



**АНТИКОРУПЦИОННИТЕ
РЕФОРМИ В БЪЛГАРИЯ
ОСНОВНИ РЕЗУЛТАТИ
И РИСКОВЕ**



АНТИКОРУПЦИОННИТЕ РЕФОРМИ В БЪЛГАРИЯ

ОСНОВНИ РЕЗУЛТАТИ И РИСКОВЕ



ЦЕНТЪР ЗА
ИЗСЛЕДВАНЕ НА
ДЕМОКРАЦИЯТА

Настоящият доклад е осмият годишен обзор на корупционната ситуация и на антикорупционната политика в България. Той разглежда основните резултати и рискове в тази сфера в периода непосредствено преди и в първите месеци след присъединяването на страната към Европейския съюз.

Докладът е резултат на системния корупционен мониторинг и обобщава данни за разпространението на корупцията в страната, изводи за наблюдаваните тенденции, оценки за действията на държавата и гражданското общество за противодействие на корупцията, както и редица антикорупционни идеи и препоръки, включително в областта на управлението на средства от европейските фондове.

Наред с регистрираното намаляване на стойностите на основните корупционни индекси през 2006 г. и началото на 2007 г. въз основа на международни сравнителни изследвания е потърсен и отговор на въпроса за мястото на България по отношение на разпространението на корупцията спрямо останалите страни в Европейския съюз.

С присъединяването на България към Европейския съюз националните антикорупционни инициативи (и тяхната ефективност) във все по-голяма степен стават зависими от координираните международни усилия за ограничаване на корупцията. Във връзка с това е обоснована и необходимостта от нов подход към нейното измерване и оценка, който да се основава на единен общоевропейски стандарт, позволяващ надеждни международни сравнения.



Този доклад е осъществен с благородната подкрепа на американския народ чрез Американската агенция за международно развитие (USAID). Отговорност за съдържанието му носи Центърът за изследване на демокрацията и то не отразява непременно гледната точка на Агенцията или на правителството на САЩ.

ISBN: 978-954-477-145-4

© 2007, 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

УВОД	5
1. РАЗПРОСТРАНЕНИЕ НА КОРУПЦИЯТА В БЪЛГАРИЯ ПРЕЗ 2006 – 2007 г.	9
1.1. Равнище и динамика на реалната и потенциалната корупция	11
1.1.1. Рискови професионални групи в сферата на малката корупция	13
1.2. Субективни оценки на гражданите и бизнеса за разпространението на корупцията.	14
1.2.1. Изострената обществена чувствителност към голямата политическа корупция	15
1.2.2. Основни корупционни зони в сферата на бизнеса.	17
1.3. Обществени ценности и нагласи към корупцията	19
1.3.1. Обществена значимост на корупцията	19
1.3.2. Обществената нетолерантност към корупцията	20
1.4. Разпространение на корупцията в България в международен контекст.	21
2. КОРУПЦИЯ И СИВА ИКОНОМИКА – РИСКОВЕ ЗА ВЪТРЕШНИЯ ПАЗАР НА ЕС	27
2.1. Бизнес среда, сива икономика и корупция	29
2.1.1. Корупция и външнотърговски взаимоотношения	30
2.1.2. Корупция и сива икономика.	32
2.2. Корупцията при обществените поръчки	38
2.2.1. Равнище и разпространение	38
2.2.2. Икономическата цена.	44
2.2.3. Области на повишен корупционен риск	47
2.2.4. Намаляване на корупционния риск	52
2.3. Прозрачност и очаквани ефекти от управлението на европейските фондове в България	58

3. ДЪРЖАВНИТЕ ИНСТИТУЦИИ В ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НА КОРУПЦИЯТА	65
3.1. Законодателна власт	65
3.1.1. Антикорупционно законодателство и нормотворчество	65
3.1.2. Конфликти на интереси и корупция	70
3.1.3. Парламентарна комисия за борба с корупцията	76
3.1.4. Омбудсманът на Република България	79
3.1.5. Сметната палата	82
3.2. Изпълнителната власт в противодействие на корупцията	85
3.2.1. Комисията по превенция и противодействие на корупцията	85
3.2.2. Комисията за установяване на имущество, придобито от престъпна дейност	88
3.2.3. Независима агенция за борба с корупцията – „за“ и „против“	91
3.3. Органите на съдебната власт и правоохранителните органи срещу корупцията	92
3.3.1. Ефективност в прилагането на антикорупционното наказателно законодателство	94
3.3.2. Инициативи и мерки срещу вътрешната корупция в органите на съдебната власт	110
БЪЛГАРИЯ В ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ: СЛЕДВАЩИ СЪПКИ В МОНИТОРИНГА И ОЦЕНКАТА НА АНТИКОРУПЦИОННИТЕ МЕХАНИЗМИ	115

УВОД

Преди близо десетилетие Центърът за изследване на демокрацията постави началото на процеса *Коалиция 2000* като публично-частно партньорство за ограничаване на корупцията в България и през 1998 г. представи национален План за действие срещу корупцията „Чисто бъдеще“. През същата година Европейската комисия публикува своя първи Доклад за напредъка на България в процеса на присъединяване. Скоро след това бе издаден и първият Доклад за оценка на корупцията, последван от поредица обзорни годишни доклади, предлагащи независима оценка на разпространението на корупцията и на антикорупционната политика в България. Докладите и цялостната дейност на *Коалиция 2000* за тези десет години:

- успяха да поставят противодействието на корупцията в центъра на обществено-политическия дневен ред на страната и
- съдействаха в значителна степен за изграждането на модерна антикорупционна инфраструктура в България – стратегии, институции и законодателство.

Добрите практики в тази област бяха използвани и в други страни в преход и станаха основа за дискусии в редица международни организации за подобряване на мониторинга на антикорупционните реформи в международен контекст.

В настоящия доклад се прави оценка на състоянието и тенденциите в разпространението на корупцията през 2006 и началото на 2007 г. Този период е свързан с едно от най-важните събития в новата българска история – присъединяването на България към Европейския съюз, очертавайки **новите рискове и предизвикателства** пред антикорупционните усилия на българската държава и общество. Във все по-голяма степен **факторите, които влияят върху разпространението на корупцията, придобиват международен характер**, а ефективността на антикорупционните инициативи все повече се определя от съгласуваните действия на европейските страни. Анализът на тези международни измерения и предизвикателства при противодействието на корупцията са важен акцент на доклада.

Основните **структурни фактори на обществената среда**, които определят равнището, формите и динамиката на корупцията в страната през последното десетилетие, могат да се обобщят в няколко групи:

- Моделът на политическо управление, политическата воля на партиите и политическия елит, механизмите на институционален и граждански контрол върху тяхната дейност;
- Степента на изграденост и устойчивостта на основните икономически структури и правилата на икономическия ред, наличието на монополизирани икономически сектори, както и равнището и динамиката на икономическото развитие;
- Степента на развитие, устойчивост и ефективност на правовия ред, както и ефикасността на съдебната власт и правоприлагащите органи, изразяваща се в тяхната способност да разкриват и наказват противозаконните деяния;
- Равнището на организираност и мащабите на престъпността, както и степента на проникване на криминалните групировки в държавните, политическите, икономическите и гражданските структури на обществото;
- Мащабите и ефективността на гражданското противодействие на корупцията.

Динамиката на тези фактори обуславя основните тенденции в разпространението на корупцията в страната. През последните години бяха проведени редица национални и международни изследвания, които регистрират сходни резултати за равнището и структурата на корупцията в българското общество. Основният извод от данните както на Системата за мониторинг на корупцията, така и на всички авторитетни международни изследвания е, че **разпространението на корупционните практики (особено на малката административна корупция) в България намалява**. Според редица международни класации **нейното равнище е съпоставимо с равнището в страни – членки на Европейския съюз, като Италия, Словакия, Латвия, Литва, Чехия** и по редица показатели е **по-ниско от страни като Гърция, Полша и Румъния**. Променя се тревожната тенденция в периода 2004 – 2005 г. за увеличаване на корупционната виктимизация, измерена чрез броя на случаите на корупционни плащания, извършени от населението и бизнеса. В сравнение с ноември 2005 г. нейното равнище в стопанската сфера в началото на 2007 г. е намаляло наполовина.

Тези **резултати в ограничаването на корупцията в страната са постигнати при по-ниска степен на икономическо развитие в сравнение с другите страни – членки на ЕС**, което е индикатор за по-висока интензивност на антикорупционните усилия.

Въпреки благоприятните тенденции и намаляването на корупционните практики в страната равнището на корупцията в България остава високо и все още е над средното за страните – членки на Европейския съюз. За разлика от осезаемия спад на административната корупция сред бизнеса и населението **политическата корупция** (сред членове на правителството, народни представители, висши държавни служители, кметове и общински съветници) **продъл-**

жава да бъде сериозен нерешен проблем. С приключването на приватизацията и чувствителното ограничаване на митническия контрол по границите на страната през 2007 г. в основни рискови зони за реализация на голямата организирана политическа корупция се превръщат **управлението на държавната собственост (вкл. земя, сгради, имущество) и предоставянето на обществени поръчки и концесии.**

Усилията на властите да се ограничи корупцията сред политиците и висшите държавни служители се възприемат като недостатъчни и неефективни. Засилват се нагласите, че организираната политическа корупция се увеличава и се „затваря“ в корупционни мрежи, получили гражданственост като „обръчи от фирми“. Това е и една от основните причини (заедно с относителното притъпяване остротата на други социални проблеми като безработицата и бедността) **корупцията за първи път от десет години да бъде определена като най-значим обществен проблем от българските граждани.**

Извършените законодателни промени в областта на наказателното право, макар да съдействаха за хармонизиране на националното законодателство с актуалните международни актове за противодействие на корупцията, не доведоха до очакваното рязко увеличаване на броя на делата и на осъдените лица за корупция. Не бяха въведени по-строги ограничения за недопускане **конфликт на интереси** и лично облагодетелстване, свързано със заемана длъжност, както и по-строги санкции при нарушения, включително отстраняване от заеманата длъжност. Корупционните престъпления все още представляват незначителен дял от общия брой на разкритите и наказани престъпления в България. Голяма част от делата приключват на ранен етап от наказателния процес, като повече от 60 % въобще не достигат до съда и завършват безрезултатно още на фазата на досъдебното производство. Само една четвърт от започнатите предварителни производства достигат до постановяване на присъда. В този контекст е особено важна направената и в предишни доклади на Центъра за изследване на демокрацията констатация, че вече е изчерпан потенциалът на „меките“ мерки срещу корупцията (антикорупционни кампании, повишаване на обществената информираност, обучение на служителите в общественения сектор, разработване на етични кодекси и др.). **Новите предизвикателства пред антикорупционните усилия вече са свързани преди всичко с преодоляването на структурните и институционалните дефицити, пораждащи корупция,** и особено с ефикасната работа на съдебната власт и правоприлагащите органи, безкомпромисното прилагане на антикорупционното законодателство и налагането на ефективни санкции за корупционни действия.

Наказателната политика на държавата срещу корупцията придобива още по-голямо значение във връзка с членството на България в ЕС и е свързана със сътрудничеството, сигурността и другите ангажименти на България в качеството ѝ на държава членка. Практическата безнаказаност на политическата корупция създава реална **опасност и от „приватизиране“ на възможностите, които предлага членството на страната в ЕС.** Това би предизвикало и обратно негативно влияние върху равнището на административната корупция, особено след

възможното отслабване на дисциплиниращия ефект на по-строгия външен мониторинг върху действията на българското правителство. Едно от най-големите нови предизвикателства за антикорупционния капацитет на българската държава, бизнес сектора и гражданското общество е ефективното и прозрачно използване на средствата от европейските фондове, които страната ще управлява през периода 2007 – 2013 г. Още през 2007 г. европейските средства, които ще бъдат насочени към България, могат да достигнат между 500 млн. лв. и 1 млрд. лв. в зависимост от готовността на администрацията и възможностите за съфинансиране. Средствата ще нарастват средно с над 600 млн. лв. годишно за периода 2007 – 2009 г. **Корупционните рискове**, свързани с подобно бързо и значително увеличение, се засилват от действието на няколко допълнителни фактора. Все още е недостатъчен **капацитетът за формулиране и изпълнение на обществени политики** от българското правителство и администрация, което се прояви в закъснението и недостатъчно конкретното разработване на мерките и дейностите по оперативните програми за управление на европейските фондове за периода 2007 – 2013 г. Липсата на ясни и приоритизирани обществени политики създава предпоставки за възникване на **корупционни отношения и договорености** между политици, администрация и бизнес, за насочване на европейски средства към определени стопански субекти и **клиентелистко картелиране** на някои икономически сектори. Членството на България в ЕС означава и сравнително по-малка възможност за контрол от страна на българската държава над елементите на бизнес средата, защото потенциалното въздействие на националните антикорупционни инициативи зависи и от равнището на корупция в нейните основни търговски и инвестиционни партньори.

Сътрудничеството между държавата и неправителствените организации има ключово значение за **успешното противодействие на корупцията** и след присъединяването на България към ЕС. Параметрите на това сътрудничество са очертани в *Стратегията за прозрачно управление и за противодействие и превенция на корупцията за периода 2006 – 2008 г.* Редица държавни институции се опират на опита на гражданския сектор в процеса на подготовка и реализация на мерки за ограничаване на корупцията – например Комисията за противодействие и превенция на корупцията към Министерския съвет и Комисията за борба с корупцията към Народното събрание.

Критериите за оценка на постигнатото в областта на ограничаване на корупцията в страната и обществените изисквания и очаквания непрекъснато нарастват. Те все повече се определят не от национални сравнения с близкото минало, а от европейски и световни образци, като корупционните практики все повече се интернационализират както по отношение на механизмите, така и по отношение на щетите, които нанасят. Затова логично развитие в сферата на антикорупцията би било **въвеждането на съвременен общеевропейски стандарт и инструментариум за оценка на корупцията**. Това би повишило съществено доверието в политиката на ЕС в тази област и би допринесло за по-висока ефективност на националните и европейските антикорупционни инициативи.

1. РАЗПРОСТРАНЕНИЕ НА КОРУПЦИЯТА В БЪЛГАРИЯ ПРЕЗ 2006 – 2007 г.

Наблюдението и измерването на разпространението на корупцията в България през 2006 г. бяха натоварени със специфичен общественно-политически смисъл. Това беше година на интензивни и целенасочени усилия за подготовка на страната за пълноправното ѝ членство в Европейския съюз. Трябваше да стане ясно дали и в каква степен тези усилия на българските държавни институции, гражданското общество, бизнеса и медиите са успели да отговорят на поетите ангажменти за чувствително ограничаване на корупцията. Регистрираната корупционна ситуация през 2006 г. очертава и мястото на България при присъединяването към общността на развитите европейски държави. Тя се превръща в изходна база за оценка на по-нататъшните действия на страната за ограничаване на корупционните практики. Същевременно присъединяването на България към Европейския съюз вече поставя оценките за разпространението на корупцията в нов контекст. Факторите, които обуславят корупцията и последиците от нея, все повече придобиват международни измерения и надхвърлят ограничените национални рамки. Националните анти-корупционни инициативи и тяхната ефективност във все по-голяма степен стават зависими от координираните международни усилия за ограничаване на корупцията. Това налага и нов подход към нейното измерване и оценка, който да се основава на единен общоевропейски стандарт, позволяващ надеждни международни сравнения.

В тази нова ситуация получените данни от Системата за мониторинг на корупцията (СМК)¹, чрез която структурата и динамиката на корупционните практики в България се следят от 1998 г. вече десет години, дават основание за по-ясно очертаване на новите предизвикателства пред антикорупционните политики и действия. Най-важните констатации за равнището и тенденциите на разпространението на корупцията в страната могат да се синтезират в няколко обобщаващи извода.

Първо, **пречупва се тревожната тенденция след 2004 г. за увеличаване на корупционната виктимизация** (измерена чрез броя на случаите на корупционни плащания, извършени от населението и бизнеса). В сравнение с ноември 2005 г. равнището на корупционна виктимизация в стопанската сфера е намаляло наполовина. Индексът, отразяващ това равнище, спада от 1.1 на 0.5². При населението намалението на неговата стойност е по-малко и достига 0.6.

¹ Методологията на СМК е подробно представена в „Чисто бъдеще. План за действие срещу корупцията. Мониторинг. Индекси за оценка на корупцията“, 1998.

² Максималната стойност на този и на всички цитирани по-долу индекси е 10 (най-висока степен на корупционна виктимизация), а минималната стойност е 0 (отсъствие на корупция).

Второ, **намалява броят на гражданите и фирмите, върху които е оказван корупционен натиск** от страна на администрацията. Стойността на синтетичния индекс, отразяващ равнището на корупционен натиск към бизнес организациите, намалява от 2.1 (ноември 2005) на 1.4 (януари 2007). Корупционният натиск от служителите в общественения сектор към българските граждани също намалява до равнище 1.5. Същевременно се констатира запазване и дори увеличаване на оказвания корупционен натиск върху гражданите от някои професионални групи (например лекари, полицаи, магистрати и др.).

Трето, представите на българските граждани и ръководители на фирми за състоянието на обществената и бизнес среда от гледна точка на корупцията се подобряват. Стойността на индекса, характеризиращ **субективните представи за степента на разпространение на корупцията, намалява** от 6.0 (ноември 2005) на 5.4 (януари 2007) в стопанската сфера, а сред населението – от 6.9 на 6.5.

Четвърто, **нараства и увереността на българските граждани и бизнесмени, че корупцията в страната може да бъде чувствително ограничена**. Стойността на индекса, измерващ очакванията на бизнеса за възможността разпространението на корупцията в страната да бъде намалено, регистрира положителна промяна от 5.8 през 2004 г. на 5.1 през януари 2007 г. При населението увеличението на оптимистичните очаквания, че корупцията може да бъде ограничена, е по-слабо – от 5.7 на 5.5.

Пето, **корупцията по-рядко се разглежда като ефективен инструмент за решаване на частни проблеми** от българските граждани и стопански ръководители. Индексът, отчитащ динамиката на тези настроения, регистрира положителна промяна и намалява от 5.6 през 2004 г. до 4.7 през януари 2007 г. в стопанската сфера и от 7.1 на 6.5 сред населението.

На фона на регистрираните позитивни сигнали се открояват и няколко тревожни тенденции. За разлика от намалението на административната корупция сред бизнеса и населението **голямата политическа корупция** (сред членове на правителството, народни представители, кметове) се възприема като нарастваща. Оценките на бизнеса за усилията на правителството в областта на антикорупцията продължават да бъдат критични и да се възприемат като недостатъчни.

За сметка на несистемните корупционни сделки **нараства организираната корупция и нейното „затваряне“ в корупционни мрежи**, получили гражданственост като „обръчи от фирми“. Съмненията за съсредоточаване на корупцията сред висшите държавни служители и политици се подкрепят и от данните за концентриране на корупцията в по-тесен кръг от фирми, като се увеличава размерът на корупционните плащания, свързани с възлагането на обществени поръчки.

1.1. Равнище и динамика на реалната и потенциалната корупция

При анализа на равнището на корупция в страната се разграничават два основни аспекта – равнище на реалната и на потенциалната корупция. Реализираните корупционни действия се означават като реална корупция, а иницирането на корупционни сделки³ – като потенциална корупция. Равнището на потенциалната корупция по същество отразява степента на корупционния натиск, оказван от „искащите“ да осъществят корупционни сделки. Равнището на реалната корупция се оценява главно чрез три показателя:

- честота на извършване на корупционни действия;
- брой на извършените корупционни сделки за определен период;
- размер на корупционните плащания.

Корупционна виктимизация на населението и бизнеса

Обобщеното равнище на реалната и потенциалната корупция се измерва чрез два синтетични корупционни индекса:

- 1. Участие в корупционни сделки.** Този индекс се изчислява въз основа на честотата на признатите от гражданите и бизнес актьорите случаи на неофициално даване на пари, подарък или услуга с цел да бъде решен техен проблем. Той отразява равнището на реалната корупция в страната за определен период.
- 2. Корупционен натиск.** Конструира се на база честотата на признатите от гражданите и бизнес актьорите случаи, при които от тях са поискани пари, подарък или услуга с цел да бъде решен техен проблем. Той отразява равнището на потенциалната корупция в страната за определен период.

Тези два корупционни индекса не отразяват оценки, мнения или представи, а самопризнания за извършване на определен тип корупционни действия. Корупционните индекси се отнасят преди всичко до т.нар. малка (административна, неорганизирана) корупция, която се среща при контактите на гражданите със служители в общественния сектор от по-ниските равнища в йерархията. Информация за голямата (институционална, политическа) корупция като правило не се получава чрез представителни изследвания на населението и само в ограничена степен – чрез изследвания в стопанската сфера.

Източник: Система за мониторинг на корупцията.

³ Под корупционни сделки се разбират всички случаи на неофициално даване на пари, подарък или извършване на услуга от граждани или бизнесмени независимо от сферата, в която те се реализират – законодателна, изпълнителна или съдебна власт, обществени услуги, бизнес или граждански („трети“) сектор.

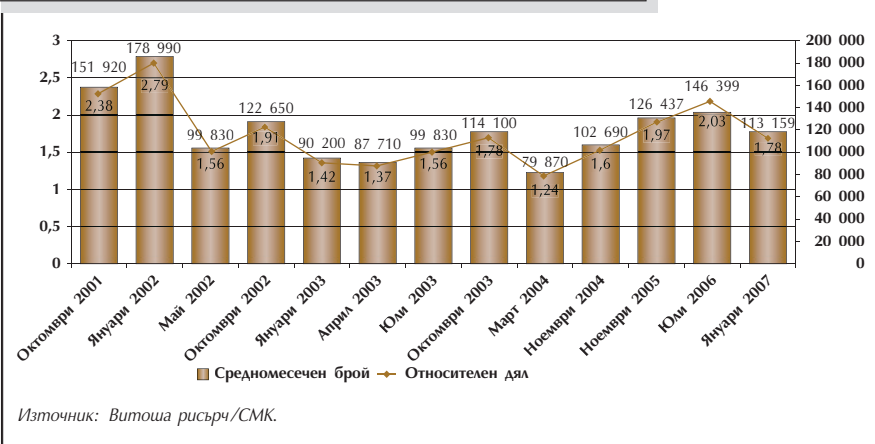
Основната тенденция, характерна за периода 1998 – 2007 г., е постепенното намаляване както на реалната, така и на потенциалната корупция сред българското население (Графика 1). През периода 2004 – 2005 г. обаче бяха констатирани тревожни признаци за увеличаване на корупционните сделки. През 2006 г. отново се регистрира намаление в стойността на индекса „Участие в корупционни сделки“ както сред българските граждани, така и в стопанската сфера.

ГРАФИКА 1. ДИНАМИКА НА ИНДЕКСИТЕ „УЧАСТИЕ В КОРУПЦИОННИ СДЕЛКИ“ И „КОРУПЦИОНЕН НАТИСК“ – НАСЕЛЕНИЕ (MIN = 0, MAX = 10)



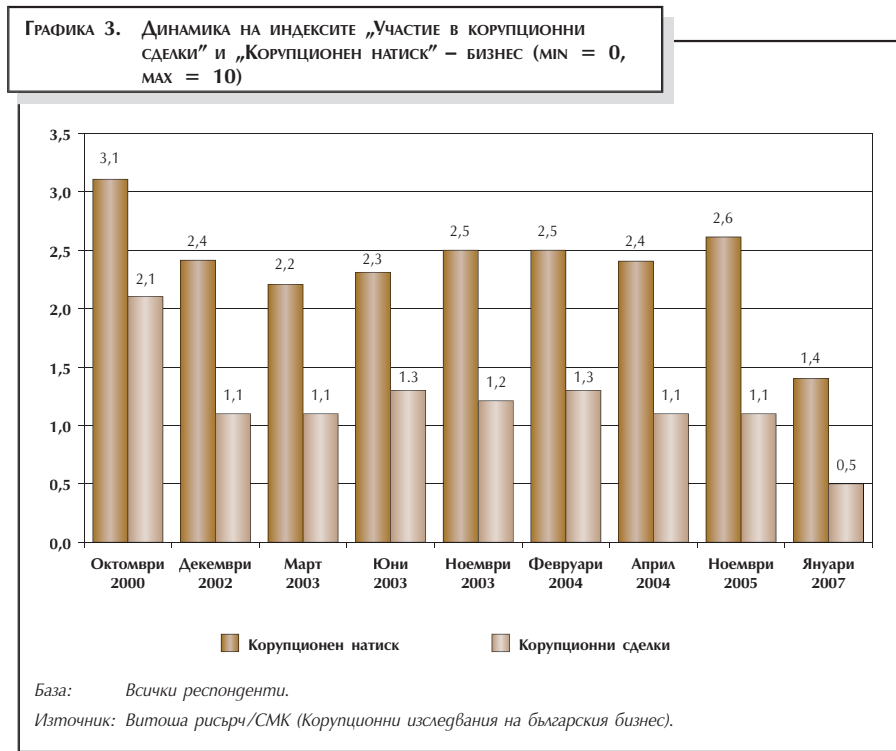
Ако през 1998 – 1999 г. средномесечният брой на признатите от пълнолетните български граждани участия в корупционни сделки е в интервала 180 000 – 200 000 месечно, през периода юли 2003 – март 2004 г. той варира около 80 000 – 90 000 месечно (Графика 2). През 2005 г. случаите на оказан корупционен натиск от страна на служителите и реално осъществените корупционни сделки се връщат към по-високите средни стойности (около 140 000 месечно), характерни за по-ранния период 1999 – 2001 г. **В началото на 2007 г. средномесечният брой на корупционни транзакции, в които са участвали български граждани, отново намалява до около 110 000 – 115 000⁴.**

ГРАФИКА 2. СРЕДНОМЕСЕЧЕН БРОЙ И ОТНОСИТЕЛЕН ДЯЛ НА ОСЪЩЕСТВЕНИТЕ КОРУПЦИОННИ СДЕЛКИ



Индексът на реалната корупция в стопанската сфера намалява по-осезаемо, отколкото сред населението – от 1.1 през ноември 2005 г. на 0.5 през януари 2007 г., т.е. равнището на корупционна виктимизация е спаднало наполовина (Графика 3). Намалява и корупционният натиск от администрацията към фирмите. Стойността на индикатора, отразяващ равнището на корупционния натиск, спада от 2.1 (ноември 2005) на

⁴ Изчисленията за броя на корупционните сделки се базират на данните от преброяването на населението (март 2001 г.), според които общият брой на населението над 18 г. е 6 417 869, а 1 % от извадката съответства на 64 180 души.



1.4 (януари 2007). С ограничаването на оказвания корупционен натиск върху фирмите все по-малко бизнесмени споделят, че в техния бранш е утвърдена практика да плащат допълнителни неофициални суми, за да развият бизнеса си. Намаляват както оценките за броя на случаите на осъществени неофициални плащания, така и делът на тези, които считат, че корупционните сделки се увеличават.

1.1.1. Рискови професионални групи в сферата на малката корупция

Равнището на корупционна виктимизация е неравномерно разпределено сред различните професионални групи, като в някои от тях се регистрират високи нива на оказвания корупционен натиск (Таблица 1). В началото на 2007 г. той е най-силен сред лекарите, полицейските⁵ и митническите служители. Те се очертават като най-рисковите професионални групи, в които е разпространена малката административна корупция. Сравнително силен и дори нарастващ е и упражняваният корупционен натиск от магистрати, служители в министерствата и приходната администрация, кметове и общински съветници. Положителни промени в различна степен се регистрират в групите на университетските преподаватели и учителите, а най-нисък остава корупционният натиск, оказван от представителите на неправителствените организации.

⁵ В системата на МВР се отбелязва снижаване равнището на корупционните нагласи, което се обяснява с общите мерки за подобряване на професионалната етика и на дисциплинарната практика. Общо освободени/уволнени служители на МВР за корупционно поведение по дисциплинарен и административен ред за периода 2002 – 2006 г. са 412 души, а на Прокуратурата са предадени материали за 224 служители.

ТАБЛИЦА 1. КОРУПЦИОНЕН НАТИСК, ОКАЗВАН ВЪРХУ НАСЕЛЕНИЕТО ПО ПРОФЕСИОНАЛНИ ГРУПИ (%)

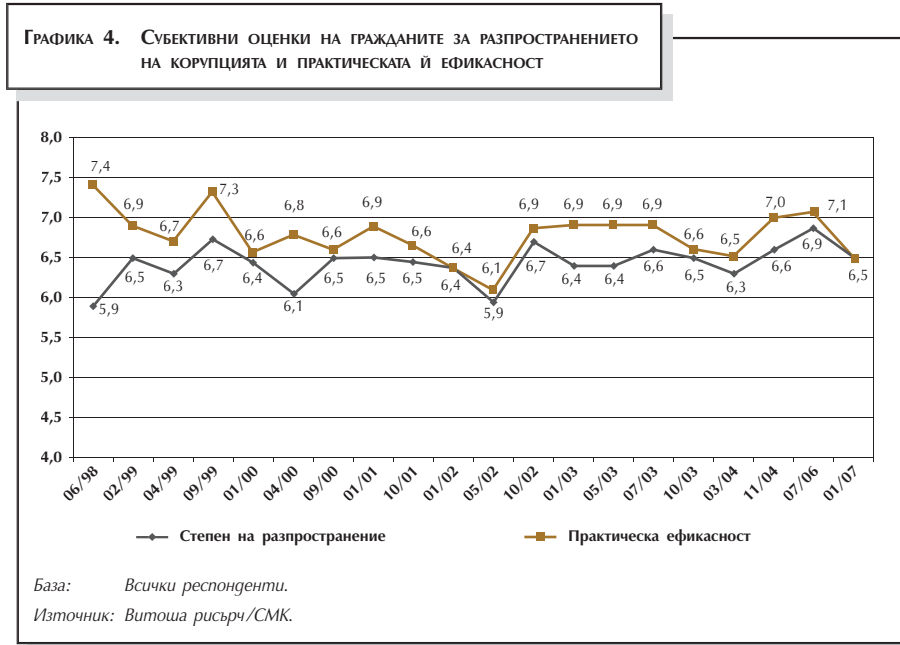
	Ноември 2004	Ноември 2005	Януари 2007
Лекари	22,5	26,2	30,1
Полицейски служители	22,2	27,7	26,7
Митнически служители	13,8	22,1	23,8
Адвокати	16,5	22,0	18,9
Прокурори	5,1	1,2	14,3
Следователи	5,0	1,3	13,3
Съдии	5,8	3,4	11,7
Служители в министерства	6,3	8,2	11,5
Данъчни служители	5,1	8,1	11,3
Преподаватели в университети	12,6	15,3	10,7
Служители в университети	9,0	10,1	9,8
Кметове и общински съветници	6,6	6,5	9,8
Общински служители	10,3	9,5	9,5
Политици и лидери на политически партии	5,0	2,5	7,7
Учители	6,2	6,0	4,0
Представители на нестопански организации	1,3	1,5	2,5

Бележка: Относителен дял на онези от контактувалите през последната година със съответната група, на които са искани пари, подаръци или услуги.

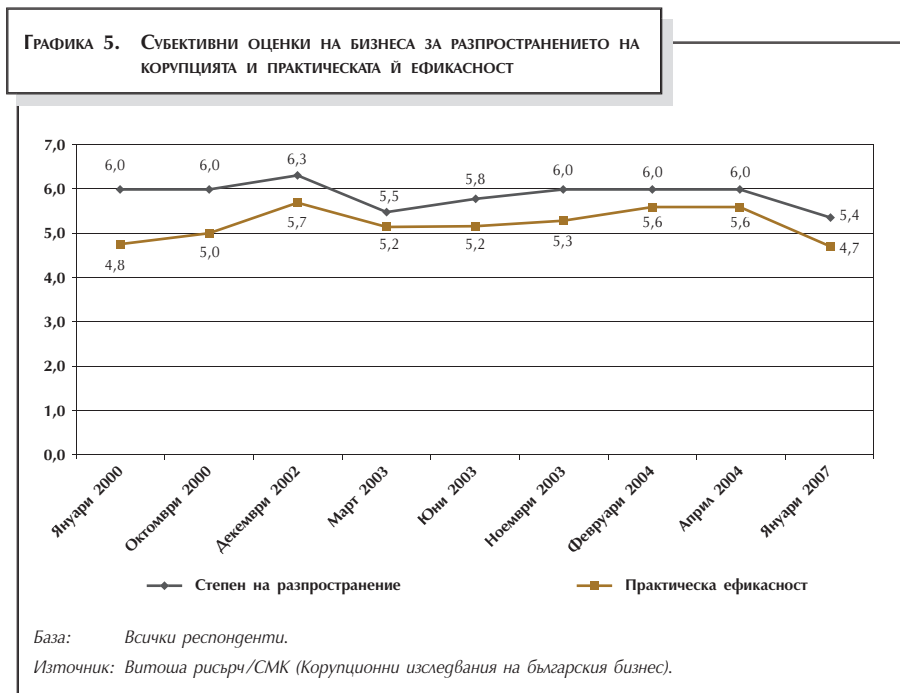
Източник: Витоша ризърч/СМК.

1.2. Субективни оценки на гражданите и бизнеса за разпространението на корупцията

В съответствие с регистрираното ограничаване на корупционната виктимизация в страната през 2007 г. се променят и представите на гражданите за степента на разпространение на корупцията в българското общество (*Графика 4*). Намаляват както тяхната толерантност към проявите на корупция, така и податливостта към участие в корупционни сделки. Гражданите са склонни в по-малка степен да приемат различни форми на корупция като нормални и да прибегват до корупцията като средство за решаване на техните проблеми.



Аналогични констатации могат да се направят и за оценките на българските бизнесмени за разпространението на корупцията в стопанската сфера (Графика 5).



1.2.1. Изострената обществена чувствителност към голямата политическа корупция

Все още в България доминират обществените представи, че корупцията е широко разпространено явление на всички равнища на държавното управление и сред различни сфери на обществения живот. Оценките на българските граждани за разпространението

на корупцията сред различните професионални групи показват, че **субективните представи на хората се различават от данните за извършваните корупционни действия и оказвания корупционен натиск** (Таблица 2). Например политиците, народните представители, министрите, магистратите се възприемат като по-силно въввлечени в корупционни практики, отколкото това се регистрира от данните за извършените от тях корупционни действия и оказвания пряк корупционен натиск. Трайно залегалото убеждение за тяхната корумпираност в някои случаи дори се засилва и отрицателните оценки за разпространение на корупцията сред тези групи се увеличават в края на 2006 г. Обяснението на тези **различия между реално извършените корупционни действия и доминиращите негативни обществени представи** за разпространението на корупцията може да се търси в няколко посоки.

ТАБЛИЦА 2. ОЦЕНКИ НА НАСЕЛЕНИЕТО ЗА РАЗПРОСТРАНЕНИЕТО НА КОРУПЦИЯТА СРЕД РАЗЛИЧНИТЕ ПРОФЕСИОНАЛНИ ГРУПИ (%)

	Ноември 2005	Януари 2007
Митнически служители	71,8	78,0
Съдии	59,3	67,5
Прокурори	57,1	66,9
Полицейски служители	56,1	65,4
Адвокати	54,7	64,5
Лекари	54,5	64,1
Данъчни служители	53,5	63,8
Депутати	53,4	63,8
Политици и лидери на политически партии	51,6	62,7
Министри	51,1	61,7
Следователи	50,5	60,3
Кметове и общински съветници	47,5	58,0
Служители в министерства	44,4	50,8
Общински служители	43,4	43,8
Университетски преподаватели	29,9	32,3
Представители на нестопанска организация	26,6	31,7
Учители	14,4	15,7

Бележка: Относителен дял на респондентите, които са посочили отговори „почти всички“ и „повечето“ са въввлечени в нея.

Източник: Витоша рисърч/СМК.

Първо, субективните оценки за разпространението на корупцията са силно повлияни от морални, идеологически и политически фактори. Те отразяват по-скоро отношението и **доверието на гражданите към дейността на държавните органи** и оценяват тяхната ефективност. В този смисъл ниската степен на доверие в институциите на държавната власт влошава и представите на гражданите за степента на корумпираност на българските политици, висши държавни служители и магистрати.

Второ, **корупционните транзакции в сферата на голямата политическа корупция** често имат не принудителен, а доброволен характер и са свързани с получаването на значителни изгоди за двете страни. Развитите клиентелистки мрежи, на които се базира този вид корупция, правят признанията за участие в подобни сделки малко вероятни.

Трето, публичното огласяване на редица корупционни скандали и повдигането на обвинения срещу висши служители и политици, без те да се докажат в съда и да се

ТАБЛИЦА 3. ОЦЕНКИ НА СТОПАНСКИТЕ РЪКОВОДИТЕЛИ ЗА РАЗПРОСТРАНЕНИЕТО НА КОРУПЦИЯТА СРЕД РАЗЛИЧНИТЕ ПРОФЕСИОНАЛНИ ГРУПИ (%)

	Април 2004	Януари 2007
Митнически служители	81,1	67,8
Политици, лидери на политически партии	54,4	58,3
Народни представители	51,4	57,0
Кметове и общински съветници	47,1	53,3
Министри	45,4	52,3
Прокурори	51,0	51,5
Съдии	52,7	51,3
Полицейски служители	56,0	50,8
Данъчни служители	51,1	50,8
Следователи	44,0	47,5
Лекари	50,2	45,0
Служители в министерства	41,6	44,5
Общински служители	47,1	43,5
Адвокати	50,0	42,7
Административни служители в съдебната система	33,4	42,5
Бизнесмени	37,0	39,7
Представители на НПО	23,9	30,4
Банкери	33,2	25,9
Журналисти	14,2	12,3

Бележка: Относителен дял на респондентите, които са посочили отговори „почти всички“ и „повечето“ са въввлечени в корупция.

Източник: Витоша рисърч/СМК (Корупционни изследвания на българския бизнес).

понесе отговорност, влияе отрицателно върху обществената оценка за решимостта на политическото управление да се противопоставя на проявите на корупция. Обществената представа, че **липсва категорична политическа воля за борба с голямата корупция**, не влияе върху показателите, измерващи равнището на корупционна виктимизация, но **генерира обществено недоверие** към висшите държавни служители и политиците. Това също е причина оценките на населението за проникването на корупцията сред представителите на политическия елит да бъдат неблагоприятни.

Изместването на общественото внимание към голямата политическа корупция е особено отчетливо сред стопанските ръководители (Таблица 3). В техните субективни представи този вид корупция нараства, докато административната корупция (например сред митнически, полицейски, данъчни, общински служители) намалява.

1.2.2. Основни корупционни зони в сферата на бизнеса

Като най-разпространени сфери за осъществяване на корупционни практики представителите на бизнеса посочват финансирането на политически партии и предизборни кампании, приватизацията, непотизма и процедурите за възлагане на обществени поръчки (Таблица 4). Около две трети от стопанските ръководители считат, че корупцията в тези сфери е разпространена във висока степен. Значителен е и дялът на представителите на бизнеса, според които

корупцията е широко разпространена във връзка с укриването на данъци, благоприятния изход на водени съдебни дела и др. През последните две години обаче се регистрира положителна тенденция към намаляване на оценките за степента на разпространение на всички по-масови корупционни практики, в които бизнесът е страна.

