



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 3.2.2014 г.
COM(2014) 38 final

ANNEX 23

ПРИЛОЖЕНИЕ

РУМЪНИЯ

към

Доклада на ЕС за борбата с корупцията

РУМЪНИЯ

1. ВЪВЕДЕНИЕ — ОСНОВНИ ХАРАКТЕРИСТИКИ И КОНТЕКСТ

Правна уредба в областта на борбата с корупцията

Стратегически подход. Последната национална стратегия за борба с корупцията за периода 2012-2015 г. беше приета от правителството и одобрена от парламента през 2012 г.¹ Тя е резултат от процес на широки консултации и беше приветствана от повечето участници. В стратегията се използва мултидисциплинарен подход и се изисква разработването на секторни и институционални стратегии за борба с корупцията във всички области. За осъществяване на мониторинг на прилагането ѝ беше въведен механизъм за партньорски проверки с участието на гражданското общество. Също така бяха създадени платформи за сътрудничество, обединяващи различни категории заинтересовани страни². Мониторингът се извършва чрез етапи на оценяване по тема. Дейностите, предприети в рамките на процеса на мониторинг, и оценките се публикуват на специален портал³. Изпълнението се гарантира в рамките на бюджетната стратегия за 2012 – 2014 г. В националната стратегия за борба с корупцията се прилага проектен подход: т.е. някои мерки влизат в обхвата на специфични проекти, докато за други се счита, че не изискват допълнително финансиране и следователно би трябвало да се покриват от редовните бюджети на съответните институции. Втората категория обхваща 80 % от предвидените мерки. Въпреки че беше постигнат известен напредък в борбата с корупцията на високо равнище, борбата срещу дребната корупция не дава достатъчно резултати, а предотвратяването ѝ остава твърде слабо както на централно, така и на местно равнище. В контекста на Европейския семестър за координация на икономическата политика за 2013 г. Съветът препоръча на Румъния да се бори по-ефективно с корупцията⁴.

Нормативна уредба. До голяма степен съществува правна уредба, включително предприетите неотдавна стъпки за реформиране на Наказателния кодекс и Наказателно-процесуалния кодекс, които трябва да влязат в сила в началото на 2014 г. Тези реформи имат за цел да прецизират правната уредба, да укрепят правоприлагащите органи и институциите за борба с корупцията и да гарантират по-голяма ефикасност и последователност в практиката на съдебната система при разглеждането на случаи на корупция по високите етажи. При все това обаче редица от последните законодателни инициативи на Парламента през декември 2013 г., които, наред с другото, щяха да стеснят обхвата на престъпленията, свързани с корупция, и наказателноправните разпоредби относно конфликтите на интереси, поставят под сериозно съмнение устойчивостта на настоящото законодателство и политическия ангажимент за реално провеждане на реформи за борба с корупцията. Горепосочените законодателни изменения бяха обявени за противоконституционни от румънския Конституционен съд през януари 2014 г.⁵. Остават други значителни предизвикателства, включително прилагането на новите кодекси. Допълнителни трудности създават нестабилността на тези законодателни актове и редица

1 <http://www.just.ro/LinkClick.aspx?fileticket=T3mlRnW1IsY%3D&tabid=2102>.

2 Независими агенции, правоприлагащи и съдебни органи, местна администрация, министерства, стопанския сектор, гражданското общество.

3 <http://sna.just.ro/Paginăprincipală.aspx>.

4 Препоръка 2013/С 217/17 на Съвета от 9 юли 2013 г.

5 <http://www.ccr.ro/noutati/COMUNICAT-DE-PRES-75>.

установени от практикуващи юристи правни проблеми, заради които може да се наложат изменения на кодексите или тълкувателни насоки преди влизането им в сила⁶.

