



Briselē, 3.2.2014.
COM(2014) 38

KOMISIJAS ZIŅOJUMS PADOMEI UN EIROPAS PARLAMENTAM

ES PRETKORUPCIJAS ZIŅOJUMS

I. Ievads

Ziņojuma politiskais konteksts un mērķi

Korupcija nodara lielu kaitējumu ekonomikai un sabiedrībai kopumā. Daudzas pasaules valstis cieš no dziļi iesakņojušās korupcijas, kas traucē ekonomikas attīstībai, grauj demokrātiju un nodara kaitējumu sociālajam taisnīgumam un tiesiskumam. ES dalībvalstis nav pasargātas no šīs realitātes. Korupcija katrā valstī izpaužas atšķirīgos veidos un apmēros, taču tā skar visas dalībvalstis. Tā apdraud labu pārvaldību, publisko finanšu pareizu pārvaldību un tirgus konkurētspēju. Īpaši smagos gadījumos tā grauj pilsoņu ticību demokrātijas institūcijām un procesiem.

Šajā ziņojumā ir sniegta analīze par korupciju ES dalībvalstīs un pasākumiem, kas veikti tās novēršanai un cīņai pret to. Ziņojuma mērķis ir sākt debates, kurās būtu iesaistīta Komisija, dalībvalstis, Eiropas Parlaments un citas ieinteresētās personas, lai palīdzētu pretkorupcijas darbā un noteiktu veidus, kā var palīdzēt Eiropas dimensija.

ES dalībvalstis ir izveidojušas lielāko daļu juridisko instrumentu un institūciju, kas nepieciešamas korupcijas novēršanai un cīņai pret to. Tomēr to rezultāti nav pietiekami visā ES. Pretkorupcijas noteikumi ne vienmēr tiek stingri īstenoti, sistēmiskās problēmas netiek risinātas pietiekami efektīvi un attiecīgajām iestādēm ne vienmēr ir pietiekamas spējas, lai izpildītu noteikumus. Deklarētie nodomi joprojām ir pārāk tālu no konkrētiem rezultātiem, un šķiet, ka trūkst patiesas politiskās gribas izskaust korupciju.

Lai nodrošinātu ES ieguldījumu, Komisija 2011. gada jūnijā pieņēma paziņojumu "Korupcijas apkarošana Eiropas Savienībā"¹, kurā tika noteikts, ka jāizveido ES pretkorupcijas ziņojums, lai uzraudzītu un novērtētu dalībvalstu paveikto šajā jomā nolūkā panākt spēcīgāku politisko iesaisti, lai efektīvi pievērstos korupcijas problēmai. Šis ir pirmais šāda veida ziņojums, turpmāk ziņojumi tiks sniegti ik pēc diviem gadiem.

Saskaņā ar starptautiskajiem tiesību instrumentiem² šajā ziņojumā korupcija ir definēta plašā nozīmē kā jebkāda "varas ļaunprātīga izmantošana personīga labuma gūšanai". Tādēļ ziņojums attiecas uz konkrētām koruptīvām darbībām un uz tiem pasākumiem, kurus dalībvalstis veic īpaši, lai novērstu vai sodītu koruptīvas darbības, kā tās definētas likumā, un tajā ir arī minētas vairākas jomas un pasākumi, kuri ietekmē risku, ka korupcija varētu notikt, un spējas kontrolēt korupciju.

Ziņojumā galvenā uzmanība ir pievērsta būtiskiem jautājumiem, kas ir īpaši svarīgi katrai dalībvalstij. Tajā ir aprakstīta labā prakse, kā arī trūkumi, un ir noteikti soļi, kas ļaus katrai dalībvalstij efektīvāk risināt korupcijas problēmu. Komisija atzīst, ka daži no šiem jautājumiem ir vienīgi valstu kompetencē. Tomēr Savienības kopīgajās interesēs ir panākt, ka visās dalībvalstīs ir efektīva pretkorupcijas politika un ka ES sniedz atbalstu dalībvalstīm šajā darbā. Tādēļ ziņojuma nolūks ir veicināt augstus pretkorupcijas standartus visā ES. Izceļot ES konstatētās problēmas, kā arī labo praksi, ziņojums arī piešķir ticamību ES centieniem veicināt pretkorupcijas standartus citviet.

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

2 Konkrēti, ANO Pretkorupcijas konvencija, kā arī Eiropas Padomes pretkorupcijas tiesību instrumenti, tostarp Rezolūcija (97) 24 par divdesmit pamatprincipiem cīņai pret korupciju un Rekomendācija Nr. R (2000) 10 par amatpersonu rīcības kodeksiem un Rekomendācija Nr. R (2003) 4 par kopīgiem nosacījumiem cīņai pret korupciju politisko partiju un priekšvēlēšanu kampaņu finansēšanā.

Korupcija ir sarežģīta parādība, kurai piemīt ekonomiska, sociāla, politiska un kultūras dimensija un kuru izskaust nav viegli. Politisku rīcību efektīvi īstenojot nevar ar standarta pasākumu kopumu vien – nav risinājuma, kas vienlīdz labi derētu visām situācijām. Tādēļ ziņojumā korupcija ir aplūkota katras dalībvalsts kontekstā, un tajā ir sniegti ierosinājumi, kā katrai dalībvalstij visbūtiskākos jautājumus var risināt valsts kontekstā.

Sīkāks ziņojumā izmantotās metodoloģijas skaidrojums ir sniegts pielikumā.

Plašāks politikas konteksts

Finanšu krīze ir vēl vairāk sarežģījusi Eiropas iedzīvotāju un valstu valdību situāciju. Ņemot vērā pašreizējās ekonomiskās problēmas gan Eiropā, gan citviet, ir nepieciešamas spēcīgākas garantijas publisko izdevumu integritātei un pārredzamībai. Pilsoņi sagaida no ES būtisku rīcību, palīdzot dalībvalstīm aizsargāt savu likumīgo ekonomiku pret organizēto noziedzību, krāpšanu finanšu un nodokļu jomā, nelikumīgi iegūtu līdzekļu legalizēšanu un korupciju, jo īpaši ekonomiskās krīzes un budžeta taupības apstākļos. Tiek lēsts, ka korupcija vien ES ekonomikā izmaksā 120 miljardus euro gadā, kas ir tikai nedaudz mazāk kā Eiropas Savienības gada budžets.³

"Eiropa 2020" ir **ES izaugsmes stratēģija** šai desmitgadei, kuras mērķis ir veicināt gudru, ilgtspējīgu un iekļaujošu ekonomiku, tādējādi palīdzot ES un tās dalībvalstīm panākt augstu nodarbinātības, ražīguma un sociālās kohēzijas līmeni. Pētījumi liecina, ka stratēģijas "Eiropa 2020" sekmes ir atkarīgas arī no institucionālajiem faktoriem, piemēram, labas pārvaldības, tiesiskuma un korupcijas kontroles.⁴ Cīņa pret korupciju veicina ES konkurētspēju pasaules ekonomikā. Šādā kontekstā attiecībā uz vairākām dalībvalstīm pretkorupcijas pasākumi ir izcelti kā daļa no Eiropas pusgada, kas ir gada cikls ekonomikas politikas koordinācijā, kura ietvaros tiek veikta dalībvalstu ekonomisko un strukturālo reformu sīka analīze, kā arī sniegti ieteikumi konkrētām valstīm. Vispārīgāk raugoties, publiskās pārvaldes efektivitātes veicināšana īpaši apvienojumā ar labāku pārredzamību var palīdzēt mazināt ar korupciju saistītus riskus. Tādēļ Komisijas 2014. gada janvāra paziņojumā "Eiropas rūpniecības atdzimšana" uzsvars ir likts uz kvalitatīvu valsts pārvaldi kā būtisku ES izaugsmes stratēģijas aspektu.⁵

Ziņojuma struktūra

ES pretkorupcijas ziņojums aptver visas 28 ES dalībvalstis. Tam ir šāda struktūra.

- I. **Ievads**, kurā ir izklāstīts politiskais konteksts un mērķi.
- II. Rezultāti, kas iegūti 2013. gadā veiktajos **Eiropas Barometra** apsekojumos par korupcijas uztveri un pieredzi ar korupciju.

3 Korupcijas kopējās ekonomiskās izmaksas aprēķināt nav viegli. Minētais skaitlis balstās uz tādu specializētu iestāžu un struktūru aprēķiniem kā Starptautiskā tirdzniecības palāta, *Transparency International*, ANO iniciatīva *Global Compact*, Pasaules Ekonomikas forums, 2009. gada publikācija *Clean Business is Good Business*, kas vedina domāt, ka korupcija pasaules līmenī veido 5 % no IKP. Skatīt arī Komisijas 2011. gada 6. jūnija paziņojumu "Korupcijas apkarošana Eiropas Savienībā": <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0308:FIN:LV:PDF>.

4 *Excellence in Public Administration for competitiveness in EU Member States (2011-2012)*: <http://ec.europa.eu/enterprise/policies/industrial-competitiveness/monitoring-member-states/improving-public-administration/>

5 COM(2014)14.

- III. **Horizontālā sadaļa**, kurā aprakstītas ar korupciju saistītas tendences visā ES. Tajā ir apkopoti galvenie konstatējumi. Secinājumi un turpmākas rīcības ierosinājumi attiecībā uz katru dalībvalsti ir sniegti (vienīgi) attiecīgajām valstīm veltītajās sadaļās.
- IV. **Tematiskā sadaļa**, kurā galvenā uzmanība pievērsta kādam pārnozaru jautājumam, kas ir īpaši būtisks ES līmenī. Šajā pirmajā ziņojumā galvenā uzmanība ir pievērsta publiskajam iepirkumam, kam ir būtiska nozīme iekšējā tirgū; uz to attiecas plašs ES tiesiskais regulējums, un tas ir pakļauts būtiskiem korupcijas riskiem. Sadaļā aplūkota korupcija un pretkorupcijas pasākumi valstu publiskā iepirkuma sistēmās.
- V. **Metodoloģiskais pielikums**, kurā aprakstīts tas, kā tika izstrādāts šis ziņojums, kā arī metodoloģiskās izvēles un ierobežojumi.
- VI. **Valstu sadaļas**, kas aptver ikvienu no 28 dalībvalstīm. Šajās sadaļās nav sniegts izsmelošs ar korupciju saistīto jautājumu un pretkorupcijas pasākumu apraksts. Tajās ir izcelti īpaši atlasīti būtiski jautājumi, kas tika konstatēti, individuāli novērtējot katras valsts panākumus un pienācīgi ņemot vērā valsts kontekstu.
- a) **Ievads**, kurā sniegts vispārējās situācijas īss raksturojums attiecībā uz korupciju. Tajā sniegti atlasīti rādītāji, tostarp uztvere, kā arī fakti, tendences, problēmjautājumi un notikumu attīstība saistībā ar korupciju un pretkorupcijas pasākumiem.
- b) **Galvenie aplūkotie jautājumi**. Attiecībā uz katru valsti ir noteikti un analizēti vairāki jautājumi. Uzsvars tiek likts uz vājamajām vietām un jomām, kur nepieciešams uzlabojums, un vienlaikus analīze ir vērsta uz nākotni un norāda, kuriem plāniem un pasākumiem ir pareiza ievirze, un konstatē jautājumus, kam nepieciešams pievērst uzmanību turpmāk. Tiek izcelta labā prakse, kas var noderēt par iedvesmas avotu citiem. Galveno aplūkoto jautājumu klāstā nav ietverti vienīgi tematiskajā sadaļā aptvertie jautājumi (publiskais iepirkums). Tomēr dažās valstu sadaļās ir ietverta arī publiskā iepirkuma konkrēta analīze; tas ir darīts to valstu gadījumā, kurās publiskā iepirkuma jomā tika konstatētas būtiskas problēmas.

Galveno jautājumu atlase katrā valstī pamatojas uz šādiem apsvērumiem:

- problēmas smagums un ietekme attiecībā uz citām ar korupciju saistītām problēmām valstī;
- kāda varētu būt plašāka ietekme uz vairākām politikas jomām (piemēram, būtiski trūkumi publiskā iepirkuma kontrolē, kas rada ievērojamu publisko līdzekļu novirzīšanas risku) un
- spēja noteikt konstruktīvus un konkrētus turpmākos pasākumus.

Turpmākie pasākumi un pēcpasākumi

Katras valsts sadaļā ietvertie punkti, kam nepieciešams pievērst uzmanību turpmāk, atspoguļo Komisijas centienus noteikt pasākumus, kuriem varētu būt **pievienotā vērtība**, risinot būtiskākos neatrisinātos jautājumus saistībā ar korupcijas novēršanu un cīņu pret to. Tie ir īpaši pielāgoti katras valsts kontekstam un vajadzībām. Šie punkti ir konkrēti un mērķtiecīgi, pārāk neieslīgstot detaļās, un to mērķis ir panākt taustāmas izmaiņas praksē. Ziņojumā attiecīgos gadījumos ir izmantoti un izvērsti plašāk **ieteikumi, kas jau formulēti citos**

korupcijas ziņošanas mehānismos (īpaši Eiropas Padomes valstu grupā pret korupciju (*GRECO*) un ESAO); dažiem no tiem dalībvalstīs vēl nav veikus pēcpasākumus.

Pēc šā ziņojuma Komisija vēlas iesaistīties konstruktīvās, uz nākotni vērstās debatēs par labākajiem veidiem, kā risināt korupcijas problēmu, īpaši pievērsties konstatētajiem punktiem, kam nepieciešams pievērst uzmanību turpmāk. Komisija cer, ka tiks izvērstas plašas debates par pretkorupcijas pasākumiem, kurās aktīvi piedalīsies dalībvalstis, Eiropas Parlaments, valstu parlamenti, privātais sektors un pilsoniskā sabiedrība, un arī pati plāno aktīvi piedalīties diskusijās gan ES līmenī, gan dalībvalstīs.

Turklāt Komisija ir paredzējusi izveidot **savstarpējo pieredzes apmaiņas programmu** dalībvalstīm, vietējām NVO un citām ieinteresētajām personām, lai noteiktu labāko praksi un pārvarētu trūkumus pretkorupcijas politikā, vairotu izpratni vai sniegtu apmācību. Šie centieni būtu jāsaista ar ziņojumā ietvertajiem jautājumiem, kam jāpievērš uzmanība, un tiem būtu jāveicina pēcpasākumi. Savstarpējo pieredzes apmaiņas programmu uzsāks pēc ziņojuma pieņemšanas, balstoties uz saņemtajām atsauksmēm un apspriedēm ar ieinteresētajām personām par konkrētajām vajadzībām, kuras varētu ar to risināt.

Komisija ir paredzējusi rūpīgi izanalizēt atsauksmes saistībā ar šo pirmo ziņojumu, apsvērt iespējamās trūkumus un kļūdas un gūto pieredzi ņemt vērā otrā ziņojuma izstrādē. Metodoloģija tiks pārskatīta, un tiks papildus apsvērta iespēja izstrādāt jaunus korupcijas rādītājus.

Turpmākajā darbā tiks aplūkots, kā tika īstenoti šajā pirmajā ziņojumā ierosinātie pasākumi, un novērtēta pieredzes apmaiņas programma.

II. Rezultāti, kas iegūti 2013. gadā veiktajos Eirobarometra apsekojumos par korupcijas uztveri un pieredzi ar korupciju

Sagatavojot ES Pretkorupcijas ziņojumu, 2013. gada sākumā tika veikti divi Eirobarometra apsekojumi: 1) īpašais Eirobarometrs⁶ un 2) zibapsekojums, kas vērsts uz uzņēmumiem⁷. Attiecībā uz lielāko daļu valstu *Transparency International* publicētais *CPI* indekss⁸ pamatā atbilst Eirobarometra respondentu sniegtajām atbildēm.

Apkopojot īpašajā Eirobarometra apsekojumā iegūtos datus, pirmkārt, par vispārējo uztveri par korupcijas izplatību un, otrkārt, par personīgo pieredzi saistībā ar kukuļošanu, kad faktiski ir nācies saskarties ar to, ka tiek sagaidīts kukulis, ir skaidrs, ka dalībvalstīs var raksturot dažādi.

6 Šo apsekojumu ik pēc diviem gadiem veic starp iedzīvotājiem visās dalībvalstīs, balstoties uz tiešām intervijām ar 1000 vai 500 respondentiem (atkarībā no iedzīvotāju skaita). Šajā apsekojumā 2013. gada februāra beigās un marta sākumā piedalījās kopumā 27 786 personas (reprezentatīvais paraugs). Apsekojumā cita starpā tika aplūkota korupcijas uztvere vispārīgi, personīgā pieredze ar korupciju, kā arī attieksme pret labvēlību un dāvanām. Eirobarometra apsekojumi ik pēc diviem gadiem tiek veikti kopš 2007. gada, bet 2013. gadā Komisija nolēma jautājumus īpaši pielāgot šā ziņojuma vajadzībām. Tādēļ salīdzinājumi ar iepriekšējiem gadiem jāuztver piesardzīgi. Pilns ziņojuma teksts ir pieejams šeit: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb_special_399_380_en.htm#397.

7 Uz telefonsarunu balstītais tā sauktais Eirobarometra zibapsekojums aptvēra sešas nozares ES 28 dalībvalstīs, un to pirmo reizi veica 2013. gadā laikā no 18. februāra līdz 8. martam. Viedokli sniegt tika aicināti (visu apmēru) uzņēmumi tādās nozarēs kā enerģētika, veselības aprūpe, būvniecība, ražošana, telekomunikācijas un finanses. Pilns ziņojuma teksts ir pieejams šeit: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/flash_arch_374_361_en.htm#374.

8 Korupcijas uztveres indeksu (*CPI*) katru gadu publicē *Transparency International*: <http://cpi.transparency.org/cpi2013/>.

Atbildes apliecina pozitīvu uztveri un nelielu pieredzi saistībā ar kukuļošanu tādās valstīs kā **Dānija, Somija, Luksemburga un Zviedrija**. Respondenti šajās valstīs reti norādīja, ka no viņiem ir ticis sagaidīts kukulis (mazāk nekā 1 % gadījumu), un to cilvēku skaits, kuri uzskata, ka korupcija ir plaši izplatīta (attiecīgi 20 %, 29 %, 42 % un 44 %), ir ievērojami mazāks nekā ES vidējais rādītājs. **Apvienotajā Karalistē** tikai 5 personas no 1115 (mazāk nekā 1 %) teica, ka no viņām ir ticis sagaidīts kukulis, un tas ir labākais rezultāts visā Eiropā, tomēr dati par uztveri liecina, ka 64 % Apvienotās Karalistes respondentu uzskata, ka korupcija valstī ir plaši izplatīta (ES vidējais rādītājs ir 74 %).

Tādās valstīs kā **Vācija, Nīderlande, Beļģija, Igaunija un Francija**, lai arī vairāk nekā puse respondentu uzskata, ka korupcija ir plaši izplatīta parādība, faktiskais cilvēku skaits, kuriem ir bijis jāmaksā kukulis, ir neliels (aptuveni 2 %). Šīm valstīm ir arī labs sniegums *Transparency International* indeksā. **Austrijai piemīt šai grupai līdzīgas iezīmes**, izņemot visai lielo respondentu skaitu (5 %), no kuriem ticis sagaidīts kukulis.

Dažās valstīs, tostarp **Ungārijā (13 %), Slovākijā (14 %) un Polijā (15 %)**, samērā daudz cilvēku norādīja, ka viņiem ir bijusi personīga pieredze saistībā ar kukuļošanu, tomēr šie gadījumi acīmredzami koncentrējās ierobežotā skaitā nozaru. Šajās valstīs vairums kukuļošanas gadījumu notikuši vienā nozarē, proti, veselības aprūpē. Fakti apliecina, ka strukturālās problēmas veselības aprūpē rada stimulus dot kukuļus medicīnas darbiniekiem. Visās minētajās valstīs, sīkāk izanalizējot atbildes, redzams, ka veselības aprūpi pieminējuši visvairāk cilvēku, bet citas iestādes vai nozares (piemēram, policiju, politiķus, prokuratūras dienestus, utt.) minējuši mazāk kā 1 % respondentu. Korupcija plašākā nozīmē šajās valstīs tiek uzskatīta par plaši izplatītu (82 % Polijā, 89 % Ungārijā un 90 % Slovākijā).

Dažās valstīs, tostarp **Portugālē, Slovēnijā, Spānijā un Itālijā**, kukuļošana šķiet reta parādība, bet korupcija plašākā nozīmē rada nopietnas bažas – samērā maz respondentu apgalvoja, ka pēdējo 12 mēnešu laikā viņiem pieprasīts vai no viņiem ticis sagaidīts kukulis. Lai arī personīgā pieredze saistībā ar kukuļošanu šķiet reta (1-3 %), nesenie politiskie skandāli un finanšu un ekonomikas krīze ir ietekmējuši uztveri tik lielā mērā, ka tas atspoguļojas respondentu negatīvajā ieskatā par korupcijas situāciju kopumā (attiecīgi 90, 91, 95 un 97 %).

Starp valstīm, kas atrodas vērtējumu lejasgalā gan attiecībā uz korupcijas uztveri, gan faktisko pieredzi saistībā ar korupciju, ir **Horvātija, Čehijas Republika, Lietuva, Bulgārija, Rumānija un Grieķija**. Šajās valstīs 6-29 % respondentu norādījuši, ka pēdējo 12 mēnešu laikā viņiem ir pieprasīts vai no viņiem ir sagaidīts kukulis, bet 84 % līdz pat 99 % uzskata, ka korupcija viņu valstī ir plaši izplatīta. Šķiet, ka Horvātija un Čehijas Republika rada mazliet pozitīvāku iespaidu, tur rādītāji ir nedaudz labāki nekā pārējās šīs grupas valstīs.

