

## ПРИЛОЖЕНИЕ: КОРУПЦИЯТА В ЮГОИЗТОЧНА ЕВРОПА<sup>69</sup>

Корупцията в Югоизточна Европа е чест предмет на медийно внимание, обществени дебати и политически инициативи от страна на националните и международните институции. Именно поради факта, че проблемът е така упорит, всеки иновативен подход към неговото осмисляне – и следователно разрешаване – заслужава внимание. Перспективата пред страните от региона за присъединяване към ЕС, макар и далечна, открива нови възможности за протиеодействие на корупцията, но същински напредък в тази насока е единствено възможен чрез усилия на местно ниво и по-конкретно – чрез усилията на местното гражданско общество. Сред основните приоритети на Инициативата за развитие и почтеност в Югоизточна Европа (SELDI) са задълбочената диагностика на корупцията и пропуските в управлението в региона като необходимо условие за формулирането на **антикорупционни политики**. Настоящият доклад на SELDI е част от рамката, в която се разработва и прилага регионалната антикорупционна политика и инфраструктура, пример за която е приоритет „Управление“ в Стратегия 2020 за Югоизточна Европа на Съвета за регионално сътрудничество.

Докладът е резултат от съвместните усилия на членовете на SELDI и използва иновативна методология и процедури. Той е продукт на разработената от SELDI след 2000 г. система за оценка **на корупцията и на антикорупционните реформи** в специфичния контекст на Югоизточна Европа<sup>70</sup>. Използваната в доклада *Система за мониторинг на корупцията* (СМК) е базирана на виктимизационни изследвания и дава възможност да се извърши уникална, основаваща се на тези данни оценка на напредъка в антикорупционните усилия в региона от 2001 г. насам. Последната такава оценка, чиито резултати са обобщени в настоящия доклад, обхваща периода 2013 – 2014 г. и представлява рядък пример за международен мониторинг, при който **едни и същи проблеми в един и същ регион се изследват повторно след малко повече от едно десетилетие**. В сравнителен план се оценяват националното законодателство и институционалните практики в няколко области, които са от съществено значение за успеха на антикорупционните реформи: регулаторна и правна рамка, институционални предпоставки, корупция в икономиката, роля на гражданското общество и международно сътрудничество. Докладът представя **гледната точка и оценката на политиките на гражданското общество** в региона, като изводите и препоръките му са плод на консултации с националните и регионални държавни институции.

<sup>69</sup> Резюме от доклада *Anti-Corruption Reloaded: Assessment of Southeast Europe*. София: Център за изследване на демокрацията, 2014.

<sup>70</sup> SELDI, 2002.

Оценката на националните институционални и правни фактори, които създават корупционна среда в региона, няма претенции за изчерпателност по отношение на политиките и практиките във всички страни, а по-скоро поставя акцент върху някои от приоритетните проблеми, свързани с потенциалните възможности за противодействие на общите за Югоизточна Европа прояви на корупция. Настоящият доклад представлява **модел за мониторинг и анализ на напредъка на антикорупционните усилия** от страна на гражданското общество в Югоизточна Европа.

## ОСНОВНИ ИЗВОДИ

### Обща оценка

Въпреки някои важни постижения, свързани най-вече със стабилизирането на демократичните институции, приемането на нормативна уредба в основните направления за противодействие на корупцията, намаляването на т.нар. малка корупция (дребни подкупи) и повишаването на обществената нетърпимост към корупцията, реформите в областта на антикорупцията и доброто управление в Югоизточна Европа не са устойчиви. Налице е тенденция политиките и магистратите да се възприемат като все по-корумпирани, а антикорупционното законодателство не се прилага последователно. Антикорупционните политики и институции в региона имат нужда от въвеждането на периодичен инструмент за измерване на корупцията и напредъка в доброто управление, базиран на виктимизационни изследвания, по подобие на специализираните изследвания на Евробарометър, на мониторинга на Службата на ООН по наркотици и престъпност и на *Системата за мониторинг на корупцията*, използвана в настоящия доклад.

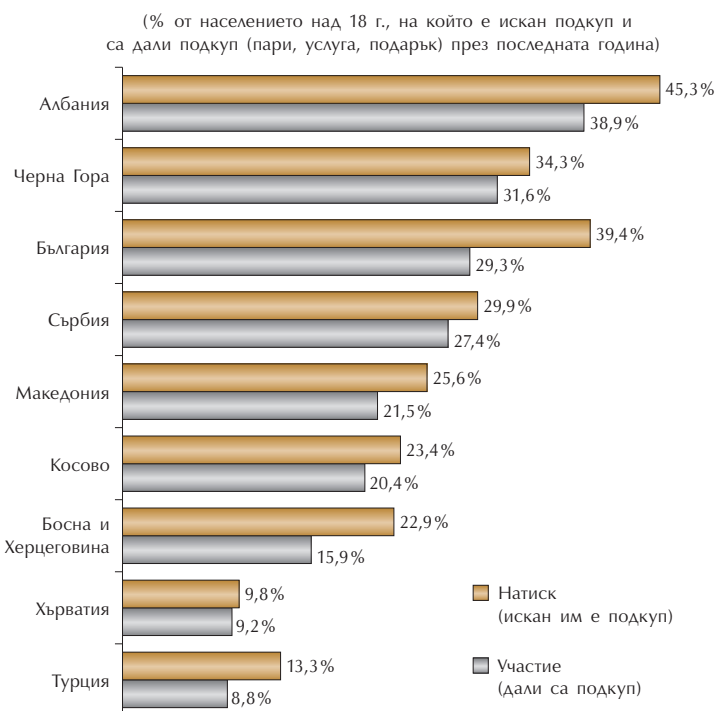
### Разпространение на корупцията в Югоизточна Европа

Корупцията е широко разпространено явление в Югоизточна Европа. Дори в Турция и в Хърватия, където равнището на административната корупция е най-ниското в региона, около 8-9% от населението съобщават, че през последната година са давали подкуп. Подобни равнища на корупция далеч надхвърлят средните, регистрирани в изследванията на Евробарометър в Европейския съюз<sup>71</sup>. Тези данни показват, че административната корупция е **масово явление** и не може да се сведе до разглеждането на единични случаи на корумпирани длъжностни лица и тяхното преследване единствено чрез инструментите на наказателното правосъдие.

