

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społeczny w sprawie: „Zwalczanie korupcji w UE: wyjść naprzeciw obawom przedsiębiorców i społeczeństwa obywatelskiego”

(opinia z inicjatywy własnej)

(2016/C 013/11)

Sprawozdawca: Filip HAMRO-DROTZ

Współsprawozdawca: Pierre GENDRE

Dnia 16 października 2014 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie:

„Zwalczanie korupcji w UE: wyjść naprzeciw obawom przedsiębiorców i społeczeństwa obywatelskiego”.

Komisja Konsultacyjna ds. Przemian w Przemysle (CCMI), której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię dnia 15 lipca 2015 r.

Na 510. sesji plenarnej w dniach 16–17 września 2015 r. (posiedzenie z dnia 16 września 2015 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął 184 głosami (1 osoba wstrzymała się od głosu) następującą opinię:

1. Zalecenia

1.1. UE powinna bezzwłocznie opracować **spójną i całościową pięcioletnią strategię zwalczania korupcji oraz towarzyszący jej plan działania, przy poparciu przewodniczących Komisji Europejskiej, Parlamentu Europejskiego i Rady Europejskiej**. Prezydencje UE i instytucje UE powinny **zaangażować się na rzecz realizacji celów antykorupcyjnych w swoich programach** oraz w ramach współpracy międzyinstytucjonalnej. Powinny one dysponować perspektywicznymi planami i skupiać się na przekrojowych kwestiach antykorupcyjnych w UE i w kontekście stosunków zewnętrznych UE, na zwiększeniu wsparcia dla państw członkowskich i zacieśnianiu współpracy transnarodowej, na poprawie rzetelności instytucji oraz na ochronie interesów finansowych UE. **Promowanie przejrzystości i zapobieganie korupcji** powinny być podstawowymi celami w ramach wszystkich polityk UE. W strategii należy uwzględnić zalecenia sformułowane w niniejszej opinii.

1.1.1. **Najważniejszą kwestią powinno być wspieranie państw członkowskich w ich staraniach na rzecz wdrażania i egzekwowania** istniejących instrumentów krajowych, europejskich i międzynarodowych.

1.1.2. W ramach europejskiego semestru **należy prowadzić przegląd postępów we wdrażaniu strategii**, uwzględniając sprawozdania Komisji dotyczące zwalczania korupcji oraz regularne badania w tym zakresie. Powszechność korupcji należy również uwzględnić w ramach unijnego monitorowania zachowania praworządności w państwach członkowskich; kwestię tę należy szczegółowo poruszyć w kontekście zasady warunkowości programów wsparcia gospodarczego uzgadnianych z państwami członkowskimi i państwami trzecimi.

1.2. Kluczową koncepcją strategii powinna być **wzmocniona i obejmująca większą liczbę stron współpraca transnarodowa na rzecz zwalczania korupcji**:

1.2.1. Komisja Europejska i państwa członkowskie UE powinny **zacieśniać współpracę transnarodową na rzecz zwalczania korupcji** w kontekście odnowionej strategii bezpieczeństwa wewnętrznego UE na lata 2015–2020 (COM (2015) 185); **zacieśniać współpracę** między właściwymi organami (OLAF-em, Eurojustem, Europol, Rzecznikiem Praw Obywatelskich, Trybunałem Obrachunkowym); oraz **zapewnić skuteczne zarządzanie** europejską siecią antykorupcyjną. Powinny **poszerzać wymianę najlepszych praktyk i usprawniać koordynację i współpracę między krajowymi prokuraturami** w przypadku transgranicznych spraw karnych, na przykład w przypadku odzyskiwania i repatriacji mienia pochodzącego z działalności przestępczej.

1.2.2. Rada Europejska pełni **kluczową rolę przywódczą** i może pobudzać do walki z korupcją poprzez:

— zainicjowanie programów na rzecz **promowania wiedzy i edukacji w państwach członkowskich w zakresie wartości uczciwości w społeczeństwie i gospodarce**: charakteru i zakresu korupcji w polityce, sądownictwie i administracji publicznej oraz roli korupcji w ograniczaniu wolności mediów, rozprzestrzenianiu się przestępczości zorganizowanej i erozji konkurencyjności; a także na rzecz rozpoczęcia merytorycznej debaty na temat przyszłości rządów demokratycznych w Europie,

- promowanie i wprowadzanie **wzmocnionych środków przeciwdziałania korupcji**; inicjowanie w tym kontekście również działań na rzecz przeglądu i wsparcia wdrażania w UE konwencji NZ przeciwko korupcji (zgodnie z art. 63 konwencji NZ przeciwko korupcji i rezolucją 3/1),
- **wzmożenie wysiłków na rzecz zbliżenia krajowych przepisów prawa karnego** w przypadkach, gdy stają się one barierą w skutecznym dochodzeniu i ściganiu w sprawach związanych z korupcją. Szczególną uwagę należy zwrócić na **harmonizację definicji korupcji** i konfliktu interesów. Najlepiej osiągnąć to poprzez ustawodawstwo UE lub poprzez programy ramowe, takie jak otwarta metoda koordynacji, przy czym celem jest znalezienie ram legislacyjnych jako wytycznych dla państw członkowskich,
- bezwzględne przyjęcie rozporządzenia **ustanawiającego Prokuraturę Europejską** oraz odnowionego rozporządzenia w sprawie **Eurojustu**.

1.2.3. **Trójstronny szczyt społeczny** powinien, na podstawie art. 152–155 TFUE, rozważyć, jak dialog społeczny na poziomie horyzontalnym i na poziomie sektorowym może sprzyjać działaniom w zakresie zapobiegania korupcji i jej zwalczania.

1.2.4. Należy nasilić **konsultacje i współpracę ze społeczeństwem obywatelskim**, na podstawie art. 11 TFUE, jak również z **Europejskim Komitetem Ekonomiczno-Społecznym i Europejskim Komitetem Regionów**, mając na uwadze zaangażowanie w unijne inicjatywy antykorupcyjne.

