

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

Stanowisko Europejskiego Trybunału Obrachunkowego
w sprawie sprawozdania Komisji na temat środków zwalczania korupcji

STANOWISKO EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU OBRACHUNKOWEGO
W SPRAWIE SPRAWOZDANIA KOMISJI NA TEMAT ŚRODKÓW
ZWALCZANIA KORUPCJI

Ogólny wniosek

1. Trybunał z zadowoleniem przyjmuje publikację sprawozdania¹ na temat zwalczania korupcji, będącego pierwszym tego typu dokumentem wydanym przez Komisję. Sprawozdanie na temat środków zwalczania korupcji, zwłaszcza w dziedzinie zamówień publicznych, stanowi znaczący wkład w dialog dotyczący nadużyć finansowych i korupcji. Dialog ten w istotny sposób przyczynia się do zwiększenia rozliczalności (krajowych) organów publicznych wobec obywateli europejskich.
2. W sprawozdaniu Komisji opisano tendencje i zmiany w zakresie korupcji oraz wskazano szereg skutecznych środków zwalczania korupcji stosowanych w państwach członkowskich. Tym samym sprawozdanie obejmuje szeroki zakres zagadnień i konkretnych obszarów szczególnie zagrożonych wystąpieniem korupcji. Sprawozdanie to ma jednak głównie opisowy charakter. Opiera się ono na wynikach spotkań okrągłych stołów, informacji pochodzących z sondaży Eurobarometr i przeglądu środków zwalczania korupcji. Brakuje w nim informacji na temat konkretnych ustaleń.
3. Na pierwszy rzut oka wyniki sprawozdania wydają się niepokojące. Ustalenia zawarte w sprawozdaniu są jednak w głównej mierze oparte na postrzeganiu korupcji przez obywateli i przedsiębiorstwa oraz na faktycznie stosowanych środkach zwalczania korupcji. Stan rzeczywisty natomiast może być odmienny. W sprawozdaniu brakuje kompleksowej analizy związku między postrzeganiem korupcji a doświadczeniami Komisji i państw członkowskich w tym względzie.

¹ COM(2014) 38 final.

4. Ponadto nie nawiązano w nim do ustaleń Europejskiego Urzędu ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF). Sprawozdanie nie zawiera zatem informacji potrzebnych Parlamentowi Europejskiemu, Radzie i parlamentom krajowym państw członkowskich do uzasadnienia decyzji politycznych w zakresie środków zwalczania nadużyć finansowych i korupcji. Poza tym rozczarowuje fakt, że pierwsze sprawozdanie Komisji na temat środków zwalczania korupcji nie uwzględnia instytucji UE.

5. Trybunał uważa, że konieczne są dalsze prace w celu dostarczenia szczegółowych (terminowych i poprawnych) danych oraz niezależnych ocen na poziomie UE i państw członkowskich, aby określić: 1) rzeczywiste obszary ryzyka; 2) powody występowania korupcji oraz 3) środki, które należy podjąć i które okazały się skuteczne. Oparcie środków zwalczania korupcji na jej postrzeganiu zamiast na rzeczywistym występowaniu korupcji pociąga za sobą ryzyko, że środki te mogą stanowić nadmierne obciążenie i że nie będą odnosiły się do rzeczywistych przyczyn korupcji. Może to nawet doprowadzić do nasilenia się zjawiska korupcji.

Wprowadzenie

6. Ustanowiony w 2011 r. unijny mechanizm zwalczania korupcji, oparty na art. 83 TFUE, zobowiązuje Komisję do przedkładania co dwa lata sprawozdania o zwalczaniu korupcji, począwszy od 2013 r.² Sprawozdanie Komisji zawiera niewiele odniesień do ram prawnych w zakresie środków zwalczania korupcji w UE.

7. Działania UE oparte są na zasadzie przejrzystości (art. 15 TFUE). Obywatele UE mają możliwe do wyegzekwowania prawo do dobrej administracji. Obejmuje ono prawo do bezstronnego i sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy (art. 41 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej).

² C(2011) 3673 final (z dnia 6 czerwca 2011 r.), art. 4 „Publikacja sprawozdania o zwalczaniu korupcji w UE”.

Art. 310 TFUE stanowi, że Unia i państwa członkowskie zwalczają nadużycia finansowe i wszelkie inne nielegalne działania naruszające interesy finansowe Unii. Art. 325 TFUE poświęcony jest zwalczaniu nadużyć finansowych i stanowi podstawę prawną działalności m.in. Europejskiego Urzędu ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych. Artykuł ten stanowi m.in., że Unia i państwa członkowskie podejmują środki, które mają skutek odstraszający i zapewniają skuteczną ochronę w państwach członkowskich oraz we wszystkich instytucjach, organach i jednostkach organizacyjnych Unii.

