

ИНСТИТУТ „ОТВОРЕНО ОБЩЕСТВО“

ПРОГРАМА „МОНИТОРИНГ НА ПРОЦЕСА НА  
ПРИСЪЕДИНЯВАНЕ КЪМ ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ“



# Мониторинг на процеса на присъединяване към Европейския съюз:

## *Корупция и антикорупционна политика*

ОБОБЩЕН  
ДОКЛАД ЗА  
СТРАНИТЕ  
КАНДИДАТКИ

ДОКЛАД ЗА  
БЪЛГАРИЯ

*2002*

*Издание на*

ИНСТИТУТ „ОТВОРЕНО ОБЩЕСТВО“

Oktober 6. u. 12.  
H1051 Budapest  
Hungary

400 West 59th Street  
New York, NY 10019  
USA

© Програма  
„Мониторинг на процеса на присъединяване  
към Европейския съюз“, 2002  
Всички права са запазени.



TM and Copyright © 2002 Open Society Institute

ПРОГРАМА  
„МОНИТОРИНГ НА ПРОЦЕСА НА ПРИСЪЕДИНЯВАНЕ  
КЪМ ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ“

Oktober 6. u. 12.  
H1051 Budapest  
Hungary

Интернет:  
[www.eumap.org](http://www.eumap.org)

## Съдържание

От авторите .....	5
Предисловие .....	7
Увод .....	9
Мониторинг на процеса на присъединяване към ЕС: Корупция и антикорупционна политика .....	11
1. Въведение .....	12
1.1. Корупция и присъединяване към ЕС .....	14
1.1.1. Корупция и демокрация: ключов проблем в процеса на присъединяване .....	14
1.1.2. Критерии на ЕС: Копенхагенските критерии .....	15
1.1.3. Липсата на стандарти (benchmarks) .....	17
1.2. Корупция и антикорупция: дебатът .....	18
1.2.1. Проблеми на дефинирането и измерването .....	19
1.2.2. Антикорупционна политика: различни подходи .....	22
2. Източници на европейски антикорупционни стандарти .....	27
2.1. Антикорупционната рамка на ЕС .....	27
2.1.1. Директни антикорупционни <i>acquis</i> .....	29
2.1.2. Умерени антикорупционни <i>acquis</i> .....	30
2.1.3. Други разпоредби, свързани индиректно с корупцията .....	33
2.2. Съветът на Европа: двамайсете Ръководни принципа, GRECO .....	34
3. Проблемът с корупцията в страните кандидатки .....	35
3.1. Причини за корупцията в кандидатките за членство .....	35
3.1.1. Наследството от комунизма .....	35
3.1.2. Рисковете на обобщението .....	37
3.2. Оценка на ЕС за корупцията в кандидатките за членство .....	37
3.3. Корупцията в страните кандидатки: доказателствата .....	49
3.3.1. Обхват на корупцията в страните кандидатки .....	49
3.3.2. Сфери на корупция .....	56
3.4. Антикорупционна политика в страните кандидатки .....	60
3.4.1. Доказателствата .....	60
3.4.2. Въздействието на процеса на присъединяване върху антикорупционната политика .....	61
4. Корупцията и процесът на присъединяване: бъдещи възможности .....	63
5. Препоръки .....	65
5.1. Препоръки към страните кандидатки за членство .....	65
5.2. Препоръки към ЕС .....	67

Корупция и антикорупционна политика в България .....	69
Резюме .....	70
1. Въведение .....	73
1.1. Данни и нагласи .....	73
1.2. Основни сфери на корупция .....	75
1.3. Правителствена антикорупционна политика .....	78
1.4. Влияние на процеса на присъединяване към ЕС .....	81
2. Институции и законодателство .....	83
2.1. Антикорупционна нормативна база .....	83
2.2. Законодателство за конфликт на интереси .....	85
2.3. Деклариране на имуществото .....	85
2.4. Контрол и одит .....	86
2.5. Антикорупционни служби .....	88
2.6. Омбудсман .....	88
3. Изпълнителна власт и държавна администрация .....	89
3.1. Структура и нормативна рамка .....	89
3.2. Административно производство и търсене на обезщетение .....	90
3.3. Конфликт на интереси и контрол на имуществото .....	91
3.4. Механизми за вътрешен контрол .....	91
3.5. Взаимодействие с обществеността .....	91
3.6. Корупция .....	92
4. Законодателна власт .....	93
4.1. Избори .....	93
4.2. Механизми за бюджетиране и контрол .....	94
4.3. Конфликт на интереси и контрол на имуществото .....	94
4.4. Имунитет .....	95
4.5. Корупция .....	96
5. Съдебна власт .....	96
5.1. Нормативна рамка .....	96
5.2. Корупция .....	98
6. Финансиране на политически партии .....	99
6.1. Нормативна рамка .....	99
6.2. Контрол и наблюдение .....	100
6.3. Финансиране на партиите на практика .....	100
7. Обществени поръчки .....	101
7.1. Нормативна рамка .....	101
7.2. Преглед и одит .....	103
7.3. Корупция .....	104
8. Държавна служба .....	105
8.1. Полиция .....	105
8.2. Агенция „Митници“ .....	105
8.3. Събиране на данъци .....	107
8.4. Здравеопазване .....	107
8.5. Образование .....	108
8.6. Лицензиране .....	108
9. Роля на медиите .....	109
9.1. Свобода на печата .....	109
9.2. Достъп до информация .....	110
9.3. Разпоредби за ефирно излъчване .....	112
9.4. Корупция в медиите .....	112
9.5. Медии и корупция .....	113
10. Препоръки .....	113

## От авторите

Програмата за наблюдение на присъединяването към ЕС на институт „Отворено общество“ би искала да благодари на хората, които изиграха решаваща роля за провеждане на изследванията и изготвяне на докладите от наблюденията. Крайната отговорност за съдържанието на докладите носи програмата.

България	Бойко Тодоров	<i>Център за изследване на демокрацията/Коалиция 2000</i>
Чехия	Куентин Рийд	<i>Програма за наблюдение на присъединяването към ЕС</i>
Естония	Агу Ляус Трин Реинсалу	<i>Институт „Ян Тонисон“/ „Прозрачност без граници“ Институт „Ян Тонисон“</i>
Унгария	Елизабет Барет	<i>Оксфордски университет</i>
Латвия	Инезе Войка	<i>„Прозрачност без граници“</i>
Литва	Александрас Добрининас Йоланта Пилипоните Северинас Вайтиекус	<i>„Прозрачност без граници“ „Прозрачност без граници“ Литовски център за човешки права</i>
Полша	Малгорзата Фузара Гражина Копинска Яцек Курсевски	<i>Варшавски университет Фондация „Батори“ Варшавски университет</i>
Румъния	Оана Матееску Адриан Бабои-Строе	<i>„Прозрачност без граници“ „Прозрачност без граници“</i>
Словакия	Емилия Сицакова-Бемлава Даниела Земановицова Павел Нечала	<i>„Прозрачност без граници“ „Прозрачност без граници“ „Прозрачност без граници“</i>
Словения	Матиас Ягер	<i>Люблянски университет</i>

## ЧЛЕНОВЕ НА КОНСУЛТАТИВНИЯ СЪВЕТ

Алън Дойг	<i>Ливърпулски университет</i>
Асе Гроделанд	<i>Норвежки университет по градски и регионални изследвания</i>
Петер Хак	<i>Бивш член на парламента, Унгария</i>
Яцек Курсевски	<i>Варшавски университет</i>
Марк Филп	<i>Оксфордски университет</i>
Сюзън Роуз-Акерман	<i>Правен факултет, Йейл</i>
Андраш Сайо	<i>Централноевропейски университет</i>

Програмата за мониторинг на присъединяването към ЕС разработи своята методология за наблюдение на корупцията в близко партньорство с „Прозрачност без граници“ и благодари на организацията не само за решаващия ѝ принос в изготвянето на националните доклади, както вече бе упоменато, но и за това, че сподели своя натрупан опит и експертни умения чрез коментарите си по ранните версии на докладите и организирането на много от нашите експертни кръгли маси (вж. по-долу).

Бихме искали да благодарим и на следните лица за безценния им принос за докладите под формата на изследователска дейност или преглед и критика на неокончателните версии на докладите: Нора Абонйи, Йотрит Брийде, Оана Синка, Ариста М. Сиртотас, Денис Коен, Джим Голдстън, Джоел Хелмън, Джанис Икстенс, Валц Калнинс, Франц Капс, Диана Курпнице, Пуили Латеа, Миклош Маршал, Полс Родсепс, Петер Шпрунг, Тимъти Уотърс, Янош Золней.

Институт „Отворено общество“ проведе кръгли маси в много от страните кандидатки, за да прикани представители на различни държавни институции, делегациите на комисията, както и експерти и формирания на гражданското общество към експертна критика и коментар по неокончателните версии на докладите. Благодарни сме на многото участници в срещите, които великодушно предоставиха своето време и експертна оценка. Списъци на участниците в срещите могат да бъдат получени от Програмата за наблюдение на присъединяването към ЕС. ([euaccession@osi.hu](mailto:euaccession@osi.hu))

## ПРОГРАМА ЗА НАБЛЮДЕНИЕ НА ПРИСЪЕДИНЯВАНЕТО КЪМ ЕС

Рейчъл Гилермо	<i>Програмен директор</i>
Квентин Рийд	<i>Програмен координатор и редактор</i>
Андреа Гуруби Уотърсън	<i>Програмен асистент</i>
Андреа Кис	<i>Програмен асистент</i>
Луси Видмарова	<i>Програмен асистент</i>

## Предисловие

Програмата за наблюдение на присъединяването към ЕС на институт „Отворено общество“ бе инициирана през 2000 г. с цел да подкрепи независимото наблюдение на процесите на присъединяване към ЕС от представители на гражданското общество.

В съответствие с по-широките цели на институт „Отворено общество“ Програмата за наблюдение на присъединяването към ЕС поставя акцент върху спазването на политическите критерии за членство в ЕС от управляващите според дефиницията, дадена през 1993 г. от Европейския съвет в Копенхаген:

Членството налага страната кандидатка да е постигнала стабилност на институциите, гарантиращи демокрацията, човешките права, правовата държава и уважението и защитата на малцинствата.

Докладите на Програмата за наблюдение на присъединяването към ЕС се изготвят от независими експерти от наблюдаваните страни. Целта им е да спомогнат за едно отговорно и устойчиво разширяване, като подчертават значимостта на политическите критерии и ключовата роля на гражданското общество в популяризиране на необходимостта от спазване на тези критерии от управляващите – до и след момента на присъединяване.

През 2001 г. Програмата за наблюдение на присъединяването към ЕС публикува своите първи два сборника с доклади по проблемите на защитата на малцинствата и независимостта на съдебната система в десет страни кандидатки от Централна и Източна Европа. През 2002 г. бяха изготвени нови и по-подробни доклади по проблемите на малцинствата, капацитета на съдебната система, корупцията и за равните възможности за жените и мъжете в страните кандидатки от Централна и Източна Европа. Последните бяха изготвени съвместно с Женската мрежова програма на институт „Отворено общество“/фондация „Отворено общество“, Румъния.

Докладите на Програмата за наблюдение на присъединяването към ЕС за корупцията и антикорупционните политики посочват сфери, където корупцията представлява проблем, и оценяват ефикасността на антикорупционните усилия на правителството; те не се стремят да установят корупционните нива или да степенуват страните според разпространението на корупцията в тях.

Методологията на Програмата за наблюдение на присъединяването към ЕС за наблюдение на корупционните и антикорупционните политики (поместена на [www.eumap.org](http://www.eumap.org)) е разработена от Програмата за наблюдение на присъединяването към ЕС с помощта на „Прозрачност без граници“ и Международен консултативен съвет. Методологията дава възможност да се направи широк преглед на законодателството и институциите, които работят за предотвратяване на или борба с корупцията, който се основава на наличните данни за корупция във всяка от страните кандидатки, а едновременно с това и на анкети, провеждани от докладчиците от всяка страна.

Въпреки че той не представлява изчерпателно изследване на конкретните области, които разглежда, основното му предимство се състои в последователното прилагане на еднаква методология във всички наблюдавани страни.

Първите версии на всички доклади бяха прегледани от членовете на Международния консултативен съвет и на националните кръгли маси. Кръглите маси се организираха, за да бъдат предизвикани коментари по неокончателните версии от страна на държавни служители, формирования на гражданското общество, представители на малцинствата и международни организации. Окончателните доклади, включени в това издание, бяха подложени на значителна преработка, която взе под внимание коментарите и критиките, получени по време на този процес.

Програмата за наблюдение на присъединяването към ЕС поема отговорност за окончателното им съдържание.



## Увод

Все по-широко битова схващането, че продължителната бедност и неуспехът на демократичните реформи са свързани с корупцията и по-специално с политическата корупция. В светлината на развиващия се в тази сфера консенсус – отразен в нарастващия брой международни и национални документи, разглеждащи антикорупционните усилия – корупцията се превърна в един от основните проблеми както в рамките на настоящия Европейски съюз, така и сред страните кандидатки за членство. Копенхагенските критерии и вниманието, което се отделя на този проблем в Редовните доклади на Европейската комисия за напредъка на страните кандидатки, са ясно отражение на загрижеността за решаването му.

Осъзнаването на факта, че корупцията затруднява икономическите и политическите реформи, допринесе за желанието на източноевропейските страни – където процесът на преход от централизирана към децентрализирана система продължава – да изработват по-ефективни институционални и политически инструменти с потенциал да намалят корупцията.

Освен загрижеността на международната общност, ЕС и отделните държави, обществото има пряк материален интерес от реформите. Съществуват данни, че гражданите в страните членки изцяло осъзнават проблема с корупцията и вярват, че има необходимост от практически антикорупционни мерки, въпреки че не винаги са съгласни с отправените моралните критики по повод корупцията.

Въпреки това усилията за намаляване на корупцията в страните членки са често съвсем формални, а и очакванията на Съюза във връзка с изискванията за членство, които страните трябва да покрият по отношение на борбата с корупцията, често се свеждат до ратифицирането на конвенции, без да се държи на някаква по-смислена промяна. А и без целенасоченото и последователно прилагане на конвенциите те не биха довели до трайни подобрения; напротив, съществува опасност неефективните мерки да предизвикат недоверие към всички антикорупционни усилия.

Именно в този смисъл наблюдението на националните и международните усилия за борба с корупцията е важно. Информираността на правителството и обществото за корупцията и действията за борба с нея изискват не само координиране и интелектуално лидерство, но и независимо външно наблюдение на корупцията и антикорупционната политика. Общественото, независимо наблюдение и анализът на правителствените усилия, целящи ограничаване на корупцията като част от членството в ЕС, не просто изпълняват функцията на „куче-пазач“, а допринасят и за по-доброто разбиране на сложната ѝ същност.

Без такова разбиране и политики, основани на него, правителствата неизбежно се провалят в своите усилия. В някои сфери корупцията може да бъде премахната посредством въвеждане на подходящи механизми за администриране и контрол; в други сфери обаче, напр. здравеопазването, успех не може да бъде постигнат без структурни реформи, обхващащи целия сектор. Освен това само една жизнена демокрация, характеризираща се със свободна преса и високо обществено съзнание, може да предизвика у гражданите и политическия елит по-висока степен на почтеност. Единствено при условие че има информираност за мерките за намаляване на

корупцията и тяхната обвързаност с една честна антикорупционна политика, електоратът може да даде оценка на политиците и администрацията и да ги подтикне към приемане на прозрачни, ефективни политики.

За да може обществото да упражни ефективен натиск и управляващите да реагират ефективно, е необходим обективен и систематичен анализ на текущите проблеми. Това е и целта на настоящия проект на институт „Отворено общество“. Методологията на Програмата за наблюдение на присъединяването към ЕС набляга върху настоящите структурни недостатъци в голям брой социално-икономически сектори от фундаментално значение за членството в ЕС – с други думи сферите, които са в основата на едно адекватно схващане за това какво е необходимо да се направи за покриване на Копенхагенските политически критерии. Както и в другите сфери, които програмата наблюдава, компонентът наблюдение на корупцията следва единна методология, която позволява резултатите да се ползват сравнително, като се избегне безполезното степенуване на страните и обществата според приписваната им „корумпираност“.

Националните доклади и Общият преглед, който ги придружава, са обещаващо начало на един по природа дългосрочен процес. Дори всички мерки, основани на данните в тях, да бъдат осъществени, проблемът с корупцията няма да изчезне. Въпреки че техническите мерки от типа на нормативните правила при конфликт на интереси или стандартите за възлагане на обществени поръчки имат важна роля във всяка ефективна антикорупционна политика, социалната сложност на корупцията означава, че не може просто да се разчита на мерки, копирани от настоящите членки на ЕС, които имат свои специфични проблеми с корупцията.

Всъщност, един от основните резултати от изследванията показва, че и самият ЕС не разполага с последователни или широкообхватни антикорупционни политики. Това, от своя страна, създава допълнителни трудности на отделните страни – кандидатки или настоящи членове – да намерят решения, които отговарят на индивидуалните им потребности и отразяват общите ценности на Съюза.

Разбира се, можем да се надяваме, че бившите комунистически страни ще разработят решения, съобразени със специфичните обстоятелства в тях, и в същото време е разумно да очакваме, че щом тези страни станат членове на ЕС, корупционните им нива ще спадат със стабилизирането на пазарите им. Но дори и когато обществата са вече в положение на благоденствие, трябва да се направи съзнателен политически избор и да се заплати социалната цена на антикорупционните мерки, дори и тази цена в края на краищата да е много по-висока от социалната стойност на корупцията. Настоящият сборник със сигурност представлява обещаващо начало за социален диалог – както в страните кандидатки, така и в Съюза като цяло – който може да допринесе за този избор.

*Андраш Сайо*  
*Професор, Централноевропейски университет*  
*Член на Унгарската академия на науките*

Мониторинг на процеса на  
присъединяване към Европейския съюз:  
Корупция и антикорупционна политика

## Корупция и антикорупционна политика в процеса на присъединяване към ЕС

### 1. ВЪВЕДЕНИЕ

Този общ преглед и придружаващите го национални доклади измерват корупцията в страните кандидатки от Централна и Източна Европа, както и правните и институционални структури и политики, чрез които правителствата се стремят да се борят с нея в светлината на процеса на присъединяване към ЕС и на развиващите се норми и стандарти на ЕС.

Всички страни кандидатки отбелязаха значителен успех в посока установяване (или възстановяване) на демокрация, правова държава и пазарна икономика. Въпреки това посткомунистическият преход е смущаван от продължаваща или процъфтяваща корупция (или поне се създава такова впечатление). Европейската комисия многократно изрази загриженост за нивото на корупция в страните кандидатки и ясно посочи, че напредъкът в борбата с корупцията е задача, която всички те трябва да изпълнят, за да покрият условията за членство в ЕС.

Това, че комисията е съсредоточила усилията си върху корупцията, е оправдано: има явен консенсус, че корупцията подкопава както демокрацията, така и пазарите, а посткомунистическите държави са особено податливи на корупция поради историческото им наследство и характера на прехода. Измерването на корупционните нива в кандидатките за членство обаче се оказа трудно за комисията не само защото корупционните проблеми в централно- и източноевропейските (ЦИЕ) държави често се различават от корупционните проблеми, с които се сблъскват страните членки на ЕС, но също и поради факта, че самият Европейски съюз не разполага с ясна антикорупционна рамка. В резултат на това Европейската комисия не е определила стандарти (benchmarks)<sup>1</sup> за страните кандидатки в сферата на корупцията и антикорупционната политика.

Тази ситуация води след себе си няколко проблема. Първо, при липса на широкообхватна рамка за анализ на степента, причините и същността на корупцията в страните от ЦИЕ, комисията измерва корупцията от ъгъл, клонящ към наказателното право или „подкупо-центрична“ гледна точка. Тази гледна точка пропуска някои от най-важните аспекти на проблемите, свързани с корупцията в тези страни, вариращи от социална толерантност към корупцията до повече или по-малко дълбоко вкоренени традиции в отпускането на средства въз основа на мрежи на протезиране. Второ, в голям брой случаи ефективността на антикорупционните политики, които страните са приели под натиска на комисията – най-вече фокусът върху наказателните дела и решенията, свързани със засилване на контрола – не са демонстрирани в други западни либерални демокрации.

Трето, мандатът от Копенхаген дава възможност на комисията да изисква от кандидатките за членство антикорупционни политики, които не може да наложи в страни-

<sup>1</sup> В смисъл на някакъв минимум или приемлив стандарт, въз основа на който се измерват или преценяват постиженията на отделните страни.

те членки. Ясен пример за различните средства, които комисията използва по отношение на страните членки и на кандидатките за членство, дава Наказателната конвенция относно корупцията на Съвета на Европа. Комисията не отстъпи, преди да накара страните кандидатки да подпишат и ратифицират конвенцията. Вследствие на това до юни 2002 г. осем от десетте кандидатки бяха подписали конвенцията, а от петнадесетте страни членки едва три бяха в същото положение, което оправдава схващането, че към кандидатките за членство се прилагат стандарти, различни от приетите понастоящем в ЕС. В този контекст мудността на страните членки на ЕС в ратифицирането на Конвенцията за защита на финансовите интереси на европейските общности в съвета от 1995 г. (вж. Раздел 3.2.1.) илюстрира ограничения капацитет на комисията да осъществи някаква антикорупционна политика, обхващаща целия ЕС.

Комбинацията от тези фактори превръща интегрирането на антикорупционните цели в присъединителната рамка трудна задача. Нещо повече, основният акцент на преговорите за присъединяване по хармонизирането и прилагането на *acquis communautaire* ограничава възможността за включване на антикорупционна политика: изричните антикорупционни *acquis* са ограничени, а ефективната антикорупционна политика обхваща широк набор от мерки и институционални практики, които остават извън обхвата на преговорите за присъединяване.

По този начин сценарият, който става все по-вероятен, е страни, които имат постоянни и сериозни проблеми с корупцията, да бъдат приети в един Европейски съюз, който няма адекватна рамка за справяне с тези проблеми дори в настоящите страни членки. Този сценарий поражда притеснения по две основни причини. Първо, докато ЕС вероятно е обърнал по-малко внимание на корупцията в страните членки, защото тя не е възприемана като фактор, подриващ процеса на прилагане на *acquis*, нараства броят на признаците, че корупцията в немалък брой от тях представлява значителна заплаха за качеството и функционирането на демократичните институции. Второ, степента на корупцията в някои кандидатки за членство може да подкопае както прилагането на *acquis*, така и качеството на демократичните институции. Корупцията подрива някои от същностните ценности, които трябва да характеризират Съюза, и разработването на механизми за популяризиране на ефективна антикорупционна политика във всички страни на разширения ЕС е едно неизбежно бъдещо предизвикателство.

От друга страна, тези наблюдения намират отражение и в положителни възможности. Докато до момента самата Европейска комисия е отбелязала ограничен успех в тази сфера, други международни организации работят активно за борбата с корупцията – най-вече Съветът на Европа, организация, която се радва на много близки връзки с ЕС. Съветът разработи поредица от широки антикорупционни „Ръководни принципи“, една активна и функционираща рамка за преценка на степента, в която се съблюдават принципите – Групата на държавите за противодействие на корупцията (GRECO) – и две конвенции относно корупцията. ЕС изигра важна роля за ратифицирането на конвенциите от кандидатките за членство, а съвместната програма на Съвета на Европа и ЕС OSTOPUS, която предоставя консултации на страните кандидатки във връзка с мерките за борба с организираната престъпност и корупцията, е важен компонент от процеса на присъединяване към ЕС.

Освен това, като се има предвид много по-широкият обхват на Ръководните принципи, Съветът изглежда като най-очевиден кандидат, който да поеме „корупционния компонент“ от критериите на ЕС от Копенхаген както чрез формалното приемане на принципите му от ЕС, така и чрез възлагането на GRECO ролята на наблюдател, която досега извършваше комисията. Има ясни пътища, по които ЕС може да се придвижи в тази посока. (вж. Раздел 4). Въпреки че GRECO работи като цяло на доброволни начала и взаимно наблюдение (peerreview), комбинацията от неговия работещ механизъм за наблюдение с по-институционализираните средства на ЕС могат да се окажат най-добрият начин за популяризиране на ефективна антикорупционна политика.

## 1.1. Корупция и присъединяване към ЕС

### 1.1.1. Корупция и демокрация: ключов проблем в процеса на присъединяване

Корупцията винаги е била една от основните грижи на Европейския съвет в страните кандидатки още от първоначалната ѝ оценка през 1997 г. в доклада за кандидатурите за членство на страните от ЦИЕ „План 2000“. Според цялостния доклад на Европейската комисия от 1998 г. за напредъка на страните кандидатки в процеса на присъединяване:

Борбата срещу корупцията трябва допълнително да укрепне. Предприеманите от кандидатките за членство действия невинаги съответстват на сериозността на проблема. Въпреки че много от страните въвеждат нови програми за контрол и превенция, все още е твърде рано да се прецени ефективността на тези мерки. В повечето страни кандидатки съществува известна липса на решителност за реален сблъсък с проблема и разрешаването му, за изкореняване на корупцията<sup>2</sup>.

Цялостният доклад от 1999 г. дава по-конкретни причини за корупцията:

Корупцията е широко разпространена, изострена от ниските заплати в държавния сектор и широкото прилагане на бюрократичен контрол в икономиката. На властите липсва решителност в борбата срещу корупцията, което води до ограничаване на резултатите от антикорупционните програми, стартирали в повечето страни<sup>3</sup>.

Според оценката от ноември 2000 г.:

Тази оценка [от октомври 2000] продължава да бъде валидна. Корупцията, измамите и икономическите престъпления са широко разпространени в повечето страни кандидатки и това води до липса на доверие у гражданите и дискредитира реформите. Осъществяват се антикорупционни програми с известен успех, вкл. въвеждане на международни инст-

<sup>2</sup> Комисия на Европейския съюз, *Доклади за прогреса на всяка от страните кандидатки в посока на присъединяване* ноември 1998 г., стр. 6, материалът е поместен на <[http://europa.eu.int/comm/enlargement/report\\_10\\_99](http://europa.eu.int/comm/enlargement/report_10_99)>

<sup>3</sup> Комисия на Европейския съюз, *Доклади за прогреса на всяка от страните кандидатки в посока на присъединяване* октомври 1999 г., стр. 12, материалът е поместен на <[http://europa.eu.int/comm/enlargement/report\\_10\\_99/pdf/en/composite\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/enlargement/report_10_99/pdf/en/composite_en.pdf)>

рументи в тази сфера, но корупцията продължава да бъде проблем с особена тежест<sup>4</sup>.

През 2001 г. комисията, общо взето, даде същата оценка, въпреки че отбеляза и наличието на положителни промени:

Тази оценка [че корупцията представлява сериозен проблем] продължава да бъде като цяло валидна, въпреки че са настъпили и някои положителни промени. В повечето страни антикорупционните органи са укрепнали и има развитие на законодателството в сфери като обществените поръчки и обществения достъп до информация. Обнадеждаващите промени в няколко от страните по отношение на реформата в публичната администрация също допринасят за борбата срещу корупцията. Независимо от тези усилия корупцията, измамите и икономическите престъпления продължават да бъдат широко разпространени в много кандидатки за членство и в тези случаи водят до липса на доверие у гражданите и дискредитират реформите. Необходими са трайни, енергични мерки, за да се разреши този проблем<sup>5</sup>.

Тези изказвания присъстват в отделните Редовни доклади на комисията относно напредъка на кандидатките в процеса на присъединяване: през ноември 2001 г. в обобщените си заключения от оценките на отделните държави комисията заяви, че корупцията е „сериозен“ проблем или „повод за сериозно безпокойство“ в пет от десетте централно- и източноевропейски страни (България, Чехия, Полша, Румъния и Словакия), траен проблем или повод за безпокойство в три страни (Унгария, Латвия и Литва) и се въздържа от критика само в две страни (Естония и Словения). Това мнение, както и цитираната по-горе оценка от 2001 г. показват, че поне според комисията корупцията остава сериозен проблем – ако не и бариера – за присъединяване към ЕС.

### 1.1.2. Критерии на ЕС: Копенхагенските критерии

Един явен извод както от Редовните доклади, така и от *Партньорство за присъединяване* (вж. по-долу) е, че политическите условия, на които страните трябва да отговарят, за да влязат в ЕС, включват постигането на видим успех в борбата с корупцията. Политическите условия, които кандидатките за членство трябва да изпълнят, за да подлежат на присъединяване, бяха формулирани от Европейския съвет в Копенхаген през 1993 г. Според Копенхагенските критерии членството изисква:

1. Страната кандидатка да е постигнала стабилност на институциите, гарантиращи демокрацията, правовата държава, човешките права, уважението и защитата на малцинствата;

---

<sup>4</sup> Комисия на Европейския съюз, *Стратегия за разширяване: Доклади за прогреса на всяка от страните кандидатки в посока на присъединяване*, ноември 2000 г., стр. 16 <[http://europa.eu.int/comm/enlargement/report\\_11\\_00/pdf/strat\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/enlargement/report_11_00/pdf/strat_en.pdf)>

<sup>5</sup> Комисия на Европейския съюз, *Да превърнем разширяването в успех: Стратегия и Доклад на Европейската комисия за прогреса на всяка от страните кандидатки в посока на присъединяване*, ноември 2001 г., стр. 7 <[http://europa.eu.int/comm/enlargement/report2001/strategy\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/enlargement/report2001/strategy_en.pdf)>

2. Наличие на функционираща пазарна икономика и капацитет за справяне с натиска на конкуренцията и с пазарните механизми в рамките на Съюза; и
3. Кандидатката да бъде способна да поема задълженията, свързани с членството, вкл. да се придържа към целите на политическия, икономически и валутен съюз.

За всяка от тези сфери корупцията има неоспоримо значение. По отношение на „политическите критерии“, според обяснението, което комисията сама дава:

Страните, които искат да станат членки на ЕС, трябва не просто да се обявят в подкрепа на принципите на демокрация и правова държава, но и да ги прилагат на практика в ежедневието. Те трябва също така да осигурят стабилността на различните институции, които дават възможност на обществените власти, като съдебната власт, полицията и местната власт, да работят ефективно и на демокрацията да се утвърди<sup>6</sup>.

В загрижеността на ЕС по отношение на корупцията в страните кандидатки за членство няма нищо необичайно. Първо, корупцията бе определена като основен проблем в посткомунистическите държави, които включват много от страните, борещи се за членство в ЕС<sup>7</sup>. Второ, учените политици споделят мнението, че широко разпространената корупция подрива демокрацията. Както го формулира един авторитет по проблемите на корупцията:

Щом е широко разпространена и неконтролирана, корупцията спира икономическото развитие и подкопава законността. В случай че е по-малко разпространена, тя води до неефективен разход на ресурси, повишена неравномерност при разпределението на средства, понижена политическа конкуренция и повишено недоверие в правителството. Също така създаването и използването на възможности за подкуп по високите нива на властта повишава себестойността ѝ, изкривява механизма за разпределение на държавни средства и може да намали в застрашителни размери качеството на инфраструктурата. Дори и сравнително дребната или рутинна корупция може да лиши властите от приходи, да изкриви схемата за взимане на икономически решения и да наложи вредни външни условия на обществото, като напр. замърсени въздух и вода или небезопасени сгради<sup>8</sup>.

Трето, в политическите и икономическите науки широко битува схващането, че разпространената корупция подкопава развитието и правилното функциониране на пазарите<sup>9</sup>. Като се имат предвид ефектът на изкривяване, който корупцията има на пазарите, както и централната амбиция на ЕС да създаде „единен пазар“, преодоляването на корупцията се превръща в основен елемент в процеса на присъединяване. С оглед на „икономическите критерии“ ЕС определя шест условия като необходими за

<sup>6</sup> Commission of the European Union, *The Copenhagen European Council and the 'Copenhagen Criteria'*, <<http://europa.eu.int/comm/enlargement>>

<sup>7</sup> *Anti-corruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate*, World Bank, Washington, D.C. 2000, p. 6

<sup>8</sup> K. A. Elliott, „Corruption as an International Policy Problem,“ in: A. J. Heidenheimer, M. Johnston (eds.), *Political Corruption: Concepts & Contexts* Third Edition, Transaction Publishers, New Brunswick, 2002, p. 925

<sup>9</sup> Вж. напр. C. W. Gray and D. Kaufmann, „Corruption and Development,“ in: *Finance and Development*, March 1998. A number of studies have prevented powerful evidence on the economic and social costs of corruption, mainly focused on less-developed countries; see World Bank, *Anti-corruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate*, p. 18



съществуването на пазарна икономика. Следните три от тях могат да бъдат сериозно застрашени от корупцията:

- не съществуват бариери за излизане на и от пазара;
- правната система, вкл. разпоредбите за притежаването на права са налице и съществуват условия законите и договорите да се прилагат;
- финансовият сектор е достатъчно развит, за да канализира спестяванията към инвестиции<sup>10</sup>.

Опитът в страните кандидатки показва как корупцията може да създава пречки пред излизането на пазара, да повлиява съдебните решения и действията на регулаторните органи. Както показва по-горният цитат, ЕС посочва ролята на бюрократичните механизми за контрол като един от основните фактори, улесняващи корупцията.

Правната система на Съюза работи по презумпцията, че нормативните актове на Общността ще бъдат приети, съблюдавани и прилагани от съдилищата и публичната администрация в страните членки. Широко разпространената корупция излага на риск съблюдаването, въвеждането и прилагането на правилата (и следователно на *acquis*) или прави приемането им чисто формално – и така допълнително подкопава статуса, а като цяло и ефикасността на законите и правилата<sup>11</sup>.

### 1.1.3. Липсата на стандарти (benchmarks)

Въпреки указателния характер на критериите от Копенхаген по отношение на корупцията комисията не е изложила подробно нито причините за включването на корупцията като един от проблемите, разглеждани във връзка с присъединяването, нито конкретните критерии, които страните кандидатки трябва да покриват в антикорупционната политика или корупционните нива<sup>12</sup>.

Всъщност от 1999 г. комисията изразява мнението, че всички кандидатки за членство изпълняват политическите критерии, независимо че откри поне две страни, които страдат от много сериозни – а в случая с Румъния и „системни“ – проблеми с корупцията (вж. Раздел 3.2.1). Цялостният доклад от 2001 г. описва корупцията като широко разпространен проблем в много страни кандидатки и посочва необходимостта от трайни, енергични антикорупционни мерки<sup>13</sup>.

<sup>10</sup> Вж. <<http://europa.eu.int/comm/enlargement/intro/criteria.htm>>

<sup>11</sup> Например Световната банка класифицира корупцията в страните в преход в две основни групи: държавно присвояване (State Capture) или неправомерно предоставяне на приходи на държавни служители с цел повлияване на *изработването* на закони, разпоредби, укази и други правителствени политики; и административна корупция, неправомерно предоставяне на приходи с цел отклоняване на *прилагането* на съществуващите правила, закони и разпоредби. Вж. World Bank, *Anti-corruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate*, p. 18

<sup>12</sup> Непоследователността в използваните от комисията стандарти (benchmarks) в оценяване на корупцията е разгледана в изказване, направено от Андраш Сайо през февруари 2001 г. в рамките на подготвителна среща на докладчиците на Програмата за наблюдение на присъединяването към ЕС. Изказването е включено в архива на програмата.

<sup>13</sup> Commission, *Making a success of enlargement: Strategy Paper and Report of the European Commission on the progress towards accession by each of the candidate Countries*, p. 7

Няма изгледи обаче използваните стандарти (benchmarks) да дадат реална оценка нито на корупционните нива, нито да определят степента на подобрене, считана от комисията за задоволителна както по отношение на формалната антикорупционна политика, така и на понижаване на корупционните нива. Също така не става ясно дали тези задачи са постижими в сроковете за присъединяване, които се дискутират понастоящем. Нещо повече, изглежда, оценките не се основават на утвърден набор от последователни критерии (вж. Раздел 3.2.).

Липсата на яснота в тази област е може би частично свързана с липсата на недвусмислено задължителни *acquis* в областта на корупцията: единствените изрични конвенции на ЕС относно корупцията например все още не са задължителни за страните членки и не се упоменават във връзка с корупцията в докладите за кандидатките за членство. Например през март 2002 г. само осем от петнадесетте членки на ЕС бяха завършили ратифицирането на Конвенцията на защита на финансовите интереси на европейските общности. Все още съществуват сериозни липси в способността на страните членки да контролират пилеенето на средства на ЕС, доказателство за което е нееднократната неспособност на Европейския съд на одиторите да одобри бюджета на общността безусловно<sup>14</sup>.

