



ЕВРОПЕЙСКИ СЕМЕСТЪР – ТЕМАТИЧЕН ИНФОРМАЦИОНЕН ДОКУМЕНТ

БОРБА С КОРУПЦИЯТА

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Корупцията е пречка за икономическия растеж. Като отклонява ресурси от икономически продуктивните резултати, корупцията подкопава ефективността на публичните разходи. По-специално, когато публичните ресурси са ограничени, корупцията подкопава също така устойчивостта на публичните бюджети и намалява публичните средства за инвестиции. При сценариите на дефицит разходите за обслужване на онази част от дълга, която се дължи на корупцията, оказват допълнително дългосрочно въздействие върху публичните средства.

Според изчисленията корупцията струва на икономиката на ЕС 120 милиарда евро годишно, което е малко по-малко от годишния бюджет на Европейския съюз¹. Тъй като корупцията и ниските темпове на приобщаващ растеж се подхранват взаимно, борбата с корупцията е от ключово значение за осигуряване на

¹ Общият размер на разходите за икономиката вследствие на корупцията не може да бъде изчислен 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 и публикацията Clean Business is Good Business за 2009 г., според които корупцията възлиза на 5 % от БВП на световно равнище.

устойчивост на структурните реформи. Обществеността и предприятията очакват ЕС и държавите членки да защитават икономиката срещу организираната престъпност, финансовите и данъчните измами, изпирането на пари и корупцията.

В бизнессредата корупцията създава несигурност, забавя процесите и води до потенциални допълнителни разходи. Това прави съответното място по-малко привлекателно за бизнес, като така намалява частните инвестиции и конкурентоспособността и не позволява на икономиката да реализира своя потенциал. Освен това корупцията възпира данъкоплатците да плащат данъци. Всичко това оказва влияние на свой ред върху финансовите ресурси в публичния сектор, намалява данъчните приходи и допълнително ограничава капацитета на публичния сектор за инвестиране.

Намаляването на ресурсите в резултат на корупционни практики може да има пагубен ефект върху социалната защита и върху публичните услуги, тъй като намалява наличния бюджет и нарушава справедливия достъп до публични услуги². С течение на времето корупцията подхранва и задълбочава социалните неравенства и разрушава доверието в държавата, институциите и правителствата. В крайна сметка, в изключителни

² Gupta et al. (2002 г.), Olken (2006 г.).

случаи, корупцията може да бъде заплаха за самата демокрация.

Действителната социална цена на корупцията не може да бъде измерена само чрез размера на платените подкупи или на отклонените публични средства. Тя включва и загубата на продукцията поради неправилно разпределение на ресурсите, нарушаване на стимулите и други видове неефективност, причинени от корупцията. Корупцията може също така да окаже неблагоприятно въздействие върху разпределението на доходите и опазването на околната среда. Най-важното е, че корупцията подкопава доверието в законните институции и намалява способността им да осигуряват адекватни публични услуги и благоприятна среда за развитието на частния сектор. В крайни случаи тя може да подрони легитимността на държавата, което води до политическа и икономическа нестабилност. Произтичащата от това несигурност обезсърчава частните предприятия да осъществяват дългосрочни стратегии за развитие, което затруднява постигането на устойчивост на развитието.

Източник: ОИСП (2013 г.), Issue Paper: Corruption and Economic Growth

За разлика от това, по-голямата прозрачност и почтеност в публичния сектор създават по-малко възможности за корупция. Това означава по-голяма конкурентоспособност, по-ефективно събиране на данъци и по-ефективно изразходване на публични средства, както и укрепване на върховенството на закона. В резултат на това се подобрява конкуренцията на пазара на стоки и услуги, тъй като намаляват пречките пред търговията и инвестициите.

„Злоупотреба с власт за лична изгода“ е общоприето определение за корупция. Въпреки че това определение включва и частния

сектор³, обикновено се счита, че корупцията представлява злоупотреба с длъжност в публичната администрация или с връзки с публичната администрация с цел осигуряване на неоснователни облаги за себе си или за трета страна. Голямата корупция включва обмен между висшите ешелони на националната и местната администрация, висши служители на политически партии, избрани политици и интереси на частния сектор. Малката корупция представлява взаимодействие между долните ешелони на публичната администрация и отделни граждани.

Наличието на истинска политическа воля е съществено условие за ефективна дългосрочна национална реформа. Това означава да се осъзнаят проблемите с корупцията на политическо равнище, да се даде приоритет на ресурсите за изпълнение на политики за борба с корупцията, да се определят ясни и осезаеми цели и да се създаде общ климат на политическа отчетност. Мерките за намаляване на корупцията, на конфликтите на интереси и на фаворизирането трябва да бъдат свързани с дълбоки структурни и културни промени в публичните органи и в обществото като цяло, а не просто да се приема законодателство и да се гарантира формалистичното му спазване. Въпреки че законодателството за борба с корупцията е необходимо, основното предизвикателство е най-вече в неговото прилагане. Корупцията може да окаже въздействие както върху националните политики, така и върху политиките и фондовете на ЕС. Това е отразено в Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС), признаващ корупцията за област на престъпност, в която

³ Вж. Рамково решение 2003/568/ПВР на Съвета от 22 юли 2003 г. относно борбата с корупцията в частния сектор.

може да е необходимо ЕС да предприеме общи действия⁴.

Освен че поставя по-голям акцент върху корупцията в докладите и препоръките по линия на европейския семестър, Комисията подкрепя усилията за реформи в държавите членки и като публикува доклада на ЕС за борбата с корупцията⁵ и организира семинари⁶ за обмен на опит в целия ЕС за експерти по съответните теми. Чрез набор от инструменти за качеството на публичната администрация, илюстриран посредством близо 170 разгледани случая, се помага на практикуващите да насърчат почтеността⁷

Редица аспекти, които също имат отношение към корупцията, като например публичната администрация и ефективните съдебни системи, се разглеждат в [отделни информационни документи](#).

Настоящият информационен документ е структуриран по следния начин: в раздел 2 се прави преглед на състоянието на борбата с корупцията в държавите — членки на ЕС, и на основните предизвикателства в тази насока; в раздел 3 са разгледани няколко лоста на политиките за справяне с тези предизвикателства; а в раздел 4 се посочват някои примери за добри практики в държавите членки.

⁴ Член 83 отДФЕС
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/HTML/?uri=CELEX:12008E083>.

⁵ Доклад на ЕС за борбата с корупцията,
<http://ec.europa.eu/anti-corruption-report/>.

⁶ Семинари за споделяне на опит в борбата с корупцията
https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/experience-sharing-programme_en.

⁷ Инструменти за постигане на качество на публичната администрация,
<http://ec.europa.eu/esf/toolbox>.

2. ОСНОВНИ ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА

Корупцията е сложно явление с икономически, социални, политически и културни измерения. Ефективният политически отговор трябва да се основава на доказателства за нейното разпространение и форми в дадена държава, за условията, които позволяват съществуването ѝ, както и за институционалните и другите стимули, които могат да бъдат използвани срещу нея. Борбата с корупцията не може да бъде сведена до стандартен набор от универсални мерки. При все това, за да бъде успешен отговорът, трябва да съществуват инструменти за предотвратяване, откриване, противодействие и санкциониране на корупцията.