1.2.5. Instytucje UE i właściwe organy powinny, we współpracy z państwami członkowskimi, wzmocnić działania na rzecz **zwiększenia wiedzy społeczeństwa** o możliwych sposobach angażowania się obywateli w walkę z korupcją. Należy uwypuklić prawa i środki odwoławcze dostępne w ramach ustawodawstwa UE. Potrzebna będzie kampania informacyjna skierowana do środków masowego przekazu; jej celem może być na przykład objaśnienie dostępnych dla obywateli możliwości zgłaszania podejrzenia korupcji oraz przypadków niewłaściwego wykorzystania funduszy UE. Te działania powinny iść w parze z większą przejrzystością w zakresie sposobów wydatkowania środków UE.

1.3. Oprócz środków ustawodawczych UE powinna inicjować i wspierać alternatywne działania w celu **promowania przyjmowania i wdrażania w poszczególnych przedsiębiorstwach kodeksów i standardów w zakresie zgodności z przepisami oraz zwalczania przekupstwa/korupcji**, zgodnie z międzynarodowymi, sektorowymi i europejskimi instrumentami i wytycznymi. Elementem wdrażania przez dane przedsiębiorstwo kodeksu etycznego (w tym także odpowiednich rozwiązań dotyczących sygnalizowania nieprawidłowości) powinna być koncepcja przejrzystego zaangażowania wielu zainteresowanych stron, w tym pracowników. Na przedsiębiorstwach z całego świata ubiegających się o udział w projektach, które otrzymują fundusze UE, powinien spoczywać obowiązek posiadania systemu zarządzania antykorupcyjnego.

1.3.1. UE powinna również wykorzystać proces odnowienia unijnej strategii w zakresie społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw, aby przy wsparciu przedsiębiorstw, partnerów społecznych i stowarzyszeń gospodarczych zbadać, w jaki sposób można szeroko rozpowszechnić najlepsze praktyki w zakresie ładu korporacyjnego i etyki.

1.3.2. Z zadowoleniem należy przyjąć niedawną dyrektywę w sprawie sprawozdawczości niefinansowej, w której na duże przedsiębiorstwa z UE nakłada się obowiązek informowania o swoich standardach zgodności i standardach etycznych. Powinno to **zachęcać przedsiębiorstwa do zapewnienia przestrzegania standardów antykorupcyjnych, z uwzględnieniem odpowiednich mechanizmów ostrzegania, w całym łańcuchu dostaw** oraz prowadzić do przyjęcia proporcjonalnych środków również przez małe i średnie przedsiębiorstwa.

1.3.2.1. Dotyczy to w szczególności dostaw surowców naturalnych, w przypadku których często występuje ryzyko korupcji. UE może wykorzystać najlepsze praktyki w sektorze leśnictwa i stosowane w USA rozwiązania regulacyjne w odniesieniu do minerałów z regionów ogarniętych konfliktami. W tym kontekście Komisja Europejska powinna zapewnić spójne podejście podczas przeglądu swojej strategii dotyczącej surowców. Powinna również współpracować z przedstawicielami przedsiębiorstw na szczeblu europejskim, aby stworzyć spójne i konsekwentne podejście do wykorzenienia korupcji z łańcucha dostaw.

1.4. Komisja Europejska powinna ponownie dokonać **przeglądu dyrektyw dotyczących zamówień publicznych**, w szczególności pod kątem możliwości zwiększenia przejrzystości i rzetelności procedur. Powinna aktywnie monitorować, w jaki sposób państwa członkowskie wdrażają istniejące przepisy dotyczące **zapobiegania konfliktom interesów i przypadkom faworyzowania** (także na poziomie regionalnym i lokalnym), i w razie konieczności przekazywać bardziej szczegółowe wskazówki. Przepisy dotyczące zamówień publicznych powinny obejmować wszystkie przedsiębiorstwa, niezależnie od ich miejsca pochodzenia.

1.4.1. Komisja Europejska powinna dopilnować, aby istniały odpowiednie kanały zgłaszania przypadków korupcji w procedurach udzielania zamówień publicznych na szczeblu krajowym i lokalnym, oraz stworzyć lepsze możliwości dochodzenia roszczeń, także przez podmioty inne niż bezpośrednio zainteresowani. UE i państwa członkowskie powinny promować **wysoki stopień przejrzystości** w ramach tych procedur. Ocenia się, że standardem staną się elektroniczne zamówienia publiczne. Należy zwiększyć świadomość społeczną na temat faktu, że informacje dotyczące postępowania przetargowego i udzielonych zamówień można znaleźć na unijnej platformie elektronicznej TED (Tender Electronic Daily) w formatach, które są łatwo dostępne i zrozumiałe.

1.4.2. Przedsiębiorstwa ubiegające się o zamówienia publiczne powinny udostępnić informacje na temat swoich właścicieli, w tym właściciela rzeczywistego firmy. Duże przedsiębiorstwa uczestniczące w przetargach powinny **dysponować rzetelnymi kodeksami w zakresie zwalczania przepukstwa i korupcji** (zgodnie z międzynarodowymi, europejskimi i sektorowymi instrumentami/wytycznymi). Ujawnianie informacji powinno się odbywać z poszanowaniem ochrony tajemnic przedsiębiorstw (zob. opinia EKES INT/145) i nie powinno być ograniczane z powodu różnic w krajowych przepisach dotyczących ochrony danych.