Институционална рамка. В Румъния е установена цялостна институционална рамка за борба с корупцията. Националната дирекция за борба с корупцията (НДБК), която представлява специализирана прокуратура, е натоварена да разследва случаи на корупция по високите етажи. НДБК отбелязва стабилни резултати при провеждането на надпартийни разследвания по обвинения в корупция на високо равнище⁷. Успешните разследвания, проведени през последното десетилетие, разкриха корупционни практики, в които са замесени високопоставени политици и държавни служители, магистрати, служители на правоприлагащите органи и представители на широк кръг от сектори: транспорт, инфраструктура, здравеопазване, добивна промишленост, енергетика, селско стопанство, спорт и др. Дълго време съдебната власт беше по-малко ефективна в борбата с корупцията по високите етажи. През последните години се забелязва промяна: по-конкретно Върховният касационен съд даде пример, като повиши ефективността си при произнасянето с решения по сложни дела за корупция. Отделът в рамките на Министерството на вътрешните работи, известен като Генерална дирекция за борба с корупцията (ГДБК), е специализирана полицейска структура, която отговаря основно за разследването на корупцията в рамките на полицията, като обхваща и други сектори. Националната агенция по интегритет (НАИ) извършва проверки на конфликтите на интереси, несъвместимостта и личното имущество на държавните служители. От създаването си през 2008 г. НАИ показва като цяло добри резултати. През последните пет години над 80 % от решенията на НАИ за несъвместимост и от административните решения относно конфликтите на интереси бяха потвърдени. Вследствие на решенията на НАИ и въз основа на окончателните съдебни решения беше конфискувано лично имущество, за придобиването на което не е установен законен източник, на стойност над 1 милион евро. С течение на времето обаче започнаха да възникват значителни трудности при предприемането на действия, произтичащи от решенията на НАИ⁸. През годините няма постоянна политическа воля за подкрепа на независимостта, стабилността и капацитета на институциите за борба с корупцията и съдебната власт.

Проучване на общественото мнение

Изследване на нагласите. В Специалното проучване на Евробарометър от 2013 г., посветено на корупцията⁹, 93% от интервюираните румънски граждани изразяват съгласие с твърдението, че корупцията е широко разпространен проблем в тяхната страна (средната стойност за ЕС е 76%), а 42% заявяват, че са лично засегнати от случаи на корупция в ежедневието си (средната стойност за ЕС е 26%). 82 % считат, че подкупването и използването на връзки често са най-лесният начин да се получат някои публични услуги (средна стойност за ЕС – 73 %).

Личен опит в областта на корупцията. 25 % от румънските респонденти в Специалното проучване на Евробарометър относно корупцията за 2013 г. признават, че през последните 12 месеца от тях е бил поискан или от тях се е очаквало да дадат подкуп, за да получат услуги. Това е вторият най-висок процент в ЕС, като за сравнение средната стойност за ЕС е 4 %.

6 Това беше потвърдено в последователни доклади на Комисията в рамките на Механизма за сътрудничество и проверка и отново изтъкнато в последния доклад по този механизъм от 22 януари 2014 г.: http://ec.europa.eu/cvm/docs/com_2014_37_en.pdf.

7 За повече подробности относно равностойността вж. раздела „Наказателно преследване на корупцията“.

8 http://ec.europa.eu/cvm/docs/com_2012_410_en.pdf.

9 Специално проучване на Евробарометър № 397 от 2013 г.

Проучване сред представителите на бизнес средите. В проучването на Евробарометър от 2013 г. сред бизнес средите относно корупцията¹⁰ 81 % от румънските предприятия посочват, че привилегироването и корупцията пречат на конкуренцията между предприятията в Румъния (средна стойност за ЕС – 73%). 65 % от респондентите са на мнение, че корупцията е проблем за бизнеса на тяхното предприятие в Румъния (средна стойност за ЕС – 43 %), докато 64 % считат, че проблем са политическият патронаж и непотизмът (средна стойност за ЕС – 41 %).

Контекст

Механизъм за сътрудничество и проверка (МСП). Румъния е обект на мониторинг по МСП от присъединяването си към ЕС. Постигнатите резултати се оценяват по четири сравнителни показателя, обхващащи областите на съдебната реформа, професионалната етика, корупцията на високо равнище, както и предотвратяването и борбата с корупцията в публичния сектор. Според Решението на Комисията относно създаването на Механизма за сътрудничество и проверка, по всички критерии се изисква „задоволително“ изпълнение¹¹. През 2012 г., пет години след присъединяването, беше направена равностойна. Заключителната оценка беше, че много от „градивните елементи“, които се изискват съгласно показателите на МСП, са налице, но че устойчивостта и необратимостта на реформите все още са под въпрос, както и че все още не са постигнати резултатите, които са необходими, за да може Комисията да вземе решение за прекратяване на МСП¹². В последната оценка на състоянието от януари 2014 г., в която бяха отчетени по-нови събития, се изтъква, че „напредъкът не е безспорен, тъй като напредъкът в една област може да бъде ограничен или обезсилен от неуспехи в други области“¹³.

Частен сектор. В глобалния индекс относно корупцията за периода 2013 г. – 2014 г. на Световния икономически форум корупцията се нарежда на второ място след данъчните ставки сред най-проблематичните фактори за извършването на стопанска дейност в Румъния¹⁴. Румъния е транспонира напълно разпоредбите на Рамково решение 2003/568/ПВР относно отговорността на юридическите лица и санкциите за юридическите лица¹⁵. Въпреки това във Втория доклад за изпълнението на Рамковото решение се отбелязва, че са необходими допълнителни пояснения за това как румънското законодателство третира облагите за трети страни, произтичащи от активен подкуп в частния сектор. През 2012 г. сивата икономика се оценява на 29,6 % от БВП, който е вторият по големина процент в ЕС¹⁶.