2.1. Измерване на корупцията

За да се разработи стратегия за борба с корупцията, е важно да се разбере какви са равнището и формите на корупция във всяка държава, както и да се определят секторите, изложени на висок риск, и силите, движещи корупцията. Събирането на достоверни данни за равнищата на корупция обаче е особено предизвикателство, тъй като корупцията процъфтява именно когато остава скрита. Съпоставимите официални статистически данни между отделните държави за престъпленията, свързани с корупцията, са оскъдни. При проучвателното събиране от Комисията на статистически данни⁸ на равнище ЕС през 2015 г. бяха установени много различия между държавите членки по отношение на определението за престъпления, наличните показатели и методите за регистриране на данни.

Измерването на корупцията е сложна задача. Корупцията се различава от повечето аспекти, характеризиращи

⁸ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/official_corruption_statistics_2011_2013_jan_16_en.pdf.

доброто състояние и богатството на всяка икономика, които могат да бъдат измерени чрез обективни иконометрични показатели. Макар че е възможно да се *направи оценка* на ситуацията, обикновено не е възможно да се определи количествено пълният обхват на проблема.

Ето защо при количествените оценки се разчита на извадкови изследвания на сигнали за сблъскване с корупция, съчетани с експертни оценки на базата на научни изследвания. Тези експертни оценки се използват традиционно заедно с анализи на системните характеристики, засягащи корупционния риск или предпазните мерки срещу такива рискове в различни ситуации. Проучванията на общественото мнение за начина, по който се възприема корупцията, също представляват важен показател за устойчивостта на проблема във времето. Когато предприятията или широката общественост възприемат корупцията като широко разпространена, това може да се превърне във важна бариера за инвестициите, като усилва въздействието на корупцията върху икономиката⁹.

Съгласно експресно проучване на Евробарометър от 2015 г. за отношението на предприятията към корупцията в ЕС¹⁰:

- 40 % от предприятията в ЕС посочват, че корупцията е проблем

за тях, когато осъществяват стопанска дейност;

- 71 % от предприятията посочват, че корупцията е широко разпространена в тяхната държава;
- 44 % от анкетираните посочват, че единственият начин за успех в бизнеса са политическите връзки;
- 34 % от предприятията, участвали в търгове или процедури за възлагане на обществени поръчки през последните 3 години, смятат, че корупцията им е попречила да спечелят договор;
- 68 % от предприятията се съгласяват, че фаворизирането и корупцията пречат на конкуренцията в държавата;
- 4 % от предприятията посочват, че от тях е искано или се е очаквало да платят подкуп, за да получат определени публични услуги или разрешения през последните 12 месеца.

⁹ Неотдавнашните резултати от изследването показват съответствие между възприемането на корупцията и действителния сблъсък с корупцията. Charon, Nicholas (2015 г.), [Do corruption measures have a perception problem? Assessing the relationship between experiences and perceptions of corruption among citizens and experts](#). European Political Science Review. Том 8, брой 1; февруари 2016 г., стр. 147–171.

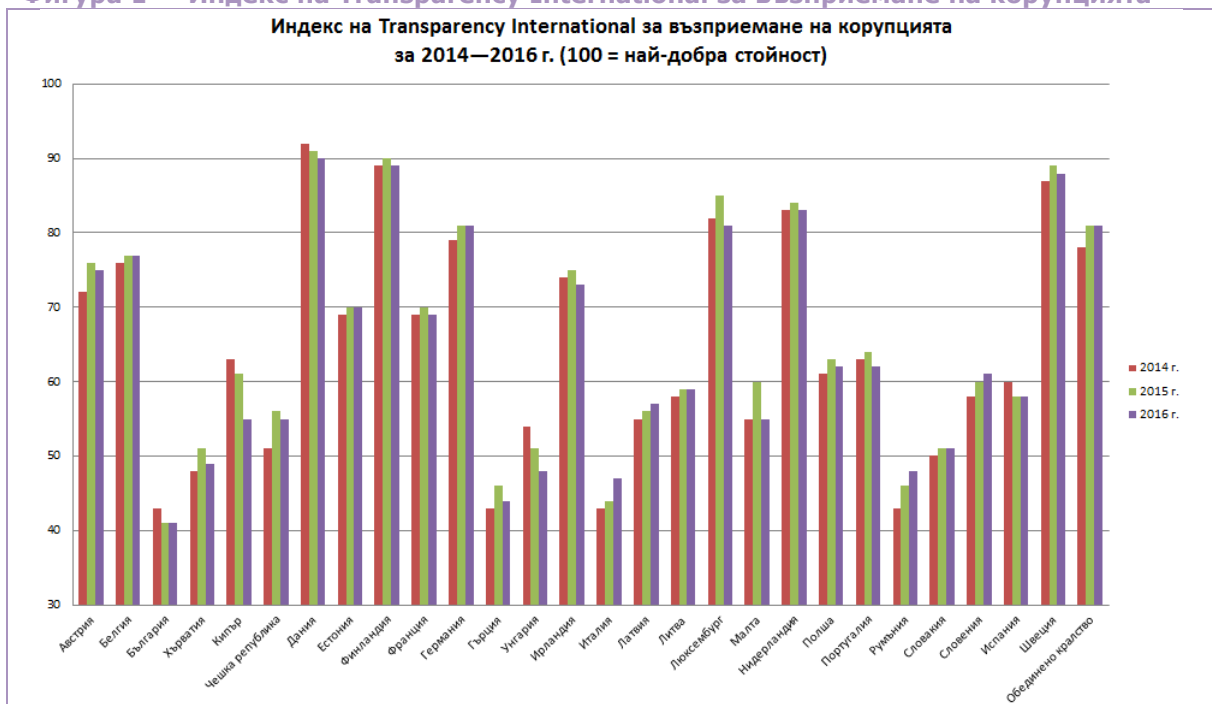
¹⁰ Експресно проучване на Евробарометър от 2015 г.: Отношение на предприятията към корупцията в ЕС, http://data.europa.eu/euodp/en/data/dataset/S2084_428_ENG.

В сравнение с 2013 г. като цяло се наблюдава леко подобрене на възприемането на равнището на корупция на ниво ЕС (например 71 % смятат, че корупцията днес е широко разпространена, в сравнение със 75 % през 2013 г.). Резултатите на ниво държави членки се различават значително. Общата тенденция е, че предприятията се сблъскват с корупция и възприемат наличието ѝ повече в Южна и Източна Европа, отколкото в Северна и Западна Европа

Резултатите до голяма степен съвпадат с тези в други широко използвани съставни индекси.

Един такъв глобален индекс, който често се цитира, е индексът на Transparency International за възприемане на корупцията¹¹, изчисляван чрез използване на 12 източника на данни от 11 институции, които обхващат възприемането на корупцията през предходните 2 години. Друг широко използван индекс е показателят „контрол на корупцията“, изготвен от Световната банка като част от нейните показатели за световното управление. Тези показатели се основават на няколкостотин променливи за възприемането на управлението, получени от 31 различни източника на данни¹². Неотдавнашните резултати от тези две проучвания за държавите — членки на ЕС, са показани на фигурите по-долу.