Значителните разлики в равнищата на корупцията между страните с близко историческо развитие в Югоизточна Европа показват, че различните пътища на социално, икономическо и институционално

<sup>71</sup> Индикаторите за опита, които гражданите имат с корупцията, използвани в изследванията на Евробарометър, са с малко по-различно съдържание, тъй като се отнасят както до прекия опит на респондентите, така и до случаите, в които те са били свидетели на даване на подкуп. Повече подробности може да намерите в (TNS Opinion & Social, February 2014).

**ФИГУРА 23. КОРУПЦИОНЕН НАТИСК И УЧАСТИЕ В КОРУПЦИОННИ СДЕЛКИ**



Източник: SELDI/Център за изследване на демокрацията, Система за мониторинг на корупцията, 2014.

развитие водят до различни резултати. Като цяло, освен България, всички страни отбелязват положителна промяна от предишните диагностични изследвания чрез СМК на SELDI (през 2001 г. и 2002 г.); напредъкът обаче е бавен и неравномерен.

Корупционният натиск от страна на длъжностните лица е основният фактор, който влияе статистически върху равнището на участие в корупционни сделки. В повечето от страните с високи равнища на участие в корупционни сделки и на корупционен натиск е характерна слаба **съпротива** срещу корупционния натиск (повечето от респондентите, на които е бил поискан подкуп, са дали такъв). Макар съпротивата да не може да се смята за главен фактор, спомагащ за намаляване на

корупцията, тя отразява преобладаващите обществени нагласи към почтеността и се възпитава най-вече чрез усилията на гражданското общество и компетентните органи за изграждане на обществено съзнание за противодействие на корупцията.

### Политики и законодателство за противодействие на корупцията

Страните от SELDI са въвели по-голямата част от международните антикорупционни стандарти в своето национално законодателство, като най-важното е, че възприемат логиката и подхода, залегнали в тях. Качеството на законите обаче продължава да е проблематично. В резултат на честите и непоследователни законови изменения са налице сложни процедури и разпоредби, които се интерпретират противоречиво от отделните съдилища и водят до слабо правоприлагане.

Всички държави от Югоизточна Европа са приели някакъв стратегически документ, в който е описан цялостният им подход в борбата с корупцията. Макар да има известни разлики, прилагането на тези документи в отделните страни се затруднява от липсата на средства и недостатъчната ангажираност на висше управленско равнище. Общ недостатък е и стремежът със стратегиите да бъдат разрешавани всички възможни проблеми на корупцията. Подобни документи се стремят да бъдат всеобхватни, а не да постигнат въздействие върху най-проблемните области, което ги превръща в добър списък с всички възможни корупционни проблеми, но не ги прави действени политически документи.

Що се отнася до приоритетите в антикорупционната политика, подходът се е променил значително в два аспекта – вниманието вече е пренасочено от дребната (административна) корупция (например в пътна полиция или сред лекарите в държавните лечебни заведения) към едрата (политическа) корупция (сред депутатите/министрите). Все повече видове злоупотреба със служебно положение се инкриминират. Резултатите по отношение на наказването на едрата корупция обаче, в най-добрия случай, са ограничени. Антикорупционните политики в региона трябва да отговарят на основното предизвикателство да спомогат за успешното прилагане на нормативната уредба и да са приспособими към променящите се проявления и форми на корупция, като в същото време поддържат нормативна стабилност и не затрудняват съдебната власт с прекалено чести промени.

Резултатите от мониторинга на SELDI подчертават **колко важна е обществената подкрепа за успеха на антикорупционните политики**. Съществува взаимозависимост между общественото доверие в управлението и ефективността на политиката: по-високият дял на хората, убедени в реалистичността на антикорупционните мерки, води до по-ниски равнища на корупция. По-високото разпространение на корупцията, напротив, върви ръка за ръка с повече песимизъм спрямо перспективите на антикорупционните усилия.

### Институционална практика и прилагане на законодателството

Доскорошният акцент върху хармонизирането на националното законодателство с международните антикорупционни стандарти в Югоизточна Европа постепенно отстъпва на фокуса върху тяхното прилагане, под натиска както на ЕС, така и на гражданското общество.

Във всички държави от SELDI е налице една и съща слабост – недостатъчната независимост на надзорните и правоприлагащи органи. Намесата на политиците в работата на държавната администрация и независимите органи е характерно явление. Администрацията в държавите от SELDI не разполага с адекватно функциониращ механизъм за управление на жалбите. В повечето страни е създаден национален орган за борба с корупцията, където се предвижда гражданите да подават жалби. Друг общ проблем е недостига на надеждни и публично достъпни данни за работата на държавните институции, особено по отношение на противодействието на корупцията. Информация и статистика или не се събират, или не са достъпни за обществеността, или качеството им не дава възможност за мониторинг и анализ.

