

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

Eiropas Revīzijas palātas viedoklis par Komisijas pretkorupcijas ziņojumu

EIROPAS REVĪZIJAS PALĀTAS VIEDOKLIS PAR KOMISIJAS PRETKORUPCIJAS ZIŅOJUMU

Galvenās atziņas

1. Eiropas Revīzijas palāta (ERP) atzinīgi novērtē korupcijas apkarošanai veltītā ziņojuma¹ publicēšanu – tas ir pirmais šāda veida dokuments, kuru Komisija ir sagatavojusi. Ziņojums par pretkorupcijas pasākumiem, īpaši publisko iepirkumu jomā, ir būtisks ieguldījums dialogā par krāpšanu un korupciju. Šis dialogs ievērojami sekmē (valstu) publisko iestāžu pārskatatbildību Eiropas iedzīvotāju priekšā.
2. Komisijas ziņojumā aprakstītas korupcijas tendences un attīstība, kā arī minēti vairāki sekmīgi pretkorupcijas pasākumi, kurus piemēro dalībvalstīs. Tādējādi ziņojums aptver plašu jautājumu loku un konkrētas jomas, kuras korupcija īpaši apdraud. Tomēr ziņojums ir lielākoties aprakstošs. Tas balstās uz apaļā galda sarunu rezultātiem, Eiropas barometra informāciju un pretkorupcijas pasākumu apskatu. Nav informācijas par konkrētiem konstatējumiem.
3. Pirmajā brīdī secinājumi, kas izriet no Komisijas ziņojuma, šķiet satraucoši. Tomēr ziņojuma konstatējumi galvenokārt balstās uz iedzīvotāju un uzņēmumu uztveri, kā arī uz pretkorupcijas pasākumiem, kurus jau piemēro. Īstenība var atšķirties. Ziņojums nepiedāvā izvērstu analīzi par to, kā šī uztvere ir saistāma ar pašas Komisijas vai dalībvalstu praktisko pieredzi.
4. Tajā nav arī nevienas norādes uz saikni ar Eiropas Biroju krāpšanas apkarošanai (OLAF), Eiropas Savienības krāpšanas apkarošanas iestādi. Tādējādi ziņojumā nav atrodama informācija, kas Eiropas Parlamentam, Padomei un dalībvalstu parlamentiem ir nepieciešama, lai pamatotu politiskos lēmumus pretkrāpšanas un pretkorupcijas pasākumu jomā. Vilšanos sagādā

¹ COM 2014/38 final.

arī tas, ka šajā pirmajā Komisijas ziņojumā par pretkorupcijas pasākumiem nav ietvertas ES iestādes.

5. ERP uzskata, ka ar pilnīgiem (savlaicīgiem un precīziem) datiem un neatkarīgiem novērtējumiem ES un dalībvalstu līmenī šī tēma ir jāizstrādā plašāk, lai apzinātu: 1) reālās riska jomas, 2) korupcijas cēloņus un 3) pasākumus, kuri jāveic un kuru iedarbīgums ir pierādīts. Ja pretkorupcijas pasākumus veido, ņemot vērā tikai korupcijas uztveres indeksu, nevis reāli konstatētus korupcijas faktus, līdzī nāk risks, ka šie pasākumi var izrādīties pārlietu smagnēji un ka ar tiem neizdosies novērst korupcijas patieso cēloņus. Tas pat var izraisīt lielāku korupcijas izplatību.

Vispārīga informācija

6. ES 2011. gadā izveidotais pretkorupcijas mehānisms, kas balstās uz LESD 83. pantu, uzliek Komisijai pienākumu reizi divos gados, sākot no 2013. gada, sagatavot ziņojumu par korupcijas apkarošanu². Komisijas ziņojumā ir pavisam niecīgas atsauces uz korupcijas apkarošanas tiesisko regulējumu Eiropas Savienībā.

7. ES darbību pamatā ir pārredzamības princips (LESD 15. pants). ES iedzīvotājiem ir ar likumu noteiktas tiesības uz labu pārvaldību, un tās ietver arī tiesības uz objektīvu un godīgu viņus interesējošo jautājumu izskatīšanu (ES Pamattiesību hartas 41. pants³). LESD 310. pantā ir noteikts, ka Savienība un dalībvalstis novērš krāpšanu un jebkuras citas nelikumīgas darbības, kas ietekmē Savienības finanšu intereses. LESD 325. pants pievēršas krāpšanas apkarošanai, un šis pants veido juridisko pamatu arī *OLAF* darbībai. Tajā cita starpā ir noteikts, ka Savienībai un dalībvalstīm ir jāveic pasākumi, kuri ir

² C(2011) 3673 galīgā redakcija (6.6.2011.), 4. pants "ES pretkorupcijas ziņojuma publicēšana".