8. Należy zauważyć, że art. 83 TFUE, który stanowi podstawę prawną sprawozdania o zwalczaniu korupcji, ma bardziej ogólny charakter. Poruszono w nim kwestię różnych rodzajów przestępczości o wymiarze transgranicznym i nadano uprawnienia prawodawcze Parlamentowi Europejskiemu i Radzie, mające na celu propagowanie współpracy unijnej w zakresie wymiaru sprawiedliwości. Bardziej szczegółowo na zwalczaniu nadużyć związanych z interesami finansowymi UE skupia się natomiast art. 325. Nie jest jasne, w jaki sposób Komisja postrzega związek między art. 83 a 325 TFUE w odniesieniu do sprawozdania o zwalczaniu korupcji i rocznego sprawozdania Komisji na temat zwalczania nadużyć finansowych³. W tym kontekście Trybunał odnosi się do wniosków i zaleceń sformułowanych w opinii nr 8/2005⁴ dotyczącej uproszczenia i konsolidacji wspólnotowych aktów prawnych dotyczących zwalczania nadużyć finansowych w celu uniknięcia powielania, nakładania się czy przyjmowania sprzecznych przepisów.

Pierwsze sprawozdanie o zwalczaniu korupcji

9. Korupcja i nadużycia finansowe podważają zaufanie do instytucji publicznych i demokracji oraz zakłócają funkcjonowanie rynku wewnętrznego UE. Publikacja sprawozdania to krok w dobrym kierunku, a zapoczątkowany

³ COM(2013) 548 final.

⁴ Opinia nr 8/2005 (część VI, Wnioski i zalecenia).

w ten sposób dialog może okazać się bardzo pomocny. Tego rodzaju dialog jest istotny, ponieważ stanowi on znaczący wkład w rozliczalność (krajowych) instytucji publicznych wobec obywateli UE. Wzmocnienie dobrych rządów poprzez zwiększenie przejrzystości i rozliczalności – zwłaszcza w odniesieniu do środków zwalczania korupcji – ma kluczowe znaczenie z punktu widzenia zaufania społecznego do instytucji publicznych. Polityka przejrzystości i rozliczalności wspiera te instytucje we właściwym wypełnianiu ich obowiązków i zagwarantowaniu uczciwości zawodowej ich pracowników. Przejrzystość i uczciwość zawodowa stanowią podstawowe warunki zwalczania nadużyć finansowych i korupcji.

10. Komisja powinna rozważyć treść sprawozdania o zwalczaniu korupcji i zawarte w nim zalecenia. Kwestie te zostaną szerzej omówione w kolejnych punktach.

Treść

11. W swoim pierwszym sprawozdaniu o zwalczaniu korupcji Komisja nie nawiązuje do ogólnej kwestii nadużyć finansowych i korupcji w UE i państwach członkowskich. Komisja uzasadnia jednak, dlaczego skoncentrowała się na zagadnieniu zamówień publicznych. Zamówienia publiczne to obszar o dużym wpływie na poziom błędów szacowany przez Trybunał i z tego względu uznaje się je za obszar wysokiego ryzyka. Szacowany przez Trybunał poziom błędów nie jest miarą nadużyć finansowych lub korupcji. Błędy w obszarze zamówień publicznych mogą oznaczać, że nie zawsze udało się osiągnąć cele przepisów dotyczących zamówień publicznych: propagowanie uczciwej konkurencji i zapewnienie, by zamówienia były udzielane najodpowiedniejszemu oferentowi. Trybunał zgłasza wszelkie przypadki podejrzeń nadużycia finansowego lub korupcji wśród powyższych uchybień do Europejskiego Urzędu ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych, który posiada uprawnienia śledcze.

12. Trybunał uznaje znaczenie kwestii zamówień publicznych, której Komisja zdecydowała się poświęcić rozdział tematyczny swojego sprawozdania. W 2013 r. Trybunał określił zamówienia publiczne jako szczegółowy przedmiot przyszłych kontroli wykonania zadań i obecnie przeprowadza kontrolę wykonania zadań w tej dziedzinie poświęconą funduszom strukturalnym. Trybunał planuje też przeprowadzenie kontroli wykonania zadań w zakresie polityk wewnętrznych.

