

Почтеност в политиката и ефективно противодействие на корупцията в България

Д-Р ВАНЯ КАШУКЕЕВА-НУШЕВА
Д-Р КАТЯ ХРИСТОВА-ВЪЛЧЕВА
Д-Р ЛИНКА ТОНЕВА-МЕТОДИЕВА

Май 2017

- Представителните демокрации в Европа днес са изправени пред поредица от предизвикателства – криза на традиционните идеологически политически субекти, отказ от електорално участие на различни групи от избиратели, заплахи от политически екстремизъм и популизъм, намаляващо доверие на гражданите в управлението.
- Ефектът на тези процеси е особено силен в държави с крехки демократични традиции и неособено активна политическа култура на участието. Опитът на България от последните десетилетия показва, че недоверието на гражданите в представителните институции е в пряка връзка с възприятието за липса на почтеност в политиката. На практика 28 години след началото на прехода към демокрация и свободна пазарна икономика неефективността в публичното управление и корупцията продължават да бъдат във фокуса на общественото недоволство, а България остава неизменна част от групата държави, в които стандартите за прозрачност и почтеност в политическия, обществения и икономическия живот са далеч от водещите световни и европейски практики. Резултатът е подкопаване на основните принципи, върху които се основава съвременният демократичен ред – върховенство на правовия ред, правова държава и политически плюрализъм, медийни свободи, гражданско участие.
- Поради сериозната заплаха за демократичното развитие на съвременното българско общество, противодействието на тези тенденции изисква интегриране на съвместните усилия на гражданските организации и на всички институции, които имат правомощия в тази сфера. Близо три десетилетия от началото на демократичните промени и десет години след присъединяването на страната към Европейския съюз, дебатът за почтеността в политиката трябва да бъде възобновен с мобилизация на експертна подкрепа и гражданска енергия за промяна. Настоящият документ представя приноса на експерти на Асоциация „Прозрачност без граници“ в тази дискусия.

Съдържание	1. ЧАСТ I. ПРОЗРАЧНОСТ И ПОЧТЕНОСТ В ИЗБОРНИЯ ПРОЦЕС КАТО ПРЕДПОСТАВКИ ЗА СПАЗВАНЕТО НА ДЕМОКРАТИЧНИТЕ СТАНДАРТИ.....	2
	1.1 Дефицити в изборния процес и фактори, съдействащи за тяхната изява	2
	1.2 Насоки за преодоляване на дефицитите в изборния процес.....	10
	2. ЧАСТ II. ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НА КОРУПЦИЯТА В УПРАВЛЕНИЕТО – АМБИЦИИ, АНГАЖИМЕНТИ, ОЧАКВАНИЯ.....	14
	2.1 Предизвикателства пред почтеността в управлението и приоритетни насоки за промяна	14
	2.2 Перспективи за взаимодействие между политическите партии в 44-то Народно събрание в сферата на противодействие на корупцията.....	18
	Изводи	22

1. Част I.

Прозрачност и почтеност в изборния процес като предпоставки за спазването на демократичните стандарти

1.1 Дефицити в изборния процес и фактори, съдействащи за тяхната изява

Прозрачността, отчетността и почтеността в изборния процес са едни от основните стълбове, върху които се основава доверието на гражданите в демокрацията и в институциите на представителната демокрация. Въпреки усилията за извършване на законодателни промени и за предприемане на мерки за по-добра организационна подготовка на изборния процес, положени през изминалите години, резултатите от наблюденията на български и международни организации показват липса на съществен напредък в тази сфера. Нещо повече – у българските граждани се създава основателното разбиране, че честността и почтеността не могат да бъдат припознати като базисни характеристики на изборния процес в страната.

Данните от наблюдението на изборния процес, осъществяван от български и международни наблюдатели¹, показват наличието на съществени проблеми, които до настоящия момент не намират адекватно решение. Такива са непрозрачното финансиране на политическите партии, несанкционираното използване на пари с неясен произход в предизборните кампании, нарастващият дял на организационните нередности, липсата на реални политически алтернативи, политически платформи и предложения за развитието на обществото.

Особена тревога будят и практиките на купуване и продаване на гласове, корпоративен вот и различните механизми за натиск върху избиратели-

те при упражняването на техните избирателни права, които трайно пречат изразяването на свободната воля на българските граждани в много райони и общности в страната. В последното десетилетие (от 2005 до настоящия момент) този процес придобива изразни форми и степен на организираност, които дискредитират изборния процес, представляват заплаха за правата и свободите на българските граждани и възпрепятстват ефективното функциониране на основни институции на представителната демокрация. Особено остро този проблем се откроява при местните и при парламентарните избори, когато се констатира сериозни опити за включване на огромни парични потоци с неясен произход при финансирането на предизборните кампании на кандидатите и за организирано купуване на избирателни гласове.

От гледна точка на политическия анализ, посочените по-горе тенденции на недостатъчна прозрачност, почтеност и отчетност в изборния процес в страната представляват взаимосвързани компоненти на един сложен социално-политически проблем. На практика 28 години след началото на прехода към демокрация и свободна пазарна икономика неефективността в публичното управление и корупцията продължават да бъдат във фокуса на общественото недоволство, а България остава неизменна част от групата държави, в които стандартите за прозрачност и почтеност в политическия, обществен и икономически живот са далеч от водещите световни и европейски практики. Резултатът е подкопаване на основните принципи, върху които се основава съвременният демократичен ред – върховенство на правовия ред, правова държава и политически плурализъм. Поради сериозната заплаха за демократичното развитие на съвременното българско общество, противодействието на тези тенденции изисква интегриране на съвместните усилия на гражданските организации и на всички институции, които имат правомощия в тази сфера.

1. Вж. например докладите на Асоциация „Прозрачност без граници“ от наблюдението на изборния процес в периода 2001 – 2016 г. (<http://transparency.bg/bg/публикации>), както и докладите на Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа по същата проблематика в периода 1997 – 2016 г. (<http://www.osce.org/odihr/elections/bulgaria>).

Дефицити в работата на изборната администрация и ефекти върху демократичния изборен процес

Изборният процес е в основата на демократичното управление и е ключов гарант за доверието на гражданите в представителните институции. Качеството на изборния процес, което от своя страна намира отражение в доверието на гражданите в изборите и в представителната демокрация като цяло, е функция както на законодателството, уреждащо организирането и провеждането на изборния процес, така и на работата на институциите, които имат задължение за неговото прилагане.

През изминалите години в Изборния кодекс бяха въведени норми, които целят да възпрепятстват редица нарушения (например, специален режим на отпечатване и съхранение на изборните книжа като мярка срещу подмяната на бюлетини, въвеждане на допълнителни изисквания за контролни номера на бюлетините като мярка срещу изнасяне на бюлетини извън секциите – т.нар. „индианска нишка“, сканиране и копиране на протоколите с изборните резултати като мярка срещу промяната на действителните изборни резултати в секциите). Резултатите от наблюдението на изборния процес показват, че извършените промени не възпрепятстват ефективно купуването на гласове и контролирания вот.

В тази връзка е необходимо да се отбележи, че новият Изборен кодекс (в сила от 5 март 2014 г.) не включи един от инструментите, които можеха ефективно да послужат за ограничаване на натиска и контрола върху избирателите. Става въпрос за регионалните преброителни центрове, които бяха въведени експериментално в предходния Изборен кодекс и които предвиждаха нов модел на преброяване на резултатите от избирателния процес.

Сравнителните резултати от наблюдението в периода 2009 г. – 2017 г. показват, че най-същественият дял от нередностите в изборния процес се дължи на дефицити в работата на избирателните комисии. С особена острота този проблем

