




АНТИКОРУПЦИОННИ
ПОЛИТИКИ СРЕЩУ
ЗАВЛАДЯВАНЕТО
НА ДЪРЖАВАТА



АНТИКОРУПЦИОННИ
ПОЛИТИКИ СРЕЩУ
ЗАВЛАДЯВАНЕТО
НА ДЪРЖАВАТА

В десетия си поред *Доклад за оценка на корупцията* Центърът за изследване на демокрацията прави преглед на състоянието на корупцията и антикорупцията в България през периода 2013 – 2014 г. Докладът е подготвен в рамките на Инициативата за развитие и почтеност в Югоизточна Европа (SELDI), която осигурява основа за сравнителен анализ на проблематиката в девет страни от Югоизточна Европа. Представените заключения и препоръки са основани на данните на *Системата за мониторинг на корупцията*. Докладът изтъква необходимостта в България да бъдат проведени решителни институционални антикорупционни реформи, съчетани с личния пример на основните фигури в съдебната и изпълнителната власт, за да се противодейства на завладяването на държавата и широкото разпространение на административната корупция.



SELDI е инициатива за противодействие на корупцията и за добро управление, учредена от граждански организации от Албания,

Босна и Херцеговина, България, Хърватия, Косово, Македония, Черна Гора, Сърбия и Турция. Платформата SELDI допринася за динамичното развитие на гражданското общество в региона, за участието на неправителствения сектор в обществения дебат и в процеса на формиране и осъществяване на политики в областта на антикорупцията и доброто управление. Координатор на SELDI е Центърът за изследване на демокрацията.



Тази публикация е осъществена с финансовата подкрепа на Европейския съюз. Отговорност за съдържанието ѝ носят Центърът за изследване на демокрацията и инициативата SELDI и тя не отразява непременно позицията на Европейския съюз.

ISBN: 978-954-477-224-6

**© 2014, Център за изследване на демокрацията
Всички права запазени.**

Център за изследване на демокрацията
ул. „Александър Жендов“ 5
София 1113
тел.: (+359 2) 971 3000
факс: (+359 2) 971 2233
csd@online.bg
www.csd.bg

СЪДЪРЖАНИЕ

ОСНОВНИ ИЗВОДИ	9
УВОД	11
I. РАВНИЩА НА КОРУПЦИЯ И ВЪЗДЕЙСТВИЕТО ИМ ВЪРХУ ОТДЕЛНИТЕ ОБЩЕСТВЕНИ СЕКТОРИ	13
Методология на Системата за мониторинг на корупцията.....	13
Участие в корупционни сделки	16
Нагласи към корупцията	20
Оценка на корупционната среда.....	22
II. ИНСТРУМЕНТИ ЗА АНТИКОРУПЦИОННИ ПОЛИТИКИ В БЪЛГАРИЯ (2009 – 2014)	25
Интегрирана стратегия за превенция и противодействие на корупцията и организираната престъпност.....	25
Специализирани антикорупционни органи и институции с антикорупционни функции	28
Оценка на риска и обработване на жалбите	35
Законодателство, целящо превенция и противодействие на корупцията	37
Конфликт на интереси и свързаните проблеми на лобирането и защитата на лицата, подали сигнали	37
Регистрация на търговците и юридическите лица с нестопанска цел	39
III. ИЗПЪЛНЕНИЕ НА АНТИКОРУПЦИОННАТА ПОЛИТИКА	41
Правоприлагане и сектор „Сигурност“	41
Съдебна власт и антикорупция	44
Управление на съдебната власт.....	44
Мониторинг на работата на съдебната власт.....	45
Прилагане на наказателното право в случаи на корупция	47
Прокуратура.....	49
Специализиран наказателен съд и прокуратура	50

IV. КОРУПЦИЯТА В БИЗНЕС СЕКТОРА	53
Административна корупция	55
Скрита икономика	57
Обществени поръчки и корупция	58
Цената на корупцията при обществените поръчки в България	62
Корупцията в енергийния сектор.....	63
Управление на средствата от ЕС.....	65
V. ГРАЖДАНСКО ОБЩЕСТВО И АНТИКОРУПЦИЯ	69
ПРИЛОЖЕНИЕ: КОРУПЦИЯТА В ЮГОИЗТОЧНА ЕВРОПА	71

СПИСЪК НА ФИГУРИТЕ

Фигура 1.	Индекси на Системата за мониторинг на корупцията.....	14
Фигура 2.	Брой лица, осъдени за злоупотреба със служебно положение (1989 – 2013 г.).....	16
Фигура 3.	Брой лица, осъдени за подкуп (1989 – 2013 г.)	17
Фигура 4.	Корупционен натиск и участие в корупционни сделки.....	17
Фигура 5.	Участие в корупционни сделки с или без корупционен натиск.....	18
Фигура 6.	Корупционни дейности и натиск – участие на гражданите в корупционни сделки.....	19
Фигура 7.	Съпротива на корупционния натиск.....	20
Фигура 8.	Допустимост на корупцията.....	21
Фигура 9.	Разпознаване на разпространените корупционни практики (2014 г.)	21
Фигура 10.	Податливост на корупция.....	22
Фигура 11.	Оценки за вероятността от корупционен натиск (%).....	23
Фигура 12.	Оценки за корумпираност на държавните служители – най-корумпирани	23
Фигура 13.	Оценки за корумпираност на държавните служители – промяна (2002 – 2014 г.)	24
Фигура 14.	Оценки за осъществимостта на антикорупционните политики (%).....	24
Фигура 15.	Брой на случаите на подкуп, регистрирани и разрешени от полицията (2006 – 2012 г.)	49
Фигура 16.	Оценки за корумпираността на бизнес средата и за практическата ефикасност на корупцията в България (тенденция в бизнес сектора).....	55
Фигура 17.	Проблеми пред правенето на бизнес в България и в ЕС според фирмите	56
Фигура 18.	Най-разпространените корупционни практики според бизнеса в България и в ЕС-27	56
Фигура 19.	Индекс на скритата икономика (2002 – 2013 г.)	58
Фигура 20.	Най-често срещаните нередности при възлагането на обществени поръчки (според бизнеса)	60
Фигура 21.	Брой на обявените обществени поръчки по вид процедура (2010 – 2013 г.)	61
Фигура 22.	Порочен кръг на управлението на средствата от ЕС.....	66
Фигура 23.	Корупционен натиск и участие в корупционни сделки.....	73
Фигура 24.	Съпротива на корупционния натиск.....	78
Фигура 25.	Осъществимост на антикорупционните политики: как се оценява тя от обществото.....	80

СПИСЪК НА ТАБЛИЦИТЕ

Таблица 1. Брой жалби (сигнали) за периода 2010 – 2013 г.	29
Таблица 2. Обществените поръчки в България (2010 – 2013 г.): обявления, изпълнители и договори	59
Таблица 3. Обща стойност и брой на проверените договори за обществени поръчки на година (2007 – 2013 г.).....	61
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.	62

СПИСЪК НА СЪКРАЩЕНИЯТА

АДФИ	Агенция за държавна финансова инспекция
АОП	Агенция по обществени поръчки
АФКОС	Дирекция „Защита на финансовите интереси на Европейския съюз“
БНБ	Българска народна банка
БОРКОР	Център за превенция и противодействие на корупцията и организираната престъпност
ВСС	Висш съдебен съвет
ГДБОП	Главна дирекция „Борба с организираната престъпност“
ГИ	Главен инспекторат
ДАНС	Държавна агенция „Национална сигурност“
ДАТО	Държавна агенция „Технически операции“
ДЕКВР	Държавна комисия за енергийно и водно регулиране
ЗПУКИ	Закон за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси
ИВСС	Инспекторат към Висшия съдебен съвет
ИСУН	Информационната система за управление и наблюдение на структурните инструменти на ЕС в България
КТБ	Кооперативна търговска банка
КОНПИ	Комисия за отнемане на незаконно придобито имущество
КППК	Комисия по превенция и противодействие на корупцията
КПУКИ	Комисия за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси
МВР	Министерство на вътрешните работи
НПО	Неправителствена организация
СДОТО	Специализираната дирекция „Оперативни технически операции“
СМК	Система за мониторинг на корупцията
СРС	Специални разузнавателни средства
УО	Управителен орган
ЦКБ	Централна кооперативна банка

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. Фактът, че повечето български граждани не приемат корупцията, но въпреки това са склонни да участват в нея, показва наличието на структурен проблем на управлението в българското общество: **корупцията се превръща в допълнителна цена за ползване на административни услуги**. 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. Подобно отношение е основателно, тъй като на всички равнища на управление и в ключови сектори с преобладаваща държавна собственост, като енергетиката, продължават да съществуват сериозни разхищения, в следствие на които държавният дълг е нараснал с близо 10 пункта, а в общественото пространство ежедневно се появява информация за злоупотреби при държавните поръчки.
- 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 право-раздаване. 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 проявление 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. Структурата на съдебната система все още не дава гаранции за бързо, справедливо и прозрачно прилагане на закона. 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.

УВОД

Докладът за оценка на корупцията за 2014 г. следва модела на „План за действие срещу корупцията – Чисто бъдеще“, публикуван през 1998 г., като дава оценка на напредъка на антикорупционните усилия в страната, разглеждайки взаимовръзката между държавните политики за борба с корупцията, институционалната структура на управлението и равнищата на корупционна виктимизация на населението и бизнес сектора. Този подход може да се обоснове с факта, че институционалното устройство на управлението е в основата на законово признатите правила във всички обществени сектори. Корупцията представлява нарушаване на тези правила с цел лична изгода и често се определя като партикуларистичен тип управление в полза на частни интереси, който е противоположен на универсалистичното управление в полза на обществения интерес. Този тип управление възниква, когато установените правила не функционират (т.е. предписват поведение, което противоречи на законоустановената структура на интересите на различните заинтересовани групи в обществото) или когато държавните служители умишлено нарушават институционалните норми, закони и пр. с цел да извлекат лична облага и/или да издействат привилегии за други лица.

Методология за оценка на корупцията

Докладът за оценка на корупцията се фокусира върху три принципни области:

1. **Резултатите** от работата на настоящия режим на управление и приетите антикорупционни политики. Принципният метод, използван за измерване на резултатите, е измерване на динамиката на разпространение на административната корупция сред населението (над 18 г.) и в бизнес сектора.
2. Конкретните **антикорупционни политики** на правителството. Те са насочени към свързани с корупцията нарушения на правно-институционалното устройство на управлението и имат за цел да следят и регулират съблюдаването на установените управленски механизми.
3. Правното и институционално устройство на режима на управление от гледна точка на потенциала му за противодействие/генериране на корупция.

I. 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 нарушение). Това ограничава степента, в която органите на съдебната власт могат ефективно да противодействат на корупцията*.

Методология на Системата за мониторинг на корупцията

Разработената от Центъра за изследване на демокрацията *Система за мониторинг на корупцията (СМК)* е първата по рода си в пост-социалистическите страни и се прилага успешно вече 15 години. СМК е призната от ООН за най-добрата национална система за мониторинг на корупцията. Методологическите характеристики на СМК гарантират сравнимостта на данните за България с данните за други европейски страни. СМК е съчетание от емпирични изследвания и аналитични доклади, като получените данни се отнасят до честотата и динамиката на корупционните практики сред населението и в бизнес сектора. СМК регистрира реалното равнище и тенденции на корупцията, както и обществените нагласи, оценки и очаквания във връзка с корупцията. Използват се индикатори, апробирани на национално и международно равнище, с които се измерва реалното участие в корупционни сделки и общественото възприемане за корупционно поведение.

