

РЕЗЮМЕ

Продължаващата агресивна война на Русия срещу Украйна засили съществуващото геополитическо напрежение през 2022 и през 2023 г., като разкри **трайните недостатъци на върховенството на закона** и други пропуски в управлението в Югоизточна Европа (ЮИЕ-9¹⁹⁵). Това, от своя страна, стимулира усилията за подновяване на изоставения процес на интеграция и консолидация в ЕС, който служи като основен двигател на реформите за добро управление в региона. Настоящият доклад се основава на международни и европейски мерки¹⁹⁶ за укрепване на върховенството на закона и подчертава критичните области на въздействие, които могат да бъдат постигнати чрез публично-частни партньорства. Настоящият втори доклад за доброто управление в Югоизточна Европа се фокусира върху **инструментите за обработка на големи масиви от данни**, необходими за установяване на наличието на незаконно придобито имущество, укрито от политически значими лица¹⁹⁷. Тези инструменти биха могли да помогнат за **противодействие на завладяването на държавата и медиите в региона** и да предотвратят заплахата за евроатлантическата демократизация на Югоизточна Европа, авторитарните тенденции и чуждото зловердно влияние.¹⁹⁸

¹⁹⁵ България, Хърватия, Унгария, Румъния, Албания, Босна и Херцеговина, Северна Македония, Черна гора и Сърбия.

¹⁹⁶ Вж.: European Commission, *2022 Rule of Law Report*, 13 July 2022. European Commission, *European Democracy Action Plan: making EU democracies stronger*, 3 December 2020; Court of Justice of the European Union, *Press Release: Measures for the protection of the Union budget*, 16 February 2022; White House, *United States Strategy on Countering Corruption*, December 2021; U.S. Department of State, *Western Balkans Sanctions*, Office of Economic Sanctions Policy and Implementation, 3 October 2022; U.S. Department of the Treasury, *Treasury Sanctions Influential Bulgarian Individuals and Their Expansive Networks for Engaging in Corruption*, 2 June 2021; U.S. Department of State, *The Summit for Democracy*, 2022; and International Anti-Corruption Conference, *The Washington Declaration: Uprooting Corruption, Defending Democratic Values*, 12 December 2022.

¹⁹⁷ Първият проект SEE Good Governance беше публикуван през 2022 г. и имаше за цел да разкрие как се генерира незаконно богатство. За повече информация вж.: Минева, Д. и др., *Обществените поръчки в Югоизточна Европа: Механизми, „червени флагове“ и държавни предприятия в енергийния сектор*, София: Център за изследване на демокрацията, 2022.

¹⁹⁸ Център за изследване на демокрацията, *Противодействие на Кремълския наръчник в Европа след руската инвазия в Украйна*, Policy Brief No. 115, октомври 2022.

Декларациите за имущество като инструмент за превенция на корупцията и оценка на риска

Декларациите за имуществото са силен, но все още **недостатъчно използван инструмент за предотвратяване на корупцията и незаконното финансиране** сред държавните служители, и по-специално сред лицата, заемащи висши длъжности в ЮИЕ-9. Медиите и гражданското общество в региона, както и международните организации, непрекъснато разследват и докладват за многобройните очевидни различия между стандарта на живот на политиките и техните семейства и това, което те официално декларират пред обществеността като имущество и доходи. Всички държави от ЮИЕ-9 разполагат с правна рамка, която регламентира декларирането на имуществото като част от антикорупционния инструментариум. Тези разпоредби обаче **рядко се прилагат последователно** и често водят до краткотрайни годишни скандали или кампании за репресии срещу политически опоненти. В настоящия доклад се анализира правната и институционалната рамка на декларациите за имущество и се предлагат политически решения за преодоляване на недостатъците на инструмента, с цел той да може да се прилага ефективно за борба със завладяването на държавата и корупцията.

Верификация и проверка на декларации за имущество и доходи

Някои политически значими лица, както и други категории държавни служители в ЮИЕ-9, **не са задължени да декларират имуществото си** и в резултат на това богатството им остава скрито за държавните институции и широката общественост. Този проблем е най-силно изразен по отношение на **висшите мениджъри, директорите и членовете на управителните съвети на държавните дружества**. Тези лица не са задължени да декларират имуществото си в Сърбия (освен ако не са назначени от правителството) и в Босна и Херцеговина. Освен това, въпреки продължаващите правни усилия, информацията,

която лицата са задължени да декларират, рядко е всеобхватна, което възпрепятства правилното прилагане на законодателството. В целия регион съществуват **законови вратички**, позволяващи избягване на декларирането на информация, свързана с имущество или други средства. Например в Унгария невинаги е необходимо да се декларират заеми от частни лица, а подаръците за близки членове на семейството изобщо не се оповестяват публично.¹⁹⁹ В България и в Хърватия съпрузите и съжителстващите лица не са законово задължени да информират партньорите си за притежаваните от тях активи, което предоставя възможност за избягване на декларирането. Както в Унгария, така и в Северна Македония, от задължените лица се изисква да декларират притежаването на акции в дружества, но не и активите. По този начин лични активи могат да бъдат формално записани като собственост на дружеството.

Често срещани форми на **укриване на активи** включват прехвърлянето им на членове на семейството или близки роднини и/или улесняване на „генерирането“ на незаконно богатство чрез осигуряване на преференциално третиране или друга форма на конкурентно предимство за разширеното семейство. В повечето от анализирани държави обаче е необходимо да се декларират и съответно проверяват от отговорните органи само активите, притежавани от съпрузи, съжителстващи лица и понякога – от деца. В Румъния децата не се включват в декларациите за имущество след навършване на пълнолетие, което затруднява установяването на конфликт на интереси или потенциално скрито притежание на активи. Родителите на политически значимите лица се проверяват в около половината от държавите.

