

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

## Osvrt Europskog revizorskog suda na Komisijino Izvješće o mjerama-suzbijanja korupcije

## **OSVRT EUROPSKOG REVIZORSKOG SUDA NA KOMISIJINO IZVJEŠĆE O MJERAMA SUZBIJANJA KORUPCIJE**

### ***Glavna poruka***

1. Sud pozdravlja objavu ovog izvješća<sup>1</sup> o suzbijanju korupcije koje je prvi takav dokument kojeg je objavila Komisija. Ovo izvješće o mjerama suzbijanja korupcije, posebice u području javne nabave, značajan je doprinos dijalogu o prijevare i korupciji. Taj je dijalog važan kako bi se u očima europskih građana učvrstila odgovornost (nacionalnih) javnih institucija.
2. U izvješću Komisije opisuju se trendovi i promjene povezane s korupcijom te se navodi određeni broj uspješnih mjera suzbijanja korupcije koje se primjenjuju u državama članicama. Time izvješće pokriva široki raspon tema i posebnih područja koja su posebice izložena riziku od korupcije. No izvješće je uglavnom opisne prirode. Temelji se na zaključcima okruglih stolova, informacijama Eurobarometra i pregledu mjera suzbijanja korupcije. Izvješće ne sadrži dostatne informacije o konkretnim nalazima.
3. Na prvi se pogled zaključci izvješća čine izrazito zabrinjavajućima. No nalazi izvješća uglavnom se temelje na percepciji građana i poduzeća te na mjerama suzbijanja korupcije koje se u stvarnosti koriste. No stvarna bi situacija mogla biti različita. Izvješće ne pruža temeljitu analizu o tome kako je ta percepcija građana povezana s Komisijinim vlastitim iskustvima iz prakse ili onima država članica.
4. Ovo izvješće također ne pruža nikakvu poveznicu s nalazima OLAF-a, ureda za borbu protiv prijevare same Europske unije. Izvješće stoga ne sadrži informacije koje su Europskom parlamentu, Vijeću i parlamentima država članica potrebne za donošenje odluka o politikama povezanim s mjerama suzbijanja prijevare i korupcije. Isto tako, razočaravajuće je da Komisija u

---

<sup>1</sup> COM2014/38 final.

svojem prvom izvješću o mjerama suzbijanja korupcije nije obuhvatila institucije EU-a.

5. Sud je mišljenja da je potrebno dodatno razraditi detaljne (pravodobne i točne) podatke, kao i nezavisne evaluacije na nacionalnoj razini i na razini EU-a kako bi se utvrdila: (1) stvarna područja rizika, (2) razlozi zbog kojih dolazi do korupcije i, (3) mjere koje je potrebno poduzeti, kao i mjere koje su se pokazale djelotvornima. Temeljenje mjera za suzbijanje korupcije na percepciji, umjesto na stvarnoj pojavi korupcije, sa sobom nosi rizik da bi takve mjere mogle predstavljati nepotrebno opterećenje ili da ne bi bile uspješne u otklanjanju pravih uzroka korupcije. To bi čak moglo dovesti do širenja korupcije.

### **Kontekst**

6. Mehanizam EU-a za suzbijanje korupcije iz 2011. godine, koji se temelji na članku 83. UFEU-a, obvezuje Europsku komisiju da svake druge godine, počevši od 2013., objavi izvješće o borbi protiv korupcije<sup>2</sup>. Komisijino izvješće gotovo da se ni ne poziva na zakonski okvir za mjere suzbijanja korupcije u EU-u.

7. Djelovanje EU-a temelji se na načelu transparentnosti (članak 15. UFEU-a). Građani EU-a imaju zakonsko pravo na dobru upravu, što uključuje i pravo da se njihovi predmeti obrađuju nepristrano i pravično (članak 41. Povelje<sup>3</sup>). Članak 310. UFEU-a propisuje da Unija i države članice moraju suzbijati prijevaru i svaki drugi oblik nezakonitih aktivnosti koje utječu na financijske interese Unije. Članak 325. UFEU-a usmjeren je na suzbijanje prijevare te je navedeni članak pravna osnova za, između ostalog, djelovanje OLAF-a. Članak između ostalog propisuje da Unija i njezine države članice moraju poduzeti

---

<sup>2</sup> C(2011) 3673 final ( 6. lipanj 2011.) članak 4. 'Objava izvješća EU-a o suzbijanju korupcije.

