



Briuselis, 2014 02 03
COM(2014) 38

KOMISIJOS ATASKAITA TARYBAI IR EUROPOS PARLAMENTUI
ES KOVOS SU KORUPCIJA ATASKAITA

I. Įžanga

Politikos kontekstas ir ataskaitos tikslai

Korupcija daro didelę žalą ekonomikai ir visuomenei apskritai. Nuo giliai išsisknijusios korupcijos, trukdančios ekonominiam vystymuisi, pakertančios demokratiją ir darančios žalą socialiniam teisingumui ir teisinės valstybės principams, kenčia daug šalių visame pasaulyje. ES valstybės narės nėra apsaugotos nuo šių realiųjų. Savo pobūdžiu ir mastu korupcija skirtingose šalyse skiriasi, tačiau ji daro poveikį visoms valstybėms narėms. Ji daro žalą geram valdymui, ūkiškam viešųjų lėšų tvarkymui ir konkurencijai rinkose. Kraštutiniiais atvejais ji pakerta piliečių pasitikėjimą demokratinėmis institucijomis ir procesais.

Šioje ataskaitoje pateikiama korupcijos ES valstybėse narėse ir veiksmų, kurių imtasi užkertant korupcijai kelią ir kovojant su ja, analizė. Ataskaita siekiama pradėti debatus, kuriuose dalyvautų Komisija, valstybės narės, Europos Parlamentas ir kiti suinteresuotieji subjektai, kad būtų padedama kovoti su korupcija ir būtų nustatyta, kaip galima išnaudoti europinį aspektą.

ES valstybės narės turi įsidedusias daugumą teisinių priemonių ir įsteigusios institucijų, reikalingų užkirsti kelią korupcijai ir kovoti su ja. Tačiau jų pasiekti rezultatai visoje ES nėra patenkinami. Kovos su korupcija taisyklės ne visada griežtai taikomos, su sisteminėmis problemomis kovojama nepakankamai veiksmingai, o atitinkamos institucijos ne visada turi pakankamai pajėgumų užtikrinti taisyklių laikymąsi. Deklaruojami siekiai vis dar per daug nutolę nuo konkrečių rezultatų, ir dažnai atrodo, kad nėra tikros politinės valios įveikti korupciją.

Užtikrindama ES indėlį, Komisija 2011 m. birželio mėn. priėmė komunikatą „Kova su korupcija ES“¹, kuriuo buvo nustatyta ES kovos su korupcija ataskaita valstybių narių pastangoms šioje srityje stebėti ir vertinti, siekiant didesnio politinio ryžto veiksmingai kovoti su korupcija. Ši ataskaita dabar skelbiama pirmą kartą; kas dvejus metus bus rengiamos naujos ataskaitos.

Pagal tarptautinius teisinius dokumentus² šioje ataskaitoje korupcija plačiąja prasme apibrėžiama kaip piktnaudžiavimas įgaliojimais siekiant asmeninės naudos. Todėl ataskaita apima konkrečius korupcinius veiksmus ir priemones, kurių valstybės narės imasi būtent tam, kad užkirstų kelią įstatymo apibrėžtiems korupciniams veiksams ar už juos nubaustų; joje taip pat minimos įvairios sritys ir priemonės, darančios poveikį korupcijos rizikai ir galimybėms ją kontroliuoti.

Ataskaitoje dėmesys sutelkiamas į kai kuriuos pagrindinius ypatingos svarbos klausimus kiekvienoje valstybėje narėje. Joje aprašoma geroji patirtis bei silpnosios vietos ir apibrėžiami veiksmai, kurie leis valstybėms narėms veiksmingiau kovoti su korupcija. Komisija pripažįsta, kad kai kurie iš šių klausimų priklauso tik nacionalinei kompetencijai. Tačiau užtikrinimas, kad valstybės narės turėtų veiksmingą kovos su korupcija politikos priemones

1 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0308:FIN:LT:PDF>.

2 Visų pirma, Jungtinių Tautų Konvenciją dėl kovos su korupcija, taip pat Europos Tarybos teisinius dokumentus, nukreiptus prieš korupciją, įskaitant Rezoliuciją (97) 24 dėl dvidešimties pagrindinių kovos su korupcija principų ir rekomendacijas Nr. R (2000) 10 dėl valstybės tarnautojų elgesio kodeksų ir Nr. (2003)4 dėl bendrųjų taisyklių prieš korupciją finansuojant politines partijas ir rinkimų kampanijas.

ir kad ES remtų valstybes nares šiame darbe, atitinka bendrus Sąjungos interesus. Todėl ataskaitoje siekiama skatinti aukštus kovos su korupcija standartus visoje ES. Išryškinant pačios ES viduje kylančias problemas – ir gerą patirtį – ataskaita pateisinami ES siekiai stiprinti kovos su korupcija standartus kitur.

Korupcija – sudėtingas ekonominių, socialinių, politinių ir kultūrinių aspektų turintis reiškinys, kurio negalima lengvai išnaikinti. Veiksmingos politinės reakcijos negalima prilyginti vien standartinių priemonių rinkiniui; universalus sprendimo nėra. Todėl ataskaitoje korupcija nagrinėjama kiekvienos valstybės narės nacionaliniame kontekste, ir siūloma, kaip šiame kontekste gali būti sprendžiami kiekvienai valstybei narei aktualiausi klausimai.

Daugiau paaiškinimų apie šios ataskaitos metodiką pateikiama priede.

Platesnis politikos kontekstas

Finansų krizė papildomai apsunkino europiečių ir jų vyriausybių gyvenimą. Šiuo metu ir Europoje, ir kitur susiduriant su ekonominiais sunkumais, būtinos stipresnės viešųjų išlaidų naudojimo sąžiningumo ir skaidrumo garantijos. Piliečiai tikisi, kad ES atliks svarbų vaidmenį ir padės valstybėms narėms apsaugoti teisėtą ekonomiką nuo organizuoto nusikalstamumo, finansinio ir mokesčio sukčiavimo, pinigų plovimo ir korupcijos, ypač ekonominės krizės ir biudžeto taupymo laikais. Vertinama, kad vien korupcija ES ekonomikai kasmet kainuoja 120 mlrd. EUR – tik truputį mažiau nei metinis Europos Sąjungos biudžetas³.

„Europa 2020“ yra šio dešimtmečio **ES augimo strategija**, kuria siekiama plėtoti išmanią, tvarią, integracinę ekonomiką ir taip padėti ES ir jos valstybėms narėms pasiekti aukštą užimtumo, našumo ir socialinės sanglaudos lygį. Tyrimai leidžia daryti išvadą, kad strategijos „Europa 2020“ sėkmė taip pat priklauso nuo institucinių veiksnių, pavyzdžiui, gero valdymo, teisinės valstybės principų ir korupcijos kontrolės⁴. Kovoiant su korupcija didinamas ES konkurencingumas pasaulio ekonomikoje. Šiomis aplinkybėmis kovos su korupcija priemonės kai kurių valstybių narių atžvilgiu buvo iškeltos Europos semestre – kasmetiniame ekonominės politikos koordinavimo cikle, kurio metu išsamiai analizuojamos valstybių narių ekonominių ir struktūrinių reformų programos ir konkrečioms šalims skirtos rekomendacijos. Žvelgiant plačiau viešojo administravimo veiksmingumo didinimas, ypač jį derinant su didesniu skaidrumu, gali padėti sumažinti su korupcija siejamus pavojus. Todėl 2014 m. sausio mėn. Komisijos komunikate dėl Europos pramonės atgimimo pabrėžiama, kad kokybiškas viešasis valdymas yra svarbus ES augimo strategijos aspektas⁵.

3 Bendra ekonominė korupcijos kaina lengvai nesuskaičiuojama. Nurodytas skaičius grindžiamas specializuotų institucijų ir subjektų vertinimais – pvz., Tarptautinių prekybos rūmų, „Transparency International“, „UN Global Compact“, Pasaulio ekonomikos forumo, „Clean Business is Good Business, 2009“, iš kurių galima daryti išvadą, kad pasauliniu lygmeniu korupcija sudaro 5 proc. BVP. Taip pat žr. 2011 m. birželio 6 d. Komisijos komunikatą „Kova su korupcija ES“ (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0308:FIN:LT:PDF>).

4 „Kokybiškas viešasis administravimas, didinantis ES valstybių narių konkurencingumą (2011–2012 m.)“ (<http://ec.europa.eu/enterprise/policies/industrial-competitiveness/monitoring-member-states/improving-public-administration/>).

5 COM(2014) 14.

Ataskaitos struktūra

ES kovos su korupcija ataskaita apima visas 28 ES valstybes nares. Jos struktūra yra tokia:

- I. **Ižanga**, kurioje pateikiamas politinis kontekstas ir tikslai.
- II. 2013 m. „Eurobarometro“ **apklausų** apie korupcijos suvokimą ir korupcijos patirtį rezultatai.
- III. **Horizontalusis skyrius**, kuriame apibūdinamos korupcijos tendencijos ES. Jame pateikiama pagrindinių išvadų santrauka. Išvados ir pasiūlymai dėl ateities veiksmų kiekvienai valstybei narei pateikiami (tik) atitinkamuose šalių skyriuose.
- IV. **Teminis skyrius**, kuriame dėmesys sutelkiamas į ES lygmens ypatingos svarbos kompleksinius klausimus. Šios pirmos ataskaitos dėmesio centre esantis klausimas – viešieji pirkimai, kurie yra itin svarbūs vidaus rinkai; juos reglamentuoja išsamūs ES teisės aktai, ir jie gali būti stipriai pažeidžiami korupcijos. Skyrius apima korupciją ir kovos su korupcija priemones nacionalinėse viešųjų pirkimų sistemose.
- V. **Priedas apie metodiką**, kuriame aprašoma, kaip ataskaita buvo parengta, taip pat metodiniai pasirinkimai ir ribos.
- VI. **Šalių skyriai**, kuriuose aptariama kiekviena iš 28 valstybių narių. Šiuose skyriuose nepateikiama išsamaus su korupcija susijusių klausimų ir kovos su korupcija priemonių aprašymo. Tačiau juose išryškunami atrinkti pagrindiniai klausimai, nustatyti individualiai įvertinus kiekvieną šalį pagal jos pasiekimus ir tinkamai atsižvelgus į nacionalinį kontekstą:
 - a) **ižanga**, kurioje pateikiamas bendras korupcijos padėties momentinis vaizdas. Jame pateikiami atrinkti rodikliai, įskaitant suvokimą, taip pat faktai, tendencijos, uždaviniai ir pokyčiai, svarbūs korupcijos ir kovos su korupcija priemonių požiūriu;
 - b) **pagrindiniai nagrinėjami klausimai**. Kiekvienai šaliai nustatoma ir nagrinėjama keletas klausimų. Nors pagrindinis dėmesys skiriamas pažeidžiamoms vietoms ir tobulintinioms sritims, analizėje žvelgiama į priekį ir nurodomi planai ir priemonės žengti tinkama linkme, taip pat nustatomi daugiau dėmesio reikalaujantys klausimai. Išryškinama geroji patirtis, kuri gali padėti kitiems. Pagrindinių nagrinėjamų klausimų sąrašas neapsiriboja teminiame skyriuje (viešieji pirkimai) aptartais klausimais. Tačiau kai kurių šalių skyriuose iš tiesų pateikiama konkreti viešųjų pirkimų analizė; taip yra tų šalių, kuriose nustatyta didelių viešųjų pirkimų problemų, atveju.

Pagrindiniai klausimai kiekvienos šalies skyriuje atrinkti remiantis šiais kriterijais:

- problemos dydžiu ir poveikiu, lyginant su kitais su korupcija susijusiais uždaviniais šalyje;

- galimo šalutinio poveikio platesniam politikos priemonių ratui mastu (pavyzdžiui, didelės viešųjų pirkimų kontrolės spragos, dėl kurių kyla nemažas pavojus, kad viešosios lėšos bus nukreiptos kitur) ir
- galimybe nurodyti konstruktyvius ir konkrečius tolesnius veiksmus.

Tolesni veiksmai ir įgyvendinimo kontrolė

Kiekvienos šalies skyriuje išdėstyti klausimai, kuriems reikia skirti daugiau dėmesio, atspindi Komisijos pastangas nustatyti priemones, kurios, tikėtina, suteiktų **papildomos naudos** sprendžiant svarbiausius dar neišspręstus klausimus, susijusius su korupcijos prevencija ir kova su ja. Jie pritaikyti kiekvienos šalies kontekstui ir poreikiams. Jie konkretūs ir tiksliniai, ne per smulkmeniškai ir skirti konkretiems praktiniams pokyčiams pasiekti. Atitinkamais atvejais ataskaitoje remiamasi **kituose pranešimo apie korupciją mechanizmuose suformuluotomis rekomendacijomis** (visų pirma Europos Tarybos valstybių grupės prieš korupciją (GRECO) ir EBPO), kai kuriomis iš kurių valstybės narės dar nesivadovauja, ir šios rekomendacijos yra remiamos.

Po šios ataskaitos Komisija norėtų pradėti konstruktyvius, į ateitį orientuotus debatus apie tai, kaip geriausia kovoti su korupcija, visų pirma apie klausimus, kuriuos ji nustatė kaip reikalaujančius daugiau dėmesio. Komisija tikisi plačių debatų apie kovos su korupcija priemones, kuriuose aktyviai dalyvautų valstybės narės, Europos Parlamentas, nacionaliniai parlamentai, privatusis sektorius ir pilietinė visuomenė, bei tikisi pati aktyviai dalyvauti diskusijose ir ES lygmeniu, ir valstybėse narėse.

Be to, Komisija ketina įgyvendinti valstybių narių, vietos NVO ir kitų suinteresuotųjų subjektų **keitimosi patirtimi programą**, kad būtų nustatyta geroji patirtis ir pašalinti kovos su korupcija politikos priemonių trūkumai, didinamas informuotumas arba vykdomi mokymai. Šios pastangos turėtų būti susietos su ataskaitoje nurodytais klausimais, kuriems reikia skirti dėmesio, ir turėtų palengvinti tolesnius veiksmus. Tarpusavio keitimosi patirtimi programa bus pradėta vykdyti priėmus ataskaitą, remiantis gautomis pastabomis ir pokalbiais su suinteresuotaisiais subjektais apie konkrečius poreikius, kuriems spręsti ji galėtų būti skirta.

Komisija ketina atidžiai išnagrinėti dėl šios pirmosios ataskaitos gautas pastabas, apsvarstyti galimas spragas bei klaidas ir padaryti išvadas, kurios bus įtrauktos į antrąją ataskaitą. Bus peržiūrėta metodika ir bus papildomai apsvarstyta galimybė parengti naujus korupcijos rodiklius.

Ateityje bus nagrinėjami tokie klausimai, kaip šioje pirmoje ataskaitoje pasiūlytų priemonių įgyvendinimas, ir bus aptarti keitimosi patirtimi programos rezultatai.

II. „Eurobarometro“ apklausos apie korupcijos suvokimą ir korupcijos patirtį rezultatai

Rengiant ES kovos su korupcija ataskaitą, 2013 m. pradžioje buvo atliktos dvi „Eurobarometro“ apklausos: 1) specialioji „Eurobarometro“ apklausa⁶ ir 2) į verslą orientuota greitoji apklausa⁷. Daugumos šalių atveju „Transparency International“ skelbiamame korupcijos suvokimo indekse⁸ pateikiamas eiliškumas maždaug atitinka „Eurobarometro“ respondentų pateiktus atsakymus.

Paėmus specialiosios „Eurobarometro“ apklausos duomenis – pirmiausia, apie bendrą korupcijos paplitimo suvokimą, ir antra, apie faktinius atvejus, kai buvo tikimasi kyšio mokėjimo (asmeninė kyšininkavimo patirtis) – akivaizdu, kad valstybes nares galima apibūdinti skirtingai.

Atsakymai patvirtina teigiamą suvokimą ir menką kyšininkavimo patirtį **Danijoje, Suomijoje, Liuksemburge ir Švedijoje**. Šiose šalyse respondentai retai nurodė, kad iš jų buvo tikimasi kyšio (mažiau nei 1 proc. atvejų), o žmonių, manančių, kad korupcija yra plačiai paplitusi, skaičius (atitinkamai 20 proc., 29 proc., 42 proc. ir 44 proc.) yra žymiai mažesnis nei ES vidurkis. **Jungtinės Karalystės** atveju tik iš 5 asmenų iš 1115 buvo tikimasi kyšio (mažiau nei 1 proc.), ir tai yra geriausias rezultatas visoje Europoje; tačiau duomenys apie suvokimą rodo, kad 64 proc. respondentų Jungtinėje Karalystėje mano, kad korupcija šalyje yra plačiai paplitusi (ES vidurkis – 74 proc.).

Tokiose šalyse kaip **Vokietija, Nyderlandai, Belgija, Estija ir Prancūzija**, nors korupciją plačiai paplitusiu reiškiniu laiko daugiau nei pusė respondentų, iš tiesų turėjusių mokėti kyšį žmonių skaičius žemas (apie 2 proc.). Šios šalys taip pat demonstruoja gerus rezultatus „Transparency International“ indekse. **Austrijos broūžai panašūs į šios grupės** – išimtį sudaro gana aukštas (5 proc.) skaičius respondentų, kurie nurodė, kad iš jų buvo tikimasi kyšio.

Kai kuriose šalyse santykinai daug žmonių nurodė turėję asmeninės kyšininkavimo patirties, tačiau tai aiškiai būdinga ribotam sektorių skaičiui – prie tokių šalių priskiriama **Vengrija (13 proc.), Slovakija (14 proc.) ir Lenkija (15 proc.)**. Šiose šalyse dauguma kyšininkavimo atvejų įvyksta viename sektoriuje – sveikatos priežiūros. Yra įrodymų, kad struktūrinės problemos sveikatos priežiūros srityje skatina mokėti kyšius medikams. Iš tiesų visose išvardytose šalyse išsamūs atsakymai rodo, kad daugiausia asmenų nurodo sveikatos priežiūrą, tuo tarpu visos kitos institucijos ar sektoriai (pvz., policija, muitinė, politikai, prokuratūra ir kt.) buvo paminėti mažiau nei 1 proc. asmenų. Šiose šalyse korupcija plačiaja

6 Bendrosios visų valstybių narių populiacijos apklausa, atliekama kas dvejus metus, grindžiama tiesioginiais pokalbiais su 1 000 arba 500 respondentų imtimi (priklausomai nuo populiacijos dydžio). 2013 m. vasario mėn. pabaigoje – kovo mėn. pradžioje šioje apklausoje dalyvavo iš viso 27 786 asmenys (reprezentatyvi imtis). Apklausa, be kita ko, buvo tiriamas bendras korupcijos suvokimas, asmeninė korupcijos patirtis ir požiūris į paslaugas ir dovanas. Nors „Eurobarometro“ apklausos vykdomos kas antrus metus nuo 2007 m., 2013 m. Komisija nusprendė klausimus pritaikyti prie šios ataskaitos poreikių. Todėl bet koks lyginimas su ankstesniais metais turėtų būti atsargus. Visa ataskaita pateikiama http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb_special_399_380_en.htm#397.

7 Telefonu vykdoma apklausa, vadinamoji greitoji „Eurobarometro“ apklausa, apėmė šešis ES-28 sektorius ir pirmą kartą buvo atlikta 2013 m., nuo vasario 18 d. iki kovo 8 d. Nuomonių buvo klausiama energetikos, sveikatos priežiūros, statybos, gamybos, ryšių ir finansų sektorių verslo subjektų (visų dydžių įmonių). Visa ataskaita pateikiama http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/flash_arch_374_361_en.htm#374.

8 Korupcijos suvokimo indeksą (CPI) kasmet skelbia „Transparency International“ (<http://cpi.transparency.org/cpi2013/>).

prasmė suvokiama kaip plačiai paplitusi (82 proc. Lenkijoje, 89 proc. Vengrijoje ir 90 proc. Slovakijoje).

Kai kuriose šalyse, įskaitant **Portugaliją, Slovėniją, Ispaniją ir Italiją**, kyšininkavimas atrodo retas, tačiau korupcija plačiaja prasme kelia didelį susirūpinimą: kad per pastaruosius 12 mėnesių buvo prašomi mokėti kyšį arba iš jų buvo to tikimasi, nurodė santykinai mažai respondentų. Nors asmeninė kyšininkavimo patirtis, atrodo, pasitaiko retai (1–3 proc.), suvokimą taip stipriai paveikė pastarojo meto politiniai skandalai ir finansų bei ekonomikos krizė, kad tai suformavo neigiamą respondentų nuomonę apie bendrą korupcijos padėtį (atitinkamai 90, 91, 95 ir 97 proc.).

Kalbant apie šalis, atsiliekančias ir pagal suvokimo, ir pagal faktinės korupcijos patirties rodiklius, prie jų priskirtinos **Kroatija, Čekija, Lietuva, Bulgarija, Rumunija ir Graikija**. Šiose šalyse nuo 6 iki 29 proc. respondentų nurodė, kad per pastaruosius 12 mėnesių jų buvo prašoma mokėti kyšį arba iš jų buvo to tikimasi, o nuo 84 proc. iki net 99 proc. mano, kad jų šalyje korupcija plačiai paplitusi. Atrodo, kad Kroatija ir Čekija daro šiek tiek geresnį įspūdį, nes jų rodikliai kiek geresni nei likusių tos pačios grupės šalių.

Aukščiau nepaminėtų šalių (t. y. Latvijos, Maltos, Airijos ir Kipro) rezultatai smarkiai nesiskiria nuo ES vidurkio nė vienu iš šių aspektų.

