

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

Az Európai Számvevőszék véleménye a korrupció elleni intézkedésekről szóló bizottsági jelentésről

AZ EURÓPAI SZÁMVEVŐSZÉK VÉLEMÉNYE A KORRUPCIÓ ELLENI INTÉZKEDÉSEKRŐL SZÓLÓ BIZOTTSÁGI JELENTÉSRŐL

Fő megállapítások

1. A Számvevőszék üdvözli a korrupció elleni fellépésről szóló jelentés¹, a Bizottság által kiadott első ilyen jellegű dokumentum közzétételét. A korrupció elleni intézkedésekről szóló jelentés, különösen a közbeszerzések területén minősül jelentős hozzájárulásnak a csalással és korrupcióval kapcsolatos párbeszédhez. Ez a párbeszéd jelentősen hozzájárul a (tagállami) közintézményeknek az európai polgárokkal szembeni elszámoltathatóságához.
2. A Bizottság jelentése leírja a korrupció területén megfigyelhető tendenciákat és fejleményeket, valamint számos, a tagállamok által alkalmazott eredményes korrupció elleni intézkedésre is kitér. Ily módon kérdések széles körét tárgyalja és olyan konkrét területeket határoz meg, ahol a korrupció különösen nagy kockázatot jelent. A jelentés azonban főként leíró jellegű, kerekasztalok következtetésein, Eurobarometer felméréseken és korrupció elleni intézkedések áttekintésén alapul, hiányoznak belőle azonban konkrét megállapításokról szóló információk.
3. Első olvasatra a Bizottság jelentésében leírtak riasztónak tűnhetnek. A jelentés megállapításai azonban elsősorban a polgárok és vállalkozások véleményén, valamint a jelenleg alkalmazott korrupció elleni intézkedéseken alapulnak. Ezek azonban nem feltétlenül fedik le a valóságot. A jelentés nem tér ki annak elemzésére, hogy ezek a vélemények hogyan kapcsolódnak a Bizottság vagy a tagállamok saját gyakorlati tapasztalataihoz.
4. Ezenkívül az OLAF, az Unió saját csalás elleni hivatala által tett megállapításokkal sem von párhuzamot. A jelentésből ezért hiányoznak azok az információk, amelyek alátámaszthatnák az Európai Parlament, a Tanács és

¹ COM2014/38 final.

a tagállamok nemzeti parlamentjei által a csalás és korrupció elleni intézkedésekkel kapcsolatban hozott szakpolitikai döntéseket. Csalódást keltő az is, hogy az uniós intézmények nem szerepelnek a Bizottság első korrupció elleni intézkedésekkel foglalkozó jelentésében.

5. A Számvevőszék úgy véli, hogy részletes, aktuális és pontos adatok, valamint független értékelések szükségesek ahhoz, hogy uniós és tagállami szinten azonosítani lehessen a következőket: 1) a tényleges kockázati területek; 2) a korrupció előfordulásának okai; 3) a meghozandó és a korábban már eredményesnek bizonyult intézkedések. Ha a korrupció elleni intézkedéseket az érzékelt és nem pedig a ténylegesen előforduló korrupció alapján hozzák meg, fennáll annak kockázata, hogy az intézkedések szükségtelenül nagy terheket fognak az érintetteknek róni és nem a korrupció valódi okaira irányulnak. Sőt az is elképzelhető, hogy még általánosabbá teszik a korrupciót.

Háttér-információk

6. Az EUMSZ 83. cikkén alapuló, 2011-ben létrehozott uniós korrupció elleni mechanizmus előírja az Európai Bizottság számára, hogy 2013-tól kezdődően két évente jelentést tegyen közzé a korrupció elleni küzdelemről². A Bizottság jelentése alig tartalmaz hivatkozást az Unió korrupció elleni jogi kereteiről.

7. Az uniós fellépés az átláthatóság elvén alapul (az EUMSZ 15. cikke). Az uniós polgároknak joguk van megfelelő közigazgatáshoz, amibe beletartozik, hogy ügyeiket részrehajlás nélkül, tisztességes módon intézzék (az alapjogi charta 41. cikke³). Az EUMSZ 310. cikke úgy rendelkezik, hogy az Unió és a tagállamok küzdenek a csalás és az Unió pénzügyi érdekeit sértő minden egyéb jogellenes tevékenység ellen. Az EUMSZ 325. cikke a csalás elleni

² C(2011) 3673 végleges (2011. június 6.), 4. cikk: „Az uniós antikorrupciós jelentés közzététele”.

