



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 3.2.2014 г.
COM(2014) 38

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО СЪВЕТА И ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ

ДОКЛАД НА ЕС ЗА БОРБАТА С КОРУПЦИЯТА

I. Въведение

Обща информация за политиката и цели на доклада

Корупцията вреди сериозно на икономиката и на обществото като цяло. Много държави по света страдат от дълбоко вкоренена корупция, която спъва икономическото развитие, разклаща основите на демокрацията и вреди на социалната справедливост и върховенството на закона. Държавите — членки на ЕС, не остават незасегнати от тази реалност. Корупцията може да бъде различна по естество и размери в отделните страни, но засяга всички държави членки. Тя се отразява на доброто управление, върху разумното управление на публичните средства и върху конкурентните пазари. В крайните случаи тя подкопава доверието на гражданите в демократичните институции и процеси.

В настоящия доклад се прави анализ на корупцията в държавите — членки на ЕС, и на предприетите мерки за нейното предотвратяване и борбата с нея. Неговата цел е да сложи началото на дебат с участието на Комисията, държавите членки, Европейския парламент и други заинтересовани страни, за да се окаже съдействие в антикорупционната дейност и да се набележат начини, по които европейското измерение може да помогне.

Държавите — членки на ЕС, разполагат с повечето от необходимите правни инструменти и институции за превенция и борба с корупцията. Резултатите от тях обаче не са задоволителни навсякъде в ЕС. Антикорупционните разпоредби не винаги се прилагат убедително, не се предприемат достатъчно ефективни действия за решаване на всеобхватните проблеми, а компетентните институции не винаги разполагат с достатъчен капацитет да прилагат съответните разпоредби. Заявяването на намерения е все пак твърде далеч от постигането на конкретни резултати и често изглежда, че липсва истинска политическа воля за изкореняване на корупцията.

За да се осигури принос от страна на ЕС, през юни 2011 г. Комисията прие Съобщението относно борбата с корупцията в ЕС¹, в което се предвижда изготвянето на доклада на ЕС за борбата с корупцията. Неговата цел е да се извършват наблюдения и оценка на усилията на държавите членки в тази област с оглед поемане на по-сериозен политически ангажимент за ефективни действия срещу корупцията. Това е първото издание на доклада, като следващи доклади ще се изготвят на всеки две години.

В съответствие с международните правни инструменти² в настоящия доклад корупцията се дефинира в широк смисъл като всякаква „злоупотреба с власт с цел постигане на лична облага“. Поради това в него са обхванати специфичните корупционни дейности и мерките, които държавите членки предприемат конкретно с цел превенция или наказване на корупционните деяния, определени в законодателството, като освен това се посочват редица области и мерки, които оказват въздействие върху риска от поява на корупция и върху капацитета за контролирането ѝ.

1 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0308:FIN:BG:PDF>.

2 По-специално Конвенцията на ООН срещу корупцията, както и правните инструменти на Съвета на Европа за борба с корупцията, включително Резолюция (97) 24 относно двадесетте ръководни принципа за борбата с корупцията и препоръки № R (2000) 10 относно кодексите за поведение за държавните служители и № R (2003) 4 относно общите правила за борба с корупцията при финансирането на политически партии и предизборни кампании.

Вниманието в доклада е съсредоточено върху избрани ключови проблеми, които са от особено значение за всяка държава членка. В него се описват както добрите практики, така и слабостите, и се посочват мерки, които ще позволят на държавите членки да работят по-ефективно срещу корупцията. Комисията признава, че някои от проблемите са единствено от компетентност на държавите. От общ интерес за Съюза е обаче да се гарантира, че всички държави членки разполагат с ефикасни антикорупционни политики, и да се осигури подкрепата на ЕС за държавите членки при осъществяването на тази задача. По тази причина докладът има за цел да насърчи въвеждането на високи антикорупционни стандарти в целия ЕС. Като посочва ясно установените в ЕС проблеми — наред с добрите практики — докладът придава също така достоверност на усилията на ЕС за утвърждаване на антикорупционни стандарти другаде по света.

Корупцията е сложен феномен с икономическо, социално, политическо и културно измерение, който не може да бъде елиминиран лесно. Ефективният политически отговор на това явление не може да бъде сведен до стандартна съвкупност от мерки. Универсално решение няма. Поради това в доклада корупцията се разглежда в националния контекст на всяка държава членка и се отправят предложения за това как въпросите, които са от най-голям интерес за всяка държава, могат да се решат в национален контекст.

Повече пояснения във връзка с методологията на доклада са предоставени в приложението.

Общ политически контекст

Финансовата криза упражни допълнителен натиск върху европейските граждани и техните правителства. Изправени пред сегашните икономически предизвикателства в Европа и другаде по света, се нуждаем от по-сериозни гаранции за почтеността и прозрачността при публичните разходи. Гражданите очакват от ЕС да играе важна роля, като помага на държавите членки да защитават законната икономика от организираната престъпност, финансови и данъчни измами, изпиране на пари и корупция, особено в период на икономическа криза и бюджетни ограничения. Смята се, че само корупцията коства около 120 милиарда EUR годишно на икономиката на ЕС, т.е. малко по-малко от годишния бюджет на Европейския съюз³.

„Европа 2020“ е **стратегията на ЕС за растеж** през сегашното десетилетие, като с нея следва да се стимулира интелигентна, устойчива и приобщаваща икономика, с което да се помогне на ЕС и неговите държави членки да осигурят високи равнища на заетостта, производителността и социалното сближаване. Проучванията показват, че успехът на стратегията „Европа 2020“ зависи и от институционални фактори като доброто управление, върховенството на закона и контролирането на корупцията⁴. Борбата с корупцията допринася за конкурентоспособността на ЕС в рамките на световната икономика. В този контекст по отношение на редица държави членки бяха посочени

3 Общият размер на разходите за икономиката вследствие на корупцията не може да бъде изчислени лесно. Посочената стойност се базира на оценки на специализирани институции и органи, като Международната търговска камара, Transparency International, Глобалния договор на ООН, Световния икономически форум, публикацията „*Clean Business is Good Business*“ за 2009 г., според които корупцията възлиза на 5% от БВП на световно равнище. Вж. също Съобщението на Комисията относно борбата с корупцията в ЕС, публикувано на 6 юни 2011 г.: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0308:FIN:BG:PDF>.

4 *Excellence in Public Administration for competitiveness in EU Member States* (2011-2012): <http://ec.europa.eu/enterprise/policies/industrial-competitiveness/monitoring-member-states/improving-public-administration/>

антикорупционни мерки като част от европейския семестър — годишния цикъл за координиране на икономическите политики, при който се извършва подробен анализ на програмите на държавите членки за икономически и структурни реформи и се отправят специфични за всяка държава препоръки. В по-общ план, повишаването на ефикасността на публичната администрация, особено ако е в комбинация с по-голяма прозрачност, може да спомогне за намаляване на рисковете, свързани с корупцията. Поради това Съобщението на Комисията „За възраждане на европейската промишленост“, публикувано през януари 2014 г., набляга на качеството на публичната администрация като важен аспект от стратегията на ЕС за растеж⁵.

Структура на доклада

Докладът на ЕС за борбата с корупцията обхваща всичките 28 държави — членки на ЕС. Неговата структура е, както следва:

- I. **Въведение**, в което се представят обща информация за политиката и преследваните цели.
- II. Резултати от **проучвания на Евробарометър** през 2013 г. за това как се възприема корупцията и за опита с нея.
- III. **Хоризонтална глава**, описваща тенденциите, свързани с корупцията, в рамките на ЕС. В нея се обобщават основните констатации. Заключениеята и предложенията за бъдещи действия към всяка държава членка се посочват (само) в съответните глави, посветени на отделните държави.
- IV. **Тематична глава**, посветена на общ ключов проблем, който е от особено значение на равнището на ЕС. Проблемът в центъра на вниманието в настоящия първи доклад са обществените поръчки, които са от решаващо значение за вътрешния пазар. Обществените поръчки са предмет на множество законодателни актове на ЕС и са изложени на значителни рискове от корупция. Тази глава разглежда корупцията и антикорупционните мерки в националните системи за възлагане на обществени поръчки.
- V. **Приложение относно използваната методология**, в което се описва как е изготвен докладът, както и изборът и ограниченията от методологична гледна точка.
- VI. **Глави по държави**, отнасящи се за всяка от 28-те държави членки. Тези глави не описват изчерпателно свързаните с корупцията проблеми и антикорупционните мерки. Вместо това те насочват вниманието към избрани ключови проблеми, установени чрез индивидуалната оценка на всяка държава по собствените ѝ заслуги и като се отчита националният контекст.
 - a) **Въведение**, съдържащо кратък преглед на общото положение по отношение на корупцията. В него се представят избрани показатели, в това число възприятия, факти, тенденции, предизвикателства и промени в областта на корупцията и антикорупционните мерки.
 - b) **Проблеми, поставени в центъра на вниманието**. За всяка държава са посочени и анализирани няколко проблема. Макар че акцентът е поставен върху

5 COM(2014) 14

слабите места и областите, в които е необходимо подобрене, анализът е извършен с поглед към бъдещето и посочва плановете и мерките, насочени в правилната посока, като указва въпросите, на които трябва да се обърне допълнително внимание. Подчертани са добрите практики, които биха могли да послужат като пример за други държави. Обхватът на проблемите, поставени в центъра на вниманието, не се ограничава до въпросите, обхванати от тематичната глава (обществени поръчки). Някои от главите по държави обаче съдържат специален анализ, посветен на обществените поръчки — това се отнася за държавите, където са установени сериозни проблеми в тази област.

Подборът на акцентите за всяка държава е извършен след вземане под внимание на следните елементи:

- тежест и отражение на проблема при съпоставка с други предизвикателства в страната, свързани с корупцията;
- мащаб на възможното отражение върху по-широк кръг от политики (напр. сериозни пропуски в контрола на обществените поръчки, водещи до значителен риск от отклоняване на публични средства) и
- възможност да се посочат конструктивни и конкретни бъдещи действия.

Бъдещи и последващи действия

Въпросите, на които трябва да се обърне допълнително внимание, посочени във всяка от главите по държави, са резултат от опита на Комисията да набележи мерки, които е вероятно да имат **добавена стойност** при решаването на висящите ключови проблеми, отнасящи се до предотвратяването на корупцията и борбата с нея. Мерките са съобразени с контекста и нуждите на всяка държава. Те са конкретни и целенасочени, без да се навлиза прекалено в детайли, и с тях се цели постигане на осезаеми промени на място. Когато е приложимо, докладът заимства и потвърждава **препоръки, които вече са били отправени в рамките на други механизми за докладване в областта на корупцията** (по-специално Групата държави срещу корупцията към Съвета на Европа (GRECO) и ОИСП) е някои от които все още не са приложени от държавите членки.

Като последващо действие след публикуването на доклада Комисията би искала да започне конструктивни и насочени към бъдещето дискусии относно най-добрите начини за противодействие на корупцията, по-специално по елементите, на които е посочила, че трябва да се обърне допълнително внимание. Тя се надява, че ще се проведат обширни дискусии относно антикорупционните мерки с активното участие на държавите членки, Европейския парламент, националните парламенти, частния сектор и гражданското общество и очаква с нетърпение самата тя да вземе активно участие в обсъжданията както на равнището на Съюза, така и в държавите членки.

В допълнение към това Комисията възнамерява да създаде **програма за взаимен обмен на опит**, която да помогне на държавите членки, местните НПО и другите заинтересовани страни да идентифицират най-добри практики и да преодолеят недостатъците в антикорупционните политики, да повишат осведомеността или да осигурят обучения. Тези усилия следва да бъдат свързани с посочените в доклада проблеми, на които трябва да се обърне внимание, и да улесняват последващите

действия. Началото на програмата за взаимен обмен на опит ще бъде поставено след приемането на доклада, въз основа на получената обратна информация и дискусиите със заинтересованите страни относно конкретните нужди, на които може да отговори.

Комисията възнамерява да анализира внимателно обратната информация, получена във връзка с настоящия първи доклад, да помисли по евентуалните пропуски и грешки и да си изведе поуки за втория доклад. Ще бъде направен преглед на методологията и допълнително ще се обмисли възможността за разработване на нови показатели за корупцията.

Работата в бъдеще ще е да се проучат определени въпроси, например как са били приложени мерките, предложени в настоящия първи доклад, и да се разгледат резултатите от програмата за обмен на опит.

II. Резултати от проучвания на Евробарометър за възприемането на корупцията и за опита с нея

В началото на 2013 г. във връзка с подготовката за доклада на ЕС за борбата с корупцията бяха проведени две проучвания на Евробарометър — 1) Специално проучване⁶ и 2) Експресно („Флаш“) проучване, фокусирано върху бизнеса⁷. За повечето държави класирането според индекса за възприемане на корупцията (ИВК)⁸, публикуван от Transparency international, обикновено съответства на отговорите, дадени от участниците в допитванията на Евробарометър.

При съвместното разглеждане на данните от Специалното проучване на Евробарометър, отнасящи се, от една страна, до общото усещане за разпространението на корупцията и, от друга, до реални ситуации, в които от интервюираните се е очаквало да платят подкуп (личен опит с подкупите), става ясно, че положението в отделните държави членки може да се окаже по различни начини.

Получените отговори показват, че положителното усещане и малък опит с искане на подкупи има в **Дания, Финландия, Люксембург и Швеция**. Респондентите в тези държави рядко са посочвали, че от тях се е очаквало да платят подкуп (в по-малко от 1% от случаите), и броят на хората, според които корупцията е широко разпространена (съответно 20%, 29%, 42% и 44%) е значително под средното равнище за ЕС. В **Обединеното кралство** само 5 от общо 1115 души са заявили, че от тях се е очаквало да дадат подкуп (по-малко от 1%), като това е най-добрият резултат в цяла Европа.

6 Проучване, провеждано на всеки две години сред общото население във всички държави членки, въз основа на персонални интервюта с извадка от 1000 или 500 респонденти (в зависимост от числеността на населението). В това проучване в края на февруари и началото на март 2013 г. са участвали общо 27 786 души (представителна извадка). Предмет на проучването бяха *inter alia* възприемането на корупцията като цяло, личният опит с нея, както и нагласите по отношение на оказването на лични услуги и подаръците. Макар от 2007 г. насам проучванията на Евробарометър да се провеждат през една година, през 2013 г. Комисията реши да състави въпросите специално с оглед на нуждите на настоящия доклад. Поради това при всяко съпоставяне с предходни години следва да се подхожда внимателно. Пълният доклад е на разположение на следния адрес: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb_special_399_380_en.htm#397.

7 Проучване по телефона, наречено „Флаш Евробарометър“, в шест отрасли в ЕС-28, което беше проведено за първи път през 2013 г. в периода 18 февруари — 8 март. Предприятия от отраслите енергетика, здравеопазване, строителство, преработвателна промишленост, телекомуникации и финанси (дружества от всякакви мащаби) бяха помолени да изразят мнение. Пълният доклад е на разположение на следния адрес: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/flash_arch_374_361_en.htm#374.

8 Индексът за възприемане на корупцията се публикува ежегодно от Transparency International: <http://cpi.transparency.org/cpi2013/>.

Въпреки това данните за възприятията сочат, че 64% от респондентите в тази страна смятат, че корупцията е широко разпространена там (средната стойност за ЕС е 74%).

В държави като **Германия, Нидерландия, Белгия, Естония и Франция** повече от половината от участниците в проучванията считат, че корупцията е широко разпространен феномен, но въпреки това реално броят на хората, които е трябвало да платят подкуп, е нисък (около 2%). Тези държави са също така сред постигналите добри резултати в Индекса на Transparency International. **Австрия има сходни характеристики с тази група**, с изключение на относително високия брой интервюирани (5%), заявили, че от тях се е очаквало да дадат подкуп.

В някои държави относително висок брой хора са посочили, че са попадали в ситуация, при която им е бил искан подкуп, но този опит е бил явно съсредоточен в ограничен брой отрасли, като сред тези държави са **Унгария (13%), Словакия (14%) и Полша (15%)**. В тях по-голямата част от случаите на подкупване са в един сектор — здравеопазването. Има данни, че структурните проблеми в тази сфера стимулират даването на подкупи на медицинския персонал. В действителност във всички споменати страни подробните отговори показват, че здравеопазването се посочва от най-голям брой хора, докато всички останали институции или сектори (напр. полиция, митници, политици, прокуратура и т.н.) са били посочени от по-малко от 1% от интервюираните. Корупцията в по-широк смисъл се възприема като широко разпространено явление в тези държави (82% в Полша, 89% в Унгария и 90% в Словакия).

В някои страни, сред които **Португалия, Словения, Испания и Италия**, искането и даването на подкупи изглежда са редки явления, но корупцията в по-широк смисъл е сериозен повод за безпокойство, като относително малък брой от запитаните са заявили, че през последните 12 месеца от тях е бил поискан или се е очаквало да дадат подкуп. Макар че попадането в ситуация, в която се иска подкуп, явно е рядкост (1—3%), възприятията са толкова силно повлияни от скорошните политически скандали и финансовата и икономическа криза, че това се отразява в отрицателните впечатления на интервюираните за положението с корупцията като цяло (съответно 90%, 91%, 95% и 97%).

Сред държавите, които са в края на класацията както по възприятия, така и по отношение на реалното съблъскване с корупция, са **Хърватия, Чешката република, Литва, България, Румъния и Гърция**. В тези страни между 6% и 29% от интервюираните са посочили, че през последните 12 месеца от тях е било поискано или се е очаквало да дадат подкуп, докато между 84% и 99% от тях смятат, че корупцията е широко разпространена в страната им. Положението в Хърватия и Чешката република оставя малко по-добро впечатление, тъй като те имат малко по-добри резултати от останалите държави от тази група.