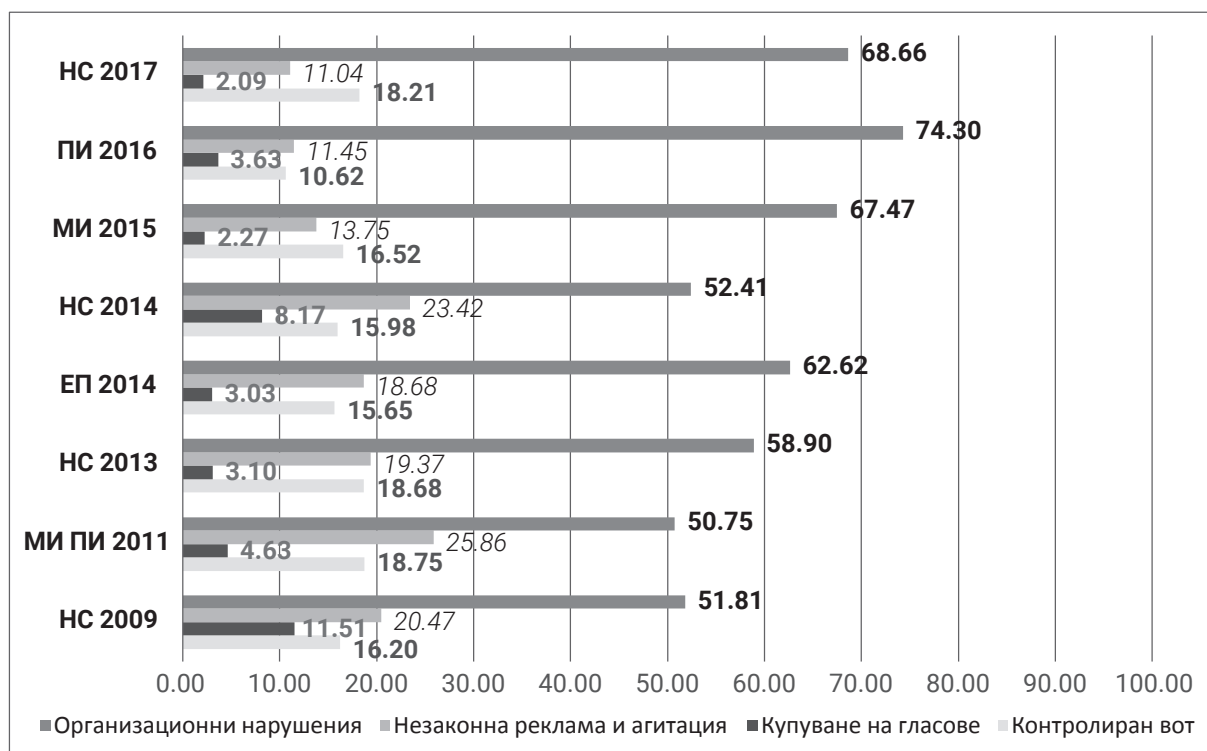
се откроява на нивото на секционните комисии, които не разполагат с достатъчно познания, за да изпълняват стриктно правилата, предвидени в Изборния кодекс. Сред многобройните нарушения, констатирани в изборния процес, се открояват няколко характерни нарушения, които са показателни за дефицитите в работата на избирателните комисии: неспазване на процедурите за боравене с бюлетините, допускане на хаос в изборните помещения, извършване на манипулации при преброяване на бюлетините, допускане на технически грешки при попълване на протоколите с изборните резултати.

Причините за влошаващото се качество в работата на избирателните комисии са комплексни, като сред тях е необходимо да се изведат на преден план: неспособност да се задържи вече създаден капацитет за администриране на изборния процес; недостатъчно обучение на членовете на комисииите; политическо влияние върху работата на членовете на избирателните комисии; опити за външна намеса и натиск от страна на представители на местни власти, лидери на общности, застъпници, кандидати и други лица.

Част от констатираните организационни нарушения са показател не само за случайни пропуски при подготовката на изборната администрация, но и за преднамерено въздействие върху нейната работа.

Преките наблюдения върху протичането на изборния процес в страната през последните години показаха редица случаи на манипулации с изборните книжа (например, попълване на бюлетините от членове на секционните комисии след приключване на изборния ден, поправяне на протоколите без да се поставят необходимите подписи от членовете на комисииите). Тези констатации са показател за липса на базова почтеност на някои членове на секционни комисии (които са длъжностни лица по смисъла на изборното законодателство) и за осъществен институционален пробив в основното звено на изборната администрация, отварящ вратата за купуване на гласове и други манипулации в изборния процес.

Графика №3: Тенденции при нарушенията в изборния процес 2009 – 2017 г. (данни от наблюдение в изборния ден, Асоциация „Прозрачност без граници“)



Купуване на гласове и контролиран вот – най-острата проява на проблемите на политическия процес в България

Купуването на гласове и контролираният вот са комплексни явления, чийто сложен характер не може да бъде обяснен с едностранни и лесни интерпретации на причините, проявите на проблема и на решенията за неговото ограничаване. Въпреки това, основните фактори на средата, които оказват въздействие върху разпространението на купуването на гласове и контролираният вот не могат да бъдат оставени без внимание и могат да бъдат търсени в няколко насоки.

На първо място следва да бъде подчертано значението на правната уредба. За разлика от материално-правната уредба на престъпленията срещу политическите права на гражданите, която е адекватна и позволява санкционирането на престъпленията, свързани с купуването на гласове, продаването на гласове, организирането на купуване на гласове, оказването на въздействие при упражняване на избирателните права, в това чис-

ло и възпрепятстването на правото на свободно гласуване, то процесуално-правната уредба може да е оценена като неадекватна и възпрепятстваща ефективното наказателно преследване на тези престъпления. Общ недостатък на наказателно-процесуалната уредба в страната е силно формализираният ѝ характер, който затруднява работата на правоохранителните и правораздавателните институции. Правилата и процедурите за разследване и наказателно преследване на престъпленията срещу политическите права на гражданите не правят изключение – те са силно формализирани и не осигуряват практическа възможност за ефективно санкциониране. В подкрепа на това могат да бъдат дадени редица примери от журналистически разследвания и свидетелства на очевидци, които въпреки наличието на очевидни данни не могат да бъдат използвани като надеждно доказателствено средство в рамките на съдебния процес.

На този фон още по-силно изпъкват дефицитите в работата на институциите, свързани с недостатъчно ефективно прилагане на съ-

ществувашата правна рамка и с проблеми на взаимодействието между тях. Въпреки че основните причини за произхода на явлениято „купуване на гласове“ не могат да се търсят в държавните институции, именно към тях са отправени основните очаквания за противодействие. Причината за това се корени във факта, че държавните институции са натоварени с легитимните законови правомощия да разследват и санкционират тези престъпления. В тази връзка на преден план изпъква ролята на Министерството на вътрешните работи и Прокуратурата на Република България, но наред с това е необходимо да бъде поставен акцент и върху дейността на други институции, чиято ефективна (или неефективна) дейност има важно значение в контекста на разглеждания проблем.

Част от проблемите касаят подхода в работата на разследващите органи, които концентрират усилията си основно в дните непосредствено преди изборния ден и в изборния ден (макар в последните няколко години да се работи в посока организиране на превантивни мерки от момента на насрочването на изборите), както и неизползването на цялата палитра от допустими законови средства и способности за събиране на годни доказателства, които могат да послужат за налагането на ефективни присъди спрямо извършителите. Не на последно място сред дефицитите на разследващите институции следва да бъде посочено и неефективното събиране на доказателства, в резултат на което те не могат да бъдат използвани от съда за налагане на адекватно наказание (в тази връзка могат да бъдат посочени: включването на неотнормирани доказателства или несъбиране на доказателства по надлежния ред, липса на протоколи, непълни протоколи, допуснати съществени процесуални нарушения при събирането на доказателства). Резултатът от тези дефицити е невъзможност за осъждане на извършителите, което изпраща негативен сигнал към обществото и дава израз на посланието, че нарушителите са по-силни от институциите.

При оценката на дефицитите в работата на разследващите органи е необходимо да се подчертае **негативното въздействие на поли-**

тическия фактор върху работата на МВР. Честите смени в ръководствата на регионалните структури на МВР² са фактор, който демотивира служителите при изпълнение на служебните им задължения и затормозява тяхната работа по разследване на престъпления, които имат връзка с политическите процеси в страната. Наред с това, честата смяна в политиките, която е свързана с промените в ръководствата и експертните нива в последните години, пречат за постигането на устойчивост на подхода и методите, прилагани от разследващите органи.

Не по-малък проблем за ефективната работа на институциите, които може да бъде оценен като сериозна слабост, са неформалните близки контакти и зависимости, създадени на местно ниво. Това е съществен фактор, който въздейства негативно върху готовността на правоохранителните органи за ефективно разследване на купуването на гласове и натиска върху избирателите. В този смисъл една от препоръките за преодоляване на този дефицит е ротацията на полицаите в изборния ден и в дните преди това. Дефицитите в работата на институциите с контролни правомощия също оказват индиректно въздействие върху изборния процес – формализмът при изпълнение на възложените функции (като често посочвана причина тук е липсата на законови основания за изпълнение на конкретни дейности по контрол); припокриването на контролни правомощия (използвано като основание за отказ от упражняването на контрол), липсата на координация между институциите и прилагането на избирателен подход при осъществяване на контролната дейност. Липсата на ефективен контрол е една от най-честите причини за появата на политическа корупция, каквато представляват купуването и продаването на гласове.

2. Вж. изследването относно взаимовръзката между престъплението срещу политическите права на гражданите, икономическата среда и дейността на институциите, в: Кашукеева-Нушева, В. „Рискове за човешката сигурност, произтичащи от икономическата зависимост от работодатели при упражняване на избирателни права (взаимовръзка между контролиран вот и икономическа зависимост от работодатели)“, в: Битовата престъпност и контролираният вот като заплахи за човешката сигурност в България, Институт за регионални и международни изследвания, София, 2015, с. 64.