ТАБЛИЦА 4. СТЕПЕН НА РАЗПРОСТРАНЕНИЕ НА РАЗЛИЧНИ ФОРМИ НА КОРУПЦИОННО ПОВЕДЕНИЕ В БИЗНЕСА (%)

Форми на корупционно поведение	Декември 2002		Ноември 2003		Април 2004		Януари 2007	
	ниска степен	висока степен	ниска степен	висока степен	ниска степен	висока степен	ниска степен	висока степен
Финансиране на политически партии и предизборни кампании с цел обслужване на частни интереси	8,1	81,3	5,2	75,8	8,3	79,0	1,1	68,7
Използване на връзки и протекции за назначаване на роднини и приятели на ръководни служители	4,0	85,1	5,3	83,3	8,5	81,0	1,3	68,2
Приемане на подкупи от служители и политици при провеждането на приватизационни търгове	4,0	85,1	3,1	83,8	4,8	80,1	1,1	63,0
Приемане на подкупи от служители и политици за въздействие при разпределяне на държавните поръчки	5,1	82,3	4,3	81,2	5,6	76,1	1,8	59,7
Приемане на пари или подаръци за благоприятно решаване на криминални процеси	5,1	82,3	8,6	60,4	9,2	60,4	1,9	52,3
Приемане на подкупи от служители и политици при издаването на лицензии или разрешения за извършване на законни дейности	8,1	81,3	7,8	79,6	14,8	74,3	2,5	43,7
Приемане на пари или подаръци при изпълнението на служебни задължения	15,7	73,8	14,7	73,0	17,1	68,8	3,8	38,3
Приемане на подкупи от служители и политици при укриване или намаляване на данъци	18,5	67,7	17,6	65,6	22,2	61,3	4,9	28,7

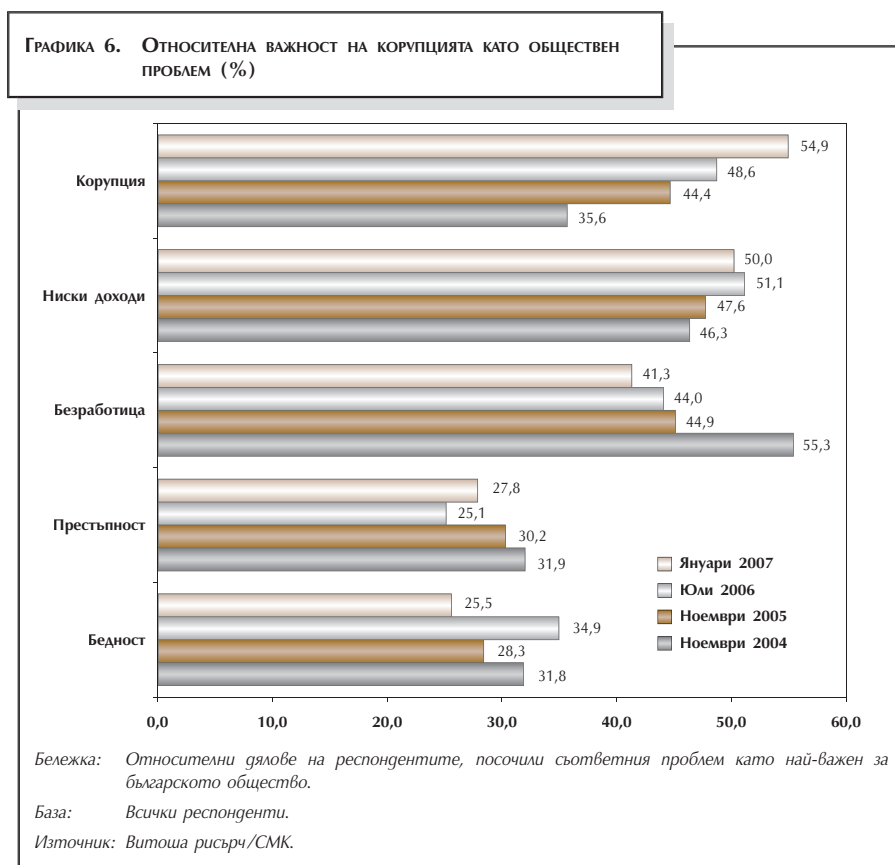
База: Всички респонденти.

Източник: Витоша ризърч/СМК (Корупционни изследвания на българския бизнес).

1.3. Обществени ценности и нагласи към корупцията

1.3.1. Обществена значимост на корупцията

В периода след 1998 г. корупцията неизменно се възприема като един от най-сериозните проблеми на България. През 2004 – 2007 г. в резултат на стабилната макроикономическа обстановка в страната, добрите темпове на икономически растеж и активната социална политика на правителството намалява актуалността на проблеми като безработица и бедност. Значимостта на корупцията като обществен проблем обаче се изостря и в началото на 2007 г. **е на първо място в обществения дневен ред в страната.**



Приоритетността на корупцията като обществен проблем понякога се омаловажава с аргумента, че субективните оценки често се разминават с реалната корупционна ситуация. Данните обаче показват, че обществените представи сравнително точно следват реалните успехи или неуспехи в различни сфери на обществото. Така например положителните промени по отношение ограничаването на безработицата и бедността в страната са в синхрон с намаляването на оценките за тяхната относителна обществена значимост. Динамиката на обществените нагласи спрямо корупцията обаче е различна. Макар и парадоксално на пръв поглед, съчетаването на тенденцията към намаляване на корупционната

виктимизация на населението и бизнеса с изострянето на обществената чувствителност към корупцията може да получи логично обяснение в няколко направления. Първо, засилените очаквания на обществото за по-осезаемо ограничаване на корупцията остават все още неудовлетворени, а намаляването на реалното равнище на корупция се възприема като недостатъчно. Второ, критични са обществените оценки за ефективността на антикорупционните действия на администрацията и тяхната политическа воля да ограничат корупцията в своите среди. Трето, практическите действия за разкриване и наказване на голямата политическа корупция все още са незабележими за обществеността. Шумните публични корупционни скандали засега не водят до съдебни санкции. На фона на високите изисквания и прокламираните европейски стандарти за прозрачност на управлението и безкомпромисност към злоупотребите с власт реалностите са по-скоро разочароващи за голяма част от българското население.

1.3.2. Обществената нетолерантност към корупцията

Системата за мониторинг на корупцията включва и две групи индикатори на свързаните с корупцията ценности и нагласи:

- 1) равнище на толерантност спрямо различни форми на корупция;
- 2) склонност на гражданите да използват корупционни практики за решаване на възникнали проблеми.

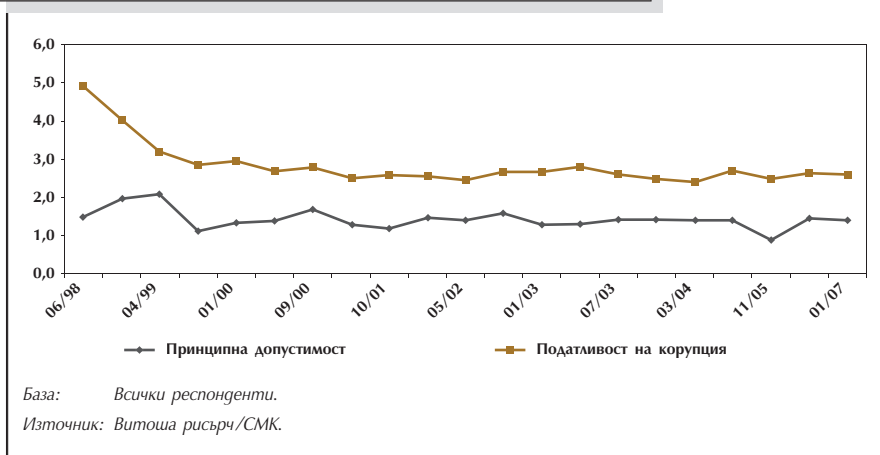
Корупционни индекси за обществените нагласи към корупцията⁶

1. **Принципна допустимост на корупцията** – отразява равнището на ценностна приемливост и толерантност спрямо корупцията в различни сфери на публичния сектор.
2. **Податливост на корупция** – оценява склонността на гражданите и представителите на бизнеса да прибегват до корупционни практики при решаване на частни проблеми.

Източник: Витоша рисърч/СМК.

За периода, в който се провеждат редовни наблюдения на стойностите на тези два корупционни индекса, се очертава тенденция на нарастваща неприемливост на корупцията на ценностно ниво (*Графика 7*). След 2001 г. обществената толерантност към проявите на корупция на практика се запазва непроменена на едно сравнително ниско равнище.

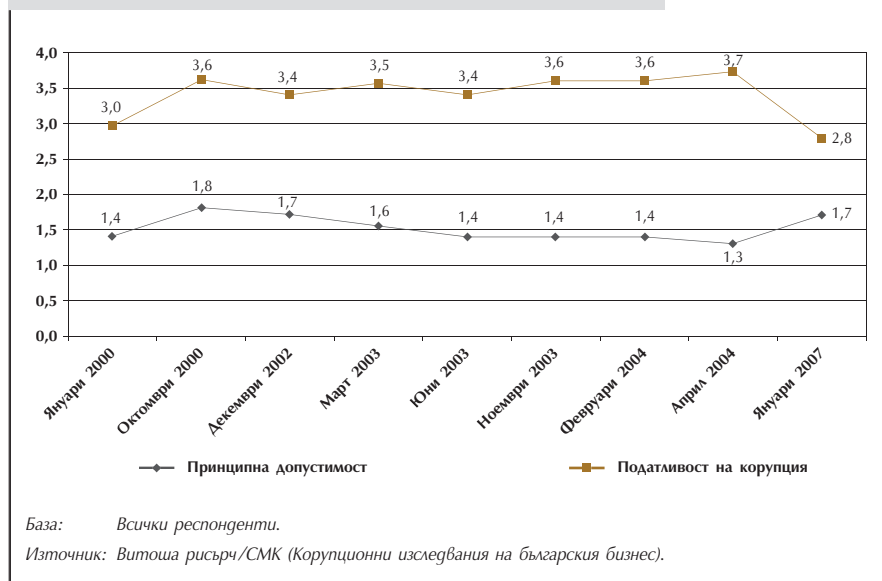
ГРАФИКА 7. ПРИНЦИПНА ДОПУСТИМОСТ И ПОДАТЛИВОСТ НА КОРУПЦИЯ (НАСЕЛЕНИЕ)



Намалява и податливостта на стопанските ръководители към участие в корупционни трансакции, като стойността на този индекс достига най-ниската си стойност за целия период на извършваните наблюдения (*Графика 8*). В същото време нараства толерантността на бизнеса към някои „меки“ форми на корупция (безплатен обяд, даване на подаръци на служители в общественения сектор, извършване на услуги и др.).

⁶ Индексите приемат стойности от 0 (минимална) до 10 (максимална). Минимална стойност е налице, когато различни корупционни практики се възприемат като недопустими или когато никой не е склонен да прибегва до корупционни практики при взаимодействието си с администрацията.

ГРАФИКА 8. ПРИНЦИПНА ДОПУСТИМОСТ И ПОДАТЛИВОСТ НА КОРУПЦИЯ (БИЗНЕС)



1.4. Разпространение на корупцията в България в международен контекст

Мониторингът и измерването на корупцията имат не само национален, но и международен сравнителен аспект. От тази гледна точка е важно да се оцени и относителното равнище на разпространение на корупцията в България спрямо останалите страни, включително и в рамките на Европейския съюз. Международните сравнителни изследвания дават възможност по-добре да се идентифицират проблемните корупционни области в отделните страни и съществуващите добри антикорупционни практики.

Международни сравнителни изследвания на корупцията

Въпреки че корупцията не се дефинира еднозначно и нейните проявления непрекъснато еволюират, през последните години беше натрупан богат опит в провеждането на международни сравнителни изследвания в тази област.

1. От края на 80-те години започват да се провеждат международните изследвания за жертвите на престъпността (ICVS)⁷, които дават възможност престъпните, в т.ч. и корупционните прояви, да бъдат оценявани не въз основа на субективни представи, а в съответствие с обективните им параметри. В България изследването ICVS е провеждано три пъти след 2002 г. в рамките на Националното изследване на престъпността (НИП) на Центъра за изследване на демокрацията и Витоша рисърч.

⁷ International Crime Victimization Survey (ICVS).

2. Въз основа на методологията на международните виктимизационни изследвания през 2005 г. е проведено и европейско международно изследване на престъпността (EU International Crime Survey). През 2007 г. се очаква то да бъде реализирано и в България, което ще предостави надеждна основа за оценка на мястото на страната от гледна точка разпространението на различни престъпни, в т.ч. и корупционни, практики.
3. От 1995 г. международната организация за борба с корупцията Трансперънси интернешънъл (ТИ) публикува всяка година корупционни индекси (Corruption Perception Index – CPI), а от 1999 г. – и индекси за предлагане на подкупи (Bribe Payers Propensity Index – BPI). Въпреки изразяваните от редица експерти резерви към методологията на изчисляване на корупционните индекси на ТИ те дават възможност да се правят международни сравнения за разпространението на корупцията в зависимост от представите на бизнесмените, експертите, анализаторите на риска и гражданите.
4. Световната банка провежда проучвания сред фирмите, в които се оценяват икономическият климат и пречките пред развитието на бизнеса. В тези изследвания се събират данни и за разпространението и честотата на корупционните практики и тяхното влияние върху бизнес средата. България е включена в проведеното през 2001 г. изследване (World Business Environment Survey – WBES) и в трите регионални изследвания на страните в преход (Business Environment and Enterprise Performance Survey – BEEPS) през 1999, 2002 и 2005 г. Въз основа на данните от тези изследвания са разработени три доклада на Световната банка за корупцията в страните в преход⁸.
5. За първи път през 2006 г. България е включена в класацията на Института за развитие на управлението, Лозана (Institute for Management Development – IMD), за оценка на конкурентоспособността на икономиките на 61 страни. В нея е включен и компонент, отразяващ разпространението на корупцията⁹.

Всички тези международни сравнителни изследвания дават възможност да се отговори на въпроса „Къде се намира България по отношение на разпространението на корупцията?“

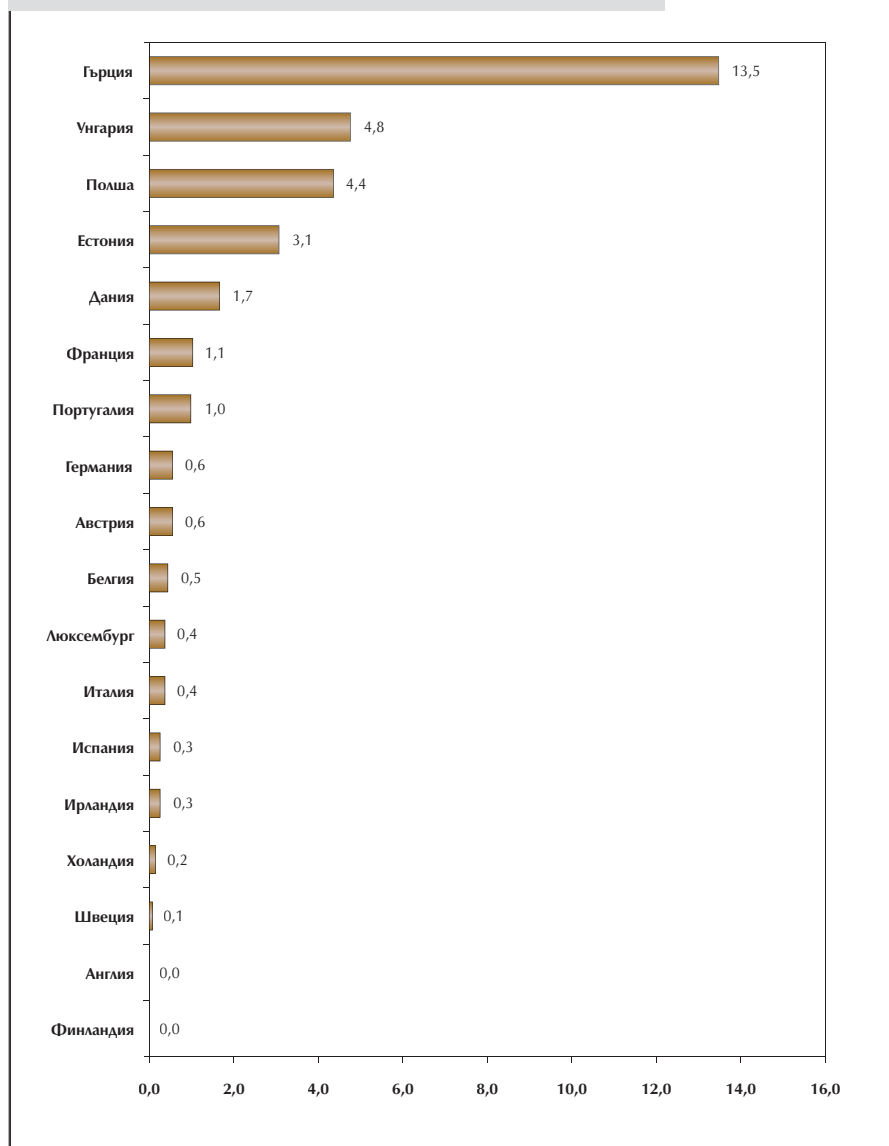
Въз основа на данните от проведеното през 2005 г. виктимизационно изследване (EU International Crime Survey) беше констатирано, че

⁸ Anticorruption in Transition. A contribution to the Policy Debate, The World Bank, 2000; Anticorruption in Transition 2, The World Bank, 2003; Anticorruption in Transition 3, The World Bank, 2006.

⁹ IMD World Competitiveness Yearbook, Lausanne, Switzerland, 2006, p. 377.

значителното разпространение на корупцията е характерно не само за новоприсъединилите се към ЕС държави (Графика 9)¹⁰.

ГРАФИКА 9. ДЯЛ НА ПРИЗНАТИТЕ СЛУЧАИ НА КОРУПЦИЯ В НЯКОИ ЕВРОПЕЙСКИ СТРАНИ (2004 г.)



Високи равнища (над средните за ЕС-25) на корупционна виктимизация се регистрират в Гърция, Полша, Унгария, Естония¹¹. Делът на случаите на корупция в България, регистрирани от Националното изследване на престъпността (НИП), намалява от 10.9 през 2001 г. на 7.9 през 2003 г., което е под равнището на по-стари страни – членки на ЕС, като Гърция.

¹⁰ Изследванията в различните страни са проведени през 2005 г. В България изследването е проведено през 2004 г. Задаваният въпрос на респондентите е „На някои места има корупция сред държавните и обществените служители. През миналата година (за България – 2003 г., за останалите страни – 2004 г.) случвало ли Ви се е държавен служител (например митничар, полицаи, инспектор) във Вашата собствена страна да Ви поиска или да очаква да му дадете подкуп за извършеното?“

¹¹ The Burden of Crime in the EU, p. 55; www.europeansafetyobservatory.eu/euics_rp.htm

Аналогични данни се регистрират и от корупционните индекси (CPI), изготвяни ежегодно от организацията Трансперънси интернешънъл (ТИ).

ТАБЛИЦА 5. ИНДЕКС ЗА ВЪЗПРИЕМАНЕ НА КОРУПЦИЯТА В НЯКОИ ЕВРОПЕЙСКИ СТРАНИ (CPI)

Държава	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000	1999	1998
Ниво на корупцията в някои страни на ЕС									
Финландия	9,6	9,6	9,7	9,7	9,7	9,9	10,0	9,8	9,6
Дания	9,5	9,5	9,5	9,5	9,5	9,5	9,8	10,0	10,0
Швеция	9,2	9,2	9,2	9,3	9,3	9,0	9,4	9,4	9,5
Холандия	8,7	8,6	8,7	8,9	9,0	8,8	8,9	9,0	9,0
Унгария	5,2	5,0	4,8	4,8	4,9	5,3	5,2	5,2	5,0
Италия	4,9	5,0	4,8	5,3	5,2	5,5	4,6	4,7	4,6
Чехия	4,8	4,3	4,2	3,9	3,7	3,9	4,3	4,6	4,8
Гърция	4,4	4,3	4,3	4,3	4,2	4,2	4,9	4,9	4,9
България	4,0	4,0	4,1	3,9	4,0	3,9	3,5	3,3	2,9
Полша	3,7	3,4	3,5	3,6	4,0	4,1	4,1	4,2	4,6
Румъния	3,1	3,0	2,9	2,8	2,6	2,8	2,9	3,3	3,0
Ниво на корупцията в балканските страни									
Хърватия	3,4	3,4	3,5	3,7	3,8	3,9	3,7	2,7	NA
Сърбия	3,0	2,8	2,7	2,3	NA	NA	NA	NA	NA
Босна и Херцеговина	2,9	2,9	3,1	3,3	NA	NA	NA	NA	NA
Македония	2,7	2,7	2,7	2,3	NA	NA	NA	3,3	NA
Албания	2,6	2,4	2,5	2,5	2,5	NA	NA	2,3	NA

Бележка: Индексът за възприемане на корупцията отразява нивото на корупция в дадена страна така, както го възприемат бизнесмените и анализаторите на риска и варира от 10 – ниско ниво на корумпираност, до 0 – изключително високо ниво на корумпираност.

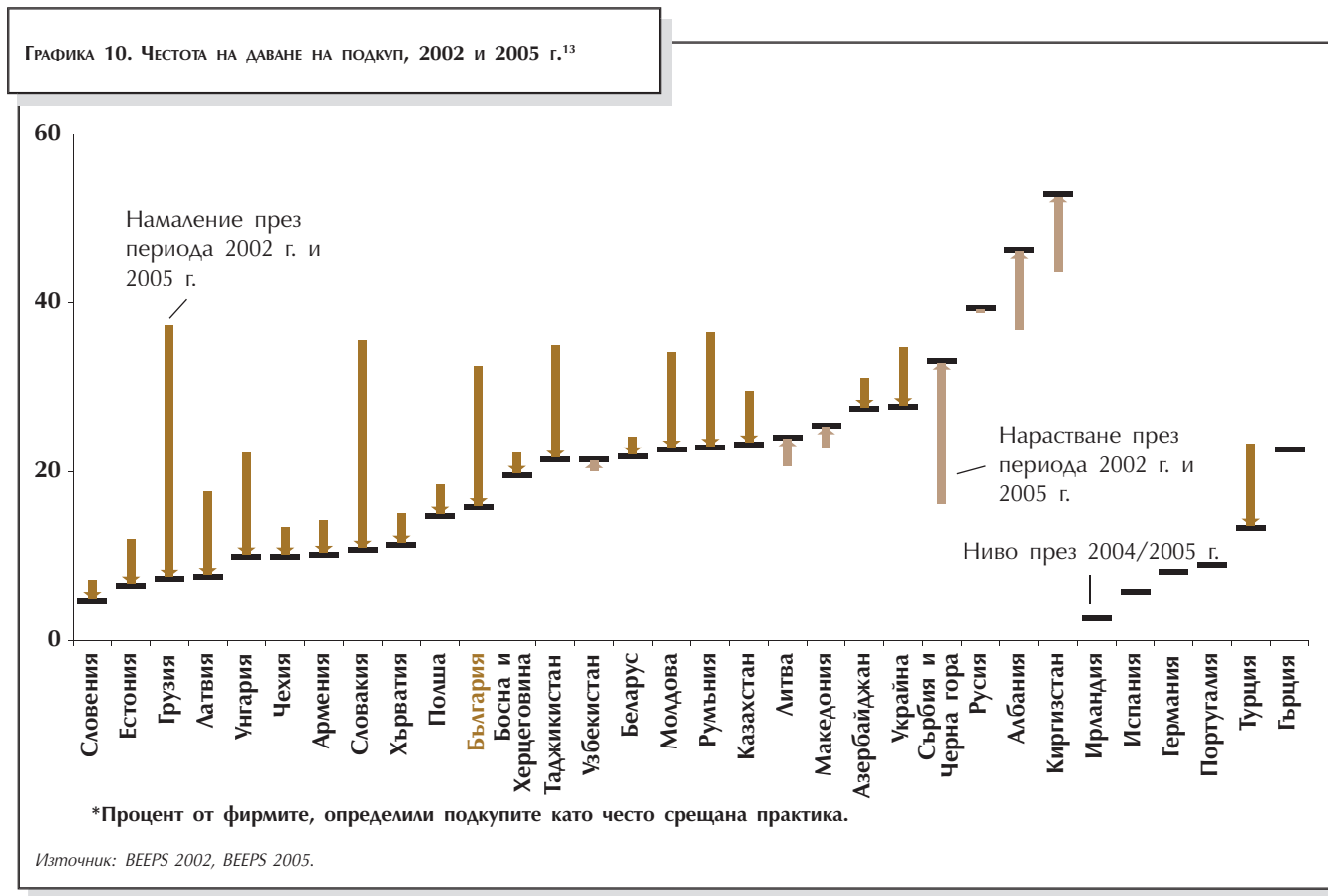
NA = няма информация.

Източник: Transparency International.

Данните на ТИ за периода 1998 – 2006 г. показват, че България от страна със системни корупционни проблеми (индекс по-малък от 3) се превръща в страна с умерена степен на разпространение на корупцията. По данни за 2006 г. България се намира в една група (стойности на CPI от 4.0 до 4.9) със страни като Гърция, Словакия, Латвия, Литва, Чехия, Италия. По-неблагоприятни са стойностите на корупционните индекси за други страни – членки на Европейския съюз, като Полша (3.7) и Румъния (3.1). Значително по-сериозни са корупционните проблеми в страните от Югоизточна Европа – Хърватия (3.4), Сърбия (3.0), Босна и Херцеговина (2.9), Македония (2.7), Албания (2.6)¹².

¹² www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2006

В доклада на Световната банка „Антикорупцията в държавите в преход 3” (2006 г.) са представени сравнителни данни за разпространението на корупцията в страните от Централна и Източна Европа от проведеното сред близо 10 000 фирми изследване „Business Environment and Enterprise Performance Survey” (BEEPS).



България е сред страните, в които се регистрира най-голям спад в броя на случаите, когато бизнесмени са платили подкуп във връзка с тяхната дейност. Честотата на плащане на подкупи в стопанската сфера в България е по-ниска, отколкото в страни като Гърция, Литва, Румъния и е съпоставима с честотата в Полша, Турция, Португалия.

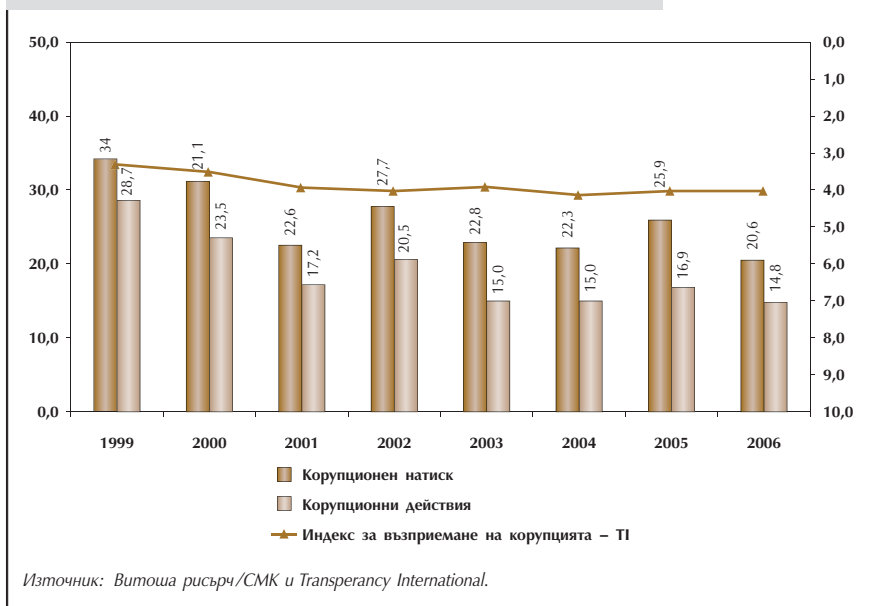
Проведените през последните години национални и международни изследвания на корупцията в страната регистрират сходни тенденции и показват аналогични резултати (графика 11)¹⁴.

Основният извод от всички авторитетни национални и международни изследвания е, че **разпространението на корупцията в България намалява, а нейното равнище е съпоставимо с равнището в редица стари и нови страни – членки на Европейския съюз, като Италия, Словакия, Латвия, Литва, Чехия и по редица показатели е по-ниско от страни като Гърция, Полша и Румъния.**

¹³ World Bank (2006): „Anticorruption in Transition 3: Who is Succeeding ... and Why”, Washington, DC, p. 11.

¹⁴ Делът на случаите, в които са извършени корупционни сделки или е оказан корупционен натиск, е осреднен за всяка година на периода 1999 – 2004 г. поради провеждането на повече от едно изследване през съответните години.

ГРАФИКА 11. СРЕДНОГОДИШЕН ДЯЛ НА СЛУЧАИТЕ НА ИЗВЪРШЕНИ КОРУПЦИОННИ СДЕЛКИ И ОКАЗАН КОРУПЦИОНЕН НАТИСК ВЪРХУ БЪЛГАРСКИ ГРАЖДАНИ И ИНДЕКС ЗА ВЪЗПРИЕМАНЕ НА КОРУПЦИЯТА (СРІ) ЗА БЪЛГАРИЯ



Важно е също да се отбележи, че **ограничаването на корупцията в България е постигнато при по-ниска степен на икономическо развитие, което е индикатор за по-висока интензивност на антикорупционните усилия.** Въпреки благоприятните тенденции и постигнатото намаляване на корупционните практики в страната равнището на корупцията в България все още е над средното за Европейския съюз.

Критериите за оценка на постигнатото в областта на ограничаване на корупцията нарастват и все повече се ориентират от сравнения с

миналото към европейските стандарти и перспективи на страната като член на Европейския съюз. Диагностиката на корупцията и получаването на надеждна информация за нейната динамика имат ключово значение за прилагането на успешни политики на превенция и контрол. Затова логична следваща стъпка в сферата на антикорупцията би била **разработването на собствена методология на Европейския съюз за оценка и измерване на корупцията**, каквато е практиката на Европейската комисия в други области. Въвеждането на съвременен инструментариум за диагностика на корупцията би повишило съществено доверието в политиката на ЕС в тази област и би допринесло за по-добра ефективност при прилагането на международните антикорупционни стандарти.

2. КОРУПЦИЯ И СИВА ИКОНОМИКА – РИСКОВЕ ЗА ВЪТРЕШНИЯ ПАЗАР НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

Въпреки намаляването на административната корупция и сивата икономика към 2007 г. българските предприемачи смятат, че **политическата корупция в страната се запазва незасегната**¹⁵. Практическата безнаказаност на политическата корупция и липсата на капацитет на българското правителство да формулира и изпълнява ясни обществени политики създават **реална опасност от приватизиране на възможностите, които предлага членството на страната в ЕС**. Подобно развитие би довело и до възраждане на административната корупция след усвояването на нововъведените правила. До края на 2007 г. дисциплиниращият фактор на по-строгия външен мониторинг върху действията на българското правителство ще отпадне, а търсенето на публичен ресурс – средства от бюджета, земя и недвижими имоти, и обемът на средствата, които ще бъдат на разположение за преразпределение от правителството, ще се увеличат.

Опитът от предходни вълни на разширяване показва, че **членството в ЕС не води автоматично до ограничаване на политическата корупция**. Гарантираната чрез членството финансово-икономическа стабилност на чуждестранните инвеститори поражда приток на огромни финансови ресурси към най-бедните страни членки, които се насочват към малкото сектори, предлагащи възвръщаемост и ликвидност – най-често туризма и недвижимите имоти. Това засилва корупционния натиск върху правителството за преразпределяне на ограничените ресурси към политически обвързан, неконкурентоспособен на европейския пазар местен бизнес – обществени поръчки, концесии, имоти, земи. Същото се отнася и до бизнес средата в отделните страни членки. Макар да се очаква конкуренцията на вътрешния пазар да води до намаляване на административните бариери пред бизнеса, липсата на достатъчна политическа отговорност в някои нови демокрации води до монополизирването на определени сфери на икономическата дейност чрез легална корупция¹⁶. В България показателно в това отношение е законното уреждане на привилегированото положение на безмитните магазини в търговията с акцизни стоки през 2006 г.

¹⁵ Вж. таблица 3, т. 1.2. „Субективни оценки на гражданите и бизнеса за разпространението на корупцията“ в настоящия доклад.

¹⁶ Терминът легална корупция е въведен от Даниел Кауфман, Институт на Световната банка, който я определя като възможността политическият елит да скрие корупцията от населението под формата на законови разпоредби, осигуряващи възможности за заплащане между бизнеса и политиките. Най-често срещаната форма на легална корупция в развитите демокрации са преференциите за обществените поръчки и други обществени ресурси. Вж. Kaufman, D., P. Vicente, Legal Corruption, February 2006.

С приключването на приватизацията и премахването на голяма част от митническия монопол по границите на страната през 2006 и 2007 г. остават два основни инструмента, които се използват за реализиране на политическата корупция – **управлението на държавната собственост (вкл. земя и сгради) и предоставянето на обществени поръчки и концесии**. Както беше посочено в миналогодишното издание на доклада за оценка на корупцията¹⁷, обществените поръчки, включително начинът на управление на средствата от европейските фондове, са основен корупционен рисков фактор за следващите няколко години. Разкритията за корупция в Топлофикация „София“, политическите скандали около концесията за магистрала „Тракия“ и строителството на новия терминал на летище „София“, забавянето и неефективността на използване на предприсъединителните финансови инструменти през 2006 г. са доказателство, че тези области остават податливи на корупционен натиск и политическо влияние. Подобни са заключенията и на Световната банка и Международния валутен фонд, които подчертават, че липсата на адекватни политики за структурна промяна в българската икономика могат силно да ограничат ефекта от използването на средствата от европейските фондове¹⁸. Опитът сочи, че ако фондовете се използват неефективно (т.е. опосредствани са от корупция), ще имат ограничен краткосрочен положителен ефект върху търсенето в икономиката. Без съответна структурна промяна, която да повиши капацитета на предлагането, в дългосрочна перспектива те могат да доведат до по-висока инфлация, реално оскъпяване на българските стоки и услуги, намаляване на конкурентоспособността на икономиката, появяване на зависимост от субсидии и подкопаване на усилията за подобряване на управлението¹⁹. Изследванията на Световната банка²⁰ и Организацията за икономическо сътрудничество и развитие²¹ показват, че и в Европейския съюз няма изградени единни добри практики в ограничаването на корпоративната корупция и корупцията при обществените поръчки и не може да се очаква силен натиск за подобряване на управлението в тези области в България.

¹⁷ Антикоруptionните реформи в България на прага на членството в Европейския съюз, Център за изследване на демокрацията, С., 2006.

¹⁸ The World Bank, Country Partnership Strategy for the Republic of Bulgaria for the Period FY07 – FY09, May 16, 2006. International Monetary Fund, Country Report No 06298, August 2006.

¹⁹ International Monetary Fund, Bulgaria: Selected Issues and Statistical Appendix, IMF Country Report No 06/299, August 2006.

²⁰ The World Bank, Anti-Corruption in Transition 3: Who is Succeeding and Why, 2006, отбелязва например, че равнището на корупция при обществените поръчки в Германия е съизмеримо с равнището в новите страни членки.

²¹ Организацията за икономическо сътрудничество и развитие остро разкритикува Англия за прекратяването на антикорупционно разследване срещу английската фирма BAE Systems за предполагаемо предлагане на подкупи на държавни служители в Саудитска Арабия за получаването на поръчки във военния сектор. Според Трансперънси интернешънъл Франция, Португалия и Италия в този ред са в долната половина на 30-те страни – най-големи износители, чиито компании предлагат най-много подкупи в чужбина. До момента повечето искиове срещу компании от ЕС, подведени под отговорност по Конвенцията за забрана на подкупите на чуждестранни служители на ОИСР, са инициирани в Съединените щати, въпреки че през 2006 г. станаха известни сериозни корупционни скандали в няколко европейски транснационални компании.

Към 2007 г. административните и данъчните бариери за бизнеса в България намаляват, а стабилният растеж на икономиката продължава да разкрива допълнителни възможности за българските предприятия. В резултат от съвкупното въздействие на тези фактори **сивата икономика и нейните различни форми на проявление намаляха**. Въпреки това българската бизнес среда остава сравнително по-неконкурентна спрямо средната в ЕС²². Продължаващото повишаване на акцизните ставки и толерирането на изключителни права за безмитна търговия създават реална предпоставка за усилването на сивите потоци в тази сфера и използването им за поддържане на получената политическа протекция. Запазването на високото облагане на труда без перспектива то да бъде ограничено през първата година от членството на страната в ЕС, съчетано с продължаващата криза в основните публични услуги – здравеопазване и образование, предполагат **запазване на високо равнище на неформална заетост в страната**.

Членството на България в ЕС означава и сравнително по-малка възможност за контрол от страна на българското правителство над елементите на бизнес средата в страната и преливане на влияние от и в икономически най-близките страни членки. Това в особено голяма степен се отнася до пазара на труда и до изграждането на бизнес култура в страната. На практика половината от основния капитал на България се контролира от бизнес организации в други страни членки, а по оценки на Центъра за изследване на демокрацията между 10 % и 20 % от трудовия ресурс на страната вече се намира на сивия вътрешен пазар на ЕС. Подобно развитие предполага и своеобразно **„преливане“ на корупционна култура и практики**, каквото вече се наблюдава през 2006 и 2007 г., включително във връзка с използването на предприсъединителните фондове.

2.1. Бизнес среда, сива икономика и корупция

Намаляването на равнището на сивата икономика и корупцията в бизнес сектора в България през 2006 – 2007 г. е сигнал за подобряване на бизнес средата в страната и за разширяване на възможностите пред българските предприемачи за пазарно развитие. Тази тенденция се отразява и в намаляването на податливостта на българския бизнес²³ към корупционни практики – разширяването на икономическите им възможности вероятно прави фирмите по-уверени в тяхната независимост от действията на националното правителство²⁴. Степента на намаление на корупцията и сивата икономика при бизнеса е резултат от сложно взаимодействие на предприеманите национални и европейски политики в тази област и въздействието на международната бизнес среда, с която България е свързана.

²² Global Competitiveness Yearbook, IMD, 2006.

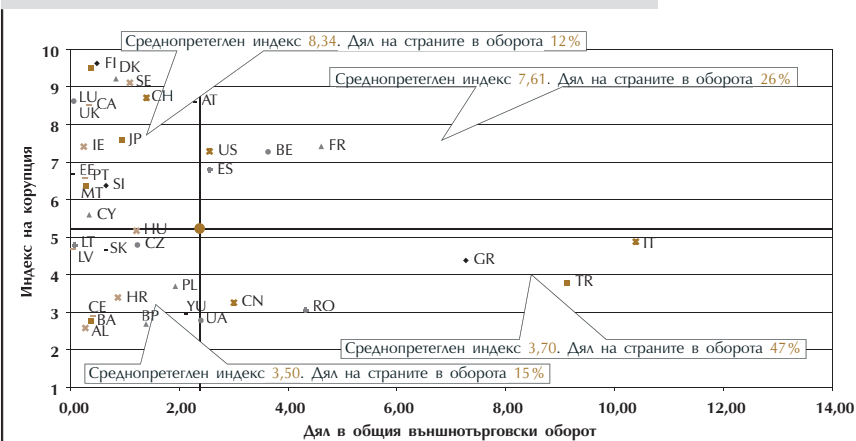
²³ За нуждите на настоящия доклад с това понятие се означават всички фирми, регистрирани и с основна дейност на територията на България.

²⁴ Вж. т. 1.3. от настоящия доклад „Обществени ценности и нагласи към корупцията“.

2.1.1. Корупция и външнотърговски взаимоотношения

Корупцията е структуроопределящ фактор за международната търговия и инвестиции²⁵. До средата на 90-те години на миналия век редица страни – членки на ЕС, третираха плащането на подкупи в чужди страни като данъчно признат разход. По този начин много държави де факто са насърчавали корупцията като стратегически инструмент за завладяване на нови пазари. Корупцията, политическите връзки и специалните служби са играли важна роля в навлизането, разработването и отстояването на неедин пазар по света за големите страни износителки. Емпиричните проучвания доказват, че има значима зависимост между нивата на корупция в страните вносителки и износителки и техните търговски портфейли и инвестиционни решения. Те предпочитат пазари със сходни характеристики на бизнес средата, като по този начин поддържат корупционното статукво в съответната страна. Ето защо – особено в рамките на митнически и валутен съюз, от една страна, нивото на корупция, респективно състоянието на бизнес средата, определя качеството на инвестиционните и търговските проекти, които търсят реализация в дадена страна, а от друга, **потенциалното въздействие на антикорупционните реформи на всяка отделна страна членка зависи и е ограничено от средните нива на корупция на нейните основни търговски и инвестиционни партньори.**

Графика 12. Корупция и външна търговия на България



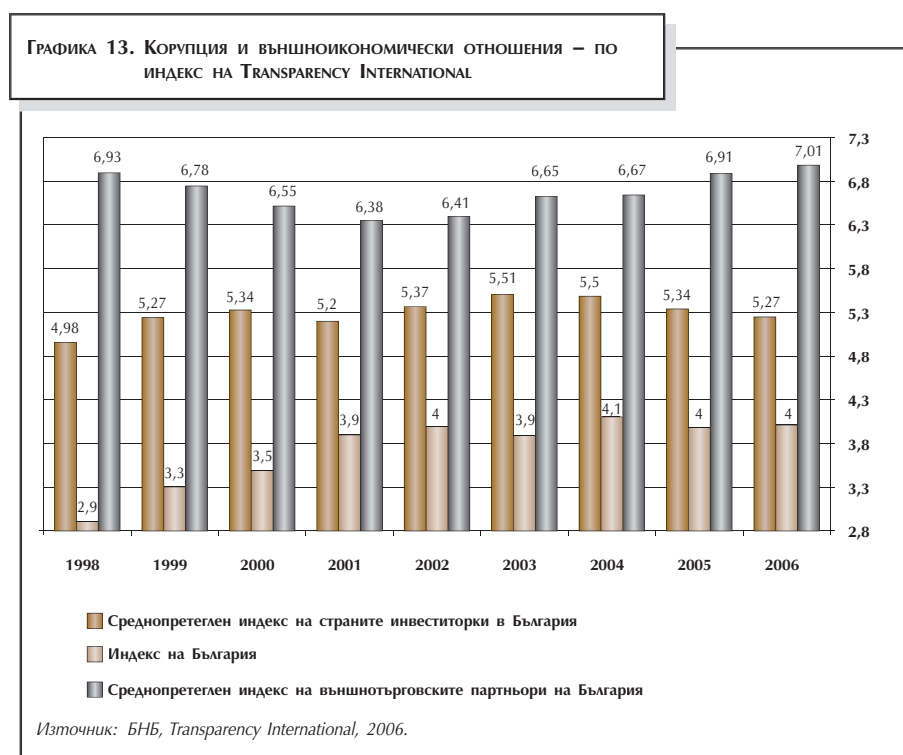
Източник: БНБ и Transparency International, 2006.