Iepriekš neminētās valstis (t.i., Latvija, Malta, Īrija un Kipra) neuzrāda rezultātus, kas kādā no šiem aspektiem būtiski atšķirtos no ES vidējiem rādītājiem.

Eiropas līmenī trīs ceturtdaļas respondentu (76 %) uzskata, ka korupcija viņu valstī ir plaši izplatīta. Valstis, kurās respondenti visvairāk sliecās uzskatīt, ka korupcija ir plaši izplatīta, bija Grieķija (99 %), Itālija (97 %), Lietuva, Spānija un Čehijas Republika (95 % katrā). **Ceturtdaļa Eiropas iedzīvotāju (26 %) salīdzinājumā ar 29 %, par ko liecināja 2011. gada Eiropabarometra apsekojums, uzskata, ka korupcija skar viņus personīgi ikdienas dzīvē.** Visvairāk cilvēku, kas apgalvo, ka viņus korupcija ir skārusi tieši, ir Spānijā un Grieķijā (63 % katrā), Kiprā un Rumānijā (57 % katrā) un Horvātijā (55 %), bet vismazāk – Dānijā (3 %), Francijā un Vācijā (6 % katrā). **Aptuveni katrs divpadsmitais Eiropas iedzīvotājs (8 %) apgalvo, ka ir pieredzējis vai bijis liecinieks korupcijas gadījumam**

pēdējo 12 mēnešu laikā. To, ka viņi ir pieredzējuši vai bijuši liecinieki korupcijai, visvairāk saka cilvēki Lietuvā (25 %), Slovākijā (21 %) un Polijā (16 %), bet vismazāk – Somijā un Dānijā (3 % katrā), Maltā un Apvienotajā Karalistē (4 % katrā).

Aptuveni trīs ceturtdaļas Eiropas iedzīvotāju (73 %) uzskata, ka kukuļošana un pazīšanās izmantošana bieži ir vieglākais veids, kā saņemt dažus publiskos pakalpojumus viņu valstī. Šāds uzskats visizplatītākais ir Grieķijā (93 %), Kiprā (92 %), Slovākijā un Horvātijā (89 % katrā). **Līdzīgi kā 2011. gadā aptuveni divi no trim Eiropas iedzīvotājiem (67 %) domā, ka politisko partiju finansēšana nav pietiekami pārredzama un netiek pietiekami uzraudzīta.** Šādu viedokli visbiežāk pauduši respondenti Spānijā (87 %), Grieķijā (86 %) un Čehijas Republikā (81 %), bet visretāk – Dānijā (47 %), Apvienotajā Karalistē (54 %), Zviedrijā (55 %) un Somijā (56 %). **Savas valdības centienus vērsties pret korupciju par efektīviem atzīst mazliet mazāk nekā ceturtdaļa Eiropas iedzīvotāju (23 %),** aptuveni ceturtdaļa (26 %) uzskata, ka viņu valstī saukšana pie atbildības nenotiek pietiekami sekmīgi, lai atturētu cilvēkus veikt koruptīvas darbības.

Zibapsekojumā, kura uzmanības centrā bija uzņēmumi, iegūtie rezultāti uzrāda milzīgas atšķirības – 89 procentpunktu atšķirību starp augstāko korupcijas uztveres līmeni (Grieķijā – 99 %) un zemāko (Dānijā – 10 %). (Tādi paši rezultāti ir atspoguļoti īpašajā Eurobarometra apsekojumā, kas izklāstīts iepriekš – 20 % pret 99 %.) Grieķijā no visiem respondentiem tikai viens neuzskatīja, ka korupcija Grieķijā ir plaši izplatīta.

Eiropas līmenī no desmit uzņēmumiem vairāk nekā četri uzskata, ka korupcija apgrūtina uzņēmējdarbību, un tas pats attiecas arī uz patronāžu un nepotismu. Konkrēti jautājot, vai korupcija *sagādā problēmas uzņēmējdarbībā*, 50 % uzņēmumu būvniecības nozarē un 33 % telekomunikāciju/IT nozarē sacīja, ka tā ir būtiska problēma. **Jo mazāks uzņēmums, jo biežāk korupcija un nepotisms, šķiet, sagādā problēmas uzņēmējdarbībā.** Korupciju par problēmu uzņēmējdarbībā visvairāk atzīst uzņēmumi Čehijas Republikā (71 %), Portugālē (68 %), Grieķijā un Slovākijā (abās 66 %).

III. Ziņojuma galvenie konstatējumi

Katras atsevišķas valsts analīze atklāja visdažādākās ar korupciju saistītās problēmas, kā arī korupcijas kontroles mehānismus, no kuriem daži ir izrādījušies efektīvi, bet citi nav devuši rezultātus. Tomēr dažas kopīgas iezīmes var novērot vai nu visā ES, vai dalībvalstu kopās. Valstu analīze liecina, ka korupcija dalībvalstīs ir īpaši izplatīta publiskā iepirkuma jomā, kam par iemeslu ir neefektīvie kontroles mehānismi un riska pārvaldība. Turpmākajā nodaļā ir sniegts korupcijas risku novērtējums, tostarp gan labā, gan negatīvā prakse publiskā iepirkuma jomā.

Šajā kopsavilkumā ir sniegts pārskats par galvenajiem jautājumiem, kas ir sīkāk novērtēti valstu sadaļās. Tie ir apkopoti četrās tematiskajās jomās (A. Politiskā dimensija, B. Kontroles mehānismi un novēršana, C. Represīvie pasākumi, D. Riska jomas), lai gan tās reizēm var pārklāties, ņemot vērā aplūkojamo jautājumu sarežģīto būtību. Sīkāks konteksts un analīze ir atrodamā valstu sadaļās.

A. Politiskā dimensija

Prioritātes noteikšana pretkorupcijas politikai

Vairumā dalībvalstu pretkorupcijas politika ir kļuvusi uzskatāmāka politiskajā darba kārtībā. Finanšu krīze pievērsa uzmanību integritātes jautājumiem un lēmumu pieņemēju atbildībai.

Vairums dalībvalstu, kuras saskārās ar lieliem ekonomiskiem sarežģījumiem, atzina ar korupciju saistīto problēmu būtiskumu un izstrādāja (vai vēl izstrādā) pretkorupcijas programmas, lai pievērstos pastāvošiem riskiem un publisko līdzekļu novirzīšanas riskiem. Dažās dalībvalstīs ekonomikas korekciju programmas ietver skaidri noteiktas prasības attiecībā uz pretkorupcijas politiku. Pat tad, ja pretkorupcijas politika nav formāli saistīta ar korekciju programmu, tā papildina korekcijas pasākumus, īpaši valstīs, kur korupcija ir būtiska problēma. Ieteikumi efektīvai cīņai pret korupciju tika sniegti arī Eiropas ekonomikas politikas koordinācijas pusgada kontekstā.

Šis ziņojums nebalstās uz pieņēmumu, ka korupcijas novēršanā vai cīņā pret to ir neizbēgami nepieciešamas visaptverošas pretkorupcijas stratēģijas. Tomēr tas, ka dažās dalībvalstīs, kuras saskaras ar sistēmiskām korupcijas problēmām, jau izsenis trūkst visaptverošu pretkorupcijas stratēģiju, ir izrādījies problemātisks jautājums, jo risināmajām problēmām ir nepieciešama visaptveroša koordinēta pieeja centrālā līmenī. Dažās no šīm dalībvalstīm nesen ir pieņemta valsts pretkorupcijas stratēģija, bet citās šādas stratēģijas vēl nav. Pretkorupcijas stratēģijas, ko dažas dalībvalstis ir pieņēmušas, pamatojoties uz iepriekšējo stratēģisko programmu ietekmes novērtējumiem, pēc sabiedriskās apspriešanās un aktīvi iesaistot pilsonisko sabiedrību un daudzas publiskās un autonomās institūcijas izpildes un uzraudzības jomās, ir minētas kā pozitīvi soļi ar piebildi, ka rezultāti būs redzami īstenošanas posmā.

Vairums dalībvalstu, kuras saskaras ar būtiskām problēmām saistībā ar korupciju, ir izveidojušas sarežģītas tiesiskās un institucionālās sistēmas, kā arī daudzas mērķtiecīgas stratēģijas vai programmas. Tomēr nav garantijas, ka tās vien dos taustāmus rezultātus. Savukārt citās dalībvalstīs, kurās nav attiecīga regulējuma vai stratēģisko programmu, korupcija ir redzami samazināta, pateicoties preventīvajām sistēmām, praksei, tradīcijām, kurās iesaistīti publisko pakalpojumu sniedzēji un saņēmēji, vai, dažos gadījumos, augstiem pārredzamības standartiem.

Politiskā atbildība

Krīzes izprovocēti sociālie protesti ir bijuši vērsti ne vien pret ekonomisko un sociālo politiku, bet arī pret politiskās elites integritāti un atbildību. Augsta profila skandāli saistībā ar politiķu korupciju, publisko līdzekļu piesavināšanos vai neētisku rīcību ir veicinājuši sabiedrības neapmierinātību un neticību politiskajai sistēmai.

Integritāte politikā ir būtisks jautājums daudzās dalībvalstīs. Politisko partiju vai centrālā vai vietējā līmeņa vēlēto asambleju rīcības kodeksi ir sastopami gaužām reti. Ja šādi kodeksi ir, tajos bieži nav ietverti efektīvi uzraudzības mehānismi vai skaidri noteikumi par sankciju piemērošanu, tādēļ atturoši sodi tiek piemēroti reti. Dažos gadījumos nepietiekama atbildība ir radījusi priekšstatu, ka politiskā elite ir tikpat kā nesodāma.

Bažas dažās dalībvalstīs ir saistītas ne vien ar pieaugošo sabiedrības neuzticību, bet arī reputācijas apdraudējumu starptautiskā kontekstā. Tādēļ dalībvalstis cīņai pret korupciju piešķir arvien lielāku prioritāti, izsludinot būtiskus veicamos pasākumus vai radikālas reformas.

Dažās dalībvalstīs par būtisku problēmu tiek atzīta politizācija saistībā ar vidējā līmeņa vadošo darbinieku un zemākā līmeņa darbinieku pieņemšanu darbā publiskajā pārvaldē centrālā vai reģionālā/vietējā līmenī. Šāda prakse palielina korupcijas iespējamību, rada interešu konflikta risku, vājina kontroles mehānismu un ietekmē publiskās pārvaldes uzticamību kopumā.

Vēlētām amatpersonām paredzētā atbildība par koruptīviem nodarījumiem

Pamatproblēma saistībā ar pretkorupcijas politiku ir tā, ka trūkst ES līmenī saskaņotas definīcijas jēdzienam "amatpersona", kas ietvertu vēlētas amatpersonas. Komisija 2012. gadā ir iesniegusi priekšlikumu direktīvai par Savienības finanšu interešu aizsardzību pret krāpšanu un ar to saistītiem noziedzīgiem nodarījumiem, izmantojot krimināltiesības⁹, kurā ir iekļauta civildienesta ierēdņa definīcija, kas ietver personas, kuras ieņem amatu likumdevējā iestādē. Direktīvas priekšlikuma apspriešana Padomē¹⁰ un Eiropas Parlamentā¹¹ liecina, ka netiek atbalstīta ierosinātā definīcija, kuras mērķis ir noteikt kriminālatbildību par korupciju, ko veic vēlētas amatpersonas. Tomēr Komisija uzskata, ka, lai panāktu kopīgu pieeju ES, ir nepieciešams precīzi saskaņot vēlētu amatpersonu kriminālatbildību par koruptīviem noziedzīgiem nodarījumiem.

Politisko partiju finansēšana

Viens no plašākiem kontekstuāliem jautājumiem, kuram, kā liecina pieredze, ir ietekme uz korupciju, ir politisko partiju finansēšana. Dažās dalībvalstīs politiķi ir nesen bijuši iesaistīti apjomīgās korupcijas lietās, kuras attiecas uz partiju nelikumīgu finansēšanu. Vairākās dalībvalstīs tika minēta arī balsu pirkšana un citi vēlētāju neatļautas ietekmēšanas veidi.

GRECO novērtējumiem par partiju finansēšanu ir bijusi acīmredzama ietekme uz tiesiskās un, zināmā mērā, institucionālās sistēmas reformu šajā jomā. Ar dažiem izņēmumiem vairums dalībvalstu ir nesen grozījušas savus tiesību aktus par partiju finansēšanu un paaugstinājušas pārredzamības standartus, tostarp attiecībā uz ziedojumiem. Divās dalībvalstīs nav ierobežojumu anonīmiem ziedojumiem. Vienā no šīm dalībvalstīm nav obligāti jāpublisko politisko partiju konti. Tomēr galvenās politiskās partijas noslēdza brīvprātīgu vienošanos, lai panāktu finanšu pārredzamību. Turklāt ir paredzēts veikt grozījumus tiesību aktos par partiju finansēšanu, lai panāktu atbilstību GRECO ieteikumiem. Otra minētā dalībvalsts nav ziņojusi, ka plānotu turpmāk grozīt savus tiesību aktus atbilstīgi GRECO ieteikumiem. Vēl viena dalībvalsts ir nesen pārskatījusi savus tiesību aktus partiju finansēšanas jomā, tomēr nepilnības saglabājas attiecībā uz ziedojumu maksimālo apmēru, valstij piederošu uzņēmumu veiktas sponsorēšanas kārtību, pārraudzības mehānismiem un sankciju piemērošanas pilnvarām.

Labi regulēta un pārredzama partiju finansēšanas sistēma – Somija

Somija 2010. gadā grozīja Likumu par politiskajām partijām, ņemot vērā GRECO ieteikumus. Iepriekš Somijā bija tikai ierobežota apjoma tiesiskais regulējums par politisko partiju finansēšanu. Jaunā tiesiskā regulējuma mērķis ir panākt kandidātu, kas balotējas vēlēšanās, politisko partiju, kā arī citu ar politiskajām partijām saistītu subjektu finansējuma pārredzamību. Piemērojot, kā paredzēts, likums būtiski palielinās politiskā finansējuma pārredzamību. Pēc GRECO ieskatiem Somija var kalpot par iedvesmas avotu citām valstīm.

Dažos gadījumos politiskās partijas ir paaugstinājušas savus integritātes standartus un piemērojušas sankcijas vai pat izslēgušas biedrus, kas ir iesaistīti korupcijas skandālos. Vienā dalībvalstī tika atzīmēti būtiski sasniegumi parlamentārās sistēmas pārredzamības un

9 COM(2012)363.

10 Skatīt 2013. gada 3. jūnija vispārējo pieeju, Padomes dokuments 10232/13.

11 Skatīt Juridiskās komitejas atzinumu A7-0000/2013.

atbildības uzlabošanā. Tomēr pat valstīs, kurās ir piemēri šādai politiskai atbildībai, rīcība integritātes jomā nav daļa no vispārīgās prakses.

Būtiski trūkumi joprojām vērojami partiju finansējuma uzraudzībā. Vēl nav zināms, kāda būs neseno tiesiskā regulējuma reformu ietekme. Bieži notiek tā, ka, novēršot kādu tiesiskā regulējuma trūkumu (piemēram, attiecībā uz ziedojumu pārredzamību un maksimālo apmēru), šķiet, ka rodas citi (piemēram, viegls aizdevumu režīms, vairāku ziedojumu shēmas, nodibinājumu vai citu ar politiskajām partijām saistītu subjektu nepietiekama uzraudzība, utt.). Proaktīva uzraudzība un atturošas sankcijas par partiju nelikumīgu finansēšanu joprojām nav regulāra prakse ES, un nepieciešami papildu pūliņi, lai nodrošinātu saskanīgu īstenošanu.

B. Kontroles mehānismi un novēršana

Novēršanas politikas izmantošana

Novēršanas politika aptver daudz dažādu aspektu, tostarp precīzus ētikas noteikumus, informētības uzlabošanas pasākumus, integritātes kultūras veidošanu dažādās organizācijās, stingras nostājas veidošanu hierarhijā saistībā ar integritātes jautājumiem, kā arī efektīvus iekšējās kontroles mehānismus, pārredzamību, sabiedrību interesējošas informācijas vienkāršu pieejamību, efektīvas publisko iestāžu snieguma izvērtēšanas sistēmas, utt. Attiecībā uz korupcijas novēršanu dalībvalstu starpā ir būtiskas atšķirības. Dažās dalībvalstīs novēršanas politikas īstenošana līdz šim bijusi fragmentāra un nav spējusi uzrādīt pārliecinošus rezultātus. Citās efektīva novēršana ir veicinājusi iedibināto "tīras valsts" reputāciju. Kaut arī pēdējās minētajās valstīs korupcija netiek uzskatīta par būtisku problēmu, ir izveidotas aktīvas un dinamiskas integritātes un novēršanas programmas, un tās par prioritāti atzīst lielākā daļa centrālo un vietējo iestāžu. Vēl citās dalībvalstīs korupcija jau ilgu laiku ir bijusi maznozīmīgāka problēma, tādēļ nav izvērstas aktīva rīcība, lai veicinātu visaptverošas novēršanas darbības.

Publiskā sektora integritātes aktīva veicināšana - Nīderlande

Nīderlandes publiskajā pārvaldē tiek aktīvi veicināta integritāte, pārredzamība un atbildība. Iekšlietu un karalistes iekšējo attiecību ministrijas izveidotais Publiskā sektora integritātes veicināšanas birojs (BIOS) ir neatkarīgs institūts, kas veicina integritātes politikas izstrādi un īstenošanu un sniedz atbalstu publiskajam sektoram šajā jomā.

Turklāt Nīderlandes pilsētas un komūnas īsteno vietējo integritātes politiku, kā rezultātā ir uzlabojusies integritātes pārkāpumu atklāšana (atklāto gadījumu skaits ir palielinājies no 135 gadījumiem 2003. gadā līdz 301 gadījumam 2010. gadā). Pēdējo 20 gadu laikā vietējās integritātes politikas ir izvērstas un ir kļuvušas par vietējās pašpārvaldes neatņemamu sastāvdaļu.

Ārējie un iekšējie kontroles mehānismi (atskaitot tiesībsardzību)

Kontroles mehānismiem ir svarīga loma gan korupcijas novēršanā, gan tās atklāšanā publiskās struktūrās. Dažās dalībvalstīs liels slogs gulstas uz tiesībsardzības un prokuratūras struktūrām vai uz pretkorupcijas aģentūrām, par kurām tiek uzskatīts, ka vienīgi tās ir atbildīgas par korupcijas problēmas risināšanu valstī. Kaut arī šo institūciju darbība ir ārkārtīgi svarīga, dziļi iesaņķojušās korupcijas problēmu nevar risināt bez visaptverošas pieejas, kuras mērķis ir stiprināt novēršanas un kontroles mehānismus visā publiskajā pārvaldē centrālā un vietējā līmenī.

Pretkorupcijas reformu virzīšanā būtiska loma ir bijusi dažām revīzijas palātām. Dažās dalībvalstīs Revīzijas palāta aktīvi ziņo citām attiecīgām iestādēm par aizdomām par korupciju. Dažos gadījumos tā ir arī institūcija, kas ir atbildīga par partiju un priekšvēlēšanu kampaņu finansēšanas pārbaudi. Tomēr tās proaktivitātei nav atbilstošu efektīvu iekšējo un ārējo kontroles pasākumu reģionālā un vietējā līmenī.

Daudzās valstīs iekšējā kontrole visā valstī (īpaši vietējā līmenī) ir vāja, un tai trūkst koordinācijas. Nepieciešams pastiprināt šādu kontroli un to apvienot ar spēcīgu novēršanas politiku, lai panāktu taustāmus un ilgtspējīgus rezultātus cīņā pret korupciju.

Aktīvu atklāšana

Amatpersonu, kas ieņem sensitīvus amatus, aktīvu atklāšana ir prakse, kas veicina amatpersonu atbildības konsolidēšanu, nodrošina labāku pārredzamību un veicina potenciālo materiālā stāvokļa nelikumīgas uzlabošanas, interešu konflikta, neatbilstību gadījumu atklāšanu, kā arī potenciāli koruptīvas rīcības atklāšanu un izmeklēšanu.

Pieejas vēlētu amatpersonu aktīvu atklāšanai ir dažādas, sākot no prasības atklāt būtisku informācijas apjomu¹² līdz ierobežotākas atklāšanas vai neatklāšanas politikai. Profesionālām amatpersonām dažās nozarēs aktīvu atklāšana var būt veids, kā izvairīties no interešu konflikta. Neraugoties uz šīm dažādajām pieejām, novērojama vispārēja nosliece par labu stingrākām aktīvu atklāšanas prasībām amatpersonām. Dažas dalībvalstis, kurās tradicionāli nav bijis aktīvu atklāšanas sistēmu, ir nesen tādās ieviesušas vai paziņojušas, ka tās ieviesīs.

Svarīgs aspekts attiecas uz to pārbaudi. Dažās dalībvalstīs struktūrām, kas ir atbildīgas par aktīvu atklāšanas uzraudzību, ir ierobežotas pilnvaras un rīki. Citās maz kas liecina par šo noteikumu aktīvu īstenošanu vai izpildi. Dažās valstīs pārbaudes sistēma ir sarežģīta un neērta, kas traucē tās efektivitātei. Dalībvalstu starpā ir daži rūpīgas pārbaudes piemēri: šajās valstīs rūpīgas pārbaudes veic specializētas neatkarīgas pretkorupcijas/integritātes aģentūras, kurām ir vajadzīgās pilnvaras un rīki, lai pārbaudītu attiecīgo amatpersonu aktīvu izcelsmi, izmantojot dažādas datubāzes (nodokļu pārvaldes, komercreģistra, utt.), un konstatētu potenciāli kļūdainas deklarācijas.

