



EUROPOS SEMESTRO TEMINĖS INFORMACIJOS SUVESTINĖ

KOVA SU KORUPCIJA

1. ĮVADAS

Korupcija yra ekonomikos augimo stabdis. Dėl korupcijos ekonomiškai produktyviems rezultatams siekti skirti išteklių nukreipiami savoms reikmėms, todėl mažėja viešojo sektoriaus išlaidų efektyvumas. Dėl korupcijos taip pat nukenčia viešojo sektoriaus biudžetų tvarumas ir atitinkamai mažėja lėšų investicijoms, ypač tada, kai viešieji išteklių yra riboti. Esant deficitui, tos skolos dalies, kuri susidaro dėl korupcijos, tvarkymo išlaidos daro papildomą ilgalaikį poveikį viešosioms lėšoms.

Apytikriai vertinama, kad vien dėl korupcijos ES ekonomika kasmet praranda 120 mlrd. EUR – tai tik truputį mažiau negu metinis Europos Sąjungos biudžetas¹. Kadangi korupcija ir mažas integracinio augimo tempas vienas kitą stiprina, su korupcija kovoti itin svarbu tam, kad struktūrinės reformos būtų tvarios. Plačioji visuomenė ir verslo subjektai tikisi, kad ES ir valstybės narės apsaugos ekonomiką nuo organizuoto nusikalstamumo, finansinio ir mokestinio sukčiavimo, pinigų plovimo ir korupcijos.

¹ Bendrą ekonominę korupcijos kainą apskaičiuoti nelengva. Nurodytas skaičius grindžiamas specializuotų institucijų ir subjektų vertinimais – pvz., Tarptautinių prekybos rūmų, organizacijos „Transparency International“, iniciatyvos „UN Global Compact“, Pasaulio ekonomikos forumo, leidinio „Clean Business is Good Business, 2009“, iš kurių galima daryti išvadą, kad pasauliniu lygmeniu korupcija sudaro 5 proc. BVP.

Verslo aplinkoje korupcija kelia netikrumą, lėtina procesus ir gali lemti papildomas išlaidas. Dėl to atitinkama vietovė tampa mažiau patraukli verslui vykdyti ir atitinkamai mažėja privačių investicijų, mažėja konkurencingumas, o ekonomikos dalyviai negali išnaudoti visų savo galimybių. Korupcija taip pat atgraso mokesčių mokėtojus nuo mokesčių mokėjimo. Visa tai kartu lemia grandininį poveikį viešojo sektoriaus finansams, taigi mažėja mokestinės pajamos ir dar labiau mažėja viešojo sektoriaus pajėgumas investuoti.

Dėl korupcijos sumažėja išteklių ir tai gali pakenkti socialinei apsaugai ir viešosioms paslaugoms, nes mažėja turimas biudžetas ir prarandamos vienodos galimybės naudotis viešosiomis paslaugomis². Ilgainiui korupcija skatina ir gilina socialinę nelygybę, žlugdo pasitikėjimą valstybe, institucijomis ir vyriausybėmis. Galiausiai, kraštutiniais atvejais, korupcija gali kelti grėsmę ir pačiai demokratijai.

Tikrų socialinių korupcijos išlaidų negalima nustatyti vien pagal sumokėtų kyšių ar savoms reikmėms nukreiptų viešųjų lėšų sumą. Šios išlaidos taip pat apima produkcijos nuostolius dėl korupcijos nulemtu netinkamu išteklių paskirstymo, paskatų iškreipimo ir kitokio neefektyvumo. Korupcija taip pat gali daryti neigiamą poveikį pajamų pasiskirstymui ir skatinti nepaisyti aplinkos apsaugos. Svarbiausia, korupcija pakerta pasitikėjimą teisėtomis institucijomis, sumažina jų galimybes

² Gupta et al. (2002), Olken (2006).

teikti pakankamas viešąsias paslaugas ir trukdo sukurti palankią aplinką privataus sektoriaus vystymuisi. Kraštutiniais atvejais korupcija gali visiškai sunaikinti pasitikėjimą valstybe ir taip lemti politinį ir ekonominį nestabilumą. Dėl to kylantis netikrumas atgraso privatų verslą nuo įsipareigojimų vadovautis ilgalaikę vystymosi strategija, todėl tampa sunkiau užtikrinti darnų vystymąsi.

Šaltinis: EBPO (2013) *Issue Paper: Corruption and Economic Growth*

Ir priešingai – kuo didesnis viešojo sektoriaus skaidrumas ir sąžiningumas, tuo mažiau korupcijos galimybių. Tai reiškia didesnę konkurencingumą, efektyvesnę mokesčių surinkimą ir viešojo sektoriaus išlaidas, padeda įtvirtinti teisinę valstybę. Atitinkamai pagerėja konkurencija prekių ir paslaugų rinkoje, nes sumažėja kliūtys prekiauti ir investuoti.

Viena iš plačiai paplitusių korupcijos apibrėžčių yra piktnaudžiavimas valdžia siekiant asmeninės naudos. Nors korupcija apima ir privatųjį sektorių³, ji paprastai suvokiama kaip apimanti piktnaudžiavimą savo pareigomis, užimamomis viešojo administravimo institucijoje, arba piktnaudžiavimą ryšiais su ja siekiant užsitikrinti nepagrįstą naudą sau arba trečiajam šaliai. Aukšto lygio korupcija apima aukštesnių lygmenų nacionalinių ir vietos administracijų, aukščiausių politinių partijų pareigūnų, išrinktų politikų ir privačiojo sektoriaus interesų tarpusavio informacijos mainus. Smulki korupcija pasireiškia kaip žemesnių lygmenų viešojo administravimo institucijų ir piliečių tarpusavio sąveika.

Siekiant vykdyti veiksmingą ilgalaikę nacionalinę reformą, būtina sąlyga yra reali politinė valia. Praktiškai tai reiškia informuotumą apie korupcijos klausimus politiniu lygmeniu, prioritetine tvarka skiriamus išteklius kovos su korupcija politikos priemonėms vykdyti, aiškių ir apčiuopiamų tikslų užsibrėžimą ir bendros politinės atskaitomybės kultūros

³ Žr. 2003 m. liepos 22 d. Tarybos pamatinį sprendimą 2003/568/TVR dėl kovos su korupcija privačiame sektoriuje.

sukūrimą. Korupcijos, interesų konfliktų ir favoritizmo mažinimo priemonės turi būti susietos su giliai įsišaknijusiais struktūriniais ir kultūriniais pokyčiais viešojo sektoriaus institucijose ir platesnėje visuomenėje, o ne vien su teisės aktų priėmimu ir jų formalaus laikymosi užtikrinimu. Nors kovos su korupcija teisės aktai reikalingi, pagrindinis iššūkis iš esmės yra jų įgyvendinimas. Korupcija gali daryti poveikį ir nacionalinėms, ir ES politikos priemonėms ir lėšoms. Tai atsispindi Sutartyje dėl Europos Sąjungos veikimo, kurioje korupcija pripažįstama kaip nusikalstamumo sritis, kurioje ES gali tekti imtis bendrų veiksmų⁴.

Komisija korupcijai skyrė daugiau dėmesio ne tik Europos semestro ataskaitose ir rekomendacijose, bet ir parėmė pastangas vykdyti reformas valstybėse narėse, paskelbdama ES kovos su korupcija ataskaitą⁵ ir visoje ES surengdama ekspertams skirtus keitimosi patirtimi praktinius seminarus⁶ atitinkamomis temomis. Viešojo administravimo kokybės vadovas, kuriame pateikiama beveik 170 atvejų tyrimų, padeda praktikams skatinti sąžiningumą⁷.

Tam tikri su korupcija taip pat susiję aspektai, pvz., viešasis administravimas ir veiksmingos teisingumo sistemos, aptariami [atskirose informacijos suvestinėse](#).

Šios informacijos suvestinės struktūra yra tokia: 2 skirsnyje apžvelgiama kovos su korupcija padėtis ES valstybėse

⁴ SESV 83 straipsnis <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?uri=CELEX%3A12008E083>.

⁵ ES kovos su korupcija ataskaita, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr_2014_lt.pdf.

⁶ Keitimosi kovos su korupcija patirtimi praktiniai seminarai https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/experience-sharing-programme_en.

⁷ Viešojo administravimo kokybės vadovas, <http://ec.europa.eu/esf/toolbox>.

narėse ir pagrindiniai jos uždaviniai; 3 skirsnyje išnagrinėjami keli politikos svertai šiems iššūkiams uždaviniams; 4 skirsnyje pateikiami kai kurie gerosios patirties pavyzdžiai valstybėse narėse.

2. SVARBIAUSI UŽDAVINIAI

Korupcija – sudėtingas ekonominių, socialinių, politinių ir kultūrinių aspektų turintis reiškinys. Veiksmingas politinis atsakas turi būti grindžiamas įrodymais apie korupcijos paplitimą ir formas konkrečioje šalyje, jos atsiradimo sąlygas ir institucines bei kitas paskatas, kuriomis galima su ja kovoti. Kovoiant su korupcija neužtenka naudotis vien standartinių visiems atvejams tinkamų priemonių rinkiniu. Vis dėlto, kad tas atsakas būtų sėkmingas, turi būti įdiegtos korupcijos prevencijos, nustatymo, persekiojimo ir sankcijų taikymo už ją priemonės.

2.1. Korupcijos įvertinimas

Siekiant sudaryti kovos su korupcija strategiją, būtina suprasti korupcijos lygį ir formas konkrečioje šalyje, nustatyti didelės rizikos sektorius ir atitinkamus korupciją skatinančius veiksniai. Vis dėlto surinkti patikimus duomenis apie korupcijos lygį yra ypač sunku, nes korupcija klesti būtent tada, kai ji nenustatoma. Pagal šalis palyginami oficialūs statistiniai duomenys apie korupcinio pobūdžio nusikalstamas veikas yra negausūs. Tiriamasis Komisijos ES lygmens statistinių duomenų rinkinys⁸ 2015 m. atskleidė daug valstybių narių tarpusavio skirtumų, susijusių su nusikalstamų veikų apibrėžtimi, turimais rodikliais ir duomenų registravimo metodika.