Две трети от външнотърговския стокообмен на България е със среднопретеглен индекс на корупцията за 2006 г., колкото този на страната според класацията на Трансперънси интернешънъл, т.е. положителното антикорупционно влияние на международната търговия върху бизнес средата на местната икономика е силно ограничено. Около 40 % от търговския оборот на България се формира от по-корумпирани страни, което вероятно е свързано с преливане на недобри бизнес практики в страната и ограничава

потенциалния ефект от провежданите антикорупционни реформи (Графика 12). Предвид очакваното относително увеличаване на търговията и инвестиционната активност с Русия, Турция, Китай, Гърция и Италия неблагоприятната тенденция от 2003 до 2006 г. за намаляване на средния индекс на външнотърговските партньори на България ще се запази през 2007 г.

²⁵ Вж. Graf Lambsdorff, Johann, An empirical investigation of bribery in international trade, 1997 и Smarzynska, B., and Wei, Shang-Jin., Corruption and the Composition of Foreign Direct Investment: Firm-Level Evidence. World Bank Working Paper 2360. The World Bank, Washington, D.C., 2000.

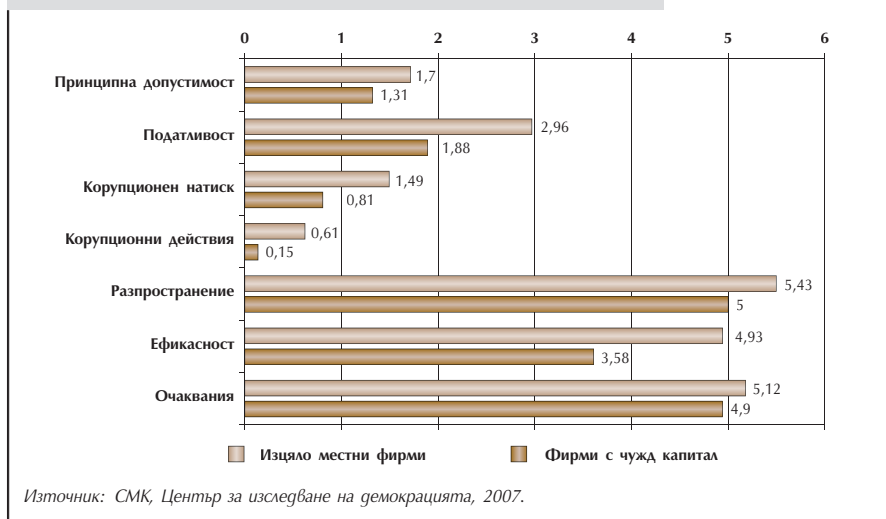
Преките чуждестранни инвестиции в България имат положителен антикорупционен ефект, като за периода 2001 – 2005 г. се наблюдава повишаване на среднопретегления по инвестициите индекс на Трансперънси интернешънъл на страните инвеститори в страната с 10 %. Въпреки това фактът, че сред 5-те най-големи инвеститори в България са Италия, Гърция и Кипър (с общо 31 % от инвестициите в страната за последните 15 години), които в рамките на Европейския съюз показват едни от най-високите корупционни резултати²⁶, е показателен за ограничените възможности за въздействие на вътрешните антикорупционни реформи. Без да се омаловажава отговорността на българското правителство за успехите или неуспехите на антикорупционните реформи в страната, тези и други емпирични проучвания показват колко е важно предприемането на координирани антикорупционни реформи на равнище Европейски съюз. **Липсата на ясен механизъм за стимулиране на добро управление и наказване на корупцията на европейско равнище води до съществени различия във функционирането на вътрешния пазар**, които подкопават същността на четирите свободи на движение.



Тенденциите за въздействие на чуждестранните инвестиции върху бизнес средата на макроравнище в България могат да се проследят и на микроравнище. Фирмите с чуждестранни инвестиции в България са подложени на по-малък корупционен натиск от страна на администрацията (средно два пъти по-нисък индекс) и са много по-малко въввлечени в корупционни практики (четири пъти по-нисък индекс) в сравнение с изцяло местните фирми (Графика 13 и 14). От друга страна обаче, през последните 5-7 години се наблюдават **редица практики на мултинационални компании, опериращи в България, които**

²⁶ The Burden of Crime in the EU, A Comparative Analysis of the European Crime and Safety Survey (EU ICS), 2006.

ГРАФИКА 14. ИНДЕКСИ НА КОРУПЦИЯ НА СМК И ЧУЖДЕСТРАННИ ИНВЕСТИЦИИ



заобикалят забраната за даване на подкупи в трети страни чрез гъвкава система от местни партньорства, включително с българското правителство, при реализацията на големи обществени проекти. Механизмите за това са различни – от заобикаляне на *Закона за обществените поръчки* при мащабни покупки²⁷, през публично-частни партньорства при създаването на смесени фирми с неясен финансов резултат²⁸ до явни конфликти на интереси при търгове по предприемаческите фондове на ЕС.

В тези случаи е необходима много по-добра координация между правоохранителните и правораздавателните органи на няколко страни за ефективното противодействие на този тип престъпност. Ресурсите на предполагаемите подкупи, които германският концерн „Сименс“ например е използвал за получаване на обществени поръчки и възможности за покупки и инвестиции, включително в страни – членки на ЕС, възлизат на 75 млн. евро годишно – сума, която е значителна за размерите на по-малки страни²⁹.

2.1.2. Корупция и сива икономика

През 2006 – 2007 г. се запазва тенденцията **административната корупция при правене на бизнес в България да намалява**. Най-съществен спад през последните 3 години се наблюдава при плащанията за регистриране на фирма, при получаване на разрешителни и лицензии и при отношенията с комуналните монополи. **Относително най-малко е подобрението при подкупите при съдебните дела и разрешените за строеж (Таблица 6)**. От една страна, това се дължи на редица административни реформи, свързани с намаляване на регулаторната тежест, обслужването на данъкоплатците и извеждането на търговската регистрация от съдебната система от 1 юли 2007 г. От друга страна, необходимостта от разкриване на конкретни виновни за корупция в администрацията направи най-уязвими именно ниските и средните нива от корумпирани служители без политически протекции, което ги дисциплинира и те намаляват натиска върху фирмите.

²⁷ Обикновено оправдавано чрез необходимостта за запазване на определени изключителни – например авторски права.

²⁸ Осъществявани или чрез непрозрачно апортиране на публична собственост като случаите на зала „Универсиада“ и Пловдивски панаири, или чрез възлагане на донорски организации на управление на държавни проекти без конкурсна процедура с цел заобикаляне на правилата на ЗОП и по-гъвкаво управление от гледна точка на съответните ресорни министри.

²⁹ At Siemens, Witnesses Cite Patterns of Bribery, by David Crawford and Mike Esterl, The Wall Street Journal Europe, January 31, 2007.

ТАБЛИЦА 6. ОТНОСИТЕЛЕН ДЯЛ НА ФИРМИТЕ, ИЗВЪРШИЛИ НЕОФИЦИАЛНИ ПЛАЩАНИЯ ЗА СЛЕДНИТЕ УСЛУГИ (%)

	Ноември 2003	Април 2004	Януари 2007
Регистрация на фирма	2,9	2,5	0,5
Получаване на телефонен номер	4,5	2,9	0,8
При работа с фирмени отделения в съда	2,4	2,1	1,0
Прокарване на вода	2,1	2,5	1,0
Включване към електрозахранване	4,8	3,8	1,8
При съдебни дела	3,6	4,4	3,0
Получаване на разрешителни, лицензии	8,6	8,2	3,0
Получаване на разрешение за строеж	7,8	4,6	3,8

База: Всички респонденти.

Източник: Витоша ризърч/СМК (Корупционни изследвания на българския бизнес).

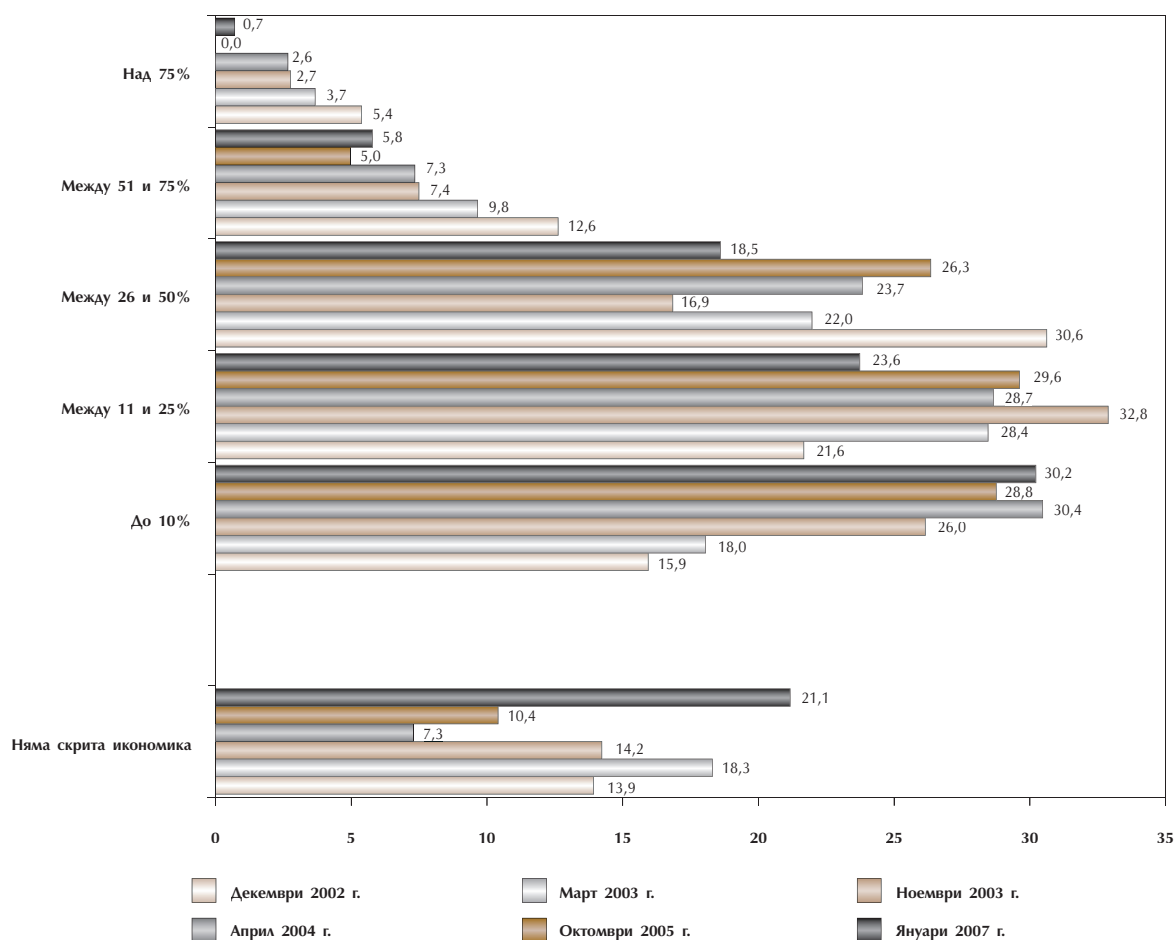
Подобно на корупцията, скритата икономика в България продължава да намалява. За периода 2002 – 2007 г. дялът на сивата икономика в отделните икономически отрасли в България е намалял от 29 % на 17,1 %, т.е. през 2007 г. приблизително един от всеки пет лева оборот в икономиката преминава през сивия сектор (Графика 15). Друг важен извод от представените данни е, че вероятно една част от ръста на БВП през тези години идва от излизане на светло и регистриране на сива икономическа дейност. Следователно реалният икономически растеж е по-нисък от официално регистрирания с всички произтичащи от това изводи за дългосрочната конкурентоспособност на българската икономика. Сивият сектор остава сериозен източник на корупционни плащания, като в същото време дава и

основания за засилване на политиката на налагане на санкции и глоби и по-голям административен натиск. Към 2007 г. между 12 и 15 млрд. лв., или около 25 – 30 % от БВП³⁰, преминават на определена фаза от оборота през сивия сектор на икономиката на страната. Следователно, макар сивата икономика да намалява през последните пет години, нейният абсолютен размер остава внушителен и е признак за институционални дефицити в осигуряването на благобриятна бизнес среда в страната. За да се постигне по-нататъшно ограничаване на въздействието на сивия сектор в икономиката на страната, макрополитиките на либерализация и намаляване на данъчните ставки трябва да бъдат подплатени с мерки за укрепване на институционалния капацитет в подкрепа на конкурентни пазарни механизми в предоставянето на обществени услуги, в съдебната система, във формулирането на дългосрочни цели и политики и др.³¹

³⁰ Приблизително около половината от тази сума се регистрира от националната статистика по определени методи, което означава, че статистически необхванатият дял от сивия сектор е по-малък.

³¹ Подробни, конкретни мерки за ограничаване на сивата икономика в България са представени в предходните издания на доклада за оценка на корупцията от 2002 г. насам и в специалното издание по темата „Сивата икономика в България“, Център за изследване на демокрацията, 2004. Много от предложените мерки са все още на дневен ред.

ГРАФИКА 15. ОБЩА ОЦЕНКА НА БИЗНЕСА ЗА ДЕЛА НА СКРИТАТА ИКОНОМИКА В СЪОТВЕТНИЯ ОТРАСЪЛ

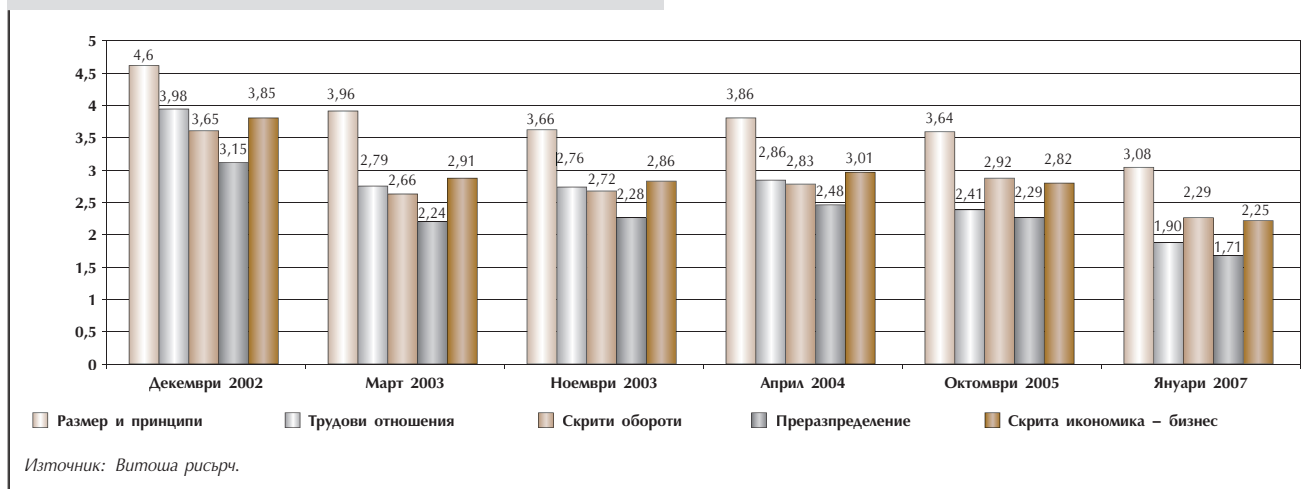


Източник: Витоша рисърч.

По отношение на основните проявления на скритата икономика според бизнес индексите на СМК **укриването на обороти остава най-сериозният проблем**. При трудовите отношения се запазва тенденцията да намалява наемането без трудов договор. По-бавен е спадът при наетите по договор със скрити клаузи (Графика 16). Според проучвания на Витоша рисърч през 2006 г. **при официална средна работна заплата от около 400 лв. на месец реалната средна заплата за страната е не по-малко от 600 лв.**³² Това несъответствие между официалните и реалните равнища на заплащане в страната отразява, от една страна, сравнително високата осигурителна тежест в България, а от друга, недоверието на гражданите и бизнеса в качеството на предоставяните им насрещни услуги в области като социални грижи, образование и здравеопазване. Присъединяването на България към Европейския съюз вероятно ще доведе до преливане на част от неформалната заетост от страната към други страни членки – процес, който вече се наблюдава. Същевременно недобрата координация и сътрудничество на националните данъчни власти на страните членки създават възможности за недеklarиране на доходи, получени извън

³² Biggest Cities Review: Периодичен доклад за цената на труда, Индъстри уоч и Витоша рисърч, 2006 г.

ГРАФИКА 16. ДИНАМИКА НА БИЗНЕС ИНДЕКСА НА СКРИТАТА ИКОНОМИКА И НЕГОВИТЕ КОМПОНЕНТИ



националните граници. Обръщане на положителната тенденция в намаляването на дела на скритата икономика може да се очаква през 2007 г. и по отношение на укриването на обороти и злоупотребите с източване на данък добавена стойност. Данните за приходите от ДДС през първите два месеца от членството на страната в ЕС показват, че те са по-лоши от заложените план-оценки в бюджета за 2007 г.³³

Нарастващата икономическа интеграция на България в ЕС и постепенното подобряване на административния капацитет и заплащането на националната бюрокрация ще доведат до по-нататъшно намаляване на административната корупция и свързаната с нея скрита икономика. В същото време бизнесът отчита, че **разпространяването на политическата корупция в свързаните с нея професионални групи нараства**³⁴. Във връзка с това се засилва и тенденцията административната машина да се измества частично от политическите кабинети и съветници на министрите – например понякога дори директори на дирекции научават от медиите за съвместни инициативи на министрите си (председателите на държавни агенции) с частни фирми. Изместването или дублирането на държавно-административния апарат със структури и мрежи от политически, икономически или личностно лоялни индивиди и организации, които не са конституционно или законово регламентирани, крие **реална опасност от създаването на елитни картели или олигархии и кланове**³⁵ и

³³ Интервю на Изпълнителния директор на Националната агенция по приходите пред Нова телевизия, 15 март 2007 г.

³⁴ Вж. Таблица 3, т. 1.2 „Субективни оценки за гражданите и бизнеса за разпространението на корупцията“ от настоящия доклад.

³⁵ Корупцията на елитни картели се осъществява чрез и подпомага поддържането на мрежи от политически, икономически, военни, бюрократични или етнически и общностни елити в зависимост от специфичната култура на страната. За разлика от картелите при олигарсите и клановите властта и корупционният достъп до нея се доминират от правителствени бюрократи или предприемчиви бизнесмени, които имат силна личностна притегателна сила и множество последователи. Според водещи експерти България заедно с Румъния се намират в групата страни, за които е характерна корупцията на олигарси и кланове. Полша и Унгария са в групата на страните с корупция на елитните картели. Вж. Johnston, M., *Syndromes of Corruption: Wealth, Power and Democracy*, Cambridge University Press, 2005.

въвличането на администрацията в каналите на политическата корупция. Най-видимото проявление на тази тенденция е Политическият съвет на тристранната коалиция, който, без да има изборна легитимност (единият от членовете дори няма изборна позиция), на практика измества Министерския съвет при вземането на най-важните решения на правителствената политика³⁶. Подобни тенденции правят по-трудно ограничаването на сивата икономика и административната корупция, тъй като чрез политическа корупция те се прикриват зад формално легални форми. Например има признаци за заместване на административната корупция от **зараждащи се елитни картели в областта на безмитната търговия, управлението на държавните и общинските земи и имоти и обществените поръчки:**

- Още през 2001 г. Центърът за изследване на демокрацията публикува анализи, които показваха, че чрез безмитните магазини и бензиностанции бюджетът на страната губи годишно стотици милиони левове. При направените проучвания в големите градове на страната беше установено, че до 90 % от вносните цигари са с етикети, доказващи, че са купени в безмитни магазини. **Моделът на безмитните магазини** използва схемата на връщане в страната чрез нелегални канали на акцизни стоки, предназначени за безмитна продажба (т.е. при които не се плащат акциз и ДДС).

Започналите от 2002 г. мерки България да изравни акцизите си със средните им равнища в Европейския съюз засилиха привлекателността на стоките, продавани в безмитните магазини и бензиностанции. Ежегодно се регистрира рекорден ръст на продажбите на горива, като най-значимо е увеличението през 2005 г., когато годишните продажби достигат 500 млн. лв. Аналогично при цигарите загубите за бюджета нарастват от 2002 г., но рекордна се оказва 2006 г. след големите увеличения на акциза върху цигарите. За 12 месеца продажбите на безмитните оператори са нараснали с над 380 % (вж. Таблица 7), без да има съответно нарастване на пътничопотока.

Тези свръхпродажби стават на фона на искането на Европейската комисия за затваряне на безмитните магазини по българските сухопътни граници след влизането на страната в ЕС на 1 януари 2007 г. Лобито (картелът) на безмитните оператори успя ефективно да запази статуквото. Показателно за **огромното влияние, което има този сив бизнес върху българската политика**, е, че нито една политическа формация, присъстваща в парламента, не се противопостави на законопроект, осигуряващ функционирането на безмитните оператори и след присъединяването на страната към ЕС. При това в момента няма нито една друга страна (с изключение на Турция) по границите с България, която да има безмитни магазини и бензиностанции. **Така през първите месеци на 2007 г.**

³⁶ Вж. Обръщение на президента на републиката след полагане на клетва в Народното събрание, 19.01.2007 г.: „В тази връзка искам да отбележа, че не намирам за редно затварянето на вземането на решения по възлови, дори конкретни въпроси, в тесния кръг на Съвета на коалицията. Подменянето на демократични процедури – процес, който наблюдавам и при управляващи, и при опозиция, може да се окаже един от факторите за засилващо се недоверие към политиката.“

безмитните магазини и бензиностанции продължават да ощетяват бюджета на страната със същите темпове, както през 2006 г. – около 300 – 400 млн. лв. годишно.

ТАБЛИЦА 7. ОБОРОТ НА БЕЗМИТНИТЕ МАГАЗИНИ ПО БЪЛГАРСКИТЕ ГРАНИЦИ

Година	Продадени кутии цигари	Продадени цигари – статистическа стойност (лв.)	Продадени спиртни напитки – нето тегло (кг)	Продадени спиртни напитки – статистическа стойност (лв.)	Пътникопоток през ГККП на българската държавна граница
2001	61 241 433	95 717 500	1 413 227	19 959 969	15 302 434
2002	46 119 000	84 831 963	1 191 953	14 941 031	17 183 454
2003	61 154 267	116 437 862	1 166 377	17 201 439	18 963 469
2004	87 643 200	152 356 553	1 420 344	20 877 585	21 392 003
2005	88 602 733	145 823 774	1 743 964	25 550 355	22 807 386
2006	339 734 333	559 202 707	2 451 012	33 882 982	23 252 594

Източник: Агенция „Митници“, Генерална дирекция „Гранична полиция“.

- След приключването на приватизацията и с бурното развитие на пазара за недвижими имоти в най-големите български градове и курорти през последните години **държавните и общинските земи и имоти се превърнаха в един от най-търсените и подложени на корупционен натиск ресурси**. С присъединяването на страната към Европейския съюз инвеститорският натиск за придобиване на държавни и общински земи ще се повишава непрекъснато. Опитът от предходни разширявания на ЕС показва, че корупционните сделки около придобиването на земя, строежа и експлоатацията на имоти в новите страни членки водят до силно отрицателни последици за приемащата страна и до лавинообразно нарастване на броя и обема на предлаганите подкупи.

През 2006 г. в пресата в България бяха цитирани множество подробности по замени на земи. За всички тях е характерен един и същи модел – първо, прави се замяна на държавни земи около курортни местности срещу частни, разположени в по-непривлекателни или най-малкото с по-ниски пазарни цени краища на страната; второ, частните лица или фирми, които искат замените, са тясно обвързани с политическия елит (местен и национален), а най-много замени се правят в последните дни преди изтичането на политическите мандати; трето, след замените с помощта на решения на местни общински съвети, ако е необходимо, предназначението на земята се променя, което води до многократно повишаване на стойността ѝ. За последните 3 години Министерството на земеделието и горите е осъществило замени за над 8000 дка. Имайки предвид, че цените на земята в различни местонахождения варират от 4 лв. кв. м до 400 лв., възможностите

за легално облагодетелстване са много големи. **Например само от препродажбата на заменените през последните години 8000 дка – при допускане за разлика в покупните и продажните цени от 100 лв., могат да се реализират приходи за 800 млн. лв.** Вероятно обаче, в повечето случаи на замени става въпрос за много по-високи разлики, тъй като придобитите земи обикновено са част от по-големи инвестиционни проекти.

Опитът на други страни членки показва, че замените на земи и недвижими имоти заедно с управлението на обществените поръчки и концесиите ще бъдат основен корупционен проблем през идните години. Ето защо той трябва да се разгледа внимателно в цялата му сложност и във връзка със секторите „Строителство“ и „Туризм“. Бурните протести на собственици на имоти срещу определените граници на програма НАТУРА 2000 на Европейския съюз за защита на природното многообразие и колебливата и ненавременна реакция на българското правителство за решаване на споровете по нея са показателни за сериозните интереси (търговски и социални), които се преплитат в тази сфера както на национално, така и на местно равнище. Ето защо трябва **спешно да се направи подробен анализ на корупционните рискове в тази сфера и да се приеме програма за ефективното им противодействие.**

2.2. Корупцията при обществените поръчки

Националната стратегия за прозрачно управление и мерки срещу корупцията (2006 – 2008 г.) идентифицира обществените поръчки като сфера с най-висок корупционен риск. Заедно с концесиите те са главният канал за насочване на публични ресурси към частния сектор, което ги прави най-атрактивни за корупция и злоупотреби. Най-общо корупционните практики имат за цел да се насочи поръчката към даден изпълнител чрез нарушаване на принципите на конкурентното начало в ущърб на обществения интерес с цел лично облагодетелстване. Освен процедурите по възлагане корупцията обхваща и *етапа на изпълнение* на поръчките. Там възложителят може да допуска отклонение от договорените параметри срещу лична облага.

2.2.1. Равнище и разпространение

Стойността на сключените договори за обществени поръчки през 2005 – 2006 г. възлиза на 15 176 млн. лв.³⁷, което е около 17 % от произведения през тези две години БВП. Тази цифра дава донякъде изкривена представа за размера на пазара на обществени поръчки в България, тъй като повече от половината от нея се дължи на една сделка – договора за строителството на двата блока на АЕЦ „Белене“ на стойност 7817 млн. лв., сключен през 2006 г. Ето защо тук са представени данните за пазара на обществените поръчки със и без

³⁷ Сумата е без ДДС.

договора за АЕЦ. Ако се абстрахираме от АЕЦ „Белене“, стойността на сключените договори възлиза на около 8-9 % от БВП на страната (Таблица 8).

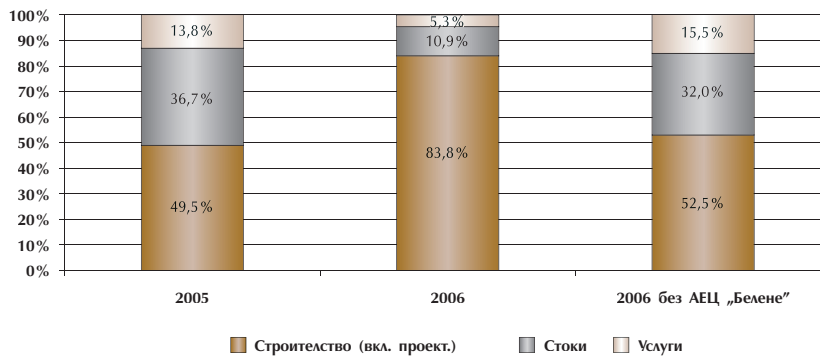
ТАБЛИЦА 8. СТОЙНОСТ НА СКЛЮЧЕНИТЕ ДОГОВОРИ ЗА ОБЩЕСТВЕНИ ПОРЪЧКИ 2005 – 2006 Г. (МЛН. ЛВ.)

	2005	2006	2006*
Стойност	3296,0	11879,8	4061,8
Дял в БВП	7,9%	24,7%	8,5%

*Без договора за АЕЦ „Белене“; прогноза за БВП за 2006 г. за 48 млрд. лв.

Източник: АОП, НСИ и собствени изчисления.

ГРАФИКА 17. СТРУКТУРА НА ПАЗАРА НА ОБЩЕСТВЕНИ ПОРЪЧКИ 2005 – 2006 Г. (% ОТ СКЛЮЧЕНИТЕ ДОГОВОРИ)



Източник: АОП.

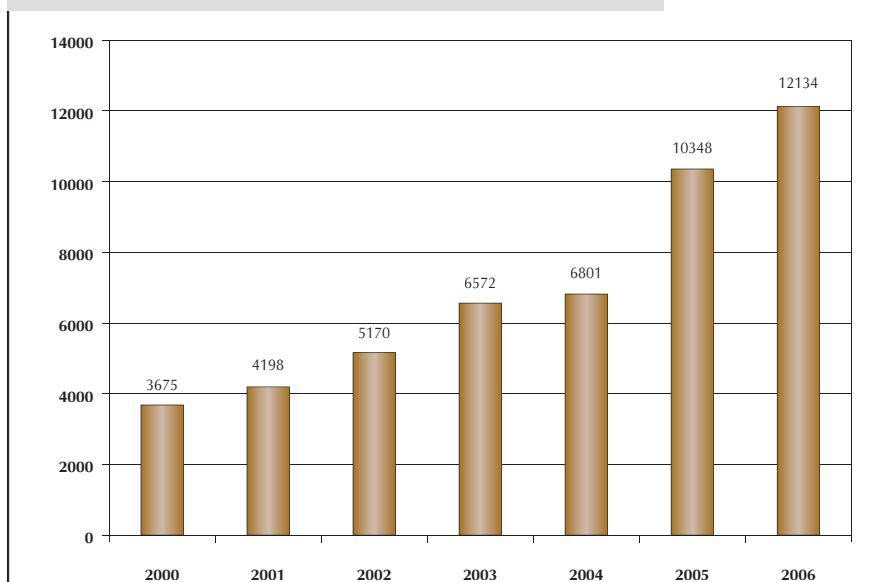
Повишеният корупционен риск до голяма степен е свързан с факта, че този пазар е силно доминиран от строителни работи. Строителството през 2006 г. съставлява 83 % от стойността на сключените договори, но по-дълъг период на наблюдение навярно ще покаже, че подобен висок дял е по-скоро изключение, дължащо се на договора за АЕЦ „Белене“. Без него **строителството през последните две години съставлява половината от стойността на сключените договори за обществени поръчки**. Около една трета е стойността на договорите за доставка на стоки, а около една шеста – за предоставяне на услуги (Графика 17). При стоките водещи са медикаментите, оборудването и горивата. Най-голям дял в потреблението на услуги имат бизнес услугите, управлението на отпадъците и опазването на околната среда, както и ремонтите и поддръжката.

Тези данни са за регистрирания пазар на обществените поръчки. Техният реален пазар е с около 20-25 % по-голям³⁸. Той включва, от една страна, сделки, които не подлежат на регистрация (сделки, свързани с отбраната и сигурността например), както и сделки, които подлежат на регистрация, но по една или друга причина не са регистрирани. Той включва и сделки, които са сключени без процедура при наличието на основания за това. На тази база **размерът на пазара на обществените поръчки в България** днес може да бъде приблизително оценен на около **10-12% от БВП**, т.е. между 4,5-5,5 млрд. лв. през 2006 г. и около 6-7 млрд. лв. през 2007 г.

³⁸ За целите на оценката на корупционния риск в тази сфера пазарът на обществените поръчки се определя тук като потреблението на стоки, услуги и строителни работи в публичния и комуналния сектор, за които са в сила предвидените в законодателството процедури за възлагане и изпълнение на обществени поръчки. С други думи, от дефиницията на пазара отпада консумацията, при която изборът на доставчик или изпълнител не изисква провеждане на процедура. В действащото българско законодателство това са поръчките под прагове от 100 000 лв. за строителство и 30 000 лв. за доставка на стоки или услуги.

Трудностите при оценката на обема на пазара на обществените поръчки в България идват отчасти от факта, че той бележи стремителен ръст и е далеч от своите равновесни нива. Само допреди две години той се оценява средногодишно на около 1,8-2 млрд. лв. (5 % от БВП)³⁹, а днес вече е поне 2,5 пъти повече. Графика 18 показва почти четирикратно увеличение на броя на сключените договори между 2000 и 2006 г. Част от този ръст се дължи на увеличаването на регистрираните договори и навярно обхваща главно долния сегмент на пазара. Ето защо в стойностно изражение ръстът е по-скромен, но не по-малко впечатляващ. Може да се очаква, че тези високи темпове на нарастване на стойността на сключените договори ще се запазят през първите години на членството на страната в ЕС и пазарът ще се приближи до европейското равнище, което е 16,3 % от БВП. Още повече, че в сравнително кратък период България трябва да преодолее голяма част от разликата между наличната базова, комуникационна и екологична инфраструктура и изискванията на единния европейски пазар за конкурентоспособна икономика. Това е и целта на значителните средства от ЕС, които ще се насочат към България след присъединяването и ще се разпределят чрез механизмите на обществените поръчки. Може да се очаква, че през първите седем години от присъединяването пазарът на обществените поръчки ще расте средно с около 6-7 % годишно. По най-консервативни оценки (т.е. без сделки от мащаба на АЕЦ „Белене“) това прави очакван обем на пазара за около 6-7 млрд. лв. средногодишно за периода 2007 – 2008 г.

ГРАФИКА 18. БРОЙ СКЛЮЧЕНИ ДОГОВОРИ ПРЕЗ ПЕРИОДА 2000 – 2006 г.



Източник: Агенция за обществени поръчки.

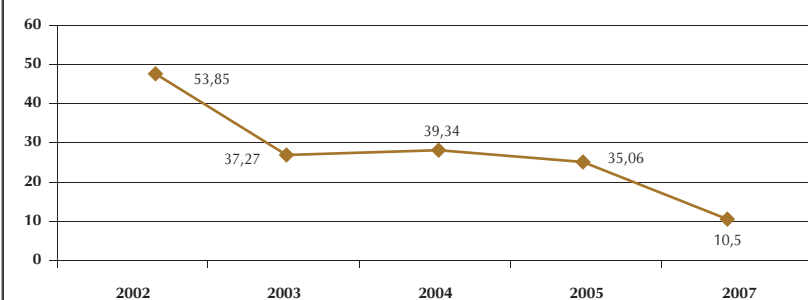
Естествено е този огромен и динамичен за нашата икономика пазар и свързаните с него възможности за свръхпечалби и непазарни и/или нерегламентирани доходи да порождават силни стимули и за доставчици на стоки и услуги, и за възложители към корупционно поведение.

Данните от Системата за мониторинг на корупцията (СМК) на Центъра за изследване на демокрацията показват низходяща тенденция в броя на фирмите, които са извършили нерегламентирани плащания по повод участието им в търгове за обществени поръчки. Преди 5 години всяка втора фирма, участвала

³⁹ Вж. БСК „Мониторинг на обществените поръчки: най-често срещани нарушения и корупционни практики“, С., 2005, с. 4 (<http://www.bia-bg.com/files/ZOP-broshura-2005.rtf>). Оценката на БСК е за 1,8-2 млрд. лв. средногодишно, или 5 % от БВП, но тя отразява реално сключените договори до 2004 г., а не целия пазар на обществените поръчки.

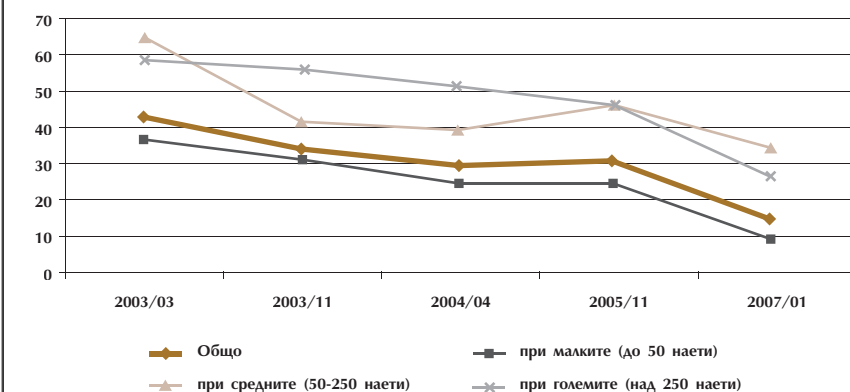
в процедура за обществени поръчки, е споделила, че е трябвало да даде подкуп; през 2005 г. такъв опит е споделен от всяка трета фирма, участвала в проучването, а през 2007 г. една от десет фирми е давала подкуп (Графика 19).

ГРАФИКА 19. ДЯЛ НА ФИРМИТЕ, ПРИБЯГНАЛИ ДО ПОДКУП В ПРОЦЕДУРА ПО ОБЩЕСТВЕНИ ПОРЪЧКИ



Източник: Витоша рисърч.

ГРАФИКА 20. ДЯЛ НА ФИРМИТЕ, УЧАСТВАЛИ В ПРОЦЕДУРА ЗА ВЪЗЛАГАНЕ НА ОБЩЕСТВЕНИ ПОРЪЧКИ (% ОТ СЪОТВЕТНАТА ГРУПА)

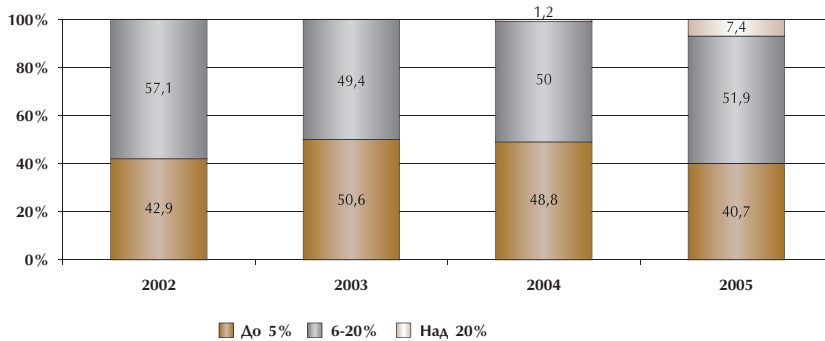


Източник: Витоша рисърч. Месецът и годината показват времето на съответното проучване, което отразява опита на респондентите през предходната година.

до 14 % през 2007 г. (Графика 20). Може да се предположи, че все повече **в процедурите участват само фирмите, които имат гаранции, че ще спечелят**. Обратно, отпадат „случайните“ играчи, които разчитат на обективно класиране. Подобно предположение се подкрепя и от данните за „успеваемостта“ на кандидатите. Успелите фирми (получилите обществена поръчка през 2004 – 2006 г.) са близо 100 % от всички, които поне веднъж са участвали в процедура. Високият „процент на успеваемост“ може донякъде да изкривява представата за степента на концентрация на доставчиците в публичния сектор, тъй като всяка фирма може да е участвала в няколко процедури, за да спечели поне една. По-точен показател е отношението спечелени процедури към брой участия. И той е висок – над 60 % е средната успеваемост (брой спечелени процедури към брой участия средно на фирма). За строителството този показател е

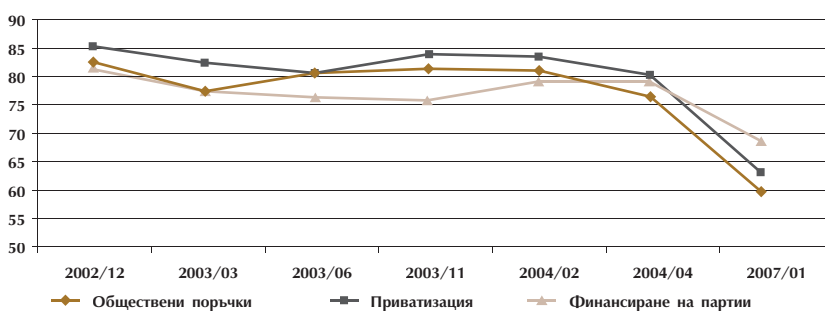
Тези оптимистични резултати обаче, би трябвало да се приемат с уговорки. Други показатели на СМК повдигат въпроса дали те показват намаляване на корупцията при обществените поръчки, или по-скоро нейното институционализиране, т.е. **миграцията й от средните административни равнища към високите етажи на изпълнителната власт** и преминаването й от случайни сделки до затворени корупционни мрежи, получили в нашия политически жаргон гражданственост като „обръчи от фирми“. Няколко аргумента наклоняват везните към втория извод. *Първо*, съмненията за концентрация на корупцията при обществените поръчки към високите етажи на властта се подкрепят от данните за стесняващия се кръг на участниците. Все по-малко фирми, особено нови, участват в обявените процедури. От 2003 г. дялът на фирмите, участвали в процедури по възлагане на обществени поръчки, се свива около три пъти: от 43 % през 2002 г.