Нещо повече, ЕС не разполага със стандарти (benchmarks) за оценяване на корупцията в страните членки, а наличните изследвания или информация, въз основа на които да се направи преценка за това дали корупцията в кандидатките за членство е по-широко разпространена, отколкото в страните членки, са доста ограничени. Малкото налични данни потвърждават, че като цяло това е така. Въпреки това по всичко личи, че корупцията, особено по високите етажи, представлява сериозен проблем в голяма част от страните членки, вкл. и някои от най-големите от тях – като Германия, Франция и Италия – докато докладите от проучванията посочват, че най-добрите страни кандидатки са по-малко корумпирани от най-лошите страни членки. (вж. Раздел 2.1.)<sup>15</sup>.

## 1.2. Корупция и антикорупция: дебатът

Липсата на ясни стандарти (benchmarks), по отношение на които да се измери напредъкът на една страна в областта на корупцията или антикорупционната политика, не се дължи единствено на липсата на антикорупционна рамка; тя е свързана и с един по-фундаментален и текущ дебат върху определението за корупция<sup>16</sup>. Този общ пре-

<sup>14</sup> Един неотдавнашен доклад на Националната одиторска служба на Обединеното кралство посочва, че откритите случаи на злоупотреба със средства на ЕС през 2000 г. са нараснали със 75 % в сравнение с 1999 г. В голямата си част това увеличение се дължи на подобрените механизми за одит в Обединеното кралство; няколко държави не успяха да открият какъвто и да било случай на измама. Европейският съд на одиторите не успя нито веднъж през седемте си последователни години да одобри счетоводните документи на ЕС безусловно; между другото той откри, че комисията не разполага с пълна и достоверна информация, която да й позволи да разграничи плащания със средства на ЕС на посредници и на крайни ползватели. Вж. UK National Audit Office, *Financial Management of the European Union: Annual Report of the European Court of Auditors for the Year 2000* Report by the Comptroller and Auditor General, HC 859 Session 2001-2, 30 May 2002; P. Waugh, „British watchdog criticises 75 percent rise in European fraud,” *The Independent*, 30 May 2002.

<sup>15</sup> Вж. напр. S. Theil and C. Dickey, „Europe’s dirty secret,” *Newsweek*, 29 April 2002.

<sup>16</sup> Дебатът се върти не само около въпроса какво съставлява корупцията, но и дали въобще е възможно да се даде дефиниция за това. Например, F. Anechiarico and J. B. Jacobs, *The Pursuit of Absolute Integrity: How Corruption Control Makes Government Ineffective*, University of Chicago Press, Chicago, 1996, pp. 3–5

глед не се опитва да дефинира корупцията. Въпреки това той се опитва да покаже, че корупцията не може да бъде дефинирана или разбрана просто като нарушаване на формалните правила и закони – идея, към която се доближават повечето учени и политици. Без да се противопоставяме на една дефиниция на корупцията, приложима във всички страни кандидатки, и да се опитваме да степенуваме страните според размера на корупцията, ще се опитаем да предложим едно широко схващане за това кои видове поведение или явления могат да бъдат определени като корупция и следователно представляват цел на антикорупционната политика.

### 1.2.1. Проблеми на дефинирането и измерването

#### *Ограниченията на формалните правила*

Политолозите и изследователите на корупцията имат склонност да приемат корупцията като концентрирана в държавните служби – схващане, според което корупцията се дефинира или идентифицира като поведение, което:

се отклонява от официалните задължения на обществената роля поради лични парични или служебни облаги; или нарушава правилата в замяна на упражняване на определени видове лично влияние. Това включва подкупване... непотизъм... присвояване.<sup>17</sup>

Схващането за корупцията като концентрирана в държавните служби обръща по-голямо внимание на нарушаването на формалните правила и закони. Съществуват обаче известен брой проблеми, свързани с такъв един подход: например елитът може да съчини закони, които да улеснят корупцията, а от друга страна, формалните правила и разпоредби не могат никога да покрият изцяло всички действия, включително и много действия, които по принцип биха се счели за корумпирани дори в страните, които се опитват изцяло да регулират корупцията<sup>18</sup>. Например много трудно е да се криминализира практиката подотчетен на правителството орган да дава лицензи на частни телевизии в замяна на постоянна политическа подкрепа от тяхна страна. В речта си по повод подписването на Споразумение (Memorandum of Understanding) за антикорупционна политика между Унгария и Обединените нации унгарският министър на правосъдието Иболя Давид признава необходимостта да се приеме една широка дефиниция за корупция, която минава отвъд обичайното съблюдаване на Наказателния кодекс:

Не е достатъчно... стратегията да се фокусира само върху престъпленията, свързани с корупция: съществуват и такива „корупционни практики“, които не представляват престъпление според буквата на Наказателния кодекс<sup>19</sup>.

---

<sup>17</sup> A. J. Heidenheimer, M. Johnston and V. LeVine (eds.), *Political Corruption: A Handbook* Transaction Publishers, New Brunswick, 1989, p. 966

<sup>18</sup> Дискусия върху подходите за дефиниране и разбиране на корупцията ще намерите в „Концептуализиране на политическата корупция“, M. Philp, „Conceptualizing Political Corruption,“ in A.J. Heidenheimer and M. Johnston (eds.), *Political Corruption: Concepts and Contexts* Transaction Publishers, New Brunswick and London, 2002, pp. 41–57

<sup>19</sup> Реч на министъра на правосъдието Иболя Давид по повод подписването на Споразумение (Memorandum of Understanding) между правителството на Унгария и Обединените нации.

По тези и други причини, въпреки че статистиката за наказателните присъди може да изглежда като единственият и истинен показател за корупцията, един сериозен анализ не може да разчита на тях, за да измери степента на корупция в определена държава, и със сигурност високият брой наказателни присъди за подкуп не би бил повод да се направи заключение, че корупцията е по-широко разпространена. Ситуацията в страните членки потвърждава това твърдение, тъй като броят на осъдените в отделните държави няма особена връзка с другите доказателства за наличието на корупция. Практиката в страните членки на ЕС не дава допълнителна яснота в това отношение. Броят на преследваните по съдебен ред престъпления, свързани с корупция в Германия например, за 1999 г. беше 1034, който – съотнесен към размера на страната – е като цяло сходен на данните за известен брой страни кандидатки<sup>20</sup>. Въпреки това в Обединеното кралство през 1999 г. почти нямаше осъдени по Закона за превенция на корупцията или Закона за корупционните практики в обществените органи. А в Северна Ирландия и Шотландия буквално няма осъдени<sup>21</sup>.

#### *Доказателства от проучвания*

Другият основен източник на доказателства за корупционните нива представляват проучванията на нагласите и личният опит. Тези проучвания са по-подробно разглеждани в Раздел 3.1. Проучванията на общественото мнение продължават да доминират в тази сфера. Основният проблем с такива показатели е, че те представляват по-скоро преглед на нагласите по отношение на корупцията, отколкото на самата корупция и затова е под въпрос дали могат да бъдат използвани като надеждни показатели за истинските нива на корупция<sup>22</sup>. По-конкретно нагласите обикновено са общи, докато личният опит с корупцията е конкретен и специфичен. Подробните проучвания на нагласите и личния опит на гражданите в Украйна, България, Словакия и Република Чехия показват, че общите нагласи не са надежден показател за истинския опит на гражданите:

Мнението за значителна корупция по високите нива [в бившите комунистически държави] беше широко разпространено и представляваше дразнител за гражданите във всички тях. Но въпреки че гражданите често дискутираха необходимостта да се предлагат подаръци и подкупи на обикновените служители, на практика този факт бе много по-рядко споменаван, когато описваха личния си опит. В личните им контакти със служителите корупцията не е била единственият проблем, нито дори най-честата или най-дразнещата характеристика на ежедневните им взаимодействия със служителите в никоя от четирите разглеждани от нас страни<sup>23</sup>.

Проучванията на личното участие в корупционни практики представляват един напредък в проучванията на нагласите, въпреки че и при тях има известни проблеми,

<sup>20</sup> GRECO, *Доклад за оценка на Германия*, приет от GRECO на осмото й пленарно заседание, Страсбург, 4–8 март 2002 г., с. 6. В допълнение броят на преследванията по съдебен ред се е увеличил значително от 258 през 1994 г.

<sup>21</sup> GRECO, *Доклад за оценка на Обединеното кралство*, приет от GRECO на шестото й пленарно заседание, Страсбург, 10–14 септември 2001 г., с. 3

<sup>22</sup> Самата „Прозрачност без граници“ признава ограниченията на корупционните индекси. Вж. J.G. Lambsdorff, *Background Paper to the 2001 Corruption Perceptions Index*, Transparency International and Göttingen University, June 2001, p. 4 <<http://www.transparency.org/cpi/2001/dnld/methodology.pdf>>

<sup>23</sup> W.L. Miller, A. B. Grodeland and T. Y. Koshechkina, *A Culture of Corruption?: Coping with Government in Post-communist Europe*, Central European University Press, Budapest, 2001, p. 279

като съгласяване (анкетираният може да даде определен отговор, за да се харесат на интервюиращия), разлики в резултатите в зависимост от начина, по който е проведено проучването, както и неточни спомени<sup>24</sup>.

#### *Институционализирана корупция и протекция*

Един друг проблем, възникващ във всички страни, когато понятието корупция се схваща в твърде тесен смисъл, е, че то не включва институционализираната корупция, като напр. приемането на вноски от политическите партии в замяна на обществени договори за вносител, тъй като в този случай облагите не попадат направо в ръцете на отделна личност. Още повече че в региона на Централна и Източна Европа корупцията често съществува в историческия контекст на протезирането. Във всички посткомунистически общества мрежите покровител–протезе играят важна роля в структурирането на връзката между държавата, частния сектор и гражданите<sup>25</sup>. Такива мрежи обикновено са основани на система за течащ във времето обмен на облаги, който може да бъде много трудно измерим, и където функционират такъв тип системи на обмен, опитите да се дефинира или идентифицира корупцията стават още по-сложни. Въпреки че никой опит за ефективно разрешаване на проблема с корупцията в посткомунистическите държави не може да пренебрегне тези мрежи, тяхната сложност поставя под въпрос доколко е възможно корупцията да се измерва посредством който и да било от описаните по-горе методи<sup>26</sup>.

Оценките на ЕС на страните кандидатки са, че корупцията се схваща най-вече в тесния смисъл на подкуп според Наказателното законодателство или Международните конвенции. Въпреки това проблемите, които комисията посочва в своите Редовни доклади, както и препоръките, които дава, са често в по-широк смисъл и включват необходимостта от подобряване на рамките за регламентиране на конфликтите на интереси<sup>27</sup>, финансирането на политически партии<sup>28</sup> или достъпа до информация<sup>29</sup>. При тези обстоятелства и като се вземат предвид направените по-горе коментари за приложимостта на криминалната статистика, изглежда, че комисията не е докрай наясно какво има предвид под корупция и следователно какво би включвала една ефективна антикорупционна политика.

<sup>24</sup> Например проблемите, свързани с паметта, може би са повлияли резултатите от проучването на бизнес средата и професионалното изпълнение в предприятията, проведено от Световната банка/EBRD (вж. Раздел 3.1.); един от въпросите в проучването гласи: „Какъв процент от годишните си доходи дава вашата компания за неофициални плащания на държавни служители?“

<sup>25</sup> „Клиентелизмът и корупцията са различни понятия. Клиентелизмът е форма на социална организация, докато податливостта на корупция е индивидуално социално поведение, което може да се превърне, но може и да не се превърне в масов феномен. В посткомунистическия контекст границите между двата феномена са размити.“ A. Sajo, „Clientelism and Extortion: Corruption in Transition“ (amended version of A. Sajo, „Corruption, Clientelism, and the Future of the Constitutional State in Eastern Europe,“ *East European Constitutional Review* 1998, Vol. 7, no. 2), p. 2

<sup>26</sup> Напр. когато висшестоящ обществен служител прилага селективно нормативните изисквания спрямо сектор, в който по-късно бива наеман на работа от най-водещата фирма; или когато две фирми се споразумеят да организират така един обществен търг, че да спечели определен кандидат, в замяна на което спечелилият кандидат ще участва в тайно споразумение в полза на друга фирма в същата мрежа.

<sup>27</sup> Напр. Словения (2001 г.).

<sup>28</sup> Напр. Румъния (2001 г.).

<sup>29</sup> Напр. Словакия (2001 г.), Румъния (2001 г.). Приемането на Закон за обществената информация в Полша е посочено като важна стъпка в борбата срещу корупцията (2001 г.).

## 1.2.2. Анतिकорупционна политика: различни подходи

Дефинирането е допълнително усложнено от липсата на единно мнение за това какво включва добрата антикорупционна политика. Ако опростим нещата максимално, подходите към антикорупционна политика могат да бъдат разделени в пет основни групи:

### (i) Подход „наказателен и административен контрол“

В тази светлина корупцията се схваща в сравнително опростения смисъл на подкуп; обществените служители и политиците се схващат като търсещи корупционни възможности и антикорупционната политика се състои от създаване и ефективно прилагане на нормите на наказателното право, придружени с ефективни механизми за контрол в публичната администрация. Това е основната гледна точка към корупцията, която Европейската комисия е възприела, и тя отразява съществуващите европейски антикорупционни инструменти (вж. Раздел 2.1.1.).

### (ii) Подход „ограничено управление“

Този подход споделя основното схващане на подхода „наказателен и административен контрол“, че служителите са по своята същност корумпирани и биха се възползвали от всяка възможност да се облагодетелстват. Докато подходът „наказателен и административен контрол“ се стреми да ограничи възможностите за това чрез правно-административни средства, вторият подход предполага, че проблемът е самото управление. Според поддръжниците на тази гледна точка антикорупционната политика следва да съдържа механизми за ограничаване на ролята на държавата и за свеждане на нормативната намеса до минимум. Подходът на Робърт Клитгаарт, за когото корупцията е равна на „монопол плюс собствено усмотрение, минус отчетност“, ясно илюстрира склонността проблемът с корупцията да се вижда във връзката управляващ–изпълняващ (principal–agent)<sup>30</sup>, което лесно води до предположението, че ако се сведе ролята на управлението до минимум, проблемът ще бъде разрешен.

### (iii) Подход „политическа икономия“

Този подход споделя с подход „ограничено управление“ схващането, че корупцията възниква в условия, където управляващите не могат да наблюдават ефективно действията на изпълняващите, и също споделя схващането, че служителите са изначално склонни да увеличават до максимум личната си изгода. От друга страна, застъпниците на този подход наблягат не върху размера на държавната намеса, а върху реформа на обществените програми, целяща увеличаване на прозрачността и отчетността, както и ограничаване на проблемите, възникващи във взаимоотношението управляващ–изпълняващ<sup>31</sup>. Изявлението на Даниел Кауфман, направено пред „Ню Йорк таймс“ през 1999 г., е базирано основно на този подход:

Не можем да се борим с корупцията, като се борим с корупцията, а по-скоро като работим за макроикономическа стабилност, преминаване към

<sup>30</sup> Вж. R. Klitgaard, *Controlling Corruption*, University of California Press, 1991.

<sup>31</sup> Разликата между този подход и предходния е илюстрирана от аргумента на Сюзън Роуз-Акерман, че намаляването на разходите за управление на държавата може всъщност да увеличи корупцията поради увеличаване на недостига/липсите. Вж. S. Rose-Ackerman, *Corruption and Government: Causes, Consequences and Reform*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999, p. 41

пазарна икономика, демократизация и други инициативи, които променят средата, в която корупцията съществува<sup>32</sup>.

В едни случаи комисията включва елементи от този подход по отношение на корупцията в някои от страните кандидатки и посочва, че държавният контрол върху лицензионните и разрешителни режими създава условия за корупция<sup>33</sup>. Този подход обаче не се прилага последователно. В оценките за спазване на Копенхагенските икономически критерии корупцията се споменава рядко и не е ясно защо по отношение на някои страни проблемите, свързани с лицензионните и разрешителните процедури, се обсъждат, а в други не<sup>34</sup>.

*(iv) Подход „система за национална етика“ (National Integrity System)*

След като няколко международни организации осъзнаха, че тясно фокусираните антикорупционни стратегии имат твърде ограничен успех, бяха принудени да разширят своите препоръки за антикорупционна политика. Системата за национална етика, която „Прозрачност без граници“ застъпва от 1996 г.<sup>35</sup>, е ранен пример за този подход. Световната банка обобщава по следния начин собствените си усилия да разработи „многосочна стратегия за борба с корупцията“:

Към днешна дата, антикорупционните програми се концентрират най-вече върху мерки за премахване на административната корупция посредством реформиране на публичната администрация и управлението на обществените финанси. Но осъзнавайки факта, че корените на корупцията се простират далеч отвъд слабостите в управлението, репертоарът им значително се увеличи и вече включва мерки, насочени към по-сериозните структурни взаимоотношения. Целите са същите: увеличаване на административния капацитет и управлението на публичния сектор, подобряване на политическата отчетност, създаване на условия за развитие на гражданско общество и увеличаване на икономическата конкуренция<sup>36</sup>.

Два елемента от по-широките стратегии, които са от особена важност за страните кандидатки, са усилията за свеждане на практиките на лобиране до приемливи размери и привличането на гражданското общество за участие в антикорупционния процес. Самото лобиране е или потенциален, или практически сериозен корупционен проблем в повечето страни кандидатки, както е посочено в докладите на Програмата за наблюдение на присъединяването към ЕС за отделните страни. В някои от тези страни, като напр. Полша и България, гражданските организации играят решаваща роля в превръщането на корупцията и антикорупционните инициативи както в национален, така и в международен въпрос. В други страни, като напр. Словения и Република Чехия, ролята на гражданското общество е незначителна.

<sup>32</sup> S. Schmemmann, „What makes nations turn corrupt?: Reformers worry that payoffs and theft may be accepted as normal,“ *New York Times* 28 August 1999.

<sup>33</sup> Вж. напр. Комисия на Европейския съюз, *Редовен доклад на Комисията относно напредъка на България в процеса на присъединяване за 2001 г.*

<sup>34</sup> Напр. влезният в сила през април 2000 г. нов Закон за търговски лицензи в Република Чехия засили ролята на държавата в лицензионните режими, привидно като реакция на изискванията на ЕС.

<sup>35</sup> Вж. <[http://www.transparency.org/activities/nat\\_integ\\_systems/country\\_studies.html](http://www.transparency.org/activities/nat_integ_systems/country_studies.html)>

<sup>36</sup> The World Bank, *Anti-corruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate*, p. 39

Европейската комисия не споменава лобирането в който и да било от *Редовните доклади*, а ролята на гражданското общество се посочва само в два от *Редовните доклади за 2001 г.* (за България и Литва). Това може би е свързано с факта, че тези две сфери концентрират усилията на комисията да реформира управленските практики и в самия Съюз (вж. Раздел 2.). Този Общ преглед не се опитва да заклеми всички видове лобиране, но заедно с придружаващите го доклади за отделните страни показва ясно, че определянето на граници за онова, което се счита за приемливо лобиране, и прилагането на мерки за ограничаване на неправомерните му прояви, излизаци извън тези граници, са ключови компоненти за премахване на корупцията във всички страни кандидатки. Както посочва Световната банка:

Онова, което различава държавното присвояване (state capture) като форма на корупция от конвенционалните форми на политическо влияние, каквото е лобирането, са механизмите, чрез които частните интереси взаимодействат с държавата. Държавно присвояване (state capture) имаме тогава, когато на обществени служители незаконно се предоставят частни приходи чрез неформални, непрозрачни и силно преференциални канали за достъп<sup>37</sup>.

В тази светлина, когато лобирането се извършва чрез колективни организации (напр. браншови сдружения) и по прозрачен и публичен начин (напр. чрез официални консултации), то е поощрявано, докато скритото лобиране, в което се използват интереси и взаимоотношения тип „услуга за услуга“ с политици и политически партии, води до корупция и вреди.

*(v) Подходи, основани на етиката на обществото (Public integrity-based approaches)*

Представените по-горе антикорупционни подходи споделят представата, че държавните служители принципно се водят от личните си интереси, и затова контролът върху корупцията е свързан с това цената на корупцията да бъде по-висока от спечелените облаги. Тези антикорупционни стратегии подчертават необходимостта от по-голяма демокрация и достъп на гражданите до процесите на взимане на решения, занижена автономност на обществените служители и на възможността да взимат решения „по целесъобразност“, подобрени системи за контрол, отчетност и ограничителни санкции. Акцентът пада върху максималното мотивиране на служителите да не се поддават на корупция, т.е. максималното увеличаване на негативните последствия в случай на корумпирано поведение.

Друг един антикорупционен подход е съсредоточен върху изграждане на почтеност в обществото. Такъв един подход е основан на директни стимули – с други думи на схващането, че служителите могат да бъдат по-скоро мотивирани да се държат почтено, отколкото да бъдат единствено демотивирани от страха да не бъдат изобличени в корупция – и на аксиомата, че корупцията се контролира най-добре от държавни служители, които упражняват различна степен на автономност в полза на обществото и са повече или по-малко неподатливи на корупция поради начина, по който възприемат собствената си роля. Елементите на такъв подход могат да бъдат открити в подхода, възприет от полската държавна администрация, който е основан предимно на обучение и изграждане на етичност в поведението на държавните служители.

<sup>37</sup> The World Bank, *Anti-corruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate*, p. 3



Едно от вероятните предимства на тези стратегии за посткомунистическите страни, е, че те се съсредоточават по-директно върху проблема, който тези общества са наследили от комунистическите си режими: липсата на ясна представа за обществени отговорности и обществена култура, в рамките на която почтените служители ще се открият ясно. От тази гледна точка предизвикателството пред страните кандидатки е да изградят държавна система и обществена политическа култура, които да променят очакванията на хората – както към самите тях, така и към обществените служители.

Стратегиите, основани на почтеността на служителите, отчитат също и факта, че антикорупционните стратегии, включващи максималното понижаване на случаите, в които служителите могат да вземат решение „по „целесъобразност“, могат да струват скъпо. Антикорупционните политики, които ограничават твърде много тези случаи, могат да стигнат дотам, че да лишат служителите от възможността да използват личната си преценка, за да вземат решения в защита на обществените интереси. В контекста на страните в преход е под въпрос доколко полезно ще бъде максималното ограничаване на случаите, в които служителите имат право да вземат решения „по целесъобразност“, като се имат предвид множеството и разнообразни задължения, свързани с прехода.

#### *Уроци за ЕС*

Мерките на антикорупционната политика, които Европейската комисия обикновено препоръчва на страните кандидатки, са като цяло с акцент върху оптималното и цялостно прилагане на наказателното право. Такъв тип политика може да включи и въвеждането или укрепването на стриктни законови разпоредби за конфликт на интереси, широкообхватни законови разпоредби за контрол на имуществото (чието нарушение може да бъде дефинирано като престъпление)<sup>38</sup> или различни служби за наблюдение, контрол и одитиране на публичната администрация. По същия начин, поне до неотдавна, препоръките на международните институции клоняха към реформиране на гражданското и наказателното право<sup>39</sup> и реформи в публичната администрация, целящи да подобрят ефективността на механизмите за контрол и отчетността на държавните служители. Въпреки че комисията отдава значение на приемането на етични кодекси, тя приема подход за въвеждане на такива кодекси „от горе на долу“, т.е. те се налагат от горе. По същия начин приетите от страните кандидатки подходи за въвеждане на такива кодекси не включват някои от по-важните уроци, научени в западноевропейските страни, които вече са приели такива етични кодекси: напр. че ефективните кодекси трябва да бъдат подробни и процесът на тяхното разработване трябва да включва консултации за служителите, за които те се отнасят.

Още повече че от средата на 90-те години нараства количеството ревизионистка литература, даваща отговор на въпроса защо конвенционалните подходи за антикорупционна политика могат да бъдат неуместни. Според някои аналитици постигането на контрол върху корупцията на всяка цена може да намали административната ефикасност

---

<sup>38</sup> Такъв е случаят според много нормативни разпоредби в САЩ.

<sup>39</sup> Най-очевидно е това в приемането на международни антикорупционни конвенции, като напр. Конвенцията за борба с подкупването на чужди длъжностни лица в международни търговски сделки от 1997 г. или на двете конвенции на Съвета на Европа: Наказателна конвенция и Гражданскоправна конвенция относно корупцията.

и на практика да не доведе до намаляването ѝ<sup>40</sup>. Прекаленото регулиране, въвеждането на нови разпоредби и санкции, придружени от голям брой служби за контрол и право-прилагане, могат да провокират ситуация, в която службите прекарват толкова време в антикорупционна дейност, колкото и в изпълнение на основните си задължения. Това може да доведе до нездрава реакция от страна на обществените служители, като напр. склонност да „работят по правилата“ (work-to-rule). Същите анализатори стигат до заключението, че за да упражняват някаква власт, служителите трябва да имат и известна степен на свобода при взимане на решения, поне на по-високите управленски нива. С други думи „колкото по-малко се доверяваме на обществените служители, толкова по-малко могат те да направят за нас и толкова по-занижена е тяхната способност да управляват“<sup>41</sup>. Тези мисли се отнасят пряко към проблема с корупцията в страните кандидатки. Подходът, препоръките и изискванията на Европейската комисия в сферата на антикорупционната политика в страните кандидатки поставят акцент върху елитарни антикорупционни стратегии, спускани от горе, които могат да бъдат проведени с достатъчна „политическа воля“, върху прилагането на наказателното право и изграждането на функциониращи механизми за контрол, които контролират основно изразходването на средствата на ЕС. На практика вниманието, насочено към елитарни стратегии и механизми за финансов контрол, дори се е увеличило след 2001 г., след като SIGMA – съвместната Програма на ЕС и Организацията за икономическо сътрудничество и развитие, оказваща подкрепа за подобряване на управлението и управленските техники в страните от Централна и Източна Европа – трябваше да намали дейността си с цел да се съсредоточи основно върху финансов контрол и външен одит<sup>42</sup>.

Опасенията на антикорупционните „ревизионисти“ за преобладаващите тенденции в антикорупционната политика имат сериозно основание в случая на посткомунистическите държави. И по-конкретно съществуват достатъчно основания за опасения, ако се разчита основно на репресивни решения и механизми за служебен контрол в публичната администрация. Ефективността на ограничителните решения може да бъде застрашена от корупция в институцията, която ги прилага, докато администрации, които се опитват да изпълняват служебните си задължения задоволително, могат да се окажат съвсем неподготвени да вложат част от материалните и човешките си ресурси за разширяване на механизмите за вътрешен контрол. Освен това:

Като се има предвид бюрокрацията, която се разпростира в Източна Европа, установяването на допълнителни правила и указания носи опасността от още по-голяма неефективност и ще стимулира служителите и гражданите дори повече да се опитват да действат извън системата. Ако част от проблема е липса на уважение към държавните институции и правните рамки, то тогава не може да се очаква подобрене вследствие на завишения брой законови препятствия<sup>43</sup>.

<sup>40</sup> Най-яркият пример е даден от Франк Анечарико и Джеймс Джейкъбс, които убедително твърдят, че „преследването на абсолютна почтеност“ е довело до нарастване на бюрократичната неефективност, без да намали корупционните нива в Ню Йорк. Вж. F. Anichiarico and J.B. Jacobs, *The Pursuit of Absolute Integrity: How Corruption Control Makes Government Ineffective*, University of Chicago Press, Chicago 1996.

<sup>41</sup> M. Philp, „Corruption Control and the Transfer of Regulatory Frameworks,“ unpublished paper to World Bank seminar, Warsaw, May 2000, p. 5

<sup>42</sup> A. M. Cirtautas, „Corruption and the New Ethical Infrastructure of Capitalism,“ *East European Constitutional Review*, Spring/Summer 2001, p. 83

<sup>43</sup> Oxford Analytica Daily Brief, 6 November 2001.

И най-накрая фундаменталната дилема за всички решения, основани на контрол и в края на краищата на репресивни мерки, е „кой ще пази пазача“? По-конкретно не можем да вземем за даденост, че установяването на формални механизми за отчетност в посткомунистическите страни ще допринесе за борбата срещу корупцията. Ефективността на този тип институции зависи от голям брой фактори, по значителна част от които работи комисията (напр. установяването на хармонизирани системи за финансово управление в публичната администрация като предпоставка за ефективен контрол и одит). В тази посока почтеността на висшите служители и готовността на правителствата да им дадат независимост и да уважават тяхното мнение са от ключова важност.

#### *Опасността да се обобщава*

Не е задължително тези проблеми да излагат на риск политиките, които комисията поощрява или изисква от страните кандидатки, но те предполагат, че механичното прехвърляне на някакви решения, приложими в контекста на развитите пазарни демокрации, вероятно няма да бъде ефективен подход в страните в преход – и най-вече в случаите, когато тези решения са обект на спорове и в самите западноевропейски държави. Подходът, възприет от комисията по отношение на различните страни членки, се различава във всяка от тях. Изкореняването на корупцията е многоаспектен и дългосрочен процес, който често е обусловен от специфични за страната особености, и прилагането на реформи с очакването за мигновени резултати може да доведе до негативно влияние за ефективното прилагане на подходящите реформи.

В този ред на мисли изниква и въпросът дали стандартите за измерване и борба с корупцията *трябва да бъдат* изцяло универсални в страните в преход и дали в определени обстоятелства или дори продуктивно да се толерират практики, които в една утвърдена демокрация биха се счели за неприемливи или незаконни. Напр. има причини, поради които прилагането на строги разпоредби за конфликт на интереси, забраняващи служебното изпълнение на „несъвместими“ функции или ограничителните мерки по отношение на типа служебни ангажименти след напускане на обществените служби, трябва да се прави много внимателно в страните в преход. Твърде ранното въвеждане на законови разпоредби за несъвместимост може да имат обратен ефект в контекст, където проблемът за конфликт на интереси е слабо познат и където ресурсът от политици и служители е недостатъчен. В най-лошия сценарий, ако кадрните служители биват мотивирани да напускат обществените служби, това може дори да намали ефикасността, като същевременно не прави почти нищо, за да ограничи корупцията. Най-малко ще бъде по-конструктивно да се изгради разбиране за понятието „конфликт на интереси“ чрез механизми, основани на етични кодекси и изисквания за разкриване на случаите един по един.

## 2. ИЗТОЧНИЦИ НА ЕВРОПЕЙСКИ АНТИКОРУПЦИОННИ СТАНДАРТИ

### 2.1. Антикорупционната рамка на ЕС

Фактът, че корупцията присъства като въпрос от решаваща важност за присъединяване към ЕС, подсказва, че съществува антикорупционна рамка, която е вече задължителна за страните членки на ЕС и с която страните кандидатки трябва да се съобразя-

ват. На практика обаче такава рамка не съществува или поне не във формален смисъл. Комисията е в процес на разработване на широка рамка за „добро управление“, най-вече след публикуването на Бялата книга за управление през юли 2001 г.<sup>44</sup> Бялата книга формулира или потвърждава принципа на субсидиарност и по-конкретно целта процесът за изработване на политика да стане по-отворен и прозрачен. Мерките, които се появили след Бялата книга, включват Кодекс за поведение на членовете на Европейския парламент и усилия за формулиране на Кодекс за служители в комисията. С оглед на отзоваването на Комисията от Сантер през 1999 г. поради подозрения в корупция, слухове в началото на 2002 г. за друг доклад от същия служител, в който се упоменава за продължаващи злоупотреби в комисията<sup>45</sup>, неговата оставка през август 2002 г. и временното отстраняване от длъжност на бившия главен счетоводител на комисията<sup>46</sup>, степента, в която режимът за добро управление е допълнително формализиран и институционализиран, ще бъде ключов показател за способността на ЕС да превърне своите опасения за корупция в конкретни антикорупционни мерки.

Освен гореизброените мерки от началото на 90-те години ЕС е приел няколко антикорупционни инструменти и в частност конвенции за защита на финансовите интереси на Общността и за борба срещу корупцията (вж. по-долу). Въпреки това до средата на 2002 г. никоя от тези конвенции не беше получила достатъчно ратификации от страните членки, за да влезе в сила.

Вследствие на това антикорупционната рамка на ЕС продължава да бъде разпокъсана и в по-голямата си част незадължителна. Съществуват две основни причини за това. Вследствие на различните национални традиции и исторически наследства степента и характерът на корупцията се различават сериозно в различните страни членки. Напр. има ярък контраст между дълбоко улегналите бюрократични традиции на честност и неподкупност, характерни за най-северните страни членки, и от друга страна, по-свободния стил на обществено обслужване, характерно за Франция или в малко по-малка степен за Германия. Този контраст се вижда от немалко актуални примери: най-вече оттеглянето на Ева Жоли, съдията, отговорна за разследването на аферата „Елф Акитен“ във Франция<sup>47</sup>. Скандалите, които възникнаха около френския президент Жак Ширак<sup>48</sup> или италианския премиер Силвио Берлускони<sup>49</sup>, заедно със скандалите около партийни финанси в Германия<sup>50</sup> отново подчертаха факта, че корупцията не е проблем само на страните кандидатки.

Второ, към днешна дата комисията не е разглеждала или формулирала корупцията като пречка за осъществяване на директивите на ЕС от страните членки. Поради това

<sup>44</sup> Commission of the European Union, *EU Governance: A White Paper*, COM(2001) 428 final, Brussels, 25 July 2001.

<sup>45</sup> D. Cronin, „Whistleblower probe casts doubt over budget sign-off,“ *European Voice*, 7–13 March 2002.

<sup>46</sup> Пол ван Бюитенен, служителят в комисията, чиито обвинения свалиха комисията от Сантер през 1999 г., подаде оставка през август 2002 г. с думите, че е „силно огорчен“ от факта, че оттогава финансовата неподкупност не е намаляла. Марта Андреасен, бившият главен счетоводител на комисията, бе временно отстранена от длъжност през август 2002 г., след като неколнократно критикува небрежните според нея счетоводни практики в комисията, като сравняваше счетоводните стандарти на ЕС с тези на Енрон, вж. K. Butler, „Official who exposed lax EU finances is suspended,“ *The Independent*, 30 August 2002.

<sup>47</sup> Родената в Норвегия Жоли напуска Франция в началото на 2001 г. поради слухове за политически натиск.

<sup>48</sup> Вж. „Bad news for the president,“ *The Economist*, 9 February 2002; C. Dickey, „Jam Jar Politics,“ *Newsweek*, 9 April 2002.

<sup>49</sup> Вж. „Is there less than before?“ *The Economist*, 16 February 2002.

<sup>50</sup> Вж. „Too much of it,“ *The Economist*, 6 April 2002.

тя не е счела, че има пряка необходимост да оказва натиск или критикува настоящите страни членки на основание корупция. Още повече че вътрешните корупционни проблеми на комисията ще затруднят този процес, ако тя не е завършила своята вътрешна реформа. И най-накрая, дори и комисията да е критикувала някои страни членки за корупция, те са още достатъчно силни, за да се противопоставят на всяка една директива на ЕС по отношение на държавното си устройство.

По тези причини е налице една противоречива ситуация. От една страна, ЕС е направил и продължава да прави множество стъпки с важни последствия за въвеждане на режим за добро управление на ниво администрация на ЕС. От друга страна, опитите да се предприемат повече стъпки и да се увеличи хармонизацията на антикорупционните стандарти и политики в рамките на настоящите страни членки представляват труден и фрагментарен процес. В същото време съществуването на мандата на Копенхаген даде възможност на комисията да упражни много по-голямо влияние над страните кандидатки да приемат различни антикорупционни мерки. Въпреки това авторитетът и умението да преговаря със страните кандидатки за налагане на такава хармонизация ще се стопят, след като те станат членове.

### 2.1.1. Директни антикорупционни *acquis*

Ако трябва да сме точни, антикорупционната политика на ЕС попада в глава „Правосъдие и вътрешни работи“. До септември законодателството на Общността съдържаше следното:

- Конвенция за защита на финансовите интереси на европейските общности, приета през 1995 г., която определя минималните стандарти, които страните членки инкорпорират във вътрешното си наказателно право, за да решат проблемите с измама срещу бюджета на Общността.
- Първи и втори протокол от гореупоменатата конвенция, която задължава страните членки да приемат ефективни действия по наказване на престъплението „подкуп“, в което са въвлечени служители от ЕС и нарушават финансовите интереси на общностите, както ги определя гореупоменатата конвенция.
- Конвенцията за борбата срещу корупцията, в която са въвлечени служители от европейските общности или служители от страните членки на Европейския съюз. Конвенцията разширява категорията служители, за които се отнася законодателството за подкупност, така че да покрива най-широкия възможен сектор служители на ЕС; установява стандарти за дефиниране на понятието „служител“ в международните антикорупционни преследвания по съдебен ред; и дефинира както активен, така и пасивен подкуп по най-широкия възможен начин, като налага на страните членки задължението да осигурят условия, при които тяхното законодателство да покрива всички аспекти на тази дефиниция.
- Съвместни действия срещу корупцията в частния сектор. Одобрен от Съвета на министрите през декември 1998 г., този документ цели да уеднакви националното законодателство за пасивен и активен подкуп в частния сектор, отговорностите на физическите лица в тази сфера, както и наказанията и санкциите<sup>51</sup>.