Един от основните проблеми, свързани с устройството на специализираните органи за противодействие на корупцията в региона е **как да бъдат съчетани превантивните и репресивните функции**. Като правило страните от SELDI се опитват да съвместят и двете роли в **антикорупционните си органи**, макар репресивната функция да е далеч по-слабо застъпена. Повечето от задачите на тези органи се състоят в някакъв вид надзорна или контролна дейност, обикновено на националните им антикорупционни стратегии, и няма сериозни свидетелства те да имат значимо влияние върху законодателния

дневен ред на правителствата. Създаването и функционирането на подобни институции се сблъсква с редица трудности:

- Макар корупцията да е сред основните приоритети на правителствата, е трудно да се създават институции с извънредни правомощия, които биха могли по някакъв начин да нарушат съществуващия баланс на властите. Типичният компромис е тези служби да са към изпълнителната власт и да им се дават надзорни правомощия, ограничени до това да изискват от другите държавни институции да отчетат пред тях изпълнението на възложените им антикорупционни задачи.
- Специализираните органи за противодействие на корупцията трябва да не дублират правомощията, които вече са възложени на други надзорни органи (например националните органи за финансов контрол или правоприлагащите органи).
- На повечето от тях е даден ограничен институционален капацитет – бюджет, кадри – въпреки заявените намерения за обратното.

Що се отнася до **законодателната власт**, парламентите в региона не се ползват с особено високо обществено доверие и подобно незавидно положение не е безпочвено. Законодателните органи в редки случаи разполагат с кодекси за етично поведение или ако имат такива не се съобразяват с тях; в още по-редки случаи е регулирано лобирането; процедури за снемане на депутатския имунитет се въвеждат, макар и плахо, едва в последните години; в страните, където парламентът разполага с антикорупционен орган, ролята му обикновено се свежда до надзор върху някоя изпълнителна агенция, а не до противодействие на корупцията сред депутатите. Сериозен проблем в държавите от SELDI е финансирането на политическите партии и предизборните кампании. В повечето от тях са възприети препоръките на ГРЕКО за финансиране на политическите партии, но продължават да съществуват проблеми като анонимни дарения, купуване на гласове (което на практика е подкупване на гласоподаватели), недостатъчен капацитет за финансов контрол на партиите и ограничени правомощия за налагане на санкции.

Състоянието на **държавната администрация** в момента отразява преходния етап, на който се намират страните от ЮИЕ, като нуждата от насърчаване на управленското и организационно развитие на държавната администрация е обща черта за всички държави от региона. Културата на „контрол“ над администрацията вместо управление на работата ѝ чрез мотивация не позволява да се повиши равнището на професионализъм и да се намали корупцията. Един от основните изводи на доклада е **взаимозависимостта между компетентност и добросъвестност**. Типичен случай е при подозрения за корупция в някоя държавна институция да се открива и липса на институционален капацитет. Когато професионализмът се повиши нараства и добросъвестността на служителите. Така едно от основните предизвикателства в региона е как да се постигне прозрачност и отчетност на държавната администрация, като едновременно с това се повиши нейния професионализъм. В много случаи реформите и авторитета на дадено управление се подкопават от

лошо управление, неясни критерии и неправилно разпределение на правомощията.

Антикорупционната роля на **правоприлагащите органи** в региона, трябва да се оценява в контекста на непрестанно разширяващия се обхват на инкриминирани практики, твърде голяма част от които разпространени сред самите правоприлагащи органи. Ефективността на тези институции в Югоизточна Европа допълнително се намалява от уязвимостта им към корупционно влияние от организираната престъпност. Полицията в повечето страни от SELDI разполага със специализирани подразделения за борба с организираната престъпност; често те са натоварени и с противодействие на корупцията. Съвместяването на тези две функции се налага не само защото организираната престъпност прибягва до корупция, но и защото разкриването на сложните корупционни схеми изисква специализирани методи за разследване, на които обикновено се обучават служителите от отделите за борба с организираната престъпност. Те обаче в общия случай са част от полицията или министерствата на вътрешните работи, което им отнема институционалната автономност, необходима за един специализиран орган за борба с корупцията.

### Съдебната система в борбата с корупцията

В Югоизточна Европа усилията да се гарантира независимост на съдебната система не са балансиращи от също толкова категорични изисквания за отчетност на магистратите. Поради липса на адекватен взаимен контрол на властите, самоуправлението на съдебните органи в нарастваща степен излиза извън контрол като довежда до корпоративизъм, с всички свързани с него корупционни рискове. В случая прекаленият акцент върху формалната независимост е типичен пример за решение, превърнало се в проблем – вместо да послужи за поддържане на равновесието с изпълнителната власт, самоуправлението задълбочи клиентелните отношения между магистратите и различни корупционни интереси. Така днес съдебната власт в Югоизточна Европа е не по-малко засегната от корупция, отколкото изпълнителната или законодателната. Освобождаването от обществен контрол успява да премахне почти всички пречки пред стремежа към облаги от страна на магистратите.

Не е изненадващо, че обществеността няма особено висока оценка за съдебната власт. Според *Системата за мониторинг на корупцията* на SELDI магистратите се смятат за едни от най-корумпираниите; значим фактор за подобни оценки е липсата на прозрачност и отчетност. От 2001 г. насам в страните от SELDI **оценката за разпространението на корупцията сред магистратите осезателно се влошава.**

Натрупани са редица проблеми, които значително намаляват капацитета на съдебната власт в региона за прилагане на законодателството за борба с корупцията, особено политическата корупция:

- Структурни несъответствия, свързани предимно с възстановяване на баланса между от една страна независимостта, и от друга – отчетността и прозрачността на съдебната власт;

- Сложността на наказателното преследване срещу извършителите на корупционни престъпления, особено на политическо равнище;
- Обща липса на капацитет и свързаните с нея проблеми като недостатъчен професионализъм, претовареност с дела и съответното натрупване на неразрешени дела, лошо управление на делата, слабо техническо осигуряване.