В резултат на тази институционална слабост се създават възможности за злоупотреби от страна на бизнеса, които имат връзка с осъществяването на основни политически и социални права на гражданите. Така например, корпоративният вот и свързаните с него разнородни форми на натиск върху работниците (в това число забавяне на заплати, неизплащане на дължими обезщетения и добавки, неправомерни уволнения и наказания) не са предмет на активна контролна дейност от страна на институции като Главна инспекция по труда, Национална агенция за приходите и др. Същевременно, възможността за прилагане на избирателен подход при осъществяването на контролната дейност намира израз в други две крайности – системен отказ от извършване на проверки в определени фирми или масирано извършване на постоянни проверки в други фирми. По оценки на представители на бизнеса тези практики са фактор, който допринася за осъществяването на натиск върху работещите в качеството им на избиратели.

Системата от институции за социално подпомагане на местно ниво също има място в анализа на причините за разрастване на индиректните практики за купуване на гласове и контролиран вот. Последните няколко години дават основание да се говори за тенденция за преминаване от практики на директно купуване на гласове (предлагане на пари) към практики, които могат да се определят като „търговия със зависимости“ чрез мобилизиране на широки мрежи от посредници, които създават неформални канали за достъп до институциите, предоставящи социални услуги на местно ниво, в замяна на което впоследствие изпълняват посредническа роля в изборния процес. Така например, представители на местната власт (обикновено това са кметове на кметства), местни политически лидери, неформални лидери на местни общности и лихвари осигуряват преференциален достъп до социални помощи от различен характер (чрез изготвяне на документи и попълване на молби за социални помощи в пари и натура, предоставяне на енергийни ресурси за отопление, освидетелстване на здравен статус), като в

замяна на това дават указания за „правилен“ политически избор и осигуряват избирателна подкрепа от гражданите, над които изпълняват социален и политически патронаж.

Всички изброени фактори правят проявите на купуване на гласове и контролиран вот изключително трудни за улавяне и сложни за разкриване. Това на свой ред усилва общественото възприятие за корумпираност на изборния процес и разбирането, че достъпът до властта и характерът на управлението не зависят съществено от участието на гражданите във вота. Практически всички социологически изследвания³ от последните години свързват спада на електоралното участие със задълбочаването на кризата на доверие в институциите на политическата система и показват, че доверието на голяма част от българите в националните политически институции е катастрофално ниско. С най-ниско доверие са именно ключовите политически институции на представителната демокрация – политическите партии и парламентът. В този смисъл, налице е проблем не просто с възприятието за липса на залог в изборите, а със споделеното разбиране, че изборните резултати нямат осезаем ефект върху икономическите и социалните условия на живот за обикновените българи.

Бизнес в условия на зависимост – висока степен на зависимост на бизнеса от решенията на институциите на национално и местно ниво и ефекти върху почтеността в изборния процес

Свободната и конкурентна бизнес среда е ключово условие както за социално-икономическото, така и за политическото развитие на едно демократично общество. Икономическата дейност създава условията за развитие на местните общности, а здравите и устойчиви местни общности са единствен гарант за почтеност на представителното управление в публичен интерес. От тази гледна точка особена тревога будят данните на редица мониторингови доклади и аналитични изследвания на

3. Европейско изследване на ценностите, Европейско социално изследване, Световен корупционен барометър.

неправителствени организации и експертни екипи през последните години, които извеждат на преден план проблема за зависимостта на бизнеса от решенията на институциите на национално и местно ниво в България. Една от тенденциите, които все по-отчетливо се наблюдават през последните години, е нарастването на ролята на контролирания вот, в частност на корпоративния вот като фактор за накърняване на почтеността в изборния процес. От своя страна, зависимостта на бизнеса от решенията на управляващите стимулира готовността му да оказва натиск върху работниците при упражняване на техните избирателни права. Тези тенденции са особено силни в няколко измерения.

На първо място, в сферата на възлагането и изпълнението на обществени поръчки продължават да стоят нерешени въпросите за начина, по който се прилагат правилата за достъп до публичните ресурси, степента, в която се гарантират принципите за свободна, честна и лоялна конкуренция, ефективността при изразходването на вложените обществени ресурси и постигнатите социално-икономически резултати.

Второ, през изминалите години нееднократно са поставяни въпросите за начина, по който се извършва оценка на необходимостта от въвеждането на нови регулаторни режими (включително кой извършва тази оценка, какви са мотивите за промените в регулациите и за въвеждането на нови регулации, какъв е очакваният икономически ефект) и за начина, по който се прокарат тези регулации в институциите на централната и местната власт.

На трето място се откроява проблемът за избирателния подход при осъществяване на контрол над икономическата дейност в различните сектори на икономиката, като в част от случаите бизнесът може да бъде обект на постоянни проверки, които затормозяват неговата дейност, а в други – да разчита на благосклонно отношение от страна на контролните органи и на пропуски в системата за контрол. Проблемите в тези три области водят

до висока степен на несигурност на бизнеса и до опити от негова страна да си осигури политически протекции, за да придобие приоритетен достъп до публични ресурси, да запази или разшири своите икономически позиции или за да продължи своето съществуване в условията на икономическа криза.

Тези тенденции са особено тревожни на фона на разрастващите се мащаби на бедността в различни общности и в отделни райони на страната, където рискът от безработица и социално изключване представляват допълнителен утежняващ фактор, който поставя хората в зависимост от икономически силните фактори на местно ниво. Това води до натиск върху избирателите да гласуват в противоречие със своята воля и политически възгледи, като често участието им в изборния процес е свързано не с предлагането на пари, а със заплаха от санкции. В случаите с работещи избиратели санкциите се изразяват в уволнение от работното място, лишаване от дължими плащания, бонуси и наказания. В случаите с безработни избиратели санкциите се изразяват в отстраняване от програми за временна заетост, лишаване от социални помощи в натура, изключване от схеми за получаване на допълнителни доходи, в това число и от схеми за нелегална търговия със стоки.

Мястото и ролята в тези процеси на финансирането чрез средства от структурните фондове на Европейския съюз също представляват важна тема, която заслужава задълбочено внимание. Особено от гледна точка на високите очаквания на много български граждани в началния период на членство за бърз и осезаем прилив на европейски средства и повишаване жизнения стандарт в страната. Всъщност фундаменталната цел на структурните програми на ЕС е именно създаването на условия за растеж на европейските градове и региони, за развитие на частната инициатива и на социо-икономическата среда, а не просто за разходване на средствата за краткосрочни инициативи. Но тъкмо този структуро-изграждащ ефект на европейските фондове върху икономиката и развитието на страната

е твърде противоречив. Както показва актуално изследване на колектив на Института за изследване на общества и знанието при БАН⁴, средствата от оперативните програми на ЕС са придобили заместващ характер, който компенсира ниския капацитет на икономиката и превръща държавата в главно действащо лице на терена на икономиката. Подобна икономическа и бизнес среда има директен ефект върху политическия и изборен процес и има пряко отношение към почтеността и отчетността в политиката.

Политическата култура като фактор за ниска степен на готовност за противодействие на политическата корупция и незачитане на основни демократични ценности

Въпросът за почтеността в изборния процес като основа за почтено и добро управление не може да бъде разглеждан встрани от съществуващия проблем за политическата култура на гражданите и избирателите. Социологическите изследвания на Асоциация „Прозрачност без граници“ през последните години например показват отчетливо ниска степен на доверие на гражданите в институциите – почти една трета от избирателите (28,2%) не намират смисъл в подаването на сигнали, защото считат това за безсмислено и се съмняват в способността на институциите за ефективно противодействие на нелегитимни практики в изборния процес. Налице е и влошаващ се дефицит на информираност на гражданите относно техните политически права и участието им в изборния процес. Тук с особено значение изпъкват проблемите с неграмотността на част от избирателите, участието им като неавтономни субекти в изборния процес, зависимостта им от лидери на мнение в техните общности, както и страхът от налагане на санкции при поведение в разрез с установените порядки в местните общности. Разгледани

в съвкупност, тези фактори поставят под съмнение основни демократични ценности като свобода на мнението и правото на самостоятелен политически избор.

Пасивността и ниската степен на готовност за противодействие на политическата корупция за съжаление също са характерни черти на българската политическа култура, подхранвани от десетилетия на неадекватни и неефективни мерки или откровено популистки подходи към справянето с корупцията в изборния и политическия процес.

Бедността и прекомерната задлъжнялост на определени групи от населението, особено в малките населени места, също е сред факторите, които правят морално приемливи явления, каквито са корумпирането и манипулирането на изборния процес. Този феномен остава непознат в повечето държави-членки на Европейския съюз, които се отличават със значително по-висок стандарт от България.

Ролята на политическите партии като изразители на интересите на избирателите

Политическите партии са базисни институции на съвременните демократични общества и основно действащо лице в процеса на представителство на интереси и формиране на институциите на представителната демокрация. Тяхната роля за гарантиране почтеност на демократичния изборен процес е централна. Същевременно, анализът на функционирането на българските политически партии в периода от създаването на многопартийната политическа система от началото на 1990 година до настоящия момент води до извода, че именно политическите партии са основен двигател на много от негативните процеси във функционирането на представителната демокрация в България. От гледна точка на почтеността на изборния процес могат да бъдат идентифицирани множество дефицити в тяхното функциониране, като на преден план стоят проблемите на прозрачността и отчетността при финансирането на тяхната дейност и проблемите на представителността.

