

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

Europos Audito Rūmų auditorių nuomonė dėl Komisijos kovos su korupcija priemonių ataskaitos

EUROPOS AUDITO RŪMŲ AUDITORIŲ NUOMONĖ DĖL KOMISIJOS KOVOS SU KORUPCIJA PRIEMONIŲ ATASKAITOS

Pagrindinė žinia

1. Europos Audito Rūmai palankiai vertina šios kovai su korupcija skirtos ataskaitos¹, pirmo tokio Komisijos išleisto dokumento, paskelbimą. Ši ataskaita dėl kovos su korupcija priemonių, visų pirma viešųjų pirkimų srityje, turi didelę svarbą plėtojant su sukčiavimu ir korupcija susijusį dialogą. Šis dialogas daro didelį poveikį Europos Sąjungos piliečių požiūriui į (nacionalinių) viešųjų institucijų atskaitomybę.
2. Komisijos ataskaitoje aprašomos tendencijos ir pokyčiai korupcijos srityje ir nurodytos sėkmingos kovos su korupcija priemonės, kurias taiko valstybės narės. Taigi, ataskaitoje yra aptariami daugelis klausimų ir konkrečių sričių, kuriose yra ypač didelė korupcijos rizika. Tačiau ataskaita iš esmės yra aprašomojo pobūdžio. Ji yra pagrįsta apskrito stalo diskusijomis, Eurobarometro informacija ir kovos su korupcija priemonių apžvalga. Joje trūksta informacijos apie konkrečius nustatytus faktus.
3. Iš pirmo žvilgsnio Komisijos ataskaitos rezultatai atrodo keliantys nerimą. Tačiau ataskaitos nustatyti faktai yra visų pirma pagrįsti piliečių ir įmonių suvokimu bei faktiškai taikomomis kovos su korupcija priemonėmis. Tikrovė gali būti kitokia. Ataskaitoje mažai analizuojama, kaip šis suvokimas yra susijęs su pačios Komisijos arba valstybių narių praktine patirtimi.
4. Ataskaitoje taip pat nebandoma ieškoti sąsajų su pačios Europos Sąjungos kovos su sukčiavimu tarnybos OLAF nustatytais faktais. Todėl ataskaitoje trūksta informacijos, kuri reikalinga tam, kad Europos Parlamentas, Taryba ir valstybių narių nacionaliniai parlamentai galėtų pagrįsti su kovos su sukčiavimu ir kovos su korupcija priemonėmis susijusius politikos sprendimus. Taip pat

¹ COM2014/38 final.

verčia apgailestauti tai, kad pirmoje Komisijos kovos su korupcija priemonėms skirtoje ataskaitoje nėra aptartos ES institucijos.

5. Audito Rūmai mano, kad ES ir valstybių narių lygmeniu turi būti toliau plėtojamos nuodugnios (savalaikės ir tikslios) duomenų suvestinės ir nepriklausomi vertinimai siekiant nustatyti: 1) tikrosios rizikos sritis; 2) priežastis, kodėl egzistuoja korupcija; ir 3) kokios priemonės turi būti taikomos ir kurios jų buvo veiksmingos. Kovos su korupcija priemonės grindžiant žmonių suvokimu, o ne realiais korupcijos faktais, iškyla rizika, kad šios priemonės gali užkrauti didelę administracinę naštą ir nepašalins tikrųjų korupcijos priežasčių. Jos netgi gali paskatinti korupcijos plitimą.

Aiškinamoji informacija

6. Remiantis 2011 m. ES kovos su korupcija mechanizmu, pagrįstu SESV 83 straipsniu, Komisija nuo 2013 m. privalo kas antri metai parengti kovos su korupcija ataskaitą². Komisijos ataskaitoje nepateikta nuorodų į kovos su korupcija priemonėms skirtą ES teisinį pagrindą.

7. ES veiksmai yra pagrįsti skaidrumo principu (SESV 15 straipsnis). ES piliečiai turi teisiškai įtvirtintą teisę į gerą administravimą; ji apima teisę į tai, kad jų reikalai būtų tvarkomi nešališkai ir teisingai (Chartijos 41 straipsnis³). SESV 310 straipsnyje nustatyta, kad Sąjunga ir valstybės narės priešinasi Sąjungos finansiniams interesams kenkiančiam sukčiavimui ir kitoms neteisėtoms veikoms. SESV 325 straipsnis yra skirtas kovai su sukčiavimu; šis straipsnis taip pat yra OLAF veiklos teisinis pagrindas. Šiame straipsnyje nustatyta, kad Sąjunga ir valstybės narės taiko priemones, kurių paskirtis yra atgrasinti ir

² C(2011) 3673 final (2011 m. birželio 6 d.) 4 straipsnis „ES kovos su korupcija ataskaitos skelbimas“.

³ Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartija.

užtikrinti veiksmingą apsaugą valstybėse narėse ir Sąjungos institucijose, įstaigose ir organuose.

8. Reikia pažymėti, kad SESV 83 straipsnis, kuris yra kovos su korupcija ataskaitos teisinis pagrindas, yra bendresnio pobūdžio. Jis yra susijęs su įvairių rūšių tarpvalstybinio pobūdžio nusikalstamumu ir suteikia Europos Parlamentui ir Tarybai teisėkūros kompetenciją, kurios tikslas yra skatinti ES bendradarbiavimą teisingumo srityje. SESV 325 straipsnyje yra konkrečiau kalbama apie kovą su sukčiavimu, kuris daro poveikį ES finansiniams interesams. Nėra aišku, kaip Komisija supranta 83 ir 325 straipsnių sąryšį kovos su korupcija ataskaitos ir Komisijos metinės kovos su sukčiavimu ataskaitos atžvilgiu⁴. Šiame kontekste Audito Rūmai pateikia nuorodą į savo nuomonės Nr. 8/2005⁵ išvadas ir rekomendacijas, susijusias su Bendrijos kovos su sukčiavimu teisės aktų paprastinimu ir konsolidavimu siekiant išvengti dubliavimosi ir persidengiančių arba prieštaraujančių nuostatų.

Pirma kovos su korupcija ataskaita

9. Korupcija ir sukčiavimas pakerta pasitikėjimą viešosiomis institucijomis ir demokratija ir taip pat trukdo veikti ES vidaus rinkai. Ataskaitos paskelbimas yra daug žadanti pradžia ir jos pradėtas dialogas tikrai duos naudos. Tokio pobūdžio dialogas yra svarbus tuo, kad jis reikšmingai prisideda prie (nacionalinių) viešųjų institucijų atskaitomybės ES piliečiams. Gero valdymo stiprinimas didinant skaidrumą ir atskaitomybę – ypač kovos su korupcija priemonių srityje – yra nepaprastai svarbus ugdant visuomenės pasitikėjimą viešosiomis institucijomis. Skaidrumo ir atskaitomybės politika yra būtina tam, kad šios institucijos galėtų tinkamai vykdyti savo pareigas ir užtikrinti savo darbuotojų principingumą. Skaidrumas ir principingumas yra pagrindinės sąlygos, padedančios kovoti su sukčiavimu ir korupcija.

⁴ COM(2013) 548 final.

⁵ Nuomonė Nr. 8/2005 (VI skirsnis, Išvados ir rekomendacijos).

10. Komisija turi įvertinti kovos su korupcija ataskaitos turinį ir rekomendacijas. Šie aspektai išsamiau aptarti tolesnėse dalyse.

Turinys

11. Savo pirmojoje kovos su korupcija ataskaitoje Komisija nepateikia sąsajos su bendru sukčiavimo ir korupcijos ES ir valstybėse narėse klausimu. Tačiau Komisija pateikia argumentų savo teminei viešųjų pirkimų analizei. Viešieji pirkimai daro didelį poveikį Audito Rūmų įvertintam klaidų lygiui ir todėl yra laikomi didelės rizikos sritimi. Audito Rūmų klaidų lygio įvertis nėra sukčiavimo arba korupcijos matas. Viešųjų pirkimų klaidos gali reikšti, kad viešųjų pirkimų taisyklių tikslai – skatinti sąžiningą konkurenciją ir užtikrinti, kad sutartys būtų sudaromos su tinkamiausiu pasiūlymo teikėju – ne visada buvo pasiekti. Audito Rūmai apie bet kokius įtariamus sukčiavimo ir korupcijos atvejus praneša Europos kovos su sukčiavimu tarnybai (OLAF), kuri turi jų tyrimo įgaliojimus.

12. Audito Rūmai pripažįsta viešųjų pirkimų, kuriuos Komisija pasirinko savo teminio skyriaus tema, svarbą. 2013 m. Audito Rūmai viešuosius pirkimus pasirinko kaip specialią būsimų veiklos auditų temą ir dabar šiuo klausimu atlieka veiklos auditą Struktūrinių fondų srityje. Jie taip pat planuoja atlikti veiklos auditą vidaus politikos srityje.