Важен извод за ролята на съдебната власт в противодействието на корупцията, който може да се направи от настоящия мониторинг на SELDI е, че **липсват механизми за обратна връзка**, които да позволят на бъдат оценявани прилагането на наказателното антикорупционно законодателство и добросъвестността на магистратите. Нито една държава от ЮИЕ не разполага с надежден, последователен и всеобхватен механизъм за събиране, обработка и представяне на обществено достъпни статистически данни за работата на съдилищата и прокуратурата като цяло и във връзка с делата за корупция в частност.

## Корупция и икономика

Значителното участие на държавата в икономиката в Югоизточна Европа поражда множество възможности за смесване на функциите на държавните институции и бизнеса; това на свой ред създава корупционен риск. Особено **висок е корупционният риск в областта на приватизацията и обществените поръчки и концесиите** в сектори като енергетиката и здравеопазването. Свръхрегулацията на бизнеса – най-вече по отношение на регистрацията, лицензионните и разрешителните режими – продължава да поставя различни бариери пред стартиращите фирми и да увеличава фирмените разходи, макар че някои от страните в региона са постигнали значителен напредък в премахването на пречките пред бизнеса. Административните органи (различните държавни и изпълнителни агенции) обаче все още влияят негативно върху пазара чрез упражняването на прекомерен контрол и санкции без адекватна оценка на риска, и на разходите и ползите от техните действия. Това важи в най-голяма степен за **митническите органи** на държавите в региона, които продължават да се използват като средство за натиск върху бизнеса. В резултат на това предприемачите биват или изтласкани в неформалния сектор, или принудени да прибегват до подкупи, което на свой ред служи като оправдание за въвеждане на допълнителни регулации и административни бариери.

Множеството потенциални корупционни ситуации в отношенията между бизнеса и държавните служители илюстрират колко трудно е да се формулират политики за противодействие на корупцията поради големия брой фактори, които трябва да бъдат взети под внимание. Съществуват две основни категории корупционни практики, чийто инициатор са фирмите – избягване на допълнителни разходи и получаване на конкурентно преимущество по непочтен начин. В първата група попадат подкупите, мотивирани от неадекватни или прекомерни регулации, лична или институционална некомпетентност и други подобни; към втората спадат различните измами – заобика-

ляне на данъци, измами с ДДС, контрабанда, неспазване на стандартите за здравословни и безопасни условия и пр.

Обществените поръчки са един от основните канали, по които корупцията засяга икономиката на страните в Югоизточна Европа. Корупционен риск възниква поради редица слабости като недостатъчно прозрачните процедури, голям дял на поръчките, възлагани без конкурс, неефективен съдебен контрол за законосъобразност (дължащ се на корупция в съдебната власт) и пр. Въпреки че в изследване на SELDI от преди повече от десетилетие се отбелязва, че страните от региона са усъвършенствали законодателната уредба в областта на обществените поръчки и са я хармонизирали значително с европейското законодателство, обществените поръчки продължават да са един от най-уязвимите аспекти на общественото управление. За цялото това време не се наблюдава особена промяна, тъй като въведените разпоредби успешно се заобикалят от корумпираните политици и свързаните с тях фирми. Липсата на институционална съгласуваност не позволява правилата и разпоредбите в сферата на обществените поръчки да бъдат прилагани ефективно.

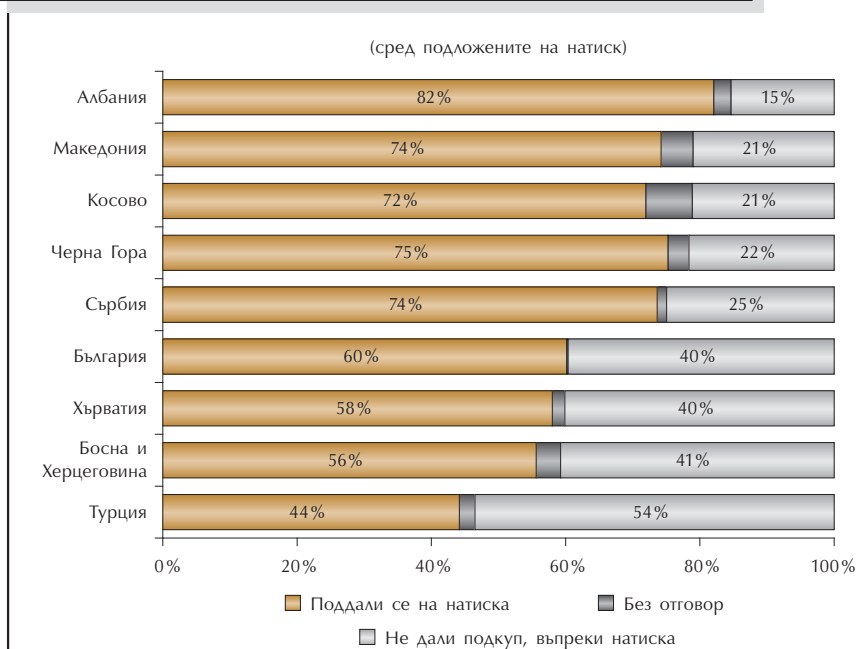
## Гражданското общество в борбата с корупцията

Една от най-значимите движещи сили в противодействието на корупцията в Югоизточна Европа са неправителствените организации. Редица недостатъци обаче възпрепятстват сериозно възможностите им да превръщат изискванията на обществото в ефективно застъпничество за конкретни политики и да се противопоставят адекватно на корупцията. В не малка степен това зависи от способността им **едновременно**

**да осъществяват независим мониторинг и да сътрудничат с държавните институции** в антикорупционните реформи. Все още липсват механизми, чрез които правителствата на държавите в региона да ангажират гражданското общество, както и ясна визия и разбиране за потенциала на гражданските организации в областта на противодействието на корупцията. Техните усилия трудно могат да доведат до траен ефект, тъй като те разчитат прекомерно на международно, включително и европейско финансиране, а в страните от Югоизточна Европа не съществува политика за насърчаване на активността на гражданския сектор.