ГРАФИКА 21. РАЗМЕР НА ПОДКУПИТЕ КАТО ПРОЦЕНТ ОТ СДЕЛКАТА
(% ОТ ФИРМИТЕ, ДАЛИ ПОДКУП ЗА ДОГОВОР ЗА ОБЩЕСТВЕНА ПОРЪЧКА)



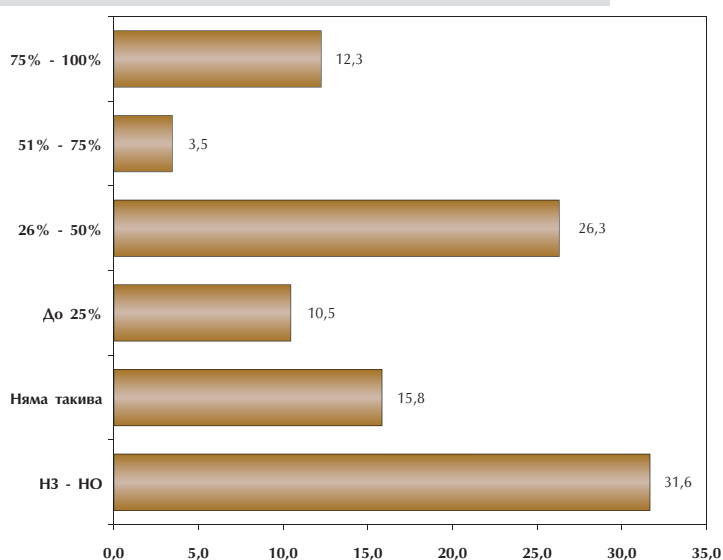
Източник: Витоша рисърч.

ГРАФИКА 22. ОЦЕНКИ НА БИЗНЕСА ЗА РАЗПРОСТРАНИЕТО НА КОРУПЦИЯТА ПРИ ОБЩЕСТВЕНИТЕ ПОРЪЧКИ
(% НА ОТГОВОРИЛИТЕ, ЧЕ СА ШИРОКО РАЗПРОСТРАНЕНИ)



Източник: Витоша рисърч.

ГРАФИКА 23. ДЯЛ НА ОПОРОЧЕНИТЕ ПРОЦЕДУРИ ВЪВ ВАШИЯ БРАНШ
(% ОТ УЧАСТВАМИТЕ В ПРОЦЕДУРИ, ПОСОЧИЛИ СЪОТВЕТНИЯ ДЯЛ)



Източник: Витоша рисърч.

52 %, за доставките на стоки – 60 %, а за услуги – 63 %. Тези данни са показателни за относителната липса на изненади в състезанията за обществени поръчки.

Второ, растат размерите на подкупите (Графика 21). Накрая трябва да се има предвид, че виктимизационните изследвания, на които се основава СМК, отразяват най-добре личното участие в корупционни практики, при които респондентите се възприемат като жертви. С други думи, те отразяват интензитета на административната (малката) корупция при обществените поръчки. Техният капацитет да измерват интензитета на голямата (политическата) корупция в обществените поръчки чрез споделеното участие на респондентите в нея е сравнително ограничен. Бизнесът там е по-скоро съучастник, отколкото жертва.

Потвърждение в това отношение дават и резултатите от СМК, които отразяват оценката на предприемачите за равнището и разпространението на корупцията в тази сфера за разлика от личното им участие. Въпреки че има предварителни симптоми за спад, все още 60 % от фирмите оценяват корупционните практики при обществените поръчки като „широко разпространени“ (Графика 22).

На практика 84 % от участвалите в търгове са се натъквали на опорочени процедури (Графика 23), като честотата на опорочените процедури според тях е доста висока. За 42 % от предприемачите делът на

опорочените процедури в техния бранш е над 25 %, като за около една осма от фирмите неопорочените процедури са едва под 25 % (Графика 23).

Отделно от социологическите („меки“) данни относително високите равнища на корупционни практики и корупционен риск се доказват и от някои „твърди“ данни. Така например **добър показател за значителния корупционен риск в тази сфера е дялът на действително разкритите нарушения** (Таблица 9). Относителната тежест на опорочените процедури в стойностно изражение според резултатите от вътрешния одит е повече от 50 %. През 2005 г. бившата АДВФК е проверила 6399 процедури (около 60 % от всички) на обща стойност 1,2 млрд. лв. и е установила нарушения в 1609 от тях на стойност 567 млн. лв. Около 3/4 от установените нарушения са в сферата на малките обществени поръчки, но те дават едва 9 % от нарушенията в стойностно изражение. Над 91 % от стойността на нарушените процедури е в обхвата на ЗОП⁴⁰. Отделно са установени непроведени процедури (при наличие на основания за това) за 98,5 млн. лв. Това прави общо нарушени и непроведени процедури за 666 млн. лв. през 2005 г., което представлява 56 % от стойността на всички проверени от бившата АДВФК процедури. **Подобно високо равнище на неспазване на закона едва ли може да се обясни само с процедурни грешки** поради непознаване на нормативната уредба или на административна инерция и незаинтересованост. То е свидетелство по-скоро за висока степен на разпространение на корупционни практики.

ТАБЛИЦА 9. РЕЗУЛТАТИ ОТ ВЪТРЕШНИЯ ОДИТ В ОБЛАСТА НА ОБЩЕСТВЕНИТЕ ПОРЪЧКИ

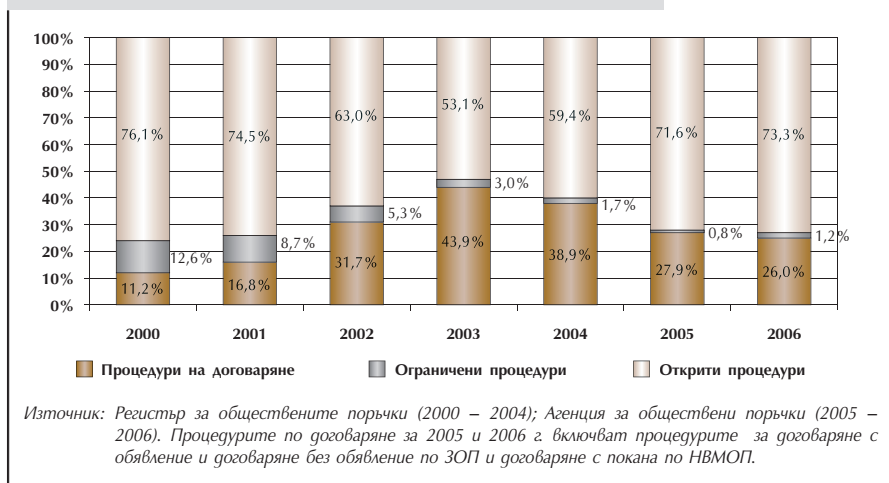
	2003		2004		2005	
	брой	млн. лв.	брой	млн. лв.	брой	млн. лв.
Регистрирани процедури (1)	6572		6801		10583	3296
Проверени процедури (2)	6096	729,1	5624	988	6399	1200
Нарушени процедури	1941	350	1479	249,5	1609	567,0
Установени нарушения			2154		2551	567,0
по ЗОП					651	515,3
по НВМОП					1900	51,7
Непроведени процедури при наличието на основание за това	820	85	484	79,8	641	98,5
Общо нарушени и непроведени (3)	2761	435	1963	329,3	2250	665,5
Дял на проверените процедури (2/1)	92,8%		82,7%		60,5%	36,4%
Дял нарушения/проверени (3/2)	45,3%	59,7%	34,9%	33,3%	35,2%	55,5%
Дял нарушения/регистрации (3/1)	42,0%		28,9%		21,3%	20,2%

Източник: АОП; АДФИ.

⁴⁰ Вж. „Отчет за дейността на Агенцията за държавен вътрешнофинансов контрол през 2005 г., С., май 2006, http://www.advfk.minfin.bg/files/docs3_2005.pdf

По-ценни за оценката на риска са данните за относителния дял на процедурите по договаряне в стойностно изражение. Предварителните данни за 2005 – 2006 г. показват, че той е значително по-висок, отколкото дела им в броя процедури⁴¹. Тези данни обаче покриват сравнително къс отрязък от време, при това включват процедурата по договаряне за АЕЦ „Белене“, чиято стойност надхвърля стойността на всички останали поръчки през 2005 – 2006 г. Ето защо тук те се използват по-скоро като начална стойност за оценка на корупционния риск, отколкото като основа за окончателни изводи.

ГРАФИКА 24. ДЯЛ НА ПРОЦЕДУРИТЕ С ДОГОВАРЯНЕ
(% ОТ БРОЯ СКЛЮЧЕНИ ДОГОВОРИ ПРЕЗ ПЕРИОДА 2000 – 2006 г.)



поправките от 2004 г. обаче, техният дял нараства повече от три пъти, като достига връх от 44 % през 2003 г., след което бележи спад (Графика 24). Налага се уговорката, че една част от този ръст може да се дължи на повишаване на степента на добросъвестното изпълнение на задълженията по отношение на вписването на сделките в Регистъра за обществените поръчки. Въпреки това тези данни подсказват, че **голяма част от корупционния риск е съсредоточена в процедурите на договаряне**. Опитът от поправките от 2004 г. показва също, че той може чувствително да бъде ограничен с по-строгото регламентиране на прилагането на тези процедури.

2.2.2. Икономическата цена

Въпросът за икономическата цена на корупцията при обществените поръчки е важен от гледна точка както на предварителната оценка на въздействието, т.е. на подбора на антикорупционните инструменти, така и на последващата оценка на тяхната ефективност.

Преди всичко корупцията при обществените поръчки нанася **преки фискални щети**. Те произтичат от изкуствено завишените цени на доставките, които включват свръхпечалби за доставчиците и корупционния доход на отговорните фактори. Разбира се, невинаги

⁴¹ Регистърът не предоставя такава статистическа информация. Използваните тук данни на АОП обхващат периода от 01.10.2004 г. до 30.06.2006.

Друг индикатор за равнището на корупционния риск в тази сфера е и **дельт на сключените договори чрез различни форми на договаряне с изпълнителя, т.е. без предварително изцяло зададени параметри на поръчката**. Необходимо е да се отбележи, че тези процедури не само са предвидени в закона, но за някои сложни сделки са и единствено възможните, които гарантират в най-голяма степен обществения интерес. От влизането в сила на ЗОП през 1999 г. до

корупционното взаимодействие има за резултат свръхразходи. Често преодоляването на конкуренцията в открит конкурс изисква реално по-ниски цени. Тогава свръхпечалбата за доставчика и подкупът за възложителя идват за сметка на компромиси с качеството и параметрите на договора за доставка. С други думи, в този случай няма прекомерни бюджетни разходи, но има **загуби на обществено благополучие**, тъй като обществото не получава общественото благо в онова качество и количество, което отговаря на цената, която е платило. Често тези компромиси дори могат да водят до повишени разходи при експлоатацията или консумацията на доставените стоки и услуги, т.е. да прехвърлят бюджетни разходи напред във времето, или към други ведомства, т.е. извън отговорностите по непосредствения търг.

Точната оценка на фискалните щети – било като неоправдани свръхразходи, или като загуба на обществено благополучие от неспазване на зададените параметри, е трудна задача и изисква голям брой допускания. Донякъде полезна отправна точка са данните от вътрешния одит за констатираните нарушения, представени в таблица 9. Общата стойност на процедурите, които са се отклонили от законодателството или изобщо не са били проведени през 2005 г., е около 666 млн. лв., което е около 56 % от общата стойност на вътрешния одит в сферата на обществените поръчки. Ако екстраполираме този процент върху оценката за размера на целия пазар (4-5 млрд. лв. през 2005 г.), това прави обща стойност на нарушените процедури от порядъка на 2,2-2,8 млрд. лв.

Тази сума отразява стойността на опорочените процедури, но не и стойността на нарушенията. С други думи, тя не е равна на фискалните щети от корупцията. Те се равняват на свръхрентата, която възложителят и изпълнителят извличат за собствена изгода от ограничаването на конкуренцията. Тази разлика между пазарната цена на доставката и нейната тръжна цена (или съответно разликата в количеството и качеството на доставката) е реалната загуба за обществото. Свръхрентата, която се генерира от липсата на конкуренция, макар и по-видима за всяка отделна сделка, трудно се изчислява на макроравнище. Ако приемем, че тя се поделва поравно от страните в корупционната сделка, това означава, че загубите за бюджета биха съставлявали около двукратния размер на подкупите в тази сфера. По данни на СМК на Центъра за изследване на демокрацията от проучване сред бизнеса през 2005 г. средният размер на подкупа е около 7 % от размера на сделката⁴². Това би означавало, че по консервативни оценки средният размер на свръхпечалбата, генерирана от липсата на конкуренция при доставката, е приблизително 15 %. При направената оценка за стойността на неправомерно сключените договори от 2,2-2,8 млрд. лв. това би означавало **между 330 и 420 млн. лв. загуби от злоупотреби при обществените доставки.**

⁴² Антикорупционните реформи в България на прага на членството в Европейския съюз, Център за изследване на демокрацията, С., 2006, с. 29.

По редица причини трябва да приемем тази оценка като силно занижена. *Първо*, тя отразява консервативна оценка за потенциалния размер на пазара на обществените поръчки от 4-5 млрд. лв. *Второ*, тя изхожда от доста оптимистична оценка за ефективността на вътрешния одит. С други думи, тя се гради на допускането, че честотата на нарушенията в останалите извън одита процедури е подобна на честотата при одитираните. Всъщност, ако действа ефективна система за оценка и управление на риска, степента на отклонение при одитираните би трябвало да е дори по-висока от неодитираните процедури. В този случай е приемлива по-ниска оценка на стойността на нарушените процедури – от порядъка на 40-45 % от сключените договори. Това е реалистично допускане за независима инспекция с доказан професионализъм и интегритет.

Според последния доклад за вътрешния одит от 2005 г. одитираните процедури покриват около 60 % от всички процедури, но около 36 % от общата им стойност (вж. Таблица 9 по-горе). Около 75 % от всички установени нарушения са в сферата на малките обществени поръчки, но те съставляват едва 9 % от нарушенията в стойностно изражение. Може да се заключи, че **стриктният одит е предимно в долния сегмент на пазара, т.е. в административните сфери на корупционен риск**. Подобно небалансирано разпределение на административния ресурс в посока на малките поръчки поражда известни съмнения по отношение на безпристрастността на Агенцията за държавна финансова инспекция – АДФИ (бившата Агенция за държавен вътрешнофинансов контрол – АДВФК) и защитата на вътрешния одит от политически влияния. Ако тези съмнения са основателни, едно допускане за по-висок относителен дял в стойностно изражение на опорочените процедури би бил по-близо до реалните стойности.

Не на последно място допускането за размера на рентата също може да се окаже доста консервативно. Международните изследвания показват, че размерът на подкупа обикновено е учудващо малък в сравнение с изгодата на доставчика. Още повече, че в голямата корупция **класическият паричен подкуп може да има сравнително ограничено приложение** и да отстъпва място на **други видове облиги и защиты**: изборна подкрепа и финансиране, назначение след оттегляне от държавна работа⁴³, стипендии за обучение на децата, „гаранции“ срещу наказателни преследвания⁴⁴ и т.н. Ако това е така, по-реалистичната оценка на генерираната свръхпечалба на пазара на обществените поръчки може да бъде около 25-30 %, което удвоява приблизителния размер на щетите за обществото.

Накратко, ако се откажем от всички консервативни допускания, на които се базира горната оптимистична оценка за **фискалните загуби от корупцията при обществените поръчки**, те могат реално

⁴³ Например назначенията на министър и заместник-министър в телекомуникационна компания непосредствено след прекратяване на мандата им, по време на който са взели решения, които я облагодетелстват.

⁴⁴ Например чрез назначаването на хора със сериозни обвинения за корумпираност и връзки с организираната престъпност на дипломатически позиции в чужбина.

да достигнат **до 1 млрд. лв. годишно, т.е. около 20-25 % от размера на пазара и около 2,4 % от БВП**. От всичко казано дотук може да се заключи, че реалният размер на загубите клони по-скоро към тази цифра и е съизмерим с размера на очакваните структурни фондове, с които са свързани толкова надежди.

Отделно от преките фискални щети публичният сектор търпи загуби и от евентуално **пренасочване на бюджетните разходи към сфери с по-малка прозрачност** и възможност за обществен контрол, каквито са например сигурността и отбраната. По същия начин секторите, които са приоритетни за структурните фондове (инфраструктурни инвестиции и регионално развитие, околна среда, енергетика), стават арена на остри политически борби за контрол върху европейските ресурси и националното съфинансиране. В тези случаи корупционните възможности определят разпределението на ограничените ресурси в икономиката, отклонявайки ги от най-ефективното им използване.

Освен загубите за публичния сектор корупцията при обществените поръчки нанася **икономически щети и на частния сектор, които могат да бъдат много по-големи и с по-дългосрочен ефект от фискалните щети**. Преките икономически щети са свързани със загубите на добросъвестните търговци, които могат да бъдат и продуктивни от спечелилите търга с подкупи. Тяхната продуктивност не може да бъде съответно оценена и наградена от пазара. Получават се пазарни изкривявания, които действат обезсърчаващо на предлагането, а оттам чрез цените на пазара част от щетите се понасят и от потребителите. Корупцията при обществените поръчки може да бъде и инструмент за постигане на олигополно положение на пазара, когато свръхпечалбите от публичния сектор позволяват да се продава на по-ниски цени на частните потребители и така да се изтикат добросъвестните и особено по-малките търговци от пазара. Оттук и особено вредата на корупцията при обществените поръчки за сектора на малките и средните предприятия.

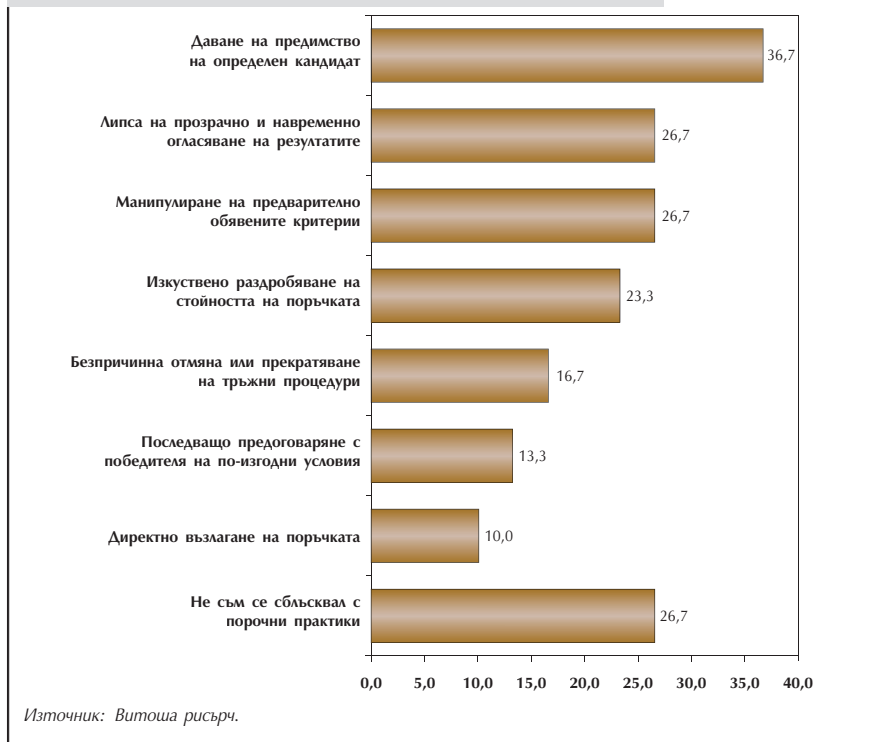
Друга косвена цена, която добросъвестният бизнес плаща, са **повишените административни разходи за участие в търговете**. Те произтичат от опитите с административни мерки да се ограничат възможностите за злоупотреби, което повишава разходите на бизнеса, особено на малкия бизнес, по добросъвестното спазване на регулациите.

2.2.3. Области на повишен корупционен риск

Повечето злоупотреби в сферата на обществените поръчки обхващат процедурите по възлагането им. Това са етапите на подготовката на тръжната документация и класирането на офертите. По данни на СМК от януари 2007 г. участниците в процедури най-често се сблъскват с параметри, които дават предимство на определен кандидат, както и липса на прозрачност или манипулиране на предварително определените критерии за оценка (*Графика 25*).

Без претенции за изчерпателност тук накратко са обобщени типичните инструменти за ограничаване на кръга от участници и насочване на изхода от тържната процедура в полза на определен участник.

ГРАФИКА 25. С КАКВИ ПОРОЧНИ ПРАКТИКИ СЕ СЪБЪСКАХТЕ ПРИ УЧАСТИЕТО СИ В ПРОЦЕДУРИ ЗА ОБЩЕСТВЕНИ ПОРЪЧКИ? (% ОТ ОТГОВОРИТЕ)



Директно несъобразяване със закона. Все още сравнително голям е делът на директното нарушение чрез сключването на договори за доставка без тържна процедура или конкурс въпреки изискванията на закона. Въпреки че този вид нарушения засяга предимно по-малки възложители в секторите на образованието, здравеопазването и местното самоуправление, сумарният ефект от такива нарушения никак не е малък. За 2005 г. например бившата АДВФК е констатирала непроведени процедури за 98,5 млн. лв., а за 2004 г. тази цифра е 80 млн. лв. С други думи, **около една пета от стойността на всички констатирани нарушения се дължи на най-безогледно заобикаляне на**

закона. Дори да допуснем, че в този сегмент на пазара разкриваемостта е далеч по-висока поради директния характер на нарушението и относителната липса на политически протекции, отколкото при големите доставки, относителната тежест на този вид нарушения в общия обем на щетите (включително неустановените) изглежда значителен. Той говори за недостатъчна възпираща сила на санкциите спрямо ползите от корупционния акт. Въпреки голямата вероятност деянието да бъде разкрито ефективните санкции изглежда са толкова меки, че трудно могат да се сравняват с облагите. Допълнителен двигател за подобно поведение конкретно при директорите на училища и болници са и ниските им заплати, както и размиването на отговорностите по контрола върху тях между централна и местна власт, което ги поставя в условия на безнаказаност.

Заобикаляне на закона. Друг сравнително по-малко рисков начин на възлагане на поръчката на определени доставчици е изкуственото раздробяване на доставката на малки части, които са под минималните тържни прагове. Една от насоките на модернизиране на системата на обществените поръчки в България бе към вдигане на тези прагове с цел да се намалят разходите на фирмите по изпълнението на закона при малките доставки. В резултат в момента те са 100 хил. лв. за строително-монтажни работи и 30 хил. лв. за доставка на стоки и услуги. Тези прагове изглеждат високи за българските условия,

щом успяват да **оставят извън обхвата на правната уредба на обществените поръчки между една четвърт и една трета от консумацията в обществения сектор.** Заобикалянето на закона става и чрез избор на процедура по пряко договаряне с неправилно обявен за единствен кандидат вместо обявяване на открита тръжна процедура. Най-често аргументът за това е спазването на определени изключителни права, в т.ч. авторски. Докато **раздробяването на поръчките е по-често форма на административна корупция, при заобикалянето чрез пряко договаряне в повечето случаи става дума за политическа корупция.**

Злоупотреби при определянето на параметрите на доставката и техническата спецификация. В повечето случаи е все по-трудно да се прескочи или заобиколи тръжната процедура. Тогава възложителите използват редица инструменти за насочването ѝ към желанния избор. Единият начин за това е залагането на такива параметри и характеристики на продукта или услугата, които не са съществени за предоставеното публично благо, но изключват част от участниците в състезанието или направо предрешават изхода му. Това е доста широко използван метод и въпреки че е трудно да остане скрит, остава сравнително ненаказан. С други думи, той спада към онези методи, които макар и явно ограничаващи конкуренцията, трудно са наказвани като незаконни. Най-често се използва, когато доставчикът е определен предварително на достатъчно високо равнище и залозите са толкова големи, че нито той може да си позволи и най-малкия риск да загуби, нито пък провеждащите търга рискуват някакво възмездие за откритото провеждане на псевдопроцедура с предизвестен край.

Злоупотреби при определянето на критериите за оценка. Алтернативен и не толкова явен и сигурен инструмент за насочване на търга към желанния изход е залагането на такива критерии за оценката и класирането на кандидатите, които да оставят достатъчно място за субективна преценка и манипулиране на резултата. Обикновено това се постига с повишаване дела на качествените показатели за сметка на количествените като цена и други измерими технически параметри. Някои от тези критерии могат да бъдат повече от абстрактни и ненужни за оценката на полезността на доставения продукт за обществената потребителска удовлетвореност. Примери за такива критерии са „качество на разработване на офертата“ и „визия за развитието на бранша“⁴⁵. Други пък са свързани с оценка на доставчика, а не на доставката. Такива са всички т.нар. „гаранции“ за капацитета на доставчика да достави нужния продукт, които са свързани с негов специфичен опит или годишен оборот, или участие в подобни търгове. Логиката на такава „застраховка“ от страна на заявителя до известна степен е приемлива, но на практика тя ограничава конкуренцията и затваря пазара на обществените доставки в рамките на тесен кръг предварително определени „правоимащи“. Извън него могат да останат фирми, които имат по-добри и иновативни решения, но нямат нужния „ценз“ именно те да стигнат до потребителя.

⁴⁵ БСК, „Мониторинг на обществените поръчки: най-често срещани нарушения и корупционни практики“, С., 2005, с. 18 (<http://www.bia-bg.com/files/ZOP-broshura-2005.rtf>)

Дори при количествените параметри нарочно могат да бъдат оставени неясноти, така че да се затруднят директните сравнения и да се увеличи възможността за административна дискреция при класирането. Не на последно място цената, която обикновено има голям относителен дял в оценката (най-често не по-малко от 50 %), също е само един елемент на разходите. Нерядко тя може да намалява непосредствените разходи по търга, но да увеличава разходите по експлоатацията на съоръжението в бъдеще. По-обективен критерий е при възможност да се сравнява комплексната нетна сегашна стойност на алтернативните решения. Тя включва и сконтираните бъдещи разходи по поддръжката и експлоатацията, вкл. гаранционна поддръжка, резервни части и консумативи и т.н.

Манипулиране на оценките и класирането. Не на последно място дори всички критерии да са добре подбрани и уточнени, крайният резултат може лесно да бъде манипулиран в полза на един или друг участник. На пръв поглед известна гаранция срещу това е използването на предварително обявена формула за получаване на крайната оценка. Тя включва всички количествени и качествени показатели със съответните тегла. Рядко обаче има аргументация, която да обяснява съответната оценка на даден компонент. Това дава възможност точките по отделните критерии да се манипулират и да се нагласят до постигането на желаното класиране. Възможностите за това произтичат от факта, че нито отделните компоненти се оценяват и огласяват независимо един от друг, нито общата оценка е резултат от независими мнения на експерти.

Липса на пълна прозрачност при огласяването на офертите на участниците и резултата от класирането. Липсата на прозрачност по отношение на параметрите на офертите на участниците в тържните процедури дава възможност за допълнителни уточнения и подобрения на офертите на определени участници преди окончателното класиране. Такова затъмнение е условие и покана за корупционно манипулиране на тържната процедура.

Други бариери пред участието в търгове. Понякога се среща изкуствено завишаване на разходите по кандидатстването с цел да бъдат обезкуражени „случайните“ играчи. Въпреки че по закон цената на тържната документация не би трябвало да надвишава разходите по изготвянето ѝ, в много случаи тя прилича повече на такса участие, отколкото на такса за покриване на реални разходи. В някои случаи тя е прекалено висока и явно се използва като филтър на входа на тържната процедура. Подобна бариера на входа са и честите случаи на **нереално къси срокове за кандидатстване**, които оставят у много участници съмнението, че те могат да се спазят само ако е налице предварителна готовност преди обявяване на конкурса. Тази корупционна практика е свързана с „изтичане на информация“ за конкурсното задание към избрания доставчик.

Отмяна или прекратяване на тържни процедури. Понякога, ако всички изброени дотук мерки не успеят да доведат до победа на предварително определения доставчик, възложителят може да прекрати

процедурата, оправдавайки се или с липса на финансиране, или с несъответствие на офертите на заданието. В повечето случаи липсва ясно аргументиране на подобни решения, като „непосветените“ участници остават само с разходите по кандидатстването и с все по-малко желание да участват „по общия ред“ следващия път. Отрицателният опит при участието в опорочени тръжни процедури ограничава конкуренцията и разширява кръга на фирмите, склонни да участват в обществени поръчки чрез подкупи.

Посочените корупционни практики са свързани с насочването и възлагането на поръчката на определен доставчик с цел лична облага на отговорното лице от страна на възложителя. Те обхващат етапите на подготовка на тръжната документация и класирането на участниците в съответствие с предварително обявените критерии. Но корупцията при обществените поръчки не свършва с възлагането. Етапът на изпълнението в съответствие с параметрите на спечелилата оферта също не е защитен от риска от злоупотреби и корупционни практики.

Изпълнение на договора. Най-разпространената корупционна схема на етап изпълнение е предоговарянето (занижаването) на качествените параметри на офертата или тяхното грубо незачитане, или дори промяната на ценовите условия. Това дава възможност на доставчика, дал подкупа, да предложи значително по-високо качество за по-ниска цена, след като знае, че тези параметри целят само да отстранят конкуренцията и имат много малко общо с реалното изпълнение след това. Наистина промените в ЗОП от 2004 г. се опитаха да издигнат ефективни бариери пред масовата практика с анекси да се изменят предварително зададените параметри на обществената поръчка. Сега това се допуска само в ограничени случаи, които в последната редакция бяха донякъде увеличени. Заедно с това обаче, **законът не съдържа никакви клаузи за контрол над изпълнението на договора в съответствие с условията на търга.** Всъщност ЗОП регламентира процеса до подписване на договора. Ако няма промени в договора, контролът върху неговото изпълнение остава извън обхвата на ЗОП.

Данните от вътрешния одит показват, че **корупционният риск расте заедно с размера на сделките.** В това няма нищо изненадващо: голямата корупция е там, където са големите пари. Въпреки това дълго време в центъра на общественения дебат по въпроса са долните прагове на ЗОП и отрицателният ефект от тяхното повишаване. Голяма част от ресурсите на вътрешния одит също са насочени натам. От установените през 2005 г. 2551 нарушения 1900 са в сферата на малките обществени поръчки, но тяхната обща стойност е 51,7 млн. лв., т.е. 9 % от общата стойност на неправомерните процедури. Това разпределение на риска подкрепя идеята, че от гледна точка на ефективността на контрола и разходите на бизнеса по доставките на стоки и услуги за публичния сектор е **по-добре да се вдигат праговете на обществените поръчки и наличният административен ресурс по прилагане на закона да се съсредоточи върху най-големите сделки.** Оптимална цел на покритие на одита могат да бъдат сделките, които съставляват около 60-70 % от стойността на всички

сключени договори. В момента относителният дял на проверените процедури в стойностно изражение е около 30-35 %.

2.2.4. Намаляване на корупционния риск

В България съществува разбиране, че правната уредба на обществените поръчки е относително завършена. Широко използваният аргумент е, че националното законодателство е хармонизирано с европейското. Подобно твърдение би трябвало да се приема с известни уговорки. Първо, остават някои съществени различия. Второ, високите равнища на корупционен риск и корупционни практики в тази сфера показват, че хармонизирането само по себе си не е крайна цел, а само инструмент в ограничаването на корупцията. Основна цел на хармонизирането на националните правни уредби е да се гарантира свободното движение на стоки, услуги, хора и капитали в рамките на единния пазар. Тъй като тези свободи са свързани с прозрачност, свободна и честна конкуренция и равнопоставеност на доставчиците на стоки и услуги, те предполагат и изискват бизнес среда, свободна от корупция. Още повече, че хармонизирането на европейското законодателство в областта на обществените поръчки не е завършен еднократен акт, а динамичен процес на отразяване на непрекъснато развиващите се пазарни предизвикателства в националните законодателства.

Развитие на правната уредба на обществените поръчки

В процеса на хармонизиране българското законодателство бе значително усъвършенствано, като редица предпоставки за корупционни практики бяха ограничени. В съответствие с европейското законодателство действащият у нас *Закон за обществените поръчки* определя три главни принципа, залегнали в основата на правния режим на обществените поръчки: публичност и прозрачност; свободна и лоялна конкуренция и равнопоставеност и недопускане на дискриминация. Те формират рамката, която тук служи за оценка на ефективността на режима на обществените поръчки.

Значително бе променен обсеget на законодателството. Той бе разширен хоризонтално, като обхвана не само класическите възложители (държавните органи и организации), но и публичноправните организации, както и възложителите от комуналния сектор – независимо дали са публични или частни. Разширяването на обсега по отношение на възложителите допринася за повече равнопоставеност и конкуренция на пазара на обществените поръчки.

От друга страна, обхватът на закона бе стеснен по отношение на минималните прагове за неговото прилагане. Модерното разбиране за ефективност на законодателството все повече държи сметка за разходите на изпълнителите по участието в процедурите. В съответствие с европейските директиви режимът на обществените поръчки бе либерализиран. Долните прагове, над които се прилага ЗОП, бяха повишени около три пъти: на 1,8 млн. лв. за строителни работи, 150 хил. лв. за доставка на стоки и 90 хил. лв. за доставка на

услуги. Под тях действат далеч по-облекчените процедурни правила на *Наредбата за възлагане на малки обществени поръчки* (НВМОП), като долните прагове, под които не се изисква процедура, също бяха значително повишени (Таблица 10).

ТАБЛИЦА 10. ПРАГОВЕ НА ПРОЦЕДУРИТЕ ЗА ВЪЗЛАГАНЕ НА ОБЩЕСТВЕНИ ПОРЪЧКИ (АВ. БЕЗ ДДС)

Предмет на ОП	По ЗОП	По НВМОП	Без формална процедура	
			с 3 оферти	без 3 оферти
Строителство	Над 1 800 000	100 000 - 1 800 000	45 000 - 100 000	Под 45 000
Доставки	Над 150 000	30 000 - 150 000	15 000 - 30 000	Под 15 000
Услуги	Над 90 000	30 000 - 90 000	15 000 - 30 000	Под 15 000
Конкурс за проект	Над 30 000	10 000 - 30 000		Под 10 000

Източник: Закон за обществените поръчки и Наредба за възлагане на малки обществени поръчки.

Целта на тези мерки бе да се облекчат изпълнителите и да се оптимизират техните разходи за участие в процедурите. Но в същото време те създадоха повече възможност за **едноличен и неконкурентен избор на доставчици** от отговорните служители.

Подобен двупосочен ефект има и изменението на **правната уредба** по отношение на **видовете процедури**. През последните години арсеналът от инструменти на разположение на възложителите бе значително обогатен. От една страна, това доведе до повече прозрачност с навлизането на електронни търгове и инструментите на борсовата търговия. Но от друга страна, тенденцията е към разширяване на инструментите в посока на договарянето. Сегашната правна уредба включва такива инструменти за възлагане на обществени поръчки и покупка на стоки и услуги, като състезателен диалог, процедура на договаряне със и без обявление, динамични системи за доставка и рамкови споразумения. Те се отличават с по-голяма или по-малка степен на ограничаване на достъпа на всички кандидати и дискреция на възложителя при избора на доставчика/изпълнителя. Следователно те обективно увеличават риска от корупция в обществените поръчки. Това обаче не означава, че с лека ръка могат да бъдат изключени от правната уредба на обществените поръчки.

От гледна точка на обществения интерес и максималната конкуренция е важно не само изпълнителите, но и възложителите да бъдат равнопоставени спрямо останалите участници на пазара. Освен това е важно разходите и на публичния, и на частния сектор по провеждането и участието в процедурите да не бъдат по-високи от обществените ползи от разпределянето на поръчките на състезателен принцип. Тези два относително подценявани принципа на икономическа ефективност гарантират, че публичният сектор няма да консумира стоки и услуги на цени, които са по-високи от пазарните. Проблемът е, че те невинаги предполагат решения, които са еднопосочни с

целите да се дадат максимални гаранции срещу корупция. Този проблем става все по-силно изразен с развитието на икономиката на знанието и необходимостта да се избира между високотехнологични решения, при които има асиметрия на информацията между доставчици и потребители. Това налага нови търговски практики, в които **наред с прозрачността и конкуренцията** (които са водещи при недиференцираните продукти) **все по-важни стават партньорските отношения, доверието, информацията, експертизата и свободата на възложителя да избира доставчик на тази база**. С други думи, за много високотехнологични стоки и услуги процедурите на договаряне, ако с тях не се злоупотребя, обслужват в много по-голяма степен обществения интерес, отколкото класическа откритата процедура. В този контекст предизвикателството пред антикорупционната политика е да намери **оптималния баланс между ограниченията на процедурите и икономическата ефективност**. Въпросът не е в ограничаването на процедурите за договаряне, а в ограничаването на възможностите да се прилагат, когато не се налага или когато са оправдани, да се използват за лично облагодетелстване. Това, разбира се, усложнява задачите на контрола в тази сфера, като изисква увеличаване на относителния дял на **преценките по целесъобразност** наред с преценката **по законосъобразност**.

По-конкретно правната уредба на обществените поръчки в България се нуждае от внимателна преценка от гледна точка на корупционния риск в следните основни насоки:

- **Изпълнение на поръчките**

В момента правната уредба на обществените поръчки обхваща процедурите по възлагане, т.е. процеса до сключването на договорите. Единствената гаранция срещу злоупотреби след това е забраната за промени в договорите след сключването им. Целта на тази норма е да се ограничи широко разпространената доскоро практика с анекси към договорите да се променят параметрите, въз основа на които е спечелена обществената поръчка. В ЗОП обаче няма **гаранции и контролни механизми срещу злоупотреби при изпълнението**. При строителството, което съставлява половината от стойността на сключените договори, както и при услугите, рискът от отклонение от договореното с мъчаливото съгласие на възложителя е значителен. Подобни корупционни практики остават извън задачите на финансовия контрол и извън санкциите.

- **Обжалване**

Достъпът до и ефективността на механизмите за правна защита са между най-важните гаранции срещу злоупотребите при обществените поръчки. Ефективността на обжалването остава най-спорният въпрос в българската правна уредба. След несполучливото натоварване на АОП с арбитражни функции в предишния закон днес повечето експерти у нас са песимисти по отношение на възлагане на функции по административното обжалване на Комисията за защита на конкуренцията (КЗК). Аргументите срещу подобно решение варират

от това, че не може да се възлага първоинстанционно производство на несъдебен орган до опасения, че КЗК никога не може да има капацитета на 112-те районни съдилища за разглеждане на жалбите.

Самият процес на обжалване през КЗК не оставя много шансове на жалбоподателя. Ако той не иска или не може да постигне спиране на процедурата, за което се изисква решение на КЗК и обезпечение от 1 % от стойността на сделката, жалбоподателят може просто да бъде изпреварен от подписване на договора, което го изправя пред необходимостта да доказва вече в съдебен процес, че е претърпял загуби от въпросния избор на друг изпълнител.

Като цяло достъпът до правна защита остава ограничен. До известна степен това се дължи и на празнотите в определението на понятието правен интерес, както и на липсата на института на колективния или груповия иск в българската правна уредба⁴⁶. Редица актове на висшите органи на изпълнителната власт не могат да се обжалват от никого, тъй като за целта оспорващият трябва да докаже, че неговият интерес от отмяната е личен, пряк и непосредствен. Това е трайно установена практика на съдилищата от 1976 г. насам⁴⁷. Така например решенията по най-големите инвестиционни проекти, подкрепяни или лансирани от правителството, не могат да се оспорят, тъй като според господстващото разбиране не засягат лично нито едно лице. **Парадоксът е в това, че именно решенията, които засягат всички, не могат да се обжалват от никого.** Това важи с особена сила за проектите в енергетиката, възлизащи на стотици милиони евро всеки и чиито финансови, екологични и социални последици ще се носят и плащат от всички потребители и данъкоплатци, включително и от още неродените, за десетилетия напред. Ето защо всеки потребител на обществена услуга, респективно всеки данъкоплатец, трябва да има право в това си качество да атакува незаконосъобразни актове и/или действия на държавните органи и на предприятията монополисти. Във връзка с това крачка напред са принципните постановки за правния интерес от оспорване на административни актове по *новоприетия Административнопроцесуален кодекс* (по-специално чл. 147, ал. 1 и чл. 186, ал. 1). За първи път българският законодател изрично признава правото на оспорване на индивидуални и нормативни административни актове на граждани и организации, чиито права, свободи или законни интереси са засегнати или могат да бъдат засегнати от акта.

