



Bruselj, 3.2.2014
COM(2014) 38

POROČILO KOMISIJE SVETU IN EVROPSKEMU PARLAMENTU

POROČILO O BOJU PROTI KORUPCIJI V EU

I. Uvod

Ozadje politike in cilji poročila

Korupcija močno škoduje gospodarstvu in celotni družbi. Mnoge države po svetu se soočajo z globoko zakoreninjeno korupcijo, ki ovira gospodarski razvoj, spodkopava demokracijo ter škoduje socialni pravičnosti in pravni državi. Tudi države članice EU se temu ne morejo izogniti. Vrsta in obseg korupcije se med državami razlikujeta, vendar je prisotna v vseh državah članicah. Negativno vpliva na dobro upravljanje, premišljeno upravljanje z javnim denarjem in konkurenčne trge. V skrajnih primerih spodkopava zaupanje državljanov v demokratične institucije in procese.

To poročilo vsebuje analizo korupcije v državah članicah EU in ukrepov, izvedenih za preprečevanje korupcije in boj proti njej. Njegov namen je sprožiti razpravo, v kateri bodo sodelovali Komisija, države članice, Evropski parlament in drugi deležniki, da bi se zagotovila pomoč v prizadevanjih proti korupciji in opredelili načini, na katere se lahko zagotovi pomoč na ravni EU.

Države članice EU imajo večino potrebnih pravnih instrumentov in institucij za preprečevanje korupcije in boj proti njej. Vendar rezultati, ki jih dosegajo, niso zadovoljivi po vsej EU. Protikorupcijska pravila se včasih ne izvajajo dosledno, sistemski problemi se ne obravnavajo dovolj učinkovito in ustrezne institucije nimajo vselej na voljo dovolj zmogljivosti za uveljavljanje pravil. Objavljeni nameni se še vedno preveč razlikujejo od konkretnih rezultatov in pogost je občutek pomanjkanja pristne politične volje za izkoreninjenje korupcije.

Za zagotovitev prispevka EU je Komisija junija 2011 sprejela sporočilo o boju proti korupciji v EU,¹ v katerem je opredelila poročilo EU o boju proti korupciji, namenjeno spremljanju in ocenjevanju prizadevanj na tem področju v državah članicah ter s tem spodbujanju večje politične angažiranosti za učinkovito obravnavo korupcije. Poročilo se zdaj objavlja prvič, naslednja pa bodo izdana vsaki dve leti.

V skladu z mednarodnimi pravnimi instrumenti² je v tem poročilu korupcija v širšem pomenu opredeljena kot vsakršna „zloraba moči za pridobitev zasebne koristi“. V poročilu so torej zajeti posebna koruptivna dejanja in tisti ukrepi, ki jih države članice sprejmejo izrecno za preprečevanje ali kaznovanje koruptivnih dejanj, kot so opredeljena z zakonom, naveden pa je tudi obseg področij in ukrepov, ki vplivajo na tveganje pojava korupcije in zmogljivosti za njeno nadziranje.

Poudarek tega poročila je na izbranih ključnih vprašanjih, ki so posebej pomembna za posamezne države članice. V njem so opisane dobre prakse in slabosti ter opredeljeni koraki, ki bodo državam članicam omogočili učinkovitejšo obravnavo korupcije. Komisija priznava, da so nekatera od teh vprašanj v izključni nacionalni pristojnosti. Vendar je v skupnem interesu Unije zagotoviti, da vse države članice izvajajo učinkovite protikorupcijske politike in da jih EU pri tem delu podpira. Zato si poročilo prizadeva za spodbujanje visokih

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

² Zlasti Konvencija Združenih narodov proti korupciji in pravni instrumenti Sveta Evrope s področja boja proti korupciji, vključno z Resolucijo (97)/24 o dvajsetih vodilnih načelih za boj proti korupciji ter priporočiloma št. R (2000) 10 o kodeksih ravnanja javnih uslužbencev in št. R (2003) 4 o skupnih pravilih proti korupciji pri financiranju političnih strank in volilnih kampanj.

protikorupcijskih standardov po vsej EU. Poročilo z izpostavljanjem težav in tudi dobrih praks, ugotovljenih znotraj EU, hkrati zagotavlja verodostojnost prizadevanj EU za spodbujanje protikorupcijskih standardov drugod po svetu.

Korupcija je zapleten pojav z gospodarsko, socialno, politično in kulturno razsežnostjo, ki je ni mogoče zlahka odpraviti. Učinkovit politični odziv se ne sme skrbeti na standardni nabor ukrepov; univerzalna rešitev ne obstaja. V poročilu je zato proučena korupcija v nacionalnem kontekstu posamezne države članice, navedeni pa so tudi predlogi, kako lahko posamezne države članice obravnavajo najpomembnejša vprašanja v nacionalnem kontekstu.

Metodologija poročila je podrobneje pojasnjena v njegovi prilogi.

Širše politične razmere

Finančna kriza je povzročila dodatni pritisk na Evropejce in njihove vlade. Glede na sedanje gospodarske izzive v Evropi in drugod so potrebna trdnejša zagotovila za celovitost in preglednost javnih odhodkov. Državljeni od EU pričakujejo, da bo državam članicam tudi v času gospodarske krize in proračunskih varčevalnih ukrepov zagotovila znatno pomoč pri zaščiti zakonitega gospodarstva pred organiziranim kriminalom, finančnimi in davčnimi goljufijami, pranjem denarja in korupcijo. Zgolj korupcija po ocenah stane gospodarstvo EU 120 milijard EUR na leto, kar je le malo manj od letnega proračuna Evropske unije.³

Evropa 2020 je strategija EU za rast za to desetletje, namenjena spodbujanju pametnega, trajnostnega in vključujočega gospodarstva, s čimer pomaga EU in njenim državam članicam pri doseganju visoke stopnje zaposlenosti, produktivnosti in socialne kohezije. Raziskava kaže, da je uspeh strategije Evropa 2020 odvisen tudi od institucionalnih dejavnikov, kot so dobro upravljanje, pravna država in nadzor korupcije⁴. Boj proti korupciji prispeva h konkurenčnosti EU v globalnem gospodarstvu. V tem smislu so bili v okviru evropskega semestra, letnega cikla usklajevanja ekonomskih politik, ki zajema podrobno analizo programov držav članic za gospodarske in strukturne reforme ter priporočila za posamezne države, poudarjeni protikorupcijski ukrepi v zvezi z več državami članicami. Bolj splošno lahko izboljšanje učinkovitosti javnih uprav, zlasti v kombinaciji z večjo preglednostjo, prispeva k zmanjšanju tveganj korupcije. Zato je v sporočilu Komisije za oživitve evropske industrije iz januarja 2014 kakovost javne uprave poudarjena kot pomemben vidik strategije EU za rast⁵.

Struktura poročila

Poročilo o boju proti korupciji v EU zajema vseh 28 držav članic EU. Njegova struktura je naslednja:

I. Uvod, v katerem so predstavljeni ozadje politike in cilji.

³ Skupnih gospodarskih stroškov korupcije ni enostavno izračunati. Navedeni znesek temelji na ocenah specializiranih institucij in organov, kot so Mednarodna gospodarska zbornica, organizacija Transparency International, pobuda ZN za globalni dogovor in Svetovni gospodarski forum, ter na podatkih publikacije „Clean Business is Good Business“ iz leta 2009. Po teh ocenah naj bi korupcija znašala 5 % svetovnega BDP. Glej tudi sporočilo Komisije o boju proti korupciji v EU z dne 6. junija 2011: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0308:FIN:SL:PDF>.

⁴ Odličnost v javni upravi za konkurenčnost v državah članicah EU (2011–2012): <http://ec.europa.eu/enterprise/policies/industrial-competitiveness/monitoring-member-states/improving-public-administration/>.

⁵ COM(2014) 14.

- II. Rezultati **raziskav Eurobarometra** iz leta 2013 o zaznavi korupcije in izkušnjah z njo.
- III. **Horizontalno poglavje**, v katerem so opisani trendi v zvezi s korupcijo po vsej EU ter povzete glavne ugotovitve. Sklepi in predlogi v zvezi s prihodnjimi ukrepi za posamezno državo članico so navedeni (le) v poglavju za to državo.
- IV. **Tematsko poglavje**, ki je osredotočeno na medsektorsko vprašanje posebnega pomena na ravni EU. V tem prvem poročilu je poudarek na javnih naročilih, ki so ključna za notranji trg, zajeta so v obsežni zakonodaji EU in izpostavljena velikim korupcijskim tveganjem. Poglavje zajema korupcijo in protikorupcijske ukrepe v nacionalnih sistemih javnih naročil.
- V. **Priloga o metodologiji**, v kateri so opisani način priprave poročila ter izbor in omejitve metodologije.
- VI. **Poglavja o državah**, ki zajemajo vseh 28 držav članic. Ta poglavja ne vsebujejo izčrpnega opisa vprašanj v zvezi s korupcijo in protikorupcijskih ukrepov, temveč so v njih poudarjena izbrana ključna vprašanja, opredeljena v posameznih ocenah vsake države na podlagi njenih dosežkov in z ustreznim upoštevanjem nacionalnega okolja.
- a) **Uvod**, ki vsebuje splošni opis stanja glede korupcije. V njem so predstavljeni izbrani kazalniki, vključno z zaznavo, ter dejstva, trendi, izzivi in razvoj dogodkov, pomembni za korupcijo in protikorupcijske ukrepe.
- b) **Pereča vprašanja**. Za vsako državo je opredeljenih in analiziranih več vprašanj. Čeprav so poudarjene ranljivosti in področja za izboljšanje, je analiza usmerjena v prihodnost in kaže, da so načrti in ukrepi pravilno usmerjeni, pri čemer opredeljuje vprašanja, ki jim je treba posvetiti nadaljnjo pozornost. Poudarjene so dobre prakse, ki bi lahko koristile tudi drugim. Razpon obravnavanih vprašanj ni omejen na zadeve, zajete v tematskem poglavju (javna naročila), vendar nekatera poglavja o državah vsebujejo posebno analizo javnih naročil. To velja za tiste države, v katerih so bile ugotovljene velike težave z javnimi naročili.

Ključna vprašanja v posameznih poglavjih o državah so bila izbrana na podlagi:

- teže in vpliva problema glede na druge izzive v zvezi s korupcijo v državi;
- obsega morebitnega učinka prelivanja za širši obseg politik (na primer velike vrzeli v nadzoru javnih naročil, ki povzročajo veliko tveganje za preusmeritev javnih sredstev) in
- možnosti napotitve na konstruktivne in konkretne prihodnje korake.

Prihodnji koraki in nadaljnje ukrepanje

Točke v poglavjih o posameznih državah, ki jim je treba posvetiti nadaljnjo pozornost, izražajo prizadevanje Komisije za opredelitev ukrepov, ki bodo verjetno zagotovili **dodano vrednost** pri obravnavi ključnih odprtih vprašanj pri preprečevanju korupcije in boju proti njej. Prilagojene so okolju in potrebam posameznih držav. So konkretne in ciljno usmerjene, ne da bi bile pretirano podrobne, ter namenjene otipljivim spremembam v praksi. Kjer je to ustrezno, poročilo kod izhodiščno točko uporablja in podpira **priporočila, ki so bila že**

podana v okviru drugih mehanizmov poročanja o boju proti korupciji (zlasti Skupine držav proti korupciji (v nadaljnjem besedilu: skupina GRECO) pri Svetu Evrope in OECD), vendar države članice nekaterih še ne upoštevajo.

Komisija želi v okviru nadaljnjega ukrepanja po poročilu sodelovati v konstruktivni, v prihodnost usmerjeni razpravi o najboljših načinih obravnave korupcije, zlasti o točkah, za katere je ugotovila, da jim je treba posvetiti dodatno pozornost. Komisija si prizadeva za obsežno razpravo o protikorupcijskih ukrepih, v kateri bi dejavno sodelovali države članice, Evropski parlament, nacionalni parlamenti, zasebni sektor in civilna družba, ter pričakuje, da bo sama dejavno sodelovala v razpravah na ravni EU in držav članic.

Poleg tega namerava Komisija uvesti **program za izmenjavo izkušenj** za države članice, lokalne nevladne organizacije in druge deležnike za opredelitev dobrih praks in odpravo pomanjkljivosti protikorupcijskih politik, ozaveščanje ali zagotavljanje usposabljanja. Ta prizadevanja bi morala biti povezana z vprašanji iz poročila, ki jim je treba posvetiti nadaljnjo pozornost, in olajšati nadaljnje ukrepanje. Program za izmenjavo izkušenj se bo začel izvajati po sprejetju poročila in bo temeljil na prejetih povratnih informacijah ter razpravi z deležniki o posebnih potrebah, ki bi jih lahko obravnaval.

Komisija namerava skrbno analizirati odzive na to prvo poročilo, proučiti morebitne vrzeli in napake ter pridobljene izkušnje upoštevati pri pripravi drugega poročila. Metodologija bo revidirana, poleg tega bo obravnavana možnost razvoja novih kazalnikov korupcije.

V prihodnje bodo obravnavana vprašanja, kot so način izvedbe ukrepov, predlaganih v tem prvem poročilu, in proučen program za izmenjavo izkušenj.

II. Rezultati raziskave Eurobarometra o zaznavi korupcije in izkušnjah z njo

V okviru priprave poročila o boju proti korupciji v EU sta bili v začetku leta 2013 izvedeni dve raziskavi Eurobarometra: 1) posebna raziskava Eurobarometra⁶ in 2) raziskava „Flash“, osredotočena na podjetja⁷. V večini držav se razvrstitev po indeksu zaznave korupcije (CPI)⁸, ki ga objavlja organizacija Transparency International, ujema z odgovori anketirancev v raziskavi Eurobarometra.

Na podlagi združenih podatkov iz posebne raziskave Eurobarometra, in sicer o splošni zaznavi razširjenosti korupcije in dejanskih izkušnjah s pričakovanim plačilom podkupnine (osebne izkušnje s podkupninami), je jasno, da je mogoče države članice različno opredeliti.

⁶ Raziskava, ki se vsaki dve leti izvede na splošni populaciji v vseh državah članicah in temelji na osebnem anketiranju vzorca 1 000 ali 500 vprašanih oseb (odvisno od velikosti populacije). Konec februarja in v začetku marca 2013 je v tej raziskavi sodelovalo skupaj 27 786 oseb (reprezentativni vzorec). Raziskava je med drugim obravnavala splošno zaznavo korupcije, osebne izkušnje s korupcijo ter odnos do uslug in daril. Medtem ko raziskave Eurobarometra potekajo vsako drugo leto od leta 2007, se je Komisija leta 2013 odločila vprašanja prilagoditi potrebam tega poročila. Zato je potrebna previdnost pri morebitnih primerjavah s prejšnjimi leti. Celotno poročilo je na voljo na: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb_special_399_380_en.htm#397.

⁷ Telefonska raziskava, imenovana Flash Eurobarometer, je zajemala šest sektorjev v EU-28 in je bila prvič izvedena leta 2013, in sicer med 18. februarjem in 8. marcem. K posredovanju mnenja so bila povabljeni podjetja iz energetskega, zdravstvenega, gradbenega, proizvodnega, telekomunikacijskega in finančnega sektorja (vse velikosti podjetij). Celotno poročilo je na voljo na: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/flash_arch_374_361_en.htm#374.

⁸ Organizacija Transparency International vsako leto objavi indeks zaznave korupcije (CPI): <http://cpi.transparency.org/cpi2013/>.

Odgovori potrjujejo pozitivno zaznavo in nizko raven izkušenj s podkupninami na **Danskem, Finskem, v Luksemburgu in na Švedskem**. Anketiranci v teh državah so le redko navedli, da se je od njih pričakovalo plačilo podkupnine (v manj kot 1 % primerov), število oseb, ki menijo, da je korupcija močno razširjena, pa je v teh državah veliko manjše od povprečja v EU (20 %, 29 %, 42 % oziroma 44 %). V **Združenem kraljestvu** se je plačilo podkupnine pričakovalo le od petih od 1 115 oseb (manj kot 1 %), kar je najboljši rezultat v Evropi, vendar podatki o zaznavi kažejo, da 64 % anketirancev v Združenem kraljestvu meni, da je korupcija v tej državi močno razširjena (povprečje v EU je 74 %).

V **Nemčiji, na Nizozemskem, v Belgiji, Estoniji in Franciji** več kot polovica vprašanih oseb meni, da je korupcija močno razširjen pojav, vendar je dejansko število oseb, ki so morale plačati podkupnino, nizko (okoli 2 %). Te države dosegajo dobre rezultate tudi v okviru indeksa organizacije Transparency International. **Avstrija ima podobne značilnosti kot navedena skupina**, razen nekoliko visokega števila anketirancev (5 %), ki so poročali, da se je od njih pričakovalo plačilo podkupnine.

V nekaterih državah je sorazmerno veliko število oseb navedlo, da imajo osebne izkušnje s podkupninami, pri čemer pa so te izkušnje jasno osredotočene na omejeno število sektorjev, vključno z **Madžarsko (13 %), Slovaško (14 %) in Poljsko (15 %)**. V teh državah se večina primerov podkupovanja pojavlja v enem sektorju, in sicer v zdravstvu. Obstajajo dokazi, da strukturne težave v zdravstvu spodbujajo plačevanje podkupnin zdravstvenemu osebju. Podrobni odgovori v vseh navedenih državah namreč kažejo, da je zdravstvo navedlo največje število posameznikov, medtem ko je ostale institucije ali sektorje (npr. policijo, carino, politike, državne tožilce itd.) omenil manj kot 1 % anketirancev. Korupcija v širšem smislu je v teh državah zaznana kot močno razširjena (82 % na Poljskem, 89 % na Madžarskem in 90 % na Slovaškem).

V nekaterih državah, vključno s **Portugalsko, Slovenijo, Španijo in Italijo**, se podkupovanje zdi redko, vendar je korupcija v širšem smislu zelo zaskrbljujoča: relativno majhno število anketirancev je navedlo, da se je od njih v zadnjih 12 mesecih zahtevalo ali pričakovalo plačilo podkupnine. Čeprav so osebne izkušnje s podkupovanjem očitno redke (1–3 %), nedavne politične afere ter finančna in gospodarska kriza tako močno vplivajo na zaznavo, da se to kaže v negativnem vtisu anketirancev o splošnem položaju v zvezi s korupcijo (v navedenih državah 90, 91, 95 oziroma 97 %).

Države, ki zaostajajo tako pri rezultatih na področju zaznave kot tudi na področju dejanskih izkušenj s korupcijo, vključujejo **Hrvaško, Češko republiko, Litvo, Bolgarijo, Romunijo in Grčijo**. V teh državah je med 6 % in 29 % anketirancev navedlo, da se je od njih v zadnjih 12 mesecih zahtevalo ali pričakovalo plačilo podkupnine, od 84 % do 99 % pa jih meni, da je korupcija v njihovih državah močno razširjena. Hrvaška in Češka republika dajeta z nekoliko boljšimi rezultati nekoliko bolj pozitiven vtis kot ostale države iz iste skupine.

