

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

Stanovisko Evropského účetního dvora
ke zprávě Komise o protikorupčních opatřeních

STANOVISKO EVROPSKÉHO ÚČETNÍHO DVORA KE ZPRÁVĚ KOMISE O PROTİKORUPČNÍCH OPATŘENÍCH

Hlavní sdělení

1. EÚD vítá publikaci zprávy¹ o boji proti korupci – první dokument svého druhu vydaný Komisí. Tato zpráva o protikorupčních opatřeních je podstatným příspěvkem k dialogu o podvodech a korupci, zejména v oblasti veřejných zakázek. Tento dialog v očích evropských občanů významně přispívá k odpovědnosti (národních) orgánů veřejné správy.
2. Zpráva Komise popisuje trendy a vývoj v oblasti korupce a upozorňuje na řadu úspěšných protikorupčních opatření, která se uplatňují v členských státech. Přitom se dotýká široké škály problémů a konkrétních oblastí, kde je korupce obzvláště riziková. Zpráva je však převážně popisná. Staví na výsledcích kulatých stolů, informací Eurobarometru a přezkumu protikorupčních opatření. Neuvádí ale informace o konkrétních zjištěních.
3. Na první pohled se výsledek zprávy jeví jako alarmující. Zjištění uvedená ve zprávě však primárně vycházejí z vnímání korupce občany a společnostmi a z protikorupčních opatření, která se skutečně uplatňují. Realita však může být jiná. Ve zprávě se příliš neanalyzuje, jak se vnímání korupce vztahuje k vlastním praktickým zkušenostem Komise či členských států.
4. Ve zprávě také nejsou uvedeny žádné souvislosti se zjištěními vlastního úřadu EU pro boj proti podvodům (OLAF). Zpráva tedy neobsahuje informace, které Evropský parlament, Rada a národní parlamenty členských států potřebují, aby zdůvodnily politická rozhodnutí o opatřeních zaměřených na boj proti podvodům či o protikorupčních opatřeních. Rovněž je zklamáním, že první zpráva Komise o protikorupčních opatřeních nepojednává o orgánech EU.

¹ COM(2014)/38 final.

5. EÚD se domnívá, že bude nutno dále rozpracovat podrobné (včasné a přesné) údaje a nezávislá hodnocení na úrovni EU i na úrovni členských států, aby mohly být určeny: 1) skutečné rizikové oblasti, 2) důvody výskytu korupce, 3) jaká opatření je nutno přijmout a jaká se ukázala být účinná. Antikorupční opatření koncipovaná na základě vnímání korupce, nikoliv na jejím skutečném výskytu s sebou nesou riziko, že budou zbytečnou přítěží a nebudou řešit skutečné příčiny korupce. Mohla by pak dokonce vést k ještě většímu rozšíření korupce.

Obecné informace

6. Antikorupční mechanismus EU z roku 2011, jenž vychází z článku 83 SFEU, Komisi zavazuje předkládat každý druhý rok, počínaje rokem 2013, zprávu o boji proti korupci². Zpráva Komise neuvádí prakticky žádné odkazy na právní rámec protikorupčních opatření v EU.

7. Kroky EU vycházejí ze zásady transparentnosti (článek 15 TFEU). Občané EU mají vymahatelné právo na dobrou správu, jehož součástí je i právo na to, aby jejich záležitosti byly řešeny nestranně a spravedlivě (článek 41 Listiny³). Článek 310 SFEU stanoví, že Unie a členské státy bojují proti podvodům a jiným protiprávním jednáním poškozujícím finanční zájmy Unie. Článek 325 SFEU se zaměřuje na boj proti podvodům a je kromě jiného právním základem pro práci úřadu OLAF. V tomto článku se mimo jiné uvádí, že Unie a členské státy přijmou opatření, která mají odstrašující účinek a poskytují v členských státech a v orgánech, institucích a jiných subjektech Unie účinnou ochranu.

8. Je nutno podotknout, že článek 83 SFEU, který je právním východiskem protikorupční zprávy, je obecnější povahy. Týká se různých druhů trestné činnosti s přeshraničním rozměrem a zavádí normotvorné pravomoci pro

² C(2011) 3673 v konečném znění (ze dne 6. června 2011), článek 4 „Zveřejnění protikorupční zprávy EU“.

³ Listina základních práv Evropské unie.

Evropský parlament a Radu, jejichž cílem je podpora spolupráce EU v oblasti spravedlnosti. Článek 325 SFEU se konkrétněji zaměřuje na boj proti podvodům v souvislosti s finančními zájmy EU. Není zřejmé, jak Komise chápe vztah mezi články 83 a 325 SFEU s ohledem na protikorupční zprávu a výroční zprávu Komise o boji proti podvodům⁴. V této souvislosti EÚD odkazuje na své závěry a doporučení uvedené ve stanovisku č. 8/2005⁵, které se týkají zjednodušení a konsolidace právních předpisů Společenství v oblasti boje proti podvodům s cílem zabránit jejich duplikaci, překrývání a výskytu protichůdných ustanovení.