През последните години неправителствените организа-

Фигура 24. СЪПРОТИВА НА КОРУПЦИОННИЯ НАТИСК



Източник: SELDI/Център за изследване на демокрацията, Система за мониторинг на корупцията, 2014.



ции в страните от SELDI успяват да създадат няколко международни публично-частни партньорства, които обаче не прерастват в ефективни партньорства с държавните институции в собствените им страни. Способността да се поддържат различни отношения с държавните органи – да се сътрудничи с тях, но и да им се опонира – е от ключово значение за успеха на едно партньорство. Един от използваните от неправителствените организации начини за съчетаване на сътрудничеството с ролята на регулатор е професионализирането на техния мониторинг на корупцията и антикорупционните политики.

Ефективността на неправителствените организации в противодействието на корупцията зависи в голяма степен от способността им да дадат пример за добро управление. Гражданските организации също могат да бъдат „присвоени“ или „завладяни“ от държавата чрез корупционни схеми, поради няколко фактора, подкопаващи стабилността на неправителствения сектор в региона:

- липса на задължителни процедури за прозрачност в сектора;
- неефективен контрол върху спазването на финансовите правила;
- липса на разбиране за ролята на финансовия одит;
- слаба саморегулация и координация на усилията.

Борбата със присвояването/завладяването на гражданското общество в рамките на антикорупционните усилия в страните от Югоизточна Европа трябва да се превърне в приоритетна област на реформи в региона.

## Международно сътрудничество

Международните институции и партньорските държави играят значима роля в противодействието на корупцията в Югоизточна Европа. Предвид че малко реформи са консенсусни в тези страни, поемането на международни задължения спомага за формулиране на реформи, които местните политици вероятно иначе не биха предприели. Повечето страни от ЮИЕ съобразяват антикорупционната си политика с докладите на Европейската комисия, а европейското финансиране и споразуменията за туининг съдействат за осъществяването ѝ. Докладите на Европейската комисия за напредъка на страните акцентират върху борбата с корупцията, но реакцията към тях варира в отделните страни – държавите с по-ясни изгледи за присъединяване към ЕС отделят по-голямо и задълбочено внимание на изводите и препоръките, докато в други, като например Турция те не предизвикват подобен отклик.

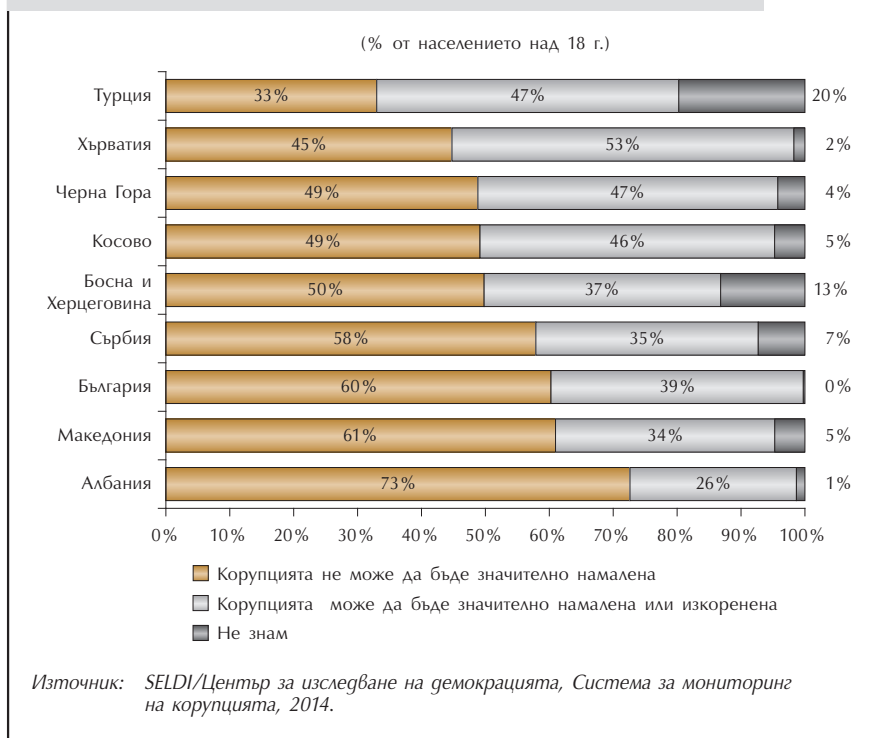
Възприемането на международни препоръки и стандарти, обаче, може да предизвика и нереалистични очаквания за бърза промяна на ситуацията, а това би могло да доведе до повърхностни и ограничени мерки. Освен това, в международното антикорупционно сътрудничество, особено що се отнася до отношенията с ЕС, е ангажирана почти изключително изпълнителната власт, докато съдебната власт, парламентът и други институции и организации не са въввлечени в достатъчна степен, въпреки че последствията от това сътрудничество

пряко ги засягат. Ефектът от ангажираността на международните и чуждестранни институции с антикорупционните реформи в страните от ЮИЕ се увеличава главно благодарение на по-широкото местно участие, включващо гражданското общество, медиите, професионалните организации, профсъюзите и пр. По-големият брой местни партньори оказва двоен ефект, като засилва авторитета на отделни реформаторски настроени политици или политически групи, както и неправителствени организации, и насърчава обществото да изисква реформи. Разширяването на този подход би било от решаващо значение за влиянието на ЕС в региона. Международният ангажимент към реформаторски настроените политици и партии трябва да бъде подкрепен, но и санкциониран от гражданското общество чрез форма на тристранно сътрудничество.