В повечето държави от ЮИЕ-9 има процедури за съвременно подаване на декларации за имущество и за извършване на първоначална проверка за несъответствия между доходите и декларираното

имущество (напр. „аритметично-логическа“ проверка в Албания). **В нито една от деветте анализирани държави обаче не съществува система за цялостни одити на начина на живот.** Това до голяма степен се дължи на липсата на достатъчно човешки ресурси, които да могат да извършват задълбочени проверки, включително кръстосани проверки в множество регистри на национално равнище и в чужбина. Този проблем се изостря от големия брой лица, задължени да подават декларации в някои от държавите от ЮИЕ-9 – например около 300 000 в Румъния²⁰⁰ от 2022 г. Проверките следва да се задействат и от анонимни сигнали за незаконно обогатяване, подадени от трети страни (граждани, организации на гражданското общество, статии в медиите и т.н.). Съгласно националните закони обаче **анонимни сигнали не се приемат** в България, Северна Македония и Румъния. В Босна и Херцеговина такива проверки се очакват по закон, но не винаги се извършват на практика. В Унгария се проверяват само сигнали, подкрепени с убедителни доказателства.

Често срещан вид нарушение е **несъответствието между реалната пазарна стойност на активите и цената на придобиване**, записана в официалните документи за покупка/собственост. В някои случаи двуетажни вили са декларирани като „винарски изби“ в Унгария.²⁰¹ В България скандалът, станал широко известен като „Апартаментгейт“, доведе до свалянето на редица висши политически и правителствени фигури от техните постове, тъй като те бяха декларирали придобиването на активи на силно занижени стойности.²⁰² Проверката, сравнението и доказването на несъответствие между пазарната и счетоводната стойност на активите е сложна процедура, за която органите рядко имат достатъчно знания и капацитет. Ето защо разследващите журналисти и гражданското общество продължават да

¹⁹⁹ Cseke, B., „Sziijártó megépitette a műfüves focipályát a balatoni nyaralóhoz, de alig látják mostanság a faluban“ [Sziijártó е построил футболно игрище с изкуствена трева за ваканционния дом на езерото Балатон, но в момента то почти не се вижда в селото], *telex.hu*, 2021.08.12.; Oroszi, B. and Gergely, M., „Saját lábон forgó palota – feltártuk a hatvanpusztai Orbán-uradalom titkait“ [Дворецът сам по себе си – разкрихме тайните на Орбан в Хатванпуца], *hvg.hu*, 2021.06.24.

²⁰⁰ Agenția Națională de Integritate (A.N.I.), *Raport Anual de Activitate, 2021* [Румъния, Национална агенция за интегритет, Годишен доклад за дейността, 2021 г.]; През изборните години всички кандидати в Румъния също трябва да подават декларации, което допълнително увеличава техния брой.

²⁰¹ Átlátszó, „Képviselői vagyonyilatkozatok: nyomokban átláthatóságot tartalmaz!“ [Имуществените декларации на народните представители: има следи от прозрачност!], 2022.01.31.; and EuroPAM, *Financial Disclosure – Hungary, 2020*. и EuroPAM, *Финансово оповестяване – Унгария, 2020 г.*

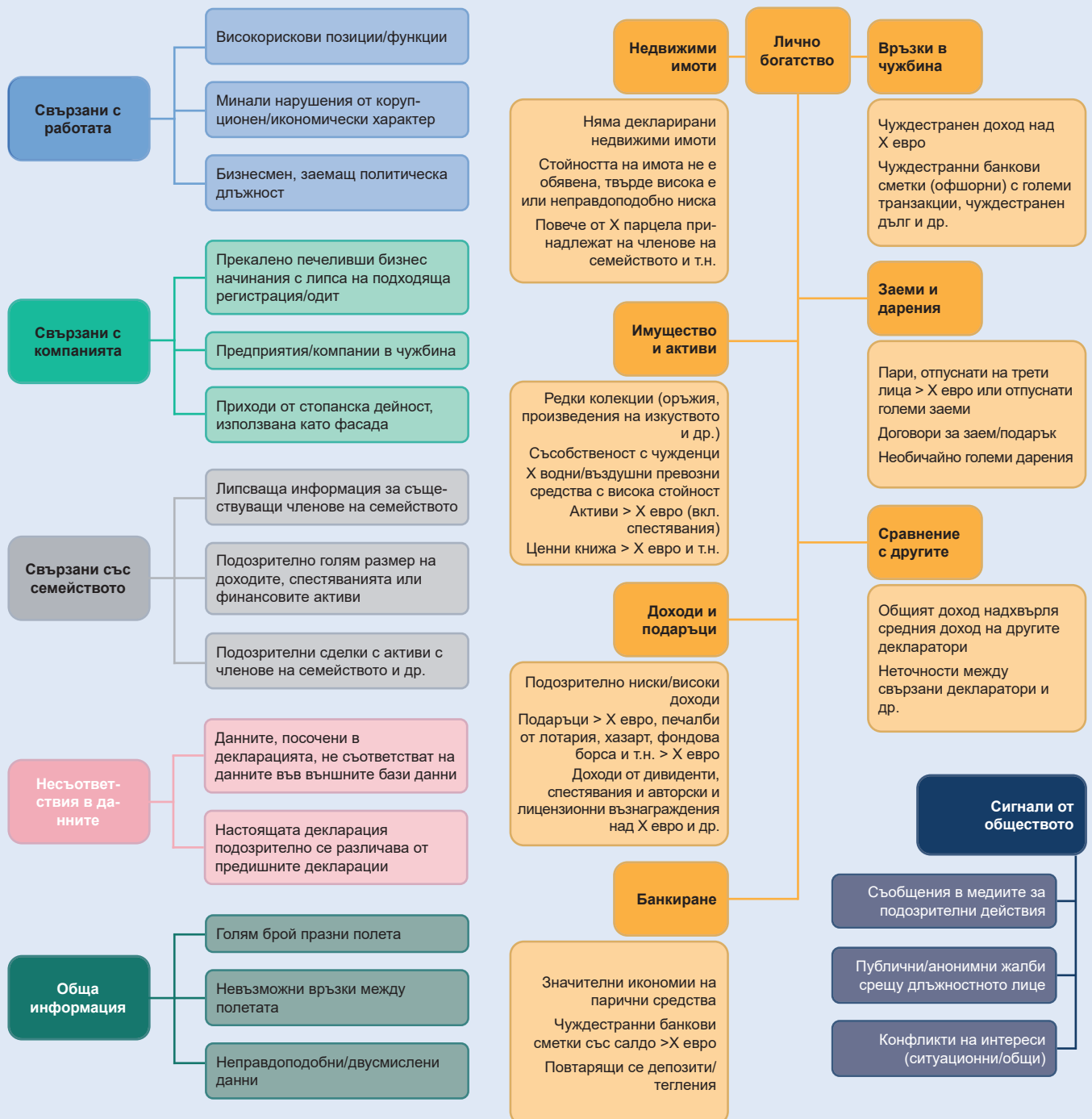
²⁰² Dimitrov, M., „Bulgaria's 'ApartmentGate' Scandal Engulfs Anti-Corruption Chief“, *Balkan Insight*, 1 April 2019.