Europos lygmeniu trys ketvirtadaliai respondentų (76 proc.) mano, kad jų šalyje korupcija plačiai paplitusi. Šalys, kuriose respondentai labiausiai linkę manyti, kad korupcija plačiai paplitusi, yra Graikija (99 proc.), Italija (97 proc.), Lietuva, Ispanija ir Čekija (po 95 proc.). **Ketvirtadalis europiečių (26 proc.), lyginant su 2011 m. „Eurobarometro“ nurodytais 29 proc., mano, kad jų kasdieniniame gyvenime korupcija daro poveikį jiems asmeniškai.** Labiausiai sakyti, kad korupcija daro poveikį jiems asmeniškai, linkę žmonės Ispanijoje ir Graikijoje (po 63 proc.), Kipre ir Rumunijoje (po 57 proc.) ir Kroatijoje (55 proc.); mažiausiai linkę Danijoje (3 proc.), Prancūzijoje ir Vokietijoje (po 6 proc.). **Maždaug vienas iš dvylikos europiečių (8 proc.) teigia per pastaruosius 12 mėnesių patyrę korupcijos atvejų arba tapę jų liudininkais.** Labiausiai linkę teigti patyrę korupciją arba tapę jos liudininkais respondentai Lietuvoje (25 proc.), Slovakijoje (21 proc.) ir Lenkijoje (16 proc.), o mažiausiai linkę – Suomijoje ir Danijoje (po 3 proc.), Maltoje ir Jungtinėje Karalystėje (po 4 proc.).

Maždaug trys ketvirtadaliai europiečių (73 proc.) teigia, kad kyšininkaujant ir naudojantis ryšiais dažnai lengviausia gauti tam tikras viešąsias paslaugas jų šalyje. Šis įsitikinimas labiausiai paplitęs Graikijoje (93 proc.), Kipre (92 proc.), Slovakijoje ir Kroatijoje (po 89 proc.). **Panašiai kaip ir 2011 m., maždaug du iš trijų europiečių (67 proc.) mano, kad politinių partijų finansavimas nepakankamai skaidrus ir nepakankamai prižiūrimas.** Labiausiai tokios nuomonės laikytis linkę respondentai iš Ispanijos (87 proc.), Graikijos (86 proc.) ir Čekijos (81 proc.), o mažiausiai – iš Danijos (47 proc.), Jungtinės Karalystės (54 proc.), Švedijos (55 proc.) ir Suomijos (56 proc.). **Tik mažiau nei ketvirtadalis (23 proc.) europiečių sutinka, kad jų vyriausybės pastangos įveikti korupciją veiksmingos;** maždaug ketvirtadalis (26 proc.) mano, kad jų šalyje nepakanka

sėkmingo patraukimo baudžiamojon atsakomybėn atvejų, kad žmonės atgrasytų nuo korupcijos.

Į verslą orientuotos greitosios apklausos rezultatai rodo stulbinančius šalių skirtumus: 89 procentinių punktų skirtumas tarp aukščiausio (Graikijoje, 99 proc.) ir žemiausio (Danijoje, 10 proc.) suvokiamo korupcijos lygio. (Toks pat rezultatas matomas ir aukščiau pateiktoje specialiojoje „Eurobarometro“ apklausoje: 20 proc. ir 99 proc.). Iš tiesų visi, išskyrus vieną, respondentai iš Graikijos mano, kad Graikijoje korupcija plačiai paplitusi.

Europos lygmeniu daugiau nei 4 įmonės iš 10 laiko korupciją problema verslui – kaip ir patronažą bei nepotizmą. Paklaustos konkrečiai, ar korupcija yra problema verslui, 50 proc. statybos sektoriaus ir 33 proc. ryšių ir IT sektoriaus bendrovių nurodė, kad tai svarbi problema. **Kuo mažesnė įmonė, tuo dažniau korupcija ir nepotizmas atrodo problema verslui.** Korupciją problema verslui dažniausiai laiko Čekijos (71 proc.), Portugalijos (68 proc.), Graikijos ir Slovakijos (po 66 proc.) įmonės.

III. Pagrindiniai šioje ataskaitoje nustatyti faktai

Atskirų šalių analizė atskleidė nemenką su korupcija susijusių problemų, taip pat korupcijos kontrolės mechanizmų įvairovę – dalis šių mechanizmų pasirodė veiksmingi, o kiti rezultato nedavė. Nežiūrint to, pastebimi kai kurie visai ES arba valstybių narių grupėms bendri bruožai. Iš šalių analizės matosi, kad valstybėse narėse korupcijos ypač pažeidžiami viešieji pirkimai, nes kontrolės mechanizmai ir rizikos valdymas turi trūkumų. Kitame skirsnyje pateikiamas korupcijos rizikos vertinimas, įskaitant tiek gerą, tiek neigiamą viešųjų pirkimų praktiką.

Šioje santraukoje peržiūrimi pagrindiniai klausimai, kurie išsamiau vertinami šalių skyriuose. Jie sugrupuoti į keturias temines sritis (A. Politinis aspektas, B. Kontrolės mechanizmai ir prevencija, C. Įveikimas, D. Rizikos sritys), nors atsižvelgiant į nagrinėjamų klausimų kompleksiskumą galimas tam tikras persidengimas. Išsamesnis kontekstas ir analizė pateikiami šalių skyriuose.

A. Politinis aspektas

Prioriteto teikimas kovos su korupcija politikos priemonėms

Kovos su korupcija politikos priemonės tapo matomesnės daugumos valstybių narių politinėje darbotvarkėje. Finansų krizė atkreipė dėmesį į sąžiningumo klausimus ir sprendimus priimančių asmenų atskaitomumą. Susidūrusios su dideliais ekonominiais sunkumais, dauguma valstybių narių pripažino su korupcija susijusių problemų svarbą ir parengė (arba rengia) kovos su korupcija programas, kad išspręstų su tuo susijusios rizikos ir viešųjų lėšų nukreipimo kitur pavojaus klausimą. Kai kurių valstybių narių ekonomikos suregulavimo programos apima aiškius reikalavimus, susijusius su kovos su korupcija politikos priemonėmis. Net jei kovos su korupcija politikos priemonės formaliai nesusietos su ekonomikos suregulavimo programa, jos suregulavimo priemonės papildė, ypač šalyse, kur korupcija yra didelė problema. Rekomendacijos dėl veiksmingos kovos su korupcija taip pat pateiktos Europos ekonominės politikos koordinavimo semestro kontekste.

Ši ataskaita nėra grindžiama prielaida, kad norint užkirsti kelią korupcijai ar su ja kovoti yra privalomos plačios kovos su korupcija strategijos. Tačiau ilgalaikis išsamių kovos su korupcija strategijų nebuvimas kai kuriose valstybėse narėse, susiduriančiose su sisteminėmis korupcijos problemomis, pasirodė esąs rūpestį keliantis klausimas, nes tos problemos, kurias reikia spręsti, reikalauja išsamaus koordinuoto požiūrio centriniu lygmeniu. Kai kuriose iš šių valstybių narių neseniai buvo priimtos nacionalinės kovos su korupcija strategijos, o kitose tokios strategijos dar nėra. Kai kuriose valstybėse narėse priimtos kovos su korupcija strategijos, grindžiamos ankstesnių strateginių programų poveikio vertinimais, parengtais po viešųjų konsultacijų, ir aktyviai įtraukiant pilietinę visuomenę ir tam tikras viešąsias ir nepriklausomas institucijas vykdymo ir stebėjimo srityje, minimos kaip teigiami žingsniai, su išlyga, kad reikia palaukti įgyvendinimo rezultatų.

Dauguma valstybių narių, kurios susiduria su sunkiais uždaviniais spręsdamos korupcijos klausimą, sukūrė kompleksiškas, sudėtingas teises ir institucines sistemas, taip pat daugybę tikslinių strategijų arba programų. Tačiau vien tik jos nebūtinai padės pasiekti apčiuopiamų rezultatų. Priešingai, kitose valstybėse narėse, kur stinga atitinkamo reguliavimo ar strateginių programų, korupciją pastebimai sumažino prevencinės sistemos ir prevencinė praktika, tradicijos, susijusios su viešųjų paslaugų teikėjais ir gavėjais ar, kai kuriais atvejais, aukšti skaidrumo standartai.

Politinė atskaitomybė

Krizės sukeltų socialinių protestų taikinytis – ne tik ekonominė ir socialinė politika, bet ir politinio elito sąžiningumas ir atskaitomybė. Garsūs skandalai, susiję su politikų korupcija, netinkamu viešųjų lėšų panaudojimu ar neetišku elgesiu, prisidėjo prie visuomenės nepasitenkinimo ir nepasitikėjimo politine sistema.

Sąžiningumas politikoje – svarbi problema daugelyje valstybių narių. Politinių partijų ar centrinio arba vietos lygmens renkamųjų susirinkimų elgesio kodeksai yra labiau išimtis nei taisyklė. Kai tokie kodeksai yra, jiems neretai stinga veiksmingo stebėsenos mechanizmo arba aiškių nuostatų dėl sankcijų skyrimo, todėl atgrasomosios nuobaudos taikomos retai. Kai kuriais atvejais nepakankama atskaitomybė sudarė įspūdį, kad politinis elitas yra tarsi neliečiamas.

Kai kuriose valstybėse narėse nerimaujama ne tik dėl didėjančio visuomenės nepasitikėjimo, bet ir dėl tarptautinės reputacijos rizikos. Todėl dabar valstybės narės teikia žymiai didesnę prioritetą kovai su korupcija, imdamosi svarbių žingsnių arba skelbdamos radikalias reformas.

Kai kuriose valstybėse narėse kaip didelė problema iškeltas priėmimo į vidurinio lygio vadovų ir žemesnius postus viešajame administravime centriniu ar regioniniu (vietos) lygmeniu politizavimas. Tokia praktika didina korupcijos tikimybę, interesų konfliktų pavojų, silpnina kontrolės mechanizmus ir daro poveikį visai viešojo administravimo reputacijai.

Renkamų pareigūnų atsakomybė už korupciją

Esminis uždavinys, susijęs su kovos su korupcija politikos priemonėmis – suderintos „valstybės tarnautojo“ apibrėžties ES lygmeniu, kuri apimtų ir renkamus pareigūnus,

nebuvimas. 2012 m. Komisija pateikė direktyvos dėl baudžiamosios teisės priemonių kovai su Sąjungos finansiniams interesams kenkiančiu sukčiavimu⁹ pasiūlymą, kuriame pateikiama valstybės tarnautojo apibrėžtis, apimanti ir teisėkūros pareigas einančius asmenis. Derybų Taryboje¹⁰ ir Europos Parlamente¹¹ dėl siūlomos direktyvos metu paaiškėjo, kad siūlomai apibrėžčiai, kuria siekiama kriminalizuoti renkamų pareigūnų padarytą korupciją, stinga palaikymo. Tačiau, Komisijos nuomone, kad būtų galima pasiekti bendrą ES požiūrį, būtina aiškiai suderinti renkamų pareigūnų baudžiamąją atsakomybę už korupcines nusikalstamas veikas.

Politinių partijų finansavimas

Vienas iš platesnių susijusių klausimų, kurie iš patirties žinomi dėl savo poveikio korupcijai – politinių partijų finansavimas. Pastarieji stambūs korupcijos atvejai, susiję su neteisėtu partijų finansavimu, paveikė kai kurių valstybių narių politikus. Kai kuriose valstybėse narėse taip pat užfiksuota balsų pirkimo ir kitokių formų nederamo poveikio rinkėjams atvejų.

GRECO atlikti partijų finansavimo vertinimai padarė matomą poveikį teisinės ir tam tikra apimtimi institucinės sistemos šioje srityje reformavimui. Su keletu išimčių, dauguma valstybių narių neseniai iš dalies pakeitė savo teisės aktus dėl partijų finansavimo ir sustiprino skaidrumo standartus, įskaitant dėl aukų. Dviejose valstybėse narėse nėra apribojimų anonominėms aukoms. Politinių partijų sąskaitų skelbimas vienoje iš šių valstybių narių neprivalomas. Tačiau pagrindinės politinės partijos sudarė savanorišką susitarimą, kad užtikrintų finansinį skaidrumą. Be to, numatomi partijų finansavimą reglamentuojančių teisės aktų pakeitimai, kuriais siekiama užtikrinti atitiktį GRECO rekomendacijoms. Kita aptariama valstybė narė nepaskelbė planų labiau keisti savo teisės aktus pagal GRECO rekomendacijas. Dar kita valstybė narė neseniai pataisė savo partijų finansavimą reglamentuojančius teisės aktus, tačiau išlieka spragų, susijusių su aukų viršutinėmis ribomis, valstybinių įmonių vykdomo rėmimo režimu, priežiūros mechanizmais ir įgaliojimais skirti sankcijas.

Gerai reguliuojama ir skaidri partijų finansavimo sistema. Suomija

2010 m. Suomija iš dalies pakeitė Politinių partijų įstatymą, atsižvelgdama į visas GRECO rekomendacijas. Anksčiau Suomija turėjo nedaug nuostatų dėl politinių partijų finansavimo. Naujaja teisine baze siekiama renkamų kandidatų, politinių partijų, taip pat kitų su politinėmis partijomis susijusių subjektų finansavimo skaidrumo. Tinkamai jį taikant, aktas žymiai padidins politinio finansavimo skaidrumą. GRECO manymu, Suomija gali būti pavyzdys kitoms šalims.

Kai kuriais atvejais politinės partijos pakėlė savo sąžiningumo standartus ir skyrė sankcijas su korupcijos skandalais susijusiems nariams arba juos pašalino. Vienoje valstybėje narėje pastebėta žymių pasiekimų didinant parlamentinės sistemos skaidrumą ir atskaitomybę.

9 COM(2012) 363.

10 Žr. 2013 m. birželio 3 d. bendrąjį požiūrį, Tarybos dokumentas 10232/13.

11 Žr. Teisės reikalų komiteto nuomonę, A7-0000/2013.

Nežiūrint to, net šalyse su tokiais politinės atskaitomybės pavyzdžiais sąžiningumą didinantys veiksmai netapo bendra praktika.

Didelių trūkumų tebėra partijų finansavimo priežiūroje. Pastarųjų teisėkūros reformų poveikio dar nematyti. Neretai pasitaiko, kad pašalinus vieną teisėkūros spragą (pavyzdžiui, aukų skaidrumas ir viršutinės ribos), atsiranda kitos (pavyzdžiui, lengvatinis paskolų režimas, daugkartinio aukojimo schemos, nepakankama fondų ar kitų su politinėmis partijomis susijusių subjektų priežiūra ir t. t.). Aktyvi priežiūra ir atgrasomųjų sankcijų taikymas už neteisėtą partijų finansavimą ES vis dar nėra įprastinė praktika. Būtina dėti daugiau pastangų nuosekliam šių veiksmų įgyvendinimui.

B. Kontrolės mechanizmai ir prevencija

Preveninių politikos priemonių naudojimas

Preveninės politikos priemonės apima didelę įvairovę aspektų, įskaitant aiškias etikos taisykles, informuotumo didinimo priemones, sąžiningumo kultūros ugdymą įvairiose organizacijose, tvirtą požiūrį „iš viršaus“ sąžiningumo klausimu, veiksmingus vidaus kontrolės mechanizmus, skaidrumą, lengvą prieigą prie viešojo intereso informacijos, veiksmingas viešųjų institucijų veiklos vertinimo sistemas ir t. t. Tarp valstybių narių esama ryškių skirtumų korupcijos prevencijos atžvilgiu. Kai kuriose preveninės politikos priemonių įgyvendinimas kol kas buvo nenuoseklus ir įtikinamų rezultatų nedavė. Kitur veiksminga prevencija padėjo įgyti ilgalaikę „švarių“ šalių reputaciją. Nors pastarosiose šalyse korupcija nelaikoma didele problema, ten veikia aktyvios ir dinamiškos sąžiningumo ir prevencijos programos, o dauguma centrinių ir vietos valdžios institucijų jas laiko prioritetinėmis. Kai kuriose valstybėse narėse korupcija jau ilgą laiką suvokiama kaip menkesnė problema, todėl nesiimama aktyvaus išsamių preveninių veiksmų skatinimo.

Aktyvus sąžiningumo viešajame sektoriuje skatinimas. Nyderlandai

Nyderlandų viešajame administravime aktyviai skatinamas sąžiningumas, skaidrumas ir atskaitomybė. Vidaus ir karalystės reikalų ministerijos įsteigtas Viešojo sektoriaus sąžiningumo biuras (BIOS) yra nepriklausomas institutas, skatinantis ir remiantis viešąjį sektorių rengiant ir įgyvendinant sąžiningumo politikos priemones.

Be to, daug Nyderlandų miestų ir bendruomenių įgyvendina vietos sąžiningumo politiką, dėl kurios pagerėjo nesąžiningumo atvejų išaiškinimas (padidėjo nuo 135 2003 m. iki 301 2010 m.). Per pastaruosius 20 metų vietos sąžiningumo politikos priemonės kito ir šiuo metu yra tapusios neatskiriama vietos valdymo dalimi.

Išorės ir vidaus kontrolės mechanizmai (išskyrus teisėsaugą)

Kontrolės mechanizmai yra svarbūs ir užkertant kelią korupcijai viešosiose įstaigose, ir ją išaiškinant. Kai kurios valstybės narės didelę naštą užkrauna teisėsaugos ir prokuratūros subjektams arba kovos su korupcija tarnyboms, kurios laikomos vieninteliais už korupcijos klausimo sprendimą šalyje atsakingais subjektais. Nors šių institucijų veikla yra neįkainojamos svarbos, įsišaknijusios korupcijos negalima įveikti nesant visaapimančio

požiūrio, kuriuo siekiama stiprinti prevencijos ir kontrolės mechanizmus visame viešajame administravime, centriniu ir vietos lygmeniu.

Kai kur skatinant kovos su korupcija reformas iškilų vaidmenį atliko audito institucijos. Keliose valstybėse narėse audito institucija aktyviai praneša kitoms atitinkamoms institucijoms apie įtariamus korupcijos atvejus. Kai kuriais atvejais ji taip pat yra institucija, atsakinga už partijų ir rinkimų kampanijos finansavimo tikrinimą. Tačiau jos aktyvumo nepakanka, nes nėra veiksmingų vidaus ir išorės kontrolės priemonių regioniniu ir vietos lygmeniu.

Daugelyje valstybių narių kontrolės priemonės šalies viduje (ypač vietos lygmeniu) yra silpnos ir nesuderintos. Būtina šias kontrolės priemones stiprinti ir papildyti tvirtomis prevencinėmis politikos priemonėmis, kad būtų galima pasiekti apčiuopiamų, tvirų rezultatų kovojant su korupcija.

Turto deklaravimas

Specifinius postus užimančių pareigūnų turto deklaravimas – praktika, kuri padeda stiprinti valstybės tarnautojų atskaitomybę, užtikrina didesnę skaidrumą ir palengvina potencialių neteisėto praturtėjimo, interesų konfliktų, nesuderinamumo atvejų išaiškinimą bei potencialių korupcinių veiksnių išaiškinimą ir ištyrimą.

Požiūris į renkamų pareigūnų turto deklaravimą skiriasi: nuo reikalavimo, kad būtų atskleistas didelis informacijos kiekis¹², iki labiau riboto atskleidimo ar neatskleidimo politikos. Kai kurių sektorių profesionaliems valstybės tarnautojams turto deklaravimas gali būti sprendimas išvengti interesų konflikto. Nepaisant šių skirtingų požiūrių, galima pastebėti bendrą tendenciją siekti griežtesnių turto deklaravimo reikalavimų valstybės tarnautojams. Keletas valstybių narių, tradiciškai neturėjusių turto deklaravimo režimo, neseniai tokias sistemas įvedė arba paskelbė įvesiančios.

Svarbus aspektas susijęs su jo patikrinimu. Kai kuriose valstybėse narėse už turto deklaravimo stebėjimą atsakingi subjektai turi ribotus įgaliojimus ir priemones. Kitur esama mažai įrodymų, kad šios taisyklės būtų aktyviai įgyvendinamos ar užtikrinamas jų vykdymas. Keliose šalyse tikrinimo sistema sudėtinga ir nepatogi, o tai daro poveikį jos veiksmingumui. Valstybėse narėse yra mažai nuodugnaus tikrinimo pavyzdžių: išsamius patikrinimus atlieka specializuotos nepriklausomos kovos su korupcija (sąžiningumo) tarnybos, kurios turi būtinus įgaliojimus ir priemones susijusių valstybės tarnautojų turto kilmei patikrinti daugelyje įvairių duomenų bazių (mokesčių administravimo, prekybos registro ir t. t.), kad būtų nustatytos potencialiai neteisingos deklaracijos.

12 Turto deklaravimas savaime nereiškia paskelbimo, kurį reikia derinti su teise į duomenų apsaugą. Kai kurios valstybės narės, taikančios turto deklaravimo sistemas, visų turto deklaracijų neskelbia. Tačiau jos reikalauja, kad valstybės tarnautojai atitinkamoms institucijoms pateiktų išsamias turto deklaracijas.

Interesų konfliktų taisyklės

Interesų konfliktai reiškia padėtį, kai valstybės tarnautojai veikia, ketina veikti arba sudaro įspūdį, kad veikia privačiais interesais¹³. Todėl interesų konflikto klausimas yra įtrauktas į daugelio kovos su korupcija priemonių ir peržiūros mechanizmų, įskaitant susijusius su JT konvencija prieš korupciją (UNCAC), GRECO ir EBPO, taikymo sritį.