Фигура 1 – Индекс на Transparency International за възприемане на корупцията



Източник: Transparency International¹³

¹¹ Индекс за възприемане на корупцията, <https://www.transparency.org/research/cpi/overview>.

¹² Показатели за световното управление <http://info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/WGI.pdf>.

¹³ Индекс за възприемане на корупцията, <https://www.transparency.org/research/cpi/overview>.

Фигура 2 — Показатели на Световната банка за контрол на корупцията за 2016 г.



Източник: Показател за контрола на корупцията в набора от показатели на Световната банка за световното управление¹⁴

Трето проучване, което често се използва, е Докладът за глобалната конкурентоспособност¹⁵. Той се изготвя ежегодно от Световния икономически форум с цел определяне на нивото на производителност на икономиките в световен мащаб и включва редица насочени към институциите показатели, които имат отношение към рисковете, свързани с корупцията. Резултатите се основават на отговорите на предприятията на Executive Opinion Survey (Проучване на мненията на бизнеса), които са претеглени с цел отчитане на размера на извадката и включване на отговорите от последните 2 години¹⁶.

На фигури 3, 4 и 5 са показани последните резултати за държавите — членки на ЕС. Повисоките стойности показват относително по-добра ситуация в сравнение с по-ниските.

¹⁴ Показатели за световното управление

<http://info.worldbank.org/governance/wqi/index.aspx>.

¹⁵ Доклад за глобалната конкурентоспособност за 2016—2017 г.

<https://www.weforum.org/reports/the-global-competitiveness-report-2016-2017-1/>.

¹⁶ <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-index-2017-2018/>.

Фигура 3 – Неправомерни плащания и подкупи, отклоняване на публични средства и фаворизиране от държавни служители в техни решения



Източник: Световен икономически форум, Доклад за глобалната конкурентоспособност

Фигура 4 – Отклоняване на публични средства



Източник: Световен икономически форум, Доклад за глобалната конкурентоспособност

Фигура 5 – Фаворизиране от държавни служители в техни решения



Източник: Световен икономически форум, Доклад за глобалната конкурентоспособност

2.2. Превенция: намаляване на възможностите за корупция

Превенцията има ключова роля в борбата с корупцията. Много държави членки са създали конкретни правила и институции за предотвратяване на корупцията и повишаване на почтеността в публичния сектор¹⁷.

Едно от ключовите предизвикателства пред ефективността на превантивните мерки е да се гарантира, че те се основават на внимателен анализ на рисковете и уязвимостите. Превантивните мерки трябва да бъдат насочени към проблемите, които се стремят да коригират, и да се използват, когато има реална нужда от тях. В противен случай те могат да се превърнат в обикновена бюрократична инициатива. Без правилно изпълнение и последващи действия дори и най-сложната превантивна стратегия ще остане чисто формалистична и ще окаже слабо влияние върху размера на корупцията.

Друго предизвикателство е свързано с фрагментацията. Често превантивните мерки не водят до видими резултати, ако не са част от всеобхватен подход. Например обучението за повишаване на осведомеността няма да има особен ефект, ако служителите, които са изправени пред дилеми, свързани с почтеността, не получават непрекъснато насочване и подкрепа, или ако обучението не е придружено от реформи в държавната администрация, въвеждащи наемане, при което се отчитат личните заслуги, или ротация на персонала за чувствителни длъжности.

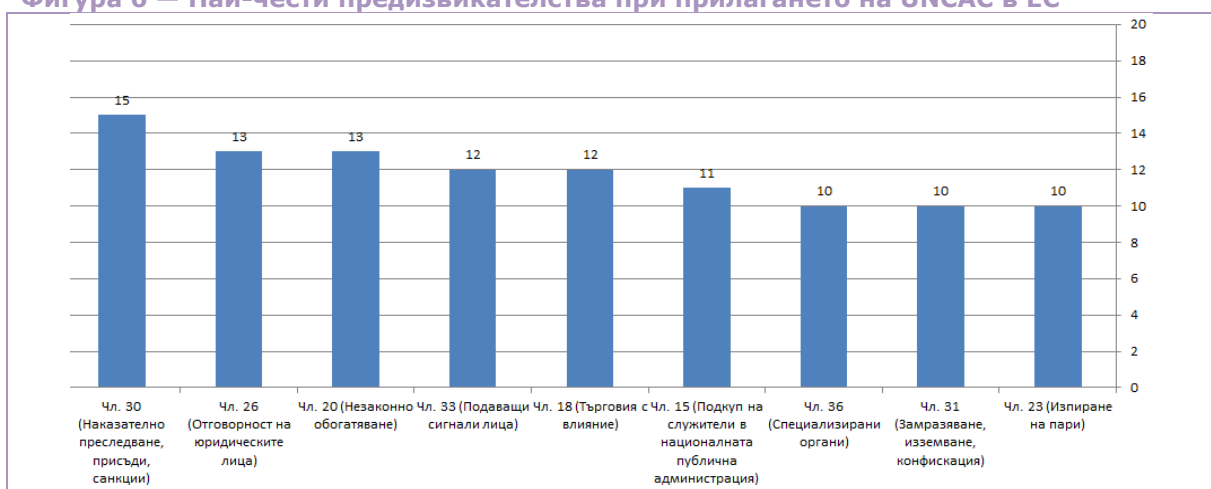
И накрая, значение имат също така ангажираността и отчетността. Превантивните мерки може да не постигнат желаните ефекти, ако ръководството не е дало ясна линия за следване и ако правилата не се прилагат на място. Ефективната стратегия за превенция започва с бързо и пропорционално проследяване на инцидентите, включително дисциплинарни производства, когато това е уместно, както и комуникация и работа с медиите в съответствие с чувствителността на въпроса.

2.3. Осигуряване на ефективен отговор на корупцията чрез наказателното право

Съветът на Европа, Организацията на обединените нации (ООН) и ЕС създадоха международни стандарти за криминализиране на корупцията. Много държави членки са реализирали значителни законодателни реформи в отговор на тези стандарти, за да направят процедурите по-ефективни и да укрепят разпоредбите за борба с корупцията (включително по-добро определение на престъпленията, в някои случаи по-високи санкции и разпоредби за ускорени процедури).

Въпреки тези продължаващи усилия, в някои държави членки продължават да съществуват предизвикателства. При първия преглед на прилагането на Конвенцията на ООН срещу корупцията (UNCAC) от държавите – членки на ЕС, се установяват редица предизвикателства.

Фигура 6 – Най-чести предизвикателства при прилагането на UNCAC в ЕС



Източник: Служба на ООН по наркотиците и престъпността

¹⁷ Други държави членки имат недотам усъвършенствани рамки, но са изправени пред по-ниски рискове от корупция поради установени превантивни механизми, практики или традиции.

