



ЦЕНТЪР ЗА
ИЗСЛЕДВАНЕ НА
ДЕМОКРАЦИЯТА

КОРУПЦИЯ И АНТИКОРУПЦИЯ В БЪЛГАРИЯ (2013 – 2014 г.)

Policy Brief No. 46, ноември 2014 г.

Равнища на корупция и въздействието им върху отделните обществени сектори

Опитите за оценка на разпространението на корупцията обикновено се сблъскват с два проблема. Първо, проблемът за дефинирането, регистрирането и наказателното преследване на случаите на корупция. Второ, измерването на разпространението на корупционните сделки (регистрирани или не) за определен период. Тези два аспекта на обясняване на равнищата на корупция дават различни по величина резултати. Случаите на корупция, достигнали до правоприлагащите органи, са много малка част от корупционните сделки, които се осъществяват ежедневно. Основната причина за това е високата латентност на корупционната виктимизация (жертвите нямат интерес да съобщават за това закононарушение). Това ограничава степента, в която органите на съдебната власт могат ефективно да противодействат на корупцията.

Освен данните, събирани чрез СМК като диагностичен инструмент, информация за разпространението на корупцията се съдържа и във ведомствената статистика (на полицията и на съдебната система). Проблем при последната представляват латентността (разпространение на престъпленията, за които не е съобщено на компетентните органи) и/или неспособността на правоприлагащи-

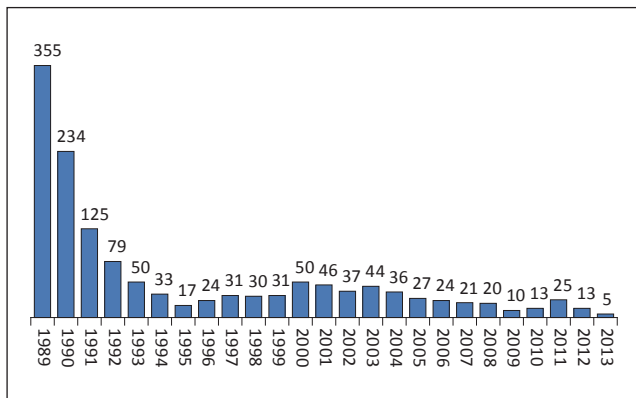
ОСНОВНИ ИЗВОДИ

През 2014 г. Системата за мониторинг на корупцията регистрира най-високите равнища на участие на българското население в корупционни сделки за последните 15 години. През последната година в страната са реализирани средно около 158 000 корупционни сделки на месец.

- **Повечето корупционни сделки се извършват по инициатива на държавната администрация**, чиито служители упражняват корупционен натиск върху гражданите, на които се налага да използват административните им услуги. Податливостта на корупция на гражданите през 2014 г. е на равнище, сходно на наблюдаваното през 1999 г., въпреки покачващата се нетърпимост към корупционното поведение. В бизнес сектора ефективността на корупцията като метод за разрешаване на проблеми се повишава през 2014 г. Повечето фирми нямат доверие на публичните институции и не смятат, че получават равноправно третиране в съда.
- Поради твърде високите равнища на участие на българското население в корупционни сделки **наказателно-правните инструменти са неефективни и неадекватни**. Първо, защото мащабът на проблема надхвърля капацитета на органите на наказателното правосъдие. Второ, защото правоприлагащите органи са превзети от частни икономически и политически интереси, които осуетяват и делегитимират действията им.
- През 2014 г. българското общество стана свидетел и на проявления на **политическа корупция в застрашителен мащаб**. Възходът и падението на Корпоративна търговска банка недвусмислено демонстрираха, че **завладяването на държавата от частни интереси** е достигнало дори до най-силните правоприлагащи органи като Прокуратурата, финансовото разузнаване и Централната банка. Сагата „Южен поток“ от своя страна разкри колко високо е достигнала корупцията в държавните институции, предвид това, че интересите на трети страни успяха да диктуват условия на българския парламент и българското правителство за сметка на българските и европейските интереси.
- Повишаването на административната и политическата корупция през 2014 г. става на фона на продължаващата **неспособност на Висшия съдебен съвет да посрещне предизвикателството** да гарантира, че прокуратурата и съдът ще се борят успешно с корупцията и завладяването на държавата. Все още не е постигнато адекватно натоварване на съдилищата и прокуратурата; това създава възможности за забавяне на делата и повишава корупционните рискове. Неразрешен остава въпросът и за неутрализирането на политическите и други влияния в работата, подбора и назначаването на служителите в съдебната система.

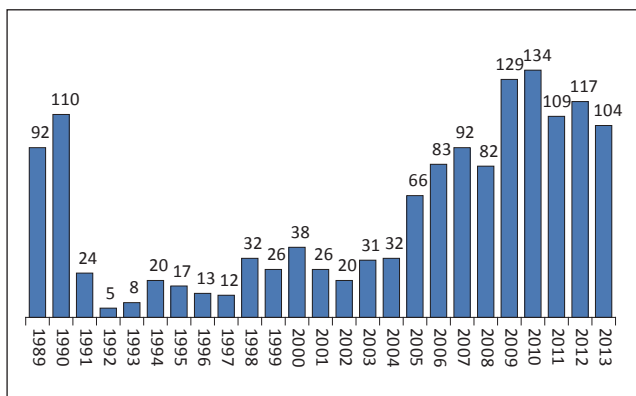
те органи да обработват случаите на корупция. Статистиката за този вид престъпления не е особено използвана, тъй като различните ведомства, които се занимават с подобни случаи, използват различни класификации. Конкретни данни за корупцията се събират само от Прокуратурата¹. Предвид наличните данни, най-надеждният индикатор за приложението на антикорупционното законодателство е броят на лицата, осъдени за най-често срещаните корупционни престъпления като подкуп и злоупотреба с власт (Фигура 1 и Фигура 2).

Фигура 1. Брой лица, осъдени за злоупотреба със служебно положение (1989 – 2013 г.)



Източник: Национален статистически институт.

Фигура 2. Брой лица, осъдени за подкуп (1989 – 2013 г.)



Източник: Национален статистически институт.

Оценките на СМК за разпространението на корупцията (Фигура 3) значително се различават от наличните официални данни за броя на разследваните, обвинени и осъдени за корупция лица. Стойностите на принципните индикатори за реалната корупция – **участие в корупционни сделки и корупционен натиск** – са показателни за наличието на сериозен проблем, тъй като е налице разлика в мащаба на статистиката за престъпленията и диагностичните данни на СМК: докато статистиката за престъпленията сочи, че правоприлагащите органи са в състояние да обработят няколкостотин случая годишно, **реалното разпространение на корупционни сделки през годините варира между 9% и 29% от пълнолетните граждани на страната² (т.е. стотици хиляди случаи)**. Тези заключения насочват към два важни аспекта на измерването на разпространението на корупционното поведение:

- Предвид броя на случаите, участието в корупционни сделки е масово явление. Разпространението на корупцията е сравнимо с общия брой на пострадалите от престъпления в страната, регистрирани от статистиката за престъпността и виктимизационните изследвания.

Фигура 3. Корупционен натиск и участие в корупционни сделки



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

¹ Прокуратурата използва своя собствена дефиниция за корупцията, според която корупционното поведение има три основни елемента: (1) злоупотреба с власт или престъпване на служебните задължения за сметка на обществения интерес; (2) изпълнение на служебните задължения само при наличието на лична изгода от това; и (3) незаконно преразпределение на средства с цел лична изгода и в ущърб на обществения интерес.

² Предвид броя на гражданите над 18-годишна възраст, 1% от извадката би бил равен на около 65 000 души.

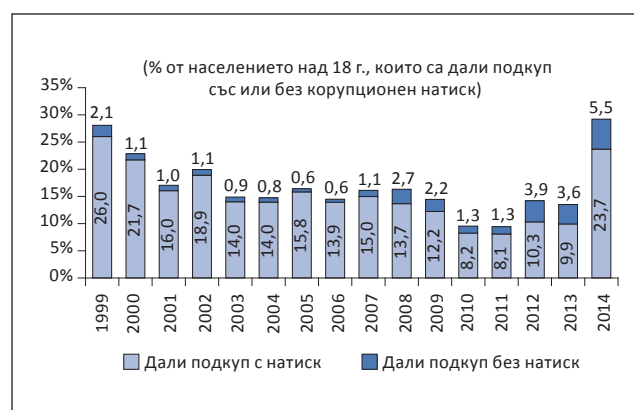
- Очевидно е, че предвид мащаба на разпространение на корупцията, не е възможно ефективно да се противодейства на корупцията само/предимно чрез наказателноправни мерки.

Наблюдаваните през 2014 г. **равнища на корупцията са най-високи през последните 15 години**. Данните от СМК (събирани от 1999 г.)³ сочат, че повече от един на всеки четирима български граждани признава, че е дал подкуп поне веднъж през последната година (Фигура 3). През годините се наблюдава умерен напредък и промени, зависещи от политическия цикъл: равнището на разпространение спада през първите 1-2 години от управлението на всяко ново правителство, а после отново се връща на по-високи стойности. Намаляването на равнището на разпространение през първите години на управление на правителствата се дължи най-вече на мерките, които вземат първоначално за ограничаване на корупцията, съчетани с въздържаност от страна на администрацията; на по-късен етап тези фактори се изместват от установените корупционни канали, клиентелизъм и протезиране. Основната причина е, че не се прави необходимото, за да се подобри управленския модел в страната така, че да може да се противодейства на корупцията сред държавните служители на всички равнища. Рязкото влошаване на корупционната среда, наблюдавано през 2013 – 2014 г. е поредното доказателство за верността на това заключение; наблюдаваните в страната равнища на корупция са много по-високи от средните за ЕС стойности, регистрирани от изследванията на Евробарометър⁴.

Анализът на индикаторите за реалната корупция на микроравнище показва, че факторите, предопределящи участието на гражданите в корупционни сделки, трябва да се търсят в непосред-

ствения контакт между служителите и клиентите на държавните ведомства⁵. Това на практика означава, че повечето корупционни сделки се осъществяват, след като служителите се опитат да изискат неофициално заплащане или облага. Когато държавни служители настояват гражданите да им дадат подкуп или подарък, или да им направят услуга, средно между 50% и 70% от тях се съгласяват и стават страна по корупционна сделка (Фигура 4, Фигура 5). През периода 2008 – 2014 г. се наблюдава една по-особена тенденция. От една страна по-малко граждани са се подали на корупционен натиск, предвид това, че делът на далите подкуп, след като им е бил поискан спада от 70% на по-малко от 50%. От друга страна обаче делът на хората, участвали в корупционни сделки, без да им е оказан натиск, се покачва. **Подкупи се предлагат на държавни служители, дори когато не са поискани открито**. През 2013 г. едва 53% от прибягналите до подкуп са били подложени на натиск, докато през 2007 г. делът им е бил над 90%. Това означава, че активното корупционно поведение от страна на

Фигура 4. Участие в корупционни сделки с или без корупционен натиск



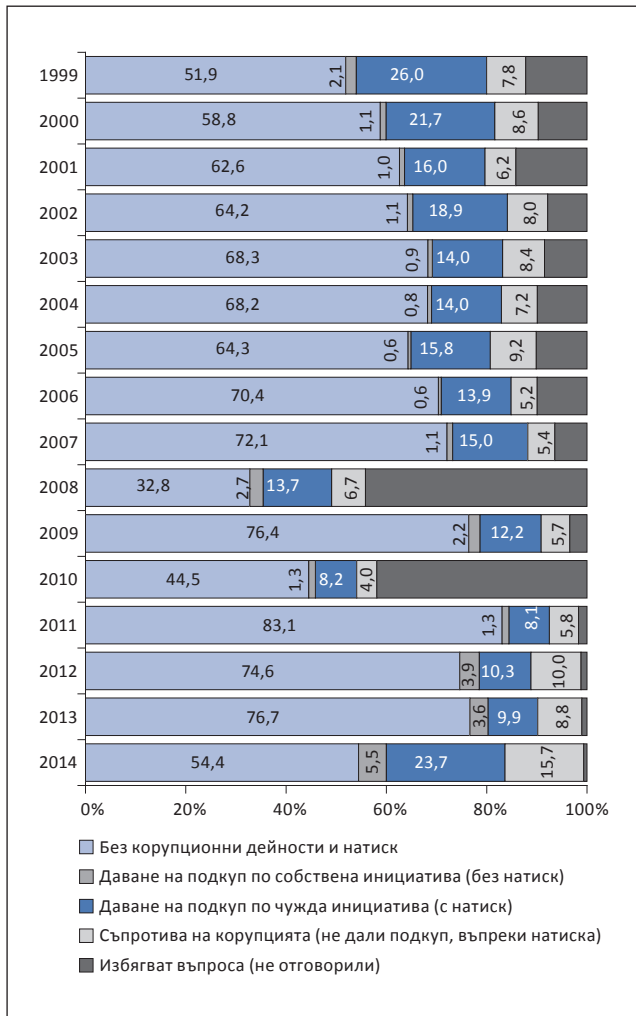
Източник: Център за изследване на демокрацията/SELDI, Система за мониторинг на корупцията.

³ Вж. Център за изследване на демокрацията. *Чисто бъдеще*. София, 1998.

⁴ Вж. TNS Opinion&Social. *Corruption. Special Eurobarometer 374*. Brussels: Directorate-General Home Affairs, European Commission, 2012. TNS Opinion&Social. *Corruption. Special Eurobarometer 397*. Brussels: Directorate-General for Home Affairs, European Commission, 2014.

⁵ Двата наблюдавани, свързани с това, индикатори – корупционен натиск (случаи на служители, които заявяват или намекват, че очакват „нещо“) и участие в корупционни сделки (случаи на граждани, които дават пари, подаръци или услуги в замяна на публични услуги – законни или незаконни) са с високо равнище на статистическа свързаност: Kendal $t > 0.5$, стойност, която е статистически значима ($p < 0.01$).