13. Komisijos paskelbtoje kovos su korupcija ataskaitoje įvertinti nacionalinių iniciatyvų pasiekimai. Joje nėra įtikinamai paaiškinta, kodėl į analizę nebuvo įtrauktos ES institucijos ir įstaigos. Tačiau atsižvelgiant į pačią ataskaitą ir į atsiliepimus apie ją, kurių be kitų institucijų pateikė ir Europos ombudsmenas⁶, o taip pat į Europos Parlamento diskusiją⁷, yra akivaizdu, kad ES institucijų ir įstaigų neįtraukimas į ataskaitą buvo netinkamas sprendimas. Audito Rūmai

⁶ „... įtraukti ES institucijas į kitų metų kovos su korupcija ataskaitą.“ Europos ombudsmenas. Pranešimas spaudai Nr. 4/2014 (2014 m. vasario 4 d.).

⁷ Piliečių laisvių komitetas, 2014 m. vasario 12 d.

nori pabrėžti, kad šiai spragai užpildyti nepakanka vien jų metinių ir specialiųjų ataskaitų.

14. Europos Sąjunga šiuo metu nedalyvauja Europos Tarybos valstybių prieš korupciją grupėje (GRECO)⁸. Visos 28 ES valstybės narės jau yra GRECO narės. ES piliečiams sunku paaiškinti, kodėl visų 28 valstybių narių nacionalinės institucijos yra vertinamos pagal Europos Tarybos kovos su korupcija standartus, o ES administracijai tai nėra taikoma. Taryba ne kartą prašė, kad Komisija imtųsi priemonių, kurios yra būtinos siekiant šios narystės.⁹

15. Duomenų galia: piliečiai yra svarbios viešųjų institucijų suinteresuotosios šalys ir todėl jiems turėtų būti pateikta kiek įmanoma daugiau informacijos. Atviri duomenys reiškia tai, kad viešųjų institucijų parengtus duomenis gali naudoti, kopijuoti ir platinti bet kuris asmuo. Komisijos ataskaitoje jau yra pateikta pavyzdžių, kai buvo sėkmingai pasinaudota turima informacija (žr. **1 langelį**).

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

⁹ Žr. Stokholmo programos 4.4.5 dalį: *Atvira ir saugi Europa piliečių labui ir saugumui*, Tarybos dokumentas 17024/09, Europos Vadovų Tarybos priimtas 2009 m. gruodžio 10–11 d. 2013 m. vasario mėn. Taryba pakartojo savo prašymą Komisijai dėl GRECO narystės.

1 langelis. Duomenų galia: Slovakija¹⁰

Atviros vietos valdžios iniciatyva – Slovakija

Pagal viešojo sektoriaus išlaidų stebėjimo kontekste įgyvendinamą atviros vietos valdžios iniciatyvą Slovakijoje 100 Slovakijos miestų yra rikiuojami pagal keletą kriterijų, susijusių su viešųjų pirkimų skaidrumu, informacijos prieinamumu, visuomenei svarbių duomenų pateikimu, visuomenės įsitraukimu, profesine etika ir interesų konfliktais. Projektą vykdo Transparency International.

16. Ataskaitoje pateikta informacija yra glaudžiai susijusi su piliečių ir įmonių apklausų rezultatais ir planuojamų arba įgyvendintų kovos su korupcija priemonių aprašymu. Taikant šį metodą turi būti atsakyta į korupcijos suvokimo ir tikrovės ryšio klausimą. Plačiai paplitęs korupcijos suvokimo apklausų taikymas turi būti išnagrinėtas atidžiau. Nors kai kurių apklausų rezultatai iš pirmo žvilgsnio gali atrodyti keliantys nerimą, kalbant apie konkrečius korupcijos dažnumo skirtingose valstybėse narėse faktus tikrovė gali būti šiek tiek kitokia. Tačiau korupcija turi būti traktuojama rimtai. Deja, ataskaitoje nėra išnagrinėti šioje srityje atlikti tyrimai, kaip antai 2013 m. PWC/ECORYS Europos Komisijos užsakymu atliktas tyrimas¹¹. Šie tyrimai, pavyzdžiui, Eurobarometro korupcijos tyrimas, rodo, kad korupcijos dažnumas neretai yra mažesnis nei būtų galima spręsti atsižvelgiant į piliečių ir politiką formuojančių asmenų nuomonę. Labiau atsižvelgiant į nuomones, o ne į tikrus duomenis, gali būti be reikalo kurstoma neigiama piliečių nuomonė apie viešąją administraciją tiek valstybių narių, tiek ES lygmeniu.

17. Iš korupcijos apklausų gaunama informacija yra ribota, kaip paaiškinta tolesniame pavyzdyje (žr. pavyzdį **2 langelyje**). Tačiau tai, kad 25 % Europos

¹⁰ COM(2014) 38 final, p. 28.

