

ЕВРОПЕЙСКА СМЕТНА ПАЛАТА
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

Коментари на Европейската сметна палата във връзка с доклада на Комисията за борба с корупцията

КОМЕНТАРИ НА ЕВРОПЕЙСКАТА СМЕТНА ПАЛАТА ВЪВ ВРЪЗКА С ДОКЛАДА НА КОМИСИЯТА ЗА БОРБА С КОРУПЦИЯТА

Основно послание

1. ЕСП приветства публикуването на доклада¹ за борба с корупцията, който представлява първият подобен документ, изготвен от Комисията. Докладът относно антикорупционните мерки, по-специално в областта на обществените поръчки, представлява важен принос за диалога във връзка с измамите и корупцията. Този диалог е от съществено значение за управленската отговорност на (националните) публични институции пред гражданите на Европа.
2. В доклада на Комисията се посочват тенденциите и развитията в областта на корупцията и се идентифицират успешните антикорупционни мерки, прилагани в държавите членки. По този начин докладът обхваща широк спектър от въпроси и конкретни области, където корупцията представлява особен риск. Въпреки това неговият характер е предимно описателен. Докладът се основава на резултатите от проведените кръгли маси, на данни от Евробарометър и на преглед на антикорупционните мерки. В него липсва информация за конкретни констатации.
3. На пръв поглед резултатите от доклада са обезпокоителни. Констатациите в него обаче се основават най-вече на възприятията на гражданите и бизнеса, както и на действително използваните антикорупционни мерки. Възможно е реалността да е различна. Докладът не предлага достатъчен анализ на връзката между тези възприятия и придобития в практиката опит на Комисията или на държавите членки.
4. Освен това докладът не установява никаква връзка с констатациите на OLAF — Европейската служба за борба с измамите. Поради това в него

¹ COM2014/38 окончателен.

липсва информация, от която Европейският парламент, Съветът и парламентите на държавите членки ще се нуждаят, за да обосноват решенията за политиката във връзка с антикорупционните мерки и борбата с измамите. Фактът, че институциите на ЕС не попадат в обхвата на първия доклад на Комисията относно антикорупционните мерки, също буди разочарование.

5. ЕСП счита, че е необходимо допълнително да се наблегне на предоставянето на (навременна и точна) информация и на независими оценки на ниво ЕС и на ниво държави членки с цел да се определят: 1) действителните области на риск; 2) причините за възникване на корупция и 3) какви мерки следва да се предприемат и кои от тях са доказали своята ефективност. Основаването на антикорупционните мерки на възприятия вместо на действителните проявления на корупция поражда риска тези мерки да бъдат ненужно обременителни и да не бъдат насочени към истинските причини за корупция, а дори да ги благоприятстват.

Обща информация

6. Антикорупционният механизъм на ЕС за 2011 г., който се основава на член 83 от ДФЕС, задължава Комисията да изготвя доклад относно борбата с корупция на всеки две години, считано от 2013 г.² Докладът на Комисията не съдържа на почти никакво позоваване на законодателната рамка за антикорупционни мерки в ЕС.

7. Действията на ЕС се предприемат при спазване на принципа на прозрачност (чл. 15 от ДФЕС). Гражданите на ЕС разполагат със законното право на добра администрация, а това включва правото засягащите ги въпроси да бъдат разглеждани безпристрастно и

² С(2011) 3673 окончателен (6 юни 2011 г.) член 4 — Публикуване на доклад относно борбата с корупцията в ЕС.

справедливо (чл. 41 от Хартата³). Член 310 от ДФЕС постановява, че ЕС и държавите членки се борят с измамата и всяка друга незаконна дейност, която може да накърни финансовите интереси на Съюза. Член 325 от ДФЕС се фокусира върху борбата с измамите; наред с другото, тази разпоредба представлява правното основание за дейността на OLAF. В този член се посочва, че ЕС и държавите членки приемат мерки, които имат възпиращо действие и предлагат ефикасна защита в държавите членки, както и във всички институции, органи, служби и агенции на Съюза.

8. Следва да се отбележи, че член 83 от ДФЕС, който представлява правното основание за изготвяне на доклада относно борбата с корупцията, е от по-общо естество. В него се разглеждат различни въпроси, свързани с трансграничната престъпност, и се въвеждат законодателни правомощия за Европейския парламент и за Съвета с цел насърчаване на сътрудничеството в ЕС в областта на правосъдието. Член 325 от ДФЕС е по-конкретно насочен към борбата с измамите, засягащи финансовите интереси на ЕС. Не е ясно по какъв начин Комисията възприема връзката между членове 83 и 325 от ДФЕС в контекста на антикорупционния доклад и годишния доклад на Комисията за борбата с измамите⁴. В тази връзка ЕСП припомня заключенията и препоръките от своето Становище № 8/2005⁵ относно опростяването и консолидирането на законодателството на Общността за борбата с измамите с оглед да се избегнат дублиранията и припокриващите се или противоречащите си разпоредби.