Фигура 5. Корупционни дейности и натиск – участие на гражданите в корупционни сделки



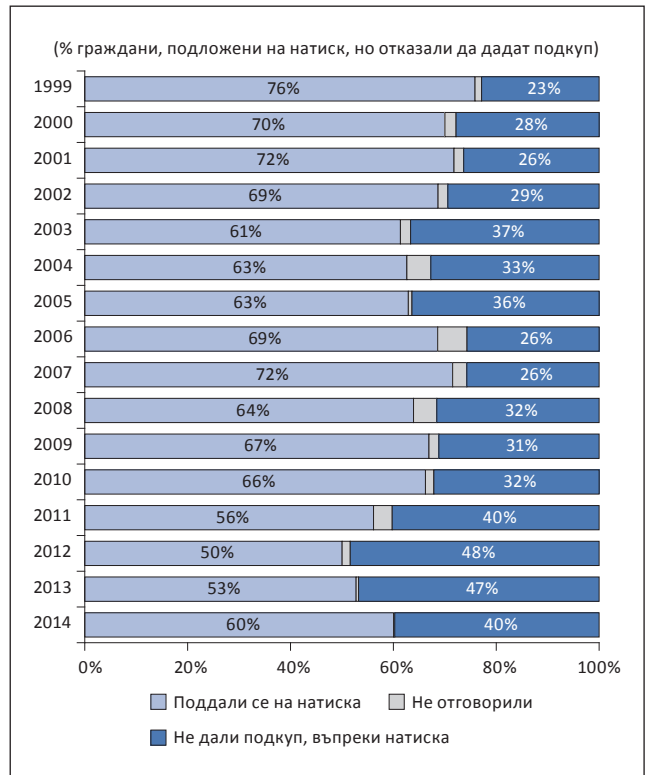
Източник: Център за изследване на демокрацията/SELDI, Система за мониторинг на корупцията.

гражданите се е засилило поради убеждението, че подкупът е нещо очаквано, дори когато не се иска открито.

През периода 1999 – 2014 г. **съпротивата на корупционния натиск слабо е нараснала (Фигура 6)**. Това се дължи едновременно на противодействието на корупцията от страна на гражданското общество и на въвеждането на допълнителни мерки за контрол и прозрачност в администрацията. Напредъкът в това отношение обаче е неравномерен и недостатъчен.

В България сравнително високите равнища на нетърпимост и отхвърляне на корумпираността съжителстват с високи равнища на участие в ко-

Фигура 6. Съпротива на корупционния натиск

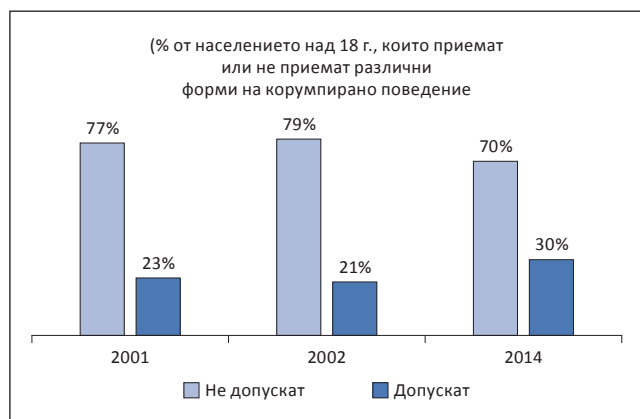


Източник: Център за изследване на демокрацията/SELDI, Система за мониторинг на корупцията.

рупционни сделки. В това отношение си струва да се изтъкнат следните няколко особености:

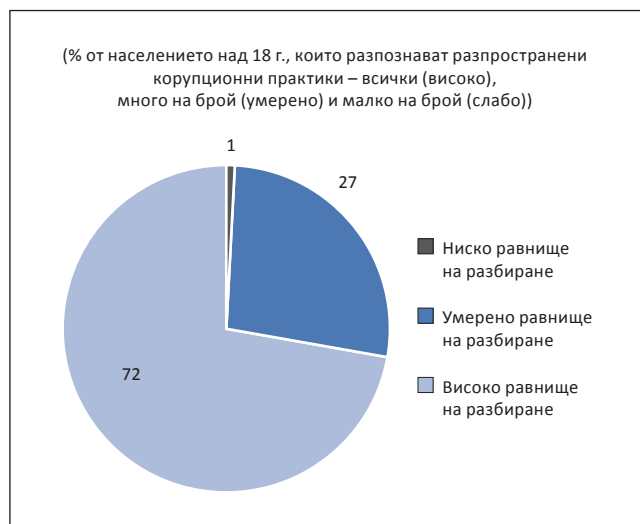
- **Повечето българи са нетолерантни към корупцията (Фигура 7)**. Това отношение се променя в някаква степен след 2001 г., но в отрицателна посока. Делът на хората, проявяващи нетърпимост към корупцията намалява, а делът на толерантните към различни форми на корупционно поведение се увеличава.
- Въпреки нормативните затруднения пред дефинирането на корупцията (необходимо за повдигане на наказателно преследване срещу извършителите), мнозинството от населението не среща особени трудности при идентифицирането на разпространените и добре известни корупционни модели като корумпирано поведение (Фигура 8). Високата степен на осведоменост сред мнозинството от населението (72%) показва, че няма конкретна социо-демографска група, която да е по-неосведомена и съответно да е по-податлива на корупция по тази причина.

Фигура 7. Допустимост на корупцията



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

Фигура 8. Разпознаване на разпространените корупционни практики (2014 г.)

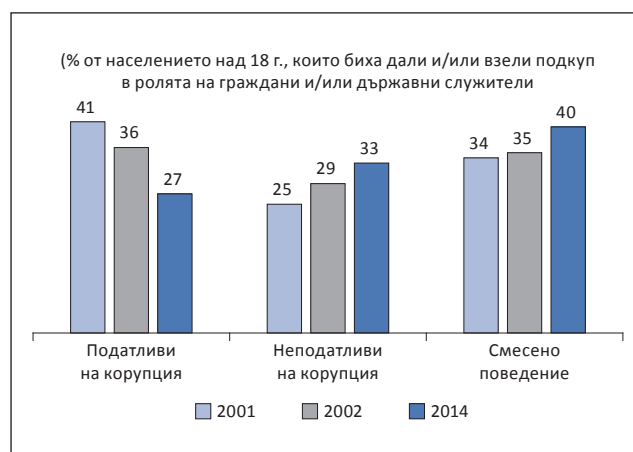


Източник: Център за изследване на демокрацията/SELDI, Система за мониторинг на корупцията.

- Въпреки нетолерантността и високата степен на разбиране на корупционното поведение, **значителен брой пълнолетни българи с готовност биха давали/вземали подкупи (Фигура 9).** „Пълната“ податливост на корупция (както на вземане, така и на даване на подкупи) намалява до известна степен през годините. Делът на „смесените“ нагласи (биха дали, но не биха взели, или обратното) обаче се увеличава. През 2014 г. хората които са повече или по-малко податливи на корупция съставляват почти 70% от пълнолетното население на страната. От 2001 до 2014 г. делът на хората, придържащи се към

високи морални стандарти (никога не биха извършили корупционни действия) се увеличава слабо от 25% на 33% от пълнолетното население. Очевидно разбирането и нагласите спрямо корупцията не са факторите, които предопределят конкретните решения на хората във взаимоотношенията им с държавните служители. Такива фактори са по-скоро възприятията на хората за заобикалящата ги среда и рационалното им решение как да се справят със съществуващите реалности. Това е една от причините да е налице тенденция към покачване на търсимостта към корумпираното поведение.

Фигура 9. Податливост на корупция



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

Оценка на корупционната среда

Оценките за равнището на корумпираност на българското общество се затвърждават през периода 2001 – 2014 г. Корупцията се превръща в допълнителна цена на публичните услуги. През 2014 г. практически **всички българи (94%) смятат за вероятен корупционния натиск от страна на различните ведомства (Фигура 10).** Това е предпоставка за затвърждаване на моделите на корупционно поведение и обяснява тяхната неподатливост на мерките за противодействие.

Статистическият анализ на връзката между индикаторите, измерващи възприятията и нагласите спрямо корупцията, не показва никаква зависимост – хората, които ясно разпознават корупци-

Фигура 10. Оценки за вероятността от корупционен натиск (%)



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

ята и са нетолерантни към нея не се различават значително по отношение на податливостта си към корупция от хората, които не разпознават корупцията толкова добре и я приемат в по-голяма степен. Освен това групите от представи и нагласи се променя съвсем незначително през периода 2001 – 2014 г.

Макар вероятно да са налице разлики в подредбата, корупционната репутация на отделните групи държавни служители не се е променила значително през периода 2001 – 2014 г. През 2014 г. за най-корумпирани са смятани представителите на законодателната власт, политическата класа и представителите на изпълнителната власт с големи правомощия (Фигура 11). Трябва да се отбележи, че корупционната репутация на смятаните за най-корумпирани служители се е влошила още повече. Само репутацията на митническите служители се е подобрила в незначителна степен (в рамките на стохастичната грешка). Важно е да се подчертае също, че репутацията на повечето от смятаните за най-корумпирани групи се е влошила в най-голяма степен през периода 2002 – 2014 г. (Фигура 12).

Представите за корумпираността на служителите и цялостната корупционна среда в страната обясняват някои от аспектите на проблема за **неефективността на борбата с корупцията** – институции-

Фигура 11. Оценки за корумпираност на държавните служители – най-корумпирани



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

Фигура 12. Оценки за корумпираност на държавните служители – промяна (2002 – 2014 г.)



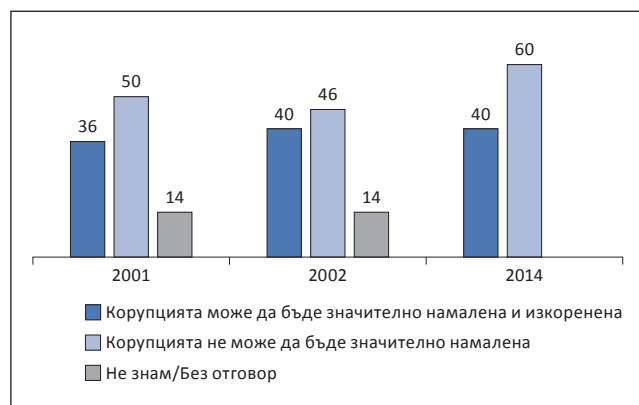
Източник: Център за изследване на демокрацията/SELDI, Система за мониторинг на корупцията.

те, които би трябвало да са водещи в тази борба са тези, които се оценяват като най-корумпирани. В това отношение те са изправени пред две предизвикателства – да противодействат на корупцията с помощта на наказателни мерки и политики (да

я идентифицират и подлагат на наказателно преследване), като в същото време се противопоставят на явлението сред собствените си служители. Диагностичните данни от СМК водят до заключението, че гражданите смятат същите тези институции за толкова корумпирани, че не очакват от тях да изпълняват адекватно антикорупционните си функции.

Поради тези причини песимизмът на обществото относно осъществимостта на мерките за противодействие на корупцията се увеличава и се превръща в преобладаваща нагласа (Фигура 13).

Фигура 13. Оценки за осъществимостта на антикорупционните политики (%)



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

Инструменти за антикорупционни политики в България (2009 – 2014)

Няколко специализирани органи са оправомощени да ръководят антикорупционния дневен ред

на страната в рамките на законодателната, изпълнителната и съдебната власт.

Парламентарна комисия за борба с корупцията и конфликт на интереси. Комисията се занимава с приемане и регистриране на декларации в съответствие със *Закона за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси*, и при поискване предоставя информация на Комисията за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси. Поради политически противоречия в 42-то Народно събрание, Комисията е провела само десет заседания и е предоставила два доклада за административни наказания по *Закона за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси*, както и няколко коментара/препоръки във връзка със законопроекта⁶. Същевременно враждебната политическа среда пораждаше съмнения, че Комисията често се използва за обслужване на партийни програми.

Постоянна комисия „Професионална етика и превенция на корупцията в съдебната система“ към Висшия съдебен съвет (ВСС). Основната ѝ отговорност е да извършва проверки по конкретни сигнали за корупция и жалби, да уведомява компетентните органи и да информира ВСС за резултатите; да анализира информацията за съществуването на корупционни практики в съдебната система; да разработва и предлага за одобрение на ВСС конкретни мерки за превенция и противодействие на корупцията в съдебната система. Комисията в най-голяма степен е отговорна и за прилагането на *Кодекса за етично поведение на българските магистрати*⁷, както и на *Стратегията за превенция и корупция в съдебната система*. Комисията си сътрудничи с

⁶ Народно събрание на Република България. Комисия за борба с корупцията и конфликт на интереси, 20 март 2014 г. <<http://www.parliament.bg/bg/parliamentarycommittees/members/2083/sittings>>

⁷ Кодекса за етично поведение на българските магистрати беше одобрен от Висшия съдебен съвет през 2009 г. В контраст с предходната ситуация, при която етичните принципи за съдиите, прокурорите и разследващите магистрати се намираха в три отделни кодекса – по един за всяка от професиите, приети от съответните професионални организации, този документ обхваща всички членове на съдебната система. В допълнение, той причислява към категорията на магистратите членовете на Висшия съдебен съвет, както и инспекторите в Инспектората на Съвета, като по този начин адресира както магистратите, така и немагистратите (членове на Съвета от парламентарната квота не са непременно магистрати), извършващи съдебни и несъдебни дейности, отговорни спрямо едни и същи етични критерии. Въпреки че представя видими усилия да регулира етичния аспект на съдебната дейност, включително и превенция на корупцията, кодексът не прави разлика между процедурните роли на съдиите и на прокурорите, нито

Таблица 1. Брой жалби (сигнали) за периода 2010 – 2013 г.

Вид жалба (сигнал)	2010	2011	2012	2013*
Общи жалби	1 856	767	1 124	613
Жалби (сигнали), съдържащи конкретна информация за корупция	0**	0	0	0
Жалби (сигнали) за нарушения на етичните правила от магистрати	19	16	31	61
Жалби (сигнали), съдържащи информация за противоречива практика	11	5	6	1
Жалби (сигнали), съдържащи възражения по отношение образуването, хода и приключването на делата в разумен срок	43	34	51	10

* Липсва информация за август 2013.

** Приема се за 0, тъй като такива жалби не са упоменати.

Източник: Доклади за дейностите на ВСС и на Инспектората на ВСС за 2010, 2011, 2012 г.; Месечни доклади на комисия „Професионална етика и превенция на корупцията“ при ВСС.

Гражданския съвет към ВСС и други антикорупционни структури в рамките на държавните органи, включително и с Омбудсмана⁸.

