

Valts Kalniņš

KORUPCIJAS
NOVĒRŠANAS POLITIKA
LATVIJĀ: PROBLĒMAS
UN IZREDZES

Atbilstīgi situācijai 2001. gada decembra vidū

Kopsavilkums

nordik

UDK 343(474.3)+323(474.3)

Ka 281



Šis pētījums ir sagatavots Sorosa fonda – Latvija (SFL) Sabiedriskās politikas analīzes stipendiātu programmas ietvaros, ko finansē SFL, Konstitucionālās un tiesību politikas institūts (*Constitutional and Legal Policy Institute; COLPI*) un Pašvaldību un valsts pārvaldes reformu iniciatīvu programma (*Local Government and Public Service Reform Initiative; LGI*).

Par faktu precizitāti atbild autors.

Izdevums latviešu un angļu valodā pieejams internetā: www.politika.lv

Māksliniece SOLVITA OZOLA

Redaktore ELLENA BLŪMENTĀLE

© Valts Kalniņš, Sorosa fonds – Latvija, teksts, 2002

© Nordik, mākslinieciskais iekārtojums, 2002

ISBN 9984–675–69–6

Neviena valsts nav pasargāta no korupcijas, un visās valstīs korupcijas novēršanas pasākumi ir saistīti ar ilgstošu cīņu. Turklāt visu valstu likumos ir “robi”, kas atsevišķos gadījumos ļauj izvairīties no šo likumu pildīšanas. Tāpēc svarīgākais korupcijas novēršanas līdzeklis ir pilsoņu sociālā saliedētība un pašregulēšana. Ideālos apstākļos korupcija un krāpšana ir nepieņemama pat tad, ja tā ir iespējama.

Korupcijas uztveres ziņā Latvija atrodas 59. vietā 91 valsts konkurencē (*Transparency International* Korupcijas uztveres indekss 2001). Tātad Latvijai starptautiskais novērtējums un reputācija ir labāka nekā daudzām citām valstīm. Tomēr Latvijas iedzīvotāju interesēs ir sasniegt augstu demokrātijas pakāpi un tādu pārticības līmeni, kāds raksturīgs pasaules turīgākajām valstīm. Korupcija ir pretrunā demokrātijas principiem, jo tā izkropļo pilsoņu vienlīdzību likuma priekšā. Korupcija arī bremzē ekonomisko attīstību, jo godīgā konkurencē ir jāuzvar labākajam, nevis tam, kas devis kukuli.

Pētījuma “Korupcijas novēršanas politika Latvijā: problēmas un izredzes” mērķis ir analizēt trīs ar korupcijas novēršanu saistītus jautājumus: (1) interešu konfliktu, (2) īpašuma un ienākumu deklarēšanu un (3) publisko iepirkumu.

Pētījums secina: lai iegūtu ticamību, korupcijas novēršanas politikai jāsaasniedz trīs mērķi. Pirmkārt, jānodrošina, lai interešu konflikti kļūtu nepieņemami visos valsts un pašvaldību līmeņos neatkarīgi no iespējamiem “robjiem” vienā vai otrā likumā. Otrkārt, līdzšinējās diskusijās bieži uzsvērts, ka īpašuma un tā pārmaiņu fiksēšana vai tā sauktā sākumdeklarēšana varētu būt efektīvs līdzeklis cīņā pret amatpersonu korupciju un dažiem citiem

noziedzīgu nodarījumu veidiem. Tāpēc jāizlemj, vai ir iespējams fiksēt visu iedzīvotāju īpašumus un ienākumus. Ja tas ir iespējams, tad jāveic plaši un potenciāli nepopulāri pasākumi nodokļu sistēmas ietvaros. Ja tas nav iespējams vai ir politiski nepieņemami, tad šī ideja jāatmet. Treškārt, neatlaidīgi jāveic visi saprātīgie pasākumi, kas var novērst korupciju publiskajā iepirkumā.

Šai brošūrā ir apkopoti tikai svarīgākie pētījumā aplūkoti jautājumi un izdarītie secinājumi. Lai gūtu pilnīgu ieskatu gan par pētījuma saturu, gan lietotajām metodēm un izmantotajiem avotiem, jālasa sabiedriskās politikas pētījuma pilns teksts, kas arī publicēts gan atsevišķā izdevumā, gan internetā (sk. www.politika.lv). Diemžēl šā pētījuma publicēšanas laikā daļa no šeit sniegtās informācijas būs jau novecojusies. Šeit aplūkotā situācija atbilst 2001. gada decembra vidumam.

PROBLĒMAS NOSTĀDNE

2000. gadā Ministru kabinets pieņēma Korupcijas novēršanas koncepciju. Koncepcijā izvirzīto uzdevumu vidū bija jauna Korupcijas novēršanas likuma izstrādāšana, kā arī īpašuma sākotnējās fiksācijas un tā sauktās legālās prezumpcijas ieviešana. 2001. gadā valdība izstrādāja jaunu likumprojektu paketi korupcijas novēršanas jomā. Svarīgākie no tiem ir fizisko personu sākumdeklarācijas likumprojekts, likumprojekts “Par interešu konflikta novēršanu valsts pārvaldē un ierobežojumiem valsts amatpersonām” un Korupcijas novēršanas un apkarošanas biroja likumprojekts. Korupcijas novēršanas kontekstā nozīmīgs ir arī partiju finansēšanas likumprojekts, kas paredz tiešas valsts finansējuma piešķiršanu politiskajām partijām.

Pētījuma rezultāti apliecina **līdzšinējo korupcijas novēršanas pasākumu nepietiekamo efektivitāti**. Lai noskaidrotu korupcijas novēršanas politikas daļējās neveiksmes cēloņus, jāanalizē viens no līdzšinējās politikas stūrakmeņiem – interešu konfliktu kontrole – un viens no biežāk pieminētajiem vēl ne-realizētajiem pasākumiem – īpašuma sākumdeklarācija. Turklāt, lai ilustrētu korupcijas novēršanas pasākumu sarežģītību, analizē ir iekļauts arī vienas atsevišķas jomas – publisko iepirkumu – apskats.

INTEREŠU KONFLIKTU KONTROLE

1. Līdzšinējā situācija

Korupcijas novēršanas likuma uzdevums ir 1) nodrošināt valsts amatpersonu darbības atklātumu, 2) novērst valsts amatpersonas nokļūšanu nelikumīgā ietekmējamā stāvoklī, 3) nepieļaut valsts amatpersonas pilnvaru realizēšanu interešu konflikta situācijā. Likumā ir noteikta virkne ierobežojumu valsts amatpersonām. Tas nosaka arī valsts amatpersonu deklarāciju sistēmu. Korupcijas novēršanas likuma izpildes kontrole ir uzdots Valsts ieņēmumu dienestam (VID). Korupcijas novēršanas likums ir vairākkārt grozīts, taču tā pamatelementi – ierobežojumi amatpersonu rīcībai un deklarāciju sistēma – saglabājušies. Arī citos Latvijas normatīvajos aktos, piemēram, Valsts civildienesta likumā un Ministru kabineta instrukcijā “Ierēdņa uzvedības principi” ir dažas interešu konfliktus ierobežojošas normas.

1. informācija.

Interesešu konflikta un korupcijas definīcijas

Interesešu konflikta vienkārša definīcija: situācija, kurā personu kā publiskā sektora darbinieku vai amatpersonu ietekmē personiski apsvērumi, darot savu darbu, un tāpēc tā pieņem lēmumus vai veic citas darbības nepiemērotu iemeslu dēļ.

Šķietams interesešu konflikts: situācija, kurā amatpersona patiesībā neatrodas interesešu konflikta situācijā, taču plašākai sabiedrībai un, iespējams, arī amatpersonas priekšniekiem vai citiem kolēģiem var rasties maldīgs iespaids par reāla vai potenciāla interesešu konflikta esamību.

Potenciāls interesešu konflikts: situācija, kurā pastāv reāla interesešu konflikta palielināta varbūtība.

Interesešu konflikts Korupcijas novēršanas likumā: situācija, kur valsts amatpersonai jārealizē savas pilnvaras jautājumā, kurā līdztekus tās kā valsts amatpersonas interesēm vienlaikus pastāv

arī šīs amatpersonas vai tās radnieku materiālās vai citas personiskās intereses (3. panta otrā daļa).

Korupcijas vienkārša definīcija: valsts amatpersonai uzticēto pilnvaru ļaunprātīga izmantošana privātam labumam.

Korupcija Korupcijas novēršanas likumā: korupcija šā likuma izpratnē ir valsts amatpersonas dienesta stāvokļa pretlikumīga izmantošana nolūkā gūt materiāla vai cita rakstura labumu (2. pants).