³ Харта на основните права на Европейския съюз.

⁴ COM(2013) 548 окончателен.

⁵ Становище № 8/2005 (раздел VI, Заключение и препоръки).

Първи доклад за борба с корупцията

9. Корупцията и измамите уронват доверието в публичните институции и демокрацията. Те представляват също така пречка за функционирането на вътрешния пазар на ЕС. Публикуването на доклада е едно обещаващо начало, а предизвиканият от него диалог може да бъде единствено ползотворен. Подобен диалог е от значение, защото представлява важен принос за управленската отговорност на (националните) публични институции към гражданите на ЕС. Засилването на доброто управление чрез утвърждаване на прозрачността и управленската отговорност — по специално в областта на антикорупционните мерки — е от съществено значение за спечелване на общественото доверие в публичните институции. Политиката на прозрачност и управленска отговорност помага на тези институции да изпълняват надлежно задълженията си и да гарантират интегритета на своите служители. Прозрачността и интегритетът са ключови условия за борба с измамите и корупцията.

10. Комисията трябва да вземе предвид съдържанието и препоръките на доклада за борба с корупцията. Тези аспекти са разгледани по-подробно в следващите точки.

Съдържание

11. В първия си доклад за борба с корупцията Комисията не установява връзка с общия проблем за борбата с измамите и корупцията в ЕС и неговите държави членки. Тя обаче предоставя аргументи в подкрепа на избрания фокус върху обществените поръчки. Обществените поръчки представляват област с голямо отражение върху изчислявания от ЕСП процент грешки, поради което се считат за област с висок риск. Изчисляваният от Сметната палата процент грешки не е величина за измерване на измамите или корупцията. Грешките в областта на обществените поръчки могат да означават, че не винаги се постигат целите на правилата за възлагане на обществени поръчки, а именно

насърчаване на лоялна конкуренция и възлагане на поръчката на оферента, който в най-голяма степен отговаря на изискванията. При установяване на подобни нередности ЕСП докладва за всички случаи, в които се подозира наличие на измама и корупция, на OLAF, който разполага с правомощия за разследване.

12. ЕСП признава значението на въпроса за обществените поръчки, избран от Комисията за тематична глава. През 2013 г. ЕСП избра обществените поръчки като специфична тема за бъдещите одити на изпълнението и понастоящем извършва одит на изпълнението по този въпрос в контекста на структурните фондове. Тя планира също така да извърши одит на изпълнението в областта на вътрешните политики.

13. Представеният от Комисията доклад за борба с корупцията съдържа оценка на резултатите, постигнати от инициативите на държавите членки. Не се посочват убедителни обяснения защо институциите и органите на ЕС са изключени от обхвата на този анализ. Въпреки това от самия доклад и от получената обратна информация наред с другото от Европейския омбудсман⁶, както и от дебата в Европейския парламент⁷, е видно, че невключването в доклада на институциите и органите на ЕС не е било разумно. ЕСП държи да подчертае, че годишният ѝ доклад и специалните ѝ доклади не са в състояние сами по себе си да компенсират този пропуск.

14. Европейският съюз понастоящем не участва в групата държави срещу корупцията към Съвета на Европа (GRECO)⁸. Всички 28 държави членки на ЕС обаче са членове на GRECO. Трудно е да се обясни на гражданите

⁶ „... да включи институциите на ЕС в следващия доклад за борба с корупцията.“ Европейски омбудсман. Съобщение за пресата № 4/2014 (4 февруари 2014 г.).

⁷ Комисия по граждански свободи, 12 февруари 2014 г.

⁸ http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/default_EN.asp?

на ЕС, че националните институции на неговите 28 държави членки се оценяват по антикорупционните стандарти на Съвета на Европа, но администрацията на ЕС не подлежи на такава оценка. Съветът неколкократно е предявявал искания към Комисията да предприеме действия за включване на ЕС в GRECO⁹.

15. Информацията е сила — гражданите са важни участници в публичните институции и следователно трябва да им се предоставя възможно най-подробна информация. Свободният достъп до данни означава, че информацията, предоставена от публичните институции, може да бъде употребявана и повторно използвана, както и разпространявана от всички. Докладът на Комисията посочва примери за добро използване на налична информация (вж. **каре 1**).