Noteikumi par interešu konfliktu

Interešu konflikti atspoguļo situāciju, kurā amatpersonas rīkojas vai plāno rīkoties vai rada iespaidu, ka rīkojas kādās personiskās interesēs.¹³ Tādēļ interešu konflikta jautājums ir iekļauts daudzu dažādu pretkorupcijas instrumentu un pārskata mehānismu darbības jomā, tostarp saistībā ar ANO Pretkorupcijas konvenciju (*UNCAC*), *GRECO* un *ESAO*.

Interešu konfliktam piemērojamais regulējums un sankcijas atšķiras starp ES dalībvalstīm. Dažās dalībvalstīs ir īpašs tiesiskais regulējums, kas aptver plašu vēlēto un iecelto amatpersonu loku, kā arī īpašas aģentūras, kuru uzdevums ir veikt pārbaudes. Pārbaudes

12 Aktīvu atklāšana nenozīmē automātisku publicēšanu, jo tā ir jāsaskaņo ar tiesībām uz datu aizsardzību. Dažas dalībvalstis, kuras piemēro aktīvu atklāšanas sistēmas, npublicē visas aktīvu deklarācijas. Tomēr šīs dalībvalstis prasa amatpersonām iesniegt sīkas aktīvu deklarācijas attiecīgajām iestādēm.

13 Eiropas Padome ir definējusi interešu konfliktu kā situāciju, "kad valsts amatpersonai ir personiskas intereses, kas var ietekmēt vai par ko varētu uzskatīt, ka tās var ietekmēt, godīgu un objektīvu valsts amatpersonas oficiālo pienākumu veikšanu", ar jēdzienu "personiskas intereses" saprotot "jebkāda labuma gūšan[u] tai, tās ģimenei, tuviem radniekiem, draugiem un personām vai organizācijām, ar ko tai ir vai ir bijušas darījumu vai politiskās attiecības." Pie tām pieder arī ar iepriekšminēto saistīta finansiālā vai civilā atbildība. Skat. Ministru komitejas Rekomendāciju dalībvalstīm Nr. R (2000) 10 par amatpersonu rīcības kodeksiem:

[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).

apmērs dalībvalstīs atšķiras – dažās ir neatkarīgas aģentūras, kas uzrauga interešu konfliktu, taču to spējas aptvert šīs situācijas visas valsts mērogā ir ierobežotas un pēcpasākumi to lēmumiem nav pietiekami, citās ir ētikas komisija, kuras uzdevums ir veikt šādas pārbaudes un atskaitīties par to parlamentam, parlamenta deputātu pārbaudes dažos gadījumos veic parlamenta komisija vai, dažos citos gadījumos, komisija, kuras uzdevums ir veikt interešu konflikta un aktīvu deklarāciju pārbaudes, kaut arī to spējas un sankciju piemērošanas pilnvaras bieži ir ierobežotas. Pārbaudes pēc būtības bieži ir formālas un lielākoties aprobežojas ar administratīvām pārbaudēm. Uzraudzības spējas un rīki, kas nepieciešami, lai veiktu būtiskas pārbaudes, bieži ir nepietiekami.

Īpašas plaši izplatītas grūtības rada tas, ka vēlētām amatpersonām ir piemērojamas nedaudzas un vājas sankcijas. Attiecībā uz interešu konfliktu dažādu vēlētu asambleju rīcības kodeksiem atturošas sankcijas parasti nav pievienotas. Šajā ziņā partiju disciplīna un paškontrolē var nebūt pietiekama. Turklāt to līgumu un procedūru anulēšana, kas noslēgti vai pildīti interešu konflikta situācijās, vai aplēstā kaitējuma piedziņa bieži tiek atstāta vispārējā civiltiesiskā regulējuma ziņā un praksē netiek īstenota efektīvi.

Interesešu konflikts lēmumu pieņemšanā, publisko līdzekļu sadalē un publiskajā iepirkumā, īpaši vietējā līmenī, ir izplatīta parādība daudzās dalībvalstīs. Šajā ziņojumā tiek analizēti īpašie problemātiskie jautājumi šajā sakarā reģionālā un vietējā līmenī tajās dalībvalstīs, kurās šādas problēmas ir smagākas. Pastāv (reizēm liela) atšķirība starp reģioniem un vietējām pašvaldībām, un šajā ziņā trūkst saskaņotas pieejas minimuma standartu noteikšanai un informētības uzlabošanai. ES dalībvalstīs par interešu konfliktu parasti netiek paredzēta kriminālatbildība. Vienā dalībvalstī par interešu konfliktu ir paredzēta kriminālatbildība, tomēr vēl nav apkopotas ziņas par sekmīgi veiktu saukšanu pie atbildības. Par dažiem interešu konflikta veidiem kriminālatbildība tiek paredzēta arī vēl vienā dalībvalstī (proti, nelikumīgas intereses darbībā, kuru amatpersonas pārvalda vai pārrauga).

Mūsdienu sabiedrības pamatā ir darbaspēka mobilitāte starp publisko un privāto sektoru, kas var dot būtisku ieguvumu gan publiskajam, gan privātajam sektoram. Tomēr tā ietver potenciālu risku, ka bijušās amatpersonas izpauž informāciju, kuru ieguvušas, pildot iepriekšējā amata pienākumus, un kuru nedrīkstētu izpaust, un ka bijušie privātā sektora darbinieki stājas publiskā sektora amatos, kā rezultātā rodas interešu konflikts attiecībā uz viņu iepriekšējiem darba devējiem. Šai situācijai tiešā veidā pievēršas vien dažas dalībvalstis, un īstenošana bieži notiek vāji.

C. Represīvie pasākumi

Krimināltiesības

Krimināltiesības korupcijas jomā pamatā ir izstrādātas un atbilst Eiropas Padomes, ANO un ES tiesību aktu standartiem. Viena dalībvalsts nav ratificējusi *UNCAC*. Galvenais iemesls, kas liedz šai dalībvalstij konvenciju ratificēt, ir tas, ka nav noteikta kriminālatbildība vēlētām amatpersonām par kukuļošanu.

Dažas dalībvalstis ir ieviesušas vai plāno ieviest būtiskas reformas krimināltiesību un kriminālprocesuālo tiesību jomā. Kopējais mērķis ir padarīt procedūras efektīvākas un ātrākas un nostiprināt pretkorupcijas rīkus (tostarp, labāk definēt noziedzīgus nodarījumus, dažos gadījumos paredzēt bargākas sankcijas un ātrāk izpildāmus noteikumus). Ņemot vērā to, cik grūti ir precīzi nošķirt likumīgu rīcību no nelikumīgas, dažās dalībvalstīs joprojām ir šaura darbības joma inkriminēšanai.

Padomes pamatlēmuma 2003/568/TI par korupcijas apkarošanu privātajā sektorā transponēšanas kvalitāte nav vienmērīga.¹⁴ Īpaši trūkumi vērojami to noteikumu transponēšanā, kuri attiecas uz kriminālbildības noteikšanu par visiem kukuļdošanas un kukuļņemšanas elementiem, kā arī par juridisko personu atbildību. Pat tajās dalībvalstīs, kuras ir transponējušas pamatlēmumu, informācija par izpildi ir trūcīga.

Pretkorupcijas aģentūru efektivitāte

Tikai pati dalībvalsts var izlemt, kādas institucionālās struktūras valsts kontekstā ir nepieciešamas cīņai pret korupciju atkarībā no valstī vērojamās korupcijas apmēra un būtības, konstitucionālās sistēmas un tiesiskā regulējuma, tradīcijām, saiknes ar citām valsts politikas jomām, vispārējā institucionālā satvara, utt.

Dažās dalībvalstīs ir centrālas pretkorupcijas aģentūras, kas apvieno novēršanas un represīvos uzdevumus, bet citās ir īpaši novēršanai paredzētas pretkorupcijas aģentūras, un dažām no minētajām aģentūrām ir pilnvaras pārbaudīt mantisko stāvokli, interešu konfliktu, neatbilstības un dažos gadījumos partiju finansēšanu. Dažās citās valstīs ir īpaši tiesībsardzības vai prokuratūras dienesti korupcijas apkarošanai.

Pašlaik jau tiek plaši atzīts, ka specializētu pretkorupcijas aģentūru izveide neatkarīgi no tā, vai to galvenā darbības joma ir novēršana vai represīvie pasākumi, vai abi, nav panaceja. Rezultāti ir dažādi. Tomēr šajā ziņojumā iekļautā valstu analīze liecina, ka dažas no šīm aģentūrām ir efektīvi veicinājušas pretkorupcijas reformas savās valstīs.

Dažu pretkorupcijas aģentūru sasniegumi bijuši noturīgāki nekā citām aģentūrām. Faktori, kas ietekmē to (īslaicīgās vai ilgtermiņa) sekmes, ietver neatkarības garantijas un politisku neiejaukšanos, darbinieku atlasi un amata virzību, balstoties uz sasniegumiem, daudzdisciplīnu sadarbību starp operatīvajām grupām un ar citām iestādēm, ātru piekļuvi datubāzēm un izlūkdatiem un nepieciešamo resursu un prasmju piešķiršanu. Šie elementi netiek saskanīgi apvienoti visās dalībvalstīs.

Labā prakse saistībā ar pretkorupcijas aģentūrām

Slovēnijas Korupcijas novēršanas komisija (CPC) ir konsolidējusi savu lomu, cenšoties "ar pretkorupcijas pasākumiem nodrošināt tiesiskumu", ko atzīst arī Slovēnijas Konstitucionālā tiesa. Neraugoties uz ierobežotajiem resursiem, CPC veikums ir ievērojams – katru gadu tiek veiktas vairāk nekā 1000 izskatīšanas un izmeklēšanas. Tā ir pārbaudījusi visu lielāko politisko partiju līderu aktīvus un intereses, nesen atklājot tiesību aktu pārkāpumus saistībā ar aktīvu atklāšanu un svarīgu politisku figūru, iespējams, neskaidras izcelsmes mantu.

Rumānijas Valsts pretkorupcijas direktorāts (DNA), kas ir īpašs prokuratūras birojs vidēja un liela apmēra korupcijas apkarošanai, ir veicis ievērojamu apjomu neatkarīgu izmeklēšanu un kriminālvajāšanu saistībā ar apgalvojumiem par korupciju augstākajā līmenī politikā, tiesu sistēmā un citās jomās, piemēram, nodokļu pārvaldē, muitā, enerģētikas, transporta, būvniecības, veselības aprūpes u.c. nozarēs. Pēdējo septiņu gadu laikā DNA ir izvirzījusi apsūdzības 4700 personām. 90,25 % no tā apsūdzībām ir apstiprinātas tiesas galīgajos nolēmumos. Ar galīgajiem tiesas spriedumiem tika notiesātas gandrīz 1500 personas, no kurām gandrīz puse ieņēma ļoti augstu amatu. Šo sasniegumu pamatā ir DNA struktūra, kas

14 COM(2011) 309 galīgā redakcija, Pamatlēmuma 2003/568/TI otrais īstenošanas ziņojums, 6.6.2011.: : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0309:FIN:LV:PDF>.

līdztekus prokuroriem, kuri vada un pārrauga izmeklēšanas, ietver arī kriminālpolicijas, kā arī ekonomikas, finanšu un IT ekspertus.

Latvijas Korupcijas novēršanas un apkarošanas birojs (KNAB) ir ieguvis stabilu reputāciju Latvijā un aiz tās robežām. Tas apvieno uzdevumus saistībā ar novēršanu, izmeklēšanu un izglītību, tostarp tas veic partiju finansēšanas kontroli. KNAB darbojas arī kā pirmstiesas izmeklēšanas struktūra, kurai ir tradicionālās policijas pilnvaras un piekļuve banku un nodokļu datubāzēm. Nesen Birojs piedzīvoja iekšējas nestabilitātes posmu.

Horvātijas Korupcijas un organizētās noziedzības apkarošanas birojs, kas pievienots Valsts ģenerālprokurora birojā (USKOK) ir veicis ievērojamu apjomu proaktīvu izmeklēšanu un sekmīgu kriminālvajāšanu, tostarp konkrētās lietās, kurās bija iesaistītas augsta līmeņa vēlētas un ieceltas amatpersonas.

Spānijas centrālā pretkorupcijas prokuratūra ir guvusi stabilus panākumus izmeklēšanā un kriminālvajāšanā, tostarp augsta līmeņa lietās saistībā ar apgalvojumiem par sarežģītām partiju nelikumīgas finansēšanas shēmām. Katalonijas krāpšanas apkarošanas birojs, kas ir reģionāla pretkorupcijas aģentūra, kura specializējusies korupcijas un krāpšanas novēršanā un izmeklēšanā, ir vienīgā šāda veida iestāde Spānijā. Tā mērķis ir novērst un izmeklēt publisko līdzekļu piesavināšanos, un tam ir uzticēts arī sniegt norādījumus citām vienībām.

Dažās dalībvalstīs pretkorupcijas aģentūras, kas veic izmeklēšanas pret politiķiem, vēlāk saskaras ar tiešu vai netiešu spiedienu. Šāds spiediens var būt publiski paziņojumi vai citāda aģentūras vadības likumības vai institucionālo pilnvaru un kompetences apšaubīšana. Svarīgi, lai būtu garantijas, kas nepieciešamas, lai šīs pretkorupcijas aģentūras varētu turpināt pildīt savus uzdevumus, nesaskaroties ar nepamatotu spiedienu.

Tiesībaizsardzības, prokuratūras un tiesu iestāžu spējas

Tiesībaizsardzības un prokuratūras iestāžu efektivitāte korupcijas izmeklēšanā ES dalībvalstu starpā krietni atšķiras. To efektivitātes izvērtēšanā vērā ņemtie faktori ietver korupcijas lēsto apmēru un būtību, ar kādu tām jāsaskaras, samēru ar novēršanas pasākumiem, politisko gribu atbalstīt to neatkarību, to rīcībā esošās spējas un resursus, potenciālos šķēršļus izmeklēšanai, tiesu iestāžu efektivitāti, jo īpaši to neatkarību, utt. Novērtējumu veikt ir grūti, jo korupcijas noziegumu statistika vairumā dalībvalstu nav konsekventa. Tikpat kā nav aktuālas precīzas konsolidētas statistikas par visiem korupcijas lietu procesuālajiem posmiem.

Lai efektīvi vērstos pret korupciju, ar represīviem pasākumiem vien nepietiek. Tomēr tiesu sistēmas spējai piemērot atturošas kriminālsankcijas ir būtiska atturoša loma, un tā ir skaidra zīme, ka korupcija netiek pieciesta.

Dažas dalībvalstis liek īpašu uzsvāru uz represīvo aspektu, un tiesībaizsardzība kļūst par redzamāko pretkorupcijas pasākumu izpaušmi. Teicamus rezultātus var vērot arī dalībvalstīs, kurās prokuratūra kopumā (ietverot ne tikai dienestus, kas specializējušies korupcijā) ir efektīva. Dažās citās dalībvalstīs saukšana pie atbildības ir sekmīga pārāk maz gadījumos vai arī izmeklēšanas ir ilgstošas.

Tiesu sistēmas neatkarība ir pretkorupcijas politikas būtisks elements, raugoties no tiesību sistēmas spējas efektīvi risināt korupcijas, tostarp augsta līmeņa korupcijas, lietas, kā arī no integritātes standartiem pašā tiesību sistēmā. Efektīvi neatkarības aizsardzības pasākumi un augsti ētikas standarti tiesu iestāžu sistēmā ir būtiski, lai nodrošinātu nepieciešamo satvaru efektīvai tiesu sistēmai, kas korupcijas lietās tiesu spriež objektīvi un taisnīgi bez nepamatotas

iejaukšanās. Tiesībaizsardzības un prokuratūras iestāžu neatkarība ir norādīta kā problēma dažās dalībvalstīs. Nespiežot par vispārējo institucionālo struktūru, kas atspoguļo katras dalībvalsts konstitucionālo, tiesisko un kultūras vidi un uz ko attiecas atsevišķi mehānismi un procedūras ES līmenī – īpaši Eiropas Savienības rezultātu apkopojums tiesiskuma jomā un tiesiskuma satvars, ko savā runā par stāvokli Savienībā 2012. un 2013. gadā izsludināja un izklāstīja Komisijas priekšsēdētājs Barrozu –, dažos gadījumos ir paustas īpašas bažas par politisku iejaukšanos prokuratūras dienestu un tiesu darbā korupcijas lietās. Kā piemērus var minēt procedūru nepārredzamu vai diskrecionāru piemērošanu vadošo prokuroru, kuri strādā ar korupcijas lietām, iecelšanā, amata virzībā vai atstādināšanā no amata, kā arī pretkorupcijas iestāžu vai to vadītāju atlaišanu vai mēģinājumus tos diskreditēt bez acīmredzama objektīva iemesla. Citos gadījumos pretkorupcijas tiesībaizsardzības aģentūras ir saskārušās ar to, ka to pārvaldībā un darbībā iejaucas politiskas personas. Dažu pretkorupcijas institūciju plašajām pilnvarām ne vienmēr atbilst attiecīga atbildība, tādēļ var rasties iespaids, ka tās varētu izvairīties no augsta profila lietām vai izmantot pretrunīgas izmeklēšanas metodes.

Nav vienotu standartu, ko varētu uzskatīt par modeli tiesībaizsardzības vai prokuratūras dienestu vadītāju iecelšanas vai atstādināšanas no amata procedūrām. Šādi lēmumi vairumā dalībvalstu ir valdības ziņā kā politiskās atbildības izpaušme un atspoguļo tiesībaizsardzības un prokuratūras vietu izpildvarā. Neraugoties uz to, kāda procedūra tiek izmantota, procesam jābūt ticamam un balstītam uz sasniegumiem, lai nepieļautu, ka rodas iespaids par politisku ietekmi, un lai policija un prokuratūra varētu izmeklēt korupciju ikreiz, kad to atklāj.

Kā trūkums dažās dalībvalstīs tika norādīts arī efektīvas koordinācijas trūkums starp tiesībaizsardzības un pretkorupcijas aģentūrām.

Dažu valstu analīzē tiek uzsvērtas bažas par **tiesu iestāžu** integritāti darbā ar korupcijas lietām un bažas par to neatkarību vai integritāti, par ko liecina to korupcijas lietu apmērs un būtība, kurās iesaistīti tiesneši vai prokurori. Vienā dalībvalstī izveidotā specializētā pretkorupcijas tiesa ir saskārusies ar būtiskām problēmām (un pat uz laiku pārtraukusi darbību), kas ietekmēja tās stabilitāti un spējas uzrādīt pārliecinošu sniegumu.

Šķiet, ka vairākās dalībvalstīs trūkst tiesu iestāžu apņēmības un spējas risināt sarežģītas vai sensitīvas korupcijas lietas. Dažās dalībvalstīs pastāv risks, ka korupcijas lietās var iestāties noilgums, jo tiesu procedūras izrādās pārlietu ilgas un sarežģītas. Ir situācijas, kurās veids, kā praksē piemēro procesuālos noteikumus, rada būtiskus kavējumus, kuru mērķis dažos gadījumos ir izvairīties no tiesas procesa pabeigšanas.

Vairākās dalībvalstīs tika uzsvērts arī tas, ka notiesājošiem spriedumiem ir ierobežota atturošā ietekme, jo bieži sankcijas par korupciju tiek atliktas vai ir vājas. Tomēr citos gadījumos tiesas nesen ir pieņēmušas atturošus spriedumus, piemērojot brīvības atņemšanas sodus par korupciju.

Vienā dalībvalstī izmeklēšanas tiesu loma ir novērtēta kā izšķiroša likumdošanas un institucionālo reformu virzībā attiecībā uz korupcijas lietām, bet analīze arī izvirzīja jautājumu par to procesu ilgumu un faktisko ietekmi uz saukšanu pie atbildības.

Jāatzīmē, ka procesuālie trūkumi dažās valstīs bieži var traucēt veikt izmeklēšanu korupcijas lietās. Kā piemērus var minēt pārmērīgus vai neskaidrus noteikumus par imunitātes atcelšanu vai to kļūdainu piemērošanu un noilguma termiņus, kas liedz pabeigt sarežģītas lietas, īpaši apvienojumā ar ilgām procedūrām vai neelasīgiem noteikumiem par piekļuvi banku informācijai, kas kavē finanšu izmeklēšanas un pārrobežu sadarbību.

D. Īpašas riska jomas

Sīkā korupcija

Sīkā korupcija joprojām ir izplatīta problēma tikai dažās dalībvalstīs. Šajās valstīs daudzās pretkorupcijas iniciatīvas nav spējušas vērsties pret sīko korupciju. Vairākas dalībvalstis, kurās pirms desmitiem gadu sīkā korupcija ir tikusi uzskatīta par pastāvīgu problēmu, ir spējušas panākt progresu šajā jomā, kā liecina apsekojums par tiešo pieredzi ar korupciju, kas atklāj pozitīvas tendences un reizēm pat ievieto šīs valstis virs ES vidējā līmeņa šajā ziņā. Neraugoties uz daudzsološo virzību uz sīkās korupcijas samazināšanos kopumā, vairākas dalībvalstis joprojām cīnās ar risku veicinošiem apstākļiem veselības aprūpes nozarē, kur joprojām saglabājas stimuli neoficiāli maksāt par atšķirīgu aprūpi.