имат решаващо значение за разкриването и предупреждаването за подобни нередности.

Друг въпрос, който буди загриженост, е колко дълго декларациите за имущество остават публични. В

Хърватия и Унгария декларациите за имущество се премахват от публичните регистри една година след края на мандата на съответното лице, а в Сърбия – след три години. В Северна Македония декларациите за имущество се премахват веднага

Пример за изчерпателен списък на рискови индикатори за проверка на имуществените декларации



Източници: Център за изследване на демокрацията, въз основа на Световната банка, *Automated Risk Analysis of Asset and Interest Declarations of Public Officials: A Technical Guide*, 2021; Council of Europe, *Practitioner Manual on Processing and Analysing Income and Asset Declarations of Public Officials*, 2014; Poltoratskaia, V., *Use of Asset Declarations and Procurement Data to Identify Risk*, Presentation at the workshop “Developing Risk Indicators for Assets Declaration and Public Procurement Data”, Government Transparency Institute / Central European University, Armenia, Yerevan, 15-16 June 2022; OECD, *Verifying Asset Declarations in Greece: Guidelines for Standard Procedures and Oversight Bodies*, 2017.

Дългогодишни пропуски в процедурите за проверка и контрол на декларациите за имущество

При проверката се проверява само отчетената информация, но не и дали има недеklarирани активи

Ограничен обхват на активите, които следва да бъдат декларирани (напр. лицата с достъп до информация трябва да декларират мажоритарните си дялове в дружества, но не и активите, притежавани от тези дружества)

Липса на изчерпателни правни спецификации по отношение на получаването на подаръци

Някои видове държавни служители са изключени от задължението да декларират активи и интереси

Липса на изисквания за качеството на подаваните декларации за имущество (разрешено е подаването на фотокопия, които не са машинно-разпознаваеми и/или са написани на ръка)

Декларациите за имущество включват „лична оценка“ на стойността на недвижимите и движимите активи или неправилна класификация/описание на активите

Проверява се само най-близкото семейство (съпрузи или съжителстващи лица), без да се прави оценка на индивидуалния риск за укриване на активи в по-широк кръг от свързани лица и предприятия

Някои надзорни органи нямат фиксирана годишна цел за броя или дела на проверените декларации и подробен процес на проверка се стартира само в случай на възникване на подозрение

Съответните органи не сравняват данните от декларациите за имущество с други публични регистри (имотен, фирмен, данъчен, за акции и ценни книжа, митнически, кадастрален и др.)

Органите обикновено не разследват как някой е придобил имущество преди да встъпи в длъжност

Декларациите за имущество се заличават от публичните регистри малко след края на мандата на държавния служител, което възпрепятства по-нататъшните разследвания, включително от страна на медиите и гражданското общество

Липса на публични бази данни с декларации за имуществото, които да могат да се четат машинно и да се изтеглят в голям обем

Източник: Център за изследване на демокрацията.

след напускането на поста на съответния народен представител.²⁰³ Това допълнително може да попречи на разследващата дейност на медиите и гражданското общество.

Извършването на кръстосани проверки в множество публични регистри и обменът на информация с дру-

²⁰³ Очаква се през 2023 г. да бъде въведен срок от две години по отношение на задължението декларацията за имущество да се публикува онлайн.