Държавите, които не са споменати по-горе (т.е. Латвия, Малта, Ирландия, Кипър), не показват резултати, различаващи се значително от средните стойности за ЕС по който и да било от тези аспекти.

На европейско равнище три четвърти от интервюираните (76%) смятат, че корупцията е широко разпространена в страната им. Страните, в които запитаните са най-склонни да мислят, че корупцията е широко разпространена, са Гърция (99%), Италия (97%), Литва, Испания и Чешката република (95% във всяка от тях). **Една четвърт от европейските граждани (26%) — като при проучването на**

Евробарометър през 2011 г. те са били 29% — считат, че са лично засегнати от корупцията в ежедневието си. Най-склонни да заявят, че са лично засегнати от корупцията, са хората в Испания и Гърция (по 63% в двете страни), Кипър и Румъния (по 57%) и Хърватия (55%), а най-малко склонни на това са в Дания (3%), Франция и Германия (по 6% във всяка). **Около 8 % от европейските граждани (един на всеки дванадесет) твърдят, че са имали личен опит или са били свидетели на корупция през изминалите 12 месеца.** Най-склонни да заявят, че са имали личен опит или са били свидетели на корупция, са запитаните в Литва (25%), Словакия (21%) и Полша (16%), а най-малко — във Финландия и Дания (по 3%), Малта и Обединеното кралство (по 4%).

Около три четвърти от европейците (73%) заявяват, че подкупите и използването на връзки често са най-лесните начини да се получат някои публични услуги в страната им. Това мнение е най-широко разпространено в Гърция (93%), Кипър (92%), Словакия и Хърватия (по 89% във всяка от двете държави). **Както и през 2011 г., около две трети от европейските граждани (67%) смятат, че финансирането на политическите партии не е достатъчно прозрачно и контролирано.** Най-склонни да застъпят това мнение са запитаните от Испания (87%), Гърция (86%) и Чешката република (81%), а най-малко склонни са запитаните от Дания (47%), Обединеното кралство (54%), Швеция (55%) и Финландия (56%). **Малко под една четвърт от европейците (23%) са съгласни, че усилията на правителството им за справяне с корупцията са ефективни.** Около една четвърт (26%) смятат, че в страната им има достатъчно на брой успешни случаи на наказателно преследване, за да се възпират хората от корупционни практики.

В експресното проучване, фокусирано върху бизнеса, резултатите по държави показват поразителни разлики, като се наблюдава разлика от 89 процентни пункта между най-високото (Гърция — 99%) и най-ниското (Дания — 10%) ниво на възприятия за наличие на корупция. (Същият феномен се наблюдава и в Специалното проучване на Евробарометър, представено по-горе — 20% срещу 99%.) Фактически всички с изключение на един от интервюираните в Гърция са на мнение, че корупцията е широко разпространена в страната.

На равнището на ЕС над 40% от дружествата смятат, че корупцията, както и покровителстването и непотизмът (шуробаджанашината), са проблеми за извършването на стопанска дейност. На конкретния въпрос дали корупцията е проблем за осъществяването на бизнес 50% от представителите на строителния отрасъл и 33% от представителите на телекомуникационните/ИТ дружества са отговорили, че тя е сериозен проблем. **Колкото по-малко е дружеството, толкова по-често корупцията и непотизмът са източник на проблеми за извършването на стопанска дейност.** Най-склонни да възприемат корупцията като проблем за осъществяването на бизнес са предприятията в Чешката република (71%), Португалия (68%), Гърция и Словакия (по 66%).

III. Основни констатации на настоящия доклад

Отделните анализи по държави разкриха голямо разнообразие от проблеми, свързани с корупцията, както и от механизми за упражняване на контрол върху корупцията, някои от които са доказали ефективността си, докато други не са постигнали резултат. Въпреки това могат да се забележат някои черти, които са общи за целия ЕС или за групи от държави членки. Анализите по държави показват, че обществените поръчки

представляват сфера, която е особено изложена на корупция в държавите членки поради недостатъчните механизми за контрол и управление на риска. В следващия раздел е представена оценка на рисковете от корупция, като са включени както добрите, така и лошите практики в областта на обществените поръчки.

В настоящото обобщение се прави преглед на основните проблеми, разгледани в по-големи подробности в главите по държави. Проблемите са събрани в четири тематични групи (А. Политическо измерение; Б. Механизми за контрол и превенция; В. Репресивни мерки; Г. Рискови области), въпреки че е възможно известно припокриване, като се има предвид сложното естество на разглежданите проблеми. По-подробен контекст и анализи се съдържат в главите по държави.

А. Политическо измерение

Отдаване на приоритет на политиките за борба с корупцията

Политиките за борба с корупцията са придобили по-голяма видимост в политическата програма на повечето държави членки. Финансовата криза привлече вниманието върху проблеми, свързани с почтеността и отговорността на лицата, участващи във вземането на решения. Повечето от държавите членки, изправени пред значителни икономически затруднения, са признали сериозните проблеми, свързани с корупцията, и са разработили (или са в процес на разработване на) програми за противодействието ѝ за отстраняване на съпътстващите рискове и на рисковете от отклоняване на публични средства. По отношение на някои от държавите членки програмите за икономически реформи съдържат изрични изисквания, свързани с антикорупционните политики. Дори да не са формално свързани с програма за реформи, антикорупционните политики допълват мерките за реформи, особено в страните, където корупцията представлява сериозен проблем. Препоръки за ефективна борба с корупцията бяха отправени и в контекста на европейския семестър за координация на икономическите политики.

Настоящият доклад не почива върху постулата, че за превенцията или борбата с корупцията са абсолютно необходими широкообхватни антикорупционни стратегии. При все това, трайната липса на всеобхватни антикорупционни стратегии в някои държави членки, които имат системни проблеми с корупцията, се превърна в тема, пораждаща безпокойство, тъй като естеството на проблемите, които трябва да бъдат решени, налага възприемането на всеобхватен координиран подход на централно ниво. В някои от тези държави членки наскоро са били приети национални антикорупционни стратегии, докато в други все още няма такива. Като позитивни действия се споменават антикорупционните стратегии, приети в някои държави членки въз основа на оценки на въздействието на предходни стратегически програми, след провеждане на обществени консултации и активно привличане за участие на гражданското общество и на редица публични и автономни институции, работещи в областта на правоприлагането и осъществяването на наблюдение, като обаче се прави уговорката, че резултатите тепърва ще станат ясни по време на фазата на прилагане.

Повечето държави членки, които изпитват сериозни затруднения да се справят с корупцията, са въвели сложни и прецизно разработени нормативни уредби и институционални рамки, както и множество целенасочени стратегии или програми. Сами по себе си обаче те не винаги водят до осезаеми резултати. И обратно, в други държави членки, където липсват съответна правна уредба или стратегически програми, корупцията е била видимо намалена благодарение на системи, практики и традиционни

методи за превенция, в които участват доставчиците и получателите на публични услуги или, в някои случаи, благодарение на високи стандарти за прозрачност.

Политическа отговорност

Предизвиканите от кризата социални протести бяха насочени не само срещу икономическите и социалните политики, но и срещу липсата на почтеност и отговорност у политическия елит. Скандалите, станали обект на голямо обществено внимание, свързани с корупция, злоупотреби с публични средства или непочтено поведение на политици, допринесоха за общественото недоволство и недоверието в политическата система.

Почтеността в политиката е сериозен проблем за много държави от ЕС. Наличието на етични кодекси на политическите партии или изборните органи на централно или местно ниво е по-скоро изключение, отколкото правило. Когато има такива кодекси, в тях често липсват реален механизъм за наблюдение или ясни разпоредби за налагане на санкции и те рядко водят до прилагането на възпиращи наказания. В някои случаи недостатъчното търсене на отговорност е довело до усещане за почти пълна безнаказаност на политическия елит.

Загрижеността в някои държави членки е свързана не само с нарастващото обществено недоверие, но и с риска за репутацията на международната сцена. Вследствие на това държавите членки вече отдават много по-приоритетно значение на борбата с корупцията, като се предприемат сериозни мерки или се обявяват радикални реформи.

В някои държави членки политизирането на назначенията на длъжности на средно управленско и по-долно равнище в публичната администрация на централно или областно/местно ниво беше посочено като сериозен проблем. Подобни практики повишават податливостта на корупция, увеличават риска от конфликт на интереси, отслабват механизмите за контрол и подкопават доверието в публичната администрация като цяло.

Отговорност на лицата, заемащи изборни държавни длъжности, в случай на корупция

Едно от основните затруднения във връзка с антикорупционните политики е липсата на хармонизирано определение за „публичен служител“ на равнището на ЕС, което да включва и лицата, заемащи изборни държавни длъжности. През 2012 г. Комисията представи предложение за директива за наказателноправна защита на финансовите интереси на ЕС от измами и свързани с измама престъпления⁹, в която се съдържа определение за „публичен служител“, включващо лицата, заемащи законодателни длъжности. Преговорите в Съвета¹⁰ и Европейския парламент¹¹ по предложената директива показват, че липсва подкрепа за предложеното определение, чиято цел е да се инкриминират корупционните деяния, извършвани от лица, заемащи изборни държавни длъжности. Според Комисията обаче, за да се постигне общ подход в ЕС, е необходимо ясно хармонизиране на наказателната отговорност на лицата, заемащи изборни държавни длъжности, за корупционни престъпления.

9 COM(2012) 363.

10 Вж. общия подход от 3 юни 2013 г., Документ на Съвета № 10232/13.

11 Вж. становището на комисията по правни въпроси, A7-0000/2013.

Финансиране на политическите партии

Един от елементите от по-общия контекст, за които опитът показва, че влияят върху корупцията, е финансирането на политическите партии. Скорошни случаи на корупция в големи мащаби, свързани с незаконно финансиране на политически партии, засегнаха политици в някои държави членки. В редица държави от ЕС бяха установени и купуване на гласове и други форми на упражняване на незаконно влияние върху избирателите.

Оценките на GRECO за финансирането на политическите партии оказаха осезаемо въздействие върху реформирането на нормативната уредба, а до известна степен и на институционалната рамка в тази област. С някои изключения повечето държави членки са изменили наскоро правните си уредби относно финансирането на партиите и са повишили стандартите за прозрачност, включително по отношение на даренията. В две държави членки няма каквито и да било ограничения за анонимни дарения. В една от тях публикуването на отчетите на политическите партии не е задължително. Основните партии в нея обаче сключиха доброволно споразумение за гарантиране на финансова прозрачност. Освен това предстоят изменения на законодателството относно финансирането на партиите, с които се цели съобразяване с препоръките на GRECO. Втората от тези държави членки не е обявила дали има планове да измени допълнително законодателството си във връзка с препоръките на GRECO. Друга държава членка преработи наскоро законодателството си относно финансирането на партиите, но все още има пропуски, свързани с максимално допустимите размери на даренията, режима на финансиране от публични дружества, механизмите за контрол и правомощията за налагане на наказания.

Добре регламентирана и прозрачна система за финансиране на политическите партии — Финландия

Финландия измени своя Закон за политическите партии през 2010 г., като взе под внимание всички препоръки, отправени от GRECO. Преди това тя е имала само ограничена нормативна уредба относно финансирането на политическите партии. С новото законодателство се цели прозрачност при финансирането на кандидатите за изборите, на политическите партии, както и на другите образувания, свързани с партиите. Ако се прилага съгласно замисъла, законът ще увеличи значително прозрачността на финансирането в политиката. Според GRECO Финландия може да служи за пример на останалите държави.

В някои случаи политическите партии са завишили етичните си изисквания и са санкционирали или са освободили свои членове, замесени в скандали за корупция. В една от държавите членки са отбелязани значителни постижения в повишаването на прозрачността и отчетността в парламентарната система. Въпреки това дори в страните, където има подобни примери за политическа отговорност, мерките в областта на етиката не са повсеместна практика.

При упражняването на контрол върху финансирането на партиите все още се наблюдават сериозни недостатъци. Резултатите от проведените наскоро законови реформи тепърва ще се проявят. Често веднага след отстраняването на някоя нормативна празнота (например за прозрачността и максималния размер на даренията) сякаш се появяват други (напр. във връзка с режима за отпускане на заеми при облекчени условия, схемите за многократни дарения, недостатъчния контрол върху

фондациите или другите образувания, свързани с политическите партии, и др.). Проактивният контрол и налагането на възпиращи санкции за незаконно финансиране на партиите все още не са се превърнали в редовни практики в целия ЕС и са нужни повече усилия, за да се гарантира последователно правоприлагане.

Б. Механизми за контрол и превенция

Използване на политики за превенция

Политиките за превенция обхващат широк кръг аспекти, включително ясно формулирани етични правила, мерки за повишаване на осведомеността, изграждане на култура на почтеност в различните образувания, възприемане на строг тон от високата йерархия по въпросите на етиката ефективни механизми за вътрешен контрол, прозрачност, лесен достъп до информацията, представляваща интерес за обществеността, ефективни системи за оценка на постигнатото от публичните институции и т.н. В областта на предотвратяването на корупцията има големи различия между държавите членки. В някои политиките за превенция досега са били прилагани разпокъсано, като не са били постигнати убедителни резултати. В други действителната превенция е допринесла за изграждането на трайна репутация на „чисти държави“. Макар че корупцията не се смята за значителен проблем в последните, те имат активни и динамични програми в областта на етиката и превенцията, като повечето органи на централната и местната власт им отдават приоритетно значение. В други държави членки корупцията дълго е била смятана за по-маловажен проблем, поради което не е била възприета активна позиция по отношение на насърчаването на всеобхватните превантивни действия.

Активно насърчаване на етиката в публичния сектор — Нидерландия

Етиката, прозрачността и отчетността се насърчават активно в публичната администрация в Нидерландия. Създадена от Министерство на вътрешните работи и делата на Кралството, Службата за насърчаване на етиката в публичния сектор (BIOS) е независим институт, който поощрява и подпомага публичния сектор при разработването и прилагането на политики в областта на етиката.

Освен това много нидерландски градове и общини прилагат местна политика за етика, което е повишило установяването на случаи на нередности, свързани с етиката (като те са се увеличили от 135 през 2003 г. на 201 през 2010 г.). През последните 20 години политиките на местно равнище в областта на етиката са се развили и са станали неразделна част от местното управление.

Външни и вътрешни механизми за контрол (извън системата на правоприлагането)

Механизмите за контрол играят важна роля както за предотвратяването, така и за разкриването на корупцията в публичните органи. Някои държави членки натоварват с голяма отговорност правоохранителните органи и прокуратурата или агенциите за борба с корупцията, като се смята, че единствено те отговарят за решаването на проблема с корупцията в страната. Макар работата на тези институции да е от огромно значение, с дълбоко вкоренената корупция не може да се води борба без да се възприеме всеобхватен подход, насочен към засилване на превенцията и механизмите

за контрол навсякъде в публичната администрация, както на централно, така и на местно равнище.

Сметните палати в някои страни са изиграли важна роля за постигането на напредък в антикорупционните реформи. В няколко държави членки Сметната палата участва активно в уведомяването на съответните органи при подозрения за наличие на корупция. В някои случаи тя отговаря и за проверките на финансирането на политическите партии и предизборните кампании. Дейната ѝ роля обаче не се съпътства от ефективен вътрешен и външен контрол на областно и местно равнище.

В много държави членки вътрешният контрол в страната (особено на местно равнище) е слаб и неkoordinиран. Необходимо е той да бъде засилен и да се комбинира със солидни политики за превенция, за да се постигнат осезаеми и трайни резултати в борбата срещу корупцията.

Разкриване на информация за имущественото състояние

Разкриването на информацията за имущественото състояние на лицата на държавна длъжност, заемащи „чувствителни“ постове, е практика, която допринася за засилването на отчетността на тези лица, гарантира по-голяма прозрачност и улеснява откриването на потенциални случаи на незаконно обогатяване, конфликт на интереси или несъвместимост, както и установяването и разследването на потенциални корупционни практики.

Възприети са различни подходи по отношение на разкриването на информация за имущественото състояние на лицата, заемащи изборни длъжности — от изискването за разкриване на значително количество информация¹² до политики на по-ограничено разкриване или на неразкриване. За трайно заемащите поста си лица на държавна длъжност в някои сектори разкриването на информация за имущественото състояние би могло да бъде решение за избягването на конфликти на интереси. Въпреки различаващите се подходи може да се открие обща тенденция към по-строги изисквания към лицата на държавна длъжност за разкриване на информация за имуществото им. Малък брой държави членки, които по традиция нямаха разпоредби, предвиждащи разкриването на такава информация, въведоха наскоро или обявиха, че ще въведат такива системи.

Важен аспект в това отношение е проверката на разкритата информация. В някои държави членки органите, натоварени с контрола при разкриването на информация за притежаваното имущество, разполагат с ограничени правомощия и инструменти за работа. В други държави, признаците за активно прилагане или контрол на тези разпоредби са съвсем малко. В няколко държави системата за проверки е сложна и тромава, което влияе отрицателно върху ефективността ѝ. Сред държавите членки има съвсем малък брой примери за задълбочени проверки: в тези страни обстойните проверки се извършват от специализирани независими агенции за борба с корупцията или за защита на етичните норми, които разполагат с необходимите правомощия и инструменти, за да могат да проверяват произхода на имуществото на съответните

12 Разкриването на информация за имущественото състояние не означава автоматично, че тази информация се публикува, като публикуването трябва да бъде съобразено с правото на защита на данните. Някои от държавите членки, които прилагат системи за разкриване на информация за притежаваното имущество, не публикуват всички имуществени декларации. Въпреки това те изискват от лицата, заемащи държавни длъжности, да подават подробни имуществени декларации пред съответните органи.

лица, заемащи държавна длъжност, в голям брой бази данни (на данъчната администрация, търговския регистър и др.) с цел установяване наличието на евентуални неверни декларации.

