

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

Opinia Curții de Conturi Europene cu privire la raportul Comisiei
privind măsurile anticorupție

OPINIA CURȚII DE CONTURI EUROPENE CU PRIVIRE LA RAPORTUL COMISIEI PRIVIND MĂSURILE ANTICORUPȚIE

Mesajul principal

1. Curtea salută publicarea acestui raport¹ privind combaterea corupției, primul document de acest tip elaborat de Comisie. Raportul privește măsurile anticorupție, în special cele din domeniul achizițiilor publice, și contribuie în mod substanțial la dialogul cu privire la fraudă și corupție. Acest dialog reprezintă o contribuție importantă la obligația instituțiilor publice (naționale) de a răspunde pentru actul de gestiune, astfel cum este percepută această obligație de către cetățenii europeni.
2. Raportul Comisiei descrie tendințele legate de corupție și evoluțiile înregistrate în acest domeniu și identifică o serie de măsuri anticorupție care se bucură de succes și sunt utilizate în statele membre. Astfel, documentul acoperă o gamă largă de aspecte și de domenii specifice în care corupția reprezintă un risc deosebit de important. Raportul are însă un caracter în principal descriptiv și se bazează pe rezultatele unor mese rotunde, pe informațiile obținute în urma unor sondaje Eurobarometru și pe o trecere în revistă a măsurilor anticorupție. Raportul nu conține informații privind constatări concrete.
3. La o primă vedere, concluziile raportului par alarmante. Constatările sale se bazează însă, în principal, pe percepțiile cetățenilor și ale societăților, precum și pe măsuri anticorupție care sunt efectiv aplicate. Este așadar posibil ca, în realitate, lucrurile să fie diferite. Raportul nu prezintă decât o analiză limitată a relației dintre aceste percepții și experiența practică dobândită de Comisie sau de către statele membre.

¹ COM(2014) 38 final.

4. Pe de altă parte, raportul nu stabilește nicio legătură cu constatările OLAF, Oficiul de Luptă Antifraudă al UE. El nu conține, așadar, informațiile necesare Parlamentului European, Consiliului și parlamentelor naționale ale statelor membre pentru a sta la baza deciziilor de politică referitoare la măsurile antifraudă și anticorupție. Este, de asemenea, dezamăgitor faptul că instituțiile UE nu sunt incluse în primul raport al Comisiei privind măsurile anticorupție.

5. Curtea consideră că, la nivelul UE și al statelor membre, trebuie să fie elaborate în continuare date riguroase (exacte și disponibile în timp util), precum și evaluări independente, cu scopul de a se identifica: (1) domeniile reale de risc; (2) motivele de la baza apariției corupției și (3) măsurile care se impun și care s-au dovedit a fi eficiente. Dacă măsurile anticorupție se bazează pe percepții și nu pe ocurența efectivă a cazurilor de corupție, apare riscul ca aceste măsuri să fie împovărătoare în mod inutil și să nu reușească să elimine cauzele reale ale corupției, ci dimpotrivă, să favorizeze corupția.

Context

6. Mecanismul anticorupție al UE, creat în 2011 și bazat pe articolul 83 TFUE, încredințează Comisiei Europene sarcina de a elabora, la intervale de doi ani, cu începere din 2013, un raport privind combaterea corupției². Raportul Comisiei nu conține practic nicio referință la cadrul juridic pentru măsurile anticorupție din UE.

7. Acțiunea UE se bazează pe principiul transparenței (articolul 15 TFUE). Cetățenii UE au un drept executoriu la o bună administrare, ceea ce include dreptul de a beneficia, în ceea ce privește problemele pe care le au, de un tratament imparțial și echitabil (articolul 41 din cartă³). Articolul 310 TFUE prevede că Uniunea și statele membre combat fraudă și orice altă activitate

² Articolul 4 - „Publicarea Raportului anticorupție al UE”, C(2011) 3673 final (6 iunie 2011).

³ Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene.

ilegală care aduce atingere intereselor financiare ale Uniunii.