## КЛЮЧОВИ ПРЕПОРЪКИ

Опитът на страните от SELDI от 2001 г. насам показва, че решаването на проблема с корупцията изисква непрестанни усилия в няколко приоритетни направления и дългосрочен ангажимент от страна на местните и международни институции и организации. Настоящият доклад дава редица препоръки за по-нататъшно ограничаване на корупцията. За да бъде постигната промяна в средносрочен план във всяка от страните и на европейско равнище трябва да се акцентира върху следните приоритетни области:

**Фигура 25. Осъществимост на антикорупционните политики: как се оценява тя от обществото**



**Ефективното наказателно преследване на корумпирани висши политици, магистрати и държавни служители** е единственият начин да се отправи недвусмислено и незабавно послание за нулева толерантност към корупцията. В Хърватия и Словения например осъждането на корумпирани политици има забележим ефект върху укрепването на мерките за противодействие на корупцията. Подобни действия трябва да бъдат подкрепени на международно равнище, включително и с участието на правоприлагащите органи на държавите – членки на ЕС.

Трябва да се въведе **независим механизъм за мониторинг на корупцията и анти-**

**корупцията** на национално и регионално равнище, за да се осигурят надеждни данни и анализ, и да се интегрират **диагностиката на корупцията** и **оценката на антикорупционните политики**. Този механизъм трябва да се прилага от национални и/или регионални граждански организации и мрежи и не трябва да се финансира пряко от правителствата на страните в региона. Той трябва да стане средство за отваряне на административните данни и разширяване на обществения достъп до информация. На обществеността трябва да бъде даден достъп до бази данни, чрез които може да се проследяват обществените поръчки, държавните субсидии, бюджетните трансфери, годишните доклади за дейността на надзорните и контролни органи и пр., което ще позволи задълбочения им анализ и да подпомогне използването на инструментите за мониторинг.

**Трябва да се обърне приоритетно внимание на сектори с висок риск от корупция като енергетиката**, с фокус върху приоритетни мерки като:

- повишаване на конкуренцията в сферата на обществените поръчки;
- подобряване на корпоративното управление на държавните предприятия;
- прозрачно управление на големите инвестиционни проекти;
- повишаване на отчетността и независимостта на енергийните регулатори.

**Международните партньори, и най-вече Европейската комисия, трябва да ангажират пряко гражданските организации в региона.** Това е необходимо по няколко причини: а) за да имат траен ефект реформите, ползващи се с международна подкрепа, те трябва да получат широко обществено одобрение, което е невъзможно без участието на гражданските организации; б) участието на гражданските организации е начин да се гарантира, че отчетността на правителствата пред донорите и международните организации не измества отчетността пред местните избиратели; в) ефективността на международната помощ ще се повиши, ако се използва аналитичният и мониторингов капацитет, както и общественото влияние на гражданските организации; г) сътрудничеството им с ЕК ще препятства въвличането на гражданското общество в клиентелните мрежи на неререформирани и често корумпирани държавни администрации.

## КОНКРЕТНИ ПРЕПОРЪКИ

### Политики и законодателство

- Дефинирането на национални антикорупционни политики да включва залагането на измерими постижения, а не просто „мерки“ или законови актове. Това означава да се зложат конкретни резултати, които трябва да бъдат постигнати, и да се посочат адекватни

ватните методи за това. Резултатите трябва да имат постижимо количествено измерение.

- Да се даде приоритет на определени сектори, видове корупция и методи на действие и да се изпробват пилотно различни подходи, преди мерките да бъдат прилагани в широк мащаб. Корупцията е широко понятие, свързано с различни видове измами, на които не може да се противодейства едновременно по ефективен начин.
- Антикорупционните политики да се основават на надеждни данни и изследвания. Въпреки че са правени опити за оценка на досегашните резултати в националните стратегии за борба с корупцията, нито една от държавите от SELDI не разполага с регулярен механизъм за оценка на антикорупционните политики. За това е необходимо поне: а) надеждна и редовна статистика за антикорупционните мерки (разследвания, наказателни дела, административни мерки и др.); б) редовен мониторинг и анализ на разпространението и формите на корупцията по обществени сектори. Мониторингът трябва да е независим и/или външен за страната, да включва участието на гражданското общество и основните компоненти на системите за мониторинг на административната корупция като СМК на SELDI.

#### **Институции за борба с корупцията и правоприлагащи органи**

- Да се въведат иновативни инструменти за обратна връзка, каквито през последните години се създават в по-широк мащаб, като например Интегрирания метод за мониторинг на прилагането на антикорупционни мерки, разработен от Центъра за изследване на демокрацията и Университета в Тренто. Той дава възможност на управленските екипи да извършват оценка на корупционните рискове в определена държавна институция, както и на ефекта от съответната антикорупционна политика, като идентифицира решенията с най-голямо въздействие.
- Институционалният капацитет на съответните държавни органи, по-конкретно на специализираните агенции за борба с корупцията и надзорните агенции като органите за финансов контрол, включително техните бюджети, материална база и кадри трябва да бъдат приведени в съответствие с широките компетенции, които са им дадени и на високите обществени очаквания от работата им. Алтернативно те биха могли да разработват не мащабни годишни и средносрочни програми, а мерки фокусирани към решаването на конкретни приоритетни проблеми.
- Капацитетът на националните сметни палати трябва да бъде укрепен, включително да им бъдат дадени правомощия за налагане на санкции. Подлежащите на финансов контрол органи и националните парламенти трябва да бъдат задължени да предприемат действия вследствие на докладите на сметните палати. На последните трябва да бъде възложено да контролират и управлението на фондовете на ЕС, когато те са администрирани от национални органи. В страните от Югоизточна Европа, трябва да бъде развит капацитетът на сметните палати да одитират ефективността и въздействието на функционирането на държавни органи, а не само да следят за спазването на финансовите правила.