Įvertinti korupciją – sudėtingas uždavinys. Korupcija skiriasi nuo daugumos ekonomikos klestėjimo ir gerovės aspektų, kuriuos galima nustatyti pagal objektyvius ekonometrinius rodiklius. Nors situacija

⁸ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/official_corruption_statistics_2011_2013_jan_16_en.pdf.

įvertinti įmanoma, kiekybiškai apibrėžti viso problemos masto paprastai neįmanoma.

Todėl atliekant kiekybinius vertinimus remiamasi paprastomis apklausomis apie susidūrimo su korupcija atvejus, kurios derinamos su tyrimais pagrįstais ekspertų vertinimais. Šie ekspertų vertinimai tradiciškai naudojami analizuojant sisteminius ypatumus, paveikiančius korupcijos riziką arba taikomas apsaugos nuo tokios rizikos nuostatas, įvairiomis aplinkybėmis. Nuomonių apklausa apie suvokiamą korupcijos lygį taip pat yra svarbus problemos paplitimo tam tikru laikotarpiu rodiklis. Tais atvejais, kai verslo subjektai arba plačioji visuomenė korupciją suvokia kaip plačiai paplitusią, tai jau savaime gali būti reikšminga kliūtis investicijoms, sustiprinanti korupcijos poveikį ekonomikai⁹.

Remiantis 2015 m. greitąja „Eurobarometro“ apklausa apie verslo subjektų požiūrį į korupciją ES¹⁰:

- 40 proc. įmonių Europos Sąjungoje teigia, kad joms vykdant verslą korupcija kelia problemų;
- 71 proc. įmonių teigia, kad korupcija jų šalyje yra plačiai paplitusi;
- 44 proc. respondentų teigia, kad vienintelis būdas sėkmingai vykdyti verslą yra turėti politinių ryšių;
- 34 proc. per pastaruosius 3 metus viešuosiuose konkursuose arba viešųjų pirkimų procedūrose dalyvavusių įmonių mano, kad

⁹ Remiantis naujausiais tyrimais, suvokiamas korupcijos lygis atitinka faktinius susidūrimo su korupcija atvejus. Charon, Nicholas (2015) [Do corruption measures have a perception problem? Assessing the relationship between experiences and perceptions of corruption among citizens and experts](http://www.eurpoljournal.eu/Do-corruption-measures-have-a-perception-problem-Assessing-the-relationship-between-experiences-and-perceptions-of-corruption-among-citizens-and-experts). *European Political Science Review*. Volume 8, Issue 1; February 2016, pp. 147–171.

¹⁰ 2015 m. greitoji „Eurobarometro“ apklausa apie verslo subjektų požiūrį į korupciją ES, http://data.europa.eu/euodp/en/data/dataset/S2084_428_ENG.

korupcija joms užkirto kelią laimėti konkursą ir gauti sutartį;

- 68 proc. įmonių sutiko, kad favoritizmas ir korupcija trukdo verslo konkurencijai jų šalyje;

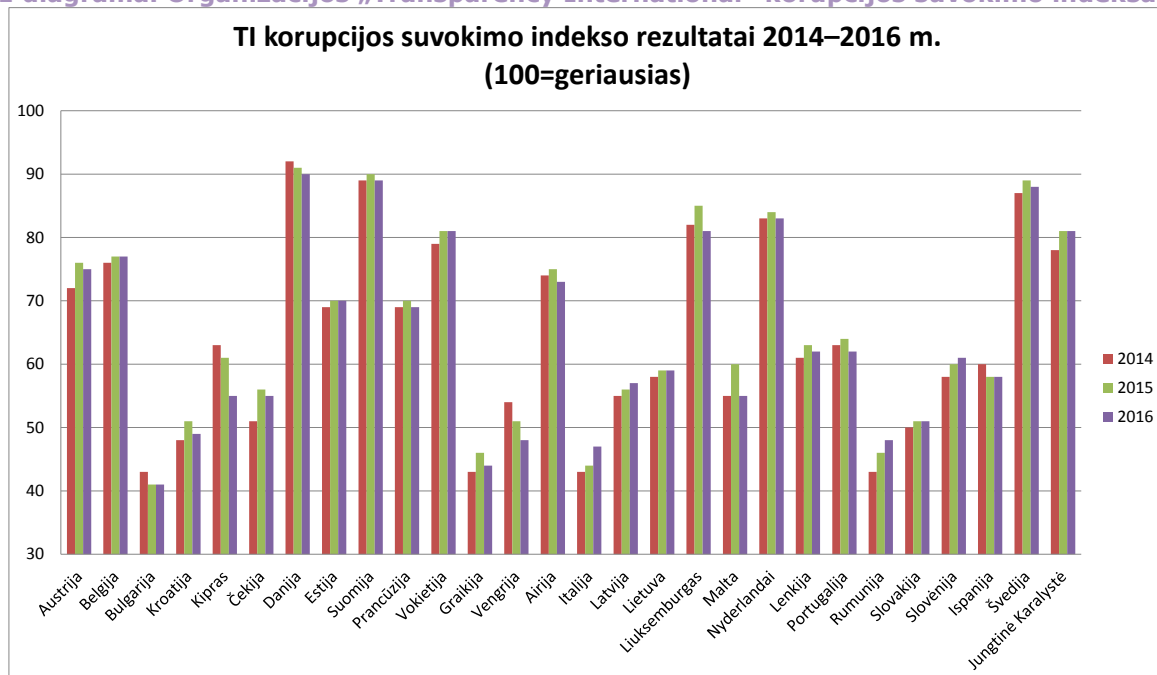
Palyginti su 2013 m., suvokiamas korupcijos lygis ES lygmeniu šiek tiek pagerėjo, pvz., šiandien 71 proc. mano, kad korupcija yra plačiai paplitusi, o 2013 m. taip manė 75 proc. Rezultatai valstybių narių lygmeniu yra labai skirtingi. Bendra tendencija – verslo subjektai susiduria su daugiau korupcijos atvejų ir suvokiamas jos lygis yra aukštesnis Pietų ir Rytų Europoje negu Europos šiaurėje ir vakaruose.

Rezultatai iš esmės sutampa su pagal kitus plačiai naudojamus sudėtinus indeksus gaunamais rezultatais.

- 4 proc. verslo subjektų teigė, kad per pastaruosius 12 mėnesių jų buvo reikalaujama sumokėti kyšių arba iš jų buvo tikimasi kyšio, kad jie gautų tam tikras viešąsias paslaugas arba leidimus.

Vienas iš tokių dažnai cituojamų pasaulinių indeksų – organizacijos „Transparency International“ korupcijos suvokimo indeksas¹¹, apskaičiuojamas naudojant 12 duomenų šaltinių iš 11 institucijų, kuriuose užfiksuotas suvokiamas korupcijos lygis per praėjusius dvejus metus. Kitas plačiai naudojamas indeksas yra korupcijos kontrolės rodiklis, kurį kaip vieną iš savo pasaulinio valdymo rodiklių rengia Pasaulio bankas. Šie rodikliai grindžiami keliais šimtais valdymo suvokimo kintamųjų, gautų iš 31 skirtingo duomenų šaltinio¹². Diagramose toliau pateikiami naujausi šių dviejų ES valstybėse narėse vykdytų apklausų rezultatai.

1 diagrama. Organizacijos „Transparency International“ korupcijos suvokimo indeksas



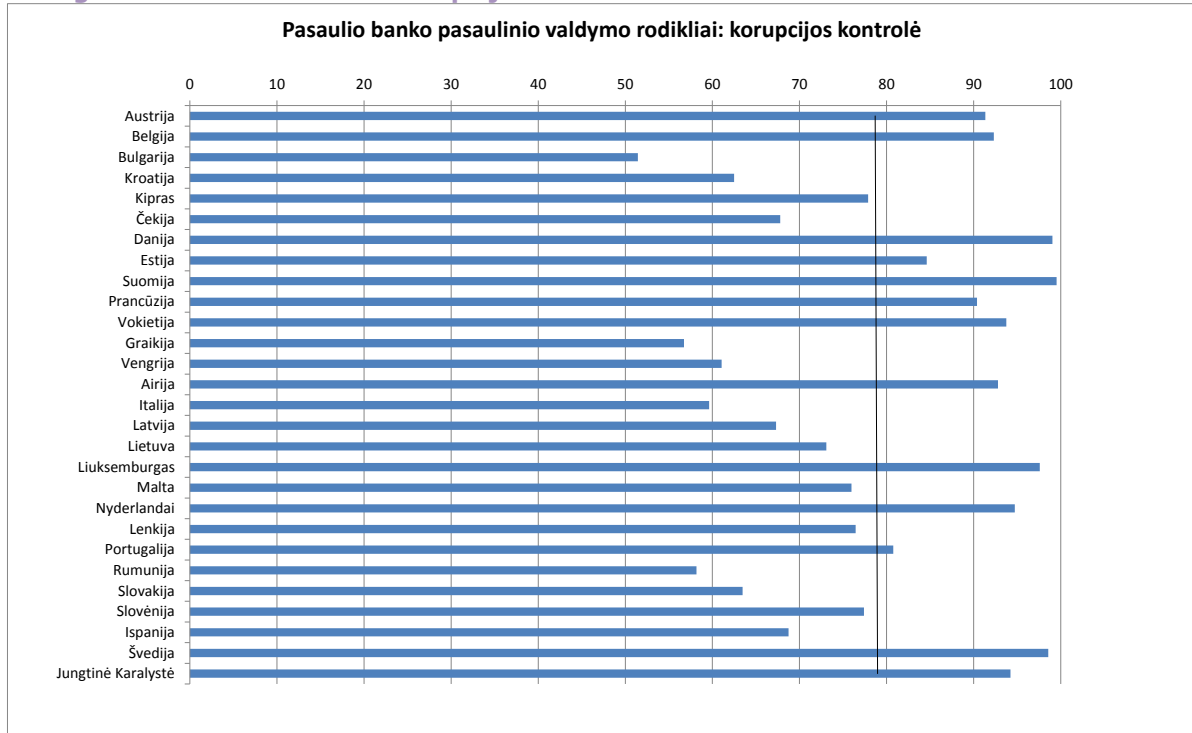
Šaltinis – „Transparency International“¹³

¹¹ Korupcijos suvokimo indeksas, <https://www.transparency.org/research/cpi/overview>.

¹² Pasaulio valdymo rodikliai
<http://info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/WGI.pdf>.