Финансиране на политическите партии. Знакови дела за корупция разкриват слабости в контрола на финансирането на партиите и изборните кампании, както и в предотвратяването на изборните измами. В своя доклад за спазване на изискванията от декември 2012 г. Групата държави срещу корупцията към Съвета на Европа (GRECO) подчерта, че 10 от 13-те препоръки относно финансирането на партиите все още не са изпълнени напълно. В момента се подготвят законодателни изменения и, ако бъдат приети,

10 Експресно проучване на Евробарометър № 374 от 2013 г.

11 Решение на Комисията от 13 декември 2006 г. за създаване на механизъм за сътрудничество и проверка на напредъка на Румъния в постигането на специфични цели в областите на съдебната реформа и борбата срещу корупцията (C (2006) 6569 final), http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/romania/ro_accompanying_measures_1206_en.pdf.

12 http://ec.europa.eu/cvm/docs/com_2012_410_en.pdf.

13 http://ec.europa.eu/cvm/docs/com_2014_37_en.pdf.

14 http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2013-14.pdf.

15 COM(2011) 309 final, Втори доклад от 6 юни 2011 г. относно прилагането на Рамково решение 2003/568/ПВР: <https://webgate.ec.testa.eu/docfinder/extern/aHR0cDovLw==/ZXVYbWxleC5ldXJvcGEuZXU=/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0309:FIN:BG:PDF>.

16 http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/themes/06_shadow_economy.pdf.

те ще запълнят редица съществуващи пропуски, най-вече относно достъпа до годишните финансови отчети на политическите партии. Освен това, съществуващите разпоредби не се прилагат правилно.

Подаване на сигнали за нередности. Румъния има специално законодателство за защита на лицата, сигнализиращи за корупция в публичния сектор¹⁷, в сила от 2004 г. Законът изисква от държавните служители да докладват за случаи на корупция във връзка с обществената администрация. Освен защита срещу репресивни мерки, законът предвижда и защита на идентичността на лицата, подаващи сигнали за нарушения. Независимо от това все още предстои да се установи ефективността на тази правна уредба. В свое проучване от 2009 г. относно защитата на подаващите сигнали за нарушение лица в 10 държави членки на ЕС Transparency International отбеляза, че законодателството не се прилага по еднакъв начин и изтъкна, че в 40 % от наблюдаваните в Румъния случаи лицата, подали сигнали за нарушения, са били обект на различни форми на репресивни мерки¹⁸. В по-скорошен доклад на Transparency International, публикуван през ноември 2013 г., се отбеляза, че са били предприети някои действия за допълнително подобряване на защитата на лицата, подаващи сигнали за нарушения¹⁹. Подобряването на механизмите, гарантиращи защитата на лицата, подаващи сигнали за нередности, и подобро прилагане на съществуващото законодателство са сред целите и на националната стратегия за борба с корупцията.

Прозрачност при лобиране. В Румъния няма нормативна уредба за лобирането. Няма задължителна регистрация или задължение за държавните служители да докладват контактите си с представители на интереси (лобисти). Румънските органи са на мнение, че не е необходим нов закон за това, тъй като рисковете, свързани с лобирането, вече са обхванати от съществуващите приложими към държавните служители разпоредби относно конфликтите на интереси и несъвместимостите. Понастоящем в Камарата на депутатите се обсъжда проектозакон за регулиране на лобирането. През 2010 г. беше създадена румънска асоциация на лобистите, с цел да се насърчи допълнително лобистката дейност и евентуално да се осъществява саморегулиране. Досега обаче въздействието ѝ е ограничено.

Медии и достъп до информация. През последните години обективното отразяване се влоши и журналистиката „често се диктува от личните интереси и политическите пристрастия на собствениците на медии“²⁰, като понякога се стига и до сплашване на магистрати или участници в борбата срещу корупцията. Ограниченията върху свободата на медиите намалиха още повече достъпа до информация в цялата страна. Това допълнително се утежнява от факта, че покритието с интернет в Румъния е най-ниското в ЕС²¹. Лошото прилагане на законите, уреждащи достъпа до информация, засяга и капацитета за предотвратяване и контролиране на корупцията. Според показателя за свободата на печата на Фрийдъм хаус за 2013 г. Румъния се определя като „частично свободна“²².