Interesų konfliktams taikomos nuostatos ir sankcijos ES skiriasi. Kai kurios valstybės narės turi specialius teisės aktus, apimančius platų renkamų ir skiriamų valstybės tarnautojų ratą, taip pat specializuotas tarnybas, kurioms pavesta vykdyti patikrinimus. Kontrolės lygis valstybėse narėse skiriasi: kai kurios turi nepriklausomas tarnybas, stebinčias interesų konfliktus, tačiau pajėgumas apimti tokius atvejus visoje šalyje yra ribotas, o jų sprendimų vykdymas – nepakankamas; kitos turi parlamentui atskaitingas etikos komisijas, kurios atsako už tokias patikras; kai kuriais atvejais parlamento narius tikrina parlamentinė komisija arba, kai kuriais kitais atvejais, komisija, kuriai pavesta vykdyti interesų konfliktų ir turto deklaracijų patikras, nors dažnai jų pajėgumas ir teisės skirti sankcijas yra riboti. Pagrindimo tikrinimas dažnai tėra formalus ir daugiausia apsiriboja administracinėmis patikromis. Nuodugniems patikrinimams atlikti reikalingi stebėjimo pajėgumai ir priemonės dažnai yra nepakankami.

Visur kylančių ypatingų sunkumų priežastis – retos ir švelnios renkamiems pareigūnams taikytinos sankcijos. Tais atvejais, kai įvairių renkamų susirinkimų elgesio kodeksai apima interesų konfliktus, paprastai kartu nebūna numatyta atgrasomųjų sankcijų. Šiuo atžvilgiu partijos drausmė ir savikontrolė gali būti nepakankamai veiksmingos. Taip pat interesų konflikto atvejais sudarytų sutarčių ar įvykdytų procedūrų panaikinimas arba apskaičiuotos žalos atlyginimas dažnai paliekami bendroms civilinės teisės nuostatoms ir nėra veiksmingai įgyvendinami praktikoje.

Interesų konfliktai priimant sprendimus, skirstant viešąsias lėšas ir vykdant viešuosius pirkimus, ypač vietos lygmeniu, daugelyje valstybių narių yra pasikartojanti tendencija. Šioje ataskaitoje analizuojami konkretūs šios srities regioninio ir vietos lygmens uždaviniai tose valstybėse narėse, kur tokios problemos atrodo svarbesnės. Yra (kartais žymus) skirtumas tarp regionų ir savivaldybių, ir trūksta nuoseklaus požiūrio į būtiniausių standartų nustatymą ir informuotumo didinimą šioje srityje. Kaip taisyklė, ES valstybėse narėse interesų konfliktai neinkriminuojami. Vienoje valstybėje narėje interesų konfliktai yra kriminalizuoti, nors dar nėra nusistovėjusios sėkmingo baudžiamojo persekiojimo patirties. Kai kurios interesų konflikto formos taip pat inkriminuojamos kitoje valstybėje narėje (pavyzdžiui, neteisėtas interesas veikloje, kurią valstybės tarnautojai valdo arba prižiūri).

13 Europos Taryba apibrėžia interesų konfliktą kaip padėtį, „kurioje valstybės tarnautojas turi privatų interesą, kuris gali paveikti (arba atrodo, kad gali paveikti) nešališką ir objektyvų jo oficialių pareigų atlikimą“, kur privatus interesas suprantamas kaip „bet koks pranašumas jam pačiam, jo šeimai, artimiesiems, draugams ir asmenims ar organizacijoms, su kuriais jis turi ar yra turėjęs verslo ar politinių santykių“. Jis taip pat apima bet kokią su tuo susijusią atsakomybę – finansinę ar civilinę. Žr. Ministrų komiteto rekomendaciją Nr. R (2000) 10 valstybėms narėms dėl renkamų pareigūnų elgesio kodeksų

([http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Rec\(2000\)10_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Rec(2000)10_EN.pdf)).

Darbuotojų judumas tarp viešojo ir privačiojo sektorių yra būtinas modernios visuomenės funkcionavimui ir gali duoti didelės naudos ir viešajam, ir privačiajam sektoriui. Tačiau esama potencialios rizikos, kad buvę valstybės tarnautojai atskleis informaciją iš savo ankstesnio darbo, kuri neturėtų būti atskleista, ir kad buvę privataus sektoriaus darbuotojai imsis viešųjų funkcijų, sukeliančių interesų konfliktus su jų buvusiu darbdaviu. Dėl šios padėties aiškių veiksmų imtasi tik kai kuriose valstybėse narėse, o įgyvendinimas dažnai silpnas.

C. Įveikimas

Baudžiamoji teisė

Kovai su korupcija skirti baudžiamosios teisės aktai, atitinkantys Europos Tarybos, JT ir ES teisės aktų standartus, praktiškai visur priimti. Viena valstybė narė neratifikavo UNCAC. Pagrindinė kliūtis šiai valstybei narei ją ratifikuoti – renkamų valstybės tarnautojų baudžiamosios atsakomybės už kyšininkavimą nebuvimas.

Kai kurios valstybės narės įvykdė arba planuoja esmines baudžiamosios teisės ir baudžiamojo proceso reformas. Bendras tikslas yra padaryti procedūras veiksmingesnes ir greitesnes bei sustiprinti kovos su korupcija priemones (įskaitant geresnį nusikalstamų veikų apibrėžimą, kai kuriais atvejais griežtesnes sankcijas ir nuostatas dėl pagreitinto išnagrinėjimo). Brėždamos subtilią ribą tarp teisėtų ir neteisėtų veiksmų, kai kurios valstybės narės inkriminavimą vis dar taiko siaurai.

Pamatinio sprendimo 2003/568/TVR dėl kovos su korupcija privačiame sektoriuje perkėlimo į nacionalinę teisę kokybė nevienoda¹⁴. Trūkumų yra visų pirma perkeliant į nacionalinę teisę nuostatas dėl visų aktyvaus ir pasyvaus kyšininkavimo elementų kriminalizavimo, taip pat dėl juridinių asmenų atsakomybės. Net valstybėse narėse, kurios šį pamatinį sprendimą į nacionalinę teisę perkėlė, maža informacijos apie jo taikymą.

Kovos su korupcija tarnybų veiksmingumas

Kokios institucinės struktūros reikalauja valstybės narės nacionalinis kontekstas, kad būtų įveikta korupcija, sprendžia tik pati valstybė narė, priklausomai nuo šalies korupcijos masto ir pobūdžio, konstitucinės ir teisinės sistemos, tradicijų, sąsajos su kitomis šalies politikos priemonėmis, bendros institucinės aplinkos ir t. t.

Kai kurios valstybės narės turi centrines kovos su korupcija tarnybas, kurios atlieka prevencijos bei įveikimo uždavinius, o kitos turi atskiras kovos su korupcija tarnybas prevencijai, dalis kurių taip pat įgaliotos dirbti su turto tikrinimu, interesų konfliktais, nesuderinamumu ir, kai kuriais atvejais, partijų finansavimu. Kai kurios kitos šalys kovai su korupcija turi atskiras teisėsaugos ar baudžiamojo persekiojimo tarnybas.

14 COM(2011) 309 galutinis, 2011 m. birželio 6 d. antroji PS 2003/568/TVR įgyvendinimo ataskaita (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0309:FIN:LT:PDF>).

Dabar plačiai pripažįstama, kad specializuotų kovos su korupcija tarnybų sukūrimas – ar jos dėmesį telktų į prevenciją, ar į įveikimą, ar į tą ir tą – nėra panacėja. Pasiiekti rezultatai skiriasi. Tačiau šioje ataskaitoje šalių analizė rodo, kad kai kurios iš šių tarnybų savo šalyse veiksmingai skatina kovos su korupcija reformas.

Kai kurių kovos su korupcija tarnybų laimėjimai tvaresni už kitų. Prie veiksmių, darančių poveikį jų sėkmei (laikinais ar ilgalaikiais), priklauso nepriklausomumo ir politinio kišimosi nebuvimo garantijos, darbuotojų atranka ir paaukštinimas pagal nuopelnus, daugiadalykis operatyvinių grupių tarpusavio bendradarbiavimas ir su kitomis institucijomis, greita prieiga prie duomenų bazių ir žvalgybos informacijos bei būtinų išteklių ugdymas ir gebėjimų suteikimas. Ne visose valstybėse narėse šie elementai nuosekliai sujungiami.

Geroji patirtis, susijusi su kovos su korupcija tarnybomis

Slovėnijos korupcijos prevencijos komisija (CPC) savo vaidmenį įtvirtino siekdama „kovos su korupcija pastangomis užtikrinti teisės viršenybę“, kaip pripažino ir Slovėnijos Konstitucinis Teismas. Nežiūrint ribotų išteklių, CPC turi tvirtą įgyvendinimo patirtį – kasmet ji atlieka per 1 000 peržiūrų ir tyrimų. Ji taip pat patikrino visų pagrindinių politinių partijų vadovų turtą ir interesus, neseniai atskleidė turto deklaravimą reglamentuojančių teisės aktų pažeidimus ir, kaip įtariama, nepaaiškintą svarbių politinių veikėjų turtą.

Rumunijos nacionalinis kovos su korupcija direktoratas (DNA). Būdamas specializuota baudžiamojo persekiojimo įstaiga, skirta kovoti su vidutinio ir aukšto lygio korupcija, DNA įgijo nemenką patirtį nepartiniu principu vykdydama tyrimus ir baudžiamąjį persekiojimą dėl įtarimų korupcija aukščiausioje politikos, teismų sistemos ir kitų sektorių (tokių kaip mokesčių administravimas, muitai, energetika, transportas, statyba, sveikatos priežiūra ir t. t.) lygyje. Per pastaruosius septynerius metus DNA pateikė kaltinimus daugiau nei 4 700 asmenų. 90,25 proc. jos kaltinimų patvirtinta įsiteisėjusiais teismų sprendimais. Galutiniais teismų sprendimais nuteista beveik 1 500 kaltinamųjų, beveik pusė jų ėjo labai aukštas pareigas. Esminį poveikį šiems rezultatams padarė DNA struktūra, į kurią, be tyrimams vadovujančių ir juos prižiūrinčių prokurorų, įeina kriminalinės policijos ir ekonomikos, finansų bei IT ekspertai.

Latvijos korupcijos prevencijos ir kovos su korupcija biuras (KNAB) įgijo tvirtą reputaciją Latvijoje ir už jos ribų. Jai pavesti uždaviniai jungia prevenciją, tyrimą ir švietimą, įskaitant partijų finansavimo kontrolę. KNAB taip pat veikia kaip ikiteisminio tyrimo institucija, kuriai suteikti įprastinės policijos įgaliojimai ir prieiga prie bankų ir mokesčių duomenų bazių. Pastaruosiu metu biuras išgyveno vidinio sąmyšio laikotarpį.

Kroatijos kovos su korupcija ir organizuotu nusikalstamumu biuras prie Valstybės prokuroro tarnybos (USKOK) pasižymėjo savo iniciatyva pradėtais tyrimais ir sėkmingu baudžiamuoju persekiojimu, įskaitant plataus atgarsio bylas, susijusias su aukšto rango renkamais ir skiriamais pareigūnais.

Centrinė Ispanijos specializuota korupcijos persekiojimo tarnyba pasižymėjo tirdama ir vykdydama baudžiamąjį persekiojimą, įskaitant aukšto lygio bylas, susijusias su įtarimais dėl sudėtingų neteisėto partijų finansavimo schemų. Katalonijos kovos su sukčiavimu tarnyba,

regioninė kovos su korupcija tarnyba, kurios specializacija – korupcijos ir sukčiavimo prevencija ir tyrimas, yra vienintelė tokios rūšies įstaiga Ispanijoje. Ji siekia užkirsti kelią piktnaudžiavimui viešosiomis lėšomis ir tirti tokius atvejus, taip pat jai patikėta vadovauti kitiems subjektams.

Kai kuriose valstybėse narėse kovos su korupcija tarnybos, tiriančios politikų veiksmus, vėliau patiria tiesioginį ar netiesioginį spaudimą. Tokio spaudimo pavyzdžiai yra vieši pasisakymai arba kitokios abejonės šių tarnybų vadovavimo teisėtumu, instituciniais įgaliojimais ir kompetencija. Svarbu užtikrinti šioms kovos su korupcija tarnyboms būtinas garantijas, kad jos galėtų tęsti savo darbą be netinkamo spaudimo.

Teisėsaugos, prokuratūros ir teismų pajėgumas

Teisėsaugos ir prokuratūros veiksmingumas tiriant korupciją ES smarkiai skiriasi. Vertinant jų veiksmingumą atsižvelgiama į tokius veiksnius kaip apytikris korupcijos, su kuria jos turi kovoti, mastas ir pobūdis, pusiausvyra su prevencinėmis priemonėmis, politinė valia remti jų nepriklausomumą, jų pajėgumai ir dispozicijoje esantys išteklių, potencialios tyrimų kliūtys, teismų sistemos efektyvumas, visų pirma nepriklausomumo požiūriu, ir t. t. Šis vertinimas sudėtingas, nes daugumoje valstybių narių trūksta nuoseklių statistinių duomenų apie korupcines veikas. Atnaujintų, tikslių ir konsoliduotų statistinių duomenų, atspindinčių visas korupcijos bylų proceso stadijas, praktiškai nėra.

Norint veiksmingai įveikti korupciją vien represinių priemonių nepakanka. Nežiūrint to, teismų sistemos gebėjimas taikyti atgrasomąsias baudžiamąsias sankcijas atlieka esminį atgrasymo vaidmenį ir yra aiškus ženklas, kad korupcija netoleruojama.

Kai kurios valstybės narės ypatingą dėmesį skiria bausmėms, ir labiausiai matoma kovos su korupcija veiksmų dalimi tampa teisėsauga. Puikūs rezultatai taip pat matomi valstybėse narėse, kuriose baudžiamasis persekiojimas veiksmingas apskritai (o ne tik tarnybų, kurių specializacija – kova su korupcija). Kai kuriose kitose valstybėse narėse sėkmingo baudžiamojo persekiojimo atvejų mažai arba tyrimai ilgai užtrunka.

Teismų sistemos nepriklausomumas – esminis kovos su korupcija politikos priemonių elementas teisingumo sistemos gebėjimo veiksmingai nagrinėti korupcijos bylas (įskaitant aukšto lygio) požiūriu, taip pat pačios teisingumo sistemos sąžiningumo standartų požiūriu. Veiksmingos nepriklausomumo apsaugos priemonės ir aukšti etikos standartai teismų sistemoje yra itin svarbūs norint užtikrinti būtiną bazę veiksmingai teismų sistemai, kuri teisingumą korupcijos bylose vykdo objektyviai ir nešališkai, be jokios netinkamos įtakos. Teisėsaugos ir prokuratūros nepriklausomumas kai kuriose valstybėse narėse yra pastebima problema. Nevertinant bendros institucinės struktūros, kuri atspindi kiekvienos valstybės narės konstitucinę, teisinę ir kultūrinę aplinką ir kuriai taikomi atskiri ES lygmens mechanizmai ir procedūros – visų pirma kasmetinė ES teisingumo rezultatų suvestinė ir teisinės valstybės sistema, Komisijos pirmininko J. M. Barroso paskelbta ir pristatyta 2012 m. ir 2013 m. kalbose apie Sąjungos padėtį – kai kuriais atvejais buvo išreikštas ypatingas susirūpinimas dėl prokuratūros ir teismų korupcijos bylose patiriamo politinio kišimosi. To pavyzdžiai yra procedūrų taikymas neskaidriai arba savo nuožiūra skiriant, paaukštinant ar

atleidžiant pagrindinius prokurorus, dirbančius su korupcijos bylomis, taip pat atleidimus ir bandymus be akivaizdžios objektyvios priežasties diskredituoti kovos su korupcija institucijas ar jų vadovus. Kitais atvejais kovos su korupcija teisėsaugos tarnybos patyrė politinių veikėjų kišimąsi į jų valdymą ir funkcionavimą. Kai kurių kovos su korupcija institucijų turimus plačius įgaliojimus ne visada lydi atskaitomybė, ir tai sudaro įspūdį, kad jos gali vengti garsių bylų arba imtis prieštaringų tyrimo metodų.

Nėra vieningo standarto, kurį būtų galima laikyti teisėsaugos ar prokuratūros tarnybų vadovų skyrimo ir atleidimo procedūrų pavyzdžiu. Tokie sprendimai daugumoje valstybių narių yra vyriausybės rankose, nes taip išreiškiama politinė atskaitomybė ir tai yra susiję su teisėsaugos ir prokuratūros vieta vykdomojoje valdžioje. Neatsižvelgiant į taikomą procedūrą, šis procesas turi būti įtikinamas ir grindžiamas nuopelnais, kad būtų išvengta bet kokio politinio šališkumo įspūdžio ir kad policija bei prokurorai galėtų tirti korupciją visur, kur ją nustato.

Kai kuriose valstybėse narėse taip pat buvo išryškintas veiksmingo teisėsaugos ir kovos su korupcija tarnybų koordinavimo stygius.

Atskirų šalių analizėje pabrėžiamas susirūpinimas dėl **teismų sistemos** sąžiningumo dirbant su korupcijos bylomis ir nerimas dėl jos nepriklausomumo ar sąžiningumo, kaip rodo korupcijos bylų, susijusių su teisėjais ar prokurorais, kiekis ir pobūdis. Vienoje valstybėje narėje įkurtas specializuotas kovos su korupcija teismas susidūrė su rimtais sunkumais (ir net laikinai buvo išformuotas), o tai paveikė jo stabilumą ir gebėjimą pasiekti įtikinamų rezultatų.

Atrodo, kad keliose valstybėse narėse teismams trūksta ryžto ir pajėgumo imtis sudėtingų ar jautrių korupcijos bylų. Kai kuriose valstybėse narėse korupcijos byloms kyla senaties termino pasibaigimo rizika, teisminėms procedūroms užsitęsęs per ilgai arba tapus per sudėtingomis. Yra atvejų, kai tam tikras procesinių taisyklių praktinio taikymo būdas lemia didelį uždelsimą, kai kuriais atvejais tuo siekiant išvengti teismo proceso užbaigimo.

Ribotas teismų nuosprendžių atgrasomasis poveikis taip pat buvo pažymėtas keleto valstybių narių atveju, atkreipus dėmesį, kad lygtinių ar švelnių sankcijų už korupciją dažnumas jose tapo dėsningumu. Tačiau esama ir kitų atvejų, kur teismai pastaruoju metu už korupciją skyrė atgrasomąsias laisvės atėmimo bausmes.

Vienoje valstybėje narėje tyrimo tribunolų vaidmuo buvo įvertintas kaip lemiamas skatinant teisėkūros ir institucines reformas korupcijos bylų srityje, tačiau analizė taip pat iškėlė klausimų dėl jų proceso trukmės ir faktinio poveikio patraukimui baudžiamojon atsakomybėn.

Reikia pažymėti, kad tam tikrose valstybėse narėse procesiniai trūkumai gali dažnai sukliudyti ištirti korupcijos bylas. To pavyzdžiai – perteklinės arba neaiškios nuostatos dėl neliečiamybės panaikinimo arba netinkamas jų taikymas ir senaties terminai, trukdantys užbaigti sudėtingas bylas, ypač kai prisideda ilgas nagrinėjimas teisme arba nelanksčios taisyklės dėl prieigos prie bankų informacijos, trukdančios finansiniams tyrimams ir tarpvalstybiniam bendradarbiavimui.

D. Konkrečios rizikos sritys

Smulki korupcija

Smulki korupcija kaip plačiai paplitusi problema išlieka tik keliose valstybėse narėse. Daugybė kovos su korupcija iniciatyvų nepadėjo įveikti smulkios korupcijos šiose šalyse. Keletas valstybių narių, kuriose prieš kelis dešimtmečius smulki korupcija buvo laikoma pasikartojančia problema, sugebėjo šioje srityje pasiekti pažangos, kaip rodo apklausos apie tiesioginę korupcijos patirtį, iš kurių matomos teigiamos tendencijos ir pagal kurias šios šalys šiuo požiūriu net lenkia ES vidurkį. Nežiūrint daug žadančios pažangos apskritai siekiant sumažinti smulkią korupciją, dalis valstybių narių vis dar neištaiso palankių korupcijai sąlygų sveikatos priežiūros sektoriuje, kuriame išlieka neoficialių mokejimų mainais už kitokį elgesį paskatos.

Korupcijos pavojus regioniniu ir vietos lygmeniu

Nustatyta, kad korupcijos pavojus didesnis regioniniu ir vietos lygmeniu, kur stabdžiai ir atsvaros bei vidaus kontrolės priemonės paprastai būna silpnesni nei centrinio lygmeniu. Kalbant apie gerą valdymą ir kovos su korupcija politikos priemonių veiksmingumą tarp kai kurių valstybių narių esama žymių skirtumų¹⁵.

Daugelyje valstybių narių plačių regioninių valdžios institucijų ar vietos administracijų (kurios taip pat valdo nemažus išteklius) įgaliojimų veikti savo nuožiūra nelydi atitinkamas atskaitomybės lygis ir kontrolės mechanizmai. Interesų konfliktai ypač kelia problemų vietos lygmeniu. Reikia daugiau pastangų gerajai patirčiai, kurią taiko kai kurie regionai ar vietos administracijos, skleisti ir sukurti vienodas sąlygas ir renkamiems, ir skiriamiems vietos lygmens pareigūnams, visų pirma susijusias su skaidrumo standartais, turto deklaravimu, interesų konfliktų prevencija ir sankcijų skyrimu už juos, taip pat viešųjų išlaidų kontrole.

Žvelgiant iš teigiamos pusės, vietos ir regioniniu lygmeniu nustatyta veiksmingos prevencinės patirties. Vienoje valstybėje narėje buvo sukurtas daugiau nei 200 regioninių, municipalinių ir provincijos administracijų tinklas, kad kartu užkirstų kelią korupcijai ir mafijos prasiskverbimui į viešąsias struktūras.