Articolul 325 TFUE, axat pe combaterea fraudei, constituie temeiul juridic în special pentru activitatea OLAF. Acest articol prevede, printre altele, că Uniunea și statele membre ar trebui să ia măsuri care să aibă un efect disuasiv și care să ofere o protecție efectivă în statele membre, precum și în instituțiile, organele, oficiile și agențiile Uniunii.

8. Trebuie remarcat faptul că articolul 83 TFUE, care constituie temeiul juridic pentru Raportul anticorupție, are un caracter mai general. Acesta se referă la diferite tipuri de criminalitate transfrontalieră și conferă competențe legislative Parlamentului European și al Consiliului, cu scopul de a promova cooperarea în domeniul justiției la nivelul UE. Articolul 325 TFUE pune accentul, mai specific, pe combaterea fraudei care aduce atingere intereselor financiare ale UE. Nu este clar modul în care Comisia vede relația dintre articolul 83 TFUE și articolul 325 TFUE în ceea ce privește Raportul anticorupție și raportul anual al Comisiei privind combaterea fraudei⁴. În acest context, Curtea face trimitere la concluziile și la recomandările pe care le-a formulat în Avizul nr. 8/2005⁵ cu privire la simplificarea și consolidarea legislației comunitare antifraudă în vederea evitării repetițiilor și a dispozițiilor care se suprapun sau sunt contradictorii.

Primul raport anticorupție

9. Fraudele și corupția erodează încrederea în instituțiile publice și în democrație, subminând în același timp funcționarea pieței interne a UE. Publicarea raportului reprezintă un punct de plecare promițător, iar dezbaterea ocazionată de acesta nu poate fi decât benefică. Acest tip de dezbatere este important, întrucât contribuie de o manieră semnificativă la modul în care instituțiile publice (naționale) răspund pentru actul de gestiune în fața

⁴ COM(2013) 548 final.

⁵ Avizul nr. 8/2005 (secțiunea VI, Concluzii și recomandări).

cetățenilor europeni. Consolidarea bunei guvernante prin îmbunătățirea transparenței și a răspunderii pentru actul de gestiune – în special în domeniul măsurilor anticorupție – este un aspect esențial pentru obținerea încrederii cetățenilor în instituțiile publice. O politică de transparență și de asigurare a răspunderii ajută aceste instituții să își îndeplinească sarcinile în mod corespunzător și să asigure integritatea personalului lor. Transparența și integritatea sunt condiții-cheie pentru combaterea fraudei și a corupției.

10. Comisia trebuie să ia în considerare conținutul și recomandările Raportului anticorupție. Aceste aspecte sunt examinate în mod mai detaliat în cadrul punctelor următoare.

Conținut

11. În primul său raport anticorupție, Comisia nu stabilește o legătură cu problema generală a fraudei și a corupției în UE și în statele membre, dar oferă argumente pentru a justifica accentul tematic asupra achizițiilor publice. Achizițiile publice reprezintă un domeniu cu un impact deosebit asupra ratei de eroare estimate de Curtea de Conturi Europeană și, prin urmare, este considerat un domeniu cu grad ridicat de risc. Rata de eroare estimată de Curte nu măsoară incidența fraudelor sau a corupției. Erorile din procedurile de achiziții publice pot însemna că obiectivele normelor din acest domeniu – și anume promovarea concurenței echitabile și asigurarea faptului că contractele sunt atribuite ofertanților celor mai calificați – nu au fost întotdeauna îndeplinite. Cazurile de acest tip în care există o suspiciune de fraudă sau de corupție sunt comunicate de Curte către OLAF, care dispune de competențe de investigare.

12. Curtea recunoaște importanța achizițiilor publice, aspect selectat de Comisie pentru capitolul său tematic. În 2013, Curtea a identificat achizițiile publice ca temă specifică pentru viitoare audituri ale performanței, iar în prezent desfășoară un audit al performanței pe această temă în domeniul fondurilor structurale. De asemenea, Curtea intenționează să efectueze un audit al performanței în domeniul politicilor interne.