Kopumā Korupcijas novēršanas likuma izpildes līdzšinējā kontrolē visvairāk uzmanības pievērsts tam, vai valsts amatpersonas ir pārkāpušas kādus tām noteiktus ierobežojumus. Mazāk vērības veltīts tam, vai amatpersonas ir realizējušas savas pilnvaras interešu konflikta situācijā. Turklāt valsts amatpersonu skaits ir kļuvis tik liels, ka, pat izpildot likumā noteikto minimālo pārbaūžu daudzumu, grūti ir veikt pietiekami visaptverošas un padziļinātas pārbaudes. Tomēr minētos trūkumus būtu iespējams novērst, pilnīgojot Korupcijas novēršanas likumu un tā izpildes kontroli. Vispār Korupcijas novēršanas likumam ir ļoti nozīmīga un pozitīva loma Latvijas valsts amatpersonu darbības sakārtošanā.

2. “Interesešu konflikta” likumprojekts

Balstoties uz Korupcijas novēršanas koncepciju, valdības darba grupa izstrādāja likumprojektu “Par interešu konflikta novēršanu valsts pārvaldē un ierobežojumiem valsts amatpersonām” (turpmāk īsi – “Interesešu konflikta” likumprojekts).

“Interesešu konflikta” likumprojekta pamatā ir tāda pati pieeja valsts amatpersonu darbības regulēšanai kā Korupcijas novēršanas likumā. Projektā ir noteikti plaši un detalizēti ierobežojumi valsts amatpersonām un šo personu deklarāciju sistēma. Jaunums ir atsevišķa nodaļa “Interesešu konfliktu novēršana iestāžu iekšienē”. Likumprojekta mērķis ir “nodrošināt valsts amatpersonu darbību valsts un sabiedrības interesēs, veicināt to darbības atklātību un atbildību sabiedrības priekšā”.

3. Rekomendācijas

Interesešu konflikta standarts. Likumā būtu nepārprotami jānosaka, cik stingrs interesešu konflikta standarts ir piemērojams valsts amatpersonām. Šai ziņā būtu iespējamas trīs stingrības pakāpes. Pirmā – viszemākā stingrības pakāpe – ir situācija, kur likumā noteikti **atsevišķi ierobežojumi**, kas aizliedz visnopietnākos un potenciāli kaitīgākos interesešu konfliktus. Atbilstīgi šim standartam parasti ir notikusi Korupcijas novēršanas likuma līdzšinējā piemērošana, kas bijusi vērsta uz amatpersonām noteikto specifisko ierobežojumu un aizliegumu ievērošanas kontroli. Šis pieejas nozīmīgākais trūkums ir tas, ka konkrēti ierobežojumi var neaptvert atsevišķus nopietnus interesešu konfliktus.

Augstāka stingrības pakāpe ir **visu reālo interesešu konfliktu aizliegums** sakarā ar noteiktu definīciju. Korupcijas novēršanas likums nosaka: interesešu konflikta situācija ir tāda situācija, kur valsts amatpersonai jārealizē savas pilnvaras jautājumā, kurā līdztekus tās kā valsts amatpersonas interesēm vienlaikus pastāv arī šīs amatpersonas vai tās radnieku materiālās vai citas personiskās intereses (3. panta otrā daļa). Lai nostiprinātu šādu standartu, likumā būtu iekļaujams teksts: “Interesešu konflikta situācija ir arī tādā gadījumā, ja valsts amatpersona ir ievērojusi šai likumā noteiktos ierobežojumus un aizliegumus, taču ir iestājusies interesešu konflikta situācija.”

Šā papildinājuma jēga būtu nepieļaut likumā noteikto ierobežojumu un aizliegumu interpretēšanu tā, ka tādējādi būtu pieļaujams interesešu konflikts. Konkrētu ierobežojumu un aizliegumu jēga tad būtu tikai īpaši norādīt uz tām darbībām, kas visbiežāk un noteiktāk rada interesešu konfliktu. Tā, piemēram, pat tad, ja valsts amatpersona pieprasa tādas dāvanas, kuras neaizliedz dāvanu pieņemšanas ierobežojumi, šī rīcība būtu nelikumīga, ja pēc tās iestātos likumā definētā interesešu konflikta situācija.

Trešā un visstingrākā pieeja, kas Korupcijas novēršanas likumā nav noteikta, ir aizliegums amatpersonai atrasties pat tādās situācijās, kuras rada tikai iespaidu par interesešu konfliktu. Šis būtu pat **šķietama interesešu konflikta aizliegums**.

Interešu konflikta definīcija un tās elastīga piemērošana. Interešu konflikts un konkrētie apstākļi, kuros iestājas interešu konflikta situācija, jāformulē tā, lai aptvertu visus interešu konfliktus, kas var ietekmēt amatpersonu rīcību, bet vienlaikus ļautu amatpersonām darboties, ja, neskatoties uz dažiem ar šķīetamu interešu konfliktu saistītiem apstākļiem, nav pamata domāt, ka amatpersonas rīcību var ietekmēt nepiederīgi apsvērumi.

Lai KNL iekļautā interešu konflikta definīcija pilnīgāk aptvertu visus reāli iespējamus interešu konfliktus, tā būtu papildināma šādi: “Interešu konflikta situācija ir tāda situācija, kur valsts amatpersonai jārealizē savas pilnvaras jautājumā, kurā līdztekus tās kā valsts amatpersonas interesēm vienlaikus pastāv arī šīs amatpersonas, tās radnieku vai citu ar šo amatpersonu cieši saistītu personu materiālās vai citas personiskās intereses.” (Ieteiktais papildinājums pasvītrots.)

Visaptverošs formulējums “citas ar šo amatpersonu cieši saistītas personas” būtu lietderīgs, jo ir iespējami nopietni interešu konflikti, kad valsts amatpersonas rīkojas, piemēram, savu biznesa partneru vai tuvu draugu labā. Visu šo personu uzskaitījums likumā nav nedz iespējams, nedz lietderīgs, jo šāds uzskaitījums nekad nevarētu būt pilnīgs. Tas, vai persona ir “cieši saistīta” ar valsts amatpersonu, būtu jāizvērtē kompetentai institūcijai (sk. nākamo rekomendāciju).

Specializēta interešu konfliktu institūcija. Lai kvalificēti izvērtētu interešu konfliktu esamību un šai jomā valsts institūcijās iedibinātu vienveidīgu praksi, būtu nepieciešamas īpaši apmācītas kompetentas amatpersonas. Šādu specifisku kompetenci būtu iespējams attīstīt specializētā interešu konfliktu institūcijā, piemēram, atsevišķā Korupcijas novēršanas un apkarošanas biroja nodaļā, kas izskatītu visus interešu konfliktu gadījumus.

Ir svarīgi valsts amatpersonām nodrošināt iespēju uzzināt kompetentu viedokli par interešu konflikta iespējamību, pirms amatpersona vai tās padotais veic kādu darbību. Tā, piemēram, ja amatpersonai ir šaubas par to, vai tā vai tās padotais drīkst pieņemt lēmumu, amatpersonai būtu pienākums pirms lēmuma pieņemšanas pieprasīt Korupcijas novēršanas un apkarošanas birojā konsultāciju. KNAB likumā vajadzētu noteikt, ka biroja atzinumi valsts amatpersonām ir obligāti.

Interesešu konfliktu institūcija izskatītu arī sūdzības par amatpersonām, kuras, iespējams, atrodas interesešu konfliktu situācijās. Tai būtu arī tiesības izvērtēt, kad, neraugoties uz specifiskiem interesešu konfliktu ierobežojumiem, nav pamata uzskatīt, ka privātas intereses varētu ietekmēt amatpersonas rīcību. Citos gadījumos birojs varētu izvērtēt, vai, neņemot vērā to, ka konkrēta interesešu konflikta situācija nav aprakstīta likumā, faktiski tomēr amatpersona neatrodas interesešu konflikta situācijā.