Atrinkti pažeidžiami sektoriai

Keliose valstybėse narėse analizė išryškino kai kuriuos sektorius, kurie atrodo ypač pažeidžiami korupcijos, dėl to būtina imtis tikslinių veiksmų.

Miestų plėtra ir statyba yra sektoriai, kuriuose korupcinis pažeidžiamumas paprastai aukštas visoje ES. Jie ataskaitoje apibrėžiami kaip ypač pažeidžiami korupcijos tam tikrose valstybėse narėse, kuriose pastaraisiais metais išnagrinėta daug korupcijos bylų ir kaltininkai patraukti baudžiamojon atsakomybėn. Reaguodama į šios srities pavojus, viena valstybė narė įsteigė specializuotą baudžiamojo persekiojimo tarnybą kovai su aplinkos ir miestų plėtros nusikaltimais, apimančiais platų nusikalstamų veikų ratą, įskaitant korupciją. Aplinkos planavimas vienoje valstybėje narėje buvo nurodytas kaip korupcijos pažeidžiama sritis,

15 Valdymo kokybės instituto išvados, Geteborgo universitetas, Švedija.

kurioje planavimo leidimų, ypač stambiams projektams, išdavimą paveikė įtarimai korupcija ir neteisėtu partijų finansavimu.

Sveikatos priežiūra – dar vienas sektorius, kuriame visur matomas korupcinis pažeidžiamumas, visų pirma susijęs su pirkimais ir farmacijos pramone, išsamiau įvertintas keliose valstybėse narėse. Šios šalys šiuo metu rengia strategijas ir reformas korupcijai sveikatos priežiūros srityje įveikti. Tačiau apčiuopiamų rezultatų kol kas mažai. Neoficialūs mokėjimai ir korupcija viešuosiuose pirkimuose bei farmacijos sektoriuje tebekelia susirūpinimą.

Korupcija administruojant mokesčius, kuri buvo iškelta kaip svarbi problema vienoje valstybėje narėje, reikalauja tikslinio strateginio atsako.

Apskritai daugumai pirmiau nurodytų valstybių narių stinga nuoseklių rizikos vertinimo mechanizmų ar konkretiems sektoriams skirtų strategijų, kad būtų įveikta korupcija pažeidžiamuose sektoriuose.

Sąžiningumas ir skaidrumas finansų sektoriuje

Po finansų krizės dažnai buvo minima tvirtesnių sąžiningumo ir skaidrumo standartų finansų sektoriuje būtinybė. Šioje ataskaitoje tokie klausimai keliami keleto valstybių narių atžvilgiu.

Europos Tarybos Parlamentinės Asamblėjos ataskaitoje „stambūs korupcijos atvejai“ siejami su mokesčių slėpimu per lengvatinių mokesčių zonų bendroves ir mokesčių rojus¹⁶. Ataskaitoje minima Pasaulio banko ir UNODC iniciatyva dėl pavogto turto susigrąžinimo¹⁷, kurios metu buvo išnagrinėta 150 stambių korupcijos bylų ir nustatyta tiesioginė aukšto lygio valstybės tarnautojų stambaus masto korupcijos ir pavogto turto slėpimo neskaidriose priedangos bendrovėse ir fonduose sąsaja. Be to, joje nurodytos kliūtys iširti ir susekti pavogtą turtą dėl to, kad nėra prieigos prie informacijos apie naudos gavėjus ir naudojamą sudėtingą korporacinę struktūrą daugelyje jurisdikcijų.

Toje pačioje Parlamentinės Asamblėjos ataskaitoje viena valstybė narė iš kitų Europos Tarybos narių paminėta kaip „priglaudusi arba toleruojanti daugiau ar mažiau abejotinas lengvatinių mokesčių sistemos finansines ir teisine priemones“. Pastaruoju metu aptariama valstybė narė paskelbė planus peržiūrėti savo teisinę bazę dėl prieigos prie bankų informacijos.

Kitoje valstybėje narėje pastarojo meto prieštaringi įvykiai, susiję su finansų sektoriumi, įskaitant stambiausius bankus, dėl tokių klausimų kaip manipuliavimas palūkanų normomis, neatsakingas ir spekuliacinis skolinimas ir išsamaus patikrinimo netaikymas, sukėlė nerimą dėl reguliavimo ir galiojančių taisyklių vykdymo užtikrinimo. Bankų vaidmuo palengvinant pinigų plovimą arba sudarant jam sąlygas taip pat buvo plačiai aptartas. Skaidrumą turėtų padidinti planai sukurti viešai prieinamą registruotų bendrovių savininkų registrą.

16 <http://assembly.coe.int/ASP/XRef/X2H-DW-XSL.asp?fileid=18151&lang=EN>.

17 <http://star.worldbank.org/star/>.

Kita valstybė narė įsipareigojo sustiprinti savo bankų priežiūros ir reguliavimo bazę, taip pat apsaugos priemones nuo pinigų plovimo.

Kyšininkavimas užsienyje

Savo teritorijoje veiksmingai kovojančios su korupcija valstybės narės neretai susiduria su sunkumais, susijusiais su jų bendrovių elgesiu užsienyje, ypač šalyse, kuriose korupcija plačiai praktikuojama. EBPO griežtai stebi šią sritį ir savo reguliariuose vertinimuose išryškina ir teigiamus, ir mažiau patenkinamus užtikrinimo rezultatus. Dalyje valstybių narių esama geros patirties – susijusios tiek su nemažu sėkmingo patraukimo baudžiamojon atsakomybėn, tiek su aukštu sankcijų lygiu – teikiant pirmenybę korupcijos užsienyje atvejams arba, neseniai priėmus išsamų įstatymą dėl kyšininkavimo, stiprinant teises ir procesines korupcijos, ypač kyšininkavimo užsienyje, prevencijos ir kaltininkų baudžiamojo persekiojimo priemones.

Tvirta įstatyminė bazė kovai su kyšininkavimu šalyje ir užsienyje. Jungtinės Karalystės įstatymas dėl kyšininkavimo

Dėl 2010 m. įstatymo dėl kyšininkavimo, įsigaliojusio 2011 m. liepos 1 d., Jungtinė Karalystė patenka tarp griežčiausias kovos su kyšininkavimu taisykles turinčių pasaulio šalių. Juo ne tik kriminalizuojamas kyšių davimas ir ėmimas bei užsienio pareigūno papirkimas, bet baudžiamoji atsakomybė taikoma ir komercinėms organizacijoms, kurios neužkerta kelio kyšininkavimui jų vardu. Nuostatos dėl ekstrateritorinės jurisdikcijos leidžia Stambaus sukčiavimo biurui (SFO) patraukti atsakomybėn bet kurią bendrovę ar susijusį asmenį, kurie gyvena ar veikia ir Jungtinėje Karalystėje, net jei bendrovė įsikūrusi užjūryje. Komercinės organizacijos atleidžiamos nuo baudžiamosios atsakomybės, jei jos turėjo tinkamas kyšininkavimo prevencijos procedūras.

Pridedamose SFO „Gairėse komercinėms organizacijoms“ (GKO) skatinamas informuotumas apie naująją įstatyminę bazę ir verslo įmonėms teikiami praktiniai patarimai (su pavyzdžiais) dėl jų pareigų pagal šį įstatymą kovojant su kyšininkavimu ar jį išaiškinant. Kaip anksčiau yra rekomendavusi EBPO, GKO aiškiai nurodoma, kad skatinamieji mokėjimai laikomi neteisėtais kyšiais, ir verslo subjektams pateikiami kriterijai, kaip atskirti svetingumą nuo paslėptų papirkimo formų.

SFO turi plačius stambaus masto ir sudėtingo sukčiavimo, įskaitant korupciją, tyrimo ir patraukimo už jį baudžiamojon atsakomybėn įgaliojimus. Tam tikromis aplinkybėmis SFO, vadovaudamasi ankstesnėmis gairėmis, gali nagrinėti civilinius įsakymus dėl išieškojimo ir atsiskaitymus.

EBPO yra kritikavusi kitas valstybes nares dėl nepakankamo ar nesamo kyšininkavimo užsienyje baudžiamojo persekiojimo, atsižvelgiant į korupcijos pavojų, su kuriuo jų bendrovės susiduria užsienyje.

Valstybės įmonės

Kai kuriose valstybėse narėse esama valstybės įmonių priežiūros trūkumų, kai teisės aktai neaiškūs, o politizavimas trukdo skirti asmenis pagal kompetenciją ir siekti viešojo intereso.

Be to, nepakanka apsaugos nuo korupcijos priemonių ar mechanizmų, kurie užkirstų kelią interesų konfliktams ir leistų skirti sankcijas už juos. Maža skaidrumo šioms bendrovėms skirstant lėšas ir – kai kuriais atvejais – perkant paslaugas. Pastarojo meto įtariamo netinkamo lėšų panaudojimo, korupcinių veiksmų ir pinigų plovimo tyrimai, susiję su valstybės įmonėmis, rodo aukštą su korupcija susijusių pavojų lygį šioje srityje, taip pat kontrolės ir prevencijos silpnumą.

Keleto valstybių narių atveju ataskaitoje pabrėžiama didesnio skaidrumo ir veiksmingų pagreitinto privatizavimo procesų, galinčių kelti korupcijos pavojų, apsaugos priemonių būtinybę.

Korupcijos ir organizuoto nusikalstamumo sąsajos

Valstybėse narėse, kuriose daug problemų kelia organizuotas nusikalstamumas, korupcija dažnai naudojama kaip palengvinimo priemonė. Vienoje valstybėje narėje daugybė įtariamo neteisėto partijų finansavimo centriniu ar regioniniu lygmeniu atvejų taip pat buvo susiję su organizuoto nusikalstamumo grupėmis. Organizuoto nusikalstamumo grupių, verslininkų ir politikų sąsajos ir toliau kelia nerimą tose valstybėse narėse, visų pirma regioniniu ir vietos lygmeniu bei viešuosiuose pirkimuose, statybos, priežiūros paslaugų, šiukšlių tvarkymo ir kituose sektoriuose. Tyrimai parodė, kad kitoje valstybėje narėje organizuoti nusikaltėliai naudojami įtaka visais lygmenimis, įskaitant politiką. Ten politinė korupcija dažnai vertinama kaip priemonė įgyti tiesioginę ar netiesioginę prieigą prie valdžios; buvo laikoma, kad toje šalyje tarp ES valstybių narių šešėlinės ekonomikos lygis aukščiausias. Apskritai korupcija išlieka didelė grėsmė kaip organizuoto nusikalstamumo grupių priemonė prasiskverbti į viešąjį ir privatųjį sektorius, kaip nurodyta 2013 m. Europolo atliktame sunkių ir organizuotų nusikaltimų grėsmės ES vertinime.

E. Susiję klausimai

Yra keletas susijusių klausimų, kurie, patys nebūtinai būdami susiję su korupcija, gali nulemti, kiek konkrečiai aplinka atvira korupcijai. Veiksmingos politikos priemonės šiose srityse gali sumažinti korupcijos galimybes.

Skaidrumo politikos priemonės ir informacijos laisvė

Atvirumas ir skaidrumas gali tapti korupcijos atsisakyti skatinančia priemone bei gali padėti atskleisti padarytus pažeidimus. Nors dauguma valstybių narių turi tinkamus teisės aktus šioje srityje, o kai kurios įstatymus ruošiasi priimti, skaidrumo standartų įgyvendinimas nevienodas. Viena valstybė narė sukūrė internetinę programą, kuri leidžia apžvelgti visas viešojo sektoriaus išlaidas prekėms ir paslaugoms (taip pat žr. skirsnį apie viešuosius pirkimus). Joje taip pat pateikiami duomenys apie visų valstybei priklausančių ir valstybės kontroliuojamų bendrovių administraciją ir priežiūros tarybas bei šių bendrovių metinės ataskaitos.

Veiksmingos kovos su korupcija politikos priemonės kai kuriose valstybėse narėse kyla iš dalies dėl atvirumo, skaidrumo ir dokumentų atskleidimo tradicijos.

Skaidrumo priimant viešojo administravimo sprendimus didinimo veiksmai. Graikija

2010 m. priimtu įstatymu¹⁸ iš visų viešųjų institucijų reikalaujama, kad jos savo sprendimus, įskaitant susijusius su viešaisiais pirkimais, skelbtų internete. Nuo 2010 m. spalio 1 d. visos viešosios institucijos, reguliavimo institucijos ir savivaldybės privalo savo sprendimus skelbti internete naudodamos programą „Skaidrumas“ (diavgeia – διαύγεια)¹⁹. Viešųjų subjektų sprendimai negali būti įgyvendinami, jei jie nepaskelbti „Skaidrumo“ svetainėse. Ši prievolė netaikoma tik sprendimams, kuriuose yra neskelbtinų asmens duomenų ir (arba) informacijos apie nacionalinį saugumą. Kiekvienas dokumentas pasirašomas e. parašu ir jam automatiškai priskiriamas unikalus numeris. Pasitaikius neatitikimų tarp vyriausybės biuletenyje ir „Skaidrumo“ svetainėje skelbiamo teksto viršesnis yra pastarasis. Taip pat skelbiamos sudarytos viešųjų pirkimų sutartys.

Pranešėjų apsauga

Korupcijai (ir iš tiesų kitoms sritims) būdingas išaiškinimo problemas gali padėti išspręsti tinkami pranešimo mechanizmai, kuriais kodifikuojami viešojo administravimo procesai; šiais procesais būtų nustatyti pranešimo apie galimai neįprastus ar net neteisėtus veiksmus kanalai. Tačiau atsižvelgiant į bendrą nenorą pranešti apie tokius veiksmus savoje organizacijoje ir keršto baimę pranešėjams kyla sunkumų. Šiuo atžvilgiu svarbiausia kiekvienoje organizacijoje išugdyti sąžiningumo kultūrą, didinti informuotumą ir sukurti veiksmingus apsaugos mechanizmus, kurie potencialiems pranešėjams suteiktų pasitikėjimo²⁰.

Lobistinės veiklos skaidrumas

Sudėtingame viešosios politikos formavimo pasaulyje pageidautina, kad viešosios administracijos palaikytų nuolatinį dialogą su išorės suinteresuotaisiais subjektais. Vis suinteresuotieji subjektai turėtų turėti galimybę pasisakyti, tačiau tai turėtų būti daroma skaidriai. Kadangi lobistinė veikla gali kelti korupcijos ir reguliavimo įstaigos įsigalėjimo riziką, pageidautina, kad būtų nustatyti mechanizmai tokiai veiklai susisteminti – ar teisėkūros, ar savanoriško lobistų registravimosi būdu.

Tokie mechanizmai gali padėti pasiekti aiškumą ir skaidrumą viešųjų institucijų ir išorės suinteresuotųjų subjektų santykiuose. Jie patys savaime gali padėti sumažinti korupcijos riziką. Kol kas šią sritį plėtoja tik santykinai nedaug valstybių narių, nors kai kurios kitos valstybės narės rengia teisės aktus ar taisykles arba svarsto galimybę įdiegti naujus mechanizmus.

18 Įstatymas 3861/2010.

19 <http://diavgeia.gov.gr/en>.

20 „Transparency International“ bendrai su ES finansuoto projekto metu atliko pranešėjų apsaugos teisinės bazės ES palyginamąją analizę, žr. http://www.transparency.org/whatwedo/pub/whistleblowing_in_europe_legal_protections_for_whistleblowers_in_the_eu.

IV. Viešieji pirkimai

A. Bendra ES sistemos apžvalga

ES viešųjų pirkimų rinkos dydis

Viešieji pirkimai – reikšminga ES valstybių ekonomikos dalis. Kasmet viešosios institucijos ir viešosios teisės reglamentuojami subjektai prekių, darbų ir paslaugų pirkimui išleidžia maždaug penktadalį ES BVP²¹. Maždaug 20 proc. šios bendros sumos yra susiję su viešaisiais pirkimais, viršijančias ribas, nuo kurių pradedamos taikyti ES pirkimų taisyklės. Komisijos vertinimu, 2011 m. bendra šias ES ribas viršijančių kvietimų teikti pasiūlymus vertė sudarė maždaug 425 mlrd. EUR²².

Kovos su korupcija politikos priemonių reikšmė viešuosiuose pirkimuose

Atsižvelgiant į sukuriamus finansinius srautus ir keletą kitų veiksnių, viešieji pirkimai yra palanki korupciniams veiksams sritis. Vadovaujantis 2008 m. viešųjų pirkimų ir korupcijos tyrimais, dėl korupcijos prie sutarties kainos pridamos išlaidos gali sudaryti 20–25 proc., o kai kuriais atvejais – net 50 proc. visos sutarties kainos.²³ Kaip EBPO nurodė savo „Sąžiningumo principuose viešuosiuose pirkimuose“, *silpnas valdymas viešuosiuose pirkimuose varžo konkurenciją rinkoje ir didina administracijos už prekes ir paslaugas mokamą kainą, taip tiesiogiai paveikdamas viešąsias išlaidas ir atitinkamai mokesčių mokėtojų išteklius. Dėl susijusių finansinių interesų ir glaudžios viešojo ir privačiojo sektoriaus tarpusavio sąveikos viešieji pirkimai yra didžiulės rizikos sritis. [...]*²⁴

2013 m. tyrime apie korupcijos išaiškinimą ir sumažinimą ES viešuosiuose pirkimuose buvo padaryta išvada, kad 2010 m. bendros tiesioginės korupcijos išlaidos vien penkių sektorių (t. y. kelių ir geležinkelių; vandens ir nuotekų; miesto ir komunalinės statybos; mokymo; mokslinių tyrimų ir plėtros) viešuosiuose pirkimuose aštuoniose valstybėse narėse²⁵ siekė nuo 1,4 mlrd. EUR iki 2,2 mlrd. EUR²⁶.

Šios ataskaitos atskirų šalių vertinimuose viešieji pirkimai įvardijami kaip viena iš korupcijos pažeidžiamiausių sričių, kaip rodo ir aukšto lygio korupcijos bylų, susijusių su viena ar daugiau šalių, skaičius. Atsižvelgiant į tai, kad korupcijos rizikos lygis viešųjų pirkimų

21 http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/modernising_rules/public-procurement-indicators-2011_en.pdf.

22 http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/modernising_rules/public-procurement-indicators-2011_en.pdf.

23 http://www.nispa.org/files/conferences/2008/papers/200804200047500.Medina_exclusion.pdf.

24 „EBPO sąžiningumo principai viešuosiuose pirkimuose“, <http://www.oecd.org/gov/ethics/48994520.pdf>.

25 Prancūzijoje, Italijoje, Vengrijoje, Lietuvoje, Nyderlanduose, Lenkijoje, Rumunijoje ir Ispanijoje.

26 „Identifying and Reducing Corruption in Public Procurement in the EU – Development of a methodology to estimate the direct costs of corruption and other elements for an EU-evaluation mechanism in the area of anti-corruption“, 2013 m. birželio 30 d., „PricewaterhouseCoopers“ ir ECORYS.

procese yra gana aukštas ES valstybėms narėms ir ES institucijoms prioritetinis klausimas yra apsaugos nuo korupcijos ir apsaugos nuo sukčiavimo priemonės viešuosiuose pirkimuose²⁷.

Korupcijos viešuosiuose pirkimuose prevencijos ir įveikimo trūkumai daro neigiamą poveikį nacionalinių ir ES lėšų valdymui.

Dabartinė ES teisinė sistema

Pagrindinis su viešaisiais pirkimais susijusių ES teisės aktų (t. y. Viešųjų pirkimų direktyvos, Komunalinio sektoriaus direktyvos, Gynybos ir saugumo sričių viešųjų pirkimų direktyvos ir Teisių gynimo priemonių direktyvos)²⁸ tikslas – užtikrinti pagarbą Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo principams, visų pirma laisvo prekių judėjimo, įsisteigimo laisvės, laisvės teikti paslaugas ir kitiems su tuo susijusiems principams. Viešųjų pirkimų teisės aktais siekiama užtikrinti, kad pirkimo rinkos būtų nuolat atviros visoje Sąjungoje, kad būtų kuo veiksmingiau naudojamos viešosios lėšos ir taip skatinama sąžininga, vienoda ir skaidri viešųjų išlaidų sistema. Tai taip pat gali daryti teigiamą poveikį visai ES kovos su korupcija politikai, kurioje skaidrumas ir sąžininga konkurencija yra svarbūs veiksniai užkertant kelią korupcinei veiklai.

Į viešųjų pirkimo teisės aktus taip pat įtrauktos nuostatos, kurios labiau tiesiogiai susijusios su kovos su korupcija politika, pvz., draudimas dalyvauti viešojo pirkimo procedūrose, taikomas įmonėms, dėl kurių teismas priėmė galutinį sprendimą korupcijos byloje, išsamios įvairių viešųjų pirkimų ciklo etapų viešumo ir skaidrumo nuostatos, minimalūs teisių gynimo priemonių standartai, konkrečios nuostatos dėl neįprastai mažos vertės viešųjų pirkimų konkursų ir nuostatos, kuriomis nustatomi tam tikri sutarčių keitimo reikalavimai. Darbų koncesijos sutarčių skyrimui šiuo metu taikomas tam tikras skaičius antrinės teisės nuostatų²⁹, o paslaugų koncesijai – tik Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo bendrieji principai.