1.4.3. UE powinna zachęcać do tego, by jako środek odstrasżający od korupcji stosowano sankcje oraz, jako sankcję najwyższą, **wykluczenie z przetargów o udzielenie zamówień publicznych** na proporcjonalny czas, a także równoważne środki wobec osób w sektorze publicznym. Komisja Europejska, Europejski Bank Inwestycyjny i państwa członkowskie UE powinny stworzyć unijny system wzajemnej prekluzji w celu integracji systemów prekluzji na poziomie europejskim i krajowym oraz w celu dopilnowania, aby osoby skorumpowane miały zakaz udziału w przetargach publicznych w UE, jak to przewidują nowe dyrektywy unijne w sprawie zamówień publicznych (2014/24/UE i 2014/25/UE). Osoby w sektorze publicznym powinny być zmuszone do poniesienia równoważnych konsekwencji. Prekluzję taką należy rozważać przede wszystkim w przypadkach, gdy przedsiębiorstwo zostało skazane za popełnienie nadużycia lub zaniedbało obowiązek **ustanowienia zapobiegawczych środków antykorupcyjnych**. System powinien uwzględniać wysiłki przedsiębiorstw, które przeprowadziły reformy i podjęły odpowiednie kroki w celu przeciwdziałania aktom korupcji („samooczyszczenie”). Należy promować stosowanie „paktów na rzecz uczciwości”, tj. zobowiązań władz publicznych i przedsiębiorstw do zaostrzonych standardów przejrzystości i uczciwości w zamówieniach publicznych. Konieczne jest zwrócenie baczniejszej uwagi na etyczne postępowanie i zgodność z przepisami w przedsiębiorstwach państwowych i administracji publicznej, zarówno na poziomie krajowym, jak i regionalnym i lokalnym.

1.5. UE powinna **zwiększyć przejrzystość przepływów finansowych** w całej UE. Komitet z zadowoleniem przyjmuje najnowsze przepisy mające na celu zwiększenie przejrzystości w zakresie własności przedsiębiorstw w ramach czwartej dyrektywy w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy, ale **niezbędne są informacje publiczne** na temat rzeczywistych właścicieli funduszy powierniczych i innych wehikulów korporacyjnych. Przejrzystość międzynarodowych przepływów finansowych zostałaby zwiększona przede wszystkim poprzez poprawę sprawozdawczości przedsiębiorstw w oparciu o międzynarodowe, sektorowe wytyczne oraz poprzez odpowiednie ustawodawstwo UE przewidujące wymóg, aby przedsiębiorstwa wielonarodowe ujawniały kluczowe dane finansowe w państwach, w których prowadzą działalność.

1.5.1. Należy poprawić **przestrzeganie przez banki** obowiązującego prawodawstwa UE. Komisja Europejska i Europejski Urząd Nadzoru Bankowego powinny w tym kontekście odgrywać bardziej aktywną rolę w dopilnowaniu, aby uchybienia we wdrażaniu przepisów w jednym państwie członkowskim nie osłabiały całego systemu. Komisja Europejska powinna również wykorzystać swoje uprawnienia do zharmonizowania sankcji karnych w tej dziedzinie celem zapewnienia odpowiednio odstrasżających sankcji we wszystkich jurysdykcjach UE. Państwa członkowskie powinny także otrzymać wytyczne w zakresie rozpoznawania przestępstwa polegającego na umyślnym **nielegalnym wzbogaceniu się przez urzędnika państwowego**, zgodnie z art. 20 konwencji NZ przeciwko korupcji.

1.6. W wielu przypadkach ujawnienie korupcji zależy od woli demaskatorów ujawnienia posiadanych przez siebie informacji, pod warunkiem że działają oni w dobrej wierze i z uzasadnionych powodów. Komisja Europejska powinna szukać alternatywnych sposobów **wspierania ochrony demaskatorów** oraz przeprowadzić badanie na temat możliwości wdrożenia instrumentów na szczeblu UE, na przykład rozporządzenia lub dyrektywy, z uwzględnieniem międzynarodowych, sektorowych wytycznych oraz odpowiednich rezolucji Parlamentu Europejskiego. Ochrona prywatności i tajemnic przedsiębiorstw nie powinna uniemożliwiać ujawniania korupcji (dyrektywa 2013/36/UE (CRD IV)). Należy także ustanowić odpowiednie przepisy chroniące zainteresowane strony przed przypadkami niewłaściwego sygnalizowania nieprawidłowości.

1.7. Dystrybucja i **wydatkowanie pieniędzy podatników UE** za pośrednictwem funduszy strukturalnych i inwestycyjnych UE (w tym EFIS) niesie za sobą ryzyko nadużyć, o czym świadczą doświadczenia i badania. Nadużycia finansowe są często powiązane z korupcją, jednak dochodzenie utrudniają niedociągnięcia we współpracy między UE a władzami krajowymi. UE powinna odgrywać bardziej znaczącą rolę w zakresie monitorowania/audytu wykorzystania środków finansowych w oparciu o **koncepcję braku tolerancji dla korupcji i nadużyć finansowych**. Należy stworzyć **Prokuraturę Europejską** jako niezależny i skuteczny urząd europejski posiadający odpowiednie środki na prowadzenie śledztw i ściganie nie tylko przestępstw dotyczących finansów UE, ale także poważnych przestępstw transgranicznych, takich jak korupcja, zgodnie z traktatem lizbońskim. Należy również wzmocnić możliwości Eurojustu, jako że sporadycznie przestępstwa takie dotyczą państw trzecich nieobjętych uprawnieniami Prokuratury Europejskiej.

1.8. UE powinna zwiększyć swój **udział w działaniach antykorupcyjnych w skali globalnej**. Powinien on obejmować **rygorystyczne przepisy antykorupcyjne w umowach** z państwami trzecimi. Powinny istnieć surowe przepisy dotyczące zasady warunkowości w programach finansowania (przedakcesyjnych, polityki sąsiedztwa, funduszy przeznaczanych na współpracę na rzecz rozwoju, pomocy międzynarodowej itp.) w odniesieniu do przeciwdziałania i zapobiegania korupcji (również w celu ochrony samych funduszy). Należy stosować solidne mechanizmy monitorowania wdrażania i skuteczności.

1.8.1. Należy przedsięwziąć środki mające na celu skuteczną ochronę – zarówno w ramach wewnętrznego rynku, jak i na forum międzynarodowym – przedsiębiorstw unijnych, które przestrzegają standardów etycznych, przed konkurentami z państw trzecich, którzy ignorują takie przepisy. Jednym z elementów ochrony powinna być zasada, że „warunki umowy powinny brzmieć tak, aby sprawiedliwie podzielić ryzyko związane z umową” (zob. motyw 65 rozporządzenia (UE) nr 1316/2013 ustanawiającego instrument „Łącząc Europę”). Zasadę tę należy włączyć do tekstu wszystkich instrumentów UE związanych z unijnym finansowaniem.