Разпоредби относно конфликтите на интереси

При конфликтите на интереси е налице ситуация, при която лица, заемащи държавна длъжност, извършват, възнамеряват да извършат или създават впечатление, че извършват действия в полза на частни интереси¹³. По тази причина въпросът за конфликтите на интереси беше включен в обхвата на редица антикорупционни инструменти и механизми за извършване на преглед, включително онези, които са свързани с Конвенцията на ООН срещу корупцията (UNCAC), GRECO и ОИСП.

Правната уредба и санкциите, приложими при конфликт на интереси, се различават в отделните държави от ЕС. Някои държави членки са въвели специално законодателство, в чиито обхват попадат широк кръг лица, избрани или назначени на държавна длъжност, и са създали специализирани служби, натоварени с извършването на проверки. Нивото на упражнявания контрол се различава в отделните държави членки: в някои има независими служби, които следят за конфликти на интереси, но капацитетът им да покрият цялата територия на страната е ограничен и последващите действия след постановяването на решения от тях са недостатъчни; в други има комисия по етика, която извършва въпросните проверки и докладва на парламента; в някои случаи проверките по отношение на членовете на парламента се правят от парламентарна комисия, а в други — от комисия, натоварена с извършването на проверки за конфликт на интереси и на проверки на имуществените декларации, макар че капацитетът на тези комисии и правомощията им за налагане на санкции са често ограничени. Проверките по същество често са напълно формални и в повечето случаи се ограничават до административни справки. Капацитетът и средствата, необходими за осъществяване на задълбочен контрол, често са недостатъчни.

Особените трудности, които възникват повсеместно, се дължат на редките и ниски санкции, приложими спрямо лицата, заемащи изборни длъжности. Когато етичните кодекси на различните изборни органи съдържат разпоредби относно конфликтите на интереси, те обикновено не са придружени от възпиращи санкции. В това отношение партийната дисциплина и самоконтролът може да не се окажат достатъчно ефикасни. Наред с това развалянето на договори и прекратяването на процедури, сключени или провеждани при конфликт на интереси, или възстановяването на причинените вреди често се оставят да се регламентират от гражданското законодателство и не се прилагат ефективно на практика.

Конфликтите на интереси при вземането на решения, при предоставянето на публични средства и възлагането на обществени поръчки, особено на местно равнище, са се превърнали в повтарящ се модел в редица държави членки. В

13 Съветът на Европа е определил конфликта на интереси като ситуация, „при която лицето, заемащо държавна длъжност, има частен интерес от такова естество, че влияе или изглежда, че влияе на безпристрастното и обективно изпълнение на официалните му функции“, като под частен интерес се разбира „всяка изгода за лицето, неговото семейство, близките му роднини, приятелите и лицата или организациите, с които лицето има или е имало стопански или политически отношения“. Частният интерес включва и всяка отговорност, било то финансова или гражданска, свързана с посочените лица. Вж. Препоръка № R (2000) 10 на Комитета на министрите към държавите членки във връзка с кодексите за поведение за лицата, заемащи изборни държавни длъжности:

[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Rec\(2000\)10_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Rec(2000)10_EN.pdf).

настоящия доклад се анализират конкретните предизвикателства в това отношение, срещани на областно и местно равнище в държавите членки, в които тези проблеми са по-сериозни. Между областните и местните администрации се наблюдават (понякога огромни) различия, като липсва съгласуван подход за налагане на минимални стандарти и повишаване на осведомеността по отношение на конфликтите на интереси. По принцип конфликтът на интереси не е инкриминиран в държавите членки на ЕС. В една от тях той е обявен за престъпление, макар че засега не са отчетени успешно приключили наказателни производства. Някои форми на конфликт на интереси са инкриминирани и в друга държава членка (а именно наличието на незаконни интереси в дейност, която се управлява или контролира от държавни служители).

Мобилността на работната сила между публичния и частния сектор е от основно значение за функционирането на едно модерно общество и може да донесе значителни ползи както на публичния, така и на частния сектор. Тя е свързана обаче с потенциален риск бившите държавни служители да разкрият информация, добита в рамките на предишните им функции, която не следва да бъде разкривана, или лица, работили в частния сектор, да заемат публична длъжност, която води до конфликт на интереси по отношение на бившия им работодател. Изрични мерки за подобни ситуации са предвидени само в някои държави членки, а правоприлагането често не е задоволително.

В. Репресивни мерки

Наказателно право

Като цяло са въведени наказателноправни разпоредби срещу корупцията, отговарящи на изискванията на Съвета на Европа, ООН и законодателството на ЕС. Една държава членка все още не е ратифицирала UNCAC. Главната пречка за ратифицирането от страна на тази държава е, че в нея не се предвижда наказателна отговорност за лицата, заемащи изборни държавни длъжности, в случай на даване или получаване на подкуп.

Някои държави членки са осъществили или планират съществени реформи в областта на наказателното право и наказателния процес. Една от общите цели е производствата да станат по-ефикасни и по-бързи и да се укрепят средствата за борба с корупцията (включително чрез подобряване на определенията на престъпленията, по-високи наказания в определени случаи и разпоредби за ускорени производства). При определянето на границата между законосъобразното и незаконосъобразното поведение някои държави членки все още имат тесен обхват на инкриминиране.

Рамково решение 2003/568/ПВР относно борбата с корупцията в частния сектор не е транспонирано еднакво добре¹⁴. Налице са конкретни пропуски в транспонирането на разпоредбите относно инкриминирането на всички елементи на активния и пасивния подкуп и относно отговорността на юридическите лица. Дори за държавите членки, които са транспонирани Рамковото решение, информацията относно правоприлагането е оскъдна.

14 COM(2011) 309 окончателен, Втори доклад от 6 юни 2011 г. относно прилагането на Рамково решение 2003/568/ПВР: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0309:FIN:BG:PDF>.

Ефективност на службите за противодействие на корупцията

Всяка държава членка трябва сама да решава какви институционални структури за борба с корупцията може да са необходими в нейния национален контекст в зависимост от мащабите и естеството на корупцията в страната, конституционната и нормативната уредба, традициите, връзката с други национални политики, цялостната институционална рамка и др.

Няколко държави членки имат централни служби за борба с корупцията, които имат едновременно превантивни и репресивни функции, докато в други има специализирани служби за превенция на корупцията, някои от които са оправомощени да се занимават и с проверки на имотното състояние, конфликти на интереси, несъвместимост, а в някои случаи и финансиране на политическите партии. В някои други страни има правоохранителни или прокурорски служби, специализирани в борбата с корупцията.

В днешно време като цяло се признава, че създаването на специализирани служби за борба с корупцията — независимо дали работата им е фокусирана върху превенцията или репресивните мерки, или върху двете, — не е панацея. Постигнатите резултати се различават. Анализите по държави, съдържащи се в настоящия доклад, показват обаче, че някои от тези служби са били ефикасни двигатели за провеждането на реформи в областта на борбата с корупцията в съответната страна.

Постиженията на някои от тези служби са били по-трайни от постиженията на други. Сред факторите, повлияли на техния (временен или дълготраен) успех са: гаранциите за независимост и липсата на политическа намеса, подбор и повишаване в длъжност на персонала, основани на качествата, мултидисциплинарно сътрудничество между оперативните екипи и с другите институции, бърз достъп до базите данни и до разузнавателна информация, както и осигуряването на необходимите ресурси и умения. Тези елементи обаче не са обединени последователно във всички държави членки.

Добри практики при службите за противодействие на корупцията

Словенската Комисия за превенция на корупцията (КПК) е утвърдила ролята си, като се стреми да „поддържа върховенството на закона чрез усилия за борба с корупцията“, както признава и словенският Конституционен съд. Въпреки ограничените си ресурси КПК е постигнала солидни резултати при осъществяване на функциите си, извършвайки над 1 000 проверки и разследвания на година. Тя е проверила имуществото и интересите на лидери от всички основни политически партии, като наскоро е установила нарушения на законодателството относно разкриването на информация за притежаваното имущество, както и наличието на богатство, за което се смята, че е с неустановен произход, принадлежащо на важни политически фигури.

Румънската Национална дирекция за борба с корупцията (НДБК) е специализирана прокуратура за борба с корупцията по средните и високите етажи на властта, която е постигнала значителни резултати в провеждането на безпристрастни разследвания и образуването на наказателни производства по твърдения за корупция по най-високите нива в политиката, съдебната власт и други сектори, като данъчната администрация, митниците, енергетиката, транспорта, строителството, здравеопазването и др. През последните седем години тя е повдигнала обвинения срещу над 4 700 обвиняеми. 90,25% от повдигнатите от нея обвинения са били потвърдени с окончателни съдебни решения. Близо 1 500 обвиняеми

са били осъдени с окончателно съдебно решение, като почти половината от тях са заемали много високи длъжности. От ключово значение за постигането на тези резултати е била структурата на НДБК, която наред с прокурорите, които ръководят и упражняват надзор върху разследванията, включва и съдебна полиция, както и експерти в областта на икономиката, финансите и ИТ.

Латвийското Бюро за превенция и борба с корупцията (БПБК) си е изградило солидна репутация както в Латвия, така и извън нея. То съчетава функции, свързани с предотвратяването, разследването и образованието, включително и контрола на финансирането на политическите партии. БПБК работи и като орган за досъдебно разследване, на който са предоставени обичайните полицейски правомощия и право на достъп до банковите и данъчните бази данни. Неотдавна Бюрото премина през период на вътрешни сътресения.

Хърватската служба за борба с корупцията и организираната престъпност към държавната Главна прокуратура (СБКОП) е доказала ефикасността си в провеждането на проактивни разследвания и на увенчани с успех наказателни производства, включително по нашумели дела срещу лица, избрани или назначени на високи държавни длъжности.

Централната специализирана прокуратура за борба с корупцията в Испания е постигнала сериозни резултати в разследването и наказателното преследване, включително по дела за корупция по високите етажи във връзка с твърдения за сложни схеми за незаконно финансиране на политически партии. Службата за борба с корупцията на Каталония е регионален орган за борба с корупцията, специализиран в превенцията и разследването на корупцията и измамите, и е единствена по рода си в Испания. Нейната цел е да предотвратява и разследва злоупотребите с публични средства, като същевременно е натоварена с даването на насоки на други органи.

В някои държави членки на службите за борба с корупцията, провеждащи разследвания срещу политици, впоследствие се оказва пряк или непряк натиск. Той може да бъде под формата на публични изявления или друг вид оспорване на легитимността на ръководството на тези служби или на техните институционални правомощия и компетентност. Много е важно да се осигурят необходимите гаранции, за да могат въпросните служби за борба с корупцията да продължат да изпълняват мисията си без да им бъде оказван неправомерен натиск.

Капацитет на правоприлагащите органи, прокуратурата и съдебната система

Ефикасността на **правоохранителните органи и прокуратурата** при разследване на корупция се различават значително в различните държави на ЕС. Факторите, които са взети под внимание при оценяването на ефикасността им, включват очакваните мащаби и естеството на корупцията, с която те трябва да се борят, балансът с превантивните мерки, политическата воля в подкрепа на независимостта им, капацитетът и ресурсите, с които разполагат, потенциалните препятствия пред разследванията, ефективността на съдебната система, и по-специално нейната независимост, и др. Оценяването е затруднено поради факта, че в повечето държави членки статистиките за корупционните престъпления не са съгласувани. Почти не съществуват актуални и точни консолидирани статистически данни, проследяващи всички етапи на производствата по делата за корупция.

Репресивните мерки сами по себе си не са достатъчни, за да се води ефективна борба с корупцията. Независимо от това способността на съдебната система да налага достатъчно ефикасни наказателни санкции има основна възпираща роля и е ясен знак, че корупцията не се толерира.

Някои държави членки поставят особен акцент върху репресивния елемент и полицейските действия се превръщат в най-видимия аспект от усилията за борба с корупцията. Забележителни резултати могат да се наблюдават обаче и в държави членки, в които прокуратурата работи ефикасно като цяло (а не само службите, специализирани в борбата с корупцията). В някои държави членки търсенето на наказателна отговорност рядко се увенчава с успех или разследванията са твърде продължителни.

Независимостта на съдебната власт е ключов елемент на антикорупционните политики както от гледна точка на капацитета на съдебната система да се справя ефективно с делата за корупция, включително за корупция по високите етажи, така и от гледна точка на етичните норми в самата правосъдна система. Реалните гаранции за независимост и високите етични стандарти в съдебната власт са от съществено значение за обезпечаването на необходимите условия за постигане на ефективна съдебна система, която правораздава обективно и безпристрастно по делата за корупция, без да е подложена на неправомерен натиск. Забелязва се, че независимостта на правоохранителните органи и прокуратурата е проблем в някои държави членки. Без да се дава оценка за цялостната институционална структура, която отразява конституционното, законовото и културното устройство на всяка държава и се наблюдава чрез отделни механизми и процедури на равнище ЕС — и по-специално чрез Информационното табло на ЕС в областта на правосъдието и рамката относно върховенството на закона, обявени и описани накратко от председателя Барозу в речите му през 2012 и 2013 г. относно състоянието на Съюза — по отделни поводи беше изразена загриженост във връзка с политическата намеса в работата на прокурорските органи и съдилищата по дела за корупция. Примери за това са непрозрачното или своеволно прилагане на процедурите по назначаване, повишаване или освобождаване на водещи прокурори, работещи по дела за корупция, както и освобождаванията от длъжност или опитите за дискредитиране на органи за борба с корупцията или на техните ръководители без видима обективна причина. В други случаи политици са се намесвали в управлението и работата на правоохранителните органи за борба с корупцията. Широките правомощия, от които се ползват някои институции за борба с корупцията, не винаги се придружават от задължения за отчетане, което води до усещане, че те може да се въздържат от дела, които са силно медиатизирани, или че прибегват до спорни методи за разследване.

Няма единен стандарт, който да може да се счита за модел при процедурите по назначаване и освобождаване на ръководители на правоохранителните и прокурорските органи. В повечето държави членки тези решения са в ръцете на правителството като израз на политическа отговорност и отражение на мястото на правоохранителните органи и прокуратурата сред органите на изпълнителната власт. Независимо от процедурата, която се следва, този процес трябва да бъде надежден и да се основава на заслугите, за да се избегне всякакво впечатление за политическа пристрастност и да се позволи на полицията и прокуратурата да разследват корупцията навсякъде, където я има.

Липсата на ефективна координация между правоохранителните органи и службите за борба с корупцията също беше изтъкната като слабост в някои държави членки.

Отделните анализи по държави подчертават безпокойството във връзка с почтеността в **съдебната система** при работа по дела за корупция, както и опасенията във връзка с независимостта или етичността ѝ, породени от обема и естеството на делата за корупция срещу съдии или прокурори. В една от държавите членки съд, специализиран в борбата срещу корупцията, е бил изправен пред сериозни затруднения (и дори е бил закрит за известно време), които са засегнали стабилността и способността му да постигне убедителни резултати.

В няколко държави членки се наблюдава липса на решителност и на капацитет в съдебната система за решаване на сложни или чувствителни дела за корупция. В някои държави членки има опасност делата за корупция да бъдат прекратени поради изтичане на погасителната давност, ако съдебните производства се окажат прекалено дълги и тромави. Има ситуации, при които процесуалните разпоредби се прилагат в практиката по такъв начин, че водят до значително забавяне, с което понякога се цели да се попречи на приключването на съдебното производство.

Подчертан беше и слабият възпиращ ефект на присъдите в няколко държави членки, където се наблюдава тенденция по дела за корупция да се налагат санкции с отсрочено изпълнение или леки наказания. Има обаче и скорошни случаи, при които съдилищата са постановили присъди с лишаване от свобода по дела за корупция, които имат възпиращ ефект.

В една държава членка ролята на разследващите съдилища е оценена като решаваща за напредъка на законодателните и институционалните реформи във връзка с корупцията, но анализът повдига също така въпроси относно продължителността на техните производства и реалното въздействие върху наказателното преследване.

Следва да се отбележи, че в някои държави членки процесуалните недостатъци могат често да попречат на разследването на случаите на корупция. Примери в тази насока са прекомерните или неясни разпоредби относно снемането на имунитет или погрешното им прилагане, както и наличието на давностни срокове, които възпрепятстват успешното приключване на сложни дела, особено ако са съчетани с твърде голяма продължителност на производството или негъвкави правила за достъп до банкова информация, затрудняващи финансовите разследвания и трансграничното сътрудничество.

Г. Конкретни рискови области

Дребна корупция

Дребната корупция продължава да бъде широко разпространен проблем само в ограничен брой държави членки. В тях е имало редица инициативи за борба с корупцията, които обаче не са успели да се справят с дребната корупция. Няколко държави членки, в които дребната корупция е била смятана за траен проблем преди няколко десетилетия, са успели да постигнат напредък в тази област, както се вижда от проучванията за прекия опит с корупцията, които разкриват положителни тенденции и понякога дори класират тези държави над средното за ЕС равнище в това отношение. Въпреки обещаващия напредък в посока намаляване на дребната корупция като цяло, известен брой държави членки все още се борят с условията, благоприятстващи риска

от корупция в сектора на здравеопазването, където продължава да има стимули за неофициални плащания в замяна на привилегировано отношение.

Рискове от корупция на регионално и местно равнище

Смята се, че рисковете от корупция са по-големи на регионално и местно равнище, където взаимният контрол и вътрешните проверки обикновено са по-слаби, отколкото на централно равнище. В някои държави членки се наблюдават големи разлики, когато става въпрос за доброто управление и ефективността на антикорупционните политики¹⁵.

В много от държавите членки голямата оперативна самостоятелност на регионалното управление или на местната администрация (които също така управляват значителни средства) не е съчетана със съответстващо равнище на отчетност и контролни механизми. Конфликтите на интереси предизвикват особени проблеми на местно равнище. Необходимо е да се положат повече усилия за разпространяване на добрите практики, прилагани от някои региони или местни администрации, и за създаване на равни условия, приложими както за избраните, така и за назначените длъжностни лица на местно ниво, особено що се отнася до нормите за прозрачност, разкриването на информация за притежаваното имущество, предотвратяването и санкционирането на конфликтите на интереси и контрола върху разходването на публични средства.