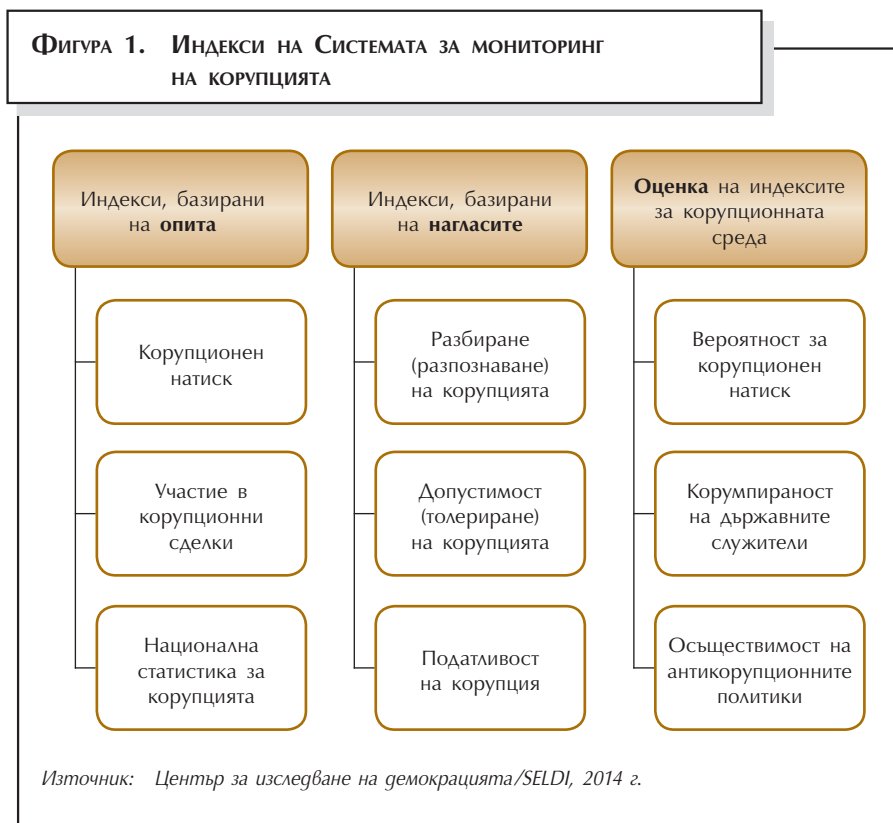
Основните данни на СМК са *корупционните индекси*¹. Те се базират на изследвания сред населението и бизнеса и обобщават най-важните аспекти на моделите на корупционно поведение. Основните индикатори на СМК описват корупцията (като обществено явление), като използват три концептуални групи индикатори: реална корупция, нагласи и оценки (*Фигура 1*).

* Тази и следващите четири глави са базирани на Policy Brief No. 46: Корупция и антикорупция в България (2013 – 2014 г.) на Центъра за изследване на демокрацията, публикуван през ноември 2014 г. с подкрепата на Фондация „Фридрих Еберт“, Бюро България.

¹ Всеки индекс се базира на агрегирани данни от няколко променливи (въпроси от социологическо изследване).

Що се отнася до дефиницията на корупцията, към административната корупция спада предлагането на облаги (пари, подаръци и услуги) от страна на гражданите в замяна на услугите, които държавните служители им предоставят². Аспектът, свързан с реалните случаи на административната корупция, е обхванат от два индикатора:

Индексът **участие в корупционни сделки** обхваща случаите, в които гражданите плащат неофициално на държавните служители. За събиране на информация за този индикатор, се използват виктимизационни въпроси, които отразяват опита на респондентите през последната година. Индексът обобщава отговорите на гражданите и ги разделя на две категории – хора, които не са участвали в корупционни действия (не са дали подкупи) и хора, **реално участвали в корупционни сделки** (дали подкуп поне веднъж през последната година)³.



Индексът **корупционен натиск** отразява случаите на искане на подкуп от страна на държавни служители: пряко – чрез искане да им се плати неофициално или непряко – чрез „намек“, че неофициалното заплащане би довело до положителен (за гражданина) резултат. Данните от СМК показват, че натискът е бил решаващ фактор за участие в корупционна сделка. Повечето такива сделки се осъществяват в резултат на настойчиви уговорки от страна на служителите да им бъде заплатено.

Прякото участие в корупционни сделки е съпроводено от определени **нагласи спрямо корупцията** и корупционното поведение, и **представи за разпространението на ко-**

рупцията. В идеалния случай ниските равнища на участие в корупцията би трябвало да са съпроводени от отрицателни нагласи към

² Подробно техническо описание на английски език на индексите на СМК е публикувано в Methodological Appendix of *Anti-Corruption Reloaded: Assessment of Southeast Europe*. Sofia: Center for the Study of Democracy, 2014, pp. 135-145.

³ За да се осигури сравнимост на данните, формулировката на въпросите не е променяна от създаването на СМК. Методиката за изчисляване на индекса обаче е претърпяла промени. Преди 2013 г. индексите се изчисляват въз основа на процедура на нормализация, като стойностите им варират от 0 до 10. Макар това да е стандартна процедура, използването ѝ е създавало трудности при интерпретирането на стойностите на индексите. За да се преодолее проблемът процедурата по агрегиране е променена към пряко прекодиране на групите от респонденти. Това позволява респондентите да се разпределят в отделни категории, които позволяват пряка интерпретация що се отнася до различните аспекти на моделите на корупционно поведение.

корупционното поведение и представи, че тя е рядко срещана и слабо вероятна. Това не означава, че представите и нагласите пряко определят корупционното поведение на гражданите. По-скоро те биха могли да повлияят на поведението до известна степен, но в основата си са израз на общата социално-политическа атмосфера в обществото по отношение на корупцията. В СМК са включени следните индекси, с които се измерват различни аспекти на нагласите и представите за корупцията:

Разпознаване на корупцията е индекс, който показва в каква степен гражданите разбират моделите на корупционно поведение. Индексът разграничава три степени на разбиране: високо (граждани, които разпознават най-разпространените модели на корупционно поведение), умерено (много корупционни практики се разпознават, но някои форми на корупция се смятат за „нормално поведение“), слабо (малко на брой корупционни модели се разпознават като корупция).

Допустимост (толерирание) на корупционното поведение. Докато разпознаването отразява познавателния компонент, допустимостта на корупцията отразява търпимостта (или липсата на търпимост) към нея. Този индикатор обобщава оценката на гражданите доколко е допустимо депутати, служители в министерства, общини или кметства да приемат подаръци, пари и услуги или да бъдат „черпени“ в замяна на това, че са разрешили личните проблеми на някого.

Податливост на корупция отразява тенденциите на реакциите на респондентите в две хипотетични ситуации – в първата те са в ролята на държавен служител и приемат или отказват предложен подкуп, във втората се задава въпрос за даването на подкуп на корумпиран държавен служител, ако респондентът има сериозен проблем, който трябва да разреши и открито му е поискан подкуп (пари в брой). Отказването на подкупа и в двете ситуации се интерпретира като неподатливост на корупция, приемането/даването на подкуп и в двете ситуации се интерпретира като податливост, а даването/вземането на подкуп в една от ситуациите и недаването/невземането в другата се интерпретира като „смесено поведение“.

Вероятност за корупционен натиск е индекс, който измерва очакванията на гражданите относно вероятността да се сблъскат с корупционен натиск в отношенията си с държавните служители. Като цяло, това е индекс, който измерва възприемането на корумпираността на средата. По принцип изследователите на корупцията⁴ смятат, че е по-вероятно хората да „използват“ корупционните модели, ако очакването да им бъде поискан подкуп е високо.

Осъществимост на антикорупционните политики е индекс, който отразява „начина на мислене на обществото“ по отношение на антикорупционните политики. По-конкретно той оценява евентуалната обществена подкрепа за тези политики.

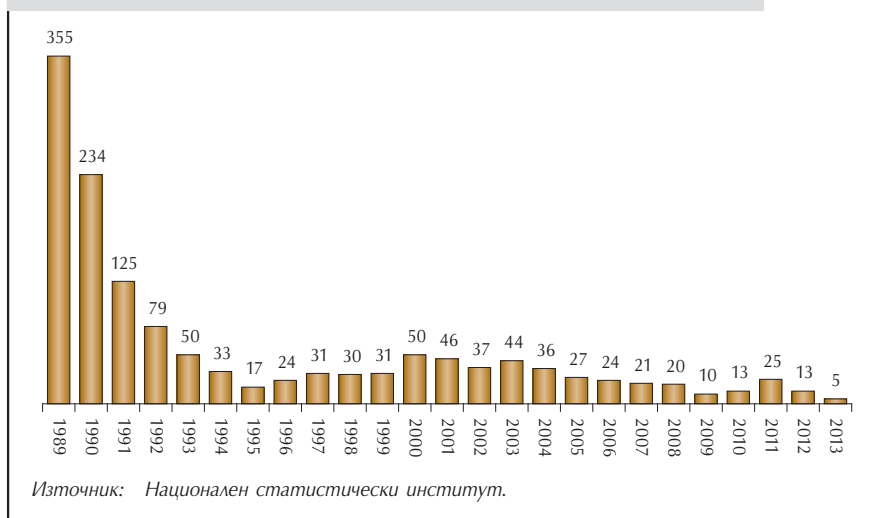
⁴ Вж. Rothstein, B. “Anti-Corruption – A Big Bang Theory.” Quality of Government Institute Working Paper Series 2007:3, no. May (2007).

Корумпираност на държавните служители е индекс, отразяващ корупционната репутация на различни групи държавни служители. Интерпретирането на този индекс е по-особено, тъй като той представлява по-скоро оценка на политическите нагласи на гражданите към държавните служители, отколкото измерване на разпространението на корупцията. Добавената стойност на този индекс се състои в това, че той спомага за идентифицирането на секторите, които най-силно са засегнати от корупцията.

Участие в корупционни сделки

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 правоприлагащите 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 Прокуратурата⁵. 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 2 и Фигура 3).

ФИГУРА 2. БРОЙ ЛИЦА, ОСЪДЕНИ ЗА ЗЛОУПОТРЕБА СЪС СЛУЖЕБНО ПОЛОЖЕНИЕ (1989 – 2013 г.)

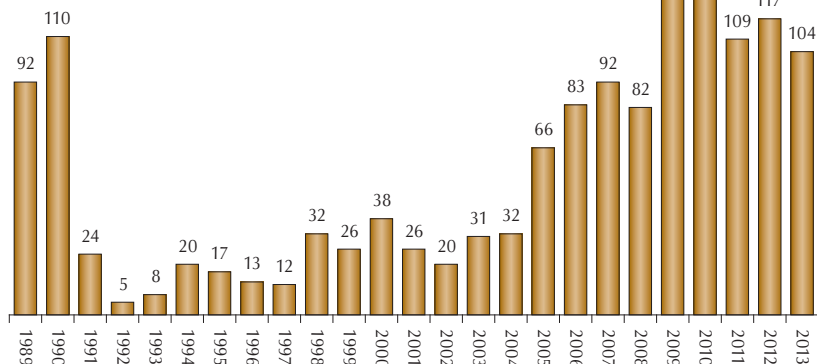


Оценките на СМК за разпространението на корупцията (Фигура 4) значително се различават от наличните официални данни за броя на разследваните, обвинени и осъдени за корупция лица. Стойностите на принципните индикатори за реалната корупция – **участие в корупционни сделки и корупционен натиск** – са показателни 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 пълнолет-**

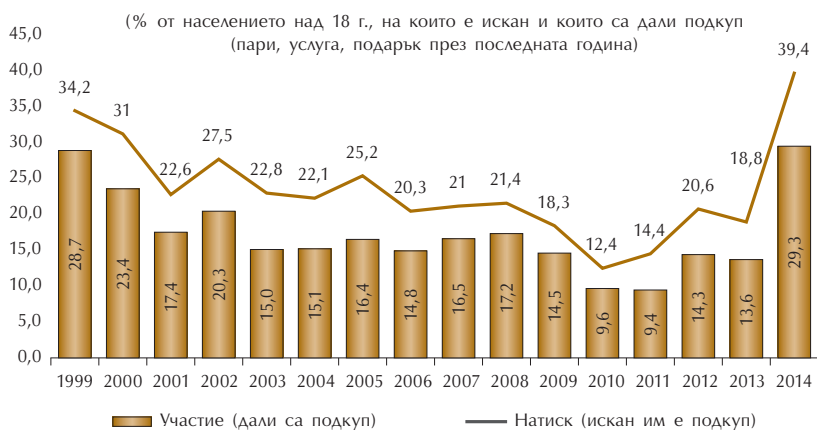
⁵ Прокуратурата използва своя собствена дефиниция за корупцията, според която корупционното поведение има три основни елемента: (1) злоупотреба с власт или престъпване на служебните задължения за сметка на обществения интерес; (2) изпълнение на служебните задължения само при наличието на лична изгода от това; и (3) незаконно преразпределение на средства с цел лична изгода и в ущърб на обществения интерес.

ФИГУРА 3. БРОЙ ЛИЦА, ОСЪДЕНИ ЗА ПОДКУП (1989 – 2013 г.)



Източник: Национален статистически институт.