Освен самите правни разпоредби, от съществено значение е институциите, отговорни за прилагането им, да работят по ефективен и безпристрастен начин. Много важно е органите на съдебната система, прокуратурата и правоприлагащите органи да бъдат независими и да разполагат с необходимите финансови и човешки ресурси, технически капацитет и професионализъм.

Освен това в някои държави членки продължава да представлява проблем въпросът за правилния баланс между привилегиите и имунитетите на държавните служители и гарантирането, че тези привилегии и имунитети не се използват за възпрепятстване на ефективното разследване и преследването на твърдения за корупция.

Фигура 7 – Независимост на съдебната система



Източник: Световен икономически форум, Индекс за глобалната конкурентоспособност

Способността на съдебната система да налага възпиращи наказателни санкции играе важна разубеждаваща роля и е доказателство за ефективна политика на нулева толерантност към корупцията.

2.4. Избрани сектори на политиката

В настоящия раздел се разглеждат по-подробно предизвикателствата, свързани с два конкретни сектора: сектора на обществените поръчки и сектора на здравеопазването. Други високорискови области са икономически сектори като строителството и добивната промишленост. Сред секторите в местната публична администрация, които са най-предразположени към корупционни рискове, са планирането и разрешения за градско развитие, както и решенията за управление на отпадъците и промяна на зонирването.

Обществените поръчки представляват значителна част от националните икономики в ЕС (вж. [отделен информационен документ](#)). Комисията е изчислила, че общата стойност на поканите за подаване на оферти над праговете, определени в директивите на ЕС за обществените поръчки¹⁸, възлиза на приблизително 14 % от БВП на ЕС през 2016 г.¹⁹.

Предвид нивото на генерираните финансови потоци и тясното взаимодействие между публичния и частния сектор, обществените поръчки са силно уязвими по отношение на корупцията.

¹⁸ Директива 2014/24/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 февруари 2014 г. за обществените поръчки.

¹⁹ Показатели за обществените поръчки, http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_per_policy_area/public_procurement/index_en.htm#maincontentSec3.

Както ОИСР отбелязва, „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“²⁰.

В проучване, направено през 2013 г. в осем държави членки, бе достигнато до заключението, че през 2010 г. общите преки разходи, свързани с корупция при обществените поръчки в пет избрани икономически сектора, са били между 1,4 милиарда евро и 2,2 милиарда евро.

Според неотдавнашно проучване годишните разходи, свързани с корупция при обществените поръчки в държавите — членки на ЕС, възлизат на 5,33 милиарда евро²¹.

В доклада на ЕС за борбата с корупцията (2014 г.) се стига до заключението, че обществените поръчки изглеждат най-уязвими на корупция в сектори като строителството, енергетиката, транспорта, отбраната и здравеопазването. Въз основа на съдебното преследване за корупция при обществените поръчки в държавите членки се установява, че най-често срещаните проблеми са на етапа преди подаването на оферти.

Най-често срещаните практики включват:

- изготвяне на спецификации „по мярка“ в интерес на определени кандидати;
- разделяне на публични търгове на по-малки поръчки с цел избягване на конкурентни процедури;
- конфликти на интереси, засягащи не само длъжностни лица, отговарящи за обществените поръчки, но и по-висши служители на възлагащите органи;
- неоснователно прибягване до процедури по неотложност или изключения от изискването за публикуване на офертите.

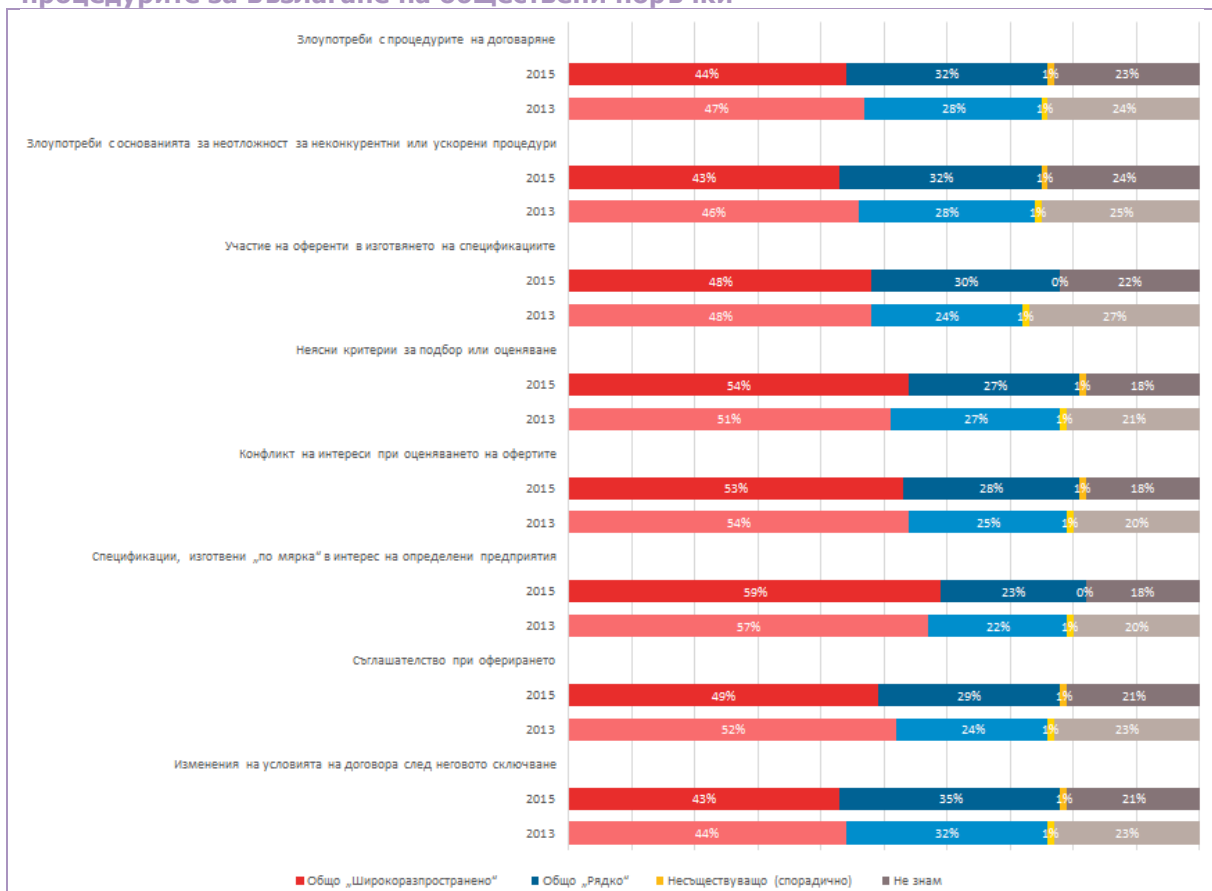
При все това слабото наблюдение и слабата проверка на етапа след възлагането на поръчката също поражда безпокойство, като дават възможност за практики като недостатъчно обосноваване на изменения на договорите за обществени поръчки, умишлено изменяне на качеството на резултатите и плащане на подкуп.

В проучване на Евробарометър относно предприятията през 2015 г. се потвърждава, че редица от тези въпроси продължават да бъдат безпокойство сред икономическите субекти в държавите — членки на ЕС.