Оптимизирането на механизмите на обжалването трябва да се търси по линия на влезлия в сила Административнопроцесуален кодекс и на

⁴⁶ Вж. повече в „Корупцията в обществените поръчки“, Център за изследване на демокрацията, С., 2007.

⁴⁷ Тогава е прието Постановление на Пленума на Върховния съд No 4/76 г., което има за цел да обобщи и уеднакви практиката по прилагането на *Закона за административното производство* от 1971 г. Постановлението става отправна точка в редица аспекти за доктрината на административния процес за десетилетия, включително за последващи тълкувателни решения, имащи значение и за разбирането за правния интерес при обжалване на административни актове. ЕК също работи по подготовката

на директива за обжалването. Това е свидетелство, че сегашният режим не е оптимален и със сигурност не е окончателен.

- **Контрол**

Институционалният последващ контрол е поверен на три агенции. Агенцията за обществените поръчки при Министерството на икономиката и енергетиката отговаря за цялостната координация и провеждане на тръжните процедури и поддържа Регистъра на обществените поръчки (РОП). Сметната палата изпълнява функциите на външен одит, т.е. осъществява надзор по мандат от законодателната власт за законосъобразността на процедурите по обществените поръчки. Тя обаче няма правомощия да налага санкции при установени нарушения, а единствено може да сезира за нарушенията парламента и Министерството на финансите. Вътрешният одит е поверен на Агенцията за държавна финансова инспекция. Тя има повече правомощия да проверява не само съответствието със законодателството, но и качеството и резултатите от процедурите по обществени поръчки. Процесът на усвояване на бюджетните средства и на европейските фондове занапред ще се наблюдава и одитира и от вътрешни одитори при възложителите на обществени поръчки съгласно приетите в началото на 2006 г. *Закон за вътрешния одит в публичния сектор* и *Закон за финансовото управление и контрол в публичния сектор*. Необходимо е **ефективността на вътрешния одит да бъде обект на мониторинг и отчетност пред обществеността**. В този смисъл е необходимо да се използва съвременна система за оценка на риска, както и да се разшири покритието на одитната дейност при големите сделки, т.е. в стойностно изражение вътрешният одит да покрива около 60 % от сключените договори, при това и на етап изпълнение на договорите. В момента тя покрива около 60 % от броя на договорите, но те са около една трета в стойностно изражение.

- **Санкции**

Възможностите на наказателната политика за преследване и превенция на корупцията при обществените поръчки са ограничени. Причините за това са в същността на наказателното право, което се интересува от поведение изцяло или преимуществено зависещо от възможността за съзнателна преценка и от правото на избор на индивида. При това положение **възможните престъпни злоупотреби в обществените поръчки остават ненаказуеми, което от своя страна верижно блокира и всички възможности за превенция**. Единственият възможен изход е инкриминирането на престъпното сговаряне в икономиката и още по-настоятелното преследване на прането на пари.

Заслужава внимание системата на административните санкции, детайлно регламентирана в действащия ЗОП. Наистина тя изрично предвижда и персонална отговорност за нарушенията, но те са доста скромни в сравнение с вероятните облаги от корупционното действие и едва ли са надеждна спирачка. Например, ако възложителят неправомерно раздели поръчката на части, за да заобиколи изискванията

на закона, или не спази законоустановените срокове, глобата за длъжностното лице е от 200 до 1000 лв.; ако зададе техническа спецификация, която дава предимство на определен участник – до 1000 лв., ако допусне разминаване на договора с офертата – до 3000 лв., ако възложи поръчка без процедура или измени договор (или сключи договор, различаващ се съществено от рамковото споразумение) – до 5000 лв. Установяването на всякакви нарушения е затруднено, тъй като за несъхраняване на документацията длъжностното лице може да понесе санкции само до 1000 лв. Ако възложителят направо даде на някого поръчката и унищожи документацията при процедурата на договаряне или състезателен диалог, вината и корупцията трудно могат да се докажат. Ако той не предостави документите на контролните органи от АДФИ, глобата е от 100 до 200 лв. В тази връзка е препоръчително **санкциите да бъдат налагани в процент от стойността на поръчката, в противен случай те са регресивни, т.е. стимулират големите нарушения**, тъй като за големите стойности размерът на санкцията намалява като процент от стойността на нарушението.

Укрепване на административния капацитет

Ефективността на антикорупционните спирачки във всеки от горните компоненти на системата изисква не само законодателни промени, но зависи критично и от подобряването на капацитета на администрацията да ги приложи. Отговорите на тези предизвикателства в българския антикорупционен дневен ред едва ли ще дойдат откън, въпреки че е разбираема тенденцията по някои от тях (например обжалването) да се изчакват европейските директиви и регулации.

Съобразяването на практиката със законовите постановки винаги е един по-дълъг процес. Поради динамичния характер на законодателството през периода 1999 – 2007 г. възложителите винаги са имали пълноценна възможност да адаптират своята дейност с нововъведенията в законодателството. Натрупването на опит в ОП обаче създава възможност за съкращаване на периода на усвояването им. Най-важното постижение е вече създадената организационна култура на използването на ОП като инструмент на съответните политики.

Периодът след приемането на ЗОП беше използван от повечето администрации и други възложители за собственото им институционално развитие и укрепване на административния капацитет в областта на ОП. Започна създаването на специализирани звена за управление на ОП – било самостоятелни, било съвместяващи и други административни функции.

Прилагането на ЗОП и НВМОП в съвременните им редакции оставя все по-малко място за заобикалянето им. Успоредно с повишаването на обществената нетърпимост към корупцията това води до ограничаване на възможностите за практикуване на досега познатите форми на корупция и въвеждането на нови. За задълбочаването на тази тенденция политиките в областта на обществените поръчки трябва да претърпят развитие в няколко направления: приемане и усвояване в практиката

на правила за етично поведение в ОП; формулиране на стратегии (политики) и корпоративни планове за ОП за всяка администрация възложител и увеличаване на административния капацитет за работа по международни проекти с частично или преобладаващо външно финансиране с оглед достъпа до фондовете на ЕС.

Въвеждането на **вътрешни правила за етично поведение на служителите в обществените поръчки** е малко дискутиран въпрос. Законодателството на ЕС гарантира прозрачност и равно третиране на участниците в ОП, но съществуват тенденции на отклонения в ежедневната практика като например даване на предпочитания на националните участници или заобикаляне на приложимото право. Именно правилата за етично поведение трябва да компенсират тези отрицателни тенденции и да стимулират към поведение в съответствие с европейското и националното законодателство за ОП. Етичните правила трябва да запълнят празнотите в законодателството, да насочат към правилно разбиране и тълкуване на правните норми и да насърчат постигането на по-висока ефективност на ОП. **Правилата могат да послужат като един от критериите за качество в административната дейност.** Тяхното използване за целите на сертификационните системи в администрацията може да се превърне в силен стимул не само за приемането им, но и за спазване във всекидневната дейност.

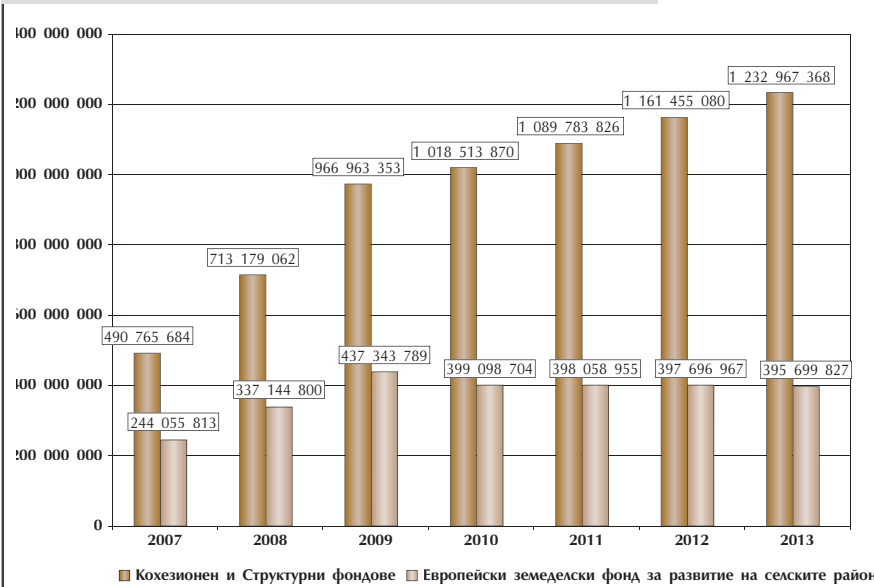
Не по-малко важно за повишаване на административния капацитет е **администрациите на възложителите на обществени поръчки постепенно да бъдат откъснати от политическо влияние** чрез системите за назначения и чрез повишаване независимостта на средния управленски ешелон в тях. Това се отнася включително за определянето на комисии за провеждане на процедури по ЗОП и за правилата за работа на комисиите, чиито членове да бъдат максимално независими от съответния политически кабинет. То може да стане успоредно с въвеждането на длъжностни позиции на служители за мониторинг на съответствието на служебното поведение с изискуемите правни и етични стандарти, тясно взаимодействащи с институциите на гражданското общество и медиите. Подобни позиции могат да бъдат разкрити в отделите „Инспекторат“ при съответните класически възложители, както и при регулаторите в комуналния сектор.

2.3. Прозрачност и очаквани ефекти от управлението на европейските фондове в България

Направеният анализ на корупцията при обществените поръчки в България поражда основателни притеснения по отношение на ефективността и прозрачността на използването на средствата от европейските фондове, които страната ще управлява през периода 2007 – 2013 г. Още през 2007 г. европейските средства на разположение на българското правителство могат да достигнат между 500 млн. лв. и 1 млрд. лв. в зависимост от готовността на администрацията и възможностите за съфинансиране на проекти от националния бюджет. Средствата ще нарастват средно с над 600 млн. лв. годишно за периода 2007 – 2009 г. (Графика 26). Корупционните рискове, свързани с подобно бързо и значително увеличение, се

засилват от действието на няколко допълнителни фактора:

ГРАФИКА 26. ИНДИКАТИВНО ГОДИШНО РАЗПРЕДЕЛЕНИЕ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ФОНДОВЕ, ПРЕДНАЗНАЧЕНИ ЗА БЪЛГАРИЯ, ПРЕЗ ПЕРИОДА 2007 – 2013 г. (В ЕВРО)



Източник: Национална стратегическа референтна рамка.

- Липсата на капацитет за формулиране на обществени политики в българското правителство оставя на българската администрация да формулира конкретните мерки, дейности и проекти по оперативните програми за управление на европейските фондове единствено на базата на най-обща визия за развитие на страната за периода 2007 – 2013 г. Вакуумът между широката визия и конкретиката на отделните дейности и мерки по оперативните програми – липсата на ясни и приоритизирани общес-

твени политики – създава множество **предпоставки за формиране на предварителни договорености на базата на корупционни отношения между политиците, администрацията и бизнеса, за насочване на средствата към предварително подбрани победители и картелизиране на определени области.** Липсата на качествено разработени политики означава, че трудно може да се прецени дали финансирането на определена дейност е породено от обществена необходимост, или обслужва конкретен частен интерес. В общественото пространство вече се тиражира готовност за усвояване на 350 млн. лв. от европейските фондове за периода март – септември 2007 г., без да е ясно как средства с подобен размер могат да преминават през конкурентни процедури на разпределение, като се предостави и достатъчно време за подготовка на кандидатите.

- Изискването за допълняемост на средствата от ЕС към националните бюджети, вече отделяни по различни области, предполага съществено подобряване на административната ефективност за управление на обществени фондове или увеличаване на капацитета на администрацията (Таблица 11). Поетапното въвеждане на програмното бюджетироване от 2002 г. насам създава добри предпоставки както за по-добро планиране на средствата по националния бюджет, така и за обективна оценка на целесъобразността на изразходването на обществени фондове. През 2007 г. за първи път всички министерства подготвиха свои програмни бюджети и от тях ясно се вижда, че те не следват определени политики, а представляват сбор от мерки, предложени от отделните дирекции, без дори да се прави опит различните дейности да се

обвържат в едно логическо цяло. Изразходването на бюджетни средства, без да е ясна органичната им връзка с официално приета политика, създава **възможности за възникване на клиентелистки отношения между дирекциите в министерствата и избрани частни организации**. Ето защо добрата практика на програмно бюджетниране трябва да бъде продължена, като се търсят възможности за подобряване на капацитета на министерствата да формулират политики и за намаляване на обществените разходи на базата на тяхното по-ефективно използване. Според Стратегията за подпомагане на България за периода 2007 – 2009 г. на Световната банка и последния преглед на споразумението на страната с Международния валутен фонд от 2006 г. в обществените финанси съществуват възможности за големи съкращения, които да освободят ресурс и финансиране за по-добре подготвени европейски проекти например.

ТАБЛИЦА 11. ИНДИКАТИВНО РАЗПРЕДЕЛЕНИЕ НА СРЕДНОГОДИШНИТЕ НАЦИОНАЛНИ И ЕВРОПЕЙСКИ РАЗХОДИ ПО НАПРАВЛЕНИЯ НА ИЗРАЗХОДВАНЕ⁴⁸ (МЛН. ЕВРО, ЦЕНИ ЗА 2006 Г.)

Направления	Средногодишни разходи 2007 – 2013 (план)		Средногодишни разходи 2004 – 2005 (отчет)		Ръст национални + ЕС
	национални + ЕС	национални	национални + ЕС	национални	
Базова инфраструктура	657,9	365,1	463,0	320,1	134%
Транспорт	223,5	148,4	156,0	134,1	143%
Телекомуникации	14,3	9,1	21,7	21,7	66%
Енергетика	159,1	1,2	134,0	1,1	119%
Околна среда и води	205,8	153,8	137,0	119,0	151%
Здравеопазване	55,2	52,5	44,5	44,2	124%
Човешки ресурси	226,0	111,9	94,1	74,9	240%
Образование	101,6	60,9	45,5	39,8	223%
Обучение	104,2	43,1	37,8	31,4	276%
Изследвания и технологично развитие	20,1	4,8	10,8	3,8	186%
Производствена среда	396,3	183,0	137,0	129,7	289%
Индустрия	100,2	15,5	2,9	1,4	3455%
Услуги	263,2	162,0	132,0	127,7	200%
Туризм	32,9	5,4	2,8	0,5	1175%
Други	72,0	60,0	43,5	43,5	166%
ОБЩО	1352,2	720,1	768,0	568,3	176%

Източник: Национална стратегическа референтна рамка.

⁴⁸ В Националната стратегическа референтна рамка, приета от Министерския съвет на 21 декември 2006 г., тези средства са означени като „обществени или други еквивалентни разходи по цел „Сближаване на регионите“

- Няколко основни изпълнителни агенции, включително Централното звено за финансиране и договаряне, все още не са получили акредитация от Европейската комисия за децентрализирано управление на средствата от ЕС, т.е. те все още не могат да одобряват ефективно отпускането на европейски пари. Макар подобно забавяне да е имало и при предишната вълна на разширяване през 2004 г., то води до скъсяване на времето между обявяването на търговете и необходимостта от изпълнението на задачите по тях, създавайки дефицит едновременно в капацитета на обработка от страна на администрацията и на пазара на организациите изпълнители. Тези забавяния поражда множество възможности за корупция и злоупотреби. Особено показателен в това отношение е опитът от управлението на предприсъединителните фондове в България през 2006 г., когато обявяването на търгове и класиране бяха забавяни с 6 до 9 месеца. В края на месец декември бяха обявени търгове за няколко десетки милиона евро със срок за изпълнение до края на 2007 г. Допълнителен проблем, който повишава възможностите за корупция, е **липсата на прозрачност в отношенията между българската администрация и Европейската комисия, включително делегацията/представителството на ЕК в България**, които трябва заедно да определят всяка стъпка от процеса на подготовка и одобрение на средствата по програма ФАР. На практика разпределението на средствата от предприсъединителните фондове се решава на базата на непрозрачни преговори между две администрации – българската и европейската. Мотивацията и на двете е средствата от ЕС да бъдат изразходвани на всяка цена, за да не бъдат намалени бюджетите им. Забавянето в изразходването на средствата⁴⁹ често идва в резултат на желанието на една от двете администрации да осъществи определена своя идея за реализацията им. Подобна структура на стимулите в съчетание с **практическата липса на ефективен съдебен контрол върху дейността на двете администрации поражда изключително добра среда за корупционни действия**. Споменатите фактори са формирали определена институционална култура на корупционно взаимодействие и безотговорност, които могат да предизвикат сериозни отклонения в ефективното използване на европейските фондове, ако не бъдат взети адекватни мерки.
- Капацитетът на българския бизнес и на гражданското общество за качествено усвояване на средствата от европейските фондове е ограничен⁵⁰. Българската икономика вече работи близо

⁴⁹ Доклад за резултатите от извършен одит на изпълнението на основните етапи за подготовка за преминаване към разширена децентрализирана система за изпълнение на проектите по програмите ФАР и ИСПА в Министерството на финансите, Министерството на околната среда и водите, Министерството на икономиката и енергетиката и Министерството на транспорта за периода от 01.01.2005 г. до 31.03.2006 г., Сметна палата на Република България.

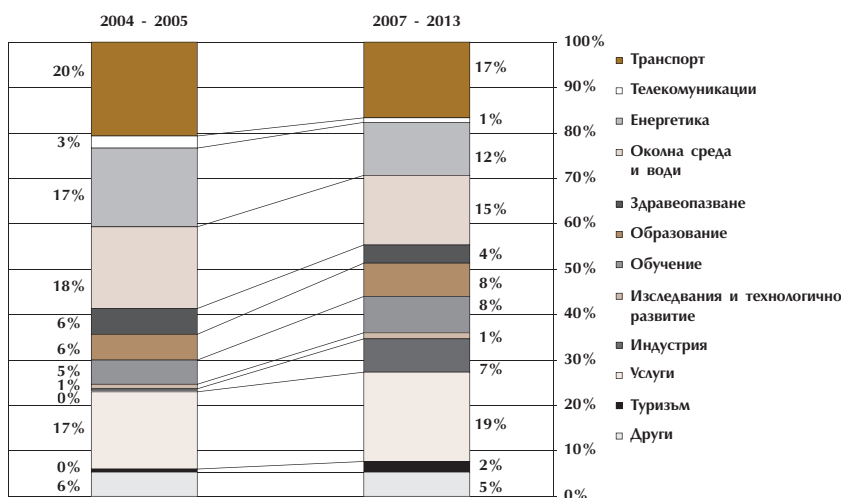
⁵⁰ Българските МСП и участието им в структурните фондове, Министерство на икономиката и енергетиката, Витоша ризърч, 2006. Оценка на капацитета на неправителствените организации и бизнеса за участие в усвояването на средствата от Кохезионния и Структурните фондове на ЕС, Програма за развитие на Организацията на обединените нации, България, 2006.

до границата на своя потенциал, а редица международни организации, вкл. Европейската комисия, предупредиха за вероятност от прегряване (ясно се очертава дефицит на квалифицирана работна ръка), което създава опасност бизнесът и икономиката на страната да не могат да поемат целия обем на предвиденото финансиране и това да доведе до изместване на частни инвестиции. **Подобна среда създава възможности политически корупционни интереси да насочват средствата към фирми, които са достатъчно силни да си осигурят необходимите им ресурси на частния пазар или към новосъздадени организации, изградени специално за усвояване на средства от ЕС.** По този начин европейските фондове могат да се използват за създаването и поддържането на елитни картели, изградени на базата на механизми за легална корупция, докато конкурентният достъп до ресурс за всички останали фирми да бъде ограничен.

Анализът на структурата на планираното разпределение на средствата от европейските фондове, представена в Националната стратегическа референтна рамка, показва съществуването на множество корупционни рискове на макроравнище. Най-голямо средногодишно увеличение на изразходваните обществени средства – национални и европейски, е планирано за производствената среда, т.е. за пряко въздействие в частния сектор. Например средногодишните средства, отделяни за индустрията, ще бъдат увеличени 34 пъти, а средствата за туризъм – 11 пъти. Вероятността – особено в туризма, който е един от секторите с най-добри възможности за печалба, проектите да бъдат използвани за заместване на частни инвестиции, е голяма. Това се отнася най-вече за началните етапи на разпределяне на средствата, когато административният капацитет ще бъде най-

слаб (Графика 27). **В НСРР липсва връзка между планираното разпределение на средствата и ясно формулирани политики.** Макар че ситуацията е сходна и в останалите нови страни – членки на ЕС, по-прецизното и основано на съответни политики разпределение на средствата би могло да намали възможностите за корупция и да повиши ефекта от изразходваните средства. Ако е нормално през първата година да се търси максимално усвояване на средствата дори с цената на повишен корупционен риск, постепенно трябва да се търси изработване на качествени политики за насочване на средствата към сфери

ГРАФИКА 27. ИНДИКАТИВНА ПРОМЯНА В ПРИОРИТЕТИТЕ В ПРАВИТЕЛСТВЕНАТА ПОЛИТИКА СПОРЕД ДЕЛА НА РАЗЛИЧНИТЕ НАПРАВЛЕНИЯ В СРЕДНОГОДИШНОТО ФИНАНСИРАНЕ ОТ НАЦИОНАЛНИ И ЕВРОПЕЙСКИ СРЕДСТВА ЗА ПЕРИОДА 2007 – 2013 г.



Източник: НСРР.

с по-дългосрочно въздействие и възвръщаемост на капитала, в които бизнесът по-трудно може да инвестира – образование, технологично развитие, иновации. Същевременно опитът от управлението на предприсъединителните фондове на ЕС в България показва, че за намаляване на корупционните рискове при усвояването на средствата е необходимо да се подобрят отчетността и прозрачността в отношенията между националната и европейската администрация. Важно е да се осигури надеждна, независима и навременна система за мониторинг на изпълнението на заложените годишни задачи по управлението на европейските средства в тясно сътрудничество между върховните одитни институции на България и ЕС и неправителствения сектор.

Корупционни рискове, свързани с финансовите инструменти и механизми на Европейския съюз

Прозрачността и отчетността в дейността на Европейската комисия са особено важни, тъй като тя е отговорна за спазването на договорите на ЕС и за прилагането на общи стандарти в Съюза. Същото се отнася и за нейните делегации и представителства в страните кандидатки и членки особено когато те изпълняват важна роля за мониторинга на спазването на правилата на ЕС за добро управление. В този смисъл действията на тези институции би трябвало да бъдат безупречни.

Представителите на гражданското общество в България обаче, са загрижени от факта, че в редица случаи делегацията, а впоследствие и представителството на ЕК в София не съумяват да постигнат стандартите за прозрачност, каквито самите те препоръчват на българските институции.

Неопрровергани съмнения за корупция. През 2005 г. председателят на „Прозрачност без граници“ – българският клон на Transparency International, обвини отговарящия за въпросите на гражданското общество в делегацията на ЕК в корупция и клиентелизъм във връзка с управлението на проект „Развитие на гражданското общество“ по програма ФАР. В медиите бяха публикувани документи, доказващи манипулирането на предложенията за проекти по начин, който осигурява договор на „правилния“ кандидат. Този случай до голяма степен засили съмненията, че финансирането, предоставяно на граждански организации в България, е било разпределяно не в резултат на справедливо проведени конкурси, а по-скоро на компромис между висшите служители в делегацията на ЕК и Министерството на финансите, всеки от които е работил в полза на своя клиента.

В отговор на придобилия публичност скандал фондация АКСЕС – водеща неправителствена организация в областта на антикорупцията, проведе изследване сред 250 граждански организации в България, спечелили проекти по програма ФАР. Една трета от респондентите признават, че при тръжните

процедури за програма „Развитие на гражданското общество“ „липсва всякаква прозрачност“. Въпреки това до момента не са предприети никакви действия, за да се опровергаят тези твърдения и да се защити името на делегацията.

Липса на работещи контролни механизми. Сериозен недостатък на много от финансираните от ЕС програми в България, който благоприятства корупцията, е липсата на адекватен контрол над тяхното изпълнение. От една страна, според приложимите правила на ЕС, ако възложителят на програмата е национална институция, всяко възражение за допуснати грешки и нередности се разглежда в съответствие с разпоредбите на националното законодателство на държавата бенефициент. От друга страна обаче, съгласно българското законодателство и съответната съдебна практика международните организации, в това число и ЕС, които осъществяват финансиране в страната, не подлежат на национален контрол, включително съдебен.

Рискове, свързани с конфликт на интереси. През втората половина на 2006 г. Европейската комисия извърши проверка по въвеждането на разширената децентрализирана система за изпълнение (EDIS) на всички процедури и структури, участващи в осъществяването на националните програми, финансирани от ЕС. Одитът обхваща всички изпълнителни агенции по предприсъединителните финансови инструменти.

В самото начало на одита проверяващите представители на ЕК попадат на информация за потенциален конфликт на интереси във връзка с назначението на началника на отдел „Финансиране на проекти“ в дирекция „Централно звено за финансиране и договаряне“ (ЦЗФД) към Министерството на финансите. Въпросният служител е назначен в ЦЗФД три седмици след като напуска работата си в гръцка консултантска фирма. По същото време в ЦЗФД тече тръжна процедура, в която участва същата гръцка фирма. Два месеца след новото назначение в отдел „Финансиране на проекти“ консултантската фирма „Planet SA“ печели търга.

В цитираното в доклада на проверяващите⁵¹ писмо (от 30 ноември 2006 г. – датата на подписване на договора със спечелилата гръцка фирма) делегацията на Европейската комисия в София отхвърля наличието на конфликт на интереси, противно на заключението на европейските одитори. Особена тревога буди фактът, че дори институции на ЕС (в този случай делегацията на Европейската комисия) не успяват да гарантират в достатъчна степен прозрачното и ефективно изразходване на европейските фондове в България.

⁵¹ Final Audit Report on the Request by the Republic of Bulgaria for the Conferral of Management of Aid Under Extended Decentralisation, Brussels, 19 January 2007, p. 50.

3. ДЪРЖАВНИТЕ ИНСТИТУЦИИ В ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НА КОРУПЦИЯТА

Дейността на държавните институции през 2006 г. бе насочена преди всичко към изпълнение на неотложните изисквания за приемане на България в Европейския съюз. Едно от нерешените предизвикателства към българското членство продължаваше да бъде постигането на конкретни резултати в превенцията и противодействието на корупцията. И пред трите власти стояха сериозни ангажименти в тази сфера, включително и за реално взаимодействие между изградените вече антикорупционни звена към всяка от тях.

3.1. Законодателна власт

Оценката за ефективността на 40-ото Народно събрание за превенция и противодействие на корупцията обхваща изпълнението на неговата основна функция – законотворчеството, както и дейността на определени специализирани парламентарни механизми – временни и постоянни комисии и институции с парламентарен произход, на които са възложени контролни и наблюдаващи функции.

3.1.1. Антикорупционно законодателство и нормотворчество

- През 2006 г. бяха направени промени в *Закона за политическите партии (ЗПП)* с цел да се даде отговор на препоръките на Европейската комисия към Република България, направени в мониторинговия доклад от 16 май 2006 г., и на обществените очаквания за по-голяма прозрачност и контрол върху финансирането на партиите.

Като положителна стъпка може да се оцени въведеното изискване членовете на ръководните и контролните органи на политическите партии, както и лицата, които представляват политическите партии, да декларират своето имущество, доходи и разходи в страната и в чужбина по реда на *Закона за публичност на имуществото на лица, заемащи висши държавни длъжности* (чл. 30, ал. 3 от ЗПП). Това изискване обаче не намери приложение по отношение на политическите партии, които не получават държавна субсидия. Те, макар и да не са парламентарно представени, могат да разполагат с властови ресурс в сферата на местното самоуправление, което също е основание за публичност на имуществото им (чл. 30, ал. 4 от ЗПП).

Предвидени са редица промени, свързани с имуществото и финансирането на политическите партии: към кръга на собствените приходи на политическите партии се прибавят и доходите от ценни книжа, отпадат съществуващите до този момент ограничения за размера на даренията от едно и също физическо или юридическо лице и се увеличава размерът на субсидията от държавния бюджет. Възможността политическите партии да формират приходи от доходите от ценни книжа съдържа опасност от създаване на легални предпоставки за заобикаляне на забраната за извършване на стопанска дейност и може да създаде условия за възникване на нови механизми за влияние на стопански субекти върху политическите партии.

Заслужава да се отбележи като напредък въведената забрана за получаване на средства от политическите партии от:

- търговски дружества с над 5 на сто държавно или общинско участие или от свързани с тях лица от дружества, в които държавата притежава акции с особени права, както и от държавни и общински предприятия и
- кандидати и участници в процедура по възлагане на обществена поръчка, която не е приключила и не е изтекъл срокът за обжалване по *Закона за обществените поръчки*, изпълнител по договор за обществена поръчка и юридическо лице в процедура на приватизация.

Регламентира се публичност чрез интернет страницата на Сметната палата както по отношение на дарителите, така и по отношение вида и размера на направените дарения. Въвежда се и задължение за политическите партии да представят пред Сметната палата списък на физическите и юридическите лица, направили дарения, вида, размера, стойността и целта на даренията, както и отделен списък на дарителите – юридически лица с нестопанска цел, в които учредители и/или членове на управителните или контролните органи са членове на ръководните или контролните органи на съответната политическа партия, техни деца или съпрузи. Предвижда се отчетите на политическите партии, получаващи държавна субсидия, да се изпращат в Националната агенция за приходите (НАП), която да извършва ревизии по реда на *Данъчно-осигурителния процесуален кодекс*. Ревизии ще бъдат извършвани и по отношение на политическите партии, които не са подали отчетите си. Същевременно, макар финансовите отчети да се депозират в Сметната палата, която ги одитира и публикува в бюлетина си и в интернет, **няма практика за проверки за истинността и пълнотата на представената финансова документация**. Единствено формално нередовните преписки попадат в НАП. Насрещни проверки при източниците на финансиране не могат да се извършват, ако партията формално е изпълнила задълженията си по съставяне на външно изрядни финансови отчети.

За бъде отбелязан чувствителен напредък в практиката на финансиране на политическите партии и за да се повиши общественото доверие към този процес, е необходимо да се засили контролът за

прилагането на нормативната уредба и да продължи развитието ѝ, като:

- се легализират някои съществуващи източници на партийно финансиране и се намали една част от нормативните рестрикции;
 - се вземе под внимание разнообразието във формите на финансиране, включително различните форми на принос от трети лица (предимно юридически): транспортни услуги, зали, офиси, печат, достъп до електронни медии, външна реклама и др. Ако те бъдат изрично регламентирани и третираны като допустими дарения, ефектът би бил положителен, стига да им се осигури аналогичен, но адекватен данъчен режим. По този начин средствата биха се проследявали по-лесно с оглед на останалите законови ограничения – например забраната за финансиране от чужди правителства и чуждестранни юридически лица;
 - се ограничат разплащанията в брой до възможния минимум.
- След няколкогодишни юридически и политически обструкции на 24 март 2006 г. Народното събрание прие *Закон за търговския регистър*. С влизането му в сила (1 юли 2007 г.) се очаква рязко да се ограничи корупционният натиск във фирмената регистрация. Междувременно бе преодоляно и едно президентско вето. С влизането на закона в сила ще бъде положено началото на радикална реформа в сферата на търговската регистрация в България – преминаване от съдебна към административна система на търговска регистрация чрез създаване на Централен електронен търговски регистър и воденето му от Агенцията по вписванията при министъра на правосъдието. Предстои приемането и на подзаконова уредба за събиране, съхраняване на и достъп до информацията от търговския регистър, с което ще бъде завършена правната основа за създаването на модерна, надеждна, леснодостъпна, ефективна, бърза и недопускаща корупция регистърна система. Така ще стане възможно прилагането на европейските стандарти и най-добрите практики в Европа и в света. Наред с това окръжните съдилища ще бъдат разтоварени от работата по фирмени дела – административна по своята същност, която обаче представлява средно повече от половината от обема на гледаните от тях дела. Така ще се освободи значителен ресурс – висококвалифицирани съдии, които ще могат да се посветят само на правораздаване.

Предимства на Централния електронен търговски регистър

- Бързина на регистрацията, която ще се извършва незабавно.
- Опростеност на процедурите по вписване.

- Сигурност на производството по регистрация.
- Надеждност на информацията.
- Прозрачност и публичност на регистъра и свободен достъп до него и до съдържащата се в него информация.
- Избягване на дублирането на информация и консолидиране на съществуващите регистри в един общонационален.
- По-малко разноски и по-ниски такси.
- Възможности за бъдещо консолидиране с други централни електронни регистри и за събиране на цялата регистърна информация за лицата и имотите в Електронен регистърен център.

Предимствата на Централния електронен търговски регистър ще доведат до улеснения за българския бизнес и за чуждестранните инвеститори и ще намалят чувствително съществуващата корупция в системата на съдебната търговска регистрация. Реакциите на институциите, включително на съдилищата обаче, остана нееднозначна. Критиките се простират от реални опасения за възможни сътресения в процеса на прехвърляне на регистрите до нежелание на определени среди от фирмените отделения да се лишат от възможности за допълнителни нерегламентирани доходи. Затова много важно условие за успеха на реформата са подкрепата от страна на държавата и бизнеса; ускореното доизграждане на нормативната и технологичната среда и на необходимата материална база, кадровото осигуряване и подготовката на длъжностните лица по регистрацията. Закъснението с подготовката и приемането на подзаконовата уредба и недостатъчната технологична готовност (въпреки проведените търгове и разпределените средства от ЕС, чиито цели и резултати не са непосредствено свързани с цялостната концепция за реформата) може не само да забави, но и да компрометира реформата при нейното начало.

Технологично обезпечаване на регистърната реформа

През декември 2004 г. Министерството на правосъдието проведе търг по програма ФАР на ЕС за компютризация на съдебната система. В рамките на ЛОТ 3 от този търг – Единен регистър, който да обедини сегашните регистри за особените залози и търговския регистър – за изпълнител бе определен гръцкият кандидат Intracom с оферта за 900 000 евро. Към април 2006 г. обаче, въпреки че системата, предмет на търга, е внедрена във всички окръжни съдилища с изключение на Бургас, на практика тя функционираше само в Пазарджишкия и Софийския окръжен съд и в Централния регистър на юридическите лица с нестопанска цел за общественополезна дейност към министъра на правосъдието.

- Приемането на нови процесуални закони – *Административно-процесуален кодекс (АПК)*, *Наказателно-процесуален кодекс (НПК)* и подготовката на проект за *Граждански процесуален кодекс (ГПК)*, бяха замислени като средство да се ускори правораздаването и да се повиши неговата ефективност, както и да се намали корупцията в обществото и в съдебната система.
- С приетия *Административнопроцесуален кодекс* (в сила от 12.07.2006 г. с изключение на частта за съдебното производство, която е в сила от 1.03.2007 г.) за пръв път се кодифицира материята на административния процес, предвижда се създаването на разгърнатата система от регионални административни съдилища и се въвежда възможността да се уеднакви практиката на съдилищата чрез правото всеки да поиска от Върховния административен съд (ВАС) да издаде тълкувателно решение по даден въпрос, за който се установи, че се решава противоречиво. Последната възможност е изключително важна за гарантиране на стабилността и безпристрастността на правораздаването, тъй като тълкувателните решения са задължителни за съда, още повече, че досегашната практика на ВАС е противоречива. Причините за това могат да се търсят както в различната степен на професионализъм на съдиите, така и във възможното им участие в корупционни сделки.

Същевременно в АПК не бе приет такъв важен принцип, като принципа на мълчаливото съгласие, чието прилагане би довело до съществено намаляване на броя на административните дела, а се запази основният принцип на административното наказание, при което наказващият орган е министърът на държавната администрация и административната реформа. Решението за 28 регионални административни съдилища също не е израз на обективна необходимост от осигуряване на достъп до административно правосъдие (такъв би могъл да се осигури и с по-малко регионални съдилища), а по-скоро резултат от депутатски и други амбиции. Очакванията са, че те ще поемат по-голямата част от делата, включително обжалването на актове, подписани от министри, което ще разтовари ВАС. На тях би следвало да са подсъдни и споровете за концесии и търгове. Тези спорове сега се разглеждат по сходни процедури от Комисията за защита на конкуренцията (КЗК) като първа инстанция, за което тя очевидно няма капацитет, а и това я доближава до забранените от *Конституцията* особени юрисдикции. Решенията на КЗК подлежат на обжалване пред 3-членен състав на ВАС. При разгърнатата система на административно правосъдие, която ще се установи, би било **абсурд посочените спорове да останат в юрисдикцията на един централен извънсъдебен, регулаторен орган, каквато е КЗК.**

Наред с това исканията за отмяна на различни разпоредби и правилници на изпълнителната власт вече ще се разглеждат на две инстанции. Административното правосъдие е много важен инструмент, чийто антикорупционен потенциал следва да вземе

върх над изкушенията да легитимира корупционните схеми, превръщайки се в част от тях.

- През април 2006 г. влезе в сила приетият доста набързо и непрозрачно и оспорван още преди влизането си в сила НПК (в сила от 29.04.2006 г.). При прилагането му непосредствено след това се появили сериозни проблеми, които са предмет на дискусии и предложения за промени – прекалено кратки срокове за разследване, прехвърляне на почти всички разследвания на дознанието без достатъчно кадрово и професионално осигуряване, неясноти около фигурата на наблюдаващия прокурор и т.н.
- Проектът за нов ГПК бе приет на първо четене. Извън дебата дали е наложително приемането на нов кодекс, или търсеният ефект би могъл да се постигне с изменения и допълнения в сега действащия, с новите процесуални норми са свързани редица очаквания за положителни промени в гражданското съдопроизводство – за неговото ускоряване и подобряване, за редуциране на възможностите за корупционно поведение на участниците в процеса. Във връзка с това най-общо могат да се посочат следните предложения в проекта: концентриране на процесуалните усилия в първата инстанция, т.е. за бързо и изчерпателно първоинстанционно производство, контрол върху съдебните решения чрез ограничен въззив или ограничаване допустимостта на представяне на нови факти и доказателства пред въззивната инстанция (на въззивната инстанция се допускат доказателства само ако молителят се позовава на новонастъпили факти) и касация след предварителна селекция за допустимост на делата и създаване на предпоставки за бързо протичане на контролните производства и т.н. По този начин свръхнатовареността на Върховния касационен съд (ВКС) би намалела и той би могъл да се заеме с тълкувателна дейност, така необходима за уеднаквяване на съдебната практика. С приемането на ГПК ще се даде тласък и на процесуалната реформа в сферата на принудителното събиране на вземания, която започна като институционална през 2005 г. с приемането и влизането в сила на *Закона за частните съдебни изпълнители* (в сила от 1 септември 2005 г.).

3.1.2. Конфликти на интереси и корупция

По отношение **нормативната уредба на забраните за осъществяване на определени дейности (несъвместимости) и избягването на конфликти на интереси** може да се констатира определено положително развитие само в отделни сфери:

- *Законът за изменение и допълнение на Закона за администрацията* (в сила от 25 март 2006 г.) е свързан с предотвратяване на конфликта на интереси в изпълнителната власт в две направления:

- Въвеждане на **несъвместимости за едноличните органи на изпълнителната власт, членовете на колегиални органи, областните управители и техните заместници** (чл. 19, ал. 6 от ЗА). Необходимо е да се отбележи, че това е сериозен напредък, тъй като за първи път на законодателно равнище се приемат общи правила, които засягат най-високите политически нива в администрацията (досега това бе предмет на различни специални закони). За съжаление **несъвместимостите се ограничават само в сферата на извършване на търговска дейност и участието в надзорни, управителни и контролни органи на търговски дружества** (с изключение на дружествата с държавно и общинско участие). Липсват ограничения по отношение на работата по граждански договори. **Отсъства и ясен законов механизъм за задължително прекратяване на правомощията**, ако по отношение на лице, заемащо някоя от изброените позиции, е налице несъвместимост (вж. чл. 19а, ал. 2 от ЗА).
- Създаване на **Главен инспекторат в администрацията на Министерския съвет** (чл. 46а от ЗА). Той е на пряко подчинение на министър-председателя и изпълнява функциите на Секретариат на Комисията по превенция и противодействие на корупцията към Министерския съвет. Основен акцент в работата на Главния инспекторат е да разглежда сигнали за конфликт на интереси и други нарушения на служебните задължения, както и постъпили сигнали за корупция на органи на изпълнителната власт и държавни служители на ръководна длъжност. Макар че стремежът да се институционализира на най-високо равнище в администрацията на изпълнителната власт дейността по противодействие на корупцията и на конфликта на интереси трябва да бъде подкрепен, числеността на Главния инспекторат само от 6 щатни бройки **не създава реални гаранции**, че тази структура има необходимия административен капацитет за ефективна работа (Приложение No 3 към чл. 88, ал. 2 от Устройствения правилник на Министерския съвет и на неговата администрация).
- Приетият *Административнопроцесуален кодекс* включва няколко основни положения, имащи отношение към конфликта на интереси:
 - **Регламентиране принципа на безпристрастността**. Като гаранция за спазването на този принцип чл. 10, ал. 2 от АПК съдържа забрана за участие в административното производство на длъжностно лице, което е заинтересовано от изхода му или има с някои от заинтересованите лица отношения, пораждащи основателни съмнения в неговата безпристрастност.
 - **Обща уредба на процедурата по отвод** (чл. 33 от АПК). Предвижда се, че отстраняването на длъжностното лице от участие в производството, когато е налице основание за отвод по чл. 10, ал. 2, може да стане както по инициатива на самото длъжностно лице, така и по искане на участник в производството. Искането

за отвод се отправя незабавно след узнаване на основанията за това и се разглежда от непосредствено по-висшестоящия орган.