³ Az Európai Unió Alapjogi Chartája.

küzdelemre összpontosít, ez a cikk többek között az OLAF joglapja is. Ez a cikk többek között arról is rendelkezik, hogy az Unió és tagállamok olyan intézkedéseket hoznak, amelyeknek elrettentő hatásuk van és hathatós védelmet nyújtanak a tagállamokban, valamint az Unió intézményeiben, szerveiben, hivatalaiban és ügynökségeiben.

8. Meg kell jegyezni, hogy az EUMSZ-nek a korrupció elleni fellépésről szóló jelentés jogalapjául szolgáló 83. cikke ennél általánosabb jellegű. Különböző határokon átnyúló bűncselekményekkel foglalkozik, valamint jogalkotási hatáskörrel ruházza fel az Európai Parlamentet és Tanácsot az igazságügy terén folytatott uniós együttműködés elősegítése érdekében. Az EUMSZ 325. cikke konkrétan foglalkozik az Unió pénzügyi érdekeivel kapcsolatos csalás elleni küzdelemmel. Nem egyértelmű, hogy a Bizottság miként látja a kapcsolatot az EUMSZ 83. és 325. cikke között a korrupció elleni fellépésről szóló jelentés és a Bizottság csalás elleni küzdelemről szóló éves jelentése kapcsán⁴. Ezzel kapcsolatban a Számvevőszék a 8/2005. sz. véleményében⁵ található következtetésekre és ajánlásokra hivatkozik az uniós csalás elleni jogszabályok egyszerűsítése és egységes szerkezetbe foglalása kapcsán, a párhuzamosságok, valamint az egymást átfedő és az egymásnak ellentmondó rendelkezésekre vonatkozóan.

Az első antikorrupciós jelentés

9. A korrupció és a csalás gyengíti a közintézményekben és a demokráciába vetett bizalmat, valamint akadályozza az Unió belső piacának működését. A jelentés közzététele ígéretes kiindulópont a témával kapcsolatos hasznos párbeszéd lefolytatásához. Ez a párbeszéd különösen fontos, mert jelentősen hozzájárul a (tagállami) közintézményeknek az európai polgárokkal szembeni elszámoltathatóságához. A jó kormányzásnak az átláthatóság és

⁴ COM(2013) 548 final.

⁵ 8/2005. sz. vélemény (VI. szakasz, Következtetések és ajánlások).

elszámoltathatóság – különösen a korrupció elleni fellépések terén történő – javításával való előmozdítása alapvető fontosságú a közintézményekbe vetett bizalom erősítéséhez. Az átláthatóság és elszámoltathatóság támogatja ezeket az intézményeket a feladataik megfelelő ellátásában és dolgozóik feddhetetlenségének garantálásában. Az átláthatóság és a feddhetetlenség a csalás és a korrupció elleni küzdelem alapkövetelménye.

10. A Bizottságnak különös körültekintéssel kell eljárnia az antikorrupciós jelentés tartalmával és a benne foglalt ajánlásokkal kapcsolatban. A következő bekezdésekben ezeket a szempontokat tárgyaljuk bővebben.

Tartalom

11. Az első ízben közzétett, a korrupció elleni küzdelemről szóló jelentésében a Bizottság nem foglalkozik a csalás és korrupció általános problémájának uniós és tagállami szintjei között fennálló kapcsolattal. A Bizottság ugyanakkor így indokolja, miért összpontosít a közbeszerzés témakörére: a közbeszerzés egy olyan terület, amely nagyban befolyásolja a Számvevőszék által kiszámított hibaarányt és ezért nagy kockázatú területnek minősül. A Számvevőszék által becsült hibaarány nem a csalás vagy korrupció mértékét jelzi. A közbeszerzési hibák azt jelentik, hogy a közbeszerzési szabályok céljai – a tisztességes verseny előmozdítása és annak biztosítása, hogy a szerződéseket a legjobb ajánlattevőnek ítéljék oda – nem minden esetben teljesülnek. A Számvevőszék a vizsgálati hatáskörrel rendelkező OLAF-nak jelent minden olyan esetet, ahol a hibákkal kapcsolatban csalás vagy korrupció gyanúja merül fel.

12. A Számvevőszék elismeri a közbeszerzés fontosságát, és a Bizottság döntését, hogy ezt a területet dolgozza fel a tematikus fejezetben. 2013-ban a Számvevőszék a közbeszerzést határozta meg a jövőbeni teljesítmény-ellenőrzések kiemelt területként, és jelenleg is egy ehhez kapcsolódó teljesítmény-ellenőrzést végez a strukturális alapok területén. A belső politikák területén is teljesítmény-ellenőrzést tervezünk.