ĪPAŠUMA UN IENĀKUMU DEKLARĒŠANA

Latvijā sabiedriskās debatēs eksperti, politiķi un žurnālisti bieži ir minējuši tā saukto **īpašuma sākumdeklarēšanu** (alternatīvi – nulles deklarēšanu) kā efektīvu pretkorupcijas instrumentu. Idejas jēga korupcijas novēršanas kontekstā, cik tā noprotama no dažādām publiskām debatēm, ir novērst situācijas, kur korupcijā iesaistītas amatpersonas, kuru īpašumi ievērojami pārsniedz to deklarētos ienākumus, skaidro šo īpašumu izcelsmi ar agrākiem un nepārbaudāmiem ienākumu avotiem (piemēram, puķu vai cūkgaļas tirgošanu PSRS laikā). Lai novērstu šādu situāciju, šīm personām būtu jādeklarē viss tām piederošais īpašums noteiktā laika momentā. Turklāt, lai novērstu īpašuma slēpšanu zem citu personu vārdiem, jādeklarē būtu ne tikai amatpersonām vien, bet visiem iedzīvotājiem. Valsts institūcijas varētu pārbaudīt visus īpašuma pieauguma avotus pēc deklarāciju iesniegšanas. Šeit aprakstītais nav tehniski precīzs sākumdeklarēšanas modeļa raksturojums, bet gan – sabiedrībā izplatīts vispārīgs priekšstats par šo pasākumu.

Pētījumā analizēts, kādas ir šīs izplatītās idejas – īpašuma sākumdeklarēšanas – īstenošanas iespējas, kāda varētu būt sākumdeklarēšanas nozīme korupcijas novēršanas kontekstā un kādi alternatīvi rīcības varianti ir iespējami.

1. Līdzšinējā situācija

Fiziskajām personām ienākumu un īpašumu deklarēšanas pienākumus nosaka galvenokārt trīs likumi – Korupcijas novēršanas likums (attiecībā uz valsts amatpersonām), likums “Par nodokļiem un nodevām” un likums “Par

iedzīvotāju ienākuma nodokli” (pēdējie divi – attiecībā uz nodokļu maksātājiem).

Valsts amatpersonu deklarācijas. Korupcijas novēršanas likums nosaka: “Lai varētu kontrolēt, kā valsts amatpersonas ievēro šā likuma noteikumus, attiecīgajām amatpersonām ir pienākums šajā likumā noteiktajos termiņos iesniegt Valsts ieņēmumu dienestam šādas deklarācijas: 1) valsts amatpersonas deklarāciju, kuru iesniedz, stājoties amatā; 2) ikgadējo valsts amatpersonas deklarāciju; 3) valsts amatpersonas deklarāciju, kuru iesniedz, beidzot pildīt amata pienākumus; 4) valsts amatpersonas deklarāciju prokuratūras, izziņas un valsts drošības iestādēm (22. panta pirmā daļa).”

Tomēr valsts amatpersonu deklarāciju sistēmā ir vairāki trūkumi. Tā, piemēram, amatpersonām noteiktais pienākums iesniegt īpašuma un ienākumu deklarācijas neliedz reģistrēt īpašumus uz vienu personu vārda, taču faktiski nodot tos valdījumā vai lietošanā citām personām. Pirmo reizi iesniedzot valsts amatpersonas deklarācijas, ir iespēja arī deklarēt līdzekļu uzkrājumus, nenorādot to ieguves avotus. Tādējādi negodīgas amatpersonas var deklarēt neesošus līdzekļus un ar deklarāciju palīdzību faktiski legalizēt savus nākotnes nelegālos ienākumus.

Nodokļu deklarācijas. Daudz plašāks iedzīvotāju loks nekā tikai valsts amatpersonas ir šā vai tā pakļauts pienākumam maksāt nodokļus. Likums “Par iedzīvotāju ienākuma nodokli” nosaka trīs deklarāciju veidus: taksācijas gada ienākumu deklarāciju, taksācijas gada ienākumu deklarācijas precizējumu un papildu deklarāciju.

Taksācijas gada ienākumu deklarācijā tiek uzrādīti visi maksātāja taksācijas periodā (kalendārajā gadā) gūtie ienākumi, arī ar nodokli neapliekamie ienākumi, ja to kopsumma pārsniedz gada neapliekamā minimuma apmēru. Papildu deklarācijā norāda arī naudas un citus uzkrājumus, īpašumus un to vērtības maiņu.

Tikai dažos gadījumos Valsts ieņēmumu dienests var pieprasīt nodokļu maksātājam taksācijas gada ienākumu deklarācijas precizējumu un papildu deklarāciju. Papildu deklarāciju var pieprasīt tikai tad, ja “maksātāja deklarētie

ienākumi vai Valsts ieņēmumu dienesta rīcībā esošajos pārskatos (paziņojumos) uzrādītie maksātāja ienākumi neatbilst viņa izdevumiem taksācijas gadā”. Tas nozīmē, ka kaut cik pilnīgu informāciju par personas īpašumu noteiktā laika momentā Valsts ieņēmumu dienests var iegūt tikai tad, kad jau ir redzams – VID rīcībā esošā informācija par personas ienākumiem neatbilst personas izdevumiem. Taču šādu neatbilstību ir iespējams pilnīgi izvērtēt tikai tad, ja ir zināmi personas agrākie īpašumi. Savukārt informāciju par personai piederošo mantu var iegūt tikai tad, kad jau ir konstatēta neatbilstība. Tādējādi izveidojas apburtais loks. Tā kā papildu deklarācijas jāiesniedz selektīvi – tikai iepriekš minētajos gadījumos, šīs deklarācijas nevar dot pilnīgu informāciju par iedzīvotāju rīcībā esošiem īpašumiem. Šis ir viens no iemesliem tam, ka pašreizējā deklarāciju sistēma bez grozījumiem nav izmantojama sākumdeklarēšanas funkciju veikšanai.

Ārvalstu pieredze. Nav zināms, ka kādā Eiropas valstī būtu ieviesta visaptveroša īpašuma deklarēšana, lai novērstu noteiktu noziegumu veidu. Līdzīgs ir bijis arī dažu citu korupcijas ekspertu konstatējums. Korupcijas novēršanas konsultants Bertrāns de Spevils (*Bertrand de Speville*) par īpašuma sākotnējo deklarēšanu rakstīja: “Šis priekšlikums ir kaut kas jauns un, ciktāl esmu spējis noskaidrot, arī unikāls. Nevienai valstij Eiropā nav šādas prasības deklarēt īpašumu, lai gan dažās no tām paredz īpašuma deklarēšanu (parasti par noteiktu minimālu vērtību) īpašuma nodokļa novērtēšanas nolūkā.” Ārvalstu praksē visvairāk izplatītas ir divas galvenās deklarācijas: (1) dažāda veida un apjoma nodokļu deklarācijas un (2) dažāda veida un apjoma deklarācijas noteiktām amatpersonu grupām.

2. Iespējamie rīcības varianti Latvijā

Šā pētījuma veikšanas laikā Latvijā jau bija izstrādāts Fizisko personu īpašuma sākumdeklarēšanas likumprojekts. Šis projekts paredzēja sākumdeklarēšanas kā vienreizēja pasākuma īstenošanu, lai 1) uzlabotu personu Latvijas publiskajos reģistros neregistrējamo īpašumu un ienākumu uzskaiti, uzlabojot ienākumu likumības kontroli; 2) novērstu noziedzīgi iegūto līdzekļu legalizāciju; 3) atvieglotu pierādījumu vākšanu, atklājot un izmeklējot noziedzīgus nodarījumus.

2.1. Pašreizējās deklarāciju sistēmas pilnīgošana

Fizisko personu īpašuma sākumdeklarēšanas likumprojektā noteiktos mērķus būtu lielā mērā iespējams sasniegt, ja tiktu pilnīgota pašreizējā nodokļu deklarāciju sistēma. Fizisko personu īpašuma un ienākumu uzskaitē jau patlaban ir nepieciešama un daļēji tiek veikta, lai iekasētu iedzīvotāju ienākuma nodokli. Lai noteiktu, vai personas ienākumi ir vai nav apliekami ar ienākuma nodokli, jau patlaban jākonstatē līdzekļu ieguves avoti. Ja šo sistēmu pilnīgotu, ar nodokļu administrēšanu būtu iespējams novērst arī noziedzīgi iegūtu līdzekļu legalizāciju. Tāpēc likumā vajadzētu noteikt, ka nodokļu deklarācijās sniegtās ziņas var izmantot arī tiesībsargājošās institūcijas, ja ir aizdomas, ka izdarīts noziedzīgs nodarījums. Tādējādi būtu sasniegts gan otrais, gan trešais mērķis.

Tomēr, lai pilnvērtīgi sasniegtu minētos mērķus, nodokļa iekasēšanas sistēmā būtu nepieciešama virkne grozījumu.