От друга страна, на местно или регионално равнище са забелязани ефективни практики за превенция. В една от държавите членки е създадена мрежа от над 200 регионални, общински и областни администрации, които работят съвместно за предотвратяване на корупцията и на проникването на мафията в публичните структури.

Някои уязвими сектори

В няколко държави членки анализът показва наличието на сектори, които изглеждат особено уязвими на корупция и се нуждаят от целенасочени решения.

Градското развитие и строителството са сектори, които обикновено са силно уязвими на корупция навсякъде в ЕС. В доклада те са посочени като особено податливи на корупционни практики в някои държави членки, където през последните години е имало много разследвания и наказателни производства по случаи на корупция. За да отстрани рисковете в тази област, една държава членка е създавала специализирана прокуратура за борба с престъпността срещу околната среда и в сферата на градоустройството, занимаваща се с широк кръг престъпления, сред които и корупцията. Планирането на околната среда беше изтъкнато като област, уязвима на корупция, в една от държавите членки, където във връзка с предоставянето на разрешения за градоустройствени дейности, особено за широкомащабни проекти, е имало твърдения за корупция и незаконно финансиране на политически партии.

В сектора на здравеопазването — където уязвимостта от гледна точка на корупцията също е широко разпространена, особено във връзка с обществените поръчки и фармацевтичната промишленост, — беше направена по-задълбочена оценка в редица държави членки. Понастоящем тези държави разработват стратегии и реформи за

15 Констатации на Quality of Government Institute (Институт за качеството на управлението) към Университета в Гьотеборг, Швеция.

справяне с корупцията в здравеопазването. Въпреки това засега осезаемите резултати са редки. Неофициалните плащания и корупцията в сферата на обществените поръчки и във фармацевтичния сектор продължават да будят поводи за безпокойство.

Корупцията в данъчната администрация, изтъкната като сериозен проблем в една държава членка, се нуждае от целенасочени стратегически действия.

Като цяло повечето от гореспоменатите държави членки не разполагат със съгласувани механизми за оценка на риска или със специални секторни стратегии за противодействие на корупцията в уязвимите сектори.

Етика и прозрачност на финансовия сектор

Необходимостта от укрепване на нормите относно етиката и прозрачността във финансовия сектор беше често подчертавана след възникването на финансовата криза. В настоящия доклад тези въпроси се повдигат във връзка с редица държави членки.

В доклад на Парламентарната асамблея на Съвета на Европа се прави връзка между „случаите на голяма корупция“ и отклоненията от данъчно облагане чрез използване на офшорни дружества и данъчни убежища¹⁶. Докладът се позовава на инициативата за възстановяване на откраднати активи, предприета от Световната банка¹⁷ и Службата на ООН по наркотиците и престъпността (СНПООН), в рамките на която са били анализирани 150 случая на голяма корупция и е установена пряка връзка между широкомащабната корупция, в която участват високопоставени лица, заемащи държавна длъжност, и укриването на откраднати активи посредством непрозрачни фиктивни дружества, фондации и тръстове. Освен това в него се посочват пречките пред разследването и проследяването на откраднатите активи, дължащи се на липсата на достъп до информация относно действителните собственици и използването на сложни корпоративни структури, попадащи в множество юрисдикции.

В същия доклад на Парламентарната асамблея една държава членка бе поставена сред други членове на Съвета на Европа, „които приемат или толерират повече или по-малко спорни финансови и правни условия, характерни за офшорната система“. Неотдавна въпросната държава членка обяви плановете си за преразглеждане на нормативната си уредба относно достъпа до банкова информация.

В друга държава членка скорошната полемика във връзка с финансовия сектор, включително големите банки, по въпроси като фиксирането на лихвените проценти, безотговорното и спекулативното отпускане на заеми и липсата на надлежни проверки, предизвика загриженост относно правната уредба и прилагането на действащите разпоредби. Ролята, която банките играят за улесняване или създаване на възможности за изпиране на пари, също беше широко обсъждана. Плановете за създаване на публично достъпен регистър на собствениците на регистрирани дружества имат за цел да се повиши прозрачността.

Друга държава членка е поела ангажимент да засили банковия надзор и нормативната си уредба и да укрепи защитните мерки срещу изпирането на пари.

16 <http://assembly.coe.int/ASP/XRef/X2H-DW-XSL.asp?fileid=18151&lang=EN>.

17 <http://star.worldbank.org/star/>.

Подкупване на чужди длъжностни лица

Държавите членки, които се справят ефективно с корупцията на своята територия, често срещат проблеми с поведението на своите дружества в чужбина, особено в държави, където корупционните практики са широко разпространени. ОИСР провежда строго наблюдение в тази област, като в редовните си оценки изтъква както добрите, така и не толкова задоволителните резултати от правоприлагането. Добри практики съществуват в редица държави членки, като те се изразяват например в голям брой успешно проведени наказателни производства и високо равнище на наложените санкции, в отдаване на приоритет на делата за подкупване на чужди длъжностни лица или в неотдавнашно приемане на всеобхватен закон срещу подкупите, с който се укрепват законовите и процесуалните инструменти за предотвратяване и преследване на корупцията, и особено на подкупването на чужди длъжностни лица.

Стабилна нормативна уредба за противодействие на подкупите, давани на местни и чужди длъжностни лица — Закон за борба с подкупите (Bribery Act) на Обединеното кралство

Законът за борба с подкупите от 2010 г., влязъл в сила на 1 юли 2011 г., нарежда Обединеното кралство сред държавите с най-строго законодателство срещу подкупите в света. Той не само инкриминира даването и получаването на подкупи и подкупването на чужди длъжностни лица, но и разпростира наказателната отговорност спрямо търговските образувания, които не успеят да предотвратят даването на подкупи от тяхно име. Разпоредбите относно извънтериториалната компетентност позволяват на Службата за противодействие на тежките измами (Serious Fraud Office — SFO) да подвежда под наказателна отговорност всяко дружество или свързано с него лице, които са представени в Обединеното кралство, дори дружеството да е установено в чужбина. Търговските организации са освободени от наказателна отговорност, ако разполагат с адекватни процедури за предотвратяване на подкупите.

Придружаващото закона Ръководство за търговските организации (Guidance to Commercial Organisations (GCO), изготвено от Службата за противодействие на тежките измами, повишава осведомеността за новата нормативна уредба и предоставя практически насоки на предприятията (включително чрез казуси) във връзка с вменения им от закона задължения да предотвратяват или установяват деянията, представляващи подкуп. В съответствие с отправена по-рано препоръка на ОИСР в Ръководството ясно се посочва, че рушветите се считат за незаконни подкупи и на предприятията се предоставят критерии за различаване на гостоприемството от прикритите форми на подкуп.

Службата за противодействие на тежките измами разполага с широки правомощия да разследва и преследва по наказателен ред тежките и сложни измами, в това число и корупцията. При определени обстоятелства тя може да разглежда и възможността за издаване на разпореждания за събиране на вземания с гражданско-правен произход (civil recovery orders), както и постигането на споразумения, при спазване на горепосоченото Ръководство.

ОИСР е отправила критики към други държави членки, че в тях наказателното преследване за даване на подкупи на чужди длъжностни лица е недостатъчно или въобще не съществува, като се имат предвид рисковете от корупция, пред които са изправени предприятията им в чужбина.

Държавни предприятия

В някои държави членки съществуват недостатъци по отношение на надзора на държавните предприятия, когато законодателството е неясно и политизирането възпрепятства назначенията според заслугите и преследването на обществен интерес. Наред с това липсват достатъчно гаранции или механизми за противодействие на корупцията, чрез които конфликтите на интереси да бъдат предотвратявани или санкционирани. Няма достатъчно прозрачност относно разпределението на средствата, а в някои случаи и закупуването на услуги от тези дружества. Проведени наскоро разследвания във връзка със злоупотреби със средства, корупционни практики и изпиране на пари, свързани с държавни предприятия, разкриват високата степен на рисковете от корупция в тази област, както и слабостите при контрола и превенцията.

По отношение на няколко държави членки докладът подчертава необходимостта от по-голяма прозрачност и по-ефикасни проверки на процедурите на ускорена приватизация, които могат да увеличат риска от корупция.

Връзки между корупцията и организираната престъпност

В държавите членки, в които организираната престъпност е сериозен проблем, корупцията често се използва за улесняване на други деяния. В една от държавите членки многобройните случаи на твърдения за незаконно финансиране на политически партии на централно или местно равнище са били свързани и с организирани престъпни групи. Връзките между организирани престъпни групи, бизнеса и политиките продължават да са проблем за тези държави членки, особено на регионално и местно ниво, както и в областта на обществените поръчки, строителството, услугите по поддръжка, управлението на отпадъците и др. Изследванията показват, че в друга държава членка организираната престъпност оказва влияние на всички нива, включително в политиката. На политическата корупция в нея често се гледа като на средство да се получи пряк или непряк достъп до властта. Счита се, че нивото на сенчестата икономика в тази държава е най-високо измежду държавите — членки на ЕС. Като цяло корупцията продължава да бъде сериозна заплаха като средство, използвано от организирани престъпни групи за инфилтриране в публичния и частния сектор, както се посочва в оценката на заплахата от тежката и организираната престъпност в ЕС, изготвена през 2013 г. от Европол.

Д. Съпътстващи проблеми

Има редица съпътстващи проблеми, които макар сами по себе си да не са непременно свързани с корупцията, могат да оказат въздействие върху степента, в която дадена среда създава условия за корупция. Провеждането на ефективни политики в тези области може да доведе до намаляване на възможностите за корупция.

Политики за прозрачност и свобода на информацията

Откритостта и прозрачността могат да играят ролята на възпиращ фактор за корупцията и могат да спомогнат за разкриване на нарушенията, когато възникнат такива. Макар повечето държави членки да разполагат с подходящо законодателство в тази област, а други да са в процес на приемане на закони, прилагането на нормите за прозрачност е неравномерно. Една от държавите членки е разработила онлайн приложение, което

представя обобщение на всички разходи за стоки и услуги на публичния сектор (вж. също частта за обществените поръчки). То предоставя също така подробна информация за управителните и надзорните органи на всички притежавани или контролирани от държавата предприятия и техните годишни доклади.

Ефикасните антикорупционни политики в някои държави членки се дължат отчасти на установените традиции, що се отнася до откритостта, прозрачността и разкриването на документи.

Действия за постигане на прозрачност на процеса на вземане на решения в публичната администрация — Гърция

Закон, приет през 2010 г.¹⁸, задължава всички публични институции да публикуват онлайн своите решения, включително свързаните с обществените поръчки. От 1 октомври 2010 г. всички публични институции, регулаторни органи и органи на местното управление са длъжни да публикуват решенията си в интернет чрез програма „Яснота“ (diavgeia — διαύγεια)¹⁹. Решенията на публичните субекти не могат да бъдат изпълнявани, ако не са качени на уебсайтовете на тази програма. От това задължение са освободени само решенията, съдържащи чувствителни лични данни и/или информация, отнасяща се до националната сигурност. Всеки документ се подписва с електронен подпис и автоматично му се дава уникален номер. При несъответствие между текста, публикуван в Държавен вестник, и този на уебсайтовете по програма „Яснота“, последният се ползва с предимство. Сключените договори за обществени поръчки също се публикуват.

Защита на лицата, подаващи сигнали за нередности

Подходящите механизми за подаване на сигнали за нередности, установяващи в публичната администрация процедури, чрез които да се създадат официални канали за докладване на обстоятелства, които служителите може да смятат, че съставляват нередности или дори незаконосъобразни деяния, могат да спомогнат за преодоляване на проблемите с разкриването, присъщи на корупцията (и разбира се в други области). Подаването на сигнали за нередности обаче среща затруднения поради общото нежелание за съобщаване на такива деяния, извършени в организацията, в която работи лицето, подаващо сигнал, както и от страх от репресивни мерки. В този смисъл изграждането на култура на почтеност в рамките на всяка една организация, повишаването на осведомеността и създаването на ефективни механизми за защита, които ще дават увереност на потенциалните лица, които сигнализират за нередности, са от ключово значение²⁰.

Прозрачност при лобирание

В сложния свят на разработването на публичните политики е желателно публичните администрации да участват в непрекъснат диалог с външните участници. Всички заинтересовани страни следва да имат възможност да изразяват своето мнение, но това

18 Закон № 3861/2010.

19 <http://diavgeia.gov.gr/en>.

20 В рамките на проект, съфинансиран от ЕС, Transparency International изготви сравнителен анализ на нормативната уредба в целия ЕС, посветена на защитата на лицата, подаващи сигнали за нередности, вж. http://www.transparency.org/whatwedo/pub/whistleblowing_in_europe_legal_protections_for_whistleblowers_in_the_e_u.

трябва да се прави по прозрачен начин. Тъй като лобистките дейности могат да увеличат риска от корупция и обсебване на регулаторните органи от частни интереси, е желателно да се въведат механизми за регулиране на тези дейности, било то чрез законодателство, или чрез доброволно регистриране на лобистите.

Такива механизми могат да допринесат за създаването на яснота и прозрачност в отношенията между публичните власти и външните заинтересовани страни. По този начин те ще спомогнат за намаляване на риска от корупция. Засега тази област е развита в сравнително малък брой държави членки, макар някои други да са в процес на разработване на законодателство или на правила или да обсъждат възможността от въвеждане на нови механизми.

IV. Обществени поръчки

A. Общ преглед на рамката на ЕС

Размер на пазара на обществени поръчки в ЕС

Обществените поръчки са важен елемент от националните икономики в ЕС. Приблизително една пета от БВП на ЕС се изразходва всяка година от публичните органи и от субекти, уредени от публичното право, за закупуването на стоки, за услуги и строителни работи²¹. Около 20 % от тази сума е за обществени поръчки, чийто размер надвишава праговете, над които се прилага законодателството на ЕС в областта на обществените поръчки. Според Комисията общата стойност на поканиите за подаване на оферти, които надвишават въпросните прагове на ЕС, е възлизила на приблизително 425 милиарда EUR през 2011 г.²²

Практическо значение на политиките за борба с корупцията в областта на обществените поръчки

Поради големия размер на генерираното движение на капитали и редица други фактори обществените поръчки са област, предразположена към корупционни практики. Според проучване от 2008 г., посветено на обществените поръчки и корупцията, разходите, които се прибавят към една поръчка вследствие на корупционни практики, могат да достигнат 20 — 25 %, а в някои случаи дори 50 % от общите разходи по поръчката²³. Както се посочва от ОИСР в нейните Принципи за почтеност при обществените поръчки, „слабото управление при обществените поръчки възпрепятства пазарната конкуренция и увеличава цената, заплащана от администрацията за стоки и услуги, като оказва пряко въздействие върху публичните разходи и съответно върху ресурсите на данъкоплатците. Заложените финансови интереси и тясното взаимодействие между публичния и частния сектор превръщат обществените поръчки в особено рискова област. [...]“²⁴

В проведено през 2013 г. проучване относно разкриването и намаляването на корупцията при обществените поръчки в ЕС се заключава, че през 2010 г. общите преки разходи, свързани с корупцията, в областта на обществените поръчки в само пет сектора (а именно пътен и железопътен транспорт; водоснабдяване и сметосъбиране; градско строителство/съоръжения; обучение; научни изследвания и развитие) в осем държави членки²⁵ са възлизили на 1,4 милиарда — 2,2 милиарда евро²⁶.

Оценките на отделните държави, съдържащи се в настоящия доклад, показват, че обществените поръчки са една от най-уязвимите за корупцията области, като това се илюстрира и от редица случаи на корупция по високите етажи, включващи една или

21 http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/modernising_rules/public-procurement-indicators-2011_en.pdf.

22 http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/modernising_rules/public-procurement-indicators-2011_en.pdf.

23 http://www.nispa.org/files/conferences/2008/papers/200804200047500.Medina_exclusion.pdf.

24 Принципи на ОИСР за почтеност при обществените поръчки (OECD Principles for Integrity in Public Procurement), <http://www.oecd.org/gov/ethics/48994520.pdf>.

25 Франция, Италия, Унгария, Литва, Нидерландия, Полша, Румъния и Испания.

26 „Identifying and Reducing Corruption in Public Procurement in the EU – Development of a methodology to estimate the direct costs of corruption and other elements for an EU-evaluation mechanism in the area of anti-corruption“, 30 юни 2013 г., PriceWaterhouseCoopers и ECORYS.

повече държави. Като се има предвид, че степента на опасност от корупция в процеса на възлагане на обществените поръчки е сравнително висока, предвиждането на гаранции за противодействие на корупцията и измамите в тази област е приоритет както за държавите — членки на ЕС, така и за европейските институции²⁷.

Слабостите в превантивните и репресивните мерки срещу корупцията при обществените поръчки влияят негативно върху управлението на националните и европейските средства.

Действаща нормативна уредба на ЕС

Основната цел на законодателството на ЕС в областта на обществените поръчки (а именно директивата за обществените поръчки, директивата за комуналните услуги, директивата за обществените поръчки в областта на отбраната и сигурността и директивите за правните средства за защита)²⁸ е да гарантира спазването на принципите на Договора за функционирането на Европейския съюз, и по-специално принципите на свободно движение на стоки, свобода на установяване и свобода на предоставянето на услуги, както и на произтичащите от тях принципи. То има за цел да гарантира, че пазарите за обществени поръчки са отворени за целия ЕС, така че да се допринесе за най-ефективно използване на публичните средства, като по този начин се насърчава изграждането на справедлива, единна и прозрачна платформа за изразходване на публичните средства. Това може да окаже положително въздействие и върху съвкупността от антикорупционните политики в ЕС, при които прозрачността и лоялната конкуренция играят важна роля за предотвратяването на корупционните практики.