Korupcijas riski reģionālā un vietējā līmenī

Konstatēts, ka korupcijas riski ir lielāki reģionālā un vietējā līmenī, kur kontroles un līdzsvara mehānismi un iekšējā kontrole parasti ir vājāka nekā centrālā līmenī. Dažu dalībvalstu iekšienē ir vērojamas būtiskas atšķirības attiecībā uz labu pārvaldību un pretkorupcijas politikas efektivitāti.¹⁵

Daudzās dalībvalstīs reģionālās vai vietējās pašpārvaldes (kas arī pārvalda ievērojamus resursus) plašajai rīcības brīvībai neatbilst pienācīgs atbildības līmenis un kontroles mehānismi. Interesu konflikts īpašas problēmas rada vietējā līmenī. Nepieciešami lielāki pūliņi, lai izplatītu labo praksi, ko piemēro dažas reģionālās vai vietējās pārvaldes, un radītu līdzvērtīgus noteikumus gan vēlētam, gan ieceltām amatpersonām vietējā līmenī, īpaši attiecībā uz pārredzamības standartiem, aktīvu atklāšanu, interešu konfliktu novēršanu un sankciju piemērošanu par tiem, kā arī publisko izdevumu kontroli.

Pozitīvi ir tas, ka vietējā vai reģionālā līmenī ir novērojama efektīva novēršanas prakse. Vienā dalībvalstī tika izveidots tīkls, kurā darbojas vairāk nekā 200 reģionālās, municipālās un provinces pārvaldes, kopīgi strādājot pie tā, lai novērstu korupciju un mafijas iefiltrēšanos publiskās struktūrās.

Atsevišķas neaizsargātās nozares

Dažās dalībvalstīs analīze izcēla dažas nozares, kuras šķiet īpaši neaizsargātas pret korupciju un kurās nepieciešama mērķtiecīga rīcība.

Pilsētu attīstība un būvniecība ir nozares, kurās neaizsargātība pret korupciju ir īpaši liela visā ES. Ziņojumā tās tiek noteiktas kā īpaši pakļautas korupcijai dažās dalībvalstīs, kurās pēdējos gados ir veikta izmeklēšana un saukšana pie atbildības daudzās korupcijas lietās. Reaģējot uz riskiem šajā nozarē, viena dalībvalsts ir izveidojusi īpašu prokuratūras dienestu vides un pilsētu plānošanas noziegumu apkarošanai, aptverot plašu noziedzīgu nodarījumu loku, tostarp korupciju. Vides plānošana tika atzīta par nozari, kas ir neaizsargāta pret korupciju vienā dalībvalstī, kur saistībā ar plānošanas atļauju piešķiršanu, īpaši liela apmēra projektiem, ir izskanējuši apgalvojumi par korupciju un partiju nelikumīgu finansēšanu.

Veselības aprūpe – vēl viena nozare, kurā neaizsargātība pret korupciju vērojama plašā mērogā, īpaši attiecībā uz iepirkumu un farmācijas nozari – ir sīkāk novērtēta vairākās

¹⁵ Zviedrijas Gēteborgas universitātes Valsts pārvaldes kvalitātes institūta secinājumi.

dalībvalstīs. Šīs valstis pašlaik izstrādā stratēģijas un reformas, lai vērstos pret korupciju veselības aprūpē. Tomēr taustāmu rezultātu vēl ir maz. Neoficiāli maksājumi un korupcija publiskajā iepirkumā un farmācijas nozarē joprojām rada bažas.

Mērķtiecīgi stratēģiski jāvērsas pret korupciju nodokļu pārvaldē, kas tika atzīta par būtisku problēmu vienā dalībvalstī.

Kopumā ņemot, vairumam minēto dalībvalstu trūkst saskanīgu riska novērtēšanas mehānismu vai nozares stratēģiju cīņai pret korupciju neaizsargātajās nozarēs.

Finanšu nozares integritāte un pārredzamība

Finanšu krīzes sakarā bieži ir minēta nepieciešamība stiprināt integritātes un pārredzamības standartus finanšu nozarē. Šajā ziņojumā šādi jautājumi minēti attiecībā uz vairākām dalībvalstīm.

Eiropas Padomes Parlamentārās asamblejas ziņojumā "lielās korupcijas lietas" ir sasaistītas ar izvairīšanos no nodokļu maksāšanas, izmantojot ārzonas uzņēmumus un nodokļu oāzes.¹⁶ Ziņojums atsaucas uz Pasaules Bankas un UNODC nozagto līdzekļu atguves iniciatīvu¹⁷, kurā tika analizētas 150 lielas korupcijas lietas un konstatēta tieša saikne starp liela apmēra korupciju, kurā iesaistītas augsta līmeņa amatpersonas, un nozagto līdzekļu slēpšanu, izmantojot nepārredzamas fiktīvās sabiedrības, nodibinājumus un trastus. Turklāt tajā tika norādīti šķēršļi izmeklēšanai un nozagto līdzekļu izsekošanai, ko rada piekļuves trūkums informācijai par faktiskajiem īpašniekiem un sarežģītu daudzjurisdikciju korporatīvo struktūru izmantošana.

Minētajā Parlamentārās asamblejas ziņojumā viena dalībvalsts tika minēta to Eiropas Padomes locekļu vidū, kuru teritorijā ir izvietoti vairāk vai mazāk apšaubāmi ārzonas sistēmas finansiāli un juridiski veidojumi vai kuras pieļauj to klātbūtni. Nesen attiecīgā dalībvalsts paziņoja, ka plāno pārskatīt savu tiesisko regulējumu par piekļuvi banku informācijai.

Citā dalībvalstī nesenās pretrunas saistībā ar finanšu nozari, tostarp lielajām bankām, attiecībā uz tādiem jautājumiem kā procentu likmju fiksēšana, bezatbildīga un spekulatīva aizdevumu sniegšana un pienācīgas pārbaudes neveikšana radīja bažas par regulējumu un esošo noteikumu izpildi. Tika plaši apspriesta arī banku loma nelikumīgi iegūtu līdzekļu legalizēšanas veicināšanā vai pieļaušanā. Paredzams, ka plāni veidot publiski pieejamu reģistrēto uzņēmumu īpašnieku reģistru uzlabos pārredzamību.

Vēl cita dalībvalsts ir apņēmusies stiprināt savu banku pārraudzību un regulējumu, kā arī aizsardzības pasākumus pret nelikumīgi iegūtu līdzekļu legalizēšanu.

Ārvalstu kukuļošana

Dalībvalstis, kas efektīvi vērsas pret korupciju savā valstī, bieži saskaras ar problēmām saistībā ar savu uzņēmumu rīcību ārvalstīs, īpaši valstīs, kur koruptīvas darbības ir plaši izplatītas. ESAO veic stingru uzraudzību šajā jomā, savos regulārajos izvērtējumos izceļot gan labos, gan mazāk apmierinošos noteikumu izpildes rezultātus. Vairākās dalībvalstīs ir labas prakses piemēri gan attiecībā uz sekmīgi veiktas saukšanas pie atbildības būtisko apmēru un sankciju augsto līmeni, par prioritāti nosakot ārvalstu kukuļošanas lietas, gan

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

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

attiecībā uz nesen pieņemtu visaptverošu tiesību aktu kukuļošanas jomā, ar kuru tiek stiprināti tiesiskie un procesuālie rīki korupcijas, īpaši ārvalstu kukuļošanas novēršanai un saukšanai pie atbildības par to.

Pareizs tiesiskais satvars, lai vērstos pret iekšzemes un ārvalstu kukuļošanu – Apvienotās Karalistes Likums par kukuļošanu (Bribery Act)

Pateicoties 2010. gada Likumam par kukuļošanu, kurš stājās spēkā 2011. gada 1. jūlijā, Apvienotajai Karalistei pašlaik ir vieni no stingrākajiem noteikumiem pasaulē cīņai pret kukuļošanu. Minētais likums ne vien paredz kriminālatbildību par kukuļdošanu un kukuļņemšanu un ārvalstu amatpersonu piekukuļošanu, bet arī paredz kriminālatbildību komerciālām organizācijām, kuras nenovērš kukuļošanu, kas izdarīta to vārdā. Noteikumi par ekstrateritoriālu jurisdikciju ļauj Liela apmēra krāpšanas birojam (SFO) saukt pie atbildības jebkuru uzņēmumu vai asociētu personu, kurai ir klātbūtne Apvienotajā Karalistē, pat tad, ja uzņēmums ir bāzēts ārvalstīs. Komerciālās organizācijas tiek atbrīvotas no kriminālatbildības, ja tām bija atbilstīgas procedūras kukuļošanas novēršanai.

Pievienotajos SFO Norādījumos komerciālām organizācijām (GCO) tiek veicināta izpratne par jauno tiesisko regulējumu un sniegti praktiski norādījumi uzņēmumiem (tostarp, izmantojot gadījumu izpēti) par likumā paredzētajiem to pienākumiem novērst vai atklāt kukuļošanu. Saskaņā ar iepriekšēju ESAO ieteikumu GCO skaidri norāda, ka veicināšanas maksājumi ir uzskatāmi par nelikumīgiem kukuļiem, un sniedz uzņēmumiem kritērijus, kā atšķirt devīgumu no slēpta kukuļošanas veida.

SFO ir plašas pilnvaras veikt izmeklēšanu un saukt pie atbildības saistībā ar liela apmēra un sarežģītu krāpšanu, tostarp korupciju. Noteiktos apstākļos SFO var izskatīt līdzekļu piedziņas rīkojumus civilprocesos un izlīgumus saskaņā ar iepriekšējām pamatnostādnēm.

ESAO ir kritizējusi citas dalībvalstis par to, ka saukšana pie atbildības ārvalstu kukuļošanas lietās tiek veikta nepietiekami vai netiek veikta vispār, ņemot vērā korupcijas riskus, ar kādiem to uzņēmumiem jāsaskaras ārvalstīs.

Valstij piederoši uzņēmumi

Dažās dalībvalstīs vērojamas nepilnības saistībā ar valstij piederošu uzņēmumu pārraudzību, jo tiesību akti ir neskaidri un politizēšana traucē iecelt amatos, balstoties uz kandidāta sasniegumiem un ievērojot sabiedrības intereses. Turklāt pretkorupcijas aizsardzības pasākumi vai mehānismi interešu konflikta novēršanai un sankciju piemērošanai par to ir nepietiekami. Slikti pārredzama ir šo uzņēmumu veiktā līdzekļu piešķiršana un, dažos gadījumos, pakalpojumu pirkšana. Nesenās izmeklēšanas par iespējamu līdzekļu piesavināšanos, koruptīvām darbībām un nelikumīgi iegūtu līdzekļu legalizēšanu saistībā ar valstij piederošiem uzņēmumiem norāda, ka šajā jomā pastāv liels korupcijas risks, kā arī kontrole un novēršana ir vāja.

Attiecībā uz dažām dalībvalstīm ziņojumā ir izcelta nepieciešamība uzlabot paātrināto privatizācijas procesu pārredzamību, kuri var radīt korupcijas risku, un efektīvizēt to pārbaudes.

Saiknes starp korupciju un organizēto noziedzību

Dalībvalstīs, kur organizētā noziedzība rada būtiskas problēmas, korupcija bieži tiek izmantota kā veicinošs faktors. Vienā dalībvalstī vairākas lietas par iespējamu partiju

nelikumīgu finansēšanu centrālā vai reģionālā līmenī bija saistītas arī ar organizētās noziedzības grupējumiem. Šajās dalībvalstīs bažas joprojām rada saiknes starp organizētās noziedzības grupējumiem, uzņēmumiem un politiķiem, īpaši reģionālā un vietējā līmenī un publiskā iepirkuma, būvniecības, uzturēšanas pakalpojumu, atkritumu apsaimniekošanas un citās nozarēs. Pētījumi liecina, ka citā dalībvalstī organizētajai noziedzībai ir ietekme visos līmeņos, tostarp politikā. Šeit politiskā korupcija bieži tiek uzskatīta par līdzekli, kā tieši vai netieši piekļūt varai; tika atzīts, ka šajā valstī ir augstākais ēnu ekonomikas līmenis ES dalībvalstu vidū. Kopumā korupcija joprojām ir būtisks apdraudējums, jo tā rada iespēju organizētās noziedzības grupējumiem iefiltrēties publiskajā un privātajā sektorā, kā konstatēts ES Smagās un organizētās noziedzības draudu novērtējumā, kuru 2013. gadā veica Eiropols.

E. Konteksta jautājumi

Ir vairāki konteksta jautājumi, kas, lai arī paši par sevi nav saistīti ar korupciju, var ietekmēt apmēru, kādā vide ir pakļauta korupcijai. Efektīva politika šajās jomās var veicināt korupcijas iespēju samazināšanu.

Pārredzamības politika un informācijas brīvība

Atklātība un pārredzamība var būt korupciju atturošs faktors, un tās var palīdzēt atklāt pārkāpumus, kad tie notiek. Lai arī vairumam dalībvalstu šajā jomā ir atbilstīgi tiesību akti un dažas pašlaik pieņem likumus, pārredzamības standartu īstenošana ir nevienmērīga. Viena dalībvalsts ir izstrādājusi tiešsaistes lietotni, kas sniedz pārskatu par visiem publiskā sektora izdevumiem par precēm un pakalpojumiem (*skatīt arī nodaļu par publisko iepirkumu*). Tā arī sniedz sīkāku informāciju par visu valstij piederošu un valsts kontrolētu uzņēmumu valdēm un uzraudzības padomēm un to gada pārskatiem.

Efektīva pretkorupcijas politika dažās dalībvalstīs daļēji izriet no atklātuma, pārredzamības un dokumentu atklāšanas tradīcijām.

Virzība uz lēmumu pieņemšanas pārredzamību publiskajā pārvaldē– Grieķija

2010. gadā pieņemtais likums¹⁸ uzliek visām publiskajām iestādēm pienākumu tiešsaistē publicēt lēmumus, tostarp saistībā ar publisko iepirkumu. Sākot no 2010. gada 1. oktobra visām publiskajām iestādēm, regulatīvajām aģentūrām un pašvaldībām ir pienākums visus savus lēmumus augšupielādēt internetā, izmantojot Clarity programmu (*diavgeia – διαύγεια*).¹⁹ Publisku subjektu lēmumus nevar īstenot, ja tie nav augšupielādēti Clarity tīmekļa vietnēs. Šis pienākums neattiecas vienīgi uz lēmumiem, kuros ir iekļauti sensitīvi personas dati un/vai informācija par valsts drošību. Katrs dokuments tiek digitāli parakstīts, un tam automātiski tiek piešķirts unikāls numurs. Ja ir atšķirības starp tekstu, kas publicēts Valdības Vēstnesī, un tekstu, kas publicēts Clarity tīmekļa vietnēs, prevalē pēdējais. Publicēti tiek arī noslēgtie publiskā iepirkuma līgumi.

Ziņotāju aizsardzība

Atbilstīgs ziņošanas mehānisms, kurā ir kodificēti publiskās pārvaldes procesi, lai radītu oficiālus kanālus ziņošanai par aizdomām par pārkāpumiem vai pat nelikumīgu rīcību, var palīdzēt pārvarēt atklāšanas problēmas, kas vērojamas saistībā ar korupciju (kā arī citām

¹⁸ Likums 3861/2010.

¹⁹ <http://diavgeia.gov.gr/en>.

jomām). Tomēr ziņošana nav vienkārša, ņemot vērā vispārējo nevēlēšanos ziņot par šādu rīcību pašu organizācijā un bailes no atreibības. Šajā sakarā būtiska ir integritātes kultūras veidošana katrā organizācijā, izpratnes vairošana un efektīvu aizsardzības mehānismu izveide, kas sniedz pārliecību potenciālajiem ziņotājiem.²⁰

Lobēšanas pārredzamība

Sarežģītājā publiskās politikas veidošanas vidē vēlams, lai publiskā pārvalde regulāri risinātu dialogu ar ārējām ieinteresētajām personām. Visām ieinteresētajām personām būtu jābūt iespējai paust savu viedokli, bet tas būtu jādara pārredzamā veidā. Tā kā lobēšanas pasākumi var radīt korupcijas un regulatīvās kontroles pārņemšanas risku, vēlams, lai būtu mehānismi šādu pasākumu regulēšanai vai nu ar tiesību aktiem vai lobētāju brīvprātīgu reģistrēšanos.

Šādi mehānismi var palīdzēt radīt gan skaidrību, gan pārredzamību publisko iestāžu un ārējo ieinteresēto personu attiecībās. Tādējādi tie var palīdzēt mazināt korupcijas risku. Līdz šim šī joma ir izvērsta samērā nedaudzās dalībvalstīs, lai gan vēl dažās dalībvalstīs tiek gatavoti tiesību akti vai noteikumi un tiek apsriesta iespēja ieviest jaunus mehānismus.

20 Transparency International ES līdzfinansēta projekta ietvaros veica ES dalībvalstu tiesiskā regulējuma salīdzinošu analīzi attiecībā uz ziņotāju aizsardzību, skat. http://www.transparency.org/whatwedo/pub/whistleblowing_in_europe_legal_protections_for_whistleblowers_in_the_eu.

IV. Publiskais iepirkums

A. ES satvara vispārējs pārskats

Publiskā iepirkuma tirgus apmērs ES

Publiskais iepirkums ir būtisks elements ES valstu ekonomikā. Publiskās iestādes un subjekti, kuru preču, būvdarbu un pakalpojumu iepirkumu regulē publiskās tiesības, katru gadu iztērē apmēram vienu piektdaļu ES IKP.²¹ Aptuveni 20 % no šīs kopējās summas attiecas uz publisko iepirkumu, kas pārsniedz noteiktās maksimālās summas, virs kurām jāpiemēro ES iepirkuma noteikumi. Komisija ir aplēsusi, ka 2011. gadā to konkursu kopējā vērtība, kuri pārsniedza minēto ES maksimumu, bija aptuveni 425 miljardi euro.²²

Pretkorupcijas politikas nozīme saistībā ar publisko iepirkumu

Ņemot vērā radīto finanšu plūsmu un vairākus citus faktorus, publiskais iepirkums ir joma, kas ir pakļauta koruptīvām darbībām. Kā liecina 2008. gada pētījums par publisko iepirkumu un korupciju, koruptīvu darbību rezultātā līguma izmaksas var pieaugt par 20-25 %, bet dažos gadījumos pat par 50 % no tā kopējām izmaksām.²³ Kā ESAO norādījusi savos Integritātes principos publiskā iepirkuma jomā, *"publiskā iepirkuma vāja pārvaldība traucē tirgus konkurencei un palielina cenu, kādu pārvalde maksā par precēm un pakalpojumiem, bet tas tieši ietekmē publiskos izdevumus un līdz ar to nodokļu maksātāju resursus. Iesaistītās finansiālās intereses un ciešā saistība starp publisko un privāto sektoru padara publisko iepirkumu par būtisku riska jomu. [...]"*²⁴

2013. gada pētījumā par korupcijas konstatēšanu un samazināšanu publiskā iepirkuma jomā ES tika secināts, ka 2010. gadā korupcijas radītās vispārējās tiešās izmaksas publiskā iepirkuma jomā tikvien kā piecās nozarēs (t.i., autoceļi un dzelzceļi; ūdens un atkritumu apsaimniekošana; pilsētu/komunālā būvniecība; apmācība; pētniecība un izstrāde) astoņās dalībvalstīs²⁵ bija robežās no 1,4 miljardiem euro līdz 2,2 miljardiem euro.²⁶

Šā ziņojuma atsevišķajos valstu novērtējumos publiskais iepirkums ir norādīts kā viena no jomām, kas ir visneaizsargātākā pret korupciju, par ko liecina arī vairākas augsta līmeņa korupcijas lietas, kurās iesaistīta viena vai vairākas valstis. Ņemot vērā to, ka korupcijas riska līmenis publiskā iepirkuma procesā ir diezgan augsts, pretkorupcijas un pretkrāpšanas aizsardzības pasākumi publiskā iepirkuma jomā ir prioritārs jautājums gan ES dalībvalstīm, gan ES iestādēm.²⁷

Vājās vietas korupcijas novēršanā un represīvajos pasākumos publiskā iepirkuma jomā negatīvi ietekmē valsts un ES līdzekļu pārvaldību.

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 ESAO Integritātes principi publiskā iepirkuma jomā, <http://www.oecd.org/gov/ethics/48994520.pdf>.

25 Francija, Itālija, Ungārija, Lietuva, Nīderlande, Polija, Rumānija un Spānija.

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. gada 30. jūnijs, PricewaterhouseCoopers un ECORYS.

27 Konkrētāki piemēri ir sniegti nodaļā par pozitīvu un negatīvu praksi.

Pašreizējais ES tiesiskais regulējums

ES publiskā iepirkuma jomas tiesību aktu (t.i., Publiskā iepirkuma direktīvas, Komunālo pakalpojumu direktīvas, direktīvas par iepirkumu aizsardzības un drošības nozarē un direktīvas par tiesisko aizsardzību)²⁸ galvenais mērķis ir nodrošināt, ka tiek ievēroti Līgumā par Eiropas Savienības darbību noteiktie principi un jo īpaši preču aprites brīvības, brīvības veikt uzņēmējdarbību un pakalpojumu sniegšanas brīvības principi, kā arī citi no tiem izrietošie principi. Publiskā iepirkuma tiesību aktu mērķis ir nodrošināt, ka iepirkuma tirgi tiek uzturēti atvērti visā Savienībā, lai veicinātu līdzekļu visefektīvāko izmantošanu, tādējādi veicinot taisnīgu, vienotu un pārredzamu platformu publiskiem izdevumiem. Tam var būt arī pozitīva ietekme uz ES vispārējo pretkorupcijas politiku, kurā pārredzamībai un godīgai konkurencei ir svarīga nozīme koruptīvas rīcības novēršanā.

