неспазващи изискванията оференти/изпълнители в бъдещи процедури за възлагане на обществени поръчки.

4.2.6. ЕС би могъл да почерпи вдъхновение от тази практика и от практиката на Световната банка при процедурите по отпускане на заеми. Световната банка има четири възможни отговора при некоректно поведение от страна на икономическия оператор:

— условно анулиране на заема („изключване с условна отмяна“);

([19]) Практическо ръководство PRAG.
([20]) Препоръка на Европейския парламент относно корупцията и правата на човека, 17.2.2022 г.
([21]) COM(2017) 572 final.
([22]) Във връзка с това ЕИСК препраща към предходните си становища: ОВ C 13, 15.1.2016 г., стр. 63, ОВ C 318, 29.10.2011 г., стр. 113, ОВ C 191, 29.6.2012 г., стр. 84.
([23]) COM(2023) 376 final, 6.7.2023, част I и част III, раздели 1—2.
([24]) Член 33 и сл. от цитираната по-горе Директива 2014/24/ЕО.
([25]) COM(2017) 572 final, стр. 6.
([26]) Решение C-425/14, 22.10.2015 г.
([27]) Проект Integrity Pacts — Civil Control Mechanism for Safeguarding EU Funds, Phase 2 („Пактове за почтеност — Механизъм за граждански контрол за защита на фондовете на ЕС“, втора фаза); за резултатите вж. Aceves, *Safeguarding EU-Funded Investments with Integrity Pacts: a Decision-Maker's Guide to Collaborative Public Contracting Monitoring* („Защита на инвестициите на Съюза чрез пактове за почтеност: ръководство за вземащите решения при съвместен мониторинг на обществените поръчки“), Transparency International, 26.3.2021.
([28]) Например признаване на ефективната политическа воля на публичния възлагащ орган да сключи пакт за почтеност и способността му да се ангажира.
([29]) ОИСР, *Catalysing Collective Action to Combat Corruption in Infrastructure* („Катализиране на колективните действия за борба с корупцията в инфраструктурата“), 9.12.2022 г.

— създаване на *програма за спазване на правилата за почтеност*, която да бъде стартирана вследствие на приемането на мярката за изключване с условна отмяна;

— постоянна забрана;

— кръстосана забрана в резултат на правило, прилагано от всички международни банки.

4.2.7. Тази практика би могла да се прилага от ЕС с някои предпазни мерки, най-вече като гаранция за спазването на принципа на пропорционалност между поведението на икономическия оператор и последиците от неговото изключване. За тази цел трябва да се разработят ясни, прозрачни и достъпни правила и да се определят смекчаващите обстоятелства. Комисията би могла да приеме съобщение, в което да определи насоки по този въпрос.

4.2.8. Системата за кръстосано изключване (между европейски органи, национални институции и частни банки) би могла да бъде от полза за защитата на вътрешния пазар от злоупотреба с публични ресурси, предназначени за търгове, независимо дали тези ресурси са европейски или национални. В крайна сметка подобна система би била насочена към корумпираните обществени поръчки, дори когато не се използват финансови ресурси на ЕС (вж. параграф 2.1).

Брюксел, 17 януари 2024 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет

Oliver RÖPKE