Законодателството за обществените поръчки съдържа също така разпоредби, които са по-пряко свързани с политиките за борба с корупцията, например за изключване от участие в тръжната процедура на кандидат, срещу който е постановена окончателна присъда по обвинения за корупция, подробни разпоредби относно публичността и прозрачността на различните етапи от процеса по възлагане на обществени поръчки, минимални стандарти за средствата за правна защита, специални разпоредби за необичайно ниските оферти, както и разпоредби за установяване на някои изисквания за изменението на договорите. Понастоящем предоставянето на концесии за строителство е предмет на ограничен брой разпоредби на вторичното

27 По-конкретни примери са дадени в раздела за добрите и лошите практики.

28 Директива 2004/18/ЕО от 31 март 2004 г. относно координирането на процедурите за възлагане на обществени поръчки за строителство, услуги и доставки (ОВ L 134, 30.4.2004 г., стр. 114); Директива 2004/17/ЕО от 31 март 2004 г. относно координиране на процедурите за възлагане на обществени поръчки от възложители, извършващи дейност във водоснабдяването, енергетиката, транспорта и пощенските услуги (ОВ L 134, 30.4.2004 г., стр. 1); Директива 2009/81/ЕО от 13 юли 2009 г. относно координирането на процедурите за възлагане на някои поръчки за строителство, доставки и услуги от възлагащи органи или възложители в областта на отбраната и сигурността и за изменение на директиви 2004/17/ЕО и 2004/18/ЕО (ОВ L 216, 20.8.2009 г., стр. 76);

Директива 89/665/ЕИО от 21 декември 1989 г. относно координирането на законите, подзаконовите и административните разпоредби, отнасящи се до прилагането на производства по обжалване при възлагането на обществени поръчки за доставки и за строителство (ОВ L 395, 30.12.1989 г., стр. 33), изменена с Директива 2007/66/ЕО, и Директива 92/13/ЕИО на Съвета от 25 февруари 1992 г. относно координирането на законите, подзаконовите и административните разпоредби относно прилагането на правилата на Общността по възлагане на обществени поръчки на субекти, извършващи дейност във водния, енергийния, транспортния и телекомуникационния сектор (ОВ L 76, 23.3.1992 г., стр. 14 — 20).

законодателство²⁹, а концесиите за услуги са обхванати само от общите принципи на Договора за функционирането на Европейския съюз.

Някои държави членки имат специални разпоредби относно корупцията в областта на обществените поръчки или прилагат специфични мерки, насочени към намаляването на риска от корупция, както е описано подробно по-долу. Повечето от държавите членки обаче се борят с корупцията при обществените поръчки чрез общото си антикорупционно законодателство.

Базата данни TED (Tenders Electronic Daily), която е електронното издание на притурката към Официален вестник на Европейския съюз, се актуализира редовно с обяви за тръжни процедури от цяла Европа. Обявленията за поръчки и обявленията за възложени поръчки над праговете, посочени в директивите за обществените поръчки, се публикуват в ОВ/TED. В годишния преглед за правоприлагането в областта на обществените поръчки за 2012 г. се отбелязва, че през последните години броят на публикуваните обявления за поръчки и обявления за възложени поръчки е продължил стабилно да нараства³⁰. Това показва, че директивите и базата данни TED са допринесли за по-голямата публичност на тръжните процедури и възлагането на обществени поръчки.

Мониторинг за правилното прилагане на разпоредбите на ЕС в областта на обществените поръчки

В изпълнение на ролята си на пазител на Договорите, в случаи на евентуално нарушаване на разпоредбите на ЕС относно обществените поръчки Комисията предприема действия въз основа на жалби или по собствена инициатива. В това отношение тя се стреми да гарантира спазването на разпоредбите за обществените поръчки каквито и да са причините за нарушаването им, независимо дали нарушението е било извършено умишлено или се дължи на недостатъчна осведоменост или грешка.

По принцип Комисията не разследва дали нарушенията на въпросните разпоредби на ЕС може да се дължат на корупция. Този въпрос е от компетентността на държавите членки. Независимо от това, производствата за установяване на неизпълнение на задължения от държава членка³¹ често са свързани с нередности, разкриващи някои

29 Понастоящем предоставянето на концесии за строителство се подчинява на основните разпоредби на Директива 2004/18/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 31 март 2004 г. относно координирането на процедурите за възлагане на обществени поръчки за строителство, услуги и доставки, а предоставянето на концесии за услуги от трансграничен интерес се подчинява на принципите на Договора, и по-специално на принципите на свободно движение на стоки, на свободно установяване и на свободно предоставяне на услуги, както и произтичащите от тях принципи, например за равно третиране, недискриминация, взаимно признаване, пропорционалност и прозрачност.

30 SWD(2012) 342 final: http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/implementation/20121011-staff-working-document_en.pdf.

31 Под производства за установяване на неизпълнение на задължения от държава членка се разбират производствата, образувани от Европейската комисия срещу държава членка в случай на предполагаемо неспазване на правото на ЕС. Всяка държава членка отговаря за прилагането на правото на ЕС (въвеждане на мерки преди изтичането на определен срок, съответствие и правилно прилагане) в рамките на собствената си правна система. На Европейската комисия е възложено да гарантира правилното прилагане на правото на ЕС. Вследствие на това, когато чрез действие или бездействие една държава членка не се съобрази с правото на ЕС, Европейската комисия разполага със собствени правомощия да опита да преустанови нарушението („неизпълнение“) и, ако е необходимо, може да сезира със случая Съда на Европейския съюз. Тя може да образува три вида производство за установяване на неизпълнение на задължения от държава членка: в случай на неизпълнение на задължението за уведомяване за приетите мерки за изпълнение в рамките на определения срок, ако транспонирането не е съобразено с разпоредбите на ЕС или в случай на неправилно прилагане (действие или бездействие от страна на държавите членки).

слабости при прилагането на разпоредбите за обществените поръчки, които са особено релевантни и при оценяването на ефективността на превенцията и контролните механизми срещу корупцията.

В годишния преглед на Комисията за правоприлагането в областта на обществените поръчки за 2012 г. са посочени 97 висящи преписки и дела за неправилно прилагане на разпоредбите за обществените поръчки, като повече от половината са били срещу само три държави членки. В повечето от тези случаи обвиненията са били свързани с неоснователно използване на процедурата на договаряне без да е било публикувано обявление за поръчка, дискриминация, пряко възлагане на поръчки, липса на прозрачност, неоснователно изменение на договора, неправилно прилагане на вътрешните правила или нарушение на общите принципи на Договора³².

Съдейки по вида на случаите, в които Комисията е образувала производства за установяване на неизпълнение на задължения при предполагаемо нарушение на разпоредбите на ЕС относно координирането на процедурите за възлагане на обществени поръчки за строителство, услуги и доставки, процедурата на договаряне без публикуване на обявление за поръчка е била най-често опорочена от недостатъци. Повечето случаи на неправилно прилагане касаят инфраструктурния отрасъл, следван от секторите канализация/отпадъци, предоставяне на ИТ услуги, железопътен транспорт, здравеопазване и енергетика.

Текущи реформи на законодателството на ЕС

Изготвена всеобхватна оценка е показала, че директивите за обществените поръчки са постигнали целите си³³ до голяма степен. Те са довели до по-голяма прозрачност, по-високи нива на конкуренция и осезаеми икономии благодарение на по-ниските цени. Независимо от това се смята, че са необходими допълнителни подобрения с цел опростяване на процедурите и укрепване на гаранциите за противодействие на измамите и корупцията. По тази причина през декември 2011 г. Комисията предложи изменение на директивите за обществените поръчки. В обхвата на предложеното ново законодателство попадат обществените поръчки в областта на водоснабдяването, енергетиката, транспорта и пощенските услуги³⁴, обществените поръчки за строителство, доставки и услуги³⁵, както и концесиите, регламентирани на равнището на ЕС. Комисията предложи разпоредби относно конфликтите на интереси (като за първи път в законодателството на ЕС се дава определение на това понятие), централизираните данни за корупцията, измамите и конфликтите на интереси, по-строги разпоредби за изменението на договорите, по-широки критерии за изключване от участие в процедурите и за осъществяване на наблюдение върху сключените договори. Понастоящем предложението на Комисията се обсъжда в Европейския парламент и Съвета. С предложението се предвижда също така въвеждане на надзор върху прилагането на разпоредбите за обществените поръчки, системи от типа „червени флагчета“ и системи за сигнализиране с цел разкриване на измамите и

32 Сред останалите нарушения са били: объркване на критериите за подбор и възлагане на поръчката, неправилно прилагане на правилата за сътрудничество между публични органи (различни от вътрешните правила), неправилно изчисляване на цената на договора, нарушения, свързани с критериите за подбор (проблеми, които не се отнасят за дискриминационни критерии), неоснователно изключване от участие в процедурата, нарушения при рамковите споразумения и неоснователно използване на изключението в областта на отбраната и сигурността.

33 Доклад за оценка (SEC(2011) 853 final).

34 COM(2011) 895 окончателен: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0895:FIN:BG:PDF>.

35 COM(2011) 896 окончателен: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0896:FIN:BG:PDF>.

корупцията. Държавите членки обаче повдигнаха принципни възражения срещу такива мерки, тъй като те бяха сметени за твърде обременяващи за техните администрации.

Предложението относно възлагането на договори за концесия³⁶ има за цел да намали несигурността при възлагането на такива договори и да благоприятства публичните и частните инвестиции в инфраструктурата и стратегическите услуги при най-добро съотношение между качество и цена. Предложената директива за концесиите съдържа освен това разпоредби, задължаващи държавите членки да приемат разпоредби за борба с привилегироването или корупцията и за недопускане на конфликт на интереси, като по този начин се цели да се осигури прозрачност на процедурата по възлагане и равнопоставеност на всички участници.

Новият пакет за възлагането на обществени поръчки се очаква да бъде приет в началото на 2014 г.

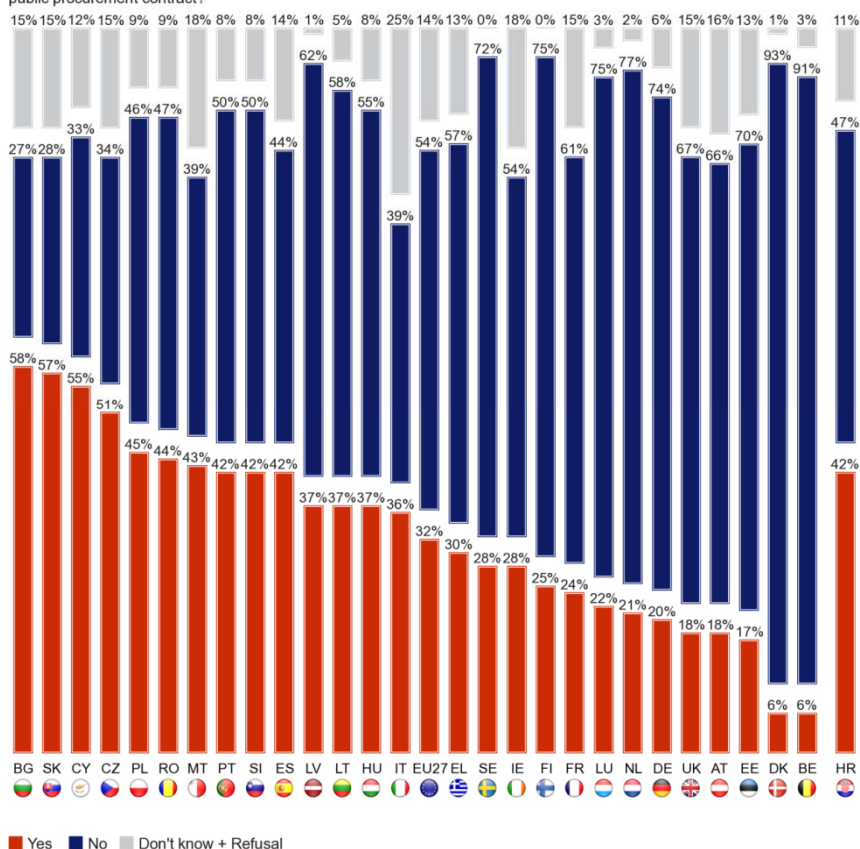
Резултати от проучванията на Евробарометър за корупцията

Според експресното („Флаш“) проучване на Евробарометър от 2013 г. за корупцията, срещана при осъществяването на стопанска дейност³⁷, над три десети (32 %) от дружествата в държавите членки, които са участвали в процедури по възлагане на обществени поръчки, заявяват, че корупцията им е попречила да спечелят възлагането на поръчка. Това становище е най-широко застъпено сред дружествата, извършващи дейност в областта на строителството (35 %) и инженеринга (33 %). Повече от половината представителни дружества от България (58 %), Словакия (57 %), Кипър (55 %) и Чешката република (51 %) споделят това мнение.

36 COM(2011) 897 окончателен: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0897:FIN:BG:PDF>

37 Експресно („Флаш“) проучване на Евробарометър № 374 от 2013 г.

Q3. In the last three years, do you think that corruption has prevented you or your company from winning a public tender or a public procurement contract?



Според същото проучване бюрокрацията (21 %) и критериите, които сякаш са определени „по мярка“, така че да са в интерес на определени участници (16 %), са основните причини, поради които дружествата не са участвали в публичен търг/процедура по възлагане на обществена поръчка през последните три години. Повече от 40 % от дружествата посочват, че при процедурите за възлагане на обществени поръчки са широко разпространени редица незаконни практики, и по-специално спецификации, изготвени „по мярка“ в интерес на определени дружества (57 %), конфликти на интереси при оценяването на офертите (54 %), съглашателство при офертиране (52 %), неясни критерии за подбор или оценяване (51 %), участие на оференти в подготвянето на спецификациите (48 %), злоупотреби с процедурите на договаряне (47 %), злоупотреби с основания за неотложност с цел да се обоснове използването на процедури, при които няма конкуренция, или на ускорени процедури (46 %), изменения на условията на договора след неговото сключване (44 %). Най-склонни да заявят, че всички тези практики са широко разпространени, са като цяло инженеринговите и строителните дружества.

Над половината от всички дружества смятат, че корупцията е широко разпространена при обществените поръчки, управлявани от национални (56 %) или регионални/местни (60 %) органи.

Според Специалното проучване на Евробарометър от 2013 г., посветено на корупцията, 45 % от запитаните европейски граждани смятат, че подкупите и злоупотребата с власт за лична облага са широко разпространени сред длъжностните лица, възлагащи обществени поръчки. Сред държавите, в които най-широко се застъпва мнението, че корупцията е силно разпространена сред длъжностните лица, възлагащи обществени поръчки, са Чешката република (69 %), Нидерландия (64 %), Гърция (55 %), Словения

(60 %), Хърватия (58 %) и Италия (55 %). Сред държавите с най-последователни позитивни възприятия за длъжностните лица в тази област е Дания (22 %), наред с Финландия (31 %), Ирландия (32 %), Люксембург (32 %) и Обединеното кралство (33 %).

Б. Добри и лоши практики при действията за справяне с рисковете от корупция в областта на обществените поръчки

Общи бележки

В настоящата глава се разглеждат рисковете от корупция, свързани с обществените поръчки, като се изхожда от заключенията в оценките по държави, изготвени в рамките на настоящия доклад на ЕС за борбата с корупцията, както и от други проучвания и данни, с които разполага Комисията. За целите на настоящия анализ се разглеждат всички етапи от цикъла на възлагане на обществените поръчки, т.е. етапа преди подаването на оферти (включително оценката на нуждите и спецификациите), самото подаване на оферти (включително процеса по сключване на договора: подбор, оценяване и възлагане на обществената поръчка) и етапа след възлагането на поръчката. Етапът на изпълнение на договора също е взет под внимание. Това съответства на анализа на ОИСП от 2009 г., в който се подчертава необходимостта от предприемане на допълнителни мерки за предотвратяване на рисковете от корупция, които възникват по време на целия цикъл по възлагането на обществените поръчки, като се започне от етапа на оценяване на нуждите и се стигне до управлението на договорите и плащанията по тях, включително използването на обществени поръчки в областта на сигурността и възлагането на поръчки при извънредни ситуации³⁸.

Докато в настоящия раздел добрите и лошите практики в ЕС се разглеждат по-общо, различните аспекти на обществените поръчки са анализирани и по-задълбочено в някои от главите по държави. Изборът на държавите членки, за които беше изготвен такъв задълбочен анализ на рисковете от корупция при обществените поръчки, се основаваше на оценка на мащабите на проблема и/или сериозните затруднения, които той предизвиква в съответните държави. Това не означава, че в останалите държави членки проблемите, свързани с обществените поръчки, не изискват допълнително внимание, а че Комисията е решила да наблегне повече на други проблеми с корупцията, които изглеждат по-съществени, отколкото обществените поръчки.

В случай на подозрения за корупция и конфликт на интереси при управлението на средствата на ЕС действащото европейско законодателство в тази област предвижда, че е възможно прекъсване и/или спиране на плащанията докато държавите членки предприемат подходящи корективни мерки, включително укрепване на системите за управление и контрол.

Нито общият анализ, нито анализите по държави имат за цел въвеждането на общи индикативни показатели в тази област, а целят по-скоро да покажат слабите места и съответните решения (както за превенция, така и за репресивни мерки), които са довели в практиката до успешни резултати или са се провалили.

38 <http://www.oecd.org/gov/ethics/oecdprinciplesforintegrityinpublicprocurement.htm>.