---

<sup>51</sup> Council Joint Action 98/742/JHA, adopted 22 December 1998.

Тези инструменти са насочени към хармонизиране на законодателството за „подкуп“, разширяване на законодателството за подкуп, така че то да обхване чуждестранни служители и служители в международни организации, и засилване на съдебното сътрудничество в сферата на съдебните преследвания за корупция. Те още не са влезли в сила за страните членки: до март 2002 г. осем от петнайсетте страни членки ратифицираха изцяло Конвенцията от 1995 г. и комисията счита, че е малко вероятно всички ратификации да бъдат направени в следващите няколко години<sup>52</sup>.

### 2.1.2. Умерени антикорупционни *acquis*

В допълнение на вече споменатите антикорупционни инструменти, подходът на ЕС по отношение на корупцията в кандидатките за членство включва и много други международни споразумения, които, след като бъдат ратифицирани от всички страни членки, стават част от *acquis*. Те са:

- Наказателна конвенция относно корупцията
- Гражданскоправна конвенция на Съвета на Европа за корупция
- Конвенция относно изпиране, издирване, изземване и конфискация на облагите от престъпление
- Конвенция за борба с подкупването на чужди длъжностни лица в международните търговски сделки

Комисията изрично оценява кандидатките за членство и въз основа на документите, които е ратифицирала. Тези споразумения са сходни по същност с гореизброените инструменти на ЕС, въпреки че в някои сфери те отиват по-далеч. Напр. Наказателната конвенция на Съвета на Европа изисква въвеждането на отговорност за корупция на юридическите личности.

От юни 2002 г. кандидатките за членство се присъединяват към конвенциите на Съвета на Европа с по-голям успех, отколкото страните членки (вж. Таблица 1 и 2), което, както беше обсъдено в Раздел 1, е предимно следствие от натиска, оказан от Европейската комисия, от друга страна, страните членки напреднаха в ратифицирането на Конвенцията на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие.

<sup>52</sup> UK National Audit Office, *Annual Report of the Court of Auditors for the Year 2000*, Report by the Comptroller and Auditor General, HC 859 Session 2001–2002, 8 May 2002, p. 27

Таблица 1: Наказателна конвенция на Съвета на Европа: настоящо положение, юни 2002 г.

Държава	Дата на подписване	Дата на ратифициране	Дата на влизане в сила	С резерви
<b>КАНДИДАТ-ЧЛЕНКИ</b>				
България	27/01/99	07/11/01	01/07/02	X
Република Чехия	15/10/99	08/09/00	01/07/02	X
Естония	08/06/00	06/12/01	01/07/02	X
Унгария	26/04/99	22/11/00	01/07/02	X
Латвия	27/01/99	09/02/01	01/07/02	X
Литва	27/01/99	08/03/02	01/07/02	
Полша	27/01/99			
Румъния	27/01/99			
Словакия	27/01/99	09/06/00	01/07/02	
Словения	07/05/99	12/05/00	01/07/02	X
<b>СТРАНИ ЧЛЕНКИ</b>				
Австрия	13/10/00			
Белгия	20/04/99			
Дания	27/01/99	02/08/00	01/07/02	X
Финландия	27/01/99			
Франция	09/09/99			
Германия	27/01/99			
Гърция	27/01/99			
Ирландия	07/05/99			
Италия	27/01/99			
Люксембург	27/01/99			
Холандия	29/06/00	11/04/02	01/08/02	X
Норвегия	27/01/99			
Португалия	30/04/99	07/05/02	01/09/02	X
Испания				
Швеция	27/01/99			
Обединено кралство	27/01/99			

Източник: Споразумение, <<http://conventions.coe.int>>

Таблица 2: Гражданскоправна конвенция на Съвета на Европа: настоящо положение, юни 2002 г.

Държава	Дата на подписване	Дата на ратифициране	Дата на влизане в сила*
<b>КАНДИДАТ-ЧЛЕНКИ</b>			
България	04/11/99	08/06/00	
Република Чехия	09/11/00		
Естония	24/01/00	08/12/00	
Унгария			
Латвия			
Литва	18/04/02		
Полша	03/04/01		
Румъния	04/11/99	23/04/02	
Словакия	08/06/00		
Словения	29/11/01		
<b>СТРАНИ ЧЛЕНКИ</b>			
Австрия	13/10/00		
Белгия	08/06/00		
Дания	04/11/99		

Финландия	08/06/00	23/10/01
Франция	26/11/99	
Германия	04/11/99	
Гърция	08/06/00	21/02/02
Ирландия	04/11/99	
Италия	04/11/99	
Люксембург	04/11/99	
Холандия		
Норвегия	04/11/99	
Португалия		
Испания		
Швеция	08/06/00	
Обединено кралство	08/06/00	

Забележка: \*За да влезе в сила, Конвенцията трябва да бъде ратифицирана от поне 14 страни.  
Източник: Споразумение, <<http://conventions.coe.int>>

Таблица 3: Организация за икономическо сътрудничество и развитие, Конвенция за борба с подкупването на чужди длъжностни лица, юни 2002 г.

Държава	Представяне на инструмента за ратификация/приемане	Дата на влизане в сила	Дата на влизане в сила в правоприлагащото законодателство**
<b>КАНДИДАТ-ЧЛЕНКИ</b>			
България	22 декември 1998 г.	20 февруари 1999 г.	29 януари 1999 г.
Република Чехия	21 януари 2000 г.	21 март 2000 г.	9 юни 1999 г.
Естония*			
Унгария	4 декември 1998 г.	15 февруари 1999 г.	1 март 1999 г.
Латвия*			
Литва*			
Полша	8 септември 2000 г.	7 ноември 2000 г.	4 февруари 2001 г.
Румъния*			
Словакия	24 септември 1999 г.	23 ноември 1999 г.	1 ноември 1999 г.
Словения	6 септември 2001 г.	5 ноември 2001 г.	
<b>СТРАНИ ЧЛЕНКИ</b>			
Австрия	20 май 1999 г.	19 юли 1999 г.	1 октомври 1999 г.
Белгия	27 юли 1999 г.	25 септември 1999 г.	3 април 1999 г.
Дания	5 септември 1998 г.	4 ноември 2000 г.	1 май 2000 г.
Финландия	10 декември 1998 г.	15 февруари 1999 г.	1 януари 1999 г.
Франция	31 юли 2000 г.	29 септември 2000 г.	29 септември 2000 г.
Германия	10 ноември 1998 г.	15 февруари 1999 г.	15 февруари 2000 г.
Гърция	5 февруари 1999 г.	6 април 1999 г.	1 декември 1998 г.
Ирландия			
Италия	15 декември 2000 г.	13 февруари 2001 г.	26 октомври 2000 г.
Люксембург	21 март 2001 г.	20 май 2001 г.	11 февруари 2001 г.
Холандия	12 януари 2001 г.	13 март 2001 г.	1 февруари 2001 г.
Норвегия	18 декември 1998 г.	16 февруари 1999 г.	1 януари 1999 г.
Португалия	23 ноември 2000 г.	22 януари 2001 г.	
Испания	4 януари 2000 г.	4 март 2001 г.	2 февруари 2000 г.
Швеция	8 юни 1999 г.	7 август 1999 г.	1 юли 1999 г.
Обединено кралство	14 декември 1998 г.	15 февруари 1999 г.	

Забележки: \*Страни, които все още не са членки на работната група по проблемите на подкупността към Организацията за икономическо сътрудничество и развитие.  
Това не означава, че страните са изпълнили всички изисквания в конвенцията, напр. до юни 2002 г. Република Чехия все още не беше въвела отговорност за юридическите личности.  
Източник: <http://www1.oecd.org/daf/nocorruption/annex2.htm>



### 2.1.3. Други разпоредби, свързани индиректно с корупцията: нормативни условия

В допълнение процесът за преговори за присъединяване включва и целта законите в много други сфери, които не са сами по себе си част от антикорупционната политика, но въпреки това е ясно, че имат важно значение в борбата срещу корупцията, да бъдат хармонизирани. Най-важните от тях са изброени по-долу:

- Обществени поръчки. Комисията изигра важна роля в прокарването на реформа в административното производство на обществени поръчки в страните кандидатки, така че те да изпълнят директивите, отправени от комисията по отношение на обществените поръчки. Директивите формулират минимални прагове, над които процедурата за възлагане на обществени поръчки е задължителна, изисквания по организирането на процедура за търг, посочват ситуации, в които могат да бъдат използвани ограничени процедури или директни преговори и установяват общите изисквания за процедура на обжалване<sup>53</sup>.
- Реформа в държавната администрация. Комисията не спира да насърчава кандидатките за членство да реформират своите държавни администрации под общата цел „изграждане на административен капацитет“<sup>54</sup>. Очакваната реформа има три основни аспекта: по-високо ниво на персонала, повишаване на професионалните стандарти и увеличено заплащане.
- Финансов контрол и одит. Комисията изисква от страните кандидатки да въведат такива системи за финансов контрол, които, на първо място, ще гарантират, че средствата по програми и фондове на ЕС ще бъдат усвоявани законосъобразно и целесъобразно. Това включва приемането на международни стандарти за одит<sup>54</sup>, установяване на ефективни и независими вътрешни системи за контрол; и отново увеличаване на капацитета както по отношение на персонала, така и на информационните системи.
- Реформа в съдебната власт. На реформата в съдебната система комисията придава подобно значение като на корупцията. Комисията непрестанно поощрява реформи, които ще установят и гарантират (1) независимост на съдебната власт и (2) ефикасност на съдебната система при решаването на дела<sup>55</sup>. Ясно е, че тези две цели са необходими условия за ефективната борба с корупцията.

---

<sup>53</sup> Директиви на Европейската комисия №66/1999 г., 13/92, 50/92, 30/93, 37/93, 38/93, 52/97, 4/98.

<sup>54</sup> Декларация с указания за одит, Лима. [http://www.intosai.org/2\\_LIMADe.html](http://www.intosai.org/2_LIMADe.html); Етичен кодекс и стандарти за одит на Международната организация на Върховни институции за одит (INTOSAI) [http://www.intosai.org/2\\_CodEth\\_AudStand2001\\_E.pdf](http://www.intosai.org/2_CodEth_AudStand2001_E.pdf)

<sup>55</sup> Вж. *Monitoring the EU Accession Process: Judicial Independence*, Open Society Institute, Budapest 2001; и *Monitoring the EU Accession Process: Judicial Capacity*, Институт „Отворено общество“, предстоящо; <<http://www.eumap.org>>

## 2.2. Съветът на Европа: двайсетте Ръководни принципа, GRECO

В допълнение на двете конвенции за корупция Комитетът на министрите на Съвета на Европа одобри широка рамка за „двайсет Ръководни принципа за борба с корупцията“ през 1997 г.<sup>56</sup> Въпреки че принципите не са задължителни за никоя страна, те представляват потенциална рамка за развиване на антикорупционни стратегии в най-широк смисъл. Принципите включват не само приемане на антикорупционно законодателство, но и мерки за предотвратяване и борба с корупцията, напр. повишаване на гражданската информираност, независимост на прокуратурата и съдебната власт, ограничаване на имунитета на длъжностните лица, реформа в публичната администрация (вкл. прозрачност), кодекси за поведение на служителите на избираеми длъжности, регламентиране финансирането на политически партии и свобода на медиите да търсят и разпространяват информация.

През 1998 г. Съветът одобри създаването на Група на държавите за противодействие на корупцията (GRECO), която да улеснява международното сътрудничество<sup>57</sup>. GRECO, която до юни 2002 г. има вече 34 членове, организира взаимно наблюдение по изпълнението на Ръководните принципи от страните членки. Първият тур на оценяване на степента, в която страните членки в GRECO спазват три от Ръководните принципи, ще завърши до края на 2002 г.<sup>58</sup>

Въпреки че GRECO стана първата организация, която систематично оценява както страни кандидатки, така и членки на ЕС, Европейската комисия не споменава двайсетте Ръководни принципа никъде в присъединителните документи или Редовните доклади, въпреки че в Редовните доклади коментира присъединяването на някои страни към GRECO.

<sup>56</sup> Council of Europe Committee of Ministers Resolution 24 (1997), *On the Twenty Guiding Principles for the Fight Against Corruption*, <<http://cm.coe.int/ta/res/1997/97x24.htm>>

<sup>57</sup> Комитет на министрите на Съвета на Европа, Решение №7 (5 май 1998 г.).

<sup>58</sup> Първият тур за оценяване беше свързан с Ръководен принцип №3 (юридически статус, правомощия, средства за събиране на доказателства, независимост и автономност на отговорните за превенция, разследване, съдебно преследване и издаване на присъди за нарушения, свързани с корупцията); Ръководен принцип №7 (специализиране на хора или органи, отговорни за борбата с корупцията и обезпечаването им със средства); и Ръководен принцип №6 (имунитет срещу разследване, съдебно преследване и осъждане по обвинения в корупция). Вторият тур за оценяване ще разгледа степента на спазване на определени членове от Наказателната конвенция и още шест ръководни принципа. За подробности вж. <<http://www.greco.coe.int/>>

### 3. ПРОБЛЕМЪТ С КОРУПЦИЯТА В СТРАНИТЕ КАНДИДАТКИ

#### 3.1. Причини за корупцията в кандидатките за членство

Изглежда е широко споделено мнението, че корупцията в централно- и източноевропейските страни представлява по-голям проблем, отколкото в другите страни от OSED, изключвайки настоящите членове на ЕС (вж. Раздел 3.3. по-долу). Въпреки че границата между страните кандидатки и членовете в ЕС по отношение на корупционните нива не е толкова ясна, колкото често се представя, и въпреки че корупцията в страните членки и в институциите на ЕС е текущ проблем, както наследството от комунизма, така и характерът на посткомунистическия преход дават сериозни основания да очакваме по-големи проблеми с корупцията в страните кандидатки, отколкото в повечето страни членки.

##### 3.1.1. Наследството от комунизма

Комунистическите системи използваха корупцията като средство за утвърждаване на властта, строяха икономически системи, които разчитаха на корупцията, за да оцелеят и – поне през по-късните етапи от своята история – се превърнаха в клептокрации, където корупцията на високо ниво и незаконното присвояване се бяха превърнали в норма. Тези системи оставиха след себе си наследство от модели на поведение, които не допринасят за изграждането на добре функциониращи демокрации или култури, които заклеймяват корупцията. По-конкретно могат да бъдат посочени следните модели на поведение:

- (i) традиции на корупция по високите нива в огромни размери и дребна корупция на ниските нива;
- (ii) вродено недоверие към държавата;
- (iii) убеденост, че няма нищо погрешно да се „излъже държавата“;
- (iv) повсеместен клиентелизъм и размяна, които нарушават както политическите, така и бюрократичните норми;
- (v) корупция в частния сектор като заместител на честната конкуренция.

Важна част от системите, които функционираха по време на държавния социализъм, дори в по-меките му форми като в Унгария, беше дълбоко вкоренената система на клиентелизъм и размяна, които се появиха поради липсата на ефективен пазар, държавни и други системи на разпределяне. Както вече бе посочено, премахването на корупцията в посткомунистическите държави е директно обвързано с правилното разбиране на наследството от тези системи.

##### *Корупция в преход*

Посткомунистическите държави са изправени пред множество фактори, чиято комбинация за нещастие поощрява корупцията, като едновременно с това прави контрола на корупцията особено труден. Общият знаменател за ситуацията на преход и фактор, който международните организации като ЕС невинаги имат желание да от-

четат, е, че независимо от падането на старите системи в централно- и източноевропейските държави и последвалото изчезване на много видове корупция, демократизацията и преминаването към пазарна икономика могат да създадат точно толкова корупция, макар и от различен вид.

Посткомунистическите държави наследиха администрации, които не разполагат с голяма част от регулаторите, необходими за функционирането на една съвременна държава. Липсват и много от условията, необходими за функционирането на механизмите на отчетност. Техните бюрокрации са изправени пред прекомерни задължения, свързани с прехода – от приватизацията на цели икономики до преназначаването на държавни граници в някои случаи – които отвлечат вниманието им от антикорупционните усилия и създават пречки пред гарантирането на отчетност за индивидуални и административни действия.

Политическата и икономическа либерализация подложи политиците на различни видове натиск, част от които са корупционни. Особено властимащите се намират в уникалната позиция да създават основните „правила на играта“, които улесняват корупцията<sup>59</sup>. Гражданското общество, което в различни степени беше разрушено или изключено от обществения живот, е все още слабо в държавите в преход и е по-малко вероятно да участва ефективно в борбата с корупцията. В същото време поради икономическата концентрация, неукрепналост на гражданското общество и различните видове натиск на прехода, частният сектор е малко вероятно да подкрепи активно реформи за ограничаване на корупцията дори и когато бизнесът е сериозно възпрепятстван от корупцията<sup>60</sup>. И най-накрая в повечето страни в преход спадът в икономическото благополучие – поне в първоначалната фаза на прехода – увеличи стойността както на мрежите за протезиране, така и на недоверието в държавата. В този контекст в много случаи корупцията стана силно политизирано и полезно оръжие в политическата борба, което при някои обстоятелства може да намали легитимността на системата повече, отколкото да застраши легитимността на отделни политици, въввлечени в корупция<sup>61</sup>.

<sup>59</sup> Направените напоследък опити от чешките политически партии да променят изборната система в тяхна полза могат да бъдат пример за последствията на проблема, наречен от Клаус Офе „зависимост на стратегията“. Това затруднява наречените от Йон Елстер, Клаус Офе и Улрих Преус „вертикални“ и „хоризонтални“ условия, необходими за утвърждаване на демокрацията. Демокрацията е *вертикално* утвърдена, ако „правилата, по които се провеждат политическите конфликти и конфликтите, свързани с разпределението на силите, са сравнително имунизирани срещу това самите те да се превърнат в обект на такъв конфликт“. В допълнение е необходимо да се направи *хоризонтално* разграничение по отношение на „степената на изолираност на институционалните сфери помежду им и ограничената конвертируемост на атрибути, свързани със статуса между различните сфери.“ J. Elster, C. Offe and U. K. Preuss, *Institutional Design in Post-communist Societies: Rebuilding the Ship at Sea*, Cambridge University Press, 1998, pp. 28–31. Показателен пример за това е изпълнението с корупция процес на приватизиране на най-доходните държавни предприятия в Русия в периода 1994–1995 г., когато няколко олигарси купиха и взеха под свой контрол енергийните ресурси на държавата почти без пари, използвайки финансирана от държавата схема „земи-за-дялове“.

<sup>60</sup> Доколкото това е вярно, либералната надежда – че заинтересованите в частния сектор, които натрупват богатство чрез корупция или с повече, или с по-малко незаконни средства, по-късно ще работят за изграждане на правова държава, за да защитят правата върху своята собственост – може да бъде застрашена.

<sup>61</sup> Нарастващата подкрепа за популистски (и дори противопоставящи се на системата) партии в Полша е класически пример за такава неблагоприятна динамика.

### 3.1.2. Рисковете на обобщението

Въпреки че съществуването на общи фактори, обуславящи корупцията в посткомунистическите държави, е неопровержимо, е важно да се избягва схващането, че корупцията във всички посткомунистически страни е една и съща и следователно се нуждае от едни и същи подходи за премахването ѝ. Големите културни различия сред страните членки на ЕС не са единствени. Културните, историческите и другите разлики между централно- и източноевропейски страни също са големи и са отразени в размера и характера на корупцията в тях. Корупцията в Република Чехия напр. е обусловена не само от комунистическото, но и от историческото наследство от Хабсбургската империя и бюрократичната традиция, останала след нея, докато корупцията в Полша – поне според много местни наблюдатели – се засилва и от вековната липса на доверие в държавата, породена от нейната история, която включва окупации от различни външни сили. Тези разлики подсказват, че освен установяването на конкретни основни минимума е необходимо да се намерят решения, специфични за отделните държави. Въпреки това към днешна дата са направени твърде малко, ако има въобще някакви, проучвания в тази сфера.

### 3.2. Оценка на ЕС за корупцията в кандидатките за членство

Трудностите в измерването на корупцията, произтичащи от липсата на единна дефиниция, се задълбочават допълнително от факта, че проявите на корупция са обикновено незаконни и партияте, въвлечени в тях имат, интерес да ги прикрият. Европейската комисия е осъзнала тази трудност и е насочила усилията си повече към антикорупционната политика, отколкото върху самата корупция. Въпреки това да се изисква изработването на политики без адекватен анализ на феномена, който те обслужват (корупцията), провокира извода, че тези политики могат да не отговорят на специфичните нужди на отделните страни.

На практика, за да оцени корупцията, комисията разчита основно на доказателства, събрани от местните делегации на ЕС. Оценката на комисията за антикорупционната политика, от друга страна, се основава на един по-систематичен, макар и все още твърде общ, списък или набор от критерии (вж. Раздел 3.2.2.).

Една от предварителните цели на комисията при оценяване на напредъка на страните кандидатки в посока присъединяване е постигането на обективност. Общият доклад на комисията за 1999 г. посочва, че:

Процесът на системно оценяване въз основа на непроменливи критерии е единственият начин да се даде честна и балансирана оценка на истинската способност на всяка страна кандидатка да отговори на критериите от Копенхаген<sup>62</sup>.

---

<sup>62</sup> Европейска комисия, *Общ доклад, доклади относно напредъка в процеса на присъединяване на всяка от страните кандидатки*, октомври 1999 г., с. 10

Съвсем ясно е, че корупцията представлява сфера, която е сравнително трудно да бъде обективно оценена. Всъщност служителите в комисията посочват, че тя не се опитва да измери корупцията в страните кандидатки, а предпочита да се концентрира върху антикорупционната политика. Въпреки това, за да структурира своите анализи, комисията дава преценка за корупцията в страните кандидатки и го прави въз основа на вторични източници, които могат да включват както местни проучвания на общественото мнение, така и международни сравнителни анализи. Тя не посочва изрично обаче никакви налични доказателства, присъстващи във всички изследвани страни, и сякаш не използва последователен подход, когато цитира данни от проучвания за тях. Напр. Редовният доклад относно напредъка на Словакия в процеса на присъединяване от 2001 г. посочва в голям брой сфери, в които се счита, че корупцията е голям проблем, вероятно въз основа на *Диагностичните проучвания*, проведени в Словакия от Световната банка през 1999 г.<sup>63</sup> Въпреки това резултатите от същите проучвания, проведени в Румъния, не са цитирани в оценката на комисията за Румъния.

Оценките, които комисията дава за присъствието на корупция (вж. Таблицы 4 и 5), в които размерът на корупцията в страните кандидатки е класифициран според следните възможни формулировки: от „сравнително ограничен проблем“ през „проблемна област“ до „широко разпространена и систематична“, са чисто интуитивни. Анализът на Редовните доклади показва, че са използвани три главни критерия за оценка на корупцията. Тези критерии се обсъждат по-долу.

Таблица 4: Критерии, използвани за определяне на корупционните нива в страните кандидатки в *Редовните доклади за 2000 г.*

Държава	Оценка на нивото на корупция?	Крим. статистика	Проучване на общественото мнение	Доклади	Медии	Нормативна рамка за контрол/регулативни недостатъци	Слухове/нсконкретизирани източници
България	Да (много сериозен проблем) .....		X .....		X .....	X .....	X .....
Република Чехия	Да (продължава да бъде проблем) .....	X .....	X .....			X .....	
Естония	Да (сравнително ограничен проблем) .....					X .....	
Унгария	Да (остава проблем) .....					X .....	
Латвия	Да (сериозна пречка за функционалната публичната администрация) .....					X .....	
Литва	Да (повод за безпокойство) .....	X .....				X .....	
Полша	Да (среда, в която корупцията процъфтява) .....	X .....		X .....		X .....	
Румъния	Да (широко разпространен и систематичен проблем) .....	X .....				X .....	X .....

<sup>63</sup> Европейска комисия, *Редовен доклад на комисията относно напредъка на Словакия в процеса на присъединяване за 2001 г.*, с. 19

Словакия	Да (мнение, че корупцията е широко разпространена) .....	X	.....	X	.....	X
Словения	Да (сравнително ограничена) .....		.....	X	.....	X

Източник: Европейска комисия, *Редовни доклади за 2000 г.*  
<http://europa.eu.int/comn/enlargement/report2000/>

Таблица 5: Критерии, използвани за определяне на корупционните нива в страните кандидатки в *Редовните доклади за 2001 г.*

Държава	Оценка на нивото на корупция?	Крим. статистика	Проучване на общественото мнение	Доклади	Медии	Нормативна рамка за контрол/регулативни недостатъци	Слухове/неконкретизирани източници
България	Да (много сериозен проблем) .....		X	.....		X	X
Република Чехия	Да (сериозен повод за безпокойство) ..	X	X	X	.....	X	.....
Естония	Да (сравнително ограничен проблем) .....						
Унгария	Да (продължава да бъде проблем) .....						X
Латвия	Да (мнението е, че нивото на корупцията е високо) .....	X	.....			X	X
Литва	Да (проблематична област) .....	X	.....			X	.....
Полша	Да (общо мнение, че корупцията е широко разпространена)X .....					X	X
Румъния	Да (широко разпространен и систематичен проблем) .....					X	X
Словакия	Не .....	X	.....			X	X
Словения	Да (изглежда, остава сравнително ограничена) .....					X	X

Източник: Европейска комисия, *Редовни доклади за 2001 г.*  
<http://europa.eu.int/comn/enlargement/report2001/>

### *Криминална статистика*

Голям брой от Редовните доклади цитират статистически данни за криминални съдебни преследвания и присъди за корупция, напр. Естония (1998 г.), Република Чехия (1999 и 2000 г.), Полша (1999 и 2000 г.) и Латвия (1999 и 2000 г.). Въпреки това има известна неяснота в начина, по който комисията интерпретира тази статистика. В *Редовния доклад относно напредъка на Словения в процеса на присъединяване за 2000 г.* се посочва, че „според наличните статистически данни и доклади проблемите с корупцията са сравнително ограничени“<sup>64</sup>, което посочва, че криминалната статистика се възприема като показател за реалните корупционни нива. Въпреки това повечето от останалите случаи, в които статистическите данни са упоменати, комисията по-скоро ги интерпретира като доказателство за успеха на борбата срещу корупцията, отколкото като показатели за самите корупционни нива. Напр. *Редовният доклад относно напредъка на Република Чехия в процеса на присъединяване за 2000 г.* посочва ограничения брой съдебни преследвания вследствие на антикорупционната кампания „чисти ръце“ в страната като доказателство за правилния подход в борбата срещу корупцията.

Очевидно е, че да се разчита на криминалната статистика за измерване на корупционните нива<sup>65</sup>, е проблематично и склонността на комисията да интерпретира статистическите данни като показатели за ефективността на борбата срещу корупцията – а именно, че по-големият брой съдебни преследвания означават по-ефективна борба – има своята логика. Въпреки това този подход се прилага непоследователно. Напр. в Редовните доклади за 2000 г. не се признават заслугите нито на Полша, нито на Латвия за голямото нарастване на броя наказателни присъди за корупция. А фактът, че броят на наказателните присъди в Република Чехия и Унгария през 2000 г. намалява, не пречи на комисията да прецени, че в първата корупцията е по-сериозен проблем, отколкото във втората. Въпреки че самото сравнение на броя наказателни присъди в различните страни е проблематично, не това е мотивацията за различните оценки на комисията. Като цяло не е посочен начин, по който да се прецени какъв е задоволителният процент наказателни присъди, нито пък е посочен пример за такъв процент в страните членки на ЕС, който да послужи като отправна точка. Освен това съществуват причини да се съмняваме дали статистическите данни за броя наказателни присъди в страните членки имат някаква логическа връзка с нивата на корупция (вж. Раздел 2.1.).

### *Проучвания на общественото мнение*

Три от Редовните доклади от ноември 2000 г. основават своите изводи изрично позовавайки се на резултатите от проучвания на общественото мнение за корупцията и такъв тип проучвания е можело да бъдат използвани и в други доклади за отделните страни (напр. в Раздел „Налични доказателства“) в *Редовния доклад относно напредъка на Словения в процеса на присъединяване за 2001 г.* Докладът за България за 2000 г. посочва, че според няколко проучвания професиите в Агенция „Митници“, полицията и съдебната власт се считат за най-корумпираните в България, въпреки че други

<sup>64</sup> Комисия, *Редовен доклад на комисията относно напредъка на Словения в процеса на присъединяване за 2000 г.*, ноември 2000 г., с. 16

<sup>65</sup> Фактът, че в това отношение не може да се разчита на криминалната статистика, се потвърждава от 50-процентното увеличение в съдебните преследвания за корупция в Полша през 1999 г. и приблизителното удвояване на броя съдебни преследвания в Латвия през същия период.



професии, посочени като корумпирани в същите проучвания, включват университетските преподаватели и служителите в общественения сектор<sup>66</sup>. *Редовният доклад относно напредъка на Република Чехия в процеса на присъединяване за 2000 г.* цитира проучвания на общественото мнение, според които „един на всеки пет чехи смята, че корупцията е разпространена в много сфери на ежедневието“<sup>67</sup> и че обществеността смята, че корупцията е най-широко разпространена в държавната администрация, следвана от полицията и разузнавателните служби, здравеопазването, банковото дело и политиката. *Докладът за Словакия за 2000 г.* цитира проучване на правителството, според което една пета от страните по съдебни дела са били жертви на корупция<sup>68</sup>.

Въпреки това липсва яснота в подхода на комисията и в тази сфера. Не е ясно в каква степен комисията счита, че резултатите от проучванията са показателни за реалните нива на корупцията. Освен това наличните подробни доказателства от проучвания във всички оценявани страни и по-конкретно данните от *Проучване на бизнес средата и успеха на частните предприятия от 1990 г.*, изготвено по поръчка на Световната банка и Европейската банка<sup>69</sup>, не са използвани систематично.

#### *Данни от неконкретизирани източници*

В голям брой Редовни доклади комисията прави изявления във връзка с нивото на корупция, които са основани на данни, чиито източници са посочени неясно – както в случая със Словения, в чийто доклад е казано „наличните статистически данни и доклади“<sup>70</sup> – или не са посочени въобще. За съжаление това се отнася най-вече за страни, които са получили най-лоша оценка по отношение на корупцията в тях, като напр. Доклада за България за 2000 г., в който се посочва, че:

Корупцията продължава да бъде много сериозен проблем в България. Въпреки че е трудно да се прецени степента на нейната разпространеност, постоянните слухове за корупционни практики на различни нива в администрация и общественения сектор сами по себе си допринасят за влошаване на политическата, икономическата и социалната среда<sup>71</sup>.

По същия начин Докладите за Румъния и Латвия – които подреждат тези две страни заедно с България като най-изостаналите кандидатки за членство по отношение на корупцията – не представят никакви конкретни доказателства за корупция. В Доклада за Полша от 2001 г., страната, която комисията възприемаше като една от най-корумпираните страни кандидатки, комисията се позовава на „изобилие от слухове“ и коментира, че:

<sup>66</sup> Комисия, *Редовен доклад на комисията относно напредъка на България в процеса на присъединяване за 2000 г.*, ноември 2000 г., с. 17

<sup>67</sup> Комисия, *Редовен доклад на комисията относно напредъка на Република Чехия в процеса на присъединяване за 2000 г.*, ноември 2000 г., с. 21

<sup>68</sup> Комисия, *Редовен доклад на комисията относно напредъка на Словакия в процеса на присъединяване за 2000 г.*, ноември 2000 г., с. 17

<sup>69</sup> Вж. World Bank, *Anti-corruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate*

<sup>70</sup> Комисия, *Редовен доклад на комисията относно напредъка на Словения в процеса на присъединяване за 2000 г.*, ноември 2000 г., с. 16

<sup>71</sup> Комисия, *Редовен доклад на комисията относно напредъка на България в процеса на присъединяване за 2000 г.*, ноември 2000 г., с. 17

Независимо дали отделните слухове ще се окажат верни или не, съществува общата нагласа, че корупцията е широко разпространена. Това има вредни последици както в национален, така и в международен аспект<sup>72</sup>.

Използването на слухове – които могат да се окажат съвсем неоснователни и да представляват естествена част от политическата борба по време на избори – като доказателства, обосноваващи проблем с корупцията, който може да има вредни последици в международен аспект, носи опасността да се превърне в лъжливо пророчество, което после се сбъдва.

#### *Непреки доказателства: регулативни липси*

В твърденията си по отношение на корупционните нива комисията в голяма степен разчита да изброи структурни регулативни липси в дадена сфера. Напр. *Редовният доклад относно напредъка на Естония в процеса на присъединяване за 2000 г.* подчертава необходимостта да се повишат значително заплатите в полицията, а в частта „политически критерии“ подчертава необходимостта от борба с корупцията в полицията. Това показва, че корупцията се идентифицира като проблем не въз основа на директни доказателства за корупция, а на регулативен недостатък, който може да доведе до корупция: обяснението на феномен, за който се носят слухове, се използва, за да се идентифицират условия, които предполагат, но не могат да докажат съществуването на феномена<sup>73</sup>. Примери, разкриващи тази „склонност“, могат да бъдат намерени в почти всички отчети, с изключение на този за Словения, където очевидната достатъчност на регулативни институции (или поне тяхната текуща реформа), изглежда, е използвана като доказателства, че корупцията е ограничен проблем. Въпреки че регулативните недостатъци или липси, както посочва комисията, могат да бъдат възприети като предопределящи един от аспектите на дадена институция или система, която увеличава нейната уязвимост по отношение на корупцията, случаят невинна е такъв. Подобно на това, схващането, че външната адекватност на реформата в регулативните институции представлява доказателство, че корупцията не представлява сериозен проблем, е дори още по-погрешно и важи само при определени условия. На практика Докладът на Програмата за наблюдение на присъединяването към ЕС за Словения посочва, че слабостите в правораздаването и регулативните органи са източник на възможни корупционни проблеми – твърдение, противоположно на оценката на комисията.

#### *Оценяване на антикорупционната политика в кандидатките за членство*

Както по отношение на оценката на вече съществуващи антикорупционни политики, така и на действия, които страните кандидатки трябва да предприемат в сферата на антикорупционната политика, критериите, които комисията използва по отношение на страните кандидатки, могат да бъдат разделени в три групи. Представителите на комисията посочват, че при изготвяне на Редовните доклади те следват един пълен списък от шест критерия за наблюдаване на корупцията:

<sup>72</sup> Комисия, *Редовен доклад на комисията относно напредъка на Полша в процеса на присъединяване за 2000 г.*, ноември 2000 г., с. 21

<sup>73</sup> За пример тук е избрана Естония, защото както в *Редовния доклад*, така и в други проучвания, напр. Сравнителния корупционен индекс на „Прозрачност без граници“, корупцията не представлява сериозен проблем.

1. Наличие и осъществяване на антикорупционна политика
2. Институционални споразумения за осъществяване и разпределение на задълженията между институциите
3. Кодекси за поведение на държавните служители
4. Обучителни програми за държавни служители
5. Случаи на корупция в правителството и публичната администрация и реакция на властите спрямо тях
6. Ратифициране и прилагане на съответните конвенции (на Съвета на Европа и на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие)<sup>74</sup>

Анализът на Редовните доклади разкрива структура на коментара, която в известна степен следва последователността на този списък. Въпреки това комисията оценява или се застъпва за отделни политики или обмислянето на такива в някои от страните, без да ги споменава по отношение на други.

Критериите, които се имат предвид в Редовните доклади, са очертани по-долу:

*(i) Критерии, които се прилагат в по-голяма или по-малка степен последователно във всички страни кандидатки*

Тази категория съдържа два основни елемента:

#### *Международни инструменти*

Комисията е последователна в това да отчете степента, в която страните се придържат към международните антикорупционни инструменти: и най-вече дали те са подписали и ратифицирали Наказателната конвенция и Гражданскоправната конвенция за корупция на Съвета на Европа и Конвенцията на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие; както и дали са уеднаквили законодателството си с изискванията на Конвенцията за защита на финансовите интереси на европейските общности от 1995 г. и двата ѝ Антикорупционни протокола, както и Конвенцията за борба с корупцията на служители от европейските общности или служители от страните членки на ЕС. Тези изисквания явно дават основа за единствените административни структури, които комисията изрично изисква от кандидатките за членство да създадат в частта по отношение на корупцията: ефективни служби за противодействие на измамата, които да допринесат за борбата срещу измамите и корупцията и пълно сътрудничество между националните власти и Европейската комисия и по-конкретно Службата на Европейския съюз за борба с измамите (OLAF), Отделът за противодействие на измамата към самия ЕС<sup>75</sup>.