³ Eiropas Savienības Pamattiesību harta.

preventīvi un nodrošina efektīvu aizsardzību dalībvalstīs, kā arī Savienības iestādēs, struktūrās, birojos un aģentūrās.

8. Jānorāda, ka LESD 83. pants, kas izmantots kā juridiskais pamats pretkorupcijas ziņojumam, ir vispārīgāks. Tajā ir norādes uz dažādiem pārrobežu noziegumiem, un tas piešķir tiesību aktu izstrādes pilnvaras Eiropas Parlamentam un Padomei, kuru mērķis ir veicināt ES sadarbību tieslietu jomā. LESD 325. pants ir vairāk virzīts uz krāpšanas apkarošanu saistībā ar ES finanšu interesēm. Nav skaidrs, kāds ir Komisijas viedoklis par LESD 83. un 325. panta saistību pretkorupcijas ziņojuma un Komisijas ikgadējā krāpšanas apkarošanas ziņojuma kontekstā⁴. Ņemot vērā minēto, Palāta atsauca uz tās Atzinumā Nr. 8/2005⁵ formulētajiem secinājumiem un ieteikumiem Kopienas tiesību aktus krāpšanas novēršanas jomā vienkāršot un konsolidēt tā, lai izvairītos no noteikumu pārklāšanās un pretrunīguma.

Pirmais pretkorupcijas ziņojums

9. Korupcija un krāpšana grauj ticību publiskajām iestādēm un demokrātijai, tās traucē ES iekšējā tirgus darbību. Ziņojuma publicēšana ir daudzsoļa, un tā rosinātais dialogs var būt ļoti noderīgs. Šāda veida dialogs ir svarīgs tāpēc, ka tas ievērojami sekmē (valstu) publisko iestāžu pārskatatbildību Eiropas iedzīvotāju priekšā. Uzlabojot pārredzamību un pārskatatbildību, it īpaši pretkorupcijas pasākumu jomā, tiek pilnveidota pārvaldība, un tas ir būtiski, lai vairotu sabiedrības ticību publiskām iestādēm. Pārredzamības un pārskatatbildības politika šīm iestādēm ir balsts, kas palīdz pienācīgi pildīt pienākumus un nodrošināt savu darbinieku godīgumu. Pārredzamība un godīgums ir pamatnosacījumi krāpšanas un korupcijas apkarošanai.

10. Komisijai ir jāapsver pretkorupcijas ziņojuma saturs un tajā iekļautie ieteikumi. Turpmākajos punktos ir sniegts plašāks šo aspektu izklāsts.

⁴ COM(2013) 548 final.

⁵ Atzinums Nr. 8/2005 (VI sadaļa, Secinājumi un ieteikumi).

Saturs

11. Šajā pirmajā pretkorupcijas ziņojumā Komisija nesniedz saikni uz krāpšanas un korupcijas problēmu kopumā Eiropas Savienībā un dalībvalstīs. Tomēr Komisija argumentēti pamato, kāpēc ziņojuma uzmanības centrā ir publiskais iepirkums. Tā ir joma, kura ļoti ietekmē ERP aplēsto kļūdu īpatsvaru, un tādējādi publiskais iepirkums uzskatāms par augsta riska jomu. Palātas aplēstais kļūdu īpatsvars nav krāpšanas vai korupcijas mērs. Kļūdas publiskajā iepirkumā var nozīmēt, ka publiskā iepirkuma noteikumu mērķi – sekmēt godīgu konkurenci un nodrošināt līgumu piešķiršanu atbilstošākajam pretendentam – ne vienmēr tiek sasniegti. Par visiem gadījumiem, kad šie mērķi nav sasniegti un ir aizdomas par krāpšanu vai korupciju, ERP ziņo OLAF, kam ir izmeklēšanas pilnvaras.

12. ERP atzīst, ka publiskais iepirkums – tam Komisija ir veltījusi tematisko sadaļu – ir ļoti svarīgs jautājums. 2013. gadā ERP ir noteikusi publisko iepirkumu kā īpašu tēmu turpmākajās lietderības revīzijās, un pašlaik tā veic lietderības revīziju par šo jautājumu struktūrfondu jomā. Tā plāno veikt lietderības revīziju arī iekšējā nozaru politikā.