13. A Bizottság által benyújtott, korrupció elleni küzdelemről szóló jelentés a tagállami kezdeményezések eredményeit is értékeli. A Bizottság azonban nem indokolta meggyőzően, miért zárta ki az elemzésből az uniós intézményeket és szervezeteket. Magából jelentésből és többek között az Európai Ombudsmantól kapott visszajelzésekből⁶ és az Európai Parlamentben lefolytatott vitából⁷ azonban egyértelműen kiderül, hogy az uniós intézmények és szervezetek kihagyása sajnálatos döntés volt. A Számvevőszék hangsúlyozni kívánja, hogy éves jelentései és különjelentései önmagukban nem kompenzálják ezt a hiányosságot.

14. Az Európai Unió jelenleg nem tagja az Európa Tanács Korrupció Elleni Államok Csoportjának (GRECO)⁸. Mind a 28 tagállam már tagja a GRECO-nak. Nehéz megindokolni az uniós polgároknak, hogy az uniós intézményekkel ellentétben mind a 28 tagállam nemzeti intézményei részt vesznek az Európa Tanács korrupció elleni előírásai szerinti értékelésben. A Tanács több alkalommal felkérte a Bizottságot, hogy tegyen intézkedéseket a tagság érdekében⁹.

15. Az adatok hatalma: a polgárok a közintézményekben érdekelt fontos feleknek minősülnek, ezért a lehető legtöbb információhoz kell hozzáférést biztosítani a számukra. Az adatok nyilvánossága azt jelenti, hogy a közintézmények által létrehozott adatokat bárki felhasználhatja, újrahasználhatja és terjesztheti. A Bizottság jelentése hivatkozik olyan

⁶ „...a következő antikorrupciós jelentés térjen ki az uniós intézményekre is.” Az Európai Ombudsman 4/2014. sz. sajtóközlemény (2014. február 4.).

⁷ Állampolgári Jogi Bizottság, 2014. február 12.

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

⁹ Lásd: A stockholmi program: *A polgárokat szolgáló és védő, nyitott és biztonságos Európa* című, az Európai Tanács 2009. december 10–11-i ülésén elfogadott 17024/09 sz. tanácsi dokumentum 4.4.5. pontja. A Tanács 2013 februárjában ismételten a GRECO tagság iránti kéréssel fordult a Bizottsághoz.

példákra, ahol megfelelően használják fel a már rendelkezésre álló adatokat (lásd: **1. háttérmagyarázat**).

1. háttérmagyarázat Az adatok hatalma: Szlovákia¹⁰

Nyilvános helyi önkormányzati kezdeményezés Szlovákiában

A közkiadások külső ellenőrzésének keretében a szlovákiai nyilvános helyi önkormányzati kezdeményezés 100 szlovák települést rangsorol a következő kategóriák alapján: közbeszerzések átláthatósága, információkhoz való hozzáférés, közérdekű adatok elérhetősége, a nyilvánosság részvétele, szakmai etika és összeférhetetlenség. A projektet a Transparency International hajtja végre.

16. A jelentésben található információk igen nagy részben a polgárok és vállalkozások körében végzett felmérések eredményeire, valamint a tervezett vagy végrehajtott, korrupció elleni intézkedések leírására vonatkoznak. Ezzel a megközelítéssel kapcsolatban felmerül a korrupció érzékelt mértéke és a valóság közötti kapcsolat kérdése. A korrupcióérzékelési felmérések széles körű használata alaposabb vizsgálatot igényel. Bár egyes felmérések eredménye első olvasatra riasztónak tűnhet, de a különböző tagállamokban előforduló korrupció gyakoriságával kapcsolatos konkrét tényeket tekintve a valóság ettől eltérő lehet. A korrupciót mindazonáltal komolyan kell venni. A jelentés sajnos nem tér ki bővebben az ebben a témakörben készített tanulmányokra, mint például az Európai Bizottság megbízásából 2013-ban készített PWC/ECORYS tanulmányra¹¹. Ezek a tanulmányok, csakúgy mint a korrupcióval kapcsolatos Eurobarometer felmérés is azt mutatják, hogy a korrupció gyakorisága sok esetben jóval alacsonyabb annál, mint ahogy azt a polgárok és a politikai döntéshozók érzékelik. Ha a tényleges adatok helyett az érintettek benyomásaira összpontosítunk, az szükségtelenül erősíti a

¹⁰ COM(2014) 38 final, 28. o.

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

polgároknak akár a tagállami, akár az uniós szintű közigazgatással kapcsolatos negatív érzéseit.