---

<sup>74</sup> Информация, осигурена от Главния директорат на отдел „Разширяване“, Европейска комисия.

<sup>75</sup> Информация, осигурена от Главния директорат на отдел „Разширяване“, Европейска комисия, март 2000 г.

### *Правораздаване*

На второ място, комисията е последователна в прилагането на политика, чиято цел е да поощрява и подпомага подобряването на правораздаващите институции. Голяма част от тази дейност е свързана със съществуването на програма OСТUPUS на Съвета на Европа, която се състои от съвместни семинари на агенциите за правоприлагане от кандидатките за членство в ЕС. Препоръките на програма OСТUPUS са основно съсредоточени върху увеличаване на специализираността на различните органи за правораздаване (създаване на специални антикорупционни отдели в полицията, разузнавателните органи и съдебната власт) и подобрената координация помежду им и между тях и други специализирани антикорупционни органи.

Вторият аспект на тази политика е свързан със систематично поощряване от страна на комисията на развитието на национални антикорупционни стратегии. В допълнение комисията систематично изтъква необходимостта от допълнителни усилия в борбата срещу корупцията в митническата администрация<sup>76</sup>.

Прилагането на упоменатите критерии по отношение на отделните кандидатки за членство е обобщено в Таблици 6 и 7, информацията в които е извлечена от *Партньорство за присъединяване 1999 и 2001 г.*

---

<sup>76</sup> Очевидно в тази сфера основното безпокойство на ЕС е свързано с наличието на незаконен внос и износ, тъй като са приведени недостатъчно доказателства за наличието на корупция.

Таблица 6: Корупцията като ангажимент в рамките на Партньорство за присъединяване 1999 г.

Държава	Спомената ли е корупцията?	Краткосрочни приоритети	Средносрочни приоритети
България	Да	ПВР: Усъвършенстване на правораздавателните органи и съдебната власт; Национална стратегия за противодействие на корупцията; ратифициране на европейските конвенции	ВП: Засилване на борбата с корупцията в митническата администрация; ПВР: Осъществяване на антикорупционната стратегия
Република Чехия	Да	ПВР: Осъществяване на антикорупционна политика (законодателство, структури за осъществяване, достатъчно квалифицирани служители; институционално сътрудничество)	ВП: Продължаване на борбата с корупцията в митническата администрация; ПВР: Допълнително усъвършенстване на органите за правораздаване, продължаване на борбата срещу корупцията
Естония	Да	ПВР: Продължаване на борбата срещу корупцията: създаване на развита информационна система за разследване, подобряване на капацитета за изследвания, подобряване на сътрудничеството за правоприлагане; ратифициране на Конвенцията на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие	
Унгария	Да	ПВР: Ратифициране на Наказателната конвенция на Съвета на Европа	ПВР: Допълнително усъвършенстване на органите за правораздаване; продължаване на борбата с корупцията; по-добра координация
Латвия	Да	ВП: Продължаване на борбата срещу корупцията в митниците; ПВР: Усъвършенстване на органите за правораздаване и на съдебната власт за продължаване на борбата срещу корупцията; конкретни мерки за борба с корупцията, подобряване на координацията; ратифициране на европейските конвенции и Конвенцията на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие	ПВР: Приложено законодателство за корупция и антикорупционна стратегия
Литва	Да	ВП: Митници: засилване на борбата срещу корупцията; ПВР: Усъвършенстване на органите за правораздаване и съдебната власт и подобряване на координацията за продължаване на борбата срещу корупцията; ратифициране на Наказателната конвенция на Съвета на Европа и Конвенцията на OECD; приемане и начало на осъществяване на антикорупционна стратегия	ПВР: Прилагане на рационализирана междуведомствена структура за борба с корупцията
Полша	Да	ПВР: Осъществяване на програма за борба с корупцията и измамата (в митниците, полицията и съдебната власт); ратифициране на Наказателната конвенция на Съвета на Европа и Конвенцията на OECD	ПВР: Допълнително усъвършенстване на органите за правораздаване и на съдебната власт и подобряване на координацията
Румъния	Да	ВП: Митници: прилагане на мерки за борба срещу измамата и корупцията; ПВР: Усъвършенстване на органите за правораздаване и на съдебната власт и	

		подобряване на координацията за продължаване на борбата с корупцията; приемане на закон за превенция борба срещу корупцията, създаване на независим антикорупционен модел; ратифициране на Наказателната конвенция на Съвета на Европа и Конвенцията на OECD	
Словакия	..... Да	..... ПВР: Ратифициране на Наказателната конвенция на Съвета на Европа и Конвенцията на OECD	..... ПВР: Усъвършенстването на органите за правораздаване и на съдебната власт; продължаване на борбата срещу корупцията
Словения	..... Да	..... ПВР: Ратифициране на Наказателната конвенция на Съвета на Европа и Конвенцията на OECD	..... ВП: Продължаване на борбата с корупцията в митниците ПВР: Допълнително усъвършенстване за правораздаване и подобряване на координацията; продължаване на борбата срещу корупцията

Забележка: ПВР=правосъдие и вътрешни работи; ВП=вътрешен пазар

Източник: Партньорство за присъединяване 1999 г.  
<[http://europa.eu.int/comm/enlargement/report\\_10\\_99/acc\\_partn.htm](http://europa.eu.int/comm/enlargement/report_10_99/acc_partn.htm)>

Таблица 7: Корупцията като ангажимент в рамките на Партньорство за присъединяване 2001 г.

Държава	Спомената ли е корупцията?	Политики
България	..... Да	..... ПК: НЕОТЛОЖНО: Да се стартира осъществяването на Националната антикорупционна стратегия, като се наблегне основно на информираността, превенцията и преследванията по съдебен ред.
Република Чехия	..... Да	..... ПК: Последователни усилия за по-ефективна борба с корупцията и икономическата престъпност. ПВР: Изграждане на рамка за по-добро сътрудничество между службите за правораздаване, най-вече за борба срещу икономическите престъпления и корупцията; допълнителни обучения по въпросите на организираната престъпност, въвеждане на съвременен оборудване; продължаване на усилията за укрепване на етиката в митниците, борба с измамата и корупцията.
Естония	..... Да	..... МС: Продължаване на борбата срещу измамата и корупцията в митниците, продължаване на политиката на етика в митниците
Унгария	..... Да	..... ПК: Създаване на условия за осъществяване на антикорупционната стратегия
Латвия	..... Да	..... ПК: Завършване на правната рамка срещу всякакъв вид корупция, създаване на условия за прилагането на законодателството и осъществяването на антикорупционната стратегия; одобряване на междуведомственото и международното сътрудничество
Литва	..... Да	..... ПК: Приемане и начало на осъществяване на антикорупционна стратегия, закон за превенция на корупцията и етичен кодекс за държавни служители; ратифициране на съответните международни конвенции
Полша	..... Да	..... ПК: Прилагане на широкообхватна антикорупционна стратегия
Румъния	..... Да	..... ПК: По-интензивна борба срещу корупцията чрез уточняване на компетенциите на органите, участващи в антикорупционни дейности, създаване на условия за по-добро координиране и укрепване на капацитета за осъществяване; ратифициране на съответните международни конвенции, въвеждане на наказателна отговорност на юридическите лица в наказателното право

Словакия ..... Да ..... ПК: Засилване на борбата срещу корупцията и по-конкретно създаване на условия за навременно и ефективно осъществяване на антикорупционни планове за действие  
 ПВР: Продължаване на усилията за укрепване на етиката в митниците, борба с измамата, корупцията и икономическата престъпност  
 ФК: НЕОТЛОЖНО: Завършване на законодателството за вътрешен финансов контрол, засилване на борбата срещу измамата, увеличаване на усилията за правилното използване, контрол, наблюдаване и оценка на предприемаческите средства на ЕС.

Словения ..... Да

Забележка: ПК=политически критерии; ПВР=правосъдие и вътрешни работи; ВП=вътрешен пазар; МС=Митнически съюз; ФК=финансов контрол

Източник: Партньорство за присъединяване 2001 г.

<[http://europa.eu.int/comm/enlargement/report2001/acc\\_partn.htm](http://europa.eu.int/comm/enlargement/report2001/acc_partn.htm)>

*(ii) Критерии, които се прилагат непоследователно във всички страни кандидатки*

Вторият набор от критерии съдържа нормативни изисквания, които по различен начин и в различна степен целят да разрешат проблемите, свързани с корупция, и въпреки това комисията ги прилага различно в различните кандидатки за членство. В някои случаи комисията налага някои реформи или пък ги споменава или критикува в контекста на настоящата антикорупционна стратегия на дадена страна, но не го прави в друга. Такива са следните реформи:

- Конфликт на интереси и/или контрол на имуществото. Напр. през 2001 г. комисията посочи, че Словения трябва да обърне повече внимание на превенцията на ситуации на конфликт на интереси в сферата на обществените поръчки<sup>77</sup>, и въпреки това не споменава същия проблем в другите страни, където той също е сериозен (като напр. Република Чехия или Полша).
- Финансиране на политически партии. Комисията отбеляза подобрения в законовите разпоредби за финансиране на политическите партии в Полша (2001 г.) и Литва (2000 г.) и ясно посочи необходимостта за по-прозрачна система за партийно финансиране в Румъния (2001 г.). Комисията не спомена приемането на подобни подобрения в словашкото законодателство през 2001 г. и не е посочила критериите, които биха определили една система като добра<sup>78</sup>.
- В Доклада за Литва за 2000 г. като важна антикорупционна мярка се споменава Законът за лобирането<sup>79</sup>. Лобирането обаче почти не е споменато в другите доклади въпреки широко разпространените доказателства, че неконтролираното лобиране е важен източник на корупция в кандидатките за членство.
- В Доклада за Литва за 2001 г. комисията изрично посочва, че „трябва да се поощрява по-голямото участие на гражданското общество в борбата срещу корупцията“. С из-

<sup>77</sup> Комисия, *Редовен доклад на комисията относно напредъка на Словения в процеса на присъединяване за 2001 г.*, ноември 2000 г., с. 18

<sup>78</sup> Това вероятно отразява липсата на каквито и да било европейски стандарти за финансиране на политически партии, да не говорим за различните скандали, свързани с финансиране на политически партии в страни от ЕС, най-вече в Германия (вж. Раздел 2.1.).

<sup>79</sup> Комисия, *Редовен доклад на комисията относно напредъка на Литва в процеса на присъединяване за 2000 г.*, ноември 2000 г., с. 18

ключение на Доклада за България никъде другаде не се споменава ролята на гражданското общество в борбата с корупцията. Фактът, че гражданското общество в Словакия изигра важна роля в появата на антикорупционни политики, докато гражданското общество в Словения явно е толкова слабо активно в сферата на корупцията, че почти няма роля в борбата с нея, не е предизвикал никакъв коментар от страна на комисията.

(iii) „Изграждане на капацитет“

Освен осъществяването на директни антикорупционни политики, един друг важен критерий за присъединяване, който комисията използва спрямо кандидат-членките, е степента, в която те са изградили достатъчно капацитет да прилагат *acquis*. На практика Общият доклад за 2001 г. посочва, че третият набор от критерии от Копенхаген, засягащи способността на държавите да поемат задълженията на членството, са се превърнали в по-голям приоритет:

Условията за членство, изложени от Европейския съвет в Копенхаген през 1993 г. и допълнително детайлизирани от следващите Европейски съвети, задават стандартите за оценяване на напредъка на всяка страна кандидатка. Тези условия остават валидни и няма повод за тяхното променяне. В настоящата фаза на процеса за присъединяване обаче е важно да се наблегне колкото на капацитета на страните кандидатки да приемат и осъществят *acquis*, толкова и на законодателното им транспониране. За тази цел сега се отделя специално внимание на административния и съдебния капацитет на страните кандидатки<sup>80</sup>.

Като се има предвид връзката между корупцията и способността на страните кандидатки да приложат *acquis*, не е чудно, че ЕС споменава изграждането на капацитет често в контекста на или непосредствено след дискусии на антикорупционна политика. Напр. цитатът от Общия доклад за 1999 г., поместен по-горе, посочва ниските заплати на обществените служители като един от двата основни фактора, обуславящ корупцията в страните кандидатки. Двата основни аспекта на изграждането на капацитет, за което работи комисията, са:

- Закон за държавната администрация, който налага адекватно възнаграждение, адекватен брой служители и адекватна система за контрол. Безпокойството на комисията по отношение на системите на контрол е свързано преди всичко с необходимостта да бъдат контролирани нарастващите средства, отпускани от ЕС на страните кандидатки, и прехода към разпределяне структурните фондове. Това включва приемането на международни стандарти за държавен одит (Декларацията от Лима и стандартите на INTOSI); установяване на ефективни независими и вътрешни системи за контрол; и, отново, увеличаване на капацитета по отношение на персонала и информационните системи.
- Увеличен капацитет на съдебната система, водещ до укрепване на независимостта на съдебната власт, достатъчен персонал в съдилищата, инфраструктура и обучение.

Въпреки че необходимостта да се изгражда капацитет в обществената администрация на страните кандидатки е безспорна, връзката между реформите в публичната

<sup>80</sup> Commission, *Making a Success of Enlargement: Strategy Paper and Report of the European Commission on the Progress towards Accession by Each of the Candidate Countries*, p. 5



администрация, за които се застъпва комисията, и корупцията е донякъде противоречива. Първо, може да се постави под въпрос дали е разумно на всички служители да се гарантира периодът, в който ще заемат съответната позиция, както и увеличаване на техните заплати, като се има предвид, че тези служители са в значителна степен същите, които се упоменават в Редовните доклади като „въвлечени в корупция“<sup>81</sup>. Второ, степента, в която корупцията не е просто въпрос на зле заплатени държавни служители, а е проблем, чийто корени се намират в мрежите за протежиране, увеличаването на заплатите едва ли ще промени ситуацията. Освен това постижимостта на тези мерки от политическа гледна точка е съмнителна според някои наблюдатели<sup>82</sup>, а в много страни повишаването на разходите за държавната администрация от икономическа гледна точка също е съмнително.

### 3.3. Корупцията в страните кандидатки: доказателствата

#### 3.3.1. Обхват на корупцията в страните кандидатки

Все още няма достатъчно сравнителни проучвания, които да дадат ясни доказателства за размера на корупцията в кандидатките за членство, както и подробно проучване за корупцията в членките на ЕС и държавите от Централна и Източна Европа, което да предостави достатъчно данни за извършването на точни сравнения. Въпреки това доказателствата от различни проучвания показват, че корупцията е сериозен проблем поне според обществените нагласи. Едно важно проучване, проведено във всички страни кандидатки през ноември 2001 г., показва, че 74 % от гражданите мислят, че повечето или почти всички държавни служители са въвлечени в корупция. Според същото проучване повече от 9/10 от гражданите в Латвия и Литва мислят, че управляващите са въвлечени в корупция, а Словения е единствената страна, в която мнозинството (58 %) от гражданите считат, че сред управляващите няма голяма корупция<sup>83</sup>. Сумарните показатели, образувани от дванайсет международни индекса за корупцията (и други променливи величини на управлението), изчислени от Даниел Кауфман и колектив, показват, че корупцията в Централна и Източна Европа и прибалтийските държави е доста по-разпространена, отколкото в страните на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие<sup>84</sup>. Въпреки това приложимостта на това сравнение по отношение на страните кандидатки е по-неясна, тъй като някои от тях

<sup>81</sup> Организацията за икономическо сътрудничество и развитие например изрично препоръчва през 2001 г. разпоредбите в закона, предвиждащи гарантиране на периода на заемане на дадена позиция, да не бъдат включени в Закона за държавната администрация в Република Чехия. Икономически проучвания на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие: Република Чехия, юли 2001 г., с. 164, Организация за икономическо сътрудничество и развитие, Париж, юли 2001 г.

<sup>82</sup> „Като се има предвид наследството от комунизма, посткомунизмът има склонност към егалитарност, което означава, че завистта е най-висшата обществена добродетел. Електоратът никога няма да бъде съгласен да има високо заплатена държавна администрация, нещо, което само по себе си е невъзможно, като се има предвид самият размер на държавната администрация.“ A. Sajo, „Clientelism and Extortion: Corruption in Transition,“ (amended version of A. Sajo, „Corruption, Clientelism, and the Future of the Constitutional State in Eastern Europe,“ East European Constitutional Review 1998, Vol. 7, no. 2), p. 10

<sup>83</sup> New Europe Barometer 2001, Centre for the Study of Public Policy, University of Strathclyde; for details see R. Rose, „Advancing into Europe: Contrasting Goals of Post-Communist Countries,“ forthcoming in *Nations in Transition 2002*, Freedom House, New York. <<http://www.cspp.strath.ac.uk>>

<sup>84</sup> Вж. World Bank, *Anti-corruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate*, p. xiv.

вече са членки на ОИСР. Освен това (както признават и самите автори) прецизността, с която индексите измерват качеството на управлението, е ограничена: дори с оглед на сумарните величини на индексите на отделните компоненти на управлението, за които авторите считат, че са по-точни, отколкото отделните индекси сами по себе си:

Въпреки че е възможно грубо да се идентифицират над 20 държави с най-доброто и най-лошото управление в света, много по-трудно е да се идентифицират статистически значими разлики в управлението сред повечето страни<sup>85</sup>.

Има други две важни изключения, в които недостигът на доказателства не толкова голям. Те са представени накратко по-долу.

*Сравнителен корупционен индекс на „Прозрачност без граници“*

Сравнителният корупционен индекс (СКИ) се състои от приблизителни средни стойности от наличните проучвания на общественото мнение по отношение на корупционните нива във всяка страна. Индексът варира от 0 (най-силно въввлечени в корупция) до 10 (най-малко въввлечени в корупция). През 2001 г. средната стойност на СКИ за страните членки на ЕС беше 7,6: от 4,2 за Гърция до 9,9 за Финландия, но за посткомунистическите страни кандидатки средната му стойност беше 4,3: от 2,8 за Румъния до 5,6 за Естония.

Въпреки че изчисленията на Кауфман и колектив и СКИ потвърждават съществуването на големи различия в корупционните нива между членките и кандидатките за членство, тези две групи не спадат в изцяло различни категории по отношение на корупцията. Стойността на индекса за Италия е по-ниска от тази Естония, а за Гърция е по-ниска, отколкото за Естония, Унгария, Словения и Литва. По отношение на самите страни членки СКИ не разкрива оптимистични тенденции с течение на времето, тъй като само две от десетте държави бележат подобрене в периода 1998–2001 г. Въпреки това трябва да се вземе под внимание фактът, че СКИ се характеризира със значителна инертност, тъй като индексът се основава както на настоящи, така и на минали проучвания и следователно неговата средна стойност се изчислява с натрупване.

Таблица 8: Сравнителен корупционен индекс – стойности и позиции на страните кандидатки, 1998–2001 г.

	Стойност на сравнителния корупционен индекс (позиция на държавите)				Промяна в позицията
	1998	1999	2000	2001	
България	2,9 (66)	3,3 (63)	3,5 (52)	3,9 (47)	Подобрене
Република Чехия	4,8 (37)	4,6 (39)	4,3 (42)	3,9 (47)	Влошаване
Естония	5,7 (26)	5,7 (27)	5,7 (27)	5,6 (28)	Стабилност
Унгария	5,0 (33)	5,2 (31)	5,2 (32)	5,3 (31)	Стабилност

<sup>85</sup> D. Kaufmann, A. Kraay and P. Zoido-Lobaton, *Aggregating Governance Indicators*, World Bank Policy Research Paper no. 2195, p. 5

Латвия	2,7 (71)	3,4 (58)	3,4 (57)	3,4 (59)	Стабилност
Литва	Не е включена	3,8 (50)	4,1 (43)	4,8 (38)	Подобрение
Полша	4,6 (39)	4,2 (44)	4,1 (43)	4,1 (44)	Стабилност
Румъния	3,0 (61)	3,3 (63)	2,9 (68)	2,8 (69)	Постепенно влошаване
Словакия	3,9 (47)	3,7 (53)	3,5 (52)	3,7 (51)	Стабилност
Словения	Не е включена	6,0 (25)	5,5 (28)	5,2 (34)	Влошаване
Брой страни, включени в индекса	85	99	90	91	

Забележка: Абсолютните стойности *не са сравними* през различните години. Позициите на страните са сравними с течение на годините доколкото, доколкото изследваните страни остават едни и същи.

Източник: „Прозрачност без граници“ <[www.transparency.org](http://www.transparency.org)>

*Проучване на бизнес средата и професионалното изпълнение (BEEPS)* на Европейската банка за възстановяване и развитие и Световната банка, 1999 г.

Докато показателите, описани по-горе, са съставени въз основа на проучване на нагласите към корупцията, през 1999 г. ЕБВР и Световната банка направиха сериозен опит да измерят размера на корупцията посредством въпроси, свързани с конкретния опит и участие на гражданите в корупционни практики. Това проучване бе извършено с повече от 3000 мениджъри на бизнес предприятия в 17 страни в преход. Една от целите, които това проучване си беше поставило, беше да измери две основни променливи:

- корупция в администрацията: степента, в която фирмите неофициално плащат суми, за да повлияят прилагането на официалните правила;
- степента, в който участват във и са повлияни от държавното присвояване (State Capture), дефинирано като „действия на лица, групи или фирми както в обществения, така и в частния сектор с цел да повлияват на формулирането на закони, разпоредби, укази и други правителствени политики в своя полза, в резултат на незаконно и непрозрачно предоставяне на лични облаги на държавни служители.“<sup>86</sup>

#### *Корупция в администрацията*

Според резултатите от BEEPS бизнес предприятията в страните кандидатки плащат средно 2,1 % от годишните си приходи на държавни служители под формата на неофициални плащания (вж. Таблица 9). Като процент от годишните печалби тази цифра със сигурност ще бъде по-висока. Таблица 10 дава по-подробна представа за съотношението във фирмите във всяка от страните членки, които плащат различни проценти от своите приходи за подкупи.

<sup>86</sup> World Bank, Anti-corruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate, p. xv.

Таблица 9: Среден процент от годишните приходи на бизнес предприятията в страните кандидатки, дадени на държавни служители под формата на неофициални плащания

	България	Република Чехия	Естония	Унгария	Литва	Полша	Румъния	Словакия	Словения	Латвия
Средно	2,1	2,5	1,6	1,7	2,8	1,6	3,2	2,5	1,4	1,4
Брой анкетирани	98	97	92	91	75	175	99	80	98	121

Източник: Интерактивна база данни на BEEPS, Световна банка <[www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)>

Таблица 10: Отговори на въпроса: „Какъв процент от приходите си средно плащат фирми като вашата годишно на държавни служители под формата на неофициални плащания?“ (Отговорите са в проценти)

Страна	0	<1	1-2	2-10	10-12	13-25	>25
България	0	42	32	12	10	3	0
Република Чехия	0	44	18	20	15	2	2
Естония	0	35	37	28	0	0	0
Унгария	0	61	14	16	8	2	0
Литва	0	49	14	24	8	6	0
Полша	0	59	21	14	7	0	0
Румъния	3	28	35	23	8	3	1
Словакия	0	40	21	32	6	2	0
Словения	0	54	15	24	5	0	2
Латвия	7	54	19	16	2	0	2

Източник: Интерактивна база данни на BEEPS, Световна банка <[www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)>

Въпросът, отговорите на който отразяват Таблица 10, беше зададен и в някои страни от ЕС, а именно Франция, Германия, Италия, Португалия, Испания, Швеция и Обединеното кралство. Въпреки че не разполагаме с цифра на средния процент от приходите на фирмите, който те плащат на държавните служители, това проучване разкрива наличието на огромни разлики. Напр. в страните от ЕС, където бе проведено проучването, средно 84 анкетирани посочват, че фирми като тяхната не плащат нищо под формата на неофициални плащания – един коренно различен резултат в сравнение с данните, посочени в Таблица 10. Подобно на това средно 3,5 % процента от фирмите в страните от ЕС посочват, че фирми като тяхната отделят от 2 до 10 % от годишния си приход под формата на неофициални плащания, в сравнение с посочените 2,9 % за фирмите в страните кандидатки. Освен това средно 67 % от фирмите в страните от ЕС посочват, че когато фирмите в техния бранш имат съвместна дейност с държавата, няма случаи на неофициални плащания, докато отговорите от страните канди-

датки посочват 8,5 % в тези случаи<sup>87</sup>.

#### *Държавно присвояване (State Capture)*

С цел да генерира данни, които могат да бъдат интерпретирани с цел измерване на държавното присвояване, проучването ВЕЕПС зададе на мениджърите на бизнес предприятия въпроса дали и до каква степен тяхната фирма е повлияна от купуването на различни видове решения. Обобщените отговори от това запитване в страните кандидатки са поместени в Таблица 11. По отношение на държавното присвояване, разбирано по дефиницията на Световната банка, най-интересният общ резултат показва, че средно почти 20 % от фирмите твърдят, че са били повлияни от корупция в процеса на приемане на законодателство и финансиране на политически партии. Цифрите тук обаче се различават значително в отделните страни: процентът на фирмите, повлияни от покупката на законодателни решения, варира от 8 % в Словения до 40 % в Латвия (вж. Таблица 12), докато цифрата за партийно финансиране варира между 4 % в Унгария до 42 % в България (вж. Таблица 13). Отговорите на страните, засягащи съдебните решения, не са точни показатели за държавно присвояване според дефиницията на Световната банка, но въпреки това са любопитни, тъй като разкриват значителни корупционни проблеми в съдебните процедури. В страните кандидатки вероятно цифрите, отразяващи корупцията при приемането на президентски укази и взимането на решения, свързани с Централната банка, са с ограничена важност, тъй като президентите имат ограничени правомощия във всички страни и независимостта на Централната банка не е сериозно застрашена от никой от тях.

Таблица 11: Показатели за държавно присвояване: процент на фирмите, повлияни от покупка на решения в:

	Парлам. закони	Презид. укази	Централна банка	Наказателни съдилища	Търговски съдилища	Партийно финанс.	Икономич. индекс на присвояването
България	28	26	28	28	19	42	28
Република Чехия	18	11	12	9	9	6	11
Естония	14	7	8	8	8	17	10
Унгария	12	7	8	5	5	4	7
Латвия	40	49	8	21	26	35	30
Литва	15	7	9	11	14	13	11
Полша	13	10	6	12	18	10	12
Румъния	22	10	26	14	17	27	21
Словакия	20	12	37	29	25	20	24
Словения	8	5	4	6	6	11	7
Средно за страната кандидатка	19	14,4	14,6	14,3	14,7	18,5	15,1

<sup>87</sup> *The World Business Environment Survey* (WBES) 2000, <<http://info.worldbank.org/governance/wbes>>, (last accessed 23 July 2002); за резултати от страните кандидатки, вж.: *The Business Environment and Enterprise Performance Survey* (BEEPS), the transition country component of the WEBS, <<http://info.worldbank.org/governance/beeps>>

Източник: Дж. Хелман, Г. Джоунс и Д. Кауфман „Улови държавата, улови деня: държавно присвояване, корупция и влияние в прехода“, Работен доклад за политически изследвания 2444, Институт на Световната банка и Служба на главния икономист, Европейска банка за възстановяване и развитие, септември 2000 г., с. 9

Таблица 12: Отговори, дадени от бизнес предприятия на въпроса: „Какво въздействие имат следните форми на корупция върху Вашия бизнес: Продажба на парламентарни гласове на групировки с частни интереси?“ (Процент от примерите)

	Няма въздействие	Има слабо въздействие	Има значително въздействие	Има много силно въздействие	Брой анкетиращи
България	62	10	18	10	68
Република Чехия	71	12	14	4	95
Естония	67	19	9	5	103
Унгария	73	15	7	5	101
Литва	77	8	10	6	73
Полша	66	21	8	5	171
Румъния	62	16	12	11	76
Словакия	69	11	17	3	71
Словения	81	12	2	6	111
Латвия	30	30	31	9	122

Таблица 13: Отговори, дадени от бизнес предприятия на въпроса: „Какво въздействие имат следните форми на корупция върху Вашия бизнес: Дарения на политически партии от групировки с частни интереси?“ (Процент от примерите)

	Няма въздействие	Има слабо въздействие	Има значително въздействие	Има много силно въздействие	Брой анкетиращи
България	47	10	22	21	78
Република Чехия	87	8	2	3	89
Естония	55	29	13	14	108
Унгария	90	7	2	2	108
Литва	69	18	7	6	83
Полша	74	16	6	4	172
Румъния	59	14	17	10	71
Словакия	56	24	14	6	84
Словения	67	22	6	5	109
Латвия	34	31	24	12	19

Забележка: Сумата от числата не е равна на 100 поради закръгляне.

Източник: Интерактивна база данни на ВЕЕРС, Световна банка <[www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)>

*Опасността да се обобщава*

Въпреки че проучванията, описани по-горе, предоставят малко доказателства, че корупцията е намаляла в страните кандидатки през последните години, има няколко причини, поради които да бъдем внимателни както по отношение на самите проучвания, така и по отношение на това дали е разумно да правим преценки за това дали корупцията като цяло се е намалила или се е увеличила в дадена държава. Няколко от тези причини бяха вече описани в Раздел 1.2.1., а именно разликата между нагласите и опита, както и ограничеността на схващането за корупцията само като „взимане на подкупи“ и „неформални плащания“, а размерът на клиентелизма като форма на социо-политическа организация в посткомунистическите общества към днешна дата остава неоценен.

Освен това голяма част от данните от проучванията са основани на нагласите към цялостната корупция в дадена страна и е налице малка чувствителност по отношение на възможността корупцията да е намаляла в някои сфери и да се е увеличила в други в рамките на същия период. Въпреки че проучването на BEEPS е важна стъпка в посока на по-голяма комплексност, поради разликата в административната корупция и държавното присвояване (вж. по-горе) броят на проучените фирми, който варира от приблизително 70 до 170, повдига въпроса за степента, в която резултатите са представителни за положението във всички фирми.

Освен статистическите проблеми, други трудности при даването на преценка за тенденциите в корупцията в страните членки се появяват поради ситуацията на икономически преход. И по-конкретно може да се направи грубо разграничение между „корупция в преход“ и „обичайна корупция“. „Корупция в преход“ означава корупция в единични или уникални процеси, като напр. приватизация, и е широко разпространена във всички страни кандидатки. „Обичайна корупция“ се отнася за корупция в текущи действия във всяка държава, като напр. лицензионни процедури, регистрация на фирми или регулиране на конкуренцията. Очевидно изказванията по отношение на тенденциите в корупцията в страните кандидатки трябва да бъдат чувствителни към тази разлика: спадовете в корупционните нива могат да отразяват края на приватизационните процеси, докато нарастването на корупцията може например да отразява увеличаването на ежедневните служебни задължения на съдебните институции.

*GRECO*

Всички тези фактори подчертават два основни извода: първо, оценките на корупцията в отделните страни са с ограничена приложимост освен ако не са подробни и конкретно за дадена институция. Второ, както е видно от докладите на Програмата за наблюдение на присъединяването към ЕС за отделните страни, като цяло липсват подробни изследвания на корупцията в страните кандидатки както по отношение на проучване на общественото мнение<sup>88</sup>, така и на качествен анализ на податливостта на различни институции на корупция.

От друга страна, в рамките на оценителските доклади на GRECO започнаха да се извършват анализи на корупцията и антикорупционната политика, основани на двай-

---

<sup>88</sup> С няколко забележителни изключения като мащабното проучване, проведено от националния офис на „Прозрачност без граници“ в Литва, диагностичните проучвания на Световната банка, направени в Словакия и Румъния, и проучванията, осъществени от Милър и колектив в Словакия и Република Чехия, цитирано по-горе.

сетте Ръководни принципа на Съвета на Европа. Те са все още в начална фаза и все още не са започнали да оценяват страните по някои чувствителни ръководни принципи (финансиране на политически партии). Независимо от това отчетите на GRECO продължават да бъдат единственото съществуващо нещо, което се доближава до анализ, основан на последователни стандарти, даващи възможност за оценки, които могат да се използват сравнително, поне в сферата на антикорупционната политика.

### 3.3.2. Сфери на корупция

Националните доклади в рамките на Програмата за наблюдение на присъединяването към ЕС утвърждават много от изводите на Европейската комисия по отношение на корупцията в страните кандидатки и най-вече корупцията в администрацията. Докладите обаче съдържат и значителни доказателства за това, че страните кандидатки могат да се заемат с проблема и да намалят корупцията в администрацията. В частност те показват, че корупцията е намаляла значително в голям брой страни, като напр. Република Чехия, Латвия и Полша<sup>89</sup>.

Докладите на Програмата за наблюдение на присъединяването към ЕС също посочват идентифицираните от комисията проблеми в съдебната власт и правораздавателните институции както по отношение на корупцията, така и на ефективността на тези институции в борбата с корупцията. Те посочват проблеми, засягащи независимостта на институциите на прокуратурата, по-конкретно в Полша и Румъния. Като цяло в никоя от страните кандидатки съдилищата и службата на прокуратурата не са доказали, че са достатъчно независими или силни, за да извършват разследвания или преследвания по съдебен ред въз основа на подозрения, засягащи политици или партии в случаи, когато това не е по вкуса на политическата върхушка.

Въпреки това националните доклади на Програмата за наблюдение на присъединяването към ЕС се различават от тези на комисията по отношение на акцента, който поставят върху корупцията в други сфери, изброени по-долу.

#### *Държавно присвояване (State Capture)*

Една от сферите, на които комисията е обърнала недостатъчно внимание, е корупцията в законодателните процеси в страните кандидатки, което Световната банка дефинира като „държавно присвояване“ (State Capture) (вж. по-горе). Националните доклади на Програмата за наблюдение на присъединяването към ЕС показват, че неконтролираното лобирание представлява сериозен проблем в много кандидатки за членство. Някои от страните вече са направили важни стъпки, като напр. поместването на предложените закони в Интернет и изискване на информация от гражданското общество. Така или иначе, изглежда, в никоя страна законодателният процес не е организиран достатъчно добре, за да ограничи корупционното влияние върху съдържанието на законите от страна на търговски интереси, като напр. чрез официални консултации, които са прозрачни и включват всички заинтересовани страни. В Република Чехия напр. парламентарният процес е силно уязвим спрямо корупцията и проблемите на прикритото лобирание, изглежда, са станали систематични през послед-

<sup>89</sup> Националният офис на „Прозрачност без граници“ в Унгария също смята, че реформата в митниците е една от основните сфери, където е налице осезаем напредък по отношение на корупцията.



ното десетилетие. Успешното лобиране от групировки с бизнес интереси, които са внасяли средства в политически партии, е представлявало проблем в Естония и Литва и е считано за един от основните проблеми, свързан с корупция в Латвия. Съмнително е дали в България правителствената антикорупционна стратегия може да бъде успешно осъществена, като се има предвид силното противодействие, напр. това на митническата администрация, чийто интерес е да блокира реформите.

#### *Финансиране на политически партии*

Корупцията, свързана с финансирането на политически партии, е сериозен проблем в повечето страни кандидатки. Никоя от тях не е въвела ефективна система за ограничаване на корупцията, въпреки че преходът към държавно финансиране, строгите изисквания за деклариране на даренията в Естония (а неотдавна и в Латвия), както и контролната роля, която бе отредена на Избирателната комисия в Полша, са все важни стъпки в правилната посока. Иначе размерът на проблема значително варира. В едната му крайност се намира Румъния, където корупцията във финансирането на политически партии е систематична и, изглежда, е обвързана със система, според която кандидатите внасят суми в политическата партия в замяна на това да бъдат включени в избирателните листи. Финансирането на политически партии в България, Латвия, Полша и Словакия е било (или поне така се счита) силно обвързано с корупция през последното десетилетие. Именно скандал, свързан с финансиране на политическа партия, свали правителството в Чехия през 1997 г., докато в останалите страни продължават да съществуват сериозни съмнения относно осчетоводяването на партийните финанси и следователно за връзки между частни интереси и отделни партии.