První protikorupční zpráva

9. Korupce a podvody podřívají důvěru ve veřejné instituce a demokracii a rovněž poškozují fungování vnitřního trhu EU. Zveřejnění této zprávy je slibným začátkem a dialog, který vyvolá, může být jen ku prospěchu. Debata tohoto druhu je důležitá, neboť významně přispívá k odpovědnosti veřejných institucí vůči občanům EU. Podpora dobré správy zlepšováním transparentnosti a odpovědnosti – zejména v oblasti protikorupčních opatření – je pro budování důvěry veřejnosti ve veřejné instituce zásadní. Politika transparentnosti a odpovědnosti funguje jako podpora řádného výkonu povinností orgánů a zajišťuje integritu jejich zaměstnanců. Transparentnost a integrita jsou klíčovými podmínkami boje proti podvodům a korupci.

10. Komise by měla obsah a doporučení protikorupční zprávy přehodnotit. O této problematice se podrobněji pojednává v následujících bodech.

Obsah

11. Ve své první protikorupční zprávě Komise neuvádí souvislost s obecnou problematikou podvodů a korupce v EU a v jejích členských státech.

⁴ COM(2013) 548 final.

⁵ Stanovisko č. 8/2005 (oddíl VI, Závěry a doporučení).

Zdůvodňuje nicméně tematické zaměření na veřejné zakázky. Veřejné zakázky jsou oblastí s velkým dopadem na míru chyb odhadovanou EÚD, a jsou proto považovány za vysoce rizikovou oblast. Odhad míry chyb provedený Účetním dvorem není mírou podvodů či korupce. Chybou ve veřejné zakázce může být i to, že ne vždy bylo dosaženo cílů pravidel pro zadávání veřejných zakázek, tj. podpory korektní hospodářské soutěže a přidělení zakázky nejlépe kvalifikovanému uchazeči. O všech případech, kdy u těchto selhání existuje podezření z podvodu či korupce, informuje EÚD úřad OLAF, který má investigativní pravomoci.

12. EÚD si je vědom významu veřejných zakázek, jejichž problematiku si Komise zvolila pro svou tematickou kapitolu. V roce 2013 určil EÚD zadávání veřejných zakázek jako specifické téma příštích auditů výkonnosti a nyní provádí v této souvislosti audit výkonnosti v oblasti strukturálních fondů. Rovněž se plánuje provedení auditu výkonnosti v oblasti vnitřních politik.

13. Protikorupční zpráva předložená Komisí hodnotí úspěchy národních iniciativ. Neuvádí ale přesvědčivé vysvětlení, proč byly z analýzy vyloučeny orgány a subjekty EU. Ze zprávy a z ohlasů, mimo jiné i od veřejného ochránce práv⁶, a z debaty v Evropském parlamentu⁷ je zřejmé, že rozhodnutí nezahrnout do zprávy orgány a subjekty EU nebylo šťastné. EÚD by rád zdůraznil, že jeho výroční zpráva a zvláštní zprávy samy o sobě toto opomenutí nekompensují.

14. Evropská unie v současné době není členem skupiny států proti korupci v rámci Rady Evropy (GRECO)⁸. Všech 28 členských států EU již členy GRECO je. Občanům EU se těžko vysvětluje, že národní orgány všech 28

⁶ „...zahrnout orgány EU do příští protikorupční zprávy.“ Evropský veřejný ochránce práv. Tisková zpráva č. 4/2014 (4. února 2014).

⁷ Výbor pro občanské svobody, 12. února 2014.

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

členských států jsou hodnoceny na základě protikorupčních norem Rady Evropy, zatímco správa EU nikoliv. Rada Komise opakovaně žádala, aby podnikla kroky vedoucí k členství⁹.

15. Moc údajů: občané jsou důležitou zúčastněnou stranou veřejných orgánů, a měli by tedy mít k dispozici maximum možných informací. Pod pojmem veřejně přístupné údaje se chápou údaje produkované veřejnými orgány, které může kdokoliv užívat, opakovaně užívat a šířit. Zpráva Komise již nyní odkazuje na příklady vhodného využití v současné době dostupných informací (viz **rámeček 1**).