13. Komisijas sagatavotajā pretkorupcijas ziņojumā ir izvērtēti valstu iniciatīvu sasniegumi. Nav pārliecinoša paskaidrojuma par to, kāpēc ES iestādes un struktūras no šīs analīzes ir izslēgtas. Tomēr no paša ziņojuma un par to saņemtajām atsauksmēm, cita starpā no Eiropas Ombuda⁶, kā arī no debatēm Eiropas Parlamentā⁷ ir skaidrs, ka lēmums ziņojumā neietvert ES iestādes un struktūras ir bijis neapdomāts. ERP vēlas uzsvērt, ka tās ik gadus sagatavotie gada pārskati un īpašie ziņojumi vien šo trūkumu aizpildīt nespēj.

⁶ “(..) iekļaut ES iestādes nākamajā pretkorupcijas ziņojumā.” Eiropas Ombuds, preses relīze nr. 4/2014, 2014. gada 4. februāris.

⁷ Pilsoņu brīvību, tieslietu un iekšlietu komiteja, 2014. gada 12. februāris.

14. Eiropas Savienība nepiedalās Eiropas Padomes Pretkorupcijas starpvalstu grupā (*GRECO*)⁸. Visas 28 Eiropas Savienības dalībvalstis jau ir kļuvušas par *GRECO* dalībniecēm. Ir grūti izskaidrot ES iedzīvotājiem, ka visu 28 dalībvalstu iestādes tiek vērtētas saskaņā ar Eiropas Padomes korupcijas apkarošanas standartiem, taču ES administrācija – ne. Padome atkārtoti vērsās pie Komisijas ar lūgumu veikt nepieciešamās darbības, lai kļūtu par šīs grupas dalībnieci⁹.

15. Dati ir spēks: iedzīvotāji ir svarīgas ieinteresētās personas publisko iestāžu darbībā, tāpēc tiem ir jādara pieejama cik vien iespējams plaša informācija. Pieejami dati nozīmē to, ka publisko iestāžu sagatavotos datus ikviens var izmantot gan vienu reizi, gan atkārtoti, kā arī pārsūtīt. Komisijas ziņojumā ir minēti piemēri, kā pieejama informācija tiek lietderīgi izmantota (sk. **1. izcēlumu**).

1. izcēlums. Dati ir spēks. Slovēnija¹⁰

Atklāta vietējās pašvaldības iniciatīva – Slovēnija

Publisko izdevumu ārējas uzraudzības ietvaros Slovēnijas atklātā vietējās pašvaldības iniciatīva sarindo 100 Slovēnijas pilsētas pēc noteikta kritēriju kopuma, kas ir balstīts uz publiskā iepirkuma pārredzamību, piekļuvi informācijai, sabiedrību interesējošu datu pieejamību, sabiedrības līdzdalību, profesionālo ētiku un interešu konfliktiem. Projektu vada *Transparency International*.

16. Ziņojumā ļoti bieži ir atsauces uz iedzīvotāju un uzņēmumu aptauju rezultātiem, kā arī tiek sniegti plānoto vai īstenoto pretkorupcijas pasākumu

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

⁹ Sk. "Stokholmas programma – atvērta un droša Eiropa tās pilsoņu un viņu aizsardzības labā", 4.4.5. punkts, Padomes dokuments 17024/09, ko Eiropas Savienības Padome pieņēma 2009. gada 10./11. decembrī. Padome 2013. gada februārī atkārtoti vērsās pie Komisijas ar lūgumu kļūt par *GRECO* dalībnieci.

¹⁰ COM(2014) 38 final, 28. lpp.

apraksti. Šāda pieeja uzvedina uz jautājumu par to, kāds ir samērs starp korupcijas uztveri un realitāti. Korupcijas uztveres aptauju plašais lietojums ir pelnījis padziļinātu izpēti. Lai gan dažu aptauju rezultāti pirmajā acu uzmetienā šķiet satraucoši, konkrēti fakti par korupcijas gadījumu biežumu dažādās dalībvalstīs liecina, ka īstenība varētu būt nedaudz atšķirīga. Tomēr pret korupciju ir jāizturas nopietni. Diemžēl ziņojums padziļināti neizskata nevienu pētījumu, kas veikts šajā jomā, piemēram, *PWC/ECORYS* pētījumu, kas veikts Eiropas Komisijas uzdevumā 2013. gadā¹¹. Šādi pētījumi, līdzīgi kā Eurobarometra aptauja par korupciju, liecina, ka bieži vien korupcijas gadījumi ir daudz retāki, nekā to varētu spriest pēc iedzīvotāju un politikas veidotāju uztveres apsekojumiem. Pievēršanās uztverei, nevis faktiem, var nevajadzīgi uzkurināt iedzīvotāju negatīvās emocijas, kas tiem var rasties pret publiskām iestādēm dalībvalstu vai ES līmenī.