²⁰ ОИСР (2009 г.), Принципи за почтеност при обществените поръчки, <http://www.oecd.org/gov/ethics/48994520.pdf>.

²¹ RAND Europe (2016 г.), [The Cost of Non-Europe in the area of Organised Crime and Corruption](#). В това проучване са използвани данни от [Института по качество на управлението](#).

Фигура 8 – Възприемане на разпространението на корупционните практики в процедурите за възлагане на обществени поръчки



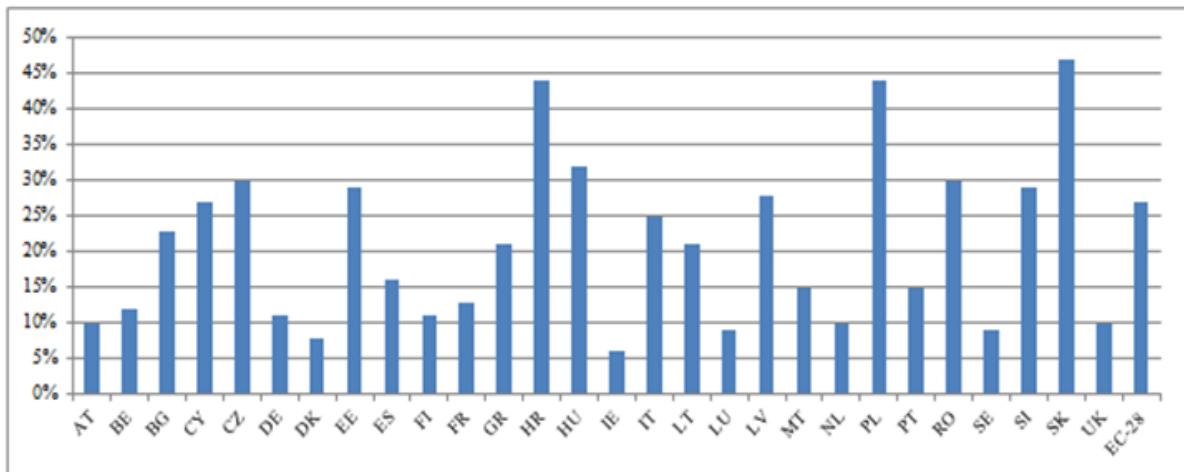
Източник: Експресно проучване на Евробарометър № 428 (2015 г.): Отношение на предприятията към корупцията в ЕС²².

Използването на процедури на договаряне и пряко възлагане, разбира се, е оправдано при определени обстоятелства. В някои случаи обаче те се използват специално за да се избегнат задължителните конкурентни процедури. В някои държави членки използването на неконкурентни процедури е значително над средното за ЕС.

Неоснователното използване на процедури на договаряне може да увеличи риска от корупционни практики. По същия начин подаването на само една оферта на конкурентни пазари може да се използва като индикация за възможни рискове от корупция при обществените поръчки, особено когато съществуват и други индикации.

²² Експресно проучване на Евробарометър № 428 (2015 г.): Отношение на предприятията към корупцията в ЕС, <http://ec.europa.eu/COMMFrontOffice/PublicOpinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instrument/FLASH/surveyKy/2084>.

Фигура 9 – Процент на поръчките, за които е подадена само една оферта (без рамковите споразумения), за периода 2006–2017 г.



Източник: Европейска комисия, въз основа на данни от OB/TED (Хърватия 2013–2016 г., Румъния и България 2007–2016 г.)

2.4.1. Корупция в сектора на здравеопазването

Секторът на здравеопазването е един от секторите, в които при някои обстоятелства съществува риск от дребна корупция. Тя се състои в неофициални плащания в замяна на привилегировано отношение. Този вид корупция изглежда широко разпространена само в малък брой държави – членки на ЕС. Там, където съществува обаче, има значителни отрицателни последици за универсалния достъп до [здравеопазване](#). Няколко държави членки успяха да постигнат значителен напредък през последните години. Някои държави членки са отбелязали напредък в намаляването на неофициалните плащания чрез съчетаване на кампании за повишаване на осведомеността, активно разследване и наказателно преследване, както и отзвук в медиите. Основните причини за това явление са сложни, но при най-силно засегнатите държави те включват общо приемане на подкупите като вкоренена практика, ниски заплати за здравните специалисти, неефективни управленски структури и неефективни

механизми за контрол²³. Фрагментирането на правната рамка може също така да създаде вратички и несигурност, което позволява неофициалните плащания да процъфтяват.

Проучванията на прекия сблъсък на хората в ЕС с корупцията потвърждават тази ситуация, въпреки че редица държави членки продължават да се борят със значителни рискове от корупция в сектора на здравеопазването. Освен неофициалните плащания, рисковете от корупция в здравеопазването се отнасят също така до въпроси като привилегирования достъп и двойната практика²⁴, непочтения маркетинг, доставянето и сертифицирането на медицински изделия и закупуването и разрешаването на лекарствени продукти²⁵.

²³ Ecorys (2017 г.), Актуализирано проучване на корупцията в сектора на здравеопазването. https://ec.europa.eu/home-affairs/e-library/documents/policies_en?policy=456

²⁴ Двойната практика се отнася до лекарите, работещи успоредно в частни и обществени здравни заведения.

²⁵ Вж. бележка под линия 23.

3. ЛОСТОВЕ НА ПОЛИТИКИТЕ ЗА СПРАВЯНЕ С ТЕЗИ ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА

Прозрачността и отчетността са безспорно най-важните елементи за минимизиране на корупцията²⁶. **Почтеността при изборите** и прозрачният и **включващ отчетност режим на финансиране на политическите партии** също са ключови елементи в това отношение. **Ефективното наказателно преследване** на корупцията, **справедливите съдебни процеси** и твърдото прилагане на **възпиращи присъди** за престъпления, свързани с корупция, са от ключово значение за насърчаването на възпирането. Ефективната правна **защита на лицата, сигнализиращи за нередности**, и наличието на независими **медии и гражданско общество** са съществени елементи от рамката за успешна борба с корупцията.

Правоприлагането трябва да бъде допълнено от стабилна политика за превенция, която може да бъде приложена само в контекста на подобро качество на институциите и на управлението на публичния сектор.

Подходящите политически мерки се различават в отделните държави. Мерките, описани подробно в настоящия раздел, са необходими, но не са изчерпателни и не гарантират изкореняване на корупцията²⁷. Основно условие за успеха на всяка политика е политическата воля да идва от върха, както от избраните политици, така и от назначените длъжностни лица. Трябва да има също така независима и безпристрастна съдебна система, която да демонстрира желание и способност да разследва, преследва и санкционира корупцията.

²⁶ ОИСР (2013 г.), Issue Paper: Corruption and Economic Growth.

²⁷ Такива мерки редовно се препоръчват при партньорски оценки в рамките на Групата държави срещу корупцията към Съвета на Европа (GRECO), Конвенцията на ООН срещу корупцията (UNCAC) и ОИСР.