Publiskā iepirkuma tiesību akti arī ietver noteikumus, kas tiešāk attiecas uz pretkorupcijas politiku, piemēram, tādu subjektu izslēgšana no konkursa procesa, pret kuriem ir pieņemts galīgs tiesas nolēmums par apsūdzībām korupcijā, sīki izstrādāti noteikumi par dažādu iepirkuma posmu publiskošanu un pārredzamību, tiesiskās aizsardzības minimuma standarti, īpaši noteikumi par nepamatoti lētiem piedāvājumiem, kā arī noteikumi, kas paredz konkrētas prasības līgumu grozīšanai. Uz būvdarbu koncesiju piešķiršanu pašlaik attiecas ierobežots skaits sekundāru tiesību aktu noteikumu²⁹, savukārt pakalpojumu koncesijas pašlaik aptver vienīgi Līguma par Eiropas Savienības darbību vispārīgie principi.

Dažās dalībvalstīs ir īpašas tiesību normas attiecībā uz rīcību saistībā ar korupciju publiskā iepirkuma jomā, vai arī tās piemēro īpašus pasākumus, kuru mērķis ir samazināt korupcijas risku, kā izklāstīts turpmāk. Tomēr vairums dalībvalstu rīcību pret korupciju publiskā iepirkuma jomā regulē ar vispārējiem tiesību aktiem korupcijas jomā.

Tenders Electronic Daily (TED) datubāze, kas ir tiešsaistes versija *Eiropas Savienības Oficiālā Vēstneša papildinājumam*, tiek regulāri atjaunināta, publicējot konkursus no visas Eiropas. Paziņojumus par līgumiem un paziņojumus par līgumu piešķiršanu, kas pārsniedz publiskā iepirkuma direktīvās noteiktās maksimālās summas, publicē OV/*TED*. 2012. gada Publiskā iepirkuma īstenošanas pārskatā tika norādīts, ka pēdējo gadu laikā pastāvīgi pieaug publicēto paziņojumu par līgumiem un paziņojumu par līgumu piešķiršanu skaits.³⁰ Tas

28 Direktīva 2004/18/EK (2004. gada 31. marts) par to, kā koordinēt būvdarbu valsts līgumu, piegādes valsts līgumu un pakalpojumu valsts līgumu slēgšanas tiesību piešķiršanas procedūru, OV L 134, 30.4.2004., 114. lpp.; Direktīva 2004/17/EK (2004. gada 31. marts), ar ko koordinē iepirkuma procedūras, kuras piemēro subjekti, kas darbojas ūdensapgādes, enerģētikas, transporta un pasta pakalpojumu nozarēs, OV L 134, 30.4.2004., 1. lpp.; Direktīva 2009/81/EK (2009. gada 13. jūlijs), ar kuru koordinē procedūras attiecībā uz to, kā līgumslēdzējas iestādes vai subjekti, kas darbojas drošības un aizsardzības jomā, piešķir noteiktu būvdarbu, piegādes un pakalpojumu līgumu slēgšanas tiesības, un ar kuru groza Direktīvas 2004/17/EK un 2004/18/EK, OV L 216, 20.8.2009., 76. lpp.;

Direktīva 89/665/EK (1989. gada 21. decembris) par to normatīvo un administratīvo aktu koordinēšanu, kuri attiecas uz izskatīšanas procedūru piemērošanu, piešķirot piegādes un uzņēmuma līgumus valsts vajadzībām, OV L 395, 30.12.1989., 33. lpp., kurā grozījumi izdarīti ar Direktīvu 2007/66/EK, un Padomes Direktīva 92/13/EEK (1992. gada 25. februāris), ar ko koordinē normatīvos un administratīvos aktus par to, kā piemēro Kopienas noteikumus par līgumu piešķiršanas procedūram, ko piemēro subjekti, kuri darbojas ūdensapgādes, enerģētikas, transporta un telekomunikāciju nozarē, OV L 76, 23.3.1992., 14.-20. lpp.

29 Uz būvdarbu koncesiju piešķiršanu pašlaik attiecas pamatnoteikumi Eiropas Parlamenta un Padomes 2004. gada 31. marta Direktīvā 2004/18/EK par to, kā koordinēt būvdarbu valsts līgumu, piegādes valsts līgumu un pakalpojumu valsts līgumu slēgšanas tiesību piešķiršanas procedūru, bet uz pakalpojumu koncesiju piešķiršanu ar pārrobežu elementu attiecas Līguma principi, īpaši, preču brīvas aprites, brīvības veikt uzņēmējdarbību un pakalpojumu sniegšanas brīvības principi, kā arī no tiem izrietošie principi, piemēram, vienlīdzīga attieksme, diskriminācijas aizliegums, savstarpēja atzīšana, proporcionalitāte un pārredzamība.

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

liecina, ka direktīvas un *TED* ir veicinājuši publiskā iepirkuma konkursu un līgumu piešķiršanas publiskošanas pieaugumu.

ES publiskā iepirkuma noteikumu pareizas piemērošanas uzraudzība

Pildot savu Līgumu sarga lomu, Eiropas publiskā iepirkuma noteikumu potenciālu pārkāpumu gadījumos Komisija rīkojas, reaģējot uz sūdzību, vai pēc savas iniciatīvas. Šajā sakarā Komisija cenšas nodrošināt atbilstību publiskā iepirkuma noteikumiem, lai kādi būtu bijuši to pārkāpšanas iemesli, neatkarīgi no tā, vai pārkāpums ir izdarīts ar nolūku vai nepietiekamu zināšanu vai kļūdu dēļ.

Parasti Komisija neveic izmeklēšanu par to, vai ES publiskā iepirkuma noteikumu pārkāpums varētu būt saistīts ar korupciju. Tas ir dalībvalstu kompetencē. Tomēr pārkāpumu procedūras³¹ bieži atsaucas uz pārkāpumiem, norādot uz konkrētām vajajām vietām publiskā iepirkuma noteikumu piemērošanā, kas ir arī ļoti būtiski, vērtējot korupcijas novēršanas un kontroles mehānismu efektivitāti.

Komisijas 2012. gada publiskā iepirkuma īstenošanas pārskatā tika norādīts, ka tiek izskatītas 97 pārkāpumu lietas saistībā ar publiskā iepirkuma noteikumu nepareizu piemērošanu, un vairāk nekā puse no tām attiecas uz tikvien kā trim dalībvalstīm. Vairums minēto lietu attiecas uz apgalvojumiem par sarunu procedūras nepamatotu izmantošanu bez iepriekšējas publicēšanas, diskrimināciju, tiešu piešķiršanu, pārredzamības trūkumu, līgumu nepamatotiem grozījumiem, iekšējo noteikumu nepareizu piemērošanu vai Līguma vispārīgo principu pārkāpšanu.³²

Spriežot pēc tiem lietu veidiem, kādos Komisija sāk pārkāpuma procedūras par ES noteikumu par būvdarbu līgumu, publiskās piegādes līgumu un publisko pakalpojumu līgumu piešķiršanas procedūru koordinēšanu iespējamu pārkāpumu, tas procedūras veids, kuru visbiežāk skar pārkāpumi, ir sarunu procedūra bez publicēšanas. Vairums nepareizas piemērošanas gadījumu attiecas uz infrastruktūras nozari, tai seko notekūdeņu/atkritumu apsaimniekošana, IT pakalpojumu sniegšana, dzelzceļi, veselības aprūpes nozare un enerģētika.

Notiekošās ES tiesiskā regulējuma reformas

Visaptverošs izvērtējums liecina, ka publiskā iepirkuma direktīvas lielā mērā ir sasniegušas savus mērķus.³³ To rezultātā ir panākta lielāka pārredzamība, augstāks konkurences līmenis un izmērojami ietaupījumi zemāku cenu veidā. Tomēr tiek uzskatīts, ka nepieciešami turpmāki uzlabojumi procedūru vienkāršošanas un pretkrāpšanas un pretkorupcijas garantiju stiprināšanas jomā. Tādēļ Komisija 2011. gada decembrī ierosināja pārskatīt publiskā

31 Pārkāpumu procedūras ir procedūras, ko Eiropas Komisija sāk pret dalībvalsti iespējamās ES tiesību aktu neievērošanas gadījumā. Katra dalībvalsts ir atbildīga par ES tiesību aktu īstenošanu (pasākumu īstenošanu noteiktajā termiņā, atbilstību un pareizu piemērošanu) savā tiesību sistēmā. Eiropas Komisija ir atbildīga par to, lai tiktu nodrošināta ES tiesību aktu pareiza piemērošana. Tādējādi, ja dalībvalsts ar savu darbību vai bezdarbību neievēro ES tiesību aktus, Eiropas Komisijai ir tiesības pašai censties panākt, ka tiek izbeigts šāds ES tiesību pārkāpums, un vajadzības gadījumā tā var vērsties Eiropas Savienības Tiesā. Komisija var sākt trīs veidu pārkāpuma procedūras, proti, ja noteiktajā termiņā netiek paziņots par īstenošanas pasākumiem, ja transponēšana neatbilst ES noteikumiem un ja piemērošana nav pareiza (darbība vai bezdarbība, kas attiecināma uz dalībvalsti).

32 Citi pārkāpumi ietvēra atlases un piešķiršanas kritēriju neskaidrību, noteikumu par publisko struktūru savstarpēju sadarbību (izņemot iekšējo noteikumu) nepareizu piemērošanu, līgumu vērtības aprēķināšanu, atlases kritērijus (citas problēmas, atskaitot diskriminējošus kritērijus), nepamatotu izslēgšanu no procedūras, pamatnolīgumus un aizsardzības un drošības apsvērumu vadītu izņēmumu nepamatotu izmantošanu.

33 Izvērtējuma ziņojums (SEC(2011) 853 galīgā redakcija).

iepirkuma direktīvas. Ierosinātie jaunie tiesību akti aptver iepirkumu ūdens, enerģētikas, transporta un pasta pakalpojumu jomā³⁴, būvdarbu, piegādes un pakalpojumu līgumus³⁵, kā arī ES līmenī regulētas koncesijas. Komisija ir ierosinājusi noteikumus attiecībā uz interešu konfliktu (kas ES tiesību aktos ir definēts pirmo reizi), centralizētiem datiem par korupciju, krāpšanu un interešu konfliktu, stingrākiem noteikumiem, kas regulē grozījumus līgumos, plašākiem izslēgšanas kritērijiem un noslēgto līgumu uzraudzību. Komisijas priekšlikumu pašlaik apspriež Eiropas Parlaments un Padome. Priekšlikums arī ietvēra publiskā iepirkuma noteikumu īstenošanas pārraugošās uzraudzības izveidi, kā arī brīdinājuma zīmju un brīdinājumu sistēmu izveidi, lai atklātu krāpšanu un korupciju. Tomēr dalībvalstis izteica būtiskus iebildumus pret šādiem pasākumiem, kas tika atzīti par pārāk apgrūtināšiem to pārvaldes iestādēm.

Priekšlikuma par koncesiju līgumu piešķiršanu³⁶ mērķis ir samazināt nenoteiktību attiecībā uz šādu līgumu piešķiršanu, un ar to tiek mēģināts veicināt publiskos un privātos ieguldījumus infrastruktūrā un stratēģiskajos pakalpojumos, nodrošinot to atmaksāšanos. Direktīvas priekšlikumā par koncesijām ietverti arī noteikumi, ar kuriem dalībvalstīm uzliek pienākumu pieņemt tiesību normas favorītisma vai korupcijas apkarošanai un interešu konfliktu novēršanai, un šo noteikumu mērķis ir nodrošināt piešķiršanas procedūras pārredzamību un vienlīdzīgu attieksmi pret visiem konkursa dalībniekiem.

Paredzams, ka jauno publiskā iepirkuma tiesību aktu kopumu pieņems 2014. gada sākumā.

Eiobarometra apsekojumu par korupciju rezultāti

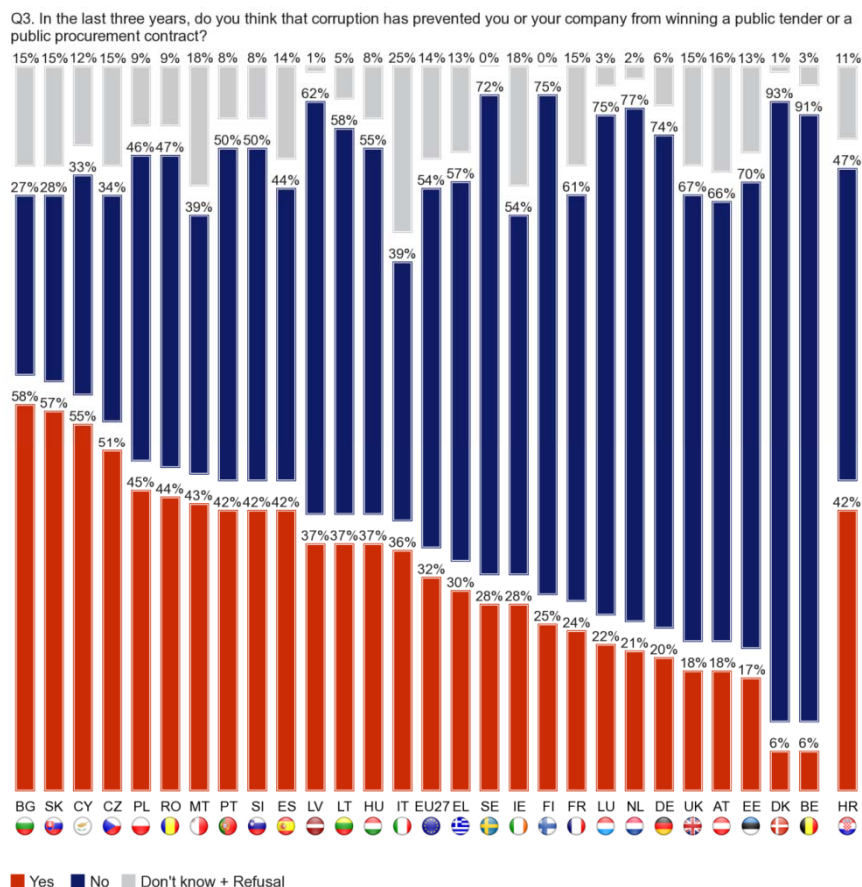
Saskaņā ar 2013. gadā veikto Eiobarometra zibapsekojumu par korupciju, kas attiecas uz uzņēmumiem³⁷, no desmit uzņēmumiem, kuri dalībvalstīs ir piedalījušies publiskajā iepirkumā, vairāk nekā trīs (32 %) apgalvo, ka viņi nav ieguvuši līgumu korupcijas dēļ. Šāds uzskats visizplatītākais ir starp uzņēmumiem būvniecības nozarē (35 %) un inženiertehniskajā nozarē (33 %). Vairāk nekā puse uzņēmumu pārstāvju no Bulgārijas (58 %), Slovākijas (57 %), Kipras (55 %) un Čehijas Republikas (51 %) apgalvo, ka tā ir bijis.

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

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

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

37 2013. gada Eiobarometra zibapsekojums 374.



Saskaņā ar šo pašu pētījumu birokrātija (21 %) un kritēriji, kas šķiet īpaši pielāgoti konkrētiem dalībniekiem (16 %), ir galvenie iemesli, kādēļ uzņēmumi nav piedalījušies publiskā iepirkuma konkursā / iepirkuma procesā pēdējo trīs gadu laikā. No desmit uzņēmumiem vairāk nekā četri apgalvo, ka nelikumīgu darbību klāsts publiskā iepirkuma procedūrās ir plašs – konkrētiem uzņēmumiem īpaši pielāgotas specifikācijas (57 %), interešu konflikts piedāvājumu izvērtēšanā (54 %), slepena vienošanās par cenas piedāvājumu (52 %), neskaidri atlases vai vērtēšanas kritēriji (51 %), piedāvājumu iesniedzēju iesaiste specifikāciju izstrādē (48 %), sarunu procedūru ļaunprātīga izmantošana (47 %), ārkārtēju iemeslu ļaunprātīga izmantošana, lai pamatotu ārpuskonkursa vai ātrās procedūras izmantošanu (46 %), grozījumi līguma noteikumos pēc līguma noslēgšanas (44 %). Parasti uz visu šādu darbību plašu izplatību norāda inženiertehniskie un būvuzņēmumi.

Vairāk nekā puse no visiem uzņēmumiem apgalvo, ka valsts (56 %) vai reģionālo /vietējo iestāžu (60 %) pārvaldītajā publiskajā iepirkumā korupcija ir izplatīta.

Kā liecina 2013. gada īpašais Eiroparometra apsekojums par korupciju, 45 % aptaujāto Eiropas iedzīvotāju uzskata, ka starp amatpersonām, kas konkursa kārtībā piešķir publiskā iepirkuma līgumus, kukuļošana un varas ļaunprātīga izmantošana personīga labuma gūšanai ir izplatīta. Valstis, kurās respondenti visbiežāk apgalvo, ka starp amatpersonām, kas konkursa kārtībā piešķir publiskos līgumus, kukuļošana un varas ļaunprātīga izmantošana personīga labuma gūšanai ir izplatīta, ir, piemēram, Čehijas Republika (69 %), Nīderlande (64 %), Grieķija (55 %), Slovēnija (60 %), Horvātija (58 %) un Itālija (55 %). Valstis, kurās šajā ziņā ir viskonsekventākā pozitīvā uztvere par amatpersonām, ir, piemēram, Dānija (22 %), Somija (31 %), Īrija (32 %), Luksemburga (32 %) un Apvienotā Karaliste (33 %).

B. Pozitīvā un negatīvā prakse, pievēršoties korupcijas riskiem publiskā iepirkuma jomā

Vispārīgas piezīmes

Šajā sadaļā ir sniegts pārskats par korupcijas riskiem, kas saistīti ar publisko iepirkumu, balstoties uz šā ES Pretkorupcijas ziņojuma konstatējumiem valstu novērtējumos, kā arī citiem Komisijas pētījumiem un datiem. Šīs analīzes nolūkā ir apskatīti visi publiskā iepirkuma cikla posmi, proti, posms pirms piedāvājumu iesniegšanas (tostarp vajadzību novērtējums un specifikācijas), piedāvājumu iesniegšana (tostarp līguma slēgšanas process: atlase, izvērtēšana un līguma piešķiršana) un posms pēc līguma piešķiršanas. Vērā ir ņemts arī līguma izpildes posms. Tas ir saskaņā ar ESAO 2009. gada analīzi, kurā tika izcelta nepieciešamība veikt turpmākus pasākumus, lai novērstu korupcijas riskus, kas ir vērojami visā publiskā iepirkuma ciklā, sākot no vajadzību novērtēšanas posma līdz līguma pārvaldībai un maksājumam, tostarp izmantojot arī iepirkumu valsts drošības un ārkārtas vajadzībām.³⁸

Šajā nodaļā pozitīvā un negatīvā prakse visā ES ir aplūkota vispārīgi, bet publiskā iepirkuma aspekti ir sīkāk analizēti arī dažās valstu sadaļās. Dalībvalstīs, kurām tika veikta šāda padziļināta korupcijas risku analīze publiskā iepirkuma jomā, tika atlasītas, balstoties uz problēmas apmēra novērtējumu un/vai to, cik būtiskus problēmjautājumus tā rada konkrētajās valstīs. Tas nenozīmē, ka pārējām dalībvalstīm nav nepieciešams pievērst turpmāku uzmanību publiskā iepirkuma jautājumiem, bet gan to, ka Komisija nolēma vairāk uzmanības vērēt uz citiem ar korupciju saistītiem jautājumiem, kas šķita būtiskāki nekā publiskais iepirkums.

Saskaņā ar piemērojamo spēkā esošo ES regulējumu aizdomas par korupcijas un interešu konflikta gadījumiem ES līdzekļu pārvaldībā var būt par iemeslu maksājumu pārtraukšanai un/vai apturēšanai, līdz dalībvalsts ir veikusi atbilstīgus korekciju pasākumus, tostarp stiprinājusi pārvaldības un kontroles sistēmas.

Ne vispārējās, ne valstu analīzes mērķis nav noteikt universālus kritērijus šajā jomā, bet gan mēģināt sniegt pārskatu par vajajām vietām un attiecīgiem risinājumiem (gan novēršanas, gan represīvo pasākumu ziņā), kas praksē vai nu ir izdevušies, vai nav.

Konkrēti konstatējumi

Riska jomas un korupcijas izpausmes veidi

Spriežot pēc korupcijas lietām publiskā iepirkuma jomā, attiecībā uz kurām dalībvalstīs notiek saukšana pie atbildības, visbiežāk sastopamās problēmas ir šādas: specifikācijas tiek īpaši izstrādātas par labu konkrētiem piedāvājumu iesniedzējiem, publiskie konkursi tiek sadalīti mazākos piedāvājumos, lai izvairītos no konkurences procedūrām, interešu konflikti, kas skar dažādus procedūru posmus un attiecas ne vien uz iepirkuma amatpersonām, bet arī uz līgumslēdzēju iestāžu augstāku līmeni, neproporcionāli un nepamatoti atlases kritēriji, piedāvājumu iesniedzēju nepamatota izslēgšana, ārkārtas procedūru nepamatota izmantošana, situāciju, kurās piedāvājumu cenas bija pārāk zemas, neadekvāta analīze, pārmērīga paļaušanās uz zemāko cenu kā svarīgāko kritēriju, atstājot novārtā kritērijus, kas attiecas uz rezultātu kvalitāti un izpildes spēju, nepamatoti izņēmumi no piedāvājumu publicēšanas. Papildus publiskā iepirkuma procedūrai daudzos gadījumos revīzijas ir konstatējušas riskus saistībā ar posmu pēc līguma piešķiršanas, kad var rasties arī netiešie kukuļi (*kickbacks*), un,

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

piemēram, tiek apzināti negatīvi ietekmēta rezultātu kvalitāte. Citi korupcijas lietās konstatētie izpausmes veidi posmā pēc līguma piešķiršanas ir, piemēram, publiskā iepirkuma līgumu grozījumu nepietiekams pamatojums, turpmāki līgumu grozījumi, izdarot izmaiņas specifikāciju noteikumos un palielinot budžetu.