17 Закон 571/2004 относно закрилата на служителите на публични органи, публичните институции и други субекти, които съобщават за нарушения на закона.

18 An Alternative to Silence, Whistle-Blower Protection in 10 European Countries („Алтернатива на мълчанието, подаване на сигнали в 10 европейски държави“), ноември 2009 г., стр. 9 и 15:
http://archive.transparency.org/global_priorities/other_thematic_issues/towards_greater_protection_of_whistleblowers/enhancing_whistleblower_protection_in_the_european_union.

19 http://www.transparency.org/whatwedo/pub/whistleblowing_in_europe_legal_protections_for_whistleblowers_in_the_eu.

20 Фондация „Bertelsmann“ (2012) Показател за трансформация за 2012 г. – Доклад за Румъния. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, стр. 8: <http://www.bti-project.org/fileadmin/Inhalte/reports/2012/pdf/BTI%202012%20Romania.pdf>.

21 Индексът на стратегията „Европа 2020“ за 2012 г. показва, че покритието с интернет в Румъния е едва 39,9 %.

http://reports.weforum.org/the-europe-2020-competitiveness-report/?utm_source=EU2020map&utm_medium=mapembed&utm_campaign=EU2020%2Bembeds#.

22 <http://www.freedomhouse.org/report-types/freedom-press>.

2. ПРОБЛЕМИ, КОИТО СА НА ФОКУС

Съдебно преследване на корупцията

През 2002 г. беше създадена централна автономна специализирана антикорупционна прокуратура. През първите години тя не успя да постигне резултати при знаковите дела. През 2005 г. беше реорганизирана, с променени правомощия и персонал, и беше преименувана на Националната дирекция за борба с корупцията (НДБК). Акцентът беше поставен върху случаите на високо равнище и особено сложните случаи. Понастоящем НДБК разследва случаи на корупция на високо и средно равнище²³ и престъпления против финансовите интереси на ЕС²⁴. Освен централната служба, тя има и 15 регионални служби²⁵ и четири териториални бюра.

След 2006 г. с ново ръководство и политическа воля за постигане на напредък в борбата срещу корупцията НДБК започна да работи за постигането на това, което днес се счита за впечатляващи резултати по случаи на корупция по високите етажи. В доклада по МСП от юли 2012 г. се посочва, че „резултатите от работата на НДБК при разследването и съдебното преследване на случаи на корупция на високо равнище могат да бъдат считани за едно от най-значителните постижения, осъществени от Румъния след присъединяването. [...] От 2007 г. НДБК повдига обвинения срещу хора от всички основни политически партии по случаи на най-високо равнище в политическия живот и в рамките на съдебната власт“²⁶. Ключът към успеха на НДБК е фактът, че структурата ѝ включва не само прокурорите, но и съдебната полиция и специалисти по икономика, финанси, банково дело, митнически въпроси и ИТ²⁷.

Макар че беше постигнат напредък в повдигането на обвинения пред съда по случаи на корупция по високите етажи, възможността на съдебната власт за справяне с такива дела стана обект на засилено внимание. В докладите по МСП подробно се анализират причините за сериозните забавяния при съдебни производства по дела за корупция по високите етажи, за някои от които възникна опасността да бъдат прекратени поради изтичане на давност²⁸. Все пак през последните две години съществено нарасна процентът на постановени решения по дела за корупция по високите етажи, преди всичко в резултат на усилията, положени от Върховния касационен съд. В докладите си, в които анализира продължителността на производствата и причините за значителните закъснения по редица дела за корупция по високите етажи, Съдебният инспекторат потвърждава, че броят на забавените решения е намалял²⁹. Остава да се види дали това е трайна тенденция. В редица висящи дела срещу високопоставени лица изминаха повече от шест години, преди предполагаемите нарушители да бъдат подведени под отговорност³⁰.

23 Случаите на корупция на високо и средно равнище се идентифицират по един от следните три критерия: стойността на подкупа или неправомерните предимства надхвърля 10 000 евро, или размерът на вредите превишава 200 000 евро; или предполагаемият извършител е високопоставено длъжностно лице (включително на изборна длъжност и назначен) или служител на средно управленско равнище.

24 http://www.pna.ro/faces/cine_lucreaza.xhtml.

25 Съответстващи на юрисдикцията на апелативните съдилища.

26 http://ec.europa.eu/cvm/docs/com_2012_410_en.pdf.

27 <http://www.pna.ro/faces/structura.xhtml>.

28 http://ec.europa.eu/cvm/docs/swd_2012_231_en.pdf.

29 http://emap.csm1909.ro/Documente.aspx?path=emap_docs/200704Documente/1154000000400463.pdf.