Намаляване на корупцията може да се постигне, когато е налице реална промяна в културата на публичните органи и на обществото. Не формалното приемане на законодателство или административни мерки ще има решаваща роля в борбата с корупцията, а ефективното и устойчивото им изпълнение. Някои държави членки, които са се сблъскали със сериозни предизвикателства в борбата с корупцията, са създали сложни и усъвършенствани правни и институционални рамки и са приели многобройни целенасочени стратегии или програми. Други държави членки са въвели недотам задълбочени рамки, но са изправени пред по-ниски рискове от корупция. Това се дължи на установени превантивни механизми, практики или традиции, включващи например доставчиците и получателите на обществени услуги или висока степен на прозрачност.

3.1. Използване на превантивни политики

Прозрачността е особено важен инструмент в борбата с корупцията. Свободата на достъп до информация способства за доброто управление и помага правителството да функционира с по-голяма степен на отговорност. В особено рискови области, като например здравеопазването и обществените поръчки, бързото и активно разкриване на съответните данни в ясен и лесен за търсене формат може да премахне в голяма степен възможностите за корупция и да позволи осъществяване на граждански контрол върху решенията с голямо финансово въздействие.

Съществува обща тенденция за преминаване към по-отворено управление и по-голяма достъпност на публичните данни. 21 държави — членки на ЕС, са страни по Партньорството за открито управление — многостранна инициатива, чиято цел е да осигури конкретни ангажименти от страна на правителствата за насърчаване на прозрачността, оправомощаване на гражданите, борба

с корупцията и използване на нови технологии за укрепване на управлението²⁸.

Изграждането на почтеност в публичната администрация, включително чрез укрепване на **основаващия се на заслугите компонент**²⁹ и прилагане на ефективна политика за **превенция на корупцията**, налага да се обърне внимание на въпроси като конфликта на интереси, клиентелизма и фаворизирането. Само по този начин е възможно да се предотврати появата на среда, благоприятна за прикрита търговия с неправомерно влияние между публичните и частните лица и организации.

В сложния свят на разработването на обществени политики публичните администрации се стремят да поддържат постоянен диалог с външните заинтересовани страни, за да се гарантира, че всички заинтересовани страни имат възможност да изразят своето мнение. Тъй като лобистките дейности могат да увеличат риска от корупция и обсебване на регулаторните органи от частни интереси³⁰, е желателно да се въведат механизми за мониторинг на тези дейности, било то чрез законодателство или чрез доброволно регистриране на лобистите. Чрез създаване на яснота относно връзките между органите и външните заинтересовани страни тези механизми могат да помогнат за намаляване на риска от корупция. Засега относително

²⁸ <http://www.opengovpartnership.org/about>
²⁹ Charron, N., Dahlström, C. & Lapuente, V. (2016 г.), [Measuring Meritocracy in the Public Sector in Europe](#), European Journal on Criminal Policy and Research, том 22, брой 3, стр. 499–523.

³⁰ Този термин се отнася до ситуацията, при която държавните агенции с регулаторни функции, вместо да действат в обществен интерес, дават предимство на търговските или политическите интереси на специални групи, преследващи определени интереси, които доминират конкретния отрасъл или сектор, в който действа агенцията.

малко държави членки са предприели такива стъпки, въпреки че някои от тях планират законодателство или правила или обсъждат възможни нови механизми.

3.2. Стабилни външни и вътрешни административни механизми за проверка

Механизмите за проверка в рамките на публичните органи играят важна роля за предотвратяването и разкриването на корупцията. Макар че правоприлагането е от изключително значение в борбата с корупцията, дълбоко вкоренената корупция може да се премахне ефективно само с цялостен подход, целящ укрепване на механизмите за предотвратяване и проверка на всички нива на публичната администрация. Силните и независими сметни палати могат да играят важна роля при осъществяването на реформи за борба с корупцията, разработването на анализи на риска от корупция и уведомяването на други съответни органи за предполагаема корупция. В редица държави членки вътрешните проверки (особено на местно равнище) са все още слаби и некоординирани и биха могли да бъдат засилени в комбинация със силни политики за превенция, за да се постигнат осезаеми и устойчиви резултати.

3.3. Разкриване на активи и интереси

Разкриването на информацията за имущественото състояние на лицата на държавна длъжност, заемащи „чувствителни“ постове, е практика, която помага за подобряването 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. Ефективната система за деклариране на имущественото състояние може да допринесе за прозрачна обществена услуга, която се ползва с по-голямо доверие от обществото.

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 информация до политики на по-ограничено разкриване или на неразкриване. 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 имущественото състояние, не публикуват всички имуществени декларации. Въпреки това те изискват от лицата, заемащи държавни длъжности, да подават подробни имуществени декларации пред съответните органи. За лицата 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 има обща тенденция към по-строги изисквания към лицата на държавна длъжност за разкриване на информация за имущественото им състояние.

Проверката е важен елемент на всяка ефективна система за деклариране на имущественото състояние. 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. Не са много държавите членки, които разполагат със система за задълбочени проверки. В онези, в които има такава система, обстоятелствата проверки се извършват от специализирани независими агенции за борба с корупцията или за защита на почтеността, които разполагат с необходимите правомощия и

инструменти, за да могат да проверяват произхода на имуществото на съответните лица, заемащи държавна длъжност, в голям брой бази данни (на данъчната администрация, търговския регистър и др.) с цел установяване наличието на евентуални неверни декларации.

3.4. Справяне с конфликти на интереси

Конфликтите на интереси при вземането на решения, при предоставянето на публични средства и при възлагането на обществени поръчки, особено на местно равнище, са се превърнали в повтарящ се модел в редица държави членки. 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 интереси³¹. По тази причина въпросът за конфликтите на интереси бе включен в обхвата на редица антикорупционни инструменти и механизми за извършване на преглед, включително свързаните с Конвенцията на ООН срещу корупцията (UNCAC), GRECO и ОИСР.

³¹ 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 това. 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).

Правната уредба и санкциите, приложими при конфликт на интереси, се различават в отделните държави от ЕС. Някои държави членки са въвели специално законодателство, в чийто обхват попадат широк кръг лица, избрани или назначени на държавна длъжност, и са създали специализирани служби, натоварени с извършването на проверки.

Конфликтът на интереси се разглежда и в секторното законодателство, като например законодателството относно обществените поръчки. Нивото на упражнявания контрол се различава в отделните държави членки: в някои има независими служби за мониторинг, а в други — комисии по етика, които докладват на парламента на държавата.

Както и при разкриването на имущественото състояние, за ефективното предотвратяване на конфликти на интереси жизненоважно значение има извършването на проверка на декларациите. Това означава достатъчен капацитет за мониторинг и наличие на необходимите инструменти за ефективни проверки. Особените трудности, които възникват повсеместно, се дължат на редките и леки санкции, приложими спрямо лицата, заемащи изборни длъжности.

Една конкретна област на риск се отнася до мобилността на работната сила между публичния и частния сектор. Забраните за извършване на определени дейности от държавните служители в рамките на мандата им могат да помогнат за разрешаване на проблемите. Ясните правила, които се отнасят до „явлението кадрова въртележка“, включват периоди на спиране и извършване на ефективни проверки и прехвърляния между двата сектора, както и прилагане на възпиращи санкции при нарушаване на правилата. Такива правила са от ключово значение за насърчване на почтеността и премахване на възможностите за корупция.