- Jāizslēdz pārlieku ierobežojošie nosacījumi, kas patlaban ir jāizpilda, lai VID pieprasītu papildu deklarāciju.
- Jāpārskata un jāuzlabo saskaņā ar likumu “Par iedzīvotāju ienākuma nodokli” iesniedzamo deklarāciju saturs, lai tās dotu visu nepieciešamo informāciju. Turklāt jāvienojas par kritērijiem dažādu īpašumu vērtības noteikšanai (pirkšanas vērtība, tirgus vērtība, kadastrālā vērtība).
- Jāuzliek par pienākumu nodokļu deklarācijas iesniegt visiem iedzīvotājiem, kuri atbilst noteiktiem kritērijiem.
- Deklarāciju iesniegšanai jābūt ikgadējai, lai tās varētu regulāri izmantot nodokļu aprēķināšanai un lai Valsts ieņēmumu dienests pakāpeniski iegūtu pilnu ainu par personas īpašumiem un ienākumiem. Tādējādi būtu arī iespējams pakāpeniski novērst deklarēšanas sistēmā konstatētos trūkumus.
- Lai saprātīgi ierobežotu deklarāciju pārbaudei nepieciešamos resursus, nebūtu jāpārbauda visas iesniegtās deklarācijas. Jānosaka pārbaudes kārtība izlases veidā, ja (1) ir aizdomas, ka izdevumi pārsniedz deklarētos ienākumus, un (2) pēc nejaušības principa. Tādējādi būtu ierobežots nepieciešamo resursu apjoms un vienlaikus panākta tāda situācija, kur

katram deklarācijas iesniedzējam pastāv risks, ka viņa deklarāciju pārbaudīs.

- Daudz lielāka uzmanība nekā līdz šim jāpievērš sabiedrības informēšanai par deklarācijas iesniegšanas pienākumu.

Šeit izklāstītās pieejas galvenais trūkums ir tas, ka valsts neiegūst visaptverošu pārskatu par fizisko personu īpašumiem un naudas uzkrājumiem vienā laika momentā. Ieguvums ir tas, ka deklarāciju sistēmu varētu pakāpeniski uzlabot, līdz tā funkcionētu pietiekami efektīvi.

2.2. Sākumdeklarēšanas ieviešana

No Ministru kabineta apstiprinātās Korupcijas novēršanas koncepcijas izriet nostādne, ka sākumdeklarēšanas primārais mērķis ir korupcijas novēršana. Valdības darba grupas izstrādātajā Fizisko personu īpašuma sākumdeklarēšanas likumprojektā korupcijas novēršana vairs nav minēta kā atsevišķs sākumdeklarēšanas mērķis. Tomēr sākumdeklarēšana ir paredzēta kā vienreizējs pasākums un likumprojektā nav skaidri paredzēta tā sasaistīšana ar nodokļu deklarāciju sistēmu.

Lai sekmīgi realizētu sākumdeklarēšanu aptuveni tādā veidā, kā tā paredzēta pašlaik izstrādātajā likumprojektā, un sasniegtu šā pasākuma mērķus, jāveic virkne sarežģītu uzdevumu. Šie uzdevumi saskaņā ar dažādiem vērtējumiem ir vai nu ļoti sarežģīti, vai neiespējami. Nepilnīgi realizējot vairākus no šiem uzdevumiem, varētu galīgi sagraut sākumdeklarēšanas efektivitāti. Ir iespējams identificēt šādus uzdevumus, kuru izpilde ir sākumdeklarēšanas sekmīgas norises priekšnoteikums.

- Jāpārlicinās, ka nav tādu aktīvu uzkrāšanas veidu, kas nav uzrādāmi sākumdeklarācijās un nav arī reģistrējami vai deklarējami citos veidos. Patlaban izstrādātais projekts neaptver vairākus īpašuma veidus, piemēram, antīkus automobiļus, kuri nav reģistrēti, jo nepiedalās ceļu satiksmē, vai personas īpašumā esošus iedzīves priekšmetus, kuru kopvērtība var sasniegt desmitiem tūkstošu latu.

- Ir nepieciešams adekvāts īpašumu novērtēšanas mehānisms. Tā, piemēram, nekustamajiem īpašumiem (likumprojekts nosaka: sākumdeklarācijas jāiesniedz personām, kurām pieder nekustamais īpašums ārvalstīs) var būt ļoti atšķirīgas cenas. Viena cena ir pirkšanas brīdī, pavisam cita tirgus cena var būt laikā, kad īpašumu deklarē. Savukārt, ja nedeklarē nekustamā īpašuma vērtību, tad nemaz nav iespējams noteikt personas īpašuma apjomu. Diez vai var droši apgalvot, ka likumprojektā prasītā kadastrālā vai tai pielīdzināma vērtība visos gadījumos ir adekvāta personas īpašuma apmēra novērtēšanai.
- Maksimāli jāpūlas panākt, lai sākumdeklarēšanas administrēšana noritētu nekļūdīgi (piemēram, lai deklarācijas iesniegtu visi, kam tas saskaņā ar likumu jādara). Ja deklarācijas neiesniegs visi, kam tas jādara, saglabāsies nedeklarēti īpašumi. Sākumdeklarēšana būs vismaz daļēji izgāzusies, jo atkārtotas deklarēšanas vairs nebūs.
- Maksimāli jāpūlas panākt, lai lielākajai daļai iedzīvotāju būtu skaidrs, kā aizpildīt sākumdeklarācijas. Ja ievērojama deklarāciju daļa būs aizpildīta kļūdaini, valsts iestāžu vēlāk veiktas pārbaudes atdursies pret problēmu, ka daudzās deklarācijās informācija ir nepareiza. Turklāt būs grūti sodīt deklarāciju iesniedzējus par tišu nepareizas informācijas sniegšanu. Šai ziņā draud līdzīga izgāšanās, kā aprakstīts iepriekšējā punktā. Gan iepriekšējās, gan šīs problēmas risināšanai būtu jārealizē apjomīga un uz gandrīz visiem iedzīvotāju slāņiem vērsta publicitātes kampaņa kopā ar viegli pieejamām konsultēšanās iespējām. Tiesa, šo kampaņu un konsultāciju radītais efekts iepriekš ir grūti paredzams.
- Jāpanāk, lai būtu vismaz minimāls, taču reāls risks, ka par deklarācijas neiesniegšanu vai nepareizu aizpildīšanu (it īpaši par neesošu aktīvu norādīšanu) var tikt uzlikts sods. Tiesa, pagaidām diskusijās par īpašuma sākumdeklarēšanu nav izkristalizējusies neviena metode, kā pierādīt, ka persona ir deklarējusi neesošus aktīvus. Ja būs iespēja deklarēt neesošus līdzekļus bez reāla riska par to saņemt sodu, sākumdeklarēšana dos iespēju deklarēt līdzekļus, kurus nākotnē paredzēts iegūt nelikumīgā ceļā. Šis trūkums gan attiecas uz jebkuru jaunieviestu deklarēšanas kārtību, un to iespējams daļēji novērst tikai ilgākā laikā ar regulāru deklarāciju palīdzību.

- Kopumā jāpanāk tāda situācija, ka personas, kuras plāno sagatavoties tam, lai arī turpmāk būtu iespējams legalizēt noziedzīgi (t. sk. korumpētā ceļā) gūtus līdzekļus, jau sen zinot par sākumdeklarēšanas ieviešanu, nevarētu atrast “robus”, kas ļautu turpināt nelikumīgu līdzekļu iegūšanu un baudīšanu. Šādas situācijas panākšana ir gandrīz neiespējama.

Ir skaidrs: lai mēģinātu sākumdeklarēšanu ieviest ar kaut cik reālām cerībām uz nosprausto mērķu sasniegšanu, būs nepieciešami milzīgi finanšu un cilvēku resursi. Vispār šā rīcības varianta sekmīgums ir maz ticams.¹

3. Svarīgākie secinājumi par deklarēšanu

Sākumdeklarēšana kā principiāli svarīgs korupcijas apkarošanas instruments ir vismaz daļēji uzskatāma par mītu. Pirmkārt, nav pamata izcelt sākumdeklarēšanu kā specifisku pretkorupcijas līdzekli, jo teorētiski tā varētu apgrūtināt jebkādu nelikumīgi iegūtu īpašumu legalizāciju. Otrkārt, vienreizējas sākumdeklarēšanas sekmīgumu apdraud tik daudzi faktori, ka tās izdošanās ir gandrīz neiespējama.