#### *Обществени поръчки*

Въпреки приемането на все по-широкообхватно законодателство, регламентиращо обществените поръчки във всички страни кандидатки, корупцията в тази сфера продължава да бъде сериозен и широко разпространен проблем в повечето, ако не и във всички страни кандидатки. Въпреки че новите законови разпоредби са допринесли много за отстраняване на най-очевидните форми на корупция, свързани с избягването на изискванията за провеждане на процедури за възлагане на поръчки, както възлагащата страна, така и кандидатите в процедурите лесно се приспособиха към новите условия. В немалко страни, включително Чехия, Унгария, Латвия, Литва, Полша и Румъния, се посочва че от 10 до 20 % от стойността на поръчката съставляват типичния подкуп. В България и Словакия обществените поръчки са, изглежда, развъдник на корупция, докато недостатъците в нормативната разпоредба за контрол в тази сфера провокират съмнения по отношение на почтеността в процедурите за възлагане на обществени поръчки в Естония и Словения.

#### *Публична администрация*

Националните доклади на Програмата за наблюдение на присъединяването към ЕС потвърждават широко разпространените нагласи, че корупцията в публичната администрация представлява сериозен проблем, който допълнително се влошава и от неуспеха на реформите в уязвими сфери, включващи лицензионни режими, системата за протежиране при назначаване на работа, липсата на ефективни процедури за обезщетение срещу или разследване на административни решения, както и невъзможност да се предотвратят широко разпространените случаи на конфликт на интереси.

Въпреки че Националните доклади не са се съсредоточили изрично върху местното самоуправление, по време на изследванията, проведени от Програмата за наблюдение на присъединяването към ЕС, стана ясно, че корупцията в местната власт е особено сериозен проблем в немалък брой страни. На практика в Естония корупцията в местното самоуправление недвусмислено се оказва най-наболелият проблем поради близките връзки между местния бизнес, държавните служители и невъзможността на повечето важни регулиращи институции да функционират ефективно на ниво местна власт. На фона на сравнително ниските корупционни нива в цяла Естония, проблемът с корупцията на местно ниво се оказва сериозна проблемна област в повечето други страни кандидатки.

#### *Гражданска информираност и търсене на обезщетение*

В страните кандидатки гражданите са прекомерно, но неправилно информирани по отношение на корупцията. Тя представлява наболял политически проблем в повечето страни кандидатки с изключение на Естония и Словения. От друга страна, информираността на гражданите не е провокирала системен натиск върху политическите елити да не бъдат въвличани в корупция или да работят за прилагане на последователна и антикорупционна политика. Вместо това в голям брой от тези страни, макар и в различни степени, се появи тенденция, според която корупцията и измамата по принцип станаха едно от най-важните оръжия в снаряжението на борещите се за власт. Резултатът от това са избори, в които корупцията се използва за сваляне на правителства и като обещание за по-добро бъдеще, но на следизборните антикорупционни кампании им липсва компетентност и истинска политическа воля или, в по-лошия случай, се използват срещу и в ущърб на политическите опоненти. Този феномен се наблюдава най-ясно в Полша, където кандидатите в изборите през 2001 г. водеха предизборната си борба въз основа на проблема с корупцията, но правителството, което дойде на власт, направи малко за провеждането на последователна антикорупционна политика и поведението му не бе много по-различно от това на неговите предшественици. Дори в случаите, когато едно правителство е дошло на власт с искреното намерение да въведе трайна антикорупционна политика, самият факт, че корупцията е един от открояващите се политически проблеми, пречи на постигането на консенсус между политическите партии, без който е невъзможно да се доведат докрай някои от най-важните реформи (напр. да се ограничи корупцията в законодателния процес).

В няколко страни, най-вече в България и Латвия, формированията на гражданското общество играят решаваща роля във формулирането на антикорупционна политика и в последователното оказване на натиск върху управляващите, за да я прилагат. Въпреки това продължават като цяло да липсват ефективни процедури за обжалване на административни решения от страна на гражданите и на усилия за информиране на гражданите за техните права в отношенията им с държавата. Информираниостта на гражданите по отношение на техните права, как и към кого те могат да се обърнат за обезщетение или възстановяване на гражданските им права, може да изиграе важна роля в намаляване на ежедневната корупция в контактите им с държавната администрация, дори и в страни с корупционни проблеми, които са толкова сериозни, колкото в България<sup>90</sup>.

<sup>90</sup> Един от местните анализатори в София изрази мнението, че гражданите, които са информирани за техните официални права, могат да се справят с българските държавни служители, без да е необходимо да прибегват до корупционни практики. Интервю с Руслан Стефанов, директор проекти, Институт за икономическа политика, 8 февруари 2002 г.

*Независимост на медиите*

Въпреки че медиите играят изключително важна роля за повишаване на информираността за корупцията в страните кандидатки, за разследващата журналистика продължават да съществуват значителни пречки. Законодателството в Румъния например продължава да съдържа сурови нормативни разпоредби, които възпрепятстват на свободата на словото, а в България и Полша законната уредба е по-малко неблагоприятна, но все пак ограничаваща. Един по-сериозен проблем в почти всички кандидатки за членство продължава да бъде липсата на гаранции за независимостта на ефирните излъчвания: в повечето страни над обществената телевизия се упражнява политически контрол или влияние посредством официалната регулираща институция или чрез финансов натиск.

Таблица 14: Корупция: основни проблемни сфери, идентифицирани в Националните доклади на Програмата за наблюдение на присъединяването към ЕС и от Европейската комисия през 2001 г.

<i>Страна</i>	<i>Основни проблеми, идентифицирани в Доклада на Програмата за наблюдение на присъединяването към ЕС за 2001 г.</i>	<i>Основни проблеми, идентифицирани в Редовния доклад относно напредъка в процеса на присъединяване за 2001 г.</i>
<i>България</i>	Митници Финансиране на политически партии Местно самоуправление Съдебна власт	Съдебна власт Правоприлагане на съществуващите закони за противодействие на корупцията Утежнени лицензионни и разрешителни режими
<i>Република Чехия</i>	Официално прилагане на антикорупционна стратегия Неконтролирано лобиране Обществени поръчки	Липса на закон за държавната администрация Обществени поръчки
<i>Естония</i>	Слабо правораздаване Неефективни антикорупционни институции Местно самоуправление Обществени поръчки	Полиция (древна корупция) Митници
<i>Унгария</i>	Протежиране на политически партии Независимост на следствието Обществени поръчки Независимост на медиите	Няма конкретни
<i>Латвия</i>	Слаба координация между антикорупционните институции Неконтролирано лобиране Финансиране на политически партии Обществени поръчки	Държавна администрация Липса на координация
<i>Литва</i>	Липса на достоверна информация Финансиране на политически партии	Държавна администрация Необходимост да се одобри Национална стратегия за противодействие на корупцията
<i>Полша</i>	Липса на воля за разработване на антикорупционна стратегия	Обществено преследване на корупцията Липса на единен подход

	Извънбюджетни служби Независимост на следствието Корупцията като популистски политически проблем	координация и ресурси
<i>Румъния</i>	Съдебна власт, следствие и полиция Финанси на политически партии Парламент: имунитети Финансиране на политически партии Правни разпоредби срещу медиите	Липса на подзаконовни нормативни актове за противодействие на корупцията Нефункционираща антикорупционна служба Финанси на политическите партии
<i>Словакия</i>	Толерантност към корупцията Неуспех в провеждането на антикорупционна стратегия Съдебна власт Държавна администрация Здравеопазване и образование Още не е осъществена антикорупционна стратегия	Съдебна власт
<i>Словения</i>	Липса на антикорупционна стратегия Конфликт на интереси, клиентелизъм Слабо правораздаване Местно самоуправление Обществени поръчки Слабо гражданско общество	Конфликт на интереси

### 3.4. Антикорупционна политика в страните кандидатки

#### 3.4.1. Доказателствата

Различни тенденции в антикорупционната политика на кандидатките за членство изпъкват от доказателствата в Националните доклади на Програмата за наблюдение на присъединяването към ЕС. Преобладаващата тема е липсата на политическа воля за преодоляване на корупцията<sup>91</sup>. Доказателствата за това са разнообразни и включват също неспособността на кандидатките за членство да постигнат консенсус между различните партии за антикорупционна политика<sup>92</sup>, нежеланието на изпълнителната власт да даде достатъчна независимост на следствието<sup>93</sup> и склонността за изпълнение на по-лесните компоненти от Националните стратегии за противодействие на корупцията или формалното прокаране на антикорупционна политика без прилагането ѝ на практика<sup>94</sup>. Едно явно изключение е Литва, която формулира една от най-широкообхватните и комплексни стратегии за противодействие на корупцията в региона, осъществи различни немалко важни законодателни мерки, които се прилагат с все по-голям успех и най-вече създаде единствената наистина независима антикорупционна служба във всички страни кандидатки.

<sup>91</sup> Поне частично това се дължи на личните мотиви на властимащите в посткомунистическите страни. Вж. Раздел 3.

<sup>92</sup> Това е особено остър проблем в Полша, но е пречка за антикорупционната политика и в България, Република Чехия, Словакия и др.

<sup>93</sup> Това е особено очевиден проблем в Полша и Румъния, въпреки че информацията в докладите на Програмата за наблюдение на присъединяването към ЕС не е достатъчно подробна, за да се направи заключение, че проблемът е по-малко сериозен в някои други държави.

<sup>94</sup> Това е особено характерно за Република Чехия и Словакия например.

В страните, където управляващите са въвели антикорупционни стратегии, тяхната структура или осъществяване са ориентирани към ограничителни мерки, използват подход, основан на наказателното право, и са насочени основно към корупция по ниските нива, а не по високите. Най-явен пример за това е Румъния, но тези особености са характерни за осъществяването на повечето антикорупционни стратегии, където усилията за въвеждане на по-строги наказателноправни разпоредби или за преодоляване на корупцията в администрацията биват прокаравани по-лесно, отколкото напр. по-строги разпоредби за конфликт на интереси на високопоставени служители или разпоредби, уреждащи лобирането или финансирането на политически партии. И отново едно очевидно, макар и частично изключение, представлява Литва. Естония също е въвела по-широкообхватно законодателство, отколкото другите кандидати, въпреки че не е ясно в каква степен това законодателство се привежда в действие. Уклонът на повечето настоящи антикорупционни стратегии в страните кандидати към ограничителни мерки сам по себе си отразява факта, че в много случаи тези стратегии са били изцяло налагани „отгоре“, т.е. разработени на най-високо ниво със слабо или липсващо участие на представители на бизнес средите, гражданското общество или редови служители. Въпреки че такъв подход може да даде резултат за намаляване на корупцията в администрацията, той има сериозни недостатъци поради неспособността си да окаже траен социален натиск срещу корупцията, както и да въвлече служителите, които са целевата група на тази политика, в процеса на изработване на политиката, като по този начин тя губи възможността да използва тяхната подкрепа<sup>95</sup>. Всъщност тези общи тенденции в антикорупционните стратегии на страните кандидати формално се придържат към изискванията на Европейската комисия и дават възможност на елита във всяка от тях да задоволи изискванията за присъединяване, като напр. подписването и ратифицирането на международните конвенции, докато на практика се прави малко за истинския напредък в борбата с корупцията или във формулирането на обещаващи антикорупционни политики. Това е трудно да се избегне, като се има предвид характерът на преговорите за присъединяване, които представляват диалог между комисията и правителствата на страните кандидати. Въпреки всичко това неизбежно повдига въпроса за възможността корупцията по високите нива да се премахне чрез процес, в който комисията разчита за инициране и осъществяване на политика на същия този елит, който би имал интерес да възпрепятства политиката за противодействие на корупцията.

### 3.4.2. Въздействието на процеса на присъединяване върху антикорупционната политика

Процесът за присъединяване към ЕС оказва значително влияние върху правните и институционални рамки, свързани с борбата с корупцията. Натискът, оказан от комисията, доведе до важни законодателни промени най-вече в сферите на нормативната уредба на обществените поръчки, наказателното право и гражданското производство, законодателството за противодействие на корупцията и правните рамки за държавната администрация. Относителната яснота в подхода на ЕС в сферата на наказателното правораздаване доведе до важни промени в кандидатките за членство, като напр.

<sup>95</sup> Най-очевидният пример за това е приемането на етични кодекси за държавните служители в повечето страни кандидати. В повечето случаи тези кодекси са приети на правителствено ниво, без да са правени консултации със служителите, за които те се отнасят.

по-добра координация между различните правоприлагащи органи, обучение за служителите в тях и реформа в съдебната власт, подпомогната от ЕС. Постигнатият в Република Чехия напредък в посока на увеличаване на ефективността на правоприлагащите органи и съдилищата, разглеждащи дела за корупция и икономически престъпления, бе възможен в голяма степен благодарение на помощта на ЕС.

Въпреки това дори в сферата на антикорупционната политика, схващана в по-тесен смисъл, комисията не разполага с правомощия/мандат или някакъв стандарт за добри практики на ЕС в сферата на наказателното разследване и процедури, които да й дадат възможност да оказва натиск над страните кандидатки да вземат мерки за гарантиране на независимостта на правоприлагащите институции от неправомерно влияние, напр. в Полша и Румъния<sup>96</sup>. В допълнение, влиянието на комисията в страните кандидатки върху разработването на политики, които ефективно ще ограничат корупцията в кандидатките за членство, е ограничено по ред причини. Първо, както бе посочено в Раздел 2.1., самият Европейски съюз не разполага с широка антикорупционна рамка. Второ, както беше посочено, влиянието на комисията върху политическия елит, който спуска решения „от горе на долу“, пречи на опитите систематично да се работи за въвеждането на стратегии, възприемащи корупцията в по-широк смисъл, освен оказването на подкрепата за инициативи, за които правителствата вече са заявили готовността си да ги приемат. И отново, това е вероятно неизбежно в сферата на политиката за противодействие на корупцията, ако комисията не желае да рискува да влезе в открит конфликт с правителства, въввлечени в корупция. В тази сфера изпъква липсата на какъвто и да било натиск от страна на комисията върху страните кандидатки да преодолеят проблемите с корупцията в законодателните процеси.

Трето, в голям брой сфери стандартите на ЕС не са насочени единствено към превенцията на корупцията, напр. основната цел на директивите на комисията в сферата на обществените поръчки е да поощри единен пазар за обществени поръчки, а антикорупционните ефекти на законодателството в тази сфера идват на второ място<sup>97</sup>. По същия начин натискът, оказван от комисията върху страните кандидатки за извършването на реформа в държавната администрация, не е мотивиран преди всичко от желанието да се ограничи корупцията, а от необходимостта на установяването на професионална държавна администрация, способна да прилага *acquis*.

По-широкият фокус на директивите на комисията е сам по себе за предпочитане. Корупцията не е единственият и най-важен проблем, пред който е изправена държавната администрация в Централна и Източна Европа, и този факт трябва да се вземе предвид при разработването на реформите. Освен това показва колко по-добре е да се подчертаят позитивните аспекти на тези реформи за правителствата и служителите в страните кандидатки, отколкото да се посочи тяхното „негативно“ влияние върху корупцията. Както стана ясно по-горе (вж. Раздел 1.2.2.), най-добрият начин да се противодейства на корупцията често не е да се противодейства на самата корупция, а прилаганата политика да преследва други цели, чието постигане би довело до намаляване на корупцията като страничен ефект.

<sup>96</sup> Напр. главният прокурор във Франция е министър на държавната прокуратура.

<sup>97</sup> Вж. напр. European Commission, *Public Procurement in the European Union*, Communication, COM (98) 143, 11 March 1998.

*Помощта на ЕС за изработване на антикорупционна политика*

Въпреки че Европейската комисия цели кандидатките за членство да се справят с корупцията, на практика подкрепата, която тя предлага за разработване на антикорупционни политики, е недобре координирана. Проектите по програма Фар, свързани с антикорупционна политика, са разработвани кампанийно и често с помощта на консултации от частни фирми; не съществува фонд от ресурси или експертни умения, нито пък последователна и планирана система за побратимяване или изпращане на експертни кадри от структури на ЕС в страните кандидатки.

#### 4. КОРУПЦИЯТА И ПРОЦЕСЪТ НА ПРИСЪЕДИНЯВАНЕ: БЪДЕЩИ ВЪЗМОЖНОСТИ

Корупцията е проблем от особена важност за страните кандидатки най-вече поради факта, че представлява пречка за укрепяването на техните собствени демокрации и пазарни икономики. Въвеждането на антикорупционна политика е едно от най-важните изисквания за присъединяване към ЕС. Въпреки това подходът, прилаган от комисията към корупцията в страните кандидатки, невинаги води до развитие на политики, адекватни на проблемите, които изискват. По същия начин на страните кандидатки не е изяснено докрай на какви стандарти трябва да отговорят (или би трябвало да са отговорили) по отношение на антикорупционната политика, за да изпълнят критериите за присъединяване. Това вероятно вече не се отнася пряко за осемте кандидатки, които ще бъдат поканени в близко бъдеще, и въпреки това пряко се отнася за България и Румъния - двете страни, които няма да бъдат поканени да се присъединят към ЕС в първоначалното разширяване и които очевидно страдат от най-остри проблеми в сферата на корупцията. Очевидно това се отнася и за страни, които са в по-ранен етап на разговори с ЕС, но се очаква да бъдат приети в ЕС (напр. страните от Западните Балкани). На практика те се отнасят и за страните, които ще бъдат поканени да се присъединят. Корупцията не е само проблем, свързан с присъединяването към ЕС, а явление, което в различна степен застрашава качеството на демокрацията, а вероятно и на икономическото развитие на страните кандидатки.

Освен това корупцията в страните кандидатки трябва да остане повод за загриженост и за самата комисия. Предстоящата вълна на присъединяване засилва безпокойството с факта, че самият Европейски съюз не разполага с антикорупционна рамка. Понастоящем рамката е ограничена до конвенции, които се съсредоточават върху определен брой проблеми, не са ратифицирани от голяма част от страните членки<sup>98</sup> и следователно не са влезли в сила. Мандатът на комисията да повдига проблеми, свързани с корупцията в страните кандидатки, бе изкуствено разширен от мандата на Копенхаген, който позволи на комисията да изиска от страните кандидатки да прокарат реформи и политики, които тя не може да наложи на настоящите страни членки. От друга страна, мандатът на Копенхаген ще спре да съществува, след като кандидатките са поканени да се присъединят към ЕС, независимо от факта, че проблемите в сферата на корупцията продължават да бъдат сериозни в повечето от страните, които вероятно ще бъдат поканени да се присъединят в близкото бъдеще. В тази ситуация вни-

<sup>98</sup> Един такъв пример е Конвенцията за защита на финансовите интереси на европейските общности от 1995 г., която не е ратифицирана от мнозинството от страните членки, а друг пример е нежеланието на Италия да се присъедини към GRECO.

манието трябва да се пренасочи към преодоляване на корупцията чрез уточнени стандарти и укрепнали механизми за Европейския съюз като цяло.

Полезна начална точка за анализ на бъдещите възможности за ЕС в сферата на антикорупционната политика е наблюдението, че Съюзът изостава в сравнение с някои други международни организации по отношение на разработването на антикорупционни инструменти и механизми. При липсата на някаква истинска антикорупционна рамка на ЕС това повдига неотложни въпроси, свързани с начина, по който ЕС ще се справя с корупцията в страните членки след присъединяването. Този проблем може да се изостри, ако, както посочват много от наличните данни, корупцията в администрацията е много по-изострена в кандидатките за членство, отколкото в преобладаващата част на страните членки, която може да застраши прилагането на *acquis* и разпределянето на фондовете на Съюза. От друга страна, това е проблем също и в страните членки на ЕС, където корупцията може би също се превръща във все по-важен проблем. Дори и корупцията да не застрашава пряко прилагането на *acquis*, тя застрашава основните демократични ценности, които Съюзът се стреми да представя, да не говорим за почтеността на единния пазар.

С оглед на наблюденията, свързани с липсата на качествена информация за и изследвания на корупцията, изложени в този Общ преглед, и неизбежната дългосрочност на ефективната антикорупционна политика, се очертават две основни сфери, в които ЕС трябва да търси решения. Първо, съществува необходимост от много повече изследвания на корупцията както в настоящите членки на ЕС, така и в страните кандидатки, за да се идентифицират истинските сфери и причини за корупцията във всеки отделен сектор според неговите специфики. Такива изследвания могат да бъдат проведени под егидата на комисията, но – с оглед на ограничения официален мандат на комисията в сферата на корупцията – понастоящем е по-вероятно да се извърши от други международни организации като Световната банка, Европейската банка за възстановяване и развитие, Организацията за икономическо сътрудничество и развитие и организации на гражданското общество. Второ, ЕС очевидно не разполага с рамка за антикорупционни стандарти или механизъм за наблюдение на придържането към такава рамка.

В тази ситуация очевидното решение занапред е ЕС да създаде по-дълбоки връзки със Съвета на Европа в тази сфера. Както бе описано в Раздел 2.2., Съветът на Европа одобри множество ключови антикорупционни документи, по-конкретно двете конвенции относно корупцията и двадесет Ръководни принципа, а и отделна организация на държавите за противодействие на корупцията, GRECO. GRECO се занимава с наблюдаване на спазването на принципите, както и на конвенциите (когато те влязат в сила). Конкретните силни страни на тази рамка са, че:

- Принципите са разположени в рамка, която е гъвкава и дава възможност за национални различия: спазването или приближаването до Ръководните принципи не означава задължително едни и същи политики и приоритети за всяка държава.
- Принципите се поддават на развитие въз основа на диалог в общност от равни.
- GRECO установи един функциониращ процес на оценка, основан на взаимно оценяване и диалог с правителствата на страните членки, и процесът на оценяване включва равноправно в своите екипи представители от страните от Западна и Източната Европа.



Въпреки че като цяло формалните връзки между ЕС и Съвета на Европа са минимални, в сферата на антикорупционната политика има възможности, които ЕС може да използва, за да увеличи влиянието на антикорупционната рамка на Съвета в рамките на ЕС. Според чл. 5 на Устава на GRECO Европейската общност може да бъде поканена за участие в работата на GRECO по начин, който се дефинира от решението за установяването на такова участие<sup>99</sup>. Освен това изискването за подписване на конвенциите относно корупцията на Съвета на Европа, което беше наложено на страните кандидатки, заедно с членството на почти всички страни от ЕС в GRECO представляват силно морален – ако не правен – начин за това всички страни членки да ратифицират конвенциите. Още повече че Наказателната конвенция относно корупцията влезе в сила през юли 2002 г. и страните, които са я ратифицирали, са автоматично задължени да станат членове на GRECO и следователно подлежат на наблюдение по отношение на спазването на Ръководните принципи. Комбинацията от тези фактори осигурява ясен път, по който както кандидатките, така и членките да бъдат включени в една функционираща рамка за наблюдаване на корупцията и антикорупционната политика.

## 5. ПРЕПОРЪКИ

Въз основа на аргументи, представени в този Общ преглед, и данните в отделните Национални доклади, Програмата за наблюдение на присъединяването към ЕС отправя следните препоръки към страните кандидатки и ЕС по отношение на антикорупционната политика.

### 5.1. Препоръки към страните кандидатки за членство

Следните препоръки се отнасят общо за страните кандидатки. Специфичните препоръки за всяка от тях са включени в отделните Национални доклади<sup>100</sup>.

1. Да се стремят да постигнат консенсус между различните партии по отношение на разработването и прилагането на политика за противодействие на корупцията; за да се улесни това, само политиките, чиято *основна* цел е да се намали корупцията, да се наричат „антикорупционни“.
2. Да финансират по-детайлни изследвания на корупцията, за да се увеличи наличната информация за размера и характера на корупцията в отделните сфери като предварително условие за разработване на ефективна антикорупционна политика.
3. Да финансират инициативи за увеличаване на информираността на гражданите по въпросите на корупцията с цел те да бъдат запознати с техните права и да се поощри развитието на по-устойчива на корупция култура.
4. Да вземат мерки за създаване на условия за независимост на прокурорите от неправомерно влияние.

---

<sup>99</sup> Устав на GRECO, Приложение към Резолюция (99) 5, чл. 5 <<http://www.greco.coe.int>>

<sup>100</sup> Фактът, че броят препоръки е различен за отделните държави, не означава, че пред страните с повече препоръки стоят повече задачи.

5. Да реформират законодателните процеси с цел ограничаване на държавното присвояване (state capture) чрез променяне на парламентарните процедури така, че корупцията да бъде затруднена, и чрез разширяване на реформите, които да включват задължителни и прозрачни консултации с всички заинтересовани страни.
6. Да премахнат постепенно наличието на протекции при назначаването на държавни служители по един реалистичен и системен начин.
7. Да проведат „одит на държавната администрация“ и на лицензионните и разрешителни режими, за да бъдат идентифицирани източниците на корупция и да бъдат осъществени препоръките.
8. Да реформират административното производство така, че гражданите наистина да получават обезщетение при незаконни действия на администрацията и да установят процедури за обжалване, които ще позволят на съдилищата да повлияят на съдържанието на обжалваните решения.
9. Да въведат мерки, чиято цел е да се избегнат злоупотреби с конфликт на интереси – да изградят култура, изключваща конфликт на интереси, която се характеризира с разкриване и „автодисквалификация“ на всеки отделен случай, отколкото да изградят нормативните разпоредби за конфликт на интереси върху разпоредби за несъвместимост.
10. Да разработят етични кодекси за служителите на държавната администрация чрез процес от консултации, даващ възможност на служителите да възприемат тези кодекси като нещо свое, отколкото като нещо, наложено „от горе“.
11. В контекста на децентрализация на правомощията и овластяване на местните власти да гарантират, че съществуващите компетентни власти (а именно Върховната институция за одит и властите в сферата на обществените поръчки) имат възможност да одитират и контролират местните власти.
12. Да реформират правилата за финансиране на политическите партии с цел да предотвратят корупционния натиск по различни начини като: въвеждане на ограничения за разходите; осигуряване на достатъчно държавно финансиране за организиране на предизборните кампании, за да могат партиите да не разчитат в голяма степен на спонсори; да натоварят с наблюдение институции, които са независими (като Избирателната комисия).
13. Да обърнат повече внимание в процеса на реформиране на обществените поръчки на мерки, чиято цел е да гарантират почтеността на служителите в сферата на обществените поръчки, вместо да въвеждат процедури, които могат да бъдат заобиколени и да пречат на добрите служители.
14. Да създадат условия за независимост на регулиращите органи в сферата на електронните медии в максимална степен, най-вероятно чрез разпоредби, стриктно дефиниращи организацията, които имат право да бъдат представени в регулиращия орган.

## 5.2. Препоръки към Европейския съюз

1. Да финансира сравнителни изследвания в сферата на корупцията в кандидатките за членство и членките на ЕС.
2. Да се присъедини към GRECO.
3. Да използва членството на Европейската общност в GRECO, за да предостави на Общността мандата да:
  - извърши изследвания в специфичните сфери на корупция, като партийни финанси, в които досега не е имала мандат; и
  - увеличи натиска върху страните членки да завършат ратифицирането на Конвенцията относно корупцията на Съвета на Европа и върху останалите страни, които не членуват в GRECO, да станат нейни членове, което ще доведе до ситуация, в която всички държави – кандидатки и членки – биват оценявани въз основа на двадесетте Ръководни принципа за противодействие на корупцията на Съвета на Европа.



## Корупция и антикорупционна политика в България

## РЕЗЮМЕ

Корупцията е широко разпространена в повечето сфери на обществения живот в България. Примери за това могат да бъдат открити в Агенция „Митници“, обществените поръчки, финансирането на политически партии и в някои случаи съдебната власт. В близкото минало корупцията беше свойствена за приватизацията, но вече се отбелязва известно подобрене. Въпреки че общественото внимание е насочено към корупцията на ниво политици и висши държавни служители, за обикновения гражданин корупцията е най-осезаема, когато влиза в досег с митнически служители, представители на здравната система и полицията. Особено сериозен проблем е и корупцията в местната власт и териториалните звена на изпълнителната власт. Повсеместно настанилата се сива икономика, мрежите за контрабанда и активните (макар и частично обезсилени) групи на организираната престъпност изостриха проблема с корупцията и едновременно с това затрудниха борбата с нея.

Корупцията и антикорупционната политика са основни политически проблеми от 1997 г. насам, когато на власт дойде правителството на ОДС, посочило борбата срещу корупцията като един от основните приоритети в политическа си платформа. То предприе сериозни мерки, за да ограничи влиянието на организираната престъпност върху икономиката. Правителството на НДСВ одобри през октомври 2001 г. Национална стратегия за противодействие на корупцията, чиято философия включваше не само ограничаване на съществуващата корупция, но и превантивни мерки и участие на гражданското общество. Както правителството, така и формированията на гражданското общество изиграха важна роля в поставянето на корупцията сред най-значимите обществени проблеми и във формулирането на национална антикорупционна политика.

Въпреки приемането на множество важни закони – най-вече във връзка със свободата на информацията – някои реформи (напр. тази в публичната администрация) бяха неефективни, а съвсем доскоро координирането на антикорупционните усилия бе крайно недостатъчно. Още повече че фокусът на националната антикорупционна стратегия пада върху корупцията на ниските нива и на практика не е постигнато нищо в борбата с корупцията на ниво правителство, парламент и политически партии. Най-обезпокояващ е въпросът дали правителството може да се бори за реформи в сфери, където се противопоставят мощни интереси, като напр. митническата администрация.

Процесът на присъединяване към ЕС е един от най-важните фактори, повлияли върху развитието на антикорупционната политика, която правителството недвусмислено възприе като задължително условие за присъединяване към ЕС и НАТО. Натискът от страна Европейската комисия спомогна за разработване на Национална стратегия за противодействие на корупцията, а антикорупционната политика се превърна във важен елемент от *Партньорството за присъединяване*. Комисията е оказвала и продължава да оказва все по-голяма помощ за разработването на антикорупционна политика.

България постигна сериозен напредък по отношение на доближаване на националното антикорупционно законодателство към международните стандарти. Част от законодателните промени, необходими, за да се изпълнят изискванията на Наказателната конвенция относно корупцията на Съвета на Европа, са в процес на приемане от Народното събрание.

Обхватът на дефиницията за държавен служител е все още недостатъчно ясен.

В България нормативната уредба за недопускане и разкриване на конфликти на интереси е крайно непълна. Тя включва минимален брой законови изисквания за министрите и почти никакви за народните представители. От 2000 г. висшите служители са задължени да подават декларации за имуществото и доходите си, но както изпълнението, така и контролът върху него са недостатъчни и не съществуват санкции в случай на нарушения.

Държавният финансов контрол бе реформиран в значителна степен през последните години. Приет бе нов Закон за Сметната палата и за вътрешния държавен финансов контрол. Въпреки че Сметната палата е независима, последствията от работата ѝ са почти нулеви и нейната практика за подаване на информация на обществеността е непостоянна. В институциите са инвестирани значителни средства за осъществяване на вътрешен финансов контрол, а ЕС похвали правителството за успеха му при въвеждане на механизми за усвояване на предприсъединителните фондове, при все че проблеми все още съществуват.

В България не са създадени специализирани антикорупционни служби с изключение на Националната служба за борба с организираната престъпност в Министерството на вътрешните работи. Не съществуват и специализирани звена за борба с корупцията в рамките на прокуратурата и съдилищата. Налице са положителни промени в посока въвеждането на омбудсман.

В България са приети важни закони с оглед реформата в публичната администрация, включително и Закон за държавния служител. Независимо от това ефектът от реформите е по-скоро козметичен, а държавната администрация продължава да бъде крайно политизирана. Механизмите за обезщетяване на гражданите за причинени вреди от незаконни административни актове и действия са тромави и неефективни.

Единствените текстове, регламентиращи конфликт на интереси в структурите на изпълнителната власт и държавната администрация, са разпоредбите на Кодекса за поведение на държавния служител, а самият кодекс има малка тежест. Не съществуват законови разпоредби за контрол на имуществото на служители с ранг по-нисък от министерски. В началото на 2002 г. започнаха многобройни разследвания на бивши висши служители и министри най-вече във връзка с приватизацията.

Народното събрание не функционира като ефективен антикорупционен механизъм. То не следи внимателно и ефективно държавните финанси и не инициира писането на антикорупционни нормативни актове. Две постоянни антикорупционни комисии бяха премахнати през 2001 г., след като доказаха, че са абсолютно неефективни. Законите разпоредби в сферата на конфликт на интереси и лобирането са малко на брой или въобще не съществуват, докато разпоредбите, осигуряващи имунитет, са много. Това създава среда, благоприятстваща корупцията. Съществуват сериозни опасения, че парламентът на практика е контролиран от мощни интереси, които се стремят да блокират антикорупционната политика.

Схващането, че съдебната власт е силно корумпирана, е широко разпространено както сред обществото, така и сред чуждите наблюдатели. Съществуват и конкретни доказателства за корупция. Въпреки това понякога корупцията се оказва по-малък проблем от намесата на изпълнителната власт и пренебрегването на нуждите на съдебната власт. Правителството инициира програма за реформа в съдебната система, но

някои от предложените реформи могат да застрашат независимостта на съдебната власт.

Финансирането на политическите партии е изключително слабо регламентирана сфера. Либералните законови правила за дарения, непрозрачната система за определяне на държавните субсидии и практическата липса на надзор засилват широко разпространеното незаконно финансиране и корупция, въпреки че преките доказателства са рядкост.

Законовата уредба в сферата на обществените поръчки е все още недостатъчна въпреки значителния напредък в законодателството. По-конкретно, процедурите за контрол и обезщетяване са крайно неефективни и допринасят за разрастването на система за разпределяне на договори, позволяваща тайни споразумения и корупция на високо ниво в огромни размери. Напоследък опитите за по-нататъшни реформи затихнаха.

България страда от сериозни проблеми с корупцията в голям брой обществени служби. Митническата администрация изглежда по-сериозно засегната от всяка друга обществена институция и бе определена от правителството като първи приоритет в борбата с корупцията. Въпреки това последните събития показват, че правителството е може би недостатъчно силно да преодолее в настоящия момент влиянието на определени групировки със значителни икономически интереси. Получаването на лицензи и разрешителни продължава да е сериозна пречка за развиването на бизнес поради големия брой лицензи и разрешителни, чието издаване се контролира от териториални звена на изпълнителната власт, които не отговарят пред никого за действията си, както и поради относителността на критериите, които се прилагат. Въпреки това правителството е в процес на въвеждане на важни реформи, касаещи издаването на лицензи и разрешителни.

Правният контекст като цяло е благоприятен по отношение на медиите, а приемането на Закона за достъп до обществената информация бе важна добавка към него. Въпреки това други закони и разпоредби, които бяха приети напоследък, могат да противодействат на ефективността на този нов закон. Независимостта на обществените медии продължава да бъде повод за сериозна загриженост, тъй като политическото влияние изключва като цяло елемента на разследване в тях.



## 1. Въведение

### 1.1. Данни и нагласи

Въпреки малкия брой наказателни присъди по дела за корупция, тя продължава да е широко разпространена в повечето сфери на обществения живот в България, а гражданите я възприемат като един от най-сериозните проблеми в страната. Най-засегнатите сфери включват митническата администрация, обществените поръчки, финансирането на политически партии и вероятно съдебната власт. В миналото корупцията беше характерна черта на приватизацията, но съществуват известни положителни промени. Докато вниманието на обществото е насочено към корупцията на ниво министри и висши служители – най-вече в процеса на приватизация – обикновените граждани участват в корупционни практики най-вече при досега си с митнически, медицински и полицейски служители. Корупцията в териториалните звена на свръхцентрализираната държавна администрация се посочва като особено сериозен проблем. Корупцията се засилва и от повсеместно настанилата се „сива“ икономика и активната дейност на организирани престъпни мрежи най-вече в сферата на незаконния трафик.

#### *Наказателни дела*

Криминалната статистика в България не е напълно надеждна: въпреки че съдилищата следва да предоставят статистически данни на Министерство на правосъдието, не всички от тях изпълняват това или го правят нередовно<sup>1</sup>. Според Националния статистически институт<sup>2</sup> през 2000 г. има 45 присъди по дела, свързани с получаване на подкуп. Таблица 1 и 2 поместват данни, подадени от МВР за 1998/1999 г., за закононарушения, свързани с корупция<sup>3</sup>.

Таблица 1: Закононарушения, свързани с корупция, регистрирани през 1998 и 1999 г. в България

	1998 г.	1999 г.
Приемане на подкуп .....	95	114
Злоупотреба със служебно положение .....	2489	2376
Данъчни нарушения .....	112	220

Източник: Министерство на правосъдието

<sup>1</sup> Както посочва Комисията на ЕС в своя *Редовен доклад за 2000 г.* „Трудно е да се получи конкретна информация за начина, по който съдебната система процедира с делата за корупция.“ Предложените понастоящем поправки на Закона за съдебната система ще дадат на Министерството на правосъдието по-големи права да получава на статистически данни.