ги публични институции както на национално равнище, така и в чужбина, е от съществено значение за засилване на **превантивния ефект на декларациите за имущество**. Тези механизми са на различни етапи на развитие в страните от ЮИЕ-9. Въпреки многобройните опити за взаимно свързване на националните публични регистри в анализирани държави, в повечето случаи **кръстосаните проверки продължават да се извършват ръчно**. В Хърватия Комисията за предотвратяване на конфликт

на интереси извършва проверки в други регистри за активи, които липсват в декларацията. Агенцията за превенция на корупцията в Черна гора има техническа възможност да сравнява данни в официални бази данни чрез пряк онлайн достъп, включително в базите данни на Министерството на вътрешните работи, данъчната администрация, Администрацията за недвижими имоти, Комисията по ценни книжа, Централния регистър на дружествата, Централната банка на Черна гора и търговските банки (при условие че има съгласие за отмяна на правилата за банкова тайна). В Северна Македония въвеждането на софтуерно решение за взаимно свързване на регистрите на множество публични органи беше планирано за края на 2019 г., но към края на 2022 г. то все още не функционира.²⁰⁴

Силно препоръчително е да се въведе единна процедура за проверка във всички публични органи въз основа на предварително определен набор от рискови индикатори (червени флагове). В настоящия доклад е представен пример за **изчерпателен списък с рискови индикатори за проверка на декларациите за имущество**, който би могъл да помогне на националните органи да съсредоточат проверките си върху по-малък брой лица и свързани дружества, подпомагайки работата на националните антикорупционни органи и звената за вътрешен интегритет.

В законодателството и процедурите за проверка на декларациите за имущество съществуват няколко **пропуска**. Някои от тях изглеждат се повтарят в целия регион в продължение на много години.

Ограничен капацитет на проверяващите органи

Липсата на съпоставими данни възпрепятства анализа между всички страни от ЮИЕ-9 по отношение на работното натоварване на проверяващите институции, както и на други показатели, които биха могли да обяснят ниските нива на разкриване и санкциониране. Все пак въз основа на наличните данни могат да се направят някои основни **заключения за региона**:

²⁰⁴ Вижте също: Mía, „На ДКСК ѝ е неопходен софтуер за полесно да се бори против корупцията“ [ДКСК се нуждае от софтуер, който да улесни борбата с корупцията], 31 януари 2020.

- Общият брой служители в проверяващите институции варира между 20 и 300 души.
- Служителите, които отговарят пряко за проверката на декларациите за имущество, са средно между 4 и 45.
- Броят на лицата, задължени да подават декларации, е най-голям в Румъния и най-малък – в Северна Македония и в Хърватия²⁰⁵.
- Средно около 12% от задължените по закон лица са подали декларациите си за имущество със закъснение или изобщо не са ги подали.
- Делът на лицата, които са били проверени от съответния орган чрез вторична/подробна проверка, варира между 8 и 20%, с изключение на Черна гора (0,32%), Румъния (0,44%)²⁰⁶ и Хърватия (1,19%).
- Един инспектор проверява подробно между 6 и 30 лица.

Налагане на санкции чрез сътрудничество с други органи

Органите на страните от ЮИЕ-9, които отговарят пряко за събирането на декларации за имущество, предоставят информация за всички установени нередности на други органи (напр. данъчни и приходни) и на прокуратурата. Въпреки това **размерът и тежестта на санкциите**, особено на тези, налагани от проверяващата институция, са ниски във всички държави от ЮИЕ-9 и не възпират политически значимите лица да нарушават правилата. Глобата за закъсняло подаване или неподаване на имуществени декларации обикновено варира между 200 и 1000 евро. Някои политически значими лица предпочитат да платят глобата и въпреки това да не подадат декларация. Друг проблем, който буди загриженост, е **произволният подход при определянето на лицата, които да бъдат разследвани и наказва-**

²⁰⁵ В Хърватия броят на лицата, задължени да подават декларации, се увеличи с около 1250 в резултат на новия *Закон за предотвратяване на конфликт на интереси*. През 2022 г. общият брой на лицата, задължени да подават декларации за имущество и интереси, е 3350.

²⁰⁶ Румъния е на първо място, тъй като в страната има най-голям брой лица, задължени да декларират имуществото си.

Дългогодишни пропуски в санкционирането на нередности в декларациите за имущество

Относително малките глоби не насърчават стриктното подаване на декларации за имущество

В много случаи наказателните обвинения срещу държавните служители се отхвърлят или се заменят с по-леки (административни) наказания

Липса на ескалация на санкциите / по-строги санкции при няколко последователни нарушения

Имената на санкционираните високопоставени държавни служители не се публикуват онлайн

Източник: Център за изследване на демокрацията.

ни. По-строгите санкции се налагат от съдилищата (напр. лишаване от свобода), а в някои случаи – от данъчните органи, когато те открият данъчни нарушения в процеса на проверка на декларацията за имущество. Информация за наложените санкции се публикува в повечето държави, с изключение на Албания и Унгария²⁰⁷. В Босна и Херцеговина информацията за наложените санкции се посочва в доклада на Централната избирателна комисия, но само като брой на санкционираните служители, без да се разкрива тяхната самоличност.

Съществуват **четири метода**, които най-често се наблюдават в страните от ЮИЕ-9, **за избягване на наказанието**, или поне за намаляване на неговата тежест. Те включват:

- пропускане на деклариране на активи или занижена оценка на декларираните активи;
- оказване на политически натиск за прекратяване на разследването и/или замяна на по-тежко наказание (напр. лишаване от свобода) с по-лека санкция (напр. глоба);
- промяна със задна дата на текстовете на декларациите за имущество с цел отстраняване на нередности;

- промяна на законодателството, така че определени видове държавни служители (или техни роднини) да не попадат в кръга на длъжностните лица, задължени да декларират имущество, фирми или семейни връзки.

