

ЕВРОПЕЙСКА СМЕТНА ПАЛАТА  
TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO  
EVROPSKÝ ÚČETNÍ DVŮR  
DEN EUROPÆISKE REVISIONSRET  
EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF  
EUROOPA KONTROLLIKODA  
ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ  
EURÓPSKY DVOR AUDÍTOROV  
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

## Názor Európskeho dvora audítorov na správu Komisie o protikorupčných opatreniach

## **NÁZOR EURÓPSKEHO DVORA AUDÍTOROV NA SPRÁVU KOMISIE O PROTİKORUPČNÝCH OPATRENIACH**

### ***Hlavný odkaz***

1. Dvor audítorov víta uverejnenie tejto správy<sup>1</sup> o boji proti korupcii. Ide o prvý takýto dokument uverejnený Komisiou. Táto správa o protikorupčných opatreniach, najmä v oblasti verejného obstarávania, predstavuje významný príspevok do dialógu o podvode a korupcii. Tento dialóg je dôležitým prínosom k povinnosti (vnútroštátnych) verejných inštitúcií zodpovedať sa voči európskym občanom.
2. V správe Komisie sa opisujú trendy a vývoj korupcie a opisuje sa v nej niekoľko úspešných protikorupčných opatrení, ktoré členské štáty používajú. Správa tým pokrýva široké spektrum záležitostí a špecifických oblastí, v ktorých je riziko korupcie obzvlášť vysoké. Správa má však prevažne opisný charakter. Je založená na výstupoch okrúhlych stolov, informácií z Eurobarometra a preskúmaní protikorupčných opatrení. Chýbajú v nej informácie o konkrétnych zisteniach.
3. Na prvý pohľad sa zdá byť výsledok správy alarmujúci. Avšak zistenia v správe sa primárne zakladajú na vnímaní občanov a spoločností a na protikorupčných opatreniach, ktoré sa v skutočnosti využívajú. Realita môže byť odlišná. V správe sa nachádza málo analýz, ako toto vnímanie súvisí s vlastnými praktickými skúsenosťami Komisie alebo skúsenosťami členských štátov.
4. V správe sa taktiež nenachádza prepojenie na zistenia úradu OLAF, vlastného úradu EÚ na boj proti podvodom. V správe preto chýbajú informácie, ktoré Európsky parlament, Rada a národné parlamenty členských štátov požadujú na odôvodnenie politických rozhodnutí o opatreniach proti podvodom

---

<sup>1</sup> COM2014/38 final.

a korupcii. Taktiež je sklamaním, že inštitúcie EÚ nie sú zahrnuté v prvej správe Komisie o protikorupčných opatreniach.

5. Dvor audítorov zastáva názor, že dôkladné, včasné a presné údaje a nezávislé hodnotenia na úrovni EÚ a členských štátov je potrebné ďalej rozpracovať s cieľom identifikovať: 1) skutočné rizikové oblasti; 2) dôvody výskytu korupcie; a 3) aké opatrenia je potrebné prijať a ktoré sa ukázali byť účinné. Zakladanie protikorupčných opatrení na vnímaní korupcie namiesto jej skutočného výskytu prináša so sebou riziko, že tieto opatrenia môžu byť zbytočne zaťažujúce a nepodarí sa im vyriešiť skutočné príčiny korupcie. Dokonca by mohlo dôjsť k rozšíreniu korupcie.

### **Základné informácie**

6. Protikorupčný mechanizmus EÚ z roku 2011, ktorý vychádza z článku 83 ZFEÚ, zaväzuje Komisiu EÚ vypracúvať správu o boji proti korupcii každý druhý rok počnúc rokom 2013<sup>2</sup>. Správa Komisie obsahuje len niekoľko odkazov na právny rámec protikorupčných opatrení v EÚ.

7. Činnosti EÚ sú založené na zásade transparentnosti (článok 15 ZFEÚ). Občania EÚ majú vynútitelné právo na dobrú správu; toto právo zahŕňa vybavenie záležitostí nestranné a spravodlivo (článok 41 charty<sup>3</sup>). V článku 310 ZFEÚ sa stanovuje, že Únia a členské štáty bojujú proti podvodom a akýmkoľvek iným protiprávnym konaniam, ktoré poškodzujú finančné záujmy Únie. Článok 325 ZFEÚ sa zameriava na boj proti podvodom; tento článok je okrem iného právnym základom pre prácu úradu OLAF. V tomto článku sa okrem iného stanovuje, že Únia a členské štáty prijímú opatrenia, ktoré pôsobia odradzujúco a poskytnú v členských štátoch, inštitúciách, orgánoch, úradoch a agentúrach Únie účinnú ochranu.