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

Sjungos piliečių mano, kad duoti kyšį už viešąją paslaugą yra normalu, išties kelia nerimą.

2 langelis. Pavyzdys: korupcijos apklausos Nyderlanduose¹²

61 procentas olandų sutinka, kad jų šalyje korupcija yra paplitusi. Tačiau tik du procentai olandų teigia, kad praėjusiais metais jų buvo paprašyta sumokėti kyšį ar iš jų to buvo tikimasi. Šio neatitikimo priežastys nebuvo aptartos.

18. Kaip nurodyta anksčiau, kovos su korupcija ataskaitoje Komisija kaip informacijos šaltinius nurodo informaciją, gautą remiantis esamomis stebėjimo sistemomis, nacionalinių viešųjų institucijų duomenis ir akademinį institucijų ir nepriklausomų ekspertų atliktus mokslinius tyrimus¹³. Nepaisant to, ataskaita yra labiau aprašomojo pobūdžio ir joje trūksta pamatinės (darbinės) informacijos apie skirtingų kovos su korupcija priemonių veiksmingumą ir poveikį. Ataskaita nėra pagrįsta griežtais įrodymais (žr. pavyzdžius **3 langelyje**)

¹² http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-67_en.htm Nacionalinių skyrių santraukos Europos kovos su korupcija ataskaitoje.

¹³ COM(2014) 38 final, p. 37.

3 langelis. Pavyzdys: regioninio konteksto įvertinimas: kas yra svarbu?¹⁴

Kovos su korupcija ataskaitoje teigiama, kad joje „[...] gilinamasi į tai, kas veikia ir kas neveikia sprendžiant korupcijos klausimą konkrečioje šalyje.“

Audito Rūmai mano, kad yra svarbus nacionalinis ir regioninis kontekstas, nes nuo jo priklauso, koks bus įvairių priemonių poveikis. Dėl lemiamą svarbą turinčio vietos konteksto yra sudėtinga daryti apibendrinimus apie įvairių priemonių veiksmingumą. Tačiau trūksta lyginamosios (tarpvalstybinės) analizės, kuria remiantis būtų galima nustatyti, kurie kontekstiniai veiksniai yra svarbūs ir kodėl. Be to, nėra informacijos apie skirtingų kovos su korupcija priemonių sąveiką ir tarpusavio priklausomybę. Kaip prie įvairių intervencijų prisideda kitos priemonės ir platesnės valdymo reformos, kaip antai viešųjų finansų valdymo reformos (pavyzdžiui, mokesčių administravimo ir biudžeto valdymo, valdžios sektoriaus statistikos, viešųjų pirkimų institucijų, aukščiausiųjų audito institucijų)?

19. Ataskaitoje nėra išnagrinėtos korupcijos atsiradimo, ypač viešųjų pirkimų srityje, priežastys. Joje daugiausia dėmesio buvo skirta kontrolės mechanizmams, prevencijai ir rizikai, o šis klausimas liko neaptartas. Tačiau norint nustatyti šią problemą galinčias išspręsti veiksmingas priemonės, turi būti pirmiausiai atsakyta į šį klausimą. Daugelį metų Audito Rūmai pabrėžė, kad būtina paprastinti taisykles, įskaitant viešųjų pirkimų sritį: kuo sudėtingesnės taisyklės, tuo labiau tikėtinos klaidos. Be kitų priežasčių, sudėtingų taisyklių įgyvendinimas taip pat gali sukurti aplinką, kurioje gali būti nuslėpta korupcija ir sukčiavimas. Viešųjų pirkimų taisyklių sudėtingumas gali būti veiksnys, kuris sąlygoja didelį klaidų skaičių ir didina korupcijos riziką.

20. Dėl kai kurių minėtų kontrolės mechanizmų, kaip antai interesų konfliktų taisyklių, arba kovos su korupcija įstaigų veiksmingumo, Audito Rūmai

¹⁴ COM(2014) 38 final, p. 39 (vertinimo metodika ir rodiklių naudojimas).

paskelbė audito ataskaitų, kuriose pateikia rekomendacijų, kurios gali būti naudingos platesniame kontekste¹⁵.

21. Reikalingi detalūs duomenys apie tikrąjį korupcijos paplitimą ir tolesnę analizę, kodėl atsiranda korupcija, tam, kad Komisija galėtų veiksmingai pagrįsti savo pasiūlymus dėl kovos su sukčiavimu ir kovos su korupcija priemonių, kurios yra numatytos ne tik SESV 83 straipsnyje, bet ir SESV 325 straipsnio 4 dalyje („[...] kad valstybėse narėse, taip pat Sąjungos institucijose [...] sudarytų **veiksmingos** ir lygiavertės apsaugos galimybes“).