Информацията за регистрираните сигнали и жалби в голяма степен е достъпна и се отчита системно от Комисията. Въпреки големия брой жалби, повечето от които са с общ характер, за период от четири години (2010 – 2013 г.), няма нито една регистрирана жалба, съдържаща конкретна информация за корупция, докато сигналите по повод на противоречива практика са само 23.

Постоянна комисия по дисциплинарните производства към Висшия съдебен съвет. Нейна отговорност са дисциплинарните нарушения и налагането на дисциплинарни наказания на съдии, прокурори и следователи. Дисциплинарната дейност на Съвета все още е разделена, от една страна, между някои случаи на санкциониране при нарушения на Етичния кодекс и действия, уронващи престижа на съдебната власт, а от друга, повече случаи на системно неспазване на срокове-

те, предвидени в процесуалните закони, както и действия неоправдано забавящи съдебното производство. Както признава Съветът в своя Преглед на дисциплинарна практика 2009 – 2013 г., поради продължаващото отсъствие на ясна визия или общоприета методология за определяне на натовареността на магистратите, дисциплинарните наказания на магистратите предимно на основание забавяне на производството представлява практика, която все още не почива на достатъчно ясни критерии и може потенциално да отклони дисциплинарните усилия от корупционните случаи. Още повече, че липсата на дисциплинарни действия при наличието на сериозни твърдения за корупция позволява на замесените в тях магистрати да се оттеглят от поста си без проверка или наказание за действията, които се твърди, че са извършили. Липсват официална информация и статистики за дисциплинарни производства срещу магистрати за корупционни практики.

Комисия по превенция и противодействие на корупцията към Министерския съвет е създа-

на техните често различни етични отговорности и възможното им участие в различен тип ситуации с корупционни импликации. Още повече, този документ, чието нарушение може да доведе до дисциплинарни действия, съдържа значителен брой доста общи описания и недостатъчно конкретна формулировка, което може да накара последващите санкции да се превърнат в обект на сериозни съмнения за нарушение на етичните правила.

⁸ Официален уеб сайт на Висшия съдебен съвет: <<http://www.vss.justice.bg/bg/start.htm>>

дена през 2006 г.⁹ Организацията на работата на КППК, както и на административните и технически услуги се извършва от Главния инспекторат на Министерския съвет¹⁰.

На теория, функциите и сферата за действие на КППК наподобяват такива на цялостен орган за антикорупционна политика. На практика обаче КППК не разполага с нужния капацитет да изпълнява ефективно своите функции, най-вече да прилага синергичен подход в борбата с корупцията. Липсата на координация е очевидна в създадените двадесет и осем регионални съвета за антикорупция. Докато по-голямата част от регионалните администрации са приели отделен план за действие и са изготвили доклади за изпълнение, несъгласуваността на отчетността и ограничената информация предопределят липсата на резултатност. Четири годишни доклада бяха публикувани нередовно. Последният публично достъпен доклад е за 2013 г.¹¹

Център за превенция и противодействие на корупцията и организираната престъпност (БОРКОР). БОРКОР е специализиран антикорупционен орган към Министерския съвет, създаден през 2010 г. да оценява, планира и разработва превантивни антикорупционни мерки. Ядрото на Центъра е софтуерът на БОРКОР, който цели да идентифицира слабите места и да разработи мрежови мерки срещу корупцията. От основаването си БОРКОР цели да придобие кибер система от тип V-Modell XT, за която се твърди, че е единствен по рода си високотехнологичен инструмент без аналог по целия свят, който ще бъде използван при разработването на антикорупционни мерки. Продължителната

липса на резултати породила многобройни критики от гражданското общество и медиите. Предвид направените разходи в размер от 10,3 млн. лв. за период от три години (2011 – 2013 г.)¹², проектът БОРКОР бе критикуван и за неоснователно харчене на обществени средства.

Инспекторатите са отговорни за превенцията и отстраняването на отклонения при функционирането на администрацията, включително за независима и обективна оценка на публичната администрация. За 2013 г. общо 32 административни органа са докладвали за създаване на инспекторати, а със специални закони такива бяха създадени и в четири административни единици¹³. Инспекторатите разполагат със сравнително широки правомощия в областта на противодействието на корупцията, но те са упълномощени да действат само в рамките на съответната институция. Наред с останалите си задължения, инспекторите:

- извършват проверки на структури, действия и процеси в администрацията;
- оценяват корупционния риск и предлагат мерки за ограничаването му;
- осигуряват спазване на правилници и закони, включително на Закона за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси;
- предлагат дисциплинарни мерки, когато са налице нарушения на официалните задължения¹⁴.

Главният инспекторат (ГИ) на Министерския съвет е директно подчинен на министър-председателя и носи отговорност за координирането на работата на всички инспекторати. ГИ изготвя методологични ръководства за функциите и опера-

⁹ Министерски съвет. Решение N61 от 2 февруари 2006 г. за създаване на Комисия по превенция и противодействие на корупцията. 2006. <http://anticorruption.government.bg/downloads/Normativni-aktove/rms/reshenie_61_2006.doc>

¹⁰ КППК. Функции и състав. <<http://anticorruption.government.bg/content.aspx?p=14>>

¹¹ КППК. Годишен доклад. 2013. <<http://anticorruption.government.bg/downloads/--2014-08-15-08-43-18--ДОКЛАД.pdf>>

¹² БОРКОР. Отчет за извършените разходи на ЦППКОП за периода 2011 г., 2012 г. и 2013 г. 2014. <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCEQFjAA&url=http%3A%2F%2Fborkor.government.bg%2Fdocument%2F138&ei=uYyNU6eDAta1sASH5YD4Ag&usg=AFQjCNFD59q2u_5tkjTTSbNet5oHbxttEQ&sig2=hcmi99Nra9dRL_wrHCUudQ>

¹³ Министерски съвет. Доклад за състоянието на администрацията за 2013 г. 2014. <http://www.government.bg/fce/001/0211/files/DSA_2013.pdf>

¹⁴ КППК. Инспекторати. <<http://anticorruption.government.bg/content.aspx?p=18>>

тивните процедури на инспекторатите и техните връзки със специализираните контролни органи, както и оценка на методологиите за корупционен риск, които трябва да бъдат одобрени от министър-председателя. Надзорът върху спазването на *Закона за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси* и проверката на сигнали за корупция в изпълнителната власт също са част от отговорностите на ГИ¹⁵.

Новата **Комисия за отнемане на незаконно придобито имущество** (КОНПИ), която наследи предишната структура за установяване на незаконно придобито имущество, беше създадена през февруари 2013 г. Единственият осезаем ефект до момента е намаляващият брой възбрани и последващите случаи на конфискации. Този негативен резултат би могъл да се превърне в трайна отрицателна тенденция, ако не бъдат взети конкретни законови мерки. Няколко фактора допринасят за тази институционална неефективност. Първо, вълната от промени в личния състав на Комисията на всички нива повлия негативно практическите действия и подкопа крайните резултати от тях. Второ, тълкувателното дело на Върховния касационен съд, образувано по искане на Националния омбудсман, доведе до блокирането на няколко дела, които се водиха на основание на законови хипотези, съществуващи в стария закон и забавиха процедурите по новия закон.

Що се отнася до процедурите, предвидени в новия закон, те също оправдаха притесненията изразени от редица експерти през 2012 г., че вместо до увеличаване, новият закон ще доведе до намаляване на ефективността на Комисията в дългосрочен план. През 2013 г. например от всички 3348 сигнали, проверки бяха извършени по 2951 (т.е. дори по-голям брой отколкото през 2012 г.), но само в един случай бе започната процедура по отнемане. Парадоксът се обяснява с факта, че съществуващата разлика от 250 000 лв. между декларираните и реалните активи на лицето, се оказва прекалено висока, за да бъде използвана като ефективен ин-

струмент¹⁶. Този негативен резултат показва вероятното развитие в работата на Комисията през 2014 г.: значително количество работа по разследване с минимален ефект, т.е. малък брой възбрани и завършени случаи на отнемане на имущество.

Национална агенция за приходите (НАП). През 2012 г. (последната, за която има публично достъпни данни) НАП публикува подробен годишен доклад, който съдържа информация за контролната дейност и изпълнението на задълженията на Агенцията. Последователно през годините НАП прави опити да опише дейността си с по-сложни показатели за ефективност и управление на риска. Според последния годишен доклад, институцията е осъществила 220 578 контролни проверки през 2012 г., в сравнение с 227 230, направени през 2011 г., което показва спад от около 3%. Висок ръст е отчетен (243,8%) в проверките по прилагането на осигурителното законодателство, като това е бил един от приоритетите на НАП през 2012 г. Увеличението на укриването на осигурителни вноски през 2013 г., разкрито от *Индекса на скритата икономика*, показва, че приложените мерки не са довели до устойчиви резултати. НАП все още не прави оценка на тежестта на извършваните проверки върху дейността на бизнеса, нито на ефективността на мерките за контрол.

Изпълнителна агенция „Главна инспекция по труда“. Годишният доклад на Главната инспекция по труда е по-малко детайлен и информативен за потребителите отколкото този на НАП. През 2013 г. Главната инспекция по труда е направила 55 952 проверки на предприятия или с 479 повече от проверките, извършени през 2012 г. Общо са били отчетени 246 787 нарушения, от които 58,3% – на трудовото законодателство, а 41,3% касаещи здравословните и безопасни условия на труд. Сред нарушенията на трудовото законодателство 17,4% са свързани с неправомерни схеми за заплащане (25 101 спрямо 33 367 през 2012 г.). Докладът не предоставя оценка за тежестта върху бизнеса от извършените проверки, нито оцен-

¹⁵ Пак там.

¹⁶ Годишен доклад за дейностите на Комисията за отнемане на незаконно придобито имущество за 2013 г.

ка на корупционния риск, нито обяснение за продължаващия голям брой нарушения, въпреки въведените санкции¹⁷.

Агенция „Митници“. По правило митниците навсякъде по света са сред най-сериозно засегнатите от корупционни практики институции, което налага необходимостта от една по-висока степен на прозрачност. Последният доклад на Агенцията (за 2013 г.) не съдържа дори базисна информация за институцията, като общия бюджет или броя служители. Посочва само, че са били наети общо 85 нови митнически служители през годината. През същия период от време са започнали общо 5698 контролни процедури и са наложени 7351 наказания за нарушения на митническия режим. От началото на 2013 г. в Агенцията е имало няколко промени на най-високо равнище, което е довело до влошаване на работата. През 2013 г. Агенцията е изпълнила 96,1% от плана на бюджета си (в сравнение с 100,2% за предходната година), въпреки отчитането на по-високи приходи в абсолютна стойност¹⁸. В началото на март 2014 г., българският парламент одобри текст за изменение и допълнение на *Закона за митниците*. Законопроектът предлага точка, която задължава Агенция „Митници“ и Министерството на вътрешните работи да обменят информация чрез общи бази данни, което е отдавна очаквана и необходима стъпка.

Българска агенция по безопасност на храните. Агенцията е създадена през 2011 г. и има персонал от 2663¹⁹ души. Въпреки че има значителна власт да повлияе върху пазара на храни, тя все още не е представила публично достъпен доклад

за дейността си и нейното въздействие върху бизнеса. Агенцията има отделен център за анализ на риска, който все още не е предоставил публична информация за работата си (последната налична информация за него е от октомври 2012 г.).

Изпълнителна агенция по горите. Агенцията стана известна с упълномощаването на стотици заменки на земи под пазарните цени – практика, която беше обявена от Европейската комисия за непозволена държавна помощ. По консервативни оценки, заменките струват на държавата повече от 1 млрд. лв. пропуснати приходи в годините 2006 – 2008 г.²⁰ Агенцията публикува първия си общодостъпен годишен доклад през 2013 г.²¹, но той представлява обикновена таблица с изброени мерки и самооценка на тяхното изпълнение, което не позволява независима оценка на работата на Агенцията.

Дирекция за национален строителен контрол. Традиционно това е един от най-трудно контролираните органи в страната, който ръководи сфера за правене на бизнес, в която Световната банка подрежда България по-лошо, отколкото във всяка друга област²². Броят на жалбите до Дирекцията и съответно на последвалите проверки на нарушенията се е увеличил през последните две години до близо 100 хиляди. Със своите 419²³ служители, изглежда, че Дирекцията има недостиг на персонал, но в същото време работата ѝ очевидно не възпира нарушенията в сектора. През 2013 г. Дирекцията започва 27 082 проверки, които довеждат до 631 съдебни производства и 279 административни санкции, които възлизат общо на 914 050 лв. в глоби²⁴.

¹⁷ Главна инспекция по труда. Доклад за дейността на Изпълнителна агенция „Главна инспекция по труда“ през 2013 г. 2014. <http://www.gli.government.bg/upload/docs/2014-05/Doklad_2013_IA_GIT.pdf>

¹⁸ Агенция „Митници“. Годишен доклад на Агенция „Митници“ за 2013 г. 2014. <<http://www.customs.bg/bg/mag/90>>

¹⁹ <http://www.babh.government.bg/bg/Page/about_us/index/about_us/3a%20нас>

²⁰ Център за изследване на демокрацията. Престъпление без наказание: противодействие на корупцията и организираната престъпност в България. София, 2009.

²¹ Изпълнителна агенция по горите. Отчет на Годишна програма на ИАГ с цели и дейности за 2013 г. 2014. <http://www.iag.bg/data/docs/otchet-godishna_programa2013.pdf>

²² The World Bank, 2012, Doing Business 2013 Smarter Regulations for Small and Medium-Size Enterprises, Washington D.C., 2012.

²³ <<http://ar2.government.bg/ras/index.html>>

²⁴ Дирекция за национален строителен контрол. Доклад за дейността на Дирекция за национален строителен контрол за 2013 г. 2014. <<http://www.dnsk.mrrb.government.bg/UI/Home.aspx?0ZKDwUgLUJolGMALia%2bNv8hQnouB3tnen4mEaq%2fCBTRVE01UsvUJWEDeScAesAH%2b>>

Регионални здравни инспекции. В страната има 28 инспекции, по една във всеки от областните центрове на България, които контролират аптеки, медицински дейности и т.н. Няма публикуван годишен доклад за работата на инспекциите, нито независима оценка на ефективността им. Някои инспекции наскоро започнаха да публикуват седмични доклади за извършените проверки. Например, Инспекцията в София, която според Държавен вестник има персонал от 363 души, обявява, че в рамките на една седмица е провела над 1200 проверки, които са довели до 45 съдебни процедури и 29 санкции за нарушения на различни здравни разпоредби²⁵.