ФИГУРА 4. КОРУПЦИОНЕН НАТИСК И УЧАСТИЕ В КОРУПЦИОННИ СДЕЛКИ



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

ните граждани на страната⁶ (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.
- 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.)⁷ сочат, че повече от един на всеки четирима български граждани признава, че е дал подкуп поне веднъж през последната година (Фигура 4). 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. Намалването 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

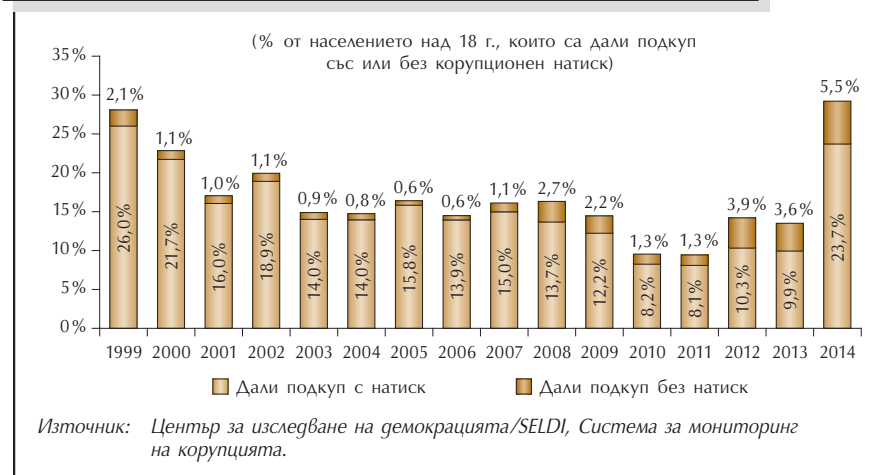
⁶ Предвид броя на гражданите над 18-годишна възраст, 1% от извадката би бил равен на около 65 000 души.

⁷ Вж. Център за изследване на демокрацията. *Чисто бъдеще*. София, 1998.

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 корупцията са много по-високи от средните за ЕС стойности, регистрирани от изследванията на Евробарометър⁸.

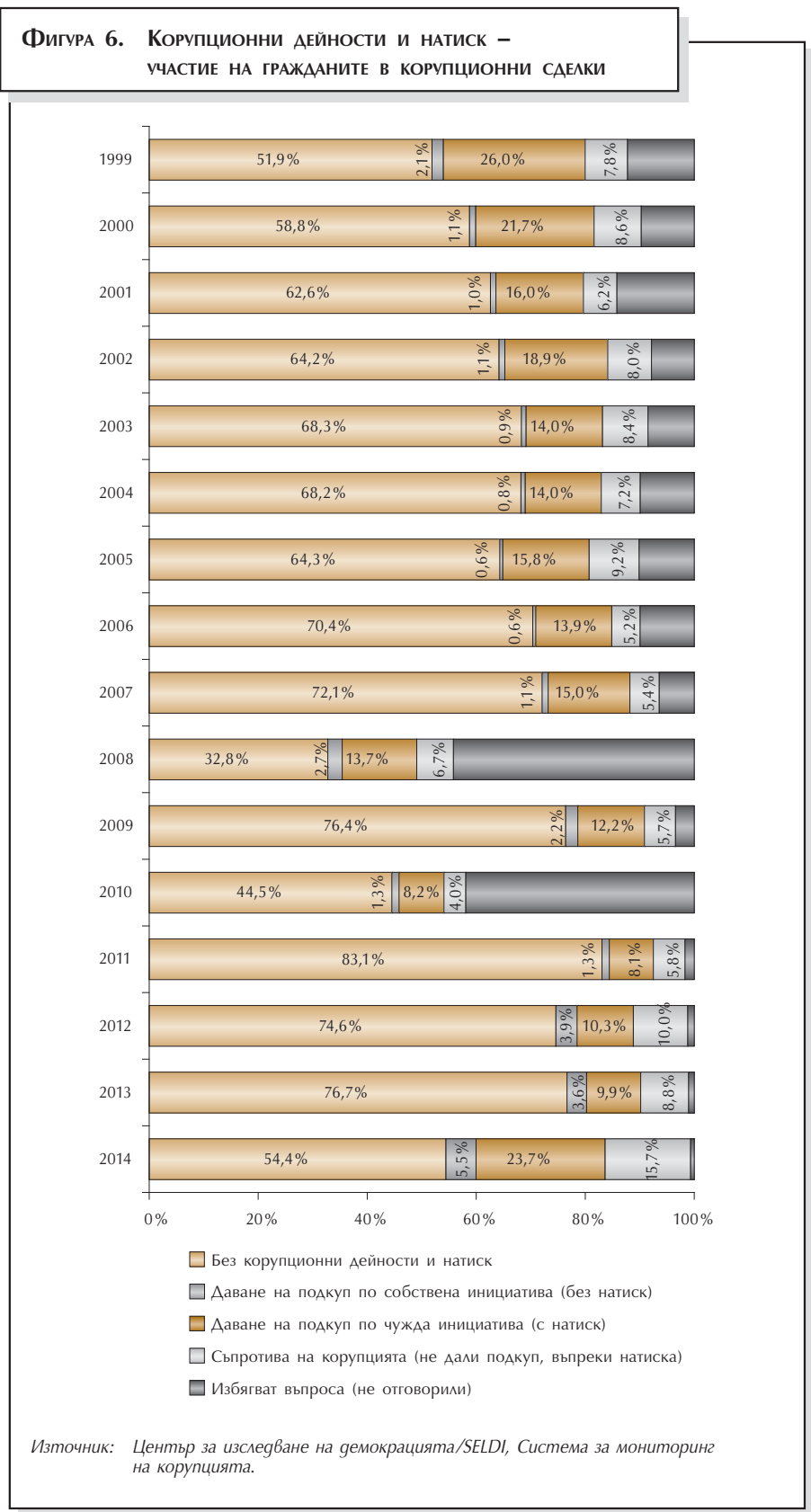
Анализът на индикаторите за реалната корупция на микроравнище показва, че факторите, предопределящи участието на гражданите в корупционни сделки, трябва да се търсят в непосредствения контакт между служителите и клиентите на държавните ведомства⁹. Това на практика означава, че повечето корупционни сделки 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 5, Фигура 6). 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 гражданите се е засилило поради убеждението, че подкупът е нещо очаквано, дори когато не се иска открито.

ФИГУРА 5. УЧАСТИЕ В КОРУПЦИОННИ СДЕЛКИ С ИЛИ БЕЗ КОРУПЦИОНЕН НАТИСК



⁸ 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.

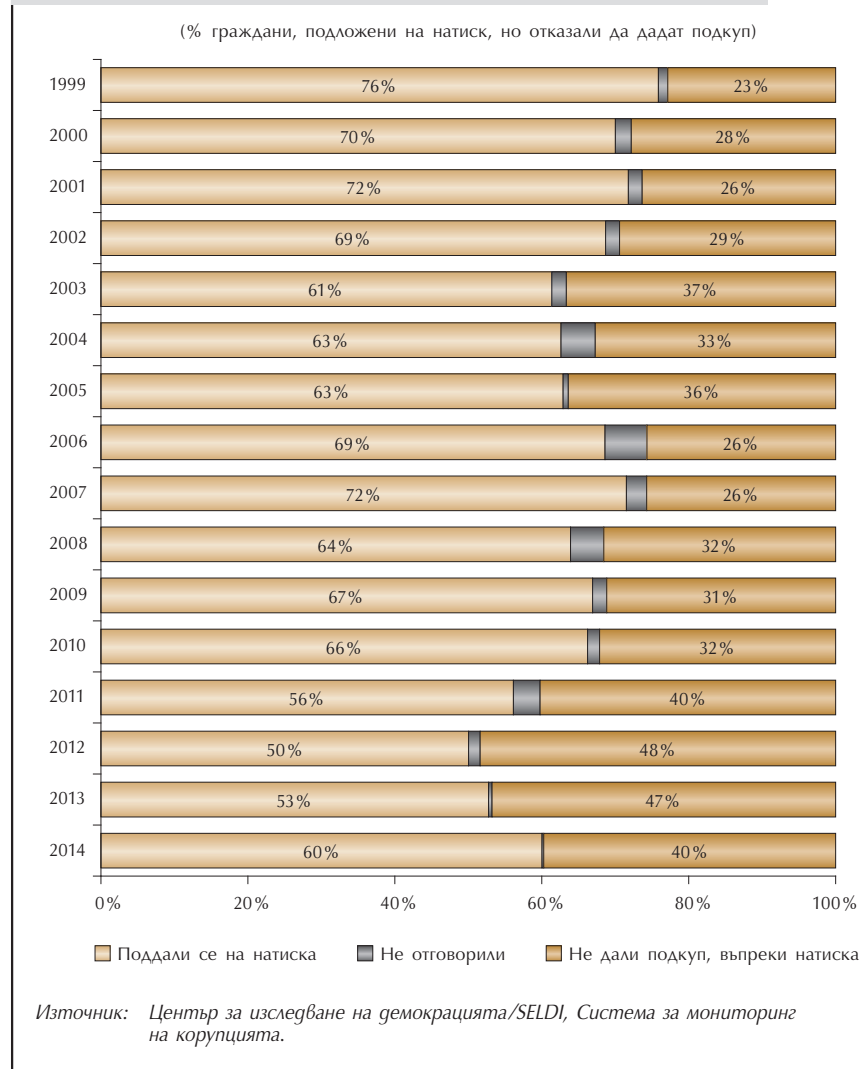
⁹ Двата наблюдавани, свързани с това, индикатори – корупционен натиск (случаи на служители, които заявяват или намекуват, че очакват „нещо“) и участие в корупционни сделки (случаи на граждани, които дават пари, подаръци или услуги в замяна на публични услуги – законни или незаконни) са с високо равнище на статистическа свързаност: Kendall $t > 0.5$, стойност, която е статистически значима ($p < 0.01$).



През периода 1999 – 2014 г. съпротивата на корупционния натиск слабо е нараснала (Фигура 7). 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.

Фигура 7. СЪПРОТИВА НА КОРУПЦИОННИЯ НАТИСК



Нагласи към корупцията

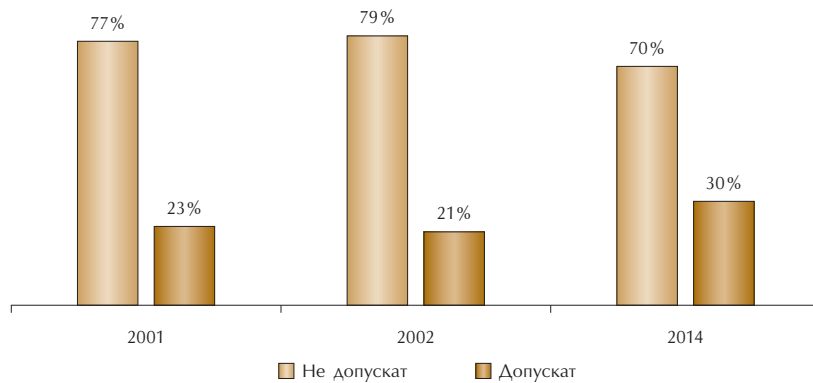
Обясненията на корупционното поведение обикновено изтъкват най-вече критерии на макроравнище. Теориите, които наблягат на моралните и правни фактори, по-скоро не могат да обяснят участието или неучастието на гражданите в корупционни сделки. Основната причина за това е, че моралните измерения на корупцията и законните ограничения спрямо корупционното поведение не въздействат по един и същи начин в различна среда. В обществата, където корупцията е системен проблем съществуват две условия, които влияят върху решенията на отделната личност: 1) очакването, че корупцията е широко разпространена кара хората да използват корупция, за да постигнат целите си; 2) моралното и социално отричане на корупционното поведение повече или по-малко се омаловажава от масовото разпространение на корупцията. Това превръща корупционното поведение в „необходимо зло“, т.е. масов, но морално и законово

осъждан модел на поведение. Като следствие на описаната взаимовръзка обществото и индивидите отхвърлят корупцията, но не могат да ѝ противодействат, тъй като прекалено много хора ежедневно прибягват до дози тип поведение.

Развитието на корупционната ситуация в България през последните 15 години е категорично потвърждение на този обяснителен модел, тъй като в страната сравнително високите равнища на нетърпимост и отхвърляне на корумпираността съжителстват с високи равнища на участие в корупционни сделки. В това отношение си струва да се изтъкнат следните няколко особености:

ФИГУРА 8. ДОПУСТИМОСТ НА КОРУПЦИЯТА

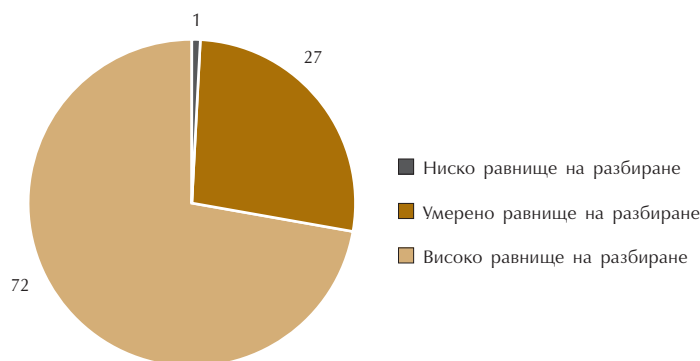
(% от населението над 18 г., които приемат или не приемат различни форми на корумпирано поведение)



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

ФИГУРА 9. РАЗПОЗНАВАНЕ НА РАЗПРОСТРАНЕНИТЕ КОРУПЦИОННИ ПРАКТИКИ (2014 г.)