<sup>2</sup> В „Стандарт“, 30 май 2001 г.

<sup>3</sup> *Прогресът на България в посока присъединяване към ЕС през 2000 г. – гледната точка на НПО*, протоколи от Конференцията на Европейския институт, София, 31 януари 2001 г., с. 37–38

Таблица 2: Случаи на приемане на подкуп от обществени служители (1997–2000 г.)

Година	Брой осъдени	Брой оправдателни присъди
1997	26	3
1998	21	4
1999	25	2
2000	21	1

Източник: Министерство на правосъдието

Тази статистика е показателна по-скоро за неприлагане на закона, отколкото за ниски нива на подкупност.

#### Нагласи

Докато мястото на България в корупционния индекс на международната мрежа „Прозрачност без граници“ се е подобрило значително, от 67-о място през 1998 г. на 47-о място през 2001 г., процентът от граждани, определящи корупцията сред трите най-сериозни проблема в страната, се е покачил от 36 % през 1999 г. на 45 % през октомври 2001 г.<sup>4</sup> Нещо повече – схващането, че корупцията е широко разпространена, се налага все повече и хората са настроени все по-песимистично по отношение на изгледите за изкореняването ѝ. Проучването на общественото мнение, проведено през октомври 2001 г., показва следното<sup>5</sup>:

- шест процента от анкетираните посочват, че по време на контактите им с администрацията служители директно са поискали пари във всички или в повечето случаи, докато седемнайсет процента посочват, че това се е случвало в редки случаи;
- петнадесет процента от анкетираните посочват, че служителите са показали, че очакват парична или предметна изгода във всички или в повечето случаи, докато двацет процента посочват, че това се е случвало в редки случаи;
- двадесет процента от анкетираните посочват, че са давали пари на служители в предходната година (шест процента във „всички или в повечето случаи“) и подобен процент са давали на служителите предметни подаръци;
- седемдесет и шест процента от анкетираните вярват, че всички или повечето държавни служители са корумпирани, и същият процент вярват, че за да бъде разрешен някакъв проблем, е много вероятно на човек да му се наложи да даде пари или предметен подарък.

Тринадесет процента от анкетираните смятат за възможно един министър да разреши нечий проблем и в замяна да приеме подарък, докато шест процента смятат, че е възможно да приеме пари.

<sup>4</sup> Коалиция 2000, „Доклад за оценка на корупцията 2001 г.“, с. 61

<sup>5</sup> Данните от проучването са предоставени от „Витоша Рисърч“.

Резултатите от изследванията на международни организации в голяма степен подкрепят обществената оценка. Според изготвения от Програмата за развитие на Обединените нации *Доклад за антикорупционните инициативи в България*, публикуван през януари 2002 г.:

Липсата на прозрачност и отговорност и ефективен вътрешен и външен надзор в българската държавна администрация увеличава и създава условия за корупционна дейност, като по този начин допринася за икономическата стагнация, високата степен на бедност и широко разпространената корупция<sup>6</sup>.

Корупцията на високите нива е сериозен проблем и за международните инвеститори. Според *Националния търговски гид* на Центъра за бизнес информация за Централна и Източна Европа:

Въпреки че българското правителството е постигнало известни успехи в борбата срещу организираната престъпност и корупцията, много наблюдатели смятат, че корупцията и политическото влияние във взимането на бизнес решения продължават да създават сериозни проблеми в инвестиционния климат на България. Проблемите се простират от изискване на дребен подкуп за получаването на лицензи и разрешителни до непрозрачната приватизация на големи държавни предприятия<sup>7</sup>.

## 1.2. Основни сфери на корупция

Според проучвания от януари 2002 г. (вж. Таблица 3) българската общественост възприема като най-корумпирани институции митническата администрация, висшите политици и Народното събрание, както и длъжностите, свързани със съдебната система. Отношението към народните представители и министрите се е влошило осезаемо. Проучвания на случаите на сблъсък с корупция показват, че подкупи най-често вземат митническите, здравните и полицейските служители, служителите във висшите учебни заведения, съдебните служители и съдиите (вж. Таблица 4).

Таблица 3: Мнение на българското общество за честотата на случаите на корупция при отделни групи служители

	Относителен дял на отговори „почти всички или повечето са въввлечени“						
	февр. 1999	април 1999	септ. 1999	януари 2000	април 2000	септ. 2000	януари 2002
митнически служители .....	73,3	73,2	75,2	77,0	78,6	75,2	74,15
народни представители .....	39,0	37,7	42,6	45,0	55,1	51,7	47,78
министри .....	39,1	35,3	43,9	45,3	53,4	55,0	45,34
полицейски служители .....	51,5	49,2	55,8	51,9	50,5	54,3	47,00

<sup>6</sup> D. A. Bilak, *Report of the Evaluation Mission on Anti-corruption Initiatives in Bulgaria*, преглед, поръчан и финансиран от българския национален офис на Програмата за развитие на Обединените нации, р. 3

<sup>7</sup> Център за бизнес информация за Централна и Източна Европа, *Български национален търговски гид 2002, с. 7*. Същият доклад обаче посочва: „Последните бизнес проучвания показват, че чуждите инвеститори считат бюрократичните пречки за много по-голям проблем от корупцията.“ (с. 75)

МОНИТОРИНГ НА ПРОЦЕСА НА ПРИСЪЕДИНЯВАНЕ КЪМ ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

прокурори .....	48,5	50,0	50,8	46,3	54,4	51,3	55,35
съдии .....	49,5	50,8	50,7	48,5	56,0	50,1	55,00
адвокати .....	55,5	55,4	55,6	54,8	51,9	52,9	55,33
данъчни служители .....	47,1	45,2	56,4	53,9	51,0	53,7	51,26
министерски служители .....	42,5	41,9	48,2	47,9	55,1	49,7	48,08
бизнесмени .....	49,5	47,6	48,3	48,5	51,4	42,3	
следователи .....	43,6	41,8	44,9	41,0	48,0	43,8	48,04
лидери на политически партии и коалиции ...	40,5	31,1	42,7	37,5	45,0		
административни служители в							
съдебната власт .....	42,0	40,5	49,7	42,0	45,2	40,2	41,17
общински служители .....	44,3	39,6	48,8	45,0	46,5	41,6	39,34
банкери .....	-	-	-	20,9	38,8	33,5	
местни политически лидери .....	34,0	27,5	38,2	31,7	36,4	36,8	
общински съветници .....	31,2	26,4	34,7	32,5	35,2	32,1	31,77
лекари .....	56,9	46,0	47,3	42,5	40,9	43,6	
университетски служители							
или преподаватели .....	29,5	28,5	35,7	29,4	29,3	28,1	27,68
представители на НПО .....	16,3	11,5	20,9	16,2	18,2	23,9	
журналисти .....	12,7	12,0	14,3	10,6	14,1	13,9	12,27
учители .....	12,6	8,4	11,5	9,5	8,2	10,9	9,75

Източник: Коалиция 2000

Таблица 4: Процент от анкетираните, на които служители са поискали подкуп

Вид служител	януари 2000	април 2000	септ. 2000	януари 2001	октомври 2001	януари 2002	май 2002
митнически служители .....	19,8	29,1	15,8	22,7	18,4	18,55	25,5
лекари .....	20,0	18,6	22,1	6,1	22,3	17,96	20,2
полицейски служители .....	23,4	19,5	24,0	18,9	18,5	19,9	15,2
университетски служители или преподаватели .....	10,1	12,6	13,9	13,2	8,8	14,29	12,0
административни служители от							
съдебната система .....	18,5	10,4	11,5	13,3	11,3	9,38	11,0
съдии .....	6,9	7,7	9,1	5,8	6,8	7,8	10,7
бизнесмени .....	13,7	11,9	9,7	11,6	13,4	10,77	9,4
министерски служители .....	3,2	3,7	7,0	8,9	5,6	4,92	9,3
прокурори .....	5,9	4,7	7,8	7,2	0,8	4,07	8,5
криминални следователи .....	6,1	8,4	6,0	5,5	6,0	4,27	8,2
банкери .....	8,1	1,8	2,9	4,1	4,1	4,07	5,6
общински служители .....	11,3	11,7	10,3	11,2	11,3	9,96	5,5
данъчни служители .....	8,4	7,8	8,3	6,4	9,1	5,29	3,8
народни представители .....	1,9	4,5	6,4	4,2	2,1	2,08	3,5
учители .....	4,9	3,0	5,5	3,7	6,1	3,6	3,1
членове на общински съвети .....	6,7	5,6	3,2	2,1	1,4	2,05	2,7

Източник: Корупционни индекси на Коалиция 2000

### Приватизация

Счита се, че процесът на приватизация е свързан със значителна корупция и много разследвания на бивши служители и политици са по повод приватизационни сделки, за които се предполага, че са свързани с корупция (вж. Раздел 3.6.). През октомври 2001 г. заместник главният прокурор изиска разследването на над двеста подозрителни приватизационни сделки, включително и тази за националния въздушен превозвач Авиокомпания „Балкан“ и рафинерия „Плама“. Настоящото правителство направи успешни постъпки за намаляване корупцията чрез елиминиране на начина на приватизация „преговори с потенциални купувачи“ и премахване на преференции за работническо-мениджърските дружества. Това представляваше значителен източник

на корупция, тъй като правителството назначаваше ръководители по свой избор и след това им продаваше дружествата.

#### *Корупция в публичната администрация*

Проблемът с корупцията в митниците е широко известен и потвърден от експертни анализи (вж. Раздел 8.2.). Въпреки че значителен брой наблюдатели споделят мнението за присъствие на корупция в съдилищата и прокуратурата, нейният размер е на практика неясен (вж. Раздел 5.2.). Мрежите за протезиране от политически партии, непотизмът и клиентелизмът са дълбоко вкоренени и повлияват решения, свързани с назначаването на лица на висши административни постове и управленски позиции в държавни предприятия.

#### *Финансиране на политически партии*

Финансирането на политически партии е особено слабо регламентирана сфера. Либералните законови правила за дарения, непрозрачната система за определяне на държавните субсидии и практическата липса на надзор засилват широко разпространеното незаконно финансиране и корупция, въпреки че преките доказателства за корупция са рядкост.

#### *Обществени поръчки*

Нормативната уредба в сферата на обществените поръчки продължава да бъде недостатъчна въпреки общото развитие на законодателството. По-конкретно, процедурите за съдебен контрол са крайно неефективни и допринасят за разрастването на система за разпределяне на договори, която позволява тайни споразумения и корупция на високо ниво в огромни размери. Напоследък опитите за по-нататъшни реформи затихнаха.

#### *Местна власт*

Един от значимите проблеми е корупцията на ниво администрация на органите на местно самоуправление. Според изготвения от Програмата за развитие на Обединените нации *Доклад за антикорупционните инициативи в България* тези проблеми се коренят в анахроничната централизирана система. В резултат на това около деветдесет процента от общинските бюджети се определят на централно ниво, а широк спектър обществени услуги се осигуряват не от местните власти и служби, които са назначени от и отговорни пред местните граждани, а от териториални звена на изпълнителната власт. За получаване на строително разрешение например е необходим подпис от няколко такива институции: Главна инспекция по труда, Национална служба „Противопожарна и аварийна безопасност“, Хигиенно-епидемиологичната инспекция, и всички те рутинно искат подкуп, за да дадат одобрение. Общата сума, необходима, за да се получи такава строителна виза, може да достигне до 2000 евро<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Дискусия от кръглата маса на институт „Отворено общество“, София, 8 февруари 2002 г. *Обяснителна бележка: институт „Отворено общество“ организира кръгла маса с цел да предизвика критика по неокончателната версия на настоящия доклад. Експертите, които присъстваха, включваха представители на правителството, международни организации и организации на гражданското общество. Отпратките към тази среща не трябва да бъдат схващани като потвърждение на някоя конкретна гледна точка, изказана от някой участник.*

Едно неотдавнашно проучване<sup>9</sup> изброява следните сфери на местната публична администрация като особено податливи на корупция: обществени поръчки; лицензиране на икономически и търговски дейности; наемане и търгове за ремонт на общински обекти; търгове за приватизация на общинска собственост и снабдяване на общински сгради с топливо и консумативи.

#### *Организирана престъпност*

След 1997 г. българското правителство постигна голям напредък в разкъсване на връзките между държавата и икономическите групировки, които оперираха извън или на ръба на закона. Важни стъпки в това отношение бяха прелицензирането на застрахователните компании, започнало през 1997 г., и отказът през 2001 г. на БНБ да даде банкови лицензи на бившите собственици и основатели, които банкрутираха през 1996 г. (Първа частна банка и Ортодоксална банка).

Въпреки това властта, която имат някои утвърдени групировки, чийто основен интерес е предотвратяване на ефективна антикорупционна политика, е все още силна. Оставката на директора на митниците през февруари 2002 г. по време на политически мотивирани нападки срещу договор за прочистване на митническата администрация, подписан с британска консултантска агенция, е показателна за продължаващата власт, в тази сфера поне, на силни лобита срещу антикорупционната реформа.

### 1.3. Правителствена антикорупционна политика

Корупцията и антикорупционната политика са основни политически проблеми от 1997 г. насам, т.е. от момента, в който на власт дойде правителството на ОДС, което беше посочило борбата срещу корупцията като един от основните приоритети в политическа си платформа. То предприе сериозни мерки за ограничаване на влиянието на организираната престъпност върху икономиката. Бяха приети поредица от важни закони: за администрацията; за административното обслужване на физически и юридически лица; за държавния служител; за публичност на имуществото на лица, заемачи висши държавни длъжности; за достъпа до обществена информация, както и изменения на Наказателния кодекс. Въпреки това някои от реформите са неефективни, най-вече реформата в публичната администрация (вж. Раздел 3.1.) и нормативната уредба за деклариране на имущество (вж. Раздел 2.3.). Поне доскоро координацията на антикорупционните усилия бе слаба и Националната стратегия за противодействие на корупцията, одобрена от правителството през октомври 2001 г., бе първият опит те да се поставят в по-систематизирана рамка. Въпреки това фокусът на Националната антикорупционна стратегия остава върху корупцията по ниските нива и на практика не е постигнато нищо в борбата с корупцията на ниво правителство, Народно събрание и политически партии. Най-обезпокояващ е въпросът дали правителството може да продължи реформите в сфери, където е налице сблъсък на мощни интереси, като напр. митническата администрация.

<sup>9</sup> Проучване, извършено от неправителствената организация Коалиция 2000 в рамките на проект за изграждане на информационни центрове в пет общини.

*Националната стратегия за противодействие на корупцията*

Правителството одобри Национална стратегия за противодействие на корупцията през октомври 2001 г., която допълни Националната стратегия за борба с престъпността, приета през 1998 г. Текстът на стратегията бе групиран в основните раздели, изброени по-долу:

1. Гарантиране на прозрачност на работата на публичната администрация
2. Подобряване на финансовия и фискалния контрол
3. Антикорупционна реформа в Агенция „Митници“
4. Антикорупционни мерки в Министерство на вътрешните работи
5. Борба с корупцията на ниво местна власт
6. Антикорупционни мерки във финансирането на политически партии
7. Реформа в съдебната власт и наказателното законодателство
8. Сътрудничество между правителството, НПО и медиите

Самата стратегия е кратък и твърде общ документ от пет страници. Правителството я допълни с План за действие за прилагането ѝ, в който се изброяват голям брой по-конкретни мерки и сроковете за тяхното прилагане. В края на 2001 г. беше създадена Комисия за координация на работата по борбата с корупцията, председателствана от министъра на правосъдието.

Планът за действие доразвива стратегията с един важен пропуск – реформа във финансирането на политически партии дори не се споменава. От друга страна, той посвещава един допълнителен раздел на намаляване на корупцията в икономическия сектор и либерализиране на условията за развиване на частен бизнес (вж. Раздел 8.6.). Таблица 5 помества някои отделни мерки от този план.

Таблица 5: Някои мерки от националната антикорупционна стратегия

<i>Мярка</i>	<i>Краен срок</i>	<i>Изпълнение</i>
Преразглеждане на Стратегията за реформа в публичната администрация с цел разработване на нова стратегия	30.06.2002	Приет план за прилагане
Поправки в Закона за администрацията с цел разграничаване на политическите и административните длъжности	28.02.2002	Частично осъществена с поправки, в сила от 23.11.2001
Осъществяване на проект за въвеждане на система за предоставяне на услуги на едно гише	30.12.2002	Текущ проект, финансиран от DFID (Великобритания) и осъществяван от KPMG
Поправки в Закона за предложенията, сигналите, жалбите и молбите за по-добро упражняване на правото за търсене на обезщетение	30.07.2002	Няма развитие

Въвеждане на регистър за имотното състояние на данъчните служители	30.12.2002	Няма развитие
Създаване на междуведомствен координационен съвет в Министерство на вътрешните работи	30.12.2002	Осъществено
Приемане на изменения на Наказателния кодекс за хармонизирането му с международните конвенции (подкуп на чуждестранни служители, злоупотреба с власт, ограничаване на наредбите, регламентиращи имунитета, подкупи в частния сектор)	30.07.2002	Проектозакон в парламента
Изработване на закон за ограничаване/отнемане на имунитета на народните представители	28.02.2002	Няма развитие
Разработване на система за разпределяне на делата между магистратите, основана на обективни критерии	30.12.2002	Приет е план за осъществяване
Реформа в процедурите за лицензиране: прехвърляне към регистрационен/уведомителен режим на ред икономически дейности, предоставяне на правомощия по лицензирането на професионални организации	март 2002 (разработване) 30.12.2002 (прилагане)	Сформирана е Работна група

Източник: Програма за осъществяване на антикорупционната стратегия, неокончателна версия, февруари 2002 г.

Прилагането на стратегията е все още в много ранен стадий и повечето от крайните срокове все още не са настъпили. Важните мерки, които изглеждат в процес на осъществяване, са реформата в процедурите за издаване на лиценз (вж. Раздел 8.6.) и реформата в наказателното законодателство. По отношение на по-политически оцветените мерки положително развитие почти няма, особено по отношение на мерките за ограничаване на злоупотребата с власт и политическа корупция на най-високо ниво – например ограничаване на имунитета на народните представители или реформи във финансирането на политически партии (вж. Раздел 6).

След май 2002 г. способността на правителството да продължи да въвежда антикорупционни мерки бе отслабена. Например:

- В съответствие с плана през май 2002 г. парламентът прие предложени нов Закон за приватизационен и следприватизационен контрол, който изключва метода на преговори с избраните участници в един търг. Въпреки това президентът наложи вето на закона.
- Оставката на директора на Агенция „Митници“, която вече споменахме, бе подадена в контекста на силен натиск от страна на опозицията.

От друга страна, една от най-важните антикорупционни фигури, назначени от правителството, главният секретар на Министерство на вътрешните работи се радва на един от най-високите рейтинги, даван някога на публична личност.

#### *Роля на гражданското общество*

В развитието на антикорупционния дебат ключова роля играе Коалиция 2000, група от организации на гражданското общество, създадена през 1998 г. като антикорупционна



онна инициатива. Целта на коалицията е да улесни сътрудничеството между правителството, НПО и други институции в сферата на антикорупционната политика и понастоящем управлява система за наблюдение на корупцията чрез регулярни проучвания на общественото мнение. Коалиция 2000 разработи План за действие срещу корупцията, който беше одобрен от първия общественно-политически форум на Коалиция 2000 през ноември 1998 г., в който участваха над 150 правителствени представители, водещи бизнесмени, НПО и международни организации. В по-голямата си част Националната антикорупционна стратегия се основава на Плана за действие. Общини и местните НПО, партньори на Коалиция 2000, също създадоха съвместни съвети в много градове, включително Смолян, Варна, Враца, Плевен, Пловдив и Пазарджик, за да генерират инициативи и подкрепят местни антикорупционни инициативи, както и да координират антикорупционните дейности на общинско и регионално ниво.

В допълнение неправителствената организация „Програма достъп до информация“ играе доста важна роля в процеса на лобиране за приемане на Закон за достъп до обществена информация (вж. Раздел 9.2.), за запознаването на държавните служители със закона и за улесняване на процедурата за подаване на молби от гражданите.

#### 1.4. Влияние на процеса на присъединяване към Европейския съюз

Българското правителство изрично посочва присъединяването към ЕС като една от най-важните причини за приемането на национална антикорупционна политика. В преамбюла към Националната антикорупционна стратегия се казва, че „усилията за въвеждане на съвременни международни стандарти за прозрачност и публичност... са съществена предпоставка за... гарантиране на членство в ЕС и НАТО...“<sup>10</sup>.

Европейската комисия забеляза нарастващи опасения от корупция в България. В своя *Редовен доклад за 2000 г.* тя посочи, че „корупцията продължава да бъде много сериозен проблем в България“<sup>11</sup>, като се позоваваше на „постоянни слухове“ и на твърдението, че „се ширят обвинения в корупция“<sup>12</sup>, но не включваше анализ на причините за корупцията или препратка към съществуващи национални и международни проучвания. *Редовният доклад за 2001 г.* възприема един по-прецизен подход с препратки към съществуващи проучвания и посочващ конкретни сфери. Независимо от одобрението на комисията за някои нови антикорупционни мерки и най-вече антикорупционната стратегия (описана по-долу) тя отново изрази загриженост: „Макар че от миналата година има известни подобрения, най-вече в нормативната рамка, корупцията продължава да бъде много сериозен проблем в България.“<sup>13</sup>

За първи път антикорупционната политика бе включена в дневния ред за присъединяването на България към Европейския съюз в *Партньорство за присъединяване 1999 г.* *Партньорството* започна да работи по проблема с корупцията в системите на пра-

<sup>10</sup> *Национална антикорупционна стратегия, с. 1*

<sup>11</sup> Комисия на Европейския съюз, *Редовен доклад за 2000 г. от комисията за прогреса на България към присъединяване, с. 17*

<sup>12</sup> Комисия, *Редовен отчет за 2002 г., с. 17–18*

<sup>13</sup> Комисия, *Редовен отчет за 2002 г., с. 19*

восьдието и вътрешните работи и постави като свой най-важен краткосрочен приоритет приемането на широка правителствена антикорупционна стратегия и осъществяването ѝ до края на 2000 г.<sup>14</sup> Впоследствие комисията критикува предходното правителство за неуспеха му в осъществяването ѝ. Настоящото правителство изпълни този приоритет през октомври 2001 г. (вж. Раздел 1.3.).

За *Партньорство за присъединяване 1999 г.* прилагането на антикорупционна стратегия беше средносрочен приоритет; за *Партньорство за присъединяване 2001 г.* това се превърна в приоритет, „изискващ особено спешни действия“<sup>15</sup> какъвто беше и завършването на правната рамка за външен одит. Нов Закон за Сметната палата влезе в сила през декември 2001 г. (вж. Раздел 2.4.).

#### *Помощи от Европейския съюз*

Европейският съюз не е отпуснал на България целева помощ за разработването на антикорупционна стратегия. От друга страна, Програма Фар 2001 г. включва проектите, изброени в Таблица 6, които са пряко свързани с превенцията на корупцията. Освен това през лятото на 2002 г. се очакваше обявяването на два големи проекта в помощ на антикорупционната политика в Министерство на правосъдието и Министерство на вътрешните работи.

Таблица 6: Избрани проекти на Програма Фар, 2001 г. (подкрепа в евро)

Код на проекта	Задачи и проекти	Обща сума от Фар	Изгражд. на институции	Инвестиция
0103,02	Осъществяване на реформа в държавната администрация	2,400	1,800	0,600
0103,03	Стратегия за набиране и обучение на служители в съдебната власт	2,000	2,000	-
0103,05	Укрепване на Националната митническа служба	1,300	1,300	-
0103,07	Борба с изпирането на пари	1,200	1,200	-
0103,09	Подобряване на управлението на фондове на ЕС	1,800	1,590	0,210

Източник: Фар 2001, Национална програма за България

#### *Присъединяване към НАТО*

За съседна Румъния перспективата да влезе в НАТО се превърна в много по-важен въпрос след събитията на 11 септември в Ню Йорк. Алиансът показа ясно, че двете страни могат да бъдат поканени да се присъединят на ноемврийската среща през 2002 г. в Прага, а в същото време заяви, че една от големите пречки за присъединяване е корупцията. През март 2002 г. американският заместник-посланик в София Родерик Мур заяви, че:

<sup>14</sup> *Партньорство за присъединяване 2001 г., с. 6*

<sup>15</sup> *Партньорство за присъединяване 2001 г., с. 6*

С приближаване на датата, на която България ще стане съюзник на САЩ, ние все повече държим на борбата с корупцията, защото това е фактор, който може изцяло да разруши изграденото помежду ни партньорство.<sup>16</sup>

Тъй като именно правителството на ОДС превърна членството в Европейския съюз и НАТО в основни приоритети, силната опозиция на ОДС срещу настоящото правителство на Национално движение „Симеон II“ и Движението за права и свободи бе донякъде смекчена от перспективата за по-ранно членство в НАТО<sup>17</sup>.

#### *Други международни инициативи*

България участва в процедурите за наблюдение в рамките на Работната група на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) по Конвенцията за борба с подкупването на чужди длъжностни лица в международните търговски сделки и групата GRECO на Съвета на Европа, член е на Пакта за стабилност в Югоизточна Европа (който предприе Антикоруptionна инициатива през януари 2000 г.) и играе важна роля в Инициативата за правно развитие в Югоизточна Европа (SELDI), един от основателите на която е Центърът за изследване на демокрацията.

## 2. ИНСТИТУЦИИ И ЗАКОНОДАТЕЛСТВО

България отбеляза значителен прогрес в приближаване на националното антикорупционно законодателство до международните антикорупционни стандарти, въпреки че са необходими допълнителни промени за постигането на пълно съответствие. Законодателството, уреждащо избягването и разкриването на конфликти на интереси в България, е крайно недостатъчно. Държавният финансов контрол претърпя важни реформи през последните години, включително нова нормативна уредба на Сметната палата и вътрешния държавен финансов контрол, въпреки че резултатите от дейността на Сметната палата са минимални. Не съществуват специализирани антикорупционни служби. Положително развитие има в посока въвеждане на омбудсман.

### 2.1. Антикоруptionна нормативна база

Българската антикорупционна нормативна база се е развила значително през последните години и съответства на повечето международни стандарти. Подкупът се определя като престъпление от следните текстове в българския Наказателен кодекс:

- Чл. 301. (1) (Изм., ДВ, бр. 51 от 2000 г., бр. 92 от 2002 г.) Длъжностно лице, което поиска или приеме дар или каквато и да е облага, която не му се следва, или приеме предложение или обещание за дар или облага, за да извърши или да не извърши действие по служба, или загдето е извършило или не е извършило такова действие, се наказва за подкуп с лишаване от свобода до шест години и глоба до пет хиляди лева.

---

<sup>16</sup> „Българският заместник главен прокурор признава за проблеми в борбата срещу корупцията“, RFE/RL Newline, 28 March 2002

<sup>17</sup> Вж. напр. U. Buechsenschuetz, „T-SO opposition in Bulgaria“, RFE/RL Newline“, RFE/RL Newline, 3 April 2002

(2) (Изм., ДВ, бр. 51 от 2000 г., бр. 92 от 2002 г.) Ако длъжностното лице е извършило някое от деянията по ал. 1, за да наруши или загдето е нарушило службата си, когато това нарушение не съставлява престъпление, наказанието е лишаване от свобода до осем години и глоба до десет хиляди лева. Пасивният подкуп на чуждестранните длъжностни лица не е регламентиран.

• Чл. 304. (Изм. и доп., ДВ, бр. 7 от 1999 г., изм., бр. 51 от 2000 г., бр. 92 от 2002 г.) (1) Който предложи, обещае или даде дар или каквато и да е облага на длъжностно лице, за да извърши или да не извърши действие по служба, или загдето е извършило или не е извършило такова действие, се наказва с лишаване от свобода до шест години и глоба до пет хиляди лева.

(2) Ако във връзка с подкупа длъжностното лице е нарушило служебните си задължения, наказанието е лишаване от свобода до осем години и глоба до седем хиляди лева, когато това нарушение не съставлява по-тежко наказуемо престъпление.

(3) Наказанието по ал. 1 се налага и на онзи, който предложи, обещае или даде подкуп на чуждо длъжностно лице.

• Чл. 305а. (Нов – ДВ, бр. 28 от 1982 г., изм., бр. 92 от 2002 г.) Който посредничи да се извърши някое от деянията по предходните членове, ако това не представлява по-тежко престъпление, се наказва с лишаване от свобода до три години и глоба до пет хиляди лева.

В Наказателния кодекс има няколко члена, групирани в частта престъпления по служба. Например:

- Служител, който използва служебното си положение, за да получи незаконни облаги за себе си или за друг, подлежи на лишаване от свобода до три години.
- Служител, който наруши или не изпълни служебните си задължения, или превиши правомощията или правата си с цел получаване на облаги за себе си или за друго лице, или за да навреди на друго лице, от което е възможно да последват значителни неблагоприятни последствия, може да бъде наказан с лишаване от свобода до пет години, лишаване от право да изпълнява дадена държавна или обществена служба и/или по-правителен труд. Ако съществуват сериозни вредни последствия или извършителят заема висша служебна позиция, наказанието се увеличава до осем години и за особено тежки случаи от три до десет години.
- Наказанията за гореупоменатите престъпления могат да бъдат и по-строги, като например случаи, свързани с приватизация или управление на държавна собственост.
- Служител, който откаже или забави издаването на разрешително по-дълго от сроковете, посочени в закона, може да бъде наказан с лишаване от свобода до три години, глобен до 500 лева и лишен от правото да изпълнява конкретна служебна дейност.
- Служител, който съзнателно позволява на свой подчинен да извърши престъпление, свързано с неговата служба или работа, подлежи на същите санкции като този, който е извършил престъплението.

Санкциите в голям брой антикорупционни разпоредби са много сурови в сравнение със санкциите в ОИСР и е парадоксално, че могат да попречат на съда да издаде наказателна присъда по дела за корупция.

Търговията с влияние не се санкционира в НК и не е указана изрично границата, над която облагата се счита за подкуп. Нови изменения бяха приети в НК с цел хармонизиране на българската нормативна база с поетите международни ангажименти и най-вече с Наказателната конвенция относно корупцията, които налагат тези сфери да бъдат нормативно уредени, а изискването и приемането на нематериална изгода да стане част от разпоредбите за подкупа. Освен това дефиницията за държавен служител не е достатъчно ясна според действащото българско законодателство.

През юли 2002 г. поправките на Наказателния кодекс минаха първо четене в парламента. Тези поправки ще разширят дефиницията така, че тя да включва чуждестранни длъжностни лица, и ще третират приемането на подкупи от чуждестранни длъжностни лица и подкупа в частния сектор като престъпления, ще включат предоставянето на нематериални изгоди като подкуп, ще криминализират търговията с влияние и ще увеличат санкциите за подкуп на магистрати (съдии, прокурори и следователи).

## 2.2. Законодателство за конфликт на интереси

Конфликтите на интереси в различни сфери се разглеждат отделно в Раздели 3.3. и 4.3.

## 2.3. Деклариране на имуществото

През май 2000 г. влезе в сила Закон за публичност на имуществото на лица, заемащи висши държавни длъжности, като внесе значими промени в една преди това законово неуредена сфера. Държавните служители, заемащи висши длъжности (народни представители, президент и вицепрезидент, министри, съдии в Конституционния съд, висши магистрати, областни управители и др.) вече са задължени да подават декларации за имуществото си до 31 май всяка година. Декларацията трябва да включва всички приходи и собственост, придобити през предходната година, а също и приходите и собствеността на техните съпрузи и деца под 18-годишна възраст.

Регистърът с декларации се пази от председателя на Сметната палата. Законът посочва лицата, имащи право на достъп до данните, и определя процедурата за получаване на достъп.

Публичността и спазването или неспазването на правилата би следвало да води до сериозни морални санкции. Сметната палата публикува списък в своя уеб сайт на лицата, които не подават декларации в срок. Въпреки това необходимостта от спазване на закона, както и от санкции срещу нарушителите е илюстрирана от факта, че до средата на юли 2001 г. 90 души (вкл. народни представители от 38-ото ОНС, както и магистрати и заместник-министри) не подадоха декларации.

## 2.4. Контрол и одит

### *Сметна палата*

Обществените финанси се одитират от Сметната палата (СП). Сметната палата носи отговорност пред Народното събрание. Според проучванията на общественото мнение българското общество възприема Сметната палата като една от най-малко корумпираните институции<sup>18</sup>. Сметната палата инспектира разходването на централния бюджет и извънбюджетните фондове, управлението на държавния дълг, приватизацията и финансовите отчети на местните власти, както и други постановени със закон отчети (финансовите дейности на политическите партии).

Председателят и десет членове на Сметната палата се избират от Народното събрание, което има право да ги освободи от длъжност в следните случаи: когато те подадат писмена молба за това; когато не могат да изпълняват служебните си задължения за повече от шест месеца; ако бъдат осъдени за престъпление; в случай на съдебно отнемане на правата им да заемат държавна длъжност; при несъвместимост на неговия/нейния мандат, настъпила след назначението; или в случай на смърт<sup>19</sup>.

Председателят и членовете на Сметната палата не може да са били министри или ръководители на административни служби през трите години, предхождащи назначаването им; същото се отнася за техните съпрузи, деца или други близки роднини. Председателят и членовете нямат право да извършват друга дейност срещу заплащане, с изключение на научна и преподавателска дейност<sup>20</sup>.

Сметната палата извършва финансови одити според годишна програма, одобрена от парламента.

През декември 2001 г. влезе в сила нов Закон за Сметната палата, с който се приемат международни стандарти за одит и в който се излагат по-широк набор от антикорупционни мерки, включващи:

- Одиторските компетенции на Сметната палата бяха разширени и включват бюджета на държавното обществено осигуряване; бюджета на Националната здравноосигурителна каса; средствата от фондове и програми на Европейския съюз, включително управлението им от съответните органи и крайните ползватели на средствата.
- Всички доклади от финансовите одити трябва да бъдат направени достояние на обществеността след одобряването им от Сметната палата.
- Законът предвижда процедури за доклад пред парламента и предвижда ред за сътрудничество между Сметната палата, Агенцията за държавен вътрешен финансов контрол, данъчната и митническата администрация, службите, отговорни за събирането на държавни вземания, Бюрото за финансово разузнаване и съдилищата. Конкретните форми на сътрудничество трябва да бъдат изрично уточнени по съвместни споразумения, които до май 2002 г. не бяха сключени.

<sup>18</sup> Коалиция 2000, *Отвъд антикорупционната риторика: създаване и наблюдение на коалиция*, предстон.

<sup>19</sup> Закон за Националната служба за одит, чл. 9

<sup>20</sup> Закон за Националната служба за одит, чл. 10

Сметната палата съхранява и регистъра за декларации на имущество, подадени по Закона за публичност на имуществото на лица, заемащи висши държавни длъжности (вж. Раздел 2.3.). Председателят ѝ представя докладите от финансовите ревизии, извършени от Сметната палата, пред парламента и веднъж годишно, след като бъде одобрен, се публикува годишен доклад в Държавен вестник. Сметната палата подава информация за финансите на политически партии и декларации за имуществото на обществени служители крайно несистемно (вж. Раздел 9.2.).

Сметната палата може да даде писмени препоръки на органите на власт, които са били одитирани, и ако тези препоръки не се спазят, тя може да изпрати доклад до парламента, Министерския съвет или общинските съвети, в зависимост от това на коя институция е подчинен ревизирият орган. Въпреки това не съществува институционализиран механизъм за съгрудничество с парламента или Министерския съвет и повечето доклади на Сметната палата остават без последствия.

Прилагане на закона не е сред функциите на Сметната палата. Когато установи, че има данни за извършено престъпление, тя изпраща доказателствата за това в прокуратурата или във висшестоящата институция, отговорна за налагането на административна или друга санкция. Нарушенията на Закона за обществените поръчки се докладват на Министерство на финансите.

Сметната палата е приела единайсет на брой стандарти за извършване на одити и изготвянето на доклади, както и Кодекс на поведение за одиторите<sup>21</sup>.

#### *Вътрешен контрол и одит*

През 2000 г. беше приет Закон за държавния вътрешен финансов контрол, който влезе в сила на 1 януари 2001 г. Законът утвърждава съвременна система за финансов контрол, започващ от предварителен вътрешен контрол до външен контрол, извършен от Сметната палата, и създаде Агенция „Държавен вътрешен финансов контрол“. В агенцията работят 1500 служители.