3.5. Ефективна защита на лицата, сигнализиращи за нередности

Защитата на лицата, сигнализиращи за нередности, помага за предотвратяването и разкриването на корупция и други злоупотреби в публичния и частния сектор. В някои държави — членки на ЕС, културните норми понякога обезкуражават персонала да говори. Политиката за защита на лицата, сигнализиращи за нередности, изисква не само включване на концепцията в правните разпоредби — тя означава промяна на културата в дългосрочен план. В краткосрочен план държавите могат да приемат и прилагат законодателство, за да бъде ясно, че не се толерира отмъщение срещу лицата, сигнализиращи за нередности. Съветът на Европа издаде подробна препоръка през 2014 г., в която се посочват 29 принципа за защита на лицата, сигнализиращи за нередности, като например, че доказателствената тежест следва да се носи от работодателя в случаи на предполагаемо отмъщение³².

Лицата, сигнализиращи за нередности, се нуждаят от правна и психологическа помощ. Изборът между публично или частно финансиране за консултантски и помощни услуги поражда сложни въпроси за въздействието върху тяхната независимост. Примери от Великобритания и Нидерландия показват, че съществуват различни начини за осигуряване на подкрепа. В Обединеното кралство водеща роля играе самофинансираща се благотворителна организация, наречена „Загриженост на обществеността на работното място“. Нидерландия създаде неотдавна Дом за лицата, сигнализиращи за нередности (Huis voor Klokkeluiders),

³² Препоръка на Съвета на Европа относно защитата на лицата, сигнализиращи за нередности
http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cj/Whistleblowers/protecting_whistleblowers_en.asp.

към Националния омбудсман, като тази структура е натоварена с разглеждането на доклади от публичния и частния сектор, предоставянето на съвети и започването на разследване на докладваните нередности.

Както и в други области, изпълнението играе ключова роля. За някои държави се смята, че имат добро законодателство за подаване на сигнали за нередности, което обаче не се прилага в достатъчна степен на практика³³. Едно от заключенията от семинара за обмен на опит, организиран от Комисията през 2015 г., е, че е по-вероятно законът да се окаже ефективен, ако е приет в резултат на широк обществен дебат и усилия за повишаване на осведомеността, като гражданското общество играе ключова роля в такива дебати³⁴.

3.6. Разследване, наказателно преследване и санкциониране на корупцията

Способността на съдебната система да налага достатъчно ефикасни наказателни санкции има основна възпираща роля и е ясен знак, че корупцията не се толерира.

Премахването на предизвикателствата пред способността на съдебната система ефективно да преследва и наказва корупцията може да включва мерки, които са свързани с въпроси, отнасящи се до процедурите, бюджета и качеството на персонала. Други мерки включват справяне с прекомерните или неясни разпоредби относно снемането на имунитет и

наличието на давностни срокове, които възпрепятстват приключването на сложни дела, особено ако са съчетани с твърде голяма продължителност на производството или негъвкави правила за достъпа до банкова информация, затрудняващи финансовите разследвания и трансграничното сътрудничество.

Основният елемент, необходим за ефективно разглеждане на делата, свързани с корупция, включително на високо равнище, е способността на съдебната система да действа по независим начин, като правораздава обективно и безпристрастно, без да е подложена на неправомерен натиск.

Реалната и възприеманата независимост³⁵ на съдебната система също оказват влияние върху цялостната превенция на престъпността, включително на престъпленията, свързани с корупция.

Почтеността на съдебната система е от ключово значение за гарантиране на независимостта и безпристрастността. Корупцията не засяга само връзката между съдебните служители и други страни (публични и частни лица, прокурори и обвиняеми по наказателни дела); тя засяга и вътрешните отношения в съдебната система, включително назначенията, разпределението на делата и възможностите за кариера. Наличието на ясни очаквания за почтеност, ясно определено кариерно развитие и надеждни процедури за назначаване, основани на заслугите, на всички нива допринасят значително за осигуряването на добре функционираща независима съдебна система.

³³ Transparency International, Whistleblowing in Europe: Legal protections for whistleblowers in the EU, <https://www.coe.int/en/web/cdcj/activities/protecting-whistleblowers>.

³⁴ Програма за споделяне на опит в борбата с корупцията https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/experience-sharing-programme_en.

³⁵ За първи път в Информационното табло на ЕС в областта на правосъдието (2016 г.) се представят резултатите от проучванията на Евробарометър относно възприеманата независимост на съдебната система от гледна точка на гражданите и предприятията.

4. КРЪСТОСАН АНАЛИЗ НА СЪСТОЯНИЕТО НА ПОЛИТИКАТА

Както при всички институционални промени или законодателство, възможно е да има бюджетни последици по отношение на ресурсите (предимно човешките), както и по отношение на краткосрочните разходи, например за нови ИТ системи. Структурните и законодателните промени дават резултати най-вече в средносрочен и дългосрочен план, а оценката на дългосрочните ползи показва, че те надвишават значително всички краткосрочни разходи. Политиките за намаляване на корупцията са от полза за динамичните и конкурентоспособните предприятия, за данъкоплатците и за обществото като цяло, като същевременно ограничават възможностите за злоупотреба с определени интереси.

Посочените по-долу примери от държавите членки съдържат редица политики, които са реализирани или са в процес на реализация. Макар че няма унифицирано решение на проблема с корупцията, тези кратки примери следва да се разглеждат като казуси за това, което може да се постигне с достатъчна политическа воля и внимание към техническите подробности.

Активно насърчаване на почтеността на публичния сектор в Нидерландия

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

Освен това много нидерландски градове и общини прилагат местна политика за почтеност, която е повишила разкриването на случаи на

нередности. През последните 20 години политиките на местно равнище в областта на почтеността са се развили и са станали неразделна част от местното управление.

Система за разкриване на имущественото състояние и интересите в Румъния

През 2007 г. в Румъния бе създадена Национална агенция по етика (ANI), която да проверява декларациите за имуществено състояние, потенциалните несъответствия и конфликтите на интереси на държавните служители. Агенцията започна работа през 2008 г. Пътят към създаването на функционална агенция беше труден, но бяха положени значителни усилия за развитие и консолидиране на нейния институционален капацитет и на съгласувана съдебна практика в съдилищата. ANI отбелязва стабилен успех при разследванията, констатациите/сезирането на институции и налагането на санкции. Тя е създаде и публичен портал, в който, като важна мярка за прозрачност, се публикуват всички декларации за имущественото състояние и интересите, представени от държавните служители. Като цяло ANI обработва над половин милион декларации годишно. Предприети са също така стъпки за предоставяне на насоки относно несъответствията, конфликтите на интереси и попълването на декларациите за имуществено състояние и интереси, както и за обучение на звената за контакт в публичните институции с цел повишаване на осведомеността и подобряване на ефективността и точността на процедурата за подаване на декларация.