Tomēr tāpēc vien nav obligāti jāatmet ideja par īpašuma un ienākumu visaptverošu fiksēšanu. Ja ir politisks lēmums šādu fiksēšanu uzņemties, to var darīt un pat sasniegt pozitīvus rezultātus. Šķiet, ka šim nolūkam nebūtu lietderīgi izgudrot jaunu un sarežģītu sistēmu, kas, iespējams, neeksistē nevienā valstī. Īpašumus un ienākumus dažādās valstīs, ieskaitot Latviju, tradicionāli fiksē nodokļu sistēmas, ja vien nav runa par atsevišķām, šaurām personu grupām, piemēram, valsts amatpersonām. Tiesa, visaptveroša un regulāra īpašuma un ienākumu deklarēšana nodokļu iekasēšanas vajadzībām būtu ļoti pretrunīgi vērtējams pasākums, un tā pieņemšana ir atkarīga no politiska lēmuma. Šā pētījuma ietvaros viens no svarīgākajiem argumentiem par šādas sistēmas ieviešanu ir gaidāmais pozitīvais blakusefekts, proti, pieaugošās grūtības legalizēt noziedzīgi iegūtus līdzekļus. Tas ir arī netiešs pretkorupcijas efekts. Var visai droši apgalvot, ka jebkura cita rīcības varianta izvēle manāmu korupcijas novēršanas efektu nedos.

¹ Šā pētījuma pilnajā versnā ir aplūkots arī trešais rīcības variants – sākumdeklarēšana, kas pilnīgi integrēta pašreizējā nodokļu deklarāciju sistēmā.

PUBLISKAIS IEPIRKUMS

1. Līdzšinējā situācija

Situācijas, kur valsts vai pašvaldību iestādes iepērk no privātā sektora preces vai pakalpojumus, rada palielinātu korupcijas bīstamību. Publiskajā iepirkumā valsts un pašvaldību darbiniekiem nereti ir iespējas pieņemt lēmumus attiecībā uz lielām naudas summām. Tāpēc, ja darbinieki ir negodīgi un publiskā iepirkuma sistēma nepilnīga, šai jomā ir liels potenciāls valsts un pašvaldību naudas nelikumīgai novirzīšanai privātām vajadzībām.

Latvijā publiskā iepirkuma tiesiskais regulējums ir samērā jauns un mainīgs. 1996. gada 24. oktobrī Saeima pieņēma likumu "Par valsts un pašvaldību pasūtījumu". Neiedziļinoties šā likuma niansēs, jāsaka: tā piemērošanas gaitā korupcijai pavērsās plašas iespējas daļēji tāpēc, ka publiskā iepirkuma procesā bija visai ierobežota atklātība. 2001. gada 5. jūlijā Saeima pieņēma jaunu likumu "Par iepirkumu valsts vai pašvaldību vajadzībām", kas stājās spēkā 2002. gada 1. janvārī.

Latvijas līdzšinējā publiskā iepirkuma praksē bieži ir sastopami normatīvo aktu pārkāpumi. Saskaņā ar Valsts kontroli publiskā iepirkuma praksē konstatēti šādi lielākie pārkāpumi:

- lētākais piedāvājums tiek noraidīts bez ekonomiska un juridiska pamatojuma;
- izolītā pakalpojuma darba daudzums neatbilst faktiskajam, paredzētajam;
- bez pamatojuma tiek samazināts izsoles dalībnieku skaits;
- netiek veikta vispusīga izsoles pretendentu finansiālās stabilitātes analīze;
- izsoles komisijā iekļauj cilvēkus, kuri pārstāv gan pasūtītāju, gan piegādātāju;
- izsoles uzvarētājs neievēro valsts pasūtījuma līgumā noteiktos preču piegādes termiņus;

- bez Finanšu ministrijas atļaujas un neņemot vērā to, ka likumā “Par budžetu un finanšu vadību” nav paredzēta ilgtermiņa apropriācija, garantē samaksu piecu gadu laikā, kaut gan apropriācija ir zaudējusi spēku saimnieciskā gada beigās;
- noslēdzot līgumus ar uzvarētājiem, netiek ievērotas normatīvo aktu prasības, tiek izdarīta paredzēto darbu un piegāžu nepamatota priekšsamaksa par daļēju vai visu līgumā paredzēto summu, līdzekļi netiek izlietoti atbilstīgi apstiprinātajai tāmei;
- tiek pārsniegtas konkursa nolikumā paredzētās summas;
- nerikojot izsoli (konkursu), tiek noslēgti līgumi par darbu veikšanu, preču iegādi un pakalpojumiem.

Šai nodaļā, balstoties uz Pasaules Bankas (PB) agrāk izdarīta novērtējuma un “Sabiedrības par atklātību – Delna” materiāliem, ir aplūkoti daži aspekti, kuros vēl iespējami uzlabojumi korupcijas novēršanai. **Mērķis – nonākt pie rekomendācijām, kas korupcijas novēršanu publiskajos iepirkumos padarītu efektīvāku.**

2. Pasaules Bankas konstatētie trūkumi un to novēršana

Latvijas publiskā iepirkuma sistēmu ir vērtējušas vairākas starptautiskas institūcijas. 2001. gada janvārī Pasaules Banka laida klajā valsts publiskā iepirkuma novērtējuma ziņojumu (“*Country Procurement Assessment Report*”). Šai ziņojumā Pasaules Banka neatzīst Latvijas publiskā iepirkuma sistēmu par tādu, ko PB varētu izmantot savas iepirkuma sistēmas vietā Latvijā.

Latvijas gadījumā novērtējums tika izdarīts par to situāciju, kas izveidojās saskaņā ar 1996. gadā pieņemto likumu “Par valsts un pašvaldību pasūtījumu”. Likums “Par iepirkumu valsts vai pašvaldību vajadzībām” stājās spēkā 2002. gada 1. janvārī, un tāpēc vecais likums zaudē spēku. Tādējādi šā pētījuma veikšanas laikā nebija iespējams analizēt 2001. gadā pieņemtā likuma (turpmāk arī “jaunā likuma”) piemērošanas praksi. Bija iespējams analizēt tikai jaunā

likuma tekstu un prognozēt iespējamās problēmas tā piemērošanā. Pētījuma veikšanas laikā (līdz 2001. gada decembra vidum) vēl nebija pieņemti arī Ministru kabineta noteikumi, kas nepieciešami jaunā likuma īstenošanai. Šai nodaļā tiks dots pārskats par to, cik lielā mērā 2001. gada likumā ir ņemti vērā deviņi no Pasaules Bankas konstatētajiem trūkumiem (tie ir norādīti trekninātā iespiedumā).

Finansu ministrijas Valsts un pašvaldību pasūtījuma uzraudzības departamentam trūkst autonomijas. Tā loma un funkcijas ir šauri definētas, un tas veicina normatīvo aktu vāju īstenošanu. Jaunais likums nosaka: "Iepirkumu uzraudzības birojs ir Finanšu ministrijas pārraudzībā esoša valsts pārvaldes iestāde, kas darbojas saskaņā ar šo likumu, Iepirkumu uzraudzības biroja nolikumu un citiem normatīvajiem aktiem (38. panta pirmā daļa)." Tātad birojs nebūs pašas ministrijas centrālā aparāta struktūrvienība un tam būs zināma autonomija. Tomēr tikai prakse parādīs, vai pārraudzības statusa nodrošinātā autonomijas pakāpe būs pietiekama, lai nodrošinātu to, ka birojs visos līdzīgos gadījumos līdzīgi realizēs savas likumā noteiktās tiesības un pienākumus.

Noteikumi zemas vērtības pirkumu uzraudzībai ir neadekvāti. Jaunais likums nosaka: pasūtītājs izvēlas cenu aptauju, ja paredzamā līgumcena preču pirksnāi vai nomai, vai pakalpojumu sniegšanai ir no 1000 līdz 5000 latu, būvdarbu veikšanai – no 1000 līdz 50 000 latu (22. panta otrā daļa). Cenu aptauja ir iepirkuma metode, kas grūti pakļaujama pilnvērtīgai uzraudzībai. "Sabiedrība par atklātību – Delna" ir norādījusi: "Tā kā iepirkumu komisijai tiek dota brīva izvēle, kurus vismaz trīs iespējamus pretendentes aicināt iesniegt savus piedāvājumus (29. panta otrā daļa), tad netiek izslēgta iespēja pasūtītājam veidot korporatīvas saites ar šauru uzņēmēju loku, kas regulāri saņem pasūtījumus, izslēdzot citus iespējamus pretendentes."