- **Съдебно производство за констатиране на конфликт на интереси** (глава петнадесета, раздел I от АПК). Необходимо е да се отбележи, че за първи път е регламентирана възможност за всеки, чиито права и законни интереси са засегнати, да поиска пред съдия от съответния административен съд да бъде констатиран конфликт на интереси. Необосновано **приложното поле на това съдебно производство е ограничено** до случаите на конфликт на интереси само на държавните служители (чл. 251, ал. 2 от АПК). Така **извън него остават хипотезите на конфликт на интереси на политическите равнища в администрацията** – органи на власт, техните заместници, както и членовете на политическите кабинети. **Липсва категоричност при обвързващата сила** на констатирания от съда конфликт на интереси, който съгласно чл. 253, ал. 1 от АПК „уведомява компетентния орган за предприемане на необходимите действия“. Тези два недостатъка на уредбата несъмнено ще повлияят неблагоприятно върху очаквания ефект от въвеждането на това съдебно производство.

Дефиниране на понятието конфликт на интереси

С § 43 от Преходните и заключителни разпоредби на АПК беше създадена ал. 4 в чл. 29а от *Закона за държавния служител (ЗДСл)*. Макар че текстът не е включен систематично в Допълнителните разпоредби на закона, по своята същност той представлява легална дефиниция на понятието конфликт на интереси. При формулировката е избран един изключително казуистичен подход, който е нехарактерен за подобна дефиниция. Например съгласно член 13 от *Препоръка No R (2000) 10 на Комитета на министрите на страните членки относно Кодекса за поведение на служителите в държавната администрация* „Конфликт на интереси възниква от ситуация, в която служителят в държавната администрация има частен интерес, влияещ върху безпристрастното и обективно изпълнение на неговите официални задължения“. Подобни са и определенията в законодателствата на Португалия, Литва, Латвия, Русия и др. Съгласно българската разпоредба, за да има конфликт на интереси, е необходимо кумулативно наличието на две условия:

- държавен служител или свързано с него лице да не са прекратили или да са придобили след назначаването му качеството на едноличен търговец, съдружник, прокурист, член на управителен или надзорен съвет на търговско дружество;

- това търговско дружество/едноличният търговец да извършва сделки или да кандидатства, съответно да е определено, за изпълнител по обществена поръчка, с юридическото лице, с чийто ръководител държавният служител се намира в служебно правоотношение.

Прави впечатление, че в първото условие е посочена само една категория от обстоятелствата, които са свързани с личните/частните интереси на държавния служител – в сферата на търговските дейности. **По този начин се игнорират като причини за конфликт на интереси съпружеските и родствените отношения, политическите влияния, заемането на други държавни постове.** Второто условие неоправдано стеснява приложното поле на конфликта на интереси – само по отношение на кандидатстване, сключване и изпълнение на сделки, свързани с обществени поръчки. **Така остават необхванати изключително важни области, с повишен риск от конфликти на интереси, респективно корупция, като концесионирането, лицензионни, регистрационни, разрешителни режими, подбор на персонала в администрацията.**

Като цяло обхватът на понятието конфликт на интереси по чл. 29а, ал. 4 не е съгласуван със съществуващите в ЗДСл инструменти за управление на конфликта на интереси – сферите, в които са предвидени несъвместимостите по отношение на държавните служители като инструмент за недопускане на потенциален конфликт на интереси (чл. 7, ал. 2 от ЗДСл), както и хипотезата на отвода в случаите на инцидентен конфликт на интереси (чл. 29а, ал. 2 от ЗДСл), които са много по-широки. Тъй като тази разпоредба ще играе основна роля в производствата по искания за установяване конфликт на интереси на основание чл. 250 от АПК, дефинирането на понятието в толкова тесни рамки няма да допринесе за установяването на реалните конфликти на интереси, тъй като не предоставя надеждни критерии за разпознаване на конфликта на интереси в цялото му житейско многообразие.

В същото време **по отношение на народните представители** продължава да липсва адекватна правна уредба за избягване на конфликтите на интереси. Дори само видимата част от наличието на ситуации на несъвместимост и конфликт на интереси е достатъчно скандална и уронваща престижа на върховното народно представителство. Отрицателните и деморализиращи последици на този парламентарен уют, липсата на гаранции за безпристрастност и обективност засягат както останалите държавни институции, така и цялото общество. Първо, защото народните представители приемат законите на страната; второ, защото те избират ръководителите, в определени случаи – и членовете на множество други държавни институции, и трето, защото за разлика от анонимните държавни служители те са добре известни и могат да се скрият само зад собствената си недосегаемост.

В 40-ото Народно събрание за първи път бе създадена Комисия по парламентарна етика, чиято основна задача е именно разработването на етични правила и мерки за тяхното спазване. Комисията е определена за водеща по внесения в парламента през април 2006 г. проект за *Закон за етичните норми в работата на народния представител*, но той все още не е приет дори на първо четене. В момента действат само отделни правила – ограничени по обхвата си и разпръснати в различни актове: чл. 101-103 от *Правилника за организацията и дейността на Народното събрание* и чл. 8 от приложението към правилника „Финансови правила по бюджета на Народното събрание“. Тези разпоредби са неизчерпателни и не съдържат прецизни и конкретни формулировки. Правилото на чл. 101 от *Правилника за дейността на Народното събрание* например не съдържа никакви ограничения за размера на допълнителните възнаграждения по граждански правоотношения, нито пък забрана те да се превърнат в основни за народния представител. Не се обръща внимание на възможния конфликт на интереси между работата на народния представител и гражданските правоотношения, в които той участва. Правилото за подаръците е формулирано без срок и без общ размер на допустимите подаръци за един народен представител.

Текстът в *Закона за публичност на имуществото на лица, заемачи висши държавни длъжности*, също е твърде общ – в публичния регистър подават декларации представители на различни институции – и не отчита различията в характера и спецификите на различните длъжности, нито разглежда бизнес контактите им и потенциалните възможности за конфликти на интереси.

За народните представители е наложителна специална и детайлна уредба, която да е съобразена както с изключително отговорното положение, което те заемат, така и с европейските стандарти по отношение поведението на парламентаристите.

- **Етичните правила по света.** В САЩ и двете камари на Конгреса – Сенатът и Камарата на представителите, още в началото на 60-те години изготвят свои Кодекси за парламентарна етика, като с малки изменения те продължават да действат и сега. Всеки сенатор или конгресмен преди встъпването си в длъжност полага клетва освен за спазване на Конституцията и за придържане към правилата на парламентарната етика. Комисиите по парламентарна етика са изградени на паритетен принцип и имат всички правомощия да разследват и проверяват всеки член на Конгреса, срещу когото са постъпили сигнали, че не се съобразява със стандартите, установени в Етичния кодекс.

Самите кодекси са изградени върху разбирането, че обществената служба е обществено доверие, което е най-важната предпоставка за ефективното изпълнение на функциите на Конгреса“. Подобно на *Международния етичен кодекс* и американските му аналози съсредоточават своето внимание върху правилата за избягване на конфликта на интереси, разкриването на информация относно финансите на отделните

конгресмени и тяхната делова активност, подаръците, които конгресмените и членовете на техните семейства могат да получават. Но в същото време те въвеждат и редица правила във връзка с финансирането на политическата дейност на депутатите, използването на ресурсите на Конгреса, пътуванията в чужбина, отношението към избирателите, както и взаимоотношенията с органите и агенциите на изпълнителната власт. В резултат на всичко това в една държава със слаби традиции в писаните закони се развива и съществува стриктна рамка от формални норми за парламентарна етика, чието неспазване може да доведе до изключително неблагоприятни последици, включително и до прекратяване на правомощията като член на Конгреса.

В началото на 80-те години подобни етични кодекси се приемат в **Канада, Австралия** и в редица други държави, включително **Великобритания**, която първоначално приема Кодекс за парламентарно поведение за двете камари на парламента (през 1995 г.), заменен по-късно от отделни кодекси за Камарата на общините (одобрен през юли 2005 г.) и Камарата на лордовете (приет през юли 2001 г.). В тези кодекси за първи път се вмениява задължение за депутатите да спазват и определени принципи на поведение като независимост, безпристрастност, прозрачност, честност и личен пример. Също така за първи път се обръща внимание и върху мотивите на депутатите, които стоят зад предприеманите от тях законодателни инициативи или задаваните от тях въпроси или питання към членовете на правителството.

Първият етичен кодекс на английския парламент оказва значително влияние върху **редица европейски държави**, които инкорпорират голяма част от неговите норми в правилниците на своите парламенти или приемат самостоятелни етични кодекси. Но и в двата случая тези документи имат характер на закони, които могат да се променят единствено по установения за това ред, а не след изтичане на мандата на съответния парламент.

С Резолюция 51/59 от 1996 г. на Общото събрание на **Организацията на обединените нации** се приема *Международен етичен кодекс на публичните служители*, с който се цели всички държави членки да насочат усилията си към стимулиране на прозрачността и безпристрастността в управлението, включително и чрез въвеждането на етични кодекси за отделните категории публични служители. Принципите, които се прокламират от Международния етичен кодекс, са: предпочитане на обществения интерес пред частния или политическия интерес във всяка ситуация; публичната длъжност е позиция на доверие и нарушаването му води до дискредитиране на цялата институция, а не само на отделната личност; обществените задължения трябва да се изпълняват ефективно и безпристрастно, като се спазват не само буквата, но и духът на законите; абсолютна забрана за злоупотреба с власт, служебно положение или информация. За реализирането на тези принципи *Международният етичен*

кодекс на ООН възприема система от правила за избягване на конфликти на интереси, разкриване на информация за деловата активност и финансовото състояние на публичните служители, за получаването на подаръци и използването на служебна информация. Под влияние на резолюцията на Общото събрание на ООН през последното десетилетие редица държави възприемат аналогични разпоредби както за народните представители, така и за представителите на изпълнителната власт.

- **Етичните правила в Европейския съюз.** През 1998 г. **Европейската комисия** приема *Етичен кодекс* с цел да гарантира независимостта на своите членове, да регламентира страничната им дейност и да възстанови престижа и репутацията си, след като през 1997 г. вследствие на обвинения в корупция цялата комисия подава оставка. Особено внимание в кодекса е отделено на декларирането на финансовите и деловите интереси на членовете на ЕК, както и на регламентирането на контактите с представителите на бизнеса и неправителствения сектор. Под влияние на Комисията в Правилника за организацията и дейността на Европейския парламент е създадена аналогична глава „Парламентарна етика“, включваща сходни разпоредби.

Приемането на редица нови и важни закони през последните една-две години отново разкри все още непреодолените недостатъци на законодателния процес, които водят до недобро качество на законовите текстове, а нерядко дават възможност за проникване на нерегламентирани групови и други интереси. Затова наред с мерки за подобряване на качеството на законите и по-голяма прозрачност на законодателния процес са необходими и правила за поведение на народните представители, които да защитават преди всичко обществен интерес и неговия приоритет пред личните интереси на представителите на законодателната власт.

3.1.3. Парламентарна комисия за борба с корупцията

Постоянната комисия за борба с корупцията към 40-ото Народно събрание се утвърди като най-активната парламентарна антикорупционна комисия досега. В рамките на своите правомощия тя осъществява дейността си по три основни направления: **законодателни промени, парламентарен контрол и работа по конкретни сигнали.**

Комисията разгледа постъпилите предложения за изменения и допълнения в осем закона, засягащи сфери с висок корупционен риск, като приватизацията и следприватизационния контрол, държавната и общинската собственост, данъка върху добавената стойност, обществените поръчки и др. Извън тях в програмата допълнително бяха включени и обсъдени и други предложения за законодателни промени, засягащи финансирането на политическите партии, лобизма, ограничаването на плащанията в брой, ратификацията на *Конвенцията на ООН срещу корупцията* и др.

В рамките на функцията си по упражняване на парламентарен контрол комисията следеше развитието по значими теми, за които прецени, че в съответните области има данни за създадени корупционни условия и се налага промяна в нормативната уредба. Сред основните области, в които комисията упражни контролните си правомощия, са корупционните схеми и измами с ДДС, проблемите, свързани с приватизацията и следприватизационния контрол, ценообразуването и други проблеми при търговията с лекарства и лекарствени средства, допуснати нарушения от Държавната комисия по хазарта, корупционните условия при процедурите за отпускане на финансови средства от европейските фондове, нарушенията при замяната на земеделски земи и гори от държавния поземлен и горски фонд със земи, собственост на физически и юридически лица, корупционната среда в Държавна агенция „Държавен резерв и военновременни запаси“, дейността на митническите служби и корупционните действия от страна на митническите служители, изпълнението на Националната стратегия за борба с наркотиците 2003 – 2008 г. и Плана за действие към нея и др.

Решение № 23

Комисията за борба с корупцията на заседание, проведено на 13 април 2006 г., прие следното

Решение

1. Във връзка с обсъждане на сигнал за допуснати нарушения в Национална служба „Гранична полиция“:
 - 1.1. Преценява, че Национална служба „Гранична полиция“, вследствие на непредприемането на мерки за регламентирано водене на отчетността на държавните таксови марки в подразделенията си, е създавала условия за корупционни действия.
 - 1.2. Оценява, че наложените наказания на длъжностни лица не съответстват на извършените нарушения и настоява министърът на вътрешните работи да предприеме съответните действия.
 - 1.3. Настоява ръководството на Национална служба „Гранична полиция“ да регламентира паспортно-визовия контрол не само на турските, но и на останалите чужди граждани, за да бъдат премахнати условията за корупционни действия.

1.4. Предоставя материалите по сигнала за допуснати закононарушения в Национална служба „Гранична полиция“ на главния прокурор.

2. ...

Източник: Доклад на Комисията за борба с корупцията, приет единодушно на заседание на комисията на 24.08.2006 г с решение № 36, внесен в Народното събрание на 01.09.2006 г и приет на пленарно заседание на 28.09.2006 г.

- При работата по конкретни сигнали комисията сама определя начина, по който те се разглеждат. Сигналите от обществена значимост се обсъждат на заседания на комисията, а сигнали от частен характер са предмет на конкретна дейност на експертно равнище. През 2006 г. Комисията за борба с корупцията е разгледала 690 сигнала за корупционни прояви, като в 15 случая от голямо обществено значение са проведени открити заседания и са взети конкретни решения. Освен това комисията се самосезира и от изнасяни в средствата за масова информация факти и аргументи за корупция, както и от постъпилите доклади от Сметната палата. Комисията организира и проведе седем приемни – пет под формата на свободен прием (две в София и по една в Добрич, Благоевград и Русе) и две под формата на тематичен прием (корупционни схеми и източване на ДДС и проблеми на лекарствената политика).

Парламентарната комисия за борба с корупцията задълбочи започнатото сътрудничество с гражданското общество. Създаденият към нея **Граждански консултативен съвет**, обединяващ представители на водещи неправителствени организации, работещи в сферата на антикорупцията, продължи активно да подпомага работата на комисията по различни теми, като лобистката дейност, търговията с лекарствени средства, ограничаването на плащанията в брой, измамите и източването на ДДС, злоупотребите при усвояване на финансови средства от европейските фондове и др.

Гражданският консултативен съвет стана инициатор на създаването на **механизъм за координация на дейностите на трите основни антикорупционни комисии в страната** – съответно към законодателната, изпълнителната и съдебната власт. В резултат на проведените консултации бяха изработени правила за координация и взаимодействие⁵², официално подписани на 9 юни 2006 г., които са основа за обединяване на усилията на трите комисии и биха могли да допринесат за избягване на дублирането на дейности и функции и за постигане на конкретни резултати.

⁵² Правила за координация и взаимодействие в дейността за борба с корупцията в Република България между Комисията за борба с корупцията към Четирисетото Народно събрание, Комисията по превенция и противодействие на корупцията към Министерския съвет и Комисията за борба с корупцията към Висшия съдебен съвет.

3.1.4. Омбудсманът на Република България

Институцията омбудсман, замислена като допълнителен механизъм за защита на човешките права и като гарант за добро административно обслужване и противодействие на корупцията, съществува отскоро в България. Продължителният дебат „за“ или „против“ отложи с години приемането на закона, неговите недостатъци и доминирането на политическите пазарлъци забавиха своевременния избор и конституирането на институцията, а неангажираността на изпълнителната власт да предостави подходящи условия за работа на първия омбудсман на Република България възпрепятства своевременното започване на неговата дейност.

Въпреки всички трудности и забавяния от началото на 2006 г. насам омбудсманът все по-осезателно участва в усилията за защита на човешките права и противодействие на корупцията, сред които заслужават внимание:

- Установеното взаимодействие с Комисията за борба с корупцията при Народното събрание, основаващо се на Протокола за взаимодействие между омбудсмана и комисията, подписан на 16 февруари 2006 г. То намери израз във:
 - обмен на информация за наличието на законови норми, създаващи предпоставки за корупция и предлагане на мерки за преодоляването ѝ;
 - сътрудничество при проучването на отделни случаи на корупция;
 - предложения от омбудсмана за включване на законопроекти, включително антикорупционни, в дневния ред на комисията;
 - участие на омбудсмана в обсъждания на законопроекти, провеждани от комисията;
 - съвместни антикорупционни инициативи с гражданското общество.
- Сътрудничеството с правителствената Комисия по превенция и противодействие на корупцията, като омбудсманът беше включен сред институциите, отговорни за осъществяването на *Стратегията за прозрачно управление, превенция и противодействие на корупцията 2006 – 2008 г.* Той участва в осъществяването на следните мерки:
 - подготовка на няколко законопроекта с антикорупционна насоченост като закона за лобизма, разсекретяването на досиетата на Държавна сигурност, енергоснабдяване и др.;
 - изготвяне на оценката за изпълнение на *Концепцията за подобряване на административното обслужване в контекста на принципа „едно гише“*;

- развитие на вътрешноадминистративните процедури за оказване на съдействие и съобразяване с отправяните препоръки на националния омбудсман;
- подготовка за създаване на механизъм на взаимодействие на националния омбудсман с местните обществени посредници в областта на превенцията и противодействието на корупцията.

Омбудсманът съдейства активно и за установяване на добро управление в сферата на земеделието – област, в която корупционните практики се срещат често. В това отношение Протоколът за взаимодействие между омбудсмана и Министерството на земеделието и горите е основа за съвместната работа между двете институции – по прегледа на правната рамка, съдебните и административните процедури във връзка с реституцията и собствеността върху земи, както и по контрола, осъществяван по повод индивидуални жалби за лошо администриране и корупция.

След като с третата поправка на основния закон на омбудсмана бе предоставено правото да сезира Конституционния съд, от края на 2006 г. до началото на 2007 г. той го упражнява активно – вече са внесени жалби за противоконституционност срещу няколко законодателни решения, които нарушават важни права на гражданите и могат да създадат предпоставки за злоупотреби или корупция:

- Срещу правото на топлофикационните дружества да събират дължими суми от абонатите само с извлечение от неплатените сметки, произтичащо от чл. 154, ал. 1 от *Закона за енергетиката*. В същото време за потребителите не е предвидена законова възможност да предявят претенциите си за вреди срещу тези дружества чрез каквото и да е извънсъдебно изпълнително основание, още по-малко чрез извлечение на сметки. Според омбудсмана така доставчикът на топлофикационна услуга се поставя в привилегировано положение спрямо клиента, което представлява нарушение на чл. 56, ал. 1 от основния закон, като поставя доставчика на топлофикационна услуга в привилегировано положение спрямо клиента. Предвиденият 7-дневен срок за обжалване пред съда на съмнителна сметка от страна на потребителите не дава право на защита, тъй като реално във фактурата няма доказателства дали доставката на топлинната енергия, за която се иска плащането, действително е извършена, спазена ли е методиката за изчисляване на сумата, коректно ли е дяловото разпределение и т.н. Според омбудсмана нормата на чл. 154, ал. 1 от *Закона за енергетиката* е в разрез и с общото право на ЕС за конкуренцията, тъй като дружествата, които предоставят този вид услуги, са поставени в по-благоприятна ситуация от тези, които развиват друг вид търговска дейност. Тя нарушава чл. 19, ал. 2 от *Конституцията*, който осигурява равни условия за стопанска дейност и предотвратява злоупотреби с монопол. По подаденото искане КС образува конституционно дело № 10/2006 г.

- Искане за установяване противоконституционност на разпоредбите на чл. 143, ал. 4 и чл. 186, ал. 1 от *Административно-процесуалния кодекс*, които лишават гражданите от възможността да сезират Върховния административен съд срещу подзаконови нормативни актове, правилници и наредби, като ограничава тази възможност до допускане за завеждане на подобни дела само от засегнати лица. Омбудсманът се позовава на несъответствието на оспорените разпоредби с чл. 4, ал. 1 от *Конституцията*, който прогласява принципа на правовата държава, като предвижда, че управлението се осъществява при точното спазване на *Конституцията* и законите. Той излага аргументи в подкрепа на твърдението, че оспорените разпоредби са в противоречие с основното право на защита, прокламирано в чл. 56 от *Конституцията на Република България* от 1991 г., и правото всеки гражданин и юридическо лице да обжалва административните актове, уредено в чл. 120, ал. 2 от *Конституцията*. Според правозащитниците с това изменение се ограничава конституционното право на гражданите и се въвеждат процесуална цензура и ценз за платежоспособност. Нещо повече, хората, чиито жалби бъдат отхвърлени, ще плащат и съдебните разноски, направени от държавата, включително и адвокатския хонорар. По искането е образувано конституционно дело и е допуснато за разглеждане по същество.
- Срещу текст от *Закона за данък върху добавената стойност* (в сила от 1 януари 2007 г.), според който с този данък се облагат доходите от упражняване на свободна професия, вкл. хонорарите за адвокатски услуги и таксите, които се събират по нотариални и изпълнителни производства. Искането е за установяване на противоконституционност на чл. 3, ал. 2 от закона в частта му „както и упражняването на свободна професия, включително на частен съдебен изпълнител и нотариус“. Мотивите са, че по своя смисъл дейността на адвокатите, на нотариуса и на частните съдебни изпълнители не е стопанска дейност и не създава добавена стойност, че с ДДС върху нея се засяга всеки български гражданин. Правната стабилност, която нотариусите осигуряват на различните видове сделки от граждански оборот, принудата, която държавата е възложила да бъде извършвана от частните съдебни изпълнители, правната защита, осъществявана от адвокатите – това са все характеристики на правовата държава. За тази дейност, която е непосредствено свързана с работата на съдебната власт, гражданите и юридическите лица плащат данъци на държавата и не следва повторно да плащат данък добавена стойност. По искането е образувано конституционно дело № 1/2007 г. и е допуснато за разглеждане по същество.

Чрез своята дейност по защита на човешките права и независим контрол върху администрацията омбудсманът би могъл да допринесе съществено и за ограничаване на политическата и административната корупция. За тази цел е необходимо: по-активно сътрудничество с гражданските организации в сферата на антикорупцията; пълноценно

функциониране на създадения Обществен консултативен съвет при омбудсмана като механизъм за проучване на случаите на лошо администриране за разкриване на предпоставките за корупция, за превенция и противодействие, който ангажира както гражданското общество, така и широк кръг експерти; обединяване на усилията с местните обществени посредници; приемане и стриктно спазване на **вътрешноведомствени процедури**, задължаващи администрацията да оказва съдействие на омбудсмана и да се съобразява с неговите препоръки. Това би допринесло за утвърждаването на институцията като **истински гарант за човешките права и срещу корупционни посегателства върху тях**.

3.1.5. Сметната палата

Една от важните дейности на Сметната палата, която има пряко отношение към противодействието на корупцията, е упражняването на контрол върху финансирането на политическите партии. Повечето регистрирани в страната партии не се съобразяват с изискванията на закона и не изпращат дължимите отчети за финансовата си дейност. По данни на Сметната палата през 2006 г. едва 63 от общо 357 партии са представили своите финансови отчети за предходната година. Останалите 294 партии или изобщо не са изпълнили задължението си, или представените отчети не са били в съответствие с изискванията на *Закона за политическите партии*. Но за разлика от предходни години Сметната палата вече разполага с ефективен инструмент за санкциониране на провинилите се политически партии. След промените в правния режим на финансовия контрол, въведени с новия *Закон за политическите партии* (в сила от 1 април 2005 г.), Сметната палата издава удостоверение за внесени финансови отчети от датата на регистрация на политическата партия, но за не повече от последните три последователни години. Липсата на такова удостоверение възпрепятства участието на съответната партия на избори, тъй като е необходимо условие за нейната регистрация от Централната избирателна комисия. На практика това означава, че всички 294 партии, които не са представили отчетите си за 2005 г., ще могат да участват в избори най-рано през 2009 г., и то ако представят навреме финансовите си отчети за 2006, 2007 и 2008 г. Заедно с правомощието на Софийския градски съд да разпусне политическа партия, която повече от пет години не е участвала в избори, тази санкция се очаква да доведе до закономерно намаляване на броя на политическите партии. По този начин ще се ограничат и възможностите за корупция и пране на пари чрез използването на фиктивни политически партии.

Специфична антикорупционна насоченост имат и правомощията на Сметната палата по отношение публичността на имуществото на лицата, заемащи висши държавни длъжности. Въведен през 2000 г. със *Закона за публичност на имуществото на лица, заемащи висши държавни длъжности*, този специфичен инструмент има за цел осигуряване на прозрачност на имущественото състояние на висшите държавни служители и на магистратите. Въпреки че с няколкото

последователни изменения на закона кръгът от лица, задължени да декларират своето имущество, бе разширен, задължението за деклариране обхваща само конкретното лице, неговия съпруг или съпруга и ненавършилите пълнолетие деца, което до известна степен ограничава антикорупционния потенциал на тази мярка, като оставя извън обхвата на закона редица възможности за укриване на доходи чрез други свързани лица (например родители и други роднини).

Единствената положителна тенденция в тази насока е намаляването на случаите, в които задължените лица не подават въобще своите декларации или ги подават, но след изтичане на предвидения в закона срок.

ТАБЛИЦА 12. ИМУЩЕСТВЕНИ ДЕКЛАРАЦИИ НА ЛИЦА, ЗАЕМАЩИ ВИСШИ ДЪРЖАВНИ ДЪЛЖНОСТИ

Година	Длъжностни лица		Съдии, прокурори и следователи	
	задължени лица	лица, неподали декларация	задължени лица	лица, неподали декларация
2001	721	40	–	–
2002	751	86	3312	32
2003	1986	18	3397	3
2004	2249	35	3588	3
2005	2152	3	3777	8

Източник: Бюлетин на Сметната палата по Закона за публичност на имуществото на лица, заемащи висши държавни длъжности.

От 1 януари 2007 г. са в сила поредните поправки в закона, приети от парламента през септември 2006 г. С измененията бе прецизиран кръгът на задължените лица в съответствие с разпоредбите на други закони, като бяха добавени и нови лица – членовете на политическите кабинети на председателите на държавни агенции и на областните управители, органите на управление на Националния осигурителен институт (досега задължено лице беше само управителят), директорите на районните здравно-осигурителни каси, други лица, за които това е предвидено в закон, и т.н. С цел да се

улесни работата по идентифициране на новоназначени или освободени лица, които попадат в приложното поле на закона, за ръководителите на съответните ведомства бе въведено задължение да уведомяват Сметната палата в 14-дневен срок от издаването на съответния акт (за назначаване или освобождаване). Съкратени бяха и сроковете за подаване на годишната имуществена декларация и за внасяне на промени във вече подадена декларация.

С промените в закона бяха премахнати често критикуваните ограничения в режима на достъп до публичния регистър на подадените декларации. Достъп до данните от регистъра вече ще имат всички лица, а не само определени държавни органи и медиите чрез техните ръководства, както беше по стария режим (който обаче ще продължи да се прилага за декларациите, подадени преди 31 декември 2004 г.). Спорно е обаче, до каква степен новият ред за достъп ще се прилага на практика. Според закона неограниченият достъп ще може да се осъществява по два начина – по реда на Закона за достъп до обществена информация или чрез страницата на Сметната палата в интернет, където ще се публикуват подадените декларации и имената

на лицата, които не са подали такива. Според мотивите към законопроекта обаче, „на този етап Сметната палата не разполага с обективни технически, административни и финансови възможности за изграждане на необходимата информационна система за публикуване на данните в интернет пространството, което би довело до необходимостта от отлагане действието на предлаганите промени във времето“. Това на практика означава, че достъпът до публичния регистър за момента ще се осъществява единствено по реда на Закона за достъп до обществена информация, според който обаче достъп може да бъде отказан, ако се засягат интересите на трето лице и няма негово изрично писмено съгласие за предоставяне на исканата информация.

Другата съществена промяна в закона бе отдавна очакваното и многократно предлагано от редица граждански организации въвеждане на **проверка на съдържанието на подаваните декларации**. До този момент подобна проверка не се извършваше, което на практика приравняваше подаването на декларации до формално задължение, неподлежащо на никакъв контрол. След промените законът вече предвижда извършване на проверка по документи от страна на Сметната палата за достоверността на декларираните факти, които подлежат на вписване, обявяване или удостоверяване пред друг орган. Проверката не засяга декларациите, подадени преди 1 януари 2007 г., и на практика ще представлява съпоставяне на информацията от подадената декларация с информацията, получена от съответния орган, пред който тя е била вписана, обявена или декларирана. При несъответствие между данните Сметната палата уведомява изпълнителния директор на Националната агенция за приходите за извършване на проверка или ревизия. Въпреки положителната оценка, която заслужава въвеждането на тази проверка, е спорно до каква степен тя ще се прилага ефективно на практика поради ограничените ресурси, включително кадрови, с които разполага Сметната палата. Във връзка с това са необходими адекватни мерки за повишаване капацитета на тази институция в съответствие с възложените ѝ нови правомощия. Но буди недоумение разпоредбата, според която по отношение на парични суми, вземания и задължения над пет хиляди лева в местна или чуждестранна валута проверката за достоверност на декларираните факти приключва със заключение за съответствие дори в случаите на несъответствие, ако то е в размер до десет хиляди лева. Като се има предвид, че за 2005 г. броят на задължените да декларират имуществото си лица е бил почти шест хиляди души (а за 2006 г. е той по-висок), това означава, че държавата при определени условия практически би допуснала несъответствия на стойност до 60 млн. лв., зад които може да се крие корупция.

Бяха коригирани и размерите на санкциите за неподаване навреме на декларациите – мярка, която има за цел да стимулира задължените по закона лица да спазват определените срокове. Въпреки че като цяло много малка част от задължените лица не декларират въобще своето имущество, в много случаи декларациите се подават след крайния срок, което затруднява работата на Сметната палата (*Таблица 12*), особено предвид новото ѝ правомощие да проверява достоверността на декларираните данни.

3.2. Изпълнителната власт в противодействие на корупцията

3.2.1. Комисията по превенция и противодействие на корупцията

В началото на 2006 г. Министерският съвет прие *Стратегия за прозрачно управление и за превенция и противодействие на корупцията 2006 – 2008 г.* и План за действие за 2006 г. За осъществяване на контрол и координация по изпълнението на стратегията с решение на МС от 2 февруари 2006 г. бе създадена Комисията по превенция и противодействие на корупцията (КППК) на мястото на предишната антикорупционна правителствена структура – Комисията за координация на работата по борбата срещу корупцията. За провеждане на стратегическите мерки и цели бяха създадени следните по-важни нормативно-институционални предпоставки.

Новата редакция на чл. 46 и новият чл. 46а от *Закона за администрацията* са израз на стремежа да се регламентира една по-засилена роля на вътрешните звена за контрол върху дейността на администрацията и предотвратяване на корупцията.

В първия случай се предвижда инспекторатите в министерствата да работят на пряко подчинение на съответния министър и в основните им правомощия се включват: анализ на ефективността на дейността на администрацията; проверка за спазването на вътрешните правила за организацията на работа в администрацията; възможност да предлагат образуване на дисциплинарно производство при констатирани нарушения на служебните задължения, както и на *Кодекса за поведение на служителите в държавната администрация*; извършване на проверка на сигналите, молбите и жалбите срещу незаконни или неправилни действия или бездействия на служители от администрацията.

Същевременно в администрацията на Министерския съвет на пряко подчинение на министър-председателя бе създаден Главен инспекторат, който да координира и подпомага контролната дейност на инспекторатите, да предлага на министър-председателя за утвърждаване методически указания във връзка с функциите и процедурите за работа на инспекторатите. Сред най-важните правомощия на Главния инспекторат са: да разглежда постъпили **сигнали за конфликт на интереси** и други нарушения на служебните задължения, да разглежда **постъпили сигнали за корупция на органи на изпълнителната власт и държавни служители на ръководна длъжност**, да извършва проверки и да информира министър-председателя за резултатите и т.н.

Какво стои обаче зад работата по общо 115 сигнала (32 жалби, 10 молби и 73 сигнала, вкл. и анонимни), постъпили в Главния инспекторат за периода 31.03.2006 – 31.12.2006 г. и какви са резултатите от направените проверки? Дейността на Главния инспекторат не е достатъчно публична и прозрачна, поради което трудно може да се оцени обективно. Инспекторатите в министерствата поддържат интернет страници с най-обща информация за своите функции и за подаване на сигнали за корупция, но не и за своята конкретна

работа и за резултатите от нея. Положително изключение в това отношение са интернет страниците на Министерството на външните работи и на Министерството на вътрешните работи.

Макар че един от акцентите в правителствената стратегия е противодействието на корупцията във високите етажи на властта, повече от година след нейното приемане широк кръг лица, които могат да се определят като заемащи висши длъжности в изпълнителната власт, остават извън непосредствения контрол и санкциониране. Това се дължи, от една страна, на липсата на капацитет на Главния инспекторат и на повечето инспекторати, а от друга, на липсата на адекватна нормативна уредба и воля у управляващите за противодействие на корупцията по високите етажи на властта. Така например по препоръка на Европейската комисия бе разработена „Програма за прозрачност в дейността на държавната администрация и на лицата, заемащи висши държавни длъжности“ от министъра на държавната администрация и административната реформа съвместно с министъра по европейските въпроси, както и *Етичен кодекс на лицата, заемащи висши длъжности в изпълнителната власт*.

Лица, заемащи висши държавни длъжности според българското законодателство

Кръгът на лицата, заемащи висши длъжности в изпълнителната власт, е определен по различен начин в *Етичния кодекс на лицата, заемащи висши длъжности в изпълнителната власт* и в *Закона за публичност на имуществото на лица, заемащи висши държавни длъжности*. Според кодекса такива лица са министър-председателят, заместник министър-председателите, министрите, заместник-министрите, областните управители и техните заместници, председателите на държавните агенции и техните заместници, председателите, техните заместници и членовете на държавните комисии, изпълнителните директори на изпълнителните агенции и техните заместници, ръководителите на държавни институции, създадени със закон или постановление на Министерския съвет, които имат функции във връзка с осъществяването на изпълнителната власт, началниците на политическите кабинети и парламентарните секретари. Според закона към тези лица спадат още всички членове на политическите кабинети, главните секретари в администрацията на изпълнителната власт, кметовете и заместник-кметовете на общини и райони, директорите и заместник-директорите на службите за сигурност и службите за обществен ред и т.н. Те неоправдано са изключени от приложното поле на етичните правила.

Така се затвърждава впечатлението, че голяма част от предприетите мерки са само формален отговор на поставени отвън изисквания без реално въвеждане на по-строги ограничения за тези лица за недопускане конфликт на интереси, в т.ч. и потенциален конфликт на интереси, и лично облагодетелстване, свързано със заемана длъжност, както и на по-

строги санкции при нарушения, включително отстраняване от заеманата длъжност. По прилагането на съществуващата, макар и непълна, уредба за избягване на конфликт на интереси и на по-ниските равнища, включително за спазването на разпоредбите на *Кодекса за поведение на служителите в държавната администрация* от 2004 г., също няма убедителна практика.

Оценката на ефективността на антикорупционните политики и тенденциите в разпространението на корупцията са ключов елемент в стратегията. В *Програмата* на правителството за изпълнение на тази стратегия за 2006 г. бе предвидено и разработването на **система от индикатори за наблюдение на степента и ефективността на нейната реализация**. В резултат на сътрудничеството на Комисията по превенция и противодействие на корупцията с гражданското общество в средата на 2006 г. бе приета Система за мониторинг, разработена от Центъра за изследване на демокрацията.

Система за мониторинг

Системата за мониторинг (СМ) се състои от няколко основни компонента и има за цел последователно да измерва няколко аспекта на антикорупционната политика и антикорупционните мерки на правителството:

Първо, измерване/оценка на степента, в която правителството и останалите органи на изпълнителната власт (министерства, агенции, отдели, служби) изпълняват заложените в програмата мероприятия. Този аспект на СМ измерва степента на изпълнение на съвкупност от конкретни задачи. Основни показатели за оценка на изпълнението в този план са: наличие на предвидените за разработване закони, програми, анализи, планове, мерки и пр.; адекватност на приложената мярка; срочност на изпълнението/закъснение на съответната мярка; степен на реализация на мярката; качество на разработените закони, програми, анализи, планове, мерки и пр.; количествени индикатори, отчитащи крайния продукт на приложената мярка; ефективност.

Второ, измерване/оценка на степента на постигане на основната цел на програмата, респ. стратегията – намаляване на равнището на корупция. Този резултат е пряко зависим от това, до каква степен мерките и политиките, заложи в стратегията, са в състояние на доведат до изпълнение на основната ѝ цел. Основен инструмент в това отношение е системата от индикатори и методи на измерване, известни като Система за мониторинг на корупцията (СМК). СМК е средство за оценка на равнището на административна корупция във взаимоотношенията между държавните институции, от една страна, и гражданите и бизнеса, от друга.

Третият компонент на СМ измерва степента на достигане на европейските стандарти за добро управление (постигнатият

напредък в краткосрочна или дългосрочна перспектива). Той съдържа инструменти, които оценяват реалното функциониране на административните структури на държавата. Основната идея на подобно измерване е, че то е база за независима оценка на дейността на администрацията, която оценява степента, в която тя изпълнява функцията си да обслужва гражданите. Логиката за съществуване на подобна оценка е, че администрацията не би трябвало да оценява себе си, а по-скоро да бъде оценявана въз основа на удовлетвореността на потребителите на нейните услуги (гражданите и бизнеса).

Основните методи за събиране на информация, на която ще се основават оценките на системата за мониторинг, включват:

- *експертни наблюдения* (оценки и анализи от независими експерти и представители на НПО и граждански сдружения);
- *самооценка* на институциите и ведомствата, ангажирани с реализацията на стратегията и програмата;
- анализ на данни от *официални статистически проучвания*, ведомствени информационни системи, национални и международни изследвания;
- *национални представителни изследвания* на населението и бизнеса;
- *изследвания на ползвателите* на административни, социални, здравни и образователни услуги (Service Delivery Survey);
- изследвания от типа „*анонимен клиент*“ на различни услуги;
- *ежемесечен мониторинг на публикации в пресата, радиото и телевизията.*

Източник: Мониторинг на антикорупционните реформи, Център за изследване на демокрацията, С., 2006.

3.2.2. Комисията за установяване на имущество, придобито от престъпна дейност

Комисията за установяване на имущество, придобито от престъпна дейност (КУИППД), е конституирана през 2005 г. след влизане в сила на *Закона за отнемане в полза на държавата на имущество, придобито от престъпна дейност* (в сила от 29.04.2005 г.). Замисълът на този закон бе да въведе нови инструменти за пресичане на икономическите корени на престъпността и в частност на голямата корупция, приложими срещу имуществото на физически и юридически лица, както и срещу имущество, придобито от престъпна дейност,

извършена в чужбина, която не попада под наказателната юрисдикция на Република България.