<sup>3</sup> Povelja Europske unije o temeljnim pravima.

mjere koje imaju odvratajući učinak i koje pružaju djelotvornu zaštitu u državama članicama i u svim institucijama, tijelima, uredima i agencijama Unije.

8. Valja napomenuti da je članak 83. UFEU-a, koji se koristio kao pravna osnova za izvješće o suzbijanju korupcije, općenitije prirode. On se bavi različitim vrstama prekograničnog kriminaliteta te se njime uvode zakonodavne ovlasti Europskog parlamenta i Vijeća čiji je cilj promicati suradnju EU-a u području pravosuđa. U članku 325. UFEU-a konkretnije se govori o suzbijanju prijevare u vezi s financijskim interesima EU-a. Nije jasno kako Komisija dovodi članak 83. u vezu s člankom 325. UFEU-a u pogledu izvješća o suzbijanju korupcije i njezinom godišnjem izvješću o suzbijanju prijevare<sup>4</sup>. U ovom kontekstu Sud se poziva na zaključke i preporuke iznesene u svojem mišljenju br. 8/2005<sup>5</sup>, a koji se odnose na pojednostavnjenje i konsolidaciju zakonodavstva Zajednice povezanog sa suzbijanjem korupcije radi sprječavanja ponavljanja i preklapanja ili proturječnih odredbi.

### ***Prvo izvješće o suzbijanju korupcije***

9. Korupcija i prijevara narušavaju povjerenje u javne institucije i demokraciju te negativno utječu i na unutarnje tržište EU-a. Objava izvješća obećavajući je početak, pa tako i dijalog koji će uslijediti može samo biti koristan. Dijalog ove vrste važan je jer on predstavlja važan doprinos odgovornosti (nacionalnih) javnih institucija prema građanima EU-a. Poticanje dobrog upravljanja povećanjem transparentnosti i odgovornosti – posebice u području mjera suzbijanja korupcije – od ključne je važnosti za zadobivanje povjerenja građana u javne institucije. Politika transparentnosti i odgovornosti pomaže institucijama da pravilno obavljaju svoje dužnosti i osiguravaju integritet svojeg osoblja. Transparentnost i integritet ključni su uvjeti za borbu protiv prijevare i korupcije.

---

<sup>4</sup> COM(2013) 548 final:

<sup>5</sup> Mišljenje br. 8/2005 (odjeljak VI., Zaključci i preporuke).

10. Komisija mora razmotriti sadržaj i preporuke izvješća o suzbijanju korupcije. O ovim je pitanjima detaljnije riječ u odlomcima u nastavku.

### **Sadržaj**

11. Komisija svojim prvim izvješćem o suzbijanju korupcije ne pruža poveznicu s općim pitanjem prijevare i korupcije u EU-u i državama članicama. Komisija, međutim, ipak pruža obrazloženje za svoju usmjerenost na temu javne nabave. Javna je nabava područje koje uvelike utječe na stopu pogreške koju procjenjuje Sud te se stoga smatra visokorizičnim područjem. Procjenom stope pogreške koju obavlja Sud ne mjeri se razina prijevare ili korupcije. Pogreške u postupcima javne nabave mogu ukazivati na to da nisu uvijek postignuti ciljevi pravila o javnoj nabavi, a to su promicanje pravednog tržišnog natjecanja i osiguravanje da se ugovori dodjeljuju najkvalificiranijem ponuđaču. Sud slučajeve u kojima postoje pogreške i u kojima postoji sumnja na prijevaru ili korupciju prijavljuje OLAF-u koji ima ovlasti za istraživanje takvih slučajeva.

12. Sud prepoznaje važnost javne nabave, teme koju je Komisija odabrala za svoje tematsko poglavlje. Sud je 2013. godine izdvojio javnu nabavu kao posebnu temu koja će u budućnosti biti obuhvaćena revizijama uspješnosti te trenutno provodi reviziju uspješnosti povezanu s tom temom u području strukturnih fondova. Sud također planira provesti reviziju uspješnosti u području unutarnjih politika.