Jāveic netiešas uzraudzības pasākumi, piemēram, konsekventi raugoties, lai cenu aptaujas veicēji neatrastos interešu konflikta situācijās, un publicējot gaidāmās cenu aptaujas paziņojumu internetā. Interešu konfliktu kontrole dažos gadījumos varētu novērst cenu aptaujas veicēju iespējas gūt personisku labumu. Turklāt līdztekus pienākumam publicēt cenu aptaujas paziņojumu būtu īpaši nosakāmas tiesības aptaujā piedalīties arī pretendentiem pēc pašu

iniciatīvas, pat tad, ja tie nav uzaicināti. Tādējādi paplašinātos potenciālo pretendentu loks, pieaugtu konkurence un mazinātos iespējas veidot slēgtu pretendentu loku uz korumpētu attiecību pamata. Konkurences un atklātības palielināšana cenu aptaujas gadījumā ir īpaši svarīga, jo jaunais likums neparedz tiesības pretendentiem un citām personām iesniegt sūdzības Iepirkumu uzraudzības birojam par pasūtītāja darbību attiecībā uz cenu aptaujas likumību (41. panta pirmā daļa).

Izsoles kā publiskā pasūtījuma pamatmetodes lietošanu grauj neadekvātie pasūtījuma sadrumstalošanas ierobežojumi un vājie piemērošanas nosacījumi likumā. Šis ir viens no nozīmīgākajiem Pasaules Bankas konstatētajiem trūkumiem korupcijas novēršanas kontekstā, jo izsoles izmantošana potenciāli ļauj daudz efektīvāk izvairīties no korumpētu attiecību dēļ pieļautiem izkropļojumiem nekā cenu aptaujas izmantošana vai pasūtījuma piešķiršana, izskatot tikai viena piegādātāja piedāvājumu. Jaunais likums paredz visai brīvas iespējas iepirkuma sadalīšanai daļās, “lai atļautu vairākiem pretendentiem piedalīties iepirkumā un iesniegt piedāvājumu par atsevišķām iepirkuma daļām (3. panta ceturtnā daļa)”. Taču šķiet, ka šāda sadalīšana nepalielinās korupcijas risku. Pasūtījuma sadrumstalošanu, lai izvēlētos vienkāršāku iepirkuma metodi, iecerēts novērst ar noteikumu, ka metodes izvēli nosaka paredzamā līgumcena. Turklāt, ja iepirkuma kopapjomu sadala daļās saskaņā ar šā likuma 3. panta ceturto daļu un par katru daļu ir paredzēts slēgt atsevišķu iepirkuma līgumu, paredzamo līgumcenu nosaka, ņemot vērā visu šo daļu kopvērtību.

Trūkst standartveida iepriekšējas kvalifikācijas vai piedāvājumu dokumentu galvenajiem iepirkuma veidiem – precēm, darbiem un pakalpojumiem. Likumā nav noteikts, ka jāizstrādā standartveida iepriekšējas kvalifikācijas vai piedāvājumu dokumenti. Lai iespēju robežās novērstu nepamatotu prasību izvirzīšanu pretendentiem, kā arī novērstu nepamatotu vērtēšanas kritēriju iekļaušanu nolikumos, visvairāk izplatītajiem iepirkuma veidiem būtu nepieciešamas standartizētas kvalifikācijas prasības un vērtēšanas kritēriji.

Likums nepieprasa, lai pasūtītāji vienmēr atvērtu piedāvājumus publiski, nedz arī – lai piedāvājumus atvērtu tūlīt pēc iesniegšanas termiņa. Šie abi nosacījumi, pēc Pasaules Bankas vērtējuma, ir fundamentālas prasības publiskā

iepirkuma godīgumam un caurskatāmībai. Šis trūkums jaunajā likumā ir daļēji novērsts. Atklātā konkursā “iepirkuma komisija atver iesniegtos piedāvājumus tūlīt pēc piedāvājumu iesniegšanas termiņa beigām nolikumā norādītajā vietā un laikā. [...] Piedāvājumu atvēršanā drīkst piedalīties visi pretendenti vai to pārstāvji. [...] (25. panta desmitā daļa).” Tiesa, slēgta konkursa gadījumā piedāvājumus atver nolikumā norādītajā vietā un laikā, nevis obligāti tūlīt pēc piedāvājumu iesniegšanas termiņa beigām (26. panta vienpadsmitā daļa).

Līgumu piešķir par visizdevīgāko, nevis, teiksim, cenas ziņā lētāko piedāvājumu. Piedāvājumu novērtēšanas tehnoloģijas ir subjektīvas un ietver “nopelnu punktu sistēmu”, kā arī piedāvājumam ārējus (nepiederīgus) faktoros, tādējādi novedot pie neparedzamiem un neekonomiskiem iznākumiem. Jaunajā likumā cenas kritērijs ir skaidri noteikts, ja pasūtītājs paredz slēgt līgumu par preču pirkšanu vai nomu. Kritērijs “saimnieciski visizdevīgākais piedāvājums” ir lietojams, ja pasūtītājs paredz slēgt līgumu par pakalpojumu saņemšanu vai kopīgu līgumu par būvprojektēšanu un būvdarbiem. Saimnieciski visizdevīgāko piedāvājumu nosaka saskaņā ar dažādiem kritērijiem, no kuriem vairākus grūti ir objektīvi un kvantitatīvi salīdzināt, piemēram, piedāvājuma estētiskās īpašības (1. panta 9. punkts). Situācijās, kur par kritēriju izmanto piedāvājuma saimniecisko izdevīgumu, saglabājas diskriminācijas iespējas attiecībā pret atsevišķiem pretendentiem. Savukārt diskriminējoša attieksme pret atsevišķiem pretendentiem nereti liecina par korupciju. Tāpēc, kad vien iespējams, kā vienīgais vērtēšanas kritērijs būtu jāatstāj cena.

2. informācija.

Prasību uzrakstīšana vienam konkrētam pretendētājam

Līdzšinējā publiskā iepirkuma praksē iepirkuma veicēji nereti izvirzīja tādas prasības, lai tām atbilstu tikai viens iepriekš jau izraudzīts pretendents, jo tas bija samaksājais vai solīja samaksāt kukuli. Kādas profesionālās asociācijas prezidents anonīmā intervijā sniedza šādu piemēru.

Kādā lielā pilsētā ārpus Rīgas ministrijas struktūrvienība izsludināja konkursu celtniecības darbiem. Nolikumā iekļāva šādas prasības: iepriekšēja sadarbība ar attiecīgo institūciju (četri gadi dod 30 novērtējuma punktus); licence; 24 mēnešu garantija; sertificēta speciālista esamība (trīs iepriekšējās prasības kopā dod 50 punktus); cena (20 novērtējuma punkti). Šīs prasības tika uzrakstītas vienai konkrētai firmai, jo tai vienīgajai bija četrus gadus ilga iepriekšēja sadarbība ar šo institūciju. Licence, 24 mēnešu garantija un sertificēta speciālista esamība patiesībā ir likumā noteiktas prasības, bez kurām būvdarbus nemaz nedrīkst veikt. Tāpēc šie 50 punkti būtu visiem pretendentiem. Tikai viens vienīgs pretendents var saņemt 30 punktus par iepriekšēju sadarbību. Uz tā pamata šis pretendents var prasīt tik augstu cenu, cik vien iespējams, jo pat tad, ja kāds konkurents iegūtu vairāk punktu par izdevīgāku cenu, punkti, kas iegūstami par iepriekšēju sadarbību, tos atsvērtu.

Atliek cerēt, ka jaunajā likumā noteiktais sūdzību mehānisms un pretendentu aktivitāte piespiedīs negodīgas institūcijas atteikties no šādas prakses.

Nav procedūras pretendentu diskvalificēšanai par krāpniecisku vai korumpētu darbību. Jaunajā likumā ir paredzēta iespēja veidot uzņēmumu sevišķo sarakstu. Proti, Iepirkumu uzraudzības birojam ir pienākums veidot uzņēmumu sevišķo sarakstu (jaunā likuma 39. panta otrās daļas 3. punkts). Savukārt pasūtītājs neizskata pretendenta piedāvājumu vai arī izslēdz pretendentu no turpmākās dalības jebkurā piedāvājumu izvērtēšanas stadijā, ja pretendents ir iekļauts šai sevišķajā sarakstā. Tā sauktos melnos sarakstus dažkārt dēvē par efektīviem instrumentiem cīņā pret korupciju un krāpšanu publisko iepirkumu jomā. Šādos sarakstos iekļauj, piemēram, pretendētus, kuri iesaistījušies korumpētās vai krāpnieciskās darbībās. Turklāt ne vienmēr ir prasīts, lai vaina būtu pierādīta krimināltiesiskā ceļā. “Melnajā sarakstā” iekļautās personas noteiktu laiku nevar pretendēt uz piedalīšanos publiskajā iepirkumā. “Melno sarakstu” lietošana gan ir saistīta arī ar zināmām grūtībām, jo, piemēram, sarakstā iekļautā uzņēmuma īpašnieki var izveidot jaunu uzņēmumu,

lai piedalītos publiskajā iepirkumā. Jebkurā gadījumā patlaban nav iespējams sīkāk analizēt jaunajā likumā paredzētā sevišķā saraksta lietderīgumu, jo tā veidošanas kārtību uzticēts reglamentēt Ministru kabinetam. Savukārt šī kārtība ziņojuma rakstīšanas laikā nebija pieejama pat projekta veidā.