17. A korrupciós felmérések eredendő korlátokkal rendelkeznek, mint azt a következő példa is mutatja (lásd: **2. háttérmagyarázat**). Mindazonáltal aggodalomra ad okot, hogy az európai polgárok 25%-a normálisnak tartja, hogy közszolgáltatásokért csúszópénzt adjon.

2. háttérmagyarázat Példa: korrupciós felmérések Hollandiában¹²

A hollandok 61 százaléka véli úgy, hogy országukban széles körben elterjedt a korrupció. Ezzel szemben a hollandok mindössze két százaléka állítja azt, hogy az elmúlt évben csúszópénzt kértek vagy vártak volna el tőlük. Az ellentmondás okait nem vizsgálták.

18. Ahogy korábban is jeleztük, a Bizottság a meglévő monitoringrendszerekből elérhető információkat, tagállami közhatóságok adatait, valamint kutatóintézetek és független szakértők által végzett kutatásokat¹³ használt fel az antikorrupciós jelentés forrásaiként. Ennek ellenére a jelentés túlzottan leíró jellegű és nincsenek benne lényegi (operatív jellegű) információk a korrupció elleni különböző intézkedések hatásairól és eredményességéről. A jelentés nem szigorúan vett bizonyítékokon alapul (lásd: **3. háttérmagyarázat**).

¹² http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-67_en.htm Az európai antikorrupciós jelentés tagállami fejezeteinek összefoglalói.

¹³ COM(2014) 38 végleges, 37. o.

3. háttérmagyarázat Példa: a regionális környezet fontosságának értékelése: mi az, ami számít?¹⁴

Az antikorrupciós jelentés „közeppontjában az áll, hogy egy adott országban mely területeken sikeres a korrupció elleni küzdelem, és melyeken nem”.

A Számvevőszék fontosnak tekinti az országos és regionális környezetet, mivel az befolyásolja a különböző intézkedések hatásait. Az egyes intézkedések eredményességével kapcsolatban pont a helyi környezet különbözősége miatt nem lehet általános következtetéseket levonni. Hiányzik azonban az (országok közötti) összehasonlító elemzés, amely meghatározhatná, hogy mely környezeti tényezők fontosak, és miért. Ezenkívül a jelentés nem tartalmaz információkat a különböző korrupció elleni intézkedések közötti kölcsönhatásokról és kölcsönös összefüggésekről, pl. hogy a különböző beavatkozásokat miként támogatják (vagy akadályozzák) más intézkedések és a szélesebb körű kormányzati, mint pl. közpénz-gazdálkodási reformok (pl. adóigazgatás és költségvetés-gazdálkodás, kormányzati statisztikák, közbeszerzési hatóságok és legfőbb ellenőrző intézmények).

19. A jelentés azzal sem foglalkozik, hogy mik a korrupció megjelenésének okai, különösen a közbeszerzések területén. A kontrollmechanizmusokra, megelőzésre és kockázatokra összpontosító dokumentum átsiklik e kérdés fölött, ami pedig megkerülhetetlen a probléma megoldásához szükséges eredményes intézkedések kidolgozásához. A Számvevőszék évek óta hangsúlyozza a szabályok egyszerűsítésének szükségességét, különösen a közbeszerzések területén, mivel minél bonyolultabbak a szabályok, annál nagyobb a hibák előfordulásának valószínűsége. Ezenkívül a bonyolult szabályok alkalmazása – más tényezők mellett – olyan környezetet teremt, ahol rejtve maradhat a korrupció és a csalás. A közbeszerzési szabályok bonyolultsága valószínűsíthetően egy olyan tényező, amely hozzájárul a hibák számának növekedéséhez és növeli a korrupció kockázatát.

¹⁴ COM(2014) 38 final, 42. o. (Értékelési módszertan és mutatószámok használata).

20. A jelentésben említett kontrollmechanizmusok egy részével, mint pl. az összeférhetetlenségi szabályokkal vagy a korrupció elleni ügynökségek eredményességével kapcsolatban a Számvevőszék szélesebb körben is hasznosítható ajánlásokat tartalmazó ellenőrzési jelentéseket adott ki¹⁵.

21. A korrupció tényleges előfordulásáról szóló alapos adatokra és az ezekre épülő, a korrupció előfordulásának okaival kapcsolatos elemzésekre lenne szükség ahhoz, hogy a Bizottság eredményesen tudja indokolni a csalás és korrupció elleni intézkedésekre vonatkozó javaslatait, amelyeket nem csak az EUMSZ 83. cikke, hanem az EUMSZ 325. cikkének (4) bekezdésre is előír („[...] azzal a céllal, hogy **hathatós** és azonos mértékű védelmet nyújtsanak a tagállamokban, valamint az Unió intézményeiben [...]”).