Изпълнителна агенция по лекарствата. Агенцията може значително да повлияе върху дейността на редица медицински предприятия, включително върху високо доходоносните клинични опити. Тя публикува подробен годишен доклад на своята интернет страница. Докладът не съдържа ясни показатели за ефективност, а предоставя статистически и описателен отчет на дейностите на Агенцията. През 2013 г. Агенцията е предприела общо 1654 проверки, включително проверки на пазара (827), складове за търговия на едро (71) и на дребно (756) на лекарствени продукти, което е довело до издаването на 359 наказателни постановления. От тях 265 са завършили с глоби или имуществени санкции в размер на общо 725 250 лв.²⁶

Регионалните инспекции по околната среда и водите. Стремешът към по-екологична икономика в Европа увеличава влиянието и значимостта на тези обществени органи, включително тяхното въздействие върху разходите за правене на бизнес. Инспекциите предоставят подробен месечен отчет на дейността си онлайн²⁷, който разкрива модел на действие, сходен с този на другите контролни агенции в страната: много активна инспекцион-

на дейност, която води до множество, но сравнително малки наказания за компаниите, без видима промяна в тяхното поведение по отношение по-стриктно спазване на законодателството.

Прегледът на тези избрани регулаторни агенции показва, че почти никоя от тях не е изградила модерни механизми за отчетност пред обществото. Някои от тях дори не публикуват годишен доклад за дейността си. Повечето агенции не предоставят цялостен анализ на корупционните рискове, на ефективността си и на въздействието им върху бизнес средата. В тази връзка, примерът на НАП, която започна отчитането на някои по-сложни показатели за въздействие, заслужава похвала. Работата на регулаторните агенции има редица сходства, което изисква наличието на определени изисквания за отчетност за всички, за да бъдат осигурени прозрачност и качество на контролната им дейност, както и за да бъдат ограничени корупционните рискове:

- подробен отчет за персонала, бюджета и ръководството;
- подробен мониторинг на дейността, включително ясно посочване на регулиращите функции и на регулираните организации;
- доклад за услугите на информационния център, включително сигналите за измами и корупция от гражданите;
- предприети действия в резултат на сигнали и жалби на граждани, свързани с неправомерни/нелегални действия;
- доклад за одитни ревизии и резултати от специфични регулаторни действия;
- предприети действия, включително резултати от съдебни процедури относно решения, взети от агенцията;
- оценки за ефективността и влиянието върху бизнес средата, основани на специфични цели и задачи.

²⁵ Столична регионална здравна инспекция. Седмична оперативна информация. <<http://srzi.bg/Pages/reports/49/>>

²⁶ Изпълнителна агенция по лекарствата. Годишен доклад за дейността на Изпълнителна агенция по лекарствата за 2013 г. 2014. <http://www.bda.bg/images/stories/documents/annual_reports/doclad_2013.pdf>

²⁷ Месечните отчети са достъпни на страницата на Министерството на околната среда и водите в интернет на адрес: <<http://www.moew.government.bg/?show=165>>

Законодателство, целящо превенция и противодействие на корупцията

Ефективното прилагане на антикорупционните политики изисква подходящо законодателство и регулации. По-важни сфери в този смисъл са конфликтът на интереси, лобирането, защитата на лицата, подали сигнали, законодателството за регистрацията на търговски дружества и неправителствени организации (НПО), и др.

Конфликт на интереси и свързаните проблеми на лобирането и защитата на лицата, подали сигнали

След присъединяването на България към ЕС, Европейската комисия чрез Механизма за сътрудничество и проверка наблюдава и редовно докладва за предприетите действия по превенция и борба с корупцията и организираната престъпност и реформата на съдебната власт, включително конфликт на интереси и други сходни теми. Конфликтът на интереси и разкриването на активи са във фокуса и на първия *Доклад на ЕС за борба с корупцията* (2014 г.). Основните правни норми в тази насока се съдържат в *Закона за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси* (ЗПУКИ). Съществуват норми и в редица специални закони, отнасящи се до определени групи – *Закона за държавния служител*²⁸, *Кодекса на труда*, *Закона за обществените поръчки*, *Закона за местното самоуправление и местната администрация*, както и различни вътрешни етични правила за конфликт на интереси и разкриване на незаконно придобито имущество.

Важно е да се отбележи, че за разлика от много други професии и останалите клонове на държавната власт, **няма етични норми, обвързващи народните представители**, нито ефективни механизми за надзор на техния интегритет. Няма конкретни правила за конфликта на интереси, приложими за длъжностните лица по обществените поръчки, но от тях се изисква да разкрият потенциални конфликти на интереси при всяка отделна обществена поръчка²⁹. Сметната палата води публичен регистър на националните и чуждите доходи и активи. Въпреки това, декларирането на активи и системата за проверка не противодействат ефективно на незаконното обогатяване.

Повечето случаи, решени от Комисията за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси (КПУКИ) със санкции, се отнасят главно до нископоставени длъжностни лица, въввлечени в конфликт на интереси на местно и регионално ниво (напр. кметове). Броят на разследванията по отношение на високопоставени политици и/или административни служители е много ограничен, подобни случаи се придвижват изключително бавно към фазата на решаване, при изключително ограничена публично достъпна информация. Срещу бившия председател на Комисията за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси, Филип Златанов, беше повдигнато обвинение в престъпление по служба за периода декември 2012 – юли 2013 г. Той беше признат за виновен и осъден от Софийския градски съд (СГС) на първа инстанция на три и половина години затвор.

Предвид недостатъците в работата на Комисията, до края на 2013 г. в Народното събрание бяха вне-

²⁸ Според *Закона за държавния служител*, всички държавни служители, от момента на назначаване, са задължени да декларират своите имуществени притежания на назначаващия орган. До 30 април на всяка година, държавните служители също са задължени да декларират имуществени притежания, както и всякакви външни плащания, получени от дейности извън официалните им служебни задължения (причини за такива дейности, както и личността на работодателя/спонсора, който извършва плащанията) за предходната година. Този закон изброява несъвместимостите, но всички норми, свързани с конфликт на интереси са описани в *Закона за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси*. Статистика не е на лице.

²⁹ Според *Закона за обществените поръчки*, длъжностните лица за обществени поръчки трябва да декларират, че нямат лични интереси по значението на *Закона за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси* във връзка със съответната обществена поръчка, върху която говорят. Също така, длъжностните лица не трябва да са „свързани лица“ по смисъла на *Закона за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси*, като кандидата или участника в обществената поръчка, заедно със партньорите посочени от него/нея или с членове на тяхното управление или контролни органи.

Каре 1. Подобряване антикорупционното законодателство

- Подобряване на правната рамка за превенция и установяване на конфликт на интереси, както и на механизма за публичност на имуществото на лицата, заемащи висши държавни и други длъжности.
- Приемане на законови разпоредби за преминаване от съдебна към административна регистрация и установяване на Централен електронен регистър на юридическите лица с нестопанска цел и останалите юридически лица на частното право, който да се води от Агенцията по вписванията към Министерството на правосъдието.
- Промени в нормативната уредба за финансиране на политическите партии.
- Законово регламентиране на лобирането.
- Правна уредба за засилване защитата на лицата, подали сигнали.

сени два законопроекта за изменение и допълнение на *Закона за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси*. Предложените промени, които могат да бъдат определени като положителни, предвиждат: разширяване кръга на лицата, заемащи публична длъжност, за които се прилагат нормите на Закона; процедура по отстраняване на лице, заемащо публична длъжност, при наличие на частен интерес; възможност на лицето, заемащо публична длъжност, при съмнение за конфликт на интереси да се обърне директно към КПУКИ, която е задължена да приеме становище в 14-дневен срок; увеличаване правомощията на Комисията да придобива информация от трети институции, включително и при необходимост да поиска разкриване на банкова тайна и др. Въпреки това, те не предоставят в достатъчна степен възможности за предотвратяване на бъдещи нарушения в работата на Комисията, например като тези, установени по делото срещу бившия й председател. Немотивирано в най-голяма степен е предложеното рязко намаление на размерите на глобите, предвидени за нарушения на закона.

В България няма законодателство за **лобирането**, нито конкретни задължения за регистрация на лобисти. Всяко ново правителство се ангажира с предложения, но подобен закон все още не е приет. Терминът „лобиране“ вече е придобил негативна отсянка, тъй като често се свързва с корупционни дейности, зад които прозират интересите на лобистите. Липсата на законодателство за лобирането в България прави още по-трудно раз-

личаването между положително и отрицателно лобиране, което допринася за силно отрицателните обществени нагласи спрямо него.

Все още не са въведени ефективни административни мерки за **лицата, подали сигнал за корупция, злоупотреба с власт и други неправомерни действия**. *Административнопроцесуалният кодекс* и *Законът за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси* съдържат разпоредби за запазване самоличността на лицата, подали сигнал за конфликт на интереси, Наказателно-процесуалният кодекс изисква гражданите и по-конкретно държавните служители да докладват за престъпления, въпреки че не са взети адекватни мерки за засилване на защитата на подалите сигнал лица.

Изпълнение на антикорупционната политика

Правоприлагане и сектор „Сигурност“

В средата на 2013 г. Главната дирекция „Борба с организираната престъпност“ (ГДБОП) премина към Държавната агенция „Национална сигурност“ (ДАНС). Тази промяна доведе до прехвърляне на функции и човешки ресурси от Министерството на вътрешните работи (МВР) към ДАНС. Друга важна последица от законодателните промени бе възстановяването на възможността ДАНС да извърш-

ва разследвания. Третата „иновация“ предвиди парламентът по предложение на министър-председателя да избира и освобождава от длъжност директора на ДАНС. Въвеждането на тези законодателни промени беше съпроводено от широко огласен скандал по повод прибързаното избиране за директор на оспорван народен представител и голям медиен магнат, последвано от почти незабавна оставка. Така създадената ситуация на концентриране на власт в ДАНС и занижаване на изискванията за поста председател, потвърдиха първоначалното безпокойство, че промените са извършени с цел обслужването на конкретни политически интереси, а не за да се справят с трудностите на сектора. Най-вероятно бъдещите правителства ще отменят тези промени, което ще доведе до допълнителни опити за осуетяване на реформите в сектор „Сигурност“ за вземане на строги антикорупционни мерки.

Втората важна промяна доведе до разпадането на Специализираната дирекция „Оперативни технически операции“ (СДОТО) в МВР и до създаването на самостоятелна агенция, подчинена на Министерския съвет, а именно Държавна агенция „Технически операции“ (ДАТО). Като главен аргумент в защита на тази промяна се изтъкваше необходимостта да се предпази това звено от ненужно влияние, да се увеличи неговата независимост и интегритет. Конкретната причина за тази реформа е увеличената употреба на специални разузнавателни средства (СРС) и честите случаи, в които конкуриращи се политически групи се възползваха от това звено, за да получат облаги за своите бизнес цели и политически интереси. Въпреки намерението да се съсредоточи прилагането на СРС в една единствена структурна група (дори и с риск от нарушаване на Конституцията), новата правна рамка продължава да създава рискове от злоупотреби. В същото време новосъздаденото Бюро за контрол над СРС, избрано и действащо от 2014 г., все още е твърде непрозрачно и няма публична информация за дейността му по упражняване на контрол и резултатите от нея.

Купуването на подкрепата на избиратели като политическа корупция. През последните три из-

борни кампании – две за национален и една за европейски парламент (2013 – 2014 г.), поставиха „политическите инвестиции“ (купуване на гласове и контрол на избирателите) като проблем от първостепенна важност в политиката. Това представлява форма на политическа корупция с нарастващо значение: разглеждането на резултатите от различни изборни кампании показва, че сравнителната тежест на контролирания и купения вот се е увеличила от около 9-9,5% през 2009 г. на около 12-13% през 2014 г.

Анализите на Центъра за изследване на демокрацията от последните 10 години показват, че местните и националните олигарси все повече участват в „политически инвестиции“, които те се стремят да си възстановят след изборите чрез придобиване на достъп до публични средства и/или активи. Увеличава се броят на политическите инвеститори, които търсят директна компенсация от политическите партии за изразходените средства чрез договори за обществени поръчки, селскостопански субсидии, европейски средства и др. Последиците от тези процеси са многобройни: разочарование на гражданите от институциите и политическите партии, изкривяване на политическото представителство, липса на доверие в централното и местното управление, намаляващо качество на обществените услуги и публично финансираните проекти в строителството. Като цяло контролираният и платеният вот водят към политическа демотивация и ниска избирателна активност, които от своя страна увеличават още повече сравнителната значимост на „политическите инвестиции“. Въздействието на „политическите инвестиции“ е вероятно най-уронващо за правоприлагащите институции, напр. съдебната власт, Министерството на вътрешните работи и ДАНС. Опитът от изборите през 2014 г. показва, че служителите на тези институции са избягвали да се противопоставят на практиките на купуване и контролиране на вота или до голяма степен са ограничили усилията си за това.

Служебното правителство (август-ноември 2014 г.) направи усилия да противодейства на политическите инвеститори и да спре наблюдаваните тен-

денции, като обяви, че главната му цел ще бъде да осигури честни избори и намаляване на купуваните гласове. Регионалните дирекции на МВР получиха подробни инструкции да оценят рисковете и да представят план за действие срещу политическите инвеститори. Резултатите, съобщени от МВР не са еднозначни: в някои местни дирекции, където действително са били приложени мерките, намаляването на купения и контролирания вот е с около 30-40%; в тези части на страната, където дирекциите проявиха пасивност, купуването и контролирането на вота беше очевидно, данни за това бяха изнесени и в медиите.

Социалната база на „политическите инвестиции“ нараства предимно сред социално изолираните групи и хората най-вече от ромското малцинство. Тези групи или отделни лица формират „резер-

воара“ на продаваните гласове. От друга страна, нарастващият брой случаи на купуване на вот изправя партиите пред „дилемата на затворника“ от теорията на игрите (ако всеки смята, че останалите купуват, всяка една партия трябва да купи гласове, за да неутрализира риска от загуба в състезанието). По този начин предлагането и търсенето водят до създаване на пазар, в който ромски семейства предлагат потенциално гласовете на цялата общност (резервоарът) и всички големи партии се състезават да ги купят. Този пазар има три отделни нива на организация: 1. „десетници“, или хора, които контролират/продават вота на своя непосредствен социален кръг (10-15 човека); 2. „стотници“, или хора които контролират 10-15 „десетници“; 3. „стотници“, които контролират достъпа до политическите партии, както и до по-ниските нива на пазара.