В своя *Редовен доклад от 2001 г.* Европейската комисия посочва тези промени, без да ги критикува, и дори коментира факта, че българското звено по програмата SAPARD на ЕС за разпределяне на предприемачески средства е първата агенция във всички страни кандидатки за членство, която комисията акредитира<sup>22</sup>. От друга страна, в становище, изработено от Комисията за външни работи, човешки права, сигурност и политика на отбрана през юни 2001 г., Европейският парламент посочва, че:

Е учудваща... липсата на истинска система против измама и счита, че създаването на такава система ще даде още по-голяма валидност на усилията, направени от България<sup>23</sup>.

---

<sup>21</sup> Цитирано в: *Корупция в преход: българският опит*, Доклад на Работната група по въпросите на антикорупцията в България, II Конференция на Партньори в преход, София, септември 2002 г.

<sup>22</sup> Комисия, *Редовен доклад за 2001 г.*, с. 90

<sup>23</sup> Мнение на Комисията по бюджетен контрол за Комитета за външни работи, човешки права, сигурност и политика на отбрана във връзка с кандидатурата на България за членство в Европейския съюз и нейния напредък в преговорите (COM[2000]701 – C5-0601/2000 – 1997/2179 [COS]), 26 юни 2001, с. 5

## 2.5. Антикорупционни служби

Специални антикорупционни служби в България липсват с изключение на Националната служба за борба с организираната престъпност в Министерството на вътрешните работи. Нито прокуратурата, нито съдилищата имат специални звена или екипи за борба с корупцията.

### *Бюро за финансово разузнаване*

През 1998 г. беше създадено Бюрото за финансово разузнаване като основна служба за прилагане на Закона за мерки срещу изпирането на пари. В закона бяха направени поправки през 2001 г. с цел хармонизиране на законодателството с Директивите на Съвета на Европейската общност за предпазни мерки срещу използване на финансовата система за пране на пари. През юни 2001 г. екип оценители от Специалната комисия на Съвета на Европа за оценка на мерките срещу пране на пари публикува Доклад за България, в който се посочват някои положителни резултати от прилагането на закона и в частност откриването на голям канал за пране на пари през 1999 г. Независимо от това в доклада се препоръчва допълнително разширяване на кръга от институции, чиято дейност се регламентира от закона, и въвеждане на административна и финансова отговорност за юридическите лица<sup>24</sup>.

## 2.6. Омбудсман

В момента на подготовката на този документ длъжността омбудсман не съществува. От 1988 г. обаче има постъпки в тази посока, а от юли 2002 г. започна изработването на проектозакон. От институцията омбудсман се очаква да допринесе за антикорупционните усилия, като осигурява обезщетение за вреди, причинени от незаконни актове или действия на администрацията.

В същото време Центърът за изследване на демокрацията и Центърът за социални практики стартираха експериментални проекти за въвеждане на длъжностите граждански наблюдател и обществен посредник в няколко общини. През май 2001 г. Софийският общински съвет назначи омбудсман за София и именована длъжността обществен посредник; местни клонове на тази институция бяха създадени и в други български градове или по инициатива на местната община, или в рамките на споразумение между общината и местни граждански организации. Фактически те функционират като приемни на омбудсмана, разглеждащи оплаквания и даващи препоръки. Опитът от тяхната работа даде възможност в един от проектите за закон, разглеждани от парламента, да се включат условия за създаване на такива приемни на местно ниво.

<sup>24</sup> Европейска комисия по проблемите на престъпността, Специална комисия за оценка на мерките срещу пране на пари, *Първи съвместен оценителски доклад за България* Страсбург, юни 2000 г.



### 3. ИЗПЪЛНИТЕЛНА ВЛАСТ И ДЪРЖАВНА АДМИНИСТРАЦИЯ

Въпреки че България прие много важни нормативни актове, чиято цел беше да реформират публичната администрация, включително и Закон за администрацията, до настоящия момент резултатите от реформата са ограничени. Механизмите за обезщетение за вреди от незаконни актове и действия на администрацията са тромави и неефективни. Единствените разпоредби в сферата на конфликт на интереси в изпълнителната власт и държавната администрация са неясните разпоредби на Кодекса за поведение за държавните служители, а самият кодекс има малка тежест. Клаузите за деклариране на имуществото се отнасят само за най-висшите служители, а контролът и санкциите при нарушения са недостатъчни. Корупцията на ниво висши служители привлича все по-силно вниманието на медиите и в началото на 2002 г. започна разследването на бивши висши служители и министри, особено във връзка с приватизацията.

#### 3.1. Структура и нормативна рамка

Въпреки че през последните години бяха приети голям брой закони за реформа в публичната администрация, и до днес правителството не е успяло да установи нормативна рамка за професионална и независима държавна администрация. Българската публична администрация продължава да бъде като цяло свръхцентрализирана, което е причина гражданите на местно ниво да бъдат обслужвани от силно корумпирани местни служители.

През декември 1998 г. Законът за администрацията подробно описва структурата на администрацията, разпределянето на пълномощия между различните органи на изпълнителната власт и правилата и структурите на дейността ѝ<sup>25</sup>. Законът установи общи правила за вътрешната организация на административните структури на органите на изпълнителната власт. Процедурните и организационните правила за административните структури, по-голямата част от които бяха приети през 2000 г., както и последвалите поправки, очертават конкретните функции, задачи и отговорности на административните звена.

Законът за държавния служител формулира изискванията за получаване на статут на държавен служител, процедурите за назначаване и правила за прекратяване на служебните правоотношения<sup>26</sup>. Той определя като държавни служители всички служители в Министерски съвет, министерствата и други централни административни структури и областни и общински администрации. Техническият персонал, членовете на политическите кабинети, заместник областните управители и заместник-кметовете не са споменати и този пропуск е критикуван от НПО, които считат, че той нарушава бюрократичната приемственост и поддържа традицията на политически назначения.

---

<sup>25</sup> Закон за администрацията № 130/1998, в сила от 6 декември 1998 г. Законът беше променен няколко пъти оттогава, като последните поправки бяха направени през ноември 2001 г.

<sup>26</sup> Закон за държавната администрация № 67/1999, в сила от август 1999 г. Оттогава законът е бил поправян пет пъти, последните поправки бяха направени през април 2002 г.

Въпреки че приетите през ноември 2001 г. поправки на Закона за администрацията наложиха по-прецизен ред за поставяне на граница между политически и неполитически назначения, според изработения от Програмата за развитие на Обединените нации през януари 2002 г. *Доклад за антикорупционните инициативи в България*, „дори и при новата нормативна уредба на държавната администрация служебното повишение на държавните служители зависи от висшестоящите политици и бюрократи.“<sup>27</sup>

Със Закона за държавния служител се създаде и Държавна административна комисия (ДАК), чието задължение е да контролира спазването на закона. ДАК контролира наемането на държавни служители и арбитрира служебни спорове. Комисията, която беше създадена през август 2000 г., се състои от петима членове, назначени от Министерски съвет по предложение на министър-председателя. *Докладът за антикорупционните инициативи в България* на Програмата за развитие на Обединените нации посочва, че ролята на комисията е ограничена единствено в защитаване на социалните и служебни права на държавните служители и не е ангажирана с гарантиране на политическа неутралност при наемането, уволняването и повишаването на държавни служители, нито има никакви директни задължения или роля в борбата с корупцията<sup>28</sup>. През 2000 г. беше създаден Институт за публична администрация и европейска интеграция с цел да предоставя обучение на държавните служители. През ноември 2001 г. институтът организира кръгла маса с висши държавни служители, за да обсъди корупцията и мерките за борба с нея в публичната администрация, и понастоящем предлага обучителен курс на тема „Превенция на корупцията – рискове и трудности пред публичната администрация“.

### 3.2. Административно производство и търсене на обезщетение

Законът за административно обслужване на физически и юридически лица регулира общите процедури за предоставяне на административни услуги. По-конкретно законът определя срок от три работни дни след подаването на молба за предоставяне на административна услуга. Когато услугата изисква административно решение, крайният срок е седем дни. Ако има отказ за предоставяне на услугата, причините за това трябва да бъдат посочени в рамките на три дни. От друга страна, законът посочва също, че процедурите за предоставяне на административни услуги се определят от конкретните организационни и процедурни правила на всеки административен орган, а проблемите, които тези правила не обхващат, се разглеждат във „Вътрешния правилник, одобрен от главния секретар“.

През 1989 г. Законът за отговорността на държавата за вреди, причинени на граждани, и Законът за административното производство формулираха правилата за търсене на обезщетение и подаване на иск за вреди. Гражданите могат да подадат жалба срещу административен акт или действие пред органа, издал акта, с право да обжалват пред висшестоящия административен орган или пред съда. Ако актът се отмени от съответния административен орган или от съда, гражданите имат право също да подадат иск за обезщетение пред съда по местоживееене или в населеното място, където

<sup>27</sup> D. A. Bilak, *Report of the Evaluation Mission*, p. 18

<sup>28</sup> D. A. Bilak, *Report of the Evaluation Mission*, p. 19

е била нанесена щетата. Когато искът за обезщетение е в резултат на нищожен административен акт, не се изисква предварително актът да е отменен. Ищецът плаща съдебни разходи, ако искът е изцяло или частично отхвърлен. Върховният административен съд е крайният арбитър в случай на обжалване.

На практика тези условия не дават възможност на гражданите да защитят своите права по отношение на органите на държавна власт. Правилата, засягащи административния ред, жалбите и обезщетенията, са разпръснати в няколко закона, правните процедури са бавни и усложнени, а прилагането им е затруднено от факта, че самата институция, обвинена в извършване на акта, причиняващ щети, е натоварена със задължението да обяснява на ищците техните права и процедурите за обжалване. Според Програмата за развитие на Обединените нации съществуването на различни правила и срокове за процедури и обжалване създава значителни трудности на гражданите, търсещи обезщетение<sup>29</sup>. Няма известни случаи, в които законът е бил използван с цел получаване на компенсация за действия, свързани с корупция. За да осигурят едно от основните условия за ефективно обезщетяване, всички правила, засягащи административния ред, обжалването и обезщетяването, трябва да бъдат систематизирани в един закон.

### 3.3. Конфликт на интереси и контрол на имуществото

На ниво изпълнителна власт не съществуват законови правила за конфликт на интереси, с изключение на някои неясни разпоредби в Кодекса на поведение за държавните служители (вж. Раздел 4.2.). С изключение на неефективния Закон за публичност на имуществото на лица, заемащи висши държавни длъжности (вж. Раздел 2.3.), който не се отнася до служители под ниво министър, не съществува нормативна уредба за контрол или наблюдаване на имуществото на служителите.

### 3.4. Механизми за вътрешен контрол

Законът за държавния служител предвижда ред за създаване на Дисциплинарен съвет във всяко звено на публичната администрация, който да разглежда дисциплинарни случаи и да налага дисциплинарни наказания, започващи от понижаване в длъжност за период от шест месеца и стигащи до освобождаване от длъжност за период от една година. На практика много административни звена имат по-малко от седем държавни служители и следователно не могат да сформират такива дисциплинарни съвети.

### 3.5. Взаимодействие с обществеността

Кодексът на поведение за държавните служители, одобрен от министъра на държавната администрация на 29 декември 2000 г., очертава основните принципи и правила за етично поведение на държавните служители при тяхното взаимодействие с гражданите при изпълняване на професионалните им задължения и в техния личен и об-

---

<sup>29</sup> D. A. Bilak, *Report of the Evaluation Mission*, p. 19–20

ществен живот. Кодексът обаче не предвижда ясни правила в случай на конфликт на интереси и налага задължение за лоялност към организацията, което може да провокира укриване на обществена информация и създава условия, които не мотивират служителите да сигнализират за нарушения – ситуация, която се влошава от липсата на механизми или нормативни разпоредби в защита на служителите, сигнализирали за нарушения. Не съществуват механизми за съблюдаване и прилагане на кодекса, на практика приносът на кодекса за увеличаване на прозрачността и отговорността в държавната администрация е малък.

Най-добрата стъпка в посока регламентиране на взаимоотношенията между служители и граждани беше Законът за достъп до обществената информация, който влезе в сила през юли 2000 г. (вж. Раздел 9.2.).

### 3.6. Корупция

Както показват цифрите в Раздел 1.1., броят на осъдените за корупция обществени служители в България е твърде нисък. От друга страна, през последните няколко години изпълнителната власт все по-често е притегателна точка за подозрения в корупция от страна на медиите. От януари 2002 г. насам 34 висши обществени служители или бивши обществени служители са били разследвани или обвинени, включително девет бивши министри. По-важните случаи са резюмирани по-долу<sup>30</sup>.

- Бившият изпълнителен директор на Агенцията за приватизация Захари Желязков беше уволнен през ноември 2000 г. и след това получи обвинение в корупция във връзка с приватизацията на „Инком Телеком холдинг“, което беше отхвърлено през февруари 2001 г. Желязков бе разследван във връзка с приватизацията на няколко други компании, включително Авиокомпания „Балкан“.

- Бившият заместник министър-председател и министър на икономиката Александър Божков бе обвинен по три дела: първото във връзка с продажбата на завод за оптична техника на много ниска цена през 1998 г. (сделка, която той подписа, без да се допита до Агенцията за приватизация); второто във връзка с приватизацията на едно издателство и третото за подозрения в превишаване на правомощията си чрез подписване на завишен брой компенсаторни бонове на едно лице. След това заместник-министърът на промишлеността Марин Маринов също бе обвинен заради действията във връзка с ликвидацията на една електронна компания.

- Бившият министър на здравеопазването и директор на Националната здравноосигурителна каса Илко Семерджиев бе обвинен във връзка с подписан договор за интегрирана информационна система за Държавния застрахователен институт с Американската компания „АремиСофт“ по подозрения за нарушаване на голям брой нормативни изисквания в Закона за обществените поръчки.

- През април 2000 г. бившият министър на вътрешните работи Богомил Бонев обвини тогавашния премиер Иван Костов, че е укрил от прокуратурата голям брой материали, доказващи корупция в рамките на управляващото коалиционно правителство и сред някои висши служители. По същото време четирима от съветниците на Костов

<sup>30</sup> Кой за какво е преследван, в. „Сега“, 25 януари 2002 г.

бяха въввлечени в скандали, свързани с корупция, и бяха уволнени – един от тях заради разкрития, че негова фирма, помещаваща се в един граничен пункт, беше използвана за незаконен внос и износ на цигари.

Големият брой скандали, засегнали най-висшите служители, вероятно е свързан с един важен аспект на взимането на решения на най-високо ниво: големите правомощия за взимане на решения по собствено усмотрение на най-високите министерски нива. Един представител на Британското посолство, коментираящ процеса за получаване на лицензи и концесии от чуждестранни инвеститори, посочва че „всичко се свежда до това да звъннеш някой министър, никой под ниво министър не може да взима решения“<sup>31</sup>. Докато това може да бъде начин за ограничаване на корупцията по ниските нива, то е също донякъде както причина, така и следствие от корупцията на високите нива.

Към днешна дата членовете на настоящото правителство на НДСВ не са били засегнати от скандали, въпреки усилията на опозицията на ОДС да провокира скандал около решението на правителството да наеме британска митническа консултантска компания без обществен търг – което е по-скоро продиктувано от политически интереси, отколкото от реално нарушаване на закона.

## 4. ЗАКОНОДАТЕЛНА ВЛАСТ

Българският парламент не функционира като ефективен антикорупционен механизъм и самият той е в голяма степен податлив на корупция. Парламентът не следи внимателно и ефективно държавните финанси, нито инициира писането на антикорупционни нормативни актове, а две антикорупционни комисии бяха премахнати през 2001 г., след като доказаха, че са абсолютно неефективни. Законовите разпоредби в сферата на конфликт на интереси и лобиране са малко на брой или въобще ги няма, докато разпоредбите, осигуряващи имунитет, са многобройни. Съществуват сериозни опасения, че парламентът на практика е контролиран от мощни интереси, които се стремят да блокират антикорупционната политика, например в сферата на реформата в митниците.

### 4.1. Избори

Българските избори са свободни и честни. Изборите се организират и контролират от три вида изборни комисии: Централна изборна комисия, регионални изборни комисии и местни комисии в избирателните секции. ЦИК се назначава не по-късно от 60 дни преди изборите от президента след консултации с политическите фракции в парламента и съставът ѝ отразява съотношението между различните политически партии; никоя партия или коалиция не може да бъде мнозинство.

Към днешна дата единственият скандал, свързан с провеждането на изборите, се разрази, когато член на ЦИК се противопостави на комисията за избора ѝ на преброител на резултатите от президентските избори през ноември 2001 г. (вж. Раздел 7.3.).

---

<sup>31</sup> Интервю с Денис Лийт, първи секретар (на търговията/икономиката), Британски търговски партньори, Британско посолство, София, 7 февруари 2002 г.

## 4.2. Механизми за бюджетиране и контрол

Въпреки че държавният бюджет трябва да бъде одобрен от парламента, съществуват значителен брой категории обществени разходи, които не изискват одобрение от страна на законодателната власт. В бюджета за 2001 г. има 21 извънбюджетни сметки<sup>32</sup>. Броят и видът на тези фондове се определя от правителството.

Както държавният бюджет, така и сметките на извънбюджетните фондове се одитират от Сметната палата. Както е посочено в Раздел 2.4., финансовите ревизии, извършвани от Сметната палата, не са достатъчно прецизни, вероятно и поради факта, че липсва механизъм, чрез който парламентът да използва на практика резултатите от работата ѝ.

До април 2001 г. към парламента съществуваша две специални комисии, работещи по въпросите на корупцията: Комисия за противодействие на корупцията и организираната престъпност и Комисия за правни въпроси и законодателство против корупцията. Първата имаше правомощия да разследва и проследява оплаквания за случаи на корупция, но остана бездейна, въпреки че получи около 1000 писма, докато съществуваше, а втората се занимаваше със законодателна реформа в сферата на антикорупцията. И двете престанаха да съществуват след изборите през 2001 г., след като бяха допринесли твърде малко както в разследването, така и в разработването на законодателство за корупция<sup>33</sup>. Към парламента, съставен след изборите през юни 2001 г., не работи специална антикорупционна комисия.

## 4.3. Конфликт на интереси и контрол на имуществото

Законовите разпоредби в сферите на конфликт на интереси и контрол на имуществото са недостатъчни и не успяват да ограничат високия брой случаи, в които народни представители имат външни бизнес интереси.

Съществуващите разпоредби за конфликт на интереси са минимален брой. Една обща клауза за конфликт на интереси във Външния правилник на парламента забранява на отделните членове да извършват „дейности, несъвместими със статута им на народен представител“<sup>34</sup>. Народните представители не могат да получават заплата по трудов договор, но могат да получават хонорари за еднократна експертна дейност. Ос-

<sup>32</sup> Те бяха: Обучение за безработни и професионално обучение при Министерство на труда и социалната политика; Фонд за защита на околната среда; Фонд за социална интеграция; Благотворителен фонд „13 века България“; Национален компенсационен фонд за жилищни спестявания; Фонд за телевизия и радио; Извънбюджетна сметка на Народното събрание; Фонд за обезопасяване и съхраняване на атомни отпадъци; Фонд за спиране от работа на атомни електроцентрали; Специална сметка за постъпленията от общинската приватизация; Фонд за посрещане на разходите за приватизацията на общинска собственост; Специален общински фонд за инвестиции и дългосрочно придобиване на активи; Общински фонд за опазване на околната среда; Фонд за жилищно строителство за всички служби, финансирани от държавния бюджет; Общински фонд за социална защита; Общински фонд за обезщетяване на бивши собственици на конфискуване на земеделска среда; Национален фонд на Министерство на финансите, създаден със Споразумение между България и Европейската комисия; Фонд на Министерство на финансите за покриване на разходите за концесии; Фонд на централната власт за покриване на разходите за приватизацията; Държавен земеделски фонд; Общински фонд за горите.

<sup>33</sup> Напр. Комисията за противодействие на корупцията и организираната престъпност получи няколко хиляди писма от граждани за корупция, предимно в местната власт, но не предприе никакви действия.

<sup>34</sup> Външен правилник на парламента, чл. 102

вен това те не могат да бъдат членове в управителните съвети на търговски организации или да използват длъжността си, за да печелят от търговска реклама. Когато внасят или дебатираат законопроект, народните представители са задължени да декларират всички финансови и други интереси, които по някакъв начин са свързани с длъжността им. Тези нормативни изисквания подлежат на контрол чрез подаването на годишна декларация до Комисията за бюджет и финанси. Тези изисквания са много неточни. Например не е посочена дефиниция за това, какво се счита за „несъвместимо със статута“ на народен представител. Още повече на практика комисията не контролира спазването на тези нормативни изисквания. Много народни представители продължиха да работят като адвокати, вкл. и бившият председател на Народното събрание.

Освен разпоредбите в Закона за публичност на имуществото на лица, заемащи висши държавни длъжности (вж. Раздел 2.3.), според Правилника на Народното събрание народните представители трябва да уведомят същата комисия за подаръци или други материални облаги, получени от членове на парламента „в качеството си на народни представители“, надхвърлящи по стойност 20 % от тяхната основна месечна заплата. И в този случай комисията отново не контролира тези декларации.

Лобирането на народни представители е изцяло нерегламентирано. Въпреки че конкретни доказателства почти липсват, един уважаван анализатор смята, че сред основните проблеми пред настоящото и бившето правителство е безконтролното лобиране:

Законодателите не работят в защита на интересите на държавата, а лобират за бизнес интереси или дори от името на бизнес групировки, свързани с организираната престъпност, която процъфтява при едно крехко и немошно правителство<sup>35</sup>.

Стратегията за борба с корупцията изисква от правителството да инициира приемането на нормативни актове, регламентиращи лобирането, но до настоящия момент все още не са били взети практически мерки.

#### 4.4. Имунитет

Членовете на парламента се ползват с имунитет срещу наказателно преследване, който може да бъде вдигнат със съгласието на парламента. На членовете на парламента не може да се търси наказателна отговорност за техните изказвания или начина, по който са гласували в парламента. Парламентаристите имат имунитет срещу задържане или наказателно преследване, освен в случаите на тежки престъпления, със съгласието на Народното събрание.

Не съществува статистика за броя подадени молби за снемане на имунитет, нито за това колко от тях са били отхвърлени. Според данни в пресата до ноември 2001 г. е бил отнет имунитетът на трима народни представители от общо девет молби за това<sup>36</sup>. Една от отхвърлените молби беше свързана с подозрения за дребна корупция.

---

<sup>35</sup> U. Buechschuetz, „T-SO opposition in Bulgaria,“ RFE/RL Newline, 3 April 2002

<sup>36</sup> В. „Дневник“, 27 ноември 2001 г.

На практика клаузите, осигуряващи имунитет на народните представители, служат, за да ги скрийт от наказателна отговорност, например едно криминално разследване по съмнения за злоупотреба със служебно положение на генерал Бригадир Аспарухов, бившия ръководител на Националната разузнавателна служба, беше прекратено, след като беше избран в Парламента на изборите през 2001 г. Конституционният съд постанови, че делото трябва да бъде спряно за периода на неговия парламентарен мандат<sup>37</sup>.

## 4.5. Корупция

Не са известни случаи за обвинение на действащи народни представители в нарушения, свързани с корупция. През октомври 2000 г. Главна прокуратура обвини бившата народна представителка Юлия Берберян и съпруга ѝ в неплащане на данъци върху придобити от нея 2 ха общинска земя в София. Според информацията в пресата през януари друг народен представител бе разследван заради свои предишни дейности като директор на завод<sup>38</sup>.

## 5. СЪДЕБНА ВЛАСТ

Както сред обществото, така и сред чуждестранните наблюдатели е разпространено мнението, че съдебната власт е силно корумпирана. От друга страна, въпреки известния брой непреки доказателства, че корупцията може да представлява сериозен проблем, вероятно още по-голям проблем е намесата на изпълнителната власт и откровеното пренебрежение към проблемите на системата на съдебната власт. Независимо че правителството инициира програма за реформа в съдебната система, някои от предложените реформи могат да застрашат независимостта на съдебната система.

### 5.1. Нормативна рамка

Съдебната власт страда най-вече от липсата на политическа воля за гарантиране на независимостта на съдебната система, видна от значителната намеса на изпълнителната власт в делата на Висшия съдебен съвет<sup>39</sup>. Други проблеми, които спъват ефективното функциониране на съдебната власт, включват изключителния недостиг на средства, твърде бавните съдебни процедури както за граждански, така и за наказателни дела<sup>40</sup>, недостатъчната публичност и прозрачност, недостига на квалифициран персонал, оскъдното обучение, остарялата система за архивиране, използваща хартиен носител, и липсата на координация между съдии, прокурори и следователи.

<sup>37</sup> Кой за какво е преследван, в. „Сега“, 25 януари 2002 г.

<sup>38</sup> Кой за какво е преследван, в. „Сега“, 25 януари 2002 г.

<sup>39</sup> За по-подробно представяне на нормативната рамка на съдебната власт в България, вж. Програмата на ЕС за наблюдение на процесите на присъединяване, *Наблюдение на процесите за присъединяване към ЕС: независимост на съдебната система в България*, Институт „Отворено общество“ – Будапеща, 2001, с. 72–108, <http://www.eumar.org>. Вж. също Раздели 3.6. и 5.2.

<sup>40</sup> За да бъде завършено едно средностатистическо дело, са необходими между три и пет години и вероятно в почти 70 % от гражданските дела съдебното решение не влиза в сила преди намеса от страна на административен съдия, което в някои крайни случаи може да отнеме до седем години.



Българската съдебна власт включва съдебната система, прокуратурата и следователите. Често използваният събирателен термин за съдии, прокурори и следователи е магистратура<sup>41</sup>. Както и народните представители, магистратите се ползват с имунитет срещу съдебни преследвания, с изключение на случаите на сериозни престъпления, наказуеми с присъда по-дълга от пет години. Магистратите могат да бъдат лишени от имунитет единствено от Висшия съдебен съвет. Както отбелязва Европейската комисия в своя *Редовен доклад за 2001 г.*, подадените във Висшия съдийски съвет молби за сваляне на имунитет са рядкост<sup>42</sup>. Предложение за ограничаване на имунитета на магистратите беше отхвърлено от парламента през февруари 2001 г., но бе отново обсъдено от правителството през март 2002 г.

На съдиите е забранено да развиват каквито и да било дейности с търговска цел, с изключение на научна и преподавателска дейност. Съюзът на съдиите в България разработи Етичен кодекс, но спазването на правилата в него е доброволно и те се отнасят само за членове на асоциацията. Асоциацията на прокурорите не е разработила никакви етични стандарти. Не съществуват писани стандарти и за поведението на следователите. От началото на 2002 г. се разработва Етичен кодекс за магистрати.

Членовете на двете върховни съдилища са длъжни да спазват общите изисквания за разкриване на доходите и собствеността (вж. Раздел 2.3.), въпреки че декларациите не са обвързани с никакви правни последици. За съдиите на по-ниски нива такива изисквания няма.

ВСС има изрично упоменатите в конституцията отговорност и право да контролира и следи за дисциплината на всички служители в системата на изпълнителната власт. Една от отговорностите на председателя на всеки съд е да докладва дисциплинарни въпроси на ВСС в случаите, когато счита, че нарушението е наистина сериозно и дава основание за дисциплинарни мерки. При все това при липсата на ръководство или административно разглеждане от страна на ВСС или Министерство на правосъдието тази процедура се прилага много рядко. В своя *Редовен доклад за 2001 г.* Европейската комисия посочва, че:

Докато Висшият съдебен съвет има доста широки отговорности за функционирането на съдебната система, той не разполага с необходимото административно право да ги упражнява. Служителите в Секретариата са недостатъчно на брой за тази цел<sup>43</sup>.

Поправките на Закона за съдебната власт, приети през 1998 г., овластиха министъра на правосъдието и ръководителите на звена в рамките на съдебната власт (т.е. председатели на съдилища и службите на прокуратурата и следствието) да назначават дисциплинарни процедури срещу всички магистрати. Въпреки това на практика вероятността такъв тип процедура да доведе до сваляне на имунитета е минимална.

Според *Редовния доклад за 2000 г.* много малко е направено за подобряване на съдебната власт, която остава слаба<sup>44</sup>.

---

<sup>41</sup> Конституция на Република България, чл. 117 (1)

<sup>42</sup> Комисия, *Редовен доклад за 2001 г.*, с. 17

<sup>43</sup> Комисия, *Редовен доклад за 2001 г.*, с. 18

<sup>44</sup> Комисия, *Редовен доклад за 2001 г.*, с. 23

Въпреки че *Редовният доклад за 2001 г.* отбелязва постиженията, направени посредством новата Стратегия за реформа в съдебната система, приета през октомври 2001 г., той заключава, че:

Въпреки че има положителни промени в някои сфери, все още няма причина да се промени цялостната преценка, направена миналата година, че са необходими допълнителни усилия, за да стане съдебната система стабилна, ефективна, професионална и гарантираща пълно зачитане на правовата държава, както и ефективното участие във вътрешния пазар<sup>45</sup>.

Едно от последствията от гореописаните проблеми е неуспехът на съдебната система в това да изправи пред съда висшите служители, заподозрени в корупция: никой от случаите с бивши министри или заместник-министри, упоменати в Раздел 3.6., както и големият брой други случаи със служители със сходен ранг, не завършиха с обвинителна присъда.

## 5.2. Корупция

Съдебната власт търпи широка критика още от началото на прехода и се ползва с минимално доверие от страна на гражданите. Според проучванията съдебната власт се счита за четвъртата най-корумпирана институция в България (вж. Раздел 1.2.). Служителите в западноевропейските посолства споделят мнението, че съдебната власт е силно корумпирана<sup>46</sup>. Това убеждение вероятно се засилва от случаи, подобни на решението, взето през януари 2002 г. от Върховния съд, по дело, свързано с наркотици. Делото започна през 1997 г., когато служители от Службата за борба с организираната престъпност направиха полицейска проверка на лаборатория за синтетични наркотици и иззеха 313 кг наркотици. Съдът реши, че няма достатъчно доказателства, че наркотици са били предназначени за продажба, оправда единия от заподозрените, а на другия даде 1 година условна присъда.

По друго дело, което провокира съмнения за политическа намеса, съдия от Софийския градски съд отказа да регистрира Национално движение „Симеон II“ (НДСВ) като политическа партия месец преди парламентарните избори през юни 2001 г. Впоследствие Върховният съд потвърди решението. НДСВ бе принудено да участва в изборите като коалиция и не бе регистрирано като партия до април 2002 г. В своя *Доклад за българската бизнес среда* Центърът за бизнес информация за Централна и Източна Европа (ЦБИЦИЕ) предупреждава, че „някои съдилища и служители в правоприлагащи органи са податливи на влияние (политическо или икономическо).“<sup>47</sup> В своя *Доклад за антикорупционните инициативи в България* от януари 2002 г. Програмата за развитие на Обединените нации обаче ни приканва да не правим генерални обобщения за корупцията в съдебната система, като отбелязва, че

Понятието „корумпирана съдебна власт“ не е толкова ясно, както в представите на гражданите, съществуват достатъчно основания да се мисли в

<sup>45</sup> Комисия, *Редовен доклад за 2001 г.*, с. 19

<sup>46</sup> Интервю със служители от Британското посолство, София, 6 февруари: Денис Лийт (първи секретар, Търговски партньори – Великобритания); Кристиан Уинтърбъри (втори секретар); Петър Петров (служител).

<sup>47</sup> Мрежа на ЦБИЦИЕ, *Български търговски гайд за страната, 2002 г.*, с. 71.

полза на това, че не съдиите са причината за проблема, а че самите те са жертви. Това мнение се споделя както от съдиите, така и от висшите служители в органите за правораздаване<sup>48</sup>.

Докладът на Програмата за развитие на Обединените нации показва, че липсата на политическа воля за независима съдебна власт, придружена с неспособност за адекватно реформиране на съдебните процедури, оставя много съдии „на благоволение-то на безскрупулни политици и административни власти“<sup>49</sup>. Това положение се влошава от мизерните средства, отпуснати на съдебната власт: по-малко от 1 % от брутният вътрешен продукт, съотнесен към европейската норма от 3 % до 4 %.<sup>50</sup> Невъзможността на прокуратурата и съдебната система да изпълняват своите функции адекватно (вкл. и това да завършват дела за корупция) произтича вероятно колкото от натиска, оказван върху съдиите, толкова и от корупцията.

## 6. ФИНАНСИРАНЕ НА ПОЛИТИЧЕСКИ ПАРТИИ

Финансирането на българските политически партии е изключително слабо регламентирано. Либералните законови правила за дарения, непрозрачната система за определяне на държавните субсидии и практическата липса на надзор вероятно засилват широко разпространеното незаконно финансиране и корупция, въпреки че преките доказателства за корупция са рядкост.

### 6.1. Нормативна рамка

Въпреки че е направено доста в посока въвеждане на рамка, регламентираща финансирането на българските политически партии, към днешна дата тези усилия не изглеждат достатъчни, за да постигнат осезаеми промени, и поради това продължават да съществуват вратички в правилата за финансиране, придружени от изцяло неефективен контрол.

Финансирането на политически партии е законово регламентирано едва през март 2001 г. с приемането на Закона за политическите партии. Според закона:

- Политическите партии нямат право да извършват стопанска дейност и нямат право на собственост от капитала на дружества, регистрирани по Търговския закон.
- В рамките на една година партиите нямат право да получават анонимни дарения, чиято обща сума е в размер по-голям от 25 на сто от годишната държавна субсидия на съответната политическа партия (вж. по-долу), а партиите, които не получават държавна субсидия – в размер по-голям от 25 на сто от най-малката годишна държавна субсидия. Това беше запазено в закона независимо от вето на президента.
- Партиите нямат право да получават дарения от едно и също физическо или юридическо лице, когато сумата надхвърля 30 000 лв.

<sup>48</sup> D. A. Bilak, *Report of the Evaluation Mission*, p. 19

<sup>49</sup> D. A. Bilak, *Report of the Evaluation Mission*, p. 20

<sup>50</sup> D. A. Bilak, *Report of the Evaluation Mission*, p. 20

- Партиите нямат право да получават средства от предприятия с над 50 на сто държавно или общинско участие или от предприятия и организации, изпълняващи по договор държавна или общинска поръчка.
- Партиите нямат право да получават средства от чужди правителства или чуждестранни държавни предприятия и организации.

Политическите партии имат право на ежегодни субсидии от държавния бюджет. Представените в парламента партии получават сума, пропорционална на броя гласове, които са получили на последните парламентарни избори, какъвто е случаят и с партии, които не са представени в парламента, но са получили не по-малко от 1 % от всички действителни гласове. Общият размер на субсидиите за политически партии се определя ежегодно в Закона за държавния бюджет и се разделя на броя гласове, за да се получи субсидията за всяка партия. Любопитно е, че президентът на Сметната палата заяви пред пресата, че общата държавна субсидия за политически партии в бюджета за 2002 г. е 2,295 милиона евро, които ще се поделят между партиите, отговарящи на изискванията в съотношение 1 лев (0,51 евро) за един глас, въпреки че Държавният бюджет за 2002 г. не съдържа перо, което изрично посочва това. Според тази формула управляващата понастоящем партия ще получи 918 000 евро.

## 6.2. Контрол и наблюдение

Партиите са задължени да представят финансов отчет на Сметната палата за приходите и разходите до 15 март всяка година. В рамките на шест месеца СП трябва да реши дали отчетът е в съответствие със закона. Независимо от това СП няма юридическо задължение да прави публично достояние отчетите или свързана с тях информация и досега не е отговаряла на молби за достъп до отчетите на партиите. Единствената санкция, която се прилага, в случай че партията не подаде финансов отчет, е едногодишно отрязване на субсидиите. Това вероятно мотивира слабо партиите да подават отчети, особено ако – каквото е и общото предположение – разчитат основно на скрити форми на финансиране.

## 6.3. Финансиране на партиите на практика

Широко разпространено е мнението, че голям процент от корупцията и корупционните практики – от непотизъм до създаване на монополи, сенчести приватизационни сделки, политическа намеса в съдебната власт и неконтролиран трафик – са свързани с финансирането на политически партии. Въпреки че цялостната липса на разпоредби за това финансиране до неотдавна беше сериозна предпоставка за такова мнение, доказателствата за начина, по който става финансирането на партиите, са крайни недостатъчни – факт, който е частично причинен от прекалено либералните законови уредба и контрол. Един народен представител от Движението за права и свободи (ДПС), политическа партия, подкрепяна предимно от етническите турци и понастоящем представена в парламента, обвини през октомври 2001 г. един от своите лидери в присвояването на около 400 000 долара от партийния приход. Той беше изключен от политическата фракция в парламента, но продължи своята парламентарна дейност като независим депутат. Отдавна съществува съмне-

нието, че групировките, занимаващи се с незаконен внос и износ, финансират политическите партии<sup>51</sup>.