---

<sup>2</sup> C(2011) 3673 final (6. júna 2011) Článok 4 – Uverejnenie správy EÚ o boji proti korupcii.

<sup>3</sup> Charta základných práv Európskej únie.

8. Je potrebné poznamenať, že článok 83 ZFEÚ, ktorý slúži ako právny základ protikorupčnej správy, má skôr všeobecný charakter. Týka sa rôznych druhov cezhraničnej kriminality a zavádzajú sa v ňom legislatívne právomoci Európskeho parlamentu a Rady, ktorých cieľom jej presadzovať spoluprácu EÚ v oblasti súdnictva. Článok 325 ZFEÚ sa konkrétnejšie zameriava na boj proti podvodom v súvislosti s finančnými záujmami EÚ. Nie je jasné, ako Komisia vidí vzťah medzi článkom 83 a 325 ZFEÚ s ohľadom na protikorupčnú správu a výročnú správu Komisie o boji proti podvodom<sup>4</sup>. V tejto súvislosti Dvor audítorov odkazuje na závery a odporúčania vo svojom stanovisku č. 8/2005<sup>5</sup> týkajúce sa zjednodušenia a konsolidácie právnych predpisov Spoločenstva v oblasti boja proti podvodom s cieľom predchádzať duplicité a prekryvaniu či kontradikcii ustanovení.

### ***Prvá protikorupčná správa***

9. Korupcia a podvody narúšajú dôveru verejnosti vo verejné inštitúcie a v demokraciu a taktiež oslabujú fungovanie vnútorného trhu EÚ. Uverejnenie tejto správy je sľubným začiatkom a dialóg, ktorý spustí, môže byť len užitočný. Dialóg tohto druhu je dôležitý, pretože je dôležitým prínosom k povinnosti (vnútroštátnych) verejných inštitúcií zodpovedať sa voči európskym občanom. Posilnenie dobrej správy vecí verejných prostredníctvom zlepšenia transparentnosti a povinnosti zodpovedať sa – najmä v oblasti protikorupčných opatrení – je zásadne dôležité pre získanie verejnej dôvery vo verejné inštitúcie. Politika transparentnosti a povinnosti zodpovedať sa podporuje, že tieto inštitúcie vykonávajú svoje úlohy náležite, a zabezpečuje morálnu zásadovosť ich zamestnancov. Transparentnosť a morálna zásadovosť sú kľúčovými podmienkami pre boj proti podvodom a korupcii.

---

<sup>4</sup> COM(2013) 548 final.

<sup>5</sup> Stanovisko č. 8/2005 (časť VI, Závery a odporúčania).

10. Je potrebné, aby Komisia zvážila obsah a odporúčania protikorupčnej správy. Tieto záležitosti sú detailnejšie rozobrané v nasledujúcich bodoch.

## Obsah

11. Vo svojej prvej protikorupčnej správe Komisia neposkytuje prepojenie na celkový problém podvodov a korupcie v EÚ a jej členských štátoch. Komisia však poskytuje argumenty svojho tematického zamerania na verejné obstarávanie. Verejné obstarávanie je oblasťou s veľkým dosahom na chybovosť odhadovanú Dvorom audítorov, a preto sa považuje za vysoko rizikovú oblasť. Chybovosť odhadovaná Dvorom audítorov nie je meradlom podvodov alebo korupcie. Chyby vo verejnom obstarávaní môžu znamenať, že ciele pravidiel verejného obstarávania – presadzovanie spravodlivej súťaže a zabezpečenie udelenia zákaziek najkvalifikovanejšiemu uchádzačovi – neboli vždy dosiahnuté. Dvor audítorov oznamuje všetky prípady podozrenia z podvodu a korupcie spomedzi týchto chýb úradu OLAF, ktorý má vyšetrovacie právomoci.

12. Dvor audítorov uznáva dôležitosť verejného obstarávania, záležitosti, ktorú si Komisia vybrala pre svoju tematickú kapitolu. V roku 2013 Dvor audítorov určil verejné obstarávanie ako konkrétnu tému auditov výkonnosti v budúcnosti a v súčasnosti vykonáva audit výkonnosti v tejto záležitosti v oblasti štrukturálnych fondov. Taktiež plánuje vykonať audit výkonnosti v oblasti vnútorných politík.

