

LATVIJAS UNIVERSITĀTE
EKONOMIKAS UN VADĪBAS FAKULTĀTE
EIROPAS STUDIJU MAĢISTRA STUDIJU PROGRAMMA

**EIROPAS SAVIENĪBAS PAPLAŠINĀŠANĀS UN
PRETKORUPCIJAS POLITIKAS VEIDOŠANĀS**

**EU ENLARGEMENT AND DEVELOPMENT OF
ANTI-CORRUPTION POLICY**

MAĢISTRA DARBS

Autors: **Dace Dubova**

Studenta apliecības Nr.: PolZ010322

Darba vadītājs: Dr. Chem. Jānis Vaivads

RĪGA, 2016

ANOTĀCIJA

Maģistra darba tēma ir veltīta ES pretkorupcijas politikas savstarpējas saistības noteikšanai ar ES paplašināšanās procesu un tā ietekmi uz korupcijas līmeņa izmaiņām ES dalībvalstīs. 2004.gada paplašināšanās ietvaros izvirzītie nosacījumi jaunajām ES dalībvalstīm par pretkorupcijas pasākumu ieviešanu sakrīta ar laika periodu, kad vairākas ES institūcijas aktualizēja nepieciešamību veikt korupcijas novēršanas pasākumus arī vecajās dalībvalstīs un ES institūcijās. Pamats tam bija krāpniecības un korupcijas rezultātā arvien pieaugošie ikgadēji ES finanšu līdzekļu zaudējumu apmēri.

Darbā secināts, ka, neskatoties uz smagnējo lēmumu pieņemšanas procesu ES, ir veikti vairāki nozīmīgi pasākumi korupcijas problemātikas identificēšanai dalībvalstīs un ES institūcijās. Korupcijas mazināšanas nosacījumi ir sekmējuši korupcijas līmeņa samazināšanos jaunajās dalībvalstīs, bet vecajās dalībvalstīs situācija kopumā nav mainījies. Par vienu no būtiskām problēmām uzskatāma nespēja vienoties par korupcijas definīciju. Darbā konstatēts, ka ES paplašināšanās process vairāk ietekmējis korupcijas situāciju tieši jaunajās ES dalībvalstīs, kurās vērojams statistiski nozīmīgs korupcijas uztveres indeksa pieaugums.

ATSLĒGVĀRDI: Korupcija, ES finanšu intereses, Krāpšana, ES dalībvalstis, ES paplašināšanās

ANNOTATION

Master's thesis is devoted to the EU anti-corruption policy for determining the mutual obligations of the EU enlargement process and its impact on the level of corruption change in the EU Member States. 2004 enlargement within the framework of the conditions imposed on the new EU Member States on the implementation of anti-corruption measures coincided with a period when a number of EU institutions highlighted the need for anti-corruption measures in the old member states and the EU institutions. This was a result of fraud and corruption, the increased annual EU funds extent of the damage.

Work concluded that, despite the ponderous decision-making process within the EU has taken several important steps to identify the problematic of corruption in the Member States and the EU institutions. Corruption reduction conditions have contributed to a reduction in the level of corruption in the new Member States but in the old Member States, overall the situation has not changed. One of the most significant problems is considered unable to agree on a definition of corruption. Thesis shows that the EU enlargement process is more directly affected by the corruption situation in the new EU Member States, where there is a statistically significant increase in corruption perception index.

Keywords: Corruption, the EU's financial interests, fraud, the EU Member States, EU enlargement

Satura rādītājs

ANOTĀCIJA.....	2
Satura rādītājs	4
APZĪMĒJUMU SARAKSTS	5
IEVADS	6
1 . KORUPCIJA KĀ PARĀDĪBA UN KORUPCIJAS JĒDZIENS.....	8
1.1. Korupcijas jēdziens, tā definīcijas	12
1.2. Korupciju veicinošie faktori	16
1.3. Principi korupcijas apkarošanā	18
2 . KORUPCIJAS KĀ SOCIOEKONOMISKAS PARĀDĪBAS IZPAUSMES EIROPAS SAVIENĪBĀ	20
2.1. Korupcijas izpausmes ES institūcijās	22
2.2. Korupcijas izpausmes veidi dalībvalstīs.....	34
2.3. Korupcija ES un dalībvalstu sadarbības vidē	38
3 . PRETKORUPCIJAS POLITIKAS IZVEIDOŠANA ES UN TĀS.....	43
ĪSTENOŠANA	43
3.1. Pretkorupcijas politikas izveidošanas ES galvenie etapi.....	43
3.2. Izmaiņas ES tiesiskajā regulējumā bāzes līgumos	45
3.3. Sekundārie tiesību akti pretkorupcijas politikas īstenošanai	47
3.4. Pretkorupcijas politikas institucionalizācija	50
4 . PRETKORUPCIJAS POLITIKAS ĪSTENOŠANAS REZULTĀTU NOVĒRTĒJUMS ...	55
4.1. Korupcijas līmenis kā pievienošanās kritērijs ES.....	55
4.2. Korupcijas līmeņa novērtēšanas metodoloģiskie aspekti	69
4.3. Korupcijas līmeņa izvērtējums jaunajās dalībvalstīs.....	74
4.4. Korupcijas novērtējumi vecajās dalībvalstīs	79
4.5. Pēdējās paplašināšanās ietekme uz korupcijas situāciju ES.....	81
SECINĀJUMI UN PRIEKŠLIKUMI	87

APZĪMĒJUMU SARAKSTS

- ANO - Apvienoto Nāciju Organizācija
BEEPS - Eiropas Rekonstrukcijas un attīstības bankas uzņēmējdarbības vides un uzņēmumu darbības aptauja
CPIA - Pasaules Bankas institucionālais un politikas novērtējums
EIB- Eiropas Investīciju banka
EK - Eiropas Komisija
EP - Eiropas Padome
ERAB- Eiropas Rekonstrukcijas un attīstības banka
ES - Eiropas Savienība
ESAO - Ekonomiskās sadarbības un attīstības organizācija
EAT - Eiropas Auditoru tiesa
Europol - Eiropas policijas birojs
Eurojust - Eiropas Savienības Tiesu sadarbības vienība
GRECO - Eiropas Padomes Starpvalstu pretkorupcijas grupa
ICRG - starptautiskais valstu riska novērtējums
KUI - korupcijas uztveres indekss
NIT - Ekonomistu apvienības indekss par korupciju biznesa vidē
OLAF - Eiropas Krāpšanas apkarošanas birojs
Phare - ES pirmpievienošanās programma Austrumeiropas un Centrāleiropas valstīm
UCLAF - Eiropas Krāpšanas apkarošanas vienība
VEF - Pasaules Ekonomiskā foruma uzņēmēju vadītāju aptauja

IEVADS

Korupcijas problemātika ir viena no šodienas aktualitātēm, un ik gadu starptautiskās finanšu organizācijas nāk klajā ar aprēķiniem par korupcijas nodarītajiem zaudējumiem valstu un globālajai ekonomikai. Starptautiskā mērogā sākot no 1995. gada tiek veidotas dažādu formātu organizācijas, darba grupas, forumi un citas iniciatīvas, kuru ietvaros tiek izstrādāti politikas dokumenti un starptautiskas vienošanās korupcijas novēršanai un apkarošanai.

Korupcijas novēršanas un apkarošanas regulējuma un institucionālās sistēmas izveides nepieciešamību atzina arī Eiropas Savienībā, un sistēmiskas pretkorupcijas politikas ieviešana bija viena no sarunu sadaļām Baltijas, Centrāleiropas valstu, Kipras un Maltas pievienošanās procesā Eiropas Savienībai. Tāds nosacījums iepriekš nebija izvirzīts nevienai no esošajām ES dalībvalstīm. Tādējādi paplašināšanās procesā, kura rezultātā ES 2004. gadā pievienojās Lietuva, Latvija, Lietuva, Ungārija, Polija, Čehija, Slovākija, Slovēnija, Malta un Kipra, ieviesa jaunu kritēriju kopumu attiecībā uz paplašināšanos kopumā, kas ietekmēja arī turpmāko paplašināšanās procesu. Ņemot vērā pretkorupcijas politikas ieviešanas nosacījumu ieviešanu attiecībā uz valstīm, kas izteica vēlmi pievienoties ES, darbā apskatīta arī situācija Rumānijā un Bulgārijā.

Lai gan nav viena vispārpieņemama un precīza metode korupcijas apmēru noteikšanai, ir virkne netiešu tās ietekmes vai uztveres noteikšanas iespējas. 1995.gadā starptautiskā nevalstiskā organizācija "*Transparency International*" pirmo reizi publicēja korupcijas uztveres indeksu, kurā valstis tika sakārtotas noteiktā secībā saskaņā ar atsevišķu sabiedrības grupu uztveres vērtējumu par korupcijas esamību.

ES dalībvalstis ir rosinājušas visu starptautisko līgumu korupcijas novēršanā un apkarošanā izstrādi, kas vienlaikus ar pievienošanas līgumam paredz arī dalību novērtējuma mehānismos, kuru ietvaros tiek vērtēta nacionālā regulējuma atbilstība starptautisko pretkorupcijas konvenciju prasībām un tā praktiskā piemērošana.

Darba izpētes mērķis ir noteikt ES paplašināšanās un ES pretkorupcijas politikas attīstības savstarpējas saistības pastāvēšanu un ietekmi uz korupcijas līmeni ES dalībvalstīs. Darbā izvirzītā hipotēze ir ES nosacījumi attiecībā uz pretkorupcijas pasākumu ieviešanu pievienošanās procesā atšķirīgi sekmēja ES un dalībvalstu pretkorupcijas politikas attīstību.

Lai sasniegtu darbā izvirzīto mērķi, tika izvirzīti sekojoši uzdevumi:

- Iepazīties ar sociālās zinātnēs izstrādātiem teorētiskiem priekšstatiem par korupciju kā tādu un to ietekmējošiem faktoriem.
- Apzināt korupcijas izpausmes ES dalībvalstīs, ES institūcijās un dalībvalstu un ES institūciju sadarbības vidē.
- Izvērtēt ES pretkorupcijas politikas veidošanās būtiskākos posmus un institucionalizāciju un mijiedarbību ar starptautiskajiem līgumiem korupcijas novēršanā un apkarošanā.
- Analizēt korupcijas noteikšanas metodoloģiskos aspektus, tai skaitā dažādu starptautiski lietotu korupcijas līmeni raksturojošu indikatoru izmantošanas iespējas.
- Novērtēt situācijas izmaiņas korupcijas līmenī jaunajās un vecajās dalībvalstīs.

Darbs strukturāli veidots četras lielās sadaļās un katrai sadaļai ir četras apakšsadaļas.

Darba pirmajā sadaļā apskatīti korupcijas problemātikas teorētiskie aspekti, to veicinošie faktori un pret darbības metodes. Analizēti korupcijas atzišanas un definēšanas vēsturiskie aspekti. Darba otrajā daļā analizēti korupcijas izpausmes veidi un izplatība ES institūcijās un dalībvalstīs, kā arī dalībvalstu un institūciju sadarbības vidē.

Maģistra darba trešajā sadaļā analizēta ES pretkorupcijas regulējuma attīstība un institucionālās sistēmas izveide, kuras uzdevums būtu novērst un apkarot jebkuru nodarījumu saistībā ar ES finanšu interesēm, un kā ES mainīja paplašināšanās nosacījumus korupcijas problēmas ietekmē.

Darba ceturtajā daļā analizēta korupcijas noteikšanas metožu daudzveidība un objektivitāte, to rezultātu ilgtspēja un situācijas salīdzinājums pirms 2004.gada paplašināšanās un pēc pēdējās paplašināšanās.

Darbā izmantota salīdzinošā analīzes un izpētes metode.

Darbs izklāstīts uz 84 lpp., satur 8 tabulas, 4 attēlus, darbā izmantoti 129 dažādi literatūras un informācijas avoti.

1. KORUPCIJA KĀ PARĀDĪBA UN KORUPCIJAS JĒDZIENS

Korupcijas fenomens nav jauns, mūsdienu ekonomisko apstākļu ietekmē attīstīties koncepts, bet problēmas būtībai, cēloņsakarībai un veicinošajiem faktoriem vairāk kā pēdējo divdesmit gadu laikā ir pievērsta īpaša uzmanība. Daudzskaitlīgo starptautisko finanšu un pretkorupcijas organizāciju pētījumu rezultātā ir secināms, ka nav pasaulē valstu, kurā nebūtu izdarīti koruptīvi noziedzīgi nodarījumi. Atkarībā no sociāliem, ekonomiskiem un politiskiem faktoriem atšķiras koruptīvo nodarījumu veidi, bet nodarījums, izmantojot amata resursus, pilnvaras un varu personiskā labuma gūšanai, ir sastopams visās valstīs.

Latvijā līdzīgi kā pārējās Austrumeiropas un Centrāleiropas valstīs iedzīvotāju priekšstati par korupcijas problēmas apmēriem aktualizējās politiskās sistēmas un valsts iekārtas pārejas posmā, kad vienlaikus notika valsts resursu privatizācijas process. Pirmie pētījumi un aptaujas par iedzīvotāju attieksmi pret korupciju Latvijā laika posmā līdz 2000.gadam norāda uz divām satraucošām lietām. Iedzīvotāju uztverē korupcija ir plaši izplatīta, un kukuļu maksājumus saskarsmē ar valsts vai pašvaldības varas pārstāvjiem veicina jau izveidojusies sistēma, un sistēmas dalībnieki atzīstami vienlaikus par nozieguma līdzdalībniekiem un upuriem.¹

1998.gadā Latvija pirmo reizi piedalījās nevalstiskās organizācijas “*Transparency International*” veidotajā starptautiskajā korupcijas uztveres indeksā un 85 valstu vidū dalīja 71.vietu ar Pakistānu. Saskaņā ar korupcijas uztveres indeksa metodoloģiju, valstis, kurās korupcija netiek uztverta kā liela problēma, valstu kopējā vērtējumā ir piederīgas pirmo piecdesmit grupai. Situācijas vērtējums Latvijā bija vissliktākais Baltijas un Austrumeiropas valstu vidū.

Tajā pašā gadā Latvijas Universitātes un socioloģijas institūta pētījumā par mazo uzņēmējdarbību² ir iekļauti arī jautājumi arī par korupciju, kas pētījuma kontekstā ir prettiesisku labumu došana (kukuļdošana). Rezultāti parāda uzņēmēju attaisnojošo attieksmi pret kukuļdošanu, to pamatojot kā jautājumu kārtošanu sekmējošu faktoru.

¹ R.Kārkliņa “Korupcija postkomunisma valstīs”, Valters un Rapa, 2006., 8.lpp.

² “Sabiedrība par atklātību- Delna”, “Korupcijas seja Latvijā”, 2000.g., 4.lpp., <http://delna.lv/publikacijas/korupcijas-seja-latvija-1/>, skatīts 03.06.2015.

Par korupciju kā par jau izveidojošos sistēmu secināts arī “*Transparency International*” Latvijas nodaļas “Sabiedrības par atklātību Delna” pētījumā “Korupcijas seja Latvijā” 1999.gadā.³

Rasma Kārkliņa pētījumā par korupcijas veidiem un cēloņiem bijušajās sociālistiskajās valstīs secina, ka viens no galvenajiem cēloņiem ir mantotā neuzticēšanās iepriekšējai pārvaldes sistēmai, kuras deklarētos darbības principus un to piemērošanu var raksturot kā klaji atšķirīgu.⁴

Pastāv vairākas teorijas korupcijas cēloņu analīzei. Liela loma koruptīvas rīcības teorētisko aspektu identificēšanā ir starptautiskajām organizācijām, finanšu organizācijām, kā arī jautājuma izpētē izmantotajiem empīriskajiem datiem un šobrīd jau daudzskaitlīgajiem korupcijas problēmas pētījumiem.

Savs redzējums un skaidrojums par korupcijas problēmu laika gaitā ir sociālo zinātņu dažādu disciplīnu teorētiķiem un pētniekiem. Politikas zinātnes pārstāvji korupcijas problēmu skata kopsakarā ar politisko sistēmu darbību un ietekmi uz politiskajiem procesiem, pārvaldību un politisko partiju darbību.

Saskaņā ar ekonomisko apsvērumu saskaņā korupcija tiek uzskatīta kā individuāla racionāla izvēle un tās izplatību nosaka gaidāmo izmaksu un ieguvumu savstarpējā korelācija. Līdzīgi kā citos uzvedības modeļos indivīda lēmums piedalīties koruptīvā darījumā ir atkarīgs no varbūtības, ka informācija par šādu rīcību tiks nodota attiecīgajām institūcijām vai varbūtība tikt sodītam (vai ka otrs darījuma partneris piekrāps), potenciālā soda bargums un sodīšana, un sagaidāmais ieguvums no otras puses.⁵

Ekonomistu ieskatā korupcija ir jāskata kā finansiālus zaudējumus izraisoša problēma un tās ietekme uz tautsaimniecības attīstību. Ja vēsturiski korupcija tika uzskatīta par pieļaujamu valstīs, kurās bez prettiesiskiem maksājumiem valsts amatpersonām nebija iespējams ieviest nekādus investīciju projektus⁶, tad kukuļa maksājums nodrošināja, ka amatpersonas pildīja savus pienākumus.

Neskatoties uz pēdējo divdesmit gadu laikā veiktajiem pētījumiem par korupcijas problēmas dažādajiem aspektiem un iespējamo mijiedarbību ar politiskiem un ekonomiskiem procesiem, nemainīgs ir palicis uzskats, ka korupcija ir valsts amatpersonas rīcība, kurā ir

³ “Sabiedrība par atklātību- Delna”, “Korupcijas seja Latvijā”, 2000.g. 98.lpp., <http://delna.lv/publikacijas/korupcijas-seja-latvija-1/>, skatīts 03.06.2015.

⁴ R.Kārkliņa “Korupcija postkomunisma valstīs”, Valters un Rapa, 2006., 6.lpp.

⁵ D.della Porta, A. Vannucci “Centripetal versus centrifugal corruption A framework for the analysis of corrupt exchange and hidden governance structures”, http://anticorrrp.eu/wp-content/uploads/2014/12/D1.1_Part6_Centripedal-versus-centrifugal-corruption.pdf, skatīts 15.05.2015.

⁶ S.P.Huntington Political Order in Changing Societies, Yale University Press, 1973, 59.lpp.

notikušas atkāpes no noteiktajām normām ar mērķi gūt personisku labumu. ASV politikas teorētiķa S.Hantingtona ieskatā korupcija ir rezultāts vai produkts tam, ka netiek nodalītas sabiedrības labklājības intereses un amatpersonu privātās intereses.⁷

Jautājums par korupcijas piederību pie ekonomiska rakstura prettiesiskiem nodarījumiem vairs netiek apšaubīts, jo rīcības mērķis ir personiska labuma gūšana un personiskā mantiskā stāvokļa uzlabošana, izmantojot rīcības iespējas ar amata vai pilnvaru pieejamos resursus. Tāds rīcības motīvs nenovēršami rada finansiālus zaudējumus.

Starptautiskais Valūtas fonds norāda uz pieaugušo valsts ietekmi ekonomikā kopš 1960.gadiem, kas ir veicinājis nodokļu pieaugumu un publisko izdevumu palielināšanos, kuru administrēšanu veic amatpersonas.⁸ Fonda pārstāvju ieskatā valsts lomas ekonomikā palielināšanās ir nodevusi tās deleģēto pārstāvjiem tiesības rīkoties ar tās resursiem, un, ja valsts amatpersonai ir dota rīcības brīvība labumu vai līdzekļu nodošanā privātajam sektoram, netieši tiek radīti priekšnosacījumi korupcijai.

Pasaules Banka 2000.gadā attiecībā uz pārejas ekonomikas valstīm secināja divu korupcijas veidu dominēšanu: „valsts sagrābšanu”, kas izpaužas kā kukuļu maksāšana par likumdošanas procesa ietekmēšanu (piemēram, pretlikumīgi privātpersonu maksājumi politiskām partijām vai tiesas spriedumu ietekmēšana vienas no pušu interesēs) un administratīvo korupciju, kas ietver kukuļu maksājumus par regulāriem administratīviem pakalpojumiem (piemēram, kukuļmaksājumi par atļaujām vai uzvara publisko iepirkumu konkursā).⁹ Valsts sagrābšanas indikators konkrētajā gadījumā ir procentuālā attiecība no uzņēmumu ienākumiem, kas tiek atvēlēta prettiesiskajiem maksājumiem amatpersonām.

Attieksmes mainīšana pret korupcijas problēmu, atsakoties to uzskatīt par politisku problēmu saskaņā ar ilgstoši dominējošo uzskatu un apzinoties tādas rīcības ekonomisko ietekmi un sekas¹⁰, ļāva Pasaules Bankai realizēt valsts pārvaldes reformu projektos virknē valstu dažādos pasaules reģionos, kuros korupcija ilgstoši ir uzskatīta par lielu problēmu.

Līdzīga nostāja ir Starptautiskajam valūtas fondam, kas koruptīvu rīcību iedala birokrātiskajā vai “mazajā” korupcijā, kas var veidoties ikdienas saskarsmē ar zemāka līmeņa amatpersonām. Otrs korupcijas veids ir sastopams politiskās vadības līmenī, izmaksu samazinoša (kukuļdevējam) vai labumu nodrošinoša. Korupcija var izpausties kā kukuļdevēja

⁷ S.P.Huntington Political Order in Changing Societies, Yale University Press, 1973, 59.lpp., 60.lpp.

⁸ V.Tanzi IMF Working Paper, Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope and Cures, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/wp9863.pdf>, skatīts 15.05.2015.

⁹ J.Hellman, G.Jones, D.Kaufmann „Seize the State, Seize, the Day: State Capture, Corruption and Influence in Transition”, Policy research Working Paper 2444, World Bank Institute and the Office of the Chief Economist, EBRD, 2000, <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/17638/seize.pdf>, skatīts 14.04.2015.

¹⁰ B.Rothstein “The quality of government”, The University of Chicago Press, 2011, 41.lpp.

gan kukuļņēmēja iniciatīva, rīcība piespiedu kārtā vai slepeni vienojoties, ietverot gan mantiskus labumus, kā arī nemateriālas vērtības, piemēram, apbalvojumi, pakalpojumi, privilēģijas.¹¹

Minētās starptautiskās finanšu organizācijas piekrīt politikas teorētiķu pirms vairāk kā 40 gadiem secinātajam par lielās un mazās korupcijas nodalīšanu, mainot gan izpratni par tā dēvēto mazo korupciju atbilstoši mūsdienu situācijai. Gan vēsturiskais redzējums, gan mūsdienu skatījumā par lielo korupciju atzina politiskās varas tirdzniecība par naudu, par mazo korupciju- naudas apmaiņā pret politisko varu. Kopīgais secinājums ir, ka korupcijas ietekmē tiek pārdots sabiedrībai kopumā piederošs - balsojums, amats vai lēmums.¹²

Starptautisko organizāciju veiktajos pētījumos un korupcijas gadījumu analīzē par korupcijas izplatību dažādu pasaules reģiona valstīs secināts, ka vislielākie korupcijas riski ir tieši publiskajos iepirkumos, kurus veic valsts pārvalde. Jēdziens “valsts pārvalde” šajā kontekstā ietver arī pašvaldību institūcijas, kas kopumā veido publiskās institūcijas.

Korupcijas fenomena pētījumos ir mēģināts noteikt tās ietekmi uz tautsaimniecības izaugsmes attīstību un ēnu ekonomikas veidošanās. Daļa no pētniekiem piekrīt uzskatam, ka korupcijai var būt pozitīva ietekme uz ekonomisko attīstību, tomēr lielākā daļa sliecas secināt, ka ilgtermiņā korupcijas ietekmei ir negatīva ietekme, un saņemtie kukuļu maksājumi tiešā veidā ietekmē ēnu ekonomikas veidošanos un ar to saistītos noziedzīgos nodarījumus.

Literatūras teorijā korupcijas fenomena analīze ir iedalāma piecās dažādās grupās. Viena no pieejām ir sabiedrības interešu ievērošana kā centrālais aspekts, otra no pieejām par centrālo aspektu uzskata tirgus attiecību modeli. Vēl viena teorētiķu un pētnieku pieejam ir skatīt korupcijas fenomenu no valsts pārvaldes amata pozīcijām. Korupcijas parādība tiek vērtēta arī no sabiedriskās domas un juridiskā viedokļa.¹³

Regresiju analītiķi norāda, ka korupcijas apmērs negatīvi korelē ar investīciju līmeni un ekonomisko izaugsmi: jo vairāk korupcijas, jo mazāk investīciju un ekonomiskās izaugsmes. Pētījumos secināts, ka, ja korupcijas indekss uzlabojas par vienu standarta novirzi, investīciju pieaugums ir vairāk par 4 % un gada IKP uz iedzīvotāju pieaug par 0,5 % . Korupcijas

¹¹ V.Tanzi, IMF Working Paper, Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope and Cures, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/wp9863.pdf>, skatīts 15.05.2015.

¹² European Parliament Directorate General for Research Working Paper Measures to Prevent Corruption in EU Member States, Legal Affairs Series, JURI 101 EN, 03-1998, http://www.europarl.europa.eu/workingpapers/juri/101/default_en.htm, skatīts 15.04.2015.

¹³ D. Torsello, B. Venard “The Anthropology of Corruption”, Journal of Management Inquiry, 2016, Vol. 25(I) 34-54, <https://hal-audencia.archives-ouvertes.fr/hal-01238748/document>, skatīts 07.07.2015.

mainīgais šajā gadījumā ir biznesa darījumos pieļaujama pretlikumīgu vai apšaubāmu maksājumu apmērs.¹⁴

Korupcija kā ekonomiska rakstura problēma netiek apšaubīta, jo koruptīvas rīcības mērķis ir personiska labuma gūšana un personiskā mantiskā stāvokļa uzlabošana, izmantojot rīcības iespējas ar publiskiem resursiem. Līdzekļu un resursu pieejamība ir viens no būtiskākajiem iemesliem korupcijas izplatībai. Tieši korupcijas radītās sekas veicināja izpratni par nodarījuma kaitniecīgumu un nepieciešamību to analizēt no dažādiem aspektiem, meklēt risinājumus tā novēršanai un izmeklēt.

1.1. Korupcijas jēdziens, tā definīcijas

Nemot vērā korupcijas jautājuma aktualitāti vairāku pēdējo dekāžu laikā, var atrast neskaitāmas definīcijas, kurās ietverti dažādi korupcijas aspekti. 1987.gadā Pasaules Bankas ekspertu izstrādāta korupcijas formula joprojām tiek uzskatīta par visuniversālāko definīciju, saskaņā ar kuru korupcija ir (deleģētās) varas (resursu, lēmumu pieņemšanas) monopols, kam pievienota rīcības brīvība, bet atņemta atbildība.¹⁵

Korupcijas juridiskajai definēšanai ir divas pieejas, atzīstot to par valsts pārvaldes un privātā sektora mijiedarbības rezultātā veidojošos problēmu¹⁶ vai jebkuru pilnvaru vai amata rīcībā esošu resursu izmantošanu personīga labuma gūšanai, nesaistot to tikai ar valsts pārvaldi. Lielākā daļa korupcijas pētnieku sliecas par korupciju atzīt ieceltas vai ievēlētas valsts amatpersonas novirzīšanos no formālo pienākumu pildīšanas personiska labuma gūšanai. Šo pieeju atbalsta arī starptautiskās finanšu organizācijas Starptautiskais Valūtas fonds un Pasaules Banka, jo abu organizāciju sadarbības partneri ir galvenokārt valsts valdības un pārvaldes institūcijas, kā arī amatpersonas, kas veido pārvaldības politiku.

Koruptīva rīcība, kas visbiežāk ir sastopama iepirkumos valsts un pašvaldību institūciju vajadzībām, vairumā gadījumu sakrīt ar kādu no kukuļošanas veidiem vai tirgošanos ar ietekmi. Kukuļošana šajā jomā parasti izpaužas kā "komisijas maksājumu" saņemšana apmaiņā pret līguma slēgšanu. "Komisijas maksājumi" var būt gan aploksne ar naudu vai dāvanas, kas netiek pasniegtas naudas izteiksmē vai priekšrocības. Neatkarīgi no terminoloģijas izvēles, ir jāsaprot,

¹⁴ N.Mustapha The impact of corruption on GDP per capita, Journal of Eastern European and Central Asia, Vol 1, No 2 (2014), <file:///C:/Users/XFR/Downloads/76-391-1-PB.pdf>, skatīts 02.09.2015.

¹⁵ R. Klitgaard "International Cooperation against Corruption", 1998
http://www.icgg.org/downloads/contribution02_klitgaard.pdf, skatīts 14.04.2015.

¹⁶ S.Rose-Ackerman The Political Economy of Corruption, Institute for International Economics,
www.piie.com/publications/chapters_preview/12/2jie2334.pdf, 31.lpp., skatīts 15.04.2015.

ka šāda rīcība tiek veikta tikai un vienīgi personiskas ieinteresētības dēļ, un tas ietekmē lēmumu pieņemšanas objektivitāti, jo tiek izmantots stāvoklis vai amats, ignorējot sabiedrības intereses.

Tradicionālā un visbiežāk piemērotā koruptīva rīcība ir kukuļa pieņemšana vai piedāvāšana. Taču tādu starptautisko organizāciju kā ESAO un ANO redzējums ir plašāks un papildus jau ierastajai kukuļošana tiek identificētas vēl tādas koruptīvas darbības kā favorītisms, nepotisms un klientelisms. Ja apskatīt minēto rīcības veidu elementus, tad pēc būtības tie atbilst tiesību teorijā pastāvošā interešu konflikta regulējumam un ir saistīti ar rīcības brīvības ļaunprātīgu izmantošanu. Šādas ļaunprātīgas rīcības pamatā nav konkrētās amatpersonas intereses, bet ar amatpersonu saistītu personu interesēs. Kā nepotisma piemēru var minēt radnieka pieņemšanu darbā, kā rezultātā amatpersonai var arī nebūt tiešs personisks labums. Favorītisms vai diskriminēšana attiecībā pret indivīdiem var būt saistīta ar piederību kopīgai interešu grupai vai politiskai organizācijai.¹⁷

No regulējuma un atbildības piemērošanas viedokļa darbības, kas raksturojamas kā nepotisms un favorītisms tiek galvenokārt regulētas ētikas kodeksos.

Starptautisko organizāciju ietvaros laika posmā no 1999. līdz 2005. gadam ir izstrādātas un stājušās spēkā četras starptautiskas konvencijas korupcijas novēršanas un apkarošanās jomā, kuru izstrādi ir rosinājušas ES dalībvalstis. Visi starptautiskie līgumi par korupciju atzīst kukuļa piedāvāšanu vai došanu dažādu funkciju veicējiem valsts pārvaldes institūcijās konkrētajās valstīs vai ārvalstīs, bet korupcijas definīcija ir ietverta tikai vienā no starptautiskajiem līgumiem.

Starptautiskās tirdzniecības apmēru pieaugums 19. gs. 90. gados aktualizēja tādu problēmu kā *ārvalstu amatpersonu kukuļošana*, kā rezultātā 1997. gadā parakstītajā ESAO Konvencijā¹⁸ par ārvalstu amatpersonu kukuļošanas apkarošanu starptautiskajos biznesa darījumos par korupciju tiek atzīta kukuļu vai nemateriālu priekšrocību solīšana, piedāvāšana un došana amatpersonām citās valstīs.

EP Krimināltiesību pretkorupcijas¹⁹ konvencijā papildus kukuļu vai nemateriālu priekšrocību solīšanai, piedāvāšanai un došanai valsts amatpersonām, amatpersonām ārvalstu parlamentos, nacionālajiem tiesnešiem un tiesnešiem ārvalstīs un starptautiskajās tiesās, kukuļošana privātajā sektorā, par korupciju atzīst arī tirgošanos ar ietekmi.

EP Civiltiesību pretkorupcijas konvencija, kuras mērķis ir nodrošināt koruptīvu darbību rezultātā gūto zaudējumu atgūšanu, ir vienīgais starptautiskais līgums, kurā ir sniegta korupcijas

¹⁷ UN UNODC Global Programme against corruption
<http://www.unodc.org/pdf/crime/gpacpublications/manual.pdf> Viena 2004, skatīts 14.06.2015.

¹⁸ www.oecd.org, skatīta 14.04.2015.

¹⁹ <http://www.coe.int/en/>, skatīta 15.04.2015.

definīcija, saskaņā ar kuru "korupcija" nozīmē kukuļa vai jebkādas citas nepienākošas priekšrocības vai tās perspektīvas tiešu vai netiešu pieprasīšanu, piedāvāšanu, došanu vai ņemšanu, kas izkropļo jebkāda pienākuma vai darbības pareizu izpildi, kas jāveic kukuļa, nepienākošas priekšrocības vai tās perspektīvas saņēmējam."

Visaptverošākais starptautiskais līgums pretkorupcijas jomā ir ANO Pretkorupcijas konvencija saskaņā, ar kuru korupcija ir kukuļa un nemateriālu priekšrocību piedāvāšana, solīšana un došana un pieņemšanu nacionālām un ārvalsts amatpersonām, kukuļošana privātajā sektorā, tirgošanās ar ietekmi, dienesta stāvokļa ļaunprātīgu izmantošana, izšķērdēšana privātajā sektorā un valsts pārvaldē, kā arī citi noziedzīgus nodarījumi, kas saistīti ar kukuļošana.

ES dalībvalstis ar nelieliem izņēmumiem ir visu iepriekšminēto konvenciju dalībvalstis, bet ANO Pretkorupcijas konvencijai 2009.gadā pievienojās ES kā organizācija, atzīstot starptautisko pretkorupcijas konvenciju noteiktos principus korupcijas definēšanā un tās pret darbībai.

ES institūcijas sākotnēji atzīstot korupcijas problēmas pastāvēšanu dalībvalstīs un ES institūcijās starptautisko institūciju diskusiju iespaidā. Eiropas Parlaments un EK korupcijas problēmas pastāvēšanu jau sākotnēji atzina publiskajos iepirkumos un politisko organizāciju finansēšanas jomā dalībvalstīs un ES līmenī. Eiropas Parlaments pirmreizējā pētījumā par korupcijas novēršanas pasākumiem ES dalībvalstīs, secina, ka korupcijas apmērs dalībvalstīs ir atšķirīgs, lai arī to neaplicina pieejami statistikas dati.²⁰

1988.gadā publiskotajā ekspertu grupas ziņojumā par vienotā ES tirgus izveides ieguvumiem jeb tā dēvētajā Čečini ziņojumā, kas tika izstrādāts EK uzdevumā, tiek lēsts, ka korupcija visbiežāk ir publiskajos iepirkumos, kas veido 10 - 20 % no ES dalībvalstu kopējā iekšzemes kopprodukta.²¹

Korupcijas definīcija ir ietverta vairākos ES tiesību avotos, Eiropas Savienības institūciju paziņojumos un rezolūcijās, iniciatīvas dokumentos paralēli starptautiskiem līgumiem, kas izstrādāti korupcijas novēršanas un apkarošanas jomā laika posmā no 1995.līdz 2000.gadam. Tās definēšana ne vienmēr ir bijusi konsekventa, sākotnēji mēģinot ietvert krāpšanu un kukuļošana tikai vienā noteiktā jomā kā, piemēram, ES finansētās programmās, nodokļu jomā

²⁰ European Parliament Directorate General for Research Working Paper Measures to Prevent Corruption in EU Member States, Legal Affairs Series, JURI 101 EN, 03-1998, http://www.europarl.europa.eu/workingpapers/juri/101/default_en.htm, skatīts 15.04.2015.

²¹ C.M.Warner Creating a Common Market for Fraud and Corruption in the European Union: An Institutional Accident, or a Deliberate Strategy? Source Volume:8 Source Issue:2003, Independent Review Publisher, Independent Institute Audience, <http://www.freepatentsonline.com/article/Independent-Review/108790087.html>, skatīts 15.05.2015.

un ES institūcijās. Līdzīga problēma iezīmējas, definējot subjektu loku, uz kuriem tas būtu attiecināms- nacionālās amatpersonas, ES institūciju amatpersonas vai jebkura persona, kas, izmantojot amatu, gūst personisku labumu.

Pirmajā ES Paziņojumā par pretkorupcijas politiku 1997.gadā Komisija skaidroja, ka „korupcija attiecas uz jebkuru varas ļaunprātīgu izmantošanu lēmumu pieņemšanas procesā, ko ir izraisījis nepienākošs labums.”²² Tādu pašu korupcijas definīciju atzina EAT.²³ Laika gaitā Komisijas nostāja ir mainījusies un vēlākajos dokumentos EK ieskatā korupcija ir uzskatāma par amatpersonu prettiesisku rīcību mantkārīgos nolūkos.²⁴

Norādītā definīcija ietver darbības, kas vērstas tikai uz pienākumu nepildīšanu, respektīvi, ietverot personas, kurām deleģēti konkrēti pienākumi, bezdarbību. Tādu pašu pieeju korupcijas atzīšanai izmanto arī EK 2011.gada paziņojumā un pirmajā Pretkorupcijas ziņojumā, norādot, ka definīcijas pamatā ir starptautisku instrumentu sintēze.

ES korupciju kā pastāvošu noziedzīgu nodarījumu sākotnēji atzina tikai saistībā ar Kopienas finanšu interesēm. Tas ir vairākus gadus pirms OLAF secinātā, ka korupcija ir viena no krāpšanā izmantotajām metodēm²⁵. Nevar nepieņemt ES Padomes pārstāvja H.Nilssen apgalvojumam, ka grūti atrast likumdevēja institūciju, kas izstrādā tik ierobežoti piemērojamu regulējumu par korupcijas apkarošanu, kas vērsts uz tik ierobežotu piemērošanu,²⁶ proti- tikai un vienīgi uz Kopienas finanšu interešu aizsardzību. Protokola izstrāde bija nepieciešama kā iemesls plašāk piemērojamam pretkorupcijas regulējumam, un 1997.gadā ES Padome izstrādāja Konvenciju “Par cīņu pret korupciju, kurā iesaistītas Eiropas Kopienas amatpersonas vai Eiropas Savienības dalībvalstu amatpersonas”.

Nevalstiskā organizācija “*Transparency International*”, kas ir izveidojusi korupcijas uztveres indeksu saskaņā ar kuru sākot no 1995.gada valstīs tiek noteikts korupcijas līmenis, par korupciju sākotnēji uzskatīja amatpersonai uzticētās varas un amata ļaunprātīgu

²² European Commission Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Union Policy against Corruption, COM(97) 192 final, 21.05.1997., 1.lpp., <http://eur-lex.europa.eu/procedure/EN/11905>, skatīts 03.05.2015.