Države, ki niso navedene (tj. Latvija, Malta, Irska in Ciper), pri nobenem od teh vidikov ne kažejo rezultatov, ki bi se občutno razlikovali od povprečja EU.

Na evropski ravni tri četrtine anketirancev (76 %) meni, da je korupcija v njihovih državah močno razširjena. Države, v katerih je najverjetneje, da bodo anketiranci odgovorili, da je korupcija močno razširjena, so Grčija (99 %), Italija (97 %), Litva, Španija in Češka republika (v vsaki 95 %). **Četrtna Evropejcev (26 %), za razliko od 29 % v raziskavi Eurobarometra leta 2011, meni, da korupcija vpliva nanje osebno v vsakdanjem življenju.** Da korupcija vpliva nanje osebno, bodo najverjetneje menile osebe v Španiji in Grčiji (63 % v posamezni državi), na Cipru in v Romuniji (57 % v posamezni

državi) ter na Hrvaškem (55 %), najmanj verjetno pa bodo to menile osebe na Danskem (3 %) ter v Franciji in Nemčiji (6 % v posamezni državi). **Približno vsak dvanajsti Evropejec (8 %) je navedel, da je v zadnjih 12 mesecih izkusil korupcijo ali pa ji je bil priča.** Anketiranci bodo najverjetneje navedli, da so izkusili korupcijo ali ji bili priča, v Litvi (25 %), na Slovaškem (21 %) in Poljskem (16 %), najmanj verjetno pa na Finskem in Danskem (3 % v posamezni državi), na Malti ter v Združenem kraljestvu (4 % v posamezni državi).

Približno tri četrtine Evropejcev (73 %) je navedlo, da sta podkupovanje in uporaba zvez v njihovi državi pogosto najlažji način za pridobitev določenih javnih storitev. To prepričanje je najbolj razširjeno v Grčiji (93 %), na Cipru (92 %), Slovaškem in Hrvaškem (89 % v posamezni državi). **Podobno kot leta 2011 približno dva od treh Evropejcev (67 %) menita, da financiranje političnih strank ni dovolj pregledno in nadzorovano.** Takšno stališče bodo najverjetneje imeli anketiranci iz Španije (87 %), Grčije (86 %) in Češke republike (81 %), najmanj verjetno pa anketiranci iz Danske (47 %), Združenega kraljestva (54 %), Švedske (55 %) in Finske (56 %). **Skoraj četrtina Evropejcev (23 %) se strinja, da si njihove vlade učinkovito prizadevajo za odpravo korupcije,** okoli četrtina (26 %) pa jih meni, da je v njihovih državah dovolj uspešnih primerov kazenskega pregona, ki ljudi odvračajo od koruptivnih ravnanj.

Rezultati raziskave Flash Eurobarometer, osredotočene na podjetja, kažejo izrazita odstopanja: razliko 89 odstotnih točk med najvišjo (Grčija: 99 %) in najnižjo (Danska: 10 %) stopnjo zaznane korupcije. (Rezultat omenjene posebne raziskave Eurobarometra je isti: 20 % v primerjavi z 99 %.) Dejansko so vsi anketiranci iz Grčije, razen enega, prepričani, da je korupcija v Grčiji močno razširjena.

Na evropski ravni več kot 4 od 10 podjetij menijo, da korupcija predstavlja težavo za poslovanje, kar velja tudi za klientelizem in nepotizem. Na specifično vprašanje, ali je korupcija *težava za poslovanje*, je 50 % gradbenih podjetij in 33 % telekomunikacijskih/IT podjetij odgovorilo, da je to resna težava. **Manjše kot je podjetje, pogostejše se zdi, da korupcija in nepotizem otežujeta poslovanje.** Da korupcija otežuje poslovanje, bodo najverjetneje menila podjetja v Češki republiki (71 %), na Portugalskem (68 %), v Grčiji in na Slovaškem (66 % v posamezni državi).

III. Glavne ugotovitve tega poročila

Analize posameznih držav so razkrile raznolike težave, povezane s korupcijo, ter mehanizme za nadzor korupcije, pri čemer so se nekateri izkazali za učinkovite, drugi pa niso zagotovili rezultatov. Kljub temu je mogoče opaziti nekatere skupne značilnosti bodisi po vsej EU bodisi znotraj skupin držav članic. Analize držav kažejo, da so javna naročila zaradi pomanjkljivih nadzornih mehanizmov in obvladovanja tveganja še posebej dovzetna za korupcijo v državah članicah. Ocena korupcijskih tveganj, vključno z dobrimi in negativnimi praksami pri oddajanju javnih naročil, je predstavljena v naslednjem oddelku.

Ta povzetek vsebuje pregled glavnih vprašanj, ki so podrobneje ocenjena v poglavjih o posameznih državah. Strnjena so v štiri tematska področja (A. Politična razsežnost, B. Nadzorni mehanizmi in preprečevanje, C. Zatiranje, D. Področja tveganj), čeprav je glede na zapletenost obravnavanih vprašanj mogoče določeno prekrivanje. Podrobnejše ozadje in analize so na voljo v poglavjih o državah.

A. Politična razsežnost

Prednostno razvrščanje protikorupcijskih politik

Protikorupcijske politike so v večini držav članic postale vidnejši del političnega programa. Finančna kriza je usmerila pozornost na vprašanja integritete in odgovornost nosilcev odločanja. Večina držav članic, ki se soočajo z resnimi gospodarskimi težavami, je priznala resnost težav, povezanih s korupcijo, in razvila (oziroma razvija) protikorupcijske programe za obravnavo povezanih tveganj in tveganj preusmerjanja javnih sredstev. V nekaterih državah članicah programi za gospodarsko prilagoditev vključujejo izrecne zahteve v zvezi s protikorupcijskimi politikami. Te tudi v primeru, ko niso uradno povezane s programom za prilagoditev, dopolnjujejo ukrepe za prilagoditev, zlasti v državah, v katerih korupcija predstavlja resno težavo. Priporočila za učinkovit boj proti korupciji so bila dana tudi v okviru evropskega semestra za usklajevanje ekonomskih politik.

To poročilo ne temelji na predpostavki, da so za preprečevanje korupcije ali boj proti njej nujne obsežne protikorupcijske strategije. Vendar se je izkazalo, da je dolgotrajno pomanjkanje celovitih protikorupcijskih strategij v nekaterih državah članicah, ki se soočajo s težavami sistemske korupcije, zaskrbljujoče, saj vrsta težav, ki jih je treba obravnavati, zahteva celovit in usklajen pristop na centralni ravni. V nekaterih od teh držav članic je bila nedavno sprejeta protikorupcijska strategija, medtem ko se v drugih še ne izvaja. Protikorupcijske strategije, ki so bile v nekaterih državah članicah sprejete na podlagi ocen učinka prejšnjih strateških programov po javnih posvetovanjih in z dejavnim sodelovanjem civilne družbe ter več javnih in avtonomnih institucij s področij izvrševanja in spremljanja, so navedene kot pozitivni koraki, s pripombo, da bodo rezultati vidni v fazi izvajanja.

Večina držav članic, ki se soočajo z velikimi izzivi pri obravnavanju korupcije, je uvedla zapletene in kompleksne pravne ter institucionalne okvire, kakor tudi številne ciljno usmerjene strategije ali programe. Vendar zgolj navedeni ukrepi ne zagotavljajo nujno otipljivih rezultatov. Ravno nasprotno pa se je v drugih državah članicah, v katerih primanjkuje ustreznih predpisov ali strateških programov, korupcija vidno zmanjšala s preventivnimi sistemi, ravnanji, tradicijami v zvezi s ponudniki in prejemniki javnih storitev oziroma v nekaterih primerih z visokimi standardi preglednosti.

Politična odgovornost

Tarča družbenih protestov, ki jih je izzvala kriza, nista bili le ekonomska in socialna politika, temveč tudi integriteta in odgovornost političnih elit. Afere na visoki ravni, povezane s korupcijo, zlorabo javnih sredstev ali neetičnim vedenjem politikov, so prispevale k nezadovoljstvu in nezaupanju javnosti v politični sistem.

V številnih državah članicah je politična integriteta pomembno vprašanje. Kodeksi ravnanja v političnih strankah ali izvoljenih skupščinah na centralni ali lokalni ravni so bolj izjema kot pravilo. Če navedeni kodeksi obstajajo, pogosto ne vključujejo učinkovitega mehanizma spremljanja ali jasnih predpisov o sankcioniranju, kar le redko privede do uporabe odvračalnih kazni. V nekaterih primerih je zaradi nezadostne odgovornosti političnih elit nastal vtis navideznega nekaznovanja.

Zaskrbljenost v nekaterih državah ni povezana zgolj z večanjem nezaupanja javnosti, ampak tudi s tveganjem izgube ugleda v mednarodnem okolju. Zato zdaj države članice dajejo veliko večjo prednost boju proti korupciji, pri čemer izvajajo pomembne korake ali napovedujejo korenite reforme.

V nekaterih državah je bilo politično kadrovanje na položaje srednjega vodstva in nižje položaje v javni upravi na centralni ali regionalni/lokalni ravni poudarjeno kot resna težava.

Takšne prakse večajo izpostavljenost korupciji, zvišujejo tveganje navzkrižij interesov, slabijo nadzorne mehanizme in vplivajo na verodostojnost javne uprave kot celote.

Odgovornost izvoljenih funkcionarjev za korupcijo

Temeljni izziv pri protikorupcijskih politikah je neusklajena opredelitev „javnega uslužbenca“ na ravni EU, ki bi vključevala izvoljene funkcionarje. Komisija je leta 2012 predložila predlog direktive o kazenskopravni zaščiti pred goljufijami in povezanimi kaznivimi dejanji, ki škodijo finančnim interesom EU,⁹ v kateri je navedena opredelitev javnih uslužbencev, ki vključuje osebe na zakonodajnem položaju. Pri pogajanjih o predlagani direktivi v Svetu¹⁰ in Evropskem parlamentu¹¹ se je pokazalo pomanjkanje podpore predlagani opredelitvi, po kateri bi bila koruptivna dejanja izvoljenih funkcionarjev opredeljena kot kazniva dejanja. Vendar Komisija meni, da je za vzpostavitev enotnega pristopa v EU potrebna jasna uskladitev kazenske odgovornosti izvoljenih funkcionarjev za koruptivna kazniva dejanja.

Financiranje političnih strank

Eno od širših osnovnih vprašanj, ki glede na izkušnje vpliva na korupcijo, je financiranje političnih strank. Nedavni obsežni primeri korupcije, ki so se nanašali na nezakonito financiranje strank, so vplivali na politike v nekaterih državah članicah. V več državah članicah so bili ugotovljeni tudi kupovanje glasov in druge oblike neprimernega vpliva na volilno telo.

Ocene skupne GRECO glede financiranja strank so vidno vplivale na reformo pravnega in v določenem obsegu tudi institucionalnega okvira na tem področju. Večina držav članic, razen nekaterih izjem, je nedavno spremenila zakonodajo o financiranju strank ter izboljšala standarde preglednosti, tudi v zvezi z donacijami. V dveh državah članicah ni omejitev glede anonimnih donacij. V eni od teh držav članic objava računovodskih izkazov političnih strank ni obvezna. Vendar so glavne politične stranke sklenile prostovoljni sporazum za zagotavljanje finančne preglednosti. Poleg tega se pripravljajo spremembe zakonodaje o financiranju strank, v okviru katerih se bodo upoštevala priporočila skupine GRECO. Druga zadevna država članica ni napovedala načrtov za nadaljnje spremembe zakonodaje v skladu s priporočili skupine GRECO. Tretja država članica je nedavno spremenila svojo zakonodajo o financiranju strank, vendar v njej ostajajo vrzeli glede zgornjih meja donacij, režima sponzoriranja s strani državnih podjetij, nadzornih mehanizmov in pooblastil za sankcioniranje.

Dobro urejen in pregleden sistem financiranja strank – Finska

Finska je zakon o političnih strankah spremenila leta 2010, pri čemer je upoštevala priporočila skupine GRECO. Na Finskem so se pred tem izvajali zgolj omejeni predpisi o financiranju političnih strank. Nov pravni okvir je namenjen preglednosti financiranja volilnih kandidatov, političnih strank in drugih subjektov, ki so povezani s političnimi strankami. Če se bo zakon uporabljal v skladu z namenom, bo močno povečal preglednost političnega financiranja. Skupina GRECO meni, da bi Finska lahko služila kot navdih drugim državam.

⁹ COM(2012) 363.

¹⁰ Glej splošni pristop z dne 3. junija 2013, dokument Sveta št. 10232/13.

¹¹ Glej mnenje Odbora za pravne zadeve, A7-0000/2013.

Politične stranke so v nekaterih primerih zvišale standarde integritete in sankcionirale ali izključile člane, ki so bili udeleženi v korupcijskih aferah. V eni državi članici so bili ugotovljeni pomembni dosežki glede izboljšanja preglednosti in odgovornosti parlamentarnega sistema. Vendar celo v državah s takšnimi primeri politične odgovornosti odzivi, ki bi pripomogli k integriteti, niso del splošnega ravnanja.

Nadzor nad financiranjem strank je še vedno zelo pomanjkljiv. Vpliv nedavnih sprememb zakonodaje bo viden šele v prihodnje. Po odpravi ene zakonske vrzeli (na primer glede preglednosti in zgornjih meja donacij) se pogosto pojavijo druge (npr. dajanje posojil brez strogih preverjanj, sheme večkratnih donacij, nezadosten nadzor nad fundacijami ali drugimi subjekti, povezanimi s političnimi strankami, itd.). Proaktivni nadzor in odvračalno sankcioniranje nezakonitega financiranja strank še vedno nista redna praksa v EU, zato so potrebna nadaljnja prizadevanja za zagotavljanje doslednega izvajanja.

B. Nadzorni mehanizmi in preprečevanje

Uporaba preventivnih politik

Preventivne politike zajemajo raznolike vidike, od jasno določenih etičnih pravil, ukrepov ozaveščanja, gradnje kulture integritete znotraj posameznih organizacij, vključno s strogim komuniciranjem z vrha navzdol v zvezi z vprašanji integritete, do učinkovitih mehanizmov notranjega nadzora, preglednosti, enostavnega dostopa do informacij javnega značaja, učinkovitih sistemov za ocenjevanje delovanja javnih institucij itd. V državah članicah so na področju preprečevanja korupcije velike razlike. V nekaterih je bilo izvajanje preventivnih politik doslej razdrobljeno ter ni prineslo prepričljivih rezultatov, v drugih pa je učinkovito preprečevanje prispevalo k dolgotrajnemu slovesu „čistih držav“. Čeprav se korupcija v slednjih državah ne šteje za pomembno vprašanje, se v njih izvajajo aktivni in dinamični programi integritete ter preventivni programi, ki jih večina centralnih in lokalnih organov oblasti obravnava kot prednostno nalogo. V drugih državah članicah se korupcija že dolgo šteje za manjšo težavo, zato ni nobene aktivne politike za spodbujanje celovitih preventivnih ukrepov.

Aktivno spodbujanje integritete javnega sektorja – Nizozemska

V nizozemski javni upravi se dejavno spodbujajo integriteta, preglednost in odgovornost. Urad za spodbujanje integritete javnega sektorja (BIOS), ki ga je ustanovilo Ministrstvo za notranje zadeve in zadeve kraljestva, je neodvisen inštitut, ki spodbuja in podpira javni sektor pri oblikovanju in izvajanju politik integritete.

Poleg tega številna nizozemska mesta in skupnosti izvajajo lokalno politiko integritete, ki je izboljšala odkrivanje primerov integritete (število se je s 135 leta 2003 povečalo na 301 leta 2010). V zadnjih dvajsetih letih so se razvile lokalne politike integritete, ki so postale neločljivi del lokalne uprave.

Mehanizmi zunanega in notranjega nadzora (razen kazenskega pregona)

Nadzorni mehanizmi imajo pomembno vlogo pri preprečevanju in odkrivanju korupcije v javnih organih. Nekatere države članice močno obremenjujejo organe pregona in tožilstva ali protikorupcijske agencije, ki se obravnavajo kot edini odgovorni za odpravljanje korupcije v državi. Čeprav je dejavnost teh institucij zelo pomembna, globoko zakoreninjene korupcije ni

mogoče obravnavati brez celovitega pristopa, usmerjenega v izboljšanje preventivnih in nadzornih mehanizmov v celotni javni upravi na centralni in lokalni ravni.

Nekatera računska sodišča so imela pomembno vlogo pri spodbujanju protikorupcijskih reform. V nekaj državah članicah računsko sodišča dejavno obveščajo druge ustrezne organe o sumih korupcije. V nekaterih primerih je računsko sodišče tudi institucija, ki je odgovorna za preverjanje financiranja strank in volilnih kampanj. Vendar se njegova proaktivnost ne more primerjati z učinkovitim notranjim in zunanjim nadzorom na regionalni in lokalni ravni.

V številnih državah članicah je notranji nadzor po državi (predvsem na lokalni ravni) šibek in neusklajen. Za zagotavljanje otipljivih in trajnih protikorupcijskih rezultatov je treba ta nadzor okrepiti in ga uskladiti z učinkovitimi preventivnimi politikami.

Prijava premoženja

Prijava premoženja javnih uslužbencev na občutljivih delovnih mestih je praksa, ki prispeva k utrjevanju odgovornosti javnih uslužbencev, zagotavlja večjo preglednost in lajša odkrivanje morebitnih primerov nezakonitega bogatenja, navzkrižij interesov, nezdružljivosti ter odkrivanje in preiskovanje morebitnih koruptivnih ravnanj.

Pristopi k prijavi premoženja izvoljenih funkcionarjev lahko vključujejo zahteve za prijavo precej obsežnih informacij¹² kot tudi politike bolj omejene prijave ali neprijave. Za strokovne javne uslužbence v nekaterih sektorjih bi bila lahko prijava premoženja način, kako se izogniti vprašanjem navzkrižij interesov. Kljub tem različnim pristopom je mogoče opaziti splošni trend strožjih zahtev glede prijave premoženja javnih uslužbencev. Nekaj držav članic, v katerih tradicionalno ni bilo režimov prijave premoženja, je nedavno uvedlo te sisteme ali jih napovedalo.

Pomemben vidik se nanaša na preverjanje teh prijav. V nekaterih državah članicah imajo organi, pristojni za spremljanje prijav premoženja, omejena pooblastila in orodja. V drugih je malo dokazov o dejavnem izvajanju ali izvrševanju teh pravil. V nekaj državah je sistem preverjanja zapleten in okoren, kar vpliva na njegovo učinkovitost. Med državami članicami je mogoče najti nekaj primerov temeljitega preverjanja: v teh državah specializirane neodvisne protikorupcijske agencije/agencije za integriteto, ki imajo potrebna pooblastila in orodja za preverjanje izvora premoženja zadevnih javnih uslužbencev na podlagi širokega razpona zbirk podatkov (davčna uprava, register podjetij itd.), izvajajo podrobna preverjanja, da bi odkrile morebitne nepravilne prijave.