17. Aptauju rezultātiem ir ierobežojumi, kā skaidrots **2. izcēlumā** minētajā piemērā. Tomēr satraucoši ir tas, ka 25 % Eiropas iedzīvotāju uzskata, ka ir normāli dot kukuli publiska pakalpojuma saņemšanai.

2. izcēlums. Piemērs: aptauja par korupciju Nīderlandē¹²

No Nīderlandes iedzīvotājiem 61 % piekrīt, ka korupcija viņu valstī ir plaši izplatīta. Savukārt tikai divi procenti atzīst, ka iepriekšējā gadā viņiem ir prasīts vai no viņiem tika gaidīts kukulis. Šīs neatbilstības iemesli netiek iztirzāti.

18. Kā norādīts iepriekš, pretkorupcijas ziņojumam Komisija kā avotu izmantoja informāciju, kas pieejama no esošajām uzraudzības sistēmām, valstu publisko iestāžu sniegtajiem datiem un akadēmisko institūtu un neatkarīgu ekspertu

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. ES Pretkorupcijas ziņojuma valstu sadaļu galveno konstatējumu apkopojums.

pētījumiem¹³. Tomēr ziņojums tik un tā ir visai aprakstošs, un tajā trūkst būtiskas (operatīvas) informācijas par dažādu pretkorupcijas pasākumu efektivitāti un ietekmi. Ziņojuma pamatā nav stingri pierādījumi (sk. piemēru **3. izcēlumā**).

3. izcēlums. Piemērs: reģionālā konteksta nozīmes novērtējums – kas ir svarīgi?¹⁴

Pretkorupcijas ziņojumā ir apgalvots, ka “uzmanība ir vērsta uz to, kas darbojas labi un kas neattiecas uz korupcijas jautājumu risināšanu konkrētajā valstī.”

ERP uzskata, ka valsts un reģionālais konteksts ir svarīgs, jo tas iespaido dažādu pasākumu ietekmi. Vietējais konteksts ir izšķirīgs, un tas apgrūtina dažādu pasākumu efektivitātes vispārēju novērtējumu. Tomēr ziņojumā trūkst salīdzinošas analīzes (vairāku valstu mērogā), kas palīdzētu noteikt, kuri ir būtiskākie kontekstuālie faktori un kāpēc. Turklāt nav informācijas par to, kāda ir dažādu pretkorupcijas pasākumu mijiedarbība un savstarpējā atkarība. Kā citi pasākumi vai valdības īstenotas plašākas reformas, tādas kā publisko finanšu pārvaldības reforma (piemēram, nodokļu administrēšana un budžeta pārvaldība, valsts statistikas pārvalde, par iepirkumu atbildīgās iestādes, augstākās revīzijas iestādes) papildina (vai ierobežo) dažādas darbības?

19. Ziņojumā nav aplūkoti iemesli, kāpēc pastāv korupcija, īpaši publiskā iepirkuma jomā. Šis jautājums ir atstāts novārtā, jo galvenā uzmanība ir virzīta uz kontroles mehānismiem, novēršanu un riskiem. Tomēr tieši šim jautājumam ir jāpievēršas, ja jāatrod efektīvi pasākumi problēmas risināšanai. Jau daudzus gadus ERP ir uzsvērusi, ka noteikumi ir jāvienkāršo, tostarp publiskā iepirkuma jomā – jo sarežģītāki noteikumi, jo lielāka kļūdu iespējamība. Viens no iemesliem, kas var radīt labvēlīgu augsni korupcijai un krāpšanai, ir sarežģītu

¹³ COM(2014) 38 final, 37. lpp.

¹⁴ COM(2014) 38 final, 39. lpp., (Vērtēšanas metodoloģija un rādītāju izmantošana).

noteikumu ieviešana. KomPLICĒTI iepirkuma noteikumi varētu būt viens no faktoriem, kas veicina daudzu kļūdu rašanos un palielina korupcijas risku.

20. Attiecībā uz dažiem ziņojumā minētiem kontroles mehānismiem, tādiem kā noteikumi par interešu konfliktu vai pretkorupcijas aģentūru efektivitāte, ERP ir sagatavojusi revīzijas ziņojumus, kuros sniegtie ieteikumi var būt noderīgi plašākā jomā¹⁵.