²³ European Court of Auditors “Special Report No8/98 on the Commission's services specifically involved in the fight against fraud, notably the 'unité de coordination de la lutte anti- fraude' (UCLAF) together with the Commission's replies (pursuant to Article 188c(4), second subparagraph, of the EC Treaty) ”, OJ C 230, 22.7.1998, paragr. 6.1., [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A31998Y0722\(02\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A31998Y0722(02)), skatīts 03.03.2015.

²⁴ Skatīt, piemēram, Communication from Commission to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Council, COM(2011) 308 final, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/news/intro/docs/110606/308/1_en_act_part1_v121.pdf, skatīts 03.04.2015.

²⁵ Commission of the European Communities Report by the European Anti-Fraud Office, First report on operational activities 1 June 1999- 31 may 2000, 23.05.2000., 27.-28.lpp. <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2001/EN/1-2001-255-EN-F2-1.Pdf>, skatīts 12.05.2015.

²⁶ H.Nilssen The Development of a European Union Policy against Corruption, conference paper, 1997, <http://www.8iacc.org/papers/nilsson.html>, skatīts 12.05.2015.

izmantošanu personīga labuma gūšanai. Laika gaitā skatījums tika mainīts un pēdējo gadu laikā organizācijas pieņēmums par korupciju aptver amata ļaunprātīgu izmantošanu arī uzņēmējdarbības vidē.

Darba kontekstā autore par korupciju uzskata konkrētu personu grupai (amatpersonām) deleģēto pilnvaru vai uzticēto resursu izmantošanu personiska labuma gūšanai.

1.2. Korupciju veicinošie faktori

Daudzskaitlīgajos un savstarpēji atšķirīgajos pētījumos ir konstatēta virkne korupciju veicinošie faktori, no kuriem daļa tieši veicina korupcijas izplatību, bet pastāv arī virkne netiešo faktoru. Pasaules Bankas Ekonomiskās attīstības institūta sagatavotajā parlamentārieša rokasgrāmatā 1998. un 2005.gadā norādīti vairāki faktori: politiskie faktori, tiesiskie faktori, birokrātiskie faktori, ekonomiskie, transnacionālie un sociālpsiholoģiskie.²⁷

Par korupcijas kopīgo iezīmi visos gadījumos tiek atzīta vāji funkcionējoša valsts pārvalde, un tam ir divi iemesli. Valstī ar tradicionāli labi funkcionējošu birokrātiju un godprātīgu ierēdniecību, valdības lomas palielināšanās ietekme īstermiņā būs ierobežota. Amatpersonām netiks lūgts veikt koruptīvas darbības, tādi lūgumi tiks noraidīti, un amatpersonas nebūs tādu darbību iniciatori. Valstīs, kur nav tādu tradīciju, lielākai valdības lomai nodokļu palielināšanā un publisko izdevumu apmēru palielināšanā būs ātrāka ietekme uz ierēdņu rīcību un korupcijas apmēru palielināšanos vienlaicīgi.²⁸ Otrs iemesls, kas saistīts ar valsts pārvaldes funkcionalitāti, ir tās spēja novērst un izmeklēt koruptīvus nodarījumus.

Politikas teorijā bija posms, kad korupciju uzskatīja par faktoru, kas vienlaikus ir pieļaujams un veicina modernizāciju. Tas tika attiecināts uz valstīm, kurās amatpersonu kukuļošana bija vienīgā iespēja nodrošināt investīciju projektu ieviešanu. Modernizāciju uzskatīja arī par korupciju veicinošiem faktoriem, jo tādā veidā tika radīti jauni labklājības un varas avoti.²⁹

Sabiedrības kultūrvēsturiskie ieradumi un standarti arī ir uzskatāmi par korupciju veicinošu faktoru atsevišķos pasaules reģionos un valstīs. Neformāli regulētā koruptīvā rīcība var ietekmēt citus ekonomiskos un kultūrvides rādītājus, jo tādā veidā vispārpieņemtās

²⁷ Controlling Corruption: A Parliamentarian's Handbook/Prepared by the Parliamentary Centre, Canada in Partnership with the Economic Development Institute of the World Bank with support from the Canadian International Development agency, Canada, 1998, 7.lpp., http://gopacnetwork.org/Docs/CCH_Final_EN.pdf, skatīts 17.06.2015.

²⁸ turpat, 11.lpp.

²⁹ S.P.Huntington Political Order in Changing Societies, Yale University Press, 1973, 61.lpp.

normas tiek neitralizētas, veidojot leģitimitāti rīcības brīvībai, kuras mērķis ir tikai un vienīgi ieguvums finansiālā vai nemateriālā izteiksmē. Analizējot korupcijas problēmu Latvijā 2004.gadā, piemēram, secināts, ka korupciju sabiedrībā kopumā uzskata par morāli pieņemamu ar nosacījumu, ja ir iesaistīti lieli naudas apmēri un ja tā veicina ilgtermiņa personiskas attiecības.³⁰

Neskatoties uz korupcijas apmēru un kaitējuma noteikšanu konkrētu aprēķinu aplēsēm, vienlaikus korupciju atzīst par morāles jautājumu. Tas, ko vienā sabiedrībā atzīst par korupciju, citā valstī vai reģionā atzīst par pieņemamu ieradumu.³¹

Par korupciju veicinošu faktoru politikas teorijā atzina atšķirību neatzišanu starp amatpersonu publiskās funkcijas veikšanu un privātajām interesēm.³² Pastāvēja uzskats, ka, ja sabiedrībā netiek nodalīta vadītāju loma publiskas amatpersonas statusā no vadītāju lomas kā privātpersonas, tad šādā sabiedrībā personas, kurām būs deleģējums pārvaldīt publiskus resursus, netiks sauktas pie atbildības par korupciju.

Pie korupciju veicinošiem faktoriem pieskaita regulējuma pavairošanu, kas rada labvēlīgu vidi korupcijai.³³ Šo iespēju realizēšana ir lielākoties atkarīga no tā, cik lielā mērā tiesisko regulējumu atbalsta iedzīvotāji, tas, cik viegli ir pārkāpt likumu nenesot atbildību par to un kāds labums tiek gūts no likuma pārkāpuma. Likumi, kas regulē tirdzniecību, muitu, nodokļus un peļņu nesošās nozares, piemēram, azartspēles, ir visvairāk pakļauti korupcijas riskam. Saskaņā ar šo pieeju korupciju veicinošais faktors ir institucionālās sistēmas vājums un likumos noteiktā soda mēra nesamērīgums, kas pārkāpuma izdarīšanu nepadara ekonomiski neizdevīgu.

Valsts lielā loma noteikumu un nosacījumu izstrādē un ieviešanā tiek uzskatīta par tiešā veidā korupciju veicinošo faktoru, jo amatpersonas, kas uzrauga vai sniedz atļaujas konkrētām darbībām, ir savā veidā monopolizējušas varu. Neesot adekvātiem kontroles un uzraudzības mehānismiem, amatpersonas var nepamatoti vilcināties ar lēmumu pieņemšanu vai atļaujas izsniegšanu.

Valsts lomas palielināšanās kontekstā par korupciju veicinošajiem faktoriem tiek uzskatīti arī tie, kas ietekmē pieprasījumu (sabiedrība) un piedāvājumu (amatpersonas) pēc koruptīvas rīcības. Visbūtiskākie pieprasījumu ietekmējošie tiešie faktori ir noteikumi un atļaujas, nodokļu sistēmas atsevišķas iezīmes, atsevišķi lēmumi saistībā ar patēriņu, preču un pakalpojumu piegāde par cenām, kas zemākas par tirgus cenām. Pie korupcijas piedāvājuma

³⁰ D.Torsello, B.Venard "The Anthropology of Corruption", Journal of Management Inquiry, 2016, Vol.25 (I) 34-54, 40.lpp.

³¹ P.Szarek-Mason "The EU's fight against corruption", 11.lpp. Cambridge University Press, 2004,

³² S.P.Huntington Political Order in Changing Societies, Yale University Press, 1973,62.lpp.

³³ turpat

veicinošajiem netiešiem faktoriem tiek pieskaitīti: birokrātiskas tradīcijas, publiskās pārvaldes atalgojuma līmenis, sodu sistēma, institucionālā kontrole, likumu, noteikumu un procesu atklātums un vadības rādītāji piemēri.³⁴

Pie korupciju netieši veicinošajiem faktoriem pieskaita birokrātijas kvalitāti, valsts pārvaldē strādājošo algas, sodu sistēmas, institucionālo kontroli, noteikumu, likumu un procesu caurspīdīgums, līderu piemērus. Tāpat korupciju var veicināt augsti nodokļi, lielas izmaksas un jauns regulējums – tam visam ir ietekme uz korupciju, bet atkarībā no pieņemtajām uzvedības normām, ietekme var būt sagaidāma ilgtermiņā.

ES par korupciju veicinošo faktoru Eiropas Parlaments, analizējot korupcijas cēloņus dalībvalstīs, secina, ka “ilgstoši pastāvošo korupcijas faktoru eskalāciju izraisījis vieglas naudas kults 20. gadsimta 80. un 90. gados”.³⁵ Problēmas būtība tiek skaidrota ar lielajiem finanšu līdzekļiem, kas ES tiek atvēlēti publiskajiem iepirkumiem, un lēmumu pieņemšanas procesa vājo uzraudzību valsts pārvaldē, kā arī atbildības trūkumu par amatpersonu pieņemto lēmumu sekām.

1.3. Principi korupcijas apkarošanā

Koruptīvas rīcības, kā jebkuras prettiesiskas rīcības būtība, ir rīcības slēpšana un izvairīšanās no soda iespējamības. Starptautisko organizāciju apkopotajos pētījumos par korupcijas cēloņsakarībām un ieteikumos korupcijas mazināšanā konsekventi tiek uzsvērti lēmumu pieņemšanas, procedūru atklātība un pieejamība. Caurspīdīgums un atbildība ir tie nosacījumi, kas var mazināt korupcijas rašanos. Politika, kas nodrošina leģitīmu grāmatvedības, iekšējās kontroles un audita sistēmas ir neatņemama institūciju darbības faktori, lai veicinātu ilgtspējīgu un līdzsvarotu izaugsmi. Valsts pārvaldes pārvaldības indikatoru kontekstā tas apstiprina tiesiskuma nozīmi, brīvu no politiskās ietekmes, lai veicinātu koruptīvu noziedzīgu nodarījumus izdarījušo personu likumsakarīgu notiesāšanu. Šim nolūkam ir jāveido arī trauksmes cēlāju aizsardzība.

³⁴ V.Tanzi, IMF Working Paper, Corruption Arround the World: Causes, Consequences, Scope and Cures, 1998, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/wp9863.pdf>, skatīts 15.05.2015.

³⁵ European Parliament Directorate General for Research Working Paper Measures to Prevent Corruption in EU Member States, Legal Affairs Series, JURI 101 EN, 03-1998, <http://www.europarl.europa.eu/workingpapers/juri/101/default-en.htm>, skatīts 15.04.2015.

Efektīvas pretkorupcijas politikas nosacījums ir arī valdību izstrādāto politikas dokumentu un uzstādījumu piemērošana un ierēdniecības vēlmes mazināšana iesaistīties koruptīvos nodarījumos, nodrošinot adekvātu atalgojuma līmeni kā vienu no nosacījumiem.

Politikas teorijas piekritēji par vienu no korupcijas mazināšanas veidiem uzskata normatīvisma mazināšanu un amatpersonu attieksmes mainīšana pret normatīvismu³⁶, jo īpaši gadījumos, kad tas ir dažādi interpretējams un grūti izprotams piemērošanā. Samazinot spēkā esošā normatīvismu, politikas teorētiķu ieskatā, tiks panākta lielāka atbilstība starp regulējumu un rīcību.

³⁶ S.P.Huntington Political Order in Changing Societies, Yale University Press, 1973, 63.lpp.

2. KORUPCIJAS KĀ SOCIOEKONOMISKAS PARĀDĪBAS IZPAUSMES EIROPAS SAVIENĪBĀ

Saskaņā ar EK 2014.gadā publicēto pirmo Pretkorupcijas ziņojumu, korupcijas izmaksas ES ekonomikai mērāmas 120 miljardos EUR gadā³⁷, kas ir nedaudz mazāk par ES gada budžetu. Tāds pats skaitlis tiek minēts 2011.gada Komisijas paziņojumā “Korupcijas apkarošana ES” Eiropas Parlamentam, ES Padomei un Eiropas Ekonomisko un sociālo lietu padomei, atsaucoties uz 2009.gadā lēstajiem starptautisku finanšu institūciju Pasaules Bankas, Starptautiskā Valūtas fonda, Starptautiskās tirdzniecības kameras u.c. organizāciju datiem.

Minētie skaitļi ir ļoti aptuveni vairāku iemeslu dēļ un un to aplēsēs atsauce uz starptautiskām organizācijām, mēģinot noteikt nodarījuma apmērus skaitliskā izteiksmē ES, nav objektīva. Vispirms jau problēmas rada atšķirīgās korupcijas definīcijas, jo EK Pretkorupcijas ziņojumā par korupciju uzskata amata vai uzticētās varas izmantošanu personiska labuma gūšanai, savukārt starptautisko organizāciju izpratnē korupcija ir valsts amatpersonas amata vai pilnvaru izmantošana personiska labuma gūšanai.

Lai gan ziņojumā galvenokārt uzmanība pievērsta korupcijas problemātikai dalībvalstīs, nav izstrādāta metode saskaņā ar kuru varētu veikt aprēķinus par korupcijas nodarīto kaitējumu. Turklāt korupcijas nodarījuma aplēses ES institūcijās netiek analizētas vispār. Finanšu līdzekļu zaudējumi un to aprēķini ir viens no ES problēmjautājumiem kopš pagājušā gadsimta 70. gadiem saistībā ar ES finanšu līdzekļu apgūšanu toreizējās dalībvalstīs. Kopējās lauksaimniecības politikas īstenošanai izveidotais Eiropas Lauksaimniecības vadības un garantiju fonda līdzekļu izlietojums radīja šaubas ļoti drīz pēc tā izveidošanas, un tā finanšu līdzekļu krāpšanu apstiprināja EAT veiktās pārbaudes. Tobrīd netiek diskutēts par līdzekļu piesavināšanos vai amatpersonu negodprātīgu rīcību, ļaujoties uz dalībvalstu spēju novērst krāpšanas gadījumus. Neskatoties uz to, EAT konstatē arī nākamajos finanšu gadu pārskatos, bet dalībvalstu ziņotie pārkāpumu un krāpšanas gadījumu un iesaistīto finanšu līdzekļu skaits pieaug ar katru gadu.

³⁷ European Commission, Report from the Commission to the Council and the European Parliament EU Anti-Corruption Report, COM(2014) 38 final, 3.lpp., http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr_2014_en.pdf, skatīts 02.04.2015.

Konstatēto izkrāpto līdzekļu apjoms sasniedz apmēram 2 % no ES gada budžeta, aplēses par patiesiem krāpšanas apmēriem ir no 1 līdz 20 % no ES gada budžeta, bet daudzas institūcijas atsakās mēģināt noteikt faktiskos apmērus, apgalvojot, ka tas nav iespējams.³⁸

Saskaņā ar EK aprēķiniem 2002.gadā preču, darbu un citu pakalpojumu iepirkšanai, ko veic tikai valsts pārvalde, tiek tērēts līdz 30 % no iekšzemes kopprodukta, ES gadījumā tie ir 16,3 % no kopienas iekšzemes kopprodukta, kas saskaņā ar EK datiem 2002.gadā bija 1,500 miljardi euro.³⁹

2008.gadā pētījumā par iepirkumiem ES secināts, ka publisko iepirkumu izmaksas tiek maksliģi sadārdzinātas no 20 līdz 25 %, lai tādā veidā tiktu iegūti finanšu līdzekļi, kas veido pretlikumīgos maksājumus amatpersonām, kas pieņem lēmumus par iepirkumu.⁴⁰ Dažos gadījumos sadārdzinājums var sasniegt pat 50 % . Tas ir tā iemesla dēļ, ka fīrmām, kas ievieš līgumu nosacījumus, maksā kukuļus tām amatpersonām un darbiniekiem, kas lemj par līguma izpildes tiesību piešķiršanu.⁴¹

Publiskā iepirkuma ekonomiskais apjoms turpina pieaugt, un 2010.gadā tas veidoja līdz pat 20 % no ES iekšzemes kopprodukta jeb 2 406 miljardus EUR, kurus valdības tērē darbu, preču un pakalpojumu iepirkumiem. Tādu pašu apmēru no ES iekšzemes kopprodukta publiskajiem iepirkumiem atvēlē arī 2011.gadā.⁴²

Korupciju par vienu metodēm ES finanšu līdzekļu, kas tiek izmantoti strukturālo reformu veikšanā, tiešajos maksājumos un palīdzības sniegšanā trešajām valstīm, izkrāpšanā atzina OLAF jau 1999.gadā, kas bija pirmais organizācijas darbības gads.

Satraukumu par korupcijas problēmu sāk paust arī ES dalībvalstu iedzīvotāji. Tā, 2003.gada Eirobarometra aptaujā par attieksmi pret krāpšanu ES un tā budžetu, kas tika veikts tikai tā brīža ES dalībvalstīs, korupcija tika norādīta kā krāpšanas veids. 55 % aptaujas respondentu norādīja, ka korupcijas problēma viņu dalībvalstīs ir problēma, kas satrauc visvairāk.

Tiešais sabiedrības zaudējums korupcijas ietekmē un gadījumos, kad korupcijas pazīmes nav tik ļoti izteiktas, tiek lēsts līdz 18 % no visu projektu kopsummas, no kuriem 13 % ir nepārprotami zaudējumi korupcijas ietekmē. 2010.gadā korupcijas izmaksas publiskajos

³⁸ C.M.Warner Creating a Common Market for Fraud and Corruption in the European Union: An Institutional Accident, or a Deliberate Strategy? Source Volume:8 Source Issue:2003, Independent Review Publisher, Independent Institute Audience, <http://www.freepatentsonline.com/article/Independent-Review/108790087.html>, skatīts 15.05.2015.

³⁹ T. M.Arnaiz The Exclusion of tenders in public procurement as an anti-corruption mean,http://www.nispa.org/files/conferences/2008/papers/200804200047500.Medina_exclusion.pdf, skatīts 14.03.2015.

⁴⁰ turpat

⁴¹ turpat

⁴² European Commission Public Procurement Indicators 2011 http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/modernising_rules/public-procurement-indicators-2011_en.pdf, skatīts 17.03.2015.

iepirkumos piecos ekonomikas sektoros astoņās dalībvalstīs bija no 1,41 līdz 2,2 miljardiem EUR.⁴³ Norādīto apmēru noteikšanai tika izmantoti 27 dažādi indikatori, no kuriem neviens nebija saistīts ar tiesvedības vai cita procesa rezultātā pierādītiem zaudējumiem.

Korupcijas izmaksu noteikšanas metodoloģijā tika izmantoti 4 dažādu veidu korupcijas gadījumi publisko iepirkumu kontekstā, bet minētie indikatori tika izmantoti, lai noskaidrotu korupcijas iespējamību. Tie ietvēra gan norādes par procedūras pārkāpumiem, gan formāli skaitlisku informāciju par kontaktpunktu skaitu, kā arī negatīvu informāciju medijos par konkrēto iepirkumu u.c. Kopumā analizējot šos indikatorus, jāsecina, ka to dažādības plašā amplitūda liek apšaubīt iegūto rezultātu objektivitāti, bet vien norāda uz kopējo negatīvo tendenci publisko iepirkumu jomā.

Analizējot korupcijas problemātikas atzīšanu vēsturiskā griezumā, jāsecina, ka process ir veidojies paralēlās dimensijās: ES dalībvalstu valdību līmenī ar aktīvu dalību starptautisku pretkorupcijas instrumentu izstrādi un tajā noteikto koruptīvu nodarījumu atzīšanu. Otra dimensija ir pārnacionālā līmenī veidotā politika, kuras iniciatori ir Eiropas Parlaments, EK un ES Padome. ES dalībvalstis ar nelieliem izņēmumiem ir pievienojušās visām starptautiskām pretkorupcijas konvencijām, kas ne tikai paredz konkrētu un vienotu korupcijas novēršanas un apkarošanas standartu ieviešanu, bet arī dalību savstarpējos novērtēšanas mehānismos par to, kādā veidā šie standarti tiek ieviesti un piemēroti. Savukārt ES tiesisko regulējumu dalībvalstis nesteidzās transponēt nacionālajā tiesiskajā ietvarā.

2.1. Korupcijas izpausmes ES institūcijās

1999. gadā ar Eiropas Parlamenta rezolūciju tika izveidota neatkarīgo ekspertu komisija, kuras uzdevums bija izvērtēt EK kapacitāti krāpšanas atklāšanā, finanšu līdzekļu nepienācīgā pārvaldīšanā un nepotisma atklāšanu līgumu slēgšanas procesā.⁴⁴ EK iesniegtais ziņojums bija pirmais ES vēsturē, un izdarītie secinājumi atklāja, ka EK amatpersonas neapzinājās, kas notiek viņu vadītajos departamentos, auditoru slēdzieni par konstatētajām

⁴³ Public procurement: the costs we pay for corruption, http://ec.europa.eu/anti_fraud/documents/anti-fraud-policy/research-and-studies/pwc_olaf_study_en.pdf, skatīts 29.12.2015.

⁴⁴ European Parliament, Resolution on improving the financial management of the Commission, European Parliament, 1999, http://www.europarl.europa.eu/experts/press/reso14_en.htm, skatīts 29.12.2015.

neatbilstībām netiek analizēti vai ņemti vērā. Trijos gadījumos tika konstatēts favorītisms, pieņemot darbā radniekus vai nepiemērojot noteikto kārtību.⁴⁵

EK veic tiešos maksājumus no ES budžeta apmēram 12 % apmērā, bet tās audita kapacitāte bija tik vāja, ka audita funkcijas veikšana tika nodrošināta kā ārpalpojums bez adekvātiem kontroles un uzraudzības mehānismiem.⁴⁶

Korupcijas risku esamība nav raksturīga tikai EK. 2012.gadā “*Transparency International*” veica pētījumu par lobēšanas ietekmi uz likumdošanas procesu Eiropas Savienībā, secinot, ka Eiropas Parlamentā ir ļoti vāji kontroles mehānismi, kas nodrošinātu, ka ievēlētie pārstāvji uztur neētiskas attiecības ar lobētājiem, kas varētu ietekmēt lēmumu pieņemšanu atsevišķu personu grupu interesēs.⁴⁷ Neregulētais lobisms un parlamentāriešu ierobežotā uzraudzība tiek uzskatīts par vienu no nopietnākajiem korupcijas riskiem ES institūcijās un ES valstīs. Lai panāktu dažādu interešu pārstāvniecības iekļaušanu dienas kārtībā, lobēšanai ir ievērojama nozīme. Tiek lēsts, ka Briselē darbojas apmēram 3, 000 lobētāju organizāciju, kurā darbojas līdz 30 000 lobistu.⁴⁸

Deputāti, kas izskanējošo aizdomu kontekstā nolika deputātu mandātus, pārstāvēja Spāniju, Slovēniju, Rumāniju. Izskanējušās aizdomas aktualizēja lobistu reģistra neobligātumu Eiropas Parlamentā.⁴⁹

Izskanējošās informācijas ietekmē Eiropas Parlaments 2011.gada decembrī pieņēma savu kodeksu, kas cita starpā aizliedz deputātiem darboties kā lobistiem un uzliek par pienākumu iesniegt detalizētu informāciju par savām finansiālajām interesēm.⁵⁰

Ziņojumos par trim gadiem konstatēts, ka amatpersonām izmaksāti pabalsti dubultā apmērā vai pabalsti, kādus tās nebija tiesīgi saņemt. Ievērojams finansējums piešķirts parlamentā pārstāvētajām politiskajām partijām bez jebkāda audita par līdzekļu izlietojumu.⁵¹

Pārkāpumi un interešu konflikti tika atklāti saistībā ar publisko iepirkumu līgumiem, kuru vērtība ir lielāka par 850 milj. EUR gadā. Parlamenta Finanšu departamentā, kura gada

⁴⁵ Committee of Independent Experts , First Report on Allegations regarding Fraud, Missmanagement and Nepotism in the European Commission, 15 March, 1999, https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/docs/body/rep_sages_1_en.pdf, skatīts 15.03.2015.

⁴⁶ C. Stefanou,S.White,H. Xanthaki OLAF at the crossroads: EU action against fraud, introduction

⁴⁷ Transparency International Money, politics, power; corruption risks in Europe, 2012 Regional Policy Paper #3: Lobbying in the European Union: Levelling the playing field, http://www.transparency.org/whatwedo/publication/money_politics_and_power_corruption_risks_in_europe, skatīts 10.06.2015.

⁴⁸ turpat

⁴⁹ “A fourth EURO MP named in lobbying scandal”, <http://www.bbc.com/news/world-europe-12880701>

⁵⁰ Transparency International, Money, politics, power; corruption risks in Europe, 2012 Regional Policy Paper #3: Lobbying in the European Union: Levelling the playing field

⁵¹ turpat

budžets ir 350 milj. EUR, auditors konstatēja “neefektīvu” līgumu izpildes kontroli. Sistemātiskas problēmas arī identificētas Informācijas un loģistikas departamentā, kura ikgadējais budžets ir 300 milj. EUR. Audits atklājis arī, ka 2006.gadā politiskajām partijām piešķirts finansējums vairāk kā 9 milj. EUR gadā, lai gan nebija ievērots esošais regulējums, kas paredz savu finansējuma avotu norādīšanu pilnā apmērā.⁵²

OLAF gada pārskatos regulāri tika norādīta informācija par koruptīvo gadījumu izmeklēšanu ES institūcijās, lai gan norādītā informācija ne vienmēr precīzi atspoguļoja veiktās izmeklēšanas rezultātus. Turklāt, ņemot vērā OLAF institucionālo piekritību veikt tikai administratīvas pārbaudes, informācija par smagiem nodarījumiem tika nosūtīta izmeklēšanai uz tām dalībvalstīm, kuru pilsoņi tikai turēti aizdomās konkrētajā gadījumā.

Līdz ar OLAF izveidošanu tiek publicēti institūcijas ikgadējie darbības pārskati, kuros regulāri tiek iekļauta informācija par uzsāktajām izmeklēšanām ES institūcijās. To saturiskā struktūra ir mainījusies vairākkārt, un sākotnēji pārskatos netiek nodalīta informācija par krāpšanas un korupcijas gadījumiem. Tā, piemēram, OLAF gada pārskatā par 2000.-2001.gadu norādīts, ka uzsāktas 8 izmeklēšanas saistībā ar iespējamiem krāpšanas gadījumiem Kopienas institūcijās un aģentūrās, atskaitot EK. OLAFā saņemtie ziņojumi ir rezultējušies ar izmeklēšanas uzsākšanu 9 gadījumos saistībā ar iespējamiem pārkāpumiem EK, Ekonomisko un sociālo jautājumu komitejā, Tulkošanas centrā un Parlamentā.⁵³

Pārskatā sniegtā informācija norāda uz identificēto krāpšanas gadījumu sarežģītību un labo organizētību un veikto darbību dažādību: līdzekļu piesavināšanos, viltošanu, manipulācijas ar publiskajiem iepirkumiem, informācijas nodošana par iepirkumiem, citas slēptas darbības.⁵⁴

1999.gadā konstatētās nelikumīgās darbības EK pārstāvniecībā Zviedrijā norādīja uz Kopienas finanšu decentralizēto pārvaldības riskiem.⁵⁵

Līdz 2002.gada beigām OLAF bija uzsācis 39 korupcijas gadījumu izmeklēšanu Eiropas institūcijās, kas ir ievērojami vairāk salīdzinājumā ar iepriekšējā gadā uzsāktu izmeklēšanu skaitu. Lielākā daļa lietu - vairāk kā 75 % saistītas ar EK. Neskatoties uz lietu skaitu pieaugumu, vispārējus secinājumus izdarīt ir apgrūtināši, jo konstatētie gadījumi

⁵² Transparency International, Money, politics, power; corruption risks in Europe, 2012 Regional Policy Paper #3: Lobbying in the European Union: Levelling the playing field, http://www.transparency.org/whatwedo/publication/money_politics_and_power_corruption_risks_in_europe, skatīts 10.06.2015.

⁵³ European Commission, Report of the European Anti-Fraud Office, Activity report for the period 1 June 2000- 31 May 2001, http://ec.europa.eu/anti_fraud/documents/reports-olaf/rep_olaf_2001_en.pdf, skatīts 03.04.2015.

⁵⁴ turpat

⁵⁵ turpat

neliecina par sistēmas vājumu, bet drīzāk par cilvēcisko faktoru.⁵⁶ Dažos gadījumos OLAF norādīja uz darba organizācijas un uzraudzības trūkumiem, un izteica rekomendācijas iesaistītajām institūcijām, lai nepieļautu problēmas atkārtosanos.⁵⁷

Kā viena no riskam visvairāk pakļautā joma konkrētajā laika posmā ir norādīta ēku būvniecība un to atjaunošanas politika.⁵⁸

2002. gadā OLAF izsludināja “nulles iecietības” principu jeb pilnīgu korupcijas gadījumu nepieļaujamību ES institūcijās. Tas nozīmēja lietas izmeklēšanu pat gadījumos, ja nodarītais kaitējums bija salīdzinoši neliels.⁵⁹

Tabula Nr.2.1.

OLAF izmeklēto korupcijas lietu sadalījums pa institūcijām

Institūcija	Lietu skaits un % attiecībā pret kopējo skaitu
EK	48 (75 %)
Eiropas Parlaments	6 (9 %)
EAT	2 (3 %)
ES Padome	1 (2 %)
Citas institūcijas	7 (11 %)

Avots: Report of the European Anti-Fraud Office, Fourth Activity Report for the year ending June 2003⁶⁰

Tāds pats darbības princips uzsvērts OLAF nākamajā gada pārskatā par 2003.gadu. Pusē no konstatētajiem korupcijas gadījumiem Eiropas institūcijās neatbilstības saistītas ar iepirkumiem un finansējuma piešķiršanu, līgumu slēgšanas un izpildes procesā, ieskaitot interešu konflikta situācijas.⁶¹ Pielietojot metodoloģiju, saskaņā ar kuru informācija pirms izmeklēšanas uzsākšanas sākotnēji tiek izvērtēta, 64 jauni lietu ieraksti veikti un uzsāktas 30 jaunas izmeklēšanas. Jaunās metodoloģijas pielietošanas rezultātā lietu skaits 2003.gadā ir

⁵⁶ European Commission, Report of the European Anti-Fraud Office, Third Activity report for the year ending June 2002, https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/docs/body/rep_olaf_2002_en.pdf, skatīts 03.04.2015.

⁵⁷ European Commission, Report of the European Anti-Fraud Office, Third Activity report for the year ending June 2002, https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/docs/body/rep_olaf_2002_en.pdf, skatīts 03.04.2015.

⁵⁸ turpat

⁵⁹ European Commission, Report of the European Anti-Fraud Office, Third Activity report for the year ending June 2002, http://ec.europa.eu/anti_fraud/documents/reports-olaf/rep_olaf_2002_en.pdf, skatīts 03.04.2015.

⁶⁰ European Commission, Report of the European Anti-Fraud Office, Fourth Activity Report for the year ending June 2003, http://ec.europa.eu/anti_fraud/documents/reports-olaf/rep_olaf_2002_2003_en.pdf, skatīts 29.12.2015.

⁶¹ turpat

samazinājies salīdzinājumā ar iepriekšējo atskaites periodu, bet joprojām vērojams lietu skaita pieaugums par 11 %, bet vairākums izmeklēto skaitu ir saistīts ar EK struktūrvienībām.⁶²

Saņemto iesniegumu un informācijas kopums liecina, ka visvairāk pārkāpumi ir saistīti ar iepirkumiem un līgumu izpildi. Tāpat iegūtā un saņemtā informācija liecina par tādiem pārkāpumiem kā koruptīva rīcība, krāpšana, interešu konflikts, līdzekļu piesavināšanās, krāpšana atlīdzības un pabalstu jautājumos (medicīniskie un citi pabalsti, komandējumu izdevumi, u.c.), konfidencialas informācijas izpaušanas ierobežojumu pārkāpumi, citi amata pārkāpumi, pārkāpumi saistībā ar personāljautājumiem (konkursi, atlase, karjeras virzība).⁶³

Tabula Nr. 2.2

OLAF izmeklēto un izvērtēto korupcijas lietu sadalījums pa institūcijām 2003.gadā

Institūcija	Izvērtēto un uzsākto lietu skaits
EK	52 un 23
ES institūcijās	5 un 4
Eiropas Parlaments	3 un 1
EAT	2 un 1
Ekonomisko un sociālo jautājumu komiteja	1 un 0
Reģionu komiteja	1 un 1

Avots: Report of the European Anti-Fraud Office, Fourth Activity Report for the year ending June 2003⁶⁴

2004.gadā uzsākto korupcijas lietu skaits ES institūcijās turpināja kristies, bet 40 lietās, kuras tika uzsāktas pirms pieciem gadiem un vēl ilgāku laiku iepriekš, tika pabeigts pēcuzaudzības process. Līdz pārskata perioda beigām uzsākta 31 lieta par aizdomām par korupciju ES institūcijās papildus OLAF lietvedībā esošajām, 47 lietas izbeigtas un 44 materiāli atrodas izvērtējumā.⁶⁵

Lietu skaita samazinājums tiek skaidrots ar stingrākiem ienākošās informācijas izvērtēšanas kritērijiem minētajā laika periodā.⁶⁶

⁶² European Commission, Report of the European Anti-Fraud Office, Fourth Activity Report for the year ending June 2003, http://ec.europa.eu/anti_fraud/documents/reports-olaf/rep_olaf_2002_2003_en.pdf, skatīts 29.12.2015.

⁶³ turpat

⁶⁴ turpat

⁶⁵ European Commission, Report of the European Anti-Fraud Office, Fifth Activity Report for the year ending June 2004, http://ec.europa.eu/anti_fraud/documents/reports-olaf/rep_olaf_2003_2004_en.pdf, skatīts 29.12.2015.

⁶⁶ turpat

Pārskats par izvērtējamām korupcijas lietām un aktīvajām lietām 2004.gadā

ES institūcija	Izvērtējumi	Aktīvā izmeklēšana
Reģionu komiteja	2	0
ES Padome	1	2
EAT	0	1
ES institūcijas	2	0
Ekonomisko un sociālo jautājumu komiteja	0	1
EK	18	38
Vairāki ģenerāldirektorāti	2	4
Eiropas Investīciju banka	1	0
Eiropas Parlaments	1	2
Nenoteikts	6	0
Citi	0	1

Avots: Report of the European Anti-Fraud Office, Fifth Activity Report for the year ending June 2004⁶⁷

2004.gadā pirmo reizi ir iekļauta informācija par palīdzības sniegšanas gadījumiem dalībvalstīs korupcijas lietu izmeklēšanā un pārskata periodā tādi ir bijuši 7 gadījumi, bet pārskata periodā aktīvā izmeklēšanā bija 41 korupcijas lieta ES institūcijās.⁶⁸

2005.gadā OLAF riska novērtējuma rezultātā secināts, ka pieaug neatbilstību un korupcijas gadījumu skaits delegācijās un citās institūcijās, kas ir piederīgas ES institūcijām, bet atrodas citās jurisdikcijās.⁶⁹ EK pārvalda lielāko daļu ES budžeta, tā iemesla dēļ visbiežāk parādās statistikas dati saistībā ar Komisiju.⁷⁰

Tabula Nr. 2.4.

Pārskats par izvērtējamām lietām un aktīvajām korupcijas lietām 2005.gadā

ES institūcija	Izvērtējums	Aktīvās lietas
Reģionu komiteja	1	1
Padome	0	4
EAT	0	1
Ekonomisko un sociālo lietu komiteja	1	0

⁶⁷ European Commission Report of the European Anti-Fraud Office, Fifth Activity Report for the year ending June 2004, https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/docs/body/rep_olaf_2003_2004_en.pdf, skatīts 29.12.2015.

⁶⁸ turpat

⁶⁹ European Commission, Report of the European Anti-Fraud Office, Sixth Activity Report for the period 1 July 2004 to 31 December 2005, http://ec.europa.eu/anti_fraud/documents/reports-olaf/rep_olaf_2005_en.pdf, skatīts 29.12.2015.

⁷⁰ turpat

ES institūcijas	2	12
EK	27	61
Eiropas Kopienu tiesa	1	0
Eiropas Investīciju banka	2	6
Eiropas Parlaments	4	3

Avots: Report of the European Anti-Fraud Office, Sixth Activity Report for the period 1 July 2004 to 31 December 2005.⁶⁹

Salīdzinājumam 2006.gadā koruptīvo lietu skaits ir mazāks un saskaņā ar norādīto informāciju izmeklētas 37 lietas ES institūcijās un organizācijās⁷¹.

Informējot par 2007.gada darbības rezultātiem, OLAF sniedz detalizētu pārskatu izmeklēto izšķērdēšanas gadījumu EK un iespējamo interešu konfliktu iepirkumos, lemjot par informācijas tehnoloģiju pakalpojumu izmantošanu no komersanta. Veicot izmeklēšanas darbības, interešu konflikts neapstiprinājās, bet tika konstatēta konfidenciālas informācijas izpaušana. Savukārt izšķērdēšanas izmeklēšanas rezultātā, tika konstatēti vēl vairāki pārkāpumi, kas skar ES finanšu intereses.

Tabula Nr. 2.5.

Pārskats par ES institūciju darbinieku pārkāpumu izmeklēšanu 2007.gadā

ES institūcija	Lietu skaits
EK	66
Eiropas Parlaments	2
ES Padome	4
Nenoteikts	13
ES institūcijas	15
Reģionu komiteja	
EIB	3

Avots: European Anti-Fraud Office, Eighth Activity Report for the period 1 January 2007 to 31 December 2007.⁷²

⁷¹ European Commission, Report of the European Anti-Fraud Office, Seventh Activity Report for the period 1 January 2006 to 31 December 2006 , https://ec.europa.eu/antifraud/sites/antifraud/files/docs/body/rep_olaf_206_en.pdf, skatīts 29.12.2015.

⁷² European Commission, Report of the European Anti-Fraud Office Eighth Activity Report for the period 1 January 2007 to 31 December 2007, https://ec.europa.eu/antifraud/sites/antifraud/files/docs/body/summary_olaf_2007_en.pdf, skatīts 29.12.2015.