¹³ Korupcijos suvokimo indeksas, <https://www.transparency.org/research/cpi/overview>.

2 diagrama. Pasaulio banko korupcijos kontrolės rodikliai 2016 m.



Šaltinis – Korupcijos kontrolės rodiklis, įtrauktas į Pasaulio banko pasaulinio valdymo rodiklius¹⁴

Trečias dažnai naudojamas tyrimas yra Pasaulinio konkurencingumo ataskaita¹⁵. Ją kasmet rengia Pasaulio ekonomikos forumas, kad nustatytų viso pasaulio šalių ekonomikos produktyvumo lygį, – tiriami tam tikri rodikliai, daugiausia dėmesio skiriant institucijoms, kurios yra svarbios nustatant su korupcija susijusią riziką. Rezultatai grindžiami verslo subjektų atsakymais į Vadovų nuomonės apklausą, pritaikant koeficientus, kad būtų atsižvelgta į imties dydį, ir apima atsakymus per praėjusius dvejus metus¹⁶.

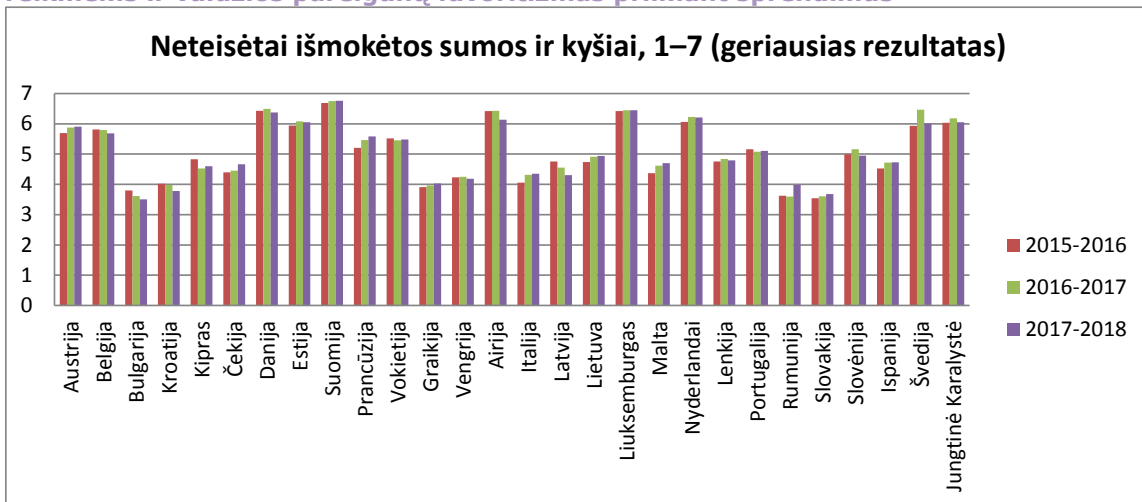
3, 4 ir 5 diagramose parodyti naujausi ES valstybių narių rezultatai. Didesnės vertės rodo santykinai geresnę padėtį negu mažesnės.

¹⁴ Pasaulinio valdymo rodikliai
<http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx>.

¹⁵ *Global Competitiveness Report 2016–2017*
<https://www.weforum.org/reports/the-global-competitiveness-report-2016-2017-1/>.

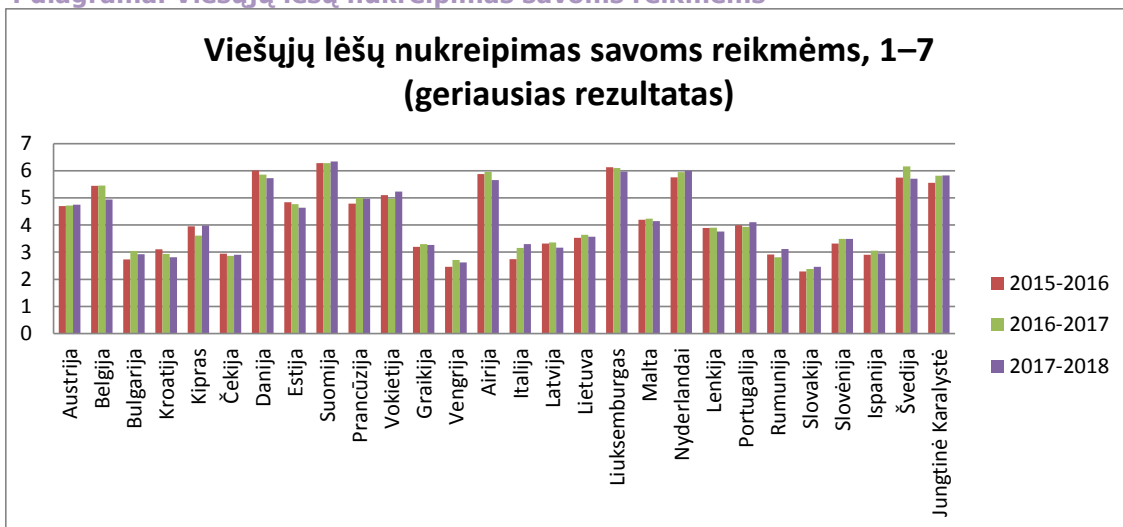
¹⁶ <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-index-2017-2018/>.

3 diagrama. Neteisėtai išmokėtos sumos ir kyšiai, viešųjų lėšų nukreipimas savoms reikmėms ir valdžios pareigūnų favoritizmas priimant sprendimus



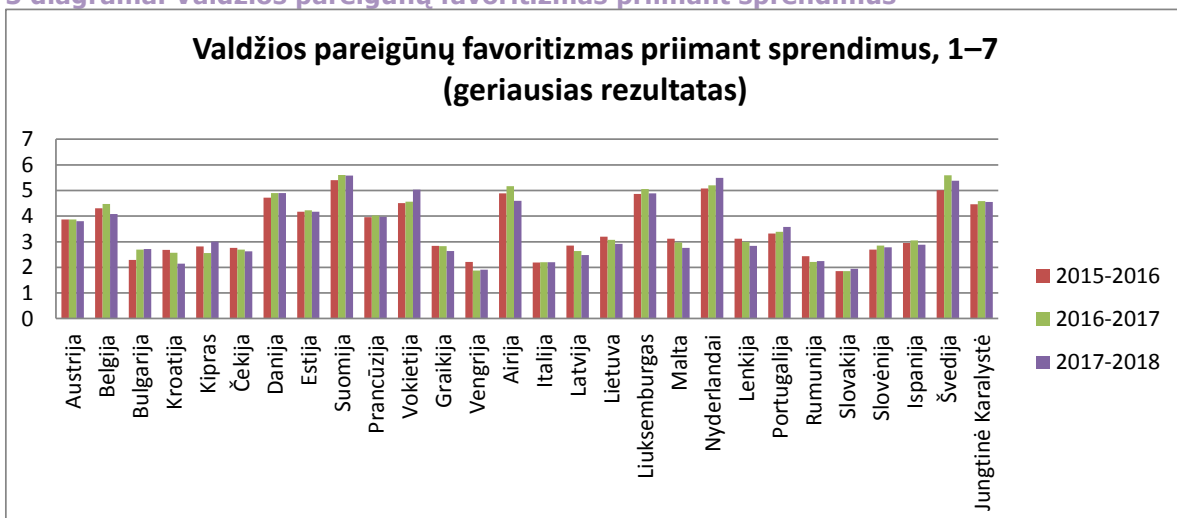
Šaltinis: Pasaulio ekonomikos forumas, Pasaulinio konkurencingumo ataskaita

4 diagrama. Viešųjų lėšų nukreipimas savoms reikmėms



Šaltinis: Pasaulio ekonomikos forumas, Pasaulinio konkurencingumo ataskaita

5 diagrama. Valdžios pareigūnų favoritizmas priimant sprendimus



Šaltinis: Pasaulio ekonomikos forumas, Pasaulinio konkurencingumo ataskaita

2.2. Prevencija: korupcijos galimybių mažinimas

Prevencija yra vienas iš pagrindinių kovos su korupcija ramsčių. Daugelis valstybių narių nustatė konkrečias taisykles ir sukūrė institucijas, kad užkirstų kelią korupcijai ir padidintų sąžiningumą viešajame sektoriuje¹⁷.

Vienas iš pagrindinių prevencinių priemonių veikimo užtikrinimo iššūkių – užtikrinti, kad jos būtų rengiamos atidžiai nustačius rizikos rūšis ir pažeidžiamas sritis. Prevencinės priemonės turi būti orientuotos į problemas, kurias jomis siekiama išspręsti, ir turi būti taikomos tada, kai yra realus poreikis. Priešingu atveju jos gali virsti paprasta biurokratine praktika. Nesant tinkamo įgyvendinimo ir tolesnių veiksmų, net ir sudėtingiausia prevencinė strategija liks tik formalumas ir turės mažai poveikio korupcijos paplitimui.

Dar vienas iššūkis susijęs su fragmentiškumu. Dažnai prevencinės priemonės neduoda pastebimų rezultatų, jeigu jos nėra visapusiško požiūrio dalis. Pavyzdžiui, informuotumo didinimas turės mažai poveikio, jeigu profesinio sąžiningumo dilemas sprendžiantys darbuotojai nuolat negaus rekomendacijų ir pagalbos arba jeigu bus rengiami tik mokymai, bet nebus vykdomos valstybės tarnybos reformos, kuriomis būtų įtvirtinta įdarbinimo pagal nuopelnus sistema arba korupcijos pažeidžiamas pareigas einančių darbuotojų rotacija.