Конкретни констатации

Рискови области и често срещани корупционни практики

Съдейки по случаите, за които в държавите членки са образувани наказателни производства за корупция в областта на обществените поръчки, най-често срещаните проблеми се отнасят до: изготвяне на спецификации „по мярка“, така че да се облагодетелстват определени оференти; разделяне на публични търгове на по-малки поръчки с цел избягване на конкурентни процедури; конфликти на интереси, засягащи различни етапи от процедурите и свързани не само с длъжностни лица, отговарящи за обществените поръчки, но и с възлагащи органи на по-високо ниво; непропорционално завишени или занижени и неоправдани критерии за подбор; неоснователно изключване от участие на оференти; неоснователно прибягване до процедури по неотложност; неправилен анализ на ситуации, при които предложените цени са били твърде ниски; отдаване на прекомерна тежест на най-ниската цена като най-важен критерий в ущърб на критериите за качество на резултатите и капацитет за изпълнение; неоснователни изключения от изискването за публикуване на офертите. Отделно от процедурата по възлагане на обществени поръчки, при одитите често са били установявани рискове, свързани с етапа след възлагането на поръчката, когато също може да се плащат рушвети и например качеството на резултатите се разваля умишлено. Сред установените други често срещани корупционни практики след възлагането на поръчките са недостатъчното обосноваване на изменения на договорите за обществени поръчки, последващото изменение на договорите, чрез което се променят условията по спецификациите, и увеличаването на бюджета.

В рамките на проучване от 2013 г. относно разкриването и намаляването на корупцията при обществените поръчки в ЕС³⁹ по 96 случая, при които твърденията за корупция са били вече потвърдени с окончателни съдебни решения или при които има сериозни улики за корупционни практики, бяха идентифицирани четири основни вида незаконни практики. Тези практики се отнасят до: 1) тръжно манипулиране (под формата на умишлено неподаване или отказ от оферти, допълващо оферирание, участия на ротационен принцип и сключване на договори за подизпълнение), при което договорът се „обещава“ на един изпълнител със или без съгласието на длъжностните лица; 2) незаконни комисионни, при което лицето, заемащо държавна служба, иска или приема подкуп, който влияе върху тръжната процедура, включително и върху административните процедури; 3) конфликт на интереси; 4) други нередности, включително умишлено лошо управление/пренебрегване на обстоятелства, при което длъжностните лица не извършват надлежни проверки или не следват необходимите процедури и/или толерират или игнорират явно умишлено лошо управление от страна на изпълнителите.

Макар използването на процедури на договаряне и на пряко възлагане на обществените поръчки да е оправдано при определени обстоятелства, има случаи, в които това се прави с цел избягване на задълженията, свързани с конкурентните процедури. В някои държави членки прибягването до процедури, при които няма конкуренция, значително надвишава средната стойност за ЕС. Неоснователното използване на процедурите на договаряне също повишава риска от корупционни практики. С цел да се отстрани

39 „Identifying and Reducing Corruption in Public Procurement in the EU – Development of a methodology to estimate the direct costs of corruption and other elements for an EU-evaluation mechanism in the area of anti-corruption“, 30 юни 2013 г., PriceWaterhouseCoopers и ECORYS.

рискът от злоупотреби при използването на процедурите на договаряне или на пряко възлагане някои държави членки въвеждат законово задължение за предварително уведомяване на контролните или надзорните органи в областта на обществените поръчки за предвижданата процедура на договаряне без публикуване на обявление.

Най-уязвими на корупция при обществените поръчки са секторите на строителството, енергетиката, транспорта, отбраната и здравеопазването.

В няколко държави членки, където имаше твърдения за незаконно финансиране на политически партии, имаше ситуации, в които се смята, че това финансиране е било предоставено в замяна на изгодни решения за възлагане на обществени поръчки. В други случаи имаше твърдения за твърде тесни връзки между предприятия и политици на централно или местно ниво, които са спомогнали за корупционни практики във връзка с възлагането на обществени поръчки.

Рискове във връзка с обществените поръчки на регионално и местно равнище

Възлагането на обществени поръчки на регионално и местно равнище поражда специфични проблеми, когато местните власти разполагат с широка оперативна самостоятелност, която не е придружена от достатъчно механизми за взаимен контрол, значителна част от публичните средства се разпределят на това равнище и същевременно механизмите за вътрешен и външен контрол са слаби. В държавите по целта на сближаване, където много голяма част от публичните инвестиции се съфинансират от структурните фондове, тези рискове са намалени чрез изискванията за управление и контрол на средствата. Въпреки това прилагането на тези изисквания представлява истинско предизвикателство. В няколко държави членки контролните механизми разкриха случаи, при които длъжностни лица са използвали активи на местното самоуправление, за да сключват сделки с дружества, с които са свързани. В някои общини и региони се е стигнало до голяма концентрация на „клиентски“ мрежи около малки групи по интереси. В повечето от тези случаи е ставало въпрос за обвинения или подозрения в незаконно финансиране на политически партии, неправомерно лично обогатяване, отклоняване на национални или европейски средства, привилегироване и конфликти на интереси. В няколко държави членки е имало случаи, при които ръководители от средите на организираната престъпност на местно ниво са създали свои политически партии или са внедрили свои хора в общинските съвети, за да упражняват влияние върху местните правоохранителни или съдебни органи и да манипулират обществените поръчки. За да противодействат на тази опасност, някои общини са приложили антикорупционни мерки, като въвеждането на системи за вътрешно финансово управление и контрол.

Строителството, свързано с градското развитие, както и управлението на отпадъците са сред секторите, които са най-податливи на корупция на местно равнище. В някои държави членки случаите на корупция по високите етажи с участието на лица, заемачи държавни длъжности на регионално или местно ниво, разкриха, че понякога решения за промяна на зонирването (предназначението на земята)⁴⁰ са били вземани под натиск, упражняван от местни предприемачи във връзка с бъдещи договори за строителство.

40 Решения за промяна в градоустройствения план на предназначението на имота/земята или на квартала. Всяко предназначение на земята е свързано с различни ограничения и задължения.

В някои държави членки местните администрации са изготвили или се изисква да изготвят собствени планове за действие в областта на етиката или на борбата с корупцията. Докато някои от тях са само формални или се прилагат неравномерно и е трудно да се оцени реалното им въздействие, други са в основата на изграждането на модели, които работят на практика. В някои от държавите членки възлагащите органи са задължени да изготвят собствени планове в областта на етиката и да оценяват рисковете от корупция.

В няколко случая инициативи на гражданското общество са оказали благоприятно въздействие върху отчетността на местните администрации, що се отнася до прозрачността на изразходването на публични средства.

Инициатива „Открито местно самоуправление“ — Словакия

В рамките на извършвано външно наблюдение на публичните разходи инициативата „Открито местно самоуправление“ на Словакия класира 100 града в страната според съвкупност от критерии, основаващи се на прозрачността на обществените поръчки, достъпа до информация, достъпността на информацията, представляваща обществен интерес, участието на обществеността, професионалната етика и конфликтите на интереси. Проектът се осъществява от Transparency International. Повече подробности могат да бъдат намерени в главата, посветена на Словакия.

Насоки за предотвратяване на корупцията при обществените поръчки на местно равнище — Германия

В брошура, посветена на предотвратяването на корупцията при публичните търгове, приета от германската Асоциация на градовете и общините съвместно с Федералното сдружение на малките и средните строителни предприемачи, се прави преглед на превантивните мерки срещу корупцията в областта на обществените поръчки на равнище градове и общини⁴¹. Мерките включват: повишаване на осведомеността и кодекси за поведение; смяна на персонала на ротационен принцип; строго спазване на правилата за упражняване на двоен контрол; ясни разпоредби относно спонсорството и забрана за приемане на подаръци; създаване на централни органи, натоварени с провеждането на търговете/възлагането на обществените поръчки; точно описание на офертата и контрол на прогнозите за бюджета; начин на организиране на тръжните процедури, включително поверителност на офертите, и предотвратяване на последващи манипулации на офертите; засилено използване на електронните обществени поръчки; документизиране на възлагането на поръчките и внимателен контрол от страна на надзорните органи; изключване на предприятията, признати за виновни за корупционно престъпление, и изготвяне на черни списъци/регистри за корупция.

Конфликти на интереси и разкриване на информация за имущественото състояние

Конфликтите на интереси в държавите членки попадат в обхвата на общото законодателство за превенция на корупцията или в този на специалните разпоредби

⁴¹ Брошурата е създадена специално като насоки за провеждане на процедурите по възлагане на обществени поръчки в една от най-уязвимите за корупцията области — строителният сектор, но в крайна сметка е валидна за всички обществени поръчки на общините.

относно обществените поръчки. Следователно ефикасността на предотвратяването и разкриването на конфликтите на интереси при обществените поръчки зависи от ефикасността на общите механизми за контрол в тази област. Особена уязвимост може да се отбележи по отношение на конфликтите на интереси, които засягат процедурите за възлагане на обществени поръчки на местно равнище. Посредством службите си за противодействие на корупцията или за защита на етиката някои от държавите членки извършиха целенасочени проверки за конфликт на интереси в определени области, за които се смята, че са особено уязвими. Това доведе до увеличаване на броя на констатираните случаи на конфликт на интереси и на обществените поръчки, за които е установено, че са сключени с цел лична печалба в ущърб на обществените интереси.

Там, където съществуват разпоредби относно разкриването на информация за имущественото състояние, приложими за лицата, заемащи държавна длъжност, те почти винаги са приложими и за лицата, занимаващи се с възлагане на обществени поръчки.

За повече подробности виж раздела „Основни констатации“, както и частите, посветени на конфликтите на интереси и разкриването на информация за имущественото състояние.

Политики за управление на риска от корупция⁴²

В няколко държави членки неотдавна бяха извършени или се извършват реформи на обществените поръчки, имащи за цел увеличаване на прозрачността и допълнителна подкрепа на лоялната конкуренция. В някои държави членки са въведени национални стратегии за борба с корупцията, обхващащи превенция и противодействие на корупцията при възлагането на обществени поръчки. Независимо от това, честите законодателни промени доведоха в някои държави членки до правна несигурност и слабости в процеса на прилагане и съответните механизми за контрол. Също така сложността на законодателството се възприема в някои държави членки като препятствие за неговото гладко прилагане.

Само в няколко държави членки от възложителите на обществени поръчки се иска да приемат планове за утвърждаване на етичните норми и да оценяват рисковете от корупция. В повечето случаи такива оценки на риска се осъществяват с подкрепата на правоприлагащите агенции или агенциите за борба с корупцията. Има няколко държави членки, които от известно време прилагат системи⁴³ от типа „червени флагчета“, като по този начин повишават осведомеността както на централно, така и на местно равнище. Също така няколко държави членки разработиха специални инструменти за управление на риска, изготвени с оглед на специфичните предизвикателства, които трябва да бъдат преодолявани на съответното им национално или регионално равнище.

42 Политиките за управление на риска се отнасят до идентифицирането, оценката и степенуването на рискове, последвани от конкретни действия за смекчаване и контрол на евентуалното въздействие на тези рискове.

43 Механизмите от типа „червени флагчета“, предназначени да подпомагат възложителите на обществени поръчки или централните органи в областта на обществените поръчки за откриването на корупционни практики, са „системи за предупреждение“, при които се идентифицират и следят определени показатели, чиято поява може да означава подозрение за корупционно поведение (напр. натрупването на определен брой показатели може да произведе предупреждение под формата на „флагче“ в системата, което изисква по-задълбочено установяване на фактите или проверки).

Инструменти за управление на риска и платформи за възлагане на обществени поръчки в Италия

Няколко мрежи и асоциации на регионални и местни администрации активно изпълняват действия за предотвратяване на проникването на мафията в публични структури и за насърчаване на прозрачността на обществените поръчки на регионално равнище (напр. Avviso Pubblico, ITACA⁴⁴). На равнището на публичните органи са предприети различни други мерки за предотвратяване проникването на престъпни елементи в обществените поръчки (напр. SARACI — създаване на автоматични процедури срещу проникването на престъпни елементи в обществените поръчки — проект и насоки, изготвени от Комитета за координиране на засиления надзор на големи обществени поръчки за строителство с цел проверки на големи инфраструктурни проекти във връзка с борбата срещу мафията). Повече подробности могат да бъдат намерени в съответната глава относно Италия.

Данните за случаи на корупция или конфликти на интереси, открити в процедури за възлагане на обществени поръчки на национално и/или регионално/местно равнище, рядко се събират на централно равнище или се съхраняват в национален регистър. Подобно централизирано събиране на данни е широко възприемано от държавите членки като ненужна административна тежест. Тези данни обаче могат да бъдат използвани за разработването на надеждни оценки на риска и също така биха могли да допринесат значително за еднаквото прилагане на антикорупционни политики на национално и регионално/местно равнище.

Редовните и структурирани пазарни проучвания не са обичайна практика преди възлагането на обществени поръчки, като изключение се прави в случай на сложни поръчки с висока стойност. Бази данни за разходите за единица продукт се разработват само в много малко държави членки на централно или местно равнище или са специфични за даден сектор. Тези бази данни могат да помогнат за извършването на сравнителен анализ между сходни видове проекти (напр. доставки или строителство) и техните резултати. Те могат да помогнат за идентифицирането на рискове или подозрения за корупционно поведение, в случай че се установи сериозно несъответствие, въпреки ограниченията на този подход, като се имат предвид сложността на продуктите и разнообразието на началните елементи, които се интегрират в окончателния резултат.⁴⁵

Прозрачност

В резултат отчасти на процеса на транспонирането и прилагането, съпътстващ директивите за обществените поръчки, значително се повиши степената на прозрачност на процедурите за възлагане на обществени поръчки в мнозинството държави членки. Някои предприеха широкообхватни мерки, за да се гарантира публикуването в реално време на годишните финансови отчети и счетоводни баланси на публичните органи в лесен за използване формат, включително подробности за разходите за обществени поръчки за строителни работи и за услуги.

44 Istituto per l'innovazione e trasparenza degli appalti e la compatibilità ambientale.

45 Например при строителството на магистрала материалите могат да се различават значително на различните места в зависимост от климата, географските характеристики на мястото, където се изгражда, и т.н.

Проследяване на публичните средства — онлайн приложение на словенската комисия за превенция на корупцията

Онлайн приложението *Supervisor* предоставя информация за търговските трансакции на законодателната, съдебната и изпълнителната власт, автономните държавни органи, местните общности и техните клонове с юридическа правосубектност и т.н. Приложението показва договарящите се страни, най-големите получатели, свързаните правни субекти, датите, количествата и цената на трансакциите. То предлага общ преглед на изразходваните от публичния сектор средно 4,7 милиарда евро годишно за стоки и услуги. Приложението също така предоставя подробна информация за управителните и надзорните органи на всички притежавани или контролирани от държавата предприятия и техните годишни доклади. Тази система за прозрачност улеснява откриването на нередности в обществените поръчки и разходи.

Национален уеб портал за централизиране на информацията за обществените поръчки — BASE — Португалия

От 2008 г., след влизането в сила на Кодекса на обществените поръчки, Португалия въведе национален уеб портал — BASE (www.base.gov.pt), в който е съсредоточена информацията относно обществените поръчки. За управлението на този портал отговаря Институтът за строителство и недвижими имоти (InCI). BASE получава данни от електронното издание на португалския държавен вестник и от сертифицираните електронни платформи относно откритите и ограничените процедури преди възлагането на обществена поръчка. Всички възложители на обществени поръчки използват сектора на портала, предвиден за вписване на договорните данни, качване на самите договори и вписване на информация за резултатите от тях. От 2008 г. до 2011 г. BASE публикуваше само договорите, свързани с пряко възлагане. От януари 2012 г. BASE трябва да публикува всички договори, произтичащи от всички видове процедури, които са предмет на Кодекса на обществените поръчки. Той също така публикува информация за резултатите от договорите. Обнародването на поръчките в BASE и в държавния вестник е понастоящем задължително за преки корекции, увеличения от 15% на цената на вече сключени договори и евентуални санкции.

Електронна база данни за обществените поръчки — Хърватия

През март 2013 г. в резултат на проект, финансиран от ЕС, национална НПО стартира уеб портал и електронна база данни за обществените поръчки. Базата данни консолидира информацията, свързана с прилагането на процедурите за възлагане на обществени поръчки и дружествата, които участват в процедури за възлагане на обществени поръчки, и е достъпна за обществеността безплатно. Електронната база данни съдържа и информацията относно активите и интересите на лица, заемаци държавна длъжност, съгласно правилата за разкриване на информация за притежаваното имущество. Тези обобщени данни позволяват извършването на кръстосани проверки.

В няколко държави членки достъпът до документи и информацията относно обществените поръчки е ограничен вследствие на прекалено широките изключения и широкото определение на поверителността по отношение на документацията за обществени поръчки.

В някои други държави членки при обществените поръчки, организирани от държавни предприятия, не се прилагат същите стандарти за прозрачност, конкуренция или надзор, както при редовните процедури за възлагане на обществени поръчки. Имаше случаи в някои държави членки, в които държавни предприятия сключват неконкурентни договори за покупка над пазарните цени с привилегирани партньори.

Публикуването на сключените договори все още не е широко разпространена практика в ЕС. Има държави членки, в които договорите се публикуват в тяхната цялост, като в една държава членка публикуването е даже предварително условие за действителността на договора (т.е. договърът трябва да бъде публикуван в срок от три месеца след подписването му; в противен случай се счита за нищожен).

Пактове за почтеност и роля на гражданското общество

Пактовете за почтеност са споразумения между възложителя по даден проект и оферентите, като всички поемат ангажимент да се въздържат от всякакъв род корупционни практики. Тези споразумения включват също определени разпоредби относно мониторинг, прозрачност и санкциониране. С оглед гарантирането на тяхното ефективно прилагане пактовете за почтеност са често подложени на мониторинг от страна на групи на гражданското общество. В някои държави членки, които прилагат всеобхватна политика на прозрачност, гражданското общество е вече изключително дейно по отношение на цялостния мониторинг на процедурите за възлагане на обществени поръчки и договорите за обществени поръчки. В някои държави членки, често по инициатива на НПО, пактовете за почтеност се прилагат по отношение на някои процедури за възлагане на обществени поръчки, по-специално по отношение на големи обществени поръчки (напр. широкомащабни инфраструктурни проекти).