Kai kurios valstybės narės nustatė konkrečias teises nuostatas, kuriomis kovojama su korupcija viešųjų pirkimų srityje, arba taiko konkrečias priemones, kuriomis siekiama mažinti

27 Daugiau konkrečių pavyzdžių pateikiama skirsnyje apie teigiamą ir neigiamą patirtį.

28 2004 m. kovo 31 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2004/18/EB dėl viešojo darbų, prekių ir paslaugų pirkimo sutarčių sudarymo tvarkos derinimo (OL L 134, 2004 4 30, p. 114); 2004 m. kovo 31 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2004/17/EB dėl subjektų, vykdančių veiklą vandens, energetikos, transporto ir pašto paslaugų sektoriuose, vykdomų pirkimų tvarkos derinimo (OL L 134, 2004 4 30, p. 1); 2009 m. liepos 13 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2009/81/EB dėl darbų, prekių ir paslaugų pirkimo tam tikrų sutarčių, kurias sudaro perkančiosios organizacijos ar subjektai gynybos ir saugumo srityse, sudarymo tvarkos derinimo ir iš dalies keičianti direktyvas 2004/17/EB ir 2004/18/EB (OL L 216, 2009 8 20, p. 76).

1989 m. gruodžio 21 d. Direktyva 89/665/EEB dėl įstatymų ir kitų teisės aktų, susijusių su peržiūros procedūrų taikymu sudarant viešojo prekių pirkimo ir viešojo darbų pirkimo sutartis, derinimo (OL L 395, 1989 12 30, p. 33), su pakeitimais, padarytais Direktyva 2007/66/EB ir 1992 m. vasario 25 d. Tarybos direktyva 92/13/EEB dėl įstatymų ir kitų teisės aktų, reglamentuojančių Bendrijos taisyklių taikymą viešųjų pirkimų tvarkai vandens, energetikos, transporto ir telekomunikacijų sektoriuose, suderinimo (OL L 76, 1992 3 23, p. 14–20).

29 Darbų koncesijų suteikimui šiuo metu taikomos 2004 m. kovo 31 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvoje 2004/18/EB dėl viešojo darbų, prekių ir paslaugų pirkimo sutarčių sudarymo tvarkos derinimo nustatytos pagrindinės taisyklės, o tarptautinį susidomėjimą traukiančių paslaugų koncesijų suteikimui taikomi Sutarties principai, visų pirma laisvo prekių judėjimo, įsisteigimo laisvės ir laisvės teikti paslaugas principai, taip pat iš jų kylantys principai, tokie kaip vienodo požiūrio, nediskriminavimo, tarpusavio pripažinimo, proporcingumo ir skaidrumo.

korupcijos riziką (kaip apibūdinama toliau). Tačiau dauguma valstybių narių kovoja su korupcija taikydamos savo bendruosius kovos su korupcija teisės aktus.

„Tenders Electronic Daily“ (TED) duomenų bazė, elektroninė *Europos Sąjungos oficialiojo leidinio* priedo versija, yra reguliariai atnaujinama – joje skelbiami viešųjų pirkimų skelbimai iš įvairių Europos šalių. Pranešimai apie sutartis ir pranešimai apie sutarčių paskyrimą, kuriuose nurodyta suma viršija viešųjų pirkimų direktyvose nustatytas ribas, skelbiami Oficialiojo leidinio TED priede. 2012 m. metinėje viešųjų pirkimų įgyvendinimo ataskaitoje pastebėta, kad pastaraisiais metais skelbtų pranešimų apie sutartis ir pranešimų apie sutarčių paskyrimą skaičius ir toliau nuolat augo³⁰. Tai rodo, kad direktyvos ir TED padėjo didinti viešųjų pirkimų ir viešųjų pirkimų sutarčių paskyrimo viešumą.

Tinkamo ES viešųjų pirkimų taisyklių taikymo stebėjimas

Vykdydama savo Sutarčių sergėtojos pareigą Komisija imasi veiksmų gavusi skundų arba savo pačios iniciatyva, jeigu nustatoma galimų Europos viešųjų pirkimų taisyklių pažeidimų. Šiuo atžvilgiu Komisija siekia užtikrinti, kad būtų laikomasi viešųjų pirkimų taisyklių, kad ir kokios būtų jų pažeidimo priežastys, nepaisydama, ar pažeidimas padarytas sąmoningai ar dėl nepakankamų žinių ar klaidų.

Paprastai Komisija netiria, ar ES viešųjų pirkimų taisyklės galėjo būti pažeistos dėl korupcijos. Tai priklauso valstybių narių kompetencijai. Nepaisant to, pažeidimų nagrinėjimo procedūros³¹ dažnai susijusios su pažeidimais, atskleidžiančiais tam tikrus viešųjų pirkimų taisyklių taikymo pažeidžiamumo aspektus, kurie taip pat yra nepaprastai svarbūs vertinant korupcijos prevencijos ir kontrolės mechanizmų efektyvumą.

Komisijos parengtoje 2012 m. metinėje viešųjų pirkimų įgyvendinimo ataskaitoje minimos 97 nebaigtos nagrinėti pažeidimų bylos, susijusios su netinkamu viešųjų pirkimų taisyklių taikymu – daugiau kaip pusė jų buvo susijusios tik su trimis valstybėms narėms. Dauguma bylų susijusios su įtarimais dėl nepagrįsto derybų procedūros naudojimo be išankstinio paskelbimo, diskriminacijos, tiesioginio sutarties paskyrimo, skaidrumo trūkumo, nepagrįsto sutarties keitimo, neteisingo vidaus taisyklių taikymo arba Sutarties bendrųjų principų pažeidimo³².

30 SWD(2012) 342 *final* (http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/implementation/20121011-staff-working-document_en.pdf).

31 Pažeidimų nagrinėjimo procedūros yra procedūros, kurias pradeda Europos Komisija prieš valstybę narę, jeigu įtariama, kad valstybė narė nesilaiko ES teisės aktų. Kiekviena valstybė narė yra atsakinga už ES teisės įgyvendinimą savo teisinėje sistemoje (įgyvendinimo priemonių priėmimas iki nustatyto termino, atitikimas ir tinkamas taikymas). Komisija turi užtikrinti, kad ES teisė būtų tinkamai taikoma. Todėl jeigu valstybė narė veikdama arba neveikdama nevykdo ES teisės reikalavimų, Europos Komisija turi įgaliojimų pati sustabdyti tokį ES teisės pažeidimą ir prireikus gali nukreipti bylą į Europos Teisingumo Teismą. Komisija gali pradėti trijų rūšių pažeidimų nagrinėjimo procedūras, pvz.: jeigu nustatytas galutinis terminas ir vėluojama pranešti apie įgyvendinimo priemones, jeigu perkėlimo priemonės neatitinka ES taisyklių ir neteisingo taikymo atvejais (valstybių narių padaryti veiksmai arba neveikimas).

32 Kiti pažeidimai: atrankos ir sutarties skyrimo kriterijų painiojimas, neteisingas viešojo sektoriaus (kitų nei vidaus) subjektų bendradarbiavimo taisyklių taikymas, sutarties vertės skaičiavimas, atrankos kriterijai (kitos problemos nei diskriminaciniai kriterijai), netinkamas draudimas dalyvauti procedūroje, preliminariji susitarimai ir netinkamas gynybos ir saugumo išimties naudojimas.

Sprendžiant iš bylų, dėl kurių Komisija pradeda pažeidimų nagrinėjimo procedūras dėl įtariamo ES taisyklių pažeidimo, susijusias su sutarčių dėl viešųjų darbų, viešojo tiekimo ir viešųjų paslaugų paskyrimo procedūrų derinimo taisyklėmis, derybų procedūra be išankstinio paskelbimo yra dažniausiai pažeidžiama procedūros rūšis. Daugeliu atveju netinkamas taikymas susijęs su infrastruktūros sektoriumi, po kurio eina nuotekos ir (arba) atliekos, IT paslaugų pirkimas, geležinkeliai, sveikatos apsaugos sektorius ir energetika.

Vykdomos ES teisėkūros reformos

Atlikus išsamų vertinimą paaiškėjo, kad viešųjų pirkimų direktyvų tikslai iš esmės pasiekti³³. Dėl jų padidėjo skaidrumas ir konkurencija, kartu dėl mažesnių kainų sutaupyta daug lėšų. Nepaisant to, manoma, kad būtina toliau paprastinti procedūras ir stiprinti kovos su sukčiavimu ir korupcija garantijas. Todėl 2011 m. gruodžio mėn. Komisija pasiūlė peržiūrėti viešųjų pirkimų direktyvas. Siūlomi nauji teisės aktai apima viešuosius pirkimus vandens, energetikos, transporto ir pašto paslaugų sektoriuose,³⁴ viešuosius darbus, tiekimo ir paslaugų sutartis³⁵ ir koncesijas, reglamentuojamus ES lygmeniu. Komisija pasiūlė nuostatas dėl interesų konfliktų (pirmą kartą apibrėžtų ES teisės aktuose), centralizuotų korupcijos, sukčiavimo ir interesų konflikto duomenų, griežtesnių sutarčių keitimo taisyklių, platesnių draudimo dalyvauti viešojo pirkimo procedūrose kriterijų ir sudarytų sutarčių stebėjimo. Šis Komisijos pasiūlymas dabar svarstomas Europos Parlamente ir Taryboje. Pasiūlymu taip pat numatyta sukurti viešųjų pirkimo taisyklių, grėsmių ir perspėjimo sistemų, skirtų sukčiavimui ir korupcijai nustatyti, įgyvendinimo stebėjimo priežiūrą. Tačiau valstybės narės iškėlė esminių prieštaravimų dėl šių priemonių, kurios, jų nuomone, labai apsunkins jų administracijų darbą.

Pasiūlymu dėl koncesijos sutarčių skyrimo³⁶ siekiama sumažinti netikrumo atmosferą, gaubiančią tokių sutarčių skyrimą, ir skatinti viešąsias ir privačiąsias investicijas į ekonomiškai naudingiausias infrastruktūras ir strategines paslaugas. Siūlomoje direktyvoje dėl koncesijų taip pat yra nuostatos, kuriomis reikalaujama, kad valstybės narės priimtų taisykles, kuriomis būtų kovojama su favoritizmu arba korupcija ir užkertamas kelias interesų konfliktams; jomis siekiama užtikrinti sutarties skyrimo skaidrumą ir vienodą požiūrį į visus konkurso dalyvius.

Naująjį viešųjų pirkimų teisės aktų rinkinį tikimasi priimti 2014 m. pradžioje.

„Eurobarometro“ tyrimų dėl korupcijos rezultatai

Pagal 2013 m. greitąją „Eurobarometro“ apklausą dėl su verslu susijusios korupcijos³⁷ daugiau kaip trys iš dešimties (32 proc.) valstybių narių įmonių, dalyvavusių viešųjų pirkimų procedūrose, teigia, kad jos nelaimėjo konkurso dėl korupcijos. Šios nuomonės dažniausiai

33 Vertinimo ataskaitai (SEC(2011) 853 galutinis).

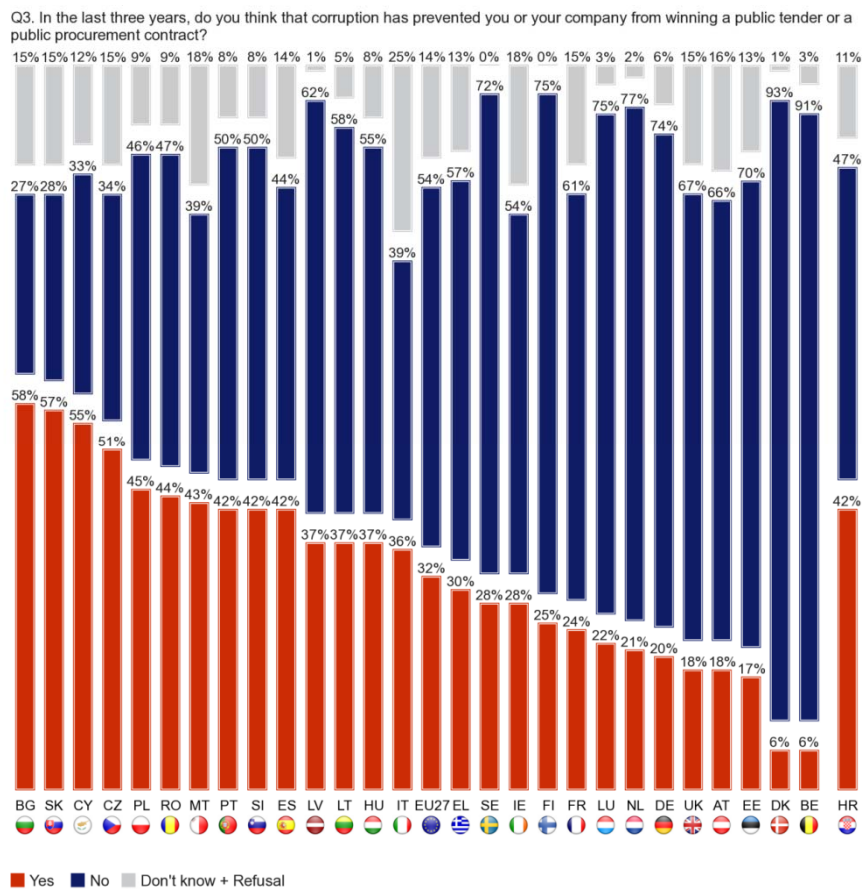
34 COM(2011) 895 galutinis (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0895:FIN:EN:PDF>).

35 COM(2011) 896 galutinis (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0896:FIN:EN:PDF>).

36 COM(2011) 897 galutinis (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0897:FIN:EN:PDF>).

37 2013 m. greitoji „Eurobarometro“ apklausa Nr. 374.

laikosi įmonės, veikiančios statybų (35 proc.) ir inžinerijos (33 proc.) sektoriuose. Daugiau kaip pusės įmonių atstovų iš Bulgarijos (58 proc.), Slovakijos (57 proc.), Kipro (55 proc.) ir Čekijos (51 proc.) teigimu, tai yra tiesa.



Tos pačios apklausos duomenimis, pagrindinės priežastys, dėl kurių įmonės pastaruosius trejus metus nedalyvavo viešųjų pirkimų konkursuose ir (arba) viešųjų pirkimų procedūrose, buvo biurokратиškumas (21 proc.) ir kriterijai, kurie atrodė konkrečiai pritaikyti tam tikriems dalyviams (16 proc.). Daugiau kaip keturių iš dešimties įmonių teigimu, tam tikra neteisėta veikla viešųjų pirkimų procedūrose yra plačiai paplitusi: tai visų pirma konkrečioms įmonėms specialiai pritaikytos specifikacijos (57 proc.), interesų konfliktas pasiūlymų vertinimo metu (54 proc.), konkurso dalyvių tarpusavio susitarimai dėl teikiamų pasiūlymų (52 proc.), neaiškūs atrankos arba vertinimo kriterijai (51 proc.), konkurso dalyvių dalyvavimas rengiant specifikacijas (48 proc.), derybų procedūrų pažeidimas (47 proc.), nenumatytų skubos pagrindų netinkamas taikymas siekiant pagrįsti nekonkurencingos arba skubos procedūros naudojimą (46 proc.) ir sutarties sąlygų pakeitimai sudarius sutartį (46 proc.). Apie tai, kad visų šių rūšių praktika yra plačiai paplitusi, dažniausiai kalba inžinerijos ir statybų bendrovės.

Daugiau kaip pusė visų įmonių teigia, kad nacionalinių (56 proc.) arba regioninių (vietos) (60 proc.) valdžios institucijų tvarkomose viešųjų pirkimų procedūrose korupcija plačiai paplitusi.

Pagal 2013 m. „Eurobarometro“ specialiąją apklausą dėl korupcijos, 45 proc. apklaustų europiečių nuomone, valstybės tarnautojai, dalyvaujantys skiriant viešųjų pirkimų sutartis, dažnai kyšininkauja ir piktnaudžiauja tarnybine padėtimi siekdami asmeninės naudos. Šalys, kurių respondentai dažniausiai mano, kad valstybės tarnautojai, dalyvaujantys skiriant viešųjų pirkimų sutartis, yra korumpuoti, yra Čekija (69 proc.), Nyderlandai (64 proc.), Graikija (55 proc.), Slovėnija (60 proc.), Kroatija (58 proc.) ir Italija (55 proc.). Šalys, kuriose nuosekliai vyrauja teigiamas požiūris į šios srities valstybės tarnautojus yra Danija (22 proc.), Suomija (31 proc.), Airija (32 proc.), Liuksemburgas (32 proc.) ir Jungtinė Karalystė (33 proc.).

B. Teigiama ir neigiama praktika sprendžiant viešųjų pirkimų korupcijos rizikos klausimą

Bendrosios pastabos

Šiame skyriuje su viešaisiais pirkimais susijusi korupcijos rizika apžvelgiama remiantis šioje ES kovos su korupcija ataskaitoje pateiktomis konkrečių šalių vertinimo išvadomis ir kitais Komisijos atliktais tyrimais ir duomenimis. Analizuojant atsižvelgiama į visus viešųjų pirkimų procedūros etapus, t. y. etapą, einantį prieš pasiūlymų teikimą (jis apima poreikių vertinimą ir specifikacijas), pasiūlymo pateikimo etapą (įskaitant sutarties skyrimo procesą: atranką, vertinimą ir sutarties skyrimą) ir etapą po sutarties skyrimo. Taip pat atsižvelgiama į sutarties vykdymo etapą. Tai atitinka 2009 m. EBPO atliktą analizę, kurioje pabrėžta, kad reikia imtis tolesnių priemonių, kuriomis būtų siekiama užkirsti kelią korupcijos rizikai, kylančiai per visą viešųjų pirkimų ciklą, pradedant poreikių vertinimo etapu ir baigiant sutarties valdymu ir lėšų išmokėjimu, taip pat įskaitant viešuosius pirkimus nacionalinio saugumo tikslu ir ekstremaliosios padėties atveju vykdomus viešuosius pirkimus³⁸.

Šiame skirsnyje daugiausia kalbama apie teigiamą ir neigiamą praktiką visoje ES, viešųjų pirkimų aspektai taip pat išsamiau išnagrinėti kai kuriuose konkrečioms šalims skirtuose skyriuose. Valstybės narės, kurių viešųjų pirkimų korupcijos rizika buvo įvertinta parengus konkrečiai šaliai skirtą išsamią analizę, buvo atrinktos remiantis problemos masto ir (arba) spęstinų uždavinių, kuriuos ji kelia tose konkrečiose šalyse, sunkumo vertinimu. Tai nereiškia, kad kitose valstybėse narėse nebereikia spręsti viešųjų pirkimų klausimų, bet kad jose Komisija nusprendė išryškinti kitus su korupcija susijusius klausimus, kurie, kaip atrodo, reikalauja daugiau dėmesio nei viešieji pirkimai.

Dėl su ES lėšų valdymu pagal taikytinus galiojančius ES teisės aktus susijusių korupcijos ir interesų konfliktų atvejų, kurie kelia įtarimų, mokėjimai gali būti nutraukiami ir (arba) stabdomi, kol valstybė narė imsis tinkamų taisomųjų priemonių, įskaitant valdymo ir kontrolės sistemų stiprinimą.

Nei bendraja analize, nei konkrečių šalių analizėmis nesiekama nustatyti universalių šios srities kriterijų, o norima atskleisti pažeidžiamas sritis ir aptarti atitinkamus sprendimus

38 <http://www.oecd.org/gov/ethics/oecdprinciplesforintegrityinpublicprocurement.htm>.

(susijusius tiek su prevencija, tiek su baudimu), kurie buvo praktiškai sėkmingi arba nepasiteisino.

Konkrečios išvados

Rizikos sritys ir korupcijos struktūros

Sprendžiant iš baudžiamąja tvarka nagrinėtų korupcijos viešųjų pirkimų srityje bylų dažniausiai pasitaikančios problemos yra susijusios su: konkrečioms įmonėms rengiamomis specifikacijomis, kuriomis sudaromos palankesnės sąlygos tam tikriems pasiūlymų teikėjams, viešųjų pirkimų konkursų skaidymu į mažesnius konkursus, siekiant išvengti konkurencingų procedūrų, interesų konfliktais įvairiais procedūrų etapais, kurie yra susiję ne tik su viešųjų pirkimų pareigūnais, bet ir aukštesnio lygio perkančiosiomis organizacijomis, neproporcingais ir nepagrįstais atrankos kriterijais, nepagrįstais draudimais pasiūlymų teikėjams dalyvauti konkurse, nepagrįstu skubos procedūrų naudojimu, netinkama padėčių analize, kai pasiūlymuose nurodytos kainos yra pernelyg mažos, per dideliu klovimusi mažiausia kaina kaip svarbiausiu kriterijumi, nuvertinant rezultatų kokybės ir gebėjimo jų siekti kriterijus, nepagrįstomis išimtimis dėl pasiūlymų skelbimo. Be viešųjų pirkimų procedūros, audito patikrinimų metu nustatyta, kad esama rizikos, susijusios su etapu po sutarties skyrimo, kai gali būti mokami dėkingumo mokesčiai ir, pavyzdžiui, sąmoningai mažinama rezultatų kokybė. Kiti korupcijos bylose nustatyti etapo po sutarties skyrimo elementai yra nepakankamas viešųjų pirkimų sutarčių pakeitimų pagrindimas, vėlesnis sutarčių pakeitimas, keičiant specifikacijų sąlygas ir didinant biudžetą.

2013 m. tyrime dėl viešųjų pirkimų korupcijos ES nustatymo ir mažinimo³⁹ nustatytos keturios pagrindinės neteisėtų veiksmų rūšys, susijusios su 96 bylomis, kuriose įtarimai korupcija jau patvirtinti galutiniais apkaltinamaisiais nuosprendžiais arba kuriose yra aiškių korupcinės veiklos požymių. Ši veikla yra susijusi su: 1) viešųjų pirkimų klastojimu (kai viešųjų pirkimų konkurso dalyviai susitarę neteikia pasiūlymų arba teikia netinkamus pasiūlymus, kad laimėtų kitas susitarimo dalyvis arba konkursų dalyviai tarpusavyje susitaria, kas laimės kokius konkursus arba susitaria dėl subrangos), kai pažadama, kad sutartis bus suteikta vienam rangovui su valstybės tarnautojų sutikimu arba be jo; 2) dėkingumo mokesčiais, kai valstybės tarnautojas reikalauja kyšio arba jį gauna ir į tai bus atsižvelgiama viešųjų pirkimų procese, įskaitant administracinius procesus; 3) interesų konfliktais; 4) kitais pažeidimais, įskaitant sąmoningą netinkamą valdymą / nežinojimą, kai valstybės tarnautojai neatlieka tinkamų patikrinimų arba būtinų procedūrų ir (arba) yra pakantūs arba nekreipia dėmesio į atvirą sąmoningai netinkamą rangovų vykdomą valdymą.