Pravila glede navzkrižja interesov

Navzkrižje interesov se pojavi, kadar javni uslužbenci ravnaajo ali nameravajo ravnati ali dajejo vtis ravnanja v zasebno korist¹³. Zato je vprašanje navzkrižja interesov zajeto v obseg

¹² Prijava premoženja ne pomeni samodejno objave, pri kateri je treba upoštevati tudi pravico do varstva podatkov. Nekateri države članice, ki izvajajo sisteme za prijavo premoženja, ne objavljajo vseh prijav premoženja, vendar pa od javnih uslužbencev zahtevajo, da ustreznim organom predložijo podrobne prijave premoženja.

¹³ Svet Evrope je navzkrižje interesov opredelil kot situacijo, „v kateri zasebni interes javnega uslužbenca vpliva ali se zdi, da vpliva, na nepristransko in objektivno opravljanje njegovih uradnih dolžnosti“, pri čemer zasebni interes pomeni „vsako korist zanj ali zanj, za njegovo ali njeno družino, bližnje sorodnike, prijatelje in osebe ali organizacije, s katerimi javni uslužbenec ima ali je imel poslovne ali politične odnose.“ Vključuje tudi vsako s tem povezano finančno ali civilno odgovornost. Glej priporočilo št. R (2000) 10 odbora ministrov državam članicam o kodeksih ravnanja za izvoljene funkcionarje:

[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).

širokega razpona protikorupcijskih instrumentov in revizijskih mehanizmov, vključno s tistimi, ki jih določajo Konvencija Združenih narodov proti korupciji (UNCAC), skupina GRECO in OECD.

Predpisi in sankcije, ki se uporabljajo za navzkrižja interesov, se v EU razlikujejo. Nekatere države članice imajo namensko zakonodajo, ki zajema velik razpon izvoljenih in imenovanih funkcionarjev, in specializirane agencije, ki so zadolžene za preverjanje. Raven nadzora je v posameznih državah članicah različna: nekatere imajo neodvisne agencije, ki spremljajo navzkrižja interesov, vendar je njihova zmogljivost za spremljanje teh situacij po vsej državi omejena, nadaljnje ukrepanje na podlagi njihovih odločitev pa nezadostno, druge imajo etično komisijo, pristojno za ta preverjanja, ki poroča Parlamentu, in poslance v nekaterih primerih preverja parlamentarna komisija, v drugih pa komisija, katere naloga je preverjanje navzkrižij interesov in prijav premoženja, čeprav pogosto z omejenimi zmogljivostmi in pooblastili za sankcioniranje. Preverjanja vsebine so pogosto formalistična in večinoma omejena na upravna preverjanja. Zmogljivost spremljanja in orodja, ki so potrebna za večja preverjanja, so pogosto nezadostna.

Značilne težave se na splošno pojavljajo zaradi omejenih in šibkih sankcij, ki se uporabljajo za izvoljene funkcionarje. Če kodeksi ravnanja posameznih izvoljenih skupščin zajemajo navzkrižje interesov, običajno ne vključujejo odvrtačnih sankcij. Strankarska disciplina in samonadzor morda v zvezi s tem nista dovolj učinkovita. Hkrati sta preklic pogodb in postopkov, sklenjenih oziroma izvajanih v situacijah navzkrižja interesov, ali izterjava odškodninskih zahtevkov pogosto prepuščena civilnemu pravu in se v praksi ne izvajata učinkovito.

Navzkrižja interesov pri odločanju, dodeljevanju javnih sredstev in javnih naročilih so zlasti na lokalni ravni ponavljajoč se vzorec v številnih državah članicah. V tem poročilu so analizirani posebni izzivi v zvezi s tem na regionalni in lokalni ravni v tistih državah članicah, kjer so takšne težave na videz hujše. Med regijami in lokalnimi upravami so (včasih velike) razlike, pri čemer se ne izvaja skladen pristop k določitvi minimalnih standardov in ozaveščanju v zvezi s tem. Navzkrižja interesov v državah članicah EU praviloma niso opredeljena kot kazniva dejanja. V eni državi članici je navzkrižje interesov opredeljeno kot kaznivo dejanje, vendar še ni ustaljene prakse uspešnega sodnega pregona. Nekatere oblike navzkrižja interesov so kot kazniva dejanja opredeljena tudi v drugi državi članici (tj. nezakonit interes v dejavnosti, ki jo vodijo ali nadzorujejo javni uslužbenci).

Mobilnost delovne sile med javnim in zasebnim sektorjem je nujna za delovanje sodobne družbe ter lahko zagotovi velike koristi tako za javni kot zasebni sektor. Vendar predstavlja morebitno tveganje, da nekdanji javni uslužbenci razkrijejo informacije, ki so jih pridobili med opravljanjem prejšnjih funkcij in jih ne bi smeli razkriti, in da se nekdanji uslužbenci zasebnega sektorja zaposlijo v javnem sektorju, kar bi pomenilo navzkrižje interesov v povezavi z njihovim nekdanjim delodajalcem. To vprašanje je izrecno obravnavano le v nekaterih državah članicah, pri čemer je izvajanje pogosto šibko.

C. Zatiranje

Kazensko pravo

Kazensko pravo na področju korupcije je na splošno vzpostavljeno in skladno s standardi Sveta Evrope, Združenih narodov in zakonodajo EU. Konvencije UNCAC ni ratificirala ena

država članica. Glavna ovira za ratifikacijo v tej državi članici je pomanjkanje kazenske odgovornosti za izvoljene funkcionarje v primeru podkupovanja.

Nekatere države članice so uvedle ali načrtujejo obsežne reforme kazenskega prava in kazenskega postopka. Njihov skupni cilj je povečati učinkovitost postopkov in jih pospešiti ter okrepiti protikorupcijska orodja (vključno z boljšo opredelitvijo kaznivih dejanj, strožimi sankcijami v nekaterih primerih in določbami o pospešenem postopku). Nekatere države članice imajo zaradi določanja tanke meje med zakonitim in nezakornitim vedenjem še vedno ozko področje uporabe opredelitve kaznivega dejanja.

Okvirni sklep 2003/568/PNZ o boju proti korupciji v zasebnem sektorju ni bil prenesen v nacionalno zakonodajo enako kakovostno¹⁴. Določene pomanjkljivosti obstajajo predvsem v prenosu določb o kaznivosti vseh elementov aktivnega in pasivnega podkupovanja ter odgovornosti pravnih oseb. Tudi v državah članicah, ki so prenesle Okvirni sklep, ni veliko informacij o njegovem izvrševanju v nacionalni zakonodaji.

Učinkovitost protikorupcijskih agencij

Države članice se same odločijo, katere institucionalne strukture za obravnavo korupcije so morda potrebne v njihovem nacionalnem okolju glede na razširjenost in vrsto korupcije v državi, ustavni in pravni okvir, tradicije, povezanost z drugimi politikami v državi, splošno institucionalno ureditev itd.

Več držav članic ima centralne protikorupcijske agencije, ki združujejo preventivne in represivne naloge, druge pa imajo namenske protikorupcijske agencije za preprečevanje, pri čemer so nekatere pooblašene tudi za preverjanje premoženja, navzkrižja interesov, nezdržljivosti in v nekaterih primerih financiranja strank. Nekatere druge države imajo namenske policijske ali tožilske službe za boj proti korupciji.

Zdaj je na splošno priznано, da ustanovitev specializiranih protikorupcijskih agencij, ne glede na to, ali so osredotočene na preprečevanje ali zatiranje ali oboje, ni univerzalna rešitev. Doseženi rezultati so različni. Vendar analize držav v tem poročilu kažejo, da so bile nekatere od teh agencij učinkovite gonilne sile protikorupcijskih reform v svojih državah.

Dosežki nekaterih protikorupcijskih agencij so trajnejši od dosežkov drugih. Med dejavniki, ki vplivajo na njihov (začasni ali dolgoročni) uspeh, so zajamčena neodvisnost in nevmešavanje politike, izbira in napredovanje osebja na podlagi sposobnosti, večdisciplinarno sodelovanje med operativnimi ekipami in z drugimi institucijami, hiter dostop do zbirk podatkov in obveščevalnih podatkov ter zagotavljanje potrebnih virov in znanja. Ti elementi v vseh državah članicah niso dosledno združeni.

Dobre prakse v zvezi s protikorupcijskimi agencijami

Slovenska Komisija za preprečevanje korupcije (KPK) je utrdila svojo vlogo „podpiranja pravne države s prizadevanji na področju boja proti korupciji“, kar priznava tudi Ustavno sodišče Republike Slovenije. KPK je kljub omejenim virom opravila veliko število nalog, in sicer več kot 1 000 pregledov in preiskav na leto. Preverila je premoženje in interese

¹⁴ COM(2011) 309 final, drugo poročilo o izvajanju Okvirnega sklepa 2003/568/PNZ z dne 6. junija 2011: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0309:FIN:SL:PDF>.

predsednikov vseh glavnih političnih strank, pri čemer je nedavno razkrila kršitve zakonodaje o prijavi premoženja in domnevno nepojasnjeno premoženje pomembnih političnih osebnosti.

Romunski Nacionalni protikorupcijski direktorat (DNA) je specializirani urad sodnega pregona za boj proti korupciji na srednji in visoki ravni, ki je doslej dosegel opazne rezultate na področju nestrankarskih preiskav in sodnega pregona domnevne korupcije na najvišjih ravneh političnega, sodnega in drugih sektorjev, kot so davčna uprava, carina, energetika, promet, gradbeništvo, zdravstvo itd. DNA je v zadnjih sedmih letih vložil obtožnice zoper več kot 4 700 obtožencev. 90,25 % njegovih obtožnic je bilo potrjenih s pravnomočnimi sodbami. S pravnomočnimi sodbami je bilo obsojenih skoraj 1 500 obtožencev, od katerih jih je bila skoraj polovica na zelo visokih položajih. Ključna za te rezultate je struktura DNA, ki poleg tožilcev, ki vodijo in nadzorujejo preiskave, zajema pravosodno policijo ter strokovnjake za ekonomijo, finance in IT.

Latvijski Urad za preprečevanje korupcije in boj proti njej(KNAB) je pridobil velik ugled v Latviji in drugod. Združuje naloge, povezane s preprečevanjem, preiskovanjem in izobraževanjem, vključno z nadzorom financiranja strank. KNAB ima tudi vlogo predobravnavnega preiskovalnega organa s tradicionalnimi policijskimi pooblastili ter dostopom do bančnih in davčnih zbirk podatkov. Urad je nedavno šel skozi obdobje notranjih nemirov.

Hrvaški Urad za boj proti korupciji in organiziranemu kriminalu v okviru generalnega državnega pravobranilca (USKOK) je doslej izvedel več proaktivnih preiskav in uspešnih primerov sodnega pregona, vključno s pomembnimi primeri v zvezi z izvoljenimi in imenovanimi funkcionarji na visoki ravni.

Centralni španski Specializirani urad za sodni pregon korupcije je uspešno izvedel veliko preiskav in primerov sodnega pregona, tudi primerov na visoki ravni, ki so zadevali domnevne zapletene sheme nezakonitega financiranja strank. Protikorupcijski urad Katalonije, regionalna protikorupcijska agencija, specializirana za preprečevanje in preiskovanje korupcije in goljufij, je edina tovrstna agencija v Španiji. Njegov cilj je preprečevanje in preiskovanje zlorabe javnih sredstev, pooblaščen pa je tudi za vodenje drugih subjektov.

V nekaterih državah članicah se protikorupcijske agencije, ki preiskujejo politike, pozneje soočajo z neposrednim ali posrednim pritiskom. Navedeni pritisk zajema javne izjave ali drugo izpodbijanje legitimnosti vodstva agencij ali njihovih institucionalnih pooblastil in pristojnosti. Pomembno je zagotoviti jamstva, ki so potrebna za to, da bodo te agencije lahko nadaljevale z izvajanjem svojih nalog brez neprimerne pritiska.

Zmožljivosti policije, tožilstva in sodstva

Učinkovitost **policije in tožilstva** pri preiskovanju korupcije se v EU močno razlikuje. Dejavniki, ki se upoštevajo pri ocenjevanju njune učinkovitosti, zajemajo ocenjeni obseg in vrsto korupcije, ki jo morata obravnavati, uravnoteženost s preventivnimi ukrepi, politično voljo za podporo njuni neodvisnosti, zmožljivosti in vire, ki jih imata na voljo, možne ovire pri preiskavah, učinkovitost sodstva, zlasti njegovo neodvisnost, itd. Ocena je težavna zaradi neusklajenosti statistike o korupcijskih kaznivih dejanjih v večini držav članic. Ažurna, natančna in združena statistika o vseh fazah postopkov pri korupcijskih primerih praktično ne obstaja.

Zgolj represivni ukrepi ne zadostujejo za učinkovito obravnavo korupcije. Vendar ima sposobnost pravosodnega sistema, da naloži odvračalne kazenske sankcije, pomembno vlogo odvračanja, saj je to jasen znak, da se korupcija ne dopušča.

Nekatere države članice se osredotočajo predvsem na zatiranje, tako da so policijski ukrepi postali najvidnejši del prizadevanj na področju boja proti korupciji. Izjemni rezultati so vidni tudi v državah članicah, v katerih je učinkovito tožilstvo kot celota (ne samo službe, specializirane za korupcijo). V nekaterih drugih državah članicah tožilstvo ni dovolj uspešno ali pa so preiskave dolgotrajne.

Neodvisnost sodstva je ključni element protikorupcijskih politik tako z vidika zmogljivosti pravosodnega sistema za učinkovito obravnavo zadev na področju korupcije, tudi na visoki ravni, kakor tudi z vidika standardov integritete znotraj samega pravosodnega sistema. Učinkovita zaščita neodvisnosti in visoki etični standardi v sodstvu so nujni za zagotovitev potrebnega okvira za učinkovito sodstvo, ki v korupcijskih zadevah objektivno in nepristransko ter brez neprimerne vpliva zagotavlja pravičnost. V nekaterih državah članicah je neodvisnost policije in tožilstva problem. V nekaterih primerih je bila izražena posebna zaskrbljenost glede izpostavljenosti služb tožilstva in sodišč vmešavanju politike v korupcijskih zadevah, pri čemer se ne presoja splošna institucionalna struktura, ki odraža ustavno, pravno in kulturno okolje posamezne države članice in za katero veljajo ločeni mehanizmi in postopki na ravni EU – zlasti letni pregled stanja na področju pravosodja v EU in okvir pravne države, ki ga je predsednik Barroso naznanil in opisal v svojem govoru o stanju Unije leta 2012 in leta 2013. Primeri zajemajo nepregledno ali diskrecijsko uporabo postopkov za imenovanje, napredovanje ali odpuščanje vodilnih tožilcev, ki obravnavajo korupcijske zadeve, ter odpustitve ali poskuse diskreditacije protikorupcijskih institucij ali njihovih vodij brez očitnega objektivnega razloga. V drugih primerih so bile policijske službe za boj proti korupciji izpostavljene vmešavanju političnih akterjev v njihovo upravljanje in delovanje. Široka pooblastila, ki jih imajo nekatere protikorupcijske institucije, se ne ujemajo vedno z odgovornostjo, kar daje vtis, da se izogibajo pomembnim primerom ali se poslužujejo spornih preiskovalnih metod.

Enotni standard, ki bi ga lahko obravnavali kot vzorčnega za postopke imenovanja in odpuščanja vodij policijskih ali tožilskih služb, ne obstaja. Te odločitve so v večini držav članic v rokah vlad kot izraz politične odgovornosti ter odražajo položaj policije in tožilstva v izvršilni veji oblasti. Ne glede na uporabljeni postopek mora biti proces verodostojen in utemeljen na podlagi sposobnosti, da se prepreči kakršen koli vtis politične pristranskosti ter policiji in tožilcem omogoči preiskovanje vsakega odkritega primera korupcije.

V nekaterih državah članicah je bilo kot slabost izpostavljeno tudi pomanjkanje učinkovitega usklajevanja med policijo in protikorupcijskimi agencijami.

Analize posameznih držav izpostavljajo pomisleke glede integritete **sodstva** pri obravnavanju primerov korupcije in glede njegove neodvisnosti ali integritete, kot je razvidno iz razpona in vrste primerov korupcije, v katerih so bili udeleženi sodniki ali tožilci. Specializirano protikorupcijsko sodišče, ki je bilo ustanovljeno v eni državi članici, se je soočalo z velikimi izzivi (in celo začasno razpustitvijo), kar je vplivalo na njegovo stabilnost in sposobnost doseganja prepričljivih rezultatov.

V več državah članicah se zdi, da sodstvu primanjkuje odločnosti in zmogljivosti za obravnavo zapletenih ali občutljivih primerov korupcije. V nekaterih državah članicah, v katerih se sodni postopki izkažejo za predolge in okorne, obstaja tveganje, da primeri

korupcije zastarajo. V nekaterih situacijah prihaja zaradi načina uporabe postopkovnih pravil v praksi do velikih zamud, katerih cilj je včasih preprečiti zaključek sodnega postopka.

V več državah članicah, v katerih je bil ugotovljen vzorec ponavljanja odloženih ali šibkih sankcij za korupcijo, je bil poudarjen tudi omejen odvračalni učinek obsodb sodišč. Vendar so v drugih primerih sodišča nedavno izrekla odvračalne zaporne kazni zaradi korupcije.

V eni državi članici je bila vloga preiskovalnih sodišč ocenjena kot odločilna pri pospeševanju zakonodajnih in institucionalnih reform v zvezi s primeri korupcije, vendar je analiza hkrati sprožila vprašanja glede trajanja njihovih postopkov in dejanskega vpliva na pregon.

Podariti je treba, da lahko postopkovne pomanjkljivosti v nekaterih državah članicah pogosto ovirajo preiskave primerov korupcije. Primeri zajemajo preobsežne ali nejasne določbe o odvzemu imunitete ali njihovo napačno uporabo ter zastaralne roke, ki ovirajo zaključevanje zapletenih primerov, zlasti v kombinaciji z dolgotrajnimi postopki ali neprilagodljivimi pravili o dostopu do bančnih podatkov, kar ovira finančne preiskave in čezmejno sodelovanje.

D. Posebna področja tveganja

Majhna korupcija

Majhna korupcija ostaja močno razširjena težava v le nekaj državah članicah. Številnim protikorupcijskim pobudam ni uspelo odpraviti majhne korupcije v teh državah. Več državam članicam, v katerih se je majhna korupcija pred desetletji štela za ponavljajočo se težavo, je uspelo doseči napredek na tem področju, kot so pokazale raziskave o neposrednih izkušnjah s korupcijo, v katerih so bili ugotovljeni pozitivni trendi in ki te države včasih v zvezi z navedenim uvrščajo celo nad povprečje EU. Kljub obetavnemu napredku pri zmanjševanju majhne korupcije se več držav članic še vedno spopada s tveganimi razmerami v zdravstvu, kjer se še vedno spodbujajo neuradna plačila v zameno za posebno obravnavo.