Комисията за установяване на имущество, придобито от престъпна дейност, е специализиран държавен орган за извършване на проверка на имуществото на лицата, за които са налице определени в закона условия – придобиване на имущество със значителна стойност, за което може да се направи основателно предположение, че е придобито от престъпна дейност и е започнало наказателно преследване за изчерпателно изброени престъпления по Наказателния кодекс (като тероризъм, финансиране на тероризъм, приготвяне за тероризъм, изпиране на пари, приготвяне за изпиране на пари и сдружаване с такава цел и др.), включително и в определени случаи, когато наказателно производство е прекратено, спряно или не може да бъде образувано.

Комисията е колегиален орган, който се състои от петима членове. Те се назначават, съответно избират, с петгодишен мандат на смесен принцип – председателят се назначава от министър-председателя на Република България, заместник-председателят и двама от членовете се избират от Народното събрание, а един от членовете се назначава от президента на републиката. Поради **смесения принцип за формиране на състава** ѝ тя не би могла да се причисли нито само към законодателната, нито само към изпълнителната власт. Комисията е задължена ежегодно да изготвя и до края на месец март на следващата година да предоставя на Народното събрание, президента на републиката и Министерския съвет доклад за дейността си. С това се изчерпват разпоредбите за нейната отчетност.

Независимо от първоначалното забавяне при осигуряването на материално-технически условия за работа в момента комисията разполага със значителен кадрови и финансов ресурс – разгърнатата обща и специализирана администрация, организирана във функционални и териториални дирекции, и бюджет от 5 747 000 лв. за 2006 г. и 7 982 000 лв. за 2007 г.

През 2006 г. в комисията са постъпили общо 38 947 уведомления, от които:

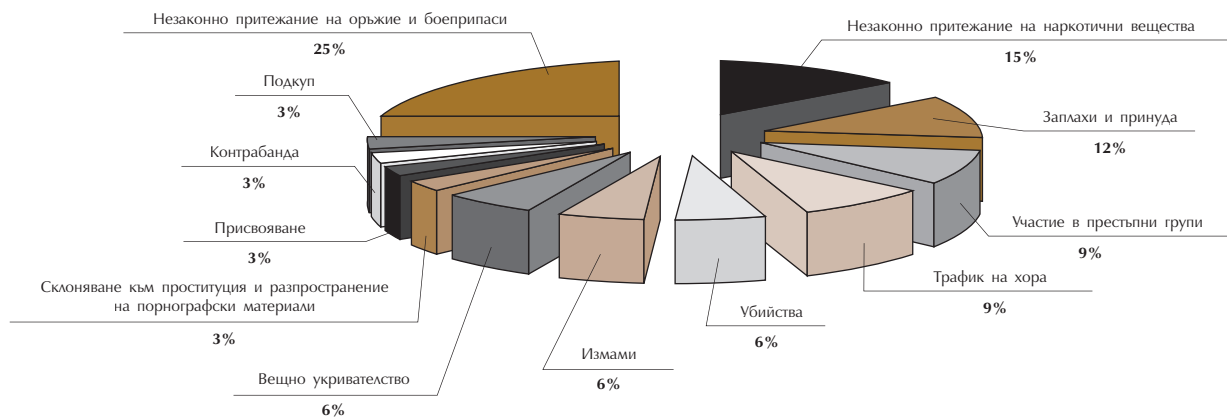
- 26 596 уведомления от съдилищата за лица, осъдени през последните 5 години за престъпления, които попадат в приложното поле на *Закона за отнемане в полза на държавата на имущество, придобито от престъпна дейност*;
- 1245 уведомления за лица, осъдени през 2006 г.;
- 8706 уведомления от органите на досъдебното производство за лица, срещу които има започнало наказателно преследване за такива престъпления, както и за имущество със значителна стойност, за което може да се направи основателно пред-

положение, че е придобито от престъпна дейност, но наказателно производство не може да започне или е започнало, но впоследствие е било спряно или прекратено;

- 2400 уведомления за лица, срещу които е започнало наказателно производство през 2006 г.

За същия период инспекторите в 11-те териториални дирекции на комисията са обработили уведомления за 21 483 лица (55 %), като в 15 329 от случаите не попадат в приложното поле на закона (71 % от обработените уведомления). Общо за периода комисията е образувала **100 производства за установяване на имущество**, придобито от престъпна дейност, а по **42 от тях е взето решение за внасяне в съда** на мотивирани искания за налагане на обезпечителни мерки. Комисията е внесла общо 51 мотивирани искания за налагане на обезпечителни мерки в 18 окръжни съдилища (*Графика 28*). Три от случаите на отказ на съда да наложи исканите обезпечителни мерки са били успешно обжалвани от комисията пред съответния апелативен съд, а едно от определенията е било обжалвано от проверяваното лице пред ВКС, който е потвърдил акта на апелативния съд. От всички уважени от съда искания на комисията за налагане на обезпечителни мерки 16 са били обжалвани от проверяваните лица, като във всички случаи апелативният съд е оставял жалбите без уважение. През 2006 г. комисията е наложила възбрана върху 169 недвижими имота и запори върху 73 пътни превозни средства, капитала на 17 и акциите на 2 търговски дружества, като общата стойност на обезпеченото по искане на комисията имущество възлиза на 21 771 057 лв.

ГРАФИКА 28. МОТИВИРАНИ ИСКАНИЯ ЗА ОБЕЗПЕЧЕНИЯ, ВНЕСЕНИ ОТ КУИППД, ПО ВИДОВЕ ПРЕСТЪПЛЕНИЯ ЗА 2006 Г.



Източник: Комисия за установяване на имущество, придобито от престъпна дейност.

Общо за същия период комисията е завела **12 дела за отнемане на имущество**, придобито от престъпна дейност, възлизащи на стойност 3 985 870,40 лв. (*Таблица 13*).

ТАБЛИЦА 13. МОТИВИРАНИ ИСКАНИЯ ЗА ОТНЕМАНЕ В ПОЛЗА НА ДЪРЖАВАТА НА ИМУЩЕСТВО, ПРИДОБИТО ОТ ПРЕСТЪПНА ДЕЙНОСТ, ВЪНЕСЕНИ ОТ КУИППД, ПРЕЗ 2006 Г.

Номер на гражданското дело	Съд	Цена на иска
Гр. д. № 75/2006 г.	Плевенски окръжен съд	389 634,97 лв.
Гр. д. № 112/2006 г.	Ловешки окръжен съд	103 800 лв.
Гр. д. № 2475/2006 г.	Софийски градски съд	390 157,16 лв.
Гр. д. № 84/2006 г.	Русенски окръжен съд	259 781 лв.
Гр. д. № 171/2006 г.	Габровски окръжен съд	187 700 лв.
Гр. д. № 10191/2006 г.	Хасковски окръжен съд	170 900 лв.
Гр. д. № 849/2006 г.	Старозагорски окръжен съд	458 000 лв.
Гр. д. № 2/2006 г.	Плевенски окръжен съд	190 786 лв.
Гр. д. № 195/2006 г.	Ловешки окръжен съд	80 810 лв.
Гр. д. № 2968/2006 г.	Пловдивски окръжен съд	832 462,27 лв.
Гр. д. № 732/2006 г.	Сливенски окръжен съд	756 747 лв.
Гр. д. № 231/2006 г.	Благоевградски окръжен съд	165 092 лв.

Източник: Доклад за дейността на Комисията за установяване на имущество, придобито от престъпна дейност за периода януари 2006 г. – декември 2006 г., С., 2007 г.

Важна предпоставка за ефективната дейност на комисията с останалите институции, от чиито действия зависи нейната работа, е инструкцията за взаимодействие при конфискация на имущество, придобито от престъпна дейност, подписана през септември 2006 г. от председателя на комисията, главния прокурор, директора на Националната следствена служба и министрите на вътрешните работи и финансите.

За да се прилагат ефективно инструментите, които законът предвижда, е необходимо прецизиране на законовите разпоредби, в т.ч. отнасящите се до съотношението с други закони и преди всичко *Закона за мерките срещу изпирането на пари*, до процедурите по налагане на обезпечителни мерки и т.н. Препоръчително е да се преосмисли

и статутът на комисията. Квотният принцип за избор на нейните членове, замислен, може би, за да ѝ осигури между- или надведомственост, по-скоро води до безотчетност, подобно на други органи, формирани на квотен принцип. Комисията би могла да се конституира само от Народното събрание или само от Министерския съвет, но да е ясно пред кого точно се отчита и какви биха били последиците от неизпълнение, забавено или неточно изпълнение на функциите. Опасенията от политизиране на състава ѝ при такъв подход едва ли са основателни, при положение че и сега парламентът избира трима от членовете, а решенията ѝ се вземат с обикновено мнозинство, т.е. с 3 гласа.

3.2.3. Независима агенция за борба с корупцията – „за“ и „против“

Незадоволителните резултати от борбата с корупцията, особено по отношение на политическата корупция, доведоха до възобновяване на обществения дебат във връзка със създаването на независима агенция за борба с корупцията. Предложена за първи път от президента на републиката в началото на 2003 г., идеята за създаването на такава служба дълго време не получаваше необходимата подкрепа за предприемане на действия по практическото ѝ реализиране. Едва през 2006 г., когато президентът за пореден път изложи

своето предложение, настъпи известно активизиране на останалите институции, имащи отношение към проблема. Така създаването на независима агенция за борба с корупцията беше подкрепено от министър-председателя и от министъра на вътрешните работи и председател на Комисията за превенция и противодействие на корупцията. Идеята получи положителна оценка и от новоизбрания по това време главен прокурор, според когото само такъв орган може да предприеме ефективни действия срещу политическата корупция, тъй като подобни действия биха засегнали високопоставени политици както от управляващото мнозинство, така и от опозицията. Въпреки декларираната политическа воля, намерила израз дори в определянето на срок за създаването на агенцията (октомври 2006 г.), практически стъпки в тази посока така и не бяха направени. Независимо от това нерешените проблеми в противодействието на политическата корупция и продължаващата липса на наказателни дела срещу магистрати и висши държавни служители налагат въпросът за създаването на такава служба или друг механизъм – например **специализирана антикорупционна прокуратура**, да бъде подложен на сериозно експертно и обществено обсъждане.

3.3. Органите на съдебната власт и правоохранителните органи срещу корупцията

Органите на съдебната власт и правоохранителните органи непосредствено прилагат наказателната политика на държавата срещу корупцията и имат конкретна роля за разкриване и наказване на корупционната престъпност. Тя става още по-отговорна във връзка с членството на България в ЕС и е свързана с прилагането на европейското законодателство, със сътрудничеството, сигурността и другите ангажименти на България в качеството ѝ на страна членка. Нерешените въпроси в сферата на правосъдието и вътрешните работи, като и новите предизвикателства запазват в дневния ред на България необходимостта от по-нататъшни реформи в тази сфера.

„Сега има много по-добро сътрудничество между полицията и прокуратурата, което е абсолютно необходимо за търсене на съдебна отговорност на виновните лица. Съдилищата обаче трябва да ускорят процесите. Не са достатъчни само арести, ние очакваме присъди. Това е абсолютно необходимо... В нашия доклад ще отбележим, че трябва да се направи още в борбата с дребната корупция, прането на пари и връзката между това пране на пари и организираната престъпност, публичните убийства, важноста да бъдат ускорени разследванията...”

Източник: Франко Фратини, заместник-председател на Европейската комисия и комисар по свобода, сигурност и правосъдие, на пресконференция по време на посещението му в България, София, 19 февруари 2007 г.

Различни аспекти на съдебната власт бяха предмет на три от общо четирите конституционни поправки, приети през последните

четири години. Новите конституционни текстове, обаче, не са част от единна и цялостна концепция за съдебна реформа – те бяха подготвени и приети „на парче“ и в отговор на едни или други забележки и препоръки във връзка с членството на България в ЕС.

Първата поправка – от 2003 г., внесе корекции в несменяемостта и имунитета на съдиите, прокурорите и следователите и въведе мандатност на административните ръководители в органите на съдебната власт. Третата – от 2006 г., отрази промените във връзка с новия НПК – ролята на прокуратурата като господар на досъдебното производство и редуцираните правомощия на следствените органи по отношение на разследването след прехвърлянето на повече от 90 % от разследванията към дознателския апарат в МВР. При това две от промените – новата ал. 4 на чл. 129, предвиждаща своеобразен импийчмънт за тримата висши административни ръководители в съдебната власт (възможност за освобождаване на председателите на ВКС и ВАС и на главния прокурор от президента по предложение и на една четвърт от народните представители, прието с мнозинство две трети от народните представители), и т. 5 на новия чл. 130а, оправомощаваща министъра на правосъдието да проверява организацията по образуването, движението и приключването на делата, бяха обявени от КС за неконституционносъобразни. С четвъртата поправка от началото на 2007 г. бе въведен изцяло **функционален имунитет** (т.е. съдиите, прокурорите и следователите не носят наказателна и гражданска отговорност само за техните служебни действия и за постановените от тях актове, и то, ако не е извършено умишлено престъпление от общ характер). Изрично бяха закрепени **правомощията на Висшия съдебен съвет (ВСС)** да: приема проектобюджета на съдебната власт, да назначава, повишава, премества и освобождава от длъжност съдиите, прокурорите и следователите, да им налага дисциплинарни наказания понижаване и освобождаване от длъжност, да организира тяхната квалификация, да изслушва и приема годишните доклади на ВКС, ВАС и на главния прокурор за прилагането на закона и за дейността на съдилищата, прокуратурата и разследващите органи и да ги внася в Народното събрание. Предвидено бе създаването на **Инспекторат към ВСС**, състоящ се от главен инспектор и десет инспектори. Главният инспектор се избира с мнозинство две трети от народните представители за срок от пет години, а инспекторите – за 4 години.

Основно правомощие на Инспектората към ВСС е да проверява дейността на органите на съдебната власт, без да засяга независимостта на съдиите, съдебните заседатели, прокурорите и следователите при осъществяване на техните функции. Инспекторатът ще действа служебно, по инициатива на граждани, юридически лица или държавни органи, включително на съдии, прокурори и следователи. Предвидено е той да представя годишен доклад за дейността си на ВСС, както и да отправя сигнали, предложения и доклади до други държавни органи, включително и до компетентните органи на съдебната власт. Информацията за неговата дейност е публична. Същевременно извън избора с квалифицирано мнозинство няма никакви гаранции за провъзгласената независимост на новия орган, нито срещу

евентуални негови посегателства срещу независимостта на съдебната власт, а още по-малко – за неговата отчетност и ефективност. С основание се поставят и други въпроси – като например как ще се съотнасят функциите на нововъведения Инспекторат с инспектората на прокуратурата, уместно ли е контролиращият орган да бъде общ за трите звена на съдебната власт, не възпроизвежда ли той често определяния като „стрешен“ модел на съдебната власт и общото управление на трите ѝ звена и т.н. Очевидно е отсега, че конкретните разпоредби на бъдещия *Закон за съдебната власт* едва ли ще дадат отговор на тези въпроси. Парадоксално е, че въпреки множеството алтернативни предложения за въвеждане на външен и независим контрол върху функционирането на съдебната власт, за подобряване на баланса на трите власти бе възприето решение за създаване на орган, какъвто не съществува в друга държава, няма традиция в по-старата конституционна история на страната и чиито правомощия могат и да се използват срещу някои негативни явления и последици в съдебната власт, но не могат да преодолеят причините за тях.

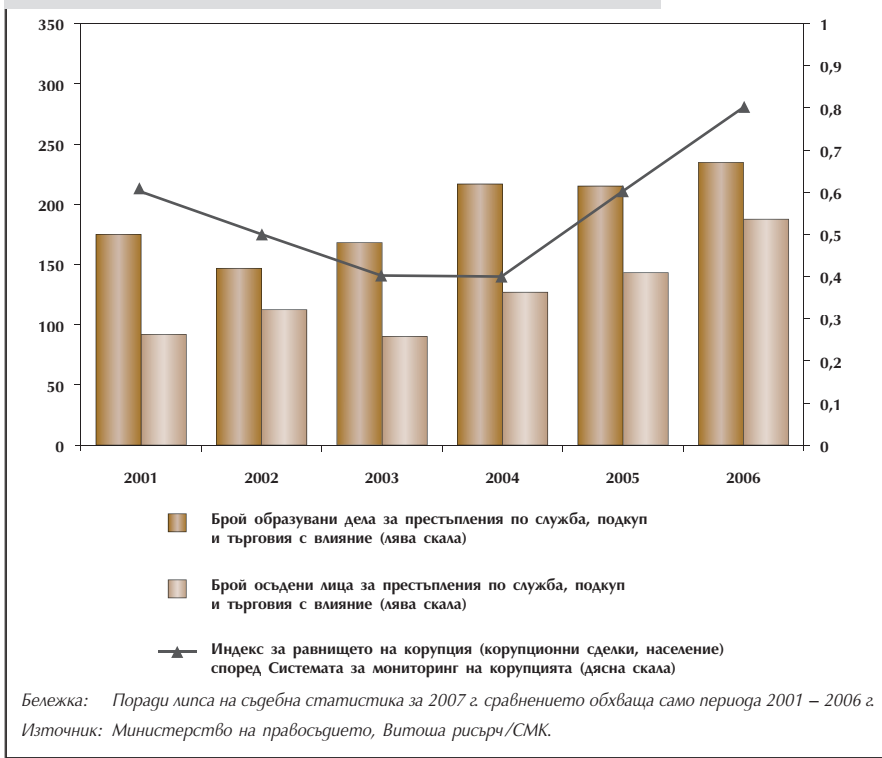
Съдебната реформа остава една от най-чувствителните сфери от гледна точка на изискванията на Европейския съюз. При оценката на състоянието и динамиката ѝ обаче трябва да се имат предвид още две обстоятелства: първо, че до голяма степен резултатите се обуславят и от свършената или несвършената работа на трите власти. Второ, че реформите в трите отделни звена на съдебната власт – съд, прокуратура и следствие, се характеризират както със собствени проблеми и динамика, така и с непосредствена взаимна обвързаност, което изисква не само общи, но и специфични решения.

3.3.1. Ефективност в прилагането на антикорупционното наказателно законодателство

Въпреки поредицата реформи, извършени през последните години в посока подобряване на ефективността на наказателната политика на държавата, корупционната престъпност и особено политическата корупция у нас на практика остават безнаказани. В действителност през периода 2001 – 2006 г. се наблюдава известно нарастване на броя на наказателните дела и осъдените лица за корупционни престъпления, но в същото време се наблюдава и увеличаване на случаите на корупция. По този начин въпреки нарастването на усилията от страна на държавата, каквито са и обществените очаквания, съотношението между броя на корупционните сделки и на делата за корупция на практика се запазва постоянно, т.е. възпиращият ефект на наказателната политика остава постоянен и няма засилване на наказателната репресия (*Графика 29*).

Анализът на данните недвусмислено показва, че все още само една незначителна част от извършените корупционни сделки на практика се разкриват, разследват и наказват от компетентните органи. Така например според резултатите от Системата за мониторинг на корупцията средномесечният брой на корупционните сделки към месец юли 2006 г. е 147 616 (срещу 126 437 през

ГРАФИКА 29. НАКАЗАТЕЛНИ ПРОИЗВОДСТВА ЗА КОРУПЦИОННИ ПРЕСТЪПЛЕНИЯ И ДИНАМИКА НА ИНДЕКСА ЗА РАЗПРОСТРАНЕНИЕ НА КОРУПЦИЯТА (2001 – 2006 г.)



ноември 2005 г.). Същевременно по данни на Министерството на правосъдието за 2006 г. в цялата страна са били образувани 233 съдебни производства за корупционни престъпления (срещу 214 за 2005 г.) и са били осъдени 188 лица (срещу 143 през 2005 г.). По данни на Националния статистически институт общо за периода 1996 – 2005 г. за най-типичните корупционни престъпления подкуп, търговия с влияние и престъпления по служба българските съдилища са постановили едва 669 присъди и са осъдили 657 души.

Съдебна статистика

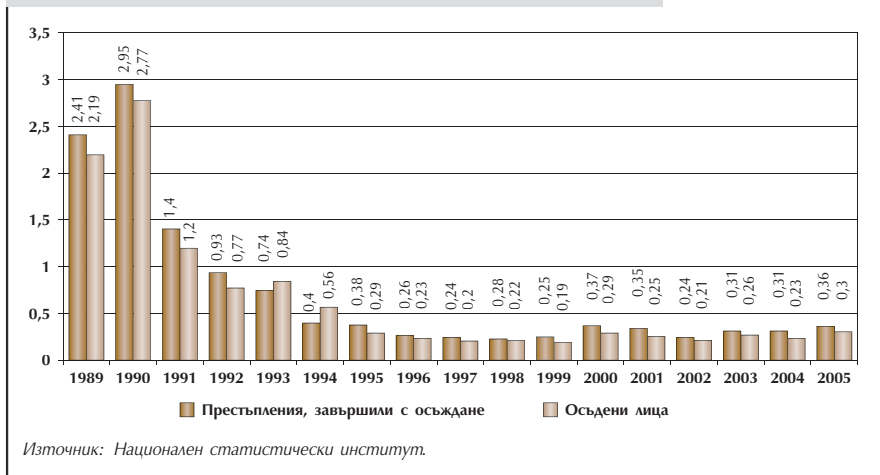
Подробната и обективна статистика за дейността на държавните органи по разкриване, разследване и наказване на престъпността въобще и в частност на корупцията е от особено значение както за установяване на съществуващите слабости и повишаване на ефективността в тяхната работа, така и за определянето на държавната политика срещу престъпността. Но в България този въпрос продължава да бъде неоправдано пренебрегван. Поради липсата на съгласувани единни критерии за събиране на данните всяка институция сама определя какви показатели ще използва, с каква периодичност и т.н. По този начин данните не могат да се съпоставят и на практика стават неизползваеми. Така например за 2005 г. по данни на Националния статистически институт за подкуп и престъпления по служба са били осъдени 93 лица, а според Министерството на правосъдието – 143 (през 2004 г. тези стойности са съответно 127 и 68, през 2003 – 90 и 75, и т.н.). Проблем създават и самите показатели, избрани от различните институции. Министерството на правосъдието например събира информация за броя дела за корупционни престъпления, решени с присъда, но не и за това, дали тези присъди са били осъдителни или оправдателни. Наложените наказания (особено наказанията без лишаване от свобода) се отчитат по различен начин, когато се събира информация за работата на районните и на окръжните съдилища. В някои случаи предоставената информация по

видове престъпления е разделена по състави, а в други се дават обобщени данни по цели раздели от Наказателния кодекс. Не на последно място информацията е вътрешнопротиворечива, което поставя под съмнение нейната достоверност (според справка от Министерството на правосъдието за дейността на районните съдилища по наказателни дела в началото на 2002 г. е имало едно останало несвършено дело за подкуп в частния сектор по чл. 225в от НК – разпоредба, приета през самата 2002 г.).

Липсата на надеждна статистическа информация за разкриването, разследването и наказването на престъпленията още веднъж поставя на дневен ред и въпроса за **Единната информационна система за противодействие на престъпността**, която се бави вече почти 10 години. Още през декември 1997 г. парламентът със свое решение задължи правителството и Националния статистически институт със съдействието на съдебната власт да разработят и внедрят такава система. Разпоредби за функционирането на системата бяха включени първоначално в *Закона за статистиката* (1999 г.), а впоследствие уредбата беше пренесена в *Закона за съдебната власт* (2002 г.), като за отговорна институция беше определено Министерството на правосъдието. През цялото това време в отделни правителствени стратегии, програми и планове бяха включвани различни срокове за въвеждането на системата, но повечето от тях така и не бяха спазени.

Корупционните престъпления представляват практически незначителен дял от общия брой на разкритите и наказани престъпления в България. В контекста на непрекъснато увеличаващия се през последните години общ брой на наказателните дела и осъдените лица в страната корупционните престъпления съставляват по-малко от половин процент от всички санкционирани криминални деяния (*Графика 30*). Това показва, че наказателната политика на държавата не е ефективна по отношение на корупцията, за разлика от престъпленията в други сфери на обществения живот.

ГРАФИКА 30. Относителен дял на присъдите и осъдените лица за ПОДКУП, ТЪРГОВИЯ С ВЛИЯНИЕ И ПРЕСТЪПЛЕНИЯ ПО СЛУЖБА ПРЕЗ ПЕРИОДА 1989 – 2005 г. (%)



Очакванията, че усъвършенстването на разпоредбите на материалното наказателно право ще доведат до по-ефективно наказателно преследване на корупционната престъпност, не се оправдаха. Усилията на държавата в тази посока доведоха до няколко съществени промени на Наказателния кодекс в частта му за криминалните деяния, свързани с корупция:

- въведени бяха по-тежко наказуеми състави за

престъпления по служба, извършени в сферата на приватизацията, реституцията и разрешителните режими или свързани с организираната престъпност (1997 г.), както и такива, извършени при упражняването на контрол върху дейности с наркотични вещества и прекурсори (2000 г.);

- съществено беше променена правната уредба на подкупа, като беше увеличен размерът на наказанията, бяха инкриминирани даването и приемането на предложение и обещание за подкуп и беше прецизирана разпоредбата относно провокацията към подкуп чрез въвеждане на наказателна отговорност и за провокираното лице (2000 г.);
- в предмета на подкупа бяха включени и нематериалните облаги и бяха въведени по-тежки наказания за подкуп, извършен от съдия, прокурор, следовател, съдебен заседател, арбитър или адвокат (2002 г.);
- беше инкриминирана и търговията с влияние като нов вид корупционно престъпление (2002 г.).

Антикорупционни инструменти и политики на Европейския съюз

От 1 януари 2007 г. за България са в сила редица актове на ЕС, които имат непосредствено отношение към противодействието на корупцията. Заедно с някои конвенции на други международни организации те съставляват правната рамка за противодействие на корупцията в ЕС, която включва три основни групи инструменти:

1. Правни инструменти

1.1. Защита на финансовите интереси

- Конвенция за защита на финансовите интереси на Европейските общности от 1995 г. и обяснителния доклад към нея.
- Първи протокол от 27 септември 1996 г. към Конвенцията за защита на финансовите интереси на Европейските общности и обяснителния доклад към него.
- Протокол от 29 ноември 1996 г. за тълкуването на конвенцията чрез преюдициални заключения от Съда на Европейските общности.
- Вторият протокол от 19 юни 1997 г. към Конвенцията за защита на финансовите интереси на Европейските общности.

1.2. Служители на Европейските общности и служители на държавите членки

- Конвенцията за борба с корупцията, в която са въвлечени служители на Европейските общности или служители на държавите – членки на Европейския съюз от 1997 г., и обяснителният доклад към нея.
- Решение на Съвета 2003/642/JHA от 22 юли 2003 г. относно приложението спрямо Гибралтар на Конвенцията за борба с корупцията, в която са въвлечени служители на Европейските общности или служители на държавите – членки на Европейския съюз от 1997 г.

1.3. Корупция в частния сектор

- Съвместни действия от 22 декември 1998 г., приети от Съвета на основание член К.3 от Договора за Европейския съюз относно корупцията в частния сектор (отменени).
- Рамково решение 2003/568/JHA на Съвета от 22 юли 2003 г. за борба с корупцията в частния сектор.

2. Политически документи

- Съобщение СОМ (2003) 317 от Европейската комисия до Съвета, Европейския парламент и Европейския икономически и социален съвет за всеобхватна политика на ЕС срещу корупцията.
- Анекс 1 „Хагска програма – укрепване на свободата, сигурността и правосъдието в Европейския съюз“ към заключенията на председателството на Европейския съвет от Брюксел, 4-5 ноември 2004 г.
- Съобщение СОМ (2005) 184 от Европейската комисия до Съвета и Европейския парламент: Хагската програма: десет приоритета за следващите пет години – сътрудничество за обновяване на Европа в областта свобода, сигурност и правосъдие.
- План за действие на Съвета и Комисията за прилагане на Хагската програма за укрепване на свободата, сигурността и правосъдието в Европейския съюз (Съобщение за медиите 8849/05, Съвет по правосъдие и вътрешни работи, Люксембург, 2-3 юни 2005 г.).
- Съобщение СОМ (2005) 232 от Комисията до Съвета, Европейския парламент и Европейския икономически и социален съвет за създаването на стратегическа концепция за противодействие на организираната престъпност.

3. Правни инструменти на други организации

3.1. Съвет на Европа

- Наказателна конвенция относно корупцията на Съвета на Европа (ДВ, бр. 73 от 26.07.2002 г.).
- Гражданска конвенция за корупцията на Съвета на Европа (ДВ, бр. 102 от 21.11.2003 г.).
- Допълнителен протокол към Наказателната конвенция относно корупцията на Съвета на Европа (ДВ, бр. 35 от 22.04.2005 г.).

3.2. Организация за сигурност и сътрудничество в Европа

- Конвенция за борба с подкупването на чужди длъжностни лица в международните търговски сделки (ДВ, бр. 61 от 6.07.1999 г.).

3.3. Организация на обединените нации

- Конвенция на ООН срещу транснационалната организирана престъпност (ДВ, бр. 98 от 6.12.2005 г.).
- Конвенция на Организацията на обединените нации срещу корупцията (ДВ, бр. 89 от 3.11.2006 г.).

В изпълнение на препоръките на Групата държави срещу корупцията (GRECO) към Съвета на Европа и на Работната група по въпросите на корупцията на Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа (ОИСР) беше регламентирана отговорност на юридически лица за извършени в тяхна полза престъпления, включително корупционни. Новите разпоредби, приети с измененията на *Закона за административните нарушения и наказания* от септември 2005 г., предвиждат налагане на глоби до един милион лева на юридически лица, които са се обогатили или биха се обогатили от определени видове престъпления, ако тези престъпления са били извършени, подбудени или подпомогнати от ръководни служители, представители, членове на ръководни органи или други служители на юридическото лице. Санкциите се налагат от окръжните съдилища по предложение на съответния прокурор, като съдебното решение подлежи на обжалване само пред съответния апелативен съд. Практическото приложение на новите текстове все още е ограничено и ефектът на промените не може да бъде обективно оценен. Необходимо е да се отбележи още, че престъпленията, чието извършване дава основание за търсене на отговорност от обогатилите се юридически лица, не включва всички корупционни престъпления. Така например извън приложното поле на закона остават повечето престъпления по служба (включен е единствено случаят, когато длъжностно лице използва своето служебно положение, за да набави за себе си или за другото противозаконна облага).

Ратифициране на Конвенцията на ООН срещу корупцията

На 3 август 2006 г. Народното събрание ратифицира *Конвенцията на ООН срещу корупцията*, подписана от България на 10 декември 2003 г. Конвенцията действа от 14 декември 2005 г., но поради късната ѝ ратификация за България тя е в сила от 20 октомври 2006 г. Въпреки това българското законодателство, практика и институционална рамка съответстват във висока степен на стандартите, установени от конвенцията, която представлява най-всеобхватният правнообвързващ антикорупционен инструмент, изработен досега. Документът е изготвен въз основа на мултидисциплинарен подход и съдържа разпоредби, засягащи предотвратяването, инкриминирането, международното сътрудничество, възстановяването на имущество, придобито чрез корупция, техническото сътрудничество и обмена на информация, както и механизми за прилагане.

Извършените законодателни промени по отношение наказването на корупционната престъпност съдействаха за хармонизиране на националното законодателство с актуалните международни актове за противодействие на корупцията. Нито една от тези промени обаче не доведе до очакваното увеличаване на броя на делата и осъдените лица за корупция (*Графика 31*).

ГРАФИКА 31. Брой присъди и осъдени лица за престъпления по служба, подкуп и търговия с влияние (1989 – 2005 г.)



Безспорно трудностите при разкриването и разследването на корупционните престъпления, свързани основно с взаимния интерес на участващите в корупционната сделка страни, са сред основните фактори за продължаващата неспособност на държавата да санкционира адекватно корупционната престъпност. Много често за разследващите органи е по-лесно да разкрият и да докажат извършването на друго престъпление, свързано с корупционната сделка, отколкото осъществяването на самата корупционна сделка. По този начин обаче се ограничават възможностите за разкриване и наказване на корупционните престъпления и особено на онези от тях, при които корупционната практика не е свързана с друго престъпно деяние или с друго нарушение въобще.

Опит за преодоляване на проблема с доказването на корупционните и други трудни за разследване престъпления беше въвеждането на **НОВИ**

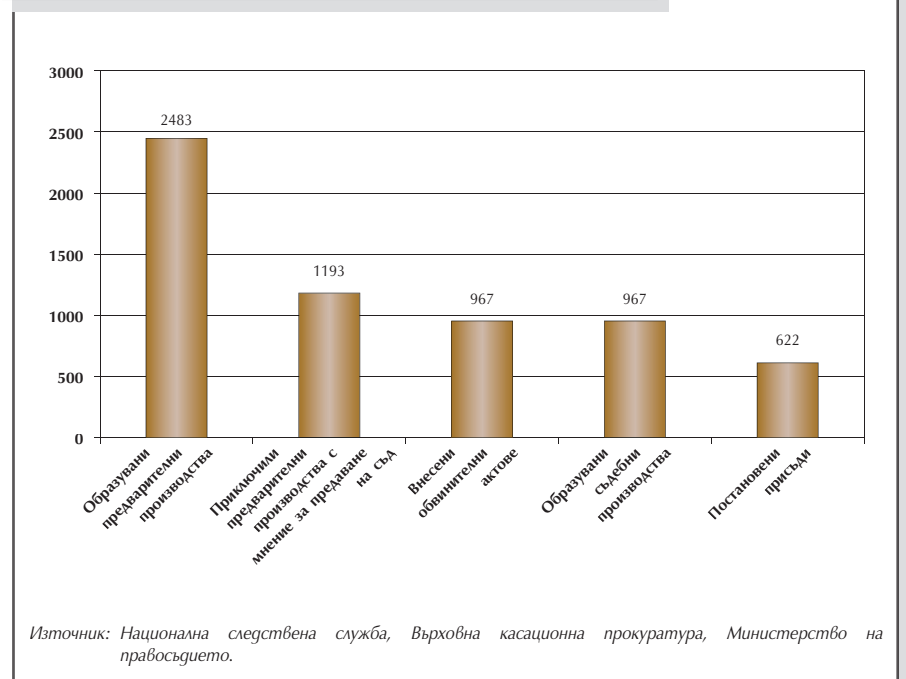
способи за събиране на доказателства с приетия през 2005 г. и в сила от април 2006 г. нов *Наказателно-процесуален кодекс*. Новите способности, включващи разследване чрез служител под прикритие (служител от компетентните служби, оправомощен да установи или поддържа контакти с контролирано лице, за да получи или разкрие информация за извършването на тежко умишлено престъпление и за организацията на престъпната дейност), контролирана доставка (вносяне, изнасяне, пренасяне или транзитно превозване през територията на страната от контролираното лице на вещ – предмет на престъпление, за да се разкрият участниците в трансгранично престъпление) и доверителна сделка (сключване от служител под прикритие на привидна продажба или друг вид сделка с вещ с цел да се спечели доверието на другата страна, която участва в сделката), намират успешно приложение в редица държави и са част от международната правна помощ по наказателни дела. Приложното поле на тези нови способности обаче е силно ограничено, тъй като те са регламентирани като специални разузнавателни средства и използването им е допустимо само по отношение на тежки умишлени престъпления (престъпления, за които по закона е предвидено наказание лишаване от свобода повече от пет години, доживотен затвор или доживотен затвор без замяна). Макар че повечето корупционни прояви са уредени именно като тежки умишлени престъпления, някои от деянията не отговарят на това определение и на практика остават извън приложното поле на новите способности за събиране на доказателства. Такива са например посредничеството и провокацията към подкуп, всички случаи на подкуп в частния сектор, част от престъпленията по служба, както и някои случаи на търговия с влияние (предлагане, обещаване или даване на дар или каквато и да е наследваща се облага на лице, което твърди, че може да упражни влияние). За тези корупционни престъпления, за които поначало има най-малко образувани дела (по данни на Министерството на правосъдието от инкриминирането на подкупа в частния сектор през 2002 г. до края на 2006 г. за това престъпление има само десет образувани наказателни производства и десет осъдени лица), новите специални разузнавателни средства не могат да намерят приложение. Наред с това все още липсват добре подготвени професионалисти, които да прилагат успешно специалните средства, необходими за разкриване, разследване и доказване на корупция. А извън използването на специалните разузнавателни средства сегашната уредба на провокацията към подкуп съществено възпрепятства разкриването на корупция.

Малкият брой наказателни дела за корупционни престъпления засилва впечатлението за безнаказаност на корупционната престъпност в страната. По този начин наказателното законодателство, макар и модерно и хармонизирано с международните стандарти, не изпълнява ефективно своето предназначение, като нито съдейства за наказването на лицата, които в действителност са извършили корупционни престъпления, нито оказва превантивен и възпиращ ефект върху потенциалните извършители на такива деяния. Подобна обстановка на ненаказаност води до ниска степен на обществено доверие в ефективността на правоприлагащите и правораздаващите органи и сама по себе си благоприятства разпространението на корупцията.

Разминаването между качеството на материалното наказателно законодателство и практическите резултати от разкриването, разследването и наказването на корупционната престъпност показва, че основните проблеми пред наказателната политика на държавата са свързани преди всичко с начина, по който наказателноправните разпоредби се прилагат на практика. Липсата на видими резултати от иначе сериозните промени в *Наказателния кодекс* е ясен сигнал, че материалното законодателство само по себе си не е достатъчно за успешното противодействие на корупцията. Липсата на ефективно правоприлагане обезценява положените усилия по изготвянето и приемането на модерно наказателно законодателство, като го превръща от строга система за наказване на извършителите на престъпления в пожелателни правила, неподкрепени от реална санкция.

Прегледът на резултатите от работата на различните държавни органи, участващи в процеса по разкриване, разследване и наказване на корупцията, показва, че дори малкият брой образувани досъдебни производства за корупционни престъпления невинаги завършват с постановяване на осъдителна присъда. Голяма част от производствата приключват на далеч по-ранен етап от наказателния процес, като част от тях въобще не достигат до съда и завършват безрезултатно още на фазата на досъдебното производство (Графика 32 и 33).

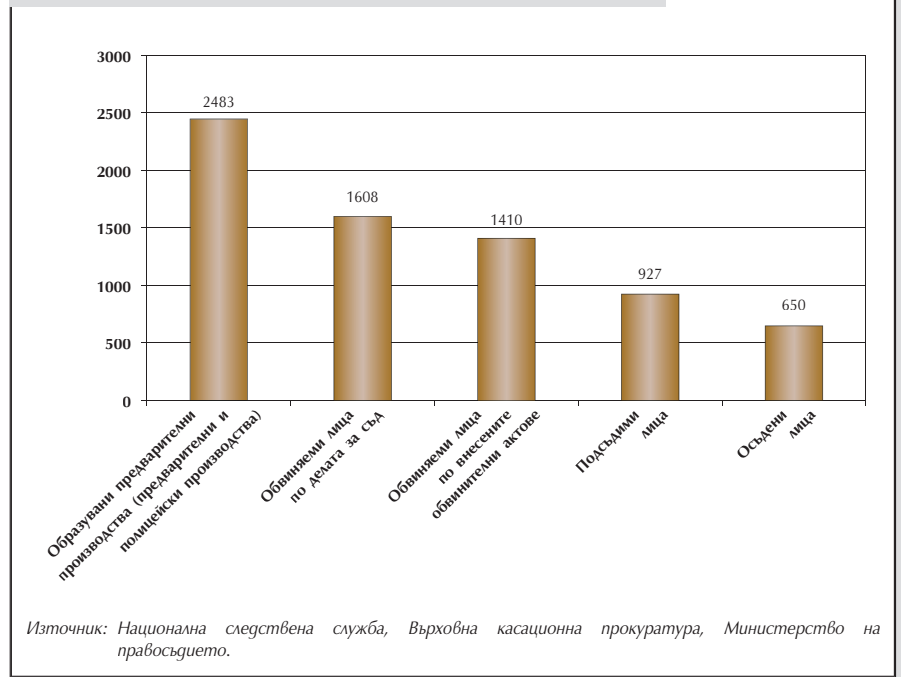
ГРАФИКА 32. РАЗВИТИЕ НА НАКАЗАТЕЛНИТЕ ПРОИЗВОДСТВА ЗА ПРЕСТЪПЛЕНИЯ ПО СЛУЖБА, ПОКУП И ТЪРГОВИЯ С ВЛИЯНИЕ (2002 – 2006 г.)