13. Raportul anticorupție prezentat de Comisie evaluează progresele realizate ca urmare a inițiativelor naționale. Nu se furnizează nicio explicație convingătoare pentru faptul că instituțiile și organele UE sunt excluse din analiză. Cu toate acestea, reiese chiar din raport, precum și din feedbackul primit, *inter alia*, din partea Ombudsmanului European⁶ și din dezbaterile care au avut loc în Parlamentul European⁷, că omiterea instituțiilor și a organelor UE din raport este regretabilă. Curtea dorește să sublinieze faptul că raportul său anual și rapoartele sale speciale nu pot, doar ele, să compenseze această omisiune.

14. Uniunea Europeană nu face parte, în prezent, din Grupul de state împotriva corupției (GRECO) care activează în cadrul Consiliului Europei⁸. Toate cele 28 de state membre ale UE sunt deja membri ai GRECO. Este dificil să se explice cetățenilor UE faptul că instituțiile naționale din toate cele 28 de state membre ale UE sunt evaluate în funcție de standardele anticorupție ale Consiliului Europei, în timp ce administrația UE nu face obiectul unei asemenea evaluări. Consiliul a solicitat în mod repetat Comisiei să întreprindă demersuri în vederea aderării la acest grup⁹.

15. Puterea informației: cetățenii sunt părți interesate importante în raport cu instituțiile publice și, prin urmare, aceștia ar trebui să aibă la dispoziție cât mai multe informații posibil. Datele deschise înseamnă că datele produse de instituțiile publice pot fi utilizate, reutilizate și redistribuite de către oricine.

⁶ „...să includă instituțiile UE în următorul raport anticorupție.” Ombudsmanul European, Comunicat de presă nr. 4/2014 (4 februarie 2014).

⁷ Comisia pentru libertăți civile, justiție și afaceri interne, 12 februarie 2014.

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

⁹ A se vedea punctul 4.4.5 din *Programul de la Stockholm - O Europă deschisă și sigură în serviciul cetățenilor și pentru protecția acestora*, documentul 17024/09 al Consiliului, adoptat de Consiliul European la 10/11 decembrie 2009. Consiliul a reiterat, în februarie 2013, solicitarea adresată Comisiei în vederea aderării la GRECO.

Raportul Comisiei conține exemple de bună utilizare a informațiilor deja disponibile (a se vedea **caseta 1**).

Caseta 1. Puterea informației: Slovacia¹⁰

Inițiativa „Administrație locală deschisă” – Slovacia

În cadrul monitorizării externe a cheltuielilor publice, inițiativa „Administrație locală deschisă” a Slovaciei clasează 100 de orașe slovace în funcție de un set de criterii bazate pe transparența procedurilor de achiziții publice, accesul la informații, disponibilitatea datelor de interes public, participarea publicului, deontologie și conflicte de interese. Proiectul este derulat de Transparency International.

16. Informațiile furnizate în raport se referă în mare măsură la rezultatele unor sondaje în rândul cetățenilor și al întreprinderilor, raportul conținând și o descriere a măsurilor anticorupție planificate sau puse în aplicare. Această abordare ridică problema raportului dintre percepția corupției și realitate. Utilizarea generalizată a sondajelor privind percepția corupției necesită o examinare mai amănunțită. Deși rezultatele unor sondaje pot părea alarmante la prima vedere, atunci când este vorba de fapte concrete cu privire la frecvența corupției în diferite state membre, realitatea poate fi oarecum diferită. Cu toate acestea, corupția trebuie să fie luată în serios. Din păcate, raportul nu menționează niciun studiu realizat în acest domeniu, cum ar fi, de exemplu, studiul PWC/Ecorys realizat în numele Comisiei Europene în 2013¹¹. Astfel de studii, precum sondajul Eurobarometru privind corupția, arată că frecvența corupției este adesea mult mai scăzută decât percepția cetățenilor și decât estimează factorii de decizie politică. Faptul de a se concentra asupra percepțiilor, mai degrabă decât asupra datelor reale, poate alimenta, în mod

¹⁰ COM(2014) 38 final, p. 32.

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

inutil, un sentiment negativ în rândul cetățenilor cu privire la administrația publică, fie din statele membre, fie de la nivelul UE.