(% от населението над 18 г., които разпознават разпространени корупционни практики – всички (високо), много на брой (умерено) и малко на брой (слабо))

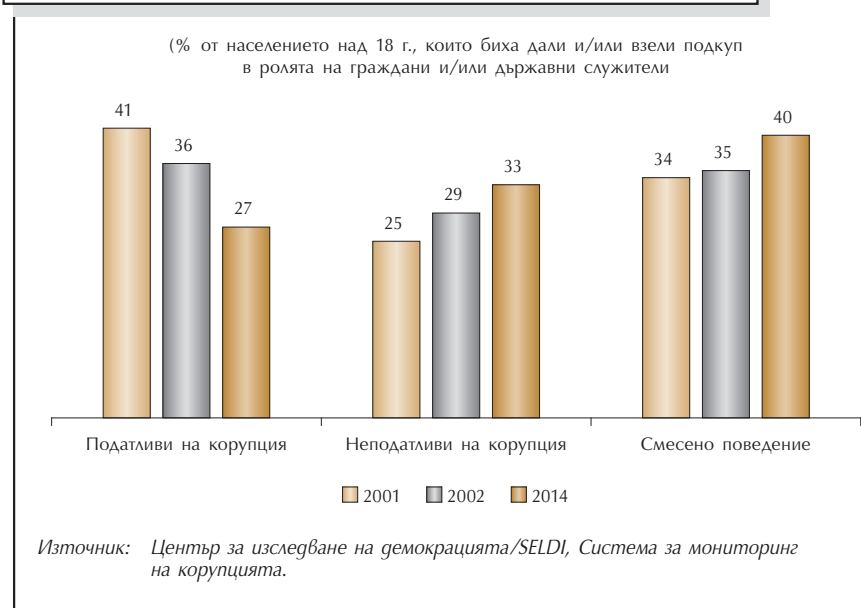


Източник: Център за изследване на демокрацията/SELDI, Система за мониторинг на корупцията.

- **Повечето българи са нетолерантни към корупцията (Фигура 8).** 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 9). 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.
- Въпреки нетолерантността и високата степен на разбиране на корупционното поведение, **значителен брой пълнолетни българи с готовност биха давали/вземали подкупи (Фигура 10).**

„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 търпимостта към корумпираното поведение.

Фигура 10. Податливост на корупция

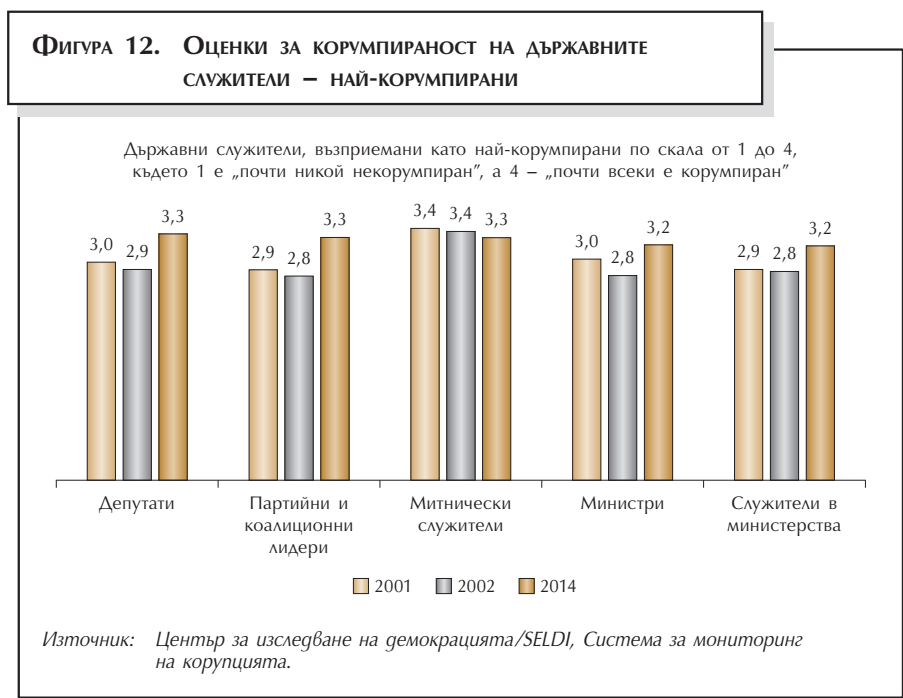


Оценка на корупционната среда

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 11)**. 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 някаква зависимост – хората, които ясно разпознават корупцията 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 предстиви 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 12). 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 13).

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 13. 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 14).

ФИГУРА 14. ОЦЕНКИ ЗА ОСЪЩЕСТВИМОСТТА НА АНТИКОРУПЦИОННИТЕ ПОЛИТИКИ (%)



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

II. ИНСТРУМЕНТИ ЗА АНТИКОРУПЦИОННИ ПОЛИТИКИ В БЪЛГАРИЯ (2009 – 2014)

Интегрирана стратегия за превенция и противодействие на корупцията и организираната престъпност

Основен инструмент на антикорупционната политика в България е *Интегрираната стратегия за превенция и противодействие на корупцията и организираната престъпност*, приета през 2009 г. Стратегията има за цел да даде препоръки за намаляване разпространението и влиянието на корупцията и организираната престъпност на различните нива на управление (централно, регионално и местно), като същевременно включва в този процес бизнес сектора и гражданското общество¹⁰. Отговорността за нейното координиране принадлежи на Главния инспекторат (ГИ) и Комисията по превенция и противодействие на корупцията (КППК) към Министерския съвет. Отговорни за прилагането на Стратегията са и инспекторатите към министерствата и правителствените агенции, както и регионалните администрации. Тяхно задължение е да предложат отделни планове за действие за определен период от време и впоследствие да изготвят доклади за изпълнението им¹¹. Плановете за действие трябва да предвидят мерки, съобразени с шест приоритетни линии:

- Прилагане на унифициран подход към планирането и отчета на дейностите в сферата на антикорупционната политика. Мерките включват преглед на съответното законодателство; засилено общо сътрудничество по дейностите за превенция и противодействие на корупцията; прилагане на антикорупционния механизъм за отчитане на резултатите в сферата на антикорупцията; прилагане и периодично обновяване на методите за оценка на корупционния риск от ГИ и министерствата; увеличаване на аналитичния капацитет на ГИ; разширяване на сътрудничеството с Центъра за превенция и противодействие на корупцията и организираната престъпност (БОРКОР); преглед и контрол на декларацията за конфликт на интереси и т.н.
- Специфичен за сектора подход за превенция и противодействие на корупцията. В зависимост от сектора, анализи и изменения и допълнения на закони и подзаконови актове, вътрешни правила, етични кодекси, както и процедури за подбор и насърчаване на персонала са сред мерките, често включени в този приоритет на плановете за действие.
- Мерки, целящи укрепване на антикорупционната среда.
- Мерки за увеличаване на прозрачността на публичната админи-

¹⁰ Министерски съвет. Интегрирана стратегия за превенция и противодействие на корупцията и организираната престъпност. 2009. <<http://anticorruption.government.bg/downloads/Normativni-aktove/strategy-KPPK.pdf>>

¹¹ КППК. Протокол от заседание на Комисията по превенция и противодействие на корупцията към Министерския съвет, проведено на 11 септември 2013 г. <<http://anticorruption.government.bg/pdocument.aspx?d=k3BdzV0I3jxTQNRbOc%2FINw%3D%3D>>

страция, както и повишаване на гражданската осведоменост за антикорупционните мерки.

- Сътрудничество между правителствените институции, гражданското общество, медиите и бизнес сектора.
- Анализ и оценка за идентификация на сферите с висок корупционен риск често включват въвеждане и/или подобряване на механизмите за повишен контрол¹².
- Доклади за прилагането на Стратегията са изготвени за 2010 г., 2011 г. и 2012 г. За 2013 г. правителството е одобрило план за действие и доклад¹³ само за последното тримесечие на годината. За 2014 г. все още няма одобрен и публично достъпен план. Като цяло, докладите би трябвало да дават информация за резултатите от действията, предприети от министерствата, правителствените агенции и регионалната администрация с оглед на: (1) анализ и идентификация на сфери с висок корупционен риск; (2) регулаторни мерки; (3) проверка и прилагане на механизми за превенция и противодействие на корупцията, по-специално – регулаторни, административни, контролни и наказателни инструменти; (4) сътрудничество между правителствените институции, гражданското общество, медиите и бизнес сектора; (5) прозрачност в управлението и публичната администрация; (6) информационна политика; (7) мерки за увеличаване на административния капацитет; и (8) мерки, които да бъдат приложени в централното управление¹⁴.

Прозрачност. Поради нестабилната политическа среда, липсата на координация и забавеното прилагане, публикуването на плановете за действие до момента е спорадично – на централно ниво такива съществуват за периодите юли 2011 г. – юли 2012 г., август – декември 2012 г., както и за октомври – ноември 2013 г. След приемането на Стратегията (2009 г.), не са обявявани антикорупционни мерки за продължителен период от време, без да има конкретно обяснение за това¹⁵.

Оценка. Като цяло, няма ясно указание за това как плановете за действие, и по-конкретно техните мерки и свързаните с тях показатели, би трябвало да въздействат на общата антикорупционна среда и да допринасят за прилагането на Стратегията. Наличието на показатели за изпълнение за всяка антикорупционна мярка също варира, поради което за значителна част от мерките няма база за сравнение. Към момента, са създадени общо 119 показателя, като за 78 мерки няма показатели за оценка на напредъка и степента на прилагането им.

¹² Министерски съвет. Интегрирана стратегия за превенция и противодействие на корупцията и организираната престъпност. 2009. <<http://anticorruption.government.bg/downloads/Normativni-aktove/strategy-KPPK.pdf>>

¹³ Министерски съвет. Доклад за дейността на комисията по превенция и противодействие на корупцията към Министерския съвет за периода 01.01.2013 – 31.12.2013 г. <<http://anticorruption.government.bg/downloads/-2014-08-15-08-43-18--ДОКЛАД.pdf>>

¹⁴ Министерски съвет. Отчет за 2011 г.: Институционален подход за реализиране на антикорупционната политика на правителството. 2012 г. <<http://anticorruption.government.bg/downloads/Normativni-aktove/2011-Strategy-KPPK.doc>>

¹⁵ КППК. Протокол от заседание на Комисията по превенция и противодействие на корупцията към Министерския съвет, проведено на 11 септември 2013 г. <<http://anticorruption.government.bg/pdocument.aspx?d=k3BdzV013jxTQNRbOc%2Flnw%3D%3D>>

Оценка на ефективността. Резултатите, представяни в докладите за изпълнение обикновено включват примери за дейности, предприети от административните органи без интегриран анализ на техния принос към изпълнението на плановете за действие. Резултатите не са свързани с конкретни мерки, няма анализ на ефективността и резултата от действията, нито пък на степента на прилагане на антикорупционните мерки.

Прилагане на регионално ниво. Информацията за дейностите, предприети на регионално/местно ниво е оскъдна. Въпреки че по-голямата част от местните администрации са приели отделни плановете за действие и изготвили доклади за изпълнение, предоставената информация е ограничена и на практика няма данни, които да потвърждават определени въздействия. Има само един опит да се консолидират дейностите на местно ниво, във връзка със Стратегията – одитният доклад от 2011 г.¹⁶

Корупцията на високите нива. Борбата с корупцията на високите равнища на държавната власт не е обособена конкретно в плановете за действие и докладите за изпълнение. Липсата на резултати във връзка с корупцията на високите нива остава главна пречка за българските граждани да вярват в наличието на сериозни мерки срещу корупцията.