1.8.2. UE powinna także zintensyfikować wysiłki, aby **jej system finansowy nie stał się bezpieczną przystanią dla brudnych pieniędzy**. Na przykład wydarzenia mające miejsce w ostatnich latach w Afryce, na Bliskim Wschodzie i na Ukrainie pokazały niewystarczający zakres dwustronnych rozwiązań w zakresie odzyskiwania i repatriacji skradzionego mienia. Komisja Europejska powinna odgrywać bardziej aktywną rolę w przekazywaniu pomocy i koordynacji zwrotu skradzionego mienia do tych krajów.

1.9. **Institucje UE muszą same być przykładem przejrzystości, uczciwości i dobrych rządów**, wytyczając standardy dla państw członkowskich UE. Tylko w ten sposób instytucje UE zdobędą autorytet i wiarygodność do inicjowania, kierowania i wdrażania środków określonych powyżej. W tym celu instytucje powinny **dążyć do maksymalnej odpowiedzialności i przejrzystości** procesu podejmowania decyzji, uwzględniając utworzenie „śladu legislacyjnego” w odniesieniu do ustawodawstwa i polityki UE – czyli ogólnodostępnego i terminowego zapisu współdziałania między instytucjami UE, państwami członkowskimi i lobbystami – jak również ustanowienie przepisów dotyczących obowiązkowego rejestrowania działalności lobbingsowej w UE.

1.9.1. UE powinna również zachować proaktywne i spójne podejście w procesie **monitorowania konfliktów interesów i zapobiegania nim**, ponieważ mogą one wpływać na podejmowanie decyzji. Należy ustanowić niezależne komisje etyczne z uprawnieniami do wydawania wiążących zaleceń i sankcji. Należy nakreślić dalsze reformy w pięcioletnim planie działania, o którym mowa w zaleceniu 1, oraz uwzględnić wnioski ze sprawozdań Komisji i OLAF-u dotyczących zwalczania korupcji.

1.10. **EKES powinien** podjąć zdecydowane działania i przyczynić się do zwalczania korupcji w UE:

— zwiększać wiedzę w społeczeństwie obywatelskim w ramach działań następczych związanych z niniejszą opinią,

— angażować się w odnośny dialog publiczno-prywatny na temat korupcji, zgodnie z wezwaniem Komisji,

— zajmować się kwestią zwalczania korupcji i nadużyć finansowych w przyszłych opiniach oraz rozważyć możliwość opracowania dodatkowych opinii, w tym opinii w sprawie korupcji w konkretnych sektorach,

- poruszać te zagadnienia we współpracy z krajowymi radami społeczno-gospodarczymi oraz w kontaktach z zainteresowanymi stronami, a także w ramach działań zewnętrznych EKES-u,
- dokonać oceny zmian wprowadzonych w wewnętrznym Kodeksie właściwego postępowania administracyjnego EKES-u oraz w Kodeksie postępowania członków EKES-u, w tym wprowadzenia wewnętrznych przepisów dotyczących demaskatorów,
- wspierać regularną współpracę w dziedzinie zwalczania korupcji z instytucjami UE (Radą Europejską, Komisją Europejską, Parlamentem Europejskim), stosownymi agencjami i Komitetem Regionów,
- ustanowić grupę ds. monitorowania zwalczania korupcji.

2. Opis korupcji

2.1. **Bazując na konwencji NZ przeciwko korupcji, korupcję definiuje się powszechnie jako „nadużycie władzy dla korzyści osobistej”. W niniejszej opinii definicja ta stanowi punkt wyjścia.**

2.2. Korupcja jest zjawiskiem powszechnym na całym świecie. **Szacuje się, że korupcja w Europie kosztuje podatników UE około 120 mld EUR rocznie** (z wyłączeniem nadużyć finansowych z udziałem pieniędzy publicznych UE), co prawie równa się całkowitemu rocznemu budżetowi UE i stanowi 1 % PKB UE. Istnieją znaczne różnice w korupcji między państwami członkowskimi. W wielu z nich korupcja przenika wszystkie warstwy życia publicznego i prywatnego. We wprowadzeniu do sprawozdania o zwalczaniu korupcji w UE z 2014 r. Komisja Europejska wskazuje, że „korupcja przynosi poważne szkody całej gospodarce i społeczeństwu. [...] Rzeczywistość ta dotyczy również państw członkowskich UE. [...] Rzutuje ona [korupcja] na dobre rządy, należyte zarządzanie środkami publicznymi i rynki konkurencyjne. W skrajnych przypadkach podważa zaufanie obywateli do instytucji i procesów demokratycznych”.

2.3. **Korupcja ma wiele twarzy.** Można wyróżnić korupcję w sektorze publicznym, korupcję w sektorze prywatnym i korupcję polityczną, w zależności od sektora, w którym występuje. Korupcja obejmuje zawsze co najmniej dwa dające przyzwolenie podmioty uczestniczące w nielegalnym działaniu.

2.3.1. Typowe przykłady korupcji to akty przekupstwa, zarówno w postaci czynnej, jak i biernej, w tym oferowanie, dawanie i przyjmowanie korzyści lub zabieganie o korzyść w ramach zachęty do legalnego, nielegalnego lub nieetycznego działania, a korzyść taka może mieć formę prezentów, pożyczek, opłat, drobnych gratyfikacji („na boku”), nagród (nielegalnych honorariów) i innych korzyści, takich jak zmniejszenie opodatkowania, wizy, usługi, sponsoring i darowizny. Korupcja jest w wielu przypadkach związana z innymi nielegalnymi praktykami, takimi jak ustalanie cen, zmowy przetargowe, pranie pieniędzy, nielegalne wzbogacenie, szantaż i nadużycia finansowe. Jest także obecna w mniej wyraźnych transakcjach, takich jak faworyzowanie i nepotyzm w mianowaniu urzędników publicznych, nadużywanie wpływów i handel wpływami, klientelizm, nieetyczny immunitet, amnestia i praktyki prywatyzacyjne, przekupywanie organów sądowych i policyjnych, finansowanie partii politycznych, manipulowanie przy kampaniach wyborczych. Nieuregulowane lub słabo kontrolowane konflikty interesów mogą prowadzić do korupcji, jak na przykład oferowanie byłym urzędnikom publicznym lukratywnych stanowisk w firmach bez okresu przestoju po odejściu ze stanowiska publicznego (tzw. efekt „drzwi obrotowych”).