Protestu un apelācijas sistēma ir neattīstīta. Šis Pasaules Bankas konstatējums ir pamatots gan no līdzšinējā likuma teksta, gan no prakses viedokļa. Līdz šim pārsūdzēšanas dēļ bija tikpat kā neiespējami ietekmēt publiskā iepirkuma norisi. Jaunais likums vismaz teorētiski nosaka daudz efektīvāku sūdzību izskatīšanas kārtību.

3. informācija.

Sūdzēšanās agrākā bezjēdzība

Fragments no Finanšu ministrijas Valsts un pašvaldību pasūtījuma uzraudzības departamenta sagatavota pārskata ilustrē, ka pārsūdzēšana var nekādi neietekmēt pasūtījumu pat tad, ja ir konstatēti pārkāpumi: “SIA [...] sūdzība par valsts pasūtītāja rīcību Valsts ieņēmumu dienesta rīkotās izsoles Nr. [...] “Datoru piegāde Valsts ieņēmumu dienestam” procesā. Sūdzības iesniegēju neapmierina izsoles komisijas lēmums noraidīt firmas piedāvājumu, kas tika motivēts ar to, ka piedāvājums neatbilst izsoles nolikuma prasībām. VID pretendents nepaskaidroja, tieši kādām nolikuma prasībām neatbilst iesniegtais piedāvājums.

Komisija atzina, ka pēc papildu paskaidrojumu saņemšanas no SIA [...] izsoles komisijai nebija nekāda likumīga pamata atstāt tos bez izskatīšanas. Ņemot vērā to, ka savā paskaidrojumā SIA [...] izsmeltoši atbildēja uz izsoles komisiju interesējošajiem jautājumiem, apliecinot piedāvājuma atbilstību izsoles nolikuma prasībām, turklāt arī komisijas pieaicinātais neatkarīgais eksperts atzina piedāvājumu par atbilstošu, komisijai nebija tiesību noraidīt piedāvājumu kā izsoles nolikuma prasībām neatbilstošu. Pretendenta piedāvājums, kas pēc paskaidrojumu sniegšanas atbilda visām

nolikuma prasībām, tika noraidīts kā izsoles nolikumam neatbilstošs. Līdz ar to nav ievērota vienlīdzīga un taisnīga attieksme pret visiem pretendentiem. Bez tam pasūtītājs ir liedzis SIA [...] iespēju saņemt pasūtījuma piešķiršanas norises protokola 1. un 2. daļas kopijas. Līdz ar to pasūtītājs nav ievērojis atklātumu valsts pasūtījuma piešķiršanas laikā.”

Par spīti komisijas atzinumam, izsoles rezultāti netika koriģēti un SIA [...] tā arī nesaņēma informāciju par sava piedāvājuma noraidīšanas iemesliem.

Nav pastāvīgas kapacitātes vai sistēmas, lai nodrošinātu publiskā iepirkuma apmācību valsts amatpersonām. Publiskais iepirkums ir visai sarežģīta joma, kurā nepieciešama specifiska kompetence. Šādu kompetenci ir sevišķi grūti nodrošināt tāpēc, ka decentralizētas publiskā iepirkuma sistēmas apstākļos to valsts un pašvaldības iestāžu skaits, kuras darbojas kā pasūtītājs, ir krietni liels. Jaunais likums piešķir Iepirkumu uzraudzības birojam tiesības sniegt metodisku palīdzību, konsultācijas un rīkot mācības līgumslēdzējiem iestādēm, preču pārdevējiem, iznomātājiem, pakalpojumu sniedzējiem un būvdarbu veicējiem. Tomēr, ja nebūs pietiekamu resursu un mērķtiecīgas prasības šādas mācības rīkot, šis likumā noteiktās tiesības var palikt tikai deklaratīvas. Likums pats par sevi nerada ne kapacitāti, ne sistēmu apmācības nodrošināšanai.

Likums “Par iepirkumu valsts vai pašvaldību vajadzībām”, cik noprotams no tā teksta, pilnīgi vai daļēji novērš vairākus Pasaules Bankas konstatētos trūkumus. Pilnīgam novērtējumam gan jānogaida, līdz uzkrājas šā likuma piemērošanas prakse.

3. Rekomendācijas

Publiskā iepirkuma sistēmas analīze no korupcijas novēršanas viedokļa būtu jāturpina. Visā pilnībā nav izvērtēts arī tas, vai un cik lielā mērā korupcijas risku var mazināt Eiropas Savienības regulējuma lietošana publiskā iepirkuma jomā.

Amatpersonu rīcības brīvības mazināšana. Rīcības brīvības mazināšana ir uzlūkojama gan par vispārēja rakstura rekomendāciju, gan par pamatu citām, specifiskākām rekomendācijām. Lai gan korupcijas novēršanas kontekstā amatpersonu rīcības brīvības mazināšanu mēdz uzskatīt par pareizo reformu virzienu, tai piemīt arī negatīvi blakusefekti. Viens no svarīgākajiem publiskā iepirkuma sistēmas reformu uzdevumiem ir atrast pareizo līdzsvaru, lai nepieļautu ne pārmērīgu rīcības brīvību, ne arī pārmērīgu neelastīgumu. Kā rakstījusi Sūzana Rouza-Ekermane (*Susan Rose-Ackerman*) grāmatā “*Corruption and Government. Causes, Consequences and Reform*” (Korupcija un valdība. Cēloņi, sekas un reforma), iepirkuma reforma iezīmē “kompromisus starp izvairīšanos no korupcijas un elastīguma piešķiršanu amatpersonām pieņemot lēmumus saskaņā ar viņu pašu zināšanām. Rīcības brīvība mudina korumpēties, bet detalizētu iepirkuma likumu kritiķi norāda uz šo likumu pārlieko stīvumu”. Lai gan stingri un pat savā ziņā “stīvi” noteikumi rada papildu izmaksas (dažkārt tieši stingri konkursa noteikumi, piemēram, var sašaurināt pretendentu loku, un tāpēc pieaug cenas), vidē, kur korumpēta prakse ir izplatīta, varētu būt lietderīgi vismaz uz noteiktu laiku ievērojami mazināt amatpersonu rīcības brīvību. Varbūt šāda pieceja derētu arī Latvijā.

Standartveida dokumentu lietošana publiskajos iepirkumos ir viens no konkrētajiem pasākumiem, kas mazina amatpersonu rīcības brīvību. Attiecībā uz iepirkuma priekšmeta tehniskajām specifikācijām likums nosaka pienākumu tās veidot saskaņā ar pašreizējiem Latvijas, Eiropas vai citiem standartiem. Apzinot tipiskākos iepirkuma veidus, lietderīgi būtu veidot standarta paraugus tehnisko specifikāciju aprakstam tiem iepirkuma veidiem, kur tas iespējams. Turklāt pasūtītājam būtu jānosaka pienākums izmantot tieši šos standarta paraugus iepirkuma nolikumā, ja nav īpašu motīvu, lai no parauga atkāptos. Standartizēti paraugi būtu jāizstrādā arī attiecībā uz pretendentu kvalifikāciju noteiktiem iepirkuma veidiem.

Standartveida dokumenti palīdzētu izvairīties no situācijām, kur attiecībā uz iepirkuma priekšmetu vai pretendentiem tiek izvirzītas tādas prasības, kas ir nenozīmīgas no attiecīgā iepirkuma būtības viedokļa. Tam būtu nozīme korupcijas novēršanas kontekstā, jo nepamatotas prasības mēdz izvirzīt tādēļ, lai radītu nepamatoti labvēlīgus apstākļus pretendentam, kas stājies korumpētās attiecībās ar pasūtītāju vai atsevišķām tā amatpersonām.

Amatpersonu atbildība. Pat tādās situācijās, kur amatpersonām likumā ir saprātīgi ierobežota rīcības brīvība (piemēram, noteikts pienākums turēties pie izsoles nolikumā noteiktajiem kritērijiem), praksē šīs normas bieži netiek ievērotas. Procedūras pārkāpumi publiskā iepirkuma jomā Latvijā ir uzskatāmi gandrīz par masveidīgiem. 2000. gadā Valsts kontrole pārbaudīja 45 valsts un pašvaldību pasūtījumu gadījumus, no kuriem 29 gadījumos nebija ievērotas likuma prasības. Valsts kontrole arī uzskata, ka “personām, kuru vainas dēļ valstij ir radies zaudējums, jāatbild par valstij nodarītajiem zaudējumiem un tie jākompensē”.