2013. gada pētījumā par korupcijas identificēšanu un samazināšanu publiskā iepirkuma jomā ES³⁹ tika noteikti četri galvenie nelikumīgu darbību veidi attiecībā uz 96 lietām, kurās apgalvojumi par korupciju jau ir apstiprināti galīgajos tiesas nolēmumos vai kur ir būtiskas norādes uz koruptīvu rīcību. Šāda rīcība attiecas uz 1) mahinācijām ar cenu piedāvājumu (kas izpaužas kā piedāvājumu ierobežošana, papildu piedāvājumi, piedāvājumu rotācija un apakšuzņēmuma līgumi), kad līgums ir "apsolīts" vienam līgumslēdzējam ar amatpersonu piekrišanu vai bez tās; 2) netiešiem kukuļiem (*kickbacks*), kad amatpersona konkursa procedūrā, tostarp administratīvajos procesos, pieprasa vai pieņem kukuli, kas tiek iekļauts konkursa izmaksās; 3) interešu konfliktu, 4) citiem pārkāpumiem, tostarp tīšu sliktu pārvaldību/nolaidību, kad amatpersonas neveic pienācīgas pārbaudes vai neizpilda prasītās procedūras un/vai pieļauj vai neņem vērā klaju tīšu sliktu pārvaldību no līgumslēdzēju puses.

Sarunu un tiešās piešķiršanas procedūras konkrētos apstākļos ir pamatotas, bet ir gadījumi, kad tas tiek darīts nolūkā izvairīties no konkurences procesuālajām saistībām. Dažās dalībvalstīs ārpuskonkurences procedūras tiek izmantotas ievērojami biežāk nekā vidēji ES. Koruptīvas rīcības risku palielina arī sarunu procedūru nepamatota izmantošana. Nolūkā vērsties pret sarunu vai tiešās piešķiršanas procedūru ļaunprātīgas izmantošanas risku dažas dalībvalstis paredz juridisku pienākumu *ex-ante* paziņot publiskā iepirkuma pārraudzības vai pārbaudes struktūrām par sarunu procedūru, npublicējot paziņojumu.

Visneaizsargātākās pret korupciju publiskā iepirkuma jomā šķiet būvniecības, enerģētikas, transporta, aizsardzības un veselības aprūpes nozares.

Vairākās dalībvalstīs, kurās ir izvirzīti apgalvojumi par partiju nelikumīgu finansēšanu, ir situācijas, kurās šāds finansējums esot piešķirts apmaiņā pret labvēlīgiem lēmumiem attiecībā uz publiskā iepirkuma līgumu piešķiršanu. Dažos citos gadījumos apgalvojumi attiecas uz pārāk ciešām saiknēm starp uzņēmumiem un politiķiem centrālā vai vietējā līmenī, kas veicināja iespējamu koruptīvu rīcību saistībā ar publiskā iepirkuma līgumu piešķiršanu.

Riski saistībā ar publisko iepirkumu reģionālajā un vietējā līmenī

Īpaši jautājumi attiecas uz publisko iepirkumu reģionālajā un vietējā līmenī, jo vietējām iestādēm ir plaša rīcības brīvība, kas netiek samērota ar atbilstošām pārbaudēm, šajā līmenī tiek piešķirta būtiska publisko līdzekļu daļa, bet iekšējie un ārējie kontroles mehānismi ir vāji. Konverģences valstīs, kur ļoti būtiska publisko ieguldījumu daļa tiek līdzfinansēta no struktūrfondi, šos riskus mazina fondu prasības attiecībā uz pārvaldību un kontroli. Tomēr to efektīva īstenošana ir īsts izaicinājums. Dažās dalībvalstīs kontroles mehānismi ir atklājuši gadījumus, kad amatpersonas izmantojušas vietējās pašvaldības aktīvus, lai slēgtu darījumus ar uzņēmumiem, kas ir ar tām saistīti. Dažās pašvaldībās un reģionos tika izvērstā spēcīga "klientu" tīklu konsolidācija ap nelielām interešu grupām. Vairums gadījumu attiecas uz apsūdzībām vai apgalvojumiem par partiju nelikumīgu finansēšanu, materiālā stāvokļa nelikumīgu uzlabošanu, valsts vai ES līdzekļu novirzīšanu, favorītismu un interešu konfliktu. Dažās dalībvalstīs bija gadījumi, kad daži organizētās noziedzības līderi pašvaldības līmenī

39 '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. gada 30. jūnijs, PricewaterhouseCoopers un ECORYS.

dibināja savas politiskās partijas vai iefiltrējās municipālajās padomēs, lai īstenotu ietekmi pār vietējām tiesībsardzības vai tiesu iestādēm un vienotos par cenu publiskā iepirkuma konkursos. Lai vārstos pret šo risku, dažas pašvaldības ir īstenojušas pretkorupcijas pasākumus, piemēram, izveidojušas iekšējās finanšu pārvaldības un kontroles sistēmas.

Ar pilsētattīstību saistītā būvniecība, kā arī atkritumu apsaimniekošana ir starp tām nozarēm, kuras vietējā līmenī ir visvairāk pakļautas korupcijai. Dažās dalībvalstīs augsta līmeņa korupcijas lietās, kurās iesaistītas reģionālā un vietējā līmeņa amatpersonas, ir atklājies, ka reizēm pārzonēšanas lēmumi⁴⁰ tiek pieņemti vietējo būvuzņēmēju spiediena rezultātā saistībā ar turpmākajiem īpašumu būvniecības līgumiem.

Dažās dalībvalstīs vietējās pašvaldības ir izstrādājušas vai tām ir lūgts izstrādāt savus integritātes vai pretkorupcijas rīcības plānus. Daži no tiem ir formāli vai netiek vienmērīgi īstenoti, un to patieso ietekmi ir grūti noteikt, bet citi ir aizsākuši uzbūves modeļus, kas darbojas praksē. Dažās dalībvalstīs līgumslēdzējām iestādēm ir pienākums izstrādāt savus integritātes plānus un novērtēt korupcijas riskus.

Dažos gadījumos pozitīva ietekme uz vietējo pašvaldību atbildību attiecībā uz publisko izdevumu pārredzamību ir bijusi pilsoniskās sabiedrības iniciatīvām.

Atklāta vietējās pašvaldības iniciatīva – Slovākija

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

Pamatnostādnes korupcijas novēršanai publiskā iepirkuma jomā vietēja līmenī – Vācija

Brošūra par korupcijas novēršanu publiskā iepirkuma konkursos, par ko kopīgi vienojās Vācijas Pilsētu un municipalitāšu apvienība un Federālā mazo un vidējo būvuzņēmēju apvienība, sniedz pārskatu par preventīviem pasākumiem pret korupciju publiskā iepirkuma jomā pilsētu un municipalitāšu līmenī.⁴¹ Tie ietver izpratnes vairošanu un rīcības kodeksus, darbinieku rotāciju, "četrus acu" noteikumu stingru ievērošanu, skaidrus noteikumus par sponsorēšanu un aizliegumu pieņemt dāvinājumus, konkursa/līgumu piešķiršanas centralizētu iestāžu izveidi, konkursu precīzu aprakstu un tāmju kontroli, konkursa procedūru organizēšanu, tostarp piedāvājumu slepenības statusu un vēlāku manipulāciju ar piedāvājumiem novēršanu, lielāku e-iekirkuma izmantošanu, lietu izskatīšanas dokumentāciju un pārraudzības struktūru veiktu rūpīgu kontroli; to uzņēmumu izslēgšanu, kuri ir atzīti par vainīgiem koruptīvos nodarījumos, un melno sarakstu/korupcijas reģistru izveidi.

Interesu konflikti un aktīvu atklāšana

Uz interešu konfliktiem dalībvalstīs attiecas vispārīgie tiesību akti korupcijas novēršanas jomā vai konkrēti publiskā iepirkuma noteikumi. Tādēļ interešu konfliktu novēršanas un atklāšanas efektivitāte publiskā iepirkuma jomā ir atkarīga no vispārējo kontroles mehānismu

40 Lēmumi, ar kuriem maina īpašumu/zemes vai apkārtnes zonu klasifikāciju. Katra klasifikācija ietver atšķirīgus ierobežojumus un saistības.

41 Brošūra ir īpaši izstrādāta kā pamatnostādnes publiskajam konkursam būvniecības nozarē, kas ir viena no jomām, kas ir visneaizsargātākā pret korupciju, taču plašāk šī brošūra der visam municipalitāšu publiskajam iepirkumam.

efektivitātes šajā jomā. Īpaši vājās vietas ir vērojamas attiecībā uz interešu konfliktiem, kas skar publiskā iepirkuma procedūras vietējā līmenī. Dažas dalībvalstis ar savu pretkorupcijas vai integritātes aģentūru starpniecību ir veikušas interešu konfliktu mērķtiecīgas pārbaudes konkrētās jomās, kas tika atzītas par īpaši neaizsargātām. Tā rezultātā tika vairāk atklāti interešu konfliktu gadījumi un konstatēti publiskā iepirkuma līgumi, kas bija noslēgti personiskā labuma gūšanai, kaitējot sabiedrības interesēm.

Ja amatpersonām ir piemērojami noteikumi par aktīvu atklāšanu, tie gandrīz vienmēr attiecas arī uz publiskā iepirkuma darbiniekiem.

Sīkāka informācija ir pieejama nodaļā "Galvenie konstatējumi", kā arī apakšnodaļā par interešu konfliktiem un aktīvu atklāšanu.

Korupcijas riska pārvaldības politika⁴²

Vairākas dalībvalstis ir nesen veikušas vai patlaban veic publiskā iepirkuma reformas nolūkā uzlabot pārredzamību un vēl vairāk atbalstīt godīgu konkurenci. Dažās dalībvalstīs ir izstrādātas valsts pretkorupcijas stratēģijas, aptverot korupcijas novēršanu un represīvos pasākumus publiskā iepirkuma jomā. Tomēr biežās izmaiņas tiesību aktos dažās dalībvalstīs ir izraisījušas juridisko nenoteiktību un trūkumus īstenošanas procesā un attiecīgajos kontroles mehānismos. Arī tiesību aktu sarežģītība dažās dalībvalstīs tiek uzskatīta par šķērslī raitai īstenošanai.

Tikai dažās dalībvalstīs līgumslēdzējas iestādes tiek aicinātas pieņemt integritātes plānus un novērtēt korupcijas riskus. Vairumā gadījumu šādos riska novērtējumus veic vai nu ar tiesībsargāšanas vai pretkorupcijas aģentūru atbalstu. Dažas dalībvalstis kādu laiku ir īstenojušas brīdinājuma zīmju (sarkano karodziņu) sistēmas⁴³, vairojot informētību gan centrālajā, gan vietējā līmenī. Dažas dalībvalstis ir izstrādājušas arī īpašus riska pārvaldības rīkus, kas pielāgoti konkrētiem problemātiskiem aspektiem, ar ko tās attiecīgi saskaras valsts vai reģionālā līmenī.

Riska pārvaldības rīki un publiskā iepirkuma platformas Itālijā

Vairāki reģionālo un vietējo pašpārvalžu tīkli un apvienības aktīvi īsteno pasākumus, lai novērstu mafijas iefiltrēšanos publiskajās struktūrās un veicinātu publiskā iepirkuma pārredzamību reģionālajā līmenī (piemēram, Avviso Pubblico, ITACA⁴⁴). Publisko iestāžu līmenī ir veikti dažādi citi pasākumi, lai novērstu noziedznieku iefiltrēšanos publiskā iepirkuma līgumos (piemēram, CAPACI – Automatizētu procedūru izveide pret noziedznieku iefiltrēšanos publiskā iepirkuma līgumos – projekts un pamatnostādnes, ko izdevusi Koordinācijas komiteja lielu būvdarbu augstajai pārraudzībai saistībā ar lielu infrastruktūras projektu pretmafijas pārbaudēm). Sīkāka informācija pieejama Itālijai veltītajā sadaļā.

Dati par korupcijas lietām vai interešu konfliktiem, kas atklāti publiskā iepirkuma procedūrās valsts un/vai reģionālā/vietējā līmenī, reti tiek centralizēti vai glabāti valsts reģistrā. Dalībvalstis šādu centralizētu datu vākšanu uzskata par nevajadzīgu administratīvu slogu.

42 Riska pārvaldības politika attiecas uz risku identificēšanu, novērtēšanu un to prioritātes noteikšanu, kam seko konkrētas darbības nolūkā mazināt un kontrolēt šādu risku potenciālo ietekmi.

43 Brīdinājuma zīmju mehānismi, kuru mērķis ir palīdzēt līgumslēdzējām iestādēm vai publiskā iepirkuma centrālajām struktūrām atklāt koruptīvu rīcību, ir brīdinājuma sistēmas, kas ietver tādu konkrētu rādītāju identificēšanu un uzraudzību, kuri var norādīt uz aizdomām par koruptīvu rīcību (piemēram, uzkrājoties noteiktam skaitam rādītāju, sistēmā var parādīties brīdinājuma zīme, kuru nepieciešams sīkāk verificēt vai pārbaudīt).

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

Tomēr šādus datus varētu izmantot pareizu riska novērtējumu izstrādē, un tie arī varētu būtiski veicināt pretkorupcijas politikas vienotu īstenošanu valsts un reģionālā/vietējā līmenī.

Regulāri un strukturēti tirgus pētījumi pirms publiskā iepirkuma nav plaši izplatīti, izņemot sarežģītu un ļoti vērtīgu iepirkumu gadījumos. Tikai pavisam nedaudzas dalībvalstis izstrādā vienības cenu datubāzes vai nu centrālā vai vietējā līmenī, vai pa nozarēm. Šādas datubāzes var palīdzēt veikt līdzīgu projektu veidu (piemēram, piegādes vai būvdarbu) un to rezultātu salīdzinošo analīzi. Tās var palīdzēt identificēt riskus vai aizdomas par koruptīvu rīcību, ja tiek konstatēta būtiska neatbilstība, neraugoties uz šādas pieejas ierobežojumiem, ņemot vērā produktu sarežģītību un galīgā rezultāta sastāvdaļu dažādību.⁴⁵

Pārredzamība

Daļēji pateicoties transponēšanas un īstenošanas procesam saistībā ar publiskā iepirkuma direktīvām, vairumā dalībvalstu īpaši uzlabojumi ir veikti publiskā iepirkuma procedūru pārredzamības līmenī. Dažās ir veikti plaši pasākumi, lai nodrošinātu publisko iestāžu gada pārskatu un bilanču publicēšanu reāllaikā lietotājiem ērtos formātos, ietverot sīkāku informāciju par būvdarbu un pakalpojumu izmaksām.

Publisko līdzekļu izsekošana – Slovēnijas korupcijas novēršanas komisijas tiešsaistes lietotne

Tiešsaistes lietotne Supervisor sniedz informāciju par likumdošanas, tiesu un izpildvaras atzaru, autonomu valsts struktūru, vietējo kopienu un to atzaru, kas ir juridiskas personas, utt. darījumiem. Lietotne norāda līgumslēdzējas puses, lielākos saņēmējus, saistītos tiesību subjektus, datumus, summas un darījumu mērķus. Tā sniedz pārskatu par vidēji 4,7 miljardiem euro gadā, kas publiskajā sektorā tiek tērēti par precēm un pakalpojumiem. Tā arī sniedz sīkāku informāciju par visu valstij piederošu un valsts kontrolētu uzņēmumu valdēm un uzraudzības padomēm un to gada pārskatiem. Šī pārredzamības sistēma veicina pārkāpumu atklāšanu publiskā iepirkuma līgumos un izdevumos.

Valsts tīmekļa portāls informācijas par publiskā iepirkuma līgumiem centralizēšanai – BASE – Portugāle

Kopš 2008. gada pēc Publiskā iepirkuma līgumu kodeksa stāšanās spēkā Portugāle ir izveidojusi valsts tīmekļa portālu BASE (www.base.gov.pt), kurā tiek centralizēta informācija par publiskā iepirkuma līgumiem. Par šā portāla pārvaldību ir atbildīgs Būvniecības un nekustamā īpašuma institūts (InCI). BASE no Portugāles Oficiālā Vēstneša elektroniskā izdevuma un no sertificētām elektroniskajām platformām saņem datus par atklātām un ierobežotas pieejamības pirmspiešķiršanas procedūrām. Visas publiskās līgumslēdzējas iestādes izmanto portāla rezervēto lauku, lai reģistrētu līgumu datus, augšupielādētu pašus līgumus un reģistrētu informāciju par līgumu izpildi. Laikposmā no 2008. līdz 2011. gadam BASE publiskoja vienīgi līgumus saistībā ar tiešo piešķiršanu. Kopš 2012. gada BASE jāpublisko visi līgumi, kas noslēgti visu veidu procedūrās, uz kurām attiecas Publiskā iepirkuma līgumu kodekss. Tas arī publicē informāciju par līgumu izpildi. Līgumu publicēšana gan BASE, gan Oficiālajā Vēstnesī tagad ir obligāta attiecībā uz tiešajiem pielāgojumiem, jau noslēgtu līgumu cenas pieaugumu par 15 % un iespējamiem sodiem.

Publiskā iepirkuma elektroniska datubāze – Horvātija

⁴⁵ Piemēram, autoceļa būvniecībā izmantotie materiāli dažādās vietās krietni atšķiras atkarībā no klimata, vietas, kur tas tiek būvēts, ģeogrāfiskajām iezīmēm, utt.

2013. gada martā ES finansēta projekta rezultātā kāda vietējā NVO izveidoja tīmekļa portālu un publiskā iepirkuma elektronisko datubāzi. Datubāzē ir konsolidēta informācija saistībā ar publiskā iepirkuma procedūru īstenošanu un uzņēmumiem, kas ir iesaistīti publiskā iepirkuma procedūrās, un sabiedrībai tā ir pieejama bez maksas. Elektroniskajā datubāzē saskaņā ar aktīvu atklāšanas noteikumiem ir ietverta arī informācija par amatpersonu aktīviem un interesēm. Šādi apkopoti dati ļauj veikt šķērspārbaudes.

Dažās dalībvalstīs piekļuvi dokumentiem un informācijai attiecībā uz publisko iepirkumu ierobežo pārlietu plaši izņēmumi un konfidencialitātes jēdziena plaša definīcija attiecībā uz publiskā iepirkuma dokumentāciju.

Dažās citās dalībvalstīs valstij piederošu uzņēmumu rīkotā iepirkumā netiek ievēroti tie paši pārredzamības, konkurences vai pārraudzības standarti, kādus parasti piemēro publiskā iepirkuma procedūrās. Dažās dalībvalstīs bija gadījumi, kad valstij piederoši uzņēmumi noslēdza ar vēlamiem partneriem konkurētspējīgus iepirkuma līgumus, kas pārsniedza tirgus cenu.

Noslēgto līgumu publicēšana vēl nav izplatīta prakse ES. Dažās dalībvalstīs līgumi tiek publicēti pilnībā, un vienā dalībvalstī publicēšana pat ir priekšnoteikums līguma spēkā esībai (t.i., līgums jāpublicē trīs mēnešu laikā pēc parakstīšanas, citādi tas zaudē spēku).

Integritātes pakti un pilsoniskās sabiedrības loma

Integritātes pakti ir nolīgumi starp konkrēta projekta līgumslēdzēju iestādi un piedāvājumu iesniedzējiem, kurā visi apņemas atturēties no koruptīvas rīcības. Šādos nolīgumos ietver arī konkrētus uzraudzības, pārredzamības un sankciju piemērošanas noteikumus. Lai nodrošinātu integritātes pakta efektīvu īstenošanu, tos bieži uzrauga pilsoniskās sabiedrības grupas. Dažās dalībvalstīs, kuras piemēro tālejošu pārredzamības politiku, pilsoniskā sabiedrība ir kļuvusi ļoti aktīva sarežģītā iepirkuma procesa un publiskā iepirkuma līgumu uzraudzībā. Dažās dalībvalstīs bieži pēc NVO iniciatīvas integritātes pakti tiek īstenoti attiecībā uz konkrētiem publiskiem iepirkumiem, īpaši attiecībā uz lieliem publiskā iepirkuma līgumiem (piemēram, lielapjoma infrastruktūras projektiem).