13. V protikorupčnej správe Komisie sa hodnotia úspechy vnútroštátnych iniciatív. K tomu, prečo inštitúcie a orgány EÚ nie sú zahrnuté do analýzy, nie je poskytnuté presvedčivé vysvetlenie. Zo samotnej správy a zo spätnej väzby, ktorú dostala okrem iného od Európskeho ombudsmana<sup>6</sup> a z rozpravy v

---

<sup>6</sup> „...začleniť inštitúcie EÚ do ďalšej protikorupčnej správy.“ Európsky ombudsman, tlačová správa č. 4/2014 (4. februára 2014).

Európskom parlamente<sup>7</sup>, je však zjavné, že vynechať inštitúcie a orgány EÚ zo správy bolo nešťastné. Dvor audítorov by rád zdôraznil, že jeho výročné a osobitné správy nie sú samy o sebe náhradou za toto vynechanie.

14. Európska únia sa v súčasnosti nezúčastňuje v Skupine štátov proti korupcii pri Rade Európy (GRECO)<sup>8</sup>. Všetkých 28 členských štátov EÚ je už členom GRECO. Je ťažké vysvetliť občanom EÚ, že vnútroštátne inštitúcie všetkých 28 členských štátov EÚ sú hodnotené na základe protikorupčných noriem Rady Európy, zatiaľ čo správne orgány EÚ nie. Rada opakovane vyzvala Komisiu na prijatie opatrení na zrealizovanie tohto členstva<sup>9</sup>.

15. Sila údajov: občania sú dôležitými zúčastnenými stranami vo verejných inštitúciách, a preto by sa im malo sprístupniť čo najviac informácií. Otvorenosť údajov znamená, že údaje vypracované verejnými inštitúciami môže použiť, opakovane použiť a šíriť ktokoľvek. V správe Komisie sa už odkazuje na príklady, keď sa dobre využívajú už disponibilné informácie (pozri **rámček 1**).

---

<sup>7</sup> Výbor pre občianske slobody, 12. februára 2014.

<sup>8</sup> [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/default\\_EN.asp?](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/default_EN.asp?)

<sup>9</sup> Pozri odsek 4.4.5 Štokholmského programu: *Otvorená a bezpečná Európa, ktorá slúži občanom a chráni ich*, dokument Rady 17024/09, prijatý Európskou radou v dňoch 10. a 11. decembra 2009. Rada zopakovala Komisii požiadavku na členstvo v GRECO vo februári 2013.

**Rámček 1 – Sila údajov: Slovensko<sup>10</sup>**

Iniciatíva Otvorená samospráva – Slovensko

V súvislosti s externým monitorovaním verejných výdavkov sa v rámci slovenskej iniciatívy Otvorená samospráva vytvoril rebríček 100 slovenských miest podľa súboru kritérií založených na transparentnosti vo verejnom obstarávaní, prístupe k informáciám, dostupnosti údajov verejného záujmu, účasti verejnosti, profesionálnej etiky a konflikte záujmov. Tento projekt realizuje organizácia Transparency International.

16. Informácie, ktoré sú uvedené v správe, súvisia do veľkej miery s výsledkami prieskumov medzi občanmi a spoločnosťami a opisom plánovaných alebo zavedených protikorupčných opatrení. Tento prístup nastoľuje otázku vnímania korupcie oproti realite. Rozsiahle využívanie prieskumov vnímania korupcie si vyžaduje podrobnejšie preskúmanie. Hoci sú výsledky niektorých prieskumov na prvý pohľad alarmujúce, keď príde na konkrétne fakty o frekvencii korupcie v rôznych členských štátoch, realita môže byť do istej miery odlišná. Korupciu však treba brať vážne. Nanešťastie správa nestavia na žiadnych štúdiách vypracovaných v tejto oblasti, napr. štúdiu PWC/ECORYS vypracovanej v mene Európskej komisie v roku 2013<sup>11</sup>. Takéto štúdie, podobne ako prieskum Eurobarometra o korupcii, poukazujú na to, že frekvencia korupcie je často oveľa nižšia, ako ju vnímajú občania a ako by politici predpokladali. Zameranie na vnímanie namiesto skutočných údajov môže zbytočne šíriť negatívne pocity občanov o verejnej správe či už na úrovni členských štátov alebo EÚ.