2.3.2. Wszystkim tym nieetycznym i nielegalnym działaniom sprzyja szereg czynników. Należą do nich przeszkody prawne (immunitety dla urzędników wybieranych i okresy przedawnienia); brak międzynarodowych norm, kodeksów postępowania, wskazań etycznych i odpowiednich mechanizmów ostrzegania; brak przejrzystości w ramach publicznego procesu decyzyjnego oraz sposobów oddziaływania na ten proces, na przykład nieujawnienie przez wybieranych lub mianowanych urzędników publicznych zewnętrznych dochodów i działalności bądź niejasnych spotkań z osobami chcącymi wywrzeć wpływ na procesy decyzyjne.

2.3.3. Korupcja jest często związana z gospodarką nieformalną i przestępczością zorganizowaną. W swojej ocenie zagrożenia poważną i zorganizowaną przestępczością (SOCTA) z 2013 r. Europol wskazuje szacunkowo 3 600 grup i sieci przestępczości zorganizowanej działających obecnie w granicach UE i coraz bardziej przenikających wszystkie aspekty gospodarki.

2.4. **Korupcja jest postrzegana jako znaczący i wzrastający problem transnarodowy w całej UE i na świecie.** Korupcja nie zatrzymuje się na granicach państw.

2.5. W czerwcu 2011 roku **Komisja Europejska** podjęła ważny krok w celu zajęcia się problemem i przeciwdziałania korupcji w Europie, przyjmując kompleksowy pakiet antykorupcyjny. Ustanowiła **mechanizm sprawozdań o zwalczaniu korupcji w UE**. W lutym 2014 roku opublikowano pierwsze sprawozdanie o zwalczaniu korupcji w UE (COM(2014) 38 final). Kolejne sprawozdania mają być wydawane co dwa lata. Pierwsze sprawozdanie **ma na celu rozpoczęcie szerokiej debaty z udziałem zainteresowanych stron, w tym społeczeństwa obywatelskiego, w celu wspierania działań antykorupcyjnych oraz określenia, w jaki sposób instytucje europejskie mogą pomóc w walce z korupcją**. Koncepcja „udziału społeczeństwa” ta jest zainspirowana art. 13 konwencji NZ przeciwko korupcji.

2.5.1. W sprawozdaniu odniesiono się do problemów korupcji charakterystycznych dla poszczególnych państw członkowskich i podkreślono ogólnie, że państwa członkowskie powinny wzmocnić wysiłki w walce z korupcją, gdyż transparycja, wdrażanie i egzekwowanie przepisów stosownych instrumentów międzynarodowych i europejskich w tych państwach są niewystarczające.

2.5.2. Wraz ze sprawozdaniem opublikowano dwa **badania Eurobarometru dotyczące postrzegania korupcji**: a) specjalne badanie na temat korupcji; oraz b) badanie Eurobarometr Flash koncentrujące się na przedsiębiorstwach.

2.5.2.1. Główne wyniki badań przedstawiają się następująco, przy czym wszystkie współczynniki odnoszą się do liczby obywateli lub przedsiębiorstw UE, którzy odpowiedzieli na ankietę:

- **trzy czwarte obywateli UE sądzi, że korupcja jest powszechnym zjawiskiem w ich kraju**. W dziesięciu państwach członkowskich liczba ta przewyższa 90 %,
- **ponad połowa Europejczyków uważa, że poziom korupcji wzrósł w ciągu ostatnich trzech lat**,
- **trzy czwarte Europejczyków twierdzi, że przekupstwo i korzystanie ze znajomości jest często najłatwiejszym sposobem uzyskania określonych usług publicznych** (na przykład medycznych i związanych z opieką zdrowotną) w ich państwie,
- **ponad dwie trzecie Europejczyków uważa, że korupcja istnieje w instytucjach UE, a ponad połowa z nich uważa, że instytucje te nie przyczyniają się do ograniczenia korupcji w Europie**,
- **około połowa przedsiębiorstw uważa korupcję za problem w prowadzeniu działalności gospodarczej**. Przedsiębiorstwa państwowe i sektor publiczny, w tym organy podatkowe i celne, jawiły się jako szczególnie narażone na korupcję,
- **ponad połowa przedsiębiorstw zwraca uwagę, że korupcja w zamówieniach publicznych jest powszechna** ze względu na konflikty interesów, nieprzejrzyste praktyki i faworyzowanie. Zamówienia publiczne dotyczące projektów i kontraktów w zakresie rozwoju obszarów miejskich, infrastruktury, budownictwa i opieki zdrowotnej określono jako szczególnie narażone na korupcję na wszystkich poziomach.

2.6. Sprawozdanie OECD z grudnia 2014 r. pokazuje, że skala **przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych** pozostaje na niedopuszczalnie wysokim poziomie. Opisano w nim ponad 400 przypadków przekupienia zagranicznych funkcjonariuszy publicznych w latach 2009–2014. Łapówki stanowiły średnio 11 % całkowitej wartości transakcji oraz w wielu przypadkach były związane z zamówieniami publicznymi. Dwie trzecie przypadków wystąpiło w czterech sektorach: wydobywczym, budowlanym, transportowym i magazynowym, informacyjno-komunikacyjnym.