Наличие на данни

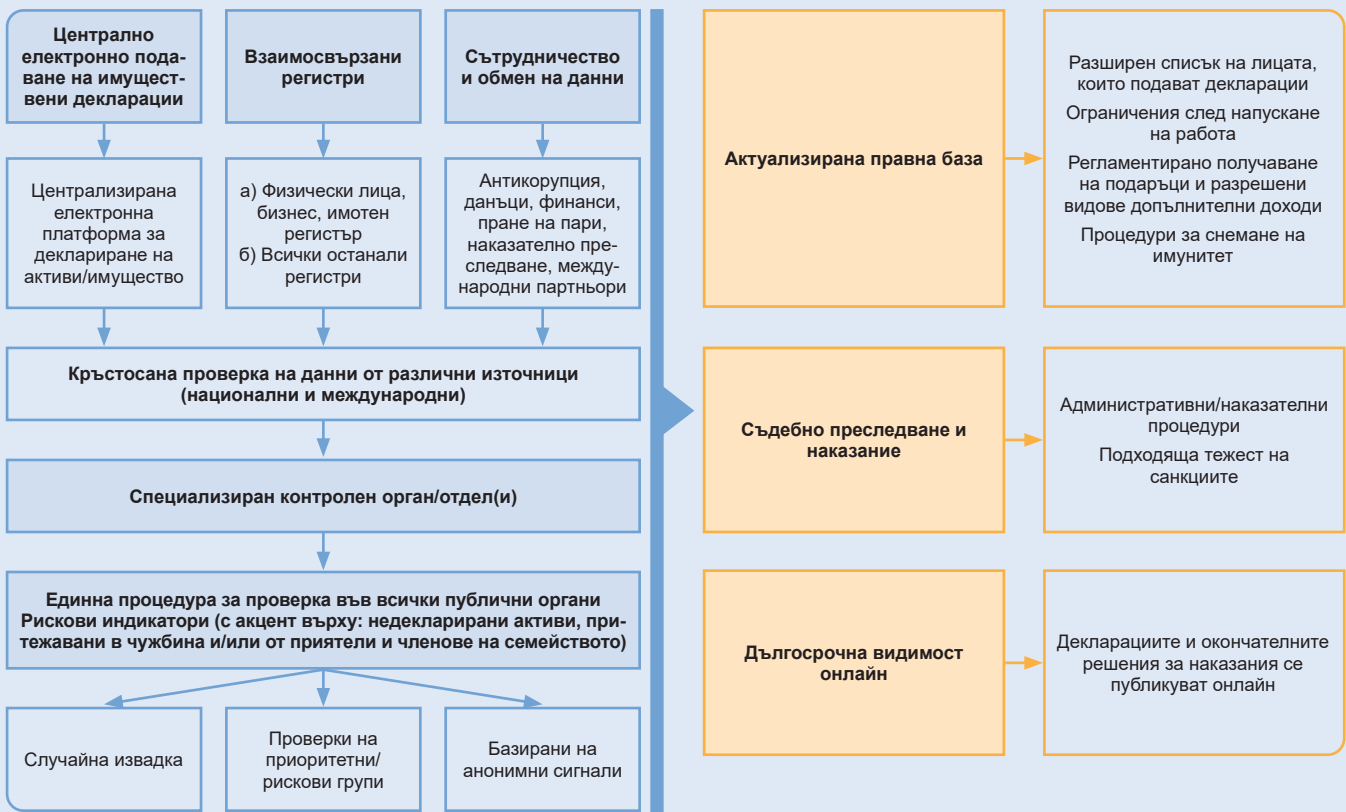
Нито една от страните от ЮИЕ-9 не предоставя **отворена база данни, която може да се чете машинно и да се изтегля в своята цялост**, съдържаща всички получени имуществени декларации. Анализираните държави могат да бъдат разделени на следните категории:

Няма база данни. Единственият пример в това отношение е Албания. Висшият инспекторат за деклариране и контрол на имуществото и конфликта на интереси на Албания не предоставя достъп до публична база данни. Съществува само **регистър на исканията и отговорите на Висшия инспекторат**, в който се публикуват отговори на официални искания.

Ръчно написани фотокопия. В Унгария декларациите за имущество и доходи са включени в база данни, в която може да се търси; документите обаче са ръчно попълнени фотокопия и следователно не могат да се четат машинно. В Румъния до 2021 г. много декларации са подавани в ръчно написан формат, преди през 2022 г. да влезе в сила задължението за подаване на машинночитаем PDF файлове. От 2023 г. ще се приемат само декларации с електро-

²⁰⁷ В Унгария съществува законово задължение за публикуване на решенията за налагане на санкции, но то не се прилага на практика, тъй като от 2015 г. насам не е наложена санкция на нито едно политическо значимо лице.

Предпоставки за ефикасни проверки на имуществените декларации



Източник: Център за изследване на демокрацията.

нен подпис, с изключение на тези от кандидатите по време на избори.

XML формат (наличен на ниво индивидуална декларация). Този формат се използва от повечето държави – България, Босна и Херцеговина, Черна гора, Северна Македония и Сърбия. Въпреки че е машинно четим, информацията не може да бъде изтеглена накуп, като пълна база данни. Следователно при всеки анализ на големи обеми от данни ще е необходимо информацията да бъде извличана („скрапирана“) или копирана директно от уебстраницата. Хърватия предоставя хибриден случай, тъй като декларациите са налични както във формати XML, JSON, така и в PDF.