Каре 2. Купуване на политическа подкрепа: основни участници и роли

Кметовете, които контролират съществена част от местната икономика. Обикновено това са региони с по-ниско равнище на икономическо и демографско развитие, където общинската администрация и общинските компании предоставят основната (или единствената) възможност за работа. Общинската икономика осигурява най-голям брой договори за обществени поръчки и/или договори за подизпълнение на обществени и комунални услуги, събиране на сметта и т.н. Местната администрация е на практика „личната администрация“ на кмета и загубата на изборите обикновено води до подмяната на тези служители от новия кмет.

Общинските съветници в по-малките градове са се превърнали неизменно в посредници. Някои общински съветници са преминали през няколко партии, за да се задържат в общинския съвет. За да увеличат влиянието си, те правят усилия да „запазят“ 200 – 300 поддръжници (до 2000 – 3000 в по-големите градове). Гласовете на тези граждани се използват в местните избори и се продават на националните избори.

Местните бизнесмени (олигарси), които са част от общинската икономика и от мрежата от интереси, заедно с общинските съветници и кметовете. Те обикновено предлагат гласовете на своите подчинени, но също така предлагат и средства за купуване на гласове. Много от тях лично общуват с лидерите на местните ромски общности.

Високопоставени служители в администрацията (полиция, данъчна администрация, инспекторати и т.н.). Тези хора са политически избраници на местно ниво и разполагат с допълнителни средства за „убеждаване“ на местния бизнес да осигури контролирания вот на своите работници. Често местните инспекции по труда започват проверки в началото на предизборните кампании.

Народни представители често участват в преговорите между партиите и посредници. Кандидатът за народен представител, участващ в изборите, се превръща практически в недосегаем за право-прилагането. Поради парламентарния имунитет, на практика процедурите по разследване са блокирани. Хора с престъпно минало често са включвани в партийни листи с цел да бъдат ангажирани в процеса на купуване на гласове. Оперативните разследвания на МВР, както и журналистически разследвания показват, че някои големи партии са възложили на местни лидери от регионалните партийни листи задължения, свързани както с партийната кампания, така и с купуването и контролирането на гласове.

Престъпните лидери и техните мрежи са неизменен участник в процеса през последните десет години. Престъпници, действащи както в България, така и в чужбина и имащи връзки с незаконно кредитиране, наркотици и проституция, участват активно. Освен че посредничат, те имат и изпълнителни функции по отношение на неформални договаряния и плащания за купуването и контролирането на вота. Частни охранителни фирми се превърнаха в новите действащи лица при последните избори: тяхната функция е свързана с изпълнението на поръчки като част от черния пазар, в който често се употребява сила за осигуряване на съгласие.

Съдебна власт и антикорупция

Членовете на българската съдебна власт имат само функционален имунитет. Теоретично, това се разглежда като добра база за засилване на интегритета и отчетността на съдебната система. Въпреки това, на практика няма съществен напредък в ключовите сфери като управлението ѝ и мониторинга на напредъка в нейната работа, налагането на наказания по дела за корупция, слабости в държавното обвинение и двусмислената роля на прокуратурата и т.н.

Управление на съдебната власт

Висшият съдебен съвет (ВСС), който назначава, повишава, понижава, премества и освобождава от длъжност всички магистрати (съдии, прокурори и следователи, които са част от прокуратурата), определя цялостната съдебна политика. Поради това, избирането на този колективен орган, както и изборът от ВСС на председатели на върховните съдилища и на главния прокурор са подложени на опити за политическо въздействие и задкулисни преговори. Натоварен с високи обществени очаквания, настоящият ВСС, встъпил в длъжност на 3 октомври 2012 г., поражда съмнения относно легитимността му:

- Изборът на съдебната квота на ВСС беше белязан от непрозрачна селекция на делегатите, силно повлияна от административните ръководители на съответните съдилища и прокуратури. Това стана особено видимо при избора на прокурорска квота, където голям брой делегати и най-успешните кандидати, бяха от кръга на административните ръководители.
- Изборът на парламентарната квота засили съществуващите съмнения, че позициите са задкулисно договорени между парламентарните политически сили. Проверките и изслушванията на номинираните кандидати бяха формални и не изпълниха целите си да осигурят прозрачност и обществено участие в процеса.
- Способността на ВСС да управлява и неговата почтеност бяха обект на критики поради проявеното бездействие по отношение на обвиненията, съпътстващи двете неуспешни процедури по избиране на конституционен съдия от квотата на Парламента.
- Изборът на нов главен прокурор през декември 2012 г. ясно демонстрира, че дори привидно състезателните и публични избори могат да бъдат непрозрачни, особено ако състезанието е фиктивно, а процедурата е манипулирана, включително предопределяне на вота чрез използването на електронно гласуване. Тези

недостатъци се проявиха и при неуспешния избор на нов председател на Върховния касационен съд в края на септември 2014 г.

В началото на 2014 г., ВСС стана обект на нова серия от критики, след дисциплинарното уволнение на един от членовете си, бивш високостоящ прокурор. Уволнението доведе до съмнения спрямо законността на действията на ВСС, след като магистратът беше освободен от длъжност с по-малък брой гласове от необходимите по закон, както стана ясно след изтичането на аудиозаписи на разговори, които по закон би трябвало да се унищожат след като не са употребени като доказателства в наказателен процес, за който са били изготвени не за търсене на дисциплинарна отговорност на участващите магистрати.

Освен някои формални стъпки, които бяха направени (обособяването в Комисията по предложението и атестирането на съдии, прокурори и следователи, на подкомисия за съдиите и подкомисия за прокурорите и следователите), съдиите и прокурорите все още се намират под общо ръководство. За това свидетелства случай от март 2014 г., в който член на ВСС от прокурорската квота, бил предложил строго дисциплинарно наказание на съдия в много оспорвано дисциплинарно производство.

Мониторинг на работата на съдебната власт

Продължаващата институционална безизходница, породена от неуспеха на Народното събра-

ние да избере главен инспектор в Инспектората към ВСС засилва съмненията и в способността на ВСС да прилага етичните правила и да проверява дейността на органите на съдебната власт чрез своя Инспекторат. По закон, главната задача на Инспектората е да проверява организацията на административната дейност на съдебната власт, образуването и движението на делата и приключването им в установените срокове, както и да анализира и обобщава приключилите дела и досиета, без да нарушава независимостта на съдебната власт. Изборът на нов главен инспектор се превърна в своеобразен тест, както за парламента, който трябваше да сформира мнозинство от две трети от общия брой на всички народни представители, така и за съдебната власт, която трябваше да излъчи свой кандидат „с високи професионални и морални качества”, както се изисква от закона. Издигането на една единствена кандидатура на съдия от Върховния касационен съд, за която се твърдеше, че е замесена в нечисти сделки с имущество, заедно с майка си и със съпруга си, бе силно критикувано като опорочено и непрозрачно. Поради нарастващия обществен скандал, съдията в крайна сметка се пенсионира, получавайки солидното парично обезщетение, дължимо при пенсионирането на магистратите. Впоследствие редица магистрати отказаха да бъдат предложени за следващи кандидати, а това доведе наблюдателите до извода, че разбирането за почтеност в съдебната власт в България е пред срив.

Каре 3. Мерки за подобряване капацитета и интегритета на Висшия съдебен съвет

- Приемане и ефективно прилагане на нови правила за избор на членове на Висшия съдебен съвет, по конкретно на тези от съдебната квота, като например „един магистрат – един глас”, електронно гласуване и т.н.
- Ефективно прилагане на прозрачни и открити за обществено участие процедури за номиниране и избор на членове на ВСС от парламентарната квота.
- Цялостно вътрешно разделение на Съвета на две камери – една, съставена от съдии и ръководители на съда и една, съставена от прокурори и следователи, които ръководят обвинението.
- Повишена публичност относно дисциплинарни производства срещу магистрати на основания, свързани с корупция.

Прилагане на наказателното право в случаи на корупция

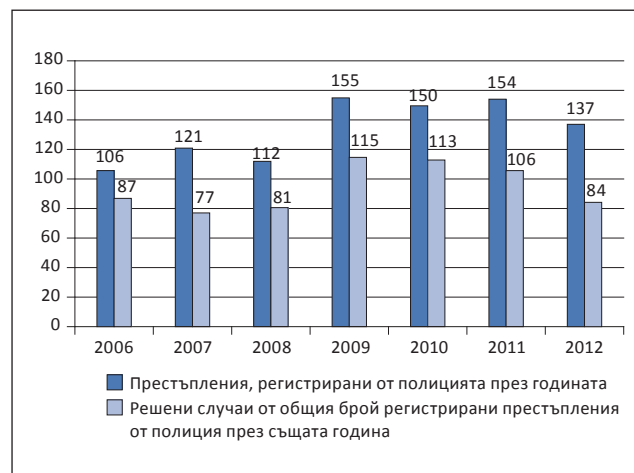
След поредица законови промени (последната от 2010 г.) българското наказателно право беше приведено в съответствие с основните международни стандарти в сферата на антикорупцията. Каталогът от престъпления и съответстващите им наказания удовлетворяват изискванията на основните международни спогодби, които България е подписала. По-често срещаните форми на корупционно поведение са инкриминирани и санкциите са сравнително високи. Повечето престъпления, свързани с корупция са тежки престъпления (наказват се с над пет години лишаване от свобода), което означава, че биха могли да се разследват със специални разузнавателни средства. Въпреки това, настоящият Наказателен кодекс основателно е обект на критики по редица причини³⁰. През януари 2014 г. министърът на правосъдието представи пред Народното събрание проект за нов Наказателен кодекс³¹. Лошото качество на проекта и невъзможността на Министерството на правосъдието да защити адекватно противоречивите текстове в него предизвикаха остра критика от страна на юристи, НПО и широката общественост. Министерството на правосъдието предпочете да не даде отговор на призивите за публична дискусия по проекта преди представянето му в парламента. В крайна сметка Министерството се отказа от внасянето на законопроекта, което бе още един сигнал за липсата на стратегическо виждане и политическа воля за поставяне на основите на задълбочена реформа в наказателното право.

Въпреки тази непоследователност, главният проблем в сферата на наказателното право и производ-

ство не е толкова в самото законодателство, колкото в неговото неефективно прилагане. Проблемите се отнасят както до разследването на престъпленията в досъдебната фаза, така и до последващото съдебно производство. Резултатът е малък брой завършващи с присъда дела, леки наказания и липса на успешно приключили дела срещу представители на високите етажи на властта.

Проблемите започват от **полицията**, където **значителен дял от регистрираните случаи остават неразрешени (Фигура 15)**.

Фигура 14. Брой случаи на подкуп, регистрирани и разрешени от полицията (2006 – 2012 г.)



Източник: Министерство на вътрешните работи.

Процентът на случаите на подкуп, които полицията не е успяла да разреши през същата година, постепенно се увеличава, достигайки до 40% през 2012 г. Съществуват няколко причини за ниското ниво на успех на полицията при случаите на корупция. От една страна, корупционните случаи

³⁰ Приет през 1968 г., на практика той следва съветския модел на наказателно право, който не съответства на новата икономическа и социална среда. Многобройните и често неадекватни промени в НК, и по-специално тези в неговата Специална част, която изброява престъпленията и съответстващите им наказания, доведоха до пропуски и противоречия, което на свой ред създава проблеми при практическото му прилагане и води до противоречива съдебна практика. Съществуват и проблеми от гледна точка на съгласуването с международните стандарти, включително и тези на ЕС и на Съвета на Европа.

³¹ Въпреки дългия процес на изготвяне, който отне няколко години и в който участваха немалко експерти по наказателно право, **крайният вариант на законопроекта**, представен от Министерството на правосъдието **не отговори на очакванията** както на правната общност, така и на обществеността като цяло. Министерството на правосъдието не отдаде внимание на повечето предложения и препоръки от страна на НПО и практикуващи юристи и представи своята версия на проекта.

са трудни за разрешаване понеже при тях няма действителни жертви, които биха имали мотивация да съдействат на правоохранителните органи. От друга страна, без да бъде подценявана обективната сложност на тези случаи, съществуват проблеми, свързани с интегритета и способността на разследващите органи.

Прокуратурата признава, че броят на неразкритите корупционни престъпления е изключително висок. Въпреки това, вместо да действа проактивно, предпочита да обвинява контролните административни органи за това, че не съобщават за достатъчен брой случаи на корупция на Прокуратурата и дори гражданското общество за „внедряване на обществени нагласи и недостатъчно проактивна гражданска позиция“ към изкореняването на корупционните механизми и практики³².

Прокуратура

Досегашният опит ясно показва съществената роля на главния прокурор за ефективността на цялата прокуратура.

Въпреки декларираното желание да постави като приоритет разследването на корупцията по високите етажи на властта и на организираната престъпност, Прокуратурата е направила малко в тази посока. Скоро след избирането на нов главен прокурор бяха образувани редица дела срещу представители на високите етажи на властта, но малък брой от тях се увенчаха със значим напредък. Прокуратурата широко афишира започването им чрез специални медийни изяви, някои от които надминаха чистото описание на фактите и представиха предположения, граничещи с нарушаване на презумпцията за невинност.

В резултат на организационни промени през февруари 2012 г., на специализирания отдел

„Противодействие на корупцията и престъпления, извършени от длъжностни лица“ към Върховната касационна прокуратура беше възложена задачата да наблюдава и делата за корупция срещу членове на съдебната система. През 2012 г. неговите екипи са получили 14 досъдебни производства и са завършили пет от тях като са повдигнати обвинения на един следовател и на един съдия, както и на няколко народни представители.

Специализиран наказателен съд и прокуратура

През 2010 г. Народното събрание прие законодателни промени, предвиждащи създаването на Специализиран наказателен съд, компетентен да разглежда дела за организирана престъпна група и Апелативен специализиран наказателен съд, действащ като втора инстанция³³. Същите законодателни промени предвидиха създаването на нови звена в системата на Прокуратурата: Апелативна специализирана прокуратура и Специализирана прокуратура, в чийто състав се включва следствен отдел. Специализираният наказателен съд е приравнен на окръжен и разглежда делата в състав от един съдия и двама съдебни заседатели, освен ако законът не предвижда друго.