4. Вж. подробно изследването на И. Янков за използването на европейските средства в контекста на стратегията на България за поддържане ръст на икономическо развитие в Минев, Д. и кол., *Изследване на възможностите за по-ефективно използване на средствата от европейските фондове*, Институт за изследване на общества и знанието при БАН, Изд. „Омда“, 2014.

Ниската степен на прозрачност и отчетност при политическото финансиране е един от съществените дефицити при функционирането на партиите, като те са показателни за наличието на системен проблем в политическия живот на страната. Въпреки положителните промени в законодателството, извършени през последното десетилетие, основен характеристика на системата за финансиране на политическата дейност остава разминаването между законодателството (което като цяло съответства на международните стандарти в тази област) и практиката, която се отклонява от формално създадените правила⁵. Финансирането на политическите партии и предизборните кампании е превърнато в сфера, до която има достъп ограничен кръг от партийни лидери и се отличава с висока степен на непрозрачност. Това води до невъзможност за осъществяване на ефективен вътрешно-партийен контрол и до отдръпване на обикновените членове от активна политическа дейност. Непрозрачността на процеса на финансиране на политическата дейност води и до друга важна последица – затваряне на процеса на вземане на политически решения в рамките на ограничен кръг. За съжаление, този процес е способстван и от относително високия размер на държавната субсидия, който води до бюрократизиране на политическите партии и до прекъсване на един от основните източници на финансиране, който създава стабилна връзка между партийни структури, членове и симпатизанти – членският внос и даренията на малка стойност, предоставяни от широк кръг избиратели.

Тук се проявява и другият съществен дефицит при функционирането на политическите партии – проблемите на представителността на политическите субекти в България. Партиите не успяват да функционират като ефективни изразители на интересите на своите избиратели. По

аналогия на финансирането на политическата дейност, процесът на вземане на политически решения, също е ограничен до тесен кръг от политически фигури. Двете най-важни последици от това са ограничаването на вътрешно-партийната демокрация като основен принцип на функциониране на партиите и превръщането на партиите в структури, покровителстващи клиентелизъм и политически патронаж. В подкрепа на тази оценка могат да бъдат приведени редица конкретни примери и данни от изследвания на общественото мнение. Така например, данните от Световния корупционен барометър за 2013 година показват, че според 44% от гражданите партиите са изключително корумпирани; според представително изследване на общественото мнение, проведено през септември 2015 година, 22,7% от гражданите считат, че могат да продадат гласа си защото партиите не изразяват техните интереси и няма значение за коя от тях ще гласуват.

Цитираните данни са още едно потвърждение на резултатите от изследване във връзка с финансирането на местни избори – 2011, в което общо 64% от избирателите имат съмнение, че политиците ще бъдат зависими от онези, които финансират техните предизборни кампании.⁶ В резултат на дефицита на представителност в политиката, в ситуация на избори решаващо влияние оказват емоционалните реакции на разочарованото мнозинство. Вследствие от това на дневен ред идват популистски формации, образувани около първоначално харизматични фигури, които обаче няма как да реализират обещанията си. А това на свой ред допълнително увеличава разочарованието от политическото представителство и води до нарастване на значението на корупционни практики в из-

5. Вж. сравнителното изследване за съответствието между стандарти за финансиране на политическата дейност и тяхното приложение в България в периода след началото на демократичните промени, в: Кашукеева-Нушева, В. Международни стандарти при финансиране на политическата дейност и тяхното приложение в България. София, 2015, с.337-347.

6. Според представително социологическо изследване на „Алфа Рискърч“, проведено след местни избори – 2011, 31,9% от гражданите са категорично убедени, че избраните кметове и общински съветници ще бъдат зависими от онези, които са финансирали техните предизборни кампании, а 32,1% също изразяват умерена подкрепа за подобно съждение (източник: Асоциация „Прозрачност без граници“. Прозрачност и почтеност в изборния процес (доклад от наблюдението на изборите за президент и вицепрезидент на Република България и изборите за общински съветници и кметове, октомври 2011 година). София, 2012, с. 90).

борния процес, като „купуването на гласове“ във всички възможни форми и „корпоратизация“ на партийните субекти. Логична последица от това е и цялостна нестабилност на партийно-политическата система и растящо разочарование от демокрацията в страната.

1.2 Насоки за преодоляване на дефицитите в изборния процес

За преодоляване на дефицитите в изборния процес е необходимо прилагането на стратегически подход, който въздейства в дълбочина върху базисни елементи от политическата култура на българското общество и върху парадигмата, през която институциите интерпретират и осъществяват своите функции. За прилагането на подобен подход са необходими ясна визия за необходимите промени и целенасочени системни усилия на всички ключови актьори в политическия живот – политическите партии, институциите, медиите, структурите на гражданското общество и бизнесът.

Предвид това, че дефицитите в изборния процес оказват силно ерозиращо въздействие върху институциите на представителната демокрация (което налага незабавни мерки), такъв стратегически подход следва да бъде съчетан с прагматичен подход, насочен към предприемането на конкретни действия, които съдействат в краткосрочен план за преодоляване на част от проблемите. В тази връзка от първостепенно значение е да бъдат предприети действия в няколко насоки.

Промяна на начина, по който се номинират и обучават членовете на изборителните комитети, съдействаща за изграждане на устойчив капацитет на изборната администрация

За поддържане и развитие на капацитета на изборната администрация са необходими не само законови решения, а и практически действия, които водят до съхраняване на натрупания опит. Действащите разпоредби в Изборния кодекс позволяват на политическите партии да извършват замени на своите

представители дори и в изборния ден, като по този начин в изборителните комитети попадат представители без минимални познания относно технологията на изборния процес. В тази връзка са възможни решения в няколко насоки: 1) забрана за участие в комитет на представители, които не са преминали съответното обучение; 2) забрана за замяната на членове на изборителните комитети в седмицата преди изборите; 3) създаване на регистър на членове на СИК, които имат опит и експертиза при провеждането на избори; 4) периодично провеждане на по-задълбочено обучение на членовете на СИК, които са включени в този регистър; 5) проучване на чуждестранния опит (пример от практиката в Гърция), който се изразява в участието на един експерт – юрист в състава на всяка секционна изборителна комитетия, който не е посочен от политически партии, а от професионални общности.

Създаване на Регионални преброителни центрове като инструмент за възпрепятстване на възможностите за контролиран и купен вот и за ограничаване на манипулациите и грешките при броенето на бюлетините

Моделът на Регионалните преброителни центрове прави невъзможно проследяването на начина, по който са гласували избирателите, допринася за прозрачното отчитане на резултатите от гласуването, ограничава възможностите за манипулации при отчитането на изборните резултати и намалява броя на организационно-техническите нарушения и грешки в работата на секционните комитети. Експерименталното прилагане през 2011 година доказва, че преброителните центрове могат да функционират ефективно в малки населени места, като имат силно дисциплиниращ ефект върху работата на секционните комитети, създават възможност за по-широк обществен контрол върху тяхната работа, отслабват натиска върху избирателите от страна на местни икономически и политически фактори и обезсмислят част от схемите за контрол относно начина, по който са гласували избирателите в конкретна секция.

Въвеждането на Регионални преброителни центрове би позволило да бъде променен радикално начинът на работа на изборната администрация (в случай че се създадат между 150 и 200 на територията на цялата страна) или да окаже частично въздействие в населените места, с които натискът върху избирателите е най-осезаем (въз основа на редица изследвания може да се определи, че в общия случай това са малките населени места с избиратели до 25 хиляди).

Промяна в начина, по който се съставят избирателните списъци – създаване на регистър на избирателите по техния действителен настоящ адрес

Въпреки че на избирателните списъци се гледа като организационно-технически инструмент, той има фундаментално значение за изборния процес. Причината за това е, че на практика дефинира основана на избирателния корпус и поради тази причина следва да се разглежда като фундамент на демократичния изборен процес. За да се отстрани един от парадоксите – нарастващ брой на избирателите в списъка при намаляващо население по статистически данни, е необходима промяна в подхода за съставяне на избирателните списъци.

Необходимо е създаването на регистър на избирателите по настоящ адрес, който служи само за целите на изборния процес и се поддържа от изборната администрация (предвид факта, че тя е институцията с ключова отговорност за организацията на изборите). Създаването на регистър на избирателите следва да се базира на три последователни стъпки, които включват: 1) съставяне на списък на избирателите по настоящ адрес в страната и в чужбина въз основа на данните, с които разполагат държавните институции; 2) провеждане на информационна кампания сред гражданите, която цели да ги информира, че могат да коригират евентуално неточни данни; 3) верифициране на данните, извършено лично от избирателя.

Предложеният подход осигурява реализиране на избирателното право на всички избиратели,

живеещи в страната и извън нея, като изчиства избирателните списъци от така наречените „мъртви души“, не лишава български граждани от избирателни права, възпрепятства злоупотреби в изборния ден (гласуване от името на граждани, които не живеят постоянно в населеното място) и осигурява прозрачност на информацията относно общия брой на избирателите по населени места и избирателни райони.