13. U izvješću o suzbijanju korupcije koje je objavila Komisija ocjenjuju se postignuća nacionalnih inicijativa. Nije pruženo uvjerljivo objašnjenje zašto su iz te analize izostavljene institucije i tijela EU-a. No na temelju samog izvješća i povratnih informacija zaprimljenih od, između ostalog, Europskog ombudsmana<sup>6</sup>, kao i na temelju rasprave održane u Europskom parlamentu<sup>7</sup>,

---

<sup>6</sup> „...uključiti institucije EU-a u sljedeće izvješće o suzbijanju korupcije.” Europski ombudsman Priopćenje za javnost br. 4/2014 (4. veljače 2014.).

<sup>7</sup> Odbor za građanske slobode, 12. veljače 2014.

očito je da bi bilo bolje da su bile uključene i institucije i tijela EU-a. Sud želi naglasiti da njegova godišnja i tematska izvješća sama po sebi ne mogu nadoknaditi takvo isključivanje.

14. Europska unija trenutačno ne sudjeluje u Skupini država za borbu protiv korupcije pri Vijeću Europe (GRECO)<sup>8</sup>. Svih 28 država članica EU-a već su članice skupine GRECO. Teško je objasniti građanima Unije da se nacionalne institucije svih 28 država članica ocjenjuju prema standardima za suzbijanje korupcije Vijeća Europe, dok to isto ne vrijedi i za upravu EU-a. Vijeće je u više navrata tražilo od Komisije da poduzme potrebne mjere kako bi postala članicom<sup>9</sup>.

15. Moć podataka: građani su važni dionici u javnim institucijama te im se stoga mora omogućiti pristup što većem broju informacija. Otvoreni podatci oni su podatci koje proizvode javne institucije i koje bilo tko može koristiti, ponovno koristiti i prosljeđivati. Komisijino izvješće već navodi primjere dobrog korištenja već dostupnih informacija (vidjeti **okvir 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> Vidjeti odlomak 4.4.5 Stockholmskog programa: *Otvorena i sigurna Europa koja služi svojim građanima i štiti ih*, dokument Vijeća 17024/09, Europsko vijeće usvojilo 10.-11. prosinca 2009. Vijeće je u veljači 2013. godine ponovno uputilo zahtjev Komisiji da se uključi u djelovanje skupine GRECO.

**Okvir 1. Moć podataka: Slovačka**<sup>10</sup>

Inicijativa Otvorene lokalne vlasti - Slovačka

U okviru vanjskog praćenja javne potrošnje, pomoću inicijative Otvorene lokalne vlasti u Slovačkoj izrađena je rang-lista 100 slovačkih gradova na temelju niza kriterija koji uključuju transparentnost javne nabave, pristup informacijama, dostupnost podataka od javnog interesa, sudjelovanje javnosti, profesionalnu etiku i sukobe interesa.

Projekt provodi Transparency International.

16. Informacije sadržane u izvješću velikim su dijelom povezane s rezultatima anketa među građanima i poduzećima te s opisom planiranih ili provedenih mjera suzbijanja korupcije. Takav pristup povlači pitanje percepcije korupcije naspram stvarnog stanja. Raširena uporaba anketa o percepciji korupcije mora biti detaljnije ispitana. Iako su rezultati nekih anketa na prvi pogled zabrinjavajući, što se tiče konkretnih činjenica o učestalosti korupcije u različitim državama članicama, stvarnost bi mogla biti ponešto drugačija. No korupciju je potrebno shvatiti ozbiljno. Nažalost izvješće ne govori detaljno o ikakvim studijama provedenima u ovom području, kao što je, primjerice, studija koju su 2013. godine provela društva PWC i Ecorys u ime Europske komisije<sup>11</sup>. Takve studije, kao što je anketa Eurobarometra o korupciji, ukazuju da je učestalost korupcije često mnogo manja nego što je percipiraju građani, odnosno predviđaju tvorci politika. Usmjerenost na percepciju, a ne na stvarne podatke mogla bi nepotrebno raspiriti negativne osjećaje građana prema javnoj upravi, kako u državama članicama tako i na razini EU-a.