Като положителен факт следва да се отбележи, че Държавната комисия за предотвратяване на корупцията на Северна Македония планира да въведе през 2023 г. инструмент за електронно подаване на декларации за имущество и интереси, които могат да се четат машинно. Висшият инспекторат за деклариране и контрол на имуществото и конфликта

на интереси на Албания също планира да усъвършенства системата си и да създаде пълнен и свободен достъп до декларациите за широката общественост през 2023 г.²⁰⁸ В Румъния платформата за електронно подаване e-DAI е въведена на 1 януари 2022 г.²⁰⁹ От тази дата Националната агенция по интегритет вече не приема декларации за имущество и интереси на хартиен носител.²¹⁰

²⁰⁸ Информация, предоставена от членовете на R2G4P въз основа на официални искания за информация и проведени срещи със съответните институции.

²⁰⁹ Agenția Națională de Integritate (A.N.I.), **COMUNICAT – privind transmiterea electronică a declarațiilor de avere și de interese exclusiv prin sistemul e-DAI și termenul de depunere a declarațiilor anuale** [Румъния, Национална агенция по интегритет, Комюнике: относно електронното предаване на декларациите за имущество и интереси изключително чрез системата e-DAI и крайния срок за подаване на годишните декларации], 8 април 2022 г.

²¹⁰ Juridice.RO: **Declarațiile de avere și de interese vor fi transmise ANI exclusiv prin sistemul electronic e-DAI. UPDATE: 340.000 deponenți înregistrați** [Декларациите за имущество и интереси ще се изпращат до Националната агенция по интегритет изключително чрез електронната система e-DAI], 2022.

Примери за добри практики за ефикасни проверки на декларациите за имущество и доходи

В ЮИЕ-9 има някои добри практики, които могат да послужат за вдъхновение и пример на останалите страни от региона и извън него. Сред тях са: използването на електронни платформи, които предоставят автоматични предупреждения за интегритет в Румъния; събирането на информация за крайните бенефициенти в Албания; кръстосаните проверки в множество регистри, увеличаването на обхвата на лицата, задължени да декларират имущество, и практиките за повишаване на осведомеността в Хърватия; разширяването на правомощията и ролята на други публични органи при проверката на подозрителни обстоятелства и повдигането на наказателни обвинения, както и установяването на процедури за снемане на имунитети в Сърбия.

Макар че процедурните и правните пропуски в отделните държави се различават, може да се открият няколко **ключови предпоставки за ефикасни проверки на имуществените декларации**.

Нередности при възлагането на обществени поръчки сред политически значими дружества

Обществените поръчки винаги са били възприемани като едни от **основните пътища за корупция и измами** за лицата, заемачи публични длъжности. Още по-тревожно е, че те са тясно свързани с практиките на завладяване на държавата и медиите в региона, които непрекъснато подкопават прехода към демокрация и пазарна икономика, възпрепятстват разширяването на ЕС и пречат на международната помощ да постигне целите си.²¹¹ Настоящият доклад обединява големи масиви от данни за обществените поръчки и политически значими лица, за да анализира **влиянето на политическите връзки върху корупционните рискове при обществените поръчки**. Проучването обхваща регионалните тенденции в ЮИЕ и представя примери от България,

Хърватия, Унгария, Румъния, Северна Македония и Сърбия. Приложената методология се основава на индивидуални рискови индикатори (червени знамена), които впоследствие могат да бъдат обобщени в кумулативна оценка за почтеност.

В повечето страни от региона дялът на политически свързаните фирми в стойността на договорите от обществени поръчки е по-висок от този на обема на договорите. В същото време се наблюдава разлика между средния дял на стойността на свързаните фирми в рамките на собственото им пазарно подразделение и обобщения годишен дял на същите свързани фирми на всички пазари (не се изчислява по подразделения на CPV²¹²): в повечето случаи средният дял в рамките на пазара е по-висок. Това косвено доказва, че **политически свързаните фирми доста често са концентрирани в рамките на определени пазари**, а не са разпръснати в различни сектори.

Що се отнася до вида на купувача (орган, обявяващ обществени поръчки), регионалната тенденция е разнообразна и не е еднозначна. Все пак в повечето случаи се наблюдава разлика между типа купувач на поръчките на политически свързаните дружества в сравнение с поръчките на други дружества. Например в Румъния сред договорите на политически свързани дружества има значително повече купувачи – национални органи, отколкото сред останалите (40% спрямо 20% сред несвързаните дружества). В същото време в Унгария преобладаващата категория са регионалните власти (40% спрямо около 30% сред несвързаните фирми).

Що се отнася до вида на процедурата, в повечето държави дялът на откритите процедури сред договорите на свързаните фирми или не се различава съществено, или е противоположен на очакванията (т.е. сред свързаните фирми има малко повече открити процедури). Сравнително високият дял на откритите процедури сред политически свързаните фирми може да означава, че **в повечето случаи на корупция се използват други практики** (например специално разработени тържни спецификации,

²¹¹ Шентов, О., Стефанов, Р. и Тодоров, Б. (ред.), *Геополитика, завладяване на държавата и върхова корупция: Какво следва за борбата с корупцията в Западните Балкани?*, SELDI, 2022.

²¹² Common Procurement Vocabulary – CPV [Общ речник на обществените поръчки].

кратък период на обявяване и т.н.). Това подсказва, че с течение на времето е вероятно системно корумпираната среда да **еволуира в** практики за **завладяване на държавата**, при които формалните правила се изпълняват по-скоро привидно. Подобно развитие налага разработването на динамични системи за превенция на риска, които следва да отчитат постоянно развиващото се корупционно поведение.