Цялостна оценка. Въпреки че Стратегията е мащабен документ, тя не е операционализирана да съответства на плановете за действие, изпълнението на регионално ниво, прозрачността, оценките и механизмите за отчет. Затова е трудно да бъде оценено дали всички приоритети са адекватно подкрепени с подходящи мерки (и плановете за действие) и дали плановете и мерките са били изпълнени/приети. Стратегията няма вградени инструменти за оценка, които могат да оценят напредъка в постигането на главната цел – намаляване на корупцията. След като антикорупцията постепенно се превръща в главен приоритет на Европейския съюз, остава неясно по какъв начин встъпващите в длъжност български правителства ще се заемат с решаването на този проблем¹⁷. През 2014 г. Комисията за превенция и противодействие на корупцията публикува „Методология за оценка на корупционния риск“, която е съставена на базата на установени модели на корупция в публичната администрация. Не съществуват обаче доклади за приложението на методологията до момента. Въпреки че тя представлява стъпка напред, не дава отговор на главните препоръки в доклада за Механизма за сътрудничество и проверка на Европейската комисия за независима външна оценка на корупционния риск. Методологията трябва да бъде приложена в инспекторатите.

¹⁶ Министерски съвет. Отчет за 2011 г.: Институционален подход за реализиране на антикорупционната политика на местно ниво. 2012. <<http://anticorruption.government.bg/downloads/File/municipalities-report.pdf>>

¹⁷ Министерски съвет. Пламен Орешарски: откритост, отчетност и диалогичност ще са основни принципи в работата на правителството. 20 септември 2013 г. <<http://www.government.bg/cgi-bin/e-cms/vis/vis.pl?s=001&p=0213&n=480&g=>>>

Специализирани антикорупционни органи и институции с антикорупционни функции

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 законопроекта¹⁸. 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*¹⁹, както и на *Стратегията за превенция и корупция в съдебната система*. Комисията си сътрудничи с Гражданския съвет към ВСС и други антикорупционни структури в рамките на държавните органи, включително и с Омбудсмана²⁰.

¹⁸ 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>>

¹⁹ 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 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.

²⁰ Официален уеб сайт на Висшия съдебен съвет: <<http://www.vss.justice.bg/bg/start.htm>>

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.

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.

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 сроковете, 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 създадена през 2006 г.²¹ Организацията на работата на КППК, както и на административните и технически услуги се извършва от Главния инспекторат на Министерския съвет²².

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.²³

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.)²⁴, 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 единици²⁵. Инспекторатите разполагат със сравнително широки правомощия в областта на противодействието

²¹ 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>

²² КППК. Функции и състав. <<http://anticorruption.government.bg/content.aspx?p=14>>

²³ КППК. Годишен доклад. 2013. <<http://anticorruption.government.bg/downloads/--2014-08-15-08-43-18--ДОКЛАД.pdf>>

²⁴ 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&usq=AFQjCNFD59q2u_5tkjTTSbNet5oHbxttEQ&sig2=hcmi99Nra9dRL_wrHCUudQ>

²⁵ Министерски съвет. Доклад за състоянието на администрацията за 2013 г. 2014. <http://www.government.bg/fce/001/0211/files/DSA_2013.pdf>

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 задължения²⁶.

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 оперативните 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 ГИ²⁷.

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 оказа прекалено висока,

²⁶ КППК. Инспекторати. <<http://anticorruption.government.bg/content.aspx?p=18>>

²⁷ Пак там.

за да бъде използвана като ефективен инструмент²⁸. 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 оценка на корупционния риск, нито обяснение за продължаващия голям брой нарушения, въпреки въведените санкции²⁹.

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

²⁸ Годишен доклад за дейностите на Комисията за отнемане на незаконно придобито имущество за 2013 г.

²⁹ 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>

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 стойност³⁰. 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 2663³¹ 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.³² Агенцията публикува първия си общодостъпен годишен доклад през 2013 г.³³, 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 област³⁴. 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 419³⁵ 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 глоби³⁶.

³⁰ Агенция „Митници“. Годишен доклад на Агенция „Митници“ за 2013 г. 2014. <<http://www.customs.bg/bg/mag/90>>

³¹ <http://www.babh.government.bg/bg/Page/about_us/index/about_us/3a%20нас>

³² Център за изследване на демокрацията. Престъпление без наказание: противодействие на корупцията и организираната престъпност в България. София, 2009.

³³ 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>

³⁴ The World Bank, 2012, Doing Business 2013 Smarter Regulations for Small and Medium-Size Enterprises, Washington D.C., 2012.

³⁵ <<http://ar2.government.bg/ras/index.html>>

³⁶ 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?0ZKDWUgLUJoiGMALia%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 разпоредби³⁷.

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.³⁸

Регионалните инспекции по околната среда и водите. Стремехът 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 онлайн³⁹, който разкрива модел на действие, сходен с този на другите контролни агенции в страната: много активна инспекционна 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

³⁷ Столична регионална здравна инспекция. Седмична оперативна информация. <<http://srzi.bg/Pages/reports/49/>>

³⁸ 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>

³⁹ Месечните отчети са достъпни на страницата на Министерството на околната среда и водите в интернет на адрес: <<http://www.moew.government.bg/?show=165>>

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.

Оценка на риска и обработване на жалбите

Оценката на корупционния риск се осъществява в рамките на изпълнителната власт⁴⁰. По-голямата част от министерствата са изготвили вътрешни методологии за оценка на корупционния риск. Оценката би трябвало да се извършва на годишна база и да бъде придружена от доклади, съдържащи обективен анализ на постиженията за всеки един индикатор за корупционния риск, както и на оценката на цялостното ниво на корупционен риск. Въпреки това, тези изисквания са твърде общи и се прилагат спрямо всички органи на публичната администрация, независимо от техните конкретни задачи. Изследването на риска е базирано на самооценка на служителите на съответните министерства/органи. Няма достатъчно публично достъпна информация за ефективността на действителното прилагане на методологиите за оценка на риска, с изключение на Министерството на икономиката и енергетиката. Не е ясно до колко министерствата прилагат методологиите за изследване на риска, и което е по-важно с каква точност и експертност. Това бе отбелязано в първия *Доклад на ЕС за борба с корупцията*, публикуван през 2014 г.⁴¹

Въпреки това, съществува ясен ръст в прозрачността и достъпа до друга антикорупционна документация, не само на централно, но и на регионално и местно ниво. По-голямата част от централната и регионалната администрация са разработили вътрешни правила за поведение. През 2013 г., 510 администрации (87% от всички структури) въведоха употребата или продължиха да използват регистър на декла-

⁴⁰ КППК. Методология за анализ и оценка на ефективността на дейността на администрацията. 2010. <http://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCEQFjAA&url=http%3A%2F%2Fanticorruption.government.bg%2Fdownloads%2FNormativni-aktove%2Fzapoved-p180.doc&ei=-f15UL7pFMyN4gTQ24DgDw&usg=AFQjCNEQxHeLYGRc9cfMF_prhgGW-ALWvA&sig2=ca89yTOo_IХ-рК6оуNgANA&cad=rja>

⁴¹ Европейска комисия. Приложение България към Доклада на ЕС за борбата с корупцията. 3 февруари 2014. <http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/docs/2014_acr_bulgaria_chapter_bg.pdf>

рациите на служителите в съответствие със *Закона за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси*⁴². Корупционни сигнали биха могли да бъдат изпратени практически до всяка административна структура. Най-предпочитаните канали за комуникация са имейл, телефон, „кутия за корупция“, уеб страници и т.н. Повечето централни и регионални администрации публикуват и одитни доклади за предприетите действия във връзка с получените жалби.

Редица стандартни антикорупционни мерки бяха приложени на общинско равнище, като системата за „обслужване на едно гише“, която цели да намали броя на служителите в директен контакт с обществеността, увеличаване на прозрачността чрез общински информационни бюлетени и уеб страници, етични кодекси и установяване на системи за вътрешно финансово управление и контрол. Крайният резултат на такива мерки е трудно да бъде оценен, поради големия брой и разнообразие на местните административни единици.

Получаване на жалби/сигнали в публичната администрация.

Информацията в доклада за състоянието на публичната администрация от 2013 г. показва, че общият брой на получените сигнали достига 98 081, отбелязвайки значителен ръст в сравнение с предходната година (10 932 през 2012 г.). Това се дължи почти изцяло на общия брой сигнали, отчетени в Столична община – 84 098 сигнала. Забележима промяна, в сравнение с предходната 2012 г., е броят на сигналите във връзка с незаконосъобразни или неправомерни действия или бездействия – 3583 през 2013 г., в сравнение с 2118 през 2012 г. Интересен е фактът, че броят на сигналите за корупция бележи спад както по отношение на държавните служители (от 612 сигнала през 2012 г. на 445 през 2013 г.), така и по отношение на изпълнителните органи (от 11 на 5 съответно). По-забележителен все пак е отчетеният драстично покачващ се капацитет на публичната администрация да извършва проверки по получени сигнали. Според предишни доклади за състоянието на публичната администрация, за период само от две години, властите са успели да увеличат своята натовареност повече от три пъти, извършвайки 19 864 проверки (от общо 20 716 сигнала) през 2011 г., в сравнение с 6132 (от 9325 сигнала) през 2009 г. Данните за 2013 г. са още по-впечатляващи, администрацията отчита 96 586 извършени проверки (98,48% от получените 98 081 сигнали). Въпреки че е налице видимо покачване активността на гражданското общество през 2013 г., отчетените цифри най-вероятно изобразяват някакъв вид умело представяне на данни за извършените от публичната администрация проверки, с цел да се покажат по-високи нива на въздействие.

Прегледът на специализираните антикорупционни органи показва, че антикорупционните институции не успяват да проведат борбата с корупцията координирано и на основата на партньорство. Въпреки усилията да се увеличи координационният капацитет чрез създаването на Съвет за координация на действията в борбата с коруп-

⁴² Министерски съвет. Доклад за състоянието на администрацията за 2013 г. 2014. <http://www.government.bg/fce/001/0211/files/DSA_2013.pdf>

цията в Република България⁴³ и опитите да се установи по-широко сътрудничество с БОРКОР, няма много доказателства, които да подкрепят наличието на конкретни резултати. Европейската комисия многократно, включително в последния си доклад⁴⁴ по Механизма за сътрудничество и проверка и първото издание на *Доклад на ЕС за борба с корупцията*⁴⁵ заявява, че съществува очевидна необходимост за установяването на „независима институция, която да концентрира усилията, да прави предложения и да управлява действията срещу корупцията“.

В България все още липсва институционална независимост в сферата на антикорупцията, което ограничава проактивността на администрацията и извършването на независим мониторинг. Политическите промени в България обикновено водят до масови промени и на административно ниво, което влияе отрицателно на борбата с корупцията⁴⁶. В резултат на това, продължават да доминират последващи реакции и стремеж към предимно формално съответствие⁴⁷. Въпреки повишената прозрачност, дължаща се на множеството добри практики, въведени в общата администрация, тяхното въздействие по отношение на борбата с корупцията е ограничен.

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.

⁴³ Съветът за координация на действията в борбата с корупцията в Република България включва председателя на Комисията за Професионална етика и превенция на корупцията към ВСС, Парламентарната комисия за борба с корупцията и конфликт на интереси и Комисията по превенция и противодействие на корупцията.

⁴⁴ Европейска комисия. Работен документ на службите на Комисията България: Технически доклад [Придружаващ доклад на комисията до Европейския парламент и Съвета относно напредъка на България по механизма за сътрудничество и проверка {COM(2014) 36 final}]. 22 януари 2014 г. <http://ec.europa.eu/cvm/docs/swd_2014_36_bg.pdf>

⁴⁵ Европейска комисия. Приложение България към Доклада на ЕС за борбата с корупцията. 3 февруари 2014 г. <http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/docs/2014_acr_bulgaria_chapter_bg.pdf>

⁴⁶ Европейска комисия. Работен документ на службите на Комисията България: Технически доклад [Придружаващ доклад на комисията до Европейския парламент и Съвета относно напредъка на България по механизма за сътрудничество и проверка {COM(2014) 36 final}]. 22 януари 2014 г. <http://ec.europa.eu/cvm/docs/swd_2014_36_bg.pdf>

⁴⁷ Европейска комисия. Доклад на комисията до Европейския парламент и Съвета относно напредъка на България по механизма за сътрудничество и проверка {SWD(2012) 232 final}. 18 юли 2012 г. <http://ec.europa.eu/cvm/docs/com_2012_411_bg.pdf>

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 служител⁴⁸, 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 поръчка⁴⁹. 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, въвлечени 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 внесени два законопроекта за изме-

⁴⁸ 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.

⁴⁹ 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.

нение 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 ѝ председател. Немотивирано в най-голяма степен е предположеното 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 различаването 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.