Организационни и законодателни мерки, гарантиращи ефективно разследване и санкциониране на купуването на гласове и контролирания вот

Характерът на разглеждания тип престъпления срещу избирателните права на гражданите предполага създаването на нови подходи в организирането на разследващата дейност – в този контекст е необходим динамичен подход за справяне с динамични и бързо развиващи се практики, както и предприемането на адекватни мерки за разследване, които позволяват документирането на незаконното въздействие върху избирателите и ефективното им използване в съдебен процес. В тази връзка позитивна роля биха изиграли и промени в процесуално-правната уредба на престъпленията срещу политическите права на гражданите, които ограничават формализма в процеса на разследване и позволяват използването на по-широк кръг налични доказателства, които могат да доведат до по-ефективно санкциониране на престъпленията срещу избирателните права на гражданите.

От най-съществено значение, обаче, е прилагането на нов подход за организация на работата на разследващите органи на местно и национално ниво, при който дейността по разследване се планира и извършва в рамките на относително по-продължителен период, предшестваш началото на предизборната кампания. В тази връзка правоохранителните институции следва да насочат вниманието си към противодействие на сивия и черния сектор на икономиката. Особен приоритет следва да бъде даден на криминалната икономика – нелегалната търговия със стоки

(цигари), лихварството и разпространението на наркотични вещества. Освен че се явяват най-сериозният източник на средства за финансиране на купуването на гласове, тези средства създават паралелна икономическа реалност, която „впримчва” голям брой хора в нерегламентирани отношения от типа „работодател-работник” и в зависимости, които противоречат на основни принципи на съвременната демократична държава и на свободната пазарна икономика.

Промяна в правилата относно контрола върху финансирането на предизборните кампании, която позволява осъществяване на ефективен и своевременно контрол и налагане на налагането на санкции

Сега действащата система за контрол върху финансирането има няколко дефицита: основава се на принципа на последващ контрол от Сметната палата, в резултат на което често санкциите се налагат след няколко месеца, дори година след приключването на предизборната кампания; контролът по документи има частичен обхват и не позволява да бъдат установени всички реално извършени разходи във връзка с предизборната кампания; размерът и характерът на санкциите не позволява ефективното наказание на нарушенията и не възпрепятства извършването на нови.

В тази връзка е необходима промяна в правилата за контрол на финансирането на предизборни кампании, която: 1) предоставя на Сметната палата правомощия за осъществяване на текущ контрол по време на кампанията, който позволява документиране на по-широк кръг от дейности; 2) предвижда инструменти за мониторинг на предизборната дейност, които съдействат за установяване на съответствие между декларираните приходи и разходи и реално извършени предизборни дейности; 3) промяна в размера и характера на санкциите при грубо и/или системно нарушаване на правилата за финансиране на кампаниите и преди всичко на забраните за финансиране (в тази връзка представлява интерес опитът на Франция, в чието законодателство са предви-

дени глоби в значим размер и/или отмяна на мандат, получен в нарушения на забраните за финансиране на кампания).

Промяна в размера и начина на определяне на държавната субсидия за дейността на политическите партии

Размерът на държавната субсидия води до дисбаланси в политическата система, които провокират основателно обществено недоволство. Като контрапункт в публичното пространство се промотира идеята за отмяна на държавната субсидия или свеждането ѝ до символичната сума от 1 лев. При оценката на различните предложения е необходимо да се изяснят ефектите от установяване на твърде висок размер на държавната субсидия (например неравнопоставеност между партиите, които получават субсидия и останалите; бюрократизиране на партиите; зависимост от държавната субсидия) или твърде нисък размер (търсене на средства с нелегитимен характер; невъзможност за функциониране на партийните структури; закриване на партии).

В тази връзка следва бъде проведена дискусия с участието на експерти и на политическите партии, която да оцени ефектите върху функционирането на политическите партии и да очертае конкретните параметри на бъдещи промени. Необходима е промяна в подхода за разпределяне на държавната субсидия, като в тази връзка е необходимо провеждането на експертна дискусия, в която да бъдат обсъдени възможните ефекти в няколко насоки: 1) намаляване на размера на субсидията; 2) обвързване на размера на субсидията с размера на получените дарения и членски внос; 3) по-ясно дефиниране на допустимите типове разходи, за които да бъде изразходвана субсидията.

Намирането на балансирано решение следва да отчита интересите на участниците в политическия живот, да гарантира политическия плурализъм и равнопоставеност на политическите субекти, да подкрепя многопартийна политическа система и функциони-

рането на вътрешно-партийните механизми за участие и контрол.

Провеждане на широка обществена и експертна дискусия относно задължителното гласуване, механизмите за неговото прилагане и негативните ефекти от въвеждането на квадратчето „не подкрепям никого“.

Задължителното гласуване бе въведено като мярка с опосредствано въздействие върху два от съществените проблеми в изборния процес – купуването на гласове и контролираният вот. Механизмът за нейното въвеждане, обаче, противоречи на същинския замисъл – чрез увеличаване участието на избирателите да намали относителната тежест на купения и контролирания вот. Въпреки че предвидената санкция – изключване от изборния списък при неучастие в два последователни избора от един и същи вид – бе отменена от Конституционния съд, последиците от нея продължават да дават негативно отражение в няколко насоки.

Присъствието на опцията „не подкрепям никого“ в бюлетината не само усложнява работата на избирателните комисии, но създава и нови проблеми с въвеждането на различни методи за изчисление на изборните резултати съобразно спецификата на съответния вид избор. В тази връзка следва да се проведе широка обществена и експертна дискусия относно необходимостта от задължително гласуване, механизмите за неговото прилагане и отражението върху методиките при изчисляване на изборните резултати. На преден план е необходимо да се изведе една важна негативна последица от въвеждането на този на пръв поглед технически детайл – включването на опцията „не подкрепям никого“ може да се

използва като инструмент за изкуствено вдигане на избирателната бариера, т.е. за непрозрачна промяна в избирателната система.

Провеждане на задълбочена експертна дискусия относно предложенията за промени в избирателната система, която гарантира политически плурализъм и широко представителство

Въпросът за промяната в избирателната система се превърна в предмет на дискусия в публичното пространство, която по парадоксален начин се интензифицира след провеждането на референдума от октомври 2016 г. В хода на дебата се откриха съществени аргументи „за“ и „против“ въвеждането на чиста мажоритарна система, но сериозната дискусия относно необходимите промени трябва да продължи и да доведе до формулирането на предложение, което създава гаранции за политическия плурализъм, ефективното представителство на избирателите и за демократичния политически процес в страната.

В тази връзка на преден план се открояват няколко съществени изисквания към евентуални промени в изборното законодателство: 1) да създават гаранции за реално прилагане на принципа на политическия плурализъм, в това число да не се използват като инструмент за преформатиране на партийната система с непредвидими последици за политическия живот; 2) да осигуряват широко представителство на избирателите в парламента, като създават стабилна база за функционирането на основната представителна институция; 3) да не увеличава риска от нарастване на негативното влияние на купуването на гласове, контролирания вот и мобилизирането на икономически зависимости на местно и регионално ниво.

2. Част ii. Противодействие на корупцията в управлението – амбиции, ангажименти, очаквания

2.1 Предизвикателства пред почтеността в управлението и приоритетни насоки за промяна

Вече близо три десетилетия след началото на прехода към демокрация и конкурентна пазарна икономика корупцията продължава да бъде във фокуса на общественото недоволство в България. Страната трайно остава част от групата държави, в които стандартите за прозрачност и почтеност в политическия, обществен и икономическия живот са далеч от водещите световни и европейски практики. Последните няколко години показват и тревожно изоставане спрямо много от страните от Централна и Източна Европа, с които България традиционно се съизмерва като част от Петото разширяване на Европейския съюз.

Индексът за възприятие на корупцията (водещото международно проучване на Transparency International, измерващо нивото на корупция в публичните институции в повече от 180 държави) показва ясно липсата на напредък в тази област – през почти целия изследван период индексът на България варира около едни и същи стойности, които са значително по-ниски от средната стойност на индекса за Европейския съюз. В рамките на ЕС България „традиционно“ заема последните места в класацията. Другото значимо международно изследване на TI – Световният корупционен барометър – допълва информацията относно общия антикорупционен климат в страната. Въпреки декларираните усилия за реформи и противодействие на корупцията, все още не могат да бъдат достигнати стандартите за прозрачно, отчетно и почтено управление.

Експертните изследвания и професионалните дискусии в България през последните години позволяват да бъдат очертани няколко основни проблемни полета, по отношение на които са необходими спешни и целенасочени мерки.

Политика и корупция

Актуалните доклади на Съвета на Европа, Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа, Европейската комисия и Transparency International показват, че България разполага със законодателство, което в основните си параметри съответства на стандартите за финансиране на политическата дейност, и приложение, което очертава пропастта между закон и практика. Една от най-съществените последици от несанкционираното навлизане на пари с неясен произход в политиката е заплахата от корумпиране на политическите партии, които са основен инструмент за изразяване интересите на различни обществени групи в управлението, както и опасността от дискредитиране на институциите.