2008.gada OLAF turpināja iesāktu neiecietības jeb nulles iecietības politiku attiecībā uz korupcijas novēršanu un apkarošanu ES institūcijās. 2008.gadā palielinājies izmeklēšanas lietu skaits uz lēmumu rēķina par lietu uzsākšanu un salīdzinājumā ar iepriekšējā gadā pieņemtajiem 46 lēmumiem 2009.gadā pieņemti 56 lēmumi par lietu uzsākšanu. Vislielākais OLAFā izmeklēto gadījumu skaits saistībā ar korupciju joprojām ir EK, kas tiek skaidrots ar lielāko darbinieku skaitu no visām ES institūcijām un aģentūrām, kā arī pārvalda lielāko budžeta daļu.⁷³ 2008.gadā OLAF izmeklēja vienu kukuļa pieprasīšanas gadījumu EK delegācijā. OLAFā saņemtie iesniegumi un informācija norādīja uz pārkāpumiem, kas saistīti ar līdzekļu izšķērdēšanu, favorītismu jeb interešu konfliktu, krāpšanos līdzekļu atmaksas pieprasījumos (pabalsti, pensionēšanās aprēķini utml.), pārkāpumiem iepirkumos.

Tabula Nr.2.6.

Pārskats par ES institūciju darbinieku pārkāpumu izmeklēšanu 2008.gadā

ES institūcija	Lietu skaits
EK	54
Eiropas Parlaments	9
ES aģentūrās	7
ES Padome	4
Eiropas Kopienu tiesa un EAT	1

Avots: European Anti-Fraud Office, Annual Report 2009, Ninth Activity Report for the period 1 January 2008 to 31 December 2008.⁷⁴

2008.gadā Eirobaremetra aptaujas “Iedzīvotāju uztvere par krāpšanu un cīņu pret krāpšanu ES”⁷⁵ mērķis bija izpētīt iedzīvotāju attieksmi un uztveri par krāpšanas un korupcijas jautājumu. Atbildot uz jautājumu, kā tiek vērtēta krāpšanas un korupcijas izplatība ES līmenī, 7 no 10 respondentiem norādīja, ka valsts budžeta līdzekļu izkrāpšana notiek diezgan bieži pašu valstīs un 63 % respondentu norādīja, ka korupcija uz korupcijas izplatību svau valstu valdībās. Salīdzinājumam 54 % un 44 % respondentu uzskata krāpšanas un korupcijas izplatību par problēmu ES institūcijās.

⁷³ European Commission, European Anti-Fraud Office, Annual Report 2009, Ninth Activity Report for the period 1 January 2008 to 31 December 2008, https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/docs/body/rep_olaf_2008_en.pdf

⁷⁴ turpat

⁷⁵ Eurobarometer 2008, Flash Eurobarometer Citizen's perceptions of fraud and the fight against corruption in the EU27, http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_236_en.pdf, skatīts 12.03.2015.

2009.gads bija zīmīgs arī ar pirmo notiesājošo spriedumu Eiropas Parlamenta deputātam. 2009.gadā Eiropas Parlamenta pārstāvis negodīgi izmantoja Parlamenta piešķirotus līdzekļus pārsniedzot 40 000 EUR gadā savas politiskās partijas darbības finansēšanai un personiskiem tēriņiem. Viena gada laikā Parlamenta pārstāvim tika izmaksāts 50 000 EUR asistenta nodarbināšanai. Neskatoties uz to, asistents saņēma tikai vienu sestdaļu no norādītās summas. Pārējā nauda tika noguldīta bankas kontā, kuru kontrolēja tikai deputāts.

Dalībvalstī, no kuras tika ievēlēts minētais deputāts un kuras kompetentajām institūcijām OLAF nosūtīja informāciju, tika atzīts par vainīgu grāmatvedības datu viltošanā un notiesāts ar brīvības atņemšanu uz diviem gadiem. Notiesājoša sprieduma pieņemšana par bijušā Eiropas Parlamenta deputāta rīcību ar ES finanšu līdzekļiem amata pilnvaru laikā bija pirmais šāds gadījums. Deputātam bija arī jāatmaksā prettiesiski iztērētie līdzekļi.

2009.gadā OLAFā saņemtā informācija par ES institūciju amatpersonu un darbinieku iespējamajiem pārkāpumiem liecina par izšķērdēšanas, favorītisma, krāpniecisku rēķinu piestādīšanu, pārkāpumiem publiskajos iepirkumos un interešu konflikta gadījumiem. Līdz 2009.gada beigām pieņemti lēmumi par 48 pārkāpumu ES institūcijās izmeklēšanas uzsākšanu, kas veido tikai 7 % no visu lietu kopskaita.

2010.gadā 139 izmeklēšanas saistītas ar ES institūcijām, uzsāktas 150 jaunas lietas uzsāktas. 54 % no visām izmeklēšanām ES institūcijās ir EK, 25 %- Eiropas Parlamentā, 10 % gadījumu- ES aģentūrās, 4 %- Eiropas Ombuda un Datu aizsardzības uzraugošajā institūcijā. Tieši jaunu ES institūciju un aģentūru veidošanās procesā visbiežāk tiek konstatēti amata pārkāpumi, kas visbiežāk ir līdzekļu izkrāpšana, izmantojot amata stāvokli.

2011.gadā Kopumā OLAF izmeklē 150 lietas par ES institūciju un organizāciju darbinieku prettiesisko rīcību, bet netiek izdalīta informācija, cik gadījumos tās ir lietas par koruptīvu rīcību.

Līdzīgi kā 2010.gadā, ņemot vērā lietu uzskaites jauno sistēmu, informācija par korupcijas lietām ES institūcijās netiek izdalīta. 2011. gada OLAF darbības atziņa ir, ka korupcijas izplatība uz ES ārējām robežām ir uzskatām par problēmu.⁷⁶

OLAF darbības pārskatā par 2012.gadu norādīts, ka pārskata periodā izmeklēti 90 ES institūciju amatpersonu un darbinieku amata pārkāpumu gadījumi, bet papildus minētajam

⁷⁶ European Commission, The OLAF 2011 Report twelfth report of the European Anti-Fraud Office, 1 January to 31 December 2011, https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/docs/body/olaf_report_2011_en.pdf, skatīts 15.03.2015.

tiek izmeklēti 22 pārkāpumi saistībā ar ES finansējumu, kuru administrē starptautiskās organizācijas un institūcijas.

OLAF 2013.gadā darbības rezultātu pārskats nesniedz informāciju par aktīvo korupcijas lietu izmeklēšanu ES institūcijās, tā vietā veltot uzmanību sadarbībai ar dalībvalstīm korupcijas novēršanā ES fondu administrēšanā. Kopumā informācija saņemta no 20 dalībvalstīm tajā skaitā no Vācijas OLAFam pārsūtītas 38 informācijas vienības.⁷⁷ OLAF izmeklēšanas resursi lielākoties novirzīti pārkāpumu un nodarījumu izmeklēšanai saistībā ar struktūrfondu.

Viena no problēmām, kas iezīmējās OLAF darbības pārskatos, ka tiek mainīta uzskaites sistēma un informācijas salīdzināšana vairāku gadu griezumā nav iespējama. Tā, piemēram, pēc dažu gadu pārskatos trūkstošās informācijas Savukārt 2014.gada darbības pārskatā norādīta informācija tikai par pabeigtajām izmeklēšanām:

Tabula Nr.2.7.

Pārskats par OLAF pabeigto izmeklēto lietu skaitu par ES institūciju un organizāciju darbinieku pārkāpumiem 2014.gadā, ieskaitot arī korupcijas gadījumus

ES institūcija	Lietu skaits
ES organizācijas	10
Eiropas ārlietu dienests	9
EK	7
Eiropas Parlaments	7
ES Padome	1
EAT	1
EIB	1
ES pārstāvniecības	1

Avots: The OLAF Report 2014⁷⁸

2014.gadā saņemti 183 iesniegumi⁷⁹ par iespējamajiem ES institūciju darbinieku pārkāpumiem, taču lielais iesniegumu skaits nav rādītājs pats par sevi korupcijas

⁷⁷ European Commission, The OLAF report 2013, Fourteenth report of the European Anti-Fraud Office, 1 January to 31 December 2013, https://ec.europa.eu/antifraud/sites/antifraud/files/docs/body/olaf_report_2013_en.pdf, skatīts 20.09.2015.

⁷⁸ European Commission, The OLAF report 2014, https://ec.europa.eu/antifraud/sites/antifraud/files/docs/body/olaf_report_2014_en.pdf, skatīts 24.04.2015.

⁷⁹ turpat

pieaugumam ES institūcijās. Aktīvā izmeklēšanā norādītajā laika periodā bija 43 lietas par ES institūciju darbinieku un amatpersonu pārkāpumiem.

2013. un 2014.gadā veikts pētījums par godprātīgumu ES institūcijās, kas ir apjomīgākais pētījums par korupcijas risku problēmām. Tā metodoloģija ietver dokumentu izpēti, tiesību avotu un politikas dokumentu apkopošanu (ES regulas, iekšējā kārtība), institūciju ziņojumu (audita vai budžeta uzraudzības ziņojumu) un sekundāro avotu (akadēmisko pētījumu, mediju ziņojumu, civilās sabiedrības pētījumu) izpēti, kā arī intervijas ar novērtējamo institūciju darbiniekiem, salīdzinot dokumentos noteikto principu reālo darbību un informācijas apkopošanu no institūciju praktiskās darbības.⁸⁰

OLAF uzraudzības padomes 1999.gada ziņojumā norādīts, ka koruptīvu nodarījumu vai finanšu noziegumu gadījumos administratīvās procedūras var būt neadekvātas, lai pasargātu institūcijas no mēģinājumiem slēp pierādījumus. Neskatoties uz to, nedz OLAF metodes, nedz struktūra neatbilda notikušajām izmaiņām līdz EK 1999.gada 14.jūlija lēmumam.

Regula, ar kuru tika izveidots OLAF, nesniedza konkrētus risinājumus tām grūtībām, ko veidoja strukturālā neatbilstība saistībā ar izmeklēšanu leģitīmāti un efektivitāti. Lai gan salīdzinoši liels skaits lietu ir novestas līdz kriminālvajāšanas stadijai, kurās OLAF/OLAF ir bijis iesaistīts, bet tikai dažas lietas ir rezultējušās ar spriedumu.

2000.gada ziņojumā uzraudzības padome norāda, ka OLAF nepiemēro standartizētas definīcijas nodarījumiem, par kuriem jāpiemēro atbildība.⁸¹ Likumdevēja nodoms tā iemesla dēļ bija uzsvērt politisko nozīmīgumu, kas jāpievērš cīņai pret korupciju un krāpšanu ES.

Uzraudzības un kontroles trūkumi tika konstatēti visās institūcijās. Attiecībā uz Eiropas Parlamentu secināti vairāki problēmjautājumi: Eiropas Parlamenta deputātu asistentu godprātīguma uzraudzības trūkumi, vājš regulējums un tā piemērošana saistībā ar deputātu uzvedību un sodu piemērošanu par viņu komunikāciju ar trešajām pusēm, iekšējā regulējuma trūkums saistībā ar ziņotāju darbību un aizsardzību; starpinstitucionālo diskusiju par likumprojektiem necaurredzamība (dialogs un samierināšanās procedūras) un iekšējā administrācija; Parlamenta uzraudzības funkcija pār citiem ES procesu dalībniekiem ir atkarīga no šo procesu dalībnieku vēlmes sadarboties, atklāj deputāta mandāta ierobežojumus; Eiropas Parlamenta veikto Eiropas politisko partiju uzraudzību kompromitē Parlamentā esošās partijas.

⁸⁰ Transparency International, the EU integrity system, 2014/04, http://www.transparencyinternational.eu/wpcontent/uploads/2014/04/EU_Integrity_System_Report.pdf, skatīts 13.06.2015.

⁸¹ Supervisory Committee Progress Report July 1999 – July 2000, http://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/docs/body/rep_sc_2000_en.pdf, skatīts 20.09.2015.

Eiropadomes kontekstā atklāts godprātīguma nosacījumu trūkums Eiropadomes prezidentam un viņa kabinetam; sanāksmju dienas kārtību necaurredzamība, nepietiekami sistemātiska un savlaicīga sanāksmju protokolu pieejamība; budžeta un administratīvo jautājumu necaurredzamība no apvienotā ar ES Padomi budžeta; detalizētu procedūru trūkums personāla atlasei un iecelšanai svarīgākajos amatos, piemēram, EK prezidenta, Augstā pārstāvja ārlietu jautājumos amatā; pēdējā laikā aktualizētie pretkorupcijas un publiskā sektora godprātīguma jautājumi pastiprināti aprobežojas ar finanšu krāpšanas novēršanu un apkarošanu.

ES Padomē konstatēts kopēju godprātīguma nosacījumu un nacionālo pārstāvju sodīšanas mehānismu trūkums; Padomē; iekšējā ziņotāju regulējuma trūkums; nav pieejami dokumenti, kas saistīti ar likumdošanas procesu un dalībvalstu kopējo pozīciju; dialoga un samierināšanās procedūras necaurredzamība (starpinstitucionālās diskusijas vienošanās panākšanai par likumprojektu). Šaubas par citu institūciju pārstāvju pārbaudi, kurus iecel Padome.

Pētījumā secinātais par EK tika konstatēti trūkumi iekšējās ētikas nosacījumu ievērošanas uzraudzībā dēļ sarežģītas noteikumu sistēmas; publiskais dokumentu reģistrs ir pieejams, bet tā lietošanu ierobežo pilnu dokumentu funkcionālās meklēšanas trūkums; trūkumi iekšējo izmeklēšanas un uzraudzības vienību neatkarības nodrošināšanā un resursu jautājumā; ierobežota pieeja informācijai par EK būtiskākajām darbības jomā, piemēram, padomnieku komiteju, ekspertu grupu un tirdzniecības sarunu dienas kārtībām; nav visaptverošs regulējums par ārējās ekspertīzes izmantošanu, nav arī sistemātiskas pieejas informācijai par sadarbību ar trešajā pusēm; pilnībā neizmantoti izslēgšanas mehānismi no EK iepirkuma procedūrām; samazinājusies apņēmība izstrādāt pretkorupcijas tiesisko regulējumu, kas attiektos uz dalībvalstīm.

Eiropas Kopienu tiesā konstatēts resursu trūkums amata pozīcijās, kuru pienākumi saistīti ar juridiskiem un ētikas jautājumiem; paļaušanās uz pašregulējumu saistībā ar biedru godprātīgumu; iekšējā ziņotāju regulējuma trūkums; nepietiekami caurspīdīgs tiesvedības lēmumu pieņemšanas process un kandidātu drošības pārbaudē; nav tiesību izskatīt korupcijas lietas.

EAT pētījumā atklātas nepilnības iekšējo ētikas nosacījumu ieviešanā; iekšējā ziņotāju regulējuma trūkums; nepilnības godprātīguma ievērošanas procesos un nacionālo aizspriedumu ietekmes novēršanā; Auditoru tiesas ikgadējo ziņojumu sarežģītība un kavēšanās ar speciālo ziņojumu izstrādi.

OLAFā atklāts resursu trūkums, kas ir ietekme uz izmeklēšanas darbu; regulējuma trūkums, kas risinātu ziņotāju aizsardzību OLAF iekšienē un sniegtu pirmo palīdzību, ārējie ziņošanas kanāli; OLAFa iekšējā uzraudzības vienība liedza veikt efektīvu uzraudzību un tai nav nodrošināta budžeta autonomija; pastāvošo sadarbības pieredzi ar citām institūcijām apdraud procedurālā neatkarība un ES ziņotāju aizsardzība; nav nodrošināta pilnīga neatkarība no EK.

Europolā un Euojustā konstatēts liels atteikumu skaits pieprasījumiem informācijas saņemšanai un rutīnas kārtība izņēmumu gadījumos par dokumentu pieejamību; kopējo godprātīguma nosacījumu trūkums dalībvalstu pārstāvjiem abās institūcijās; iekšējā ziņotāju regulējuma trūkums; maza starpinstitūciju sadarbība korupcijas jautājumos; atkarība augstākā mērā no dalībvalstīm korupcijas apkarošanā; Eiropas Parlamenta un nacionālo parlamentu vāji realizētā uzraudzība.

Konstatētie pārkāpumi nav skaidri norādīti, nav arī norādīta informācija par to, kādi ir veikto pārbaužu rezultāti. Atsevišķos gadījumos ir sniegta informācija, kas liecina par interešu konflikta pārkāpumiem EK. OLAF neveic padziļinātu izpēti par tām korupcijas lietām pat gados, kuros tika pasludināta nulles neiecietības politika attiecībā uz koruptīviem pārkāpumiem ES amatpersonu, vēlēto amatpersonu un ierēdņu rīcībā. EK amatpersonu un darbinieku koruptīvie nodarījumi visus gadus no OLAF izveidošanas brīža ir bijušie skaitliski visvairāk, bet nav informācijas par iekšējiem kontroles mehānismiem to novēršanā. Iemeslu un cēloņsakarības izvērtējums arī nav ietverts nevienā no gada pārskatiem.

2.2. Korupcijas izpausmes veidi dalībvalstīs

Korupcijas problemātika ES dalībvalstīs pirms paplašināšanās, kas noslēdzās 2004.gadā, netika analizēta un pētīta tādā apmērā kā, piemēram, tā brīža kandidātvalstīs. Tas galvenokārt skaidrojams ar pieņēmumu, ka tāda problēma nav raksturīga ES dibinātājvalstīm.

Eiropas Parlamenta 1998.gadā publiskotais pētījums par korupcijas novēršanu ES dalībvalstīs bija pirmais izvērtējums par korupcijas struktūru tā brīža dalībvalstīs. Tā ietvaros tika konstatēts, ka vairākās dalībvalstīs ir veiktas ne tikai būtiskas izmaiņas tiesiskajā

regulējumā, bet arī izmaiņas koruptīvu noziedzīgu nodarījumu tipoloģijā. Tā, piemēram, Eiropas Parlamenta pētījumā secināts, ka Austrijā ekonomisko un finanšu noziegumu izdarīšanā konstatēta politisko partiju pārstāvju un ar politiskām partijām saistītu uzņēmumu iesaistīšanās, izmantojot būvniecības projektiem piešķirto finansējumu.

Lielākā daļa dalībvalstu ir ieviesušas regulējumu, saskaņā ar kuru varētu notiesāt amatpersonas par kukuļošanu, bet gadījumu, kad spēkā esošais regulējums būtu piemērots, nav daudz. Pētījumā uzsvērtā arī korupcija politisko partiju finansēšanas jomā, kuru atzīst arī dažas no dalībvalstīm, ieviešot attiecīgus ierobežojumus vai regulējumu, kas ļautu piemērot atbildību šajā jomā. Kā galvenā problēmjoma, kas pakļauta korupcijas riskam, tiek akcentēta publisko iepirkumu joma.⁸²

Demokrātijas pētniecības centrs Nīderlandē ir norādījis, ka valstī izplatītāka ir publiskā sektora korupcija salīdzinot ar politiku. Publiskajā sektorā korupcijas izplatība ir vislielākā vietējās pašpārvaldes līmenī. Tas sevī ietver būvniecības kompāniju kukuļa maksājumus pašvaldību amatpersonām, lai iegūtu līgumus par darbu veikšanu un lai šie līgumi būtu peļņu nesoši.⁸³

2004.gada Globālā godaprāta ziņojumā par situāciju Vācijā secināts, ka korupcijas izplatība Vācijā ir kļuvusi par realitāti. Ziņojumā, atsaucoties uz aptaujas datu rezultātiem norādīts, ka amatpersonas ir iesaistītas kukuļošanā, vadītāji novirza naudu savās kabatās un politiķi izmanto pieejamos resursus personīgā labuma gūšanai.

Korupcijas sākotnējā izpausmes ES dalībvalstīs bija saistītas ar finansējumu, kas tika atvēlēts Kopīgai lauksaimniecības politikai. Pirmās bažas par līdzekļu negodprātīgu izmantošanu parādās EAT pirmajā ziņojumā par 1977.gadu.

EAT, kas tika izveidota, reaģējot uz izskanējušiem apgalvojumiem par ES finanšu līdzekļu izkrāpšanu pēc tam, kad dalībvalstis bija vienojušās par Kopīgās lauksaimniecības politikas finansēšanu, pirmajā ziņojumā par 1977. finanšu gadu secina neatbilstības dalībvalstu sniegtajā informācijā par finanšu kompensāciju apmēriem Kopējās lauksaimniecības programmas ietvaros, kā arī to, ka dalībvalstīs nav atgūti ievērojami neatbilstoši izmaksātie finanšu līdzekļi (11 748 878 Eiropas norēķinu vienību jeb u.a.) piecu gadu laikā.⁸⁴

⁸² European Parliament Directorate General for Research Working Paper Measures to prevent corruption in EU Member States, Legal Affairs Series JURI 101 EN 03-1998, <http://www.europarl.europa.eu/workingpapers/juri/101/default-en.htm>, skatīts 15.04.2015.

⁸³ turpat 8.lpp.

⁸⁴ Court of Auditors Annual Report concerning the financial year 1977 accompanied by the replies of the institutions, Official Journal of the European Communities, No C313/31, 30.12.78, [lpp.http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/AR77/AR77_EN.PDF](http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/AR77/AR77_EN.PDF), skatīts 14.04.2015.

Analizējot ES finanšu vadību un uzraudzību, secināts, ka dalībvalstīs izkrāpto ES finanšu līdzekļu apmērs ir proporcionāls tai summai, kuru valsts saņem jebkurā no programmām⁸⁵. Jaunu ES finansētu programmu izveidošana, kā, piemēram, palīdzība trešajām valstīm, netieši ir radījusi arī jaunus krāpšanas veidus un veicinājusi korupcijas izplatību.⁸⁶Tādējādi, ES, veidojot finanšu pieejamību bez samērīga kontroles mehānisma, netieši sniedz jaunas iespējas organizācijas budžeta negodprātīgai izmantošanai.

Lielākajā daļā gadījumu tiesvedības nebija pabeigtas piecu gadu laikā, bet citos gadījumos dalībvalstis bija apsvērušas veikt atmaksu no nacionālajiem budžetiem. EK bija spiesta atzīt personāla trūkumu, kas varētu apkarot krāpšanu. Turklāt ziņojumā secināts, ka nav skaidra regulējuma par finanšu atbildību.⁸⁷ Papildus minētajam Eiropas Auditoru tiesa konstatē krāpšanos ar nodokļiem par kviešu importu.⁸⁸

Šo faktoru ietekmē neatbilstoši veikto maksājumu piedziņas apjoms dalībvalstīs tiek veikts vairāku gadu garumā vai netiek veikts vispār, un kopumā neatbilstoši veiktie maksājumu apjoms vai lietu skaits pieaug, bet sniegtajā informācijā par krāpšanas vai korupcijas gadījumiem jāpaļaujas uz dalībvalstu sniegto informāciju, jo tikai dalībvalstis ir tiesīgas veikt izmeklēšanas darbības savas valsts teritorijā. Pirmajā EAT ziņojumā atzīmēta arī krāpšanās ar nodevas piemērošanu ievestajiem kviešiem Apvienotajā Karalistē, kas tālāk tiek reeksportēti uz Nīderlandi. Nodevu apmērs atskaitēs tiek norādīts citā budžeta sadaļā, ko auditori viennozīmīgi atzina par krāpšanos, kā rezultātā nodokļu apmērs, kas tiek ieskaitīts Eiropas Savienības budžetā no dalībvalstīm, samazinās.⁸⁹

EK uzdevumā 2013.gadā veikts pētījums par korupcijas ietekmi uz publiskajiem iepirkumiem, kurā saskaņā ar īpašu metodi aprēķināts, ka visvairāk korupcija ietekmē apmācību projektus, jo 44 % no šiem projektiem piešķirtā finansējuma tiek zaudēti, pēc tam seko pilsētābūves un ēku būvniecība, kuru finansētos projektos tiek zaudēti 29 % no finansējuma, 20 % tiek zaudēti ceļu un dzelzceļa izbūves projektos, 16 % - ūdens un atkritumu pārstrādes projektos.⁹⁰

⁸⁵ C.M.Warner Creating a Common Market for Fraud and Corruption in the European Union: An Institutional Accident, or a Deliberate Strategy? Source Volume:8 Source Issue:2003, Independent Review Publisher, Independent Institute Audience, <http://www.freepatentsonline.com/article/Independent-Review/108790087.html>, skatīts 15.05.2015.

⁸⁶ C.M.Warner Creating a Common Market for Fraud and Corruption in the European Union: An Institutional Accident, or a Deliberate Strategy? Source Volume:8 Source Issue:2003, Independent Review Publisher, Independent Institute Audience, <http://www.freepatentsonline.com/article/Independent-Review/108790087.html>, skatīts 15.05.2015.

⁸⁷ turpat.

⁸⁸ turpat

⁸⁹ Court of Auditors Annual Report concerning the financial year 1977 accompanied by the replies of the institutions, Official Journal of the European Communities, No C313/31, 30.12.78, [lpp.http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/AR77/AR77_EN.PDF](http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/AR77/AR77_EN.PDF), skatīts 14.04.2015.

⁹⁰ Public Procurement: costs we pay for corruption Identifying and Reducing Corruption in Public Procurement in the EU, PWC, 5.lpp., www.pwc.com/euservices, skatīts 29.12.2015.

Ziņojumā tika atlasīti 96 lietas publisko iepirkumu jomā 8 dalībvalstīs, kā rezultātā lielākajā daļā gadījumu tika konstatēti četri koruptīvas rīcības veidi: manipulācijas ar publisko iepirkumu, kukuļu maksājumi valsts amatpersonām, izmantojot iepirkuma izmaksu sadārdzināšanu, lai iegūtu līdzekļus pretlikumīgiem maksājumiem pēc līguma noslēgšanas, interešu konflikts un apzināta nolaidība vai bezdarbība, neveicot kontroles un uzraudzības funkciju.

Koruptīvas rīcības teorētiskie apraksti retos gadījumos sakrīt ar valstu regulējumos esošajiem veidiem. To noteikšanā vadās no tiesību sistēmas, prakses, tā iemesla dēļ šobrīd jau 28 ES dalībvalstīs par korupciju viennozīmīgi atzīst prettiesiska labuma nodošanu vai piedāvāšanu amatpersonai, ko ir sekmējis starptautisku pretkorupcijas līgumu izstrāde.

OLAF savā otrajā pārskatā par 2000.gadu norāda uz korupcijas problēmu arī publiskajos iepirkumos, norādot uz aizdomām par kukuļu maksāšanu publiskajos iepirkumos tehniskās palīdzības projektos valstīs, kas nav Eiropas Savienības dalībvalstis, bet kurus realizē tā brīža ES dalībvalstu amatpersonas.⁹¹

OLAF 2010.gada ziņojumā par 2007.-2013.gada perioda līdzekļu apguvi norādīts, ka no ES budžeta kohēzijas politikai 27 dalībvalstīs atvēlēti līdz 347 miljoni euro. Tādi līdzekļu apmēri ir pakļauti krāpšanas un finanšu neatbilstību riskam, kas visbiežāk var izpausties: 1) iepirkuma procedūras izmainīšanā, veicot viltus iepirkumus vai palielinot cenas, veicot slepenas vienošanās vai tirgus pārdali, izmantojot pretlikumīgu apakšuzņēmēju pakalpojumus, 2) viltojot vai palielinot izmaksas par sniegtajiem pakalpojumiem, 3) interešu konflikta rezultātā veidojoties krāpšanas un neatbilstību gadījumiem. Strukturālo fondu izkrāpšanas gadījumi ir sastopami visās ES dalībvalstīs, bet saskaņā ar OLAF datiem visbiežāk tie novēroti Itālijā, Grieķijā, Spānijā, Bulgārijā un Slovākijā.⁹²

Pirmajā Pretkorupcijas ziņojumā, kurā analizētas korupcijas riska jomas dalībvalstīs, balstoties uz speciālās aptaujas datiem, EK secina, ka korupcija publiskajā iepirkumā tiek atzīta par vislielāko problēmu gandrīz visās dalībvalstīs. Ziņojumā secināts, ka korupcija ietekmē arī politisko partiju finansēšanas sistēmu. Korupcijas riski identificēti reģionālās un vietējās pašpārvaldes līmenī. Attiecībā par korupcijas riskiem konkrētās jomās vai

⁹¹ European Commission Report of the European Anti-Fraud Office, Activity report for the period 1 June 2000 - 31 May 2001, http://www.ab.gov.tr/files/ardb/evt/1_avrupa_birligi/1_6_raporlar/olaf/report_olaf_2001.pdf, 12.-13.lpp. <http://ec.europa.eu/olaf>, 41.lpp., skatīts 15.06.2015.

⁹² European Commission Report of the European Anti-Fraud Office, Activity report for the period 1 January to 31 December 2009, https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/docs/body/rep_olaf_2009_en.pdf, skatīts 24.04.2015.

ekonomikas sektoros, secināts, ka tādi pastāv pilsētas plānošanā un būvniecībā, veselības aprūpē, nodokļu administrācijā un valsts uzņēmumu uzraudzības jomā.⁹³

Starptautiskās tirdzniecības apmēru pieaugums 90.gados aktualizēja tādu problemātiku kā *ārvalstu amatpersonu kukuļošanu*, kas ir vēl viens korupcijas aspekts, jo regulējums ES dalībvalstīs neliedza izmantot uzņēmumiem “veicināšanas maksājumus” līgumu iegūšanas nolūkos ārvalstīs. 1995.gadā Francijas presē, atsaucoties uz slepenu valdības ziņojumu, tika publicēti dati, ka 1994.gadā nacionālie uzņēmumi ārvalstīs kukuļos ir maksājuši 10 miljardus franku. Starptautiskais izdevums *World Business* 1996.gadā publicēja datus, ka vācu uzņēmumi ārvalstīs kukuļos ir maksājuši 3 miljardus ASV dolāru.⁹⁴

1997.gadā parakstītajai ESAO Konvencijai par ārvalstu amatpersonu kukuļošanas apkarošanu starptautiskajos biznesa darījumos ir pievienojušās visas tā brīža ES dalībvalstis, tādējādi atzīstot problēmas esamību un apņēmoties apkarot tādus noziedzīgus nodarījumus. Pievienošanās konvencijai gan nenovērš citu ārvalstu amatpersonu kukuļošanas gadījumus, ko apliecina Vācijas uzņēmuma “Siemens”, Francijas uzņēmuma “Alstom” pārstāvniecību ārvalstīs dalību kukuļošanā. Lielbritānijas uzņēmums 2007.gadā apsūdzēts par 1 miljarda mārciņu kukuļa došanu Sauda Arābijas amatpersonām, bet notiesājošs spriedums nestājās spēkā, jo vēršanās pret konkrēto uzņēmumu tika uzskatīta par nacionālo interešu apdraudējumu.⁹⁵

2.3.Korupcija ES un dalībvalstu sadarbības vidē

ES un dalībvalstu mijiedarbības kontekstā krāpšana un korupcija bieži vien netiek nodalīta, lai gan pēc būtības tās ir atšķirīgas darbības. ES struktūrfondus, no kuriem tiek finansēta lauksaimniecība, sociālās politikas projekti un reģionālā attīstība, apgūst EK un

⁹³ European Commission EU Anti-Corruption Report, COM(2014) 38 final, 15.lpp., http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr_2014_en.pdf, skatīts 02.04.2015.

⁹⁴ V.Tanzi, IMF Working Paper, Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope and Cures, 7.lpp., <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/wp9863.pdf>, skatīts 15.05.2015.

⁹⁵ S.P.Ahmed, G.M.Wali Ullah “Global Corruption Hoax: Politicization of the Concept of Corruption and the Issues of Corruption Measurement Indices, Journal of Economics and Sustainable Development, Vol.5, No.7, 2014, 109.lpp., <http://iiste.org/Journals/index.php/JEDS/article/download/12580/1289>, skatīts 17.05.2015

dalībvalstis uz dalītās atbildības sistēmas pamata un veido lielāko krāpšanas gadījumu skaitu, kas OLAFam ir jāizmeklē.⁹⁶

Kopīgo fondu pārvaldību paredz Padomes regula 1605/2002, kas arī nosaka dalībvalstīm pienākumu veikt nepieciešamās likumdošanas vai administratīvās darbības, kas vērstas uz Kopienu finanšu aizsardzību.⁹⁷ Norādot to skaitliskā izteiksmē, tad 80 % no ES budžeta apgūšanas ir dalībvalstu ziņā, un lēmumus par līdzekļu administrēšanu un pārdali dalībvalstīs pieņem amatpersonas valsts un pašvaldību institūcijās. EK tiešajos maksājumos tērē apmēram 12 % no ES budžeta.

Regulā ir noteikti dalībvalstīs veicamie pasākumi, kas papildus veicamajām pārbaudēm paredz efektīvu iekšējās kontroles sistēmu izveidošanu. Regula paredz arī kandidātu vai pretendentu izslēgšanas tiesības no līdzdalības iepirkuma piešķiršanas procedūrā kandidātus vai pretendentes, ja attiecībā uz tiem pieņemts spēkā stājies tiesas spriedums par krāpšanu, korupciju, līdzdalību noziedzīgā grupējumā vai citādu nelikumīgu darbību, kas kaitē Kopienu finanšu interesēm.⁹⁸

Savukārt EK uzdevums ir piemērot grāmatojumu skaidrošanas procedūru vai finanšu korekciju mehānismus, kas ļauj tai uzņemt galīgo atbildību par budžeta izpildi.⁹⁹

ES regulējuma fragmentārā pieeja un sarežģītības pakāpe apgrūtina tā piemērošanu un bieži vien tā rezultātā veidojas formāla pieeja. To neatvieglo arī dalītās pārvaldības princips. EAT pirmajā finanšu pārskatā par 1977.gadu secina, ka 1970.gada 21.aprīļa regula 729/70 "Par kopējās lauksaimniecības politikas finansēšanu" nenosaka precīzu finansiālās atbildības sadalījumu starp dalībvalstīm un Komisiju. Turklāt EK ziņojumā atzīst personāla nepietiekamību, kas varētu "veikt uzbrukumu krāpšanai".¹⁰⁰ Tas gan nav bieži piemērots instruments, jo, piemēram, 2013.gadā EK izslēgšanas procedūru piemēroja tikai attiecībā uz 6 juridiskām personām.¹⁰¹

⁹⁶ M.Verbari "European Union's measures to combat fraud and corruption in order to break the link between European Union's funding and organised crime", 2011

⁹⁷ Padomes regula (EK, Euratom) par Finanšu regulu, ko piemēro Eiropas Kopienu vispārējam budžetam, Nr.1605/2002, Eiropas Kopienu oficiālais vēstnesis, L248/1, 16.09.2002., <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/lv/TXT/PDF/?uri=CELEX:32012R0966&from=EN>, skatīts 02.06.2015.

⁹⁸ Padomes regula (EK, Euratom) par Finanšu regulu, ko piemēro Eiropas Kopienu vispārējam budžetam, Nr.1605/2002, Eiropas Kopienu oficiālais vēstnesis, L248/1, 16.09.2002., <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/lv/TXT/PDF/?uri=CELEX:32012R0966&from=EN>, skatīts 02.06.2015.

⁹⁹ turpat

¹⁰⁰ Court of Auditors Annual Report concerning the financial year 1977 accompanied by the replies of the institutions, Official Journal of the European Communities, No C313/31, 30.12.78, [lpp.http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/AR77/AR77_EN.PDF](http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/AR77/AR77_EN.PDF), skatīts 14.04.2015.

¹⁰¹ Transparency International, the EU Integrity System http://www.transparency.org/news/pressrelease/first_eu_integrity_report_highlights_risks_of_corruption_in_european_inst, skatīts 13.06.2015

Padomes regula, kas nosaka vispārējus noteikumus par Eiropas Reģionālās attīstības fondu, Eiropas Sociālo fondu un Kohēzijas fondu, paredz dalībvalstu atbildību par darbojošos programmu vadību un kontroli un neatbilstību identificēšanu, atgūstot nepamatoti izmaksātos līdzekļus un procentus par kavētiem maksājumiem EK.¹⁰² EK uzdevums saskaņā ar šo regulu ir uzraudzīt, vai dalībvalstīs ir izveidotas vadības un kontroles sistēmas, veicot ikgadējos kontroles ziņojumus un atsaucoties uz saviem audita slēdzieniem, un vai tās darbojas efektīvi, turklāt EK veic izdevumu apmaksu saskaņā ar šo regulu.¹⁰³ Fondu uzraudzība un kontrole saskaņā ar dalībvalstu parametriem, kamēr tā ir ES finanšu atbildības joma, nenodrošina konsekvenci ES finanšu interešu aizsardzībā.¹⁰⁴

Dalītā uzraudzība ir uzskatīta par problēmu ilgi pirms 2004.gada paplašināšanās, kad tika aktualizēta pretkorupcijas politika. Dalībvalstu institūciju loma paliek problemātiska. Lai arī EK nevar veikt vairāk auditus kā tikai nelielai daļai no tā, kas iztērēts, tai ir jāpaļaujas uz dalībvalstīm kā uz vārtsargiem, vērtējot to īstenotos pasākumus. Ir vairāk kā skaidrs, ka dažas dalībvalstu institūcijas vienkārši nevar veikt auditu, lai pārbaudītu izlietoto līdzekļu atbilstību vērtībai, kas iegādāta par šiem līdzekļiem, un to nevar izdarīt nedz EK, nedz EAT. Problēma nav tikai organizatoriska rakstura, bet gan saistīta ar to, ka ES finansētajām programmām nav skaidri noteikti un izmērāmi mērķi.¹⁰⁵

Korupcijas izplatība ir ievērojams šķērslis efektīvai ES kohēzijas fondu apgūšanā, pat ignorējot efektivitāti, ar kādu šie fondi sasniedz savus attīstības politikas mērķus. Analizējot ES fondu apgūšanas apmēru korelāciju ar korupcijas apmēru, redzams, ka korupcija nav vienīgais ietekmējošais faktors, jo saskaņā ar aptauju datiem un KUI rādītājiem korupcijas apmēri Lietuvā un Polijā ir mazāki nekā Rumānijā, Bulgārijā un Itālijā.¹⁰⁶

Pastāv uzskats, ka, ņemot vērā cilvēcisko faktoru un pamudinājumus, tas liek vedināt, ka ES krāpšanas problēmu cēlonis ir korumpēti birokrāti, programmas ir pakļautas krāpšanas

¹⁰² Padomes regula Nr. 1083/2006, ar ko paredz vispārīgus noteikumus par Eiropas Reģionālās attīstības fondu, Eiropas Sociālo fondu un Kohēzijas fondu un atceļ Regulu (EK) Nr. 1260/1999, 2006. gada 11. jūlijs, ES Oficiālais vēstnesis 31.07.2006., L 210/25, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/LV/TXT/PDF/?uri=CELEX:02006R1083-20131221&from=EN>, skatīts 25.06.2015.