Nors tam tikromis aplinkybėmis pateisinama naudoti derybų ir tiesioginio sutarties skyrimo procedūras, yra atvejų, kuriais tai daroma siekiant išvengti su konkurencinga procedūra susijusių įsipareigojimų. Kai kuriose valstybėse narėse nekonkurencingų procedūrų

39 „Viešųjų pirkimų korupcijos ES nustatymas ir mažinimas. Tiesioginės korupcijos ir kitų elementų kainos įvertinimo metodikos, skirtos ES vertinimo mechanizmui kovos su korupcija srityje, kūrimas“, 2013 m. birželio 30 d., „PricewaterhouseCoopers“ ir ECORYS.

naudojimo rodikliai gerokai viršija ES vidurkį. Korupcinės veiklos rizika taip pat išauga nepagrįstai naudojant derybų procedūras. Kovodamos su piktnaudžiavimo derybų procedūromis arba tiesioginiu sutarčių skyrimu rizika kai kurios valstybės narės nustatė teisinę prievolę *ex-ante* pranešti viešųjų pirkimų priežiūros institucijai arba peržiūros įstaigoms apie derybų procedūrą, apie kurią neskelbiama.

Atrodo, kad statybų, energetikos, transporto, gynybos ir sveikatos priežiūros sektoriai yra labiausiai pažeidžiami viešųjų pirkimų korupcijos atžvilgiu.

Keliose valstybėse narėse, kuriose kilo įtarimų dėl neteisėto partijų finansavimo, buvo atvejų, kai finansavimas, kaip įtariama, buvo teikiamas mainais už pelningus sprendimus, susijusius su viešųjų pirkimų sutarčių skyrimu. Kai kuriais kitais atvejais įtarimai buvo susiję su pernelyg artimais verslo ir politikų ryšiais centriniu arba vietos lygmeniu, dėl kurių, kaip įtariama, buvo skatinama su viešųjų pirkimų sutarčių skyrimu susijusi korupcinė veikla.

Rizika, kylanti viešiesiems pirkimams regioniniu ir vietos lygmeniu

Regioniniu ir vietos lygmeniu kyla tam tikros problemos, kai vietos valdžios institucijos turi plačią veiksmų laisvę, neribojamą pakankamos stabdžių ir atsvarų sistemos – šiuo lygmeniu procentine išraiška skiriamos didelės viešųjų lėšų sumos, o vidaus ir išorės kontrolės mechanizmai yra silpni. Konvergencijos šalyse, kuriose labai didelė viešųjų investicijų dalis finansuojama iš struktūrinių fondų lėšų, ši rizika švelninama dėl fondų valdymo ir kontrolės reikalavimų. Tačiau veiksmingas jų įgyvendinimas yra sudėtingas uždavinys. Keliose valstybėse narėse dėl kontrolės mechanizmų išaiškėjo atvejų, kai tarnautojai naudojo vietos valdžios turtą, kad sudarytų sutartis su jais susijusiomis įmonėmis. Kai kuriose savivaldybėse ir regionuose susiformavo su mažomis interesų grupėmis susiję tvirti „klientų“ tinklai. Dauguma atvejų buvo susiję su kaltinimais arba įtarimais dėl neteisėto partijų finansavimo, asmeninio neteisėto praturtėjimo, nacionalinių arba ES lėšų nukreipimo, favoritizmo ir interesų konfliktų. Keliose valstybėse narėse būta atvejų, kai organizuoto nusikalstamumo lyderiai savivaldybių lygmeniu įsteigdavo savo partijas arba prasiskverbėdavo į savivaldybių tarybas, kad darytų poveikį vietos valdžios institucijoms arba teismams ir klastotų viešuosius pirkimus. Spręsdamos šį rizikos klausimą kai kurios savivaldybės įgyvendino kovos su korupcija priemones, pvz., sukūrė vidaus finansinio valdymo ir kontrolės sistemas.

Su miestų plėtra susijusi statyba ir atliekų tvarkymas yra vieni iš labiausiai korupcijos pažeidžiamų sektorių. Iš aukšto lygio korupcijos atvejų, sietinų su regioninio ir vietos lygmens valstybės tarnautojais tam tikrose valstybėse narėse, matyti, kad kartais dėl vietos statybos vykdytojų spaudimo būdavo priimami žemės paskirties keitimo sprendimai⁴⁰, susiję su būsimomis statybų sutartimis.

Kai kuriose valstybėse narėse vietos administracijos parengė arba jų paprašyta parengti jų pačių sąžiningumo arba kovos su korupcija veiksmų planus. Nors kai kurie iš jų yra formalūs arba nėra nuosekliai įgyvendinami, o tikrąjį jų poveikį pamatuoti sudėtinga, kiti yra

40 Sprendimai pakeisti nekilnojamojo turto ir (arba) žemės arba rajonų paskirtį. Kiekvienai paskirties kategorijai taikomi skirtingi apribojimai ir prievolės.

pavyzdiniai realiai veikiantys modeliai. Kai kuriose valstybėse narėse perkančiosios organizacijos privalo pačios parengti sąžiningumo planus ir įvertinti korupcijos riziką.

Keliais atvejais pilietinės visuomenės iniciatyvos padarė teigiamą poveikį vietos administracijoms – pagerėjo viešųjų išlaidų skaidrumas.

Atviros vietos valdžios iniciatyva. Slovakija

Vykdydama viešųjų išlaidų išorės stebėjimą Slovakija atviros vietos valdžios iniciatyvoje pateikė 100 Slovakijos miestų reitingą, kuris sudaromas remiantis nustatytais kriterijais, pagrįstais viešųjų pirkimų skaidrumu, informacijos prieinamumu, viešojo intereso duomenų prieinamumu, visuomenės dalyvavimu, profesine etika ir interesų konfliktais. Šį projektą vykdo „Transparency international“. Išsamiau apie tai kalbama skyriuje apie Slovakiją.

Korupcijos viešuosiuose pirkimuose prevencijos vietos lygmeniu gairės. Vokietija

Korupcijos viešuosiuose pirkimuose prevencijos brošiūroje, kurią kartu su Mažo ir vidutinio dydžio statybų rangovų federaline asociacija priėmė Vokietijos miestų ir savivaldybių asociacija, pateikiama korupcijos viešuosiuose pirkimuose prevencijos priemonių miestų ir savivaldybių lygmeniu apžvalga⁴¹. Šios priemonės apima: informuotumo didinimą ir elgesio kodeksus, darbuotojų rotaciją, griežtą „keturių akių“ taisyklių laikymąsi, aiškias rėmimo taisykles ir draudimą priimti dovanas, centrinių institucijų, kurios organizuotų viešuosius pirkimus ir skirtų sutartis, steigimą, tikslų viešųjų pirkimų konkurso aprašymą ir apskaičiavimo kontrolę, viešųjų pirkimų procedūrų organizavimą, įskaitant pasiūlymų slaptumą ir dvišalio manipuliavimo pasiūlymais prevenciją, dažnesnę elektroninių viešųjų pirkimų naudojimą, bylų nagrinėjimo dokumentus ir atidžią priežiūros institucijų vykdomą kontrolę, draudimą įmonėms, kurios pripažintos kaltomis dėl korupcinių nusikaltimų, dalyvauti viešuosiuose pirkimuose ir „juodųjų“ sąrašų ir (arba) korupcijos registru sudarymą.

Interesų konfliktai ir turto deklaravimas

Interesų konfliktai valstybėse narėse reglamentuojami bendraisiais teisės aktais dėl korupcijos prevencijos arba konkrečiomis viešųjų pirkimų nuostatomis. Todėl viešųjų pirkimų srities interesų konfliktų prevencijos ir nustatymo veiksmingumas priklauso nuo bendrų šios srities kontrolės mechanizmų veiksmingumo. Pažymėtina, kad interesų konfliktai, susiję su viešųjų pirkimų procedūromis vietos lygmeniu, yra itin pažeidžiama sritis. Kai kurios valstybės narės, veikdamos per savo kovos su korupcija arba tarnybinio sąžiningumo tarnybas, atliko tam tikrų sričių, kurios laikomos itin pažeidžiamomis, interesų konfliktų tikslinius patikrinimus. Buvo išaiškinta daug interesų konfliktų atvejų ir nustatyta viešųjų pirkimų sutarčių, kurios buvo sudarytos siekiant pasipelnyti ir taip pažeidžiant viešąjį interesą.

Jeigu yra valstybės tarnautojams taikomų taisyklių dėl turto deklaravimo, jos praktiškai visuomet taikomos ir viešųjų pirkimų pareigūnams.

41 Jos konkrečiai parengtos kaip viešųjų pirkimų gairės korupcijos labiausiai pažeidžiamoje – statybų – srityje, bet jos tinka visiems savivaldybių viešiesiems pirkimams.

Daugiau informacijos pateikiama skirsnyje „Pagrindiniai nustatyti faktai“ ir poskirniuose apie interesų konfliktus ir turto deklaravimą.

Korupcijos rizikos valdymo politika⁴²

Kelios valstybės narės pastaruoju metu įgyvendino arba šiuo metu įgyvendina viešųjų pirkimų reformas, kuriomis norima didinti skaidrumą ir toliau remti sąžiningą konkurenciją. Kai kuriose valstybėse narėse nustatytos nacionalinės kovos su korupcija strategijos, apimančios korupcijos viešųjų pirkimų srityje prevenciją ir įveikimą. Tačiau dėl dažno teisės aktų keitimo kai kuriose valstybėse narėse atsirado teisinis netikrumas ir įgyvendinimo proceso bei atitinkamų kontrolės mechanizmų trūkumų. Kai kuriose valstybėse narėse sklandžiam įgyvendinimui taip pat trukdo teisės aktų sudėtingumas.

Tik keliose valstybėse narėse perkančiųjų organizacijų prašoma priimti tarnybinio sąžiningumo planus ir įvertinti korupcijos riziką. Daugeliu atvejų tokie rizikos vertinimai atliekami kartu su teisėsaugos institucijomis arba kovos su korupcija tarnybomis. Yra kelios valstybės narės, kurios jau kurį laiką įgyvendina grėsmių nustatymo sistemas⁴³ taip didindamos informuotumą centriniu ir vietos lygmeniu. Kelios valstybės narės taip pat sukūrė konkrečias rizikos valdymo priemones, pritaikytas konkrečioms uždaviniais, sprendiniams atitinkamai nacionaliniu arba regioniniu lygmeniu.

Rizikos valdymo priemonės ir viešųjų pirkimų platformos Italijoje

Keli regionų ir vietos valdžios institucijų tinklai ir asociacijos aktyviai įgyvendina mafijos įsiskverbimo į visuomenės struktūras prevencijos priemones ir skatina regionų lygmens viešųjų pirkimų skaidrumą (pavyzdžiui, Avviso Pubblico, ITACA⁴⁴). Valdžios institucijų lygmeniu imtasi įvairių kitų priemonių, kuriomis siekiama užkirsti kelią nusikaltėlių skverbimuisi į viešuosius pirkimus (pyz., CAPACI (Creation of Automated Procedures Against Criminal Infiltration in public contracts – Kovos su nusikaltėlių įsiskverbimu į viešuosius pirkimus automatinių procedūrų kūrimas) projektas ir gairės, kurias parengė Didelio masto viešųjų darbų aukšto lygio stebėjimo kovos su mafija patikrų, susijusių su stambiais infrastruktūros projektais, tikslu koordinavimo komitetas). Išsamiau apie tai kalbama skyriuje apie Italiją.

Duomenys apie korupcijos atvejus arba interesų konfliktus, nustatytus vykdant viešųjų pirkimų procedūras nacionaliniu ir (arba) regioniniu / vietos lygmeniu, retai centralizuotai apibendrinami arba saugomi nacionaliniame registre. Tokių centralizuotų duomenų rinkimą valstybės narės dažniausiai vertina kaip nereikalingą administracinę našą. Tačiau tokius duomenis būtų galima panaudoti rengiant patikimus rizikos vertinimus ir jie taip pat gali labai padėti vienodai įgyvendinti kovos su korupcija politiką nacionaliniu, regioniniu ir vietos lygmenimis.

42 Rizikos valdymo politika yra susijusi su rizikos nustatymu, vertinimu ir rizikos prioritetų nustatymu, taip pat imamasi konkrečių veiksmų, kuriais siekiama sušvelninti ir kontroliuoti galimą tokios rizikos poveikį.

43 Grėsmių nustatymo mechanizmai, kuriais siekiama padėti perkančiosioms organizacijoms arba viešųjų pirkimų centrinėms įstaigoms nustatyti korupcinius veiksmus, yra įspėjimo sistemos, kurios naudojamos tam tikriems rodikliams, pagal kuriuos galima spręsti, kad esama įtarimų dėl korupcinių veiksmų (pavyzdžiui, susikaupus tam tikram rodiklių skaičiui sistemoje atsiranda perspėjimas, dėl kurio reikėtų imtis išsamesnio tikrinimo ar patikrų).

44 *Istituto per l'innovazione E trasparenza degli appalti e la compatibilità ambientale.*

Reguliarūs struktūriniai rinkos tyrimai nėra įprasta praktika prieš rengiant viešuosius pirkimus, išskyrus sudėtingus ir didelės vertės viešuosius pirkimus. Labai nedaug valstybių narių kuria vieneto kainų duomenų bazes. Jos kuriamos centriniu arba vietos lygmeniu arba yra skirtos konkrečioms sektoriams. Tokios duomenų bazės gali padėti atlikti panašių rūšių projektų (pvz., prekių tiekimo arba darbų) ir jų rezultatų lyginamąją analizę. Jos gali padėti nustatyti riziką ar įtariamus korupcijos atvejus, jei nustatomas didelis neatitikimas, nepaisant tokio požiūrio apribojimų dėl gaminių sudėtingumo ir įvairių sąnaudų, kurių reikia galutiniam rezultatui⁴⁵.

Skaidrumas

Iš dalies dėl viešųjų pirkimų direktyvų perkėlimo į nacionalinę teisę ir jų įgyvendinimo proceso, daugumoje valstybių narių labai padidėjo viešųjų pirkimų procedūrų skaidrumas. Kai kurios valstybės narės ėmėsi plataus masto priemonių, kad valdžios institucijų metinės finansinės ataskaitos ir balansai būtų skelbiami realiuoju laiku vartotojams patogiu formatu, įskaitant išsamią informaciją apie viešųjų darbų ir paslaugų kainas.

Viešojo sektoriaus lėšų atsekamumas. Slovėnijos korupcijos prevencijos komisijos internetinė programa

Internetinė programa „Supervisor“ teikia informaciją apie teisėkūros, teismų ir vykdomosios valdžios sektoriaus, autonominių valstybės įstaigų, vietos bendruomenių ir jų filialų, turinčių juridinio asmens statusą, ir kt. verslo sandorius. Programoje nurodomos susitariančiosios šalys, didžiausi gavėjai, susiję juridiniai asmenys, datos, sumos ir sandorių tikslas. Joje apžvelgiama vidutiniškai 4,7 mlrd. EUR metinių viešojo sektoriaus išlaidų prekėms ir paslaugoms. Joje taip pat pateikiami išsamūs duomenys apie visų valstybei nuosavybės teise priklausančių ir valstybės kontroliuojamų įmonių valdymo ir priežiūros valdybas ir jų metines ataskaitas. Ši skaidrumo sistema leidžia nustatyti viešųjų pirkimų sutarčių ir išlaidų pažeidimus.

Nacionalinis interneto portalas, kuriuo siekiama centralizuoti informaciją apie viešojo pirkimo sutartis (BASE). Portugalija

Nuo 2008 m., kai įsigaliojo Viešųjų pirkimų sutarčių kodeksas, Portugalija įdiegė nacionalinį interneto portalą BASE (www.base.gov.pt), kuriame centralizuotai renkama informacija apie viešųjų pirkimų sutartis. Statybos ir nekilnojamojo turto institutas (InCI) yra atsakingas už šio portalo valdymą. Atvirų ir ribotų procedūrų, vykstančių iki sutarties skyrimo, duomenys į BASE įrašomi iš Portugalijos oficialiojo leidinio elektroninio leidimo ir iš patvirtintų elektroninių platformų. Visos viešosios perkančiosios organizacijos į konkretų portalo lauką įrašo sutarčių duomenis, įkelia pačias sutartis ir įrašo informaciją apie jų vykdymą. Nuo 2008 m. iki 2011 m. BASE buvo skelbiamos tik tiesiogiai paskirtos sutartys. Nuo 2012 m. sausio mėn. BASE turi būti skelbiamos visos sutartys, sudaromos per visų rūšių procedūras, kurioms taikomas Viešųjų pirkimų sutarčių kodeksas. Joje taip pat skelbiama informacija apie sutarties vykdymą. Dabar privaloma skelbti sutartis tiek BASE, tiek oficialiajame leidinyje, jeigu jos tiesiogiai patikslinamos, jeigu jau sudarytų sutarčių kaina padidėja 15 proc. ir jeigu gali būti sankcijų.

45 Pavyzdžiui, įvairiose vietose greitkelio tiesimo medžiagos gali būti labai įvairios, priklausomai nuo vietos, kurioje tiesiamas greitkelis, klimato, geografinių ypatumų ir kt.

Viešųjų pirkimų elektroninė duomenų bazė. Kroatija

2013 m. kovo mėn. vietos NVO, vykdydama ES lėšomis finansuojamą projektą, įdiegė interneto portalą ir viešųjų pirkimų elektroninę duomenų bazę. Duomenų bazėje konsoliduojama informacija, susijusi su viešųjų pirkimų procedūros įgyvendinimu bei įmonėmis, dalyvaujančiomis viešųjų pirkimų procedūrose. Ji nemokamai prieinama plačiajai visuomenei. Elektroninėje duomenų bazėje taip pat pateikiama informacija apie valstybės tarnautojų turtą ir interesus, nustatyta turto deklaravimo taisyklėse. Tokie suvestiniai duomenys leidžia atlikti kryžminius patikrinimus.

Keliose valstybėse narėse galimybė susipažinti su viešųjų pirkimų dokumentais yra ribota, o informacijos nėra daug dėl daug apimančių išimčių ir plačios viešųjų pirkimų dokumentų konfidencialumo apibrėžties.

Kai kuriose kitose valstybėse narėse viešuosius pirkimus organizuojančios valstybinės įmonės nesilaiko tokių pačių skaidrumo, konkurencingumo ir priežiūros standartų, kurie taikomi įprastinėms viešųjų pirkimų procedūroms. Kai kuriose valstybėse narėse pasitaikė atvejų, kai valstybinės įmonės sudarydavo nekonkurencingas pirkimo sutartis su partneriais, kuriems buvo teikiamas pranašumas, didesnėmis nei rinkos kainomis.

Sudarytų sutarčių skelbimo praktika ES dar nėra paplitusi. Yra valstybių narių, kuriose skelbiamas visas sutarčių tekstas, o vienoje valstybėje narėje paskelbimas net yra būtina sutarties galiojimo sąlyga (t. y. sutartis turėtų būti paskelbta per tris mėnesius nuo jos pasirašymo, kitaip ji laikoma negaliojančia).

Sąžiningumo paktų ir pilietinės visuomenės vaidmuo

Sąžiningumo paktai yra konkretaus projekto perkančiosios organizacijos ir konkurso dalyvių susitarimai. Visos šalys įsipareigoja nesiimti jokių korupcinių veiksmų. Į tokius susitarimus taip pat įtraukiamos nuostatos dėl stebėjimo, skaidrumo ir sankcijų taikymo. Siekiant užtikrinti jų veiksmingą įgyvendinimą, sąžiningumo paktus dažnai stebi pilietinės visuomenės grupės. Kai kuriose valstybėse narėse, kurios laikosi plataus masto skaidrumo politikos, pilietinė visuomenė labai aktyviai kompleksiskai stebi viešųjų pirkimų procesus ir viešųjų pirkimų sutartis. Kai kuriose valstybėse narėse, dažnai NVO iniciatyva, sąžiningumo paktai taikomi tam tikriems viešiesiems pirkimams, ypač dėl didelių viešųjų pirkimų sutarčių (pvz., didelio masto infrastruktūros projektų).

Elektroninių viešųjų pirkimų naudojimas

Elektroniniai viešieji pirkimai ne tik gerina viešųjų pirkimų procedūrų veiksmingumą, bet taip pat teikia papildomas korupcinių veiksmų prevencijos ir nustatymo apsaugos priemones, nes padeda didinti skaidrumą, leidžia geriau įgyvendinti standartizuotas procedūras ir palengvina kontrolės mechanizmų taikymą. Į dabartines viešųjų pirkimų direktyvas įtrauktos nuostatos, kuriomis reikalaujama, kad visos valstybės narės įdiegtų elektroninių viešųjų pirkimų sistemą, įskaitant elektroninį viešųjų pirkimų skelbimą, elektroninius ryšius (įskaitant pasiūlymų

teikimą) ir naujus, visiškai elektroninius viešųjų pirkimų sprendimus, pvz., dinamines pirkimo sistemas ir elektroninius aukcionus. 2004 m., priėmimo metu, prie direktyvų buvo pridėtas veiksmų planas⁴⁶.