Защита на подаващите сигнали лица в Ирландия и Обединеното кралство

Широко разпространено е мнението, че Законът на Обединеното кралство от 1998 г. за разкриване на публична

информация е първи по рода си в ЕС³⁶. Този закон има за цел да защитава обществения интерес, като защитава на работното място хората, разкриващи нарушения, които не се ограничават до корупцията. Законът на Обединеното кралство дава добър модел и в друго отношение: поэтапният му подход насърчава подаването на вътрешни сигнали или на сигнали към регулаторните органи на първо място, когато е възможно, и позволява по-широко разкриване на информация, когато това е оправдано. Външното разкриване на информация изисква повече основания.

Законът на Ирландия за защитеното разкриване на информация от 2014 г. се основава на системата на Обединеното кралство и отива по-далеч, като изисква от органите в публичния сектор да въведат политики за подаване на сигнали за нарушения, които отговарят на изискванията на този закон. Той се прилага за служителите от публичния и частния сектор, изпълнителите на договори, стажантите, служителите на агенции, бившите служители и търсещите работа лица. За разлика от законите в други държави, които изискват лицата, сигнализиращи за нередности, да докажат, че действат „добросъвестно“ или „в обществения интерес“, в Ирландия не се отдава значение на мотивацията за разкриването. Разпоредбите насърчават всички категории лица, изброени по-горе, да сигнализируют за нарушения и да улесняват защитата на подателите на сигнали. На освободените от длъжност за това, че са разкрили информация съгласно този закон, се предоставя временна помощ. В ирландското законодателство се предвижда и независим „получател на информация“ — съдия, служител или пенсионер — който да получава разкритата

информация, съдържаща изключително чувствителни данни.

Прозрачност и използване на отворени данни и електронни обществени поръчки за предотвратяване и разкриване на корупцията в Хърватия, Естония, Португалия и Словения

Редовното и систематично събиране, наблюдение и публикуване на подробни данни за обществените поръчки дава възможност за по-голяма прозрачност и помага за предотвратяване на корупцията.

Онлайн заявлението на словенската Комисия за предотвратяване на корупцията Supervizor предоставя информация за търговските сделки на широк кръг от публични органи, като съдържа договарящите се страни, най-големите получатели, свързаните юридически лица, датите, сумите и целта на сделките. В него се прави общ преглед на средната сума от 4,7 милиарда евро годишно, изразходвана от публичния сектор за стоки и услуги. Предоставят се и данни за управителните и контролните органи на всички държавни и контролирани от държавата дружества и годишните им отчети. Тази система за прозрачност улеснява откриването на нередности в обществените поръчки и разходи.

Португалия има национален уеб портал, BASE, съдържащ централизирана информация за обществените поръчки. BASE получава данни за откритите и ограничените процедури за предварително възлагане на поръчки от електронното издание на португалския „Държавен вестник“ и от сертифицираните електронни платформи. Всички публични възложители използват запазенения сектор в портала за посочване на данните за договорите, качване на самите договори и посочване на информация за изпълнението им. Между 2008 г. и 2011 г. в BASE са публикувани само договори, свързани с пряко възложени поръчки. От януари 2012 г. в BASE трябва да се публикуват всички договори, произтичащи от всички

³⁶ За повече подробности вж. „Инструменти за постигане на качество на публичната администрация“, стр. 139 <http://ec.europa.eu/esf/BlobServlet?docId=13941&langId=en>.

видове процедури, които попадат в обхвата на Кодекса за обществените поръчки. Освен това в портала се публикува информация за изпълнението на договорите.

През март 2013 г. в Хърватия местна неправителствена организация (НПО) стартира интернет портал и електронна база данни за обществените поръчки. В базата данни се обединява информация за изпълнението на процедурите за възлагане на обществени поръчки и за дружествата, участващи в такива процедури. Тя е на разположение на обществеността³⁷
безплатно. Електронната база данни съдържа и информация за имущественото състояние и интересите на държавните служители в съответствие с правилата за разкриване на имущественото състояние. Тези обобщени данни позволяват извършването на кръстосани проверки.

Наказателно преследване на подкупването на чужди длъжностни лица в Обединеното кралство

Държавите членки, които се справят ефективно с корупцията на своята територия, често срещат предизвикателства с поведението на своите дружества в чужбина, особено в държави, където корупционните практики са широко разпространени.

В Закона за борба с подкупите от 2010 г. е заложена законодателна рамка, която надвишава изискванията на Конвенцията на ОИСР срещу подкупването. Властите публикуваха също така насоки³⁷, за да помогнат на предприятията да се адаптират към Закона за борба с подкупите от 2010 г.

По-конкретно, със Закона за борба с подкупите от 2010 г. се въвежда строга отговорност за предприятията, които допускат свързани лица да дават подкупи от тяхно име, за да получат

³⁷ Насоки на Службата за противодействие на тежките измами
<https://www.sfo.gov.uk/publications/guidance-e-policy-and-protocols/bribery-act-guidance/>.

или запазят стопанска дейност или свързано с нея предимство. По този начин, ако техни служители или свързани с тях лица дадат подкуп, търговските организации извършват престъпление, защото не са предотвратили даването на подкупа. Ако търговската организация разполага с адекватни процедури, тя може да използва това в своя защита. Поради определянето на подобни силни стимули за предотвратяване на подкупите от дружества, законът се смята за ефективно възпиращо средство и налага дружествата да приемат цялостни превантивни процедури.

Службата на Обединеното кралство за противодействие на тежките измами (Serious Fraud Office) отбеляза успех³⁸ при разследването и наказателното преследване на тежки случаи на подкупване на чужди длъжностни лица, включително случаи, свързани с дейностите на известни предприятия в Обединеното кралство. Неотдавна тя постигна сключване на две споразумения за отсрочено наказателно преследване³⁹ по дела, заведени по силата на раздел 7 от Закона за борба с подкупите от 2010 г., който се отнася до неспособността да бъде предотвратено подкупването.

Дата: 22.11.2017 г.

³⁸ Дела на Службата за противодействие на тежките измами
<https://www.sfo.gov.uk/our-cases/>.

³⁹ Споразумения за отсрочено наказателно преследване
<https://www.sfo.gov.uk/publications/guidance-e-policy-and-protocols/deferred-prosecution-agreements/>.

5. ПОЛЕЗНИ ИЗТОЧНИЦИ:

- Доклад на ЕС за борбата с корупцията
https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report_en
- Инструменти за постигане на качество на публичната администрация
<http://ec.europa.eu/esf/toolbox>
- Показатели на Световната банка за световното управление
<http://info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/WGi.pdf>
- ОИСР, Принципи за почтеност при обществените поръчки
<http://www.oecd.org/gov/ethics/48994520.pdf>
- Европейска комисия, Официални статистически данни за корупцията
http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/official_corruption_statistics_2011_2013_jan16_en.pdf
- Група държави срещу корупцията към Съвета на Европа
http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/index_en.asp
- Препоръка на Съвета на Европа относно защитата на лицата, сигнализиращи за нередности
http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/Whistleblowers/protecting_whistleblowers_en.asp