17. Postoje određena ograničenja u pogledu onoga što nam ankete o korupciji mogu poručiti, kako je navedeno u nastavku (vidjeti primjer u **okviru 2**). No

<sup>10</sup> COM(2014) 38 final, str. 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)

zabrinjavajuće je da 25 % građana EU-a smatra da je normalno dati mito u zamjenu za javnu uslugu.

**Okvir 2. Primjer: ankete o korupciji u Nizozemskoj**<sup>12</sup>

61 % Nizozemaca slaže se da je u njihovoj zemlji raširena korupcija. No naprotiv, 2 % Nizozemaca navelo je da je od njih tijekom prošle godine zatraženo mito ili da se od njih očekivalo da plate mito. Nisu pojašnjeni razlozi za takvu razliku.

18. Kako je prije navedeno, Komisija kao izvore informacija za izvješće o suzbijanju korupcije navodi dostupne informacije postojećih sustava praćenja, podatke nacionalnih javnih tijela i istraživanja koja su provele akademske institucije i nezavisni stručnjaci<sup>13</sup>. Unatoč tome, izvješće je dosta opisno i ne sadržava dovoljno značajnih (operativnih) informacija o djelotvornosti i učinku različitih mjera suzbijanja korupcije. Izvješće se ne temelji na čvrstim dokazima (vidjeti primjer u **okviru 3**).

---

<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) Sažetci poglavlja o državama članicama iz Europskog izvješća o suzbijanju korupcije.

<sup>13</sup> COM(2014) 38 final, str. 37.



**Okvir 3 Primjer: procjena važnosti regionalnog konteksta: što je bitno?<sup>14</sup>**

U izvješću o suzbijanju korupcije navodi se da je „Naglasak... [...] na onome što funkcionira i onome što ne funkcionira u suzbijanju korupcije u određenoj državi”.

Sud smatra da je nacionalan i regionalan kontekst važan jer on utječe na djelovanje različitih mjera. Zbog tog je ključno važnog konteksta teško općenito govoriti o djelotvornosti različitih mjera. No nije provedena komparativna (međudržavna) analiza kojom bi se moglo ustanoviti koji su kontekstualni čimbenici važni i zašto. Nadalje ne postoje informacije o međudjelovanju i međuovisnosti različitih mjera suzbijanja korupcije. Kako su različite intervencije podržane (ili ograničene) drugim mjerama i širim reformama upravljanja, kao što su reforme upravljanja javnim financijama (npr. porezna uprava i upravljanje proračunom, vladina statistika, tijela nadležna za nabavu, vrhovne revizijske institucije)?

19. U izvješću se ne navode razlozi zbog kojih dolazi do korupcije, posebice u području javne nabave. Ovo je pitanje izostavljeno iz izvješća jer je izvješće bilo usmjereno na kontrolne mehanizme, sprječavanje i rizike. No to je pitanje koje se ipak treba postaviti ako se žele pronaći djelotvorne mjere za rješavanje problema. Dugi niz godina Sud je naglašavao potrebu pojednostavnjivanja pravila, pa tako i u području javne nabave: što su pravila složenija, izglednije je da će doći do većeg broja pogrešaka. Između ostalog, provedba složenih pravila može dovesti do stvaranja okoline u kojoj je moguće prikriti korupciju ili prijevaru. Izgledno je da je složenost pravila o javnoj nabavi čimbenik koji doprinosi velikom broju pogrešaka i koji povećava rizik od korupcije.

20. O nekim od navedenih kontrolnih mehanizama, kao što su pravila o sukobu interesa, kao i o djelotvornosti agencija za suzbijanje korupcije, Sud je objavio

---

<sup>14</sup> COM(2014) 38 final, str. 39 (metodologija procjene i uporaba pokazatelja).

revizijska izvješća koja pružaju preporuke koje mogu biti korisne u širem smislu<sup>15</sup>.

21. Potrebni su iscrpni podatci o stvarnoj pojavi korupcije, zajedno s naknadnom analizom toga zašto dolazi do korupcije, kako bi Komisija mogla djelotvorno obrazložiti svoje prijedloge za mjere suzbijanja prijevare i korupcije koje ne samo da su propisane člankom 83. UFEU-a, već i člankom 325. stavkom 4. UFEU-a („[...] postizanja učinkovite i jednake zaštite u državama članicama i u svim institucijama [...] Unije”).