Проучване, направено през януари 2001 г., откри, че 51 % от търговските компании, очакват незаконното финансиране на партиите да остане на същото ниво и през следващите три години, докато 22 % очакват то да намалее значително и 17 % да нарасне значително<sup>52</sup>.

## 7. ОБЩЕСТВЕНИ ПОРЪЧКИ

Правната рамка на обществени поръчки се е подобрила значително през последните няколко години. От друга страна, процедурите за контрол и търсене на обезщетение в случай на неправомерни решения за възлагане на обществени поръчки продължават да бъдат неефективни и допринасят за система за възлагане на договори, позволяваща тайни спазумения и корупция на високо ниво в огромни размери. Ефективността на новата система е на практика съмнителна без допълнителни промени, но напоследък опитите за по-нататъшни реформи затихнаха.

### 7.1. Нормативна рамка

Първият Закон за обществените поръчки бе приет през 1997 г. и от този момент нататък законодателството в тази сфера се развива много бързо. Последната версия на закона, влязла в сила през януари 2002 г.,<sup>53</sup> предвижда условия за една сравнително развита рамка за възлагане обществени поръчки. През първата половина на 2002 г. с подкрепата на Програма Фар се разработиха допълнителни поправки, чиято цел беше да завърши хармонизирането на законодателството в сферата на обществените поръчки със законодателството на Европейския съюз (*acquis*) и да укрепи институционалния капацитет в структурите и процедурите на Дирекция „Обществени поръчки“ и нейните звена.

Законът се отнася за договори, чиято стойност надхвърля: 306 000 евро за строителни работи, 25 500 евро за покупка на стоки и 15 300 евро за заплащане на услуги. Като общо правило обществените поръчки трябва да бъдат възлагани чрез открита процедура и договорите не могат да бъдат разделяни с цел да се избегне изискването за стойност на договора.

Поръчките могат да бъдат възлагани и чрез ограничена процедура, в която участват фирми, поканени от възложителя след предварителен подбор, ако с оглед на специфичния характер на обекта на поръчката тя може да се изпълни от ограничен брой предприемачи или ако е от сложен технически характер, изискващ последващи технически или технологични спецификации, които трябва да се определят в процеса на изпълнение на договора.

---

<sup>51</sup> Интервю с Алексения Димитрова, репортер, в „24 часа“, 8 февруари 2002 г.

<sup>52</sup> „Витоша Рисърч“ и Център за икономическо развитие, *Глобален преглед на конкурентността*, януари 2001 г., цитирано в: Коалиция 2000, *Доклад за оценка на корупцията, 2001 г.*, с. 20

<sup>53</sup> Закон за обществените поръчки, *Държавен вестник* №97, 28 ноември 2000 г., в сила от 1 януари 2001 г.

Поръчките могат да бъдат възлагани чрез процедура за договаряне, в която възложителят води преговори с една или повече фирми, преминали предварителната селекция. Това се прави при различни обстоятелства, като най-важните от тях са:

- При необходимост от предотвратяване на злоупотреба или бедствие, отстраняване на заплахата за човешкото здраве или живот или на значителна вреда или загуба на имущество.
- Когато обектът на обществената поръчка е свързан с допълнителна доставка от същия предприемач не по-късно от една година след възлагането на основната поръчка и при условие че са спазени голям брой други изисквания, като например когато покупката от различен предприемач може да доведе до несъвместимост или технически разлики в действието и общата стойност на допълнителната поръчка не надхвърля 30 % от първоначалната.
- Когато обектът на обществената поръчка е свързан с повторно предоставяне на услуга или предоставяне на допълнителна услуга, или строителни работи от същия предприемач не по-късно от една година след възлагането на основната поръчка и първоначалната поръчка е била спечелена чрез открита или ограничена процедура, и поканата за търг определя вероятността за допълнителна обществена услуга или строителна дейност.
- Когато откритата или ограничената процедура е била прекратена поради липса на кандидати, поради неспазване на общите условия за участие в процедурата от някой от участниците, ако първите трима кандидати откажат да сключат договор или основанието, на които е била откритата процедурата, се променят по непредвидени причини.

Възложителят може да възложи поръчката чрез процедура на договаряне в случаите, когато:

- Обществената поръчка може да бъде изпълнена от конкретна фирма.
- Обективно невъзможно е да се спазят сроковете за провеждане на открита или ограничена процедура.
- Процедурата засяга извънгаранционни услуги, машинни резервни части, съоръжения или комплексно оборудване.

Законът съдържа голям брой други важни стандартни условия, например забранява добавки към договора, освен ако не възникнат обстоятелства, които са били непредвидими в момента на подписване на договора и поради което договорът е в ущърб на основателните интереси на една от страните.

Процедурата за възлагане на обществена поръчка трябва да бъде проведена от специална комисия, назначена от ръководителя на организацията възложител. Членовете на тази комисия са обхванати от законовите разпоредби, забраняващи наличието на лични интереси в процедурата (напр. специфициране на изискването за затворени кандидатури, строги правила за отваряне на кандидатурите и правото на всеки участник във или кандидат за наддаването да присъства на отварянето на кандидатурите).

До 1 март всяка година службите, обхванати от закона, трябва да подадат до Държавен вестник информация за своите планове за обществени поръчки за предстоящата го-

дина. През 2001 г. беше създаден Регистър за обществени поръчки, който трябва да съдържа информация за всички договори за обществени поръчки, регламентирани от закона. Законът за електронния документ и електронния подпис, влязъл в сила през октомври 2001 г., създаде едно от задължителните условия за възможността за възлагане на обществени поръчки по Интернет<sup>54</sup>. Дирекция „Обществени поръчки“ беше създадена през 2001 г. Нейните служители се назначават от главния секретар на Министерски съвет и дейността ѝ се координира от министъра на държавната администрация. Службата има широк спектър от отговорности, които включват подготовка на нормативни актове, даване на методологични указания, издаване на задължителни инструкции, ако открие нарушение на закона, контрол над изпълнението на обществени поръчки и поддържане на Регистъра за обществени поръчки.

## 7.2. Преглед и одит

Законът за обществените поръчки разглежда съвсем накратко процедурите за жалби и преразглеждане на решения, свързани с възлагането на обществени поръчки. Според закона всеки участник в процедурата може да подаде жалба по Закона за административното производство. На практика това означава, че обезщетение може да се търси единствено чрез съдилищата, и повдига проблемите, разгледани в Раздел 3.2. Законът постановява също, че разглеждането на кандидатурите се извършва от Сметната палата и Държавната агенция за вътрешен финансов контрол. Директорът на Дирекция „Обществени поръчки“ може да се обърне към Агенцията за държавен вътрешен финансов контрол с молба да преразгледа възлагането на някои конкретни поръчки.

И отново, като се има предвид общото състояние на финансовия контрол понастоящем и слабостите в действащите законови разпоредби за административно производство, ефективността на тази рамка в ограничаване на нарушенията в процеса на възлагане на обществени услуги е съмнителна. Една от трите промени в закона, предложени за разглеждане в края на 2001 г., беше свързана със създаване на Държавна агенция за обществени поръчки, чиято цел беше да контролира/надзирава възлагането на обществени поръчки. Всички случаи на обжалване щяха да бъдат докладвани на агенцията, въпреки че тя нямаше да има пълномощия да дава решения по тях. Поправките щяха да въведат други подобрения в закона, напр. задължението на възлагащата страна да обясни на участниците в процедурата своя избор за изпълнител и забраната за произволни промени в условията на процедурата по възлагане на обществени поръчки. За съжаление предложенията бяха отхвърлени през март 2002 г. от икономическата комисия в парламента. Друга слабост в Закона за обществените поръчки е свързана с недостатъчната строгост на санкциите в него. Най-сериозната санкция се прилага, в случай че не е спазен срокът за провеждане на процедурата за обществена поръчка, което е наказуемо с глоба от 510 до 2550 евро. Службите, които неправомерно възлагат поръчки чрез директни преговори, се наказват с глоба от 510 до 1530 евро. Не е включена клауза за анулиране на поръчки, възложени в разрез с изискванията на Закона за обществените поръчки.

---

<sup>54</sup> Вж. <[http://www.csd.bg/publications/law/law\\_e.htm](http://www.csd.bg/publications/law/law_e.htm)>

### 7.3. Корупция

Корупцията продължава да бъде сериозен проблем в сферата на обществените поръчки и това се дължи частично на липсата на какъвто и да било нормативен акт в тази област до 1997 г. Настоящото законодателство продължава да бъде широко критикувано дори и след поправките към закона от 1997 г. В проучване, направено през януари 2001 г., половината от анкетираните фирми посочват, че са необходими допълнителни плащания и подкупи, за да бъде им възложена обществена поръчка или за да получат лиценз<sup>55</sup>.

На практика подобренията в нормативната уредба вероятно не са довели до ограничаване на широко разпространените тайни договорености. Според главния финансист на една международна организация с представителство в София повсеместните тайни договорености увеличават средно с 20 % цената на всеки договор, който организацията сключва.

През ноември 2000 г. наяве излезе огромен скандал, свързан с корупция, когато „Джейлан“, турска строителна фирма, заяви, че е дала подкупи в общ размер от 58,8 милиона евро, някои от които на висши правителствени служители, за да ѝ бъдат възложени големи строителни поръчки. Една от тях я превърна в основния предприемач по проекта „Горна Арда“ в рамките на междуправителствено споразумение с Турция. Фирмата направи тези обвинения публично достояние, когато правителството реши да прекрати договора при започването на процедури по обявяването ѝ в несъстоятелност<sup>56</sup>.

По време на президентските избори през ноември 2001 г. Централната избирателна комисия трябваше да прекрати своя договор с частна фирма, която бе наета да обработи резултати от изборите, след като се оказа, че фирмата няма технически капацитет да изпълни поетия ангажимент<sup>57</sup>. Представител на Гражданска инициатива за свободни и честни избори публично заяви подозрението си, че някои от членовете на ЦИК са взели подкупи от фирмата<sup>58</sup>.

Някои компании за информационни технологии също са подали оплаквания чрез Българската асоциация за информационни технологии във връзка със софтуерни поръчки, които разкриват подробности за явни нарушения на законодателството за обществените поръчки от страна на парламента и министерствата на финансите, на земеделието и горите, и на здравеопазването<sup>59</sup>.

<sup>55</sup> „Витоша Рисърч“ и Център за икономическо развитие, *Преглед на глобалната конкурентност*, януари 2001 г.; цитирано в: Коалиция 2000, *Доклад за оценка на корупцията, 2001 г.*, с. 47

<sup>56</sup> Г. Александрова, „Чок селям, Джейлан“, в. „Капитал“, 13 ноември 2000 г.

<sup>57</sup> В. „Сега“, 13 ноември 2001 г.

<sup>58</sup> В. „Труд“, 16 ноември 2001 г.

<sup>59</sup> В. „Стандарт“, 11 юли 2001 г.



## 8. ДЪРЖАВНА СЛУЖБА

България страда от сериозни проблеми с корупцията в голям брой държавни служби. Българската митническа администрация е очевидно по-силно засегната от корупцията, отколкото която и да било друга обществена институция, а правителството я определи за приоритетна сфера в борбата с корупцията. Въпреки това съществуват индикации, че правителството е неспособно да завърши ефективна реформа срещу въздействието на групировки с мощни интереси в настоящия момент. Лицензите и разрешителните продължават да създават сериозни пречки за развиването на бизнес, въпреки че правителството е в процес на осъществяване на важни реформи в сферата на лицензирането.

### 8.1. Полиция

Българската полиция се счита за една от най-корумпираните институции в България според направените проучвания (вж. Раздел 1.2.), а взимането на подкупи от КАТ е особено проблематична област<sup>60</sup>. Българските правоприлагащи органи неотдавна започнаха да създават отдели за вътрешен контрол, за да се справят с корупцията, но тези опити са все още разпокъсани и не съществува координирана стратегия. Настоящото правителство назначи за главен секретар на Министерство на външните работи широко уважаван бивш служител от системата на МВР. Една от задачите му е да разработи стратегия за борба с корупцията в полицията. През 2001 г. Министерството положи сериозни усилия да включи голям брой антикорупционни приоритети в Националната стратегия за противодействие на корупцията. Например в рамките на своя инспекторат министерството създаде специално звено за вътрешно наблюдение и превенция на корупцията. Министерството разработи и Кодекс за поведение на полицаите с текстове, засягащи корупцията.

### 8.2. Агенция „Митници“

Незаконният внос и износ, които бяха институционализирани от Държавна сигурност по време на комунистическия режим, процъфтяха в отговор на рязко увеличеното търсене на вносни стоки след 1989 г. В резултат на това митническата администрация беше подложена на много по-голям корупционен натиск, отколкото всяка друга сфера на публичната администрация през изминалото десетилетие<sup>61</sup>. Освен това, както и в съседна Румъния, ембаргото в Югославия доведе до масиран и високо доходоносен незаконен износ на петрол и други продукти през 90-те години<sup>62</sup> и беше улеснен от активното или пасивното съгласие на висши държавни служители. Симбиозата между корупция и незаконен внос и износ става повсеместна поради

---

<sup>60</sup> Една редакторска статия в седмично издание на английски език посочи широко разпространената практика да се дават между 5 и 10 евро, за да се избегне издаването на актове от Пътна полиция; вж. „Корупция 101“, *Sofia Echo*, 31 август 2001 г.

<sup>61</sup> Информация за незаконен внос и износ и техния произход в България има в материал от Център за изследване на демокрацията на: <[http://www.csd.bg/publications/corrupt\\_1\\_e\\_cont.htm](http://www.csd.bg/publications/corrupt_1_e_cont.htm)>

<sup>62</sup> Нейчо Неев, бивш вицепремиер в кабинета на Любен Беров през 1993–1994 г., беше разследван през януари 2002 г. във връзка с криминални нарушения на югославското ембарго и подозрения в сделки, свързани с корупция в огромни размери.

незаконното взаимодействие между извършителите и държавните служители практически на всички нива, както посочва един доклад, публикуван през 2000 г.<sup>63</sup> Незаконният внос подхранва сивата икономика, която представлява почти 35 % от брутният вътрешен продукт<sup>64</sup> и според изявление, направено през 2001 г. от бившия директор на Агенция „Митници“ пред медиите, ежегодно в България се внасят стоки на стойност около 1,08 милиарда евро – сума, която е приблизително равна на една четвърт от годишния държавен бюджет<sup>65</sup>. Предприетите от предишните правителства мерки за борба с корупцията в Митническата служба бяха като цяло неефективни. Според Генерална дирекция „Митници“ (сега Агенция „Митници“) от октомври 1997 до октомври 1999 г. 102 митнически служители са били уволнени за „доказани тежки нарушения“ на нормативните разпоредби в тази сфера<sup>66</sup>. Доклад от 2000 г. прави изчисление, че 86 % от чуждестранните цигари, внесени в България през 1998 г., са били внесени незаконно<sup>67</sup>, а един от авторите му неотдавна изчисли, че за 2001 г. процентът е 90 %. От друга страна, незаконният внос на висококачествени алкохолни напитки спадна от около 100 % на 20–30 % в резултат на закона, постановяващ митата да се определят въз основа на алкохолното съдържание, а не според обявената стойност, както беше по-рано.

Правителството определи като един от най-важните си приоритети в борбата с корупцията подобряването на митническата администрация. През август 2001 г. то назначи Емил Димитров, бивш ревизор от Министерство на финансите, за директор на Агенция „Митници“. По време на предишното правителство г-н Димитров написа заклеяващ доклад за митническата администрация и беше принуден да подаде оставка. Правителството създаде също отдел „Вътрешен контрол“ в рамките на Агенция „Митници“ и даде нови пълномощия за разследване на митническите служители. Вече са налице не малък брой уволнения на митнически служители. Напр. през ноември 2001 г. г-н Димитров обяви, че ще уволни ръководителя на Регионалната митническа служба в Русе и ще смени някои от митническите служители там, след като беше потвърдено, че в Русе са били събирани средства за подкуп на високопоставен служител в Митническата служба в София<sup>68</sup>. Също през ноември Агенцията откри денонощна гореща линия, за да улесни подаването на сигнали за корупция.

Част от правителствения план беше да получи консултации за реформата в Агенция „Митници“ от западноевропейски експерти. Финансовият министър Милен Велчев дори предложи митническата дейност да бъде възложена на чуждестранни фирми<sup>69</sup>. Всъщност през ноември правителството обяви договор с британската консултантска агенция „Краун Ейджънтс“, която да консултира реформата в Агенция „Митници“. Договорът обаче провокира остра реакция от опозицията на ОДС (предишната управляваща партия). През март 2002 г., четири месеца след обявяването на договора, ОДС подаде молба до главния прокурор за разследване на договора, както и петиция

<sup>63</sup> Вж. Център за изследване на демокрацията, *Корупция и незаконен трафик контрол и превенция*, София 2000 г.

<sup>64</sup> Център за изследване на демокрацията, *Корупция и незаконен трафик контрол и превенция*, с. 35

<sup>65</sup> В. „Труд“, 22 август 2001 г.

<sup>66</sup> Център за изследване на демокрацията, *Корупция и незаконен трафик контрол и превенция*, с. 17

<sup>67</sup> Център за изследване на демокрацията, *Корупция и незаконен трафик контрол и превенция*, с. 43

<sup>68</sup> I. Vatahov, „Customs bribes alleged in Rousse“, *Sofia Echo*, 9 November 2001

<sup>69</sup> I. Vatahov, „Customs to be foreign-run?“ *Sofia Echo*, 3 August 2001

за създаването на парламентарна комисия за разследване. В резултат на тези събития г-н Димитров връчи своята оставка.

Общото схващане за опозиционната позиция на ОДС беше, че тя е мотивирана от опасността техни членове да бъдат разследвани за митнически злоупотреби, извършени по време на управлението на ОДС. Ситуацията стана още по-неясна, когато Димитров също заяви своето несъгласие с договора, който беше спечелен без обществен търг – и след оставката си обяви, че са му били предлагани 306 000 евро годишно, за да не се намесва в сделката с „Краун Ейджънтс“<sup>70</sup>.

При тези обстоятелства изглежда, че антикорупционните стремежи в най-приоритетната за правителството сфера са поотслабнали и перспективите за реформиране на Агенция „Митници“ и разкъсване на връзките между силните групировки и канали за нелегален внос и износ, в които са замесени митнически служители, са несигурни.

### 8.3. Събиране на данъци

В медиите не са били отправяни никакви сериозни обвинения за корупция в данъчната администрация. Проучвания, правени с цел идентифициране на нарушители, посочват, че с течение на времето данъчните власти са станали по-малък източник на корупционен натиск. Независимо от това гражданите все още посочват данъчните служби сред десетте най-силно корумпирани държавни служби в страната<sup>71</sup>.

### 8.4. Здравеопазване

Според резултатите от проучвания почти половината от населението счита, че повечето или почти всички лекари са въввлечени в корупция. (вж. Раздел 1.1.). Резултатите от проучвания с цел идентифициране на нарушителите през май 2002 г. показват, че сред обществото се е засилило убеждението за нарастване на корупцията в здравеопазването. Само митническите служители и държавните служители са посочени преди лекарите като упражняващи най-висок корупционен натиск<sup>72</sup>. Докладът за антикорупционните инициативи в България на Програмата за развитие на Обединените нации от януари 2002 г. цитира гражданите, според които болничните заведения и лекарите са силно въввлечени в корупция в резултат на това, че са подчинени на Министерство на здравеопазването и не носят отговорност пред никого на местно ниво<sup>73</sup>. Една сфера, която привлече особено голямо вниманието във връзка с корупцията, са погребалните служби<sup>74</sup>.

Правителството осъзна проблемите с корупцията в тази сфера – през юли 2001 г. министърът на здравеопазването даде интервю, в което призна наличието на корупция

---

<sup>70</sup> I. Vatahov, „Dimitrov attacks Crown Agents contract,“ *Sofia Echo*, 22 March 2002

<sup>71</sup> Корупционни индекси на Коалиция 2000, май 2002 г., <[http://www.online.bg/vr/crl/corr\\_ind\\_05E.htm](http://www.online.bg/vr/crl/corr_ind_05E.htm)>

<sup>72</sup> Корупционни индекси на Коалиция 2000, май 2002 г., <[http://www.online.bg/vr/crl/corr\\_ind\\_05E.htm](http://www.online.bg/vr/crl/corr_ind_05E.htm)>

<sup>73</sup> D. A. Bilak, Report of the Evaluation Mission, p. 12

<sup>74</sup> „Корупция 101“, *Sofia Echo*, 31 август 2001 г.

в системата на здравеопазването (в. „Стандарт“, 11 юли 2002 г.). Интересно е обаче, че независимо от социалната чувствителност към тази обществена служба почти не съществуват антикорупционни политики, формулирани от правителството, в тази сфера. Здравеопазването дори не е посочено като една от целевите сфери в Националната стратегия за противодействие на корупцията, приета през октомври 2001 г.

Разпоредбите за подкуп в Наказателния кодекс важат и за лекарите. Няколко лекари бяха подведени под съдебна отговорност – според наличните данни, но само един беше осъден, и то с условна присъда.

## 8.5. Образование

Според проучвания от май 2002 г. служителите в сферата на образованието са на четвърто място по взимане на подкупи, въпреки че резултатите от това проучване посочват и известна положителна промяна. Според някои статии в пресата най-широко разпространените форми на корупция във висшето образование са свързани с натиска, оказан върху студентите да купуват учебни помагала от определени издателства и „купуването“ на изпити<sup>75</sup>. Според информация, дадена от Сметната палата на Министерство на образованието и науката, корупцията продължава поради леките наказания за нарушителите.

Въпреки че правителството осъзна наличието на проблеми, свързани с корупцията, системата на образованието не е изрично посочена като целева сфера в Стратегията за противодействие на корупцията на правителството.

## 8.6. Лицензиране

Лицензите и разрешителните продължават да са значителна пречка пред развиването на бизнес в България. В системата за лицензионни режими няма прозрачност; броят на преброените съществуващи режими варира между 450 и 526, като държавата може да създаде лицензионни режими с наредба и да ги запази дори след като законът, с който наредбата е влязла в сила, е отменен<sup>76</sup>.

Една от основните пречки за развитието на икономиката са прекомерните административни изисквания за предприемачите... последните бизнес проучвания посочват, че лицензите и административните изисквания представляват тежък товар за частния сектор и най-вече за дребния бизнес<sup>77</sup>.

*Докладът за антикорупционните инициативи в България* на Програмата за развитие на Обединените нации подкрепя това мнение, като посочва, че са необходими около 30 документа от различни институции, за да се започне малък бизнес<sup>78</sup>. Мнението е,

<sup>75</sup> В. „Сега“, 19 април. 2002 г., редакторска статия.

<sup>76</sup> Коалиция 2000, *Доклад за корупцията 2001*, с. 48

<sup>77</sup> ЦБИЦИЕ, *Национален търговски гид, 2002 г.*, с. 7

<sup>78</sup> D. A. Bilak, Report of the Evaluation Mission, p. 13

че корупцията е широко разпространена в различни етапи от този процес, като например получаване на разрешително от службите за безопасност<sup>79</sup>.

Предишното правителство преразгледа лицензионните режими и опрости 121 от тях през 2000 г. През 2001 г. както старото, така и новото правителство обещаха да преразгледат лицензионните режими. До началото на 2002 г. правителството беше направило необходимия анализ на съществуващите режими, за да изпълни обещанието си<sup>80</sup>. През май 2002 г. правителството създаде вътрешно министерска работна група, която да се занимае със законовите разпоредби за лицензите и регистрациите, и обяви, че ще отмени 74 лицензии и ще опрости процедурите за 120 други. До юни 2002 г. този ангажимент не бе изпълнен.

## 9. РОЛЯ НА МЕДИИТЕ

Правният контекст е като цяло благоприятен по отношение на медиите, въпреки че някои законови положения могат да попречат на свободата на словото. Приемането на Закона за достъп до обществената информация през 2000 г. бе важна добавка към него. Въпреки това други закони и разпоредби, които бяха приети напоследък, могат да противодействат на ефективността на този закон. Независимостта на излъчванията на обществените медии продължава да бъде сериозна грижа, тъй като политическото влияние изключва като цяло елемента на разследване в тях.

### 9.1. Свобода на печата

Българската конституция гарантира свободата на изразяване и свобода на печата и другите средства за масова информация<sup>81</sup>. Въпреки това някои законови изисквания пречат директно на разследващата журналистика. И по-конкретно Наказателният кодекс позволява налагане на глоба до 15 000 лева за публична обида на или от длъжностно лице<sup>82</sup> и вече са налице няколко случая, в които бяха наложени глоби на журналисти.

Въпреки че според закона журналистите имат правото да запазят в тайна своите източници на информация, в някои случаи властите се опитват да наложат разкриването им. Напр. в „24 часа“ публикува материал, в който се изказва подозрение, че една НПО, ръководена от съпругата на тогавашния председател на Народното събрание, не плаща данък на Софийска община (в „24 часа“, 24 май 2000 г.). В анкетата, проведена сред журналистите от Коалиция 2000 през следващата седмица, този материал беше посочен като най-добрият материал по въпросите на корупцията за седмицата. Съпругата на председателя на Народното събрание заведе дело срещу в. „24 часа“ и съдът постанови Коалиция 2000 да разкрие имената на журналистите, които бяха участвали в анкетата. До май 2002 г. съдът не беше предприел допълнителни действия<sup>83</sup>.

<sup>79</sup> Интервю с Алексения Димитрова, репортер във в. „24 часа“, София, 8 февруари 2002 г.

<sup>80</sup> Интервю с Руслан Стефанов, директор проекти, Институт за икономическа политика, София, 8 февруари 2002 г.

<sup>81</sup> Конституция на Република България, чл. 40 и 41

<sup>82</sup> Наказателен кодекс, чл. 148

<sup>83</sup> В. „24 часа“, 24 май 2000 г.

## 9.2. Достъп до информация

Достъпът до информация се е подобрил значително със Закона за достъп до обществена информация, приет през 2000 г., с помощта на „Програма достъп до информация“, една от мащабните организации на гражданското общество в България<sup>84</sup>. Достъпът обаче в много случаи продължава да бъде затруднен и може да бъде изложен на риск от други промени в законите и разпоредбите, приети напоследък.

Според Закона за достъп до обществената информация (ЗДОИ), приет през 2000 г., всички правителствени органи, субекти на публичното право и юридически лица, финансирани от държавния бюджет, са задължени да предоставят обществена информация при поискване в рамките на 14 дни. Обществената информация се дефинира като всяка информация, свързана с общественния живот, и която дава възможност на гражданите да имат собствена преценка за дейностите на лицата, за които се отнася законът. Значението на „общественозначима информация“ се интерпретира сравнително широко в малкия брой дела, разгледани в съда.

Законът изброява някои изключения: вътрешни подготвителни документи; държавни и други тайни, защитени от закона; документи, засягащи интересите на трети страни (като правата и репутацията на трети лица) и търговски тайни. Достъпът до обществена информация не може да бъде използван „срещу националната сигурност, общественения ред, здравето и морала.“ Въпреки че ЗДОИ дава възможност на администрацията да взема решения по „целесъобразност“ само по вътрешни подготвителни документи, много служители все още интерпретират упоменатите изключения широко, напр. Министерство на финансите отказа да разкрие пред журналистите дали народни представители са платили данъци за сделка с недвижимо имущество на основание, че информацията е „служебна тайна“.

Приетият през април 2002 г. Закон за защита на класифицираната информация (ЗЗКИ) регламентира допълнително случаите, в които може да бъде отказан достъп до обществена информация. ЗЗКИ дефинира държавна тайна и служебни тайни:

- Държавна тайна е информацията, определена в списъка по Приложение № 1, нерегламентираният достъп до която би създал опасност за или би увредил интересите на Република България, свързани с националната сигурност, отбраната, външната политика или защитата на конституционно установения ред.
- Служебна тайна е информацията, създавана или съхранявана от държавните органи или органите на местното самоуправление, която не е държавна тайна, нерегламентираният достъп до която би се отразил неблагоприятно на интересите на държавата или би увредил друг правнозащитен интерес.

(2) Информацията, подлежаща на класификация като служебна тайна, се определя със закон.

(3) Ръководителят на съответната организационна единица в рамките на закона обявява списък на категориите информация по ал. 2 за сферата на дейност на организационната единица. Редът и начинът за обявяване на списъка се определят в правилника за прилагане на закона.

<sup>84</sup> „Програма достъп до информация“ беше водещата организация в обществения дебат за приемането на Закона за достъп до обществена информация. Вж. <<http://www.aip-bg.org/discuss.htm>>

Единственият случай, в който служителите могат да взимат решения „по целесъобразност“, е, когато трябва да решат дали определена информация може да бъде класифицирана като служебна тайна, т.е. когато трябва да решат дали нейното разкриване ще оцети друг интерес, защитен от закона. В този случай Законът за защита на класифицираната информация предвижда извършване на проучване за надеждност (harm test).

Гражданите могат да обжалват отказа за предоставяне на информация пред институцията, която е отказала информацията, и след това пред съда. Тази жалба също се подава чрез същата институция, като по този начин отново ѝ се предоставя шанс да даде достъп, преди да препрати жалбата. До април 2002 г. фондация „Програма достъп до информация“ регистрира 716 отказа да се осигури информация според предписанията на закона. Най-голям брой откази са били без основание – 173 случая, от които в 111 случая като причина за отказа е била посочена инструкция/заповед от по-висшестоящ; случаи, в които решението не е било в компетенциите на служителя – 78; или на основание, че информацията е административна тайна – 51. Най-голям брой откази е имало от териториалните клонове на органите на централната власт – 189, следвани от местната администрация – 101, органите на централната власт – 68, съдилищата – 67, и юридически лица – 57. През април 2002 г. „Програма достъп до информация“ оказва помощ в 27 случая на обжалване и само един от тях засягаше журналист. През март 2002 г. жалбата, подадена от журналист срещу отказа на правителството да предостави протоколите от заседание на Министерския съвет, предстоеше да бъде разглеждана от Висшия административен съд.

Законът за достъп до обществената информация доведе на практика до съществени различия в достъпа до информация. Някои от важните случаи, в които законът гарантира достъп, включват: при поискване на пълната документация по приватизационни договори и официалното обявяване на Доклада на Сметната палата за изразходване на средствата на ЕС. Според журналистите законът вече е оказал голямо влияние и достъпът до информация се подобрява<sup>85</sup>. „Програма достъп до информация“ (ПДИ) има важна роля в информиране на гражданите за техните права по закона и указване на помощ при изискване на информация и обжалване в случай на отказ<sup>86</sup>.

Според ПДИ случаите, в които продължава да бъде трудно да се получи информация, са, когато такава се иска от институциите на централната власт и когато тя засяга финансови и бюджетни въпроси. Службата за държавен вътрешен контрол в Министерството на финансите определя отчетите от финансови ревизии като секретни, а Сметната палата не е осигурила финансовите отчети на политическите партии, декларациите за имуществото на народните представители и други отчети от финансови ревизии, въпреки че са ѝ били поискани. Обществените служители не са мотивирани да разкриват обществена информация. Кодексът включва задължението на служителите да бъдат лоялни към своята институция, което може също да противоречи на законите разпоредби за свобода на информацията<sup>87</sup>. Новият Закон за защита на личните данни, който влезе в сила през януари 2002 г., може също да създаде проблеми, тъй като съдържа клауза, която дефинира данните, създадени по време на изпълняване на служебните

<sup>85</sup> Интервю с Алексения Димитрова, репортер във в. „24 часа“, София, 8 февруари, 2002 г.

<sup>86</sup> Вж. уеб сайта на фондация „Програма достъп до информация“ <<http://www.aip-bg.org>>

<sup>87</sup> Интервю с Гергана Жулева, изпълнителен директор на „Програма достъп до информация“, 8 февруари 2002 г.

задължения в рамките на някоя обществена институция като лични<sup>88</sup>. Все още е рано да се каже дали тази клауза ще ограничи достъпа до обществена информация.

### 9.3. Разпоредби за ефирно излъчване

Българската национална телевизия (Канал 1) и Българското национално радио са дефинирани като „национални обществени телевизионен и радио оператори“<sup>89</sup>. Те са държавна собственост<sup>90</sup> и се финансират от държавата<sup>91</sup>.

#### *Лицензиране и контрол*

Правната рамка за ефирно излъчване е била преразглеждана предимно по политически съображения. Според Закона за радиото и телевизията Съветът за електронни медии назначава генералните директори на Българска национална телевизия и Българско национално радио и одобрява състава на техните съвети. Съветите са съставени от девет членове – петима, назначени от Народното събрание, и четирима от президента. Не съществуват нормативни изисквания за излъчването на кандидати и назначенията са обикновено политически обусловени. Членовете на съвета обикновено се избират за шест години<sup>92</sup>.

На практика съветът е по-скоро отражение на съотношението между политическите сили в парламента и президентството, отколкото независим регулатор. Поради това назначаването на един непопулярен, но политически приемлив генерален директор на Националното радио в началото на 2000 г. доведе до стачка на служителите в радиото, оттегляне на кандидатурата му и оставката на председателя на съвета.

През 2001 г. правителството подготви изменения на закона, които да задължават обществените медии да гарантират плурализъм на представяните гледни точки. Въпреки това предложението нямаше да реши проблема с политическото влияние на съвета и поради това беше критикувано от Съвета на Европа, според който са необходими специални разпоредби за предотвратяване на неправомерното влияние на правителството върху управляващите органи на медиите, чиито членове трябва да бъдат назначавани на демократичен и прозрачен принцип<sup>93</sup>.

### 9.4. Корупция в медиите

Корупцията в медиите е един сам по себе си сериозен проблем, който може да включва както ограничаване на броя журналисти, чиито разходи се покриват от държавата, за да правят репортажи за официални посещения в други държави, така и стандартни

<sup>88</sup> Закон за защита на личните данни, чл. 2

<sup>89</sup> Закон за радиото и телевизията, в сила от 24 ноември 1998 г., изменен и допълнен на 9 ноември 2001 г., чл. 7

<sup>90</sup> Закон за радиото и телевизията, чл. 42, ал. 2

<sup>91</sup> Закон за радиото и телевизията, чл. 70

<sup>92</sup> Закон за радиото и телевизията, чл. 29

<sup>93</sup> Цитирано в: в. „Банкер“, 6 октомври 2001 г.



проблеми, свързани със скритата реклама. Журналистите определят широката медийна кампания срещу договора между правителството и британската компания „Краун Ейджънтс“ (вж. Раздел 8.2.) като поръчкова и показателна за влиянието на лобито, противопоставящо се на реформата в Агенция „Митници“<sup>94</sup>.

## 9.5. Медии и корупция

Медиите и най-вече пресата имат съществен принос за централното място на корупцията в обществената дебат. Въпреки че разследващата журналистика не е добре развита, пресата направи публично достойно множество случаи на корупция на високо ниво. Напр. след като в „Сега“ разкри незаконни сделки за недвижимо имущество между Община София и семейството на Юлия Берберян, бивш народен представител от тогавашното правителство на власт, тя беше задължена да изплати дължимите данъци и беше разследвана в началото на 2002 г. (вж. Раздел 4.5.).

## 10. ПРЕПОРЪКИ

Изброените по-долу препоръки са от особена важност за България. Останалите препоръки, отнасящи се за всички страни кандидатки, са поместени в Част 5 на Общия доклад.

1. Увеличаване на усилията за реформа в митническата администрация, ако е необходимо чрез наемане на чуждестранен изпълнител.
2. Завършване на административната реформа с цел да се дефинират отговорностите, да се прехвърлят част от функциите на централната власт към органите на местно самоуправление и да се осигурят ефективни механизми за търсене на обезщетение за вреди, причинени от незаконни актове или действия на администрацията.
3. Прилагане на мерки за превенция на неконтролираното лобиране и най-вече реформа по отношение на начините за финансиране на политическите партии.
4. Осъществяване на реформа в съдебната система, включваща не само антикорупционни мерки, но и ангажимент за постигане на независимост на съдебната власт и обезпечаването ѝ с достатъчно ресурси.
5. Въвеждане на независим контрол в сферата на обществените поръчки и ефективни санкции при нарушаване на нормативната уредба на обществените поръчки.

---

<sup>94</sup> Кръгла маса на институт „Отворено общество“, София, 7 февруари 2002 г.