Използване на електронни обществени поръчки

Електронните обществени поръчки, освен подобряване на ефективността на процедурите за възлагане на обществени поръчки, предлагат допълнителни предпазни мерки по отношение на предотвратяването и разкриването на корупционни практики, тъй като спомагат за повишаване на прозрачността и позволяват по-добро прилагане на стандартизираните процедури, а също и по отношение на улесняването на механизми за контрол. Действащите директиви за обществените поръчки съдържат разпоредби, изискващи въвеждането на електронни обществени поръчки от всички държави членки, включително чрез електронното публикуване на обявления за обществени поръчки, електронни съобщения (включително подаването на оферти) и нови, изцяло електронни обществени поръчки, като например динамичните системи за покупки и електронните търгове. При приемането им през 2004 г. директивите бяха придружени от план за действие.⁴⁶

Както е видно от прегледа за правоприлагането в областта на обществените поръчки за 2012 г., беше отбелязан известен напредък при използването на електронните обществени поръчки, но като цяло те все още са използвани само в 5 %–10% от процедурите за възлагане на обществени поръчки, провеждани в ЕС. Все пак няколко държави членки постигнаха значителен напредък в посока на пълното прилагане на електронни обществени поръчки в етапите преди възлагане на поръчката. Такъв е случаят особено с държавите членки, в които електронните обществени поръчки са

46 http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/eprocurement/actionplan/actionplan_en.pdf.

станали задължителни по силата на националното законодателство, като се очаква тяхното постепенно прилагане.

В законодателния пакет на Комисията относно обществените поръчки се предвижда постепенен преход към изцяло електронни съобщения.

Добри практики при прилагането на електронните обществени поръчки

Литва постигна значителен напредък в осигуряването на онлайн достъп до комбинирани данни за обществените поръчки. Обхватът на публикуваната информация надхвърля изискванията на правото на ЕС, включително проектни технически спецификации, сключени и изпълнени обществени поръчки. Също така от доставчиците се изисква да посочат подизпълнителите в офертите си. От 2009 г. обемът на офертите за обществени поръчки, които трябва да бъдат направени по електронен път, трябва да съответства на най-малко 50% от общата им стойност. В резултат на това дялът на електронните обществени поръчки нарасна от 7,7% на 63% през 2010 г., като се приближи до целта от 70% до 2013 г.

Естония създаде портал за електронни обществени поръчки и свързаните с тях електронни услуги (напр. портал за регистрацията и управлението на дружества и - централизиране на счетоводството на публичния сектор). Държавният регистър на обществените поръчки е портал за електронни тръжни процедури, на който от 2003 г. се публикуват по електронен път всички обявления за обществени поръчки. В закона за обществените поръчки се предвижда по-нататъшно развитие — например електронни търгове, електронна система за покупки и електронен каталог, като от 2013 г. изисква електронни тръжни процедури за 50% от всички обществени поръчки. През 2012 г. приблизително 15% от публичните тръжни процедури бяха проведени чрез електронни обществени поръчки, което е три пъти повече, отколкото през 2011 г.

Португалската програма за електронни обществени поръчки стартира през юни 2003 г. като централизирана и висококачествена платформа, която насърчава ефективността и конкуренцията чрез повишена прозрачност и икономии в процедурата на възлагане на обществени поръчки. Порталът — <http://www.ancp.gov.pt/EN/Pages/Home.aspx> – предлага възможността да се сваля безплатно цялата тръжна документация и спецификации. Той разпространява също покани за участие в тръжни процедури, получава запитвания от доставчици и управлява всички аспекти на обмена на информация онлайн. Посредством инструмент за управление на договорите се гарантира качването в интернет на обществени поръчки и се дава възможност за мониторинг на сключените договори, както и за електронно фактуриране. Също така системата за управление на информацията спомага за събиране, съхраняване и систематизиране на статистически данни за процедурата на възлагане на обществени поръчки.

Повече подробности за тези практики могат да бъдат намерени в съответните глави по държави.

Механизми за контрол

В съответствие с действащото законодателство на ЕС не е задължително създаването на **централен орган за възлагане на обществени поръчки**. Независимо от това повечето държави членки са приложили този вариант в своето национално законодателство. Както е отбелязано в прегледа за правоприлагането в областта на обществените

поръчки за 2012 г., повечето държави членки определят специални органи, които се занимават с много или всички задачи, свързани с възлагането на обществени поръчки, с някои изключения, при които отговорните институции не са натоварени изрично да се занимават с обществените поръчки, а те са само една от техните задачи (напр. органи за защита на конкуренцията). Въпреки това, в някои от държавите членки, в които съществува централен орган, неговият капацитет е ограничен поради факта, че няма достатъчно персонал и не се предоставя достатъчно обучение за справяне с постоянно увеличаващите се задачи.

Директивите за правните средства за защита оставят на държавите членки да решат дали **преразглежданията** се извършват от административни или съдебни органи. Изборът между двете възможности е разделен по равно между държавите членки. В няколко държави членки не са налице достатъчно гаранции за независимостта на тези органи по преразглеждането от политическа намеса, включително по отношение на назначаването на тяхното ръководство и персонал.

През последните няколко години се забелязва тенденция към нарастваща **професионализация на обществените поръчки** под формата на обединяване на търсенето и централизация посредством рамкови договори (възлизащи на 17% от общата стойност на поръчките над определените прагове, възложени в периода 2006—2010 г.) и съвместно закупуване (съответно 12⁴⁷% от общата стойност). Държавните администрации, както на централно, така и на местно равнище, все повече използват специализирани органи, като например централни органи за обществените поръчки, докато по-широкото използване на рамкови договори променя естеството на функцията за възлагане на обществени поръчки. Понастоящем практиката се различава значително в отделните държави членки.

По отношение на **осведомеността и обучението, свързани с антикорупционните политики**, независимо от подобрението през последните години в мнозинството от държавите членки, длъжностните лица, отговарящи за обществени поръчки, виждат по-скоро ограничена роля за себе си при разкриването на корупционни практики. Освен това ефективността на сътрудничеството между органите за възлагане на обществени поръчки, правоприлагащите органи и органите за борба с корупцията се различава значително в отделните държави членки. В много случаи сътрудничеството е формално и статистиката показва малък брой уведомления относно подозрения за корупция или конфликти на интереси, представени от органите за възлагане на обществени поръчки на правоприлагащите органи или органите за защита на етичните норми.

В някои държави членки, в които механизмите за контрол, особено на **местно равнище**, са по-скоро слаби или разпокъсани, случаите на привилегироване при разпределянето на публични средства в рамките на националните, местните и регионалните органи, участващи в обществените поръчки, изглеждат широко разпространени.

Макар в повечето държави членки **ефективността на механизмите за контрол** по отношение на етапа преди подаването на оферти, самото подаване на оферти и възлагането на обществените поръчки да се е повишила, мониторингът на етапа на изпълнение (след възлагането) не е толкова стриктен. Някои национални сметни палати

47 Public procurement in Europe- cost and effectiveness („Обществените поръчки в Европа — разходи и ефективност“), PWC Ecorys London Economics, март 2011 г..

или национални одитни служби често изтъкват, че възникват нередности при етапа на изпълнение. В много държави членки сметните палати се превърнаха в ключови участници в установяването на пропуските и недостатъците, свързани с процедурите за възлагане на обществени поръчки. Техните препоръки в тази област са често недостатъчно съпътствани от последващи действия.

При процедурите за възлагане на обществени поръчки много рядко се проверява собствеността на оферентите и подизпълнителите. В поне една държава членка законодателството дава възможност за сключване на договори за обществена поръчка с дружества, чиито акционери са анонимни, като в същото време не се осигуряват достатъчно силни предпазни мерки срещу конфликт на интереси.

В редица държави членки все още представляват проблем координацията на надзора, частичното дублиране, разделянето на задачите или разпокъсаните механизми за контрол на централно и местно равнище, включително в етапа на изпълнение.

Особено слаби в повечето държави членки са механизмите за контрол на възлагането на обществени поръчки под праговите стойности, определени от законодателството на ЕС. Това поражда тревога, по-специално във връзка с докладваните практики, при които договори се разделят на по-малки такива, за да се заобикалят изискванията и проверките на ЕС за обществените поръчки.

Изключване

В съответствие със законодателството на ЕС във всички държави членки съществуват императивни разпоредби за изключване, съгласно които оферентите, срещу които има произнесени окончателни осъдителни присъди за корупция, се изключват от тръжната процедура. Много национални законодателства съдържат разпоредби за реабилитиране по своя инициатива.⁴⁸ От държавите членки не се изисква да публикуват списъци с изключени лица⁴⁹ и като цяло те не публикуват такива списъци. В много държави членки възложителите на обществени поръчки имат взаимен достъп до техните бази данни за изключени лица. Международните списъци с изключени лица по принцип не се считат за основание за изключване в държавите членки на ЕС.

Санкции

В повечето държави членки корупцията в обществените поръчки е обхваната в състава на престъпления като подкупите и търговията с влияние. Има държави членки, в които конкретни, свързани с корупция престъпления, влияещи върху хода на обществените поръчки, са инкриминирани отделно. По правило при откриването на корупционно поведение или конфликт на интереси процедурите за възлагане на обществени поръчки са преустановяват временно, прекъсват или отменят. Положението обаче е различно в случай на сключени договори, във връзка с които корупционно поведение или конфликт на интереси са констатирани или са възникнали след възлагането на поръчката. В много случаи, освен санкционирането на корупционното поведение или конфликта на интереси като такива, се изисква отделен граждански иск за разваляне на

48 Реабилитиране по своя инициатива позволява на дружествата да предприемат мерки за отстраняване на обстоятелствата, които са довели до включването им в списъци с изключени лица, като впоследствие се стигне до отмяна на изключването от публичните тръжни процедури.

49 Списъци на дружествата, изключени от публични тръжни процедури, поради *inter alia* окончателна присъда за корупция или други тежки престъпления.

договора за обществена поръчка. Това често води до продължителни производства и рискове, чиито последици се проявяват на твърде късен етап, когато е трудно или дори невъзможно да се възстановят напълно загубите. В някои други държави членки договорите за обществени поръчки включват антикорупционна клауза, която гарантира по-ефективни последващи действия в случай на доказани в срока на действие на договора корупционни практики (напр. ясно формулирани процедури за обявяване на договора за обществена поръчка за нищожен или за прилагане на други договорни санкции).

В някои държави членки, в които корупцията при възлагането на обществени поръчки буди особена загриженост, постигнатите резултати от гледна точка на съдебното преследване и окончателните съдебни решения са слаби, като малко на брой дела за корупция при възлагане на обществените поръчки са приключили с възпиращи санкции. Тези дела обикновено отнемат много време и често поръчките или проектите са вече изпълнени към момента на откриване на корупционни практики. Делата за корупция при възлагане на обществени поръчки са често сложни и понякога могат да засягат високопоставени длъжностни лица. Поради това са необходими специфични технически познания, за да се гарантира ефективно и справедливо съдебно производство. В някои държави членки все още са налице недостатъци по отношение на обучението на прокурори и/или съдии в областта на обществените поръчки.

В. Заключение и препоръки относно възлагането на обществени поръчки

Горепосочените констатации показват напредък в държавите членки по отношение на прилагането на антикорупционните политики в областта на обществените поръчки, но това продължава да бъде рисковата сфера. Необходими са допълнителни усилия, насочени към укрепване на етичните норми. Реформата на директивите за обществените поръчки и за комуналните услуги, както и предложената директива относно възлагането на концесии, включват антикорупционни стандарти и стандарти за добро управление като важен елемент на цялостния процес на модернизирание. Минималните стандарти за конфликт на интереси, предложени в тези директиви, предварителните пазарни консултации, задължителните и незадължителните критерии за изключване, правилата за реабилитиране по своя инициатива, по-строгите разпоредби относно изменението и прекратяването на договори, централизирането на данните относно случаите на корупция и конфликт на интереси, както и задълженията за мониторинг и отчетност представляват до голяма степен отговор на продължаващите опасения, изразени по-горе.

По отношение на възможните допълнителни действия, които да бъдат предприети от държавите членки, 17-те глави по държави, в които са осветлени проблемите при възлагането на обществени поръчки, както и анализът в настоящия раздел насочват към следните общи препоръки:

1. *Необходимост от систематично използване на оценки на риска от корупция в рамките на обществените поръчки*

- На равнището на надзора на обществените поръчки следва да бъдат разработени оценки на риска, независимо от тяхната институционална рамка, с подкрепата на правоприлагащите органи или органите за борба с корупцията/органите за защита на етичните норми.

- Трябва да се гарантира централизиране на данните относно разкритите корупционни практики и модели, включително конфликтите на интереси и практиките на кадрова въртележка между държавния и частния сектор. Оценките на риска трябва да се основават на тези централизирани данни.
- Въз основа на оценките на риска трябва да се разработят индивидуализирани мерки за особено уязвимите сектори и най-често срещаните нередности, възникващи по време на цикъла на възлагане на обществена поръчка или след него.
- Трябва да се прилагат целенасочени антикорупционни политики за регионалните и местните администрации. Оценките на риска могат също да са полезни, като включват и специфичните слабости на това управленческо равнище.
- Трябва да се разработят и разпространят общи насоки за използване на предупредителни системи от типа „червени флагчета“. Трябва да се оказва помощ на възложителите и надзорните органи за откриването на корупционно поведение, привилегироване и конфликти на интереси.

2. Прилагане на високи стандарти за прозрачност за целия цикъл по възлагане на обществени поръчки, както и в хода на изпълнение на обществени поръчки

- Трябва да се гарантират общи минимални стандарти за прозрачност на равнището на регионалните и местните администрации във връзка с процедурите за възлагане на обществени поръчки и етапа на изпълнение на обществени поръчки.
- Трябва да се предвиди някакъв начин на публикуване или на осигуряване на достъп до сключени договори за обществени поръчки, включително разпоредбите относно правата, задълженията и наказателни клаузи, с изключение на добре дефинирани, ограничени и обосновани изключения за поверителност на някои договорни клаузи.
- Трябва да се увеличи прозрачността на процедурите за възлагане на обществени поръчки, както преди, така и след възлагането, чрез публикуването онлайн от всички административни структури (на централно, регионално и местно равнище) на годишните финансови отчети и счетоводните баланси, както и на разбивка на разходите за публично строителство, доставки и услуги. Трябва да се гарантира по-голяма прозрачност на възлагането на поръчки, изпълнявани от държавни предприятия, както и в рамките на публично-частни партньорства.

3. Укрепване на механизмите за вътрешен и външен контрол за целия цикъл на възлагане на обществени поръчки, както и в хода на изпълнение на обществени поръчки

- Трябва да се осигури достатъчен капацитет по отношение на обществените поръчки на контролните, консултативните и надзорните органи, както и на сметните палати, в зависимост от случая, за изпълнение на техните задачи по проверка.

- Трябва да се укрепят механизмите за вътрешен контрол за целите на предотвратяването и разкриването на корупционни практики и конфликти на интереси. Трябва да се осигурят стабилни и единни методики за антикорупционни проверки и проверки за конфликт на интереси по време на цикъла на възлагане на обществени поръчки. Тези методики следва да предвиждат даване на приоритет на най-уязвимите процедури или равнища на администрацията за възлагане на обществени поръчки, както и ad hoc внезапни проверки от независими надзорни органи.
- Трябва да се засилят механизмите и инструментите за контрол в етапа след възлагането на обществената поръчка и етапа на нейното изпълнение.
- Трябва да се гарантират съответни последващи действия във връзка с препоръките на сметните палати, установили нередности в областта на обществените поръчки.
- Трябва да се извършват проверки на собствеността на оферентите и подизпълнителите.
- Трябва да се гарантират адекватни механизми за контрол на обществените поръчки, изпълнявани от държавни дружества, както и в рамките на публично-частни партньорства.

4. Осигуряване на съгласуван преглед и повишаване на осведомеността относно необходимостта от предотвратяване и разкриване на корупционни практики на всички равнища на обществените поръчки и относно съответните експертни познания

- Трябва да се осигури ефективна координация между органите, натоварени с надзора на обществените поръчки.
- Трябва да се развие и повиши осведомеността относно подробни насоки за предотвратяване и разкриване на корупционни практики и конфликт на интереси при възлагането на обществени поръчки, по-специално на регионално и местно равнище.
- Трябва да се предостави индивидуализирано обучение на прокурори и съдии относно техническите и правните аспекти на процедурата на възлагане на обществени поръчки.

5. Укрепване на санкционните режими

- Трябва да се гарантира прилагането на възпиращи санкции по отношение на корупционните практики, привилегироването или конфликтите на интереси при възлагането на обществени поръчки.
- Трябва да се осигурят механизми за ефективни последващи действия за своевременна отмяна на решения и/или анулиране на обществени поръчки, когато корупционни практики са оказали влияние върху процедурата.

ПРИЛОЖЕНИЕ

Методология

Обхват на доклада

Както беше отбелязано във въведението, в съответствие с международните правни инструменти в настоящия доклад корупцията се дефинира като всякаква „злоупотреба с власт с цел постигане на лична облага“. Въпреки че точният смисъл и обхват на понятието са предмет на дебат в академичните среди, това означава, че докладът обхваща два аспекта. На първо място, той обхваща специфичните корупционни дейности и мерките, които държавите членки предприемат конкретно с цел превенция или наказване на корупционните деяния, определени в законодателството. На второ място, той обхваща определени видове поведение и мерки, които оказват въздействие върху риска от появата на корупция и върху капацитета на държавата да я контролира. Следователно предмет на доклада е широкият спектър от проблеми, свързани с корупцията, включително, наред с подкупването, търговията с влияние, злоупотребата със служебно положение, и аспектите, свързани с шуробаджанашината, привилегироването, незаконните лобистки дейности и конфликта на интереси. Целта на настоящия първи доклад на ЕС за борбата с корупцията е да постави акцента върху органичен брой ключови проблеми, свързани с корупцията. По-широките аспекти се споменават с оглед на контекстуалната съгласуваност.