21. Lai Komisija varētu efektīvi pamatot savus pretkorupcijas un pretkrāpšanas pasākumu priekšlikumus, kuri ir noteikti ne tikai LESD 83. pantā, bet arī 325. panta 4. punktā (Lai panāktu **efektīvu** un līdzvērtīgu aizsardzību dalībvalstīs, kā arī Savienības iestādēs (..)), ir nepieciešami gan precīzi dati par faktiskiem korupcijas gadījumiem, gan sekojoša korupcijas iemeslu analīze.

Komisijas ieteikumi

22. Ziņojumā formulētie ieteikumi ir sākuma punkts pamatīgai tālākai izstrādei: tie ir diezgan vispārīgi un tāpēc virspusīgi (sk. piemērus **4. izcēlumā**). Vispārējos ieteikumos ir jāiekļauj vairāk precizējumu saistībā ar veicamajām darbībām un to, kā un kurš tās var īstenot. Būtu noderīga arī informācija par uzraudzības kārtību. Tomēr attiecībā uz pasākumiem, kas jāveic valsts līmenī, pielikums pretkorupcijas ziņojumam sniedz konkrētākus ieteikumus.

¹⁵ Konkrēti, Īpašais ziņojums Nr. 15/2012 "Interešu konflikta pārvaldība revīzijai atlasītajās ES aģentūrās" un Īpašais ziņojums Nr. 2/2011 par Eiropas Biroju krāpšanas apkarošanai (OLAF).

4. izcēlums. Ieteikumi: piemēri¹⁶

1. Īstenot mērķtiecīgu pretkorupcijas politiku attiecībā uz reģionālajām un vietējām pārvaldēm. Riska novērtējumi var sniegt arī noderīgu ieskatu par īpaši neaizsargātiem aspektiem šajā pārvaldes līmenī.
2. Sniegt kopīgus pārredzamības minimuma standartus reģionālās un vietējās pārvaldes līmenī attiecībā uz publiskā iepirkuma procedūrām un publiskā iepirkuma līgumu īstenošanas posmu.
3. Nodrošināt publiskā iepirkuma pārskata struktūru, konsultatīvo orgānu un pārraudzības struktūru, kā arī, attiecīgā gadījumā, revīzijas palātu pietiekamas spējas veikt to pārbaudes uzdevumus.
4. Panākt efektīvu koordināciju starp iestādēm, kuru uzdevums ir veikt publiskā iepirkuma pārraudzību.
5. Nodrošināt efektīvus pēcpārbaudes mehānismus savlaicīgai lēmumu par publiskā iepirkuma līgumiem atsaukšanai un/vai anulēšanai, ja procesu ir skārusi koruptīva rīcība.

Secinājumi

23. Reizi divos gados sagatavotais pretkorupcijas ziņojums sniedz iespēju Komisijai sākt ES līmeņa dialogu un izveidot noturīgas saites starp pārredzamību, integritāti, korupciju, krāpšanu un pārskatatbildību. ERP atzinīgi vērtē šo pirmo pretkorupcijas ziņojumu, kas sniedz informāciju par korupcijas tendencēm un izklāsta labu praksi pretkorupcijas pasākumu jomā.

24. Tomēr ziņojums ir pārlietu aprakstošs, tajā ir maz analīzes un nav būtisku konstatējumu, un tas lielā mērā balstās uz uztveres apsekojumu rezultātiem, lai gan šā instrumenta noderīgums ir ierobežots. ERP norāda, ka ir jāveic operatīvi

¹⁶ COM(2014) 38 final, 35. un 36. lpp.

būtiskāks pētījums un stingri izvērtējumi, iekļaujot faktiskā riska jomas. Tā varētu izveidot pierādījumu bāzi, kuras pašlaik nav un kura apkopotu dažādu pretkorupcijas pasākumu mērķus un rezultātus, kā arī izgaismotu, kāda ir savstarpējā iedarbība starp dažādām pretkorupcijas akcijām, ko īsteno dalībvalstis un Komisijas uzdevumā tādas ES iestādes kā *OLAF*.

25. Komisijas pirmajā pretkorupcijas ziņojumā vajadzēja iekļaut ES iestādes. Jebkura Komisijas informācija, pat vēlīni sniegta, būtu apsveicama. Nav minēti pārliecinoši iemesli, kāpēc Eiropas Savienība vēl arvien nepiedalās Eiropas Padomes Pretkorupcijas starpvalstu grupā (*GRECO*). Eiropas Savienībai būtu jāsaistās ar *GRECO* nolūkā kļūt par tās pilntiesīgu locekli, lai ES administrācija izlīdzinātos ar 28 dalībvalstu valdībām, kuru atbilstība Eiropas Padomes pretkorupcijas standartiem tiek izvērtēta.