Komisijos rekomendacijos

22. Ataskaitoje pateiktos rekomendacijos yra pradžios taškas, nuo kurio turėtų būti daroma tolesnė pažanga: jos yra gana bendro pobūdžio ir dėl to yra paviršutiniškos (žr. pavyzdžius toliau pateiktame **4 langelyje**). Teikiant bendras rekomendacijas, turėtų būti nurodyta daugiau informacijos apie tai, kokie veiksmai turi būti atlikti, kaip jie gali būti vykdomi ir kas juos turėtų vykdyti. Taip pat būtų naudinga informacija apie stebėjimo nuostatas. Tačiau kalbant apie priemones, kurios turi būti taikomos šalių lygmeniu, kovos su korupcija ataskaitos priede yra pateikta konkretesnių rekomendacijų.

¹⁵ Pateikiama nuoroda į SA Nr. 15/2012 „Interesų konfliktų valdymas atrinktose ES agentūrose“ ir SA Nr. 2/2011 dėl ES kovos su sukčiavimu tarnybos (OLAF).

4 langelis. Rekomendacijos: pavyzdžiai¹⁶

1. Įgyvendinti tikslingą kovos su korupcija politiką regioninės ir vietos administracijų lygmeniu. Rizikos vertinimai taip pat gali padėti analizuoti konkrečias šio administracijos lygmens silpnąsias vietas.
2. Regioninės ir vietos administracijų lygmeniu užtikrinti bendrus minimalius skaidrumo standartus, taikomus viešųjų pirkimų procedūroms ir viešojo sektoriaus sutarčių įgyvendinimo etape.
3. Užtikrinti pakankamą viešųjų pirkimų peržiūrų įstaigų, konsultacinių organų ir priežiūros įstaigų bei audito institucijų, priklausomai nuo situacijos, pajėgumą atlikti jų tikrinimo užduotis.
4. Užtikrinti veiksmingą viešųjų pirkimų priežiūrą vykdančių institucijų veiklos tarpusavio koordinavimą.
5. Užtikrinti veiksmingus tolesnės priežiūros mechanizmus, skirtus atšaukti sprendimus ir / arba laiku pripažinti negaliojančiomis viešąsias sutartis, kai procesą paveikia korupcija.

Išvados

23. Dvimetė kovos su korupcija ataskaita Komisijai suteikia galimybę pradėti dialogą Europos Sąjungos mastu ir nustatyti pamatines sąsajas tarp skaidrumo, principingumo, korupcijos, sukčiavimo ir atskaitomybės. Audito Rūmai palankiai vertina šią pirmą kovos su korupcija ataskaitą, kurioje pateikiama informacija apie su korupcija susijusias tendencijas ir išsamiai aprašoma taikoma gera praktika kovos su korupcija priemonių srityje.

¹⁶ COM(2014) 38, final, p. 35 ir 36.

24. Tačiau ataskaita yra pernelyg aprašomojo pobūdžio, joje mažai analizuojama ir vietoj pamatinių faktų remiamasi korupcijos suvokimo apklausų rezultatais, nepaisant to, kad šių priemonių panaudojimo galimybės yra ribotos. Audito Rūmai pažymi, kad būtina atlikti darbu aktualius mokslinius tyrimus ir patikimus vertinimus, įskaitant tikrosios rizikos sričių analizę. Tai padėtų suformuoti įrodymais pagrįstą pagrindą įvairių kovos su korupcija priemonių tikslams ir rezultatams, kurio šiuo metu trūksta, ir parodyti, kokios yra įvairių kovos su korupcija intervencijų valstybėse narėse ir Europos Sąjungos institucijose, kaip antai Komisijos vardu veiklą vykdančioje OLAF, tarpusavio sąsajos.

25. ES institucijos turėjo būti įtrauktos į šią pirmą Komisijos kovos su korupcija ataskaitą. Tačiau vis dar būtų naudinga bet kokia Komisijos informacija, net ir teikiama pavėluotai. Nenurodyta jokių įtikinamų priežasčių, kodėl Europos Sąjunga šiuo metu dar nedalyvauja Europos Tarybos valstybių prieš korupciją grupėje (GRECO). Europos Sąjunga turėtų pradėti derybas su GRECO dėl pilnateisės narystės, kurios tikslas yra pakylėti ES administraciją į tą patį lygmenį kaip ir jos 28 valstybių narių vyriausybes, kurių atitikties Europos Tarybos kovos su korupcija standartams vertinimas jau yra atliekamas.