17. Výpovednosť prieskumov je obmedzená, ako je to vysvetlené v rámčeku nižšie (pozri príklad v **rámčeku 2**). Je však alarmujúce, že 25 % občanov Európy považuje za normálne dať úplatok za poskytnutie verejnej služby.

<sup>10</sup> COM(2014) 38 final, s. 28.

<sup>11</sup> [http://www.pwc.be/en\\_BE/be/publications/2013/pwc-olaf-study.pdf](http://www.pwc.be/en_BE/be/publications/2013/pwc-olaf-study.pdf)

**Rámček 2 – Príklad: prieskumy korupcie v Holandsku<sup>12</sup>**

61 percent Holanďanov súhlasí, že korupcia je v ich krajine rozšírená. Naopak dve percentá Holanďanov hovorí, že boli požiadaní alebo sa od nich očakávalo, aby zaplatili v uplynulom roku úplatok. Príčiny tohto nesúladu sa nerozoberajú.

18. Ako už bolo uvedené, Komisia odkazuje na informácie dostupné v existujúcich monitorovacích systémoch, údaje z vnútroštátnych verejných orgánov a výskum vykonávaný akademickými inštitúciami a nezávislými odborníkmi<sup>13</sup> ako zdrojov informácií pre protikorupčnú správu. Napriek tomu je správa pomerne opisná a chýbajú v nej vecné (operačné) informácie o účinnosti a dosahu rôznych protikorupčných opatrení. Správa nie je založená na dôkladných dôkazoch (pozri príklad v **rámčeku 3**).

---

<sup>12</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-14-67\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-67_en.htm) Zhrnutie kapitol európskej protikorupčnej správy podľa členských štátov.

<sup>13</sup> COM(2014) 38 final, s. 37.



**Rámček 3 – Príklad: posúdenie dôležitosti regionálneho kontextu: na čom záleží?<sup>14</sup>**

V protikorupčnej správe sa tvrdí, že „...sa zameriava [...] na to, čo funguje a čo nefunguje z hľadiska potlačania korupcie v konkrétnej krajine.“

Dvor audítorov zastáva názor, že štátny a regionálny kontext je dôležitý, pretože tvaruje dosah rôznych opatrení. Tento zásadne dôležitý miestny kontext sťažuje vyhlásenie všeobecných tvrdení o účinnosti rôznych opatrení. Chýbajú však komparatívne analýzy (medzi krajinami), ktoré by mohli určiť, na ktorých kontextových faktoroch záleží a prečo. Okrem toho v správe nie sú nijaké informácie o vzájomnej závislosti rôznych protikorupčných opatrení. Ako sa podporujú (alebo obmedzujú) rôzne zásahy inými opatreniami a širšími reformami správy, napr. reformami správy verejných financií (napr. daňová správa a rozpočtové riadenie, štátne štatistiky, orgány verejného obstarávania, najvyššie kontrolné inštitúcie)?

19. V správe sa neriešia dôvody, prečo sa vyskytuje korupcia obzvlášť v oblasti verejného obstarávania. Táto otázka sa prehliada tým, že sa zameriava na kontrolné mechanizmy, prevenciu a riziká. Je to však otázka, ktorú je potrebné riešiť, ak sa majú nájsť účinné opatrenia na zvládnutie tohto problému. Dvor audítorov už mnoho rokov zdôrazňuje potrebu zjednodušiť pravidlá aj v oblasti verejného obstarávania. Čím zložitejšie sú pravidlá, tým väčší počet chýb sa pravdepodobne vyskytne. Okrem iných príčin plnenie zložitých pravidiel môže tiež vytvárať prostredie, v ktorom možno zakrývať korupciu a podvody. Zložitosť pravidiel verejného obstarávania je pravdepodobne faktorom, ktorý prispieva k mnohým chybám a zvyšuje riziko korupcie.

20. Pokiaľ ide o niektoré uvedené kontrolné mechanizmy, napr. pravidlá týkajúce sa konfliktu záujmov alebo účinnosť protikorupčných agentúr, Dvor

---

<sup>14</sup> COM(2014) 38 final, s. 39 (metodika posudzovania a používanie ukazovateľov).

audítorov uverejnil audítorské správy, v ktorých sa nachádzajú odporúčania, ktoré môžu byť všeobecne užitočné<sup>15</sup>.