Каре 1 Силата на информацията: Словакия¹⁰

Инициатива „Открито местно самоуправление“ — Словакия

В контекста на външното наблюдение на публичните разходи инициативата „Открито местно самоуправление“ на Словакия класира 100 града в страната според съвкупност от критерии, основаващи се на прозрачност на обществените поръчки, достъп до информация, наличност на данни, представляващи обществен интерес, гражданско участие, професионална етика и конфликти на интереси. Проектът се осъществява от Transparency International.

16. Предоставената в доклада информация е свързана в голяма степен с резултатите от проучвания, извършени сред граждани и предприятия и представя описание на антикорупционните мерки, които са планирани или

⁹ Вж. точка 4.4.5 от Стокхолмската програма: „Отворена и сигурна Европа в услуга и за защита на гражданите“, документ на Съвета 17024/09, приет от Европейския съвет на 10-11 декември 2009 г. През февруари 2013 г. Съветът е повторил искането си за членство в GRECO пред Комисията.

¹⁰ COM(2014) 38, окончателен, стр. 28.

изпълнени. Този подход поставя въпроса за връзката между възприемането на корупцията и действителността.

Широкоразпространеното използване на анкетни проучвания за възприемането на корупцията изисква по-задълбочена проверка. Въпреки че резултатите от някои от тези проучвания изглеждат на пръв поглед обезпокоителни, при разглеждане на конкретни факти относно честотата на случаите на корупция в държавите членки е възможно реалната картина да бъде малко по-различна. Въпреки това корупцията следва да се приема сериозно. За съжаление в доклада не се разглежда подробно нито едно изследване в тази област, като например изследването PWC/ECORYS, извършено от името на Комисията през 2013 г.¹¹ Подобни изследвания, като това на Евробарометър относно корупцията, показват, че честота на случаите на корупция nerядко е много по-ниска от възприятието за корупция, което имат гражданите и политиците. Фокусирането върху възприятия вместо върху действителни данни може ненужно да предизвика отрицателни нагласи на гражданите спрямо публичната администрация на ниво държави членки или на ниво ЕС.

17. Анкетните проучвания в областта на корупцията са с ограничена полза, както е посочено в примера по-долу (вж. **каре 2**). Въпреки това е обезпокоително, че 25 % от европейските граждани приемат за нормално да дадат подкуп в замяна на обществена услуга.

¹¹ http://www.pwc.be/en_BE/be/publications/2013/pwc-olaf-study.pdf

Каре 2 Пример: анкетни проучвания относно корупцията в Нидерландия¹²

61 % от нидерландците считат, че корупцията е широко разпространена в държавата им. За разлика от това само 2 % от тях посочват, че през изминалата година им е бил поискан подкуп или от тях се очаквало да дадат такъв. Причините за това несъответствие не са дискутирани.

18. Както беше посочено, като източник на информация за своя доклад за борба с корупцията Комисията се позовава на данни от наличните системи за мониторинг, на информация от национални публични органи, както и на проучвания, извършени от академични институции и независими експерти¹³. Въпреки това докладът е по-скоро с описателен характер и не съдържа съществена (оперативна) информация относно ефективността и въздействието на различните антикорупционни мерки. Докладът не се основава на прецизни данни (вж. **каре 3**).

¹² http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-67_en.htm Обобщения на главите по държави членки от доклада на ЕС за борба с корупцията.

¹³ COM(2014) 38, окончателен, стр. 37.

Каре 3 Пример: оценка на значението на регионалния контекст — кои са определящите фактори?¹⁴

Съгласно доклада за борба с корупцията „...акцентът е върху това кои са успешните и неуспешните действия от гледна точка на борбата с корупцията в определена държава“.

ЕСП счита, че националният и регионалният контекст е от значение, тъй като той определя въздействието на различните мерки. Поради ключовото значение на местния контекст е трудно да се формулират общи заключения относно ефективността на различните мерки. Въпреки това липсва сравнителен (транснационален) анализ, който би позволил да се определи кои са значимите фактори на средата и защо те имат значение. Освен това няма данни относно взаимодействията и взаимозависимостта между различните антикорупционни мерки. По какъв начин някои интервенции се подкрепят (или ограничават) от други мерки и от по-широки реформи, като реформите на управлението на публичните средства (напр. по отношение на данъчната администрация и бюджетното управление, публичните статистики, органите по възлагане на обществени поръчки, върховните одитни институции)?

19. Докладът не разглежда причините, поради които възниква корупцията, по-специално в областта на обществените поръчки. Като се фокусира върху механизмите за контрол, превантивните мерки и рисковете, докладът пропуска този въпрос. Той обаче трябва да бъде разгледан, за да е възможно да се идентифицират ефективни мерки за преодоляване на проблема. В продължение на много години ЕСП подчертава необходимостта от опростяване на правилата, в т.ч. в областта на обществените поръчки: колкото по-сложни са правилата, толкова по-висок е броят на грешките. Наред с други фактори прилагането на сложни правила може също така да създаде среда, която позволява прикриване

¹⁴ COM(2014) 38 окончателен, стр. 39 (метод на оценка и използване на показатели).