2.7. Jeżeli chodzi o działania na rzecz ochrony **interesów finansowych UE (pieniędzy podatników znajdujących się w dyspozycji UE)** w 2013 roku **zgłoszono 16 000 przypadków nieprawidłowości (na ok. 2 mld EUR) w zakresie wykorzystania funduszy UE**, z czego 1 600 przypadków (350 mln EUR) dotyczyło nadużyć finansowych. Od roku 2009 liczba zgłoszonych nieprawidłowości wzrosła o 22 %, a ich wartość o 48 %. Głównym źródłem takiego postępowania było fałszowanie dokumentów (zapewne często powiązane z korupcją). Trybunał Obrachunkowy UE odnotował w swoim sprawozdaniu rocznym za 2013 r. **nieprawidłowe wykorzystanie lub błędy w przypadku około 5 % przyznaných środków UE**, przede wszystkim w polityce regionalnej oraz sektorach energii i transportu, rolnictwa, środowiska, rybołówstwa i zdrowia.

3. Międzynarodowe instrumenty zwalczania korupcji i przekupstwa

3.1. Oprócz stosowania własnego krajowego ustawodawstwa dotyczącego zwalczania przekupstwa i korupcji państwa członkowskie UE są stroną szeregu konwencji i traktatów międzynarodowych, a także przestrzegają odpowiednich przepisów prawa UE. Każda z tych konwencji ma ustanowione własne procedury monitorowania, zwykle obejmujące pewną formę wzajemnej oceny.

3.2. Najważniejsze międzynarodowe instrumenty i mechanizmy zwalczania korupcji to:

- Konwencja Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji,
- Konwencja OECD o zwalczaniu przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych w międzynarodowych transakcjach handlowych,
- Prawnokarna konwencja o korupcji, Cywilnoprawna konwencja o korupcji, przyjęte przez Radę Europy w 1999 r.

3.3. Najważniejsze instrumenty prawne UE w zakresie zwalczania korupcji to:

- art. 83 ust. 1 TFUE, który przewiduje kompetencję UE do zajmowania się problemem poważnej przestępczości (w tym m.in. korupcji) o wymiarze europejskim lub transgranicznym,
- art. 325 ust. 4 TFUE, który stanowi podstawę prawną do podejmowania wszelkich niezbędnych środków w celu zwalczania nadużyć finansowych naruszających interesy finansowe UE,
- Konwencja w sprawie zwalczania korupcji urzędników Wspólnot Europejskich i urzędników państw członkowskich Unii Europejskiej z 1997 r.,
- decyzja ramowa (2003/568/WSiSW) w sprawie zwalczania korupcji w sektorze prywatnym.

3.4. Konwencja NZ przeciwko korupcji jest najbardziej kompleksową wśród konwencji międzynarodowych. Wszystkie państwa członkowskie UE ratyfikowały konwencję, a UE jest również sygnatariuszem.

3.5. UE przyjęła dyrektywy, komunikaty i decyzje ramowe, w których przede wszystkim ustanawia się minimalne standardy i omawia się sprawy odnoszące się do walki z korupcją i nadużyciami finansowymi: oszustwa podatkowe i uchylanie się od opodatkowania, pranie pieniędzy, społeczną odpowiedzialność przedsiębiorstw, sprawozdawczość dot. transakcji niefinansowych, ład korporacyjny, zamówienia publiczne i audyt. EKES na bieżąco wydawał opinie na temat tych inicjatyw UE.

3.6. UE wprowadziła też przepisy w zakresie zwalczania korupcji i nadużyć finansowych w swoich wewnętrznych i zewnętrznych programach finansowania (w tym w ramach polityki spójności, polityki regionalnej, polityki rolnej, polityki rozszerzenia, polityki sąsiedztwa i polityki rozwoju).

3.7. Pierwszym środkiem mającym chronić przestrzegające prawa przedsiębiorstwa unijne działające na rynkach państw trzecich powinno być uwzględnienie w tekście wszystkich instrumentów UE dotyczących finansowania unijnego wytycznych, zawartych w motywie 65 rozporządzenia (UE) nr 1316/2013 ustanawiającego instrument „Łącząc Europę” oraz pkt 3.24 procedur i zasad EBOR-u w zakresie zamówień publicznych, wymagających sprawiedliwego podziału ryzyka związanego z umową.

3.8. Od 2011 r. Komisja Europejska realizuje, na podstawie art. 325 TFUE, kompleksową **strategię zwalczania nadużyć finansowych** CAFS (COM(2011) 376) w celu usprawnienia całego cyklu zwalczania nadużyć finansowych, tj. zapobiegania i wykrywania nadużyć finansowych oraz warunków prowadzenia dochodzeń w tym zakresie, oraz w celu osiągnięcia odpowiedniego poziomu repatriacji środków finansowych i prewencji, z wykorzystaniem sankcji odstraszających. Służby Komisji opracowały sektorowe strategie zwalczania nadużyć finansowych. Istotne znaczenie ma również projekt dyrektywy (COM(2012) 363 w sprawie zwalczania nadużyć finansowych na szkodę interesów finansowych UE za pośrednictwem prawa karnego (ochrony interesów finansowych UE).

4. Samoregulacja – kodeksy etyczne dotyczące korupcji i przekupstwa

4.1. **Samoregulacja odgrywa ważną rolę w zwalczaniu korupcji i przekupstwa.** W ramach swojej ogólnej polityki oraz systemu zarządzania przedsiębiorstwa coraz częściej uwzględniają społeczną odpowiedzialność przedsiębiorstw, zgodność z przepisami i zapobieganie korupcji. Kodeksy etyczne poszczególnych przedsiębiorstw są oparte głównie na międzynarodowych wytycznych sektorowych i mają również na celu wdrożenie norm unijnych w tym zakresie (sprawozdawczości niefinansowej, społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw itp.). Głównym celem kodeksu przedsiębiorstwa jest promowanie etycznych zachowań we wszystkich działaniach przedsiębiorstwa, zaangażowanie wszystkich zainteresowanych stron oraz wdrażanie kodeksu w sposób przejrzysty i obejmujący wszystkich; kodeks może być również wykorzystany w kontekście dialogu społecznego.