Създаването на специализирани съдилища и прокуратури беше дискуссионно още преди законовите промени и все още се дискутира. Сред основните затруднения при правораздаването в случаите на организирана престъпност е обстоятелството, че Специализираният съд и прокуратура са в София, а разследването често се извършва далеч от седалището им. Друга пречка представляват все още непреодолените слабости на досъдебното производство при събирането на доказателства. Проблем е и практиката прокурорите постоянно да изменят обвинението без да сочат доказателства и липсата на контрол върху тази практика.

³² ВКП. Доклад за прилагането на закона и за дейността на прокуратурата и разследващите органи през 2012 г. София, 2013, с. 98.

³³ Привържениците и опонентите на Специализирания наказателен съд първоначално влязоха в конфликт, когато правителството представи идеята си за неговото създаване, дори без тя да бъде представена за широка експертна и публична дискусия. Въпреки съмненията за необходимостта от този нов инструмент и мненията против подобна идея, изразени от практикуващите юристи и експерти, мнозинството от народни представители прокара промените.

Каре 4. Увеличаване на капацитета на съдебната система да прилага антикорупционно законодателство

- Подобряване на материалното и процесуалното законодателство, на процеса на разследване и събиране на доказателства, както и на капацитета на Прокуратурата и разследващите органи; преодоляване на забавянето на разследването и съдебното производство.
- Концентриране на усилията върху корупция на високите етажи, което може да доведе до повишаване на общественото доверие. Разширяване на юрисдикцията на Специализирания съд и прокуратура и включване в нея на дела за корупция по високите етажи.
- Реформиране на досъдебното производство и засилване на уменията на правоохранителните органи да прилагат специални средства и техники за разкриване и разследване на корупцията и връзките ѝ с организираната престъпност, както и да събират годни доказателства.
- Засилване на отговорността на Прокуратурата да извършва и ръководи разследванията на корупцията и да повдига обосновани и доказани обвинения пред съда.
- Подобряване на съдебната практика по дела за корупция и налагане на адекватни наказания.
- Чувствително подобряване на събирането на статистически данни по наказателни дела като цяло и по-конкретно по дела за корупция. Необходима е обща дефиниция на корупционните престъпления и всички съдебни и правоприлагащи органи да бъдат задължени да събират информация в съответствие с тази дефиниция.
- Допълнителни реформи по отношение на Прокуратурата⁵⁵. Трябва да бъде разработена и прилагана система от показатели на ефективността за оценка едновременно на работата на отделните прокурори и на системата като цяло.

Корупцията в бизнес сектора

През 2014 г. българската общественост видя непосредствено проявлението на **огромния обхват и мащаб на политическата корупция** и нейното корозивно влияние върху икономиката:

- Възходът и падението на Корпоративна търговска банка (КТБ) показаха, че **завладяването на държавата** е достигнало дори най-силните правоприлагащи държавни институции като Прокуратурата, финансовото разузнаване и Централната банка. Българските институции бяха парализирани и взаимно се блокираха в продължение на месеци, оставяйки като зложници малките вложители в Банката под специален надзор, докато двамата най-големи доскорешни партньори в израстването ѝ спореха за собствеността ѝ и нейните активи. Остана ясното усещане, че българските институции бяха използвани за прокарване на конкретни частни интереси, без оглед на огромния обществен и социален залог.
- В същото време сагата „Южен поток“ разкри дълбочината на завладяването на институциите, след като **интересите на трета страна бяха прокарани през българския парламент и българското правителство**, въпреки множеството рискове за държавните финанси и изричните предупреждения от Европейската комисия. В условията на увеличаващи се икономически и политически рискове, български министри и депутати, свързани с проекта, направиха всичко възможно, за да осигурят начини той да стане необратим, като задължат бюджета на държавната енергетика с още 1 млрд. лв. Това се случва на фона на продължаващото увеличение на задлъжнялостта на държавните енергийни компании и на енергийната бедност на българските домакинства. Задълженията на Националната електрическа компания надхвърлиха 3,5 млрд. лв. и цената на електроенергията беше повишена с още 10%. Булгаргаз, Булгратрансгаз и топлофикациите в големите градове останаха с десетки милиони блокирани средства в КТБ, натрупаха допълнителни задължения, които ще трябва да бъдат

покрити отново от потребителите и/или данъкоплатците, за да се осигури достатъчно газ и доставки на отопление.

- Липсата на контрол над обществените разходи през 2013 и 2014 г., съчетана с **продължителен управленски вакуум** в ключови приходни агенции, и дефакто отказа от противодействие на корупцията на всички равнища, бяха съпроводени от увеличаване на административната корупция и на възлаганите обществени поръчки, въпреки спирането на евросредства и намаляването на приходите в хазната. В крайна сметка

рискът България да навлезе в **спирала на нарастващ държавен дълг** и в следствие да загуби суверенитет нарасна осезаемо. Министерството на финансите предложи таванът на общия допустим дълг за 2014 г. да нарасне от 22 до 28% от БВП в рамките на шест месеца. За сравнение, само пет години по-рано – през 2009 г., общият държавен дълг съставляваше едва 14% от brutния вътрешен продукт. Обществените разходи продължиха да се увеличават по план през 2014 г., въпреки че приходите постоянно изоставаха от планираните стойности.

Каре 5. Случаят с КТБ

В аферата КТБ обществените институции бяха използвани да се блокират взаимно, а не да защитават обществения интерес. В резултат чистата загуба на обществено благосъстояние вероятно ще надмине 5% от brutния вътрешен продукт, което е повече от годишните средства, които страната има право да получи от Европейския съюз в периода 2007 – 2013 г. Този случай показва високото ниво на политически и олигархичен контрол над българската икономика, вкл. в ключови сектори като търговията с горива, телекомуникациите, медиите и т.н.

Някои от симптомите на завладяване на държавата, които се откриха в аферата са:

- Българската прокуратурата, МВР и ДАНС започнаха координирана силно медийно преекспонирана атака срещу фирми, близки до Банката, седмица преди поставянето ѝ под специален надзор през юни 2014 г. Атаката съвпада с лавина от медийни публикации срещу стабилността на Банката от една от големите медийни групи в страната, както и с контролираното изтичане на информация в медиите за началото на наказателно разследване срещу заместник-управителя на Централната банка, отговарящ за банковия надзор. Малко вероятно е ръководителите на въвлечените правоприлагащи институции да не са си давали сметка за крайния ефект от действията им върху стабилността на Банката и на банковата система като цяло.
- Българската народна банка (БНБ) не се прояви като способна и склонна да действа бързо и решително, за да гарантира стабилността на Банката, както и да спре разпространението на паниката. Вместо това нейното ръководство непрестанно призоваваше политиците да разрешат казуса, нещо необичайно за независима централна банка. В един много кратък период от време в началото на кризата БНБ даде множество противоречиви изявления за състоянието и перспективите пред Банката. В допълнение, тя избира да предоставя на обществото не пълната, а контролирани части от информацията за състоянието на Банката, която постъпваше от наетите консултанти, след поставянето ѝ под специален надзор.
- Първоначално КТБ е оценена от Централната банка като добре капитализирана, ликвидна и стабилна, което беше подкрепено от демонстрираната устойчивост на кредитната институция в първата седмица от атаката срещу нея. КТБ успя да изплати близо 1 млрд. лв. преди да поиска от БНБ да бъде поставена под специален надзор, което говори за висока степен на ликвидност. Последвалото преразглеждане на кредитния портфейл на банката, поискано, но не оповестено в цялост публично от Централната банка, показва потенциална обезценка на активите от

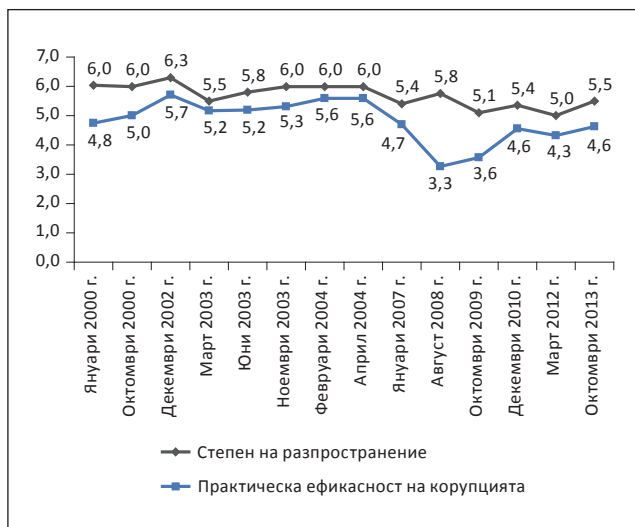
4,5 млрд. лв. Отчетените нередности са толкова големи и очевидни, че е немислимо Банката и правоприлагащите органи да не са забелязали това състояние по-рано в годините.

- Новоизбраният български парламент се опита да разгледа сценарии за спасяване на КТБ, въпреки предоставените от БНБ очевидни факти за необходимостта Банката да бъде обявена в несъстоятелност, очевиден акт на опровержение на авторитета на централна банка и демонстрация на липсата на фундаментално доверие между институциите.

Административна корупция

Равнището на участие на населението в корупционни практики през 2014 г. показва, че подкупите са станали част от цената за достъп до редица административни услуги. В бизнеса, практическата ефикасност на корупцията като средство за решаване на корпоративни проблеми и получаване на достъп до услуги остава висока и дори е нараснала след 2008 г. Индексите за корупционен натиск и за участието в корупционни практики, измерващи равнището на корупция в бизнес сектора, не са се променили съществено през последните години. Няма осезаема промяна във възприятията за корумпираност на бизнес средата, които остават устойчиво високи и показват трудни условия за започване и развитие на бизнес.

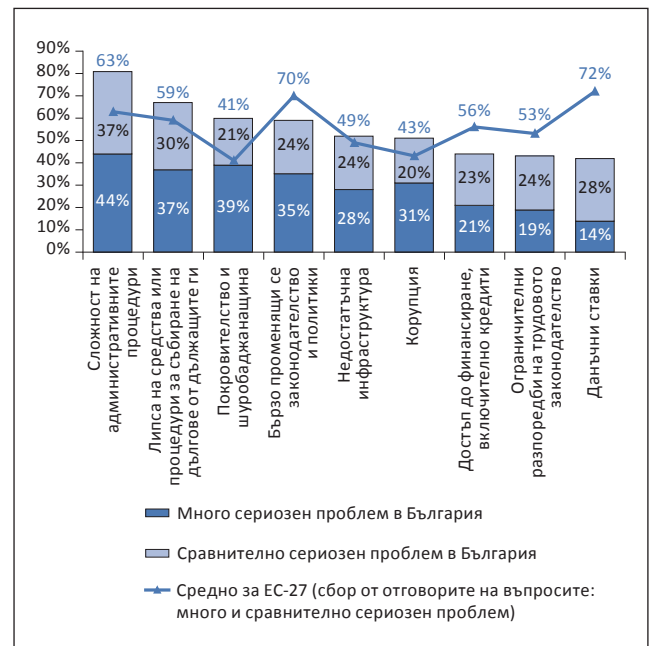
Фигура 15. Оценки за корумпираността на бизнес средата и за практическата ефикасност на корупцията в България (тенденция в бизнес сектора)



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

Според Евробарометър 2013 г. и първия Доклад на ЕС за борба с корупцията 2014 г., корупцията е считана за проблем пред бизнеса в Чехия (71% от фирмите), Португалия (68%), Гърция и Словакия (по 66%). В България едва 51% от фирмите посочват корупцията като проблем за тяхната работа. Този процент е малко по-висок от средния за ЕС. В допълнение обаче повече от 60% от фирмите в България, смятат политическото покровителство и непотизма за доста сериозни проблеми при правенето на бизнес в страната, сравнено с 40% средно за ЕС. Това усещане на фирмите се засилва от по-високата сложност на административните процедури, пред които компаниите се изправят в България отколкото в ЕС.

Фигура 16. Проблеми пред правенето на бизнес в България и в ЕС според фирмите

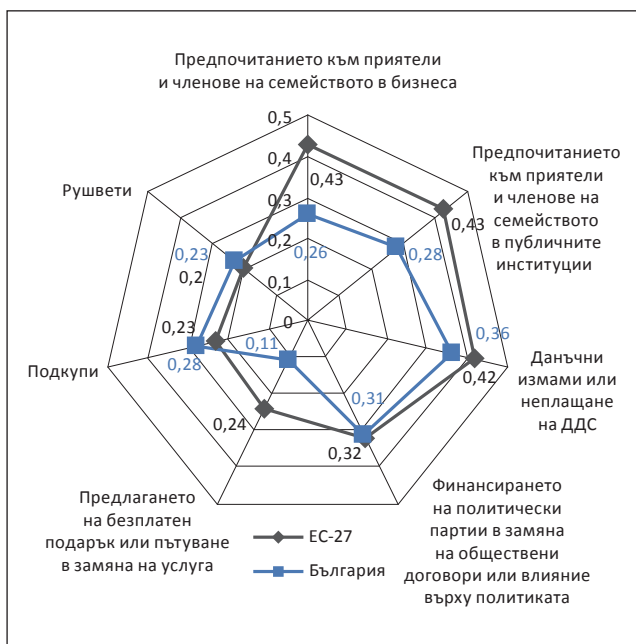


Източник: Флаш Евробарометър, 2013 (бизнес).

По отношение на вида на корупционните практики, българските фирми е много по-вероятно да се

сблъскат с имуществени форми на корупция (подкупи и рушвети), отколкото техните колеги от ЕС. В Европа е по-вероятно те да бъдат оцетени от фаворизиране на приятели и семейство на конкуренти, както и от различни форми на измама. Интересно е, че еднакъв дял от фирмите в България и в ЕС се сблъскват с купуването на политическо влияние като корупционен проблем.