- Необходими са по-нататъшни мерки, за да се гарантира, че назначенията на държавните служители се правят с оглед на способностите на кандидатите, а не с партийни протекции.
- Антикоруptionната дейност трябва да бъде по-равномерно разпределена между държавните органи. Разширяването на кръга от коруptionни престъпления трябва да бъде подсигурано с повишаване на капацитета на всички държавни органи за справяне с коруptionята сред служителите им чрез административни методи, а не като прехвърлят все по-голяма отговорност на полицията и прокуратурата. Администрацията би трябвало да се стреми да разрешава възможно най-много случаи на коруptionя с административните средства, с които разполага. Като първа стъпка това изисква създаване на ефективен механизъм за управление на жалби.
- Отнемането на незаконно придобито имущество в случаите на коруptionя е антикоруptionен инструмент, чието приложение трябва да бъде разширено. Въпреки че трябва да се подхожда внимателно, за да не се наруши балансът между правата на обвиняемия и общественения интерес, особено в среда, където държавната администрация често е корумпирана, конфискацията на имуществото вследствие на наказателен процес е важна възпираща мярка, която все още не се използва в достатъчна степен в ЮИЕ.

### Съдебна власт

- В страните, където мнозинството членове в органите на управление на съдебната власт не се избират от самите магистрати, трябва да се приемат реформи, които им дават по-голямо право на глас. В страните, в които още не е приет принципът „един магистрат – един глас“, той трябва да се приеме.
- Да се гарантира, че изборът на съдебната квота е възможно най-представителен, като се включат и съдии от първоинстанционни съдилища. Внимателно да се прецени и, ако е необходимо, да се преразгледа съвместимостта на поста председател на съд с членството в органите за управление на съдебната власт.
- В страните, където прокуратурата и съда се управляват от един и същ орган, в него трябва да бъдат обособени две отделни колегии – за прокурорите и за съдиите. Прокурори и съдии да бъдат представени само в съответните колегии.
- Да се премахне или сведе до минимум участието на министри (обикновено на правосъдието) в органите за управление в съдебната власт, особено във връзка с решенията за дисциплинарни процедури.
- В механизма за проверка на имуществените декларации трябва да бъде даден приоритет на имуществото на магистратите.
- Трябва да се повиши независимостта и капацитета на съдебните инспекторати, за да могат те да активизират дейността си.
- Да се въведат механизми за обратна връзка относно приложението на антикоруptionните политики по отношение на магистратите. Такива механизми или имат множество недостатъци, или изобщо липсват в страните от SELDI; липсата им подкопава репресивния аспект на антикоруptionните политики и обезсмисля по-нататъшното инкриминиране на коруptionята. Добра практика в това отно-

шение, която би могла да се възпроизведе, макар все още да не е достатъчно добре разработена, е Платформата за антикорупционна статистика, разработена от неправителствена организация в Косово. Подобен механизъм следва да включва редовна информация за: дисциплинарните, административните и наказателните мерки в държавната администрация и съдебната система; различните аспекти на наказателното преследване, включително повдигнати обвинения и произнесени осъдителни/оправдателни присъди, разбивка на присъдите по вид корупционно престъпление.

### **Корупцията и икономиката**

- Да се намалят до минимум и да се преразглеждат ежегодно политиките за държавни субсидии, тъй като те създават значителни корупционни рискове. Да се въведе предварително строгото прилагане на правилата за отпускане на субсидии от ЕС и да се изгради капацитет за прилагане на тези правила в рамките на съответните регулаторни органи.
- Да се подобри прилагането на антимонополното законодателство с цел да се насърчи свободното предприемачество и конкуренцията. Да се обърне специално внимание и да се наблюдава редовно концентрацията на икономическа власт в силно регулираните сектори, където са налице лицензионни и други ограничения, които създават риск за негласни споразумения на по-големите икономически субекти с политиците.
- В страните, в които липсват институционални връзки между управлението на активите и пасивите на всички публични финансови средства, включително на държавните предприятия, да бъдат изградени такива, за да се повиши доверието към правителството по отношение на управлението на публичните средства. Държавните предприятия трябва да отговарят на строги изисквания за корпоративно управление и отчетност (напр. правилата на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие), наравно с публичните акционерни дружества. Те трябва да публикуват онлайн тримесечните си отчети.
- Да се въведе наказателна отговорност и санкции за възложителите на обществени поръчки, които не представят съответните отчети за тях, не докладват за нарушения на антикорупционното законодателство или представят неверни или непълни данни.
- Да се определи правна и институционална рамка за управлението и контрола на договорите, сключени чрез публично-частни партньорства.
- Да се подобри надзора върху обществените поръчки на големите поръчители (държавни предприятия и предприятия за комунални услуги), за да се постигне максимална ефективност на работата им и да се сведат до минимум нарушенията.
- Да се намали дялът на търговете за обществени поръчки, в които участва само един кандидат, за да се насърчи конкуренцията. Пълната документация с предварителната обява, получените оферти, сключените договори и свързаните с тях документи, да се публикува в онлайн база-данни с възможности за търсене.
- Страните – кандидатки за членство в ЕС, които не разполагат със

децентрализирани системи за управление на фондовете на ЕС, трябва да изградят такива, за да осигурят необходимата правна и административна рамка за прехвърляне на отговорностите по приложението на финансирани от ЕС програми. Контролът върху изпълнението им трябва да остане централизиран и отделен от органите, отговорни за изпълнението на програмите.