6 diagrama. Dažniausi iššūkiai ES įgyvendinant Jungtinių Tautų konvenciją prieš korupciją

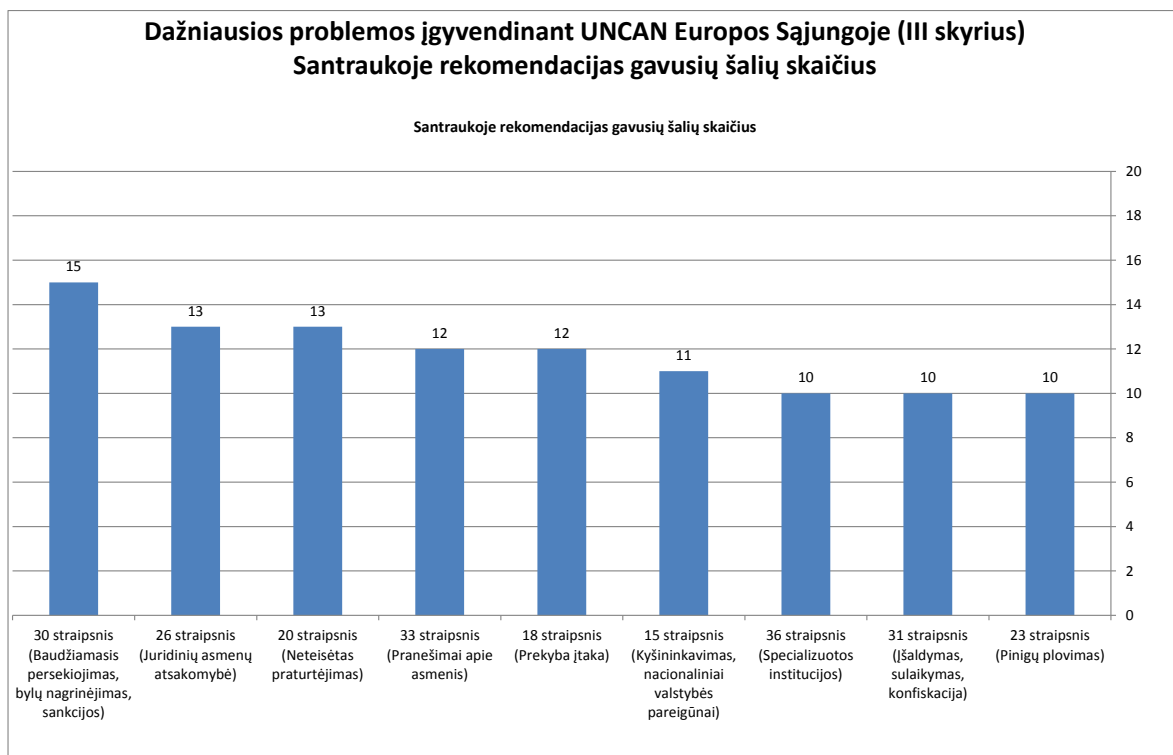
Galiausiai svarbu atsakomybė ir atskaitomybė. Prevencinės priemonės gali neduoti pageidaujamų rezultatų, jeigu nebus išdėstyta aiški pozicija iš viršaus, o taisyklės nebus vykdomos vietos lygmeniu. Prevencijos strategija tampa veiksminga tada, kai greitai ir proporcingai reaguojama į incidentus, be kita ko, prireikus vykdomos drausminės procedūros, ir, atsižvelgiant į atitinkamus opius klausimus, apie tai tinkamai informuojama ir pranešama žiniasklaidoje.

2.3. Veiksmingo baudžiamosios teisės atsako į korupciją užtikrinimas

Europos Taryba, JT ir ES nustatė tarptautinius korupcijos kriminalizavimo standartus. Reaguodamos į šiuos standartus, daugelis valstybių narių atliko materialinės teisės aktų reformas, kurių tikslas yra padaryti procedūras veiksmingesnes ir sugriežtinti kovos su korupcija nuostatas (įskaitant geresnį nusikalstamų veikų apibrėžimą, kai kuriais atvejais griežtesnes sankcijas ir nuostatas dėl pagreitinto išnagrinėjimo).

Nepaisant šių nuolatinių pastangų, kai kurioms valstybėms narėms vis dar kyla iššūkių. Jungtinių Tautų konvencijos prieš korupciją įgyvendinimo ES valstybėse narėse pirmoji apžvalga atskleidžia kelis iššūkius.

¹⁷ Kitos valstybės narės taiko ne tokias sudėtingas sistemas, tačiau susiduria su mažesne korupcijos rizika, nes yra nusistovėję prevenciniai mechanizmai, praktika ar tradicijos.

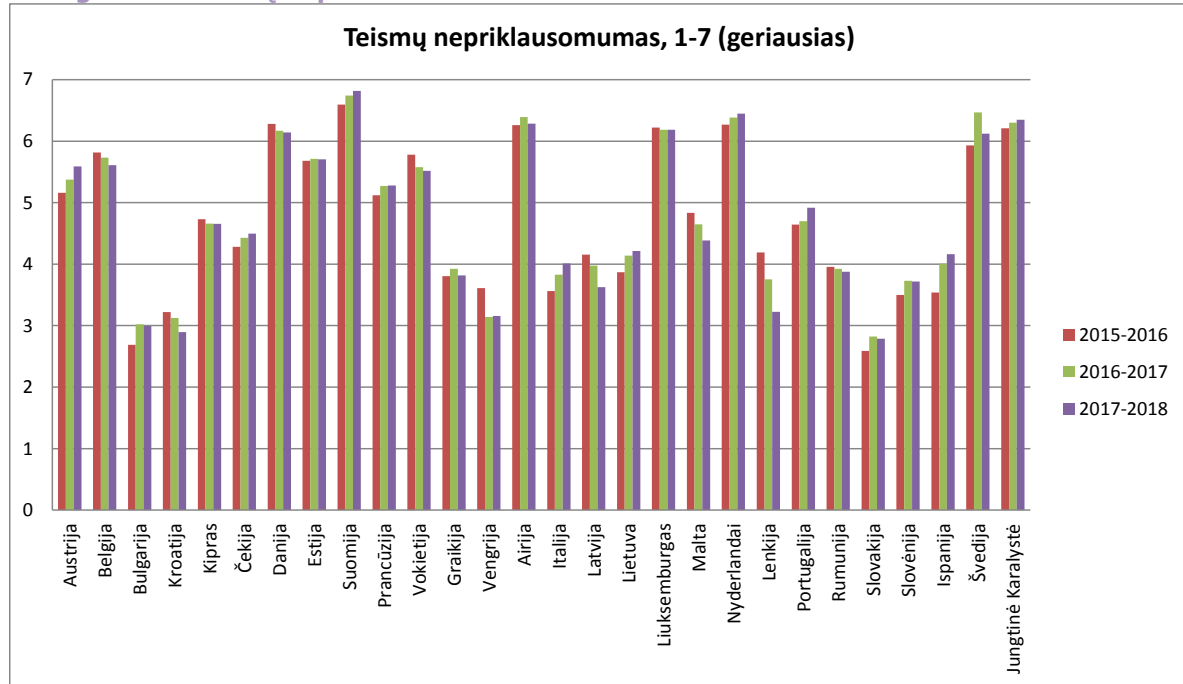


Šaltinis – Jungtinių Tautų narkotikų kontrolės ir nusikalstamumo prevencijos biuras

Nekalbant apie pačias teisės nuostatas, taip pat itin svarbu, kad institucijos, kurioms pavesta jas vykdyti, veiktų veiksmingai ir nešališkai. Būtina, kad teismai, prokuratūra ir teisėsaugos institucijos būtų nepriklausomi ir turėtų reikiamą finansavimą, žmogiškųjų išteklių, techninių pajėgumų ir kompetenciją.

Panašiai kai kuriose valstybėse narėse dar sunku pasiekti valstybės pareigūnų privilegijų ir imunitetų pusiausvyrą ir užtikrinti, kad šiomis privilegijomis ir imunitetais nebūtų naudojamos kaip kliūtis veiksmingai atlikti tyrimus ir vykdyti baudžiamąjį persekiojimą dėl įtarimų korupcija.

7 diagrama. Teismų nepriklausomumas



Šaltinis – Pasaulio ekonomikos forumas, Pasaulinio konkurencingumo indeksas

Teismų sistemos gebėjimas taikyti atgrasomąsias baudžiamąsias sankcijas atlieka esminį vaidmenį atgrasant nuo korupcijos ir yra aiškus visiško korupcijos netoleravimo politikos įrodymas.

2.4. Atrinkti politikos sektoriai

Šiame skirsnyje toliau nagrinėjami iššūkiai, susiję su dviem konkrečiais sektoriais – viešaisiais pirkimais ir sveikatos priežiūra. Kitos didelės rizikos sritys – tai, be kita ko, tokie ūkio sektoriai kaip statyba ir gavybos pramonė. Labiausiai korupcijos pažeidžiamos vietos viešojo administravimo institucijų veiklos sritys apima miestų plėtros planavimą ir leidimus, taip pat sprendimus dėl atliekų tvarkymo ir zoninio perskirstymo.

Viešieji pirkimai – reikšminga ES valstybių ekonomikos dalis (žr. [atskira informacijos suvestinė](#)). Apytikriai Komisijos vertinimu, bendra šias ES viešųjų pirkimų direktyvose¹⁸ nustatytas ribas viršijančių kvietimų teikti pasiūlymus vertė 2016 m. sudarė maždaug 14 proc. ES BVP¹⁹.

Atsižvelgiant į generuojamus finansinius srautus ir glaudžią viešojo ir privačiojo sektorių sąveiką, viešieji pirkimai yra korupcijos labai pažeidžiama sritis.

¹⁸ 2014 m. vasario 26 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2014/24/ES dėl viešųjų pirkimų.

¹⁹ Viešųjų pirkimų rodikliai

http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_per_policy_area/public_procurement/index_en.htm#maincontentSec3.

Kaip pažymėjo EBPO: „silpnas valdymas viešuosiuose pirkimuose varžo konkurenciją rinkoje ir didina administracijos už prekes ir paslaugas mokamą kainą, taip tiesiogiai paveikdamas viešąsias išlaidas ir atitinkamai mokesčių mokėtojų išteklius“²⁰.

2013 m. atlikus aštuonių valstybių narių tyrimą padaryta išvada, kad bendros tiesioginės korupcijos išlaidos viešųjų pirkimų srityje penkiuose atrinktuose ūkio sektoriuose siekė nuo 1,4 mlrd. EUR iki 2,2 mlrd. EUR.

Remiantis naujausio tyrimo medžiaga, metiniai dėl korupcijos patirti nuostoliai viešųjų pirkimų srityje ES valstybėse narėse apytikriai sudaro 5,33 mlrd. EUR²¹.