Korupcijska tveganja na regionalni in lokalni ravni

Ugotovljeno je, da so korupcijska tveganja na regionalni in lokalni ravni večja, ker sta medsebojno preverjanje in notranji nadzor običajno šibkejša kot na centralni ravni. V nekaterih državah članicah se dobro upravljanje in učinkovitost protikorupcijskih politik močno razlikujeta¹⁵.

V številnih državah članicah se široka diskrecijska pooblastila lokalnih vlad ali lokalnih uprav (ki prav tako upravljajo znatna sredstva) ne ujemajo z ustrezno ravno odgovornosti in nadzornimi mehanizmi. Posebne težave na lokalni ravni povzročajo navzkrižja interesov. Potrebna so dodatna prizadevanja za razširjanje dobrih praks, ki jih uporabljajo nekatere regije ali lokalne uprave, in vzpostavitev enakih konkurenčnih pogojev za izvoljene in imenovane funkcionarje na lokalni ravni, zlasti glede standardov preglednosti, prijave premoženja, preprečevanja in sankcioniranja navzkrižja interesov ter nadzora javne porabe.

Spodbudno pa je, da so bile na lokalni ali regionalni ravni ugotovljene učinkovite preventivne prakse. V eni državi članici je bila ustanovljena mreža več kot 200 regionalnih, občinskih in

¹⁵ Ugotovitve inštituta za kakovost vladanja, Univerza v Göteborgu, Švedska.

pokrajinskih uprav, ki si skupaj prizadevajo za preprečevanje korupcije in vstopa mafije v javne strukture.

Izbrani izpostavljeni sektorji

V več državah članicah so bili pri analizi poudarjeni nekateri sektorji, ki se zdijo še posebej izpostavljeni korupciji, kar zahteva ciljno usmerjen odziv.

Urbanizem in gradbeništvo sta sektorja, ki sta običajno po vsej EU zelo izpostavljena korupciji. V poročilu sta opredeljena kot sektorja, ki sta v nekaterih državah članicah, v katerih je bilo v zadnjih letih preiskanih in sodno preganjanih veliko primerov korupcije, posebej dovzetna za korupcijo. Ena država članica se je na tveganja na tem področju odzvala z ustanovitvijo specializirane tožilske službe za boj proti kriminalu v zvezi z okoljskim in urbanističnim načrtovanjem, ki zajema širok razpon kaznivih dejanj, vključno s korupcijo. Okoljsko načrtovanje je bilo v eni državi članici, v kateri so na dodeljevanje lokacijskih dovoljenj, zlasti za velike projekte, vplivale obtožbe o korupciji in nezakonitem financiranju strank, opredeljeno kot področje, izpostavljeno korupciji.

Tudi zdravstvo je sektor, v katerem je vidna splošna izpostavljenost korupciji, zlasti v zvezi z javnimi naročili in farmacevtsko industrijo, in je bilo podrobneje ocenjeno v več državah članicah. Te države trenutno razvijajo strategije in reforme za odpravo korupcije v zdravstvu. Vendar so otipljivi rezultati doslej redki. Neformalna plačila in korupcija pri javnih naročilih in v farmacevtskem sektorju so še vedno zaskrbljujoči.

V eni državi članici je bila korupcija v davčni upravi poudarjena kot resen problem, ki zahteva ciljno usmerjen strateški odziv.

Večina zgoraj navedenih držav članic na splošno nima skladnih mehanizmov za oceno tveganj ali sektorskih strategij za obravnavo korupcije v izpostavljenih sektorjih.

Integriteta in preglednost finančnega sektorja

Po finančni krizi je bila pogosto omenjena potreba po izboljšanju standardov integritete in preglednosti v finančnem sektorju. To poročilo opozarja na takšna vprašanja v zvezi z več državami članicami.

Poročilo Parlamentarne skupščine Sveta Evrope povezuje „primere velike korupcije“ z davčnimi utajami prek „offshore“ podjetij v davčnih oazah¹⁶. Poročilo se sklicuje na pobudo Svetovne banke¹⁷ in Urada Združenih narodov za droge in kriminal za izterjavo ukradenih sredstev, v okviru katere je bilo analiziranih 150 primerov velike korupcije ter ugotovljena neposredna povezava med obsežno korupcijo visokih javnih uslužbencev in skrivanjem ukradenih sredstev prek netransparentnih navideznih družb, fundacij in skladov. Poleg tega je pobuda pokazala ovire za preiskovanje in sledenje ukradenih sredstev zaradi pomanjkanja dostopa do informacij o dejanskem lastništvu in uporabe zapletenih korporativnih struktur, ki spadajo v več jurisdikcij.

V istem poročilu parlamentarne skupščine je bila med članicami Sveta Evrope izpostavljena ena država, ki „daje zavetišče ali dopušča bolj ali manj sumljive finančne in pravne ureditve

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

¹⁷ <http://star.worldbank.org/star/>.

sistema „offshore“. Zadevna država članica je nedavno napovedala načrte za revizijo svojega pravnega okvira glede dostopa do bančnih informacij.

V drugi državi članici so nedavne polemike o finančnem sektorju, zlasti pomembnih bankah, glede vprašanj, kot so dogovarjanje o obrestnih merah, neodgovorno in špekulativno posojanje in neskrbno ravnanje, povzročile zaskrbljenost glede ureditve in izvrševanja obstoječih pravil. Obsežna razprava je potekala tudi o vlogi bank pri omogočanju ali dopuščanju pranja denarja. Načrti za javno dostopen register lastnikov registriranih družb bodo izboljšali preglednost.

Druga država članica se je zavezala, da bo okrepila nadzor in regulativni okvir svojega bančnega sektorja ter zaščitne ukrepe pred pranjem denarja.

Čezmejno podkupovanje

Države članice, ki znotraj lastnih meja učinkovito odpravljajo korupcijo, se pogosto soočajo z izzivi pri ravnanju njihovih podjetij v tujini, predvsem v državah, kjer so koruptivna ravnanja močno razširjena. OECD izvaja strog nadzor na tem področju, pri čemer v svojih rednih ocenah izpostavlja dobre in manj zadovoljive rezultate kazenskega pregona. V več državah članicah so bile opredeljene dobre prakse, bodisi v zvezi z velikim številom uspešnih primerov pregona in visoko stopnjo sankcij bodisi v obliki dajanja prednosti primerom čezmejnega podkupovanja ali v obliki nedavnega sprejetja obsežnega zakona o podkupovanju, ki je okrepil pravna in postopkovna orodja za preprečevanje in pregon korupcije, zlasti čezmejnega podkupovanja.

Dober pravni okvir za obravnavo domačega in čezmejnega podkupovanja – Zakon o podkupovanju v Združenem kraljestvu

Zakon o podkupovanju iz leta 2010, ki je začel veljati 1. julija 2011, uvršča Združeno kraljestvo med države z najstrožjimi pravili proti podkupovanju na svetu. Poleg opredelitve plačevanja in sprejemanja podkupnin in podkupovanja tujega uslužbenca kot kaznivega dejanja razširja kazensko odgovornost tudi na gospodarske organizacije, ki ne preprečijo podkupovanja, zagrešenega v njihovem imenu. Določbe o ekstrateritorialni jurisdikciji Uradu za velike goljufije (SFO) omogočajo pregon vsakega podjetja ali z njim povezane osebe, prisotne v Združenem kraljestvu, tudi če ima podjetje sedež v tujini. Gospodarske organizacije so oproščene kazenske odgovornosti, če so izvajale ustrezne postopke za preprečevanje podkupovanja.

Priložene Smernice za gospodarske organizacije (GCO), ki jih je pripravil SFO, spodbujajo ozaveščenost o novem pravnem okviru in podjetja na praktičen način (vključno s študijami primerov) vodijo skozi njihove zakonske obveznosti glede preprečevanja ali zaznavanja podkupovanja. V GCO je v skladu s prejšnjim priporočilom OECD jasno poudarjeno, da se pospeševalna plačila štejejo za nezakonito podkupovanje, vsebuje pa tudi merila, po katerih lahko podjetja razlikujejo med gostoljubnostjo in prikritimi oblikami podkupovanja.

SFO ima široka pooblastila za preiskave in kazenski pregon velikih in zapletenih goljufij, vključno s korupcijo. V določenih okoliščinah lahko SFO predvidi civilne naloge za izterjavo in poravnave v skladu z navedenimi smernicami.

OECD je druge države članice kritiziral zaradi nezadostnega ali neobstoječega kazenskega pregona čezmejnega podkupovanja glede na tveganja korupcije, s katerimi se srečujejo njihova podjetja v tujini.

Državna podjetja

V nekaterih državah je nadzor državnih podjetij pomanjkljiv, ker zakonodaja ni jasna, politizacija pa ovira imenovanja na podlagi sposobnosti in zasledovanje javnega interesa. Poleg tega so protikorupcijski zaščitni ukrepi ali mehanizmi za preprečevanje in sankcioniranje navzkrižja interesov nezadostni. Dodeljevanje sredstev in v nekaterih primerih nabava storitev s strani teh podjetij sta pogosto nepregledna. Nedavne preiskave domnevne zlorabe sredstev, koruptivnih ravnanj in pranja denarja v zvezi z državnimi podjetji so na tem področju pokazale visoko raven korupcijskih tveganj ter slab nadzor in preprečevanje.

Poročilo v zvezi z nekaterimi državami članicami poudarja potrebo po večji preglednosti in učinkovitem preverjanju pospešenih postopkov privatizacije, ki lahko povzročijo tveganja korupcije.

Povezave med korupcijo in organiziranim kriminalom

V državah članicah, kjer organizirani kriminal predstavlja velike težave, se korupcija pogosto uporablja za prikrivanje drugih nezakonitih ravnanj organiziranega kriminala. V eni državi članici so bili številni primeri domnevnega nezakonitega financiranja strank na centralni ali regionalni ravni povezani tudi z organiziranimi kriminalnimi združbami. Povezave med organiziranimi kriminalnimi združbami, podjetji in politiki ostajajo v teh državah članicah zaskrbljujoče, zlasti na regionalni in lokalni ravni ter na področju javnih naročil, gradbeništva, vzdrževalnih storitev, ravnanja z odpadki in v drugih sektorjih. Raziskava je pokazala, da ima v drugi državi članici organizirani kriminal vpliv na vseh ravneh, tudi v politiki. V tej državi se politična korupcija pogosto uporablja kot orodje za pridobitev neposrednega ali posrednega dostopa do moči; šteje se, da ima ta država med državami članicami EU najvišjo stopnjo sive ekonomije. Korupcija na splošno ostaja resna grožnja, saj jo organizirane kriminalne združbe uporabljajo za vstopanje v javni in zasebni sektor, kot je navedeno v Europolovi oceni ogroženosti zaradi organiziranega kriminala in hudih kaznivih dejanj v EU iz leta 2013.

E. Osnovna vprašanja

Na to, v kolikšnem obsegu okolje omogoča korupcijo, vpliva veliko osnovnih vprašanj, čeprav sama po sebi niso nujno povezana s korupcijo. Z učinkovitimi politikami na teh področjih je mogoče zmanjšati priložnosti za korupcijo.

Politike preglednosti in prost dostop do informacij

Odprtost in preglednost lahko zavirata korupcijo in pomagata pri odkrivanju storjenih kršitev. Čeprav ima večina držav članic na tem področju ustrezno zakonodajo, nekatere pa so pred sprejetjem teh zakonov, se standardi preglednosti ne izvajajo povsod enako. Ena država članica je razvila spletno aplikacijo, ki omogoča pregled nad vsemi odhodki javnega sektorja za blago in storitve (*glej tudi oddelek o javnih naročilih*). Vsebuje tudi podatke o upravah in nadzornih svetih vseh državnih podjetij in podjetij pod državnim nadzorom ter njihova letna poročila.

Učinkovite protikorupcijske politike v nekaterih državah članicah delno izhajajo iz tradicije odprtosti, preglednosti in razkrivanja dokumentov.

Zakon, sprejet leta 2010¹⁸, zavezuje vse javne institucije k objavi njihovih sklepov, vključno s sklepi v zvezi z javnimi naročili, na spletu. Od 1. oktobra 2010 morajo vse javne institucije, zakonodajni organi in lokalne vlade v okviru programa „Jasnost“ (diavgeia - διαύγεια) naložiti svoje sklepe na internet¹⁹. Sklepov javnih subjektov ni mogoče izvajati, če niso naloženi na spletna mesta programa Jasnost. Iz te obveznosti so izvzeti le sklepi, ki vsebujejo občutljive osebne podatke in/ali informacije o nacionalni varnosti. Vsak dokument vsebuje digitalni podpis in samodejno dodeljeno edinstveno številko. V primeru razhajanja besedila, objavljenega v vladnem uradnem listu, in besedila na spletnih mestih programa Jasnost, se upošteva slednje. Objavijo se tudi sklenjene pogodbe o javnih naročilih.

Zaščita prijaviteljev nepravilnosti

Ustrezni mehanizmi prijavljanja nepravilnosti, ki kodificirajo postopke znotraj javnih uprav za omogočanje uradnih poti poročanja o tem, kar prijavitelji morda zaznajo kot nepravilnosti ali celo nezakonita dejanja, lahko pomagajo pri odpravljanju težav pri odkrivanju, značilnih za korupcijo (in tudi na drugih področjih). Vendar se prijavljanje nepravilnosti zaradi splošne nenaklonjenosti prijavljanju takih dejanj znotraj lastne organizacije in strahu pred maščevanjem sooča s težavami. Glede na navedeno so ključni izgradnja kulture integritete v posameznih organizacijah, ozaveščanje in vzpostavitev učinkovitih zaščitnih mehanizmov, ki bi vlili zaupanje morebitnim prijaviteljem.²⁰

Preglednost lobiranja

V zapletenem svetu oblikovanja javne politike je zaželeno, da so javne uprave vključene v stalen dialog z zunanjimi deležniki. Vsem zainteresiranim stranem je treba zagotoviti možnost, da izrazijo svoje mnenje, vendar je pri tem potrebna preglednost. Ker lahko dejavnosti lobiranja povzročijo tveganja korupcije in nelegitimnega vpliva na vsebino predpisov, je zaželeno izvajanje mehanizmov za omejitev teh dejavnosti, bodisi na podlagi zakonodaje bodisi s prostovoljno registracijo lobistov.

Takšni mehanizmi lahko prispevajo k oblikovanju jasnih in preglednih odnosov med javnimi organi in zunanjimi deležniki. Tako lahko pomagajo zmanjšati tveganje korupcije. To področje je do zdaj razvilo razmeroma malo držav članic, čeprav nekatere druge države članice pripravljajo zakonodajo ali predpise ali razpravljajo o možnosti uvedbe novih mehanizmov.

IV. Javna naročila

A. Splošni pregled okvira EU

Obseg trga javnih naročil v EU

Javna naročila so pomemben element nacionalnih gospodarstev v EU. Javni organi in subjekti javnega prava za javna naročila blaga, gradenj in storitev vsako leto porabijo približno petino

¹⁸ Zakon 3861/2010.

¹⁹ <http://diavgeia.gov.gr/en>.

²⁰ Organizacija Transparency International je v okviru projekta, ki ga je sofinancirala EU, izvedla primerjalno analizo pravnega okvira na področju zaščite prijaviteljev po vsej EU, glej: http://www.transparency.org/whatwedo/pub/whistleblowing_in_europe_legal_protections_for_whistleblowers_in_the_eu.

BDP EU²¹. Približno 20 % tega skupnega zneska zadeva javna naročila, ki presegajo prage, nad katerimi se uporabljajo pravila EU za javna naročila. Komisija ocenjuje, da je leta 2011 skupna vrednost povabil k oddaji ponudb nad temi pragi EU znašala približno 425 milijard EUR²².

Pomembnost protikorupcijskih politik pri javnih naročilih

Javna naročila so zaradi ravni ustvarjenih finančnih tokov in več drugih dejavnikov področje, dovzetno za koruptivna ravnanja. Glede na raziskavo o javnih naročilih in korupciji iz leta 2008 lahko stroški, prišteti k pogodbi zaradi koruptivnih ravnanj, znašajo med 20 in 25 %, v nekaterih primerih pa celo 50 % skupnih stroškov pogodbe²³. Kot je poudaril OECD v svojih načelih za integriteto v okviru javnih naročil, „*slabo upravljanje javnih naročil ovira konkurenčnost trga in zvišuje ceno, ki jo plača uprava za blago in storitve, kar neposredno vpliva na javne izdatke in s tem na sredstva davkoplačevalcev. Zaradi finančnih interesov in tesne povezanosti med javnim in zasebnim sektorjem so javna naročila veliko področje tveganja. [...]*“²⁴.

V študiji iz leta 2013 o ugotavljanju in zmanjševanju korupcije v javnih naročilih v EU je bilo ugotovljeno, da so leta 2010 skupni neposredni stroški korupcije pri javnih naročilih v samo petih sektorjih (tj. ceste in železnice; voda in odpadki; gradnja mest/komunalne infrastrukture; usposabljanje; raziskave in razvoj) v osmih državah članicah²⁵ znašali med 1,4 in 2,2 milijarde EUR²⁶.

Ocene posameznih držav v tem poročilu kažejo, da so javna naročila eno od področij, najbolj izpostavljenih korupciji, kar dokazuje tudi več pomembnih primerov korupcije na visoki ravni, v katerih je bila udeležena ena ali več držav. Glede na to, da je raven korupcijskih tveganj v postopkih javnih naročil relativno visoko, so zaščitni ukrepi proti korupciji in goljufijam v okviru javnih naročil prednostna naloga tako za države članice kakor tudi za institucije EU.²⁷

Slabosti v preprečevanju in zatiranju korupcije v javnih naročilih škodljivo vplivajo na upravljanje nacionalnih sredstev in sredstev EU.

Sedanji pravni okvir EU

Glavni cilj zakonodaje EU o javnih naročilih (tj. direktive o javnih naročilih, direktive za posebne sektorje, direktive o javnih naročilih na področju obrambe in varnosti ter direktiv o revizijah)²⁸ je zagotovitev spoštovanja načel Pogodbe o delovanju Evropske unije in zlasti

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 Načela OECD za integriteto v okviru javnih naročil, <http://www.oecd.org/gov/ethics/48994520.pdf>.

²⁵ Francija, Italija, Madžarska, Litva, Nizozemska, Poljska, Romunija in Španija.

²⁶ „Ugotavljanje in zmanjševanje korupcije v javnih naročilih v EU – razvoj metodologije za oceno neposrednih stroškov korupcije in drugih elementov za ocenjevalni mehanizem EU na področju boja proti korupciji“, 30. junij 2013, PricewaterhouseCoopers in ECORYS.

²⁷ Podrobnejši primeri so navedeni v oddelku o pozitivnih in negativnih praksah.