Обобщеният показател за интегритет в региона винаги е малко по-нисък за свързаните фирми, като има известни различия между отделните държави. В зависимост от качеството на данните, за някои държави регресионните модели показват по-стабилни и очаквани резултати, отколкото за други, като при повечето **ниво на интегритет е свързано с по-ниски оценки в случай на политически свързани доставчици**.

Пост-КОВИД корупционни рискове при обществените поръчки

В повечето случаи пазарът на нездравни услуги не е свързан със значителни промени поради въвеждането на извънредно положение или промяната в законодателството, позволяваща използването на процедури на договаряне за закупуване на продукти, свързани с КОВИД. В същото време се наблюдава понижение на нивото на интегритет само за пазара на КОВИД продуктите (Румъния, Унгария, Хърватия) или низходяща тенденция за целия здравен пазар с кратки колебания на пазара на КОВИД продуктите (България и Северна Македония), в съответствие с европейската тенденция.

Пътят напред

Усъвършенстването на методологиите за оценка на риска, политическите процедури и мерките, насочени към предотвратяване на корупцията, завладяването на държавата²¹³, незаконното обогатяване и не

законното финансиране²¹⁴, може да бъде постигнато само чрез устойчиво сътрудничество между публичните органи, гражданското общество, медиите, частния сектор и международните партньори. Използването на големи масиви от данни би могло да улесни установяването и санкционирането на нарушенията на интегритета при разпределянето на обществени поръчки, държавни помощи, концесии, стратегически инвестиции и средства на ЕС. Осигуряването на по-добри нива на управление в тази област в ЮИЕ-9 стана особено наложително с оглед на **повишените рискове от нарушения на икономическата сигурност** във връзка с войната в Украйна и свързаното с това **налагане и прилагане на санкции**. В това отношение страните от региона вече предприеха различни законодателни актове, политики и мерки. Те обаче трябва да подобрят защитата си и да **засилят прилагането**, за да гарантират, че няма да се превърнат в най-слабите звена на общия пазар на ЕС/ЕИП.

Следните **ключови препоръки за политики** могат да послужат като основа за незабавни следващи стъпки, които да отстранят съществуващите пропуски в управлението и да ограничат практиките на завладяване на държавата в ЮИЕ-9:

- **Последователна процедура за проверка на декларациите за имущество и доходи.**
 - Съответният орган следва да провери дали декларациите са подадени навреме.
 - Антикорупционните органи следва да създадат **специален орган или отдел, който да се занимава** изцяло с извършването на подробни проверки („одити на начина на живот“) на декларациите. Той следва да проверява не само декларираната информация, но и дали има скрити или недеklarирани активи, включително в чужбина и/или притежавани от приятели и членове на (разширеното) семейство. В идеалния случай процедурата следва да установи произхода на активите.

²¹³ Стоянов, А., Герганов, А., и Ялъмов, Т., *Диагностична оценка на завладяването на държавата*, София: Център за изследване на демокрацията, 2019; Галев, Т., Герганов, А., и Тодоров, Б., *Деконструкция на завладяването на държавата: Оценка на риска в уязвими икономически сектори в Европа*, София: Център за изследване на демокрацията, 2021.

²¹⁴ R2G4P, *Second specialised regional training for R2G4P members: Innovative tools and methodologies for tracking illicit financial flows, state capture and corruption*, 18-20 May 2022, Budapest; *Presentation by Dr. Vanya Petrova*, Senior Analyst, Economic Program, Center for the Study of Democracy, 18-20 May 2022, Budapest.

- Този орган трябва да използва процедура за оценка на риска и проверка, основана на **големи данни и набор от рискови индикатори (червени флагове)**. В държавите, в които проверките се извършват от повече от един орган, тази процедура следва да бъде унифицирана в цялото правителство.
- Органът следва да извършва три вида проверки: случайна извадка, подложена на подробна проверка/одит, проверки на приоритетни/рискови групи, както и такива, базирани на анонимни сигнали от трети страни. Това би увеличило риска от разкриване на нередности и би намалило чувството за безнаказаност.
- Трябва да се установи тясно сътрудничество между всички релевантни органи (антикорупционни, данъчни, финансови, органи за борба с изпирането на пари, прокуратура и др.). Данните, декларирани в декларациите за имущество и доходи, следва да бъдат **съпоставяни с данните от други публични регистри** (национални и международни) в съответствие с националните правила и правилата на ЕС за защита на личните данни, а при необходимост – и с частни източници (професионални организации, социални медии и др.).
- Държавните органи или заинтересовани страни следва да имат възможност да представят казуса на прокуратурата или на други съдебни органи и да започнат административни, наказателни (и ако е уместно – граждански) процедури. При разследванията не трябва да се пропуска въпросът за това как някой е придобил имущество, преди да встъпи в длъжност.
- **Подобряване на правната база по отношение на оповестяването на активи.** Правната база трябва да задължава полицията, митниците, висшите мениджъри, директорите и членовете на управителните съвети на държавните предприятия, военнослужещите, членовете на политическите партии (например тези, които не са в парламента, но получават държавни субсидии) и, където е уместно, членовете на религиозните групи също да подават декларации за имущество и доходи. Следва да се изяснят подробно правните спецификации по отношение на ограниченията за лицата, заемащи висши държавни длъжности, след приключване на служебните им задължения, получаването на подаръци, както и разрешените видове допълнителни доходи за държавните служители. Правната база би могла да се подобри, като се задължат лицата с достъп до обществена информация да оповестяват не само мажоритарните си дялове в дадено дружество, но и активите, които притежават в това предприятие.
- **Прозрачност и цифровизация на декларациите за имущество и доходи и свързаните с тях регистри.** Страните от ЮИЕ-9 следва да осигурят подаването на декларации за имущество и доходи да се осъществява само в електронни, машинночитаемы формати. Всички декларации следва да се събират в една единствена база данни и/или да са достъпни чрез единен, унифициран уебсайт. На държавните органи не следва да се разрешава да променят със задна дата декларациите, така че установената нередност вече да не съществува. В случай на промени, както оригиналната, така и коригираната декларация следва да бъдат достъпни за преглед. Необходимо е също така да се създадат машинночитаемы бази данни за обществените поръчки и корпоративните бази данни, както и бази данни за санкционирани юридически и физически лица, които да могат да се изтеглят накуп. Базите данни следва да включват информация за крайния бенефициент и финансови данни на ниво дружество. Препоръчва се също така всички държави да създадат процедури за проследяване на трансакциите с криптовалута и да хармонизират подходите си към данъчното облагане на криптоактивите, както предлага Европейският парламент.²¹⁵
- **Взаимосвързани публични регистри.** Основна предпоставка за ефективното използване на големите данни е всички държави от ЮИЕ-9 да