Viens solis šīs problēmas risināšanā būtu uzraudzības un sodīšanas tiesību apvienošana vienā institūcijā. Šai nolūkā Iepirkumu uzraudzības birojam vajadzētu noteikt pienākumu saukt pie administratīvās atbildības personas, kas publiskā iepirkuma jomā pārkāpušas normatīvo aktu nosacījumus, par kuru pārkāpšanu paredzēta administratīvā atbildība. Šāda kārtība būtu nozīmīga korupcijas novēršanas kontekstā, jo palīdzētu daļēji izvairīties no tādām situācijām, kur ar iestādes vadītāja neoficiālu akceptu pieļauj pārkāpumus publiskajā iepirkumā.

Konkurences un atklātības palielināšana cenu aptaujās. Cenu aptauja ir publiskā iepirkuma metode, kas piemērota relatīvi nelieliem iepirkumiem, iespēju robežās vienkāršojot administratīvās procedūras. Cenu aptaujas priekšrocība ir tās vienkāršā administrēšana, tāpēc pat korupcijas novēršanas nolūkos nav ieteicams to sarežģīt, piemēram, nosakot īpašu procedūru iespējamo pretendentu atlasei.

Taču korupcijas novēršanas kontekstā ir svarīgi palielināt konkurenci arī cenu aptaujas gadījumā. Šai nolūkā jānosaka pienākums laikus publicēt paziņojumu par cenu aptauju pēc lēmuma šādu cenu aptauju rīkot. Šo paziņojumu varētu publicēt internetā, tas ir izdarāms ātri un bez lielām papildu izmaksām. Turklāt likumā būtu jānosaka: līdz noteiktajam termiņam uz cenu aptauju ir tiesības pieteikties arī jebkuram citam pretendentam, nevis tikai tiem, kurus izvēlējusies iepirkuma komisija. Šāda kārtība ļautu izvairīties no situācijām, kur ilgstošā sadarbībā starp konkrētu pretendentu un konkrētu iestādi izveidojas korporatīvas vai pat korumpētas attiecības, novedot pie nepamatoti dārgiem iepirkumiem un konkurētspējīgu konkurentu

izslēgšanas. Amatpersonas, kas rīko cenu aptaujas, zaudētu rīcības brīvību pilnīgi kontrolēt to, kuri pretendenti piesakās.

Iepirkumu uzraudzības biroja loma. Iepirkumu uzraudzības birojam būtu kā viena no savām prioritātēm jārealizē metodiska palīdzība, konsultācija un mācības publiskajā iepirkumā iesaistītajām personām. Vismaz rekomendāciju veidā Iepirkumu uzraudzības birojam būtu jāiesaka līgumslēdzējām iestādēm, kā organizēt publisko iepirkumu tā, lai mazinātu korupcijas iespējas. Tā, piemēram, birojs varētu rekomendēt atklātību veicinošus pasākumus cenu aptaujas procesā. Rekomendāciju veidā birojs jau saskaņā ar likuma pašreizējo redakciju varētu izstrādāt iepriekš aprakstītos standartveida iepirkuma dokumentus.

Vairāki Iepirkumu uzraudzības biroja uzdevumi, kas ir nozīmīgi korupcijas novēršanas kontekstā, likumā iekļauti kā biroja tiesības, nevis kā pienākumi. Tā, piemēram, biroja tiesības ir pārraudzīt iepirkumu procedūras atbilstību likuma prasībām un sniegt metodisku palīdzību, konsultācijas un rīkot mācības (pavisam tiesības aprakstītas astoņos punktos). Savukārt pienākumi ir tikai trīs: 1) gādāt, lai tiktu izskatītas sūdzības par iepirkuma procedūras pārkāpumiem; 2) sagatavot pārskatus par iepirkumiem valstī; 3) veidot uzņēmumu sevišķo sarakstu.

Šāda proporcija starp pienākumiem un tiesībām rada risku, ka uzdevumiem, kas apzīmēti par tiesībām, biroja darbībā būs piešķirta otršķirīga nozīme. Šis risks īpaši izpaudīsies tad, ja birojam nebūs pietiekami lielu resursu. Lai tā nenotiktu, ir vai nu pašreizējās likuma redakcijas apstākļos jāpiešķir birojam tik liels budžets un pārējie resursi, lai tas spētu pietiekamā apjomā realizēt visas savas tiesības, vai turklāt arī jāgroza likums, nosakot plašākus pienākumus.

Skaidrāk būtu jānosaka arī tas, kā Iepirkumu uzraudzības birojs pārrauga iepirkumu procedūras atbilstību likuma prasībām, ja nav iesniegta sūdzība. Tā, piemēram, nav skaidrs, kādas ir biroja pilnvaras gadījumā, ja preses ziņas liecina par nopietniem pārkāpumiem publiskajā iepirkumā kādā konkrētā iestādē. Viens no svarīgākajiem jautājumiem: vai birojs šādā gadījumā drīkst aizliegt pasūtītājam slēgt līgumu, ja tas vēl nav noslēgts. Šis un citi ar biroja pilnvarām saistīti jautājumi jāprecizē.

Partiju finansēšanas uzraudzība. Pasaules pieredze un neoficiālas sarunas Latvijā liecina, ka publiskā pasūtījuma jomā valstij izkrāpto naudu dažkārt izmanto politisko partiju nelegālai finansēšanai. Ciņu pret šāda veida korupciju publiskajā iepirkumā apgrūtina tas, ka pārkāpumiem tādos gadījumos gandrīz vienmēr ir vismaz atsevišķu ietekmīgu politikas aģentu aizsardzība. Tāpēc partiju finansēšanas likumības pastiprinātai uzraudzībai varētu būt arī pozitīvs blakusefekts korupcijas mazināšanai publiskajā iepirkumā.

PĒCVĀRDS

Šā sabiedriskās politikas pētījuma mērķis bija analizēt trīs korupcijas novēršanas aspektus, par kuriem Latvijā runāts ļoti bieži. Interesu konfliktu kontrole, īpašuma un ienākumu deklarēšana un optimāli sakārtots publiskais iepirkums ir tikai daži no neskaitāmajiem korupcijas novēršanas politikas elementiem. Arī šo trīs elementu ietvaros šis pētījums ir tikai viens no daudziem pienesumiem sabiedriskās politikas diskusijai, kas pēdējos gados bijusi aktuāla gan Latvijā, gan citur.

Iespējams, ka Latvija tuvākajos gados kļūs gan par Eiropas Savienības, gan NATO dalībvalsti. Tas nozīmē, ka mūsu valsti starptautiski vērtēs saskaņā ar attīstīto Rietumeiropas zemju mērauklu, nevis slavēs par to, ka esam labāki nekā viena otra cita bijušās PSRS sastāvdaļa. Lai mūsu korupcijas novēršanas politika gan Latvijas sabiedrībā, gan Eiropas Savienībā izpelnītos ticamību, tai jāpaveic trīs uzdevumi.

Pirmkārt, jāpanāk, lai visos valsts un pašvaldību iestāžu līmeņos interešu konflikts būtu principā nepieņemama situācija neatkarīgi no juridiskām niansēm vienā vai otrā likuma normā. Otrkārt, Latvijas valdībai skaidri jāapliecina, vai tā politiski vēlas panākt visu Latvijas iedzīvotāju īpašumu un ienākumu fiksēšanu. Ja šāda vēlme ir, tad jāveic apjomīgi un, iespējams, nepopulāri pasākumi, lai to izdarītu – visloģiskāk – nodokļu sistēmas ietvaros. Ja šādas vēlmes nav, reizi par visām reizēm jāatsakās no sākumdeklarēšanas kā šķietami spēcīga, bet tikpat kā neaizsniedzama pretkorupcijas līdzekļa. Treškārt,

neatļaidīgi un pastāvīgi jāveic visi saprātīgie pasākumi, kas var novērst korupciju publiskā iepirkuma jomā.

Korupcijas novēršana ir ilgstoša cīņa. Tomēr Latvijas un katra pilsoņa nākotni ietekmēs tas, cik efektīvi būs iespējams īstenot likumus un cik lielā mērā prasība pēc godīguma kļūs par pašsaprotamu normu plašā sabiedrībā. Ja tā notiks, Latvijai būs nodrošināta gan stipra demokrātija, gan saimnieciskā izaugsme.