¹⁰³ Padomes regula Nr. 1083/2006, ar ko paredz vispārīgus noteikumus par Eiropas Reģionālās attīstības fondu, Eiropas Sociālo fondu un Kohēzijas fondu un atceļ Regulu (EK) Nr. 1260/1999, 2006. gada 11. jūlijs, ES Oficiālais vēstnesis 31.07.2006., L 210/25, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/LV/TXT/PDF/?uri=CELEX:02006R1083-20131221&from=EN>, skatīts 25.06.2015.

¹⁰⁴ M.Verbari "European Union's measures to combat fraud and corruption in order to break the link between European Union's funding and organised crime", 2011, http://lib.ugent.be/fulltxt/RUG01/001/787/292/RUG01-001787292_2012_0001_AC.pdf, skatīts 13.01.2015

¹⁰⁵ R.Levy Subsidiarity, Accountability and the Management of EU Programmes, 1995, http://aei.pitt.edu/6959/1/levy_roger.pdf, skatīts 14.04.2015.

¹⁰⁶ A.Mungiu-Pippidi „The Good, the Bad and the Ugly: Controlling Corruption in the European Union”, Advanced Policy Paper for Discussion in the European Parliament, Hertis School of Governance, 2013, <http://anticorrupt.eu/publications/the-good-the-bad-and-the-ugly-controlling-corruption-in-the-european-union-2/>, skatīts 15.03.2015.

riskam no trešo personu puses, un pārāk maz sabalansētās uzraudzības, lai vērstos pret administratīvo monopolu (par spīti pārāk daudzajiem pārvaldes un lēmumu pieņemšanas līmeņiem).¹⁰⁷

Tomēr vairākkārt ir norādes uz iestrādāto interešu konfliktu ES fondu vadībā, kur tieši labumu saņēmēji ir tiesīgi pārbaudīt paši savu darbību un uzraudzīt, vai viņu piestādītie rēķini atbilst EK noteiktajiem kritērijiem.¹⁰⁸

Neskatoties uz to, politiskie un tiesiskie risinājumi nespēj ņemt vērā starptautisko organizāciju īpašo struktūru, ieskaitot iespējamās atšķirības attieksmē pret korupciju, kas var ietekmēt dalībvalstu institucionālo reakciju uz korupciju un tās aģenta-vadītāja struktūru: jau ir precedents, kur dalībvalstis pašas sev ir deleģējušas pilnvaras ievākt un pārdalīt ievērojamu daļu ES budžeta, kā arī deleģējušas sev lielāko daļu regulējuma struktūras. Tādējādi, aģents bieži vien ir arī vadītājs.¹⁰⁹

Finanšu vadības kontekstā attiecības starp vadītājiem, auditoriem un klientiem ir fragmentēta, un tas neveicina audita resursu efektīvu izmantošanu. Jo īpaši tas ir attiecināms uz struktūrfondiem. Kontroles un uzraudzības problēmas ir visām institūcijām, bet ir arī vērojams savstarpējās uzticības trūkums.¹¹⁰

Krāpšanas apmēru noteikšanā EK paļaujas uz dalībvalstu iesniegto informāciju par neatbilstībām un veiktajām pārbaudēm, pārbažu rezultātiem. Neatkarīgā ekspertu komisija, vērtējot EK krāpšanas apmēru noteikšanas metodes, atzina tās par augstākā mērā nepilnīgām, vienlaikus atzīstot, ka labāka metode nepastāv.¹¹¹

Kā viens no iemesliem problēmām EK ir neatbilstība starp līdzekļu vadības kapacitāti no vienas puses un pieaugošo juridisko piekritību no otras puses. Tas būtu risināms veicot labāku koordināciju ar dalībvalstīm un izveidojot informācijas sistēmas. Labākas pārvaldības un sadarbības nodrošināšanai būtu nepieciešams izveidot arī administratīvo vienību tīklu dalībvalstīs¹¹², kas līdz ar AFCOS izveidošanas obligātumu no

¹⁰⁷ T.Christiansen, S. Piattoni Informal governance in the European Union, 59.lpp.

¹⁰⁸ R.Levy Subsidiarity, Accountability and the Management of EU Programmes, 1995, http://aei.pitt.edu/6959/1/levy_roger.pdf, skatīts 14.04.2015.

¹⁰⁹ T.Christiansen, S. Piattoni Informal governance in the European Union, 59.lpp., Edward Elgar,

¹¹⁰ R.Levy Subsidiarity, Accountability and the Management of EU Programmes, 1995, http://aei.pitt.edu/6959/1/levy_roger.pdf, skatīts 14.04.2015.

¹¹¹ Committee of Independent Experts, SECOND REPORT on Reform of the Commission Analysis of current practice and proposals for tackling mismanagement, irregularities and fraud, 10 September 1999, DOC_EN\DV\381\381230EN.doc

¹¹² R. Levy Subsidiarity, Accountability and the Management of EU Programmes, 1995, 58.lpp., http://aei.pitt.edu/6959/1/levy_roger.pdf, skatīts 14.04.2015.

2013.gada oktobra ir īstenojies. Ja korupcijas apkarošana ietver aģentu uzraudzību, tad dalībvalstis ir jāpakļauj kontrolei.¹¹³

Saskaņā ar institucionālisma hipotēzi tieši starptautiskas organizācijas veido jaunas iespējas krāpšanai un korupcijai, jo valstis redz krāpšanu un korupciju starptautiskā organizācijā kā maksu, kas ir jāatrēķina no kopējiem labumiem, ko sniedz organizācija.¹¹⁴ Pieņemot, ka kultūrvēsturiskais aspekts ir viens korupcijas veidošanās iemesliem, tad saskaņā ar šo pieņēmumu dalībvalstis savas nacionālās īpatnības korupcijas ziņā ienes starptautiskās organizācijās, tādējādi vislielākajai korupcijai ES programmās būtu jābūt valstīs, kur korupcija tiek uzskatīta par tradicionālu parādību, jo kultūras pamati un politiskie institūti, kas šīs tradīcijas veido, nemainās tik ātri.¹¹⁵

Sākot no 1990.gada EK gatavo ikgadējus pārskatus par dalībvalstīs īstenojamiem pasākumiem, pārliecinot dalībvalstis par kopējās novērtējuma metodoloģijas izstrādi pēc tam, kad bija ieviests *ex-ante* un *ex-post* novērtējums apgūto līdzekļu izlietojumā. Taču vietējām pašvaldībām, kas bija galvenokārt institūcijas, kas administrēja struktūrfondu līdzekļus, nebija kapacitātes EK nosacījumu īstenošanai un tas nozīmēja, ka līdzekļu izmantošanas pirms pārbaude un pēc pārbaude netika veikta vai veikta formālā līmenī.

Sadarbības koncepts starp EK un dalībvalstīm šajā gadījumā ir jāuzskata par problēmas būtību, un šis nav pirmais gadījums ES vēsturē. Un vēlreiz ir jāsecina interešu konflikta pazīmes, jo struktūrfondu finansējums var veidot līdz 75 % no kopējā finansējuma, tas arī izskaidro dalībvalstu vēlmi veikt auditu pēc saviem ieskatiem.¹¹⁶

¹¹³ R. Levy Subsidiarity, Accountability and the Management of EU Programmes, 1995, 58.lpp., http://aei.pitt.edu/6959/1/levy_roger.pdf, skatīts 14.04.2015

¹¹⁴ turpat

¹¹⁵ T.Christiansen, S. Piattoni „Informal governance in the European Union”, Edward Elgar, 60.lpp.

¹¹⁶ R.Levy Subsidiarity, Accountability and the Management of EU Programmes, 1995, http://aei.pitt.edu/6959/1/levy_roger.pdf, skatīts 14.04.2015.

3. PRETKORUPCIJAS POLITIKAS IZVEIDOŠANA ES UN TĀS ĪSTENOŠANA

3.1. Pretkorupcijas politikas izveidošanas ES galvenie etapi

Korupcijas problemātikas pastāvēšanu 1995.gadā aktualizēja Eiropas Parlaments rezolūcijā par korupcijas apkarošanu Eiropā, aicinot Eiropas Savienības Padomi izteikt dalībvalstīm rekomendācijas pretkorupcijas pasākumu īstenošanai kopsakarā ar Eiropas Savienības finanšu interešu aizsardzību, kā arī plašākā interpretācijā.¹¹⁷ Rezolūcijā ir ietverta arī pirmā korupcijas definīcija Eiropas Savienībā, kas par korupciju atzīst personas rīcību valsts pārvaldē vai privātajā sektorā, kas finansiālu vai citu labumu ietekmē, kas piedāvāti vai nodoti tieši vai pastarpināti par pienākumu nepildīšanu, neveic savus pienākumus.¹¹⁸

Par rīcību korupcijas apkarošanā vienojās ES dalībvalstu vadītāji Amsterdamas 1997.gada Rīcības plāna ietvaros. Tam sekoja vēl vairākas politiskas apņemšanās rīkoties korupcijas apkarošanai, ar katru reizi paplašinot korupcijas problēmu tvērumu un piešķirot korupcijas jautājuma risināšanai prioritāru statusu, kā, piemēram, 1998.gada Vīnes Padomes Rīcības plānā.¹¹⁹

Pieaugošā privatizācija izmainīja uzskatus par privātā un publiskā sektora korupcijas nodalīšanu. Tas radīja fundamentālu nepieciešamību ES aizsargāt tirgu no negodīgas konkurences, un galvenokārt tā iemesla dēļ 1998.gada decembrī ES Padome pieņēma Vienoto rīcību par korupciju privātajā sektorā.¹²⁰ Diemžēl Vienotā rīcība palika līdzīgi daudzām citām apņemšanās tikai kā nacionālo valdību politiskā apņemšanās, kuru nacionālie parlamenti neieviesa.¹²¹

¹¹⁷ European Parliament resolution on combating corruption in Europe, OJ C 17, 22.01.1996, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A51995IP0314>, skatīts 05.06.2015.

¹¹⁸ European Commission, EU Anti-Corruption Report, COM(2014) 38 final, 2.lpp., http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr_2014_en.pdf, skatīts 02.04.2015.

¹¹⁹ European Commission, Commission Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee on a Comprehensive EU policy against Corruption” (Communication), COM 2003, 317 final, 18.05.2003, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0317:FIN:EN:PDF>, skatīts 06.04.2015.

¹²⁰ 98/742/JHA: Joint Action of 22 December 1998 adopted by the Council on the basis of Article K.3 of the Treaty on European Union, on corruption in the private sector, Official Journal L 358, 31/12/1998, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A31998F0742>, skatīts 26.05.2015.

¹²¹ M.Verbari “European Union’s measures to combat fraud and corruption in order to break the link between European Union’s funding and organised crime”, 2011, http://lib.ugent.be/fulltxt/RUG01/001/787/292/RUG01-001787292_2012_0001_AC.pdf, skatīts 13.01.2015.

Tādēļ nākamais virzības posms saistīts ar apņemšanos vienoties par korupcijas kā finanšu nozieguma vienotu definīciju, nozieguma elementiem un piemērojamām sankcijām, respektīvi, vai to atzīt par kriminālpārkāpumu, smagu vai sevišķi smagu nodarījumu.¹²²

Visbeidzot 2004.gadā tika apstiprināta Hāgas programma¹²³, kas bija pirmais daudzgadīgais politikas dokuments ES ar mērķi Programmas ietvaros atbalstīt korupcijas apkarošanas visaptverošu pieeju, ieskaitot krimināltiesisko regulējumu, godprātības veicināšanu valsts pārvaldē un uzraugot pretkorupcijas politiku īstenošanu dalībvalstīs.

EK pirmais Pretkorupcijas ziņojums izstrādāts Zviedrijas prezidentūras Eiropas Savienības Padomē ietvaros 2009.gadā, kas rezultējās ar tā dēvētās Stokholmas programmas izstrādi. Stokholmas programma noteica rīcības virzienus un īstenojamus uzdevumus tiesiskuma, brīvības un drošības jomā 2010.-2014.gadam. Stokholmas programmas ietvaros, atzīstot korupciju par pārnacionālu noziegumu, EK tika aicināta izstrādāt visaptverošu pretkorupcijas politiku un ieviest novērtēšanas mehānismu, lai novērtētu korupcijas apkarošanas efektivitāti dalībvalstīs. Īstenojot Stokholmas programmā noteikto, EK 2011. gada septembrī nāk klajā ar lēmumu par pretkorupcijas ekspertu grupas izveidi.¹²⁴ Trīs gadus vēlāk tika publicēts pirmais Pretkorupcijas ziņojums, kurā tika iekļauta ES dalībvalstu pilsoņu aptaujas dati par pieredzi saskarsmē ar korupciju, korupcijas problemātikas uztvere, iekļaujot pretkorupcijas politikas īstenošanas veiksmīgākos piemērus dalībvalstīs.

Ziņojumā uzsvērtā nepieciešamība veidot stipru un pārskatāmu Eiropas publisko iepirkumu politiku, atzīstot publisko iepirkumu kā vienu no korupcijas risku jomām, kas negatīvi ietekmē tirgu un kropļo konkurenci.¹²⁵

Ziņojuma secinājumi apstiprināja to, kas jau vairākkārt bija apstiprinājies sabiedriskās domas aptaujās un pētījumus, ka vislielākā korupcijas riska joma ir publiskajos iepirkumos-jomā, kurā valsts un pašvaldības institūcijas pērk pakalpojumus no komersantiem.

2011.gada jūnijā EK izveidoja periodisku ES dalībvalstu centienu korupcijas apkarošanā novērtējumu, kas tiek veidots kā ES Pretkorupcijas ziņojums un būtu nepieciešamais impulss politiskai apņemšanās visos lēmumu pieņemšanas līmeņos un ES

¹²² Presidency conclusion, Tampere European Council 15 and 16 October 1999, http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm, skatīts 15.02.2015.

¹²³ Padome, Hāgas programma brīvības, drošības un tiesiskuma stiprināšanai ES, 3.3.2005, Eiropas Savienības Oficiālais Vēstnesis, C/53/1, http://publications.europa.eu/resource/ellar/a30ac263-8326-4172-82db-129c004a4280.0013.02/DOC_1, skatīts 15.06.2015.

¹²⁴ Komisijas lēmums, ar ko izveido ekspertu grupu korupcijas jautājumos, Eiropas Savienības Oficiālais Vēstnesis, 30.9.2011., C 286/4, 2011/C 286/03, [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/LV/TXT/?uri=CELEX%3A32011D0930\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/LV/TXT/?uri=CELEX%3A32011D0930(01)), skatīts 15.05.2015.

¹²⁵ Report from the Commission to the Council and the European Parliament EU Anti-Corruption Report, COM(2014) 38 final, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr_2014_en.pdf, skatīts 02.04.2015.

pretkorupcijas politikas vadlīnijas nākamajiem gadiem vienlaikus. Pirmais pusgada ziņojums publicēts 2013.gadā. Ziņojumā norādīts uz veicamajiem pasākumiem vairākās jomās, tajā skaitā ciešāku tiesisko un policijas sadarbību, ES regulējuma aktualizēšanu noziedzīgi iegūtu līdzekļu konfiskācijā un publisko iepirkumu regulējuma pārskatīšanu.

Par vienu no būtiskākajām iniciatīvām ES līmenī ir uzskatāms priekšlikums par ES pievienošanās GRECO. Tas nodrošinātu gan starptautisko pretkorupcijas līgumu efektīvāku ieviešanu un saskaņā ar sākotnējo priekšlikumu paredzētu pretkorupcijas pasākumu ieviešanas novērtējumu ES institūcijās.

3.2.Izmaiņas ES tiesiskajā regulējumā bāzes līgumos

Veidojot Eiropas Ogļu un tērauda kopienu, Eiropas Ekonomikas kopienu un Eiropas Atomenerģijas kopienu, mērķis bija ieviest vienotu ekonomisku telpu ar preču, pakalpojumu, darbaspēka un kapitāla neierobežotu pārvietošanos. Apņemšanās veicināt ekonomisko labklājību neietvēra diskusijas par noziedzības novēršanas regulējuma izstrādi, lai gan kapitāla un finanšu plūsma tika atzīta par pakļautu noziedzības riskam tā dēvētās Stokholmas programmas ietvaros.¹²⁶

ES primārie tiesību akti līdz 1992.gadam nenoteica pienākumu par vēršanos pret jebkāda veida noziedzību. Mārstrihtē pieņemtās izmaiņas Romas līgumā 1992. gadā noteica dalībvalstu pienākumu apkarot krāpšanu, kas ietekmē Kopienas finanšu intereses, tādā pašā līmenī kā vēršoties pret nacionālo finanšu līdzekļu izkrāpšanu. Dalībvalstīm tika noteikts arī pienākums koordinēt darbības, kas vērstas uz Kopienas finanšu interešu aizsardzību, ar EK atbalstu, cieši un regulāri sadarbojoties ar dalībvalstu kompetentajām struktūrvienībām.

1997.gada Amsterdams līgums bija pirmais ES primārais tiesību akts, kas noteica, ka organizācijas mērķis ir nodrošināt tās pilsoņu brīvības, drošības un tiesiskuma nodrošināšanas nosacījums ir korupcijas un krāpšanas novēršana citu noziedzīgu nodarījumu starpā. Līgums arī paredzēja arī dalībvalstu krimināltiesiskā regulējuma harmonizēšanu un ciešākas sadarbības veidošanu starp dalībvalstu tiesībsargājošajām institūcijām.¹²⁷

Kukuļošanas un korupcijas novēršana tiek atzīta par neapstrīdamu nosacījumu, veidojot brīvu, drošu un tiesisku telpu Līgumā par Eiropas Savienību pēc grozījumiem, kurus

¹²⁶ European Council, The Stockholm Programme — An Open And Secure Europe Serving And Protecting Citizens', (2010) OJ C 115/1, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:115:0001:0038:en:PDF>, skatīts 23.03.2015.

¹²⁷ Treaty of Amsterdam Amending The Treaty on European Union, the Treaties Establishing the European Communities and Related Acts, 1997, OJ C 340, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=OJ:C:1997:340:TOC>, skatīts 16.06.2015.

ieviesa pēc Amsterdamas līguma spēkā stāšanās 1999.gadā, atzīstot korupcijas problemātiku par Eiropas Savienības primāro tiesību līmenī risināmu problēmu.¹²⁸

Pirms Lisabonas līguma sadarbības krimināllietās tiesiskais pamatojums bija trešajā pīlārā, tādēļ tas bija pilnībā starpvaldību jautājums. Iekšējā tirgus izveides nepieciešamība un tā aizsardzība deva jaunu impulsu ES politikas veidošanai aizsardzībai no tādiem smagiem noziegumiem kā organizētā noziedzība, korupcija un krāpšana, jo bija skaidrs, ka brīvā kustība nevar tikt attiecināta tikai uz leģitīmām personām, kapitālu, preču un pakalpojumu pārvietojamību.¹²⁹

Līguma Par Eiropas Savienības darbību 83.pants paredz, ka ES ir pienākums noteikt kopējo nosacījumu minimumu attiecībā par sevišķi smagu noziegumu ar pārrobežu dimensiju un sankciju noteikšanu vai īpašas nepieciešamības tos apkarot, pamatojoties uz kopēju nostāju. Tā paša panta otrajā daļā ietverti tādi noziedzīgi nodarījumi kā organizētā noziedzība un korupcija, atzīstot tos par smagiem noziegumiem ar pārrobežu dimensiju, tādējādi veidojot juridisko pamatu Eiropas Savienības rīcībai šo noziegumu apkarošanai.¹³⁰

Nemot vērā ilgstoši pastāvošās bažas par ES finanšu izkrāpšanas gadījumiem, ko apliecina arī faktoloģiskā informācija, neiztrūkstoši ES primārie tiesību avoti paredz dalībvalstu rīcību ES finanšu aizsardzības jomā. Līguma Par Eiropas Savienības darbību 325.panta dispozīcija faktiski pieļauj vēršanos pret krāpšanu un citu nelikumīgu darbību.¹³¹

Līdz Līguma par Eiropas Savienības darbību stāšanās spēkā EK nebija pilnvaru uzsākt procesu pret dalībvalsti par to pasākumu netransponēšanu, kurus paredzēja Līguma Trešais pīlārs. Sākot no 2014.gada 1.decembra tādas iespējas būs saskaņā ar Lisabonas līguma pārejas noteikumu protokola Nr. 36 10.punktu.¹³²

¹²⁸ Konsolidētā Līguma par Eiropas Savienības un Līguma par Eiropas Savienības darbību konsolidētā versija, 2010,OJ C 83, http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:6985a220-b291-422c-8e7c-e2625a041d0d.0015.01/DOC_1&format=PDF, skatīts 15.05.2015.

¹²⁹ M.Verbari „European Union’s measures to combat fraud and corruption in order to break the link between European Union’s funding and organised crime”, 2011, 17.lpp., http://lib.ugent.be/fulltxt/RUG01/001/787/292/RUG01-001787292_2012_0001_AC.pdf, skatīts 23.04.2015.

¹²⁹ turpat

¹³⁰ European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee Fighting Corruption in the EU, COM/2011/0308 final, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/news/intro/docs/110606/308/1_en_act_part1_v121.pdf, skatīts 16.07.2015.

¹³⁰ M.Verbari „European Union’s measures to combat fraud and corruption in order to break the link between European Union’s funding and organised crime”, 2011, 1.lpp., http://lib.ugent.be/fulltxt/RUG01/001/787/292/RUG01-001787292_2012_0001_AC.pdf, skatīts 13.01.2015.

¹³¹ Līguma par Eiropas Savienību un Līguma par Eiropas Savienības darbību konsolidētās versijas, Eiropas Savienības Oficiālais Vēstnesis, C 83/1, 30.3.2010, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/LV/TXT/?uri=CELEX%3AC2010%2F083%2F01>, skatīts 25.04.2015.

¹³² Convention drawn up on the basis of Article K.3 of the Treaty on European Union, on the protection of the European Communities' financial interests Official Journal C 316 , 27.11.1995, [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:41995A1127\(03\):EN:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:41995A1127(03):EN:HTML), skatīts 26.03.2015.

Lai nodrošinātu tiesiskumu un drošību, Lisabonas līgums paredz jaunu instrumentu izmantošanu pārnacionālā līmenī, piemēram, Eiropas Publiskā prokurora institūcijas izveidi un Eurojust stiprināšanu.¹³³ Visi minētie pasākumi gan primāri tika izstrādāti ar mērķi aizsargāt ES finanšu programmu līdzekļu izkrāpšanu, bet ilgtermiņā tos varētu izmantot arī korupcijas izskaušanai, ņemot vērā to, ka krāpšana un korupcija bieži vien ir saistīti nodarījumi. Liela nozīme Eiropas Publiskā prokurora institūcijas izveidē būtu arī ātrāka lēmuma pieņemšana par kriminālprocesuālo darbību veikšanu, ja tas ir nepieciešams.

3.3.Sekundārie tiesību akti pretkorupcijas politikas īstenošanai

Apņemšanās novērst ES finansējuma izkrāpšanu ir pilnībā izprotama, jo EAT secinājumi par EK un dalībvalstu rīcības efektivitāti neatbilstoši veikto maksājumu identificēšanā un līdzekļu piedziņā nav bijuši iepriecinoši vairāku gadu garumā. Lai arī 1970.gada 21.aprīļa Padomes regulā Nr.729/70 “Par kopējās lauksaimniecības politikas finansēšanu” bija iestrādāts dalībvalstu pienākums ziņot par konstatētajām neatbilstībām un krāpšanas gadījumiem maksājumos, iestrādātā neskaidrā kompetences dalījuma starp Eiropas Komisiju un dalībvalstīm rezultātā tika formāli sniegta informācija, bet nepietiekami ātrai vai neefektīvai rīcībai nebija seku attiecībā uz dalībvalstīm vai EK.¹³⁴

Jāatzīmē, ka regula paredzēja Kopienas finansiālu atbildību par krāpšanu un nolaidību kopējā lauksaimniecības politikas vadībā, ja pilnībā netiek atgūti (izkrāptie) līdzekļi ar izņēmumu, ja tie nav saistīti ar krāpšanu vai nolaidību dalībvalstu institūcijās.¹³⁵

Eiropas Savienībā ir spēkā četri dažādi tiesību akti, kas nepastarpināti paredz dažādu koruptīvu rīcību kriminalizēšanu dalībvalstīs un sadarbību tās novēršanā un apkarošanā, bet visu to ieviešana un piemērošana ir dalībvalstu ziņā:

- 1) 1995.gada Konvencija par Eiropas Kopienų finanšu interešu aizsardzību, Pirmais protokols un Otrais protokols;
- 2) 1997.gada Konvencija par cīņu pret korupciju, kurā iesaistītas Eiropas Kopienų vai Eiropas Savienības dalībvalstu amatpersonas;

¹³³ Council Act of 26 July 1995 drawing up the Convention on the protection of the European Communities' financial interests, Official Journal C 316 , 27/11/1995, http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.1995.316.01.0048.01.ENG&toc=OJ:C:1995:316:TOC, skatīts 15.06.2015.

¹³⁴ Court of Auditors Annual Report concerning the financial year 1977 accompanied by the replies of the institutions, Official Journal of the European Communities, No C313/31, 30.12.78,

lpp.http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/AR77/AR77_EN.PDF, skatīts 14.04.2015.

¹³⁵ Turpat

- 3) 2003.gada 22.jūlija Padomes pamatlēmums par korupcijas apkarošanu privātajā sektorā (2003/568/TI);
- 4) 2008.gada 24.oktobra Padomes lēmums par korupcijas apkarošanas kontaktpunktu tīklu (2008/852/TI).

Vērtējot 1995.gada Konvencijas par Eiropas Kopienu finanšu interešu aizsardzību un tās protokolu ieviešanu 15 dalībvalstīs pirms 2004.gada paplašināšanās, 2004.gadā EK secina, ka tiesību akti, kas izstrādāti saskaņā ar Mārstrihtas līgumu, nenodrošina pilnā apmērā nepieciešamību krimināltiesiskā regulējuma izmantošanā Eiropas Savienības interešu aizsardzībai. Tādēļ tiks meklēti jauni risinājumi, ieskaitot Eiropas finanšu prokurora biroja izveidi.¹³⁶

Konvencijas par Eiropas Kopienu finanšu interešu aizsardzību galvenais mērķis bija noteikt vienotu krimināltiesisku pamatu Eiropas Savienības finanšu interešu aizsardzībai.¹³⁷ Konvencija noteica krāpšanas definīciju, pienākumu dalībvalstīm kriminalizēt šo nodarījumu un ieviest uzņēmumu vadītāju kriminālatbildību, dalībvalstīm noteikts pienākums sadarboties izmeklēšanas, iztiesāšanas stadijā, kā arī risinot personu izdošanas jautājumus.

Pirmais konvencijas protokols bija pirmais tiesību akts, kas atzina korupciju, kaut gan kopsakarā ar ES finanšu izkrāpšanu, kā arī noteica Eiropas kopienu amatpersonas definīciju.¹³⁸ Pirmais protokols ir nozīmīgs arī ar to, ka papildus Eiropas amatpersonu kukuļošanas kriminalizēšanai tas paredzēja kriminālatbildību par dalību un uzskūdišanu uz koruptīvu rīcību. Jāatzīmē gan, ka tā piemērošana ir attiecināma tikai uz korupcijas gadījumiem, kas ietekmē Savienības finanšu intereses.¹³⁹

Konvencijas Otrais protokols paredzēja ieviest juridiskās personas kriminālatbildību, kriminalizēt noziedzīgi iegūtu līdzekļu legalizāciju saistībā ar krāpšanu, ja ir iesaistīti ES finanšu līdzekļi, paredzēt krāpšanas rezultātā iegūtu līdzekļu un līdzekļu, kas izmantoti noziedzīga nodarījuma izdarīšanā, konfiskāciju.¹⁴⁰

¹³⁶ Report from the Commission - Implementation by Member States of the Convention on the Protection of the European Communities' financial interests and its protocols Article 10 of the Convention {SEC(2004) 1299}, COM(2004) 709, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2004:0709:FIN>, skatīts 02.05.2015.

¹³⁷ turpat

¹³⁸ Council Act of 27 September 1996 drawing up a Protocol to the Convention on the protection of the European Communities' financial interests, Official Journal C 313, 23/10/1996, [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A31996F1023\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A31996F1023(01)), skatīts 20.03.2015.

¹³⁹ M.Verbari „European Union's measures to combat fraud and corruption in order to break the link between European Union's funding and organised crime”, 2011, 20.lpp., http://lib.ugent.be/fulltxt/RUG01/001/787/292/RUG01-001787292_2012_0001_AC.pdf, skatīts 13.01.2015.

¹⁴⁰ Council Act of 27 September 1996 drawing up a Protocol to the Convention on the protection of the European Communities' financial interests, Official Journal C 313, 23/10/1996, [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A31996F1023\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A31996F1023(01)), skatīts 20.03.2015.

Otrs risinājums, par kuru tiek diskutēts vairāku gadu griezumā, ir Konvencijas par Eiropas Kopienas finanšu aizsardzību aizstāšanu ar direktīvu, kuras tvērums būtu ES finanšu interešu aizsardzībā dalībvalstīs izmantot krimināltiesisko regulējumu.¹⁴¹ Pirmo reizi EK nāca klajā ar šādu piedāvājumu 2011.gadā.

2008.gadā atkārtotajā ziņojumā par minētās konvencijas ratifikāciju un ieviešanu atzīts, ka regulējuma ieviešana par aktīvo un pasīvo korupciju ir labi attīstīta. EK atzīst, ka vairums dalībvalstu nav nodoma pārbaudīt nacionālās sistēmas saistībā ar uzņēmumu vadītāju kriminālatbildību. Tā iemesla dēļ joprojām ir neskaidra uzņēmumu vadītāju kriminālatbildības koncepts tādās valstīs kā Beļģija, Dānija, Vācija, Īrija, Francija, Itālija, Luksemburga, Austrija, Slovēnija un Zviedrija, kurās vispārējie dalības nosacījumi tiek izmantoti kā arguments, ka papildus regulējums nav nepieciešams.¹⁴²

27 dalībvalstīs par būtiskāko problēmu atzīta kavēšanās ar konvencijas ratifikāciju un nepareizas ieviešanas gadījumi.¹⁴³ Tāpat tiek atzīts, ka dažādo tiesību sistēmu sajaukums ES konvenciju obligātuma kontekstā nenodrošina vēlami efektivitāti un samērīguma soda principa aizsardzību.¹⁴⁴

Konvencijas “Par cīņu pret korupciju, kurā iesaistītas Eiropas Kopienas amatpersonas vai ES dalībvalstu amatpersonas” novērtējums nav veikts, tādēļ pārnacionālā līmenī nav informācijas par konvencijas ieviešanu un saistītām problēmām.

ES varēja piemērot krimināltiesiskā regulējuma saskaņošanu, bet tā ietekme uz dalībvalstu tiesisko regulējumu bija ierobežota, ņemot vērā, ka saskaņā ar Mārstrihtas līgumu iedibināto triju pīlāru sistēmu, sadarbība tieslietu un iekšlietu jomās bija dalībvalstu kompetences jautājums.¹⁴⁵

Korupcijas apkarošana dalībvalstīs līdz Lisabonas līgumam bija dalībvalstu ziņā, bet EK bija atvēlēta koordinējošās institūcijas loma ar pienākumu nodrošināt finansējumu dalībvalstu centieniem novērst un izskaust korupciju.

EK ir sagatavojusi divus ziņojumus par 2003.gada 23.jūlija Padomes pamatlēmumu : “Par korupcijas apkarošanu privātajā sektorā”. Viens ziņojums sagatavots 2007.gadā un nav

¹⁴¹ Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the fight against fraud to the Union's financial interests by means of criminal law, COM/2012/0363 final - 2012/0193 (COD), <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2014-0251+0+DOC+XML+V0//EN>, skatīts 20.03.2015.

¹⁴² European Commission Second Report from the Commission Implementation of the Convention on the Protection of the European Communities' financial interests and its protocols, Brussels, 14.2.2008, COM(2008) 77 final, https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/docs/body/2008_77_en.pdf, skatīts 15.02.2015.

¹⁴³ Turpat

¹⁴⁴ Turpat

¹⁴⁵ A. Boroi The penal protection of the EU's financial interests, Internatinal Journal of Criminal Investigation, Volume 1, Issue 1 30-10, 2005 http://www.ijci.eu/published/IJCI_01_Boroi.pdf, skatīts 24.04.2015.

publicēts ES oficiālajā vēstnesī, otrais ziņojums ir sagatavots 2011.gadā. Otrā ziņojuma sagatavošana tika atlikta par diviem gadiem, jo dalībvalstis nebija iesniegušas savlaicīgi informāciju par ietvarlēmuma transponēšanu. Abos ziņojumos ir secināts, ka dalībvalstis ne tikai nav ieviesušas pamatlēmumu, bet noteiktajā laikā nav pat sniegta informācija par aktuālo situāciju. Dalībvalstis, kuras bija ieviesušas pamatlēmumu, neinformēja EK par šo faktu. Papildus nepieciešamā informācija par pamatlēmuma ieviešanu tika apkopota no citiem starptautisko novērtējumu ziņojumiem.¹⁴⁶

2008.gada 24.oktobra Padomes lēmuma par korupcijas apkarošanas kontaktpunktu tīklu pieņemšanas process kopumā ilga trīs gadus. Sākotnēji tas bija iecerēts kā forums informācijas apmaiņai korupcijas novēršanas un apkarošanas jomā starp dalībvalstīm.

EK 2001.gadā nāca klajā ar Zaļo grāmatu par sekundārā krimināltiesiskā regulējuma izstrādi Kopienas finanšu interešu aizsardzībai un Eiropas Prokurora biroja izveidi.¹⁴⁷ Zaļajā grāmatā tika norādīts uz nepieciešamību izstrādāt Kopienas līmenī tādu nodarījumu kā krāpšana, korupcija, naudas atmazgāšana u.c. un sodus par darbībām, kas nodara kaitējumu. Šim mērķim tiek piedāvāts direktīvas projekts, kas paredzētu atbildību par kukuļa pieņemšanu un kukuļa došanu saistībā ar ES finanšu interešu aizskārumu.

3.4.Pretkorupcijas politikas institucionalizācija

Ņemot vērā pretkorupcijas regulējuma evolūciju no krāpšanas, institucionālās sistēmas korupcijas novēršanai un apkarošanai attīstība arī jāanalizē krāpšanas un citu noziedzīgu nodarījumu kontekstā. Vērtējot pretkorupcijas institūciju ES ģenēzi, tad tādas institūcijas, kuras piekritība būtu korupcijas novēršana un apkarošana ES, nepastāv arī šodien. Stokholmas programma ir devusi EK mandātu korupcijas problemātikas mazināšanai, bet korupcijas izskaušana ir joprojām dalībvalstu prerogatīva. ES pārnacionālā līmenī nav institūcijas, kas varētu izmeklēt ar korupciju saistītu noziedzīgu nodarījumu izmeklēšanu dalībvalstīs.

Par sākotnējo atskaites punktu ir jāuzskata EAT izveidošana līdz ar dalībvalstu lēmumu piešķirt finanšu līdzekļus.1980.gados Auditoru tiesa vairākkārt ziņoja par krāpšanas gadījumiem Kopējās lauksaimniecības programmu apgūvē, savukārt Eiropas Parlamenta

¹⁴⁶ Report from the Commission to the European Parliament and the Council, based on Article 9 of Council Framework Decision 2003/568/JHA of 22 July 2003 on combating corruption in the private sector Brussels, 6.6.2011, COM(2011) 309 final, 2 .lpp., http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/news/pdf/1_act_part1_v1111_en.pdf, skatīts 16.04.2015.

¹⁴⁷ European Commission Green paper on criminal-law protection of the financial interests of the Community and the establishment of European Prosecutor, COM/2001/0715 final' <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52001DC0715>, skatīts 03.03.2015.

Budžeta uzraudzības komiteja norādīja uz nepieciešamību veidot vienību, kas apkarotu krāpšanu, neatbilstības un nolaidību programmu apguves procesā.

EAT konstatēto pārkāpumu biežums un apjoms veicināja UCLAF izveidi 1987.gadā ar mērķi apkarot krāpšanos maksājumos Kopējās lauksaimniecības programmas ietvaros un arī citās Kopienas finansētās programmās.

UCLAF darbība netiek atzīta par sekmīgu,¹⁴⁸ neizrādījās sekmīga, jo vienībai nebija izmeklēšanas tiesību un tās kompetencē bija krāpšana lauksaimniecībā, finanšu kontrole, budžeta jautājumi un muitas un netiešie nodokļi, kas bija nesamērīgs uzdevums, ņemot vērā neskaidro deleģējumu. EK centieni pārliecināt dalībvalstis apkarot krāpšanas gadījumus nebija sekmīga, jo krāpšanas gadījumu skaits turpināja pieaugt, dalībvalstīs notiesāto personu skaits par krāpšanu nepieauga, bet UCLAF lietu izmeklēšana ilga vairākus gadus. Kā viens no iemesliem ir ar ES finansējuma krāpšanu saistīto noziedzīgo nodarījumu transnacionālā iezīme, bet vienotas tiesību telpas trūkums apgrūtināja pierādījumu iegūšanu.¹⁴⁹

Vairākos gadījumos UCLAF nebija spējis iegūt pierādījumus koruptīvām darbībām vai atšķirt interešu konfliktu no sliktas finanšu vadības.¹⁵⁰ Lielākā daļa šo gadījumu saistīti ar tiešmaksājumiem, bet bija arī struktūrfondu līdzekļi. Lai gan pierādījumu iegūšanu apgrūtināja tas, ka vienībai nebija piešķirtas tiesības veikt kratīšanu privātajās dzīves vietās vai veikt kredītiestāžu informācijas analīzi.