ES kovos su korupcija ataskaitoje (2014 m.) daroma išvada, kad viešieji pirkimai tokiuose sektoriuose kaip statyba, energetika, transportas, gynyba ir sveikatos priežiūra, yra korupcijos labiausiai pažeidžiama sritis. Remiantis valstybėse narėse viešųjų pirkimų srityje vykdomo baudžiamojo persekiojimo praktika, dažniausiai problemų kyla pasirengimo pasiūlymų teikimui etapu.

Dažniausia praktika yra tokia:

- specialiai pritaikytų specifikacijų parengimas siekiant suteikti pranašumą tam tikriems konkurso dalyviams;
- viešųjų pirkimų išskaidymas į mažesnius pasiūlymus siekiant išvengti konkurso procedūrų;
- interesų konfliktai, susiję ne tik su viešuosius pirkimus vykdančiais pareigūnais, bet ir perkančiųjų organizacijų aukštesniojo lygio pareigūnais;
- nepagrįstas skubių procedūrų arba viešai neskelbiamų konkursų naudojimas.

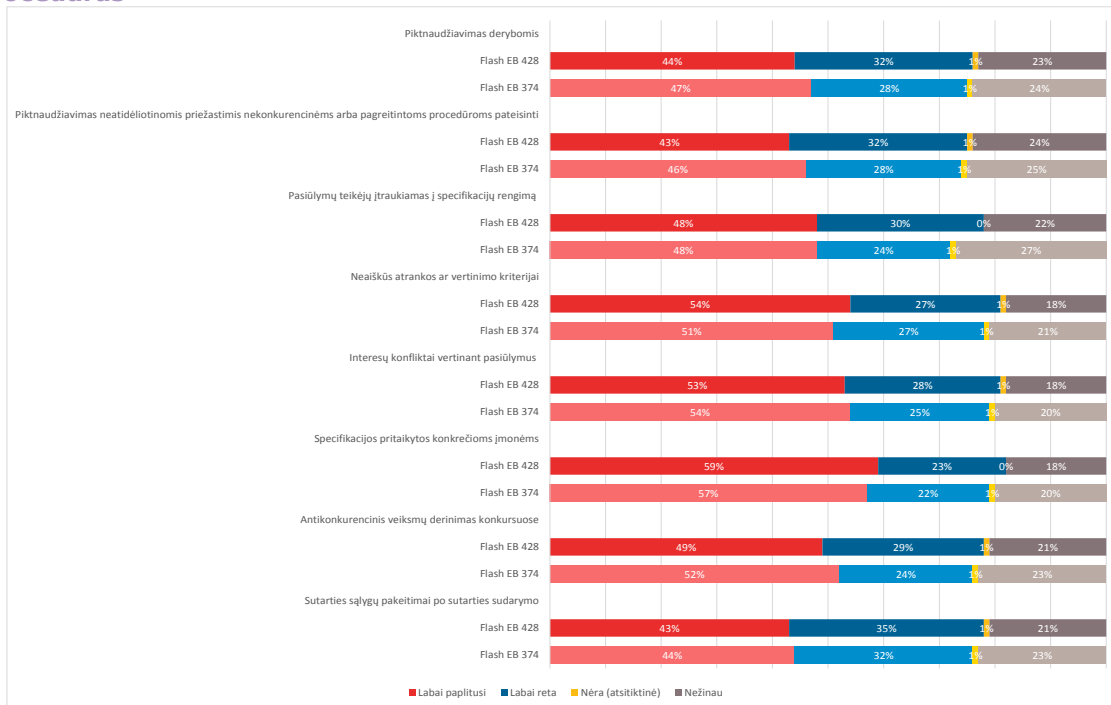
Vis dėlto problemų taip pat kelia prasta stebėseną ir tikrinimas po sutarčių skyrimo, nes paliekama erdvės tokiam elgesiui kaip nepakankamas viešųjų sutarčių pakeitimų pagrindimas, sąmoningas sutarties dalyko kokybės pakeitimas ir dėkingumo mokesčių mokėjimas.

2015 m. Eurobarometro vykdyta įmonių apklausa patvirtina, kad ne viena iš minėtų problemų vis dar kelia susirūpinimą ekonomikos dalyviams ES valstybėse narėse.

²⁰ EBPO (2009), *Principles for Integrity in Public Procurement*, <http://www.oecd.org/gov/ethics/48994520.pdf>.

²¹ RAND Europe (2016) *The Cost of Non-Europe in the area of Organised Crime and Corruption*, RAND Europe. Šio tyrimo medžiagoje remiamasi [Valdymo kokybės instituto](#) duomenimis.

8 diagrama. Suvokimas, kaip plačiai yra paplitusi korupcija vykdant viešųjų pirkimų procedūras

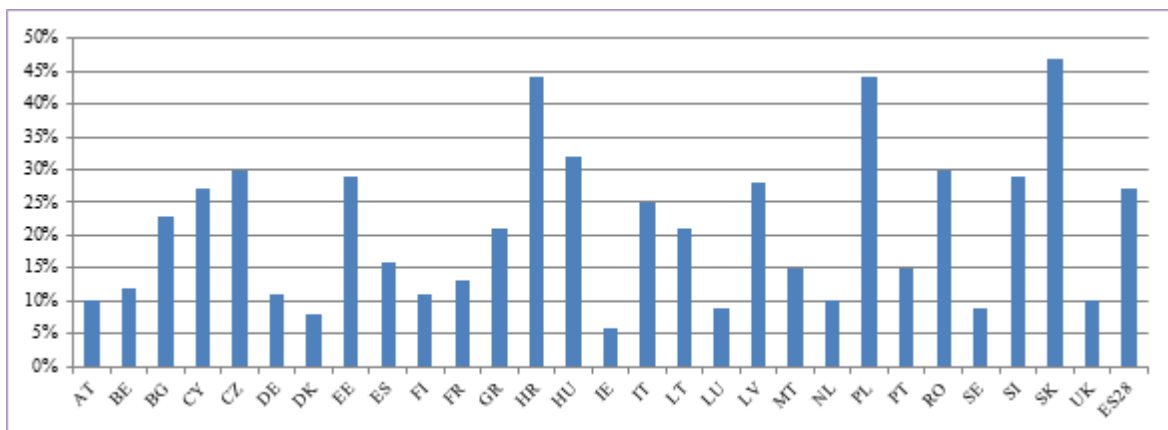


Šaltinis – Greitoji „Eurobarometro“ apklausa (428 (2015 m.) apie verslo subjektų požiūrį į korupciją ES²²).

Akivaizdu, kad tam tikromis aplinkybėmis derybos ir tiesioginio sutarčių skyrimo procedūros naudojamos pagrįstai. Tačiau tam tikrais atvejais jos naudojamos konkrečiai siekiant išvengti privalomų konkurso procedūrų. Kai kuriose valstybėse narėse nekonkurencinių procedūrų naudojimo rodikliai gerokai viršija ES vidurkį.

Korupcinės veiklos rizika taip pat gali padidėti, jeigu nepagrįstai naudojamos derybos. Be to, kai konkurencingose rinkose pateikiamas vienintelis pasiūlymas, tai gali būti galimos korupcijos viešųjų pirkimų srityje rizikos požymis, ypač kai jį papildoma informacija apie kitokią riziką.

9 diagrama. Sutarčių, dėl kurių pateiktas vienintelis pasiūlymas (išskyrus preliminariąsias sutartis), dalis 2006–2017 m.



Šaltinis – Europos Komisija, remiantis OL / TED duomenimis (Kroatija 2013–2016 m., Rumunija ir Bulgarija 2007–2016 m.)

²² Greitoji „Eurobarometro“ apklausa 428 (2015 m.) apie verslo subjektų požiūrį į korupciją ES <http://ec.europa.eu/COMMFrontOffice/PublicOpinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instrument/FLASH/surveyKy/2084>.

2.4.1. Korupcija sveikatos priežiūros srityje

Sveikatos priežiūros sektorius yra vienas iš sektorių, kuriuose tam tikromis aplinkybėmis kyla smulkios korupcijos rizika. Ji pasireiškia neoficialiais mokėjimais mainais už specialų elgesį. Tokia korupcija, atrodo, paplitusi tik nedaugelyje ES valstybių narių. Tačiau ten, kur ji yra, ji turi didelių neigiamų padarinių visuotiniam [sveikatos priežiūros](#) prieinamumui. Kelios valstybės narės per pastaruosius kelerius metus sugebėjo padaryti nemažą pažangą. Kai kurios valstybės narės padarė pažangą mažindamos neoficialius mokėjimus kartu taikomomis įvairiomis priemonėmis – rengdamos informuotumo didinimo kampanijas, vykdydamos aktyvius atvejų tyrimus ir baudžiamąjį persekiojimą, skelbdamos informaciją žiniasklaidoje. Nors pagrindinės šio reiškinio priežastys yra sudėtingos, šalyse, kuriose paplitusi tokia korupcija, tarp pagrindinių priežasčių yra bendras kyšininkavimo toleravimas – jis ten yra įsišaknijusi praktika, taip pat mažas sveikatos priežiūros specialistų darbo užmokestis, neveiksmingos valdymo struktūros ir neveiksmingi kontrolės mechanizmai²³. Teisinės sistemos fragmentiškumas taip pat gali lemti spragas ir netikrumą, o tai sudaro sąlygas plisti neoficialiems mokėjimams.

Šią padėtį patvirtina ES gyventojų apklausos apie tiesioginę korupcijos patirtį, nors keletui valstybių narių vis dar sunkiai sekasi pašalinti didelę korupcijos riziką sveikatos priežiūros sektoriuje. Be neoficialių mokėjimų, korupcijos rizika sveikatos priežiūros sektoriuje taip pat susijusi su tokiais klausimais kaip privilegijuotos galimybės gauti paslaugas ir dviguba praktika²⁴, netinkama rinkodara, medicinos prietaisų viešieji pirkimai ir sertifikavimas, taip pat

²³ Ecorys (2017) *Updated study on corruption in the healthcare sector*. https://ec.europa.eu/home-affairs/e-library/documents/policies_en?policy=456

²⁴ Dviguba praktika – tai gydytojo darbas ir privačioje, ir valstybinėse sveikatos priežiūros įstaigose.

vaistų viešieji pirkimai ir leidimų išdavimas²⁵.