От значение от гледна точка на корупцията са конституционната уредба (степената на предоставяне или прехвърляне на правомощия от централните на местните органи, статутът на съдебната власт, статутът на прокурорите спрямо изпълнителната власт), организацията и качеството на държавната администрация, активната роля на държавата в икономика и приватизацията. В доклада не се прави обща оценка на конституционната уредба или на начина, по който е определена границата между държавната и частната собственост. Следователно той е неутрален по отношение на децентрализацията, но разглежда дали съществуват ефикасни контролни механизми за управление на риска от корупция. Същото се отнася и за приватизацията: при прехвърлянето на държавни активи в частния сектор съществува риск от корупция, но то може да намали дългосрочните рискове, свързани с корупцията, шуробаджанашината и клиентелизма. В доклада се разглежда само дали са налице прозрачни, състезателни процедури, за да се намали рискът от корупция. На последно място, съществуват различни видове правна и конституционна уредба на взаимоотношенията между прокуратурата и изпълнителната власт. Докладът е неутрален по отношение на различните модели, тъй като в него само се разглежда въпросът дали прокурорите са в състояние да разследват делата за корупция по ефективен начин.

Източници на информация

Комисията беше решена да избегне дублирането на съществуващите механизми за докладване и увеличаването на административната тежест за държавите членки, които са обект на различни ресурсоемки партньорски оценки (GRECO, ОИСП, UNCAC, FATF, MONEYVAL). Следователно докладът не се основава на подробни въпросници или на посещения на експерти в дадена страна. Той се основава на изобилието от налична информация от съществуващите механизми за наблюдение и на данни от други източници, включително националните публични органи и научните изследвания,

извършени от академични институции, независими експерти, мозъчни тръстове, организации на гражданското общество и др.

Освен това докладът се опира на информация за корупцията в широк диапазон от политики (например обществените поръчки, регионалната политика), предоставена от различни служби на Комисията и компетентните агенции на ЕС (Европол и Евроюст). С цел да се разшири допълнително базата от знания в областите, свързани с доклада, специално бяха поръчани проучвания и изследвания. По инициатива на Европейския парламент OLAF възложи извършването на обширно проучване относно корупцията със средства на ЕС в областта на обществените поръчки. Констатациите му бяха включени както в тематичната глава, така и в главите по държави. Друго проучване разгледа корупцията в сферата на здравеопазването. През 2013 г. бяха проведени две проучвания на Евробарометър: целевата група на първото беше широката общественост, а второто беше проведено въз основа на представителна извадка на дружества във всяка държава членка. Данните за корупцията на регионално равнище бяха събрани от проучването върху качеството на управлението, извършвано от Института по качество на управлението в Гьотеборг. На последно място, Комисията използва информация — плод на изследователски проекти, финансирани съвместно с ЕС, като например докладите за националната система за етично поведение, изготвени от Transparency International.

Докладът на ЕС за борбата с корупцията се основава и на механизма за сътрудничество и проверка (МСП) — следприсъединителен механизъм за последващ контрол за Румъния и България, управляван от Европейската комисия. Макар че тези два механизма имат различни цели, настоящият доклад се основава на широките познания и опита, придобит в процеса на прилагането на механизма за сътрудничество и проверка, и препраща към него в главите, посветени на двете държави. След приключването на процедурата по МСП този доклад ще продължи да проследява онези въпроси, които са от значение в контекста на корупцията.

По отношение на Хърватия беше събрана подробна информация в рамките на предприсъединителния процес и свързания с него мониторинг. В по-общ план, наблюдението на усилията за борба с корупцията, което е част от процеса на разширяване, донесе много полезни поуки, които е могло да бъдат приложени в този контекст, по-специално факторите, които оказват влияние върху устойчивостта на програмата за борба с корупцията.

Подготвителен процес и помощни инструменти

През септември 2011 г. Комисията взе решение да се създаде **група от експерти в областта на корупцията**, която да подпомага работата по доклада на ЕС за борбата с корупцията. Експертната група предоставя консултации относно общата методология и оценките, съдържащи се в доклада. Седемнадесет експерти бяха избрани след открита покана, в отговор на която интерес изразиха близо 100 кандидати. Избраните експерти са от различни сфери (публични органи, правоприлагащи органи, съдебна власт, служби за превенция, частния сектор, гражданското общество, международни организации, научноизследователската сфера и др.). Експертите действат от свое име и

не представляват институциите, в които работят. Групата започна работа през януари 2012 г. и се среща средно веднъж на всеки три месеца.⁵⁰

Комисията също така създаде **мрежа от научни кореспонденти по места**, която действа от август 2012 г. Мрежата допълва работата на експертната група при събирането и обработката на съответната информация от всяка държава членка и се състои от експерти в областта на корупцията от научноизследователски институции и организации на гражданското общество. За да се осигури напълно непредубеден подход, 28 външни проверители преглеждат основните резултати от дейността на кореспондентите и дават становище относно справедливостта на техния принос.

Комисията организира два **работни форума** с участието на национални органи (служби за борба с корупцията, прокурорски служби, координиращи министерства), изследователи, неправителствени организации, журналисти и представители на бизнеса. Първият се състоя в София на 11 декември 2012 г. и в него участваха заинтересовани страни от 14 държави членки (Австрия, България, Кипър, Чехия, Гърция, Испания, Франция, Хърватия, Унгария, Италия, Португалия, Румъния, Словакия, Словения). Вторият се проведе на 5 март в Гьотеборг, Швеция и в него взеха участие заинтересовани страни от останалите 14 държави членки (Белгия, Германия, Дания, Естония, Ирландия, Люксембург, Малта, Нидерландия, Литва, Латвия, Полша, Швеция, Финландия, Обединеното кралство). Работните форуми имаха за цел да предоставят информация за работата на Комисията по доклада и да получат специфични примери от отделните държави относно добрите и лошите практики по въпроси, свързани с борбата с корупцията в държавите членки.

Комисията също получи мнения от националните органи за борба с корупцията, които са част от ЕРАС/ЕАСН (Европейски партньори срещу корупцията/Мрежата на ЕС от звена за контакт срещу корупцията).

Комисията също така даде възможност на компетентните органи на държавите членки да се запознаят с първите проекти на главите, посветени на съответната страна (без областите, за които се препоръчват последващи действия от страна на държавите членки), и да предоставят коментари. Тези коментари бяха внимателно разгледани при изготвянето на доклада.

Методология за оценка и използване на показатели

Докладът се основава главно на **качествена**, а не на количествена оценка. Качествената оценка, както е посочено по-горе, се извършва на принципа на оценката на всяка държава по собствените ѝ заслуги. Акцентът е върху това кои са успешните и неуспешните действия от гледна точка на борбата с корупцията в определена държава. Количествените подходи играят второстепенна роля, най-вече защото е трудно да се изчисли колко голям проблем е корупцията, а подреждането на държавите според постигнатите резултати е още по-трудно. Пречката пред използването на количествен подход е свързана с факта, че при добре известните проучвания има тенденция за съставяне на индексите чрез използването на данни от трети страни. Това предизвиква каскаден ефект: възможно е съставните индекси, които се основават на този подход, да отразяват данни, събрани една-две години преди публикуването им. При проучванията

50 Имената на членовете на групата и протоколите от срещите са достъпни на следния адрес: <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/detailGroup.cfm?groupID=2725>.

се наблюдава тенденция към използването например на резултатите от проучванията на Евробарометър. Възможно е обаче да излезе по-ново проучване на Евробарометър, преди съставният индекс да бъде публикуван.

Предвид скрития характер на корупцията с течение на времето изследванията на нагласите предоставят важен показател за разпространението на проблема. По дефиниция проучванията се изчерпват с ограничения обхват на отговорените въпроси и зависят в голяма степен от отвореността на участниците. Резултатите без съмнение се влияят и от актуалните към момента на провеждането на проучването събития. В същото време, когато дадена държава предприема по-строги мерки срещу корупцията, които водят до констатирането на повече случаи, по-голям отзвук в медиите и по-голяма осведоменост на обществеността, изследванията на нагласите може да доведат до отрицателна динамика – повече хора отколкото преди това ще съобщават за високи нива на възприятията за наличие на корупция. Също така отговорите могат да бъдат политически мотивирани, като свързват популярността на дадено правителство с неефективността при прилагането на политиките. Все пак самото възприятие за широко разпространена корупция може да бъде разглеждано само по себе си като показател за неефективни политики.

Извън рамките на изследванията на нагласите съществуват интересни изследвания на взаимовръзката между някои икономически и социални показатели и корупцията. Например корупцията беше изследвана от гледна точка на потенциалната взаимовръзка с темпото на икономическия растеж, разпределението на публичните средства, разпространението на интернет, бюджета за съдебно преследване и прилагането на правилата в областта на конкуренцията. На практика обаче бяха срещнати трудности по отношение на капацитета за събиране на надеждни, сравними, висококачествени данни в държавите членки и за доказване по убедителен начин на връзката между тези фактори и корупцията. На последно място, налице са трудности и при изготвянето на ясни заключения от тези взаимовръзки, които да са ориентирани към конкретни политики.

Въпреки тези ограничения Комисията реши да направи преглед на вече съществуващите показатели. Беше изготвен възможно най-изчерпателен списък на тези показатели, без да се прави съществена преценка на надеждността/значението на наличните данни. Списъкът беше съставен чрез събирането на данни от вече съществуващи изследвания (организиран от ОИСР, Световната банка, Световния икономически форум, Transparency International, академичните среди и т.н.), от Евробарометър, както и от много други източници. Списъкът не беше изготвен с цел да послужи за основа на нов индекс за корупцията, а за да осигури елементи за анализ, които да допълнят качествената оценка, залегнала в основата на доклада. По време на изготвянето на списъка Комисията си даде сметка, че е възможно да съществуват принципи трудности при използването предимно на показатели и статистически данни, за да се достигне до сърцето на корупционните проблеми и — което е по-важно — да се изготвят конкретни, приложими препоръки за политиката. Все пак с цел да се проучи ситуацията в държавите членки и да се определят областите за по-задълбочен анализ в конкретните изследвания по държави бяха събрани вече установените показатели, пряко свързани с усилията за борба с корупцията, които бяха подкрепени от солидни данни. Тези данни бяха използвани, 1) за да се опише контекстът (т.е. въведението към главата за съответната страна), 2) за да послужат като отправна/допълваща точка за последващи изследвания по конкретни въпроси/сектори на национално равнище или на равнището на ЕС с оглед на идентифицирането на даден

проблем и оценката на ответните действия; 3) на последно място, за да спомогнат за установяването на недостатъците или липсата на съгласуваност в различните източници.

Тълкуването на статистическите данни от наказателното правосъдие в контекста на корупцията заслужава задълбочен размисъл. В случай на тежки престъпления, като кражба, грабеж, кражба с взлом или нападение, с основание би могло да се очаква, че жертвата ще съобщи за престъплението на полицията. Поради това статистическите данни за престъпността биха могли да покажат мащаба на проблема. За разлика от тези престъпления корупцията е скрита и в повечето случаи не е налице пряка жертва, която би могла да съобщи за извършеното престъпление. Следователно процентът на неразкритите случаи е вероятно много по-висок по отношение на корупцията, отколкото за други престъпления.

Наличието на голям брой случаи, доведени до знанието на правоприлагащите органи, внесени в съда и завършили с присъди, може да бъде показател за мащаба на проблема с корупцията. От друга страна, това също разкрива положителна картина: възможно е да е налице по-ниска търпимост към корупцията и следователно по-голяма готовност за съобщаване за престъплението; правоприлагащите органи и съдебната власт разполагат с необходимите средства за установяване и преследване на случаите на корупция. Обратното също е вярно: ниският брой на съобщените случаи и на случаите — предмет на съдебно преследване, не е задължително показател за ниски равнища на корупция; той може да се дължи факта, че не съществува воля за борба с корупцията, че прокурорите и съдиите не са мотивирани и/или не разполагат с необходимите инструменти и ресурси, за да се справят със случаите на корупция. Освен това е много трудно да се сравняват данни за наказателните производства поради следните две причини. На първо място, в държавите членки няма единна наказателноправна дефиниция на понятието „корупция“, което води до различни начини на формулиране на престъпните състави, свързани с корупция. На второ място, с оглед на разликите в наказателните производства, например по отношение на изискванията за събиране на доказателства, корупцията може да бъде преследвана чрез други престъпления (например измама, изпиране на пари).

Обемът на наличната информация за корупцията — също и информацията, която не е свързана с наказателните дела — варира значително между държавите членки. Отново тълкуването може да бъде двузначно, както беше посочено по-горе. От една страна, може да се извлече наличието на взаимовръзка между мащаба на проблема и количеството на наличната информация. От друга страна, има случаи, в които корупцията не е приоритет и има относително малко информация, която позволява да бъде измерен нейният мащаб и да се направи оценка относно това дали политическите мерки са достатъчни и ефикасни. Това методологично предизвикателство допринася за трудностите при осъществяването на съдържателни сравнения между държавите членки.

Мерки за справяне с корупцията

Докладът се основава на предположението, че няма универсално решение на проблема с корупцията. В него не се предлагат стандартни решения за всички държави членки: например това какви (законодателни или други) решения са необходими, за да се преодолеят предизвикателствата, свързани с конфликтите на интереси, зависи от разнообразни фактори, включително степента, в която конфликтът на интереси вече се възприема като проблем в дадена страна, какви са съществуващите културни норми, и

степенята, в която признатите социални норми трябва да бъдат отразени в законодателството. Целта на доклада е да представи препоръки, които да отговарят на конкретните обстоятелства във всяка държава членка.

Преди десет години всеобхватните стратегии за борба с корупцията се считаха за универсална рецепта за включването на корупцията на водещо място в политическия дневен ред и за мобилизирането на политическа воля и ресурси. Независимо от това резултатите варираха. Докато в някои случаи работата по стратегиите беше катализатор за реален напредък, в други въздействието на впечатляващите стратегии върху положението на място беше малко или нулево. Ето защо в доклада е възприет предпазлив подход към това да се препоръчва приемането на стратегии. Това се прави само когато има признаци, че усилията за разработването на стратегия ще доведат до положителна ангажираност и значително подобряване на сътрудничеството между съответните органи.

Подобно на стратегиите службите за борба с корупцията също бяха на мода. Отново последваха разнообразни резултати. В някои случаи, при които службите разполагат със силни правомощия, независимото всеотдайно ръководство се оказа ключовото постижение, което им дава възможност за наказателно преследване на случаи на корупция по високите етажи. В други случаи създаването на служби за борба с корупцията може да е изиграло отрицателна роля в смисъл, че е създавало впечатлението, че не е необходимо другите органи да поемат своя дял от работата. Следователно в доклада се оценява ситуацията във всяка отделна страна сама за себе си, като се вземат предвид специфичните обстоятелства за всяка държава, без да се налага универсално решение.

В доклада се обръща внимание на факта, че някои органи, които биха могли да играят ключова роля в борбата с корупцията, не разполагат с необходимите човешки и финансови ресурси. Комисията ясно съзнава, че в настоящия климат на бюджетни ограничения разпределянето на повече средства за някои институции и дейности по изпълнение може да срещне сериозни пречки. Въпреки това в някои случаи такова разпределение може с течение на времето да доведе до значителни икономии на средства чрез намаляване на разходите, породени от корупцията. Поради това на някои места в доклада се застъпва становището за приоритетно разпределение на ресурсите към определени публични органи или програми от ключово значение за предотвратяването на корупцията или борбата с нея.

Взаимодействие със съществуващите механизми за наблюдение и критерий за оценка

На международно равнище основните действащи механизми за наблюдение и оценка са групата „Държави срещу корупцията“ на Съвета на Европа (GRECO), работната група на ОИСР по въпросите на подкупването и механизмът за преглед по Конвенцията на ООН срещу корупцията (UNCAC). За да изготви този доклад, Комисията се опря в голяма степен на констатациите от тези механизми (по-специално GRECO и ОИСР). Важна роля по отношение на определянето на критериите за оценка играят стандартите за борба с корупцията, като тези на UNCAC или създадените от GRECO и ОИСР (например Наказателната конвенция относно корупцията и Допълнителния протокол към нея на Съвета на Европа, Гражданската конвенция относно корупцията, двадесетте ръководни принципа за борбата срещу корупцията, приети от Комитета на министрите на Съвета на Европа, препоръките на Съвета на Европа относно финансирането на

политическите партии, препоръките на Съвета на Европа относно кодексите за поведение за държавните служители и Конвенцията на ОИСР срещу подкупването).

Въпреки че не възпроизвежда подробния технически анализ от докладите на GRECO и ОИСР, настоящият доклад се основава на техните препоръки в случаите, когато те все още не са приложени и са от значение за ключовите въпроси, набелязани по отношение на главата, посветена на дадена страна. Чрез поставянето на преден план на избрани препоръки, които са били набелязани по-рано в рамките на други механизми, докладът има за цел да способства за тяхното изпълнение.

Взаимодействието с GRECO е особено важно предвид факта, че то включва всички държави — членки на ЕС, както и други европейски държави, които са от значение за бъдещото разширяване и за Източното партньорство. В момента Комисията предприема мерки, които ще позволят пълното присъединяване на ЕС в бъдеще, като така се дава възможност и за по-тясно сътрудничество с оглед на последващите издания на доклада на ЕС за борбата с корупцията.