Rámeček 1 – Moc údajů: Slovensko¹⁰

Iniciativa veřejně přístupná samospráva – Slovensko

V rámci externího sledování veřejných výdajů sestavuje slovenská iniciativa Otevřená samospráva podle souboru kritérií založených na transparentnosti zadávání veřejných zakázek, přístupu k informacím, dostupnosti údajů veřejného zájmu, účasti veřejnosti, profesních etických standardů a střetu zájmů žebříček 100 slovenských měst. Projekt vede Transparency International.

16. Informace uvedené ve zprávě se týkají především výsledků průzkumů mezi občany a společnostmi a popisem plánovaných a realizovaných protikorupčních opatření. Tento přístup nastoluje otázku vnímání korupce oproti její realitě. Široké využití průzkumů veřejného mínění v oblasti korupce je třeba blíže prozkoumat. Přestože výsledky některých průzkumů jsou na první pohled alarmující, když dojde na konkrétní fakta o četnosti případů korupce v různých členských státech, realita může být jiná. Korupci je však nutno brát vážně.

⁹ Viz bod 4.4.5. Stockholmského programu: otevřená a bezpečná Evropa, která slouží svým občanům a chrání je, dokument Rady č. 17024/09, přijatý Evropskou radou ve dnech 10.–11. prosince 2009. V únoru 2013 Rada Komise znovu požádala, aby zajistila členství ve skupině GRECO.

¹⁰ COM(2014) 38 final, s. 28.

Zpráva bohužel žádné studie provedené v této oblasti, například studii PWC/ECORZS provedenou jménem Evropské komise v roce 2013¹¹, podrobněji nerozebírá. Z těchto studií, například průzkumu Eurobarometru v oblasti korupce, vyplývá, že četnost výskytu případů korupce je často mnohem nižší než míra vnímání korupce, jak by odhadli občané a tvůrci politik. Důraz na vnímání korupce, a nikoliv na skutečné údaje o ní může zbytečně podněcovat negativní dojmy občanů o veřejné správě, ať už v členských státech nebo na úrovni EU.

17. Informace, jež je možno získat z průzkumů veřejného mínění na téma korupce, mají své limity, jak se vysvětluje níže (viz **rámeček 2**). Je nicméně alarmující, že 25 % evropských občanů považuje poskytnutí úplatku výměnou za veřejnou službu za normální.

Rámeček 2 – Příklad průzkumů veřejného mínění na téma korupce v Nizozemsku¹²

61 % Nizozemců se domnívá, že korupce je v jejich zemi rozšířená. Oproti tomu pouze dvě procenta Nizozemců uvádí, že byli v uplynulém roce požádáni o úplatek nebo se od nich zaplacení úplatku očekávalo. Příčiny tohoto rozporu se nerozebírají.

18. Jak již bylo uvedeno výše, Komise jako zdroje informací pro protikorupční zprávu uvádí informace ze stávajících monitorovacích systémů, údaje od národních orgánů veřejné správy a výzkum prováděný akademickými institucemi a nezávislými experty¹³. Přesto je zpráva spíše popisná a chybí v ní podstatné (operační) informace o účinnosti a dopadu různých protikorupčních

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

¹² http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-67_en.htm Shrnutí kapitol věnovaných jednotlivým zemím z evropské protikorupční zprávy.

¹³ COM(2014) 38 final, s. 37.

opatření. Zpráva nevychází ze solidních důkazních informací (viz příklad v **rámečku 3**).

Rámeček 3 – Příklad posuzování důležitosti v regionálním kontextu: na čem záleží?¹⁴

V protikorupční zprávě se uvádí, že „[d]ůraz je kladen na to, co v dané zemi z hlediska protikorupčního úsilí funguje a co nikoli.“

EÚD se domnívá, že národní a regionální kontext je důležitý, neboť formuje dopad různých opatření. Klíčový místní kontext zobecnění poznatků o účinnosti různých opatření ztěžuje. Chybí také srovnávací analýza (mezi zeměmi), z níž by vyplynulo, na kterých kontextových faktorech záleží a proč. Dále nejsou uvedeny žádné informace o interakcích a vzájemné provázanosti různých protikorupčních opatření. Jak různé intervence podporují (či omezují) jiná opatření a širší správní reformy, například reformy veřejných financí (např. daňová správa a řízení rozpočtu, vládní statistiky, orgány pro zadávání veřejných zakázek, nejvyšší kontrolní instituce)?

19. Zpráva se konkrétně v oblasti veřejných zakázek nezabývá příčinami výskytu korupce. Zaměřuje se na kontrolní mechanismy, prevenci a rizika a tuto otázku přehlíží. Je však nutno jí věnovat pozornost, mají-li být nalezena účinná opatření, která tento problém budou řešit. EÚD po mnoho let zdůrazňoval potřebu zjednodušit pravidla, včetně pravidel pro zadávání veřejných zakázek, neboť platí: čím složitější pravidla, tím více chyb obvykle vzniká. Zavádění složitých pravidel může mimo jiné také vyvářet prostředí, v němž je snadné korupci a podvody skrýt. Složitost pravidel pro zadávání zakázek je pravděpodobně jedním z faktorů, který přispívá k mnoha chybám a zvyšuje riziko korupce.