30 Проект за медиен мониторинг, съфинансиран от ЕС, който проследява всички етапи от наказателното производство по редица дела за корупция по високите етажи и поддържа публични архив за тях: <http://anticoruptie.hotnews.ro/>.

Добри практики: постижения на НДБК при случаи на корупция на високо равнище³¹

От 1 януари 2006 г. до октомври 2012 г. НДБК подведе под отговорност 4 738 ответници, от които 2 101 лица на важни постове³². През последните седем години процентът на повдигнати от НДБК обвинения, потвърдени чрез окончателни съдебни решения, достигна 90,25 %. През този период 1 496 обвиняеми бяха осъдени с окончателни съдебни решения, от които почти половината заемаха политически постове (включително: един бивш министър-председател, един министър, 8 народни представители, един държавен секретар, 26 кметове, заместник кметове и префекти, 50 директори на национални дружества и публични институции, 60 служители от контролни органи). Между 1 януари и 15 ноември 2013 г. се запазва ритъмът с повдигнати обвинения срещу 823 обвиняеми и 179 окончателни съдебни решения срещу 857 обвиняеми.

През последните две години нарасна значително броят на делата, приключени с решение. Броят на окончателните присъди, издадени през първите три тримесечия на 2012 г., беше почти двойно по-висок от този за предходната година и четири пъти по-висок от процента на произнесени присъди преди седем години. През 2011 г. са проведени наказателни преследвания на над 230 гранични полицейски и митнически служители от шест гранични контролно-пропускателни пунктове за вземане на подкуп и участие в организирана престъпна група, главно във връзка с контрабандата на цигари³³. Сред най-забележителните случаи, разгледани от НДБК, следва да се споменат два случая с бивш министър-председател, който изтърпя наказание лишаване от свобода по обвинения за незаконно финансиране на неговата кампания за президентските избори и който понастоящем изтърпява наказание в затвор по друга присъда по обвинения за корупция. Други забележителни случаи, заведени от НДБК, обхващат целия политически спектър: бивш кмет на Клуж, обвинен за получаване на подкуп в замяна на осигуряването на обществени поръчки, който беше подследствен в предварителния арест, докато беше влиятелен член на управляващата партия; действащ министър (вече бивш), осъден на първа инстанция за злоупотреба със служебно положение за действия, за които се твърди че са извършени на предишна длъжност; депутат, осъден на лишаване от свобода по две дела за корупция след окончателни съдебни решения (помагачество и злоупотреба със служебно положение във връзка с незаконна замяна на собственост върху земя, собственост на Министерството на отбраната, и подкупи, включващи играчи от футболен клуб).

По отношение на дребната корупция за 2013 г. министерството отчита увеличение на броя на решените дела с около 9 %, в сравнение с това на подобен референтен период през 2012 г. Броят на повдигнатите обвинения нарасна с около 15 %. Но въпреки че през последните години може да се отбележи известен напредък по отношение на случаите на

31 <http://www.pna.ro/faces/object2.jsp?id=193>.

32 Те включват един бивш министър-председател, 9 министри, пет държавни секретари, 23 депутати, 105 кметове и заместник-кметове, осем председатели и заместник-председатели на окръжни съвети, осем директори на национални агенции, 40 директори на национални дружества и автономни администрации и 42 служители на финансова охрана, и 48 юридически лица.

33 Според поръчано от FRONTEX проучване на антикорупционните мерки в граничния контрол в ЕС чрез тази група замесеният служител от граничната охрана си е набавял доход под формата на подкупи от около 500 евро на човек на ден. Този случай не само илюстрира ефективността на правоприлагането при откриването на мащабни корупционни схеми от такъв вид, но също така разкрива нивото на проникване на корупцията по границите и връзките ѝ с организираната престъпност:

http://www.frontex.europa.eu/assets/Publications/Research/Study_on_anticorruption_measures_in_EU_border_control.pdf.

дребна корупция, разследвани от службите на прокуратурата в цялата страна³⁴, като цяло при тях все още няма постигнати убедителни резултати³⁵. Всяка прокуратура е определила поне един прокурор, който да занимава с преписките за корупция. Повечето дела, заведени в съда чрез службите на прокуратурата в страната, се отнасят до полицейски служители, което би могло да се дължи и на ефективността на Генералната дирекция за борба с корупцията към Министерството на вътрешните работи. Все пак общият брой на други случаи на дребна корупция, изпратени на съд, е доста нисък.