Tas nebija vienīgais UCLAF darbības efektivitātes negatīvais novērtējums. Procedūru un skaidra ES deleģējuma korupcijas apkarošanas jomā trūkums bija viens no problēmjautājumiem, ko EAT secināja specialajā ziņojumā. Tāpat pie UCLAF darbības traucējošiem faktoriem tiek minēts vadlīniju trūkums izmeklētājiem, neiecietības politikas trūkums attiecībā pret koruptīviem nodarījumiem, kam par iemeslu varētu būtu jau minētais pilnvaru deleģējuma trūkums. Turklāt ES amatpersonām bija imunitāte, kas dēļ ilgstošās atcelšanas procedūras nesekmēja izmeklēšanu.¹⁵¹

Reaģējot uz EAT kritiku par UCLAF darbības metodēm, Eiropas Parlaments nāca klajā ar tā dēvēto Boša ziņojumu, kurā tika norādīts uz nepieciešamību izveidot neatkarīgu pretkrāpšanas biroju.¹⁵²

¹⁴⁸ C. Stefanou, S. White, H. Xanthaki „OLAF at the crossroads: EU action against fraud”, Introduction, xv
¹⁴⁹ turpat

¹⁵⁰ Court of Auditors Special Report No 8/98 on the Commission's services specifically involved in the fight against fraud, notably the 'unité de coordination de la lutte anti- fraude' (UCLAF) together with the Commission's replies (pursuant to Article 188c(4), second subparagraph, of the EC Treaty), OJ C 230, 22.7.1998, http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/AR77/AR77_EN.PDF, skatīts 15.02.2015.

¹⁵¹ turpat

¹⁵² B. Quirke „OLAF: The watchdog that sometimes barks, but does it always bite?”, 2.lpp.

1999.gada Neatkarīgās ekspertu komisijas ziņojumā iekļautajiem secinājumiem bija divējādas sekas. Tā iespaidā atkāpās EK priekšsēdētāja Santēra vadītā komisija, jo tika konstatēta līdzekļu piesavināšanās, un vienlaikus tika izveidots OLAF kā neatkarīga administratīva institūcija ar mērķi aizsargāt ES finanšu intereses, apkarot krāpšanu un korupciju, ar amata pilnvarām saistītos pārkāpumus un neatbilstības ES institūcijās ar savu budžetu un funkcionālo neatkarību, bet institucionāli joprojām kā EK struktūrvienība.¹⁵³

OLAF līdzīgi tā priekšgājējam UCLAF bija tiesības sniegt nepieciešamo atbalstu dalībvalstīm pārrobežu noziedzības atklāšanā. OLAF institucionālā piederība EK raisa jautājumus par to, kā tiks veikta izmeklēšana par iespējamajiem pārkāpumiem EK, ja izmeklēšana ir jāveic tās struktūrvienībai - OLAF. Institūcijas kompetencē ir krāpšanas un korupcijas gadījumu izmeklēšanu ES institūcijās, kā arī sniegt nepieciešamo palīdzību dalībvalstu izmeklēšanas iestādēm.

Institūcijas darbību lielā mērā ir ietekmējusi neskaidrība tai deleģēto pienākumu apjomā un rīcības pilnvarām. Tā, piemēram, regula 1073/99, kas ir viens no OLAF darbību reglamentējošiem tiesību aktiem, tika izstrādāta 2003.gadā, bet tika pieņemta 2013.gadā.¹⁵⁴

Problemātiska ir arī atbalsta sniegšana dalībvalstu tiesībsargājošām institūcijām, jo OLAF nav tiesību veikt nekādas ar izmeklēšanu saistītas darbības dalībvalstu teritorijā bez attiecīgās valsts institūciju pārstāvju klātbūtnes. OLAF izsniegtajam pilnvaru apjomam nav piešķirts attiecīgais tiesību apjoms, kā rezultātā organizācijas darbības efektivitāte joprojām tiek apšaubīta. Veidojas duāla situācija, kurā dalībvalstis no vienas puses kritizē institūcijas darba rezultātus, bet no otras puses nepiešķir plašāku tiesību apjomu.¹⁵⁵

Regula 2185/96 dod EK tiesības veikt pārbaudes uz vietas privātpašumā, ja tam ir piešķirts ES fondu finansējums, un pastāv aizdomas par tā nelietderīgu izmantošanu. Savukārt, ja privātpersona atsakās ielaist OLAF pārstāvjus savā īpašumā un sniegt nepieciešamo informāciju, tad OLAF atliek vienīgi paļauties uz nacionālo regulējumu šajā jomā.¹⁵⁶ Tomēr par galveno problēmu jāatzīst tas, ka OLAF ziņojumi atkarīgi no dažādo

¹⁵³ M.Verbari "European Union's measures to combat fraud and corruption in order to break the link between European Union's funding and organised crime", 2011, http://lib.ugent.be/fulltxt/RUG01/001/787/292/RUG01-001787292_2012_0001_AC.pdf, skatīts 13.01.2015.

¹⁵⁴ turpat

¹⁵⁵ B.Quirke „OLAF: The watchdog that sometimes barks, but does it always bite?”, 6.lpp.

¹⁵⁶ Council Regulation (Euratom, EC) No 2185/96 of 11 November 1996 concerning on-the-spot checks and inspections carried out by the Commission in order to protect the European Communities' financial interests against fraud and other irregularities, OJ L 292, 15.11.1996., 2.-5.lpp.

dalībvalstu juridiskās interpretācijas, kas var novest pie atšķirīgiem risinājumiem līdzīgos gadījumos, un tas nav saskaņā ar vienlīdzīgas attieksmes principu, ko paredz ES.¹⁵⁷

Līdz ar Lisabonas līguma spēkā stāšanos tiks veidots Eiropas publiskā prokurora birojs, kura mandāts lielākoties attieksies uz ES finanšu interešu krāpšanas aizsardzību. Par Eiropas publiskā prokurora biroja izveidi tiek diskutēts no pagājušā gadsimta 70.gadiem. Nav viennozīmīgi skaidrs, vai jautājumu varētu atrisināt Eiropas Publiskā prokurora institūcijas izveide, jo tā patiesais izveides mērķis ir kompensēt juridiskās garantijas trūkumu saistībā ar OLAF izmeklēšanas darbībām, bet šādas garantijas var pastāvēt tikai tad, ja izmeklēšana tiek veikta zem tiesu varai piederīgas institūcijas kontroles.¹⁵⁸

Fragmentēto pieeju raksturo ne tikai divdesmit astoņu dalībvalstu atšķirīgas tiesību sistēmas, kas tiek atzīta par vienu lielākajiem problēmu avotiem pārrobežu noziedzības apkarošanā. ES institucionālajā noziedzības novēršanas sistēmā ir izveidotas vēl divas institūcijas, kuru piekritība zināmā mērā pārklājas ar OLAF jurisdikciju. Nīderlandē, Hāgā darbojošās Eurojust un Europol organizācijas arī tiek iesaistītas pārrobežu noziedzības apkarošanā. Europol apstrādā un analizē dalībvalstu informāciju par noziegumiem pret ES finanšu interesēm, tajā skaitā krāpšanu un korupciju, savukārt Eurojust veic prokuratūras iestāžu sadarbības koordināciju. Eurojust ir īpaša loma pārrobežu noziedzības izmeklēšanas atbalstīšanā, un tieši starptautiskā dimensija ir ES finanšu līdzekļu izkrāpšanu un koruptīvu noziedzīgu nodarījumu raksturojošā iezīme.¹⁵⁹

Nemot vērā it kā visu minēto institūciju nodalīto piekritību, varētu veidoties loģiska starpinstitucionālā sadarbība, kuras ietvaros OLAF veic izmeklēšanu, bet Eurojust nodrošina sasaisti ar nacionālajiem prokuroriem. Tomēr sākotnējā sadarbība starp abām institūcijām veidojās nesekmīgi, jo OLAF sadarbojoties ar dalībvalstīm, neinformēja Eurojust. Savukārt Eurojust krāpšanu uzskatīja par vienu no daudzajiem noziedzīgajiem nodarījumiem, kas salīdzinājumā ar terorisma apkarošanu netika uzskatīta par prioritāti.¹⁶⁰

¹⁵⁷ M.Verbari "European Union's measures to combat fraud and corruption in order to break the link between European Union's funding and organised crime", 2011, http://lib.ugent.be/fulltxt/RUG01/001/787/292/RUG01-001787292_2012_0001_AC.pdf, skatīts 13.03.2016

¹⁵⁸ González-Herrero González & M. Madalina Butincu, 'The Collection of Evidence by OLAF and Its Transmission to the National Judicial Authorities', (2009), EUCRIM European Criminal Law Forum, No3, 91.lpp., https://eucrim.mpicc.de/archiv/eucrim_09-03.pdf, skatīts 15.03.2015., skatīts 03.03.2015.

¹⁵⁹ M.Verbari "European Union's measures to combat fraud and corruption in order to break the link between European Union's funding and organised crime", 2011, http://lib.ugent.be/fulltxt/RUG01/001/787/292/RUG01-001787292_2012_0001_AC.pdf, skatīts 13.03.2015.

¹⁶⁰ P.C. van Duyene (eds.) The relativity of wrongdoing: corruption, organised crime, fraud and money laundering perspective" 7.lpp., https://www.researchgate.net/publication/279228460_The_relativity_of_wrongdoing_Corruption_organised_crime_fraud_and_money_laundering_in_perspective, skatīts 24.04.2015.

OLAF darbība, ņemot vērā institūcijas ierobežoto piekritību veikt tikai administratīvo izmeklēšanu, bija savstarpējās sadarbības jautājums ar dalībvalstu izmeklēšanas institūcijām, kas tika iestrādāts arī regulā par OLAF izmeklēšanām.¹⁶¹

Neskatoties uz sadarbības institucionalizēšanu, sākot no 2000.gada EK mudināja katru no kandidātvalstīm izveidot operatīvi neatkarīgu AFCOS struktūrvienību. AFCOS noteikšanu neparedzēja neviens Kopienas primārais tiesību avots, bet tas tika uzskatīts par institucionālās stiprināšanas pasākumu. Tādā veidā kandidātvalstis varēja demonstrēt savu spēju Kapienu finanšu interešu aizsardzībā. AFCOS mandāta, struktūras uzbūve un darbības mehānismu varēja noteikt katra kandidātvalsts individuāli, bet kopējais nosacījums to darbības mērķim bija visu likumdošanas, administratīvo un operacionālo darbību koordinēšana nacionālā mērogā saistībā ar ES finanšu interešu aizsardzību.¹⁶²

Līdz ar OLAF darbību reglamentējošās jaunās regulas Nr. 883/2013¹⁶³ stāšanās spēkā 2013.gada 1.oktobrī AFCOS ir jāizveido visās dalībvalstīs, lai OLAFam tiktu sniegts nepieciešamais atbalsts jebkurā izmeklēšanas stadijā.¹⁶⁴

Regula izstrādāta, balstoties uz OLAF darbības rezultātu izvērtējumu vairāk kā 14 gadu ilgā periodā, un tajā iestrādātie nosacījumi uzlabos sadarbību starp dalībvalstīm un OLAFu, sekmējot OLAF darbības efektivitātes palielināšanu, atzīstot sadarbības ar partnerdienestiem dalībvalstīs neatsveramo nozīmi.¹⁶⁵

Tas gan joprojām nedos OLAF nepieciešamās tiesības veikt kriminālprocesaūlas darbības, bet vienīgi sniegs papildus tiesības uz sadarbību. Ja šāds regulējums būtu pieņemts vienlaikus ar Eiropas prokurora biroja izveidi, tam būtu daudz lielāka nozīme.

¹⁶¹ Regulation (EC) No 1073/1999 of the European Parliament and of the Council of 25 May 1999 concerning investigations conducted by the European Anti-Fraud Office (OLAF), Official Journal of the European Communities, 31.05.1999, L 136/1, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1999:136:0001:0007:EN:PDF>, skatīts 25.05.2015.

¹⁶² European Commission, Reinforcement of the candidate countries' institutional capacity for the protection of the Communities' financial interests: Main tasks and responsibilities of an Anti-Fraud Co-ordination Service (AFCOS), 2002, http://www.afcos.bg/upload/docs/2013-03/20021202_AFCOS_tasks_resp.pdf, skatīts 04.06.2015.

¹⁶³ Regulation No 883/2013 (EU, EURATOM) of the European Parliament and of the Council of 11 September 2013 concerning investigations conducted by the European Anti-Fraud Office (OLAF) and repealing Regulation (EC) No 1073/1999 of the European Parliament and of the Council and Council Regulation (Euratom) No 1074/1999 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:248:0001:0022:EN:PDF>, skatīts 14.04.2015.

¹⁶⁴ European Commission New OLAF Regulation enters into force, MEMO 11 October 2013, http://ec.europa.eu/anti_fraud/about-us/legal-framework/memo_en.htm, skatīts 16.05.2015.

¹⁶⁵ turpat

4. PRETKORUPCIJAS POLITIKAS ĪSTENOŠANAS REZULTĀTU NOVĒRTĒJUMS

Korupcijas analīzes un apmēru noteikšanas pētījumu ES nav daudz. Sākot no 2004.gada attieksmes izpēti par korupcijas jautājumu ir iekļauta Eiropas aptaujās, sasaistot to sākotnēji ar ES budžeta izkrāpšanu 2004.gadā un organizēto noziedzību 2005.gada aptaujā. Vēlākā laika periodā attieksmes un saskarsmes noteikšanai tika veiktas speciālas iedzīvotāju aptaujas, kas apliecināja problēmas pieaugošos apmērus un ļāva identificēt jomas, kas saskaņā ar iedzīvotāju uztveri, ir visvairāk pakļautas korupcijas riskam.

Veidojoties vienotai izpratnei par korupcijas ietekmi un sekām uz ekonomiku, ES dalībvalstīs ir izlīdzinājies regulējums, kas atzīst korupciju par smagu nodarījumu. Lai gan joprojām ir atšķirības koruptīvu darbību veidu atzīšanā ES dalībvalstīs un nav metodes problēmas apmēru apzināšanai, korupcijas apzināšana kā ekonomisku un sociālu problēmu jau ir notikusi.

4.1. Korupcijas līmenis kā pievienošanās kritērijs ES

Korupcijas apkarošana kā dalības Eiropas Savienībā nosacījums pirmo reizi tika ieviests Centrāl un Austrumeiropas valstu pievienošanās procesā, un kad tāds pievienošanās nosacījums tika ieviests 1997.gadā, tas neatbilda nevienai Eiropas Savienības politikas jomai attiecībā pret dalībvalstīm. Tādas pieejas pamatā bija pieņēmums, ka korupcija šajās kandidātvalstīs ir daudz lielāka problēma nekā tā dēvētajās “vecajās dalībvalstīs”.¹⁶⁶

1999.gadā EK Regulārajā progresa ziņojumā secina, ka korupcija kandidātvalstīs ir plaši izplatīta. Par veicinošajiem faktoriem tiek minētas zemās algas valsts pārvaldē un pārmērīgā birokrātiskā kontrole tautsaimniecībā, kas veicina korupciju. Institūcijām korupcijas apkarošanā nav rezultātu, bet pieņemtajām pretkorupcijas programmām ir minimāli rezultāti. Tāpat ziņojumā tiek norādīts, ka paplašināšanās stiprinās starptautiskās sabiedrības spējas kontrolēt tādas starptautiskas nozīmes jautājumus kā organizētās noziedzības un korupcijas apkarošana.¹⁶⁷

¹⁶⁶ P. Szarek-Mason “The European Union’s fight against Corruption”, Cambridge University Press, 2010,

¹⁶⁷ European Commission Reports on progress towards accession by each of the candidate countries, 1999, http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/1999/composite_en.pdf, skatīts 17.06.2015.

Lai gan kopumā 2004.gada paplašināšanās procesā tika piemērots raksturīgais nosacījumu kopums attiecībā pret kandidātvalstīm, tas iezīmēja arī vairākus jaunus principus: nosacījumu ieviešanu, asimetrijas palielināšanās, sarežģītība un diferencēšana. Savukārt par 2004.gada paplašināšanās raksturīgāko iezīmi tiek atzīta procesa sarežģītības pakāpe salīdzinājumā ar iepriekšējo valstu pievienošanos¹⁶⁸

EK dotais deleģējums uzdot jautājumus par korupciju kandidātvalstīm tika mākslīgi paplašināts ar Kopenhāgenas mandātu, kas ļauj EK pieprasīt, lai kandidātvalstis veiktu reformas un īstenotu politiku, kādu mandāts neļauj uzspiest dalībvalstīm.¹⁶⁹

Rietumeiropas valstu sammits 1989.gada jūlijā deva EK pilnvaras koordinēt starptautiskās palīdzības programmu Polijai un Ungārijai, kas 1990.gadā bija pieejama citām Centrāl un Austrumeiropas valstīm kā *Phare* programma.¹⁷⁰ Kaut arī EK vēlme bija, lai kandidātvalstis nodarbotos ar korupcijas problēmu, ar korupcijas apkarošanas politiku saistītie *Phare* projekti ir veidoti uz šim mērķim paredzētas bāzes, bieži vien balstoties uz konsultāciju līgumiem ar privātām firmām. Nepastāv ne centralizēta resursu bāze vai oficiāla ES kompetence, ne arī sistēma, pēc kuras tiek organizēti projekti vai starpvalstu palīdzība pretkorupcijas jomā.¹⁷¹ Virkne jauno instrumentu ieviešana (regulārie ziņojumi, uzraudzība un pārbaudes) veiksmīgi stiprināja EK lomu kandidātvalstu iekšējo reformu uzraudzībā.¹⁷²

Centrāleiropas paplašināšanos raksturo ne tikai pieejas attīstība paplašināšanās politikas procesā, bet arī to procesu noturēšanu, kas lielā mērā atkarīgi no konteksta faktoriem, piemēram, Aukstā kara perioda vidi. Kopš pirmās paplašināšanās Eiropas Kopienā ir izveidota aizsargājoša struktūra, kas esošās dalībvalstis aizsargā vairāk nekā nākamās dalībvalstis. Ir acīmredzami, ka arhitekti EK Austrumu paplašināšanās procesā bija ņēmuši vērā dažus, bet ne visus secinājumus no Dienvidu paplašināšanās.¹⁷³

Korupcijas izplatības rādītāji vēlākā posmā abu reģionu valstīs, kas vienlaikus ir arī ES dalībvalstis, zināmā mērā varētu uzskatīt par leģitīmu pamatu nosacītības izvirzīšanai pirms

¹⁶⁸ K.Manokas "Methodology of the EU Enlargement: a Critical Appraisal", <http://lfpr.lt/wp-content/uploads/2015/07/LFPR-5-Maniokas.pdf>, skatīts 10.06.2015.

¹⁶⁹ Atvērtās sabiedrības institūts, Pirmsiestāšanās procesa ES monitorings: korupcija un pretkorupcijas politika, 2002, https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/euaccesscorruptionlatviantrans_2002060_0.pdf, skatīts 17.05.2015

¹⁷⁰ C.B. Sío-López Reconditioning the "Return to Europe": The Influence of Spanish Accession in Shaping the EU's Eastern Enlargement Process", <http://www.lse.ac.uk/IDEAS/publications/reports/pdf/SR018/SioLopez.pdf>, skatīts 12.04.2015.

¹⁷¹ Atvērtās sabiedrības institūts, Pirmsiestāšanās procesa ES monitorings: korupcija un pretkorupcijas politika, 2002, https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/euaccesscorruptionlatviantrans_2002060_0.pdf, skatīts 17.05.2015

¹⁷² C.B. Sío-López Reconditioning the 'Return to Europe': The Influence of Spanish Accession in Shaping the EU's Eastern Enlargement Process, <http://www.lse.ac.uk/IDEAS/publications/reports/pdf/SR018/SioLopez.pdf>, skatīts 12.04.2015.

¹⁷³ turpat

iestāšanās ES. Kā galvenais ES veiksmīgās paplašināšanās neredzamais efekts bija jauno dalībvalstu transformēšanās, veicinot socioekonomisko iespēju un to politisko kultūru demokratizēšanos. Šīm izmaiņām tajā skaitā bija jāmaina attieksme pret korupciju. Šim mērķim Eiropas Savienības Padome pieņēma Dānijas prezidentūras ietvaros 1993.gadā tika noteikti pievienošanās kritēriji jeb tā dēvētie Kopenhāgenas kritēriji.

Lai arī kritēriji tika noteikti, nebija definēti novērtējuma principi, pēc kuriem varētu vērtēt kritēriju izpildes progresu. Vienīgais izņēmums bija dalībvalstu lēmums, ka “Eiropas Padome turpinās cieši sekot progresam katrā no asociētajām dalībvalstīm Savienības pievienošanās kritēriju izpildē un veiks attiecīgus secinājumus.”¹⁷⁴

Vērtējot šos kritērijus, pārsteidz to nenoteiktība un elastīgums, kā arī tas, ka šie kritēriji ir striktāki par nosacījumiem, kas tika izvirzīti iepriekš jaunajām dalībvalstīm. Kopienas tiesību kopuma (*acquis communautaire*) ieviešana no visiem Kopenhāgenas kritērijiem izraisa visvairāk jautājumu, jo attiecībā uz Centrāleiropas valstīm Kopienas tiesību kopuma pārņemšanas nosacījums bija jāizpilda pirms sarunu uzsākšanas.¹⁷⁵

Jautājums ir par loģiku, iekļaujot Kopenhāgenas kritērijā demokrātijas un tiesiskuma jomā ietver prasības attiecībā uz pretkorupcijas pasākumu ieviešanu. No loģikas viedokļa korupcijas apkarošanas sadaļa neiederas uzskaitījumā, kurā tiek vērtēts demokrātijas jautājums. Turklāt lielākā daļa pretkorupcijas sadaļas jautājumu jau ir izanalizēti, vērtējot visus varas atzarus kandidātvalstīs.¹⁷⁶

1997.gadā EK sagatavoja ziņojumu formā Viedokli par kandidātvalstu pieteikumiem pievienošanās ES, kas ir pirmais EK veiktas novērtējums, kurā norādīts valstīs paveiktais un turpmāk veicamie pasākumu korupcijas novēršanā un apkarošanā.

Ungārijas ziņojumā norādīts, ka valdība ir izstrādājusi programmu korupcijas apkarošanas programmu valsts pārvaldes reformēšanas plāna ietvaros 1997.gada februārī. Neskatoties uz dažiem korupcijas gadījumiem Ungārijas policijā pēdējo gadu laikā, tās efektivitāte organizētās noziedzības apkarošanā izraisa jautājumus. Korupcijas apkarošanai jābūt daudz efektīvākai, jo īpaši attiecībā uz krāpšanas, korupcijas un naudas atmazgāšanas izmeklēšanu, kas var ietekmēt Kopienas finanšu intereses. Korupcijas problēmas ir kļuvušas apjomīgākas, lai arī nav iegūti pierādījumi konkrēto aizdomu pierādīšanai. Jāveic darbības korupcijas

¹⁷⁴ Copenhagen European Council - 21-22 June 1993, http://www.europarl.europa.eu/enlargement/ec/cop_en.htm#, skatīts 17.03.2015

¹⁷⁵ Copenhagen European Council - 21-22 June 1993, http://www.europarl.europa.eu/enlargement/ec/cop_en.htm#, skatīts 17.03.2015

¹⁷⁶ D.Kochenov “Behind the Copenhagen façade. The meaning and structure of the Copenhagen political criterion of democracy and the rule of law”, European Integration online Papers (EIOP) Vol. 8 (2004) N° 10, <http://eiop.or.at/eiop/pdf/2004-010.pdf>, skatīts 15.05.2015.

uztveres mazināšanai. Kā politiskais kritērijs ir norādīta korupcijas apkarošanas turpmāka stiprināšana.¹⁷⁷

Attiecībā uz situāciju Bulgārijā EK 1997.gadā secina, ka parlaments atzīst korupcijas problēmas nopietnību. Lai arī ir veiktas reformas tiesībsargājošajās institūcijās, vēl joprojām pastāv problēmas, ieskaitot institucionālo korupciju. Rīcības brīvība un neskaidrība civildienestā pieļāva korupcijas izplatību. Sabiedrības uzticēšanos civildienestam ietekmē pagātnes mantojums un varas ļaunprātīga izmantošana. Bulgārijai tiek ieteikts novirzīt ievērojamus resursus korupcijas apkarošanai.¹⁷⁸

Situācijas vērtējums un ieteikumi Latvijai skar korupcijas apkarošanas intensitātes palielināšanu. Sabiedrības uzticību vietējā līmeņa pašpārvaldei ir daļēji ietekmējusi korupcijas izplatība. Valdība apzinās korupcijas problēmas izplatību publiskajā sektorā un 1993.gadā izstrādāta pretkorupcijas programma. EK uzsver Korupcijas novēršanas likuma spēkā esamību un dažu korupcijas lietu uzsākšanu, bet norāda uz turpmāko investīciju nepieciešamību korupcijas apkarošanā.¹⁷⁹

Ziņojumā par Igauniju norādīts, ka policijas efektivitāte izraisa jautājumus, ņemot vērā pieaugušo organizēto noziedzību un korupciju. Jāturpina uzlabot tiesu sistēmas darbība un korupcijas apkarošana. Policijai un tiesu varas institūcijām jābūt spējīgām izmeklēt un iztiesāt sarežģītus pārnacionālus noziegumus, ieskaitot krāpšanu, korupciju un naudas atmazgāšanu, kas var ietekmēt Kopienas finanšu intereses.¹⁸⁰

Lietuvas ziņojumā norādīts par piemērotas sistēmas trūkumu, kas ļautu saukt pie atbildības valsts amatpersonas, kas apgrūtina efektīvu korupcijas apkarošanu. Lietuvai tiek ieteikts turpināt tiesu sistēmas darbības uzlabošanu un korupcijas apkarošanas kapacitātes stiprināšanu. Par vienu no lielākajām institucionālās sistēmas problēmām tiek atzīta tieši institucionālā korupcija. EK uzsver konstatētās nopietnās korupcijas problēmas muitas administrācijā un veiktos pasākumus tās apkarošanai. Policijai un tiesu varas institūcijām jābūt

¹⁷⁷ European Commission Commission' s Opinions on the Application for Membership of Hungary, 15.07.1997, DOC/97/13, file:///C:/Users/XFR/Downloads/DOC-97-13_EN.pdf, skatīts 12.06.2015.

¹⁷⁸ Commission' s Opinions on the Application for Membership of Bulgaria,15.07.1997, DOC/97/11, http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/dwn/opinions/bulgaria/bu-op_en.pdf, skatīts 23.03.2015.

¹⁷⁹ European Commission Agenda 2000-Commission' s Opinions on the Application for Membership of Latvia, 15.07 1997, DOC/97/14, file:///C:/Users/XFR/Downloads/DOC-97-14_EN.pdf, skatīts 23.03.2015.

¹⁸⁰ European Commission Agenda 2000 - Commission Opinion on Estonia's Application for Membership of the European Union 5.07. 1997, DOC/97/12, [file:///C:/Users/XFR/Downloads/DOC-97-12_EN%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/XFR/Downloads/DOC-97-12_EN%20(1).pdf), skatīts 23.03.2015.

spējīgām izmeklēt un iztiesāt sarežģītus pārnacionālus noziegumus, ieskaitot krāpšanu, korupciju un naudas atmazgāšanu, kas var ietekmēt Kopienas finanšu intereses.¹⁸¹

Ziņojumā par situāciju Slovākijā norādīts uz civildienesta kodeksa trūkumu, kas apgrūtina valstī esošās korupcijas apkarošanu. Valstī ir noteikta prioritāte atbrīvot tiesībsargājošās institūcijas no korupcijas. Valstij jādemonstrē apņemšanās veikt reformas, kas sekmētu korupcijas apkarošanu un korupcijas apkarošanai ir jābūt aktīvākai. Slovākijas tiesiskajā regulējumā joprojām tiek atzīti zināmi trūkumi, bet kopumā regulējums tiek atzīts par atbilstošu. Identiski ieteikumam Igaunijai un Lietuvai, tiek norādīts uz policijas un tiesu varas institūciju kapacitāti izmeklēt un iztiesāt sarežģītus pārnacionālus noziegumus, ieskaitot krāpšanu, korupciju un naudas atmazgāšanu, kas var ietekmēt Kopienas finanšu intereses.¹⁸²

EK secina, ka Korupcijas izplatība Polijā joprojām raisa nopietnas bažas, neskatoties uz valdības pūliņiem to apkarot, pieņemot 1995.gada Publisko iepirkumu likumu. Korupcijas problēmas pastāv arī jomās, kas saistītas ar godprātīgumu un tehnisko efektivitāti.

Tiek norādīts uz policijas un tiesu varas institūciju nepieciešamo kapacitāti izmeklēt un iztiesāt sarežģītus pārnacionālus noziegumus, ieskaitot krāpšanu, korupciju un naudas atmazgāšanu, kas var ietekmēt Kopienas finanšu intereses.¹⁸³

Ziņojumā par Čehijas dalības pieteikumu EK norāda uz kompetenta personāla pāriešanu no darba valsts pārvaldē uz privātajām struktūrām labāka atalgojuma dēļ kā vienu no iemesliem, kas apgrūtina korupcijas apkarošanu. Valstī ir jāturpina korupcijas apkarošanas aktivizēšana. Par vienu no būtiskākajām institucionālajām problēmām tiek atzīta institucionālā korupcija.¹⁸⁴

Savukārt Slovēnijas ziņojumā korupcijas problemātiku Eiropas Komisija rekomendē noteikt par prioritāri risināmu problēmu.¹⁸⁵ Citu secinājumu vai ieteikumu nav. Kiprai un Maltai netiek izvirzīti nosacījumi saistībā ar pretkorupcijas pasākumu ieviešanu, turklāt EK novērtējums par abām valstīm tapis 1993.gadā.¹⁸⁶

¹⁸¹ European Commission Agenda 2000 - Commission Opinion on Lithuania's Application for Membership of the European Union, 15.07.1997, DOC/97/15, file:///C:/Users/XFR/Downloads/DOC-97-15_EN.pdf, skatīts 23.03.2015.

¹⁸² European Commission Agenda 2000 - Commission Opinion on Slovakia's Application for Membership of the European Union, 15.07.1997, DOC/97/20, http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/dwn/opinions/slovakia/sk-op_en.pdf, skatīts 23.03.2015.

¹⁸³ European Commission Agenda 2000 - Commission Opinion on Poland's Application for Membership of the European Union, 15.07.1997, DOC/97/16 file:///C:/Users/XFR/Downloads/DOC-97-16_EN.pdf, skatīts 23.03.2015.

¹⁸⁴ European Commission Agenda 2000- Commission Opinion on Czech Republic's Application for Membership of Czech Republic, Brussels, 15.07.1997, DOC/97/17, file:///C:/Users/XFR/Downloads/DOC-97-17_EN.pdf, skatīts 23.03.2015.

¹⁸⁵ European Commission Agenda 2000 - Commission Opinion on Slovenia's Application for Membership of the European Union, http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/dwn/opinions/slovenia/sn-op_en.pdf, skatīts 23.03.2015.

¹⁸⁶ Commission Opinion on the Application of the Republic of Cyprus for Membership, Extracts doc/93/5-June 30, 1993,

EK 1998.gada Regulārais progresa ziņojums par progresu pievienošanās procesā kopējais secinājums, kas attiecināms uz visām valstīm kopumā, ir ka cīņa pret korupciju jāturpina stiprināt. Kandidātvalstu veiktie pasākumi ne vienmēr atbilst problēmas apmēriem. Lai arī vairākas valstis ir ieviesušas jaunas korupcijas kontroles un novēršanas programmas, ir pārargri vērtēt to efektivitāti. Lielākajā daļā kandidātvalstu nav apņēmības vērsties pret šo problēmu un to izskaust.¹⁸⁷

1999.gadā EK nāca klajā ar Pievienošanās partnerības ziņojumiem, kuru mērķis ir sniegt kandidātvalstīm palīdzību pievienošanās kritēriju izpildē un nepieciešamības gadījumā doti konkrēti veicami uzdevumi, kas korupcijas novēršanā kopumā ir iedalāmi divās grupās: pievienošanās starptautiskiem pretkorupcijas līgumiem un korupcijas un ar to kopību veidojošo noziedzīgu nodarījumu apkarošanas turpināšana, uzlabojot institūciju savstarpējo sadarbību un iesaistīto institūciju kapacitāti.

Tā, piemēram, Rumānijas Pievienošanās partnerības ziņojumā papildus minētajiem uzdevumiem ir jāizstrādā speciāls likums korupcijas novēršanas un apkarošanas jomā un jāizveido neatkarīga pretkorupcijas institūcija. Savukārt krāpšanas un korupcijas izskausana ir papildus jāveic muiā.¹⁸⁸

Pievienošanās partnerības ziņojumā par Slovākiju ir tikai viens ieteikums, kas saistīts ar valsts pievienošanos Eiropas Padomes Konvencijai par noziedzīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas novēršanu, meklēšanu, izņemšanu un konfiskāciju, Eiropas Padomes Krimināltiesību konvencijai un OECD Konvencijai par ārvalstu amatpersonu kukuļošanas apkarošanu starptautiskajos biznesa darījumos.¹⁸⁹ Tādā pašā ziņojumā par Slovēniju netiek norādītas vairāk prasības par vispārējām, kas minētas iepriekš.¹⁹⁰

Čehijas Pievienošanās partnerības ziņojumā ietvertie uzdevumi saistīti ar robežkontroles stiprināšanu, naudas atmazgāšanas izmeklēšanas vienību stiprināšanu, regulējuma izstrādi

http://ec.europa.eu/enlargement/archives/enlargement_process/past_enlargements/eu10/op_06_93_en.htm, skatīts 15.05.2015. Commission opinion on Malta's application for membership, COM(93) 312 final, http://ec.europa.eu/enlargement/archives/enlargement_process/past_enlargements/eu10/op_06_93_en.htm, skatīts 23.03.2015.

¹⁸⁷ European Commission Reports on progress towards accession by each of the candidate countries, 1998, http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/1998/composite_en.pdf, skatīts 23.03.2015.

¹⁸⁸ European Commission Accession Partnership Romania, 1999, http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/dwn/ap_02_00/ap_ro_99_en.pdf, skatīts 23.03.2015.

¹⁸⁹ European Commission Accession Partnership Slovakia, 1999 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV:e40109>

¹⁹⁰ Accession Partnership Slovenia, 1999, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV:e40110>

korupcijas novēršanas un apkarošanas jomā, tā piemērošanai izveidojot institūciju, kā arī pievienošanās iepriekšminētajām starptautiskajām konvencijām.¹⁹¹

Latvijas uzdevumi Pievienošanās partnerības ziņojumā bija saistīti ar korupcijas apkarošanas turpināšanu, regulējuma ieviešanu korupcijas novēršanā un apkarošanā un pretkorupcijas stratēģijas īstenošanu, kā arī pievienošanos starptautiskiem līgumiem.¹⁹²

EK nosacījums Igaunijai bija tikai korupcijas un krāpšanas apkarošana iekšējā tirgū.¹⁹³ Savukārt Lietuvai papildus nosacījumam par pievienošanos starptautiskām pretkorupcijas konvencijām bija jāturpina tiesiskā regulējuma uzlabošana un jāturpina korupcijas apkarošana.¹⁹⁴

Ungārijai EK izvirzīja nosacījumus par pievienošanos starptautiskiem pretkorupcijas līgumiem un turpināt korupcijas apkarošanu.¹⁹⁵

Polijai izvirzītie nosacījumi bija visapjomīgākie citu kandidātvalstu kontekstā, ietverot pretkorupcijas un pretkrāpšanas programmu ieviešanu jo īpaši muitā, policijā un tiesu varā, stiprināt naudas atmazgāšanas izmeklēšanas kapacitāti, turpināt stiprināt tiesībsargājošās institūcijas un tiesu varu un uzlabot to savstarpējo sadarbību, kā arī nodrošināt pievienošanos starptautiskajiem pretkorupcijas līgumiem.¹⁹⁶

Nevar noliegt, ka zemais godprātīguma līmenis dažās ES valstīs ir nopietns apdraudējums ES kopumā. Ja koruptīva rīcība tiek atzīta par pieņemamu dažās ES valstīs, publiskie resursi netiek pārvaldīti godprātīgi, līdzekļi tiek izmantoti nevadoties pēc to piešķiršanas mērķa un starptautisko uzņēmumu vadītāji, pieraduši pie šādas rīcības veida, var to pārņemt savās valstīs. Tā iemesla dēļ korupcijai ir jābūt būtiskai ES politikas un reformu sastāvdaļai.¹⁹⁷

Attiecībā uz Kipru un Maltu sākotnēji Eiropas Komisijai neizvirzīja nevienu nosacījumu

¹⁹¹ European Commission Accession Partnership Czech Republic, 1999, http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/dwn/ap_02_00/ap_cz_99_en.pdf, skatīts 23.03.2015.

¹⁹² European Commission Accession Partnership Latvia, 1999, http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/dwn/ap_02_00/ap_lv_99_en.pdf, skatīts 23.03.2015.

¹⁹³ European Commission, Accession Partnership Estonia, 1999, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV:e40102>, skatīts 23.03.2015.

¹⁹⁴ European Commission Accession Partnership Lithuania, 1999, http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/dwn/ap_02_00/ap_lt_99_en.pdf, skaits 23.03.2015.

¹⁹⁵ European Commission Accession Partnership Hungary, 1999, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=URISERV:e40103>, skatīts 23.03.2015.

¹⁹⁶ Commission of the European Communities Accession Partnership Poland, 1999, http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/dwn/ap_02_00/ap_pl_99_en.pdf, skatīts 14.03.2015.