13. W przedstawionym przez Komisję sprawozdaniu o zwalczaniu korupcji oceniono osiągnięcia inicjatyw krajowych. Nie wyjaśniono natomiast w przekonujący sposób, dlaczego z analizy wykluczono instytucje i organy UE. Z samego sprawozdania oraz z opinii otrzymanych m.in. od Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich⁵ i w następstwie debaty w Parlamencie Europejskim⁶ wynika jednak, że pominięcie w sprawozdaniu instytucji i organów UE było niefortunne. Trybunał pragnie podkreślić, że publikowane przez niego sprawozdania roczne i sprawozdania specjalne same w sobie nie rekompensują tego pominięcia.

14. Obecnie Unia Europejska nie jest uczestnikiem ustanowionej przez Radę Europy Grupy Państw Przeciwko Korupcji (GRECO)⁷. Wszystkie 28 państw członkowskich UE są już członkami GRECO. Trudno jest wyjaśnić obywatelom UE, że choć organy krajowe wszystkich 28 państw członkowskich UE podlegają ocenie w odniesieniu do określonych przez Radę Europy norm w zakresie zwalczania korupcji, administracja unijna takiej ocenie nie podlega.

⁵ „...do uwzględnienia instytucji UE w przyszłym sprawozdaniu o zwalczaniu korupcji”. Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich, komunikat prasowy nr 4/2014 (z dnia 4 lutego 2014 r.).

⁶ Komisja Wolności Obywatelskich, 12 lutego 2014 r.

⁷ http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/default_EN.asp?

Rada wzywała wielokrotnie Komisję do podjęcia działań w celu włączenia UE do GRECO⁸.

15. Siła informacji: obywatele są istotnym partnerem instytucji publicznych i z tego względu powinni mieć dostęp do jak najszerszego spektrum informacji. Pojęcie „otwartych danych” oznacza, że dane opracowane przez instytucje publiczne mogą być powszechnie i wielokrotnie wykorzystywane i rozpowszechniane. Sprawozdanie Komisji zawiera przykłady dobrego wykorzystania udostępnionych informacji (zob. **ramka 1**).

Ramka 1 – Siła informacji: Słowacja⁹

Inicjatywa otwartych samorządów lokalnych na Słowacji

W ramach zewnętrznego monitorowania wydatków publicznych na Słowacji opracowano inicjatywę otwartych samorządów lokalnych polegającą na utworzeniu rankingu 100 słowackich miast w oparciu o zestaw kryteriów dotyczących przejrzystości w udzielaniu zamówień publicznych, dostępu do informacji, dostępności danych istotnych dla interesu publicznego, zaangażowania społecznego, etyki zawodowej i konfliktów interesów. Projektem kieruje organizacja Transparency International.

16. Informacje zawarte w sprawozdaniu dotyczą w dużym stopniu wyników badań opinii publicznej przeprowadzonych wśród obywateli i przedsiębiorstw oraz planowanych lub wdrożonych środków zwalczania korupcji. Takie podejście rodzi pytania o postrzeganie korupcji w stosunku do stanu rzeczywistego. Powszechne stosowanie badań postrzegania korupcji wymaga uważnej analizy. Choć wyniki niektórych badań opinii publicznej mogą w pierwszej chwili wydawać się niepokojące, faktyczna sytuacja dotycząca

⁸ Zob. pkt 4.4.5 Programu sztokholmskiego – Otwarta i bezpieczna Europa dla dobra i ochrony obywateli (dokument Rady nr 17024/09 przyjęty przez Radę Europejską w dniach 10-11 grudnia 2009 r.). W lutym 2013 r. Rada ponownie wystąpiła do Komisji z wnioskiem o przystąpienie do GRECO.

⁹ COM(2014) 38 final, s. 33.

częstotliwości występowania korupcji w różnych państwach członkowskich może być zgoła odmienna. Nie zmienia to faktu, że problem korupcji należy traktować poważnie. Niestety w sprawozdaniu brakuje odniesień do analiz w tym zakresie, takich jak na przykład badanie przeprowadzone w 2013 r. przez firmy PWC i Ecorys na zlecenie Komisji Europejskiej¹⁰. Tego rodzaju badania, jak badanie Eurobarometru na temat korupcji, pokazują, że faktyczna częstotliwość występowania korupcji jest o wiele niższa niż ta postrzegana przez obywateli i decydentów politycznych. Skoncentrowanie się na postrzeganiu zamiast na rzeczywistych danych może niepotrzebnie wzmóc negatywny stosunek obywateli do administracji publicznej na poziomie państw członkowskich lub UE.

17. Jak wyjaśniono na poniższym przykładzie (zob. przykład w **ramce 2**), wnioski, jakie można wyciągnąć z badań postrzegania korupcji, podlegają pewnym ograniczeniom. Niemniej jednak niepokojący jest fakt, że 25% obywateli Europy uważa, że wręczenie łapówki w zamian za usługę świadczoną przez administrację publiczną jest normalne.