E-iepirkuma izmantošana

Papildus tam, ka e-iepirkums uzlabo publiskā iepirkuma procedūru efektivitāti, tas arī sniedz papildu aizsardzības pasākumus saistībā ar koruptīvas rīcības novēršanu un atklāšanu, jo tas palīdz uzlabot pārredzamību un ļauj labāk īstenot standartizētas procedūras, kā arī nodrošina kontroles mehānismus. Pašreizējās publiskā iepirkuma direktīvās ir ietverti noteikumi, kas prasa visām dalībvalstīm ieviest e-iepirkumu, tostarp, izmantojot iepirkuma paziņojumu elektronisku publicēšanu, elektronisku paziņošanu (tostarp piedāvājumu iesniegšanu) un jaunu, pilnībā elektronisku iepirkumu, piemēram, dinamiskās pirkšanas sistēmas un e-izsoles. Direktīvu pieņemšanas laikā 2004. gadā tām tika pievienots rīcības plāns.⁴⁶

Kā liecina 2012. gada Publiskā iepirkuma īstenošanas pārskats, ir gūts zināms progress e-iepirkuma izmantošanā, bet kopumā tas joprojām tiek izmantots tikai 5-10 % no iepirkuma procedūrām, kas tiek veiktas visā ES. Tomēr dažas dalībvalstis ir guvušas būtiskus panākumus ceļā uz e-iepirkuma pilnīgu ieviešanu pirmspiešķiršanas posmos. Tas īpaši

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

attiecas uz dalībvalstīm, kurās e-iepirkums ir kļuvis obligāts saskaņā ar valsts tiesību aktiem un ir paredzēts to pakāpeniski ieviest.

Komisijas publiskā iepirkuma tiesību aktu kopums paredz pakāpenisku pāreju uz pilnīgu e-paziņošanu.

Labā prakse e-iepirkuma īstenošanā

Lietuva ir guvusi būtiskus panākumus, nodrošinot tiešsaistes piekļuvi kombinētiem datiem par publisko iepirkumu. Publicētās informācijas apmērs pārsniedz ES tiesību aktos prasīto un ietver tehnisko specifikāciju projektus, noslēgtos un izpildītos publiskā iepirkuma līgumus. Turklāt piegādātājiem tiek prasīts piedāvājumos norādīt apakšuzņēmējus. Kopš 2009. gada vismaz 50 % no to publisko piedāvājumu kopējās vērtības ir jāveic elektroniski. Tā rezultāta e-iepirkuma procentuālais īpatsvars pieauga no 7,7 % līdz 63 % 2010. gadā, tuvojoties mērķim – 70 % līdz 2013. gadam.

Igaunija ir izveidojusi e-iepirkuma portālu un saistītus e-pakalpojumus (piemēram, uzņēmumu reģistrācijas un pārvaldības portālu un publiskā sektora grāmatvedības centralizāciju). Valsts publiskā iepirkuma reģistrs ir e-konkursu portāls, kurā kopš 2003. gada visi paziņojumi par publiskajiem iepirkumiem tiek publicēti elektroniski. Publiskā iepirkuma likums paredz turpmākas izstrādes, piemēram, e-izsoles, e-pirkšanas sistēmu un e-katalogu. un prasa, lai no 2013. gada attiecībā uz 50 % visu publisko iepirkumu konkursi būtu elektroniski. 2012. gadā aptuveni 15 % publisko konkursu tika rīkoti, izmantojot e-iepirkumu, kas ir trīs reizes vairāk nekā 2011. gadā.

Portugāles e-iepirkuma programma tika sākta 2003. gada jūnijā kā centralizēta un augsti kvalitatīva platforma, kura veicina efektivitāti un konkurenci, pateicoties uzlabotai pārredzamībai un ietaupījumiem publiskā iepirkuma procesā. Portāls – <http://www.ancp.gov.pt/EN/Pages/Home.aspx> – sniedz iespēju bez maksas lejupielādēt visu piedāvājuma dokumentāciju un specifikācijas. Tas arī izplata uzaicinājumus iesniegt piedāvājumus, saņem piegādātāju anketas un pārvalda visus aspektus saistībā ar informācijas apmaiņu tiešsaistē. Līgumu pārvaldības rīks nodrošina publiskā iepirkuma līgumu augšupielādi, ļauj uzraudzīt noslēgtos līgumus un sniedz iespēju veikt e-rēķinu izrakstīšanu. Informācijas pārvaldības sistēma arī palīdz vākt, glabāt un sistematizēt statistikas datus par iepirkuma procesu.

Sīkāka informācija par šo praksi ir atrodama attiecīgajās valstu sadaļās.

Kontroles mehānismi

Saskaņā ar spēkā esošajiem ES tiesību aktiem **centrālas iepirkuma struktūras** izveide ir fakultatīva. Tomēr vairums dalībvalstu savos valsts tiesību aktos ir īstenojušas šo iespēju. Kā norādīts 2012. gada Publiskā iepirkuma īstenošanas pārskatā, vairums dalībvalstu ieceļ īpašas iestādes, kas veic daudzus vai visus uzdevumus saistībā ar iepirkumu, ar dažiem izņēmumiem, kad atbildīgās iestādes nav īpaši ieceltas darbam ar iepirkumu, bet gan tas ir tikai viens no to uzdevumiem (piemēram, konkurences iestādes). Tomēr dažās dalībvalstīs, kurās ir centrāla struktūra, tās spējas ierobežo nepietiekams darbinieku skaits un nepietiekama apmācība darbā ar arvien lielāko uzdevumu klāstu.

Tiesiskās aizsardzības direktīvas atstāj dalībvalstu ziņā lēmumus par to, vai **pārbaudi** veic administratīvas vai tiesu struktūras. Puse dalībvalstu ir izvēlējusies pirmo iespēju, puse – otro. Dažās dalībvalstīs nav pietiekamas garantijas šādu pārskatīšanas struktūru neatkarībai no politiskas iejaukšanās, tostarp attiecībā uz to vadības un darbinieku iecelšanu.

Dažu pēdējo gadu laikā ir vērojama tendence uzlaboties **profesionalitātei publiskā iepirkuma jomā**, kas izpaužas kā pieprasījuma uzkrāšana un centralizācija, izmantojot pamatlīgumus (kas veido 17 % no laikposmā no 2006. līdz 2010. gadam piešķirto līgumu, kuri pārsniedz maksimālo summu, kopējās vērtības⁴⁷) un kopīgu iepirkumu. Valsts pārvaldes iestādes gan centrālā, gan vietējā līmenī arvien vairāk izmanto specializētas struktūras, piemēram, centrālās iepirkuma struktūras, bet plašāks pamatlīgumu izmantojums maina iepirkuma darbības būtību. Pašlaik dalībvalstīs izmantota prakse ir stipri atšķirīga.

Attiecībā uz **informētības uzlabošanu un apmācību pretkorupcijas politikas jomā**, kaut arī vairumā dalībvalstu pēdējo gadu laikā situācija ir uzlabojusies, publiskā iepirkuma amatpersonas uzskata, ka viņiem ir samērā ierobežota loma koruptīvas rīcības atklāšanā. Turklāt publiskā iepirkuma iestāžu, tiesībaizsardzības un pretkorupcijas aģentūru sadarbības efektivitāte dalībvalstīs ir stipri atšķirīga. Daudzos gadījumos sadarbība ir formāla, un statistika liecina, ka publiskā iepirkuma iestādes maz ziņo tiesībaizsardzības vai integritātes aģentūrām par aizdomām par korupciju un interešu konfliktiem.

Dažās dalībvalstīs, kur kontroles mehānismi, īpaši **vietējā līmenī**, ir samērā vāji vai sadrumstaloti, šķiet, ka valsts, vietējās vai reģionālajās iestādēs, kas darbojas publiskā iepirkuma jomā, ir izplatīts favorītisms publisko līdzekļu piešķiršanā.

Lai arī **kontroles mehānismu efektivitāte** attiecībā uz posmu pirms piedāvājumu iesniegšanas, piedāvājumu iesniegšanas un līgumu piešķiršanas posmu dalībvalstīs ir uzlabojusies, īstenošanas posms (pēc līguma piešķiršanas) netiek uzraudzīts tik cieši. Dažas valsts revīzijas palātas vai valsts revīzijas biroji ir bieži norādījuši, ka pārkāpumi notiek izpildes posmā. Daudzās dalībvalstīs revīzijas palātas ir kļuvušas par būtiskiem procesa dalībniekiem, konstatējot trūkumus un nepilnības saistībā ar publiskā iepirkuma procedūrām. Viņu sniegtie ieteikumi šajā jomā netiek pienācīgi ņemti vērā.

Publiskā iepirkuma procedūrās reti tiek pārbaudīts, kas ir piedāvājumu iesniedzēju un apakšuzņēmēju īpašnieki. Vismaz vienā dalībvalstī tiesību akti pieļauj, ka publiskā iepirkuma līgumus slēdz ar uzņēmumiem, kuros ir anonīmi kapitāldaļu turētāji, bet nesniedz pietiekami spēcīgus aizsardzības pasākumus pret interešu konfliktu.

Pārraudzības koordinācija, daļēja pārklāšanās, uzdevumu dalīšana vai sadrumstaloti kontroles mehānismi centrālā un vietējā līmenī, tostarp īstenošanas posmā, joprojām rada problēmas vairākās dalībvalstīs.

Vairumā dalībvalstu īpaši vāji ir kontroles mehānismi publiskajam iepirkumam, kas nepārsniedz ES tiesību aktos paredzēto maksimālo summu. Tas rada bažas īpaši attiecībā uz ziņojumiem par to, ka līgumus mēdz sadalīt vairākos mazāka apmēra līgumos, lai apietu ES prasības un pārbaudes iepirkuma jomā.

Izslēgšana

Saskaņā ar ES tiesību aktiem visās dalībvalstīs ir noteikti obligāti izslēgšanas noteikumi, saskaņā ar kuriem piedāvājumu iesniedzējiem, pret kuriem tiesa ir pieņēmusi galīgu notiesājošu spriedumu korupcijas lietā, tiek liegts piedalīties konkursā. Daudzi valstu likumi ietver "pašattīrīšanās" noteikumus.⁴⁸ Dalībvalstīm netiek prasīts publicēt izslēdzamo

47 'Public procurement in Europe- cost and effectiveness', PwC Ecorys London Economics, 2011. gada marts.

48 Pašattīrīšanās ļauj uzņēmumiem veikt pasākumus, lai labotu situāciju, kuras dēļ tie ir iekļauti izslēdzamo pretendentu sarakstā, un tādējādi tiktu atcelta šāda izslēgšana no publiskajiem konkursiem.

pretendentu sarakstus⁴⁹, un tās parasti šādus sarakstus npublicē. Daudzās dalībvalstīs līgumslēdzējām iestādēm ir šķērspieēja iekšējām izslēdzamo pretendentu datubāzēm. Starptautiski izslēdzamo pretendentu saraksti parasti netiek uzskatīti par pamatu izslēgšanai ES dalībvalstīs.

Sankcijas

Vairumā dalībvalstu korupcija publiskajā iepirkumā tiek uzskatīta par noziedzīgu nodarījumu kā, piemēram, kukuļošana un tirgošanās ar ietekmi. Dažās dalībvalstīs ar korupciju saistīti nodarījumi, kas skar publiskā iepirkuma norisi, tiek inkriminēti atsevišķi. Ja tiek atklāta koruptīva rīcība vai interešu konflikts, iepirkuma procedūras parasti tiek apturētas, pārtrauktas vai atceltas. Tomēr situācija ir citāda attiecībā uz noslēgtiem līgumiem, saistībā ar kuriem ir atklāta vai pēc līguma piešķiršanas notiek koruptīva rīcība vai interešu konflikts. Daudzos gadījumos papildus sankciju piemērošanai par koruptīvo rīcību vai interešu konfliktu, tiek prasīts celt civilprasību par publiskā iepirkuma līguma anulēšanu. Tas bieži ietver ilgas procedūras un risku, ka ietekme var izpausties pārāk vēlu, kad ir grūti vai par neiespējami piedzīt zaudējumus. Dažās citās dalībvalstīs publiskā iepirkuma līgumi ietver pretkorupcijas klauzulu, kas garantē efektīvākus pēcpasākumus gadījumā, ja koruptīvas darbības tiek pierādītas līguma darbības laikā (piemēram, skaidri noteiktas procedūras, kā līgumu atzīt par spēkā neesošu vai kā piemērot citus līgumsodus).

Dažās dalībvalstīs, kurās korupcija publiskā iepirkuma jomā rada īpašas bažas, saukšanas pie atbildības un galīgo tiesas nolēmumu apmērs nav pārliecinošs un dažas lietas saistībā ar korupciju publiskajā iepirkumā tiek pabeigtas, nepiemērojot atturošas sankcijas. Šīm lietām parasti nepieciešams ilgs laiks, un bieži laikā, kad tiek atklātas koruptīvas darbības, līgumi vai projekti jau ir izpildīti. Lietas par korupciju publiskā iepirkuma jomā bieži ir sarežģītas, un reizēm tajās ir iesaistītas augsta ranga amatpersonas. Tādēļ ir nepieciešamas īpašas tehniskās zināšanas, lai nodrošinātu efektīvu un taisnīgu tiesas procesu. Dažās dalībvalstīs saglabājas nepilnības attiecībā uz prokuroru un/vai tiesnešu apmācību publiskā iepirkuma jautājumos.

C. Secinājumi un ieteikumi par publisko iepirkumu

Minētie konstatējumi liecina par progresu pretkorupcijas politikas īstenošanā publiskā iepirkuma jomā dalībvalstīs, tomēr tā joprojām ir riskam pakļauta joma. Nepieciešami turpmāki pasākumi nolūkā stiprināt integritātes standartus. Publiskā iepirkuma un Komunālo pakalpojumu direktīvu reforma, kā arī priekšlikums direktīvai par koncesiju piešķiršanu kā būtisku daļu no vispārējās modernizācijas ievirzes ietver pretkorupcijas un labas pārvaldības standartus. Minimuma standarti attiecībā uz interešu konfliktu, kas ierosināti šajās direktīvās, iepriekšējās apspriešanās ar tirgus dalībniekiem, obligāti vai brīvprātīgi izslēgšanas kritēriji, pašattīrīšanās noteikumi, stingrāki noteikumi par līgumu grozīšanu un izbeigšanu, datu centralizācija par korupcijas un interešu konflikta lietām, kā arī uzraudzības un ziņošanas pienākumi lielā mērā risina pārējās iepriekš paustās bažas.

Attiecībā uz iespējamu turpmāku rīcību, kas dalībvalstīm būs jāveic, 17 valstu sadaļas, kurās ir izcelti iepirkuma jautājumi, kā arī šīs nodaļas analīze rosina sniegt šādus vispārējus ieteikumus.

1. Nepieciešams publiskajā iepirkumā sistemātiski izmantot korupcijas riska novērtējumus

⁴⁹ To uzņēmumu saraksti, kuriem liedz piedalīties publiskajos konkursos cita starpā tādēļ, ka pret tiem ir pieņemts galīgs notiesājošs spriedums par korupciju vai citiem smagiem noziedzīgiem nodarījumiem.

- Riska novērtējumi būtu jāizstrādā publiskā iepirkuma pārraudzības līmenī neatkarīgi no to institucionālā satvara, un atbalsts būtu jāsniedz tiesībaizsardzības un pretkorupcijas/integritātes aģentūrām.
- Nodrošināt datu centralizāciju par atklātajām koruptīvajām darbībām un to norises scenārijiem, tostarp par interešu konfliktiem un darbinieku rotāciju starp publisko un privāto sektoru (t.s. virpuļdurvju praksi). Balstīt riska novērtējumus uz šiem centralizētajiem datiem.
- Pamatojoties uz riska novērtējumiem, izstrādāt speciāli pielāgotus pasākumus īpaši neaizsargātam nozarēm un iepirkuma cikla laikā vai pēc tā visbiežāk sastopamajiem pārkāpumu veidiem.
- Īstenot mērķtiecīgu pretkorupcijas politiku attiecībā uz reģionālajām un vietējām pārvaldēm. Riska novērtējumi var sniegt arī noderīgu ieskatu par īpaši neaizsargātiem aspektiem šajā pārvaldes līmenī.
- Izstrādāt un izplatīt kopīgas pamatnostādnes par brīdinājuma zīmju sistēmu izmantošanu. Palīdzēt līgumslēdzējām iestādēm un pārraudzības struktūrām atklāt koruptīvu rīcību, favorītismu un interešu konfliktu.

2. Augstu pārredzamības standartu īstenošana attiecībā uz visu iepirkuma ciklu, kā arī līgumu izpildes laikā

- Sniegt kopīgus pārredzamības minimuma standartus reģionālās un vietējās pārvaldes līmenī attiecībā uz publiskā iepirkuma procedūrām un publiskā iepirkuma līgumu īstenošanas posmu.
- Apsvērt noslēgto publiskā iepirkuma līgumu publicēšanu vai piekļuves nodrošināšanu tiem, tostarp noteikumus par tiesībām, pienākumiem un sodu klauzulas, izņemot precīzi noteiktus, ierobežotus un pamatotus izņēmumus konfidencialitātes dēļ attiecībā uz konkrētiem līguma noteikumiem.
- Stiprināt pārredzamību attiecībā uz publiskā iepirkuma procedūru un posmu pirms līguma piešķiršanas un pēc tās, administratīvajām struktūrām (centrālajā, reģionālajā un vietējā līmenī) tiešsaistē publicējot gada pārskatus un bilanci un būvdarbu, piegāžu un pakalpojumu izmaksu sadalījumu. Nodrošināt labāku pārredzamību attiecībā uz iepirkumiem, ko veic valstij piederoši uzņēmumi, kā arī publiskā un privātā sektora partnerības kontekstā.

3. Iekšējo un ārējo kontroles mehānismu stiprināšana attiecībā uz visu iepirkuma ciklu, kā arī līgumu izpildes laikā

- Nodrošināt publiskā iepirkuma pārskata struktūru, konsultatīvo orgānu un pārraudzības struktūru, kā arī, attiecīgā gadījumā, revīzijas palātu pietiekamas spējas veikt to pārbaudes uzdevumus.
- Stiprināt iekšējos kontroles mehānismus nolūkā novērst un atklāt koruptīvu rīcību un interešu konfliktus. Nodrošināt pareizas un vienotas pretkorupcijas un interešu konfliktu pārbaudes metodoloģijas visā publiskā iepirkuma ciklā. Šādās metodoloģijās būtu jāapsver prioritātes noteikšana visneaizsargātākajiem iepirkuma procesiem vai

pārvaldes līmeņiem un *ad-hoc* nepaziņotas pārbaudes, ko veic neatkarīgas pārraudzības struktūras.

- Stiprināt kontroles mehānismus un rīkus posmā pēc publiskā iepirkuma līguma piešķiršanas un tā īstenošanas laikā.
- Nodrošināt atbilstīgus pēcpasākumus revīzijas palātas ieteikumiem, kuros konstatēti pārkāpumi publiskajā iepirkumā.
- Veikt piedāvājumu iesniedzēju un apakšuzņēmēju īpašnieku pārbaudes.
- Nodrošināt atbilstīgus kontroles mehānismus valstij piederošu uzņēmumu, kā arī publiskā un privātā sektora partnerības kontekstā veiktam iepirkumam.

4. *Saskanīga pārskata nodrošināšana un izpratnes veicināšana par koruptīvas rīcības novēršanas un atklāšanas nepieciešamību un speciālajām zināšanām šajā sakarā visos publiskā iepirkuma līmeņos*

- Panākt efektīvu koordināciju starp iestādēm, kuru uzdevums ir veikt publiskā iepirkuma pārraudzību.
- Izstrādāt sīkas pamatnostādnes par koruptīvas rīcības un interešu konfliktu novēršanu un atklāšanu publiskajā iepirkumā, īpaši reģionālajā un vietējā līmenī, un vairo izpratni par to.
- Veikt īpaši pielāgotu prokuratūras un tiesu iestāžu darbinieku apmācību par publiskā iepirkuma procesa tehniskajiem un juridiskajiem aspektiem.

5. *Sankciju režīmu stiprināšana*

- Nodrošināt atturošu sankciju piemērošanu saistībā ar koruptīvu rīcību, favorītismu vai interešu konfliktiem publiskā iepirkuma jomā.
- Nodrošināt efektīvus pēcpārbaudes mehānismus savlaicīgai lēmumu par publiskā iepirkuma līgumiem atsaukšanai un/vai anulēšanai, ja procesu ir skārusi koruptīva rīcība.

PIELIKUMS

Metodoloģija

Ziņojuma aptvertā joma

Kā minēts ievadā, šajā ziņojumā atbilstoši starptautiskajiem tiesību instrumentiem korupcija ir definēta kā varas ļaunprātīga izmantošana personīgā labuma gūšanai. Kaut arī par jēdziena precīzu nozīmi un tvērumu ir jāspriež akadēmiskajām aprindām, tas nozīmē, ka ziņojums aptver divus aspektus. Pirmkārt, tas aptver konkrētas koruptīvas darbības un tos pasākumus, ko dalībvalstis konkrēti veic, lai novērstu vai piemērotu sodu par koruptīvām darbībām, kā noteikts likumā. Otrkārt, tas aptver konkrētus rīcības veidus un pasākumus, kas ietekmē korupcijas iespējamības riskus, un valsts spēju to kontrolēt. Tādējādi ziņojumā aplūkots plašs jautājumu loks saistībā ar korupciju, tostarp, papildus kukuļošanai tiek aplūkota tirgošanās ar ietekmi, dienesta pilnvaru ļaunprātīga izmantošana, ar nepotismu saistīti aspekti, nelikumīga lobēšana un interešu konflikts. Šā pirmā ES Pretkorupcijas ziņojuma mērķis ir vērst uzmanību uz ierobežotu skaitu būtisku ar korupciju saistītu jautājumu. Kontekstuālas saskanības labad tiek minēti plašāki aspekti.