¹⁹⁷ J.G.Lambsdorf/M.Nell „Corruption: where we stand and where to go”, ed. by M.Kreutner „The corruption monster”, Vienna, 2006, 229.lpp.

attiecībā par pasākumiem korupcijas novēršanā un apkarošanā.¹⁹⁸

Eiropas Komisija uzsver arī speciālu pretkorupcijas institūciju un amatu veidošanu ārpus tiesībsargājošo institūciju mašīnērijas, kā, piemēram, ministrs bez portfeļa Čehijā ar padotībā esošu Analītisko komisiju¹⁹⁹, Korupcijas novēršanas nodaļas izveidošana Valsts ieņēmumu dienestā Latvijā vai Augstā Ētikas komisijas izveide Lietuvā.²⁰⁰

Tāpat EK norāda uz nepieciešamību korupcijas apkarošanu noteikt par politikas prioritāti arī turpmākiem gadiem. Neskatoties uz to, ka lielākā daļa valstu ir izstrādājušas iedarbīgus pretkorupcijas pasākumus, to pilnvērtīga ieviešana ir nepieciešama. Tāpat tiek atzīta augsta līmeņa korupcijas lietu ietekme uz korupcijas uztveres palielināšanos sabiedrībā.²⁰¹

Korupcijas apkarošanai tiek veltīta atsevišķa sadaļa visos EK ziņojumos sākot no 1998.gada un visos Regulārajos ziņojumos par progresu ceļā uz pievienošanos ES. Ja Ziņojumos tiek akcentēta korupcijas problēmas nozīmīgums un uzsvērti daži no veiktajiem uzlabojumiem, tad Regulārajos ziņojumos sniegts detalizēts izvērtējums par progresu korupcijas apkarošanā. EK atzīst korupcijas esamību kandidātvalstīs dažādās jomās, ieskaitot muitu, vietējās pašvaldības, universitātes, medicīnas aprūpi, policiju, nodokļu administrēšanas institūcijas un tiesas.²⁰² Vienlaikus atzīstot institūciju nepietiekami efektīvo rīcību tās mazināšanā.²⁰³

Ziņojumos iekļautās sadaļas par pretkorupcijas pasākumiem iedalās divās daļās: valsts mērogā veiktie pasākumi, ieskaitot nacionālā līmenī ieviešamo korupcijas novēršanas programmas, izmaiņas tiesiskajā regulējumā, licenču izsniegšanas procesa vienkāršošana, u.c. Pie ārēji veiktajiem pretkorupcijas pasākumiem pieskaitāma ir dalība starptautiskās iniciatīvās un organizācijās, kuru darbība ir vērsta uz korupcijas mazināšanu, un starptautisko līgumu ratifikācija.²⁰⁴

¹⁹⁸ Commission of the European Communities Partnership for the accession of Cyprus, 2002/84/EC, Official Journal L 044 , 14/02/2002, Partnership for the accession of Malta, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV:e40112>, skatīts 25.03.2015.

¹⁹⁹ Commission of the European Communities 1999 Regular Report from the Commission on Czech Republic's progress towards accession, http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/1999/czech_en.pdf, skatīts 15.03.2015.

²⁰⁰ Commission of the European Communities 1999 Regular Report from the Commission on Lithuania's progress towards accession, http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/1999/lithuania_en.pdf, skatīts 17.03.2015.

²⁰¹ COM/2003/0675 final, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52003DC0675>

²⁰² Commission of the European Communities 1999 Regular Report from the Commission on Bulgaria's Progress Towards Accession 13.lpp., http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/1999/bulgaria_en.pdf, skatīts 14.04.2015.

²⁰³ Commission of the European Communities 1999 Regular Report from the Commission on Poland's Progress Towards Accession, 11.lpp., http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/1999/poland_en.pdf, skatīts 16.06.2015.

²⁰⁴ D.Kochenov "Behind the Copenhagen façade. The meaning and structure of the Copenhagen political criterion of democracy and the rule of law", European Integration online Papers (EIOP) Vol. 8 (2004) N° 10, <http://eiop.or.at/eiop/pdf/2004-010.pdf>, skatīts 15.05.2015.

Zināms progress bija panākts, izmantojot krimināltiesisko regulējumu ES līmenī, gan finanšu interešu aizsardzības jomā, mazākā mērā koncentrējoties uz korupcijas transnacionālajiem aspektiem.²⁰⁵

EK ietekme uz tādas kandidātvalstu politikas attīstību, kas iedarbīgi ietekmētu korupcijas novēršanu, tiek atzīta par ierobežotu. Pašai Savienībai trūkst pamatotas pretkorupcijas apkarošanas politikas. Turklāt ES standarti daudzās politikas jomās nav tieši vērsti uz korupcijas apkarošanu. Piemēram, primārais EK direktīvu mērķis attiecībā uz publisko iepirkumu ir sekmēt vienotu iepirkuma tirgu, bet korupcijas apkarošana iepirkuma likumdošanā ir tikai sekundāra.²⁰⁶

EK ziņojumi par prasībām kandidātvalstīm korupcijas līmeņa mazināšanai skaidri parāda nespēju konkrēti identificēt tās jomas vai pat institucionālās sistēmas, kurās būtu jāpievērš uzmanība korupcijai. Ziņojumos konstatētā dažādība liek secināt, ka vispārējā izpratne par korupcijas problēmu un tās apmēru identificēšanas metodēm ir ļoti vispārīga.

Stokholmas programmas ietvaros EK tika aicināta atkārtoti izstrādāt indikatorus, balstoties uz esošajām sistēmām un kopējiem kritērijiem, korupcijas apkarošanas efektivitātes izvērtēšanai, jo īpaši tiesību kopuma jomā (publiskais iepirkums, finanšu kontrole, u.c.).²⁰⁷

Šo nepieciešamību jau 2003.gadā aktualizēja EK, kad cīņa pret korupciju tika atzīta par būtisku, lai nodrošinātu saprātīgu lēmumu pieņemšanu, godīgu konkurenci, efektīvu iekšējā tirgus darbību un ES finanšu interešu aizsardzību. Tomēr, neskatoties uz šo atziņu, EK secinājums ir, ka korupcijas apkarošana ir pirmām kārtām korupcijas novēršana, "samazinot koruptīvas rīcības iespējas, novēršot interešu konfliktus un ieviešot sistēmiskas kontroles un uzraudzības sistēmas".²⁰⁸

EK pieeja korupcijai kandidātvalstīs ne vienmēr ir stimulējusi tādas pretkorupcijas politikas izveidi, kas atbilstu pastāvošajām problēmām. Tāpat kandidātvalstīm nav skaidri

²⁰⁵ P.Szarek-Manson The European Union's fight against corruption, Cambridge University press, 2010, 11.lpp.

²⁰⁶ Atvērtās sabiedrības institūts, Pirmsiestāšanās procesa ES monitorings: korupcija un pretkorupcijas politika, 2002, https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/euaccesscorruptionlatviantrans_2002060_0.pdf, skatīts 17.05.2015

²⁰⁶ European Council, The Stockholm Programme — An Open And Secure Europe Serving And Protecting Citizens', (2010) OJ C 115/1, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:115:0001:0038:en:PDF>, skatīts 23.03.2015.

²⁰⁷ turpat

²⁰⁸ Commission Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Economic And Social Committee on a Comprehensive EU Policy against corruption (Communication), COM (2003) 317 final, 05.18.2003., <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0317:FIN:EN:PDF>, skatīts 06.04.2015.

noteikts, kādas pretkorupcijas politikas mērauklas izmantot (nebija arī tādi plānoti), lai tās atbilstu pievienošanās kritērijiem.²⁰⁹

Attiecībā uz valstīm, kas 2004.gadā pievienojās ES, novērtējumu par izvirzītajiem nosacījumiem korupcijas novēršanā un apkarošanā veica EK 1999., 2000., 2001.gada Stratēģijas ziņojumā, 2003.gada Visaptverošajā uzraudzības ziņojumā un ikgadējos Regulārajos ziņojumos.

Taču EK pieejai šajā sfērā arī trūka skaidrības. Nav saprotams, kādā mērā EK uzskatīja, ka aptauju rezultāti norāda patieso korupcijas līmeni. Turklāt pastāvēja bažas par 1999.gada uzņēmējdarbības vides un uzņēmumu snieguma aptaujas datu, ko bija pasūtījusi Pasaules Banka un ERAB, netika izmantoti sistemātiski.²¹⁰

2000.gada Stratēģijas ziņojumā EK norāda uz iepriekšējo gadu ziņojumos konstatēto korupcijas problēmu, kuru sekmē zemās algas valsts pārvaldē un lielā birokrātiskā kontrole tautsaimniecībā. Korupcija un krāpšana ir plaši izplatīta lielākajā daļā kandidātvalstu, un šis secinājums paliek nemainīgs. Lai arī ir pieņemtas pretkorupcijas programmas virknē valstu, ieskaitot pievienošanās starptautiskām konvencijām, bet korupcija joprojām ir problēma.²¹¹

Pret korupciju vēstie centieni kandidātvalstīs bieži vien atzīstami kā drīzāk formāli. Patiesībā pašas Eiropas Savienības izvirzītās prasības attiecībā uz to, kas kandidātvalstīm būtu jādara korupcijas apkarošanā, lai apmierinātu iestāšanās prasības, bieži vien aprobežojas ar konvenciju ratificēšanu un nozīmīgākas izmaiņas netika pieprasītas.²¹²

2001. gada Stratēģijas ziņojumā EK, nenorādot metodoloģiju un dažkārt kritērijus, veic novērtējumu par pretkorupcijas politikas rezultātu izvērtējumu un korupcijas līmeni kandidātvalstīs.

Ziņojumā secināts, ka iepriekšējos gados konstatētās problēmas korupcijas jomā joprojām ir aktuālas ar nelieliem izņēmumiem, kas attiecas uz pretkorupcijas institūciju stiprināšanu, dažās

²⁰⁹ Atvērtās sabiedrības institūts, Pirmsiestāšanās procesa ES monitorings: korupcija un pretkorupcijas politika, 2002, https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/euaccesscorruptionlatviantrans_2002060_0.pdf, skatīts 17.05.2015

²¹⁰ Atvērtās sabiedrības institūts, Pirmsiestāšanās procesa ES monitorings: korupcija un pretkorupcijas politika, 48.lpp. 2002, https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/euaccesscorruptionlatviantrans_2002060_0.pdf, skatīts 17.05.2015.

²¹¹ European Commission, Strategy Paper and Report of the European Commission on the progress towards accession by each of the candidate countries, 2001 http://ec.europa.eu/enlargement/archives/key_documents/reports_2001_en.htm#report2001, skatīts 21.05.2015.

²¹² Atvērtās sabiedrības institūts, Pirmsiestāšanās procesa ES monitorings: korupcija un pretkorupcijas politika, 2002, https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/euaccesscorruptionlatviantrans_2002060_0.pdf, skatīts 17.05.2015

valstīs veiktā valsts pārvaldes reforma ir sekmējusi korupcijas mazināšanos, izstrādāti un stājušies spēkā jauni tiesību akti publisko iepirkumu jomā un informācijas pieejamības jomā.²¹³

EK secina, ka Kiprā ir panākts progress korupcijas un krāpšanas apkarošanā.²¹⁴

Par situāciju Polijā EK secina, ka ir veikti papildus pasākumi, ieskaitot nepieciešamā regulējuma pieņemšanu korupcijas apkarošanā, kas joprojām izraisa nopietnas bažas.²¹⁵

Vērtējot pretkorupcijas politikas efektivitāti Ungārijā, EK secina, ka korupcijas, krāpšanas un naudas atmazgāšanas izmeklēšana ir uzlabojusies, pieņemot papildus tiesisko regulējumu un nostiprinot institucionālo struktūru.²¹⁶

Progress Slovākijā pretkorupcijas pasākumu īstenošanā tiek pamatots, valdībai īstenojot konkrētas darbības un transponējot starptautiskās saistības. Vienlaikus korupcija joprojām tiek atzīta par nopietnu problēmu. EK secina, ka Lietuvā ir stiprināta korupcijas apkarošanas kapacitāte, bet Bulgārijā par ievērojamu attīstību tiek uzskatīta divu politikas plānošanas dokumentu pieņemšana valdībā.²¹⁷

Lietuva ir izveidojusi vienīgo patiesi neatkarīgo korupcijas apkarošanas institūciju visās kandidātvalstīs.²¹⁸

Attiecībā par Čehiju tiek secināts, ka ir veikti daži papildus pasākumi korupcijas un ekonomisko noziegumu apkarošanā, bet korupcija joprojām ir nopietna problēma, atsaucoties uz valdības ziņojumu, kurā valdība aicina iesaistīties politiskās partijas jautājuma risināšanā.²¹⁹ Progress Čehijā, palielinot tiesībsargājošo iestāžu un tiesu efektivitāti darbā ar korupciju un ekonomiskiem noziegumiem, lielā mērā ir bijis iespējams ES palīdzības dēļ.²²⁰

²¹³ Report of the European Commission on the progress towards accession by each of the candidate countries Strategy Paper 2001, http://ec.europa.eu/enlargement/archives/key_documents/reports_2001_en.htm#report2001, skatīts 15.05.2015.

²¹⁴ Report of the European Commission on the progress towards accession by each of the candidate countries Strategy Paper 2001, http://ec.europa.eu/enlargement/archives/key_documents/reports_2001_en.htm#report2001, skatīts 15.05.2015.

²¹⁵ Report of the European Commission on the progress towards accession by each of the candidate countries Strategy Paper 2001, http://ec.europa.eu/enlargement/archives/key_documents/reports_2001_en.htm#report2001, skatīts 15.05.2015.

²¹⁶ turpat

²¹⁷ Report of the European Commission on the progress towards accession by each of the candidate countries Strategy Paper 2001, http://ec.europa.eu/enlargement/archives/key_documents/reports_2001_en.htm#report2001, skatīts 15.05.2015.

²¹⁸ Atvērtās sabiedrības institūts, Pirmsiestāšanās procesa ES monitorings: korupcija un pretkorupcijas politika, 2002, https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/euaccesscorruptionlatviantrans_2002060_0.pdf, skatīts 17.05.2015.

²¹⁹ turpat

²²⁰ turpat

Par situāciju Rumānijā secinājumi ir līdzīgi, tiek uzsvērtas tiesas procesu reforma, un tas, ka korupcija joprojām ir lielā mērā neatrisināta problēma, bet Latvijā korupcija joprojām tiek atzīta par problēmu.²²¹

Ja valdības izstrādājušas korupcijas apkarošanas stratēģiju, tā parasti ir vai nu īstermiņa projekta formā, vai tās ieviešana balstās uz represijām un uz krimināllikuma lomas pastiprināšanu, kā arī galvenokārt ir vērstas uz zema, nevis uz augsta līmeņa korupciju. Visskaidrāk tas redzams Rumānijā, taču tas ir raksturīgi gandrīz visu korupcijas apkarošanas stratēģiju ieviešanai.²²²

2003.gadā EK sagatavotajā Visaptverošajā uzraudzības ziņojumā par Čehijas, Maltas, Kipras, Igaunijas, Lietuvas, Latvijas, Polijas, Slovēnijas, Slovākijas un Ungārijas gatavību pievienoties ES kopējais secinājums ir, ka korupcijas uztveres līmenis joprojām ir saglabājies augsts, bet dažos gadījumos pat ļoti augsts. EK norāda, ka tas var ietekmēt uzticēšanos valsts pārvaldei un tiesu varai, līdz ar to arī ietekmējot ES tiesību normu (*acquis*) pilnvērtīgu ieviešanu.²²³

Šauri tvertā pretkorupcijas politikas sfērā EK ir trūcis jebkāda ES mandāta attiecībā uz labāko praksi kriminālmeklēšanas un apsūdzību jomā, kas ļautu tai piespiest kandidātvalstis veikt pasākumus, kas nodrošinātu prokuratūru neatkarību, piemēram, Polijā un Rumānijā.²²⁴

Tāpat EK norāda uz nepieciešamību korupcijas apkarošanu noteikt par politikas prioritāti arī turpmākiem gadiem. Neskatoties uz to, ka lielākā daļa valstu ir izstrādājušas iedarbīgus pretkorupcijas pasākumus, to pilnvērtīga ieviešana ir nepieciešama. Tāpat tiek atzīta augsta līmeņa korupcijas lietu izmeklēšanas ietekme uz korupcijas uztveres palielināšanos sabiedrībā. EK apņemšanās Visaptverošā ziņojuma kontekstā ir ES fondu aizsardzība pret krāpšanu un korupciju.²²⁵

Savukārt izvērtējums par nosacījumiem, kas ietver neatkarīgu pretkorupcijas institūciju izveidi, nav veikts nevienā ziņojumā. Čehijā izveidotā pretkorupcijas struktūrvienība iekšlietu sistēmā nav uzskatāma par līdzvērtīgu neatkarīgai pretkorupcijas institūcijai.

²²¹ European Commission, Strategy Paper and Report of the European Commission on the progress towards accession by each of the candidate countries, 2001
http://ec.europa.eu/enlargement/archives/key_documents/reports_2001_en.htm#report2001, skatīts 21.05.2015.

²²² Atvērtās sabiedrības institūts, Pirmsiestāšanās procesa ES monitorings: korupcija un pretkorupcijas politika, 2002, https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/euaccesscorruptionlatviantrans_2002060_0.pdf, skatīts 17.05.2015.

²²³ European Commission Comprehensive monitoring report of the European Commission on the state of preparedness for EU membership of the Czech Republic, Estonia, Cyprus, Latvia, Lithuania, Hungary, Malta, Poland, Slovenia and Slovakia COM/2003/0675 final, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52003DC0675>

²²⁴ Atvērtās sabiedrības institūts, Pirmsiestāšanās procesa ES monitorings: korupcija un pretkorupcijas politika, 2002, https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/euaccesscorruptionlatviantrans_2002060_0.pdf, skatīts 17.05.2015.

²²⁵ Comprehensive monitoring report of the European Commission on the state of preparedness for EU membership of the Czech Republic, Estonia, Cyprus, Latvia, Lithuania, Hungary, Malta, Poland, Slovenia and Slovakia, COM/2003/0675 final, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52003DC0675>, skatīts 12.03.2015.

ES pievienošanās procesam ir bijusi liela ietekme uz juridisko ietvaru un institucionālajām struktūrām, kas iesaistītas cīņā pret korupciju. EK spiediens ir sekmējis svarīgas pārmaiņas likumdošanā, sevišķi tādās jomās kā publiskā iepirkuma likumdošana, kriminālprocess un civilprocess, korupcijas apkarošanas likumdošana un civildienesta likumdošana. ES relatīvā skaidrā attieksme Krimināllikuma realizēšanā ir radījusi ievērojamas pārmaiņas kandidātvalstīs, piemēram, uzlabota koordinācija starp dažādām tiesībsargājošām struktūrām, tiesībsargājošo amatpersonu apmācība un ar ES palīdzību īstenota tiesu sistēmas reforma.²²⁶

Zināma nevienmērīga pieeja ir saskatāma arī EK novērtējumos par noteikto kritēriju izmantošanu, kas attiecas uz izmaiņām nacionālajā regulējumā. 2001. gada Regulārajā ziņojumā par Slovēniju norādīts uz nepieciešamību vairāk uzmanības pievērst interešu konfliktam novēršanai publiskajā iepirkumā²²⁷, bet citu valstu ziņojumos par to pašu periodu tādas norādes nav. Ņemot vērā, ka nav pieejama metodoloģija konkrēto prasību izvirzīšanai, ir apgrūtināši izdarīt secinājumus par konkrētās prasības pamatotību tikai šajā gadījumā.

Tāpat attiecībā uz lobēšanas regulējuma ieviešanu, kas tiek minēts ziņojumā par Lietuvu, norādot to kā efektīvu korupcijas apkarošanas līdzekli, bet nav citos ziņojumos.²²⁸

Pretkorupcijas politikas īstenošanas efektivitātes netiešs novērtējums ir starptautisko organizāciju izstrādātie novērtējuma mehānismi, kuru procesā piedalās konvencijas dalībvalstu pārstāvji. Novērtēšanas mehānismu jeb monitoringa ietvaros tiek analizēta nacionālā regulējuma atbilstība starptautiskam līgumam, kā arī tā piemērošana. Ņemot vērā kandidātvalstīm izvirzītās prasības par pievienošanos starptautiskiem līgumiem, uzmanības vērts ir izvērtējums par situāciju no šodienas pozīcijām, ieviešot EP Krimināltiesību pretkorupcijas konvenciju ES dalībvalstīs.

Jāatzīmē, ka 2002. gadā astoņas no desmit no tālaika kandidātvalstīm bija ratificējušas minēto konvenciju, bet no ES dalībvalstīm ratifikācijas process bija pabeigts tikai trīs, tādējādi radot pamatu uzskatam, ka kandidātvalstīm tiek piemēroti standarti, kas atšķiras no tiem, kurus izmanto ES.²²⁹ Šajā kontekstā ES dalībvalstu inertums, ratificējot 1995. gada Konvenciju "Par

²²⁶ Atvērtās sabiedrības institūts, Pirmsiestāšanās procesa ES monitorings: korupcija un pretkorupcijas politika, 2002 https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/euaccesscorruptionlatviantrans_2002060_0.pdf, skatīts 17.05.2015.

²²⁷ Commission of the European Communities, 2001 Regular Report from the Commission on Slovenia's Progress towards Accession, 18. lpp., http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2001/sl_en.pdf, skatīts 12.03.2015.

²²⁸ Commission of the European Communities, 2000 Regular Report from the Commission on Lithuania's Progress towards Accession, 18. lpp., http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2000/lt_en.pdf, skatīts 12.03.2015.

²²⁹ Atvērtās sabiedrības institūts, Pirmsiestāšanās procesa ES monitorings: korupcija un pretkorupcijas politika, 2002 https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/euaccesscorruptionlatviantrans_2002060_0.pdf, skatīts 17.05.2015.

Eiropas Kopienas finansiālo interešu aizstāvību" rāda EK pretkorupcijas politikas ieviešanas ierobežotās iespējas ES mērogā.²³⁰

²³⁰ turpat

4.2. Korupcijas līmeņa novērtēšanas metodoloģiskie aspekti

Korupcijas līmeņa noteikšanā ir vismaz trīs zināmas problēmas. Pirmkārt, tās definēšana atšķiras katrā valstī un nav vienotas vispāratzītas definīcijas, tādēļ arī nav skaidrības par pētāmo objektu. Otrkārt, pieņemot, ka pastāv vienota korupcijas definīcija, pastāv risks, ka tas neaptver tās reālos apmērus sabiedrībā. Ja pētīt tikai kukuļos samaksātos līdzekļus, tad netiktu ņemtas vērā virkne koruptīvu darbību, kas netiek veiktas saistībā ar kukuļu maksāšanu. Treškārt, korupciju nevar saskaitīt, jo noziedzīgam nodarījumam nav skaidri redzamas cietušās puses, kas ziņotu un iesaistītajām pusēm ir abpusēji izdevīgi slēpt savas darbības.²³¹

Korupcijas apmērus nevar tieši noteikt dēļ grūti nosakāmās un neformālās fenomena būtības (sociāli nevēlamā un slēptā uzvedība) un dēļ grūtībām nodalīt korupcijas kontroli no pašas koruptīvas darbības.²³²

Ja, piemēram, kādā no ES dalībvalstīm ir uzsākti visvairāk kriminālprocesi par ārvalstu amatpersonu kukuļošanas gadījumiem, vai tas nozīmētu, ka šajā uzņēmēji visbiežāk piedāvā kukuļus amatpersonām ārvalstīs vai to, ka konkrētā dalībvalsts visefektīvāk piemēro ESAO konvenciju. Tas pats ir attiecināms uz notiesāto personu statistikas izmantošanu kā korupcijas apmēra rādītāju.

Par visprecīzāko korupcijas apmēru noteikšanas veidu atzīst aptaujas par reālo saskarsmi ar korupciju konkrētajā valstī.²³³ Aptaujas par konkrētu korupcijas pieredzi atrodas pakāpi augstāk par aptaujām, kas balstās tikai uz viedokļiem un uztveri. Taču arī tās saskaras ar daudzām problēmām, piemēram, ar piekrišanu (respondenti var sniegt atbildi, kas "apmierinātu" intervētāju), ar atbilžu variācijām atkarībā no aptaujas veida, kā arī ar kļūdainu atmiņu.²³⁴

Korupcijas indikatorus var iedalīt trīs lielākajās grupās: tie, kas balstās uz uzņēmumu vai mājsaimniecību aptaujām, ekspertu novērtējumu ziņojumu izmantošana un pēdējā laikā tik populārajiem vairāku indeksu apkopojumiem.²³⁵

²³¹ P.Szarek-Manson *The European Union's fight against corruption*, Cambridge University Press, 2010., 12.lpp.

²³² A Mungiu-Pippidi „The Good, the Bad and the Ugly: Controlling Corruption in the European Union”, 2013, <http://anticorr.eu/publications/the-good-the-bad-and-the-ugly-controlling-corruption-in-the-european-union-2/>, skatīts 15.03.2015.

²³³ P.Szarek-Manson *The European Union's fight against corruption*, Cambridge University Press, 2010., 13.lpp.

²³⁴ Atvērtās sabiedrības institūts, Pirmsiestāšanās procesa ES monitorings: korupcija un pretkorupcijas politika, 2002, 24.lpp. https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/euaccesscorruptionlatviantrans_2002060_0.pdf, skatīts 17.05.2015.

²³⁵ T.Thompson, A.Shah „Transparency International's Corruption Perception Index: whose perceptions are they anyway”, 2005,

Pastāvošie korupcijas indikatori atšķiras vairākos veidos: no kādiem avotiem tiek ņemta novērtējumos izmantojamā oriģinālinformācija, kā indikatori tiek veidoti, kas ir to auditorijas, kā arī tas, kādi korupcijas aspekti tiek fiksēti. Šo iemeslu dēļ neviens no indikatoriem nav labs visiem mērķiem.²³⁶

VEF “Vadītāju viedokļa aptauja” ir vēl viena uzņēmumu vadītāju aptauja, kas tiek veikta vairākās valstīs. Aptaujā piedalās uzņēmumu vadītāji ar starptautiskās uzņēmējdarbības pieredzi un strādā lielos un uz eksportu orientētos uzņēmumos. Aptaujas jautājumi ir vērsti, lai noskaidrotu “biznesa vadības ekspertu” viedokli par korupciju un citiem jautājumiem, vienlaikus mazāk uzmanības pievēršot uzņēmumu tiešajai pieredzei. Aptaujas mērķis ir apzināt valstu līmenī veiktos pasākumus biznesa vides uzlabošanai, nevis analizēt uzņēmumu attieksmi. 2011.gadā VEF datus tika iekļauti septiņi mainīgie korupcijas rādītāji, visi vērtējuma skalā no 1 līdz 7: novirzes publisko līdzekļu apguvē, neregulārie maksājumi un kukuļi, tiesu varas neatkarība, valdības locekļu favorītisms lēmumu pieņemšanā, valdības noteikumu radītie šķēršļi, valdības veidotās politikas caurspīdīgums un komersantu rīcības ētiskums.

Pretēji iepriekšminētajām aptaujām NIT, CPIA un ICRG katrs atsevišķi sniedz vienu korupcijas mērījumu ar mērķi atspoguļot korupcijas aspektu sajaukumu. NIT indekss galvenokārt norāda uz korupcijas ietekmi uz biznesa vidi. Saskaņā ar indeksa metodoloģiju korupcija tiek mērīta skalā no 1 līdz 7, kur 1 ir labākais iespējamais rādītājs, bet 7 - sliktākais ar pieļaujamo ceturtdaļpunktu pieaugumu.

Korupcijas apmēru noteikšanā pēdējā laikā tiek izmantotas trīs plašas pieejas, kas bieži vien ir savstarpēji papildinošas:

1. Informācijas apkopošana no iesaistītajām pusēm. Tas sevī ietver uzņēmumu, amatpersonu, ekspertu un iedzīvotāju aptaujas. Šie informācijas avoti var tikt izmantoti atsevišķi vai kopumā kombinējot starptautiskās pretkorupcijas organizācijas “*Transparency International*” starptautiski izmantoto KUI vai Pasaules Bankas Korupcijas kontroles rādītāju. Pastāvi daudzi šādi avoti un 1996.gadā tie tika apkopoti minētajos indeksos. Minētie indeksi ir vienīgi avoti, kas pieļauj korupcijas apmēru salīdzinājumu starptautiskā mērogā ilgākā laika periodā.
2. Aptaujas par valstu institucionālo izkārtojumu, piemēram, labā prakse publisko iepirkumu jomā, budžeta caurskatāmība, utml. Tas nenosaka korupcijas

<http://siteresources.worldbank.org/INTWBIGOVANTCOR/Resources/TransparencyInternationalCorruptionIndex.pdf>,
skatīts 17.05.2015.

²³⁶ turpat

izplatību, bet drīzāk korupcijas izpausmes varbūtību. Valstu pārstāvniecība šajās aptaujās ir ierobežota un ietver konkrētas attīstības valstis, un rezultāti netiek regulāri aktualizēti. Kā piemēru var minēt Globālo korupcijas barometru vai *Transparency International* veikto godprātības izvērtējumu valstīs.

3. Atsevišķu jomu vai projektu audits ar mērķi saprast, vai piešķirtais publiskais finansējums ir samērīgs un vispārpieejams, vai tas tiek piešķirts neskaidrā veidā un tam ir korupcijas pazīmes. Tie var būt finanšu auditi vai speciāli izstrādāti novērtējumi publisko investīciju piešķiršanas objektivitātes noteikšanai.²³⁷

Tabula Nr. 4.1.

Korupcijas noteikšanas indikatori pēc to iegūšanas veida²³⁸

Indikators	Tā salīdzināšanas iespējas ar citām valstīm	Salīdzināšanas iespējas laika periodā vai pirms/pēc notikuma	Novērojumi
Korupcijas uztvere, eksperti, iedzīvotāji, uzņēmumi	Jā	Jā, bet nav pilnībā uzticams, jo ir pierādījies, ka citiem faktoriem ir ietekme (piemēram, pieņēmumiem par ekonomisko situāciju)	Augstākā mērā attiecināmi, bet arī ļoti subjektīvs
Ekspertu reālā saskarsme ar korupciju, iedzīvotāji, uzņēmumi, valsts institūcijas un struktūrvienības	Jā	Jā, pastāv norobežošanās, lai atzītu sociāli nevēlamu rīcību	Attiecināmi un objektīvi, bet zems atbilžu sniegšanas sliekšnis
Korupcijas pazīmju institucionālā kontrole (pastāvīga un atbildību prasoša)	Jā	Ļoti ierobežota: pierādījumi liecina par to, ka nepastāv korelācija starp institucionālo korupcijas kontroles mehānismu un korupciju kā tādu	Ļoti objektīvi, bet bieži neattiecināmi; salīdzinājums attiecībā pret KUI u.c.

²³⁷ A. Mungiu-Pippidi „The Good, the Bad and the Ugly: Controlling Corruption in the European Union”, Hertie School of Governance, 2013, <http://anticorrupt.eu/publications/the-good-the-bad-and-the-ugly-controlling-corruption-in-the-european-union-2/>, skatīts 15.03.2015.

²³⁸ turpat

Audits un izmeklēšana	Nē	Jā, ja veikti atkārtoti	Jāveic par konkrētiem jautājumiem/valstīm
-----------------------	----	-------------------------	---

Avots: A. Mungiu-Pippidi „The Good, the Bad and the Ugly: Controlling Corruption in the European Union”, Hertie School of Governance, 2013²³⁹

Gottingenas universitātē Vācijā izstrādātais starptautiskais KUI tiek uzskatīts par vienu no prominentākajiem mēģinājumiem korupcijas kvantitatīvās izteiksmes noteikšanai publiskajā pārvaldē. KUI tiek izmantoti risku noteikšanas aģentūru vērtējumi un uzņēmēju elites konkrētās valstīs aptaujas, un rezultātā valstis tiek sakārtotas zināmā secībā. Par no korupcijas brīvām valstīm tiek atzītas maksimālo iespējamo vērtējumu – 100 punktus ieguvušās valstis, savukārt valstīs ar viszemāko punktu skaitu korupcijas izplatība tiek uztverta nopietnu problēmu. Rezultātu izvērtējums no 1995. līdz 2012.gadam bija amplitūdā līdz 10, pēc 2012.gada - 100 punktu amplitūdā.²⁴⁰

Lai gan uztveri nekad nevajadzētu jaukt ar realitāti, iegūtais kopsaucējs sniedz pārlicību, ka iegūtā uztvere ir informatīvi atbilstoši esošajam korupcijas līmenim.²⁴¹

Par KUI pievienoto vērtību tiek uzskatīta vairāku datu avotu kombinācija vienotā indeksā, kas palielina uzticamību katram no individuālajiem rādītājiem.²⁴²

KUI tiek veikts no 1995.gada, un laika gaitā tā metodoloģija ir mainījusies vairākkārt. Tā, piemēram, 2003.gada KUI ietver 133 pasaules valstis salīdzinājumā ar 102 valstīm 2002.gadā, izmantojot 17 avotus no 13 dažādām institūcijām: 1) Pasaules ekonomistu forums 2) Pārvaldības attīstības institūts 3) žurnāla „The Economist” pētniecības vienība, 4) starptautiskā informācija no Beirutas, Libānas, 5) Pasaules tirgus izpētes centrs(Londona), 6) socioloģisko pētījumu centrs „Gallup International”, 7) starptautiskas, nevalstiskas organizācijas „Freedom House” pētījums „Nācijas pārejas posmā”, 8) starptautiskā auditorkompānija „PricewaterhouseCoopers”, 9) uzņēmums „Politisko un ekonomisko risku konsultācijas” Honkongā, 10) Pasaules Bankas aptauja par pasaules biznesa vidi, 11) Kolumbijas universitāte, 12) Daudzpusējās attīstības banka, 13) Pasaules Bankas un ERAB

²³⁹ A. Mungiu-Pippidi „The Good, the Bad and the Ugly: Controlling Corruption in the European Union”, Hertie School of Governance, 2013, <http://anticorrrp.eu/publications/the-good-the-bad-and-the-ugly-controlling-corruption-in-the-european-union-2/>, skatīts 15.03.2015

²⁴⁰ Transparency International, <http://www.transparency.org/cpi2012/results>, skatīts 12.05.2015.

²⁴¹ J.G.Lambsdorf, M.Nell „Corruption: where we stand and where we go”, The Corruption Monster, Ethik, Politik und Korruption, ed.by M.Kreutner, Wiena, 2006, 229.lpp.

²⁴² Transparency International „Global Corruption Report 2004, Pluto Press, 2004., 282.lpp.

aptauja par biznesa vidi un uzņēmējdarbības īstenošanu.²⁴³ Ja salīdzinām, tad 1995.gadā lielākais izmantoto avotu skaits bija septiņi.²⁴⁴

Par lielāko tā kritiku tiek atzīta sabiedrības daļas uztveres datu izmantošana, pieņēmumus par problēmas esamību un apmēru, jo tā rādītāju veido vairāki citi aptauju un pētījumu rezultāti, kuru iegūšanai vispārējās iedzīvotāju aptaujas tika izmantotas tikai sākotnēji.²⁴⁵

Ekspertu novērtējumi ir visbiežāk izmantotie informācijas avoti valstu salīdzinājumos ilgākā laika periodā, jo tie sedz plašāku jautājumu loku. Viens no kompozītajiem indeksiem, kura metodoloģija nav mainīta un aptaujas metodes netiek nodalītas atšķirībā no reģiona ekonomiskajiem rādītājiem, ir Pasaules Bankas izstrādātais Pasaules pārvaldības indekss, kurā viens no rādītājiem ir korupcijas kontrole.

ICRG tiek izmantots tikai attīstītākajās valstīs un tā fokusā ir koruptīvu darbību salīdzinošā biežuma noteikšana. Tā korupcijas reitings variē skalā no 0 līdz 6, kur augstākais rādītājs atbilst labākai situācijai. Pēdējie pieejamie dati nav tik seni kā citiem minētajiem indikatoriem.

No 2003.gada tiek veidots Globālais korupcijas barometrs.²⁴⁶ Tā pēdējās aptaujas rezultāti publicēti 2013.gadā, bet nav datu par 2008. gadu un 2012.gadu. Tā ir vairākos kontinentos veikta aptauja par uztveri un attieksmi pret korupciju, kā arī respondenti nosauc institūcijas vai jomas, kurās korupcija ir visizplatītākā. Papildinot KUI, barometrā ietverti jautājumi, kas palīdzētu noteikt korupcijas apmēru apjomu un izplatību.

No uzņēmēju auditorijas aptaujām jāmin BEEPS un WEF "Vadītāju viedokļa aptauja", kuru rezultāti tika izmantoti priekšstata gūšanai par kandidātvalstīm pirms 2004.gadā noslēgušās paplašināšanās. Salīdzinot BEEPS un WEF aptaujas ar citiem pētījumiem šajā jomā, tad minētās aptaujas ir sistemātiskākas un labāk salīdzināmas dažādās valstīs gadu griezumā, sedz plašāku jautājumu loku un sniedz vairāk informācijas par

²⁴³ Transparency International „Global Corruption Report 2004, Pluto Press, 2004., 282.lpp.

²⁴⁴ Transparency International http://www.transparency.org/research/cpi/cpi_early/0/, skatīts 14.05.2015.

²⁴⁵ T.Thompson, A.Shah „Transparency International’s Corruption Perception Index: whose perceptions are they anyway”, 2005, <http://siteresources.worldbank.org/INTWBIGOVANTCOR/Resources/TransparencyInternationalCorruptionIndex.pdf>, skatīts 17.05.2015.

²⁴⁶ Transparency International, Global Corruption Report 2004, Pluto Press, 288.lpp.

noteiktajiem terminiem un metodoloģiju. Tas tās padara par pētniekiem draudzīgiem informācijas avotiem.²⁴⁷

Kaut arī BEEPS aptauja ir svarīgs solis, lai novērstu lielāku jucekli, kas rodas no atšķirības starp administratīvo korupciju un “valsts sagrābšanu”, aptaujāto firmu skaits, kas svārstās no 70 līdz 170, rada šaubas par to, cik lielā mērā rezultāti sniedz priekšstatu par situāciju visās firmās valstī kopumā.²⁴⁸

Aptaujas ir relatīvi viegli izmantojamas administratīvās korupcijas novērtējumam, jo tās nosaka korupcijas esamību caur to indivīdu pieredzi, kas izmantojuši valsts pārvaldes institūciju sniegtos pakalpojumus. Tās var noteikt dažus no valsts sagrābšanas aspektiem, piemēram, ja tiek jautāts par uztverē pastāvošo prettiesisko ietekmi uz likumdošanu un noteikumiem, kas ietekme uzņēmējdarbību. Tomēr aptaujas viennozīmīgi nav efektīvākais veids, lai noteiktu koruptīvu rīcību valsts mērogā, ja, piemēram, politiķi dod kukuļus ierēdņiem, vai līdzekļi ir prettiesiski novirzīti citiem mērķiem. Daudzus interešu konflikta veidus nav viegli noteikt aptaujās. Tas attiecas, piemēram, uz uzņēmumu dotajiem solījumiem valsts amatpersonām.²⁴⁹

4.3. Korupcijas līmeņa izvērtējums jaunajās dalībvalstīs

Pasaules Bankas veikto aptauju rezultāti 1990.gadu beigās norāda, ka kandidātvalstīs korupcija tika uztverta par daudz nopietnāku problēmu nekā tā dēvētajās vecajās dalībvalstīs.²⁵⁰

Līdzās starptautiskās sabiedrības, ES un atsevišķu valstu rūpei arī pārejas valstu iedzīvotāji ir tieši ieinteresēti reformā. Pastāv pierādījumi, ka kandidātvalstu pilsoņi labi apzinās korupcijas problēmu un pat tad, ja viņi nepiekrīt korupcijas morālam nosodījumam, kas dažreiz izskan, tomēr uzskata, ka ir nepieciešams izveidot praktiskus pretkorupcijas mehānismus.²⁵¹

²⁴⁷ M.Perrota Corruption in Eastern Europe as Depicted by Popular Cross-Country Corruption Indicators, <http://freepolicybriefs.org/2012/10/15/corruption-in-eastern-europe-as-depicted-by-popular-cross-country-corruption-indicators/>, skatīts 25.04.2015

²⁴⁸ Atvērtās sabiedrības institūts, Pirmsiestāšanās procesa ES monitorings: korupcija un pretkorupcijas politika, 2002., https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/euaccesscorruptionlatviantrans_2002060_0.pdf, skatīts 17.05.2015.