4.2. Główne **międzynarodowe wytyczne** i mechanizmy opisujące zasady unikania przez przedsiębiorstwa korupcji i przekupstwa oraz wspierania zachowań etycznych i przejrzystości są następujące:

- przepisy Międzynarodowej Izby Handlowej (ICC) w zakresie zwalczania korupcji, wytyczne ICC dotyczące informowania o nieprawidłowościach, podręczniki itp.,
- inicjatywa Narodów Zjednoczonych *Global Compact*; 10 zasad przeciwko korupcji i towarzyszące wytyczne w sprawie sprawozdawczości,
- wytyczne OECD dla przedsiębiorstw wielonarodowych: zalecenie 7 w sprawie zwalczania korupcji, namawiania do korupcji i wymuszeń,
- norma ISO 37001 dotycząca systemów zarządzania w zakresie przeciwdziałania przekupstwu (właśnie opracowywana – ISO PC/278),
- wytyczne Grupy Banku Światowego w zakresie zwalczania korupcji,
- Globalna Inicjatywa Sprawozdawcza (Global Reporting Initiative – GRI, GR4),
- zasady biznesowe Transparency International w zakresie zwalczania przekupstwa itp.

Istotne znaczenie w danych sektorach mają **wytyczne branżowe** na poziomie UE – na przykład dla europejskiego sektora budowlanego (<http://www.fiec.eu>, w tym odpowiednie wytyczne i wspólne deklaracje) oraz dla sektora wydobywczego (www.eiti.org). To samo odnosi się do wytycznych krajowych (na przykład niemieckiego kodeksu zrównoważonego rozwoju, wytycznych duńskiego sektora przemysłu); uznaje się, że mają one istotną rolę w kierowaniu postępowaniem przedsiębiorstw.

4.3. Parlament Europejski i Komisja przyjęły własne wewnętrzne wytyczne w zakresie etyki w celu uzupełnienia obowiązków urzędników służby cywilnej wynikających z regulaminu pracowniczego UE, w tym kodeks postępowania dla komisarzy europejskich i kodeks postępowania dla posłów do Parlamentu Europejskiego, zawierające wytyczne dotyczące tego, jak postępować w przypadku prezentów i darowizn, innych interesów finansowych i konfliktów interesów. Podobne kodeksy przyjął EKES.

5. Uwagi dotyczące obaw przedsiębiorców i społeczeństwa obywatelskiego

5.1. Sytuacja w zakresie **korupcji** i nadużyć związanych ze środkami publicznymi w UE **jest nie do przyjęcia**. Konsekwencje są dotkliwie odczuwalne przez społeczeństwo obywatelskie i przedsiębiorstwa. Korupcja powoduje dodatkowe koszty dla konsumentów i stwarza niepewne otoczenie dla przedsiębiorstw przestrzegających standardów etycznych. EKES z niezadowoleniem odnotowuje fakt istnienia powszechnej korupcji i nadużyć finansowych w państwach członkowskich UE, jak również słabe zaangażowanie polityczne rządów i władz lokalnych w skuteczną walkę z korupcją, w tym niedostateczne wdrażanie i egzekwowanie istniejących instrumentów międzynarodowych, europejskich i krajowych.

5.1.1. Obywatele, podmioty gospodarcze i społeczne mają prawo do życia w przejrzystym i uczciwie rządzonym społeczeństwie opartym na praworządności, niezależnie od tego, w której części Europy funkcjonują. Kryzys finansowy i kryzys w strefie euro doprowadził do nasilenia się wśród obywateli krytyki dotyczącej rażącej korupcji oraz do **osłabienia i utraty zaufania obywateli** do demokratycznych rządów na szczeblu UE, a tym samym do szerzenia się **euroceptycyzmu**. **Spółeczeństwo obywatelskie oczekuje** od UE i państw członkowskich wzmożenia wysiłków na rzecz zwalczania korupcji i nadużyć finansowych. Decydenci muszą przekonać społeczeństwo, że działają w interesie publicznym.

5.2. Dlatego też **EKES angażuje się** w działania na rzecz rozwiązania tego problemu. **Odpowiada** na wezwanie Komisji Europejskiej do zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego w walkę z korupcją; głównym celem niniejszej opinii jest **wniesienie wkładu** w kolejne sprawozdanie Komisji o zwalczaniu korupcji (w 2016 roku), a także przyczynienie się do **szerzenia wiedzy**, rozpowszechniania informacji oraz promowania przejrzystości.

5.3. **Korupcja jest nie tylko kwestią uczciwości i etyki, ale jest także problemem gospodarczym, ponieważ osłabia legalny obrót gospodarczy** – uczciwe otoczenie i warunki prowadzenia handlu, inwestycji i konkurencji – a tym samym ma wpływ na wzrost gospodarczy i konkurencyjność. Z danych Banku Światowego i Światowego Forum Ekonomicznego wynika, że konkurencyjność gospodarcza jest ściśle skorelowana ze zdolnością rządu do zwalczania korupcji. Badania wykazały silne skorelowanie zwalczania korupcji w UE ze swobodą prowadzenia działalności gospodarczej oraz negatywny wpływ korupcji na inwestycje sektora prywatnego.

5.3.1. Korupcja zwiększa koszty przedsiębiorstw, gdyż „czyste” przedsiębiorstwa są narażone na ryzyko utraty zamówień w skorumpowanym otoczeniu. Tym samym ogranicza ona efektywność rynku wewnętrznego i może mieć szkodliwy wpływ na wysiłki zmierzające do osiągnięcia celów strategii „Europa 2020” na rzecz wzrostu gospodarczego i do poprawy globalnej konkurencyjności Europy, co zmniejsza możliwości poprawy zatrudnienia i dobrobytu w Europie oraz konkurencyjności przedsiębiorstw z UE działających za granicą.