A Bizottság ajánlásai

22. A jelentésben szereplő ajánlások olyan kiindulási pontot jelentenek, amelyeket érdemes alaposan továbbgondolni, mivel azok elég általános jellegűek és ezért felületesek (lásd: **4. háttérmagyarázat**). Az általános ajánlásoknál részletesebben meg kellene határozni, hogy milyen intézkedéseket kell megtenni, valamint azokat ki és hogyan tudja végrehajtani. A monitoringgal kapcsolatos rendelkezésekre vonatkozó információk is hasznosak lennének. Az országos szinten meghozandó intézkedésekkel kapcsolatban azonban az antikorrupciós jelentés országfejezetei konkrétabb ajánlásokkal szolgálnak.

¹⁵ A jelentés hivatkozik a 15/2012. számú „Az összeférhetlenség kezelése a kiválasztott uniós ügynökségeknél” című, valamint az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) irányításáról szóló, 2/2011. számú számvevőszéki különjelentésre.

4. háttérmagyarázat Ajánlások: példák¹⁶

1. Célzott antikorrupciós politikákat kell kidolgozni a regionális és helyi közigazgatás számára. A kockázatértékelés hasznos lehet a közigazgatás ezen szintjén jelentkező gyenge pontok felméréséhez is.
2. Az átláthatóság minimális mértékére vonatkozó egységes szabályokat kell meghatározni a regionális és helyi közigazgatás szintjén a közbeszerzési eljárással és a közbeszerzési szerződések végrehajtásával kapcsolatosan.
3. Biztosítani kell a közbeszerzési ellenőrző testületek, konzultatív szervek és ellenőrzési hatóságok, valamint adott esetben a számvevőszékek megfelelő kapacitását az ellenőrzési feladataik végrehajtásához.
4. Hatékony koordinációt kell biztosítani a közbeszerzési eljárás ellenőrzését végző hatóságok között.
5. Olyan hatékony nyomon követési mechanizmusokról kell gondoskodni, amelyek kellő időben garantálják a döntések hatályon kívül helyezését és/vagy a közbeszerzési szerződések érvénytelenítését, ha a korrupciós gyakorlatok kihatással voltak az eljárásra.

Következtetések

23. A két évente kiadott antikorrupciós jelentés lehetőséget biztosít a Bizottságnak ahhoz, hogy az Unió egészére kiterjedő párbeszédet indítson és feltárja az átláthatóság, feddhetetlenség, korrupció, csalás és elszámoltathatóság közötti összefüggéseket. A Számvevőszék üdvözli az első antikorrupciós jelentést, amely tájékoztat a korrupcióval kapcsolatos tendenciákról és részletesen leírja a korrupció elleni intézkedések terén alkalmazott helyes gyakorlatokat.

¹⁶ COM(2014) 38 végleges, 35. és 36. oldal.

24. A jelentés azonban túlzottan leíró jellegű, kevés elemzést tartalmaz és nincsenek benne lényegi megállapítások, ehelyett olyan korrupcióérzelési felmérések eredményeire támaszkodik, melyek gyakorlati haszna korlátozott. A Számvevőszék véleménye szerint operatív szempontból hasznosítható kutatásokra és alapos értékelésekre lenne szükség, beleértve a tényleges kockázati területek elemzését. Ez tapasztalati alapokra helyezné a különböző korrupció elleni intézkedések céljait és eredményeit, és feltárná a tagállamokban és az uniós intézmények, mint pl. a Bizottság nevében eljáró OLAF által hozott korrupció elleni intézkedések közötti kölcsönhatásokat.

25. Az uniós intézményeket is be kellett volna vonni a Bizottság első korrupció elleni intézkedésekkel foglalkozó jelentésének hatókörébe. Még e késői szakaszban is hasznos lenne minden, a Bizottságtól származó ezzel kapcsolatos információ. Nincs meggyőző indok arra, hogy az Európai Unió jelenleg miért nem tagja az Európa Tanács Korrupció Elleni Államok Csoportjának (GRECO). Az Európai Uniónak fel kellene vennie a kapcsolatot a GRECO-val a teljes körű tagság érdekében azzal a céllal, hogy az uniós közigazgatást a 28 tagállam kormányzati intézményeihez hasonlóan az Európa Tanács korrupció elleni előírásai szerinti értékeljék.