²⁸ Direktiva 2004/18/ES z dne 31. marca 2004 o usklajevanju postopkov za oddajo javnih naročil gradenj, blaga in storitev, UL L 134, 30.4.2004, str. 114; Direktiva 2004/17/ES z dne 31. marca 2004 o usklajevanju postopkov za oddajo javnih naročil naročnikov v vodnem, energetske in transportnem sektorju ter sektorju poštnih storitev, UL L 134, 30.4.2004, str. 1; Direktiva 2009/81/ES z dne 13. julija 2009 o usklajevanju postopkov za oddajo nekaterih naročil gradenj, blaga in

načel prostega pretoka blaga, svobode ustanavljanja in svobode opravljanja storitev, kakor tudi ostalih načel, ki izhajajo iz njih. Namen zakonodaje o javnih naročilih je zagotoviti, da so trgi javnih naročil odprti na ravni celotne Unije, kar prispeva k najučinkovitejši porabi javnih sredstev ter spodbuja pravično, enotno in pregledno platformo za javno porabo. Navedeno lahko pozitivno vpliva tudi na splošne protikorupcijske politike EU, v katerih imata preglednost in poštena konkurenca pomembno vlogo pri preprečevanju koruptivnih ravnanj.

Zakonodaja o javnih naročilih vsebuje tudi določbe, ki so bolj neposredno pomembne za protikorupcijske politike, na primer o izključitvah subjekta, ki je bil pravnomočno obsojen zaradi korupcije, iz postopka oddaje naročila, podrobne določbe o objavljanju in preglednosti posameznih faz cikla oddaje naročila, minimalne standarde za revizije postopkov, posebne določbe o neobičajno nizkih ponudbah in določbe o določitvi nekaterih zahtev za spremembe pogodb. Podeljevanje koncesij za gradnje trenutno ureja omejeno število določb sekundarne zakonodaje²⁹, medtem ko so koncesije za storitve trenutno zajete le v splošnih načelih Pogodbe o delovanju Evropske unije.

V nekaterih državah članicah obstajajo posebne pravne določbe, ki obravnavajo korupcijo na področju javnih naročil, ali se izvajajo posebni ukrepi, katerih namen je zmanjšanje korupcijskih tveganj, kot je navedeno v nadaljevanju. Večina držav članic pa korupcijo v javnih naročilih obravnava v okviru splošne zakonodaje o korupciji.

Zbirka podatkov Tenders Electronic Daily (TED) je spletna različica „Dopolnila k Uradnemu listu Evropske unije“, ki se redno posodablja s podatki o javnih naročilih iz celotne Evrope. V UL/TED se objavljajo obvestila o naročilih in obvestila o oddaji naročil, ki presegajo prage iz direktiv o javnih naročilih. V letnem pregledu izvajanja javnih naročil za leto 2012 je bilo navedeno, da se je v zadnjih letih število objavljenih obvestil o naročilih in obvestil o oddaji naročil še naprej enakomerno večalo.³⁰ To kaže, da so direktive in TED prispevali k izboljšanju obveščanja javnosti o razpisih in sklepanju pogodb o javnih naročilih.

Nadziranje pravilne uporabe pravil EU za javna naročila

Komisija v primerih možnih kršitev evropskih pravil za javna naročila v skladu s svojo vlogo skrbnika Pogodb ukrepa na podlagi pritožb ali na lastno pobudo. Pri tem si Komisija prizadeva zagotoviti izpolnjevanje pravil za javna naročila ne glede na vzroke njihovih kršitev in ne glede na to, ali je bila kršitev zagrešena zavestno ali zaradi nezadostnega znanja ali napak.

Komisija na splošno ne preiskuje, ali bi bila lahko vzrok za kršitev pravil EU za javna naročila korupcija. To spada v pristojnost držav članic. Vendar se postopki za ugotavljanje

storitev, ki jih oddajo naročniki na področju obrambe in varnosti, ter spremembi direktiv 2004/17/ES in 2004/18/ES, UL L 216, 20.8.2009, str. 76.

Direktiva 89/665/EGS z dne 21. decembra 1989 o usklajevanju zakonov in drugih predpisov o uporabi revizijskih postopkov oddaje javnih naročil za preskrbo in javnih naročil za gradnje, UL L 395, 30.12.1989, str. 33, kot je bila spremenjena z Direktivo 2007/66/ES, in Direktiva Sveta 92/13/EGS z dne 25. februarja 1992 o uskladitvi zakonov in drugih predpisov o uporabi pravil Skupnosti za oddajo javnih naročil podjetij na vodnem, energetskem, transportnem in telekomunikacijskem področju, UL L 76, 23.3.1992, str. 14–20.

²⁹ Za podeljevanje koncesij za gradnje se trenutno uporabljajo osnovna pravila Direktive 2004/18/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 31. marca 2004 o usklajevanju postopkov za oddajo javnih naročil gradenj, blaga in storitev, za podeljevanje koncesij za storitve s čezmejnimi interesom pa se uporabljajo načela Pogodbe, zlasti načela prostega pretoka blaga, svobode ustanavljanja in svobode opravljanja storitev, kakor tudi načela, ki izhajajo iz njih, na primer enaka obravnava, nediskriminacija, medsebojno priznavanje, sorazmernost in preglednost.

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

kršitev³¹ pogosto sklicujejo na nepravilnosti, ki kažejo na določeno ranljivost pri uporabi pravil za javna naročila in so prav tako zelo pomembne pri ocenjevanju učinkovitosti mehanizmov za preprečevanje in nadzor korupcije.

Letni pregled izvajanja javnih naročil za leto 2012, ki ga je izvedla Komisija, je izpostavil 97 tekočih primerov kršitev zaradi nepravilne uporabe pravil za javna naročila, pri čemer se jih je več kot polovica nanašala na samo tri države članice. Večina navedenih primerov se je nanašala na domnevno neupravičeno uporabo postopka s pogajanjem brez predhodne objave, diskriminacijo, neposredne oddaje, nezadostno preglednost, neupravičene spremembe pogodb, nepravilno uporabo notranjih pravil ali kršitve splošnih načel Pogodbe³².

Glede na vrsto primerov, v katerih Komisija sproži postopke za ugotavljanje kršitev zaradi domnevne kršitve pravil EU pri usklajevanju postopkov za oddajo javnih naročil gradenj, javnih naročil blaga in javnih naročil storitev, se največ nepravilnosti pojavlja v postopkih s pogajanjem brez objave. Večina primerov napačne uporabe zadeva sektor infrastrukture, ki mu sledijo kanalizacija/odpadki, naročila storitev IT, železnice, zdravstvo in energetika.

Tekoče zakonodajne reforme EU

Obširna ocena je pokazala, da so direktive o javnih naročilih v veliki meri dosegle svoje cilje.³³ Dosegle so večjo preglednost, višjo raven konkurence in merljive prihranke zaradi nižjih cen. Vendar so potrebne nadaljnje izboljšave za poenostavitev postopkov ter okrepitev jamstev za boj proti goljufijam in korupciji. Komisija je zato decembra 2011 predlagala revizijo direktiv o javnih naročilih. Predlagana nova zakonodaja zajema javna naročila v vodnem, energetskem in transportnem sektorju ter sektorju poštnih storitev³⁴, javna naročila gradenj, blaga in storitev³⁵ ter koncesije, regulirane na ravni EU. Komisija je predlagala določbe glede navzkrižja interesov (ki je prvič opredeljeno v zakonodaji EU), centraliziranih podatkov o korupciji, goljufij in navzkrižij interesov, strožjih pravil za spreminjanje pogodb, širših meril za izključitev in spremljanja sklenjenih pogodb. O predlogu Komisije trenutno razpravljata Evropski parlament in Svet. Predlog je vključeval tudi vzpostavitev splošnega spremljanja izvajanja pravil za javna naročila, sistemov opozorilnih kazalnikov in opozorilnih sistemov za odkrivanje goljufij in korupcije. Vendar so države članice odločno ugovarjale takim ukrepom, ki so po njihovem mnenju preveč obremenilni za njihove uprave.

Cilj predloga o podeljevanju koncesijskih pogodb³⁶ je zmanjšati negotovost pri podeljevanju teh pogodb ter spodbujati javne in zasebne naložbe v infrastrukturo in strateške storitve z največjo vrednostjo za vložena sredstva. Predlagana direktiva o podeljevanju koncesijskih pogodb vsebuje tudi določbe, ki od držav članic zahtevajo sprejem pravil proti favoriziranju,

³¹ Postopki za ugotavljanje kršitev pomenijo postopke, ki jih sproži Evropska komisija zoper državo članico v primeru domnevnega neizvajanja prava EU. Vsaka država članica je odgovorna za izvajanje prava EU (izvedba ukrepov do določenega roka, skladnost in pravilna uporaba) v okviru svojega pravnega sistema. Evropska komisija je odgovorna za zagotavljanje pravilne uporabe prava EU. Posledično ima Evropska komisija v primeru, da država članica z dejanjem ali opustitvijo dejanja ne upošteva prava EU, pooblastila, na podlagi katerih poskusi odpraviti te kršitve prava EU, po potrebi pa lahko primer posreduje tudi Sodišču Evropske unije. Komisija lahko sproži tri vrste postopkov za ugotavljanje kršitev: tj. v primeru nepriglasitve izvedbenih ukrepov v določenih rokih, kadar prenos ni v skladu s pravili EU in v primeru nepravilnega izvajanja (dejanje ali opustitev dejanja, ki se lahko pripiše državam članicam).

³² Druge kršitve so zajemale: zamenjavo meril za izbor in meril za oddajo, nepravilno uporabo pravil o javno-javnem sodelovanju (razen internega), izračun vrednosti pogodbe, merila za izbor (druge težave, razen diskriminacijskih meril), neupravičeno izključitev iz postopka, okvirne pogodbe in neupravičeno uporabo izvzema na področju obrambe in varnosti.

³³ Ocenjevalno poročilo (SEC(2011) 853 final).

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

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

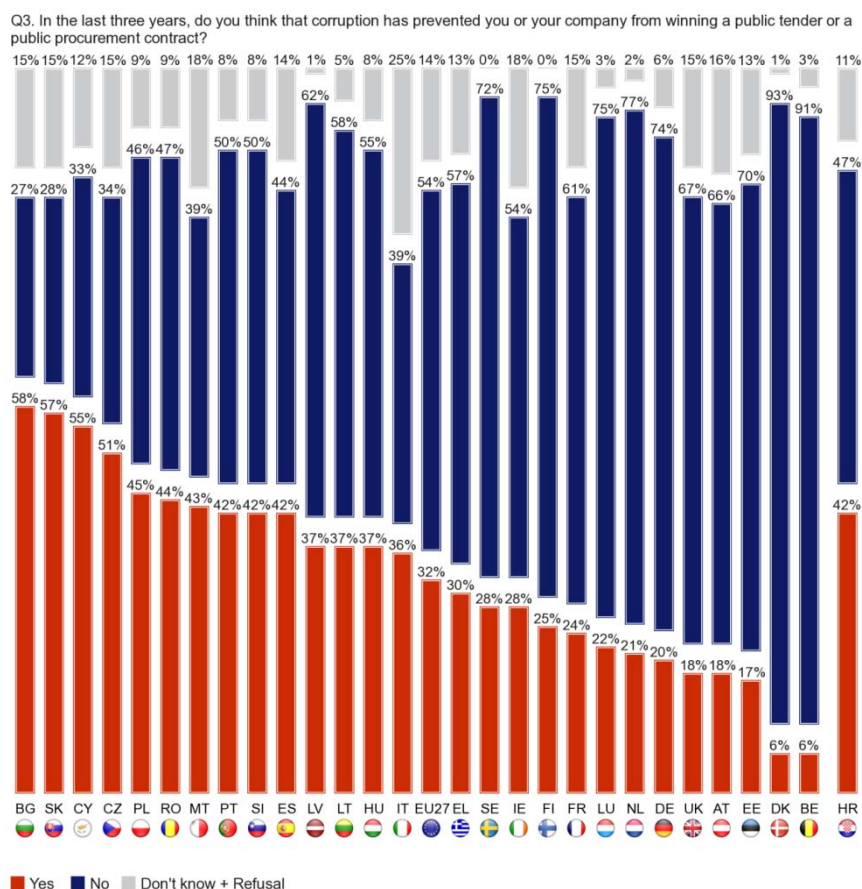
³⁶ COM(2011) 897 final: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0897:FIN:SL:PDF>.

korupciji in preprečevanju navzkrižja interesov, katerih cilj je zagotoviti preglednost postopka podeljevanja koncesij in enako obravnavo vseh ponudnikov.

Nov sveženj zakonodaje o javnih naročilih bo predvidoma sprejet v začetku leta 2014.

Rezultati raziskav Eurobarometra o korupciji

V skladu z raziskavo Flash Eurobarometer iz leta 2013 o korupciji v zvezi s podjetji³⁷ več kot tri od desetih (32 %) podjetij v državah članicah, ki so sodelovala v javnih naročilih, trdijo, da jim je korupcija preprečila pridobitev javnega naročila. To stališče je najbolj razširjeno med podjetji v gradbenem (35 %) in tehničnem (33 %) sektorju in več kot polovica predstavnikov podjetij iz Bolgarije (58 %), Slovaške (57 %), Cipra (55 %) in Češke republike (51 %) trdi, da so imeli takšno izkušnjo.



Glede na isto raziskavo so birokracija (21 %) in merila, ki se zdijo posebej prilagojena določenim udeležencem (16 %), glavni razlogi, zaradi katerih podjetja v zadnjih treh letih niso sodelovala v postopku javnega razpisa/oddaje javnega naročila. Več kot štiri od desetih podjetij trdijo, da je v postopkih javnih naročil močno razširjenih več nezakonitih praks, zlasti prilagajanje specifikacij določenim podjetjem (57 %), navzkrižje interesov pri ocenjevanju ponudb (54 %), skrivno dogovarjanje pri oddaji ponudb (52 %), nejasna merila za izbor ali ocenjevanje (51 %), sodelovanje ponudnikov pri pripravi specifikacij (48 %), zloraba

³⁷ 2013 Flash Eurobarometer 374.

postopkov s pogajanjem (47 %), zloraba nujnih razlogov za upravičenje uporabe nekonkurenčnega ali hitrega postopka (46 %) in spremembe pogodbenih pogojev po sklenitvi pogodbe (44 %). Za tehnična in gradbena podjetja je na splošno najverjetneje, da bodo trdila, da so vsa navedena ravnanja močno razširjena.

Več kot polovica vseh podjetij trdi, da je korupcija v javnih naročilih, ki jih upravljajo nacionalni (56 %) ali regionalni/lokalni organi (60 %), močno razširjena.

Po podatkih posebne raziskave Eurobarometra iz leta 2013 (45 %) vprašanih Evropejcev meni, da sta med uslužbenci, ki oddajajo javna naročila, široko razširjena podkupovanje in zloraba vplivnih položajev za osebne koristi. Med države, za katere je najverjetneje, da vprašane osebe menijo, da je med uslužbenci, ki oddajajo javna naročila, korupcija široko razširjena, spadajo Češka republika (69 %), Nizozemska (64 %), Grčija (55 %), Slovenija (60 %), Hrvaška (58 %) in Italija (55 %). Med države z najdoslednejšimi pozitivnimi zaznavami uslužbencev na tem področju spadajo Danska (22 %), Finska (31 %), Irska (32 %), Luksemburg (32 %) in Združeno kraljestvo (33%).

B. Pozitivne in negativne prakse pri obravnavanju tveganj korupcije na področju javnih naročil

Splošne pripombe

To poglavje vsebuje pregled korupcijskih tveganj, povezanih z javnimi naročili, na podlagi ugotovitev ocen posameznih držav iz tega poročila o boju proti korupciji v EU ter drugih študij in podatkov Komisije. Za namen te analize se upoštevajo vse faze v ciklu javnih naročil: tj. faza pred oddajo ponudb (vključno z oceno potreb in specifikacijami), faza oddaje ponudb (vključno s postopkom sklenitve pogodbe: izbira, ocena in oddaja naročila) in faza po oddaji. Upošteva se tudi faza izvajanja pogodbe. Navedeno je v skladu z analizo OECD iz leta 2009, ki je poudarila potrebo po sprejetju nadaljnjih ukrepov za preprečevanje tveganj korupcije, ki se pojavljajo v celotnem ciklu javnih naročil, od faze ocene potreb do upravljanja pogodbe in plačila, vključno z uporabo naročil na področju nacionalne varnosti in nujnih naročil.³⁸

Medtem ko ta oddelek vsebuje splošni pregled pozitivnih in negativnih praks po vsej EU, so bili vidiki javnih naročil podrobneje analizirani tudi v nekaterih poglavjih o državah. Izbira držav članic, za katere je bila izvedena ta podrobna analiza korupcijskih tveganj na področju javnih naročil, je temeljila na oceni obsega težave in/ali resnosti izzivov, ki jih je povzročila v teh državah. To ne pomeni, da vprašanja javnih naročil v ostalih državah članicah ne zahtevajo nadaljnje pozornosti, ampak da se je Komisija odločila pripisati večji pomen drugim s korupcijo povezanim vprašanjem, ki so bila videti pomembnejša od javnih naročil.

Sumi primerov korupcije in navzkrižja interesov pri upravljanju sredstev EU v okviru veljavne zakonodaje EU lahko povzročijo prekinitev ali zadržanje plačil, dokler države članice ne sprejmejo ustreznih korektivnih ukrepov, vključno z okrepitevijo sistemov upravljanja in nadzora.

Niti splošna analiza niti analize posameznih držav niso namenjene določitvi univerzalnih referenčnih meril na tem področju, ampak prikazu izpostavljenosti in ustreznih rešitev (tako pri preprečevanju kot zatiranju), ki so v praksi uspele ali spodletele.

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

Posebne ugotovitve

Področja tveganja in vzorci korupcije

Glede na sodno preganjane primere korupcije na področju javnih naročil v državah članicah se najpogostejše težave nanašajo na pripravo prilagojenih specifikacij, ki ustrezajo določenim ponudnikom, razdelitev javnih naročil na manjše ponudbe zaradi izogibanja konkurenčnim postopkom, navzkrižje interesov, ki vpliva na različne faze postopkov in ne zadeva zgolj uslužbencev za javna naročila, ampak tudi naročnike na višji ravni, nesorazmerna in neutemeljena merila za izbor, neupravičene izključitve ponudnikov, neupravičeno uporabo nujnih postopkov, neustrezno analizo situacij, v katerih so bile cene ponudb preizke, pretirano zanašanje na najnižjo ceno kot najpomembnejše merilo v škodo meril glede kakovosti rezultatov in zmožljivosti za izvedbo ter neupravičena izvzetja iz objave ponudb. Pri revizijah so bila poleg tveganj v postopku javnih naročil v veliko primerih ugotovljena tudi tveganja, povezana s fazo po oddaji, v kateri se prav tako lahko pojavi nedovoljeno sprejemanje daril ali pa se na primer namerno ogrozi kakovost rezultatov. Drugi vzorci po oddaji, ugotovljeni v primerih korupcije: nezadostna utemeljitev sprememb pogodb o javnih naročilih, naknadne spremembe pogodb, ki spreminjajo specifikacije in zvišajo proračun.