²¹⁵ European Parliament, [Cryptocurrency dangers and the benefits of EU legislation](#), 11 October 2022.

свържат помежду си всички публични регистри. Това е процес на две стъпки – първо, трябва да се свържат помежду си първичните (основните) регистри: регистър на физическите лица (включително информацията за гражданското състояние и членовете на семейството), регистър на предприятията (юридическите лица) и регистър на собствеността. Второ, всички останали регистри трябва да бъдат свързани един по един²¹⁶.

- Въвеждане на основан на данни анализ на обществените поръчки и декларациите за имущество и доходи. Използването на големи масиви от данни за ранно предупреждение и анализ на риска следва да бъде разработено, редовно използвано и актуализирано от съответните публични органи, съвместно с гражданското общество, международните органи и разследващите медии.

По отношение на **декларациите за имущество и доходи** – големите данни биха могли да позволят изготвянето на редица рискови индикатори, които да предупреждават, че незаконно богатство е било придобито и/или прехвърлено на (далечни) роднини или приятели (срещу ниска или никаква компенсация) и че е било скрито в сложна верига от дъщерни дружества и дружества майки (включително използването на фиктивни дружества и подставени лица). Що се отнася до поведението на дружествата – големите данни биха могли да разкрият дали дружествата, свързани с политически значимите лица, имат по-висок оборот, пазарна позиция (възможно монополизиране), печалба на служител и т.н. – в сравнение с дружествата без политически връзки в същия сектор. По отношение на почтеността при **възлагането на обществени поръчки**, рисковите индикатори биха могли да предупреждават за голям дял на единични оферти, зависимост на купувача от доставчика, регистрация на дружество в данъчен рай, твърде кратък период за подаване на оферти или вземане на решения, липса на

покана за участие в търг, използване на ограничителни видове процедури и др.

На правителствата от ЮИЕ-9 се препоръчва, с подкрепата на гражданското общество, да разработят електронни платформи с интерактивни информационни табла и данните от всички публични регистри, за откриване на корупционни рискове и модели на злоупотреби. Такива платформи биха могли да се възползват от рисковите индикатори, тествани в рамките на инициативата R2G4P и представени в настоящия и бъдещите доклади. Следващата и последна стъпка би била да се приложи Международният договор за обмен на данни за проверка на декларациите за имущество.²¹⁷

- Подобряване на конкуренцията при обществените поръчки и намаляване на използването на неконкурентни процедури. Успоредно с използването на рискови индикатори (червени флагове) правната база на обществените поръчки следва също така да се върне изцяло към състоянието си отпреди въвеждането на КОВИД мерките, като се премахнат всички „временни“ извънредни процедури (със специален акцент върху намаляването на дела на поръчките с един участник и броя на преките възлагания). Обективните критерии за оценка на офертите и съобразяването на размера на търговете с капацитета на пазара биха могли да повишат нивото на конкурентоспособност при обществените поръчки. Увеличаването на броя на хората, работещи по документите за обществени поръчки, би могло да подобри общата бързина на вземане на решения, както и качеството на решенията за оценка и възлагане.
- **Ефективно наказание.** Един от най-тревожните проблеми, често посочван от гражданското общество, органите на ЕС и международните органи, е, че повечето наказателни обвинения срещу държавни служители се отхвърлят или се заменят с по-слаби (административни)

²¹⁶ Данъци, социално осигуряване, поземлен регистър, регистър на моторните превозни средства, акции и ценни книжа, регистър на патентите и лицензите, митнически, съдебни регистри, база данни за финансирането на партиите и др.

²¹⁷ Regional Anti-Corruption Initiative, [Regional Data Exchange on Asset Declarations and Conflict of Interest](#), RAI, 2021.

санкции, особено когато става въпрос за по-високи политически постове. В същото време сравнително малките глоби не насърчават пълното спазване на закона. Ето защо е важно политиките да гарантират, че размерът и тежестта на наказанията са достатъчно високи (уволнение, конфискация на имущество, лишаване от сво-

бода), наказателното преследване е по-ефективно, а окончателните решения за налагане на наказания се публикуват онлайн. Страните от ЮИЕ-9 следва да създадат и механизъм за снемане на имунитети, особено при наказателните производства.