Усиленото разследване от НДБК на случаи на високо равнище се дължи и на политическите обстоятелства, които ѝ позволиха да действа безпристрастно и независимо. Решаващ елемент за ефективността на НДБК е назначаването на нейното ръководство³⁶. Както се посочва в доклада по МСП от януари 2014 г.³⁷, „назначаването на главния прокурор и ръководството на НДБК и Дирекцията за разследване на организираната престъпност и тероризъм (DIIСOT) беше прекалено продължителен процес.“ Процедурата, по която ръководителите в тези институции в крайна сметка бяха назначени, макар сред тях да има хора с доказани постижения, „беше по същността си политически избор, а не резултат от процедура, която да позволи внимателен преглед на качествата на кандидатите при истинско съревнование“³⁸. По-наскоро, както се подчертава в доклада по МСП от януари 2014 г., допълнителни трудности създадоха решенията, взети в началото на октомври 2013 г. относно назначенията на началниците и заместник-началниците на отдели в НДБК. Внезапно бяха отменени назначенията на временни длъжности и кандидатурите бяха обявени от министъра на правосъдието, при което не беше спазена изцяло процедурата за консултация с ръководителя на НДБК. Сроковете също породиха опасения, че се прави връзка с решения на НДБК по случаи, свързани с политически фигури. След публична критика, включително от Висшия съдебен съвет, по-късно бяха обявени нови кандидатури след консултации с ръководителя на НДБК. След назначаването на новото ръководство НДБК продължи да работи по разследванията с предишните темпове³⁹. Важно е тази тенденция да се запази в по-дългосрочен план.

Отчетност и почтеност на лицата, заемащи изборна държавна длъжност, и на лицата, назначени на държавна длъжност

Румъния създаде необходимата уредба за съдебно преследване на корупцията по високите етажи и за независима проверка на имуществото, потенциални конфликти на интереси и несъвместимост на държавните служители, като всичко това са ключови елементи на политиката за борба с корупцията. Високопоставените длъжностни лица трябва да спазват строги задължения за оповестяване на активите си, а техните декларации за имуществено състояние са публично достъпни. Въпреки това няма последователност в политическата

34 В периода между 2012 г. и първото полугодие на 2013 г. са повдигнати 432 обвинения срещу 722 обвиняеми. Сред тях са полицейски служители, служители в местната администрация, лекари, служители на държавни агенции и други, като 25 % от тези случаи, по които са издадени обвинителни актове, започнаха служебно. През същия референтен период бяха постановени 266 окончателни съдебни решения срещу 332 обвиняеми по дела за корупция (процент на присъдите – 92,77 %). Само 20,78 % от тези присъди трябва да бъдат изтърпени в затвора.

35 Вж. също доклада по МСП от януари 2014 г.: http://ec.europa.eu/cvm/docs/swd_2014_37_en.pdf.

36 Съгласно румънското законодателство ръководителите на НДБК, на главната прокуратура и на Дирекцията за разследване на организираната престъпност и тероризъм (DIIСOT) се назначават от президента на Румъния по предложение на министъра на правосъдието, след консултативно становище на Висшия съдебен съвет. Министерството на правосъдието има правото да предложи прокурор, но нищо не пречи предложението да се направи въз основа на процедура, която следва критериите за прозрачност и професионализъм.

37 http://ec.europa.eu/cvm/docs/swd_2014_37_en.pdf.

38 Пак там.

39 Вж. статистическите данни, посочени в началото на този раздел.

подкрепа за сега действащата уредба относно професионалната етика, нито от законодателна, нито от институционална гледна точка⁴⁰.

От 2008 г. насам НАИ идентифицира повече от 469 случая на несъвместимост, 194 административни и наказателни случаи на конфликт на интереси, 46 случая на имущество, за придобиването на което не е установен законен източник, 346 случая на потенциални престъпления и наложи над 5 200 глоби за нарушение на законодателството за оповестяване на имущественото състояние. Сред служителите, разследвани от НАИ, са 50 депутати, 12 председатели и заместник-председатели на окръжни съвети, 10 министри и държавни секретари и над 700 местни избрани представители, ръководители на държавни агенции, полицейски служители, магистрати и др. През последните пет години над 80 % от решенията на НАИ за несъвместимост и конфликт на интереси бяха потвърдени като окончателни. Независимо от това, имаше и значими случаи, при които последващите действия във връзка с нейните решения не бяха задоволителни⁴¹.