17. Există limitări în ceea ce privește concluziile formulate în urma sondajelor în materie de corupție, după cum se arată în exemplul de mai jos (a se vedea exemplul prezentat în **caseta 2**). Cu toate acestea, este îngrijorător faptul că 25 % dintre cetățenii europeni consideră că este normal să ofere mită în schimbul unui serviciu public.

Caseta 2. Exemplu: sondaje în materie de corupție în Țările de Jos¹²

În opinia a 61 % dintre neerlandezi, corupția este larg răspândită în țara lor. Totuși, doar 2 % dintre aceștia afirmă că li s-a cerut, în mod explicit sau implicit, să dea mită în anul precedent. Motivele acestei discrepanțe nu sunt discutate.

18. După cum s-a arătat anterior, sursele de informare pe care Comisia menționează că le-a utilizat la elaborarea Raportului anticorupție sunt informațiile disponibile provenind din sistemele de monitorizare existente, datele provenind de la autoritățile publice naționale și studiile de cercetare ale unor instituții academice și ale unor experți independenți¹³. În ciuda acestui fapt, raportul este mai degrabă descriptiv și nu conține informații de substanță (operaționale) cu privire la eficacitatea și impactul diferitelor măsuri anticorupție. Raportul nu se bazează pe dovezi riguroase (a se vedea exemplul prezentat în **caseta 3**).

¹² http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-67_en.htm. Sinteze ale capitolelor naționale din Raportul anticorupție al UE.

¹³ COM(2014) 38 final, p. 42.

Caseta 3. Exemplu: evaluarea importanței contextului regional: care sunt factorii determinanți?¹⁴

Potrivit conținutului său, Raportul anticorupție „...acordă o atenție deosebită aspectelor care funcționează și celor care nu funcționează în ceea ce privește combaterea corupției într-o anumită țară.”

În opinia Curții, contextul național și regional este important, deoarece el determină impactul diferitelor măsuri. Având în vedere acest caracter determinant al contextului local, este dificil să se tragă concluzii generale cu privire la eficacitatea diferitelor măsuri. Totuși, nu există o analiză comparativă (transnațională) care ar permite să se identifice factorii contextuali care sunt importanți și motivele pentru care aceștia sunt importanți. În plus, nu există informații cu privire la interacțiunile și interdependențele dintre diferitele măsuri anticorupție. Cum sunt sprijinite (sau limitate) diferitele intervenții prin alte măsuri și prin reforme mai ample în materie de guvernare, cum ar fi reforma gestiunii finanțelor publice (privind, de exemplu, administrația fiscală și gestionarea bugetului, statisticile publice, autoritățile responsabile de achizițiile publice, instituțiile supreme de audit)?

19. Raportul nu abordează cauzele corupției, în special în domeniul achizițiilor publice. Axându-se pe mecanismele de control, pe prevenire și pe riscuri, raportul nu analizează acest aspect. Acest subiect trebuie însă analizat dacă se dorește identificarea unor măsuri eficace pentru remedierea problemei. De mai mulți ani, Curtea subliniază necesitatea de a se simplifica normele, inclusiv în domeniul achizițiilor publice: cu cât normele sunt mai complexe, cu atât numărul de erori tinde să fie mai ridicat. Printre alte cauze, punerea în aplicare a unor norme complexe poate, de asemenea, crea un mediu care să permită ocultarea corupției și a fraudei. Complexitatea normelor privind achizițiile publice reprezintă, probabil, un factor care favorizează un număr ridicat de erori și care sporește riscul de corupție.

¹⁴ COM(2014) 38 final, p. 44 (Metodologia de evaluare și utilizarea indicatorilor).

20. În ceea ce privește unele dintre mecanismele de control menționate, cum ar fi normele privind conflictele de interese sau eficacitatea agențiilor anticorupție, Curtea a publicat rapoarte de audit care conțin recomandări ce pot fi utile într-un context mai general¹⁵.

21. Comisia trebuie să dispună de date aprofundate cu privire la frecvența reală a corupției și să efectueze apoi o analiză a cauzelor acesteia, pentru a justifica în mod eficace propunerile sale de măsuri antifraudă și anticorupție care sunt prevăzute nu numai la articolul 83 TFUE, ci și la articolul 325 alineatul (4) TFUE („[...] pentru a oferi o protecție **efectivă** și echivalentă în statele membre, precum și în instituțiile [...] Uniunii”).