Ramka 2 – Przykład: badania postrzegania korupcji w Niderlandach¹¹

61% Holendrów uważa, że korupcja w ich kraju jest zjawiskiem powszechnym. Jednak zaledwie 2% Holendrów przyznaje, że w ubiegłym roku zostało poproszonych o łapówkę lub oczekiwano tego od nich. Przyczyny tej rozbieżności nie zostały omówione.

18. Jak wcześniej wspomniano, Komisja korzysta w swoim sprawozdaniu o zwalczaniu korupcji z informacji pochodzących z istniejących systemów monitorowania, danych otrzymanych od krajowych organów publicznych oraz

¹⁰ http://www.pwc.be/en_BE/be/publications/2013/pwc-olaf-study.pdf

¹¹ http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-67_en.htm „Summaries of the national chapters from the European Anti-Corruption Report” (Podsumowania rozdziałów dotyczących poszczególnych państw w sprawozdaniu o zwalczaniu korupcji w UE).

badań przeprowadzonych przez instytucje akademickie i niezależnych ekspertów¹². Mimo tego sprawozdanie ma raczej charakter opisowy i brakuje w nim istotnych (operacyjnych) informacji na temat skuteczności i oddziaływania różnych środków zwalczania korupcji. Sprawozdanie nie jest oparte na szczegółowych dowodach (zob. przykład w **ramce 3**).

Ramka 3 – Przykład: ocena znaczenia kontekstu regionalnego: co jest istotne?¹³

W sprawozdaniu o zwalczaniu korupcji podkreślono, że „skupiono się na tym, co się sprawdza, a co nie, jeżeli chodzi o zwalczanie korupcji w danym państwie”.

Trybunał uważa krajowy i regionalny kontekst za istotny, ponieważ ma on wpływ na oddziaływanie różnych środków. Znaczenie kontekstu lokalnego utrudnia formułowanie ogólnych opinii na temat skuteczności różnych środków. Brakuje jednak analizy porównawczej (na poziomie państw), na podstawie której można określić, które czynniki są istotne i dlaczego. Ponadto nie przedstawiono informacji na temat wzajemnego oddziaływania i zależności między różnymi środkami zwalczania korupcji. W jaki sposób różnego rodzaju interwencje są wspierane (lub utrudniane) przez inne środki i szeroko zakrojone reformy rządowe, takie jak reformy zarządzania finansami publicznymi (dotyczące np. administracji podatkowej i zarządzania budżetem, statystyk rządowych, organów udzielających zamówień publicznych, najwyższych organów kontroli)?

19. W sprawozdaniu nie wyjaśniono przyczyn występowania korupcji, zwłaszcza w dziedzinie zamówień publicznych. W sprawozdaniu pominięto tę kwestię i skupiono się raczej na mechanizmach kontroli, zapobieganiu i ryzyku. Jednak w celu określenia skutecznych środków zaradzenia problemowi korupcji kwestia ta wymaga uwagi. Przez wiele lat Trybunał podkreślał potrzebę uproszczenia przepisów, w tym także w dziedzinie zamówień publicznych. Im bardziej skomplikowane przepisy, tym częściej pojawiają się błędy. Jednym z powodów powstawania warunków, w których możliwe jest

¹² COM(2014) 38 final, s. 44.

¹³ COM(2014) 38 final, s. 46 (metodyka oceny i wykorzystanie wskaźników).

ukrycie korupcji i nadużyć finansowych, jest wprowadzenie skomplikowanych przepisów. Wysoki poziom skomplikowania przepisów dotyczących zamówień publicznych może przyczyniać się do występowania wielu błędów i zwiększać ryzyko korupcji.

20. W przypadku niektórych z wymienionych mechanizmów kontroli, takich jak przepisy dotyczące konfliktów interesów lub skuteczność agencji antykorupcyjnych, Trybunał opublikował sprawozdania z kontroli, które zawierają zalecenia mające szersze zastosowanie¹⁴.

21. Istnieje potrzeba przedstawienia szczegółowych danych na temat rzeczywistego występowania korupcji, na podstawie których można będzie opracować analizę przyczyn jej występowania. W ten sposób Komisja będzie mogła skutecznie uzasadnić swoje wnioski dotyczące środków zwalczania nadużyć finansowych i korupcji przewidzianych nie tylko w art. 83 TFUE, ale również w art. 325 ust. 4 TFUE („[...] w celu zapewnienia **skutecznej** i równoważnej ochrony w Państwach Członkowskich oraz we wszystkich instytucjach [...] Unii.”).