3. POLITIKOS SVERTAI UŽDAVINIAMS SPRĘSTI

Siekiant kuo labiau sumažinti korupciją, be abejoj, svarbiausia **skaidrumas ir atskaitomybė**²⁶. **Sąžiningumas per rinkimus** ir skaidri bei **atskaitomybė pagrįsta politinių partijų finansavimo tvarka** šiuo klausimu taip pat yra itin svarbūs aspektai. **Veiksmingas baudžiamasis persekiojimas** už korupciją, **teisingas bylos nagrinėjimas** ir nuoseklus **atgrasomųjų nuosprendžių** taikymas už korupcines nusikalstamas veikas yra itin svarbūs veiksniai atgrasymui skatinti. Veiksminga teisinė **informatorių apsauga** ir nepriklausomos **žiniasklaidos bei pilietinės visuomenės** buvimas yra būtini sėkmingos kovos su korupcija sistemos elementai.

Teisėsaugos pastangas turi papildyti patikima prevencijos politika, kuri gali būti įgyvendinta tik pagerinus institucijų darbo kokybę ir viešojo sektoriaus valdymą.

Tinkamos politikos priemonės kiekvienoje šalyje yra kitokios. Šiame skirsnyje aptartos priemonės yra reikalingos, tačiau tai nėra baigtinis jų sąrašas ir nėra garantuojama, kad jomis pavyks išnaikinti korupciją²⁷. Būtina bet kurios politikos sėkmės sąlyga yra aukščiausio lygmuo – ir išrinktų politikų, ir paskirtų pareigūnų – politinė valia. Taip pat turi veikti nepriklausoma ir nešališka teismų sistema, kuri parodytų norą ir pajėgumą tirti korupciją, vykdyti baudžiamąjį persekiojimą už ją ir skirti sankcijas.

²⁵ Žr. 23 išnašą.

²⁶ EBPO (2013), *Issue Paper: Corruption and Economic Growth*.

²⁷ Tokios priemonės nuolat rekomenduojamos atliekant tarpusavio vertinimus Europos Tarybos Valstybių prieš korupciją grupėje (GRECO), taip pat pagal Jungtinių Tautų konvenciją prieš korupciją ir pagal EBPO iniciatyvas.

Korupciją galima sumažinti, kai realiai pakinta kultūra viešojo sektoriaus institucijose ir platesnėje visuomenėje. Vien tik priimti teisės aktus ar administracines priemones neužteks, tačiau veiksmingai ir tvariai įgyvendinus abu šiuos dalykus kovoti su korupcija taps pastebimai lengviau. Kai kurios valstybės narės, kurioms kyla didelių iššūkių sprendžiant korupcijos problemą, sukūrė kompleksiškas, sudėtingas teises ir institucines sistemas, taip pat patvirtino daugybę tikslinių strategijų arba programų. Kitos valstybės narės turi ne tokias išsamias sistemas, tačiau susiduria su mažesne korupcijos rizika. Tai lemia nusistovėję prevencijos mechanizmai, praktika ar tradicijos, pavyzdžiui, viešųjų paslaugų teikėjų ir gavėjų įtraukimas arba didelis skaidrumas.

3.1. Prevencinių politikos priemonių naudojimas

Skaidrumas yra itin tvirta kovos su korupcija priemonė. Teisė gauti informaciją pagerina valdymą ir padeda padidinti valdžios atskaitomybę. Itin didelės rizikos srityse, pvz., sveikatos priežiūros ir viešųjų pirkimų, greitai ir aktyviai atskleidžiant atitinkamus duomenis aiškiau ir paieškai atlikti pritaikytu formatu galima panaikinti daug korupcijos galimybių ir sudaryti sąlygas didelį finansinį poveikį turinčių sprendimų pilietinei priežiūrai.

Pastebima bendra tendencija link atviresnės valdžios ir platesnio viešų duomenų prieinamumo. 21 ES valstybė narė yra atvirų vyriausybės partnerystės šalis – tai yra daugiašalė iniciatyva, kuria siekiama užtikrinti konkrečius vyriausybės įsipareigojimus skatinti skaidrumą, suteikti galių piliečiams, kovoti su korupcija ir naudojantis naujomis technologijomis stiprinti valdymą²⁸.

Norint didinti sąžiningumą viešojo administravimo institucijose, be kita

²⁸ <http://www.opengovpartnership.org/about>

ko, stiprinant **nuopelnų reikšmę**²⁹, ir įgyvendinti veiksmingą **korupcijos prevencijos** politiką, reikia spręsti tokius klausimus kaip interesų konfliktai, klientelizmas ir favoritizmas. Tik taip įmanoma užtikrinti, kad nesusiformuotų aplinka, palanki slaptai prekybai nederama įtaka tarp viešojo ir privačiojo sektorių subjektų.

Sudėtingame viešosios politikos formavimo pasaulyje viešojo administravimo institucijos nori palaikyti nuolatinį dialogą su išorės suinteresuotaisiais subjektais siekdamos užtikrinti, kad išreikšti poziciją galėtų visos suinteresuotosios šalys. Lobistinė veikla gali kelti korupcijos ir reguliavimo įstaigos įsigalėjimo riziką³⁰, todėl pageidautina, kad būtų nustatyti mechanizmai tokiai veiklai stebėti ir skaidrumui užtikrinti – arba teisėkūros, arba savanoriško lobistų registravimosi būdu. Tokiais mechanizmais būtų pasiektas valdžios institucijų ir išorės suinteresuotųjų subjektų santykių aiškumas, taigi jie gali padėti sumažinti korupcijos riziką. Iki šiol tokių veiksmų ėmėsi gana mažai valstybių narių, nors kai kurios iš jų arba planuoja priimti teisės aktus ar taisykles, arba svarsto galimus naujus mechanizmus.

3.2. Patikimi išoriniai ir vidiniai administracinio tikrinimo mechanizmai

Tikrinimo mechanizmai viešojo sektoriaus institucijose atlieka svarbų vaidmenį siekiant užkirsti kelią korupcijai ir ją atskleisti. Nors kovoje su korupcija itin didelį vaidmenį atlieka teisėsauga, giliai išsisknijusią korupciją galima veiksmingai išnaikinti tik taikant

²⁹ Charron, N., Dahlström, C. and Lapuente, V. (2016) [Measuring Meritocracy in the Public Sector in Europe](#), *European Journal on Criminal Policy and Research*, Volume 22, Issue 3, p. 499–523.

³⁰ Ši sąvoka reiškia tokią padėtį, kai, užuot veikusios viešojo intereso labui, valstybės agentūros, turinčios reguliavimo įgaliojimų, gina komercinius ar politinius specialių interesų grupių, dominuojančių konkrečioje agentūros veikimo srities pramonėje ar sektoriuje, interesus.

visapusišką požiūrį, kuriuo siekiama visais viešojo administravimo lygmenimis sustiprinti prevencijos ir tikrinimo mechanizmus. Stiprios ir nepriklausomos audito institucijos gali atlikti svarbų vaidmenį skatindamos kovai su korupcija palankias reformas, rengdamos korupcijos rizikos analizes ir pranešdamos kitoms atitinkamoms valdžios institucijoms apie įtariamus korupcijos atvejus. Kai kuriose valstybėse narėse vidiniai patikrinimai (ypač vietos lygmeniu) dar yra prasti ir nekoordinuojami, juos būtų galima sustiprinti kartu taikant tvirtas prevencijos politikos priemones, kuriomis būtų galima pasiekti apčiuopiamų, tvarių rezultatų.

3.3. Turto ir interesų atskleidimas

Pažeidžiamas pareigas einančių pareigūnų turto deklaravimas – praktika, padedanti stiprinti valstybės tarnautojų atskaitomybę, užtikrinanti didesnę skaidrumą ir palengvinanti galimų neteisėto praturtėjimo, interesų konfliktų, nesuderinamumo atvejų išaiškinimą bei galimų korupcinių veiksmų atskleidimą ir ištyrimą. Veiksminga turto deklaravimo sistema gali prisidėti prie skaidrios valstybės tarnybos, kuriai būtų būdingas didelis visuomenės pasitikėjimas.

Požiūris į renkamų pareigūnų turto deklaravimą skiriasi: nuo reikalavimo, kad būtų atskleistas didelis informacijos kiekis, iki labiau riboto atskleidimo ar neatskleidimo politikos. Turto deklaravimas savaime nereiškia paskelbimo, kurį reikia derinti su teise į duomenų apsaugą. Kai kurios valstybės narės, taikančios turto deklaravimo sistemas, visų turto deklaracijų neskelbia. Tačiau jos reikalauja, kad valstybės tarnautojai atitinkamoms institucijoms pateiktų išsamias turto deklaracijas. Kai kurių sektorių profesionaliems valstybės tarnautojams turto deklaravimas gali būti būdas išvengti interesų konflikto. Kad ir koku iš šių skirtingų požiūrių būtų vadovaujamosi, bendra tendencija yra siekti griežtesnių turto deklaravimo reikalavimų valstybės tarnautojams.

Tikrinimas yra svarbus bet kurios veiksmingos turto deklaravimo sistemos elementas. Kai kuriose valstybėse narėse už turto deklaravimo stebėjimą atsakingi subjektai turi ribotus įgaliojimus ir priemones. Kitur esama mažai įrodymų, kad šios taisyklės būtų aktyviai įgyvendinamos ar užtikrinamas jų vykdymas. Keliose šalyse tikrinimo sistema sudėtinga ir nepatogi, o tai mažina jos veiksmingumą. Išsamaus tikrinimo sistemą turi nedaug valstybių narių. Tose valstybėse narėse, kurios ją turi, išsamius patikrinimus atlieka specializuotos nepriklausomos kovos su korupcija (sąžiningumo) tarnybos, kurios turi būtinus įgaliojimus ir priemones susijusių valstybės tarnautojų turto kilmei patikrinti daugelyje įvairių duomenų bazių (mokesčių administravimo, prekybos registro ir kt.), kad būtų nustatytos galimos neteisingos deklaracijos.