Recomandările Comisiei

22. Recomandările raportului reprezintă un punct de pornire care merită dezvoltat în continuare de o manieră substanțială: ele sunt mai curând generale și, din acest motiv, superficiale (a se vedea exemplele din **casetă 4** de mai jos). Recomandările generale ar trebui să conțină mai multe detalii cu privire la acțiunile care trebuie întreprinse, la modul în care acestea pot fi realizate și la actorii implicați. Ar fi, de asemenea, utilă introducerea unor informații despre mecanismele de monitorizare. În ceea ce privește însă măsurile care trebuie să fie luate la nivel național, anexele la Raportul anticorupție corespunzătoare fiecărei țări oferă recomandări mai specifice.

¹⁵ Este vorba despre RS nr. 15/2012 „Gestionarea conflictelor de interese în cadrul unor agenții selectate ale UE” și despre RS nr. 2/2011 privind Oficiul de Luptă Antifraudă al UE (OLAF).

Caseta 4. Recomandări: exemple¹⁶

1. Punerea în aplicare a unor politici anticorupție specifice pentru administrațiile regionale și locale. Evaluările de riscuri pot servi, de asemenea, la examinarea, în mod util, a vulnerabilităților specifice ale acestui nivel al administrației.
2. Asigurarea unor standarde minime comune de transparență la nivelul administrațiilor regionale și locale în ceea ce privește procedurile de achiziții publice și etapa de executare a contractelor de achiziții publice.
3. Asigurarea unei capacități suficiente a organismelor de revizuire a achizițiilor publice, a organismelor consultative și a organismelor de supraveghere, precum și a curților de conturi, după caz, pentru a-și îndeplini sarcinile de verificare.
4. Asigurarea unei coordonări efective între autoritățile cu atribuții de supraveghere a achizițiilor publice.
5. Asigurarea unor mecanisme de monitorizare eficace în vederea abrogării deciziilor și/sau a anulării contractelor publice în timp util atunci când practicile de corupție au afectat procesul respectiv.

Concluzii

23. Raportul anticorupție bienal reprezintă o ocazie pentru Comisie de a demara un dialog la nivelul UE și de a stabili legături concrete între transparență, integritate, corupție, fraudă și răspundere. Curtea salută acest prim raport anticorupție, care conține informații referitoare la tendințele privind corupția și care oferă detalii privind bunele practici aplicate în domeniul măsurilor anticorupție.

24. Raportul este însă mult prea descriptiv, conține o analiză limitată și nu prezintă constatări de substanță, bazându-se mai degrabă pe rezultatele unor

¹⁶ COM(2014) 38 final, p. 39-41.

sondaje cu privire la percepția corupției, acestea fiind un instrument de o utilitate limitată. Curtea constată că sunt necesare activități de cercetare mai relevante din punct de vedere operațional, precum și evaluări riguroase, inclusiv o analiză a domeniilor reale de risc. S-ar crea astfel o bază probantă, inexistentă în prezent, care ar permite justificarea obiectivelor și a rezultatelor diferitelor măsuri anticorupție și care ar clarifica interacțiunile dintre diferitele acțiuni anticorupție întreprinse în statele membre și cele întreprinse de instituțiile UE, cum ar fi OLAF, în numele Comisiei.

25. Instituțiile UE ar fi trebuit să fie incluse în primul Raport anticorupție al Comisiei. Orice informație din partea Comisiei ar fi mai mult decât binevenită, chiar și în acest stadiu tardiv. Nu este explicat în mod convingător motivul pentru care Uniunea Europeană nu face încă parte din Grupul de state împotriva corupției (GRECO) care activează în cadrul Consiliului Europei. Uniunea Europeană ar trebui să angajeze un dialog cu GRECO, cu scopul de a obține statutul de membru cu drepturi depline, obiectivul fiind acela de a aduce administrația UE la același nivel ca și administrațiile celor 28 de state membre, a căror conformitate cu standardele anticorupție ale Consiliului Europei face deja obiectul unei evaluări.