В резултат от това връзката между парите и политиката остава неясна за българското общество. Липсата на правила, по които бизнесът и организирани групи от обществото защитават свои легитимни интереси, води до приемането на закони и до изпълнението на управленски решения, които са взети в резултат на задкулисен натиск и в противоречие с обществен интерес. Въпреки поредицата от препоръки, анализи и дискусии, 59% от българите считат, че управлението на страната е под влиянието на няколко значими субекта, работещи в свой собствен интерес. Според изследването на Transparency International Световен корупционен барометър България все още остава една от малкото европейски държави без конкретни правила в сферата на регламентацията на лобистките практики.

Нещо повече, в България продължава да липсва ефективна практика по налагането на етични стандарти в работата на народните представители. Дългият период на липсващи правила за етично поведение в работата на законодателната власт води и до съществени дефицити в сферата на почтеността. Постоянните комисии по парламентарна етика трудно изпълняват функциите си да създадат етична среда в опита да компенсират нормативния вакуум с ad hoc и ad hominem решения по по-

стъпили от гражданите сигнали. Специалният раздел за етичното поведение на народните представители, включен в Правилника за дейността на 43-то Народно събрание не доведе до съществени положителни практики, основно и поради закъснените мерки за укрепване правомощията на парламентарната етична комисия. Правилникът за дейността на новото 44-то Народно събрание също предвижда изисквания за деклариране на конфликт на интереси, на имущество, на получени протоколни подаръци, а Комисията за борба с корупцията, конфликт на интереси и парламентарна етика разполага с правомощия да налага санкции срещу неправомерно поведение на народните представители. Как обаче тези правила ще бъдат прилагани на практика може да се оцени едва след наблюдение на конкретната парламентарна практика. Независимата външна оценка обаче показва, че в Световния индекс за върховенство на правото в периода 2012 – 2016 г. индикаторът „Злоупотреба с обществена позиция от членовете на парламента“ бележи драстичен спад на своята стойност от 0.33 на 0.13 пункта при средна стойност от 0.52 пункта за всички страни-членки на ЕС, като в световен план по този показател България „изпреварва“ единствено страни като Либерия, Нигерия, Молдова и Гватемала.

Изваждането на светло на лобистката дейност изисква комплексен подход и задълбочена експертна и политическа дискусия. От съществено значение е възприемането като водещ стандарт на дефиниция за лобистка дейност, която позволява законодателната рамка да обхване всяка пряка или непряка комуникация, или пряк или непряк контакт, срещу заплащане или безплатно, с лице, заемащо публична длъжност в орган на власт или в орган на местно самоуправление, които са насочени към оказване на влияние върху процеса на взимане на публично решение. Неадекватното дефиниране на явлението лобирание рискува да има за резултат неефективно приложение на законодателството, а в дългосрочен план, разочарование от ефекта на регулацията и нейното последващо отхвърляне. Не по-малко важно е и създаването на пуб-

лично достъпен регистър на лобистите, който предоставя информация относно лицата, осъществяващи лобистка дейност; институциите и лицата, които са обект на лобиране; характер/естество на лобистката дейност; изразходвани финансови ресурси за тази дейност; приложени документи. Надзорът над изпълнението на тези изисквания следва да бъде делегиран на институция с ясни функции по контрол върху прилагането и санкциониране на нарушенията.

Най-високите международни стандарти в сферата на лобистката дейност допълват законовата регламентация с по-широки изисквания за публичност и прозрачност на законодателните процеси. В тази връзка полезен инструмент е „законодателното досие“ – задължението за всички категории вносителите на проекти на нормативни актове да предоставят публично информация за всички контакти със заинтересовани страни по повод подготовката на съответния нормативен акт. Подсилващ тази мярка ефект би имало и създаването към Народното събрание на Публичен регистър на организациите-вносителите на писмени становища по законопроекти в парламентарните комисии, съдържащ данни за наименованието и седалището на организацията, членовете на управителния съвет, областите на експертен опит и интересите, които представлява.

Специално внимание следва да се насочи и към укрепване авторитета на етичната комисия в Народно събрание. Прилагането на прозрачни процедури за избор на членове и ръководство на етичната комисия в съответствие с изискването за безспорен интегритет, а не в следствие на политически компромис, е важна стъпка в тази посока. По-съществени обаче следва да са усилията за утвърждаване на санкционните правомощия на комисията и принципите за прозрачност в работата ѝ, които през изминалите години се очертават като сериозен дефицит.

Част от изброените насоки за повишаване на прозрачността, отчетността и почтеността в политическия процес вече са били обект на по-

литически дебат, но до момента все още липсва визия и воля за възприемането на подобен набор от инструменти за изсветляване на влиянията в политиката като цялостен комплекс от мерки за противодействие на корупцията.

Институции и корупция

През последните години бяха създадени различни институции, натоварени с правомощия по предотвратяване на корупцията. Сред тях са Центърът за превенция и противодействие на корупцията и организираната престъпност към МС (БОРКОР), инспекторатите в администрацията, Комисия за установяване и предотвратяване на конфликта на интереси, ДАНС и др. Нито една от тези институции, обаче, не е напълно независима, както и не е натоварена с функции за разследване и санкциониране на случаи на корупция, което значително ограничава свободата на действие на съответните органи. По отношение отделните органи за противодействие на корупцията липсва механизъм за независим външен надзор. Въпреки множеството новосъздадени звена се наблюдава припокриване на мандати и отсъствие на независим координационен орган. Опитът показва, че фрагментарният подход не може да наложи ефективен модел за разработване и провеждане на политики за противодействие и борба с корупцията, както и за разследване и санкциониране на корупционни случаи. Съществуващият ограничен капацитет за мониторинг и контрол на изпълнението на съществуващите планове за действие, както и за анализ на риска, поставят под въпрос цялостната ефективност и изпълнение на приетите мерки.

Нещо повече, смяната на правителството или на местни органи на властта в България често е свързана с извършването на назначения и уволнения, които са мотивирани преди всичко от политически съображения, а не от функционален анализ на нуждите и на ефективността в работата на административните структури. В допълнение към това, продължава практиката на ръководни постове да се назначават

лица при липсата на процедури за прозрачност на номинациите, конкурентен подбор и обществено обсъждане на номинираните кандидати. Всичко това води до неефективност в работата на администрацията, загуба на административен капацитет и зависимост от външно политическо и икономическо въздействие върху дейността на институциите.

Преодоляването на тези практики не е възможно без дефинирането и прилагането на единна антикорупционна политика, валидна за всички публични власти и фокусирана върху контрол и санкциониране на нарушенията, но преди всичко върху превенцията и изграждането на система за почтеност в институционалния процес, част от която са и прозрачните процедури по назначения. В тази връзка приоритетните действия следва да са насочени към създаването на независим антикорупционен орган, който фокусира усилията на институциите в областта на противодействието на корупцията и задава приоритети и координира техните действия. Той следва да разполага с правомощия за проверка на сигнали за корупционни нарушения, да упражнява контрол по изпълнението на политиките за противодействие и ограничаване на корупцията и да провежда ефективни проверки за установяване конфликт на интереси сред лицата, заемщи висши публични длъжности.

В допълнение към прилагането на единна антикорупционна политика, следва спешно да бъдат установени устойчиви модели на прозрачни назначения в органите на власт. Законодателният орган следва да въведе стандартни унифицирани процедури за избор на ръководни позиции в органите на управление, независимите органи и висшата администрация. Те трябва да се основават на предварително формулирани критерии, включително на изисквания за професионална компетентност, прозрачност на процедурите по избор, публични изслушвания, с възможност за обсъждане на предложените концепции за управление и прозрачност при вземането на решения за избор със задължение за мотивиране.

Администрация и корупция

Административната корупция в България остава тревожно висока въпреки разнопосочните мерки, предприемани в различни сектори през последните години. Една от предпоставките за наличието на нередности и злоупотреби в администрацията е неефективната политика по отношение конфликта на интереси. През 2009 година в България бе приет самостоятелен закон, уреждащ установяването и санкционирането на една от сериозните предпоставки за корупция в управлението – конфликта на интереси. През 2011 година бе създадена самостоятелна институция с правомощия да следи за прилагането на закона – Комисия за установяване и предотвратяване на конфликта на интереси. В същото време, публичното пространство ежедневно дава примери за порочни практики в работата на различни категории служители както в централната, така и в местната администрация. Наличието на законодателство не е достатъчна предпоставка за възпиране на корупцията – централизираният подход при осъществяване на контрол върху неговото приложение създаде устойчиви практики за ефективното и адекватно противодействие на конфликта на интереси в работата на администрацията, но те следва да бъдат разширени като обхват и като ефект по отношение защитата на публичния интерес.