Kaip matyti iš 2012 m. viešųjų pirkimų įgyvendinimo peržiūros, padaryta tam tikra elektroninių viešųjų pirkimų naudojimo pažanga, bet apskritai jie naudojami tik 5–10 proc. viešųjų pirkimų procedūrų, vykdomų visoje ES. Tačiau kelios valstybės narės padarė didelę pažangą siekdamos visapusiškai įdiegti elektroninių viešųjų pirkimų sistemas etapuose iki sutarties skyrimo. Tai ypač pasakytina apie valstybes nares, kuriose elektroniniai viešieji pirkimai tapo privalomi pagal nacionalinę teisę, ir tikimasi, kad ši sistema bus laipsniškai įdiegta.

Komisijos viešųjų pirkimų teisės aktų rinkinyje numatyta laipsniškai pereiti prie visiško elektroninių ryšių naudojimo.

Geroji praktika įgyvendinant elektroninius viešuosius pirkimus

Lietuva padarė didelę pažangą, suteikdama internetinę prieigą prie suvestinių viešųjų pirkimų duomenų. Skelbiamos informacijos, įskaitant techninių specifikacijų projektus, sudarytas ir įvykdytas viešųjų pirkimų sutartis, apimtis viršija ES teisės reikalavimus. Be to, tiekėjai privalo savo pasiūlymuose nurodyti subrangovus. Nuo 2009 m. ne mažiau kaip 50 proc. viešųjų pirkimų bendrosios vertės turi sudaryti elektroniniai viešieji pirkimai. Todėl 2010 m. elektroninių viešųjų pirkimų dalis išaugo nuo 7,7 proc. iki 63 proc., o 2013 m. artėjama prie 70 proc. tikslo.

Estija sukūrė elektroninių viešųjų pirkimų portalą ir susijusias elektronines paslaugas (pvz., įmonės registravimo ir valdymo portalą ir viešojo sektoriaus apskaitos centralizavimą). Valstybės viešųjų pirkimų registras yra elektroninis viešųjų pirkimų konkursų portalas, kuriame nuo 2003 m. elektroniniu būdu buvo skelbti visi pranešimai apie viešuosius pirkimus. Viešųjų pirkimų įstatyme numatyti tolesni pokyčiai, kaip antai elektroniniai aukcionai, elektroninių pirkimų sistema ir elektroniniai katalogai. Be to, reikalaujama, kad nuo 2013 m. elektroniniu būdu rengiami konkursai sudarytų 50 proc. visų viešųjų pirkimų. 2012 m. apie 15 proc. viešųjų pirkimų konkursų vyko naudojant elektroninių viešųjų pirkimų sistemą, t. y. tris kartus dažniau nei 2011 m.

Portugalijos elektroninių viešųjų pirkimų programa pradėta vykdyti 2003 m. birželio mėn. kaip centralizuota aukštos kokybės platforma, kuria didinant skaidrumą ir taupant lėšas viešųjų pirkimų procese skatinamas veiksmingumas ir konkurencija. Naudojantis portalu (<http://www.ancp.gov.pt/EN/Pages/Home.aspx>) galima nemokamai atsisiųsti visus konkurso dokumentus ir specifikacijas. Jame taip pat skelbiami kvietimai teikti paraiškas, per jį gaunami tiekėjų klausimai ir valdomi visi keitimosi informacija internetu aspektai. Sutarčių valdymo priemonė leidžia įkelti viešojo pirkimo sutartis, stebėti sudarytas sutartis ir naudoti elektronines sąskaitas faktūras. Informacijos valdymo sistema taip pat padeda rinkti, saugoti ir sisteminti viešųjų pirkimų proceso statistinius duomenis.

Daugiau informacijos apie šią praktiką pateikiama atitinkamuose šalių skyriuose.

Kontrolės mechanizmai

46 http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/eprocurement/actionplan/actionplan_en.pdf.

Pagal galiojančius ES teisės aktus steigti **centrinę perkančiąją organizaciją** nėra privaloma. Vis dėlto dauguma valstybių narių savo nacionalinėje teisėje šią galimybę įgyvendino. Kaip pažymėta 2012 m. viešųjų pirkimų įgyvendinimo apžvalgoje dauguma valstybių narių paskiria konkrečias institucijas, kurios tvarko daug su viešaisiais pirkimais susijusių užduočių arba visas užduotis, su tam tikromis išimtimis, kai viešųjų pirkimų valdymas nėra atsakingų įstaigų pagrindinis uždavinys, o tik vienas iš tokių uždavinių (pvz., konkurencijos tarnybos). Tačiau tam tikrose valstybėse narėse, kuriose tokia centrinė organizacija yra, jos pajėgumai yra riboti dėl nepakankamo darbuotojų skaičiaus ir mokymo, kad ji galėtų vykdyti nuolat augančias užduotis.

Pagal teisių gynimo priemonių direktyvas valstybės narės gali pačios spręsti, ar **peržiūras** turi atlikti administracinės ar teisminės institucijos. Viena dalis valstybių narių pasirinko vieną būdą, kita dalis – kitą. Keliose valstybėse narėse nėra pakankamų garantijų dėl tokių peržiūros institucijų nepriklausomumo nuo politinio kišimosi, įskaitant jų vadovų ir personalo skyrimą.

Per pastaruosius kelerius metus pastebėta **viešųjų pirkimų specializacijos** tendencija, kai poreikiai sutelkiami ir pirkimai centralizuojami naudojant preliminariąsias sutartis (jos sudarė 17 proc. nustatytas ribas viršijančių sutarčių, sudarytų 2006–2010 m., bendros vertės⁴⁷) ir bendrus pirkimus (atitinkamai 12 proc. bendros vertės). Tiek centrinio, tiek vietos lygmens valdžios administracijos vis dažniau naudojasi specializuotų įstaigų, pvz., centrinių perkančiųjų organizacijų, paslaugomis, o dažniau naudojant preliminariąsias sutartis keičiasi viešųjų pirkimų funkcija. Šiuo metu įvairių valstybių narių praktika gerokai skiriasi.

Nors **informuotumas apie kovos su korupcija politiką ir su tuo susijęs mokymas** pastaraisiais metais daugumoje valstybių narių gerėjo, viešųjų pirkimų pareigūnų nuomone, jų vaidmuo atskleidžiant korupcinius veiksmus, ribotas. Be to, viešųjų pirkimų tarnybų, teisėsaugos ir kovos su korupcija tarnybų bendradarbiavimo veiksmingumas valstybėse narėse gerokai skiriasi. Daugeliu atvejų bendradarbiavimas yra formalus. Iš statistinių duomenų matyti, kad viešųjų pirkimų tarnybos teisėsaugos institucijoms arba sąžiningumo tarnyboms pateikė nedaug pranešimų apie įtariamus korupcijos ar interesų konfliktų atvejus.

Kai kuriose valstybėse narėse, kuriose kontrolės mechanizmai, visų pirma **vietos lygmens**, yra gana silpni arba išskaidyti, plačiai paplitę favoritizmo atvejai skirstant viešąsias lėšas per nacionalinės, vietos ir regionų valdžios institucijas, dalyvaujančias viešuosiuose pirkimuose.

Nors etapo prieš teikiant pasiūlymus, pasiūlymų teikimo ir sutarties skyrimo etapų **kontrolės mechanizmų veiksmingumas** valstybėse narėse pagerėjo, vykdymo (po sutarties sudarymo) etapas stebimas ne taip atidžiai. Kai kurios nacionalinės audito institucijos arba nacionalinės audito tarnybos dažnai nurodo, kad pažeidimų pasitaiko vykdymo etape. Daugelyje valstybių narių audito institucijos tapo pagrindinėmis institucijomis, nustatančiomis viešojo pirkimo procedūrų spragas ir trūkumus. Jų rekomendacijos šioje srityje dažnai nėra pakankamai vykdomos.

47 „Public procurement in Europe – cost and effectiveness“, PwC Ecorys London Economics, 2011 m. kovo mėn.

Viešųjų pirkimų procedūrose labai retai tikrinama, kam nuosavybės teise priklauso konkurso dalyviai ir subrangovai. Bent vienos valstybės narės teisės aktais leidžiama sudaryti viešųjų pirkimų sutartis su įmonėmis, turinčiomis anoniminių akcininkų, ir kartu nesuteikiama pakankamai stiprių apsaugos nuo interesų konfliktų priemonių.

Kai kuriose valstybėse narėse vis dar kelia problemų priežiūros koordinavimas, dalinis funkcijų sutapimas, užduočių pasidalijimas arba išskaidyti centrinio ir vietos lygmens kontrolės mechanizmai (įskaitant vykdymo etapą).

Daugumoje valstybių narių viešųjų pirkimų, kurių vertė nesiekia ES teisės aktais nustatytos ribos, kontrolės mechanizmai yra itin silpni. Tai kelia susirūpinimą, ypač dėl praktikos, kai sutartys dalijamos į mažesnes, siekiant išvengti ES viešųjų pirkimų reikalavimų ir tikrinimų.

Draudimas dalyvauti

Laikydamosi ES teisės aktų visos valstybės narės nustatė privalomas draudimo dalyvauti procedūrose (pašalinimo iš konkurso) taisykles, pagal kurias pasiūlymų teikėjai, kurių atžvilgiu priimti galutiniai apkaltinamieji nuosprendžiai korupcijos bylose, pašalinami iš konkurso. Daugelyje nacionalinių įstatymų nustatytos reputacijos susigrąžinimo nuostatos⁴⁸. Valstybės narės neprivalo skelbti įmonių, kurioms draudžiama dalyvauti procedūrose,⁴⁹ sąrašų ir paprastai jų neskelbia. Daugelyje valstybių narių perkančiosios organizacijos turi prieigą prie vidaus duomenų bazių, kuriose surašytos įmonės, kurioms draudžiama dalyvauti procedūrose. Tarptautiniai įmonių, kurioms draudžiama dalyvauti procedūrose, sąrašai, paprastai nelaikomi pagrindu drausti įmonėms dalyvauti viešuosiuose pirkimuose ES valstybėse narėse.

Sankcijos

Daugumoje valstybių narių korupcija viešųjų pirkimų srityje kvalifikuojama kaip nusikalstama veika, pavyzdžiui, kyšininkavimas ir prekyba poveikiu. Yra valstybių narių, kuriose konkretūs su korupcija susiję nusikaltimai, kurie daro poveikį viešųjų pirkimų eigai, inkriminuojami atskirai. Paprastai pirkimų procedūros yra stabdomos, nutraukiamos arba atšaukiamos, kai išaiškinamas korupcijos atvejis arba interesų konfliktas. Tačiau kitaip yra sudarytų sutarčių atvejais, kai korupciniai veiksmai arba interesų konfliktas nustatomi arba įvyksta jau paskyrus sutartį. Daugeliu atvejų be sankcijų už korupcinius veiksmus arba interesų konfliktą, reikia imtis atskirų veiksmų civiline tvarka tokiai viešųjų pirkimų sutarčiai panaikinti. Tam dažnai reikia ilgų procedūrų ir kyla rizika, o rezultatų pasiekiami labai vėlai, kai sunku ar net neįmanoma kompensuoti visų nuostolių. Kai kuriose kitose valstybėse narėse į viešųjų pirkimų sutartis įtraukiama kovos su korupcija sąlyga, kuria užtikrinami veiksmingesni tolesni veiksmai, jeigu įrodoma, kad per visą sutarties galiojimo laikotarpį būta

48 Reputacijos susigrąžinimo procedūra leidžia įmonėms imtis priemonių ištaisyti situaciją, dėl kurios jos buvo įtrauktos į įmonių, kurioms draudžiama dalyvauti procedūrose, sąrašus ir todėl draudimas dalyvauti viešųjų pirkimų konkursuose gali būti atšauktas.

49 Įmonių, kurioms draudžiama dalyvauti viešųjų pirkimų procedūrose, dėl, be kita ko, galutinių apkaltinamųjų nuosprendžių dėl korupcijos ar kitų sunkių nusikaltimų, sąrašai.

korupcinių veiksmų (pvz., nustatoma aiški tvarka, kaip sutartis gali būti skelbiama niekine arba kaip turi būti taikomos kitos sutartyje numatytos baudos).

Tam tikrose valstybėse narėse, kuriose korupcija viešųjų pirkimų srityje kelia itin didelį susirūpinimą, faktinio baudžiamojo persekiojimo lygis ir galutinių apkaltinamųjų nuosprendžių skaičius yra nedideli, ir yra nedaug atvejų, kai dėl korupcijos viešųjų pirkimų srityje skiriamos atgrasomosios sankcijos. Tokių bylų tyrimas paprastai užtrunka ir dažnai tuo metu, kai atskleidžiama korupcinė veikla, sutartys ar projektai jau būna įvykdyti. Bylos dėl korupcijos viešųjų pirkimų srityje dažnai yra sudėtingos ir kartais jos gali būti susijusios su aukšto rango pareigūnais. Todėl reikia specialių techninių žinių, kad būtų užtikrintas veiksmingas ir teisingas teismo procesas. Kai kuriose valstybėse narėse vis dar yra trūkumų, susijusių su prokurorų ir (arba) teisėjų viešųjų pirkimų srities mokymu.

C. Išvados ir rekomendacijos dėl viešųjų pirkimų

Apžvelgus pirmiau minėtus rezultatus matyti, kad valstybės narės padarė pažangą įgyvendindamos kovos su korupcija politiką viešųjų pirkimų srityje, tačiau ji tebėlieka rizikos sritimi. Reikėtų toliau dėti pastangas, kuriomis siekiama stiprinti sąžiningumo standartus. Į viešųjų pirkimų ir komunalinio sektoriaus direktyvų reformą ir į siūlomą direktyvą dėl koncesijų sutarčių skyrimo įtraukti kovos su korupcija ir gero valdymo standartai, kaip svarbi bendro siekio modernizuoti sistemą dalis. Šiose direktyvose siūlomi minimalūs interesų konfliktams taikomi standartai, pirminės rinkos konsultacijos, privalomi ir savanoriški draudimo dalyvauti viešųjų pirkimų procedūrose kriterijai, reputacijos susigrąžinimo taisyklės, griežtesnės nuostatos dėl sutarčių keitimo ir nutraukimo, duomenų apie korupciją ir interesų konfliktus centralizavimas, taip pat stebėjimo ir ataskaitų teikimo prievolės didžiaja dalimi skirti pirmiau minėtoms susirūpinimą keliančioms problemoms spręsti.

Kalbant apie galimus tolesnius veiksmus, kurių turi imtis valstybės narės, pagal 17 šalių skyrių, kuriuose aptariami viešųjų pirkimų klausimai, ir šioje dalyje pateiktą analizę teikiamos toliau nurodytos bendros rekomendacijos.

1. *Reikia sistemingai naudoti korupcijos rizikos viešųjų pirkimų srityje vertinimus*

- Rizikos vertinimai turėtų būti rengiami viešųjų pirkimų priežiūros lygmeniu, neatsižvelgiant į jų institucinę struktūrą. Juos rengti turėtų padėti teisėsaugos ar kovos su korupcija ir (arba) sąžiningumo tarnybos.
- Užtikrinti išaiškintos korupcinės veiklos ir struktūrų, įskaitant interesų konfliktus ir darbuotojų perėjimo iš viešojo sektoriaus į privatųjį (ir atvirkščiai) praktiką, duomenų centralizavimą. Šių centralizuotų duomenų bazinės rizikos vertinimai.
- Remiantis rizikos analize plėtoti, itin pažeidžiamiems sektoriams ir viešųjų pirkimų ciklo metu arba jam pasibaigus dažniausiai pasitaikančių rūšių pažeidimams taikytinas atskirai pritaikytas priemonės.

- Įgyvendinti tikslinę kovos su korupcija politiką, skirtą regioninės ir vietos valdžios institucijoms. Rizikos vertinimai taip pat gali padėti išnagrinėti ypatingą šio administracinio lygmens pažeidžiamumą.
- Rengti ir platinti bendrąsias grėsmių nustatymo rodiklių sistemų naudojimo gaires. Padėti perkančiosioms organizacijoms ir priežiūros institucijoms išaiškinti korupcijos atvejus, favoritizmą ir interesų konfliktus.

2. *Aukštų skaidrumo standartų įgyvendinimas viso viešųjų pirkimų ciklo metu ir sutarties vykdymo laikotarpiu*

- Regioninės ir vietos valdžios institucijų lygmeniu užtikrinti bendrus minimalius skaidrumo standartus, susijusius su viešųjų pirkimų procedūromis ir viešųjų pirkimų sutarčių vykdymo etapu.
- Apsvarstyti tam tikrą skelbimo būdą arba užtikrinti prieigą prie sudarytų viešojo pirkimo sutarčių, įskaitant nuostatas dėl teisių, įsipareigojimų ir baudų, išskyrus aiškiai apibrėžtas, ribotas ir pagrįstas konfidencialumo išimtis, taikomas tam tikroms sutarčių sąlygoms.
- Didinti viešųjų pirkimų procedūrų skaidrumą iki ir po sutarties paskyrimo, visoms administracinėms struktūroms (centrinio, regioninio ir vietos lygmens) skelbiant internete metines finansines ataskaitas, balansus ir suskirstytas išlaidas viešiesiems darbams, tiekiamoms prekėms ir teikiamoms paslaugoms. Užtikrinti didesnę valstybės įmonių vykdomų viešųjų pirkimų skaidrumą, be kita ko, atsižvelgiant į viešojo ir privačiojo sektoriaus partnerystę.

3. *Vidaus ir išorės kontrolės mechanizmų stiprinimas viso viešųjų pirkimų ciklo metu ir sutarties vykdymo laikotarpiu*

- Užtikrinti pakankamus viešųjų pirkimų peržiūros įstaigų, konsultacinių organų ir priežiūros institucijų, taip pat prireikus audito institucijų pajėgumus, kad jos galėtų atlikti savo tikrinimo užduotis.
- Stiprinti vidaus kontrolės mechanizmus, siekiant užkirsti kelią korupcinei veiklai bei interesų konfliktams ir juos atskleisti. Užtikrinti patikimą ir vienodą kovos su korupcija ir interesų konfliktų tikrinimo metodiką, skirtą taikyti per visą viešųjų pirkimų ciklą. Į tokią metodiką turėtų būti įtraukta galimybė teikti pirmenybę pažeidžiamiausiems viešųjų pirkimų procesams ar administraciniams lygmenims ir įtraukti *ad hoc* nepriklausomų priežiūros įstaigų vykdomi patikrinimai, apie kuriuos iš anksto nepranešama.
- Stiprinti kontrolės mechanizmus ir priemones, skirtas etapui po sutarties skyrimo ir viešųjų pirkimų sutarčių vykdymo etapui.
- Užtikrinti, kad būtų imamasi audito įstaigų rekomendacijų vykdymo veiksmų, atskleidžiant pažeidimus viešųjų pirkimų srityje.

- Tikrinti, kam nuosavybės teise priklauso konkurso dalyviai ir subrangovai.
- Užtikrinti tinkamus valstybės įmonių vykdomų viešųjų pirkimų kontrolės mechanizmus, be kita ko, atsižvelgiant į viešojo ir privačiojo sektoriaus partnerystę.

4. Užtikrinti nuoseklią apžvalgą ir didinti informuotumą apie korupcinės veiklos prevencijos ir atskleidimo poreikį ir praktinę patirtį visais viešųjų pirkimų lygmenimis

- Užtikrinti veiksmingą institucijų, atsakingų už viešųjų pirkimų priežiūrą, veiklos koordinavimą.
- Rengti išsamias korupcinės veiklos ir interesų konfliktų viešųjų pirkimų srityje prevencijos ir išaiškinimo gaires ir informuoti apie jas visų pirma regionų ir vietos lygmeniu.
- Rengti konkrečioms poreikiams pritaikytus prokurorų ir teisminių institucijų darbuotojų mokymus dėl techninių ir teisinių viešųjų pirkimų proceso aspektų.

5. Sankcijų režimų griežtinimas

- Užtikrinti, kad būtų taikomos atgrasomosios sankcijos, susijusios su korupcine veikla, favoritizmu arba interesų konfliktais viešųjų pirkimų srityje.
- Užtikrinti, kad būtų toliau veiksmingai įgyvendinami sprendimų ir (arba) viešųjų pirkimų sutarčių panaikinimo mechanizmai ir tai būtų daroma laiku, kai korupcija daro poveikį viešųjų pirkimų procesui.

PRIEDAS

Metodologija

Ataskaitos aprėptis

Kaip minėta įžangoje, šioje ataskaitoje, laikantis tarptautinių teisinių dokumentų, korupcija apibrėžiama kaip „piktnaudžiavimas įgaliojimais siekiant asmeninės naudos“. Nors tiksliai sąvokos prasmė ir taikymo sritis yra akademinė diskusijų objektas, tai reiškia, kad ši ataskaita apima du aspektus. Pirma, jis apima konkrečius korupcinius veiksmus ir priemones, kurių imasi valstybės narės, konkrečiai siekdamas užkirsti kelią korupciniams veiksmais ar už juos bausti, kaip apibrėžta teisės aktuose. Antra, ji apima tam tikrų rūšių veiklą ir priemones, kurios daro poveikį korupcijos pavojui ir valstybės gebėjimui jį kontroliuoti. Taigi, ataskaitoje kalbama apie įvairius su korupcija susijusius aspektus, įskaitant, be kyšininkavimo, prekybos poveikiu, piktnaudžiavimo tarnybine padėtimi, aspektus, susijusius su nepotizmu, favoritizmu, neteisėta lobistine veikla ir interesų konfliktais. Šia pirmąja ES kovos su korupcija ataskaita siekiama sutelkti dėmesį į ribotą skaičių pagrindinių su korupcija susijusių klausimų. Platesni aspektai paminėti dėl kontekstinio nuoseklumo.