Zalecenia Komisji

22. Zalecenia zawarte w sprawozdaniu stanowią punkt wyjścia i wymagają znacznego rozwinięcia. Mają one charakter ogólny, a co za tym idzie, powierzchowny (zob. przykłady w ***ramce 4*** poniżej). W zaleceniach ogólnych należy przedstawić w bardziej szczegółowy sposób, jakie działania należy podjąć, jak można je zrealizować i kto powinien się tego podjąć. Przydatne byłyby również informacje na temat przepisów dotyczących monitorowania. Jednak w odniesieniu do środków, które należy podjąć na poziomie krajowym,

¹⁴ Odwołanie dotyczy sprawozdania specjalnego nr 15/2012 „Zarządzanie konfliktami interesów w wybranych Agencjach UE” i sprawozdania specjalnego nr 2/2011 dotyczącego Europejskiego Urzędu ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF).

załączniki do sprawozdania o zwalczaniu korupcji dotyczące poszczególnych państw zawierają bardziej szczegółowe zalecenia.

Ramka 4 – Zalecenia: przykłady¹⁵

1. Należy wdrożyć polityki antykorupcyjne skierowane do podmiotów administracji regionalnej i lokalnej. Użytecznych informacji na temat konkretnych nieprawidłowości występujących na tym szczeblu administracji mogą również dostarczyć oceny ryzyka.
2. Należy zapewnić ustanowienie wspólnych, minimalnych norm przejrzystości na poziomie organów administracji regionalnej i lokalnej w ramach postępowań o udzielenie zamówienia oraz w fazie realizacji zamówień publicznych.
3. Należy dopilnować, aby organy zajmujące się kontrolą zamówień publicznych, organy konsultacyjne i organy nadzoru, a także, w stosownych przypadkach, izby obrachunkowe dysponowały odpowiednimi możliwościami wykonywania swoich zadań weryfikacyjnych.
4. Należy zapewnić skuteczną koordynację działań organów odpowiedzialnych za sprawowanie nadzoru nad postępowaniami o udzielenie zamówienia.
5. Należy zapewnić ustanowienie skutecznych mechanizmów podejmowania działań następczych w związku z wydaniem decyzji uchylających lub unieważniających umowy w sprawie zamówienia publicznego w odpowiednim terminie, w przypadku gdy praktyki korupcyjne wpłynęły na przebieg postępowania.

Wnioski

23. Sporządzane co dwa lata sprawozdanie o zwalczaniu korupcji stanowi dla Komisji możliwość rozpoczęcia dialogu na forum UE i ustalenia istotnych powiązań pomiędzy przejrzystością, integralnością, korupcją, nadużyciami finansowymi i rozliczalnością. Trybunał z zadowoleniem przyjmuje pierwsze sprawozdanie o zwalczaniu korupcji, w którym zawarto informacje na temat

¹⁵ COM(2014) 38 final, s. 41-43.

tendencji w zakresie korupcji i szczególnie przedstawiono dobre praktyki w dziedzinie środków zwalczania korupcji.

24. Sprawozdanie to jest jednak nazbyt opisowe oraz oparte na wynikach badań postrzegania korupcji, których użyteczność jest ograniczona, a nie na analizach i ustaleniach faktycznych. Trybunał dostrzega potrzebę przeprowadzenia badań o większym znaczeniu operacyjnym i dokonania bardziej rygorystycznych ocen, w tym analizy rzeczywistych obszarów ryzyka. Dzięki temu powstałaby podstawa dowodowa, której obecnie brakuje, dotycząca celów i rezultatów różnych środków zwalczania korupcji. Mogłaby ona ułatwić zrozumienie wzajemnego oddziaływania między różnymi formami interwencji służącymi zwalczaniu korupcji podejmowanymi przez państwa członkowskie i instytucje UE, takie jak OLAF działający w imieniu Komisji.

25. W pierwszym sprawozdaniu Komisji o zwalczaniu korupcji należało uwzględnić instytucje UE. Wszelkie informacje na ten temat ze strony Komisji są w najwyższym stopniu pożądane, nawet na obecnym etapie. Nie przedstawiono przekonujących powodów, dla których Unia Europejska wciąż nie jest uczestnikiem ustanowionej przez Radę Europy Grupy Państw Przeciwko Korupcji (GRECO). Unia Europejska powinna zwrócić się do GRECO w celu otrzymania pełnego członkostwa, tak aby administracja unijna znalazła się na tym samym poziomie, co rządy 28 państw członkowskich, które podlegają już ocenie pod względem zgodności z normami Rady Europy w zakresie zwalczania korupcji.