### ***Preporuke Komisije***

22. Preporuke iznesene u izvješću predstavljaju polazišnu točku te je potrebna znatna daljnja razrada: dosta su općenite, a samim time i površne (vidjeti primjer u **okviru 4** u nastavku). Opće bi preporuke trebale sadržavati više detalja o radnjama koje valja poduzeti, o tome kako bi se te radnje trebale provesti u djelo i tko bi ih trebao provesti. Također bi bile korisne i informacije o sustavima praćenja. No da bi se mjere mogle poduzimati na razini države, prilog izvješću o suzbijanju korupcije posvećen državama trebao bi sadržavati konkretnije preporuke.

---

<sup>15</sup> U izvješću se upućuje na tematsko izvješće br. 15/2002 pod nazivom „Upravljanje sukobima interesa u odabranim agencijama EU-a” i tematsko izvješće br. 2/2011 o Uredu EU-a za borbu protiv korupcije (OLAF).

**Okvir 4 Preporuke: primjeri<sup>16</sup>**

1. Provoditi ciljane politike suzbijanja korupcije za regionalne i lokalne uprave.  
Procjene rizika mogu biti korisne za otkrivanje posebnih osjetljivih točaka na toj razini uprave.
2. Osigurati zajedničke minimalne standarde transparentnosti na razini regionalnih i lokalnih uprava u postupcima javne nabave i fazi provedbe javnih ugovora.
3. Osigurati dovoljnu sposobnost tijela za kontrolu postupaka javne nabave, savjetodavnih i nadzornih tijela, te revizorskih sudova, ovisno o slučaju, za provedbu zadaća provjere.
4. Osigurati učinkovitu koordinaciju između tijela zaduženih za nadzor javne nabave.
5. Osigurati učinkovite mehanizme praćenja u slučaju ukidanja odluka i/ili poništavanja javnih ugovora u odgovarajućem roku kada koruptivne prakse utječu na proces.

***Zaključci***

23. Izvješće o suzbijanju korupcije koje će se objavljivati svake dvije godine za Komisiju predstavlja priliku da diljem EU-a pokrene raspravu o uspostavi značajnih poveznica između integriteta, korupcije, prijevare i odgovornosti. Sud pozdravlja ovo prvo izvješće o suzbijanju korupcije koje sadrži informacije o trendovima povezanima s korupcijom, kao i detalje o dobroj praksi koja se primjenjuje u području mjera suzbijanja korupcije.

24. No izvješće je prekomjerno opisno, ne sadržava temeljitu analizu, kao ni značajne nalaze te se, umjesto toga, temelji na rezultatima anketa o percepciji korupcije koje su alati ograničene korisnosti. Sud je prepoznao potrebu za istraživanjem koje bi bilo uže vezano za operativni aspekt, kao i za strogim evaluacijama, uključujući i analizu stvarnih područja rizika. Time bi se

---

<sup>16</sup> COM(2014) 38, final, str. 35. i 36.

uspostavila trenutačno nepostojeća dokazna osnova za ciljeve i rezultate različitih mjera suzbijanja korupcije te bi se pojasnilo međudjelovanje različitih intervencija za suzbijanje korupcije u državama članicama s institucijama EU-a, kao što je OLAF koji djeluje u ime Komisije.

25. Institucije EU-a trebale su biti uključene u Komisijino prvo izvješće o suzbijanju korupcije. Bilo kakve informacije koje Komisija u tom pogledu može pružiti još uvijek bi bile dobrodošle, čak i u ovoj kasnoj fazi. Nisu pružena uvjerljiva objašnjenja toga zašto Europska unija trenutačno ne sudjeluje u Skupini država za borbu protiv korupcije pri Vijeću Europe (GRECO). Europska unija trebala bi se uključiti u rad skupine GRECO s ciljem dobivanja punopravnog članstva, i to kako bi se uprava EU-a dovela na istu razinu kao i vlade 28 država članica EU-a čija je usklađenost sa standardima suzbijanja korupcije Vijeća Europe već podložna evaluaciji.