3.4. Interesų konfliktų sprendimas

Interesų konfliktai priimant sprendimus, skirstant viešąsias lėšas ir vykdant viešuosius pirkimus, ypač vietos lygmeniu, daugelyje valstybių narių yra pasikartojanti tendencija. Interesų konfliktai reiškia padėtį, kai valstybės tarnautojai veikia, ketina veikti arba sudaro įspūdį, kad veikia privačiais interesais³¹. Todėl interesų konflikto klausimas yra įtrauktas į daugelio kovos su korupcija priemonių ir peržiūros mechanizmų, įskaitant susijusius su Jungtinių Tautų konvencija prieš

³¹ Europos Taryba apibrėžia interesų konfliktą kaip padėtį, „kurioje valstybės tarnautojas turi privatų interesą, kuris gali paveikti (arba atrodo, kad gali paveikti) nešališką ir objektyvų jo oficialių pareigų atlikimą“, kur privatus interesas suprantamas kaip „bet koks pranašumas jam pačiam, jo šeimai, artimiesiems, draugams ir asmenims ar organizacijoms, su kuriais jis turi ar yra turėjęs verslo ar politinių santykių“. Tai taikoma ir visai susijusiai finansinei arba civilinei atsakomybei. Žr. Ministrų Komiteto rekomendaciją Nr. R (2000) 10 valstybėms narėms dėl renkamų pareigūnų elgesio kodeksų:

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

korupciją (UNCAC), GRECO ir EBPO, taikymo sritį.

Europos Sąjungoje interesų konfliktams taikomos reguliavimo nuostatos ir sankcijos skiriasi. Kai kurios valstybės narės taiko specialius teisės aktus, apimančius platų renkamų ir skiriamų valstybės tarnautojų ratą, taip pat turi specializuotas tarnybas, kurioms pavesta vykdyti patikrinimus.

Interesų konfliktai taip pat sprendžiami sektoriniais teisės aktais, pvz., viešųjų pirkimų srityje. Kontrolės lygis įvairiose valstybėse narėse yra skirtingas: vienos turi nepriklausomas stebėjimo agentūras, kitos remiasi etikos komisijomis, kurios atsiskaito šalies parlamentui.

Kaip ir turto atskleidimo atveju, siekiant veiksmingai užkirsti kelią interesų konfliktams, labai svarbu tikrinti deklaracijas. Tai reiškia, kad reikalingi tinkami stebėjimo pajėgumai ir veiksmingi patikrinimams būtinos priemonės. Visur kylančių ypatingų sunkumų priežastis – retos ir švelnios renkamiems pareigūnams taikytinos sankcijos.

Ypatinga rizikos sritis susijusi su darbuotojų judumu tarp viešojo ir privačiojo sektorių. Problemas gali padėti išspręsti draudimas valstybines pareigas einantiems asmenims vykdyti tam tikrą veiklą. Aiškios taisyklės, kuriomis būtų suvaldomas „sukamųjų durų“ reiškinys, apima veiklos pertakuos laikotarpius ir veiksmingą tikrinimą ir asmenų perėjimą iš vieno sektoriaus į kitą įgyvendinimą, taip pat atgrasomųjų sankcijų taikymą už taisyklių pažeidimus. Tokios taisyklės itin svarbios siekiant skatinti sąžiningumą ir panaikinti korupcijos galimybes.

3.5. Veiksminga informatorių apsauga

Informatorių apsauga padeda užkirsti kelią korupcijai ir kitiems pažeidimams viešajame ir privačiajame sektoriuose ir nustatyti jų atvejus. Kai kuriose ES valstybėse narėse kultūros normos kartais atgraso darbuotojus nuo informavimo. Informatorių apsauga yra

daugiau nei vien koncepcijos įtvirtinimas teisės nuostatose – tai yra ilgalaikiai kultūros pokyčiai. Trumpuoju laikotarpiu šalis gali priimti ir įgyvendinti teisės aktus, kuriais būtų aiškiai nustatyta, kad keršijimas informatoriams nebus toleruojamas. 2014 m. Europos Taryba priėmė išsamią rekomendaciją, kurioje išdėstė 29 informatorių apsaugos principus, pavyzdžiui, tai, kad įtariamo keršijimo atveju prievolė įrodyti turėtų tekti darbdaviui³².

Informatoriams reikia teisinės ir psichologinės pagalbos. Renkantis, ar konsultavimo ir pagalbos tarnybas finansuoti iš viešųjų, ar iš privačių lėšų, kyla sudėtingų klausimų dėl poveikio jų nepriklausomumui. Jungtinės Karalystės ir Nyderlandų pavyzdžiai rodo, kad parama užtikrinama skirtingais būdais. Jungtinėje Karalystėje pagrindinį vaidmenį atlieka savišalpos labdaros organizacija „Public Concern at Work“. Nyderlandai neseniai įsteigė Informatorių namus (nyd. *Huis voor Klokkenluiders*); ši organizacija priklauso Nacionalinio ombudsmeno institucijai ir nagrinėja iš viešojo ir privatačiojo sektorių gautus pranešimus, teikia konsultacijas ir pradeda tirti pranešimuose nurodytus pažeidimus.

Kaip ir kitose srityse, svarbiausia – įgyvendinimas. Kai kurios šalys plačiai žinomos kaip turinčios gerus informatorių apsaugos teisės aktus, tačiau jie nėra pakankamai įgyvendinti praktikoje³³. Viena iš 2015 m. Komisijos organizuoto keitimosi patirtimi praktinio seminaro išvadų yra tai, jog teisės aktų veiksmingumas labiausiai tikėtinas tokiu atveju, jeigu jie buvo priimti atlikus plačias viešas konsultacijas ir įgyvendinus informuotumo didinimo iniciatyvas, o tokiose diskusijose itin

³² Europos Tarybos rekomendacija dėl informatorių apsaugos http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/Whistleblowers/protecting_whistleblowers_en.asp.

³³ Transparency International, *Whistleblowing in Europe: Legal protections for whistleblowers in the EU*, <https://www.coe.int/en/web/cdcj/activities/protecting-whistleblowers>.

svarbų vaidmenį atliko pilietinė visuomenė³⁴.

3.6. Korupcijos tyrimas, baudžiamasis persekiojimas už ją ir sankcijų taikymas

Teismų sistemos gebėjimas taikyti atgrasomąsias baudžiamąsias sankcijas atlieka esminį vaidmenį atgrasant nuo korupcijos ir yra aiškus ženklas, kad korupcija netoleruojama.

Siekiant panaikinti problemas, susijusias su teismų įgaliojimais veiksmingai vykdyti baudžiamąjį persekiojimą ir bausti už korupciją, gali tekti imtis priemonių, susijusių su procesiniais, biudžeto ir darbuotojų kvalifikacijos klausimais. Be šių priemonių, taip pat reikia spręsti klausimus dėl perteklinių arba neaiškių nuostatų dėl imuniteto panaikinimo ir senaties terminų, trukdančių užbaigti sudėtingas bylas, ypač tais atvejais, kai teismo procedūros yra ilgos, arba dėl nelanksčių prieigos prie bankų informacijos taisyklių, trukdančių finansiniams tyrimams ir tarpvalstybiniam bendradarbiavimui.

Vis dėlto esminė veiksmingo korupcijos, įskaitant aukšto lygio, bylų išnagrinėjimo sąlyga – teismų gebėjimas veikti nepriklausomai ir vykdyti teisingumą korupcijos bylose nešališkai, objektyviai ir nepasiduodant nederamai įtakai.

Tikras arba suvokiamas teismų nepriklausomumas³⁵ taip pat daro poveikį nusikalstamumo, įskaitant ir su korupcija susijusias nusikalstamas veikas, bendrai prevencijai.

Sąžiningumas teismuose yra itin svarbus siekiant užtikrinti nepriklausomumą ir nešališkumą. Korupcija aktuali ne tik teismo darbuotojų ir kitų asmenų (viešojo ir privačiojo sektoriaus

suinteresuotųjų šalių, prokurorų ir kaltinamųjų baudžiamosiose bylose) santykiams; ji aktuali ir vidiniams santykiams teismuose, įskaitant skyrimą į pareigas, bylų paskirstymą ir karjeros galimybes. Aiškūs lūkesčiai dėl sąžiningumo, aiškiai apibrėžtas karjeros kelias ir patikimos, nuopelnais grindžiamos skyrimo į pareigas procedūros visais lygmenimis daug prisideda prie gero nepriklausomų teismų veikimo.

4. DABARTINĖS POLIKOS PADĖTIES KRYŽMINĖ PATIKRA

Kaip ir bet kokių institucinių ar teisės aktų pokyčių atveju gali būti tam tikrų padarinių biudžetui (daugiausia žmogiškųjų išteklių srityje) ir trumpalaikių išlaidų, pavyzdžiui, naujoms IT sistemoms. Struktūriniai ir teisėkūros pokyčiai rezultatų dažniausiai duoda vidutinės trukmės ir ilguoju laikotarpiu, o, remiantis vertinimais, ilgalaikė nauda gerokai nusveria bet kokias trumpalaikes išlaidas. Korupcijos mažinimo politikos priemonės naudingos dinamiškiems, konkurencingiems verslo subjektams, mokesčių mokėtojams ir plačiajai visuomenei, o galimybės piktnaudžiauti įtvirtintomis teisėmis apribojamos.

Toliau nurodyti valstybių narių pavyzdžiai rodo įvairias jau įgyvendintas arba šiuo metu įgyvendinamas politikos priemones. Nors visiems vienodai tinkamo korupcijos problemos sprendimo nėra, šie trumpi pavyzdžiai turėtų būti laikomi atvejų tyrimais, ką galima pasiekti, kai yra pakankama politinė valia ir skiriamas dėmesys techninėms smulkmenoms.

Aktyvus sąžiningumo viešajame sektoriuje Nyderlanduose skatinimas

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

Be to, daug Nyderlandų miestų ir bendruomenių įgyvendina vietos sąžiningumo politiką, dėl kurios pagerėjo

³⁴ Keitimosi kovos su korupcija patirtimi programa https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/experience-sharing-programme_en.

³⁵ ES teisingumo rezultatų suvestinėje (2016 m.) pateikiami Eurobarometro apklausų rezultatai, susiję su tuo, kaip piliečiai ir verslo subjektai vertina teismų nepriklausomumą.

nesąžiningumo atvejų išaiškinimas. Per pastaruosius 20 metų vietos sąžiningumo politikos priemonės kito ir šiuo metu yra tapusios neatskiriama vietos valdymo dalimi.