No korupcijas viedokļa būtiska ir konstitucionālā kārtība (varas deleģēšana, tiesu iestāžu stāvoklis, prokuratūra iepretim izpildvarai), civildienesta organizācija un kvalitāte, valsts aktīva loma ekonomikā, privatizācija. Ziņojumā netiek vispārīgi izvērtēta konstitucionālās kārtības nozīme vai tas, kā tiek noteikta robeža starp valsts un privāto īpašumu. Tādējādi ziņojums ir neitrāls attiecībā uz decentralizāciju, tomēr tajā tiek sīkāk izpētīts, vai pastāv atbilstīgi kontroles mehānismi korupcijas risku pārvaldībai. Tas pats attiecas uz privatizāciju – valsts aktīvu pāriešana privātās rokās nes līdzīgi zināmus korupcijas riskus, tomēr tā var samazināt ilgtermiņa riskus saistībā ar korupciju, nepotismu un klientelismu. Ziņojumā aplūkots vienīgi tas, vai pastāv pārredzamas konkurences procedūras, lai mazinātu korupcijas risku. Visbeidzot, pastāv atšķirīga tiesiskā un konstitucionālā kārtība attiecībā uz prokuratūras un izpildvaras attiecībām. Ziņojums ir neitrāls attiecībā uz dažādajiem modeļiem, jo tajā tiek aplūkots vienīgi tas, vai prokurori var efektīvi virzīt korupcijas lietas.

Informācijas avoti

Komisija bija apņēmusies nepieļaut esošo ziņošanas mehānismu pārklāšanos un administratīvā sloga vairošanu dalībvalstīm, uz kurām jau attiecas dažādi resursietilpīgi salīdzinošā izvērtēšanā balstīti novērtējumi (*GRECO*, *ESAO*, *UNCAC*, *FATF*, *Moneyval*). Tādēļ ziņojums nav balstīts uz sīki izstrādātām anketām vai ekspertu apmeklējumiem valstīs. Tas balstās uz bagātīgo informāciju, kas ir pieejama no esošajiem uzraudzības mehānismiem, kā arī datiem no citiem avotiem, tostarp valstu publiskajām iestādēm, akadēmisko institūtu veiktajiem pētījumiem, neatkarīgiem ekspertiem, ideju laboratorijām, pilsoniskās sabiedrības organizācijām, utt.

Turklāt ziņojumā ir izmantota uz korupciju attiecīga informācija par dažādām politikas jomām (piemēram, publiskais iepirkums, reģionālā politika), ko sniedz dažādas Komisijas struktūrvienības un attiecīgās ES aģentūras (Eiropols un *Eurojust*). Tika īpaši pasūtīti pētījumi un apsekojumi, lai vēl vairāk paplašinātu zināšanu bāzi jomās, kas ir attiecīgas uz ziņojumu. Plašs pētījums par korupciju publiskā iepirkuma jomā saistībā ar ES līdzekļiem tika sākts pēc Eiropas Parlamenta iniciatīvas, un to pasūtīja *OLAF*. Pētījuma konstatējumi tika izmantoti gan tematiskajā sadaļā, gan valstu sadaļās. Vēl viens pētījums attiecās uz korupciju veselības aprūpē. 2013. gadā tika veikti divi Eiroparometra apsekojumi, pirmā mērķauditorija bija plaša

sabiedrība, otrajā tika iesaistīts katras dalībvalsts uzņēmumu reprezentatīvs paraugs. Dati par korupciju reģionālā līmenī tika iegūti no pētījuma par pārvaldes kvalitāti, kuru veica Gēteborgas Universitātes Valsts pārvaldes kvalitātes institūts. Visbeidzot, Komisija izmantoja informāciju, kas iegūta ES līdzfinansētos pētniecības projektos, piemēram, ziņojumos par valstu integritātes sistēmām, kurus sniedza *Transparency International*.

ES Pretkorupcijas ziņojums tiek balstīts arī uz Sadarbības un pārbaudes mehānismu (SPM), kas ir Eiropas Komisijas pārvaldīts pēcievienošanās pēcpārbaudes mehānisms Rumānijai un Bulgārijai. Kaut arī šiem abiem mehānismiem ir atšķirīgi mērķi, ziņojumā ir izmantotas plašās zināšanas un pieredze, kas gūta SPM procesā, un tās ir attiecīgi minētas abu valstu sadaļās. Pēc SPM procedūras noslēgšanās šajā ziņojumā tiks turpināta to jautājumu pēcpārbaude, kas ir būtiski korupcijas kontekstā.

Attiecībā uz Horvātiju pirmspievienošanās procesā un saistītajā uzraudzībā tika savākta plaša informācija. Plašāk skatoties, pretkorupcijas pasākumu uzraudzībā, kas bija daļa no paplašināšanās procesa, ir gūts daudz noderīgas pieredzes, ko varēja izmantot attiecīgajā kontekstā, īpaši faktori, kas ietekmē pretkorupcijas programmas ilgtspēju.

Sagatavošanās process un atbalsta rīki

2011. gada septembrī Komisija pieņēma lēmumu izveidot **ekspertu grupu korupcijas jautājumos**, kas sniegtu atbalstu darbā pie ES Pretkorupcijas ziņojuma. Ekspertu grupa sniedz padomus par vispārējo metodoloģiju un ziņojumā ietvertajiem novērtējumiem. Atklātā uzaicinājumā, kuram bija atsaukušies gandrīz 100 kandidāti, tika izraudzīti septiņpadsmit eksperti. Izraudzītie eksperti nāk no visdažādākajām jomām (publiskās iestādes, tiesībsargāšanas iestādes, tiesu iestādes, novēršanas dienesti, privātais sektors, pilsoniskā sabiedrība, starptautiskās organizācijas, pētniecība, utt.). Eksperti darbojas patstāvīgi un nepārstāv iestādes, no kurām tie nāk. Grupa sāka darbu 2012. gada janvārī un ir tikusies vidēji reizi trīs mēnešos.⁵⁰

Komisija izveidoja arī **vietējo pētniecības korespondentu tīklu**, kas darbojas kopš 2012. gada augusta. Tīkls papildina ekspertu grupas darbu, vācot un apstrādājot attiecīgu informāciju no katras dalībvalsts. Tā sastāvā ir korupcijas eksperti no pētniecības iestādēm un pilsoniskās sabiedrības organizācijām. Lai panāktu pilnībā objektīvu pieeju, 28 ārējie pārbaudītāji pārbauda galvenos korespondentu iesniegtos rezultātus un sniedz atzinumu par korespondentu snieguma taisnīgumu.

Komisija rīkoja divus **darbseminārus**, kuros piedalījās valstu iestādes (pretkorupcijas aģentūras, prokuratūras dienesti, koordinējošās ministrijas), pētnieki, NVO, žurnālisti un uzņēmējdarbības vides pārstāvji. Pirmais darbseminārs notika Sofijā 2012. gada 11. decembrī, un tajā piedalījās ieinteresētās personas no 14 dalībvalstīm (AT, BG, CY, CZ, EL, ES, FR, HR, HU, IT, PT, RO, SK, SI). Otrais darbseminārs notika 5. martā Gēteborgā Zviedrijā, un tajā piedalījās ieinteresētās personas no pārējām 14 dalībvalstīm (BE, DE, DK, EE, IE, LU, MT, NL, LT, LV, PL, SE, FI, UK). Darbsemināru nolūks bija informēt par Komisijas darbu pie ziņojuma un iegūt valstīm raksturīgo labo un negatīvo praksi pretkorupcijas jautājumu risināšanā dalībvalstīs.

50 Grupas dalībnieku saraksts un sanāksmju protokoli ir pieejami šādā saitē:
<http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/detailGroup.cfm?groupID=2725>.

Komisija arī saņēma informāciju no valstu pretkorupcijas iestādēm, kas ietilpst *EPAC/EACN* tīklā (Eiropas partneri cīņā pret korupciju /Eiropas korupcijas apkarošanas kontaktpunktu tīkls).

Komisija arī deva iespēju dalībvalstu iestādēm iepazīties ar attiecīgo valstu sadaļu agrīniem projektiem (kuros nebija iekļauti jautājumi, kuros dalībvalstīm ieteikts veikt pēcpasākumus) un sniegt komentārus. Šie komentāri tikai rūpīgi apsvērti ziņojuma sagatavošanas laikā.

Vērtēšanas metodoloģija un rādītāju izmantošana

Ziņojums pamatā balstās vairāk uz **kvalitatīviem**, nekā kvantitatīviem rādītājiem. Kā norādīts iepriekš, kvalitatīvā novērtējuma pamatā ir katras valsts novērtējums, vadoties pēc tās sasniegumiem. Uzmanība ir vērsta uz to, kas darbojas labi un kas ne attiecībā uz korupcijas jautājumu risināšanu konkrētajā valstī. Kvantitatīvām pieejām ir mazāka loma, galvenokārt tāpēc, ka ir grūti skaitliski izmērot korupcijas problēmu un vēl grūtāk – sarindot valstis pēc rezultātiem. Šķēršļi, kas traucē izmantot kvantitatīvas pieejas, ir saistīti ar faktu, ka plaši zināmos apsekojumos indeksus mēdz sastādīt, izmantojot citu datus. Tas rada kaskādes efektu – salikti indeksi, kas balstās uz šo pieeju, var atspoguļot datus, kas savākti vienu vai divus gadus pirms to publicēšanas. Piemēram, apsekojumos mēdz izmantot Eiropabarometra rezultātus, taču laikā, kad tiek publicēti saliktie indeksi, var būt pieejams jau jaunāks Eiropabarometra apsekojums.

Uztveres apsekojumi, ņemot vērā korupcijas slēpto būtību, laika gaitā sniedz būtisku rādītāju par problēmas izplatības apmēru. Apsekojumi pēc definīcijas aprobežojas ar konkrētu jautājumu kopumu, uz kuriem tiek saņemtas atbildes, un ir ļoti atkarīgi no respondentu atklātības. Apsekojumu rezultātus arī neapšaubāmi ietekmē tiešie notikumi interviju laikā. Tajā pašā laikā, ja valsts veic stingrākus pasākumus pret korupciju, kā rezultātā tiek atklāts vairāk gadījumu, tie tiek plašāk atspoguļoti plašsaziņas līdzekļos un par tiem vairāk uzzina sabiedrība, uztveres apsekojumi var radīt negatīvu dinamiku – vairāk cilvēku nekā iepriekš ziņos par augstāku korupcijas uztveres līmeni. Turklāt atbildes var būt politikas iespaidotas, saistot konkrētas valdības popularitāti ar politikas īstenošanas neefektivitāti. Tomēr uztveri par korupcijas plašo izplatību pašu par sevi var uzskatīt par neefektīvas politikas rādītāju.

Līdztekus uztveres apsekojumiem interesanti ir pētījumi par saikni starp dažiem ekonomiskiem un sociāliem rādītājiem un korupciju. Piemēram, korupcija ir aplūkota, par pamatu ņemot potenciālo saikni ar ekonomikas izaugsmes tempu, publisko līdzekļu piešķiršanu, interneta izplatību, saukšanai pie atbildības paredzēto budžetu un konkurences noteikumu izpildi. Tomēr praksē vērojamas grūtības saistībā ar spējām vākt ticamus, salīdzināmus augstas kvalitātes datus visās dalībvalstīs, kā arī pārliecinoši pierādīt saikni starp šiem faktoriem un korupciju. Visbeidzot, ir grūti, balstoties uz šīm saiknēm, izdarīt skaidrus uz politiku vērstus secinājumus.

Neraugoties uz šiem ierobežojumiem, Komisija izlēma izmantot jau esošos rādītājus. Tika sastādīts cik iespējams visaptverošs šo rādītāju saraksts, sīkāk neizvērtējot pieejamo datu uzticamību/būtiskumu. Saraksts tika sastādīts, apkopojot datus no jau esošiem apsekojumiem (ko veic ESAO, Pasaules banka, Pasaules Ekonomikas forums, *Transparency International*, akadēmiskās aprindas, utt.), no Eiropabarometra un daudziem citiem avotiem. Saraksts netika sastādīts kā pamats jaunam korupcijas indeksam, bet gan, lai sniegtu analīzes elementus, kuri papildinātu kvalitatīvo novērtējumu, kas ir katra ziņojuma pamatā. Sagatavojot sarakstu, Komisija apjauta, ka, paļaujoties galvenokārt uz rādītājiem un statistikas datiem, varētu rasties fundamentālas grūtības apzināt korupcijas problēmu būtību un, kas ir vēl svarīgāk, izstrādāt izpildāmus, attiecīgi pielāgotus politikas ieteikumus. Tomēr tika savākti jau noteiktie rādītāji,

kuri ir tieši attiecīgi uz pretkorupcijas centieniem un kuriem pamatā ir uzticami dati, lai izpētītu situāciju dalībvalstīs un noteiktu jomas, kurās valstu izpētē ir nepieciešama sīkāka analīze. Šie dati 1) tika izmantoti situācijas aprakstos (proti, valstu sadaļu ievados), un 2) kalpo par sākumpunktu vai papildu faktoru turpmākai konkrētu jautājumu/ nozaru izpētei valsts vai ES līmenī, norādot uz problēmas konstatēšanu un attiecīgās rīcības novērtējumu; 3) visbeidzot, tie arī palīdzēja apzināt nepilnības vai saskanīguma trūkumu dažādos avotos.

Krimināltiesību statistikas interpretāciju korupcijas kontekstā nepieciešams rūpīgi apsvērt. Smagu noziegumu, piemēram, zādzības, laupīšanas, ielaušanās vai uzbrukuma gadījumā cietuši persona, visticamāk, ziņos par noziegumu policijai. Tādēļ noziedzības statistika var liecināt par problēmas apmēru. Atšķirībā no citiem noziegumiem korupcija ir slēpta, un vairumā gadījumu nav tiešas cietušās personas, kas varētu ziņot par noziegumu. Tādēļ paredzams, ka attiecībā uz korupciju neatklāto gadījumu procentuālā daļa būs daudz lielāka nekā attiecībā uz citiem noziegumiem.

Par korupcijas problēmas apmēriem var liecināt lielais gadījumu skaits, par kuriem ir ziņots tiesībsardzības struktūrām, kuri ir izskatīti tiesās un par kuriem ir pieņemti notiesājoši spriedumi. No otras puses, tas arī rāda pozitīvu ainu – pret korupciju attieksme var būt mazāk iecietīga un tādēļ labprātāk tiek ziņots par noziegumu; tiesībsardzības struktūru un tiesu iestāžu rīcībā ir nepieciešamie rīki, lai atklātu korupcijas gadījumus un sauktu par tiem pie atbildības. Taisnība ir arī pretējam apgalvojumam – zemais paziņoto gadījumu un saukšanu pie atbildības skaits vēl neliecina par zemu korupcijas līmeni; tas tā var būt tādēļ, ka trūkst vēlēšanās stāties pretī korupcijai, prokuroriem un tiesnešiem trūkst motivācijas un/vai viņiem nav nepieciešamo rīku un resursu, lai risinātu korupcijas lietas. Turklāt datu salīdzināšana par kriminālprocesiem ir ļoti grūta šādu divu iemeslu dēļ: pirmkārt, dalībvalstīs nav vienotas krimināltiesiskās definīcijas korupcijai, kā rezultātā ar korupciju saistīti noziedzīgi nodarījumi tiek uzskaitīti atšķirīgi; otrkārt, ņemot vērā kriminālprocesuālās atšķirības, piemēram, attiecībā uz prasībām par pierādījumu vākšanu, par korupciju var saukt pie atbildības citu noziedzīgu nodarījumu (piemēram, krāpšanas, nelikumīgi iegūtu līdzekļu legalizēšanas) ietvaros.

Dalībvalstu starpā būtiski atšķiras pieejamās informācijas par korupciju apjoms, arī ārpus krimināllietām. Atkal, tāpat kā iepriekš, to var interpretēt divējādi. No vienas puses, problēmas apmēru var korelēt ar pieejamās informācijas kvalitāti. No otras puses, dažos gadījumos korupcija netiek uzskatīta par prioritāti, un ir samērā maz informācijas, kas ļautu noteikt tās apmēru un novērtēt, vai politikas pasākumi ir pietiekami un efektīvi. Šī metodoloģiskā problēma vēl vairāk apgrūtina dalībvalstu jēgpilnu salīdzināšanu.

Pasākumi, vērsties pret korupciju

Ziņojums balstās uz pieņēmumu, ka korupcijas jomā nav viena risinājuma, kas der visām situācijām. Tajā netiek ierosināti standartizēti risinājumi visam dalībvalstīm, piemēram, tas, kādi (likumdošanas vai citi) risinājumi ir nepieciešami, lai vērstos pret problēmu saistībā ar interešu konfliktu, ir atkarīgs no dažādiem faktoriem, tostarp, pakāpes, kādā interešu konflikts jau tiek atzīts par būtisku jautājumu valstī, esošajām kultūras normām un pakāpes, kādā atzītas sabiedriskās normas nepieciešams atspoguļot tiesību aktos. Ziņojuma mērķis ir sniegt ieteikumus, kas iederas katras dalībvalsts konkrētajā kontekstā.

Pirms desmit gadiem visaptverošas pretkorupcijas stratēģijas tika uzskatītas par universālu veidu, kā izvirzīt korupciju politiskās darba kārtības priekšplānā un piesaistīt politisko gribu un resursus. Tomēr rezultāti atšķirās. Dažos gadījumos darbs pie stratēģijām bija patiešs progresu virzītājs, citos iespaidīgām stratēģijām bija neliela ietekme uz vietējo situāciju, vai

arī tādas nebija vispār. Tādēļ ziņojumā ievērota piesardzība attiecībā uz ieteikumu pieņemt stratēģijas, un tas tiek darīts vienīgi tad, ja šķiet, ka stratēģijas izstrādē ieguldīto pūliņu rezultātā tika panākta pozitīva iesaiste un būtisks uzlabojums iestāžu sadarbībā.

Līdzīgi kā stratēģijas, ļoti populāras ir bijušas pretkorupcijas aģentūras. Arī šajā gadījumā rezultāti izrādījās atšķirīgi. Dažos gadījumos, kad aģentūrām ir piešķirtas lielas pilnvaras, neatkarīga, apņēmīga vadība ir izrādījusies būtisks virzītājspēks, kā darbības rezultātā bija iespējams saukt pie atbildības augsta līmeņa korupcijas lietās. Citos gadījumos aģentūru izveidei varētu būt bijusi negatīva loma, radot iespaidu, ka citām iestādēm nav nepieciešams veikt savu darba daļu. Tādēļ ziņojumā ir novērtēta katra situācija atsevišķi un ņemti vērā katras valsts īpašie apstākļi, neuzstājot uz vienu risinājumu visām situācijām.

Ziņojumā uzmanība ir vērsta uz faktu, ka dažām iestādēm, kurām varētu būt būtiska loma cīņā pret korupciju, trūkst pienācīgu finanšu un cilvēkresursu. Komisija labi apzinās, ka pašreizējos taupības apstākļos piešķirt vairāk līdzekļu dažām iestādēm un īstenošanas centieniem var būt ļoti grūti. Tomēr šāda līdzekļu piešķiršana konkrētās situācijās laika gaitā var radīt būtiskus ietaupījumus, samazinot korupcijas radītās izmaksas. Tādēļ ziņojumā dažos gadījumos ir pausts atbalsts līdzekļu prioritārai piešķiršanai konkrētām publiskām struktūrām vai programmām, kas ir būtiskas korupcijas novēršanai vai cīņai pret to.

Sinergija ar esošiem uzraudzības mehānismiem un vērtēšanas kritēriji

Starptautiskā līmenī galvenie esošie uzraudzības un izvērtēšanas mehānismi ir Eiropas Padomes Pretkorupcijas starpvalstu grupa (*GRECO*), ESAO darba grupa pret kukuļošanu un ANO Pretkorupcijas konvencijas (*UNCAC*) pārskatīšanas mehānisms. Gatavojot šo ziņojumu, Komisija plaši izmantoja minēto mehānismu (īpaši *GRECO* un ESAO) konstatējumus. Svarīga loma kā vērtēšanas atsaucēs punktam ir tādiem pretkorupcijas standartiem kā, piemēram, tiem, kas iekļauti *UNCAC* vai kurus noteikusi *GRECO* un ESAO (piemēram, Eiropas Padomes Krimināltiesību pretkorupcijas konvencija un tās Papildprotokols, Civiltiesību pretkorupcijas konvencija, Eiropas Padomes Ministru Komitejas pieņemtie divdesmit pamatprincipi cīņai pret korupciju, Eiropas Padomes rekomendācijas par politisko partiju finansēšanu, Eiropas Padomes rekomendācijas par amatpersonu rīcības kodeksu un ESAO Konvenciju pret kukuļdošanu).

Ziņojumā nav atkārtota sīkā, tehniskā analīze, kas iekļauta *GRECO* vai ESAO ziņojumos, kaut gan tas balstās uz tajos sniegtajiem ieteikumiem, ja tie vēl nav izpildīti un ir būtiski saistībā ar galvenajiem aplūkojamiem jautājumiem, kas noteikti konkrētās valsts sadaļā. Pievēršot uzmanību atsevišķiem ieteikumiem, kuri iepriekš noteikti citos mehānismos, ziņojuma mērķis ir veicināt to īstenošanu.

Sinergija ar *GRECO* ir īpaši svarīga, ņemot vērā to, ka tā aptver visas ES dalībvalstis, kā arī citas Eiropas valstis, kas ir būtiskas turpmākās paplašināšanās un Austrumu partnerības kontekstā. Komisija pašlaik veic pasākumus, kas ļaus ES turpmāk pilnībā pievienoties *GRECO*, turklāt dodot iespēju ciešāk sadarboties turpmāko ES Pretkorupcijas ziņojumu izstrādes nolūkā.