Фигура 17. Най-разпространените корупционни практики според бизнеса в България и в ЕС-27



Източник: *Флаш Евробарометър, 2013 (бизнес).*

От наличните данни могат да бъдат направени няколко заключения относно влиянието на корупцията върху бизнес сектора:

- Корупцията в България все още е ефикасен инструмент за решаване на непосредствени бизнес проблеми като например справяне с конкуренцията или избягване на глоба. Чрез корупция много фирми успешно блокират конкуренцията и/или получават преференциален достъп до обществени поръчки. В това отношение противодействието на корупцията ще бъде много по-ефективно, ако бъдат приложени с приоритет икономически, а не наказателни политики и мерки, като например подобряване на антимонополната практика, гаранти-

рането на по-голяма прозрачност на ключови пазари и т.н.

- Компаниите нямат доверие в държавните институции и се оплакват от липса на еднакво отношение от страна на съдебната система.
- Електронното правосъдие и електронното правителство остават далеч от пълното влизане в експлоатация, въпреки значителните средства, изразходвани за тези проекти. Повечето документи, изисквани от администрацията, се считат за официални, само ако са представени на хартиен носител. Това поставя допълнителна административна тежест върху компаниите и гражданите, забавя стопанския оборот и генерира корупционен натиск.

Обществени поръчки и корупция

Икономическите трудности след 2008 г. увеличиха конкуренцията между фирмите що се отнася до обществените поръчки, което даде допълнителен лост в ръцете на политиките и администрацията за упражняване на корупционен натиск. Въпреки икономическите трудности, общата стойност и броят на договорите за обществени поръчки са се увеличили през последните четири години, което означава и нарастване на възможностите за корупция (Таблица 2). Броят на възложителите и на изпълнителите също се увеличава, което би трябвало да подобри икономическата изгода от обществените поръчки. Същевременно, увеличаването на броя на транзакциите затруднява допълнително правоприлагащите органи в тяхната контролна дейност.

Сложната и постоянно променяща се законодателна рамка в областта на обществените поръчки прави още по-трудно създаването на култура на обективност и отчетност. Системата за електронно възлагане на обществени поръчки набира скорост, но все още има ограничени функционалности. Бюджетът и персоналот на специализираната Агенция по обществени поръчки не успяват да покрият непрекъснато увеличаващите се отговорности. По този начин положителната идея за възлагане на предварителни проверки на по-големите обществени поръчки от Агенцията е огра-

Таблица 2. Обществените поръчки в България (2010 – 2013 г.): обявления, изпълнители и договор

	2010	2011	2012	2013
Брой възложители	2 585	3 217	4 662	5 302
Брой изпълнители	14 700	16 347	18 257	20 490
Общ брой оповестени обществени поръчки	7 404	8 194	10 129	11 939
от тях над европейския праг	1 599	2 022	2 570	3 653
от тях с финансиране от ЕС	951	1 210	2 421	3 012
Обявления на обществени поръчки за „Строителство“	1 056	1 177	1 552	1 791
Обявления на обществените поръчки за „Доставки“	3 463	4 025	4 679	5 162
Обявления на обществени поръчки за „Услуги“	2 877	2 989	3 888	4 986
Брой договори	15 755	17 579	20 813	22 779
Обща стойност на договорите (млрд. лева)	4,00	5,78	5,97	8,04

Източник: Агенция по обществени поръчки.

Забележка: Броят на договорите и общата им стойност може да са различни спрямо други източници, тъй като Агенцията за обществени поръчки непрекъснато актуализира своите данни.

ничена. Проверките не обхващат нито решенията на възлагащите органи да приложат дерогации от законодателството на ЕС, нито техническите спецификации на търговете. По-важно обаче е, че продължават да съществуват сериозни съмнения относно ефективното прилагане на правилата и налагането на адекватни санкции по време на процеса на възлагане на обществени поръчки. Тези съмнения се потвърждават от добилите широка популярност случаи на прахосничество на държавни пари, свързани с големи енергийни проекти, а също и по търгове за закупуване на луксозни превозни средства от държавни агенции, министерства и др.

Проучването „Флаш Евробарометър“ от 2013 г., което включва 2816 европейски компании, показва, че 58% от българските фирми са били възпрепятствани от корупция в опита си да спечелят обществен търг или договор за обществена поръчка през последните 3 години – най-високата стойност за ЕС. Най-близо до този процент са данните за Словакия (57%), Кипър (55%) и Чехия (51%). На равнище ЕС-27, средно 32% от фирмите, които са участвали в тър-

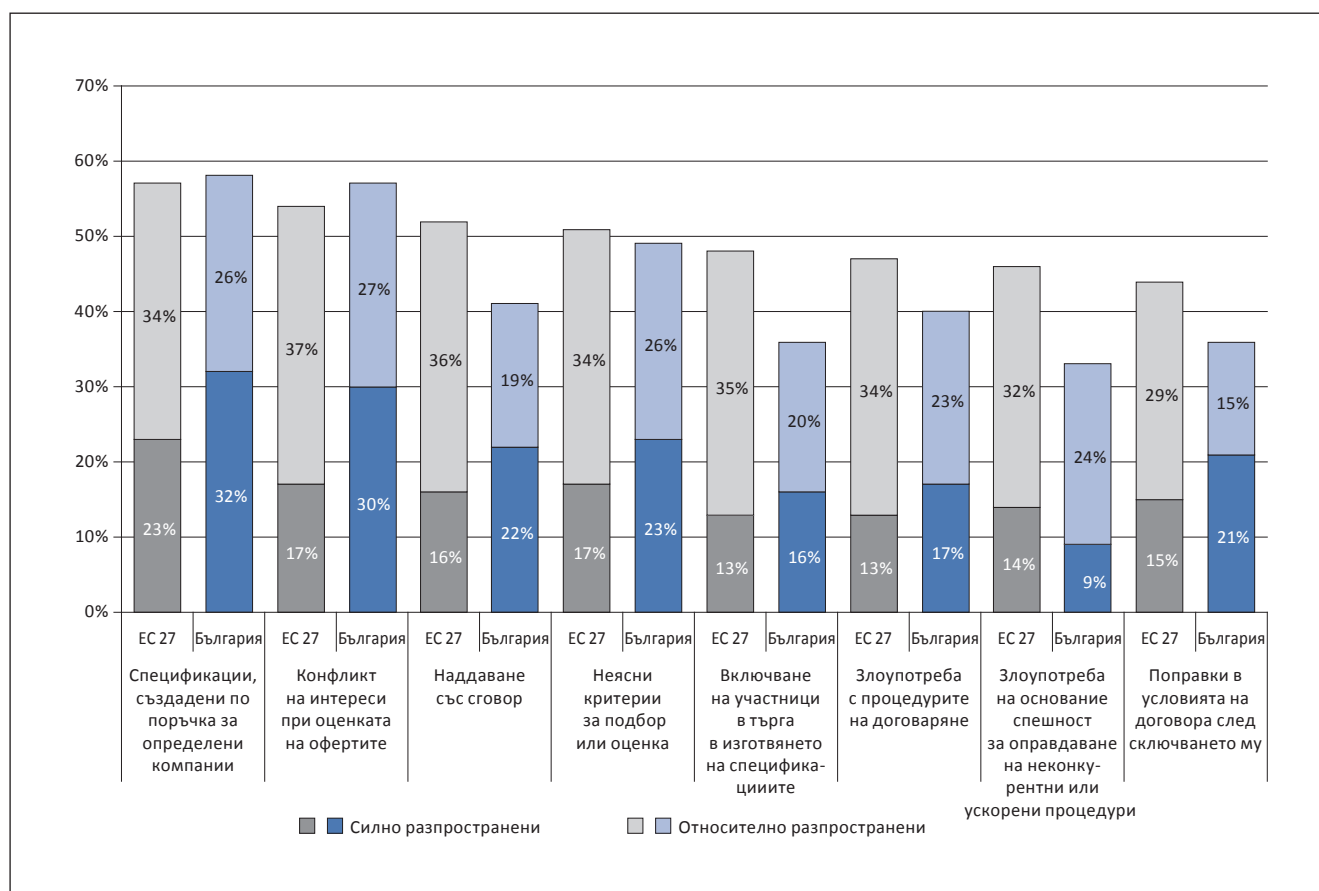
гове или обществени поръчки, смятат, че корупцията им е попречила да спечелят договор. Общо 58% от българските и 57% от фирмите на равнище ЕС-27 твърдят, че обществените поръчки са били разработени за конкретни компании.

Проверките, извършвани от Агенцията по обществени поръчки (АОП), Агенцията за държавна финансова инспекция (АДФИ) и Сметната палата, са ключови за осигуряването на прозрачност при обществените поръчки. Нарушенията на *Закона за обществените поръчки*, разкрити от АДФИ, остават многобройни. Капацитетът на Агенцията за справяне с подобни проблематични обществени поръчки се увеличава, но възможностите ѝ за възпиране и предотвратяване на подобни практики остават ограничени, а нарушенията продължават да са широко разпространени. Една от причините за това е постоянната политическа намеса в работата на Агенцията, особено що се отнася до по-големите договори за обществени поръчки³⁴.

Един от основните корупционни рискови фактори при обществените поръчки остава **ВИСОКИЯТ ДЯЛ**

³⁴ Stoyanov, A., R. Stefanov, and B. Velcheva. *Bulgarian anti-corruption reforms: a lost decade?* ERCAS Working paper #42 (2014).

Фигура 18. Най-често срещаните нередности при възлагането на обществени поръчки (според бизнеса)



Източник: Флаш Евробарометър, 2013 (бизнес).

Таблица 3. Обща стойност и брой на проверените договори за обществени поръчки на година (2007 – 2013 г.)

Година	Обща стойност на проверените договори за обществени поръчки (млн. лева)	Брой	Обща стойност на обществените поръчки, при които са открити нарушения (млн. лева)
2013	4,562	2,484	1,795
2012	2,044	2,446	1,488
2011	1,459	1,368	1,060
2010	2,203	1,391	1,191
2009	1,084	1,140	660
2008	636	1,364	306
2007	1,031	1,529	601

Източник: Годишни доклади на Агенцията по обществени поръчки; годишни доклади на Агенцията за държавна финансова инспекция, 2013.

на неконкурентни процедури сред обявените обществени поръчки (25% през 2012 г. и 26,3% през 2013 г.), включително и процедурите по договаря-

не с и без предварително обявление. Последните са инструмент, който е особено податлив на измами и корупция.

Фигура 19. Брой на обявените обществени поръчки по вид процедура (2010 – 2013 г.)

Източник: Агенция по обществени поръчки³⁵.

Цената на корупцията при обществените поръчки в България

Трудно е да се изчисли точната стойност на загубите, дължащи се на корупцията при обществените поръчки в България.

Според данни на АДФИ, общата стойност на договорите за възлагане на обществени поръчки, при които са открити нарушения, варира от 601 млн. лв. през 2007 г. до 1,795 млрд. лв. през 2013 г. Въведеният предварителен контрол на АОП върху някои процедури за обществени поръчки, които са от по-значителен обществен интерес, показва, че около една трета от представените документи не отговарят на изискванията на закона, което е предпоставка за високо ниво на корупционен риск, породен от липсата на професионален капацитет.

Европейската комисия поръчва проучване относно цената на измамите и корупцията в областта на обществените поръчки в ЕС, което приложи алтернативен подход за оценка на загубите от нередности, свързани с обществените поръчки³⁶. В доклада се отбелязва, че в изчислените 18% загуби спрямо общия обем на бюджета на нередовните обществени поръчки в 8-те анализирани страни

Таблица 4. Предварителен контрол на документите, свързани с обществени поръчки в съответствие с чл. 20б от Закона за обществените поръчки (процедура на договаряне без обявление), в сила от 01.01.2009 г.

	Брой на обществените поръчки
Избраната процедура е законна	2 070
Избраната процедура може да се счита за законна, ако изпълнителят представи достатъчно доказателства	419
Избраната процедура не може да се счита за законна или доказателствата за това не са достатъчни	359
Избраната процедура е незаконна	132
Без налична позиция (спряна процедура)	127
Общо	3 107

Източник: Агенция по обществени поръчки³⁷.

³⁵ Забележка: Към неконкурентните процедури по Закона за обществените поръчки спадат: (а) ограничените процедури (включително ограничени ускорени процедури); (б) процедури на договаряне (с обявление, ускорено договаряне с обявление, без обявление; и (в) процедура на договаряне след покана по Наредбата за възлагане на малки обществени поръчки (отменена). Към конкурентните процедури по ЗОП спадат: (а) откритите процедури (включително рамковото споразумение) и (б) откритите конкурси по Наредбата за възлагане на малки обществени поръчки (отменена). Към други процедури спадат (а) предварителните системи за подбор; (б) конкурс за проект (открит или ограничен) и (в) конкурс за проект по НВМОП (отменена).

³⁶ Identifying and Reducing Corruption in Public Procurement in the EU, PricewaterhouseCoopers (PWC), Ecorys, June 2013.

³⁷ Забележка: Предварителният контрол се осъществява върху бенефициенти на средства от ЕС, които сключват сделки в областта на (а) строителството – от 264 000 лева до 2,64 милиона лева или (б) доставки, услуги и конкурси за проекти – от 66 000 лева до съответния праг, определен от чл. 45а, ал. 2 от Закона за обществените поръчки.

членки, 13% се дължат на корупция. По груби изчисления, ако същата методология се приложи в България и се вземе под внимание коригираният резултат на държавата според Индекса за възприемане на корупцията на „Трансперанси интернешънъл“ за 2013 г., конкретната цена на корупцията в обществените поръчки ще бъде между 334,1 и 506,9 млн. лв.

Корупцията в енергийния сектор

Енергийният сектор – един нелиберализиран пазар с няколко големи приватизирани монополни електроразпределителни дружества, може да служи за пример на висок риск от политическа корупция в България. В сектора има сериозни икономически интереси, силни политически лобита и значителни финансови ресурси. Около една четвърт от договорите за обществени поръчки са свързани с енергийния сектор, което го прави един от най-големите разпоредители с пари на данъкоплатците. Въпреки че прозрачността се е подобрила през последните години, секторът остава до голяма степен в плен на големи корпоративни интереси, а информационните асиметрии са в ущърб на потребителите. Примерите за лошо управление са в изобилие във всеки един от подсекторите, но трябва да се отбележат няколко важни прояви на корупционен риск от последните три години:

- Изнесените данни от 41-ото Народно събрание относно сериозни нарушения в сектор „Енергетика“, включително и в процедурите по изграждането на АЕЦ „Белене“, останаха без никакви последствия. Разгласените арести на длъжностни лица, които са взели участие в проекта, повдигат съмнения, че тези мерки са селективни и политически мотивирани, тъй като липсва информация за редовно движение по разследванията.
- Непрозрачният модел на взимане на решения в случая АЕЦ „Белене“ продължава при проекта за газопровод „Южен поток“. Всеки от тези проекти е съизмерим по големина с общата го-

дишна стойност на националните обществени поръчки в България. И въпреки това, и двата проекта са разработени без ясна стратегическа рамка и без анализ на разходите и ползите. В случая „Южен поток“ има ясни признаци на завладяване на държавата от чужди интереси, тъй като проектът беше прокаран от отделни членове на кабинета в края на 2013 г. и първата половина на 2014 г., въпреки нарастващите рискове пред неговата реализация.