Регистрация на търговците и юридическите лица с нестопанска цел

С влизането в сила на *Закона за търговския регистър* на 1 януари 2008 г. започна да функционира централен електронен Търговски регистър, в който се регистрират всички търговци, включително кооперациите и клоновете на чуждестранни търговци. Функционирането на Търговския регистър, въпреки периодичните опити на различни лобита да ограничат публичността му, показва предимствата на тази система за търговска регистрация – по-бързи процедури по регистрация и други вписвания на различни обстоятелства; достъп до информация и достоверност на получената информация; намаляване на натовареността на съдилищата; намаляване на корупцията в съдебната система.

Юридическите лица с нестопанска цел, от друга страна, продължават да бъдат регистрирани в окръжните съдилища по седалището си. Регистрите, водени на хартиен носител, както и цялата процедура остават непрозрачни, тъй като няма централизирана база данни с информация за всички подобни организации. Регистрациите и въвеждането на промени по съдебен ред прави процеса бавен, скъп и непредсказуем. Съществуват противоречия между практиките на различните окръжни съдилища. Много други юридически лица – обект на частното право, извън тези с нестопанска цел, биват регистрирани, в зависимост от характера си, в различни регистри, водени от различни институции по силата на различни нормативни актове.

Належащо е извършването на по-нататъшни реформи относно регистрацията на организациите с нестопанска цел и други нетърговски организации, които да увеличат прозрачността (включително чрез публикуването на финансови отчети) и да стеснят възможните сфери за корупция. Така биха се разрешили и много от проблемите на съществуващите децентрализирани и неелектронни регистри.

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, заемщи 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.

III. 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 извършва 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 изборни 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 пред-

ставява 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. Последниците 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 тенденции, 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 „резервоара“ 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 гласа 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.

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 правоприлагането. 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 парламен-

тарните 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 предложенията 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 безизходица, породена от неуспеха на Народното събрание 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.

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.

През октомври 2014 г. Министерството на правосъдието представи проект на *Актуализирана стратегия за продължаване на реформата в съдебната система*⁵⁰, очертаващ целите и мерките за следващите 7 години. В първата стратегическа цел „Гарантиране независимостта на съда и на другите органи на съдебната власт чрез ефективни мерки срещу корупция, политически и икономически натиск и други зависимости” се съдържат конкретни мерки за преодоляване на институционалните причини за неправомерно влияние върху и чрез Висшия съдебен съвет, за ограничаване възможностите за административни форми на влияние върху независимостта на съда и повишаване на отговорността и ефикасността на администрирането на съдилищата, както и комплекс от мерки за превенция на корупцията в съдебната власт. Развитieto на модерна и ефективна наказателна политика е обособена като отделна стратегическа цел наред с проблемите на човешкия капитал и ефективното администриране на съдебната власт.

⁵⁰ Проектът за стратегия е публикуван за обществено обсъждане на интернет страницата на МП http://mjs.bg/Files/Проект_на_Актуализирана_стратегия_за_съдебна_реформа_635489116277892922.pdf; Постъпилите становища дават висока оценка и доразвиват редица от предложените мерки – <http://mjs.bg/107/>

Систематична политика за превенция на корупцията в съдебната власт

- Интегрирана политика за предотвратяване на конфликта на интереси и корупцията в рамките на съдебната власт. Електронни регистри за деклариране на разширен кръг обстоятелства.
- Изграждане на помощно звено „Интегритет“ към етичната комисия на ВСС, натоварено с периодични проверки по утвърдена методология на магистратите и съдебната администрация за наличие на про-корупционни фактори.
- Въвеждане на механизми за ефективно приложение на правилата на съдебната етика от съдиите, прокурорите и следователите и от страна на ВСС.
- Въвеждане на механизми за бързина, обективност и отчетност на провежданите разследвания срещу магистрати и създаване на действени гаранции, че разследванията не се използват за формиране на зависимост у разследваните.
- Премахване на административната преценка при формиране възнагражденията на магистратите, включително за допълнително материално стимулиране, което да не се превръща в скрит механизъм за поощряване на едни и ощетяване на други.
- Изработване на стандарт за сигурност на информационните технологии, използвани в съдебната власт.
- Създаване на гаранции за сигурност и прозрачност на процеса по разпределение на делата на случаен принцип и по определяне на персоналния състав на отделните съдебни състави.
- Изграждане на капацитет на Инспектората към Висшия съдебен съвет (ИВСС) да следи за системни корупционни фактори в работата на органите на съдебната власт.
- Изготвяне на ежегодни доклади от ВСС за наличие на данни за корупция и оценка на ефективността на мерките за борба с нея и публичното им обсъждане.

Източник: Проект на Актуализирана стратегия за продължаване на реформата в съдебната система.

Общественото обсъждане и постъпващите становища по проекта дават възможност за доразвитие и съгласуване на предложените мерки преди приемането на Стратегията от правителството.

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 причини⁵¹. През януари 2014 г. министърът на правосъдието представи пред Народното събрание проект за нов Наказателен кодекс⁵². 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 производство 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).

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 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 прок-

⁵¹ 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.

⁵² Въпреки дългия процес на изготвяне, който отне няколко години и в който участваха немало 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.

Фигура 15. Брой случаи на подкуп, регистрирани и разрешени от полицията (2006 – 2012 г.)

активно, 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 практики⁵³.

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.

Случаят с изборните бюлетени

Ярък пример за компрометирано разследване поради ненавременна медийна публичност е случаят, предизвикан от твърдения за открити фалшиви изборни бюлетени през 2013 г.

⁵³ ВКП. Доклад за прилагането на закона и за дейността на прокуратурата и разследващите органи през 2012 г. София, 2013, с. 98.

В деня преди парламентарните избори през май същата година, който по закон е ден за размисъл, Прокуратурата изрази официално становище относно операция, извършена предходния ден в помещенията на печатница, отговорна за отпечатването на изборните бюлетини, при която са били открити определен брой бюлетини.

В изявлението едностранно и непрофесионално се коментират факти и предположения, които към дадения момент не са надлежно проверени. В него се споменава броят на бюлетините, описани като „отпечатани и готови за експедиране“, прави се категорично заключение, че броят им е бил по-голям от този, който печатницата е трябвало да подготви и се обявява, че е започнало досъдебно производство не само за злоупотреба с власт, но и за организирана престъпност, свързана с изборите.

Разследването, което последва, опроверга повечето от тези изводи и установи, че първоначално обявеният брой бюлетини не е бил верен, че не всички бюлетини са били готови за употреба и че няма доказателства, отнасящи се до евентуалната им доставка. В резултат, Прокуратурата не успя адекватно да разреши случая и нито целта на бюлетините, нито лицата, наредили тяхното отпечатване бяха разкрити. Обвиненията за организирана престъпна дейност, свързана с изборите също бяха оттеглени.

За да избегне пълен провал, Прокуратурата опита да повдигне обвинение срещу бившия главен секретар на правителството за неупражняване на контрол върху дейността на печатницата. Но и този опит да се „спаси“ случая се оказа неуспешен, тъй като съдът, както на първа, така и на втора инстанция върна делото на Прокуратурата заради несъответствия и липса на доказателства. Хронологията на случая и някои изтекли документи по-късно засилиха съмненията, че Прокуратурата по-скоро е играла политическа роля вместо да изпълнява прокурорските си функции и главната ѝ цел е била да повлияе на изборните резултати, а не да разреши случая.

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 повдигнали 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, ком-

петентен да разглежда дела за организирана престъпна група и Апелативен специализиран наказателен съд, действащ като втора инстанция⁵⁴. 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 дискусивно 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.

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.

⁵⁴ 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.

- 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.

⁵⁵ В публикувано на 25.11.2014 г. „Становище на Прокуратурата на Р България относно Стратегията за съдебна реформа“ за пръв път се изразява подкрепа за реструктурирането на ВСС на две колегии – колегия на съдиите и колегия на прокурорите и следователите, както и за въвеждане на пряк избор на членовете на ВСС от магистратската квота, след прозрачна процедура по номиниране на кандидатите и обсъждане на техните качества. Представени са и идеи за вътрешно реструктуриране на Инспектората към ВСС съобразно възможното реструктуриране на ВСС, за реформи в организацията и системата на Прокуратурата, вкл. в досегашната структура и йерархия, в дейността на специализираните прокуратури и т.н., а също и за обществен контрол върху работата на прокуратурата. Волята за доразвитие и осъществяване на тези идеи и тяхното осъществяване би могло да допринесе за превръщането на Прокуратурата в модерно и добре работещо държавно обвинение. Виж по-подр. <<http://prb.bg/main/bg/Documents/5318/>>

IV. 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) показва, 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 заложници 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 задължността 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 съставлява-

ше 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.

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 въвличените 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

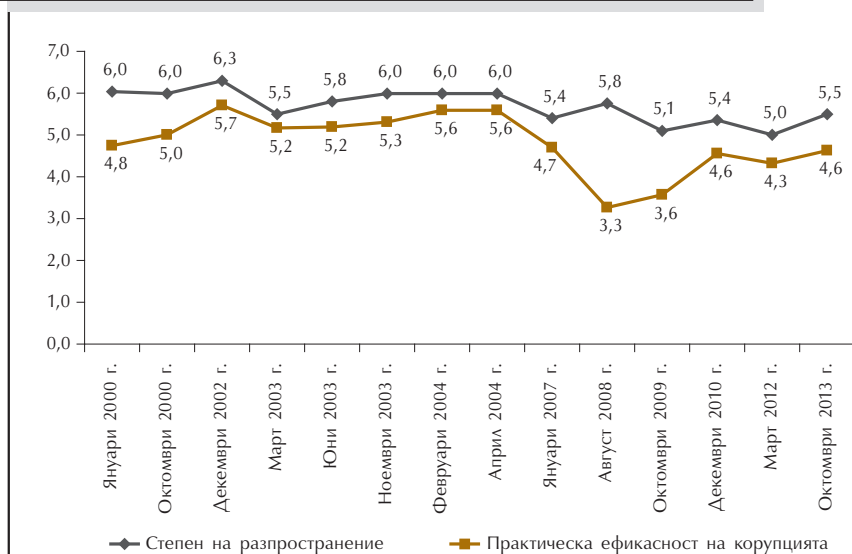
успя да изплати близо 1 млрд. лв. преди да поиска от БНБ да бъде поставена под специален надзор, което говори за висока степен на ликвидност. Последвалото преразглеждане на кредитния портфейл на банката, поискано, но не оповестено в цялост публично от Централната банка, показва потенциална обезценка 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 16. ОЦЕНКИ ЗА КОРУМПИРАНОСТТА НА БИЗНЕС СРЕДАТА И ЗА ПРАКТИЧЕСКАТА ЕФИКАСНОСТ НА КОРУПЦИЯТА В БЪЛГАРИЯ (ТЕНДЕНЦИЯ В БИЗНЕС СЕКТОРА)

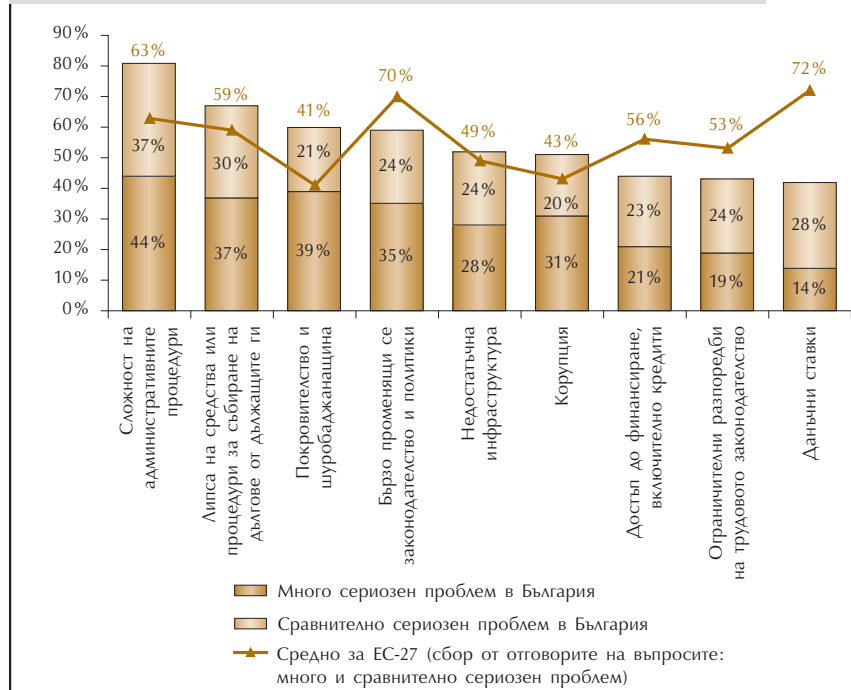


Източник: Център за изследване на демокрацията/SELDI, Система за мониторинг на корупцията.