²⁴⁹ S. Knack Measuring Corruption in Eastern Europe and Central Asia: A Critique of the Cross-Country Indicators, World Bank, 2006., <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/8377>, skatīts 14.05.2015.

²⁵⁰ P.Szarek-Manson The European Union's fight against corruption, Cambridge University Press, 2010, 13.lpp.

²⁵¹ Atvērtās sabiedrības institūts, Pirmsiestāšanās procesa ES monitorings: korupcija un pretkorupcijas politika, 2002., https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/euaccesscorruptionlatviantrans_2002060_0.pdf, skatīts 17.05.2015.

Pirmais korupcijas pētījums Centrāl un Austrumeiropas valstīs tika veikts tikai pēc komunistiskā režīma sabrukuma. Pasaules Bankas 2000.gada pētījums par korupcijas veidiem un tendencēm bija pirmais no visaptverošiem pētījumiem šajās valstīs, ar kuru bija jāskaras uzņēmējiem. Pētījumā, izmantojot BEEPS aptaujas datus, tika konstatēts, ka pārejas ekonomikas valstīs ir plaši izplatīta “valsts sagrābšana” un administratīvā korupcijas, un problēmas sakne „stiepgas dziļi vēsturiskajā mantojumā, ekonomiskajās struktūrās un pārejas posmos.”²⁵²

Laika periodā līdz 2003.gadam maz bija salīdzinošu pētījumu, kas nodrošinātu skaidrus pierādījumus par korupcijas līmeni kandidātvalstīs, un vispār nebija nekādu nopietnu detalizētu salīdzinošu pētījumu par korupciju ES dalībvalstīs un Centrāleiropas un Austrumeiropas valstīs, kas sniegtu pietiekami daudz datu.²⁵³

Tabula nr. 4.2.

„Valsts sagrābšanas” rādītāji: uzņēmumu procentuālā attiecība, kuru darbību ietekmē maksāšana par lēmumu pieņemšanu dažādās jomās

Valsts	Likumdošana Parlamentā	Prezidenta dekrēti	Centrālā Banka	Krimināllietas	Komerclietas	Partiju finansēšana	Ekonomikas sagrābšanas indekss
Bulgārija	28	26	28	28	19	42	28
Čehija	18	11	12	9	9	6	11
Igaunija	14	7	8	8	8	17	10
Ungārija	12	7	8	5	5	4	7
Latvija	40	49	8	21	26	35	30
Lietuva	15	7	9	11	14	13	11
Polija	13	10	6	12	18	10	12
Rumānija	22	20	26	14	17	27	21
Slovākija	20	12	37	29	25	20	24
Slovēnija	8	5	4	6	6	11	7

Avots: J.Hellman, G.Jones, D.Kaufmann „Seize the State, Seize, the Day: State Capture, Corruption and Influence in Transition”, Policy research Working Paper 2444, World Bank Institute and the Office of the Chief Economist, EBRD, 2000., 9.lpp.

²⁵² World Bank, Anticorruption in Transition: a Contribution to the Policy Debate (World Bank 2000): <http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/contribution.pdf>, skatīts 15.05.2015.

²⁵³ Atvērtās sabiedrības institūts, Pirmsiestāšanās procesa ES monitorings: korupcija un pretkorupcijas politika, 2002, Atvērtās sabiedrības institūts, Pirmsiestāšanās procesa ES monitorings: korupcija un pretkorupcijas politika, 2002, https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/euaccesscorruptionlatviantrans_2002060_0.pdf, skatīts 17.05.2015.

Lai iegūtu datus, ko varētu interpretēt kā “valsts sagrābšanas” novērtējumu, BEEPS aptaujā uzņēmumu vadītājiem tika vaicāts, vai un kādā mērā viņu kompāniju ietekmē dažāda veida lēmumu pirkšana. Saprotoot “valsts sagrābšanu” atbilstoši Pasaules Bankas definīcijai, visinteresantākais rezultāts ir tas, ka vidēji gandrīz 20 procenti kompāniju apgalvo, ka tās skar korupcija, kas notiek likumdošanas pieņemšanas procesā un politisko partiju finansēšanā.

Procentuāli likumdošanas pieņemšanas ietekmēto kompāniju skaits svārstās no 8 procentiem Slovēnijā līdz 40 procentiem Latvijā, bet skaitļi attiecībā uz partiju finansēšanu ir robežās no 4 procentiem Ungārijā līdz 42 procentiem Bulgārijā. Valstu atbildes attiecībā uz tiesas lēmumiem īsti nav rādītāji, jo neatbilst Pasaules Bankas “valsts sagrābšanas” definīcijai, taču tie ir tikpat interesanti, jo norāda uz nozīmīgām korupcijas problēmām tiesu sistēmā. Skaitļi par korupciju prezidenta dekrētu un Centrālās Bankas lēmumu pieņemšanā kandidātvalstīs droši vien nav tik svarīgi, jo visās valstīs prezidentam ir ierobežota vara un Centrālās Bankas neatkarība nevienā no tām netiek nopietni apdraudēta.

Administratīvās korupcijas apmēru saskaņā ar BEEPS aptaujas rezultātiem, uzņēmumi kandidātvalstīs neoficiālos maksājumus valsts amatpersonām tērē vidēji 2,1 procentu no saviem gada ienākumiem. Kā daļa no gada peļņas procentiem šie skaitļi, protams, būtu daudz augstāki.

Tāds pats jautājums tika uzdots arī vairākās ES valstīs, proti, Francijā, Vācijā, Itālijā, Portugālē, Spānijā, Zviedrijā un Lielbritānijā. Kaut arī skaitļi par vidējo ieņēmumu procentu likmi, ko firmas maksā valsts amatpersonām, nav pieejami, tomēr aptauja atklāja pārsteidzošas atšķirības. Piemēram, aptaujā ES valstīs vidēji 84 % respondentu apgalvoja, ka tādas firmas kā viņējā nesedz neoficiālos maksājumus. ES valstīs vidēji 3,5 procenti firmu apgalvoja, ka viņu kompānijai līdzīgās citas kompānijas izdod 2–10 procentus no gada ieņēmumiem neoficiālos maksājumus salīdzinājumā ar 20,9 % firmu kandidātvalstīs. Vidēji 67 % aptaujāto kompāniju ES valstīs teica, ka netiek veikti nekādi neoficiāli maksājumi firmu darījumos ar valdību. Salīdzinājumam – vidēji 8,5 % firmu to apgalvoja kandidātvalstīs.

Salīdzinot BEEPS rezultātus laika posmā no 2005. līdz 2009. gadam, vislielākās izmaiņas ir novērotas tā dēvētajā “kukuļa nodokļa” apmērā, kuru veido komersanta “neformālie maksājumi vai dāvanas valsts amatpersonām, lai nokārtotu jautājumus” gada griezumā. To apjoms jaunajās ES dalībvalstīs pieaudzis vairāk kā četras reizes no 28,12 %

2005. gadā līdz 62,1 % 2009.gadā. Tik lielu starpību varētu izskaidrot arī atklātība, atbildot uz aptaujas jautājumiem.²⁵⁴

Vienīgā valsts, kurā minētais kukuļa nodoklis 2009.gadā nebija palielinājies, ir Polija. Vislielākais kukuļa nodokļa pieaugums saskaņā ar aptaujas rezultātiem ir Igaunijā un Slovēnijā, lai arī šajās valstīs ES valstu grupā tas sākotnēji bija vismazākais (0,29 un 0.17 attiecīgi). Abās minētajās valstīs līdzīgu aptauju kontekstā ir vislabākie rezultāti.²⁵⁵

Papildus kukuļa nodoklim citos BEEPS aptaujas jautājums par korupciju ir novēroti nelieli uzlabojumi. Tā, piemēram, 2005.gada aptaujā 13,4 % respondentu norādīja uz kukuļa maksāšanas nepieciešamību bieži, parasti vai vienmēr, bet 2009.gadā – 6,75 % respondentu izvēlējās šo atbildes iespēju. Jautājumu kopums saistībā ar kukuļu maksājumiem publisko pakalpojumu saņemšanai norāda uz kukuļu maksājumu samazināšanos, piemēram, nodokļu maksāšanas jomā vai saskarsmē ar muitu un tiesām.²⁵⁶

Tiesu godīguma novērtējums ir pasliktinājies abās jomās, bet tomēr to par šķērsli uzņēmējdarbībai uzskata mazāk uzņēmēju salīdzinājumā ar 2005.gadu. Samazinājies arī respondentu skaits jaunajās ES dalībvalstīs, kas atzīst atgriezenisko maksājumu veikšanu, lai uzvarētu iepirkuma procedūrā, un samazinājusies arī šim maksājumam prasītā īpatsvara apjoms kopējā realizācijā. Slovēnijai un Igaunijai ir labākie rādītāji šajā jomā. Atgriezeniskie maksājumi no kukuļdošanas (*kickback payments*) ir vislielākie, un saskaņā ar respondentu atbildēm veido 3.06 % no pārdošanas apjoma. Pieaug to uzņēmēju skaits, kas min korupciju kā lielāko šķērsli uzņēmējdarbībai.

2009.gada BEEPS aptaujās 8,16 % uzņēmumu norāda korupciju par lielāko uzņēmējdarbības šķērsli salīdzinājumā ar 6,4 % 2008.gadā. Rumānijā Centrāleiropas valstu grupā 9,5 % respondentu uzskata korupciju par šķērsli, un tas ir vislielākais un vienlaikus vissliktākais rādītājs. Ironiski, bet lielākais uzlabojums starp 2005. un 2009.gadu ir Polijā, vienīgajā valstī, kur ziņotais kukuļa nodoklis ir samazinājies. Tas liecina, cik grūti var būt apkopot informāciju no šiem avotiem, ņemot vērā, ka visi dažādie valsts situācijas aspekti tiek fiksēti ar vienu punktu.

Jāatzīmē arī grūtības, kas saistītas ar dažādu rādītāju diametrāli pretēju mainīgumu vienas valsts ietvaros. Tā, piemēram, Ungārijā ir novērots vislielākais kukuļa nodokļa

²⁵⁴ M.Perrota Corruption in Eastern Europe as Depicted by Popular Cross-Country Corruption Indicators, <http://freepolicybriefs.org/2012/10/15/corruption-in-eastern-europe-as-depicted-by-popular-cross-country-corruption-indicators/>, skatīts 25.04.2015.

²⁵⁵ turpat

²⁵⁶ turpat

pieaugums, bet strauji samazinājies atgriezenisko maksājumu apjoms publisko iepirkumu pasūtījumu iegūšanai. Abi šie rādītāji savstarpēji ir grūti salīdzināmi.²⁵⁷

Aptaujas izlasē piedalījās 142 valstis, un ES valstu grupā rezultāti par korupciju kā uzņēmējdarbību kavējošu faktoru, ir ievērojami labāki par vidējiem, lai gan tieši jaunās ES valstīs rezultāti nav iepriecinoši. No 142 valstīm Slovērijai ir 135. rezultāts sadaļā par valsts amatpersonu favorītisma izpausmes apjomu, bet Čehijai 124. rezultāts sadaļā par publiskā finansējuma novirzīšanu no tā mērķa izmantošanas.

Salīdzinot ar 2010. gada rezultātiem, ES valstu grupā novēroti sliktāki rādītāji, bet uzlabojumi konstatēti Centrāleiropas valstu grupā. Puse no pirmās grupas valstu uzrādīja sliktākus rezultātus, ieskaitot ievērojami sliktākus rezultātus Igaunijā, Polijā un Slovēnijā, kur rezultāts pasliktinājies par vairāk nekā vienu punktu.

Visas jaunās ES dalībvalstis vienmēr uzrādījuši rezultātu zem 4 punktiem. ES valstu grupā piecām valstīm ir pasliktinājies rezultāts, trīs valstu rezultāti bija bez izmaiņām, un tikai divās valstīs - Igaunijā un Lietuvā - rezultāts bija nedaudz labāks. Zemākais un vienlaikus labākais rezultāts ir Igaunijā un Slovēnijā - 2,25 punkti. Minētajām valstīm ir arī labākie rādītāji reģionā - 5,25 un 4 punkti attiecīgi. Pēdējo trīs gadu laikā līdz pat 2007. gadam rādītāji bijuši nemainīgi stabili ar vidējo rādītāju 2,5 punkti jaunajās ES dalībvalstīs.

Lietuvas rādītāji pasliktinājās, bet Polijas reitings nedaudz uzlabojās. Igaunija un Slovēnija kopā ar Ungāriju uzrāda vislabākos rezultātus. Zemākais reitings ir Bulgārijai kopā ar Latviju, līdzīgi kā NIT novērtējumā.²⁵⁸

Abos indeksos ir vienādi rezultāti attiecībā par valsti, kas uzrādījusi labāko un sliktāko rādītāju, attiecīgi Igaunija un Bulgārija. 2009. gadā labākais rezultāts saskaņā ar WBI bija Slovērijai. Lielākais uzlabojums ES grupā salīdzinājumā ar 2009. gadu ir noticis Lietuvā, bet lielākais kritums - Slovēnijā. Lielākā atšķirība starp abiem indeksiem ir tāda, ka WBI izmanto vairākus avotus un ziņojumus pat gadījumos, kad tikai viens avots ir pieejams (*Transparency International* prasība ir vismaz trīs avoti), kas rezultātā sniedz plašāku segumu. Citādā ziņā abi indeksi ir korelējoši, un abiem ir kopīgas problēmas.²⁵⁹

Nemot vērā indikatoru daudzveidību un plašumu, šāds secinājums bija sagaidāms. Korupcija ir multidimensionāls fenomens, ka dažādiem indikatoriem un novērtējumiem ir

²⁵⁷ M.Perrota Corruption in Eastern Europe as Depicted by Popular Cross-Country Corruption Indicators, <http://freepolicybriefs.org/2012/10/15/corruption-in-eastern-europe-as-depicted-by-popular-cross-country-corruption-indicators/>, skatīts 25.04.2015

²⁵⁸ M.Perrota Corruption in Eastern Europe as Depicted by Popular Cross-Country Corruption Indicators, <http://freepolicybriefs.org/2012/10/15/corruption-in-eastern-europe-as-depicted-by-popular-cross-country-corruption-indicators/>, skatīts 25.04.2015

²⁵⁹ turpat

jābūt bieži vien ar kontrastējošiem rezultātiem. Ja nav skaidrības, par kuru konkrēto aspektu tiek veikta izpēte, jebkurš secinājums, kas balstīts uz vispārējiem valstu savstarpējiem korupcijas indikatoriem ilgākā laika periodā, ir jāuztver ar piesardzību.²⁶⁰

4.4. Korupcijas novērtējumi vecajās dalībvalstīs

Vidējais korupcijas (uztveres) līmenis Eiropas valstīs 1984.gadā bija 0,78 vienības no KUI.²⁶¹ Ņemot vērā korupcijas indeksa amplitūdu no 0 līdz 6 punktiem, kur 0 norāda uz korupcijas neesamību, bet 6 norāda uz korupcijas izplatības visaugstāko līmeni (līdz 2013.gadam), tik zems uztveres novērtējums liecina par sākotnēji zemo korupcijas līmeni Eiropas Savienībā. Vidējais korupcijas līmenis Eiropas valstīs 2007.gadā bija palielinājies līdz 2.12 punktiem.

Lai gan korupcijas līmenis Eiropā joprojām ir salīdzinoši zems, un par pasaules godīgākajām valstīm atzītās Somija, Zviedrija un Dānija atrodas Eiropā, kopējais korupcijas līmenis ir palielinājies par 1.34 vienību KUI laika periodā no 1984. līdz 2007.gadam. Tas norāda, ka korupcija Eiropas valstīs vidēji ir palielinājusies par 22 % saskaņā ar korupcijas uztveres indeksa rādītājiem.²⁶²

Pasaules Bankas rādītāji labāk raksturo situāciju, bet jāatzīmē viens būtisks trūkums, kas saistīts ar atskaites punkta nenoteiktību. Ņemot vērā mainīgo atskaites punktu, tas neļauj veikt salīdzinošo situācijas analīzi pa gadiem. Rādītājs veido valstu izkārtojumu konkrētā skalā, bet nesniedz ieskatu par korupcijas līmeni, līdz ar to arī nesniedz iespēju analizēt situāciju secīgi pa gadiem.

Eiroparometra aptauju 2005., 2007. un 2009. gadu rezultāti norāda, ka vairākums eiropiešu tic, ka korupcija ir lielākā problēma ES dalībvalstīs. 2009.gada Eiroparometra aptaujā par korupcijas cēloņiem norādīti reāls korupcijas prevencijas trūkums un caurspīdīguma trūkums publisko līdzekļu apgūšanā. Papildus tam lielākā daļa eiropiešu piekrīt, ka korupcija eksistē ES institūcijās. Pirmais globālās finanšu krīzes vilnis 2007.gadā situāciju ir ievērojami pasliktinājis tādās valstīs kā Grieķija, Īrija, Portugāle, Itālija un Spānija.²⁶³

²⁶⁰ M.Perrota Corruption in Eastern Europe as Depicted by Popular Cross-Country Corruption Indicators, <http://freepolicybriefs.org/2012/10/15/corruption-in-eastern-europe-as-depicted-by-popular-cross-country-corruption-indicators/>, skatīts 25.04.2015

²⁶¹ R.MacDonald, M.T.Majeed Causes of Corruption in European Countries: History, Law, and Political Stability, http://www.gla.ac.uk/media/media_218412_en.pdf, skatīts 16.02.2015.

²⁶² turpat

²⁶³ turpat

Pirms 12 gadiem pirms lielākās ES paplašināšanās secināts, ka ES trūkst mērauklu korupcijas novērtēšanai dalībvalstīs, un ir pieejami pārāk maz pētījumu vai informācijas, lai izdarītu secinājumus, ka korupcija vairāk ir izplatīta kandidātvalstīs nekā dalībvalstīs, kaut arī ierobežotais pierādījumu kopums rāda, ka tāda ir situācija kopumā. Neskatoties uz to, tiek atzīta norāžu pastāvēšana par korupcijas, un it sevišķi augsta līmeņa korupcijas, problemātiku arī daudzās dalībvalstīs, tostarp dažās no lielākajām valstīm – Vācijā, Francijā un Itālijā, jo pētījumos ziņots, ka labākajās kandidātvalstīs ir mazāk korupcijas nekā sliktākajās ES dalībvalstīs.²⁶⁴

Attēls Nr.4.5.

Pasaules Bankas korupcijas kontroles rādītāji vecajās ES dalībvalstīs

Avots: Pasaules Banka, <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>

²⁶⁴ Atvērtās sabiedrības institūts, Pirmsiestāšanās procesa ES monitorings: korupcija un pretkorupcijas politika, 2002, 21.lpp., Atvērtās sabiedrības institūts, Pirmsiestāšanās procesa ES monitorings: korupcija un pretkorupcijas politika, 2002, https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/euaccesscorruptionlatviantrans_2002060_0.pdf, skatīts 17.05.2015.

4.5. Pēdējās paplašināšanās ietekme uz korupcijas situāciju ES

2014. gadā publiskotajā pirmajā EK Pretkorupcijas ziņojumā secināts, ka ES dalībvalstīs ir nepieciešamais tiesiskais regulējums un institūcijas korupcijas novēršanai un apkarošanai. Neskatoties uz to, sasniegtie rezultāti ES kopumā nav apmierinoši, jo pretkorupcijas politika ne vienmēr tiek ieviesta, sistēmiskās problēmas netiek novērstas pietiekami efektīvi un specializētajām institūcijām ne vienmēr ir kapacitāte ieviest spēkā esošo regulējumu. Deklarētie nodomi joprojām ir attālināti no konkrētiem rezultātiem, un joprojām nav politiskās gribas izskaust korupciju.²⁶⁵

Saskaņā ar Pasaules Bankas Vispasaules pārvaldības indikatora rezultātiem laika posmā no 1996. līdz 2011. gadam korupcijas situācija ES dalībvalstīs Grieķijā, Itālijā, Portugālē un Spānijā ir pasliktinājusies. Pirmajās divās no minētajām valstīm rādītāji ir samazinājušies līdz kritiskam līmenim, kas raisa šaubas par ES transformēšanas iedarbību uz tās dalībvalstīm.²⁶⁶ Viens no indikatora rādītājiem ir valsts institucionālās sistēmas un regulējuma vēršanās pret korupciju, proti, cik valsts efektīvi izmanto resursus korupcijas apkarošanai.

2013. gadā Eurobarometra iedzīvotāju aptaujas un uzņēmumu izlases aptaujas dalībvalstīs rezultāti norādīja uz sakritību lielākajā gadījumā ar KUI rādītājiem. Vērtējot kopsakarības starp vispārējo uztveri par korupcijas izplatību un personisko saskarsmi kukuļošanā (tika sagaidīta kukuļa maksāšana dažādās situācijās), dalībvalstis var raksturot dažādi.

Atbildes uz aptaujā iekļauto jautājumu apstiprināja pozitīvo uztveri un zemo pieredzi saskarsmē ar korupciju Dānijā, Somijā, Luksemburgā un Zviedrijā. Respondentu skaits šajās valstīs, kas norādīja, ka no viņiem tika sagaidīta kukuļa maksāšana (mazāk nekā 1 % gadījumu), un cilvēku, kas korupciju uzskata par plaši izplatītu, ir ievērojami zemāks nekā vidēji ES (20%, 29 %, 42 % un 44 % attiecīgi).

Apvienotajā Karalistē aptaujā ir uzrādīti vislabākie rezultāti, jo tikai 5 no 1115 cilvēkiem atzina, ka no viņiem tika sagaidīts kukulis (mazāk par 1 %). Apvienotajā Karalistē 64 % respondent uzskata, ka korupcija valstī ir plaši izplatīta, kur vidējais rādītājs ES ir 74 %.

Vācijā, Nīderlandē, Beļģijā, Igaunijā un Francijā vairāk nekā puse respondentu uzskata korupciju par plaši izplatītu fenomenu, bet faktiski apmēram tikai 2 % respondentiem ir bijis

²⁶⁵ European Commission, EU Anti-Corruption Report, COM(2014) 38 final, 3.lpp., http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr_2014_en.pdf, skatīts 02.04.2015.

²⁶⁶ A. Mungiu-Pippidi „The Good, the Bad and the Ugly: Controlling Corruption in the European Union”, Hertie School of Governance, 2013, <http://anticorrupt.eu/publications/the-good-the-bad-and-the-ugly-controlling-corruption-in-the-european-union-2/>, skatīts 15.03.2015

prasīts kukulis. Minētās valstis uzrādījušas arī labus rezultātus KUI novērtējumā. Rezultāti Austrijā ir līdzīgi ar vienu izņēmumu attiecībā uz respondentu skaitu, no kuriem tika sagaidīta kukuļa maksāšana. Austrijā tie bija 5 %. Savukārt korupcija plašākā tās izpratnē tiek uzskatīta par izplatītu Polijā (82 %), Ungārijā (89 %) un Slovākijā (90 %).

Dažās valstīs, ieskaitot Portugāli, Slovēniju, Spāniju un Itāliju, kukuļošana ir šķietami reta parādība, bet korupcija plašākā izpratnē ir nopietna problēma. Minētajās valstīs salīdzinoši neliels respondentu skaits norādīja, ka no viņiem tika prasīts vai sagaidīts kukuļa maksājums vismaz pēdējo 12 mēnešu laikā. Neskatoties uz reto personisko pieredzi kukuļošanā (1- 3 %), uztveri ir nopietni ietekmējuši nesenie politiskie skandāli un ekonomiskā recesija, kas ir izpaudies respondentu negatīvajā vērtējumā par korupcijas situāciju kopumā (90, 91, 95 un 87 % attiecīgi).²⁶⁷

Starp valstīm, kurās ir zemāki rādītāji gan sadaļā par uztveri, gan reālo saskarsmi ar korupciju, ir Horvātija, Čehija, Lietuva, Bulgārija, Rumānija un Grieķija. Minētajās valstīs no 6 % līdz 29 % respondentu norādījuši, ka pēdējo 12 mēnešu laikā viņiem ir prasīts vai sagaidīts kukulis, bet 84 % līdz 99 % respondentu domā, ka korupcija ir izplatīta viņu valstī. Horvātijā un Čehijā aptaujas rezultāti uzrāda pozitīvu tendenci salīdzinājumā ar citām tās pašas grupas valstīm. Aptaujas rezultāti Latvijā, Maltā, Īrijā un Kiprā neatšķiras ES vidējiem rādītājiem nevienā no iepriekšminētajiem jautājumiem.

Eiropas līmenī trīs ceturtdaļas respondentu (76 %) uzskata, ka korupcija ir plaši izplatīta viņu valstī, savukārt Pasaules Bankas Vispasaules pārvaldības indikatoru aptauju rezultāti rāda, ka vairāk nekā 90 % eiropiešu 27 ES valstīs norāda, ka kukuļi viņiem nav prasīti pēdējā gada laikā, 79 % daļēji vai pilnībā piekrīt, ka korupcija eksistē viņu nacionālās institūcijās, būtiskai atšķirībai veidojoties starp pašvaldībām un valdību. Gandrīz puse eiropiešu uzskata, ka korupcija viņu valstī pēdējo trīs gadu laikā ir pieaugusi, kur 57 % par vainīgajiem uzskata politiķus, bet 47 % - par vainīgām uzskata amatpersonas, kas pieņem lēmumus publisko iepirkumu jomā.²⁶⁸

Atšķirība starp vispārpieņemto korupcijas uztveri un ierobežoto pieredzi saskarsmē ar korupciju norāda, ka eiropieši uzskata, ka korupcija eksistē ne tikai kukuļošanas gadījumā, bet arī politiskās ietekmes īstenošanā, favorītismā vai klientelismā.²⁶⁹

²⁶⁷ European Commission, EU Anti-Corruption Report, COM(2014) 38 final, 7.lpp. http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr_2014_en.pdf, skatīts 02.04.2015.

²⁶⁸ A. Mungiu-Pippidi „The Good, the Bad and the Ugly: Controlling Corruption in the European Union”, Hertie School of Governance, 2013, <http://anticorrrp.eu/publications/the-good-the-bad-and-the-ugly-controlling-corruption-in-the-european-union-2/>, skatīts 15.03.2015.

²⁶⁹ A. Mungiu-Pippidi „The Good, the Bad and the Ugly: Controlling Corruption in the European Union”, Hertie School of Governance, 2013, <http://anticorrrp.eu/publications/the-good-the-bad-and-the-ugly-controlling-corruption-in-the-european-union-2/>, skatīts 15.03.2015.

Valstis, kurās vislielākais respondentu skaits atzina korupcijas izplatību, ir Grieķija (95 %), Itālija (97 %), Lietuva, Spānija un Čehija (katrā 95 % respondentu).

Eiropas Komisijas 2011.gada aptaujā noskaidrots, ka 29 % eiropiešu tic, ka viņu ikdienu personiski ietekmē korupcija. Vislielākais respondent skaits, kas drīzāk uzskata, ka viņus personiski ietekmē korupcija, ir Spānijā un Grieķijā (63 % katrā no valstīm), Kiprā un Rumānijā (57 % katrā no valstīm) un Horvātijā (55 %), bet valstis, kurās tas tiek vērtēta kā maza varbūtība ir Dānija (3%), Francija un Vācija (6 % katrā no valstīm).

Apmēram viens no divpadsmit eiropiešiem (8 %) apgalvo, ka ir pieredzējuši korupciju pēdējo 12 mēnešu laikā. Vislielākais šo respondent īpatsvars ir Lietuvā (25%), Slovākijā (21%) un Polijā (16 %), bet vismazākais - Somijā un Dānijā (3 % katrā no valstīm), Maltā un Apvienotajā Karalistē (4 % attiecīgā katrā no valstīm). Apmēram trīs ceturtdaļas no eiropiešiem (73 %) apgalvo, ka kukuļošana un sakaru izmantošana bieži vien ir vieglākais veids publisko pakalpojumu saņemšanai savā valstī.²⁷⁰

Šāds uzskats ir visizplatītākais Grieķijā (93 % respondenti), Kiprā (92 %), Slovākijā un Horvātijā (89 % katrā no valstīm).

Līdzīgi 2011.gada aptaujas rezultātiem apmēram divi no trim eiropiešiem (67 %) uzskata, ka politisko partiju finansēšana nav pietiekami caurspīdīga un uzraudzīta pietiekamā apmērā. Vislielākais šāda uzskata piekritēju skaits ir Spānijā (87 %), Grieķijā (86 %) un Čehijā (81 %). Vismazākais šāda uzskata piekritēju ir Dānijā (47 %), Apvienotajā Karalistē (54 %), Zviedrijā (55 %) un Somijā (56 %).

Tikai viena trešdaļa eiropiešu (23 %) piekrīt, ka viņu valstu valdību pūliņi korupcijas apkarošanā ir efektīvi. Apmēram viena ceturtdaļa (26 %) respondent domā, ka korupcijas gadījumu sekmīga iztiesāšanas gadījumu viņu valstī ir pietiekami daudz, lai atturētu no dalības koruptīvos noziedzīgos nodarījumos.

Savukārt uz uzņēmējiem fokusētā ceturtajā zibaptaujā rezultāti norāda uz pārsteidzoši lielu atšķirību starp augstāko korupcijas uztveres līmeni Grieķijā (99 %) un zemāko rādītāju Dānijā (10 %).

Tāds pats rezultāts ir Speciālajā Eiropas Komisijas aptaujā, kurā zemākais rādītājs par korupcijas uztveri bija 20 %, bet augstākais - 99 %. Grieķijā visi, izņemot vienu respondentu, tic, ka korupcija valstī ir plaši izplatīta.

Eiropas mērogā 4 no 10 uzņēmumiem korupciju atzīst par nopietnu problēmu, tāpat arī patronāžu un nepotismu. Uz jautājumu, vai korupcija ir problēma uzņēmējiem, 50 %

²⁷⁰ European Commission, EU Anti-Corruption Report, COM(2014) 38 final, 7.lpp., http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr_2014_en.pdf, skatīts 02.04.2015.

būvniecības sektorā strādājošo uzņēmumu un 33 % IT sektorā darbojošos uzņēmumu atzina korupciju par nopietnu problēmu. Aptaujas rezultāti parādīja, ka, jo mazāks uzņēmums, jo biežāk korupcija un nepotisms parādās kā problēma uzņēmējdarbībā.

Tāpat aptaujas rezultāti liecināja, ka korupciju uzskata par problēmu uzņēmējdarbības vidē 71 % respondenti Čehijā, 68 % Portugālē, 66 % Grieķijā un Slovākijā.

Globālais korupcijas barometrs 2010. gadā atklāja, ka korupcijas apmēri ir pieauguši Portugālē kopš 2004. gada un 83 % respondentu uzskata, ka korupcijas līmenis valstī ir palielinājies kopš 2007. gada.²⁷¹

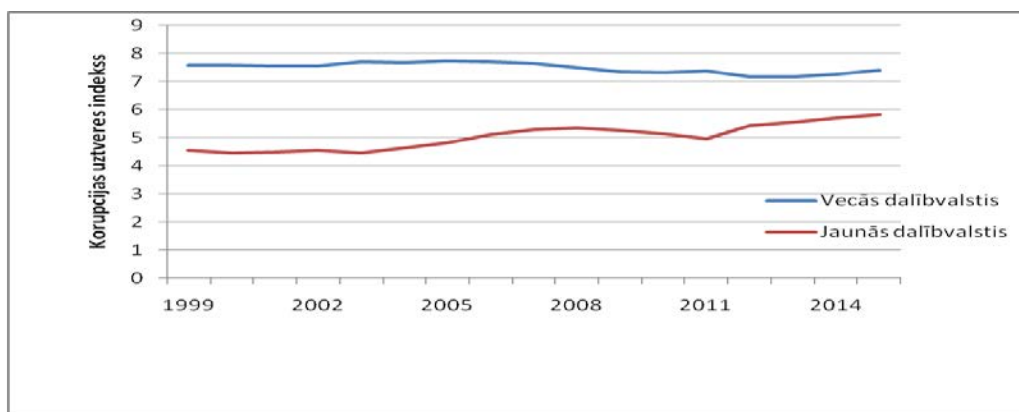
Iepriekšminētā ziņojuma 2009. gada publikācijā norādīts, ka lielākā problēma Slovākijā ir korupcija. Politiskā korupcija ir plaši izplatīta, publisko iepirkumu līgumi tiek slēgti ar partiju atbalstītājiem, publisko iepirkumu izmaksas ir sadārdzinātas, un ir daudz jautājumu par to vadību. Slovāki kā kukuļu maksājumus izmanto alkoholiskos dzērienus, lai nodrošinātu iekļūšanu prestižās universitātēs un ārstiem, lai saņemtu īpašu medicīnisko aprūpi.²⁷²

Savukārt Globālā korupcijas barometra 2008.gada publikācijā norāda uz korupcijas esamību Ungārijā sākot ar maziem maksājumiem līdz pat korupcijai augstākajā līmenī.²⁷³

Uzkrātā statistiskā informācija par korupcijas parādību dažādās valstīs ļauj raksturot situāciju gan jaunajās, gan vecajās dalībvalstīs jau pietiekoši ilgā laika periodā. Ņemot vērā to, ka KUI rādītāji ir visilspējīgākais korupcijas uztveres rādītājs, zemāk sniegts šī indeksa statistisks raksturojums un izvērtējums jaunajām un vecajām dalībvalstīm.

Attēls 4.1.

Korupcijas uztveres indeksa vidējais jaunajās un vecajās dalībvalstīs laika periodā 1999.-2015



²⁷¹ R. MacDonald, M.T.Majeed „Causes of corruption in European countries : history, law and political stability”, University of Glasgow, http://www.gla.ac.uk/media/media_218412_en.pdf, skatīts 12.04.2015.

²⁷² turpat

²⁷³ turpat

Avots: Pasaules Banka, <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>

Aplūkojot situāciju jaunajās un vecajās dalībvalstīs, un ņemot vērā darba hipotēzi par to, ka jaunu valstu pievienošanās ES 2004.g. varētu raksturoties ar būtiskām izmaiņām korupcijas situācijā ES, tika veikta padziļināta statistiskā datu analīze. Viispirms tika novērtēts pēc pievienošanās. Rezultāti apkopoti tabulā 4.3.

Tabula 4.3

KUI vidējo salīdzinājumi pirms un pēc ES pēdējās paplašināšanās

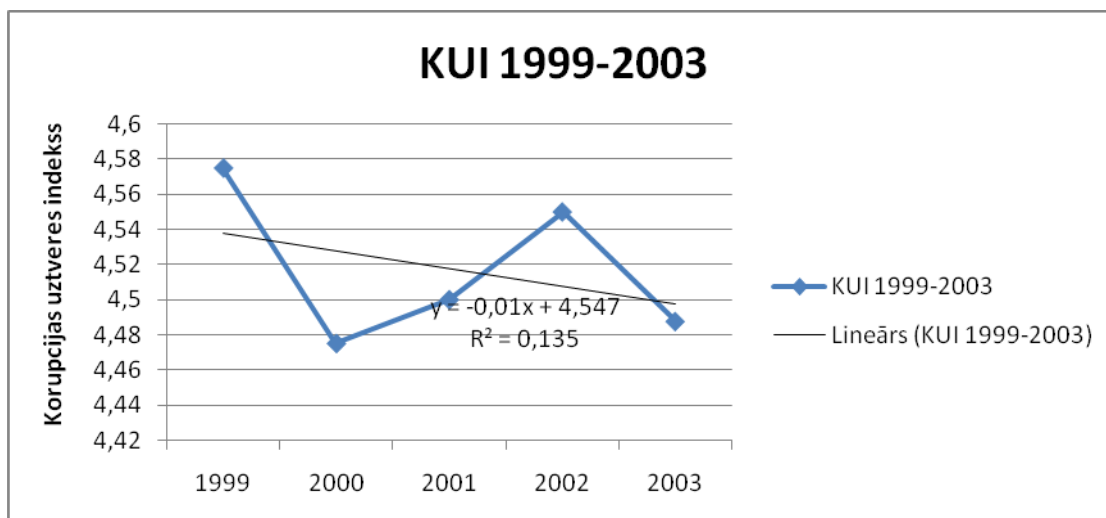
		vidējā vērtība	standartnovirze	novērojumu sk.	t-tests	
Vecās dalībvalstis	1999-2003	7,593	1,587	75	0,691	Vidējie ir vienādi
	2004-2015	7,443	1,559	180		
Jaunās dalībvalstis	1999-2003	4,517	0,85	40	4,649	Vidējie ir atšķirīgi
	2004-2015	5,26	0,843	96		

Avots: autora veikts novērtējums

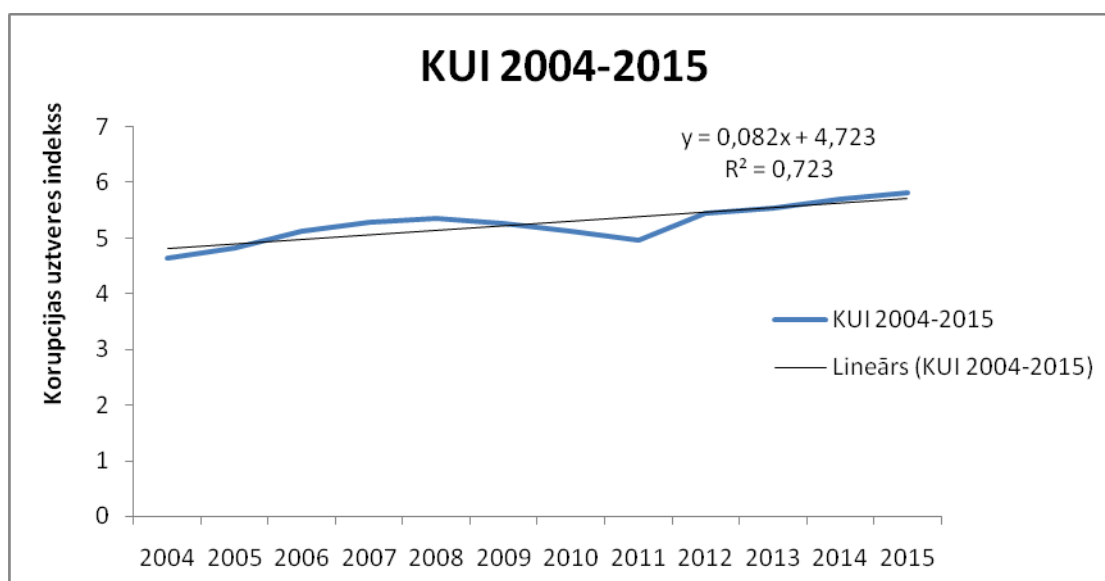
Jaunajām dalībvalstīm atšķirības uzskatāmas par statistiski nozīmīgām, līdz ar to tika tuvāk apskatīti un salīdzināti regresijas vienādojumi, no kā redzams, ka to raksturs ir atšķirīgs.