на корупцията и измамите. Сложността на правилата в областта на обществените поръчки вероятно представлява фактор, който допринася за възникването на много грешки и увеличава риска от корупция.

20. По отношение на някои от посочените контролни механизми, като правилата относно конфликтите на интереси или ефективността на агенциите за борба с корупцията, ЕСП е публикувала одитни доклади с препоръки, които могат да бъдат от полза в по-широк контекст¹⁵.

21. Комисията трябва да разполага с подробни данни относно действителните случаи на корупция и с последващ анализ относно причините за нейното възникване, за да може да обоснове по ефективен начин предложенията си за мерки против измамите и корупцията, които са предвидени не само в член 83 от ДФЕС, но и в член 325, параграф 4 от ДФЕС („[...] да осигури **ефективна** и равностойна защита в държавите членки, както и в институциите, органите, службите и агенциите на Съюза“).

Препоръки на Комисията

22. Препоръките в доклада представляват отправна точка и е необходимо значително да бъдат развити. Те имат по-скоро от общ характер и поради тази причина са повърхностни (вж. примери в **каре 4** по-долу). В общите препоръки е необходимо да се включат подробности относно това какви действия следва да се предприемат, как да бъдат реализирани и от кои органи. От полза би била и информацията относно механизмите за мониторинг По отношение на мерките, които следва да се вземат на национално ниво обаче, в приложението към доклада за отделните държави се съдържат по-конкретни препоръки.

¹⁵ Става въпрос за СД № 15/2012 „Управление на конфликта на интереси в избрани агенции на ЕС“ и СД № 2/2011 относно Европейската служба за борба с измамите (OLAF).

Каре 4. Препоръки: примери¹⁶

1. Трябва да се прилагат целенасочени антикорупционни политики за регионалните и местните администрации. Оценките на риска могат също да са полезни, като включват и специфичните слабости на това управленческо равнище.
2. Трябва да се гарантират общи минимални стандарти за прозрачност на равнището на регионалните и местните администрации във връзка с процедурите за възлагане на обществени поръчки и етапа на изпълнение на обществени поръчки.
3. Трябва да се осигури достатъчен капацитет по отношение на обществените поръчки на контролните, консултативните и надзорните органи, както и на сметните палати, в зависимост от случая, за изпълнение на техните задачи по проверка.
4. Трябва да се осигури ефективна координация между органите, натоварени с надзора на обществените поръчки.
5. Трябва да се осигурят механизми за ефективни последващи действия за своевременна отмяна на решения и/или анулиране на обществени поръчки, когато корупционни практики са оказали влияние върху процедурата.

Заклучения

23. Изготвяният на всеки две години антикорупционен доклад представлява възможност за Комисията да започне диалог на ниво ЕС и да установи конкретни взаимоотношения между прозрачността, интегритета, корупцията, измамите и управленската отговорност. ЕСП приветства първия доклад за борба с корупцията, който съдържа

¹⁶ COM(2014) 38, окончателен, стр. 35 и 36.

информация относно тенденциите в областта на корупцията и предоставя данни за прилаганите добри практики при антикорупционните мерки.

24. Въпреки това докладът е прекалено описателен, не е достатъчно аналитичен и не е подкрепен от констатации по същество. Вместо това той се основава на резултати от анкетни проучвания на възприемането на корупцията, чиято полза е ограничена. ЕСП счита, че е необходимо извършването на по-уместни в оперативен план изследвания, както и по-солидни оценки, в т.ч. анализ на действителните области на риск. Това ще позволи да се изгради доказателствена база данни, която понастоящем липсва, относно целите и резултатите на различните антикорупционни мерки, и ще хвърли светлина върху взаимодействията между различните антикорупционни инициативи на държавите членки и институциите на ЕС, като например интервенциите на OLAF от името на Комисията.

25. Институциите на ЕС е трябвало да бъдат включени в обхвата на първия доклад на Комисията за борба с корупцията. Всяка информация от Комисията ще бъде добре дошла, дори на толкова късен етап. Не са представени убедителни причини Европейският съюз все още да не е член на групата държави срещу корупцията към Съвета на Европа (GRECO). Европейският съюз следва да започне диалог с GRECO с оглед придобиване на пълноправно членство с цел администрацията на ЕС да бъде поставена на същото ниво като правителствата на 28-те държави членки на Съюза. Националните правителства вече подлежат на оценка на спазването на антикорупционните стандарти, приети от Съвета на Европа.