Konstituciniai aspektai (valdžios decentralizavimo lygis, teismų ir prokurorų santykis su vykdomosiomis institucijomis), valstybės tarnybos organizavimas ir kokybė, aktyvus valstybės vaidmuo ekonomikoje, privatizavimas yra aktualūs korupcijos požiūriu. Ataskaitoje nedaroma jokių subjektyvių konstitucinių aspektų ir valstybės bei privačiosios nuosavybės ribų vertinimų. Taigi, ji yra neutrali decentralizacijos klausimu, bet joje nagrinėjama, ar yra nustatyti tinkami kontrolės mechanizmai, kurie leistų valdyti korupcijos riziką. Toks pat požiūris taikomas ir privatizavimui: perduodant valstybės turtą į privačias rankas atsiranda tam tikra korupcijos rizika, bet ji gali sumažinti ilgalaikę riziką, susijusią su korupcija, nepotizmu ir klientelizmu. Ataskaitoje analizuojama tik, ar yra nustatytos skaidrios, konkurencingos procedūros, kurios leistų sumažinti korupcijos pavojų. Galiausiai yra skirtingų teisinių ir konstitucinių nuostatų dėl prokuratūrų ir vykdomosios valdžios ryšių. Ataskaita yra neutrali įvairių modelių atžvilgiu, nes joje nagrinėjama tik, ar prokurorai gali veiksmingai tirti korupcijos bylas.

Informacijos šaltiniai

Komisija buvo pasiryžusi vengti dubliuoti esamus ataskaitų teikimo mechanizmus ir didinti administracinę naštą valstybėms narėms, kurioms tenka skirti daug išteklių įvairiems tarpusavio vertinimams (GRECO, EBPO, UNCAC, FATF, MONEYVAL). Todėl ši ataskaita nėra pagrįsta išsamiais klausimynais ar ekspertų apsilankymais šalyse. Ji grindžiama gausia informacija, gauta taikant esamus stebėjimo mechanizmus, kartu su duomenimis, gautais iš kitų šaltinių, įskaitant nacionalines valdžios institucijas, akademinę įstaigų atliktus mokslinius tyrimus, nepriklausomus ekspertus, idėjų institutus, pilietinės visuomenės organizacijas ir kt.

Be to, ataskaitoje remiamasi informacija apie korupciją, susijusia su įvairiomis politikos sritimis (pvz., viešaisiais pirkimais, regionine politika), kurią pateikė įvairūs Komisijos

padaliniai ir atitinkamos ES agentūros (Europolas ir Eurojustas). Siekiant dar labiau išplėsti žinių bazę su ataskaita susijusiose srityse, buvo specialiai užsakyti tyrimai ir apklausos. OLAF užsakė Europos Parlamento iniciatyva pradėtą išsamų tyrimą apie korupciją viešųjų pirkimų srityje, kai naudojamos ES lėšos. Tyrimo išvados įtrauktos į teminių skyrių ir nacionalinius skyrius. Kitas tyrimas buvo susijęs su korupcija sveikatos priežiūros sektoriuje. 2013 m. atliktos dvi „Eurobarometro“ apklausos: pirmoji buvo skirta plačiajai visuomenei, antroji atlikta atrinkus tipinę įmonių grupę kiekviename valstybėje narėje. Korupcijos regioniniu lygmeniu duomenys paimti iš Geteborgo valdymo kokybės instituto atlikto valdymo kokybės tyrimo. Taip pat Komisija naudojo informaciją, gautą įgyvendinant mokslinių tyrimų projektus, bendrai finansuotus ES lėšomis, pvz., iš nacionalinių sąžiningumo sistemų ataskaitų, parengtų „Transparency International“.

ES kovos su korupcija ataskaita taip pat pagrįsta Bendradarbiavimo ir tikrinimo mechanizmu (BTM) ir Bulgarijai bei Rumunijai po įstojimo skirtu tolesnio vertinimo mechanizmu, kurį valdo Europos Komisija. Nors šie du mechanizmai skirti skirtingiems tikslams, ši ataskaita parengta remiantis išsamiomis žiniomis ir patirtimi, įgyta vykstant BTM procesui, ir abiejų šalių skyriuose teikiamos atitinkamos nuorodos. Pasibaigus BTM procedūrai, šioje ataskaitoje toliau bus nagrinėjami klausimai, svarbūs korupcijos tyrimui.

Kalbant apie Kroatiją, surinkta daug informacijos pasirengimo narystei proceso ir su juo susijusio stebėjimo metu. Apskritai, kadangi kovos su korupcija veiksmų stebėjimas buvo plėtros proceso dalis, sukaupta daug naudingos patirties, kurią buvo galima taikyti tomis aplinkybėmis, visų pirma kalbant apie veiksnius, turinčius įtakos kovos su korupcija darbotvarkės tvarumui.

Parengiamasis procesas ir pagalbines priemones

2011 m. rugsėjo mėn. Komisija priėmė sprendimą sudaryti **ekspertų grupę korupcijos klausimams spręsti**, kuri padėtų rengti ES kovos su korupcija ataskaitą. Ekspertų grupė pataria dėl bendros metodikos ir į ataskaitą įtrauktų vertinimų. Paskelbus atvirą kvietimą teikti paraiškas, užsiregistravo beveik 100 kandidatų, iš kurių buvo atrinkta septyniolika ekspertų. Atrinkti ekspertai turi labai įvairią patirtį (darbo valdžios institucijose, teisėsaugos institucijose, teismuose, prevencijos paslaugų tarnybose, privačiame sektoriuje, su pilietine visuomene, tarptautinėse organizacijose, mokslinių tyrimų institutuose ir kt.). Ekspertai veikia asmeniškai ir neatstovauja institucijoms, kuriose dirba. Grupė pradėjo veiklą 2012 m. sausio mėn. ir rinkosi į posėdžius vidutiniškai kas tris mėnesius⁵⁰.

Komisija taip pat įsteigė **vietos tyrėjų korespondentų tinklą**, kuris veikia nuo 2012 m. rugpjūčio mėn. Tinklas papildo ekspertų grupės darbą: renka ir tvarko atitinkamą informaciją, gaunamą iš visų valstybių narių. Jį sudaro korupcijos klausimų ekspertai iš mokslinių tyrimų institutų ir pilietinės visuomenės organizacijų. Siekiant užtikrinti, kad metodas būtų visiškai

50 Grupės narių vardai ir pavardės, taip pat posėdžių protokolai prieinami adresu <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/detailGroup.cfm?groupID=2725>.

nešališkas, 28 išorės vertintojai vertina korespondentų parengtus pagrindinius rezultatus ir pareiškia nuomonę apie korespondentų pateiktos informacijos teisingumą.

Komisija surengė du **seminarus**, kuriuose dalyvavo nacionalinių institucijų atstovai (kovos su korupcija tarnybos, prokuratūros, koordinuojančios ministerijos), tyrėjai, NVO, žurnalistai ir verslo atstovai. Pirmasis seminaras vyko 2012 m. gruodžio 11 d. Sofijoje. Jame dalyvavo suinteresuotieji subjektai iš 14 valstybių narių (AT, BG, CY, CZ, EL, ES, FR, HR, HU, IT, PT, RO, SK, SI). Antrasis seminaras vyko kovo 5 d. Geteborge (Švedija). Jame dalyvavo suinteresuotieji subjektai iš likusių 14 valstybių narių (BE, DE, DK, EE, IE, LU, MT, NL, LT, LV, PL, SE, FI, UK). Seminarai buvo skirti informuoti apie su ataskaita susijusį Komisijos darbą ir gauti konkrečioms šalims būdingų teigiamos ir neigiamos patirties pavyzdžių, susijusių su kovos su korupcija klausimais valstybėse narėse.

Be to, Komisija gavo informacijos iš nacionalinių kovos su korupcija valdžios institucijų, kurios dalyvauja EPAC / EACN (Europos partnerių prieš korupciją / Kovos su korupcija kontaktinių punktų tinklas) tinklo darbe.

Komisija taip pat suteikė galimybę valstybių narių institucijoms susipažinti su atitinkamų šalių skyrių pirminiais projektais (į juos nebuvo įtraukti klausimai, dėl kurių valstybėms narėms rekomenduojama imtis tolesnių veiksmų) ir jos galėjo pateikti pastabas. Šios pastabos buvo išsamiai svarstomos rengiant ataskaitą.

Vertinimo metodika ir rodiklių naudojimas

Ši ataskaita yra pagrįsta labiau **kokybiniu** nei kiekybiniu vertinimu. Kokybinis vertinimas, kaip nurodyta pirmiau, pagrįstas kiekvienos šalies įvertinimu pagal nuopelnus. Labiausiai nagrinėjama, kas veikia, o kas ne kovojant su korupcija tam tikroje šalyje. Kiekybiniai metodai yra mažiau svarbūs, daugiausia dėl to, kad sunku skaičiais įvertinti korupcijos problemos mastą, o dar sudėtingiau – sudaryti šalių sąrašą atsižvelgiant į rezultatus. Taikyti kiekybinį metodą trukdo tai, kad gerai žinomų tyrimų indeksai paprastai sudaromi naudojant kitų duomenis. Tai sukelia kaskadinį poveikį: šia metodika pagrįsti sudėtiniai indeksai gali atitikti duomenis, surinktus per vienus ar dvejus metus iki jų paskelbimo. Pavyzdžiui, yra tendencija apklausoms naudoti „Eurobarometro“ rezultatus, tačiau kol paskelbiamas sudėtinis indeksas, parengiama dar viena naujesnė „Eurobarometro“ apklausa.

Atsižvelgiant į slaptą korupcijos pobūdį suvokimo apklausos ilgainiui tampa svarbiu problemos išsiskleidimo rodikliu. Per apklausas paprastai atsakoma tik į tam tikros srities klausimus ir jų rezultatai labai priklauso nuo respondentų atvirumo. Neabejotinai apklausų rezultatams įtakos turi neseni įvykiai, vykę apklausų metu. Kartu, kai šalis imasi griežtesnių kovos su korupcija priemonių, išaiškinama daugiau korupcijos atvejų, tai pritraukia didesnę žiniasklaidos dėmesį ir didina visuomenės informuotumą. Tokiais atvejais per suvokimo apklausas gali atsirasti neigiamos dinamikos – daugiau žmonių nei anksčiau pasisakys, kad jų suvokimu, korupcijos lygis yra didelis. Be to, atsakymai gali būti politiškai šališki: tam tikros vyriausybės populiarumo rodiklis gali būti siejamas su neveiksmingai įgyvendinama politika. Vis dėlto vien suvokimas, kad korupcija yra plačiai paplitusi, gali būti laikoma neveiksmingos politikos rodikliu.

Be suvokimo apklausų, atliekami įdomūs kai kurių ekonominių bei socialinių rodiklių ir korupcijos sąsajų tyrimai. Pavyzdžiui, korupcija išnagrinėta atsižvelgiant į galimą sąsają su ekonomikos augimo tempu, viešųjų lėšų paskirstymu, interneto skvarba, baudžiamajam persekiojimui skirtu biudžetu ir konkurencijos taisyklių įgyvendinimu. Tačiau praktiškai buvo patirta sunkumų dėl gebėjimo rinkti patikimus, palyginamus aukštos kokybės duomenis įvairiose valstybėse narėse ir įtikinamai parodyti šių veiksnių ryšį su korupcija. Galiausiai, iš šių sąsajų sunku padaryti aiškias su politika susijusias išvadas.

Nepaisydama šių apribojimų Komisija nusprendė remtis jau esamais rodikliais. Buvo parengtas kuo išsamesnis šių rodiklių sąrašas nuodugniai nevertinant turimų duomenų patikimumo ir (arba) svarbos. Sąrašas parengtas išrenkant duomenis iš jau atliktų apklausų (vykdomų EBPO, Pasaulio banko, Pasaulio ekonomikos forumo, „Transparency International“, akademinės bendruomenės ir kt.), „Eurobarometro“ ir daugelio kitų šaltinių. Sąrašas nebuvo parengtas tam, kad taptų naujo korupcijos indekso pagrindu. Juo buvo siekiama parengti analizės elementus, kurie papildytų kokybinį vertinimą, kuris yra šios ataskaitos pagrindas. Rengiant sąrašą Komisijai tapo aišku, kad gali būti labai sudėtinga daugiausia remtis rodikliais ir statistiniais duomenimis, kad pavyktų išsiaiškinti esmines korupcijos problemas ir svarbiausia parengti praktiniams veiksams tinkamas ir konkreitiems poreikiams pritaikytas politikos rekomendacijas. Vis dėlto jau nustatyti rodikliai, kurie yra tiesiogiai susiję su kovos su korupcija veiksmais ir pagrįsti patikimais duomenimis, buvo surinkti siekiant išnagrinėti padėtį valstybėse narėse ir nustatyti sritis, kurias verta išsamiau išnagrinėti konkrečioms šalims skirtuose tyrimuose. Šie duomenys buvo naudojami 1) aplinkybėms apibūdinti (t. y. konkrečių šalių skyrių įžangose), 2) kaip pradinis ir (arba) papildomas taškas tolesniems konkrečių klausimų ir (arba) sektorių tyrimams šalies arba ES lygmeniu, siekiant nustatyti problemą ir įvertinti atsakymus, ir 3) galiausiai jie taip pat padėjo nustatyti įvairių šaltinių trūkumus arba nenuoseklumą.

Verta apsvarstyti baudžiamosios teisenos statistinių duomenų aiškinimą korupcijos kontekste. Sunkių nusikaltimų, pvz., vagystė, plėšikavimas, įsilaužimas ar užpuolimas, atveju galima tvirtai tikėtis, kad auka praneš apie nusikaltimą policijai. Todėl nusikalstamumo statistika gali rodyti problemos mastą. Korupcija, skirtingai nei šie nusikaltimai, vyksta slapta ir daugeliu atvejų nėra tiesioginio nukentėjusiojo, kuris galėtų pranešti apie nusikaltimą. Todėl tikėtina, kad nenustatytų korupcijos atvejų procentinė dalis yra gerokai didesnė nei kitų nusikaltimų.

Daug atvejų, apie kuriuos buvo pranešta teisėsaugos institucijoms, kurie buvo nagrinėti teismuose ir dėl kurių buvo priimti apkaltinamieji nuosprendžiai, gali suteikti duomenų apie korupcijos problemos mastą. Kita vertus, jie gali suteikti ir teigiamų duomenų: korupcija gali būti mažiau toleruojama ir todėl yra daugiau norinčių pranešti apie nusikaltimą; teisėsaugos institucijos ir teisinės institucijos turi būtinas priemones, skirtas tokiems korupcijos atvejams nustatyti ir traukti už juos baudžiamojon atsakomybėn. Taip pat gali būti ir priešingai: mažas atvejų, apie kuriuos pranešta ir kurie yra ištirti, skaičius nebūtinai rodo žemą korupcijos lygį; taip gali būti dėl to, kad nėra valios kovoti su korupcija, prokurorai ir teisėjai nėra motyvuoti ir (arba) neturi pakankamai priemonių ir išteklių korupcijos byloms nagrinėti. Be to, lyginti duomenis apie baudžiamąsias bylas yra labai sunku dėl šių dviejų priežasčių: pirma, valstybėse narėse nėra vienodos korupcijos apibrėžties, dėl to su korupcija

susiję nusikaltimai gali būti skirtingai registruojami; antra, kadangi skiriasi baudžiamosio proceso aspektai, pvz., įrodymų rinkimo reikalavimai, už korupciją gali būti baudžiama priimant nuosprendžius dėl kitų nusikaltimų (pvz., sukčiavimas, pinigų plovimas).

Labai skiriasi įvairių valstybių narių informacijos apie korupciją (ne tik baudžiamosiose bylose) kiekis. Šis aiškinimas taip pat gali būti dvejopas, kaip išdėstyta pirmiau. Viena vertus, galima susieti problemos mastą ir turimos informacijos kiekį. Kita vertus, būna atvejų, kai korupcijai nėra teikiama pirmenybė ir yra palyginti nedaug informacijos, kuri leistų pamatuoti jos mastą ir įvertinti, ar politikos priemonės yra pakankamos ir veiksmingos. Dėl šių metodinių problemų valstybes nares lyginti sudėtinga.

Kovos su korupcija priemonės

Ataskaita grindžiama prielaida, kad nėra universalios korupcijos problemos sprendimo. Joje nesiūloma standartizuotų sprendimų visoms valstybėms narėms: pavyzdžiui, kokie (teisėkūros ar kiti) sprendimai reikalingi siekiant spręsti uždavinius, susijusius su interesų konfliktais, priklauso nuo daugelio įvairių veiksnių, įskaitant tai, kiek interesų konfliktai jau yra suvokiami kaip problema konkrečioje šalyje, kokios yra nusistovėjusios kultūros normos ir kokių mastu pripažintos visuomeninės normos turi būti įtraukiamos į teisės aktus. Ataskaitoje siekiama pateikti rekomendacijas, kurios atitiktų kiekvienos valstybės narės aplinkybes.

Prieš dešimtmetį išsamios kovos su korupcija strategijos buvo laikomos universaliu sprendimu, kuriuo korupcija būdavo įtraukiama į politinę darbotvarkę kaip svarbesnis klausimas ir kuris leisdavo užtikrinti politinę valią ir išteklius. Vis dėlto rezultatai buvo įvairūs. Nors kai kuriais atvejais strategijų rengimo darbas skatino tikrą pažangą, kai kuriais kitais atvejais, įspūdingos strategijos turėjo mažą poveikį arba neturėjo jokio poveikio realiai padėčiai. Todėl šioje ataskaitoje labai atsargiai rekomenduodama rengti strategijas ir tai daroma tik tuo atveju, jei paaiškėja, kad strategijos rengimo pastangos duos teigiamų dalyvavimo rezultatų ir labai pagerins institucijų bendradarbiavimą.

Panašiai kaip ir strategijų atveju, buvo labai madinga steigti kovos su korupcija tarnybas. Vėl rezultatų būta skirtingų. Kai kuriais atvejais, kai tarnybos turi tvirtus įgaliojimus, nepriklausomas aktyvus vadovavimas leido pasiekti didelių rezultatų ir iširti aukšto lygio korupcijos bylas. Kitais atvejais tarnybų steigimas galėjo būti neigiamas veiksnys, nes susidarydavo įspūdis, kad kitos institucijos neprivalo atlikti savo darbo dalies. Todėl ataskaitoje kiekvienas atvejis vertinamas atskirai ir atsižvelgiama į kiekvienos šalies konkrečias aplinkybes, neprimetant vieno universalios sprendimo.

Ataskaitoje akcentuojama, kad kai kurios institucijos, kurios galėtų atlikti pagrindinį vaidmenį kovojant su korupcija, neturi tinkamų žmogiškųjų ir finansinių išteklių. Komisija puikiai supranta, kad atsižvelgiant į dabartines taupymo aplinkybes gali būti labai sudėtinga skirti daugiau išteklių tam tikroms įstaigoms ir įgyvendinimo veiksmams. Tačiau ilgainiui tam tikromis aplinkybėmis šiomis lėšomis bus sudarytos sąlygos mažiau išleisti ateityje, nes sumažėtų su korupcija susijusios išlaidos. Todėl ataskaitoje tam tikrais atvejais teigiama, kad siekiant užkirsti kelią korupcijai ir su ja kovoti reikia prioriteto tvarka skirti išteklių konkrečioms labai svarbioms viešojo sektoriaus institucijoms ar programoms.

Sąveika su esamais stebėjimo mechanizmais ir vertinimo kriterijus

Tarptautiniu lygmeniu pagrindiniai esami stebėjimo ir vertinimo mechanizmai yra Europos Tarybos valstybių prieš korupciją grupė (GRECO), EBPO kovos su kyšininkavimu darbo grupė ir Jungtinių Tautų konvencijos prieš korupciją (UNCAC) peržiūros mechanizmas. Rengdama šią ataskaitą Komisija daug rėmėsi šių mechanizmų parengtomis išvadomis (ypač GRECO ir EBPO). Kovos su korupcija standartai, pvz., UNCAC standartai arba GRECO ir EBPO parengti standartai (pavyzdžiui, Europos Tarybos baudžiamosios teisės konvencija dėl korupcijos ir jos papildomas protokolai, Civilinės teisės konvencija dėl korupcijos, dvidešimt pagrindinių kovos su korupcija principų, kuriuos priėmė Europos Tarybos ministrų komitetas, Europos Tarybos rekomendacijos dėl politinių partijų finansavimo, Europos Tarybos rekomendacijos dėl valstybės tarnautojų elgesio kodeksų ir EBPO Kovos su kyšininkavimu konvencija) yra labai svarbūs, nes jais nustatomas vertinimo atskaitos taškas.

Ataskaitoje nekartojama išsami, techninė analizė, įtraukta į GRECO arba EBPO ataskaitas, nors ataskaita grindžiama jų rekomendacijomis, kai jos dar nėra įgyvendintos, ir atitinkamais pagrindiniais klausimais, nustatytais konkrečios šalies skyriuje. Akcentuojant atrinktas rekomendacijas, kurios buvo nustatytos pirmiau kitų mechanizmų ataskaitose, šia ataskaita siekiama skatinti jų įgyvendinimą.

Itin svarbi sąveika su GRECO, nes ji apima visas ES valstybes nares ir kitas Europos šalis, kurios yra svarbios dėl būsimos plėtros ir Rytų partnerystės. Komisija šiuo metu imasi veiksmų, kurie ateityje leis ES visiškai prisijungti ir taip bus sudarytos sąlygos glaudžiau bendradarbiauti rengiant kitas ES kovos su korupcija ataskaitas.