Attēls 4.2.

Korupcijas uztveres indekss jaunajās dalībvalstīs pirms pievienošanās ES



Avots: autora veikts novērtējums

Korupcijas uztveres indekss jaunajās dalībvalstīs pēc pievienošanās ES

Avots: autora veikta analīze

Pēc pievienošanās posmā skaidri redzams KUI pieaugums jaunajās dalībvalstīs ar statistiski nozīmīgu KUI ideksa vidējās vērtības atšķirību no pirmspievienšanās perioda. Tas kalpo par apliecinājumu tam, ka darba hipotēze par ES paplašināšanās atšķirīgo ietekmi uz korupcijas situāciju valstī apstiprinās. Pēc paplašināšanās periodā situācija vecajās dalībvalstīs ar nelieliem izņēmumiem nav mainījusies, bet jaunajās dalībvalstīs kopumā ir uzlabojusies. Turklāt bažas par jauno dalībvalstu ietekmi uz situāciju kopumā ES sekmēja visaptverošas pretkorupcijas politikas veidošanos.

Korupcijas problemātika vairāk nekā desmit gadus pēc paplašināšanās, kuras procesā tika izvirzīti nosacījumi par rīcību korupcijas mazināšanai, vairs netiek uzskatīta par dažu valstu problēmu. Ar dažiem izņēmumiem visās ES dalībvalstīs ir izveidotas pretkorupcijas institūcijas, kas norāda uz to, ka institucionālās dimensijas kritērijs tiek uzskatīts par būtisku pretkorupcijas sistēmas sastāvdaļu. Pirmās tāda veida institūcijas tika izveidotas Lietuvā, Latvijā un Polijā. To pilnvaru apjoms atšķiras katrā no valstīm, bet politiskā izšķiršanās par šādu institūciju izveidi pati par sevi norāda uz problēmas atzīšanu un to, ka nepieciešama rīcība nacionālā mērogā. Ņemot vērā dalību starptautiskajos korupcijas novērtēšanas mehānismos, visās dalībvalstīs regulējumā jau ir izveidojusies par vienotu izpratni koruptīvu nodarījumu noteikšanā. Aptauju un pētījumu konstatētie rādītāju pasliktināšanās dalībvalstīs kopumā, bet atsevišķās dalībvalstīs rādītāju ievērojama pasliktināšanās liecina par nepietiekami efektīvu regulējuma piemērošanu un sistēmiskām nepilnībām.

SECINĀJUMI UN PRIEKŠLIKUMI

1. Korupcijas kā amata vai pieejamo resursu ļaunprātīga izmantošana personiska labuma gūšanai pastāvēšana ir neapstrīdama jebkurā sabiedrībā. Resursu pieejamība, nenodrošinot samērīgu uzraudzību un atbildības nenešana par prettiesisku rīcību, ir galvenie korupciju veicinošie faktori.
2. ES dalībvalstīs par visbiežāk sastopamo korupcijas veidu tiek uzskatīta amatpersonas prettiesiska rīcība amata pilnvaru īstenošanā publisko iepirkumu jomā un politisko partiju finansēšana. Visbiežāk tāda amatpersonas rīcība no juridiskā viedokļa tiek definēta kā kukuļošana. Līdzīgi korupcijas veidi ir sastopami arī ES institūcijās, kurās amatpersonām ir pieejami gan institūciju pamatdarbībai pieejamie līdzekļi un ES finanšu instrumenti, no kuriem tiek finansētas programmas pašās dalībvalstīs, gan trešajās valstīs. Papildus minētajam par vienu no būtiskākajām korupcijas problēmām ES tiek atzīta arī atsevišķu interešu lobēšana.
3. Saskaņoties ar atklātiem krāpšanas, vēlāk arī korupcijas gadījumiem un to ietekmi uz ES finanšu līdzekļu pārvaldību, ES nav nekavējoties uzsākusi īstenot ES līmeņa pasākumus korupcijas novēršanai, ko lielā mērā ir ietekmējusi smagnējā lēmumu pieņemšanas procedūra ES, dalībvalstu kavēšanās ar problēmas risināšanu nacionālā līmenī, tādējādi nepamatoti novilcinot ES kopēja regulējuma ieviešanu.
4. Iekļaujot jaunu valstu pievienošanās ES nosacījumos arī korupcijas apkarošanas politikas izstrādi un ieviešanu, paralēli tika uzsākta arī ES korupcijas apkarošanas politikas sagatavošana. Stimulējošs faktors šādam solim bija arī jaunu ES finanšu programmu pieejamība jaunajām dalībvalstīm, un bažas par programmu ietvaros pieejamo līdzekļu izkrāpšanas riskiem.
5. Jaunās dalībvalstīs ES izvirzītie nosacījumi pretkorupcijas pasākumu īstenošanā tika uztverti ļoti nopietni un uzsāka šādas pretkorupcijas politikas sagatavošanu, kas ietvēra gan likumdošanas izstrādi, gan atbilstošu institūciju izveidi un starptautisko pretkorupcijas prasību ievērošanu.
6. Vecajās ES dalībvalstīs korupcijas problemātikai netika pievērsta tāda uzmanība politiskā līmenī, pastāvot uzskatam, ka korupcija ir raksturīga pārejas ekonomikas valstīm. Neskatoties uz ES veco dalībvalstu politisko apņemšanos vērsties pret korupciju starptautisku organizāciju ietvarā, problēmas atzīšana nacionālā līmenī notika ļoti

pakāpeniski. Tā rezultātā statistiskā situācijas izmaiņu analīze liecina, ka vecajās dalībvalstīs ar atsevišķiem izņēmumiem situācija nav mainījusies, savukārt jaunajās dalībvalstīs konstatēti uzlabojumi.

7. Sākotnēji atšķirīgie galvenokārt korupcijas uztveres rādītāji kandidātvalstīs un ES dalībvalstīs, laika gaitā ir izlīdzinājušies, bet kopējie rādītāji valstīs kopumā ir pasliktinājušies. Turklāt pretkorupcijas politikas īstenošana kā pievienošanās kritērijs ES ir sekmējis institucionālus uzlabojumus jaunajās dalībvalstīs.
8. Darba hipotēze daļēji apstiprinājās, jo paplašināšanās procesam bija ietekme uz ES pretkorupcijas politiku, kas rezultējies ar pārnacionāla korupcijas novērtējuma mehānisma izveidošanu. Tas sekmējis arī vairāku institucionālu uzlabojumu īstenošanu, un vairāku būtisku priekšlikumu izstrādi, kas vērsti uz korupcijas apkarošanu un jau ir dalībvalstu valdību dienas kārtībā.
9. ES izvēle risināt pretkorupcijas politikas ieviešanu, izmantojot kandidātvalstu pievienošanās, kurās korupcijas apmēri vadoties pēc aptauju datiem, bija salīdzinoši lielāki, sekmēja korupcijas problemātikas atzīšanu arī vecajās dalībvalstīs.

Autore piedāvā vairākus priekšlikumus problēmas risinājumam:

1. EK veidotajā pretkorupcijas ziņojumā lielāka uzmanība jāpievērš stratēģiskiem jautājumiem attiecībā uz korupcijas novēršanu kā būtiskāko nosacījumu korupcijas mazināšanai.
2. Jānoslēdz ES pievienošanās process GRECO, vienlaikus vērtējot jautājumu par korupcijas novēršanas procesu izvērtējumu ES institūcijās, kas šobrīd nav pakļautas ārējam novērtējumam korupcijas novēršanas jomā.
3. Jāpanāk dalībvalstu vienošanās par Eiropas prokurora biroja izveidi, precīzi nosakot tā darbības pilnvaras un piekritību koruptīvu nodarījumu izmeklēšanā saistībā ar ES finanšu interešu aizsardzību.

IZMANTOTĀ LITERATŪRA UN AVOTI

1. Konsolidētā Līguma par Eiropas Savienības un Līguma par Eiropas Savienības darbību konsolidētā versija, 2010, OJ C 83, http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:6985a220-b291-422c-8e7c-e2625a041d0d.0015.01/DOC_1&format=PDF, skatīts 15.05.2015.
2. Treaty of Amsterdam Amending The Treaty on European Union, the Trieties Establishing the European Communities and Related Acts, 1997, OJ C 340, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=OJ:C:1997:340:TOC>, skatīts 15.05.2015.
3. Līguma par Eiropas Savienību un Līguma par Eiropas Savienības darbību konsolidētās versijas, Eiropas Savienības Oficiālais Vēstnesis, C 83/1, 30.3.2010, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/LV/TXT/?uri=CELEX%3AC2010%2F083%2F01>, skatīts 25.04.2015.
4. Council Regulation (Euratom, EC) No 2185/96 of 11 November 1996 concerning on-the-spot checks and inspections carried out by the Commission in order to protect the European Communities' financial interests against fraud and other irregularities, OJ L 292, 15.11.1996, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A31996R2185>, skatīts 20.05.2015.
5. Padomes regula Nr. 1083/2006, ar ko paredz vispārīgus noteikumus par Eiropas Reģionālās attīstības fondu, Eiropas Sociālo fondu un Kohēzijas fondu un atceļ Regulu (EK) Nr. 1260/1999, 11.07.2006, ES Oficiālais vēstnesis 31.07.2006., L 210/25, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/LV/TXT/PDF/?uri=CELEX:02006R1083-20131221&from=EN>, skatīts 25.06.2015.
6. Regulation (EC) No 1073/1999 of the European Parliament and of the Council of 25 May 1999 concerning investigations conducted by the European Anti-Fraud Office (OLAF), Official Journal of the European Communities, 31.05.1999, L 136/1, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1999:136:0001:0007:EN:PDF>, skatīts 25.05.2015.
7. Regulation No 883/2013 (EU, EURATOM) of the European Parliament and of the Council of 11 September 2013 concerning investigations conducted by the European Anti-Fraud Office (OLAF) and repealing Regulation (EC) No 1073/1999 of the European Parliament and of the Council and Council Regulation (Euratom) No 1074/1999 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:248:0001:0022:EN:PDF>, skatīts 14.04.2015.
8. Padomes regula (EK, Euratom) par Finanšu regulu, ko piemēro Eiropas Kopienu vispārējam budžetam, Nr.1605/2002, Eiropas Kopienu oficiālais vēstnesis, L248/1, 16.09.2002, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/lv/TXT/PDF/?uri=CELEX:32012R0966&from=EN>, skatīts 02.06.2015.
9. Convention drawn up on the basis of Article K.3 of the Treaty on European Union, on the protection of the European Communities' financial interests, Official Journal C 316, 27.11.1995, <http://eur->

lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:41995A1127(03):EN:HTML, skatīts 26.03.2015.

10. Council Act of 27 September 1996 drawing up a Protocol to the Convention on the protection of the European Communities' financial interests, Official Journal C 313, 23/10/1996, [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A31996F1023\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A31996F1023(01)) , skatīts 20.03.2015.

11. Council Act of 26 July 1995 drawing up the Convention on the protection of the European Communities' financial interests, Official Journal C 316 , 27/11/1995, http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.1995.316.01.0048.01.ENG&toc=OJ:C:1995:316:TOC, skatīts 15.06.2015.

12. Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the fight against fraud to the Union's financial interests by means of criminal law, COM/2012/0363 final - 2012/0193 (COD), <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2014-0251+0+DOC+XML+V0//EN>, skatīts 20.03.2015.

13. Eiropas Komisija, Komisijas lēmums, ar ko izveido ekspertu grupu korupcijas jautājumos, Eiropas Savienības Oficiālais Vēstnesis, 30.9.2011., C 286/4, 2011/C 286/03, [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/LV/TXT/?uri=CELEX%3A32011D0930\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/LV/TXT/?uri=CELEX%3A32011D0930(01)), skatīts 15.05.2015.

14. European Parliament, Resolution on combating corruption in Europe A4-0314/1995, OJ C 17, 22.01.1996, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A51995IP0314>, skatīts 05.06.2015.

15. 98/742/JHA: Joint Action of 22 December 1998 adopted by the Council on the basis of Article K.3 of the Treaty on European Union, on corruption in the private sector, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A31998F0742>, skatīts 26.05.2015.

16. European Council, The Stockholm Programme —An Open And Secure Europe Serving And Protecting Citizens', (2010) OJ C 115/1, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:115:0001:0038:en:PDF>, skatīts 23.03.2015.

17. ES Padome, Hāgas programma brīvības, drošības un tiesiskuma stiprināšanai ES, 3.3.2005, Eiropas Savienības Oficiālais Vēstnesis, C/53/1, http://publications.europa.eu/resource/cellar/a30ac263-8326-4172-82db-129c004a4280.0013.02/DOC_1, skatīts 15.06.2015.

18. Court of Auditors Special Report No 8/98 on the Commission's services specifically involved in the fight against fraud, notably the 'unité de coordination de la lutte anti- fraude' (UCLAF) together with the Commission's replies (pursuant to Article 188c(4), second subparagraph, of the EC Treaty), OJ C 230, 22.7.1998, http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/AR77/AR77_EN.PDF, skatīts 15.02.2015.

19. Court of Auditors Annual Report concerning the financial year 1977 accompanied by the replies of the institutions, Official Journal of the European Communities, No C313/31,

- 30.12.78, lpp.http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/AR77/AR77_EN.PDF, skatīts 14.04.2015.
20. European Commission Second Report from the Commission Implementation of the Convention on the Protection of the European Communities' financial interests and its protocols, 14.2.2008, COM(2008) 77 final, https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/docs/body/2008_77_en.pdf, skatīts 15.02.2015.
21. European Parliament, Resolution on improving the financial management of the Commission, European Parliament, 1999, http://www.europarl.europa.eu/experts/press/reso14_en.htm, skatīts 229.12.2015.
22. Report on Allegations regarding Fraud, Missmanagement and Nepotism in the European Commission, 15 March 1999, https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/docs/body/rep_sages_1_en.pdf, skatīts 15.03.2015.
23. European Commission Report of the European Anti-Fraud Office, Activity report for the period 1 June 2000 - 31 May 2001, http://www.ab.gov.tr/files/ardb/evt/1_avrupa_birligi/1_6_raporlar/olaf/report_olaf_2001.pdf, skatīts 20.09.2015.
24. European Commission, Report of the European Anti-Fraud Office, Third Activity report for the year ending June 2002, http://ec.europa.eu/anti_fraud/documents/reports-olaf/rep_olaf_2002_en.pdf, skatīts 03.04.2015.
25. European Commission, Report of the European Anti-Fraud Office, Fourth Activity Report for the year ending June 2003, http://ec.europa.eu/anti_fraud/documents/reports-olaf/rep_olaf_2002_2003_en.pdf, skatīts 29.12.2015.
26. European Commission Report of the European Anti-Fraud Office, Fifth Activity Report for the year ending June 2004, https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/docs/body/rep_olaf_2003_2004_en.pdf, skatīts 29.12.2015.
27. European Commission, Report of the European Anti-Fraud Office, Sixth Activity Report for the period 1 July 2004 to 31 December 2005, http://ec.europa.eu/anti_fraud/documents/reports-olaf/rep_olaf_2005_en.pdf, skatīts 29.12.2015.
28. European Commission, the European Anti-Fraud Office, Seventh Activity Report for the period 1 January 2006 to 31 December 2006, https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/docs/body/rep_olaf_206_en.pdf, skatīts 20.09.2015.
29. European Commission, Report of the European Anti-Fraud Office Eighth Activity Report for the period 1 January 2007 to 31 December 2007, https://ec.europa.eu/antifraud/sites/antifraud/files/docs/body/summary_olaf_2007_en.pdf, skatīts 29.12.2015.
30. European Commission European Anti-Fraud Office, Annual Report 2009, Ninth Activity Report for the period 1 January 2008 to 31 December 2008, https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/docs/body/rep_olaf_2008_en.pdf, skatīts 20.09.2015.
31. European Commission Report of the European Anti-Fraud Office, Activity report for the period 1 January to 31 December 2009, https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/docs/body/rep_olaf_2009_en.pdf, skatīts 24.04.2015.

32. European Commission, The OLAF 2011 Report twelfth report of the European Anti-Fraud Office, 1 January to 31 December 2011, https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/docs/body/olaf_report_2011_en.pdf, skatīts 15.03.2015.
33. European Commission The OLAF report 2013, https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/docs/body/olaf_report_2013_en.pdf, skatīts 20.09.2015.
34. European Commission, The OLAF report 2014, https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/docs/body/olaf_report_2014_en.pdf, skatīts 24.04.2015.
35. Supervisory Committee Progress Report July 1999 – July 2000, http://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/docs/body/rep_sc_2000_en.pdf, skatīts 20.09.2015.
36. Commission of the European Communities Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on a Union Policy against Corruption, 21.05.1997, COM (97) 192 final, <http://eur-lex.europa.eu/procedure/EN/11905>, skatīts 03.05.2015.
37. European Commission Report from the Commission to the European Parliament and the Council, based on Article 9 of Council Framework Decision 2003/568/JHA of 22 July 2003 on combating corruption in the private sector Brussels, 6.6.2011, COM(2011) 309 final, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52007DC0328>, skatīts 16.04.2015.
38. European Commission Green paper on criminal-law protection of the financial interests of the Community and the establishment of a European Prosecutor, COM/2001/0715 final, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52001DC0715>, skatīts 03.03.2015.
39. European Commission „Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee on a Comprehensive EU policy against Corruption” (Communication), COM 2003, 317 final, 18.05.2003, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0317:FIN:EN:PDF>, skatīts 06.04.2015.
40. European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee “Fighting corruption in the EU”, COM/2011/0308, final, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/news/intro/docs/110606/308/1_en_act_part1_v121.pdf, skatīts 16.07.2015.
41. European Commission, Report from the Commission to the Council and the European Parliament EU Anti-Corruption Report, COM (2014) 38 final, 2014, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr_2014_en.pdf, skatīts 02.04.2015.
42. Report from the Commission - Implementation by Member States of the Convention on the Protection of the European Communities' financial interests and its protocols Article 10 of the Convention, COM(2004) 709 final, 25.10.2004, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2004:0709:FIN>, skatīts 02.05.2015.
43. Special Report No 8/98 on the Commission's services specifically involved in the fight against fraud, notably the 'unité de coordination de la lutte anti- fraude' (UCLAF) together with the Commission's replies (pursuant to Article 188c(4), second subparagraph, of the EC

- Treaty), OJ C 230, 22.7.1998, [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A31998Y0722\(02\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A31998Y0722(02)), skatīts 03.04.2015.
44. A.Vilks, K.Ķipēna „Korupcija”, Rīga, SIA "Lietišķās informācijas dienests", 2000, 196 lpp.
45. B. Rothstein *The quality of government*, the USA, The University of Chicago Press, 2011, 285 lpp.
46. C. Stefanou, S.White, H. Xanthaki *OLAF at the crossroads: EU action against fraud, introduction*, Oxford, Portland and Oregon, Hart Publishing Ltd, 2011, 220 lpp.
47. Ed. by T.Christiansen and S.Piattoni *Informal governance in the European Union*, Cheltenham, UK, Edward Elgar Publishing, 2004, 201 lpp.
48. J.G.Lambsdorf, M.Nell „Corruption: where we stand and where we go”, *The Corruption Monster, Ethik, Politik und Korruption*, ed.by M.Kreutner, Wiena: Czernin, 2006, 502 lpp.
49. P.Szarek-Manson *The European Union’s fight against corruption*, Cambridge University Press, United Kingdom, 2010, 318 lpp.
50. R.Kārkliņa *Korupcija postkomunisma valstīs*, Rīga, Valters un Rapa, 2006, 263 lpp.
51. S.P. Huntington *Political Order in Changing Societies*, New Heaven and London, Yale University Press, 1968, 263 lpp.
52. Transparency International, *Global Corruption Report 2004, Special Focus: Political Corruption*, United Kingdom, Pluto Press, 2005, 353 lpp.
53. Atvērtās sabiedrības institūts, Pirmsiestāšanās procesa ES monitorings: korupcija un pretkorupcijas politika, 2002, https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/euaccesscorruptionlatviantrans_20060_0.pdf, skatīts 17.05.2015.
54. A.Shleifer and R.Vishny, "Corruption", *Quarterly Journal of Economics*, (1993), <http://scholar.harvard.edu/files/shleifer/files/corruption.pdf?m=1360042368>, skatīts 13.03.2016.
55. A. Mungiu-Pippidi „The Good, the Bad and the Ugly: Controlling Corruption in the European Union”, Hertie School of Governance, 2013, <http://anticorpp.eu/publications/the-good-the-bad-and-the-ugly-controlling-corruption-in-the-european-union-2/>, skatīts 15.03.2015.
56. “A fourth EURO MP named in lobbying scandal”, <http://www.bbc.com/news/world-europe-12880701>, skatīts 10.02.2014.
57. C.M.Warner *Creating a Common Market for Fraud and Corruption in the European Union: An Institutional Accident, or a Deliberate Strategy?*, Independent Review Publisher, Independent Institute Audience <http://www.freepatentsonline.com/article/Independent-Review/108790087.html>, Source Volume: 8, Source issue 2003, skatīts 15.05.2015.
58. K.Manokas “Methodology of the EU Enlargement: a Critical Appraisal”, <http://lfpr.lt/wp-content/uploads/2015/07/LFPR-5-Maniokas.pdf>, skatīts 10.06.2015.

59. D.della Porta, A. Vannucci “Centripetal versus centrifugal corruption A framework for the analysis of corrupt exchange and hidden governance structures”, http://anticorrrp.eu/wp-content/uploads/2014/12/D1.1_Part6_Centripedal-versus-centrifugal-corruption.pdf skatīts 15.05.2015.
60. D. Torsello, B. Venard “The Anthropology of Corruption”, Journal of Management Inquiry, 2016, Vol. 25(I) 34-54, <https://hal-audencia.archives-ouvertes.fr/hal-01238748/document>, skatīts 07.07.2015.
61. European Parliament Directorate General for Research Working Paper Measures to Prevent Corruption in EU Member States, Legal Affairs Series, JURI 101 EN, 03-1998, <http://www.europarl.europa.eu/workingpapers/juri/101/default-en.htm>, skatīts 15.04.2015.
62. Public Procurement: costs we pay for corruption Identifying and Reducing Corruption in Public Procurement in the EU, PWC, 5.lpp., www.pwc.com/euservices, skatīts 29.12.2015.
63. J.Pope, Public Procurement: Where the Public and Private Sectors Do Business, TI Sourcebook 2000 Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System. Washington, Transparency International, <http://archive.transparency.org/publications/sourcebook>, skatīts 02.09.2015.
64. M.Verbari “European Union’s measures to combat fraud and corruption in order to break the link between European Union’s funding and organised crime”, 2011, http://lib.ugent.be/fulltxt/RUG01/001/787/292/RUG01-001787292_2012_0001_AC.pdf, skatīts 13.03.2015.
65. P.Csonka „Corruption: The Council of Europe’s Approach”, B.A.K.Rider (ed.) Corruption: The Enemy Within (Kluwer Law International), 1997
66. R.Levy Subsidiarity, Accountability and the Management of EU Programmes, 1995, http://aei.pitt.edu/6959/1/levy_roger.pdf, skatīts 14.04.2015.
67. S.P.Ahmed, G.M.Wali Ullah “Global Corruption Hoax: Politicization of the Concept of Corruption and the Issues of Corruption Measurement Indices, Journal of Economics and Sustainable Development, Vol.5, No.7, 2014, <http://iiste.org/Journals/index.php/JEDS/article/download/12580/1289>, skatīts 17.05.2015.
68. S.Rose-Ackerman The Political Economy of Corruption, Institute for International Economics, www.piie.com/publications/chapters_preview/12/2iie2334.pdf, 31.lpp., skatīts 15.04.2015.
69. N.Mustapha The impact of corruption on GDP per capita, Journal of Eastern European and Central Asia, Vol 1, No 2 (2014), <file:///C:/Users/XFR/Downloads/76-391-1-PB.pdf>, skatīts 02.09.2015.
70. S. Knack Measuring Corruption in Eastern Europe and Central Asia: A Critique of the Cross-Country Indicators, World Bank, 2006, <https://core.ac.uk/download/files/153/6522082.pdf>, skatīts
71. V.Tanzi, IMF Working Paper, Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope and Cures, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/wp9863.pdf>, skatīts 15.05.2015.

72. Atvērtās sabiedrības institūts, Pirmsiestāšanās procesa ES monitorings: korupcija un pretkorupcijas politika, 2002, https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/euaccesscorruptionlatviantrans_20060_0.pdf, skatīts 17.05.2015.
73. Controlling Corruption: A Parliamentarian's Handbook/Prepared by the Parliamentary Centre, Canada in Partnership with the Economic Development Institute of the World Bank with support from the Canadian International Development agency, Canada, 1998, http://gopacnetwork.org/Docs/CCH_Final_EN.pdf, skatīts 17.06.2015.
74. H.Nilssen, the Development of a European Union Policy against Corruption, conference paper, 1997, <http://www.8iacc.org/papers/nilsson.html>, skatīts 12.05.2015.
75. R. Klitgaard "International Cooperation against Corruption", 1998 http://www.icgg.org/downloads/contribution02_klitgaard.pdf, skatīts 14.04.2015.
76. P.Szarek-Manson The European Union's fight against corruption, Cambridge University Press, 2010
77. J.Hellman, G.Jones, D.Kaufmann „Seize the State, Seize, the Day: State Capture, Corruption and Influence in Transition”, Policy research Working Paper 2444, World Bank Institute and the Office of the Chief Economist, EBRD, 2000, <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/17638/seize.pdf>, skatīts 14.04.2015.
78. "Sabiedrība par atklātību- Delna", "Korupcijas seja Latvijā", Rīga, 2000.g., [www.delna.lv/publikacijas/](http://delna.lv/publikacijas/), skatīts 17.03.2015.
79. World Bank, Anti-corruption in Transition: a Contribution to the Policy Debate (World Bank 2000, <http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/contribution.pdf>, skatīts 15.05.2015.
80. T.Thompson, A.Shah „Transparency International's Corruption Perception Index: whose perceptions are they anyway”, 2005, <http://siteresources.worldbank.org/INTWBIGOVANTCOR/Resources/TransparencyInternationalCorruptionIndex.pdf>, skatīts 17.05.2015.
81. R. MacDonald, M.T.Majeed „Causes of corruption in European countries : history, law and political stability”, University of Glasgow, http://www.gla.ac.uk/media/media_218412_en.pdf, skatīts 12.04.2015.
82. M.Perrota „Corruption in Eastern Europe as Depicted by Popular Cross-Country Corruption Indicators”, freepolicybriefs.org/2012/10/15, skatīts 12.04.2015.
83. T. M. Arnáiz “Grounds for exclusion in public procurement: measures in the fight against corruption in European Union”, 2006, http://www.nispa.org/files/conferences/2008/papers/200804200047500.Medina_exclusion.pdf, skatīts 20.09.2015.
84. D.Kochenov “Behind the Copenhagen façade. The meaning and structure of the Copenhagen political criterion of democracy and the rule of law”, European Integration online Papers (EIoP) Vol. 8 (2004) N° 10, <http://eiop.or.at/eiop/pdf/2004-010.pdf>, skatīts 15.05.2015.

85. G-H. González & M. Madalina Butincu, 'The Collection of Evidence by OLAF and Its Transmission to the National Judicial Authorities', (2009), EUCRIM European Criminal Law Forum, No3, https://eucrim.mpicc.de/archiv/eucrim_09-03.pdf, skatīts 15.03.2015.
86. European Commission Reports on progress towards accession by each of the candidate countries, 1998, http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/1998/composite_en.pdf, skatīts 23.03.2015.
87. European Commission Accession Partnership Czech Republic, 1999, http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/dwn/ap_02_00/ap_cz_99_en.pdf, skatīts 23.03.2015.
88. European Commission Accession Partnership Latvia, 1999, http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/dwn/ap_02_00/ap_lv_99_en.pdf, skatīts 23.03.2015.
89. European Commission Accession Partnership Hungary, 1999, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=URISERV:e40103>, skatīts 23.03.2015.
90. European Commission Accession Partnership Romania, 1999, http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/dwn/ap_02_00/ap_ro_99_en.pdf, skatīts 23.03.2015.
91. European Commission Accession Partnership Slovakia, 1999, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV:e40109>, skatīts 23.03.2015.
92. European Commission Agenda 2000 - Commission Opinion on Slovenia's Application for Membership of the European Union, http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/dwn/opinions/slovenia/sn-op_en.pdf, skatīts 23.03.2015.
93. European Commission Agenda 2000 - Commission Opinion on Lithuania's Application for Membership of the European Union, 15.07.1997, DOC/97/15, file:///C:/Users/XFR/Downloads/DOC-97-15_EN.pdf, skatīts 23.03.2015.
94. European Commission Agenda 2000-Commission's Opinions on the Application for Membership of Latvia, 15.07 1997, DOC/97/14, file:///C:/Users/XFR/Downloads/DOC-97-14_EN.pdf, skatīts 23.03.2015.
95. European Commission Agenda 2000- Commission Opinion on Czech Republic's Application for Membership of Czech Republic, Brussels, 15.07.1997, DOC/97/17, file:///C:/Users/XFR/Downloads/DOC-97-17_EN.pdf, skatīts 23.03.2015.
96. European Commission Agenda 2000 - Commission Opinion on Poland's Application for Membership of the European Union, 15.07.1997, DOC/97/16 file:///C:/Users/XFR/Downloads/DOC-97-16_EN.pdf, skatīts 23.03.2015.
97. European Commission Agenda 2000 - Commission Opinion on Estonia's Application for Membership of the European Union 5.07. 1997, DOC/97/12, [file:///C:/Users/XFR/Downloads/DOC-97-12_EN%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/XFR/Downloads/DOC-97-12_EN%20(1).pdf), skatīts 23.03.2015.
98. European Commission Commission's Opinions on the Application for Membership of Bulgaria, 15.07.1997, DOC/97/11,

http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/dwn/opinions/bulgaria/bu-op_en.pdf, skatīts 23.03.2015.

99. Commission Opinion on the Application of the Republic of Cyprus for Membership, Extracts doc/93/5-June 30, 1993, Commission opinion on Malta's application for membership, COM(93) 312 final,

http://ec.europa.eu/enlargement/archives/enlargement_process/past_enlargements/eu10/op_06_93_en.htm, skatīts 23.03.2015.

Commission opinion on Malta's application for membership, COM(93) 312 final,

http://ec.europa.eu/enlargement/archives/enlargement_process/past_enlargements/eu10/op_06_93_en.htm, skatīts 23.03.2015

100. Commission of the European Communities, 2001 Regular Report from the Commission on Slovenia's Progress towards Accession,

http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2001/sl_en.pdf, skatīts 12.03.2015.

101. Commission of the European Communities 1999 Regular Report from the Commission on Lithuania's progress towards accession,

http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/1999/lithuania_en.pdf, skatīts 17.03.2015.

102. Commission of the European Communities 1999 Regular Report from the Commission on Poland's Progress Towards Accession,

http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/1999/poland_en.pdf, skatīts 16.06.2015.

103. Commission of the European Communities 1999 Regular Report from the Commission on Bulgaria's Progress Towards Accession

http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/1999/bulgaria_en.pdf, skatīts 14.04.2015.

104. European Commission Agenda 2000 - Commission Opinion on Estonia's Application for Membership of the European Union 5.07. 1997, DOC/97/12,

[file:///C:/Users/XFR/Downloads/DOC-97-12_EN%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/XFR/Downloads/DOC-97-12_EN%20(1).pdf), skatīts 23.03.2015.

105. Commission of the European Communities, 2001 Regular Report from the Commission on Slovenia's Progress towards Accession,

http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2001/sl_en.pdf, skatīts 12.03.2015.

106. Commission of the European Communities, 2000 Regular Report from the Commission on Lithuania's Progress towards Accession

http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2000/lt_en.pdf, skatīts 12.03.2015.

107. Commission of the European Communities, Accession Strategy Paper 2001 Report on progress towards accession by each of the candidate countries,

http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2000/strat_en.pdf, skatīts 15.03.2015.

108. Commission of the European Communities Comprehensive monitoring report of the European Commission on the state of preparedness for EU membership of the Czech

Republic, Estonia, Cyprus, Latvia, Lithuania, Hungary, Malta, Poland, Slovenia and Slovakia, COM/2003/0675 final, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52003DC0675>, skatīts 12.03.2015.

109. Commission of the European Communities Partnership for the accession of Cyprus, 2002/84/EC, Official Journal L 044 , 14/02/2002, Partnership for the accession of Malta, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV:e40112>, skatīts 25.03.2015.

110. Commission of the European Communities Accession Partnership Poland, 1999, http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/dwn/ap_02_00/ap_pl_99_en.pdf, skatīts 14.03.2015.

111. Commission of the European Communities Partnership for the accession of Cyprus, 2002/84/EC, Official Journal L 044, 14/02/2002, Partnership for the accession of Malta, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV:e40112>, skatīts 15.05.2015.

112. Commission of the European Communities 1999 Regular Report from the Commission on Czech Republic's progress towards accession, http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/1999/czech_en.pdf, skatīts 15.03.2015.

113. European Commission Commission's Opinions on the Application for Membership of Hungary, 15.07.1997, DOC/97/13, file:///C:/Users/XFR/Downloads/DOC-97-13_EN.pdf, skatīts 12.06.2015.

114. A.Boroi The penal protection of the EU's financial interests, International Journal of Criminal Investigation, Volume 1, Issue 1 30-10, 2005 http://www.ijci.eu/published/IJCI_01_Boroi.pdf, skatīts 24.04.2015.

115. P.C. van Duyene (eds.) The relativity of wrongdoing: corruption, organised crime, fraud and money laundering perspective” 7.lpp., <https://www.researchgate.net/publication/279228460> The relativity of wrongdoing Corruption organised crime fraud and money laundering in perspective, skatīts 24.04.2015.

116. R.MacDonald, M.T.Majeed Causes of Corruption in European Countries: History, Law, and Political Stability, http://www.gla.ac.uk/media/media_218412_en.pdf, skatīts 16.02.2015.

117. C.B. Sío-López Reconditioning the “Return to Europe”: The Influence of Spanish Accession in Shaping the EU’s Eastern Enlargement Process”, <http://www.lse.ac.uk/IDEAS/publications/reports/pdf/SR018/SioLopez.pdf>, skatīts 12.04.2015.

118. G.Herrero González and M. Madalina Butincu, ‘The Collection of Evidence by OLAF and Its Transmission to the National Judicial Authorities’, (2009), EUCRIM European Criminal Law Forum, No3, https://eucrim.mpicc.de/archiv/eucrim_09-03.pdf, skatīts

119. European Commission, Reinforcement of the candidate countries' institutional capacity for the protection of the Communities' financial interests: Main tasks and responsibilities of an Anti-Fraud Co-ordination Service (AFCOS), 2002, http://www.afcos.bg/upload/docs/2013-03/20021202_AFCOS_tasks_resp.pdf, skatīts 04.06.2015.

120. Transparency International, <http://www.transparency.org/cpi2012/results>, skatīts 12.05.2015.

121. Transparency International, the EU integrity system, 2014/04,
https://www.transparency.de/fileadmin/pdfs/Themen/EU/2014-04-14_EUIS_Report.pdf,
skatīts 13.06.2015.
122. Transparency International, Money, politics, power; corruption risks in Europe, 2012
Regional Policy Paper #3: Lobbying in the European Union: Levelling the playing field,
http://www.transparency.org/whatwedo/publication/money_politics_and_power_corruption_risks_in_europe, skatīts 10.06.2015.
123. UN UNODC Global Programme against corruption
<http://www.unodc.org/pdf/crime/gpacpublications/manual.pdf> , Wiena 2004, skatīts
14.06.2015
124. Eurobarometer 2008, Flash Eurobarometer Citizen's perceptions of fraud and the fight
against corruption in the EU27, http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_236_en.pdf,
skatīts 12.03.2015.
125. European Commission Public Procurement Indicators 2011
http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/modernising_rules/public-procurement-indicators-2011_en.pdf, skatīts 17.03.2015.
126. Copenhagen European Council 21-22 June 1993,
http://www.europarl.europa.eu/enlargement/ec/cop_en.htm#, skatīts 17.03.2015.
127. ESAO mājas lapa: www.oecd.org, skatīta 14.04.2015.
128. EP GRECO mājas lapa: <http://www.coe.int/en/>, skatīta 15.04.2015.
129. B.Quirke „OLAF: The watchdog that sometimes barks, but does it always bite?“, 2015.

Maģistra darbs „Eiropas Savienības paplašināšanās un pretkorupcijas politikas veidošanās”
izstrādāts LU Ekonomikas un vadības zinību fakultātē.

Ar savu parakstu apliecinu, ka pētījums veikts patstāvīgi, izmantoti tikai tajā norādītie
informācijas avoti un iesniegtā darba elektroniskā kopija atbilst izdrukai.

Autors: _____ Dace Dubova

Rekomendēju/nerekomendēju darbu aizstāvēšanai

Vadītājs: Dr. Chem. Jānis Vaivads _____

Recenzents: profesore Dr. oec. Tatjana Muravska

Darbs iesniegts Akadēmisko studiju programmu dekanātā: _____

Dekāna pilnvarotā persona: studiju metodiķe Astra Zaļkalne _____

Darbs aizstāvēts maģistra gala pārbaudījuma komisijas sēdē:

____.____.2016. prot. Nr. _____

Komisijas sekretārs: _____