V okviru študije iz leta 2013 o odkrivanju in zmanjševanju korupcije v javnih naročilih v EU³⁹ so bile opredeljene štiri glavne vrste nepravilnih ravnanj v 96 primerih, v katerih je bil sum korupcije že potrjen s pravnomočnimi sodbami sodišč ali pa vključujejo jasne kazalnike koruptivnih ravnanj. Ta ravnanja se nanašajo na: (1) dogovorjeno oddajanje ponudb v javnih naročilih (v obliki zmanjšanja ponudb, dopolnilnih ponudb, kroženja ponudb in podizvajanja), če se pogodba „obljubi“ enemu izvajalcu s privolitvijo javnih uslužbencev ali brez nje; (2) nedovoljeno sprejemanje daril, če javni uslužbenec zahteva ali sprejme podkupnino, ki bo upoštevana v postopku javnega naročila, vključno z upravnimi postopki; (3) navzkrižje interesov; (4) druge nepravilnosti, vključno z namernim slabim upravljanjem/nevednostjo, če javni uslužbenci ne izvedejo ustreznih preverjanj oziroma ne upoštevajo potrebnih postopkov in/ali dopuščajo očitno namerno slabo upravljanje s strani izvajalcev ali se ne zmenijo zanj.

Čeprav je uporaba postopkov s pogajanjem in postopkov neposredne oddaje v določenih okoliščinah upravičena, je v nekaterih primerih namen te prakse izogibanje obveznostim v okviru konkurenčnega postopka. V nekaterih državah članicah je uporaba nekonkurenčnih postopkov visoko nad povprečjem EU. Neupravičena uporaba postopkov s pogajanjem prav tako veča tveganje koruptivnih ravnanj. Da bi se preprečila tveganja zlorabe postopkov s pogajanjem ali neposredne oddaje, so nekatere države članice uvedle zakonsko obveznost predhodne priglasitve postopka s pogajanjem brez objave obvestila organom za nadzor ali pregled javnih naročil.

Gradbeni, energetski, prometni, obrambni in zdravstveni sektor se zdijo najbolj izpostavljeni korupciji na področju javnih naročil.

V več državah članicah, kjer so se pojavile domneve o nezakonitem financiranju strank, je prišlo do situacij, v katerih je bilo to financiranje domnevno odobreno v zameno za ugodne odločitve v zvezi s sklepanjem pogodb o javnih naročilih. V nekaterih drugih primerih so se domneve nanašale tudi na tesne povezave med podjetji in politiki na centralni ali lokalni

³⁹ „Odkrivanje in zmanjševanje korupcije v javnih naročilih v EU – razvoj metodologije za oceno neposrednih stroškov korupcije in drugih elementov za ocenjevalni mehanizem EU na področju boja proti korupciji“, 30. junij 2013, PricewaterhouseCoopers in ECORYS.

ravni, ki so spodbujale domnevna koruptivna ravnanja, povezana s sklepanjem pogodb o javnih naročilih.

Tveganja v zvezi z javnimi naročili na regionalni in lokalni ravni

Javna naročila na regionalni in lokalni ravni predstavljajo posebne težave, če imajo lokalni organi široka diskrecijska pooblastila brez zadostnega nadzora, če se na tej ravni dodeljujejo veliki deleži javnih sredstev in če so hkrati mehanizmi notranjega in zunanjega nadzora šibki. V konvergenčnih državah, v katerih se zelo velik del javnih naložb sofinancira iz strukturnih skladov, se ta tveganja zmanjšujejo z zahtevami glede upravljanja in nadzora sredstev. Vendar je učinkovito izvajanje teh zahtev pravi izziv. V nekaj državah članicah so nadzorni mehanizmi razkrili primere, v katerih so javni uslužbenci uporabili premoženje lokalne vlade za sklepanje transakcij s podjetji, povezanimi z njimi. V nekaterih občinah in regijah so nastale močno utrjene „klientelistične“ mreže okoli majhnih interesnih skupin. Večina primerov je zadevala obtožbe ali domneve glede nezakonitega financiranja strank, nedovoljenega osebnega bogatenja, preusmeritve nacionalnih sredstev ali sredstev EU, favoriziranja in navzkrižij interesov. V nekaj državah članicah so bili primeri, v katerih so nekateri voditelji organiziranih kriminalnih združb na občinski ravni ustanovili svoje politične stranke ali vstopili v občinske svete z namenom vplivanja na lokalne organe kazenskega pregona ali sodstvo ter dogovarjanja pri oddajanju ponudb za javne razpise. Nekatere občine so za odpravo tega tveganja uvedle protikorupcijske ukrepe, na primer sisteme za notranje finančno upravljanje ter nadzor.

Gradbeništvo, povezano z urbanizmom, in ravnanje z odpadki spadata med sektorje, ki so najbolj dovzetni za korupcijo na lokalni ravni. V nekaterih državah članicah so primeri korupcije na visoki ravni, v katerih so bili udeleženi regionalni in lokalni javni uslužbenci, razkrili, da so bili zaradi pritiska lokalnih gradbenih izvajalcev v zvezi s prihodnjimi pogodbami za gradnjo objektov občasno sprejeti sklepi o prerazporeditvi območij⁴⁰.

V nekaterih državah članicah so lokalne uprave razvile ali morajo razviti akcijske načrte o integriteti ali boju proti korupciji. Medtem ko so nekateri izmed njih formalistični ali se nedosledno izvajajo, zaradi česar je težko meriti njihov dejanski vpliv, so drugi uvedli nove modele, ki delujejo v praksi. V nekaterih državah članicah morajo naročniki razviti lastne načrte integritete in ocenjevanja korupcijskih tveganj.

V nekaj primerih so pobude civilne družbe pozitivno vplivale na odgovornost lokalnih uprav v zvezi s preglednostjo javne porabe.

Pobuda za odprto lokalno vlado – Slovaška

Pobuda za odprto lokalno vlado na Slovaškem v okviru zunanjega nadzora javne porabe razvršča 100 slovaških krajev glede na skupino meril, ki temeljijo na preglednosti javnih naročil, dostopu do informacij, razpoložljivosti informacij javnega značaja, udeležbi javnosti, poklicni etiki in navzkrižju interesov. Projekt vodi organizacija Transparency International. Več informacij je v poglavju o Slovaški.

Smernice za preprečevanje korupcije v javnih naročilih na lokalni ravni – Nemčija

⁴⁰ Gre za sklepe o spremembi uvrstitve objekta/zemljišča ali soseske v območje. Vsaka uvrstitev vsebuje drugačne omejitve in obveznosti.

Knjižica o preprečevanju korupcije na področju javnih naročil, ki sta jo pripravila Nemško združenje krajev in občin ter Zvezno združenje malih in srednjih gradbenih izvajalcev, vsebuje pregled preventivnih ukrepov proti korupciji v javnih naročilih na ravni krajev in občin⁴¹. Ti ukrepi vključujejo: ozaveščanje in kodekse ravnanja, kroženje osebja, strogo upoštevanje pravil „štirih oči“, jasne predpise o sponzoriranju in prepovedi sprejemanja daril, ustanovitev centraliziranih organov za razpise/oddajo naročil, natančen opis razpisov in nadzor ocen, organizacijo razpisnega postopka, vključno z zaupnostjo ponudb in preprečevanjem naknadnega spreminjanja ponudb, večjo uporabo e-naročanja, razpisno dokumentacijo in skrben nadzor s strani nadzornih organov, izključitev podjetij, ki so bila spoznana za kriva storitve kaznivih dejanj v zvezi s korupcijo, ter uvedbo črnih list/registrov o korupciji.

Navzkrižje interesov in prijava premoženja

Navzkrižje interesov v državah članicah je zajeto v splošni zakonodaji o preprečevanju korupcije ali posebnih določbah o javnih naročilih. Učinkovitost preprečevanja in odkrivanja navzkrižja interesov na področju javnih naročil je tako odvisna od učinkovitosti splošnih nadzornih mehanizmov na tem področju. Posebno izpostavljenost je mogoče ugotoviti v zvezi z navzkrižjem interesov, ki vpliva na postopke javnih naročil na lokalni ravni. Nekatere države članice so prek svojih agencij za boj proti korupciji ali agencij za integriteto izvedle ciljno usmerjena preverjanja navzkrižij interesov na določenih področjih, ki se štejejo za posebej izpostavljena. S tem se je povečalo število ugotovljenih primerov navzkrižja interesov in odkritih pogodb o javnih naročilih, sklenjenih za osebno korist v škodo javnega interesa.

Če obstajajo pravila o prijavi premoženja, ki se uporabljajo za javne uslužbence, se skoraj vedno uporabljajo tudi za javne uslužbence na področju javnih naročil.

Za več informacij glej oddelek „Glavne ugotovitve“ ter pododdelka o navzkrižju interesov in prijavi premoženja.

Politike obvladovanja korupcijskih tveganj⁴²

Več držav članic je pred nedavnim izvedlo ali trenutno izvaja reforme javnih naročil za izboljšanje preglednosti in nadaljnjo podporo pravične konkurence. V nekaterih državah članicah se izvajajo nacionalne protikorupcijske strategije, ki zajemajo preprečevanje in zatiranje korupcije v javnih naročilih. Vendar so pogoste spremembe zakonodaje v nekaterih državah članicah povzročile pravno negotovost ter slabosti v procesu izvajanja in zadevnih nadzornih mehanizmi. V nekaterih državah članicah se tudi zapletenost zakonodaje obravnava kot ovira za nemoteno izvajanje.

Naročniki morajo sprejeti načrte integritete in oceniti korupcijska tveganja v le nekaj državah članicah. V večini primerov se te ocene tveganj izvedejo ob podpori organov pregona ali protikorupcijskih agencij. Nekaj držav članic že nekaj časa izvaja sisteme opozorilnih kazalnikov⁴³, kar izboljšuje ozaveščenost na centralni in lokalni ravni. Nekaj držav članic je

⁴¹ Knjižica je zasnovana predvsem v obliki smernic za javno naročanje v gradbenem sektorju, ki spada med področja, najbolj izpostavljena korupciji, vendar v splošnem velja za celotno javno naročanje občin.

⁴² Politike obvladovanja tveganj zadevajo odkrivanje, ocenjevanje in prednostno razvrščanje tveganj, čemur sledijo konkretni ukrepi, namenjeni blažitvi in nadzoru možnega vpliva teh tveganj.

⁴³ Mehanizmi „opozorilnih kazalnikov“, katerih namen je pomagati naročnikom ali centralnim organom za javna naročila pri odkrivanju koruptivnih ravnanj, so „opozorilni sistemi“, ki zajemajo opredelitev in spremljanje določenih kazalnikov, katerih pojav bi lahko pomenil sum koruptivnega ravnanja (npr. kopičenje določenega števila kazalnikov bi lahko sprožilo opozorilo v sistemu, ki bi zahtevalo podrobnejšo kontrolo ali preverjanja).

razvilo tudi posebna orodja za obvladovanje tveganj, prilagojena posebnim izzivom, s katerimi se soočajo na nacionalni ali regionalni ravni.

Orodja za obvladovanje tveganj in platforme za javna naročila v Italiji

Več mrež in združenj regionalnih in lokalnih uprav aktivno izvaja ukrepe za preprečevanje vstopanja mafije v javne strukture in spodbujanje preglednosti javnih naročil na regionalni ravni (npr. Avviso Pubblico, ITACA⁴⁴). Na ravni javnih organov so bili sprejeti razni drugi ukrepi za preprečevanje vstopa kriminala v pogodbe o javnih naročilih (npr. CAPACI – vzpostavitev samodejnih postopkov proti vstopu kriminala v javna naročila – projekt in smernice, ki jih je izdal Odbor za usklajevanje nadzora obsežnih javnih del na visoki ravni za protimafijska preverjanja pri velikih infrastrukturnih projektih). Več informacij je v poglavju o Italiji.

Podatki o primerih korupcije ali navzkrižja interesov, odkritih v postopkih javnih naročil na nacionalni in/ali regionalni/lokalni ravni so redko centralizirani oziroma se redko vodijo v nacionalnem registru. Države članice takšno centralizirano zbiranje podatkov večinoma štejejo za nepotrebno upravno breme. Vendar bi lahko takšne podatke uporabili pri razvoju zanesljivih ocen tveganja, kar bi lahko pomembno prispevalo tudi k poenotenemu izvajanju protikorupcijskih politik na nacionalni in regionalni/lokalni ravni.

Redne in strukturirane raziskave trga pred oddajo javnega naročila niso ustaljena praksa, razen v primeru zapletenih naročil visoke vrednosti. Zbirke podatkov o stroških na enoto se razvijajo v le zelo majhnem številu držav članic bodisi na centralni ali lokalni ravni bodisi po sektorjih. Takšne zbirke podatkov bi lahko pomagale pri izvajanju primerjalnih analiz podobnih projektov (npr. za blago ali gradnje) in njihovih rezultatov. V primeru ugotovitve velike neskladnosti lahko kljub omejitvam takšnega pristopa zaradi zapletenosti proizvodov in raznolikosti prispevkov, ki prispevajo h končnemu rezultatu, pripomorejo k odkritju tveganj ali suma koruptivnega ravnanja⁴⁵.

Preglednost

V večini držav članic so bile, delno zaradi procesa prenosa in izvajanja direktiv o javnih naročilih, dosežene opazne izboljšave na področju stopnje preglednosti postopkov javnih naročil. Nekatere so sprejele obsežne ukrepe za zagotavljanje objavljanja letnih računovodskih izkazov in bilanc stanja javnih organov v realnem času in uporabnikom prijazni obliki, vključno s podatki o stroških javnih gradenj in storitev.

Sledenje javnemu denarju – spletna aplikacija slovenske Komisije za preprečevanje korupcije

Spletna aplikacija „Supervizor“ zagotavlja informacije o poslovnih transakcijah zakonodajne, sodne in izvršilne veje oblasti, avtonomnih državnih organov, lokalnih skupnosti in njihovih podružnic s pravno osebnostjo itd. Aplikacija vsebuje podatke o pogodbenih strankah, največjih prejemnikih, povezanih pravnih subjektih ter datumih, zneskih in namenu transakcij. Zagotavlja pregled nad povprečno 4,7 milijarde EUR na leto, ki jih javni sektor porabi za blago in storitve. Vsebuje tudi podatke o upravah in nadzornih svetih vseh državnih

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

⁴⁵ Materiali za gradnjo avtoceste se na primer lahko med posameznimi kraji močno razlikujejo glede na podnebje, geografske značilnosti kraja gradnje itd.

podjetij in podjetij pod državnim nadzorom ter njihova letna poročila. Ta sistem za preglednost olajšuje odkrivanje nepravilnosti v pogodbah o javnih naročilih in odhodkih.

Nacionalni spletni portal za centralizacijo informacij o pogodbah o javnih naročilih – BASE – Portugalska

Portugalska je po začetku veljavnosti Kodeksa o pogodbah o javnih naročilih leta 2008 uvedla nacionalni spletni portal BASE (www.base.gov.pt), ki centralizira informacije o pogodbah o javnih naročilih. Za upravljanje tega portala je odgovoren Inštitut za gradbeništvo in nepremičnine (InCI). BASE prejema podatke iz elektronske izdaje Uradnega lista Portugalske in iz certificiranih elektronskih platform, ki se nanašajo na odprte in omejene postopke pred oddajo. Vsi naročniki javnih naročil uporabljajo rezerviran del portala za beleženje podatkov o pogodbah, samostojno nalaganje pogodb in beleženje informacij o njihovem izvajanju. Od leta 2008 do leta 2011 je BASE objavljala le pogodbe v zvezi z neposrednimi oddajami. Od januarja 2012 mora BASE objavljati vse pogodbe, sklenjene na podlagi vseh vrst postopkov, za katere se uporablja Kodeks o pogodbah o javnih naročilih. Objavlja tudi informacije o izvajanju pogodb. Objava pogodb v BASE in Uradnem listu je zdaj obvezna v primeru neposrednih sprememb, 15-odstotnih povišanj cene že sklenjenih pogodb in morebitnih kazni.

Elektronska zbirka podatkov o javnih naročilih – Hrvaška

Lokalna nevladna organizacija je marca 2013 na podlagi projekta, ki ga je financirala EU, uvedla spletni portal in elektronsko zbirko podatkov o javnih naročilih. Zbirka podatkov združuje informacije, povezane z izvajanjem postopkov javnih naročil in s podjetji, ki sodelujejo v postopkih javnih naročil, ter je brezplačno na voljo javnosti. Elektronska zbirka podatkov vsebuje tudi informacije o premoženju in interesih javnih uslužbencev v skladu s pravili o prijavi premoženja. Ti združeni podatki omogočajo izvajanje navzkrižnih preverjanj.

V nekaj državah članicah je dostop do dokumentov in informacij o javnih naročilih omejen s preširokimi izjemami in široko opredelitvijo zaupnosti glede dokumentacije o javnih naročilih.

V nekaterih drugih državah članicah se v javnih naročilih, ki jih organizirajo državna podjetja, ne uporabljajo isti standardi preglednosti, konkurence ali nadzora kot v postopkih običajnih javnih naročil. V nekaterih državah članicah so bili primeri, v katerih so državna podjetja s prednostnimi partnerji sklenila nekonkurenčne nakupne pogodbe nad tržnimi cenami.

Objavljanje sklenjenih pogodb v EU še ni uveljavljena praksa. V nekaterih državah članicah so objavljene celotne pogodbe, v eni državi članici pa je objava celo predpogoj za veljavnost pogodbe (to pomeni, da je treba pogodbo objaviti v treh mesecih od podpisa, sicer je nična).

Pakti za integriteto in vloga civilne družbe

Pakti za integriteto so sporazumi med naročnikom določenega projekta in ponudniki, v okviru katerih se zavežejo, da se bodo vzdržali koruptivnih ravnanj. Ti sporazumi vključujejo tudi nekatere določbe o nadzoru, preglednosti in sankcioniranju. Da bi se zagotovilo njihovo učinkovito izvajanje, pakte za integriteto pogosto spremljajo skupine civilne družbe. V nekaterih državah članicah, ki uporabljajo daljnosežno politiko preglednosti, je postala civilna družba zelo dejavna v zapletenem spremljanju postopkov oddaje naročil in pogodb o izvedbi javnih naročil. V nekaterih državah članicah se, pogosto na pobudo nevladnih organizacij,

izvajajo pakti za integriteto v zvezi z določenimi javnimi naročili, predvsem če gre za pogodbe o izvedbi velikih javnih naročil (npr. obsežne infrastrukturne projekte).

Uporaba e-javnih naročil

E-javna naročila poleg izboljšanja učinkovitosti postopkov javnih naročil zagotavljajo dodatne zaščitne ukrepe v smislu preprečevanja in odkrivanja koruptivnih ravnanj, ker pomagajo izboljšati preglednost, omogočajo boljše izvajanje standardiziranih postopkov in spodbujajo uporabo nadzornih mehanizmov. Sedanje direktive o javnih naročilih vsebujejo določbe, ki od vseh držav članic zahtevajo uvedbo e-javnih naročil, vključno z elektronsko objavo obvestil o javnih naročilih, elektronskim komuniciranjem (vključno s predložitvijo ponudb) in novimi, popolnoma elektronskimi javnimi naročili, na primer dinamičnimi nabavnimi sistemi in e-avkcijami. Direktivam je bil ob sprejetju leta 2004 priložen akcijski načrt⁴⁶.

Kot je razvidno iz pregleda izvajanja javnih naročil za leto 2012, je bil pri uporabi e-javnih naročil dosežen določen napredek, vendar se v splošnem še vedno uporablja le za 5 % do 10 % postopkov javnih naročil, izvedenih v EU. Nekaj držav članic pa je doseglo pomemben napredek na poti k popolnemu izvajanju e-javnih naročil v fazah pred oddajo. To zlasti velja za države članice, v katerih so e-javna naročila postala obvezna v skladu z nacionalno zakonodajo in je predvidena njihova postopna uvedba.

Zakonodajni sveženj Komisije o javnih naročilih predvideva postopni prehod k popolnemu e-komuniciranju.

Dobre prakse pri izvajanju e-javnih naročil

Litva je dosegla pomemben napredek na področju zagotavljanja spletnega dostopa do združenih podatkov o javnih naročilih. Razpon objavljenih informacij presega zahteve zakonodaje EU, pri čemer zajema osnutke tehničnih specifikacij ter sklenjene in izvedene pogodbe o javnih naročilih. Ponudniki morajo v svojih ponudbah navesti tudi podizvajalce. Od leta 2009 mora biti najmanj 50 % skupne vrednosti njihovih javnih ponudb v javnih naročilih izvedenih elektronsko. Delež e-javnih naročil se je tako leta 2010 povečal s 7,7 % na 63 % in se približuje cilju 70 % do leta 2013.

Estonija je uvedla portal za e-javna naročila in s tem povezane e-storitve (npr. portal za registracijo in upravljanje podjetij ter centralizacijo vodenja poslovnih knjig javnega sektorja). Državni register javnih naročil je portal e-razpisi, na katerem se od leta 2003 objavljajo vsa obvestila o javnih naročilih. Zakon o javnih naročilih predvideva nadaljnji razvoj, na primer e-avkcije, e-nabavni sistem in e-katalog, ter od leta 2013 zahteva 50-odstotni delež elektronskih razpisov v vseh javnih naročilih. Leta 2012 je bilo približno 15 % javnih razpisov izvedenih prek e-javnih naročil, kar je trikrat več kot leta 2011.

Portugalski program e-javnih naročil je bil uveden junija 2003 kot centralizirana in visoko kakovostna platforma, ki z večjo preglednostjo in prihranki v postopku javnih naročil spodbuja učinkovitost in konkurenco. Portal (<http://www.ancp.gov.pt/EN/Pages/Home.aspx>) omogoča brezplačen prenos celotne razpisne dokumentacije in specifikacij. Hkrati razširja povabila k oddaji ponudb, sprejema vprašanja ponudnikov in upravlja vse vidike izmenjave informacij prek spleta. Orodje za upravljanje pogodb omogoča nalaganje pogodb o javnih naročilih, spremljanje sklenjenih pogodb in izdajanje elektronskih računov. Sistem za

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

upravljanje informacij tudi pomaga pri zbiranju, shranjevanju in sistemizaciji statističnih podatkov o postopkih javnih naročil.

Nadaljnji podatki o teh praksah so na voljo v ustreznih poglavjih o državah.

Nadzorni mehanizmi

V skladu z veljavno zakonodajo EU ustanovitev **centralnega organa za javna naročila** ni obvezna. Večina držav članic je to možnost kljub temu vključila v nacionalno zakonodajo. Kot je bilo ugotovljeno v pregledu izvajanja javnih naročil za leto 2012, večina držav članic določi posebne organe, ki izvajajo mnoge ali vse naloge, povezane z javnimi naročili, razen nekaj izjem, pri katerih odgovorne institucije niso zadolžene samo za obravnavo javnih naročil, ampak je to le ena od njihovih nalog (npr. organi za konkurenco). V nekaterih državah članicah, ki imajo centralni organ, pa so zmogljivosti tega organa omejene zaradi nezadostnega števila zaposlenih in nezadostnega usposabljanja za opravljanje vedno večjega obsega nalog.

Direktive o revizijah odločitev o tem, ali **revizije** postopkov izvajajo upravni ali sodni organi, prepuščajo državam članicam. Polovica držav članic se je odločila za prvo možnost, polovica pa za drugo. V nekaj državah članicah so jamstva za neodvisnost teh organov za izvajanje revizij postopkov od političnega vpliva nezadostna, vključno v zvezi z imenovanjem njihovega vodstva in zaposlenih.

V zadnjih nekaj letih je bil zaznan trend večje **profesionalizacije javnih naročil** v obliki združevanja povpraševanja in centralizacije s pomočjo okvirnih pogodb (ki v obdobju 2006–2010 predstavljajo 17 % skupne vrednosti oddanih naročil nad pragi⁴⁷) in skupnih nabav (12 % zadevne skupne vrednosti). Državne uprave na centralni in lokalni ravni vedno pogosteje uporabljajo specializirane organe, na primer centralne organe za javna naročila, medtem ko se z večjo uporabo okvirnih pogodb spreminja funkcija naročil. Trenutno se praksa po posameznih državah članicah močno razlikuje.

Ozaveščanje in usposabljanje v zvezi s protikorupcijskimi politikami se je v zadnjih letih v večini držav članic izboljšalo, vendar je po mnenju uslužbencev za javna naročila njihova vloga pri odkrivanju koruptivnih ravnanj precej omejena. Poleg tega se učinkovitost sodelovanja med organi za javna naročila, organi pregona in protikorupcijskimi agencijami v posameznih državah članicah močno razlikuje. Sodelovanje je v mnogih primerih formalistično, pri čemer je glede na statistične podatke število obvestil o sumu korupcije ali navzkrižja interesov, ki jih organi za javna naročila predložijo organom pregona ali agencijam za integriteto, majhno.

V nekaterih državah članicah, v katerih so nadzorni mehanizmi, zlasti na **lokalni ravni**, precej šibki ali razdrobljeni, se zdi, da so primeri favoriziranja pri dodeljevanju javnih sredstev v okviru nacionalnih, lokalnih in regionalnih organov, udeleženih v javnih naročilih, močno razširjeni.

Učinkovitost nadzornih mehanizmov v fazi pred oddajo ponudb, fazi oddaje ponudb in fazi oddaje naročila se je v državah članicah izboljšala, faza izvajanja (po oddaji) pa se manj pozorno spremlja. Nekatera nacionalna računska sodišča ali nacionalni revizijski uradi so pogosto poudarili, da se v fazi izvajanja pojavljajo nepravilnosti. Računska sodišča so v mnogih državah članicah postala ključni udeleženci pri odkrivanju vrzeli in pomanjkljivosti,

⁴⁷ „Javna naročila v Evropi – stroški in učinkovitost“, PwC Ecorys London Economics, marec 2011.

povezanih s postopki javnih naročil. Njihova priporočila na tem področju pogosto niso dovolj upoštevana.

V postopkih javnih naročil se lastništvo ponudnikov in podizvajalcev zelo redko preveri. Zakonodaja v najmanj eni državi članici dopušča sklepanje pogodb o javnih naročilih s podjetji z anonimnimi delničarji, pri čemer hkrati ne zagotavlja dovolj močnih zaščitnih ukrepov pred navzkrižjem interesov.

Usklajevanje nadzora, delno prekrivanje, razdelitev nalog ali razdrobljeni nadzorni mehanizmi na centralni in lokalni ravni, tudi v fazi izvajanja, še vedno predstavljajo težave v številnih državah članicah.

Nadzorni mehanizmi za javna naročila, ki ne presegajo pragov iz zakonodaje EU, so v večini držav članic posebej šibki. To vzbuja zaskrbljenost zlasti v zvezi s sporočenimi praksami, pri katerih se naročila razdelijo na manjša naročila, da bi se tako zaobšle zahteve EU za javna naročila in preverjanja.

Izključitev

V skladu z zakonodajo EU se v vseh državah članicah izvajajo pravila o obvezni izključitvi, v skladu s katerimi so ponudniki, ki so bili pravnomočno obsojeni korupcije, izključeni iz razpisov. Mnoge nacionalne zakonodaje vsebujejo določbe o samoočiščevanju⁴⁸. Državam članicam ni treba objavljati seznamov izključitev⁴⁹ in jih na splošno tudi ne objavljajo. V mnogih državah članicah imajo naročniki navzkrižni dostop do notranjih zbirk podatkov o izključitvah. Mednarodni seznam izključitev se v državah članicah EU praviloma ne štejejo za podlago za izključitev.

Sankcije

V večini držav članic je korupcija v javnih naročilih zajeta v kaznivih dejanjih, kot sta podkupovanje in trgovanje z vplivom. V nekaterih državah članicah so posebna kazniva dejanja, ki so povezana s korupcijo in vplivajo na potek javnih naročil, ločeno opredeljena kot kazniva dejanja. Postopki javnih naročil se v primeru odkritja koruptivnega ravnanja ali navzkrižja interesov praviloma začasno ustavijo, prekinajo ali prekličejo. V primeru sklenjenih pogodb, v zvezi s katerimi je koruptivno ravnanje ali navzkrižje interesov odkrito ali se pojavi po oddaji naročila, pa je situacija drugačna. V mnogih primerih je poleg sankcioniranja koruptivnega ravnanja ali navzkrižja interesov kot takšnega potrebna ločena civilna tožba za razveljavitev pogodbe o javnem naročilu. To pogosto vključuje dolgotrajne postopke in tveganje, da se učinki dosežejo prepozno, ko je izgube težko ali celo nemogoče povrniti. V nekaterih drugih državah članicah pogodbe za javna naročila vsebujejo protikorupcijsko klavzulo, ki zagotavlja učinkovitejše nadaljnje ukrepe, če so koruptivna ravnanja dokazana v času veljavnosti pogodbe (npr. jasni postopki za razglasitev ničnosti pogodbe ali za uporabo drugih pogodbenih kazni).

V nekaterih državah članicah, kjer korupcija v javnih naročilih povzroča posebno zaskrbljenost, so primeri uspešnega sodnega pregona in končnih sodnih odločb redki in le malo primerov korupcije v javnih naročilih se zaključi z odvrtačnimi sankcijami. Ti primeri

⁴⁸ Samoočiščevanje podjetjem omogoča sprejetje ukrepov za izboljšanje situacij, zaradi katerih so bila vključena na seznime izključitev, s čimer se nazadnje odpravijo izključitve iz javnih naročil.

⁴⁹ Seznami podjetij, ki so izključena iz javnih naročil, med drugim zaradi pravnomočnih obsodb korupcije ali drugih hudih kaznivih dejanj.

so običajno dolgotrajni, pri čemer so pogodbe ali projekti ob odkritju koruptivnih ravnanj pogosto že izvedeni. Primeri korupcije v javnih naročilih so pogosto zapleteni, pri čemer so lahko včasih vpleteni visoki funkcionarji. Zato je potrebno posebno strokovno znanje za zagotovitev učinkovitih in pravičnih sodnih postopkov. V nekaterih državah članicah še vedno obstajajo pomanjkljivosti v zvezi z usposabljanjem tožilcev in/ali sodnikov na področju javnih naročil.

C. Sklepi in priporočila o javnih naročilih

Navedene ugotovitve izražajo napredek pri izvajanju protikorupcijskih politik v javnih naročilih v državah članicah, vendar so na tem področju še vedno prisotna tveganja, zato so potrebna dodatna prizadevanja za okrepitev standardov integritete. Reforma direktive o javnih naročilih in direktive za posebne sektorje ter predlagane direktive o podeljevanju koncesijskih pogodb vključuje standarde za boj proti korupciji in dobro upravljanje kot pomemben del splošnega procesa modernizacije. Minimalni standardi za navzkrižje interesov, predhodno preverjanje trga, obvezna in prostovoljna merila za izključitev, pravila samoočiščevanja, strožje določbe o spremembah in prekinitvah pogodb, centralizacija podatkov o primerih korupcije in navzkrižja interesov ter obveznosti spremljanja in poročanja, predlagani v teh direktivah, so v veliki meri odziv na preostale navedene pomisleke.

Glede možnih nadaljnjih ukrepov držav članic so v 17 poglavjih o državah, v katerih so poudarjena vprašanja o javnih naročilih, in v analizi v tem oddelku izpostavljena naslednja splošna priporočila:

1. *Potreba po sistematični uporabi ocen korupcijskih tveganj v javnih naročilih*

- Ocene tveganj bi bilo treba razviti na ravni nadzora nad javnimi naročili, ne glede na njihovo institucionalno umestitev, ob podpori organov kazenskega pregona ali protikorupcijskih agencij/agencij za integriteto.
- Zagotovitev centralizacije podatkov o ugotovljenih koruptivnih ravnanjih in vzorcih, vključno z navzkrižjem interesov in pojavom vrtljivih vrat. Ocene tveganj naj temeljijo na teh centraliziranih podatkih.
- Razvoj prilagojenih ukrepov na podlagi ocen tveganj za posebej izpostavljene sektorje in najpogostejše vrste nepravilnosti, ugotovljene med ciklom javnih naročil ali po njem.
- Izvajanje ciljno usmerjenih protikorupcijskih politik za regionalne in lokalne uprave. Ocene tveganj lahko zagotovijo tudi koristen vpogled v posebne izpostavljenosti na tej ravni uprave.
- Razvoj in razširjanje skupnih smernic za uporabo sistemov opozorilnih kazalnikov. Pomoč naročnikom in nadzornim organom pri odkrivanju koruptivnega ravnanja, favoriziranja in navzkrižja interesov.

2. *Izvajanje visokih standardov preglednosti v celotnem ciklu javnih naročil in med izvajanjem pogodb*

- Zagotovitev skupnih minimalnih standardov preglednosti na ravni regionalnih in lokalnih uprav v zvezi s postopki javnih naročil in fazo izvajanja pogodb o javnih naročilih.

- Proučitev določene oblike objavljjanja ali zagotovitev dostopa do sklenjenih pogodb o javnih naročilih, vključno z določbami o pravicah in obveznostih ter klavzulami o kaznih, razen dobro opredeljenih, omejenih in upravičenih izvzetij določenih pogodbenih klavzul zaradi zaupnosti.
- Izboljšanje preglednosti postopkov javnih naročil pred oddajo in po njej z objavo letnih računovodskih izkazov in bilanc stanja ter razčlenjenih stroškov za javne gradnje, blago in storitve s strani vseh upravnih struktur (na centralni, regionalni in lokalni ravni). Zagotovitev večje preglednosti v javnih naročilih, ki jih izvajajo državna podjetja, in v okviru javno-zasebnih partnerstev.

3. *Okrepitev mehanizmov notranjega in zunanjega nadzora v celotnem ciklu javnih naročil in med izvajanjem pogodb*

- Zagotovitev zadostnih zmogljivosti organov za preverjanje javnih naročil, posvetovalnih organov, nadzornih organov in po potrebi tudi računskih sodišč za izvajanje njihovih nalog preverjanja.
- Okrepitev mehanizmov notranjega nadzora z namenom preprečevanja in odkrivanja koruptivnih praks in navzkrižij interesov. Zagotovitev dobrih in enotnih metodologij za preverjanja korupcije in navzkrižja interesov v ciklu javnih naročil. V teh metodologijah bi morali biti upoštevani prednostna razvrstitev najbolj izpostavljenih postopkov javnih naročil ali ravni uprave in priložnostna nenapovedana preverjanja s strani neodvisnih nadzornih organov.
- Izboljšanje nadzornih mehanizmov in orodij za fazo po oddaji in fazo izvajanja pogodb o javnih naročilih.
- Zagotovitev ustreznega nadaljnjega ukrepanja na podlagi priporočil računskih sodišč, če slednja ugotovijo nepravilnosti v javnih naročilih.
- Preverjanje lastništva ponudnikov in podizvajalcev.
- Zagotovitev ustreznih nadzornih mehanizmov v javnih naročilih, ki jih izvajajo državna podjetja, in v okviru javno-zasebnih partnerstev.

4. *Zagotavljanje skladnega pregleda ter ozaveščanje o potrebi, znanju in izkušnjah glede preprečevanja in odkrivanja koruptivnih ravnanj na vseh ravneh javnih naročil*

- Zagotovitev učinkovitega usklajevanja med organi, zadolženimi za pregled nad javnimi naročili.
- Razvoj podrobnih smernic o preprečevanju in odkrivanju koruptivnih ravnanj ter navzkrižja interesov v javnih naročilih, predvsem na regionalni in lokalni ravni, in ozaveščanje o njih.
- Zagotovitev prilagojenega usposabljanja za tožilce in sodstvo o tehničnih in pravnih vidikih postopkov javnih naročil.

5. *Krepitev režimov sankcioniranja*

- Zagotovitev uporabe odvračalnih sankcij v primeru koruptivnih ravnanj, favoriziranja ali navzkrižja interesov v javnih naročilih.
- Zagotovitev učinkovitih mehanizmov nadaljnjega ukrepanja za pravočasno razveljavitev sklepov in/ali pogodb o javnih naročilih, če so na postopek vplivala koruptivna ravnanja.

PRILOGA

Metodologija

Obseg poročila

Kot je navedeno v uvodu, je korupcija v tem poročilu v skladu z mednarodnimi pravnimi instrumenti opredeljena kot vsaka „zloraba moči v osebno korist“. Čeprav sta natančen pomen in obseg tega koncepta predmet akademske razprave, to pomeni, da sta v poročilu zajeta dva vidika. Prvič, poročilo zajema posebna koruptivna dejanja in ukrepe, ki jih države članice sprejmejo izrecno za preprečevanje ali kaznovanje koruptivnih dejanj, kot so opredeljena v zakonodaji. Drugič, zajema določene vrste ravnanja in ukrepe, ki vplivajo na tveganje pojava korupcije in na zmogljivosti države za nadzor korupcije. Tako je v poročilu obravnavan širok razpon vprašanj, povezanih s korupcijo, ki poleg podkupovanja vključujejo trgovanje z vplivom, zlorabo položaja ter vidike, povezane z nepotizmom, favoriziranjem, nezakonitim lobiranjem in navzkrižjem interesov. Cilj tega prvega poročila o boju proti korupciji v EU je obravnavati omejeno število vprašanj, povezanih s korupcijo. Širši vidiki so navedeni zaradi skladnosti s kontekstom.