Turto ir interesų atskleidimo sistema Rumunijoje

2007 m. Rumunijoje buvo įsteigta Nacionalinė sąžiningumo agentūra (ANI), kurios tikslas – tikrinti turto deklaracijas, galimą nesuderinamumą ir valstybės tarnautojų interesų konfliktus. Agentūra veiklą pradėjo 2008 m. Agentūros, kuri efektyviai veiktų, steigimo kelias buvo sunkus, bet buvo labai stengiamasi išugdyti ir įtvirtinti institucinius agentūros gebėjimus ir nuoseklią teismų praktiką. ANI išplėtojo nuoseklią tyrimų, išvadų arba nukreipimų ir sankcijų istoriją. ANI taip pat sukūrė viešą portalą, kuriame skelbiamos visos valstybės tarnautojų turto ir interesų deklaracijos, – tai yra svarbi skaidrumo priemonė. Iš viso agentūra kasmet apdoroja apie pusę milijono deklaracijų. Taip pat imtasi veiksmų siekiant suteikti gaires, kaip valdyti nesuderinamus aspektus ir interesų konfliktus, kaip pildyti turto ir interesų deklaracijas, taip pat imtasi mokyti viešosiose institucijose veikiančius informacijos centrus siekiant didinti jų informuotumą ir pagerinti deklaracijų pateikimo procedūros efektyvumą ir tikslumą.

Informatorių apsauga Airijoje ir Jungtinėje Karalystėje

Jungtinės Karalystės 1998 m. Viešo informacijos atskleidimo teisės aktas (*1998 Public Information Disclosure Act*) Europos Sąjungoje visuotinai laikomas pirmuoju tokio įstatymo pavyzdžiu³⁶. Jungtinės Karalystės teisės aktu siekiama apsaugoti visuomenės interesus apsaugant darbuotojus, kurie atskleidžia pažeidimus, nebūtinai susijusius tik su korupcija. Jungtinės Karalystės teisės aktas yra geras pavyzdys dar vienu aspektu: jame išdėstyta laipsnišku metodu pirmiausia skatinama, kai

įmanoma, teikti vidinius pranešimus arba pranešimus reguliavimo institucijoms, o pagrįstais atvejais numatomas platesnis informacijos atskleidimas. Norint viešai atskleisti informaciją, būtinas aukštesnio lygmens pagrindimas.

Airijos 2014 m. apsaugoto informacijos atskleidimo teisės aktas (*Protected Disclosures Act*) grindžiamas Jungtinės Karalystės sistema ir jame papildomai reikalaujama, kad viešojo sektoriaus institucijos įdiegtų informavimo politiką, atitinkančią įstatymo reikalavimus. Jis taikomas viešojo ir privačiojo sektoriaus darbuotojams, rangovams, stažuotojams, agentūrų darbuotojams, buvusiems darbuotojams ir darbo ieškantiems asmenims. Priešingai negu pagal kitų šalių įstatymus, kuriuose reikalaujama, kad informatoriai įrodytų, jog veikia sąžiningai arba gina visuomenės interesus, Airijoje informacijos atskleidimo motyvai yra neaktualūs. Įstatymo nuostatomis visi minėtų kategorijų asmenys raginami pranešti apie pažeidimus ir palengvinamos galimybės apginti apie pažeidimus pranešančius asmenis. Tiems, kurie už apsaugotą informacijos atskleidimą atleidžiami iš darbo, gali būti suteikiama laikina pagalba. Airijos teisės akte taip pat numatytas nepriklausomas atskleidžiamos informacijos gavėjas – pareigas einantis arba į pensiją išėjęs teisėjas, kuris priima atskleidžiamą didelės rizikos neskelbtiną informaciją.

Skaidrumas, atvirųjų duomenų ir e. viešųjų pirkimų naudojimas siekiant užkirsti kelią korupcijai ir nustatyti jos atvejus Estijoje, Kroatijoje, Portugalijoje ir Slovėnijoje

Reguliarus ir sistemingas visapusiškų viešojo pirkimo duomenų rinkimas, stebėjimas ir skelbimas sudaro sąlygas pasiekti didesnę skaidrumą ir padeda užkirsti kelią korupcijai.

Slovėnijos korupcijos prevencijos komisijos internetinė taikomoji programa „Supervisor“ teikia informaciją apie įvairiausių viešojo sektoriaus institucijų veiklos operacijas – programoje rodomos sutarties šalys, didžiausi operacijų naudos gavėjai, su jomis susiję juridiniai subjektai, datos, sumos ir tikslas. Joje apžvelgiama vidutiniškai 4,7 mlrd. EUR metinių viešojo sektoriaus išlaidų

³⁶ Daugiau informacijos žr. Viešojo administravimo kokybės vadove, p. 139 <http://ec.europa.eu/esf/BlobServlet?docId=13941&langId=en>.

prekėms ir paslaugoms. Joje taip pat pateikiami išsamūs duomenys apie visų valstybei nuosavybės teise priklausančių ir valstybės kontroliuojamų įmonių valdymo ir priežiūros valdybas ir jų metines ataskaitas. Ši skaidrumo sistema leidžia lengviau nustatyti viešųjų pirkimų sutarčių ir išlaidų pažeidimus.

Portugalija turi nacionalinį interneto portalą BASE, kuriame centralizuotai išdėstoma informacija apie viešuosius pirkimus. Portalas BASE iš elektroninės Portugalijos Oficialiojo leidinio redakcijos ir iš sertifikuotų elektroninių platformų gauna duomenis apie atvirus ir ribotus konkursus iki sutarčių skyrimo. Visos viešosios perkančiosios organizacijos į konkretų portalo lauką įrašo sutarčių duomenis, įkelia pačias sutartis ir įrašo informaciją apie jų vykdymą. 2008–2011 m. BASE buvo skelbiamos tik tiesiogiai paskirtos sutartys. Nuo 2012 m. sausio mėn. BASE turi būti skelbiamos visos sutartys, sudaromos per visų rūšių procedūras, kurioms taikomas Viešųjų pirkimų sutarčių kodeksas. Joje taip pat skelbiama informacija apie sutarties vykdymą.

2013 m. kovo mėn. Kroatijoje vietos NVO įdiegė interneto portalą ir viešųjų pirkimų elektroninę duomenų bazę. Duomenų bazėje konsoliduojama informacija apie viešųjų pirkimų procedūrų vykdymą ir tokiose procedūrose dalyvaujančias įmones. Ši informacija nemokamai prieinama visuomenei. Elektroninėje duomenų bazėje taip pat pateikiama informacija apie valstybės tarnautojų turtą ir interesus, nustatyta turto deklaravimo taisyklėse. Tokie suvestiniai duomenys leidžia atlikti kryžminius patikrinimus.

Baudžiamasis persekiojimas Jungtinėje Karalystėje už kyšininkavimą užsienyje

Savo teritorijoje veiksmingai kovojančios su korupcija valstybės narės neretai susiduria su sunkumais, susijusiais su jų bendrovių elgesiu užsienyje, ypač šalyse, kuriose korupcija plačiai paplitusi.

Jungtinės Karalystės 2010 m. Kovos su kyšininkavimu teisės aktas yra teisinė sistema, kuri yra griežtesnė už EBPO Kovos su kyšininkavimu konvencijos reikalavimus. Valdžios institucijos taip

pat paskelbė gaires³⁷, kuriomis verslo subjektams padedama prisitaikyti prie 2010 m. Kovos su kyšininkavimu teisės akto.

Konkrečiai 2010 m. Kovos su kyšininkavimu teisės akte nustatyta atsakomybė be kaltės verslo subjektui, kuris neužkerta kelio susijusiems asmenims duoti kyšį jo vardu siekiant gauti ar išlaikyti verslo sandorį arba įgyti su tuo susijusį pranašumą. Taigi, komercinės organizacijos padaro nusikalstamą veiką neužkirsdamos kelio kyšininkavimui, jeigu darbuotojai ar kiti susiję asmenys padaro nusikalstamas kyšininkavimo veikas. Jeigu komercinė organizacija taikė tinkamas procedūras, ji gali tai panaudoti savo pozicijai apginti. Kadangi minėtu teisės aktu nustatomos tokios didelės paskatos įmonėms užkirsti kelią sukčiavimui, jis laikomas veiksminga atgrasomąja priemone lėmė tai, kad įmonės patvirtino visapusiškas prevencines procedūras.

Jungtinės Karalystės Kovos su stambiu sukčiavimu tarnyba (*Serious Fraud Office, SFO*) jau turi rimtų kyšininkavimo užsienyje atvejų, įskaitant susijusius su iškilų Jungtinės Karalystės verslo subjektų veikla, tyrimo ir baudžiamojo persekiojimo už juos istoriją³⁸. Jis neseniai patvirtino du susitarimus dėl atidėto baudžiamojo persekiojimo³⁹ bylose, kuriose baudžiamasis persekiojimas vykdomas pagal 2010 m. Kovos su kyšininkavimu teisės akto 7 straipsnį – šiame straipsnyje nurodytas kelio neužkirtimas kyšininkavimui.

Data: 2017 11 22

³⁷ Kovos su stambiu sukčiavimu tarnybos gairės

<https://www.sfo.gov.uk/publications/guidance-e-policy-and-protocols/bribery-act-guidance/>.

³⁸ Kovos su stambiu sukčiavimu tarnybos bylos <https://www.sfo.gov.uk/our-cases/>.

³⁹ Susitarimai dėl atidėto baudžiamojo persekiojimo

<https://www.sfo.gov.uk/publications/guidance-e-policy-and-protocols/deferred-prosecution-agreements/>.

5. NAUDINGOS NUORODOS

- ES kovos su korupcija ataskaita
https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report_en
- Viešojo administravimo kokybės vadovas
<http://ec.europa.eu/esf/toolbox>
- Pasaulio banko pasaulinio valdymo rodikliai
<http://info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/WGi.pdf>
- EBPO sąžiningumo principai viešuosiuose pirkimuose
<http://www.oecd.org/gov/ethics/48994520.pdf>
- Europos Komisija, oficialūs statistiniai duomenys apie korupciją
http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/official_corruption_statistics_2011_2013_jan16_en.pdf
- Europos Tarybos Valstybių prieš korupciją grupė
http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/index_en.asp
- Europos Tarybos rekomendacija dėl informatorių apsaugos
http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/Whistleblowers/protecting_whistleblowers_en.asp