Статистиката показва, че на отделните етапи от производството по разследване и наказване на корупционните престъпления приключва различна част от делата. Но в последна сметка само една четвърт от започнатите предварителни производства достигат до постановяване на присъда и едва около 40 % от лицата, по отношение на които е било повдигнато обвинение в хода на предварителното производство,

впоследствие биват наказани с влязла в сила присъда. Въпреки че причините за това са специфични за всеки етап от производството и за всеки от участващите в процеса държавни органи, крайният резултат показва, че в огромен брой случаи сложният и скъп (както от финансова, така и от кадрова гледна точка) инструмент на наказателния процес е бил използван напразно.

ГРАФИКА 33. РАЗВИТИЕ НА НАКАЗАТЕЛНИТЕ ПРОИЗВОДСТВА ЗА ПРЕСТЪПЛЕНИЯ ПО СЛУЖБА, ПОДКУП И ТЪРГОВИЯ С ВЛИЯНИЕ ПО ОТНОШЕНИЕ НА ЛИЦАТА (2002 – 2006 г.)



Икономическа цена на подкупа

Изследователите прилагат различни подходи и формули за изчисляване на икономическата изгода от даването/получаването на подкупи⁵³. Като се използва този опит и данните от националната статистика, както и резултатите от СМК, би могло да се изчисли при какви условия подкупът в България става икономически неизгоден.

Въз основа на криминологичното изследване „Практики на съдилищата по прилагането на разпоредбите по раздел „Подкуп“ – чл. 301-307а от Наказателния кодекс през годините на преход (1989 – 2003 г.)“ на Министерството на правосъдието и официалната статистика за 2006 г. например средният размер на подкупа се определя на 312 лв. Макар че все още доминират условните присъди, за улеснение на изчисленията се допуска, че средното наказание е 1 година лишаване от свобода, което при средна работна заплата за 2006 г. около 400 лв. е равно на

⁵³ Вж. Celik, G., To Give In or Not To Give In To Bribery? Setting the Optimal Fines for Violations of Rules when the Enforcers are Likely to Ask for Bribes, University of British Columbia, Department of Economics Vancouver, BC.

пропуснат доход в размер на 4800 лв. Ако се приеме, че такова осъждане и изтърпяване на наказанието затруднява намирането на работа, вероятните загуби от една осъдителна присъда могат да нараснат до няколко пъти – например, ако лицето 2 години не може да намери работа, загубите за него ще бъдат 14 400 лв.

За даващия подкуп се приема, че подкупът е икономически изгоден, ако стойността на получаваната облага е по-голяма от сумата на дадения подкуп и съответното наказание, умножено по вероятността то да бъде приложено. За получаващия стойността на подкупа е получената облага, а „разходите“ са съответното наказание, умножено по вероятността то да бъде приложено. Изчисленията показват, че всеки подкуп над 0,34 лв. е икономически изгоден от гледна точка на вероятността от наказателно преследване за този, който го получава. За всеки, който дава подкуп, икономическият смисъл е налице, ако получаваната изгода надвишава с 0,34 лв. размера на подкупа.

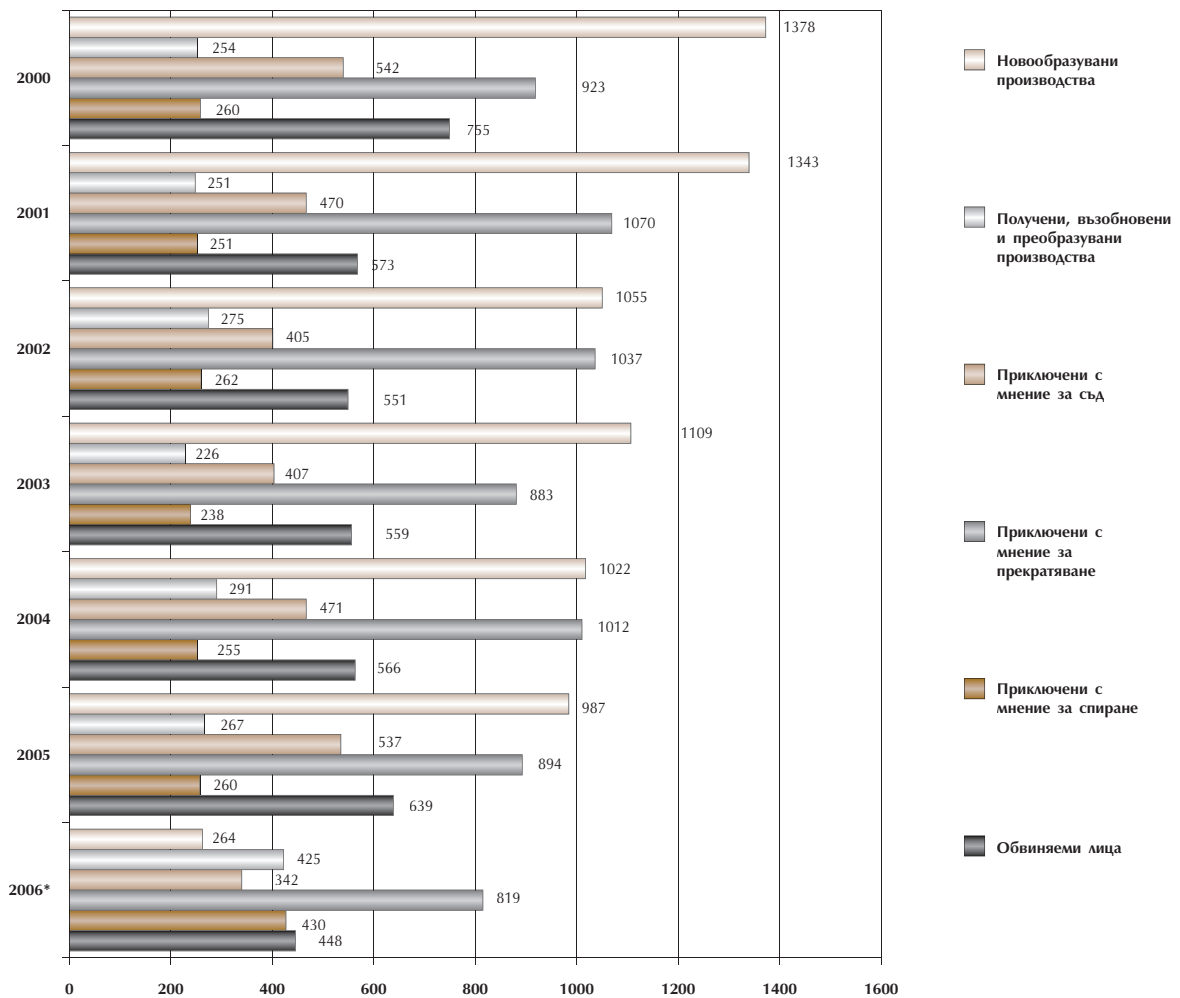
Изчисленията съдържат голяма доза условност, но дават допълнителна отправна точка за алтернативно измерване на ефективността на наказателното преследване на корупцията. Те показват и необходимостта от усъвършенстване и последователно прилагане на наказателното законодателство, за да бъде направен подкупът икономически неизгоден.

До влизането в сила на новия *Наказателно-процесуален кодекс* през април 2006 г. основните разследващи органи по отношение на корупционните престъпления бяха следователите от Националната следствена служба и окръжните следствени служби. През органите на следствието преминаваха почти всички досъдебни производства по делата за най-типичните корупционни престъпления (престъпления по служба, подкуп, търговия с влияние и др.). По изключение служители от системата на Министерството на вътрешните работи бяха компетентни да разследват такива престъпления под формата на дознание или бързо полицейско производство.

По данни на Националната следствена служба за периода 2000 – 2006 г. броят на предварителните производства за корупционни престъпления (престъпления по служба, подкуп и общи стопански престъпления), приключили с мнение за внасяне на делото в съда, са от два до три пъти по-малко от производствата, приключили с мнение за спиране или прекратяване на делото. На практика това означава, че в преобладаващия брой случаи действията на разследващите органи и събраните по делото доказателства не са се оказали надеждна основа за ефективно продължаване на процеса чрез повдигане и поддържане на обвинение пред съда, поради което самият разследващ орган е предложил преустановяване на наказателното преследване.

След реформите на досъдебната фаза, извършени с приемането на новия *Наказателно-процесуален кодекс*, правомощията по раз-

ГРАФИКА 34. ОСНОВНИ СЛЕДСТВЕНИ ПОКАЗАТЕЛИ ЗА ПРЕСТЪПЛЕНИЯ ПО СЛУЖБА, ПОДКУП И ОБЩИ СТОПАНСКИ ПРЕСТЪПЛЕНИЯ (2000 – 2006 г.)

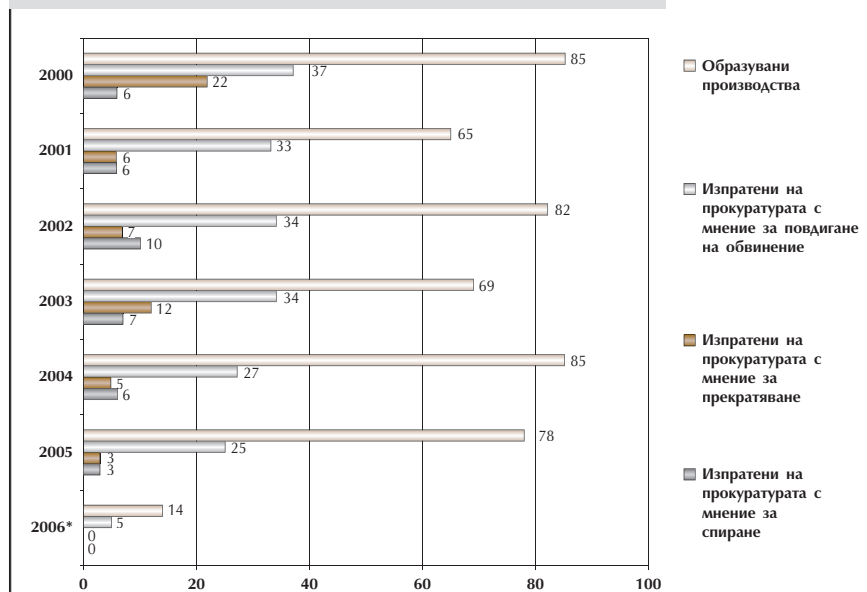


Бележка: След влизането в сила на новия НПК през април 2006 г. правомощията на следователите да разследват корупционни престъпления са ограничени само до престъпления, извършени от лица с имунитет, членове на Министерския съвет или държавни служители в МВР, както и престъпления, извършени в чужбина.

Източник: Национална следствена служба.

следването на почти всички престъпления, включително корупционните, преминаха от органите на следствието към дознателите в системата на Министерството на вътрешните работи. До този момент служители на Министерството на вътрешните работи бяха компетентни да разследват само ограничен кръг корупционни престъпления (предимно престъпления по служба), по които законът допускаше провеждането на полицейско производство под формата на дознание или бързо полицейско производство (Графика 35). След април 2006 г. обаче дознателите са компетентни да разследват всички корупционни престъпления с изключение на престъпленията, извършени от лица с имунитет, членове на Министерския съвет или държавни служители в МВР, както и деянията, извършени в чужбина, които остават в правомощията на следователите.

ГРАФИКА 35. ДОЗНАНИЯ И БЪРЗИ ПОЛИЦЕЙСКИ ПРОИЗВОДСТВА ЗА ПРЕСТЪПЛЕНИЯ ПО СЛУЖБА, ПОДКУП И ТЪРГОВИЯ С ВЛИЯНИЕ (2000 – 2006 г.)



Бележка: Данните за 2006 г. обхващат само периода до края на месец април.

Източник: Министерство на вътрешните работи.

Сигнали за корупция

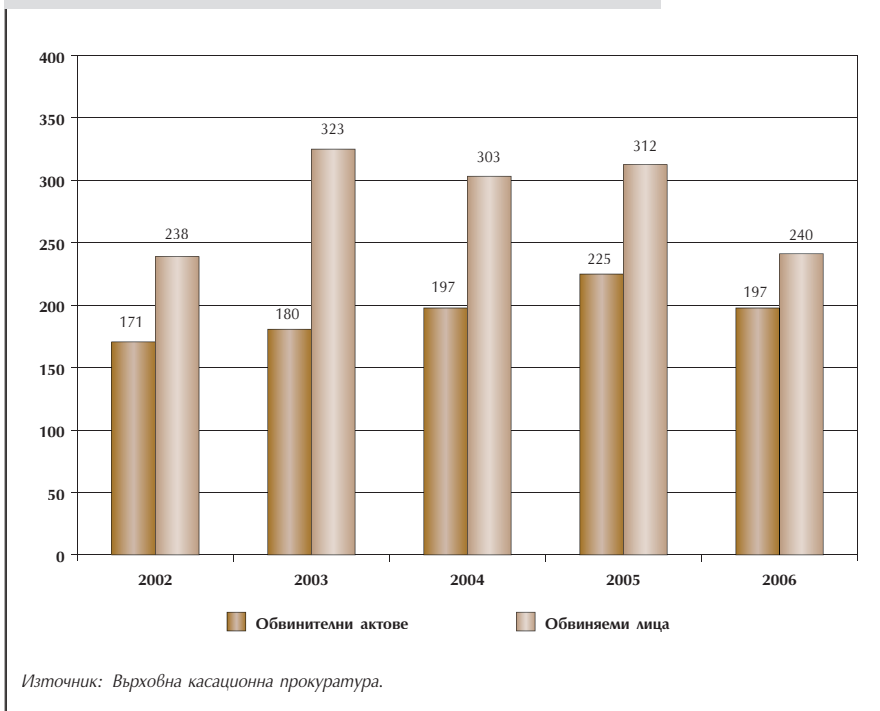
За 2006 г. в МВР са постъпили 8230 сигнала за корупция. Най-много – 359 от тях, са за служители на МВР, 141 са за общински служители, 88 са за съдебната система, 21 са за образованието. 130 от корупционните сигнали за МВР са били потвърдени, 30 от тях са дадени на прокурор, а по 48 продължава разследването.

Източник: Изказване на министъра на вътрешните работи и председател на Комисията за превенция и противодействие на корупцията на кръглата маса „Стандарти за измърване на корупцията в Европейския съюз“, Брюксел, 14 февруари 2007 г.

Промените в наказателния процес рефлектират непосредствено и върху работата на прокуратурата. Превръщайки прокурора във водеща фигура в досъдебната фаза, българският законодател на практика възложи отговорността по бързото и качествено провеждане на разследването именно върху прокуратурата. От друга страна, на практика единствено от прокурора зависи дали едно наказателно дело, включително за корупционно престъпление, ще премине от досъдебната в съдебната фаза на процеса. Подобно ключово място не само засилва отговорността на прокуратурата, но и я превръща в едно от най-силно изложените на корупционен натиск звена в процеса.

От 2002 г. (откогато Върховната касационна прокуратура събира и обобщава статистическа информация за работата на прокуратурата по дела за корупционни престъпления) до края на

ГРАФИКА 36. ОБВИНИТЕЛНИ АКТОВЕ И ОБВИНЯЕМИ ЛИЦА ЗА ПОДКУП, ТЪРГОВИЯ С ВЛИЯНИЕ И ПРЕСТЪПЛЕНИЯ ПО СЛУЖБА (2002 – 2006 г.)



2006 г. прокурорите са внесли общо 970 обвинителни акта срещу 1416 обвиняеми лица за престъпления по служба, подкуп и търговия с влияние (Графика 36). Същевременно броят на внесените обвинителни актове е с близо 20 % по-малък от броя на предварителните производства, приключили с мнение за предаване на съд. Тревожен е и фактът, че по отношение на повече от 10 % от обвиняемите лица в предварителните производства, приключили с мнение за съд, няма внесени от прокуратурата обвинителни актове. Причините за тази разлика могат да бъдат както положителни (например използването, макар и все още недостатъчно широко,

на възможността за сключване на споразумение), така и отрицателни (недобре свършена работа от разследващите органи, недоверие на прокурора в качеството на предоставените му от следователите материали, наличие на корупционни практики и т.н.). Проблемът заслужава още по-сериозно внимание поради обстоятелството, че след влизането в сила на новия *Наказателно-процесуален кодекс* почти всички престъпления вече се разследват от дознателите от Министерството на вътрешните работи, които все още нямат опита и практиката на следователите.

Прокуратурата в противодействие на организираната престъпност и корупцията

Специализираният отдел „Противодействие на организираната престъпност и корупцията“ във Върховната касационна прокуратура, създаден със заповед на главния прокурор от 23.03.2006 г., упражнява ръководство и надзор за законност върху досъдебното производство по преписки и дела, образувани за престъпни деяния, съдържащи признаци на организирана престъпност или корупция. В отдела са създадени три сектора: „Противодействие на организираната престъпност“, „Противодействие на корупцията“ и „Противодействие на изпирането на пари“.

Завеждащият отдела поддържа директен контакт с ръководството на МВР и при необходимост създава съвместни екипи за проверка на постъпили сигнали или за работа по образувани дела.

Завеждащият отдела – след одобрение от главния прокурор, с окръжно определя реда, по който да бъдат създадени специализирани звена за противодействие на организираната престъпност и корупцията в Софийската градска прокуратура и окръжните прокуратури.

По отношение на **противодействието срещу корупцията** отделът води на специален отчет и наблюдава преписките и делата срещу народни представители, членове на правителството и техните заместници, ръководители и членове на независими институции, създадени със закон, ръководители на държавни и изпълнителни агенции и комисии и техните заместници, областни управители и техните заместници, кметове на общини с население над 100 хиляди жители, съдии, прокурори и следователи, висши служители на Министерството на вътрешните работи и Министерството на отбраната, както и длъжностни лица, извършили престъпления във връзка с управлението на средства, предоставени от фондовете на ЕС.

Отделът е подчинен пряко на главния прокурор. Завеждащият отдела и работещите в него прокурори не приемат указания от други прокурори и не им предоставят информация за дейността на отдела. Информация на медиите се дава лично от завеждащия отдела след разрешение на главния прокурор.

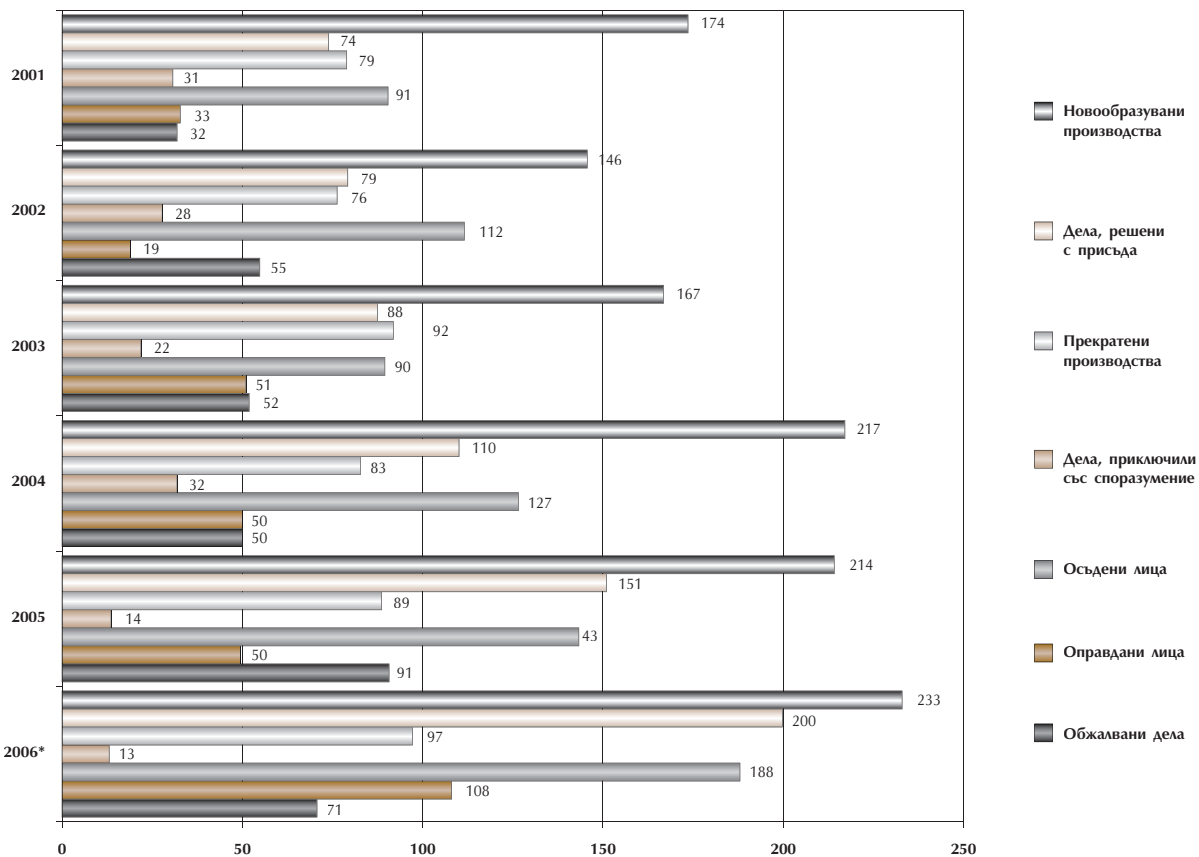
Източник: Заповед № 905 от 23.03.2006 г. на главния прокурор.

Положението в съдебната фаза на процеса не е по-различно и разкрива същата тревожна тенденция, каквато се наблюдава и в досъдебното производство. За периода 2002 – 2006 г. едва 64 % от общия брой на образуваните съдебни производства са завършили с постановяване на присъда, а близо 30 % от подсъдимите лица не са били осъдени.

Макар да се наблюдава тенденция на увеличаване на броя на постановените присъди за корупционни престъпления, дялът на прекратените производства и броят на оправданите лица остава висок (*Графика 37*). От една страна, това показва, че в голям брой случаи работата, свършена от разследващите органи, не е достатъчно ефективна, след като, въпреки че делото е внесено в съда с обвинителен акт, производството в последна сметка е било прекратено или подсъдимият е бил оправдан. Големият брой оправдателни присъди е косвена критика и към работата на прокуратурата, която ръководи разследването в досъдебната фаза и поддържа обвинението в съдебната фаза на процеса. Разпространението на корупция сред съдиите също не може да бъде изключено от възможните причини за малкия брой осъдителни присъди за корупционни престъпления.

Резултатите от правораздаването по дела за корупционни престъпления навеждат и на още няколко тревожни извода. Запазва се тенденцията до съд и осъдителна присъда да достигат предимно по-

ГРАФИКА 37. СЪДЕБНИ ПРОИЗВОДСТВА ПО ДЕЛА ЗА ПОДКУП, ТЪРГОВИЯ С ВЛИЯНИЕ И ПРЕСТЪПЛЕНИЯ ПО СЛУЖБА (2001 – 2006 г.)



Източник: Министерство на правосъдието.

леките случаи на корупция. Доказателство за това са както размерът на налаганите наказания (предимно до 3 години лишаване от свобода), така и големият брой условни присъди, свидетелстващи за това, че осъдените лица досега не са били осъждани на лишаване от свобода. За периода от 2001 г. до края на 2006 г. само 28 извършители на корупционни престъпления са били наказани с лишаване от свобода за повече от 3 години. Въпреки че с промените на Наказателния кодекс от 2000 г. в резултат и на препоръките на гражданското общество беше разширено приложното поле на наказанието глоба и то бе въведено по отношение на редица корупционни престъпления, включително различните видове подкуп, съдилищата продължават да го използват сравнително рядко. Не намира достатъчно приложение и наказанието лишаване от права, предвидено за много корупционни престъпления, въпреки че то има голям превантивен потенциал, особено когато осъденият е длъжностно лице.

Съдебна практика по наказателни дела за подкуп

В 83 % от случаите присъдите за подкуп са били само срещу един подсъдим, в 11 % – срещу двама подсъдими, и в 6 % – срещу трима и повече подсъдими. Наказателните дела са били образувани средно около година и половина след извършване на престъплението, а присъдите са били постановени след още средно около половин година. В 64 % от случаите подсъдимият се е признал за виновен. Първоинстанционният съд е признал подсъдимия за виновен в 94 %, а за невинен – в 6 % от случаите. 74 % от осъдените са за пасивен подкуп, 25 % – за активен подкуп, а 1 % – за посредничество при подкуп. Най-често налаганото наказание е лишаване от свобода – 71.6 % (с отложено изпълнение в 81 % от случаите), следвано от лишаване от право на заемане на определена длъжност или упражняване на определена професия – 42.1 %, глоба – 18.3 %, поправителен труд – 4.8 %, и конфискация – 0.8 %. От първоинстанционните присъди 84 % са били обжалвани от подсъдимия, 3 % са били протестирани от прокурора, а 13 % са влезли в сила, без да бъдат атакувани пред втора инстанция. От обжалваните и протестирани присъди 56 % са били потвърдени изцяло, 32 % са били потвърдени отчасти, а 12 % са били отменени. От присъдите и решенията на второинстанционния съд само 13 % са били атакувани пред Върховния касационен съд (обжалвани от подсъдимия – 94 %, протестирани от прокурора – 6 %). В 98 % от случаите предметът на подкупа са били пари, а в 1 % – друга материална облага или услуга. Стойността на корупционната сделка е била до 150 щ. дол. в 51.7 % от случаите, от 150 до 500 щ. дол. – 22.4 %, от 500 до 1000 щ. дол. – 7.7 %, от 1000 до 5000 щ. дол. – 11.2 %, от 5000 до 10 000 щ. дол. – 4.2 %, и над 10000 щ. дол. – 2.8 %. От осъдените лица 81 % са били мъже, а 19 % – жени. С висше образование са били 40 %, с полувисше – 3 %, със средно – 35 %, с основно – 18 %, с начално – 3 %, и без образование – 1 %. В 98 % от случаите извършителите са били български граждани, 76 % са били женени/омъжени, 84 % са били работещи. От осъдените лица 92 % не са били осъждани преди това за друго престъпление.

Източник: Криминологично изследване „Практики на съдилищата по прилагането на разпоредбите по раздел „Подкуп“ – чл. 301-307а от Наказателния кодекс през годините на преход (1989 – 2003 г)”, Министерство на правосъдието.

3.3.2. Инициативи и мерки срещу вътрешната корупция в органите на съдебната власт

Мерките за превенция и противодействие на вътрешната корупция в съдебната власт се осъществяват чрез различни механизми и инструменти общо за цялата система и/или в отделните ѝ звена.

Комисията за борба с корупцията (КБК) към ВСС бе създадена през 2004 г. с цел предотвратяване и борба с корупционните явления в съдебната система. В съответствие с правомощията си по *Правилника за работа на Висшия съдебен съвет и неговата администрация* Комисията за борба с корупцията в съдебната система при Висшия съдебен съвет разглежда постъпилите жалби от граждани и държавни органи за корупционни прояви на съдии, прокурори и следователи.

Според статистическите данни за периода 17.12.2003 г. – 05.07.2006 г. са постъпили **172 жалби – 160 от физически лица и 12 от юридически лица**. Предприети са мерки по **87 от жалбите**, като на основание чл. 20, т. 5 от *Правилника за работа на Висшия съдебен съвет и неговата администрация* са уведомени компетентните органи за извършване на проверки по установения ред. Жалбоподателите са получили отговори по **52 от постъпилите жалби** директно от Комисията за борба с корупцията при ВСС, като са уведомени за взетите законови мерки. Оставени без отговор са **33 от подадените жалби** поради това, че поставените въпроси са били извън компетентността на комисията, а същевременно е имало данни, че жалбоподателят е отнесъл въпроса към компетентния орган.

Сигнали от антикорупционните кутии, намиращи се в съдилищата, прокуратурите и следствените служби

С решение на Висшия съдебен съвет – Протокол № 21/3.05.2006 г., в съответствие с чл. 20, т. 7 от *Правилника за работа на ВСС и неговата администрация*, е утвърден Електронен регистър за получените сигнали от граждани в антикорупционните кутии в сградите на съдебната власт в страната. За периода 09.12.2005 г. – 05.07.2006 г. са постъпили **44 сигнала** за корупционни прояви в съдебната власт до Комисията за борба с корупцията на ВСС. На основание чл. 20, т. 5 от ПРВССНА **24 сигнала** са изпратени на компетентните органи за извършване на проверка. Получени са 6 писмени отговора за резултатите от извършените проверки от съответните административни ръководители. Жалбоподателите са получили отговори по **15 от сигналите** с конкретни становища на Комисията за борба с корупцията на ВСС и взетите законови мерки. Разгледани и оставени без уважение са **3 от сигналите** поради липса на законово основание за намеса от страна на Комисията за борба с корупцията при ВСС, както и поради липса на данни за корупционни прояви от страна на магистрати или съдебни служители в страната.

Макар че наред с недопускането на конфликт на интереси **справедливият достъп до професията и израстването в кариерата са основна превантивна мярка срещу корупцията в правораздаването**, мерките в тази сфера все още не са достатъчно резултатни.

Така например приетата уредба за израстване в кариерата – *Наредба за атестиране на съдии, прокурори, следователи и Наредба*

№2/28.06.2006 г. на Висшия съдебен съвет относно реда за провеждане на конкурси за съдии, прокурори и следователи, не се прилага с гаранции за спазване на правилата. Върху конкурсното начало и достъпа до професия продължават да влияят познанства и роднински връзки, нередко и политически съображения. Заседанията на Висшия съдебен съвет вече са публични, но по отношение на прозрачността и обективността в работата на върховния административен орган на съдебната власт могат да се отправят редица упреци.

Конфликтът на интереси е често срещано явление и в системата на съдебната власт и в нейния управителен орган.

През декември 2005 г. беше изготвено и подписано отворено писмо до ВСС от 92 районни съдии срещу абсурдно бързото повишаване в длъжност на районен съдия – син на член на ВСС от парламентарната квота, който беше назначен за съдия в Софийския градски съд, след като беше работил като районен съдия по-малко от една година.

През май 2006 г. 26 младши съдии пишат отворено писмо до ВСС, подкрепено от Съюза на съдиите в България, по повод назначаването на длъжност „младши съдия“ в Софийски градски съд на лице, което не е издържало конкурс за младши съдии, а е класирано за младши следовател в Стара Загора и след това – назначено директно за младши съдия в София. Добър знак в този случай е подкрепата на група от младши прокурори за инициативата на младшите съдии.

Публичността и прозрачността в работата на съдебната власт е важна гаранция срещу вътрешната корупция. В това отношение положителна е тенденцията към повече **откритост на прокуратурата**. След встъпването в длъжност на новия главен прокурор (през февруари 2006 г.) в прокуратурата започна процес на постепенни промени. Декларираните принципи на този процес са **отчетност пред парламента и обществото, по-голяма публичност и прозрачност, обществен контрол, политически неутралитет**. Процесът на реформиране и модернизирание на прокуратурата дава резултати в някои насоки, макар да не протича безпроблемно и последователно и очевидно се очертава да бъде продължителен. Вследствие на извършените вътрешни проверки и ревизии са констатирани различни нарушения. Наложеният за това наказания варирант от понижаване в длъжност до отстраняване, а напоследък – и до наказателно преследване. Решаващите правомощия по тези въпроси на ВСС, действащ в своя предишен състав, обясняват донякъде предпазливостта на предлаганите мерки и санкции. Въпреки това новият подход в работата, наложен от главния прокурор, постепенно започва да дава резултати и в тази сфера.

През февруари 2007 г. бе отбелязан първият случай на задържан магистрат – заместник-районен прокурор на Оряхово Димитър Нинов, обвинен за престъпления по служба и корупция. Прокурорът е забавил и прекратил десетки дела, някои от които свързани с митнически измами. Съгласно последните промени в *Конституцията* Нинов е арестуван, без да се иска от Висшия съдебен съвет свалянето на магистратския му имунитет.

Той е укривал над 40 дела, за да спаси от наказателно преследване обвиняемите по тях. Случаите са най-разнообразни – от контрабанда до измами, кражби, изнудвания и дела, свързани с връщане на земя и пр. При претърсването са открити и близо 22 хил. евро и 8 хил. лв., скрити в около 50 тайника.

След дългогодишната хипертрофирана секретност през последната една година интернет страницата на прокуратурата предоставя детайлна информация за работата ѝ – от доклади по извършените ревизии до вътрешни актове и документи. Инспекторатът при Върховната касационна прокуратура от отделно звено стана сектор в административния отдел, но на пряко подчинение на главния прокурор. Правомощията на инспектората са да извършва проверки по всички подадени жалби и сигнали, дори анонимните, и на тези от кутиите за сигнали за корупция в прокуратурата, МВР и затворите. Проверяват се и сигнали срещу съдии и прокурори. След обособяване на инспектората в самостоятелно звено за вътрешен контрол в системата на прокуратурата за по-малко от половин година при него са постъпили около 1000 жалби, докато преди са били средно 300 за година, а за същото време в резултат на извършените ревизии във Върховната касационна прокуратура и различните прокуратури в страната в Националната следствена служба са образувани 7 досъдебни производства срещу прокурори за нарушения на служебните им задължения⁵⁴.

Въпреки процесите на реформи корупционните престъпления трудно се разкриват и доказват, включително случаите на вътрешна корупция. Това допълнително затруднява борбата срещу политическата корупция и срещу престъпността изобщо.

⁵⁴ Вж. Индекс на реформата в прокуратурата в България, юни 2006, Правна инициатива на Централна Европа и Евразия, с. 47.

БЪЛГАРИЯ В ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ: СЛЕДВАЩИ СЪПКИ В МОНИТОРИНГА И ОЦЕНКАТА НА АНТИКОРУПЦИОННИТЕ МЕХАНИЗМИ

Европейският съюз придава първостепенно значение на проблема за корупцията и при двете последни разширявания през 2004 и 2007 г. Същевременно законодателството на ЕС не съдържа детайлно регулиране на противодействието на корупцията, тъй като тя е проблем, придобил изключителна острота едва напоследък. Въпреки че Съюзът не разполага с достатъчен инструментариум, който да ръководи страните кандидатки в антикорупционните им усилия, ограничаването на корупцията бе превърнато в ключов критерий за членство. За най-новите членове България и Румъния той остава на преден план и след присъединяването им, тъй като липсата на прозрачно и отговорно управление категорично би възпрепятствала функционирането на вътрешния пазар и провеждането на политиката на ЕС в редица важни сфери.

Предприсъединителният процес стана повод Европейската комисиция да развие свой механизъм за **оценка на напредъка на антикорупционните реформи**. Първоначалното условие за спазване на международните стандарти и присъединяването към най-важните конвенции в областта на противодействието на корупцията постепенно бе заменено с изисквания за постигане на конкретни резултати в сферата на доброто управление. Чрез механизма на партньорските проверки държавите – членки на ЕС, също подпомагаха анализа на проблемите на корупцията и отправяха препоръки за действие. **Оценката на напредъка в противодействието на корупцията** обаче все още не се извършва по ясни и общоприети критерии. Самото понятие корупция е динамично, като в него често се влага различно съдържание и то търпи непрекъснато развитие.

В един от първоначалните си доклади за напредъка на България Европейската комисия изрази скептицизъм по повод възможността да се измерва корупцията⁵⁵. По-късно, в Съобщение на Комисията за всеобхватна политика за противодействие на корупцията в ЕС от 2003 г. (последното за момента), бе изразено разбирането, че в ЕС няма необходимост от общ механизъм за мониторинг на корупцията, тъй като той би дублирал вече създадени механизми като тези на ОИСР, на Съвета на Европа (Групата държави срещу корупцията на Съвета на Европа – GRECO) и пр. Последните обаче не дават възможност да се оценява резултатността на антикорупционните мерки, тъй като

⁵⁵ „Въпреки че е трудно да се преценят размерите ѝ, упоритите слухове за корупция на различни нива на администрацията и държавния сектор сами по себе си допринасят за опетняване на политическата, икономическата и социалната среда.“ Годишен доклад за 2000 г. на Европейската комисия за напредъка на България в процеса на присъединяване, 8 ноември 2000 г., с. 19.

основната им задача е да наблюдават степента на възприемане на международните конвенции в законодателството на подписалите ги държави. По този начин те използват преди всичко индикатори „на входа“ (формалното съответствие с определени антикорупционни разпоредби, процедури и пр.) вместо „на изхода“, където би могло да се оцени самото въздействие върху корупцията.

През 2006 г. става ясно, че автоматичното пренасяне на международните норми в националното законодателство вече не е достатъчно. Независимо от факта, че България се бе присъединила към всички основни международни норми за противодействие на корупцията (като ратифицира преди някои държави – членки на ЕС Конвенцията на ОИСР за борба с подкупването на чужди длъжностни лица в международните търговски сделки, дори без да е член на ОИСР) и националното законодателство вече бе напълно съобразено с техните разпоредби, проблемът за корупцията в страната продължаваше да стои все така остро. Наложително бе акцентът да се измести върху измерването на ефекта от антикорупционните мерки.

В резултат на това в Мониторинговия доклад на Европейската комисия относно степента на готовност на България за членство в ЕС от септември 2006 г. бяха включени нови насоки за оценка на напредъка на антикорупционните реформи под формата на резултати/задачи (наречени от Комисията *benchmarks* – показатели за съизмерване на постиженията с определен стандарт), за чието изпълнение в определен срок правителството се задължаваше като гаранция за продължаващи антикорупционни реформи.

Това бе косвен сигнал от страна на Европейската комисия, че е необходим значително по-съвършен инструмент за оценка на реформата в управлението и нейния напредък в държавите членки. За разлика от изискванията за постигнати резултати/изпълнени задачи, които Комисията постави пред България (и Румъния), тук става дума за съизмерване с общоприет стандарт или добра практика в определена област (*benchmark*) с помощта на инструмент за **измерване на приближаването на постиженията до този стандарт**. По отношение на (анти)корупцията това означава да се направи подробна оценка на въздействието на правителствените политики върху разпространението на корупцията и свързаните с нея обществени ценности и нагласи. **Диагностиката на състоянието на корупцията** и наличието на надеждна информация за нейната динамика са съществена предпоставка за успеха на **всяка политика за превенция и контрол на корупцията в Европейския съюз**.

* * *

Благодарение на усилията на гражданското общество България разполага със солиден опит в оценяването на антикорупционните инициативи и ефекта им върху корупцията, от който българските и европейските институции и изследователи могат да почерпят при изработването на методология за оценка на корупцията по общовалидни стандарти с перспективата тя да прерасне в единна

политика на ЕС за антикорупция и добро управление. Подобна политика би се превърнала в средство за „ограничаване на корупцията във всичките ѝ форми, на всички нива, във всички държави членки и институции на ЕС и дори извън рамките на Европейския съюз.“⁵⁶

По подобие на редица други области от ключово значение за функционирането на вътрешния европейски пазар развитието, през което премина антикорупционната политика на ЕС, води логично до етапа на **създаване на единна европейска методология, по която да се определят стандартите за измерване на корупцията**. Това означава да се следва една и съща техника за измерване на разпространението на корупцията във всяка страна и този показател да се съотнася към общоприет в Съюза стандарт. Такъв диагностичен инструмент придобива особена важност с оглед на предстоящото през 2008 г. *Съобщение на Комисията за всеобхватна политика за противодействие на корупцията в ЕС* и би бил от изключителна полза за наскоро създадената експертна група, работеща по принципите за събиране на обща статистика за престъпността в ЕС.

Общоевропейската методология за измерване на корупцията би довела до важни положителни промени в социалната практика, като осигури:

- **Надеждни данни за разпространението на корупцията** и задълбочаване на разбирането на нейните механизми чрез обобщаване на опита на жертвите на корупционни актове.
- **Липса на зависимост от конкретния общественно-политически контекст** и следователно възможност за приложение в разнообразни политически, социални или културни ситуации. Това би било от полза както при евентуални следващи вълни на присъединяване, така и в отношенията с други държави, на които ЕС предоставя помощ.
- Прилагане на методологията в бъдещи **международни сравнителни изследвания**, което би дало възможност за адекватна оценка на ефекта от международните антикорупционни инструменти.
- Адекватна **оценка на риска** от корупция благодарение на възможността да се събират данни по сектори и да се определят най-тежко засегнатите от корупция институции.
- Още един основен показател за ефективността на вътрешния пазар на Европейския съюз.

⁵⁶ Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee – On a comprehensive EU policy against corruption, COM/2003/0317 final

* * *

Кое може да бъде измерено, може да бъде постигнато. Единният европейски инструмент за измерване на корупцията ще повиши **ефективността** на усилията за въвеждане на антикорупционни стандарти в България и в редица други държави, в които Европейският съюз подкрепя институционалните реформи за добро управление. Оценките на Европейската комисия ще се основават на подробни и надеждни данни и препоръките ѝ ще могат да се адаптират и приложат в специфични местни условия.

Доверието към осъществяваните от ЕС политики в областта на антикорупцията ще нарасне значително, ако те се основават на съвременна система за диагностика на корупцията. Оценките, подкрепени с достоверни данни от измерването, биха позволили на ЕС да определя по безспорен начин реалното равнище на корупцията и да упражнява влияние за предприемане на необходимите промени в случаите на корумпирано държавно управление.