5.3.2. **Przedsiębiorstwa z dobrymi wynikami w zakresie zwalczania korupcji przyciągają inwestorów.** Gdy przedsiębiorstwo zostanie uznane za winne przekupstwa i korupcji, na szwank narażony jest wizerunek świata przedsiębiorców. Takie przedsiębiorstwo nie tylko szkodzi własnej reputacji, ale również rzuca negatywne światło na cały sektor przedsiębiorstw. Jednak w kontekście uregulowań dotyczących zgodności z przepisami antykorupcyjnymi i wymogami sprawozdawczymi należy również wziąć pod uwagę obciążenia administracyjne i finansowe dla przedsiębiorstw, zwłaszcza MŚP.

5.4. Media regularnie donoszą o **korupcji na najwyższym szczeblu** w wielu państwach członkowskich, a także w innych częściach świata. **Korupcja polityczna** (na przykład związana z mianowaniem na stanowiska, łapówkami oraz finansowaniem partii politycznych i kampanii wyborczych, manipulowaniem imprez sportowych) **postrzegana jest przez obywateli jako bardzo szkodliwa dla społeczeństwa, nade wszystko gdy dotyczy ona organów sądowych i policyjnych.** Takim praktykom trzeba położyć kres, podobnie jak powszechnej w wielu państwach członkowskich praktyce **płatności „pod stołem”** – praktyki takie mają wpływ na codzienne życie obywateli. Wydaje się, że takie zjawiska w społeczeństwie biorą się ze zmiany postrzegania legalności. Problem ten należy rozwiązać: Obywatele mają prawo do praworządności, dobrych rządów i usług publicznych wolnych od korupcji. Potrzebna jest zmiana nastawienia, a kultura przejrzystości powinna zastąpić kulturę korupcji tam, gdzie taka występuje. Problem należy rozwiązać przede wszystkim poprzez ustawodawstwo oraz w ramach promowania i edukacji.

5.5. EKES **popiera antykorupcyjne środki i zalecenia Komisji Europejskiej**, działania UE na rzecz zwalczania nadużyć finansowych, a także działania Parlamentu Europejskiego, w szczególności plan działania na lata 2014–2019 dotyczący zwalczania przestępczości zorganizowanej, korupcji i prania pieniędzy. Ponadto zalecenia zawarte w sprawozdaniach Grupy Państw Przeciwko Korupcji (GRECO) Rady Europy, ONZ, OECD i ICC są niezbędne i powinny być brane pod uwagę przy wzmacnianiu polityki i działań UE i państw członkowskich UE w zakresie zwalczania korupcji.

5.6. Silne powiązania gospodarek państw członkowskich oraz rosnąca skala i szybkość transgranicznego przepływu pieniędzy zwiększają ryzyko rozprzestrzeniania się korupcji w UE. Korupcja **stała się zjawiskiem międzynarodowym** i nie może już być postrzegana jedynie jako kwestia krajowego prawa karnego. Można ją porównać z chorobą zakaźną – nikt nie może być automatycznie uznany odporny na nią i wymaga one ukierunkowanej opieki zdrowotnej. Aby osiągnąć znaczący postęp, dzisiejsze rozdrobnione podejście należy zastąpić bardziej spójnym podejściem. Sprawozdania Komisji powinny należycie podejmować ten aspekt: **Środki zwalczania korupcji muszą być opracowywane i wdrażane w kontekście postępującej integracji Europy i globalizacji gospodarki.**

5.6.1. **Walce z korupcją należy zatem nadać większe znaczenie w programach UE;** UE powinna odgrywać bardziej znaczącą rolę w zakresie propagowania przejrzystości i ochrony uczciwości w ramach rynku wewnętrznego, stosunków zewnętrznych oraz unijnych instytucji i wydatków. **Należy położyć większy nacisk na zwalczanie korupcji i nadużyć finansowych we wszystkich istotnych obszarach polityki UE,** zarówno wewnętrznych, jak i zewnętrznych. Przedsiębiorstwa i społeczeństwo obywatelskie oczekują takich zmian, a **w niniejszej opinii zwraca się uwagę na konieczność skutecznego przywództwa i koordynacji ze strony UE.** UE może wykorzystać swoje znaczenie polityczne do promowania obejmującej całą UE przestrzeni opartej na uczciwości i wysokich standardach antykorupcyjnych.

5.7. Konieczne jest co najmniej **jednoznaczne zobowiązanie** – europejski pakt antykorupcyjny na rzecz realizacji wiarygodnej i kompleksowej strategii. Musi on być **zarządzany „z góry”** i wymaga zaangażowania wszystkich zainteresowanych stron na poziomie unijnym, krajowym i lokalnym.

5.8. **Państwa członkowskie są na pierwszej linii frontu** w walce z korupcją i nadużyciami finansowymi. Ich obowiązkiem jest wdrożenie solidnych środków zwalczania korupcji (przede wszystkim solidnego ustawodawstwa i sprawnego organu antykorupcyjnego do zwalczania korupcji w ramach ładu politycznego i zarządzania w sądownictwie oraz zwalczania przestępczości zorganizowanej), jak również aktywne uczestnictwo w transnarodowej współpracy i podnoszeniu świadomości społecznej w zakresie walki z korupcją i nadużyciami finansowymi.

5.8.1. Istotne jest **zaangażowanie społeczeństwa obywatelskiego**, w tym przedsiębiorstw, organizacji biznesowych i partnerów społecznych, w krajowe działania antykorupcyjne, przede wszystkim w celu **zwiększenia wiedzy i udzielania wskazówek** co do tego, jak unikać korupcji, nadużyć finansowych i przekupstwa. Zasadnicze znaczenie w tym kontekście ma postępowanie poszczególnych przedsiębiorstw i organów władzy. Organizacje na szczeblu krajowym, na przykład **krajowe punkty kontaktowe OECD i centra doradztwa i pomocy prawnej Transparency International (ALAC)**, również mogą odgrywać istotną rolę w krajowych działaniach antykorupcyjnych. **Media** powinny dostrzegać swoją ogromną rolę i odpowiedzialność w zwiększaniu wiedzy społeczeństwa na temat korupcji i działań antykorupcyjnych w państwach członkowskich.

Bruksela, dnia 16 września 2015 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE