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

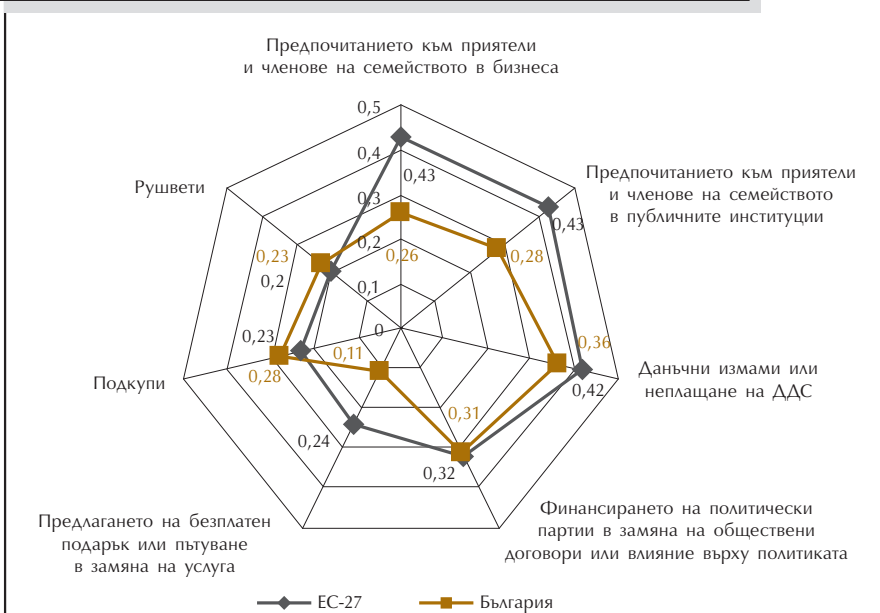
за ЕС. Това усещане на фирмите се засилва от по-високата сложност на административните процедури, пред които компаниите се изправят в България отколкото в ЕС.

ФИГУРА 17. ПРОБЛЕМИ ПРЕД ПРАВЕНЕТО НА БИЗНЕС В БЪЛГАРИЯ И В ЕС СПОРЕД ФИРМИТЕ



Източник: Флаш Евробарометър, 2013 (бизнес).

ФИГУРА 18. НАЙ-РАЗПРОСТРАНЕНИТЕ КОРУПЦИОННИ ПРАКТИКИ СПОРЕД БИЗНЕСА В БЪЛГАРИЯ И В ЕС-27



Източник: Флаш Евробарометър, 2013 (бизнес).

По отношение на вида на корупционните практики, българските фирми е много 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 ощетени 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.

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, гарантирането 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.

Скрита икономика

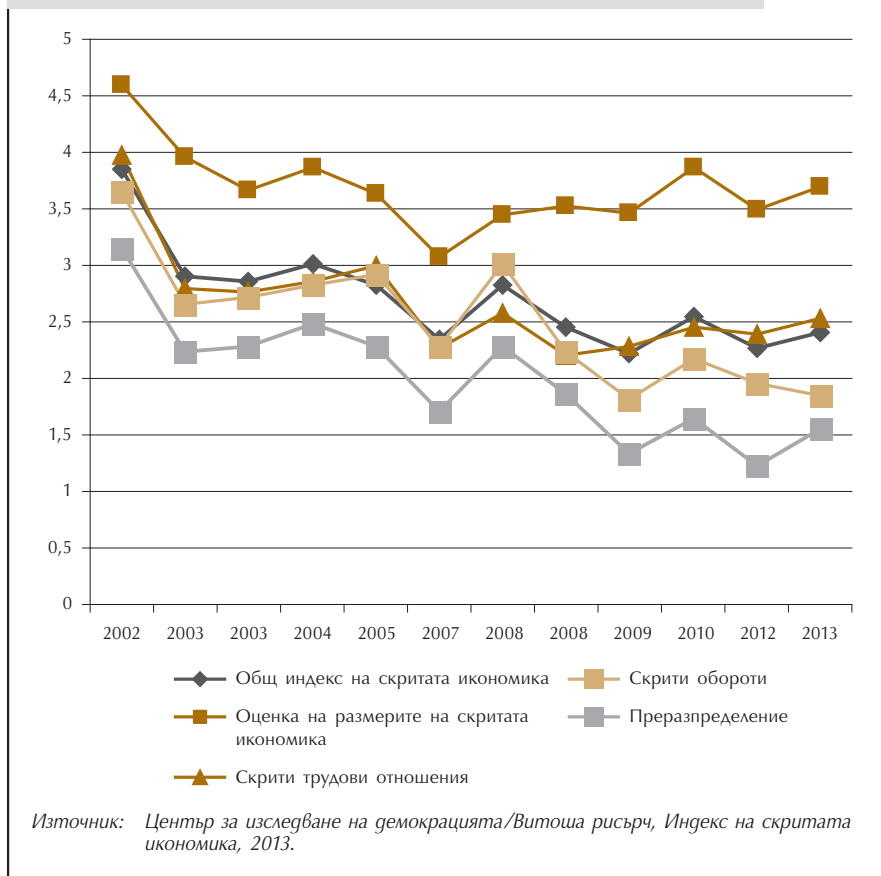
Според различни изчисления скритата икономика в България е около 30% от БВП. Оперирането на бизнеса в скритата икономика е свързано, наред с други фактори, и с използването на подкупи предимно насочени към държавната администрация и органите за контрол (избягване на социални осигуровки, данъци, глоби и т.н.). Трябва да се отбележи като положителна тенденция, че през последните 10 години скритата икономика в България се е свила поради различни икономически фактори, включително икономическото сближаване с ЕС, задълбочаването на кредитните пазари, въвеждането на задължителна регистрация за трудовите договори през 2003 г., свързването на фискалните устройства със сървърите на Националната агенция по приходите и извършените последващи проверки, и др.

И все пак, според *Индекса на скритата икономика* на Центъра за изследване на демокрацията през 2013 г., делът на скритата икономика в България леко се е увеличил на годишна база. Тази тенденция вероятно ще се запази и през 2014 г. Основните причини за това могат да се търсят в липсата на подобрене на общата икономическа конюнктура, продължителната политическа нестабилност, която оказва негативен ефект върху функционирането на контролните и правоприлагащите органи. Изчисленията показват, че загубите от укриване на ДДС и невнасянето на социални осигуровки достигат почти 1,45 млрд. лв. годишно, според консервативни изчисления. Реалните загуби може да са дори по-високи⁵⁶.

Един от ключовите фактори, който може да повлияе положително или отрицателно на развитието на скритата икономика и свързаната

⁵⁶ Център за изследване на демокрацията. Policy Brief 42: *Скритата икономика в България през 2013 г.* София, ноември 2013.

ФИГУРА 19. ИНДЕКС НА СКРИТАТА ИКОНОМИКА (2002 – 2013 г.)



с него корупция е функционирането на многобройните контролни и правопривагащи органи в държавната администрация. През последните две години политическият надзор върху функционирането на тези органи е слаб, увеличавайки рисковете от корупция. Контролните функции на тези органи се считат за едни от най-силните корупционни рискови фактори в бизнеса. Някои от ключовите агенции останаха без ръководство за продължителен период от време през 2013 – 2014 г., което очевидно е оказало отрицателно влияние върху тяхната работа, например при събирането на приходите. Въпреки че равнището на прозрачност и оценката за дейността на повечето подобни агенции са се подобрили, те остават прекомерно фокусирани върху контролирането, а не върху обслужването на бизнеса. В

това отношение недоверието е взаимно – бизнесът не разглежда държавните институции като партньори, а като тежест. Малко вероятно е негативното отношение на бизнеса към контролните и правопривагащите органи да се замени с по-позитивна нагласа, докато мащабните прояви на незаконни печалби, демонстрирани в случаи като този с Централна кооперативна банка (ЦКБ), останат ненаказани.

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 политиците 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 правопривагащите 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

**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.

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 ограничена. 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 пражосничество 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.

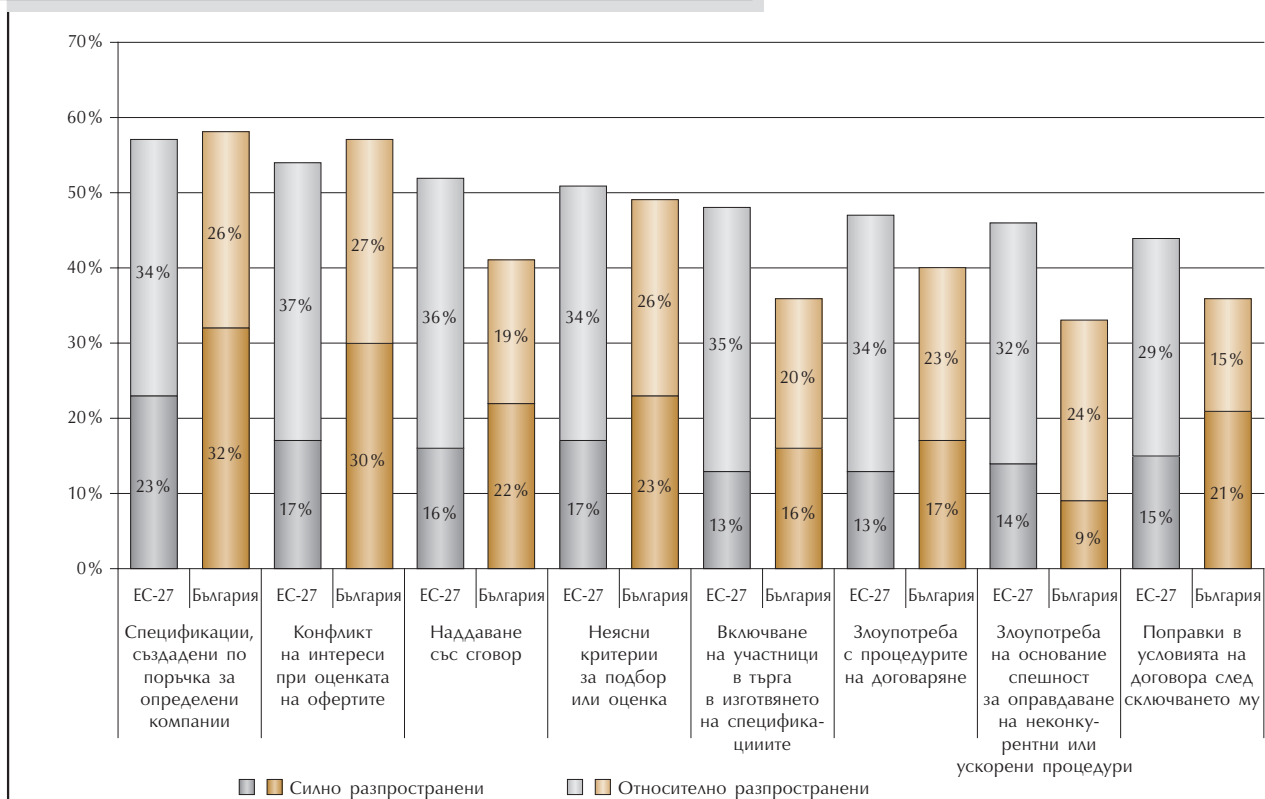
Проучването „Флаш Евробарометър“ от 2013 г., което включва 2816 европейски компании, показва, че 58% от българските фирми са били възпрепятствани от корупция в опита си да спечелят обществен търг или договор за обществена поръчка през последните 3 години – най-високата стойност за ЕС. Най-близко до този процент са данните за Словакия (57%), Кипър (55%) и Чехия (51%). На равнище ЕС-27, средно 32% от фирмите, които са участвали в търгове 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 поръчки⁵⁷.

Един от основните корупционни рискови фактори при обществените поръчки остава **високият дял на неконкурентни процедури** сред обявените обществени поръчки (25% през 2012 г. и 26,3% през 2013 г.), включително и процедурите по договаряне с и без предварително обявление. Последните са инструмент, който е особено податлив на измами и корупция.