Същевременно една важна тема, свързана с превенцията и разкриването на нередности в работата на институциите, остава извън фокуса на внимание на законодателя. Лицата, сигнализиращи за неправомерни действия в структурите, в които работят (whistleblowers), играят жизненоважна роля за изобличаване на корупцията, измамите и лошото управление, а също така и за предотвратяване на огромните вреди, нанасяни от незаконосъобразни действия или бездействия на администрацията. Към настоящия момент в България не съществува специален закон за защита на лицата, сигнализиращи за корупция, въпреки някои общи разпоредби в Административнопроцесуалния кодекс и в

Закона за предотвратяване и разкриване на конфликт на интереси. Създадените разпоредби, обаче, не предлагат ефективни механизми за защита на подаващите сигнали, което продължава да се отразява негативно в докладите за напредъка по приложение на редица международни конвенции, по които България е страна (Конвенция на ООН за борба с корупцията, Конвенция на ОИСР за борба с подкупването на чуждестранни длъжностни лица и др.)⁷. Все още са малко случаите, в които институциите са разработили и прилагат политики и конкретни мерки за защита на лицата, сигнализиращи за нередности, а като цяло въпросът остава извън дневния ред на политиките и институциите.

Ограничаването на административната корупция изисква комплексни мерки, насочени включително към информираността на гражданите, стимулиране на тяхната проактивна позиция по отношение разкриване на злоупотребите, укрепване на гражданското образование и други. Паралелно с тези дългосрочни политики, обаче, са необходими и спешни мерки за въвеждане на основани на риска механизми за противодействие на корупцията по ниските етажи на властта във високорискови сектори в рамките на държавната администрация чрез *ex ante* превенция на конфликта на интереси по категории рискови процеси и укрепване правомощията на инспекторатите в администрацията за проверка на декларациите и предотвратяване на конфликта на интереси. По отношение прилагане на политика за защита на лицата, докладващи за нередности следва да се разработи детайлен механизъм за защита на служителите в централната и местната администрацията, които сигнализират за нередности и корупция, включващ ясни процедури за вътрешно докладване при стриктно спазване на правилата за конфиденциалност, ясни процедури за проверка на сигналите и независимо разглеждане на жалби от страна на лица, подали сигнали, както и система за обезщетя-

7. Вж. например Докладите за напредъка на България по прилагане на Конвенцията на ООН срещу корупцията тук <http://www.justice.government.bg/121/> и тук http://transparency.bg/wp-content/files/Legal_report_UNCAC_2014_BG_fin.pdf.

ване на лицето, подало сигнал по отношение на всички категории рискове. Не без значение е и прилагането на процедури за анализ на резултатите и обратна връзка, което би стимулирало служителите да заемат проактивна позиция по отношение разкриване на нередности.

Бизнес среда и корупция

Изразходването на публични ресурси чрез обществени поръчки представлява една от областите с повишен корупционен риск в България. Годишно в страната се разпределят над 6 милиарда лева чрез обществени поръчки, което обяснява и силния интерес към ефективното управление и ограничаване на корупционния натиск в тази област. Неэффективно управление на значителен обем от средства ощетява обществото и има основен принос за проблемите, пред които е изправена страната. През годините са констатирани редица практики на злоупотреби при обществените поръчки, които често се осъществяват при формалното спазване на законовите разпоредби. Практиките да се сключват анекси към основния договор за изпълнение на обществената поръчка, които реално подменят първоначалната му насока, произволен подбор на критерии за оценка на кандидат-изпълнителите, нерелевантни изисквания към тях и др., са някои от предпоставките за наличие на сериозни корупционни рискове в тази област.

В същото време бизнес средата продължава да страда от излишна административна тежест, несигурна правна среда, липса на ефективно функциониращо електронно правителство на всички нива в администрацията.

Устойчивата политика за прозрачно и отчетно разпореждане с публични средства изисква въвеждане на система за външен контрол върху предварителните проверки на процедурите за обществени поръчки и върху свързаните с тях последващи действия, включително върху последващите проверки, както и във връзка с разкритите случаи на конфликт на интереси или корупция и коригиращите мерки за отстраняване на установените пропуски.

Един от основните механизми за преодоляване на корупционния натиск върху бизнеса е ефективното функциониране на електронно правителство и в частност, преминаването към електронни търгове като основен инструмент за прозрачност на обществените поръчки.

Контролът върху разходването на публични средства не би могъл да бъде пълноценен без прилагането на стандарт за оценка на ефективността от изпълнението на обществените поръчки и публично отчитане на резултатите. Въвеждането и спазването на такъв стандарт е водеща гаранция за защита на публичния интерес, защото гарантира както ефикасност, така и целесъобразност на разходването на публичен финансов ресурс.

2.2 Перспективи за взаимодействие между политическите партии в 44-то Народно събрание в сферата на противодействие на корупцията

В усилията си да фокусира вниманието на политическите партии върху съществени дефицити в политическия живот и управленските практики, които задълбочават изоставането на България в усилията за превенция и противодействие на корупцията, Асоциация „Прозрачност без граници“ извърши наблюдение на предизборните програми на регистрираните за участие в изборите за 44-то Народно събрание политически партии в страната. Мониторингът регистрира тревожно **висок дял на политическите формации, които участват в парламентарни избори без наличието на управленска програма**, която да е публично достъпна за гражданите – за една трета от регистрираните партии и коалиции се оказа невъзможно да бъде открит подобен документ. Тенденцията се очертава като особено тревожна предвид ерозиралото доверие на гражданите в политическите институции в България. Обстояният преглед на предложените предизборни програми регистрира и друга тревожна тенденция – едва половината от участващите в изборите формации имат заявени мерки с антикорупционна насоченост.

Стратегически подход за превенция и противодействие на корупцията предлагат едва една четвърт от всички, регистрирани за участие в парламентарни избори 2017 политически формации, а почти половината демонстрират отказ да се ангажират с темата. Близо една трета от

участващите в изборите партии и коалиции са направили опит да формулират конкретни мерки, без обаче последните да са систематизирани по отношение на поставени стратегически цели и очаквани резултати.



Прегледът на предизборните програми откроява очевиден отказ на политическите формации да се ангажират с определени теми или да предложат адекватно решение на констатирани дефицити – такива са темите за изсветляване на лобирането и лобистката дейност, както и за етичните правила за работа на българския парламент. Партиите демонстрират явен отказ да се ангажират с проблема за неефективния контрол върху финансирането на политическата дейност. Само в една програма е декларирано намерение за ограничаване на „черните каси“ в политиката чрез въвеждане на по-ефективни механизми за контрол върху финансирането на политическата и предизборната дейност. Само в една програма е разработено предложение за въвеждане на всеобхватна политика за закрила на лицата, докладващи за корупция в администрацията чрез въвеждането на механизми

за обезщетяване на лицето, подало сигнал по отношение на всички категории рискове и за налагане на санкции на органа, предприел репресивни мерки към лицето, подало добросъвестно сигнал.

Най-голям дял на конкретни мерки партиите предлагат по отношение темата за прозрачност на обществените поръчки (33%), назначенията във всички органи на власт и управление (29%). Създаването на независим антикорупционен орган със специфични правомощия да дефинира, координира и отчита изпълнението на държавна политика за превенция на корупцията се поддържа от една четвърт от участващите в изборите формации, а конкретни стъпки за ограничаване на корупционните рискове чрез превенция на конфликта на интереси предлагат едва една пета от всички формации.



Детайлният анализ на предизборните програми регистрира и няколко други зони на възможен консенсус между политическите партии. Сред тях водещ е ангажиментът на 90% от политическите формации за въвеждане в кратки срокове на електронното правителство с всички негови основни компоненти. Половината от предложилите предизборни програми партии поставят акцент и върху две други съществени стъпки към превенция на

корупцията – въвеждане на мълчаливо съгласие като мярка срещу административната корупция и ограничаване на възможностите за политическо въздействие върху съдебната власт чрез премахване на парламентарна квота във ВСС. Също 50% подкрепя в усилията за противодействие на корупцията се очертават и по отношение на необходимостта от създаване на специализирани антикорупционни съд и прокуратура.



С най-ниска степен на консенсус сред едва една трета от политическите формации, предложили управленска програма в навечерието на избори 2017 се ползват мерки

свързани с подобряване дейността на контролните и регулаторни органи и реформа в основни направления на наказателната политика в страната.

В периода след обявяване на окончателните резултати от изборите за народни представители на 26 март 2017 г. Асоциация „Прозрачност без граници“ фокусира своя анализ върху предизборните програми и позиции на парламентарно представените партии и върху възможностите за откриването на допирни точки и полета на съгласие между петте парламентарно представени партии и коалиции по отношение бъдещите им усилия в борбата с корупцията. Анализът показва наличието на известен потенциал за политически консенсус в работата на 44-то Народно събрание за адресиране на някои от дефицитите в управленския процес в страната.