¹⁴ COM(2014) 38 final, s. 39 (metodika posuzování a použití ukazatelů).

20. Pokud jde o některé uvedené kontrolní mechanismy, jako pravidla pro střet zájmů nebo účinnost protikorupčních agentur, EÚD vydal zvláštní zprávy, které uvádějí doporučení, jež mohou být užitečná v širším kontextu¹⁵.

21. Komise k tomu, aby své návrhy opatření proti podvodům a protikorupčních opatření, která stanoví nejen článek 83 SFEU, ale i čl. 325 odst. 4 SFEU („K zajištění **účinné** a rovnocenné ochrany v členských státech a v orgánech, institucích a jiných subjektech Unie [...]“), potřebuje podrobné údaje o skutečném výskytu korupce.

Doporučení Komise

22. Doporučení uvedená ve zprávě jsou výchozím bodem, jenž si zasluhuje další rozpracování, neboť jsou spíše obecné povahy, a tedy povrchní (viz příklady níže v **rámečku 4**). U obecných doporučení by mělo být uvedeno více podrobností o krocích, jež je nutno přijmout, i o tom, jak a kým mají být realizovány. Užitečné by byly i informace o monitorovacích opatřeních. Doporučení, která příloha protikorupční zprávy uvádí k opatřením, jež mají být přijata v jednotlivých zemích, jsou však konkrétnější.

¹⁵ Odkazujeme na zvláštní zprávu č. 15/2012 „Řešení střetu zájmů ve vybraných agenturách EU“ a zvláštní zprávu č. 2/2011 o Evropském úřadu pro boj proti podvodům (OLAF).

Rámeček 4 – Doporučení: příklady¹⁶

1. Provádět cílené protikorupční politiky na úrovni regionální a místní správy.
Posouzení rizik mohou rovněž pomáhat při zjišťování zvláště ohrožených míst na této správní úrovni.
2. Zajistit společné minimální normy pro transparentnost na úrovni regionální a místní správy v souvislosti s postupy při zadávání veřejných zakázek a ve fázi realizace veřejných zakázek.
3. Zajistit dostatečnou kapacitu orgánů pro přezkum veřejných zakázek, konzultačních orgánů a orgánů dohledu a případně také účetních dvorů pro plnění jejich úkolů při ověřování.
4. Zajistit účinnou koordinaci mezi orgány vykonávajícími dohled nad veřejnými zakázkami.
5. Zajistit účinné kontrolní mechanismy pro včasné zrušení rozhodnutí a/nebo veřejných zakázek, pokud tento proces ovlivnily korupční praktiky.

Závěry

23. V dvouletých intervalech vydávaná protikorupční zpráva je pro Komisi příležitostí zahájit celoevropský dialog a vytvořit zásadní vazby mezi transparentností, integritou, korupcí, podvody a odpovědností. EÚD tuto první protikorupční zprávu, která obsahuje informace o korupčních trendech, vítá a uvádí podrobné informace o osvědčených postupech uplatňovaných v oblasti protikorupčních opatření.

24. Zpráva je však příliš popisná, nedostatečně analytická, nepředkládá podstatná zjištění a místo toho se spoléhá na výsledky průzkumů vnímání korupce, což je nástroj, jehož užitečnost je omezená. EÚD zjistil, že je třeba

¹⁶ COM(2014) 38 final, s. 35 a 36.

provést z operačního hlediska relevantnější výzkum a přísná hodnocení, včetně analýzy oblastí skutečného rizika. Tím by byla ustavena v současné době chybějící důkazní základna pro cíle a výsledky různých protikorupčních opatření a osvětlily by se vzájemné souvislosti mezi různými protikorupčními opatřeními prováděnými členskými státy a orgány EU, např. úřadem OLAF, který jedná jménem Komise.

25. Do první protikorupční zprávy Komise měly být zahrnuty i orgány EU. Jakékoliv informace ze strany Komise jsou i v této pozdní fázi velmi vítány. Nebylo přesvědčivě zdůvodněno, proč Evropská unie dosud není členem skupiny států proti korupci v rámci Rady Evropy (GRECO). Evropská unie by měla navázat kontakty se skupinou GRECO a stát se jejím plnoprávným členem. Cílem je mít pro správu EU stejný standard, podle něhož se posuzují státní správy 28 členských států, u nichž se již dodržování protikorupčních norem Rady Evropy hodnotí.