Парламентът показва липса на последователност при вземането на решения, свързани с въпросите за професионалната етика, включително относно последващите действия в изпълнение на решенията на НАИ относно конфликти на интереси или несъвместимост. След като бъдат потвърдени като окончателни, тези решения следва да доведат до прекратяването на мандата на съответното лице, заемащо изборна държавна длъжност. От средата на 2012 г. обаче съдебната система трябваше на два пъти да сезира Конституционния съд поради нежеланието на Парламента да прекрати мандати на депутати в изпълнение на окончателните съдебни решения за несъвместимост. Последното дело датира от есента на 2013 г. и се отнася до решението на НАИ за несъвместимост на сенатор, потвърдено от Върховния касационен съд и оставено без последствие от Сената. Поради това Конституционният съд трябваше да се намеси отново, като се произнесе с решение относно конституционния конфликт между законодателната и съдебната власт⁴². Оттогава Сенатът не е предприел никакви действия.

Фактът, че парламентът не успя да изпълни някои от окончателните решения на НАИ, се отрази отрицателно върху доверието в него и ангажимента му за борба с корупцията. Освен това, длъжностни лица на изборни позиции често и сериозно подкопаваха институционалната стабилност на НАИ посредством законодателни предложения.

Напоследък се води широк обществен дебат относно евентуалното изменение на законодателството относно случаите на несъвместимост, приложими към лицата, заемащи изборни длъжности в местната власт. Ставаше въпрос по-специално за забраната за участие в надзорните съвети на местните държавни или контролирани от държавата дружества и сдружения за общинско развитие, които отговарят за договарянето на публични комунални услуги за редица общини. Въпросът възникна, когато НАИ откри редица нарушения на тези правни разпоредби. Правилата относно несъвместимостта за участие в надзорните съвети на държавни или контролирани от държавата дружества са важни, тъй като разглеждат възможните рискове от корупция и конфликт на интереси при възлагането на обществени поръчки и надзора на изпълнението им и са свързани с въпроса за финансирането на политическите партии и изборните кампании.

40 http://ec.europa.eu/cvm/docs/com_2014_37_en.pdf.

41 http://ec.europa.eu/cvm/docs/com_2014_37_en.pdf.

42 <http://www.ccr.ro/noutati/COMUNICAT-DE-PRES-70>.

Освен това досега решенията на Парламента за отнемане на имунитет са непредвидими⁴³. Депутатите нямат имунитет срещу наказателно разследване, но се ползват с имунитет относно предварителния арест и претърсванията. Но депутатите, които понастоящем са министри или пък са били такива, се ползват с имунитет по отношение на престъпления, извършени във връзка с техните министерски задължения, и в такива случаи изглежда възникват особени трудности. Процедурите за отмяна на имунитет не изискват от парламента да мотивира своите решения. В три скорошни случая през 2012 г. и 2013 г. Камарата на депутатите гласува против отнемането на имунитета на бивши министри за наказателно разследване по обвинения в корупция, икономически престъпления и измами, свързани с изборите.

През януари 2013 г. Парламентът прие изменения в статута на депутатите. Но тъй като бяха обжалвани пред Конституционния съд, те влязоха в сила чак през юли 2013 г., а към момента на изготвяне на доклада все още не са приети правилникът за прилагане и новият кодекс за поведение⁴⁴. Някои от предложените нови разпоредби са уместни, особено по отношение на налагане на окончателни решения за несъвместимост, но след време трябва да се направи оценка на тяхната ефективност⁴⁵.

В началото на декември 2013 г. парламентът прие редица изменения на Наказателния кодекс, чрез които, наред с другото, от обхвата на определението за държавни служители бяха изключени депутатите, президентът и свободните професии. Това означава, че тези категории вече не могат да бъдат обвинявани в престъпления, свързани с корупция, в публичния сектор. Освен това бяха приети редица изменения, които значително стесниха обхвата и прилагането на наказателноправните разпоредби относно конфликтите на интереси. Тези неотдавнашни изменения създават сериозни опасения относно степента на етичност и стандартите за борба с корупцията, с които се ангажират лицата на изборни длъжности. През януари 2014 г. Конституционният съд обяви всички тези изменения за противоконституционни⁴⁶.

Етика в съдебната система

В периода от януари 2006 г. до четвъртото тримесечие на 2012 г. НДБК подведе под отговорност 23 съдии и 30 прокурори. В същия отчетен период бяха постановени окончателните присъди по обвинения в корупция за 12 съдии и 11 прокурори. През последните години шест от обвиненията бяха срещу съдии от Върховния съд, включително ръководители на отделения. Те бяха обвинени за вземане на подкупи, търговия с влияние и съучастничество на други престъпления⁴⁷. Двама от членовете на Висшия съдебен съвет бяха обвинени в корупция. Необходим е допълнителен мониторинг, за да се оцени възпиращият ефект на наложените санкции⁴⁸. Най-скорошните дела се отнасяха до различни равнища на съдебната система и разкриха мрежи, включващи съдии, адвокати и

43 Между 2007 г. и средата на 2012 г. НДБК, чрез главния прокурор, внесе 7 искания пред Парламента за лишаване от имунитет за разследване на депутати и други 5 пред президента на Румъния за разследване на министри и бивши министри. Парламентът одобри 5 от тези 7 искания и отхвърли останалите, а президентът одобри всички искания. В друг случай, засягащ депутат (и бивш министър), парламентът отхвърли разширяването на наказателното разследване и към други престъпления. Парламентът отхвърли едно искане за претърсване на депутат (и бивш министър). От 2007 г. до средата на 2013 г. бяха отправени три искания за превантивен арест на депутат: едно беше отхвърлено, а другите две одобрени.