ФИГУРА 20. НАЙ-ЧЕСТО СРЕЩАНИТЕ НЕРЕДНОСТИ ПРИ ВЪЗЛАГАНЕТО НА ОБЩЕСТВЕНИ ПОРЪЧКИ (СПОРЕД БИЗНЕСА)



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

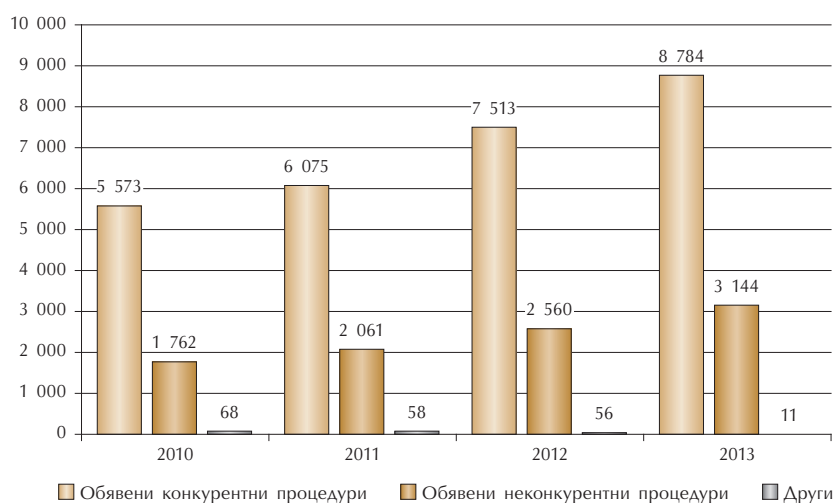
⁵⁷ Stoyanov, A., R. Stefanov, and B. Velcheva. *Bulgarian anti-corruption reforms: a lost decade?* ERCAS Working paper #42 (2014).

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.

ФИГУРА 21. БРОЙ НА ОБЯВЕНИТЕ ОБЩЕСТВЕНИ ПОРЪЧКИ ПО ВИД ПРОЦЕДУРА (2010 – 2013 г.)



Източник: Агенция по обществени поръчки⁵⁸.

⁵⁸ 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).

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 поръча 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 поръчки⁵⁹. В доклада се отбелязва, че в изчислените 18% загуби спрямо общия обем на бюджета на нередовните обществени поръчки в 8-те анализирани страни 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.

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 поръчки⁶⁰.

⁵⁹ Identifying and Reducing Corruption in Public Procurement in the EU, PricewaterhouseCoopers (PWC), Ecorys, June 2013.

⁶⁰ 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.

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 годишна 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 прокарван 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 депутати⁶¹.
- Държавните предприятия в електроенергийния сектор продължават да трупат дългове, тъй като са притиснати от политически

⁶¹ 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.

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 задължняването 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 злоупотреби⁶². 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 поръчки⁶³. 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. евро⁶⁴.

⁶² Център за изследване на демокрацията. Policy Brief 43: *Корупция и антикорупция в България (2012 – 2013)*. София, ноември 2013.

⁶³ *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.

⁶⁴ Център за изследване на демокрацията. *Енергетика и добро управление: тенденции и политики*. София, 2011.

Мерки за подобряване на управлението в сектор „Енергетика“⁶⁵

- 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.
- 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

⁶⁵ Пак там.

не върху оценката на реалното въздействие и ползите от изразходваните средства. Ако няма адекватен контрол върху разпределението 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.

Фигура 22. ПОРОЧЕН КРЪГ НА УПРАВЛЕНИЕТО НА СРЕДСТВАТА ОТ ЕС



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 европейски 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 компенсират първоначалната ниска усвояемост. Това доведе до занижен контрол и преориентиране от конкурентно разпределение на средства към пряко договаряне⁶⁶.

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 нередности⁶⁷:

- Европейският фонд за гарантиране на земеделieto и Европейският фонд за развитие на селските 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 планови 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.

⁶⁶ 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.

⁶⁷ 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.

V. 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 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 политиците 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 практически 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 обществото⁶⁸.

⁶⁸ 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“.

ПРИЛОЖЕНИЕ: КОРУПЦИЯТА В ЮГОИЗТОЧНА ЕВРОПА⁶⁹

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

Докладът е резултат от съвместните усилия на членовете на SELDI и използва иновативна методология и процедури. Той е продукт на разработената от SELDI след 2000 г. система за оценка **на корупцията и на антикорупционните реформи** в специфичния контекст на Югоизточна Европа⁷⁰. Използваната в доклада *Система за мониторинг на корупцията* (СМК) е базирана на виктимизационни изследвания и дава възможност да се извърши уникална, основаваща се на тези данни оценка на напредъка в антикорупционните усилия в региона от 2001 г. насам. Последната такава оценка, чиито резултати са обобщени в настоящия доклад, обхваща периода 2013 – 2014 г. и представлява рядък пример за международен мониторинг, при който **едни и същи проблеми в един и същ регион се изследват повторно след малко повече от едно десетилетие**. В сравнителен план се оценяват националното законодателство и институционалните практики в няколко области, които са от съществено значение за успеха на антикорупционните реформи: регулаторна и правна рамка, институционални предпоставки, корупция в икономиката, роля на гражданското общество и международно сътрудничество. Докладът представя **гледната точка и оценката на политиките на гражданското общество** в региона, като изводите и препоръките му са плод на консултации с националните и регионални държавни институции.

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

⁷⁰ SELDI, 2002.

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

ОСНОВНИ ИЗВОДИ

Обща оценка

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

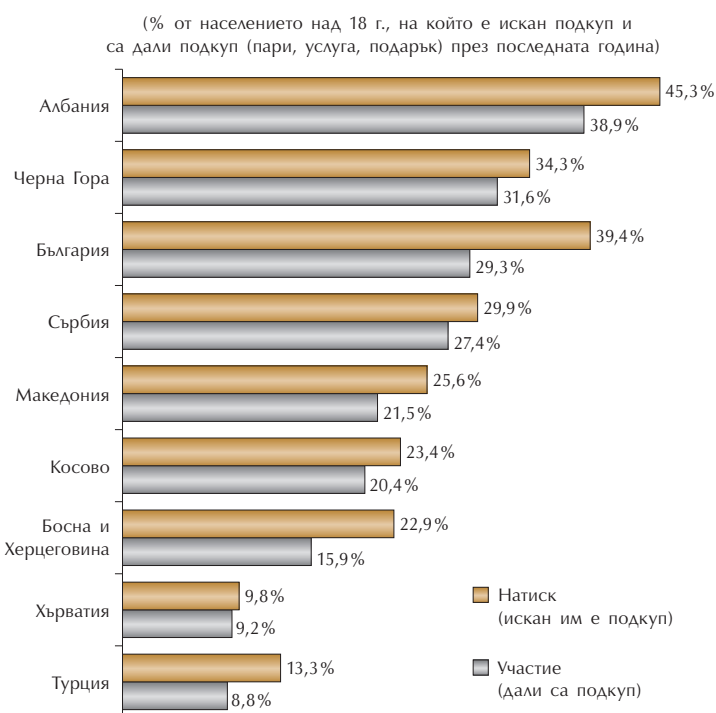
Разпространение на корупцията в Югоизточна Европа

Корупцията е широко разпространено явление в Югоизточна Европа. Дори в Турция и в Хърватия, където равнището на административната корупция е най-ниското в региона, около 8-9% от населението съобщават, че през последната година са давали подкуп. Подобни равнища на корупция далеч надхвърлят средните, регистрирани в изследванията на Евробарометър в Европейския съюз⁷¹. Тези данни показват, че административната корупция е **масово явление** и не може да се сведе до разглеждането на единични случаи на корумпирани длъжностни лица и тяхното преследване единствено чрез инструментите на наказателното правосъдие.

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

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

ФИГУРА 23. КОРУПЦИОНЕН НАТИСК И УЧАСТИЕ В КОРУПЦИОННИ СДЕЛКИ



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

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

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

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

Политики и законодателство за противодействие на корупцията

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

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

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

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

Институционална практика и прилагане на законодателството

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

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

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

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

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

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

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

лошо управление, неясни критерии и неправилно разпределение на правомощията.

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

Съдебната система в борбата с корупцията

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

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

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

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

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

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

Корупция и икономика

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

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

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

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

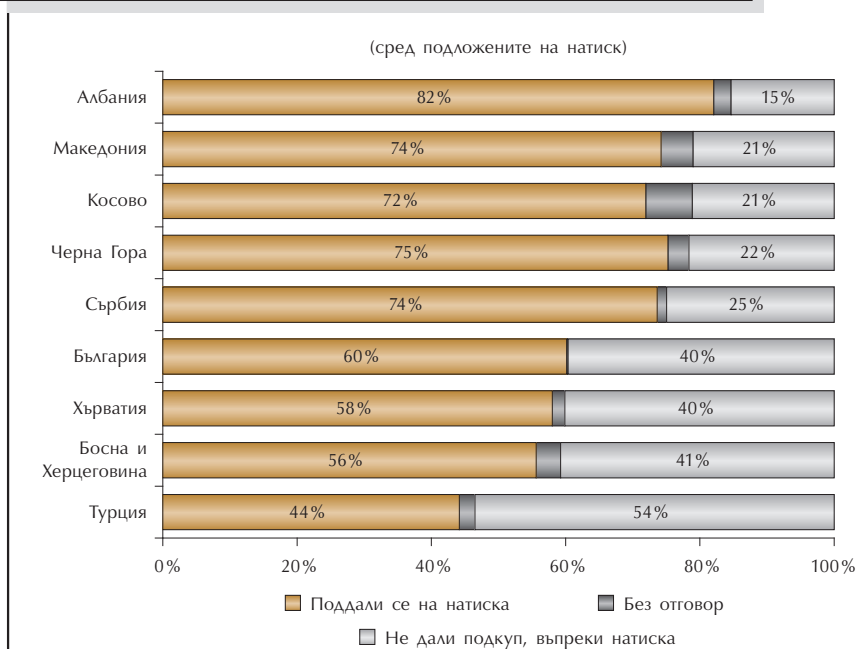
Гражданското общество в борбата с корупцията

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

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

През последните години неправителствените организа-

Фигура 24. СЪПРОТИВА НА КОРУПЦИОННИЯ НАТИСК



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

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

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

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

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

Международно сътрудничество

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

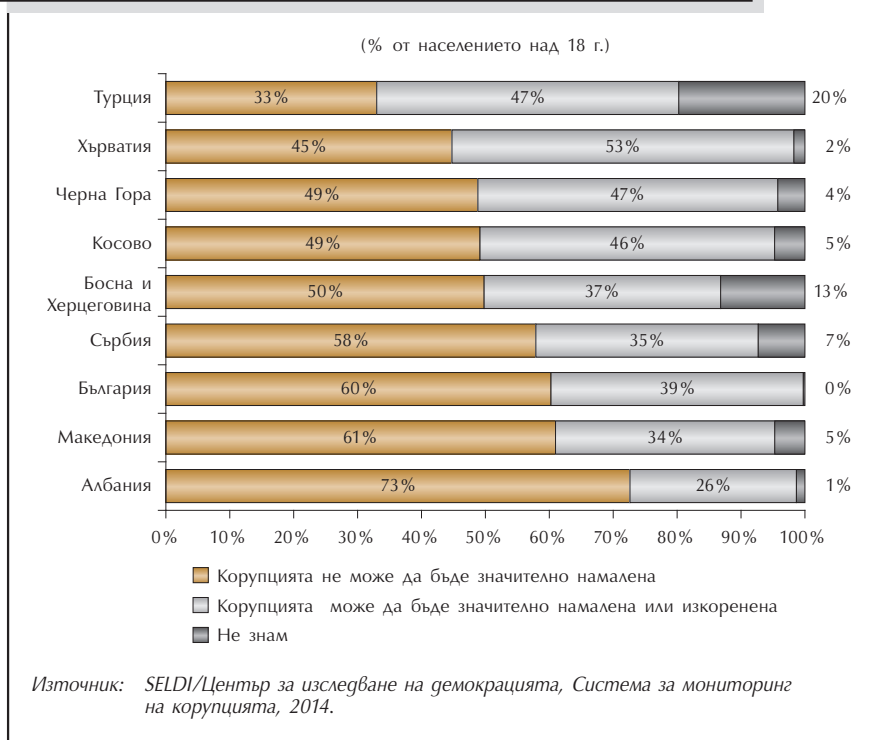
Възприемането на международни препоръки и стандарти, обаче, може да предизвиква и нереалистични очаквания за бърза промяна на ситуацията, а това би могло да доведе до повърхностни и ограничени мерки. Освен това, в международното антикорупционно сътрудничество, особено що се отнася до отношенията с ЕС,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

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

КЛЮЧОВИ ПРЕПОРЪКИ

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

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



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

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

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

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

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

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

КОНКРЕТНИ ПРЕПОРЪКИ

Политики и законодателство

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

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

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

Институции за борба с корупцията и правоприлагащи органи

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

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

Съдебна власт

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

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

Корупцията и икономиката

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

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

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

Гражданско общество

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

Международно сътрудничество

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

ПУБЛИКАЦИИ НА ЦЕНТЪРА ЗА ИЗСЛЕДВАНЕ НА ДЕМОКРАЦИЯТА

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