На първо място, макар темата за почтеността в управлението и за превенцията на конфликта на интереси да не присъства като самостоятелно изведен проблем в програмите на парламентарно представените партии, все пак тя макар и частично е засегната в програмите на двете най-големи парламентарни партии, като е възможно те да се обединят в подкрепа на мерки за разширяване проверките за почтеност в администрацията и за нов ред за разкриване и санкциониране на корупцията по високите етажи.

Второ, по отношение на взаимоотношенията между бизнес и политика, макар парламентарно представените партии да не са предложили конкретни мерки за повишаване прозрачността, отчетността и целесъобразността в разходването на публични средства чрез обществени поръчки, все пак може да се търси консенсус за развитие на законодателството в сферата на обществените поръчки и залагане на по-строги гаранции срещу нередности и корупционни практики, доколкото индиректно всяка от парламентарно представените партии е подкрепила подобна посока на работа.

Не на последно място, открит остава и най-спорният политически въпрос в сферата на устойчивата политика за превенция на корупцията, наследен от 43-то Народно събрание, а именно този за създаването на единен антикорупционен орган. В своята конкретика подобна мярка е разработена само в програмата на първата политическа сила. Предложението предвижда

създаване на единен антикорупционен орган, въз основа на приемане на нов Антикорупционен кодекс, който обединява фрагментираното законодателство и множеството органи, като за основа се взема опита на Комисията за отнемане на незаконно придобито имущество. Предложението включва законодателна регламентация на отнемането на имущество с недоказан произход без образувано наказателно производство. Останалите партии не са включили предложение за създаване на единен антикорупционен орган. В предизборни коментари техни представители не изключват възможността за структурни промени в съществуващите антикорупционни органи или за създаване на нов единен антикорупционен орган, но извеждат на преден план въпроса за обхвата на неговите правомощия. Те поставят по-скоро акцент върху необходимостта от по-ефективен контрол от съществуващите органи. Съществува определена възможност за подкрепа на подобна мярка, като тя зависи от правомощията на антикорупционния орган. Нещо повече, съществува потенциал за категорично неодобрение в Народното събрание на предложението за отнемане на имущество с недоказан произход без образувано наказателно производство. В този смисъл, тази стратегическа мярка вероятно ще бъде една от най-спорните политически теми в полета на противодействието на корупцията в новия мандат на законодателния орган.

Всяка от изброените мерки с потенциал за политическо съгласие, а и много други с антикорупционна насоченост (като антимонополни мерки, мерки за завършване на електронното правителство, мерки за намаляване на административната тежест върху бизнеса) съсредоточават значим потенциал за съгласие в рамките на 44-то Народно събрание. Реализацията на този потенциал зависи от продължаването на усилията на експертните и граждански организации за стимулиране дебата по темите на антикорупцията в България, за прилагане на международните стандарти и добри практики и за мониторинг върху работата на институциите по изпълнение на поетите предизборни ангажименти.

Изводи

Спазването на стандартите за прозрачност и почтеност в изборния процес е гаранция за представителност на управлението и за доверие на гражданите в процедурите и институциите на представителната демокрация. Нещо повече, честните и демократични избори са залог, че избраните представители на гражданите в институциите ще провеждат ефективни и отчетни политики в защита на публичния интерес.

Наблюденията и препоръките, представени в този полиси документ, са отражение именно на разбирането за пряката обвързаност между проблемите на почтеността в изборния и в управленския процес. Част от тях следват прагматичен подход и са насочени към конкретни проблеми в работата на институциите, ангажирани в изборния процес в страната. Друга част от предложените насоки са фокусирани върху работата на ключови управленски

институции – законодателния процес в Народното събрание, работата на администрацията на централно и местни ниво, правилата и процедурите за защита на конкуренцията в правенето на бизнес в България.

Предизвикателствата пред българското общество имат значими социално-политически измерения. Техните предпоставки са заложили в базисни елементи на политическата култура и в парадигмата, в която функционират управленските институции в страната от 1989 г. насам. Преодоляването на тези предизвикателства също изисква дългосрочен и комплексен подход, който отчита както поуците от прехода, извървян до момента, така и потенциала и възможностите за развитие на демократичните практики. Предложените тук посоки за развитие са само малък компонент от цялостна политика, която следва да систематизира усилията на всички участници в обществото, така че да бъде постигнат съществен напредък.

Литература:

- Асоциация „Прозрачност без граници“.** Прозрачност и почтеност в изборния процес (доклад от наблюдението на изборите за президент и вицепрезидент на Република България и изборите за общински съветници и кметове, октомври 2011 година). София, 2012.
- Асоциация „Прозрачност без граници“.** **Прозрачност и почтеност в изборния процес:** доклад от наблюдението на изборите за членове на Европейския парламент от Република България, проведени на 25 май 2014 година, София, 2014.
- Асоциация „Прозрачност без граници“.** Индикатори за прозрачност и почтеност при обществените поръчки. София, 2013.
- Институт за регионални и международни изследвания.** Битовата престъпност и контролираният вот като заплахи за човешката сигурност в България. София, 2015.
- Кашукеева-Нушева, В.** Международни стандарти при финансиране на политическата дейност и тяхното приложение в България. София, УИ „Св. Климент Охридски“, 2015.
- Христова-Вълчева, К., Л. Тонева-Методиева.** **Лобирането в България:** интереси, влияние, политика. Асоциация „Прозрачност без граници“, София, 2014.
- Тилкиджиев, Н., Л. Димова.** **Благополучие и доверие:** България в Европа? Сравнителен анализ по Европейското социално изследване (ESS) 2006/2009, София: „Изток-Запад“.
- Фотев, Г. (съст).** **Европейските ценности в днешното българско общество,** София: УИ „Св. Климент Охридски“, 2009.
- Янков, И.** **„Използването на европейските средства в контекста на развитието на страната“, В:** Минева, Д. и кол., *Изследване на възможностите за по-ефективно използване на средствата от европейските фондове*, Институт за изследване на обществата и знанието при БАН, Изд. „Омда“, 2014.
- Council of Europe. Resolution 1736 (2010).** Code of Good Practice in the Field of Political Parties. Council of Europe, Strasbourg, 2010.
- Venice Commission and OSCE/ODIHR.** Guidelines on Political Party Regulation. OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights and Venice Commission, Warsaw/Strasbourg, 2011 (CDL-AD(2010)024).

За авторите:

Д-р Ваня Кашукеева-Нушева е доктор по политология; завършила е специалност Политология в СУ „Св. Климент Охридски“ през 1996 година. Работила като съветник по политическите въпроси на народни представители в 37-то Народно събрание, в Института за регионални и международни изследвания, а от 2003 година работи като координатор, впоследствие като социолог и програмен директор в Асоциация „Прозрачност без граници“. Основното направление в нейната работа е политическата корупция, със специален фокус финансиране на политическата дейност и демократични стандарти в изборния процес. Автор на аналитични оценки, доклади, методологии за мониторинг и анализи, посветени на финансирането на политическата дейност, демократични стандарти в изборния процес, злоупотреби със средства при обществените поръчки, конфликт на интереси и реформа в дейността на администрацията. Лектор в обучителни програми за развитие на капацитета на гражданското общество и публичната администрация в посочените области.

Д-р Катя Христова-Вълчева е “Жан Моне” лектор по Европейска политика в НБУ и Софийски университет „Св. Климент Охридски“. Започва професионалната си кариера като експерт в отдел “Парламентарни изследвания” на Народното събрание (1995-1997). От 1999 г. е изпълнителен директор, програмен директор и ключов експерт в Асоциация „Прозрачност без граници“. Член на българската асоциация по политически науки и член на УС на Българската асоциация по европейски изследвания от 2006 г. Основните ѝ изследователски интереси са в областта на Европейския съюз и неговите институции, актьори и граждански интереси, политиките в сферата на правосъдието и превенция на корупцията, политики и гражданско участие в България и страните от Централна и източна Европа, лобиране и лобистки практики.

Д-р Линка Тонева-Методиева е доктор по политология от Софийски университет „Св. Климент Охридски“. Завършила е специалност Европеистика и специалност Политология в СУ и магистратура по европейска политика в Университета в Лунд, Швеция. Изследователските ѝ интереси са в областта на политиките за прозрачност и публичен достъп, представителството на интереси и публичното партньорство при формиране и осъществяване на политиките на Европейския съюз. Участва в научно-изследователски проекти в сферите публично партньорство и институционална ефективност, добро управление, политики за борба с корупцията и организираната престъпност, политики за прозрачност. От 2006 г. е сътрудник и програмен координатор в Асоциация „Прозрачност без граници“. Има над 10-годишен опит в работа по проекти на организации на гражданския сектор в България.

Издател

Фондация Фридрих Еберт | Бюро България
Ул. Княз Борис I 97 | 1000 София | България

Отговорен редактор:
Регине Шуберт | Директор, ФФЕ, Бюро България
тел.: +359 2 980 8747 | факс: +359 2 980 2438
<http://www.fes.bg>

Заявки:
office@fes.bg

Използването с търговска цел на всички издадени от Фондация Фридрих Еберт (ФФЕ) публикации не е позволено без писменото съгласие на ФФЕ.