- Решението на българския парламент от 4 април 2014 г. за приемане на първо четене на промените в *Закона за енергетиката*, който дава специален статут на „Южен поток“, подчертава липсата на логика в националната енергийна политика и създава впечатлението, че общественият интерес не е движещата сила зад предложените промени. Последвалите разкрития, че това решение е било взето по предложение на изпълнителя на проекта, са много сериозен знак за завладяване на държавата. Избягвайки установените процедури за координация и изграждане на консенсус в изпълнителната власт и заобикаляйки общите правила на ЕС, измененията на *Закона за енергетиката*, които засягат огромни по размер държавни средства и дългосрочни национални интереси, са въведени в българския парламент от двама депутати³⁸.
- Държавните предприятия в електроенергийния сектор продължават да трупат дългове, тъй като са притиснати от политически мотивираното замразяване на цените и от гарантираните от държавата печалби и субсидии в частния сектор. Честите промени в най-високото равнище на управление на Държавната комисия за енергийно и водно регулиране (ДКЕВР), както и честите промени в модела на енергийно ценообразуване в последните години, създадоха възможности за незаконен достъп до регулаторни решения и за двустранен корупционен натиск между бизнес сектора и регулатора. Налице са повтарящи се примери, че държавните предприятия пренебрегват заповеди на своите принципиали, което води до задлъжня-

³⁸ Център за изследване на демокрацията. Медийна бележка: *Енергийна (не)сигурност: решението на българския парламент за Южен поток засилва рисковете пред националната енергийна политика*. София, 4 април 2014.

ването им със стотици милиони лева обществени средства. Правителството и регулаторът многократно не успяват да разрешат наболели проблеми при ценообразуването на електроенергията, особено що се отнася до дългосрочните (субсидирани) договори в сектора, което в крайна сметка се отрази негативно на държавните предприятия.

- Липсата на прозрачност в сектора на горивата по отношение на задълженията на всички участници, включително на националната рафинерия, за инсталиране на измервателни устройства за входящите и изходящите потоци продължава, на фона на публичната конфронтация между рафинерията и митническите власти през 2012 г. Редовни проверки от страна на НАП през последните три години показват, че делът на нелегалния пазар на горива не е намалял, въпреки мерките за контрол върху търговията на дребно, което показва наличието на по-сериозни структурни проблеми нагоре по веригата на добавената стойност.

Повече от половината от търговете за обществени поръчки в сектор „Енергетика“ се осъществяват чрез затворени процедури. След като бъдат одитирани се установява, че повечето от тях съдържат нередности и други злоупотреби³⁹. Най-големите енергийни проекти (например АЕЦ „Белене“, ВЕЦ „Цанков камък“, както и рехабилитацията на мощности) могат да служат като пример за злоупотреба с механизмите за възлагане на обществени поръчки⁴⁰. В допълнение, предходни анализи на Центъра за изследване на демокрацията върху управлението на ключови енергийни проекти (АЕЦ „Белене“, ВЕЦ „Цанков камък“, ТЕЦ „Марица Изток 2“, „Топлофикация София“ и т.н.), разкри пълно незачитане дори на елементарни правила за добро управление, което води до главоломно нарастване на разходите по проектите. Провалът на системата за проверка и контрол в тези случаи поражда основателни съмнения относно способността на държавата да управлява мащабни инфраструктурни проекти на стойност над 500 млн. евро⁴¹.

Каре 6. Мерки за подобряване на управлението в сектор „Енергетика“⁴²

- Необходим е обстоен преглед на системата за финансов контрол на държавните енергийни дружества. Той може да стане част от ежегоден преглед на енергийната политика от Народното събрание.
- Както предварителният, така и последващият контрол в сектора следва да се засили; броят на проверените обществени поръчки в областта на енергетиката трябва да се увеличи, особено на тези, които се извършват от АДФИ.
- Подобряване на функционирането и управлението на държавните енергийни предприятия чрез намаляване на политическия произвол върху тях.
- Изработване и въвеждане на спасителен план за енергийния сектор на България, с цел избягване на катастрофални сценарии чрез контролирано намаляване на дългосрочните субсидии, и последващо реструктуриране и либерализация на пазара.
- Сегашният модел на централизирано администриране и свръхпроизводството на електроенергия трябва да се замени от децентрализирано производство, либерализация на енергийния пазар и въвеждането на адекватни механизми за смекчаване на прехода към свободен пазар, особено що се отнася до най-уязвимите, енергийно бедни групи от населението.

³⁹ Център за изследване на демокрацията. Policy Brief 43: *Корупция и антикорупция в България (2012 – 2013)*. София, ноември 2013.

⁴⁰ *Addressing the Threat of Fraud and Corruption in Public Procurement: Review of State of the Art Approaches, Compendium, CSD, 2013 and Anti-Corruption in Public Procurement: Balancing the Policies, CSD, 2011.*

⁴¹ Център за изследване на демокрацията. *Енергетика и добро управление: тенденции и политики*. София, 2011.

⁴² Пак там.

- Решенията, свързани с големи инвестиционни проекти в енергийния сектор трябва да включват изчерпателни и прозрачни оценки на въздействието върху държавните финанси, икономиката, социалната среда и екологията. Изключително важно е настоящата практика за сключване на договори и споразумения за големи енергийни проекти да се преустанови, имайки предвид липсата на информация дори за общите разходи по тях.
- Трябва да се създаде прозрачна и публично достъпна система за енергийна информация, както и регистър на договорите за възлагане на обществени поръчки на държавните енергийни предприятия.

Управление на средствата от ЕС

Управлението на средствата от ЕС в България се свързва с бюрократична сложност и корупционни рискове. Въпреки че управляващите органи (УО) изпълняват строги технически и финансови проверки, различни официални доклади за оценка и средносрочните прегледи на оперативните програми отбелязват продължаващата липса на административен капацитет и техническо познание в държавната администрация. Една от основните идентифицирани слабости на процеса е фокусът, който се поставя върху проверките на документацията, а не върху оценката на реалното въздействие и ползите от изразходваните средства. Ако няма адекватен контрол върху разпределени-

Фигура 20. Порочен кръг на управлението на средствата от ЕС



Източник: Център за изследване на демокрацията, 2014.

ето на средствата от ЕС, процесът се превръща в класически порочен кръг – натискът от страна на Европейската комисия води до въвеждането на допълнителни формални контролни механизми, които отново се заобикалят от привилегировани кандидати, но наличието им засилва „преговорната позиция” на администрацията и увеличава нейния бюрократичен натиск спрямо редовните участници. Това на свой ред увеличават корупционните рискове.

Корупционните рискове при управлението на европейските средства трябва да бъдат търсени в няколко сфери:

- **Големите проекти** са често свързани с корупционни рискове, подобно на големите обществени поръчки. Онлайн информационната система за управление и наблюдение на структурните инструменти на ЕС в България (ИСУН) предоставя данни за най-големите бенефициенти по оперативните програми (най-вече публични институции), като някои от тях са получили 40-80 проекта, всеки от които варира между 500 хил. лв. (255 645 евро) и 2 млн. лв. (1,02 млн. евро). Много малко, ако изобщо съществуват, са бенефициентите, които имат капацитет да се справят безпроблемно с подобен обем средства и проекти.
- **Тежките административни процедури.** Изпълнението на оперативните програми остава сравнително сложен процес поради прекомерните процедури за контрол от националните органи, с цел предотвратяване нарушения на правилата.
- Прекомерната формализация и честите промени на изискванията от бенефициентите на ев-

ропейски средства по отношение прилагането на **правилата за обществени поръчки** налагат допълнителна тежест върху изпълнението на проектите и увеличават риска от формално несъответствие. По време на икономическата криза това доведе до замразяване на редица процедури и въвеждане на санкции. Това увеличи корупционните рискове, по-специално между големите изпълнители и общините, тъй като изпълнението на техните проекти остана изцяло зависимо от благоволенieto на националния бюджет.

- **Липсата на разбиране на техническите особености** на реализираните проекти може лесно да доведе до неправилно тълкуване на резултатите. Въпреки че управляващите органи използват външни експерти в различни области за оценка на проектни предложения, експертните знания и консултациите не са лесно достъпни за външна оценка на всички етапи от процеса на контролиране на проекта.
- Друг фактор, увеличаващ корупционния риск, е **търсенето на бързо усвояване на оставащите средства за периода 2007 – 2013 г.** и подготовката за следващия програмен период 2014 – 2020 г. Краят на програмния период 2007 – 2013 г. беше белязан от увеличаване на броя и стойността на поръчките, както и от нарасналите плащания, чрез които се компенсираха първоначалната ниска усвояемост. Това доведе до занижен контрол и преориентиране от конкурентно разпределение на средства към пряко договаряне⁴³.

Дирекция „Защита на финансовите интереси на ЕС“ (АФКОС) към Министерството на вътрешните работи, която е основната институция за защита на финансовите интереси на ЕС в България, отбелязва следните нередности⁴⁴:

- Европейският фонд за гарантиране на земеделието и Европейският фонд за развитие на сел-

ските райони: 149 случая на финансови нередности, възлизащи на 5 356 732 евро.

- Структурните фондове (Европейският фонд за регионално развитие и Европейския социален фонд): 49 случая на финансови нередности, възлизащи на 5 423 511 евро.
- Кохезионният фонд: 2 случая на финансови нередности, възлизащи на 571 350 евро.

Примери за необходимо подобряване на сътрудничеството на АФКОС с дирекции, управляващи европейски фондове, включват:

- Въвеждане на по-навременно препращане и разследване на сигнали за нередности, тъй като не е достатъчно да се работи само по нови проверки.
- Липса на навременна актуализация на информацията, вписана в регистрите на получените сигнали за нередности.
- Последващи дейности и други промени в предварително съобщените случаи на нередности не се докладват винаги и редовно на АФКОС.
- Забавяне при предприемане на мерки за принудително възстановяване на недължими плащания или плащания, които са по-високи от необходимото, както и за неправомерно или неправилно използване на средства.

Гражданско общество и антикорупция

Организираното участие на гражданското общество в антикорупционни дейности в България датира от края на 90-те години, след създаването на пилотната инициатива на гражданското общество за борба с корупцията – *Коалиция 2000*. Освен преките инициативи за борба с корупцията, българските неправителствени организации допринасят и косвено за борбата с корупцията чрез

⁴³ ДЗЗД Обединение „Европейски анализи и оценки“. Резюме на Доклада за междинна оценка на изпълнението на Оперативна програма „Околна среда“ за периода 2007 – 2010 г. 2012.

⁴⁴ Дирекция АФКОС на Министерството на вътрешните работи. Доклад относно Дейността на Съвета за координация в борбата с правонарушенията, засягащи финансовите интереси на Европейския съюз. 2011.

натиск върху институциите за по-голяма прозрачност и достъп до информация или чрез обжалване на конкретни решения с висок корупционен риск (най-вече по отношение на въпроси, свързани с околната среда).

Практически зад най-важните политически решения, довели до намаляване на административната корупция в последните 15 години, е бил натискът на гражданското общество първо да се приеме, че има проблем, след това да се стигне до съгласие, че най-малко един от предложените инструменти за противодействие работи, и накрая да се намери обществена подкрепа при прилагането им (въпреки вътрешното противопоставяне на прилаганите мерки). Годините 2013 – 2014 г. отбелязаха нова вълна на покачване на антикорупционните инициативи на гражданското общество, но и узряване на гражданското общество по отношение на въздействието върху резултатите от политиката. През целият едногодишен период на съществуване на 42-рото Народно събрание, българският парламент и българското правителство, активно се опитваха да разединят гражданското общество чрез избирателно преговаряне на законодателни и политически промени с лоялни неправителствени организации, докато се опитваха да дискредитират други негови представители. В крайна сметка тази политика се провали, но създаде сериозно недоверие между политиките и гражданското общество, и в рамките на самото гражданско общество.

Много НПО бяха регистрирани след протестите през февруари 2013 г. в опит да се легитимират нови лидери на гражданското общество, но повече от година след това тези организации практи-

чески вече не съществуват. Политическите битки и корупцията бяха прехвърлени и на неправителствено равнище, където някои от организациите запазиха оригиналния дух на гражданското общество, докато други просто използваха организационните форми и положителна репутация на сектора за постигане на своите нелегитимни цели. През юни 2014 г. и по време на последвалите протести се видя една нова и различна по качество вълна от активно участие на сектора на гражданското общество и се формираха нови активистки групи с висок потенциал за въздействие. Запазването на този потенциал и по-нататъшното му развитие ще бъде между основните фактори за намаляване на политическата и административната корупция в страната.

Макар че корупцията в гражданското общество е далеч от тази в държавната администрация, българското общество се интересува изключително много от отношенията между неправителствените организации и правителството. Един от най-чувствителните въпроси е вливането на държавни средства в квази-НПО, създадени и управлявани от политици и държавни служители и/или техни роднини, което може да бъде описано като **завладяване на гражданското общество от държавата**. В много от тези случаи програмите на въпросните НПО са тясно свързани с приоритетите на управляващите на местно и национално равнище, като това се получава най-често чрез финансиране от държавните институции. Подобни квази-НПО развалят възприятието на обществото относно дейността на неправителствения сектор, който бива дискредитиран и губи позицията си на бастион на антикорупцията в очите на обществото⁴⁵.

⁴⁵ Повечето от случаите на завладяване на гражданското общество са подробно разгледани в доклада на Центъра за изследване на демокрацията от 2010 г. „Гражданското общество в България: тенденции и рискове“.