Z vidika korupcije so pomembne ustavna ureditev (stopnja prenosa pooblastil, položaj sodstva in tožilcev v primerjavi z izvršilno vejo oblasti), organizacija in kakovost javne uprave, aktivna vloga države v gospodarstvu in privatizacija. Poročilo ne vsebuje nobene splošne vrednostne presoje ustavne ureditve ali načina, na katerega je začrtana meja med državnim in zasebnim lastništvom. Zato je v zvezi z decentralizacijo nevtravno, vendar proučuje, ali se izvajajo ustrezni nadzorni mehanizmi za obvladovanje korupcijskih tveganj. Enako velja za privatizacijo: prenos državnega premoženja v zasebno last vključuje določena korupcijska tveganja, vendar lahko zmanjša dolgoročna tveganja, povezana s korupcijo, nepotizmom in klientelizmom. Poročilo proučuje le, ali so za zmanjšanje korupcijskih tveganj vzpostavljeni pregledni postopki, ki zagotavljajo konkurenčnost. V zvezi z odnosom med tožilskimi službami in izvršilno oblastjo so vzpostavljene različne pravne in ustavne ureditve. Poročilo je glede različnih modelov nevtravno, saj proučuje le, ali lahko tožilci učinkovito preganjajo primere korupcije.

Viri informacij

Komisija je bila odločena, da se izogne podvajanju obstoječih mehanizmov poročanja in povzročanju dodatnih upravnih obremenitev držav članic, zajetih v razne ocene medsebojnih strokovnih pregledov z intenzivno rabo sredstev (skupina GRECO, OECD, UNCAC, FATF, Moneyval). Poročilo zato ne temelji na podrobnih vprašalnikih ali obiskih strokovnjakov v državah. Temelji na obilju informacij, ki so na voljo v okviru obstoječih mehanizmov spremljanja, in podatkih iz drugih virov, vključno z nacionalnimi javnimi organi, raziskavami akademskih institucij, neodvisnimi strokovnjaki, možganskimi trusti, organizacijami civilne družbe itd.

Poleg tega poročilo temelji na informacijah v zvezi s korupcijo na številnih političnih področjih (npr. javna naročila, regionalna politika), ki so bile pridobljene pri raznih službah Komisije in ustreznih agencijah EU (Europol in Eurojust). Za nadaljnjo poglobitev poznavanja področij, pomembnih za poročilo, so bile naročene posebne študije in raziskave. OLAF je na pobudo Evropskega parlamenta naročil obsežno študijo o korupciji v javnih naročilih, ki vključujejo sredstva EU. Ugotovitve študije so bile uporabljene v tematskem poglavju in v poglavjih o državah. Druga študija je zadevala korupcijo v zdravstvu. Leta 2013 sta bili izvedeni dve raziskavi Eurobarometra: prva je bila osredotočena na splošno javnost, druga pa je bila izvedena na reprezentativnem vzorcu podjetij v posameznih državah članicah. Podatki o korupciji na regionalni ravni so bili vzeti iz študije o kakovosti upravljanja, ki jo je izvedel Göteborgski inštitut za kakovost upravljanja. Komisija pa je uporabila tudi informacije, pridobljene v raziskovalnih projektih, ki jih je sofinancirala EU, kot so poročila o nacionalnih sistemih integritete, ki jih je pripravila organizacija Transparency International.

Poročilo o boju proti korupciji v EU se opira tudi na mehanizem sodelovanja in preverjanja, to je popristopni spremljevalni mehanizem za Romunijo in Bolgarijo, ki ga upravlja Evropska komisija. Čeprav ta dva mehanizma služita različnim namenom, se to poročilo opira na obširno znanje in izkušnje, pridobljene v postopku mehanizma sodelovanja in preverjanja, ter se v poglavjih o navedenih državah ustrezno sklicuje nanju. Po zaključku postopka mehanizma sodelovanja in preverjanja se bodo vprašanja, ki so pomembna v zvezi s korupcijo, spremljala v okviru tega poročila.

V zvezi s Hrvaško so bile obsežne informacije zbrane v okviru predpristopnega procesa in s tem povezanega spremljanja. V širšem smislu so dejavnosti spremljanja prizadevanj v boju proti korupciji, ki so bile del procesa širitve, zagotovile mnogo koristnih izkušenj, ki bi se lahko uporabile v tem okviru, zlasti dejavnikov, ki vplivajo na trajnost protikorupcijske agende.

Pripravljalni postopek in podporna orodja

Komisija je septembra 2011 sprejela sklep o ustanovitvi **skupine strokovnjakov za korupcijo** za podporo pri pripravi poročila o boju proti korupciji v EU. Skupina strokovnjakov svetuje o splošni metodologiji in ocenah, vključenih v poročilo. Na podlagi odprtega razpisa, v okviru katerega je interes prijavilo skoraj 100 kandidatov, je bilo izbranih sedemnajst strokovnjakov. Izbrani strokovnjaki prihajajo z zelo različnih področij (javni organi, organi kazenskega pregona, sodstvo, službe za preprečevanje, zasebni sektor, civilna družba, mednarodne organizacije, raziskave itd.). Strokovnjaki delujejo v lastnem imenu in ne zastopajo institucij, iz katerih prihajajo. Skupina je začela z delom januarja 2012 in se je sestala približno vsake tri mesece.⁵⁰

Komisija je ustanovila tudi **mrežo lokalnih raziskovalnih korespondentov**, ki deluje od avgusta 2012. Mreža dopolnjuje delo skupine strokovnjakov z zbiranjem in obdelavo ustreznih informacij iz posameznih držav članic. Sestavljajo jo strokovnjaki za korupcijo iz raziskovalnih institucij in organizacij civilne družbe. Za zagotovitev popolnoma nepristranskega dostopa spremlja glavne izsledke korespondentov 28 zunanjih revizorjev, ki izdajajo mnenja o pravičnosti prispevka korespondentov.

⁵⁰ Imena članov skupine in zapisniki sestankov so na voljo na naslednji povezavi: <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/detailGroup.cfm?groupID=2725>.

Komisija je organizirala dve **delavnici**, ki so se ju udeležili nacionalni organi (protikorupcijske agencije, tožilske službe, usklajevalna ministrstva), raziskovalci, nevladne organizacije, novinarji in predstavniki podjetij. Prva delavnica, ki je zajemala deležnike iz 14 držav članic (AT, BG, CY, CZ, EL, ES, FR, HR, HU, IT, PT, RO, SK, SI), je potekala 11. decembra 2012 v Sofiji. Druga delavnica, ki je zajemala deležnike iz preostalih 14 držav članic (BE, DE, DK, EE, IE, LU, MT, NL, LT, LV, PL, SE, FI, UK), je potekala 5. marca v Göteborgu na Švedskem. Delavnici sta bili namenjeni obveščanju o delu Komisije v zvezi s poročilom ter pridobitvi informacij o dobrih in slabih praksah v zvezi z vprašanji, povezanimi z bojem proti korupciji v posameznih državah članicah.

Komisija je prejela tudi prispevek nacionalnih organov za boj proti korupciji, ki so del mreže EPAC/EACN (Evropski partnerji v boju proti korupciji/Mreža kontaktnih točk EU za boj proti korupciji).

Komisija je organom držav članic tudi dala priložnost, da pregledajo zgodnje osnutke zadevnih poglavij o državah (brez vprašanj, za katere se državam članicam priporoča nadaljnje ukrepanje) in predložijo pripombe. Te pripombe so bile pri pripravi poročila skrbno upoštevane.

Metodologija ocenjevanja in uporaba kazalnikov

Poročilo temelji predvsem na **kvalitativni** in ne na kvantitativni oceni. Navedena kvalitativna ocena temelji na oceni posamezne države na podlagi njenih dosežkov. Poudarek je na tem, kaj pri obravnavi korupcije v določeni državi deluje in kaj ne. Kvantitativni pristopi imajo manj pomembno vlogo, predvsem zaradi dejstva, da je težko številčno opredeliti, kako huda težava je korupcija, še težje pa je razvrstiti države glede na rezultate. Ovira za uporabo kvantitativnega pristopa je povezana z dejstvom, da zelo ugledne raziskave svoje indekse pogosto sestavijo na podlagi podatkov tretjih oseb. To povzroči kaskadni učinek: sestavljeni indeksi, ki temeljijo na tem pristopu, lahko odražajo podatke, ki so bili zbrani leto ali dve pred objavo. Raziskave na primer pogosto uporabljajo rezultate Eurobarometra, vendar je lahko do objave sestavljenega indeksa že na voljo druga, novejša raziskava Eurobarometra.

Ob upoštevanju prikritosti korupcije raziskave zaznavanja v daljšem časovnem obdobju zagotavljajo pomemben kazalnik razširjenosti te težave. Raziskave so po definiciji omejene na odgovore na določeno število vprašanj in so močno odvisne od odprtosti anketirancev. Na rezultate raziskav nedvomno vplivajo tudi dogodki, ki se zgodijo v času anketiranja. Če država izvaja strožje ukrepe proti korupciji, na podlagi katerih je odkritih več primerov ter ki zagotovijo večjo medijsko pokritost in večjo ozaveščenost javnosti, lahko raziskave zaznavanja spremlja tudi negativna dinamika – višje ravni zaznane korupcije bo navedlo več oseb kot prej. Odgovori so lahko tudi politično pristranski zaradi povezovanja priljubljenosti določene vlade z neučinkovitostjo izvajanja politik. Kljub temu se lahko zgolj zaznavanje močno razširjene korupcije samo po sebi šteje za kazalnik neučinkovitih politik.

Poleg raziskav zaznavanja je bila izvedena zanimiva raziskava o povezavi med nekaterimi gospodarskimi in socialnimi kazalniki ter korupcijo. Korupcija je bila na primer proučena glede na možno povezavo s stopnjo gospodarske rasti, dodeljevanjem javnih sredstev, razširjenostjo interneta, proračunom tožilstva in izvajanjem pravil o konkurenci. Vendar so se v praksi pojavile težave glede zmogljivosti zbiranja visoko kakovostnih, verodostojnih in primerljivih podatkov v državah članicah in prepričljivega dokazovanja povezanosti teh dejavnikov s korupcijo. Nenazadnje je na podlagi teh povezav težko oblikovati jasne politično usmerjene sklepe.

Komisija se je kljub navedenim omejitvam odločila popisati že obstoječe kazalnike. Pripravljen je bil tako izčrpen popis teh kazalnikov, kot je bilo mogoče, brez presojanja zanesljivosti ali pomembnosti razpoložljivih podatkov. Seznam je bil pripravljen na podlagi zbiranja podatkov iz že obstoječih raziskav (ki so jih izvedli OECD, Svetovna banka, Svetovni gospodarski forum, organizacija Transparency International, akademiki itd.), raziskav Eurobarometra in mnogih drugih virov. Popis ni bil zasnovan kot podlaga za nov indeks korupcije, ampak za zagotovitev elementov analize, ki dopolnjuje kvalitativno oceno, ki predstavlja jedro tega poročila. Med pripravljanjem seznama se je Komisija začela zavedati, da bi zanašanje predvsem na kazalnike in statistične podatke lahko predstavljalo temeljno težavo pri odkrivanju jedra težav v zvezi s korupcijo ter predvsem pri oblikovanju izvedljivih in prilagojenih političnih priporočil. Kljub temu je zbrala že uveljavljene kazalnike, ki so neposredno pomembni za prizadevanja v boju proti korupciji, podprte z zanesljivimi podatki, da bi se proučile razmere v državah članicah in opredelila področja za podrobnejšo analizo v raziskavah po posameznih državah. Ti podatki (1) so bili uporabljeni za opredelitev okolja (tj. uvod v poglavja o državah) in (2) služijo kot izhodiščna/dopolnilna točka za nadaljnje raziskave določenih zadev/sektorjev na ravni držav ali EU, da bi se opredelile težave in ocenili odzivi, (3) nenazadnje pa so tudi pomagali opredeliti pomanjkljivosti ali pomanjkanje skladnosti v posameznih virih.

Posebno pozornost je treba nameniti razlagi statističnih podatkov o kazenskem pravosodju v okviru korupcije. V primeru hudih kaznivih dejanj, kot so kraja, rop, vlom ali fizični napad, je upravičeno pričakovati, da bo žrtev prijavila kaznivo dejanje policiji. Zato lahko statistični podatki o kaznivih dejanjih izražajo obseg problema. Korupcija je za razliko od navedenih kaznivih dejanj prikrita in v večini primerov ni neposredne žrtve, ki bi lahko prijavila kaznivo dejanje. Zato je odstotek neodkritih primerov korupcije verjetno veliko višji kot odstotek neodkritih primerov drugih kaznivih dejanj.

Visoko število primerov, prijavljenih organom kazenskega pregona, ki se nadaljujejo z obravnavo na sodiščih in končajo z obsodbo, bi lahko bil znak obsega težave, ki jo pomeni korupcija. Po drugi strani pa je slika tudi pozitivna: strpnost do korupcije je morda manjša in zato je pripravljenost za prijavo kaznivih dejanj večja; organi kazenskega pregona in sodstvo so opremljeni s potrebnimi sredstvi za odkrivanje in pregon primerov korupcije. Velja pa tudi nasprotno: majhno število prijavljenih primerov in primerov pregona ni nujno izraz nizke ravni korupcije, ampak je lahko posledica dejstva, da ni pripravljenosti za soočenje s korupcijo ter da tožilci in sodniki niso motivirani in/ali nimajo potrebnih orodij in virov za obravnavo primerov korupcije. Poleg tega je podatke o kazenskih postopkih zelo težko primerjati iz naslednjih dveh razlogov: prvič, ker korupcija v državah članicah ni enotno kazensko opredeljena, zaradi česar se s korupcijo povezna dejanja različno beležijo, drugič pa ker je zaradi razlik v kazenskih postopkih, na primer v zahtevah glede zbiranja dokazov, korupcijo mogoče preganjati prek drugih kaznivih dejanj (npr. goljufij, pranja denarja).

Količina razpoložljivih informacij o korupciji, tudi takih, ki presegajo kazenske zadeve, se med državami članicami občutno razlikuje. Tudi v tem primeru sta možni dve razlagi, kot je navedeno zgoraj. Po eni strani bi se lahko vzpostavila povezava med obsegom težave in količino razpoložljivih informacij, po drugi strani pa obstajajo primeri, v katerih korupcija ni prednostno obravnavana in je na voljo sorazmerno malo informacij, ki omogočajo merjenje njenega obsega ter oceno, ali so politični ukrepi zadostni in učinkoviti. Zaradi tega metodološkega izziva je izvedba pomembnih primerjav med državami članicami še težja.

Ukrepi za obravnavo korupcije

Poročilo temelji na predpostavki, da za vprašanje korupcije ni univerzalne rešitve. Ne predlaga standardiziranih rešitev za vse države članice: rešitve (zakonodajne ali druge), ki so potrebne za obravnavo izziva, povezanega z navzkrižjem interesov, so na primer odvisne od raznih dejavnikov, vključno s stopnjo, do katere je navzkrižje interesov v državi že zaznano kot težava, obstoječimi kulturnimi normami in stopnjo, do katere morajo biti priznane družbene norme izražene v zakonodaji. Namen poročila je predstaviti priporočila, ki ustrezajo razmeram v posameznih državah članicah.

Celovite protikorupcijske strategije so se pred desetletjem obravnavale kot univerzalni recept za prednostno obravnavo korupcije v okviru političnega programa ter zbiranje politične volje in sredstev. Rezultati so bili kljub temu različni. Medtem ko so v nekaterih primerih prizadevanja v okviru strategij spodbudila dejanski napredek, so imele impresivne strategije v drugih primerih malo ali nobenega vpliva na dejansko situacijo. Zato je poročilo previdno pri priporočanju sprejemanja strategij, in sicer to priporoča le, če je verjetno, da bodo prizadevanja v zvezi s strategijo zagotovila pozitivno sodelovanje in pomembne izboljšave v sodelovanju med organi.

Podobno kot strategije so zelo priljubljene tudi protikorupcijske agencije. Tudi v tem primeru se rezultati razlikujejo. V nekaterih primerih agencij z močnimi pooblastili se je neodvisno, predano vodstvo izkazalo za prebojno točko razvoja in je agencijam omogočilo pregon primerov korupcije na visoki ravni. V drugih primerih je ustanovitev agencij morda imela negativno vlogo, saj se je ustvaril vtis, da drugim organom ni treba opraviti svojega dela. Zato poročilo ocenjuje vsako situacijo posebej in upošteva posebne okoliščine posameznih držav, pri čemer ne določa univerzalne rešitve.

Poročilo opozarja na dejstvo, da določeni organi, ki bi lahko imeli ključno vlogo pri soočanju s korupcijo, niso ustrezno opremljeni s človeškimi in finančnimi viri. Komisija se dobro zaveda, da bi lahko v sedanjem vzdušju varčevanja dodelitev več virov za nekatere institucije in izvedbena prizadevanja naletela na velike težave. Vendar bi lahko takšna dodelitev v določenih situacijah zaradi znižanja stroškov korupcije zagotovila velike dolgoročne prihranke. Poročilo zato v nekaterih primerih zagovarja prednostno dodelitev virov določenim javnim organom ali programom, ki so ključnega pomena za preprečevanje korupcije ali boj proti njej.

Sinergija z obstoječimi nadzornimi mehanizmi in referenčna merila za oceno

Glavni obstoječi nadzorni in ocenjevalni mehanizmi na mednarodni ravni so Skupina držav proti korupciji (skupina GRECO) pri Svetu Evrope, delovna skupina OECD za boj proti podkupovanju in revizijski mehanizem Konvencije Združenih narodov proti korupciji (UNCAC). Komisija se je pri pripravi tega poročila močno opirala na ugotovitve teh mehanizmov (zlasti skupine GRECO in OECD). Protikorupcijski standardi, kot so tisti v okviru UNCAC ali standardi, ki jih določata skupina GRECO in OECD (na primer Kazenskopravna konvencija Sveta Evrope proti korupciji in njen dodatni protokol, Civilnopravna konvencija proti korupciji, Dvajset temeljnih načel za boj proti korupciji, ki jih je sprejel Odbor ministrov Sveta Evrope, Priporočila Sveta Evrope o financiranju političnih strank, Priporočila Sveta Evrope o kodeksih ravnanja javnih uslužbencev in Konvencija OECD o boju proti podkupovanju), imajo pomembno vlogo z vidika določitve referenčne točke za oceno.

Poročilo ne podvaja podrobne tehnične analize, vključene v poročila skupine GRECO ali OECD, temveč razvija njihova priporočila, če ta še niso izvedena in so pomembna za ključna obravnavana vprašanja, opredeljena za posamezna poglavja o državah. Poročilo izpostavlja

izbrana priporočila, ki so že bila opredeljena v drugih mehanizmih, s čimer si prizadeva spodbujati njihovo izvajanje.

Sinergija z mehanizmom skupine GRECO je posebej pomembna glede na dejstvo, da zajema vse države članice EU in druge evropske države, pomembne za prihodnjo širitev in vzhodno partnerstvo. Komisija trenutno izvaja ukrepe, ki bodo v prihodnje omogočili popoln dostop EU, s čimer se bo hkrati omogočilo tesnejše sodelovanje pri naslednjih izdajah poročila o boju proti korupciji v EU.