- При оценката на договорите за обществени поръчки да се възприеме подхода „най-добро съотношение цена/качество“ за изразходваните средства.

### **Гражданско общество**

- Да се повиши капацитета на гражданските организации за мониторинг на корупцията и антикорупцията, включително уменията им за събиране и съпоставяне на първична информация за държавните институции, за измерване на действителното разпространение на корупцията и за анализ на данни, оценяване на институции и подготовка на доклади по темата.
- В законодателството за конфликтите на интереси трябва да се включат разпоредби относно организациите с нестопанска цел, особено онези, което се финансират по администрирани от правителството програми като националния бюджет и фондовете на ЕС.
- Да се въведат ясни и прозрачни правила и разпоредби за публично финансиране, както на централно, така и на общинско равнище, на организациите с нестопанска цел. Право на публично финансиране трябва да имат само организациите, регистрирани в обществена полза, като за тях трябва да бъдат въведени по-строги изисквания за отчетност и прозрачност.
- Европейският съюз и други донорски организации трябва да разгледат възможността за предвиждане на повече средства за програми за добро управление, които да се прилагат съвместно от гражданското общество и държавните институции. В тях трябва да бъдат заложили недвусмислени изисквания, предотвратяващи възможността за корупционно влияние върху неправителствените организации. Трябва да се отбележи, че ефект от подобни програми се постига след дълготрайно приложение (над 10 години).
- Гражданският сектор трябва да се стреми да се саморегулира. Най-малкото, което може да се направи за тази цел, е да се приемат кодекси на поведение с високи стандарти. Гражданските организации трябва да търсят повече и по-добри начини за създаване на коалиции по интереси.
- Неправителствените организации трябва да разбират необходимостта от прозрачност и отчетност. Това означава редовно одитиране, публичност на финансовите отчети, открито формулиране и прозрачни процедури за корпоративно управление и мерки, предотвратяващи корупционно влияние.
- Държавите от ЮИЕ, които не са членки на ЕС, трябва да проучват в дълбочина Доклада на ЕС за борбата с корупцията, за да се възползват от събраните в него информация и експертни познания. От него могат да почерпят ценни познания относно оценката на разпространението на корупцията и формулирането на антикорупционни политики.

### Международно сътрудничество

- Програмите за чуждестранна помощ трябва по-адекватно да отразяват изводите на международните и на независимите вътрешни оценки за корупцията в страните от ЮИЕ. За да се постигне това, програмите трябва да бъдат по-гъвкави, което означава и по-кратък период между тяхното разработване и изпълнение.
- Международното подпомагане за националните правителства в сферата на борбата с корупцията трябва да предвижда по-значителна роля на гражданското общество. Това означава включването на неправителствени организации като партньори и наблюдатели, особено при оценката на въздействието на програмите и проектите.
- Ефективността от подпомагането трябва периодично да се оценява посредством методи за оценка на въздействието, особено когато става дума за публично финансиране, тъй като това би спомогнало за продължаването на успешните и прекратяването на неуспешните програми. Необходимо е тази оценка да е независима и да използва експертния капацитет на гражданските организации.
- Международната помощ трябва да насърчава създаването на междудържавни програми по общи за ЮИЕ проблеми, например трансграничната престъпност. Българският опит в публично-частното сътрудничество при анализа на връзките между организираната престъпност и корупцията трябва да бъде използван в целия регион.
- Подготовката и изводите от редовните доклади на Европейската комисия трябва да се превърнат в по-съществена част от създаването на политики на местно равнище, като се разчита повече на местното гражданско общество и бизнес среди.



---

## **ПУБЛИКАЦИИ НА ЦЕНТЪРА ЗА ИЗСЛЕДВАНЕ НА ДЕМОКРАЦИЯТА**

**Заплахите за финансовите интереси на Европейския съюз: оценка на риска от злоупотреби при обществените поръчки и използването на европейските фондове, С., 2013.**  
ISBN: 978-954-477-212-3

**Подкрепа и реинтеграция на децата – жертви на трафик в България: законодателство, институционална рамка и политики, С., 2012.**  
ISBN: 978-954-477-195-9

**Правото на защита и принципът на равнопоставеност на страните в българския наказателен процес, С., 2012.**  
ISBN: 978-954-477-193-5

**Оценка на заплахите от тежката и организираната престъпност 2010 – 2011, С., 2012.**  
ISBN: 978-954-477-186-7

**Противодействие на организираната престъпност в България: оценка на правната рамка, С., 2012.**  
ISBN: 978-954-477-184-3

**Динамика на скритата икономика в България по време на криза, С., 2011.**  
ISBN: 978-954-477-182-9

**Общественото доверие в правосъдието – инструмент за оценка и развитие на наказателната политика, С., 2011.**  
ISBN: 978-954-477-179-9

**Антимафия: италианският опит в борбата срещу организираната престъпност, С., 2011.**  
ISBN: 978-954-477-178-2

**Динамика на конвенционалната престъпност в България 2000 – 2010 г., С., 2011.**  
ISBN: 978-954-477-176-8

**Управлението на зелената енергетика в България: на кръстопът, С., 2011.**  
ISBN: 978-954-477-175-1

**Пенитенциарната политика и система в Република България, С., 2011.**  
ISBN: 978-954-477-170-6