21. Potrebné sú dôkladné údaje o skutočnom výskyte korupcie spolu s následnou analýzou, prečo sa korupcia vyskytuje, aby Komisia mohla účinne odôvodniť svoj návrh protikorupčných opatrení, ktoré nie sú stanovené len v článku 83 ZFEÚ, ale aj v článku 325 ods. 4 ZFEÚ („[...]s cieľom zabezpečiť v členských štátoch, inštitúciách, orgánoch, úradoch a agentúrach Únie **účinnú** a rovnocennú ochranu [...]“).

### ***Odporúčania Komisie***

22. Odporúčania v správe sú začiatočným bodom, ktorý si zaslúži značné rozpracovanie: sú pomerne všeobecné a z tohto dôvodu povrchné (pozri príklady v **rámčeku 4**). Vo všeobecných odporúčaníach by malo byť viac podrobností o činnostiach, ktoré je potrebné vykonať, ako ich treba zrealizovať a kto ich má vykonať. Informácie o monitorovacích opatreniach by boli užitočné. Avšak pokiaľ ide o opatrenia, ktoré je potrebné prijať na úrovni členských štátov, v prílohe k protikorupčnej správe sa nachádzajú konkrétnejšie odporúčania podľa členských štátov.

---

<sup>15</sup> Odkaz na osobitnú správu č. 15/2012 „Riadenie konfliktu záujmov vo vybraných agentúrach EÚ“ a osobitnú správu č. 2/2011 o Európskom úrade pre boj proti podvodom (OLAF).

**Rámček 4 – Odporúčania: príklady<sup>16</sup>**

1. Zaviesť ciele protikorupčné politiky pre regionálnu a miestnu správu. Posúdenia rizík môžu byť užitočné aj pri rozbere osobitých nedostatkov na tejto úrovni správy.
2. Zabezpečiť minimálne štandardy transparentnosti na úrovni regionálnej a miestnej správy v súvislosti s postupmi verejného obstarávania a fázou realizácie verejných zákaziek.
3. Zabezpečiť dostatočnú kapacitu orgánov určených na preskúmanie verejného obstarávania, poradných orgánov, orgánov dohľadu, prípadne aj audítorských súdov, aby mohli plniť svoje overovacie povinnosti.
4. Zabezpečiť účinnú koordináciu medzi orgánmi poverenými dohľadom nad verejným obstarávaním.
5. Zabezpečiť účinné mechanizmy následnej kontroly na účely zrušovacích rozsudkov alebo na účel anulovania verejných zmlúv v primeranom čase, ak daný proces ovplyvnili korupčné praktiky.

**Záver**

23. Dvojročná protikorupčná správa je príležitosťou, aby Komisia začala celoeurópsky dialóg a zaviedla vecné prepojenie medzi transparentnosťou, morálnou zásadovosťou, korupciou, podvodmi a povinnosťou zodpovedať sa. Dvor audítorov víta túto prvú protikorupčnú správu, ktorá obsahuje informácie o trendoch v oblasti korupcie a nachádzajú sa v nej podrobnosti o dobrých postupoch, ktoré sa uplatňujú v oblasti protikorupčných opatrení.

24. Správa je však celkovo opisná, s málo analýzami a bez vecných zistení, spoliehajúc sa namiesto toho na výsledky prieskumov vnímania korupcie, ktorých užitočnosť je obmedzená. Dvor audítorov poukazuje na potrebu

---

<sup>16</sup> COM(2014) 38 final, s. 35 a 36.

operačne relevantného výskumu a dôkladných hodnotení vrátane analýzy skutočne rizikových oblastí. Tým by sa stanovila základňa dôkazov, ktorá v súčasnosti chýba pre ciele a výsledky rôznych protikorupčných opatrení, a objasnili sa vzájomné vzťahy medzi rôznymi protikorupčnými zásahmi v členských štátoch a inštitúciách EÚ ako úrad OLAF v mene Komisie.

25. Inštitúcie EÚ mali byť začlenené do prvej protikorupčnej správy Komisie. Akékoľvek informácie od Komisie by boli ešte aj v tejto fáze veľmi vítané. Nie sú predložené presvedčivé dôvody, prečo sa Európska únia v súčasnosti nezúčastňuje v Skupine štátov proti korupcii pri Rade Európy (GRECO). Európska únia by sa mala zapojiť do GRECO s cieľom získať plné členstvo. Účelom je dostať administratívne orgány EÚ na rovnakú úroveň s vládami jej 28 členských štátov, ktorých dodržiavanie protikorupčných štandardov Rady Európy je už predmetom hodnotenia.