44 През декември 2013 г. председателят на Камарата на депутатите изпрати на Европейския парламент за консултация проект на кодекс.

45 http://ec.europa.eu/cvm/docs/swd_2014_37_en.pdf.

46 <http://www.ccr.ro/noutati/COMUNICAT-DE-PRES-75>.

47 По-специално престъпления, свързани с разкриване на информация за разрешение за претърсване, задържане или подслушване на други магистрати.

48 http://ec.europa.eu/cvm/docs/swd_2014_37_en.pdf.

подсъдим, за търговия с влияние с цел осигуряване на благоприятни съдебни решения, или прокурори, които предпазват определени престъпни мрежи от разследване. По едно дело предполагаемият размер на подкупите беше 1 милион евро. По друго дело двама прокурори⁴⁹, един съдия и един полицейски служител бяха обвинени в съучастие, подстрекателство и участие в неразрешено използване на класифицирана информация, която принадлежи на полицейското разузнаване, в замяна на пари, услуги и други неправомерни предимства, свързани с водещи позиции в НДБК и Главната прокуратура. Висшият съдебен съвет реагира бързо на тези случаи, като своевременно одобри исканията за претърсване и досъдебно задържане, като временно прекрати магистратския статут на ответниците и поиска различни проверки, например да се провери дали е било манипулирано произволното разпределение на делата.

В края на 2011 г. Висшият съдебен съвет прие стратегия за професионална етика в съдебната власт и съответен план за действие, чиято цел, наред с другото, е повишаване на стандартите за професионална етика и подобряване на механизмите за търсене на дисциплинарна отговорност⁵⁰. Беше укрепен съдебният инспекторат, който сега е автономен орган, и той предприе стъпки за подобряване на своята методология. Новото законодателство в областта на дисциплинарната отговорност на магистратите позволява провеждането на по-ефективни дисциплинарни процедури⁵¹. С него се създаде и възможността за временно прекратяване на магистратския статут, докато се води дисциплинарното разследване. През август 2013 г. Висшият съдебен съвет одобри законодателно предложение на Министерството на правосъдието за премахване на специалните пенсии⁵² за магистрати, които са получили окончателни присъди по обвинения в корупция или престъпления, свързани с упражняване на мандата им, когато са извършени умишлено, или други престъпления, които увреждат репутацията на съдебната власт. Законодателното предложение беше одобрено от правителството през август 2013 г. и понастоящем е внесено в парламента за приемане.

Обществени поръчки

Обществените поръчки представляват значителен дял от румънската икономика. През 2011 г. разходите за строителни работи, стоки и услуги възлизаха 24,6 % от БВП на Румъния. През 2011 г. стойността на поканите за участие в търгове, публикувани в Официалния вестник, като процент от общия размер на разходите за обществени поръчки за строителни работи, стоки и услуги възлезе на 30,9 %⁵³. Въпреки че съществува законодателна уредба за обществените поръчки, честите промени в нея и липсата на уеднаквиена практика или насоки от съответните институции пораждаат несигурност у заинтересованите участници⁵⁴. Най-малкото, поредицата от изменения създадоха объркване относно обхвата на законодателството в областта на обществените поръчки по отношение на държавните и държавно контролираните дружества. Освен това би могло да се постигне повече издръжаност в решенията на съдилищата и надзорните органи. Процедурата за

49 Единият от тях по това време е член на Висшия съдебен съвет, а друг – съветник в същия съвет.

50 <http://www.csm1909.ro/csm/index.php?cmd=0901>.

51 Закон № 24 от 2012 г. за изменение на Закон № 303 от 2004 г. относно статута на съдиите и прокурорите и Закон 317 от 2004 г. относно Висшия съдебен съвет.

52 Тези пенсии са само за магистрати и не се подчиняват на общите пенсионни правила. Те са значително по-високи от средните.

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

54 Много често се използват извънредни правителствени постановления (ИПП) и се променя законодателството в тази област, което създава правна нестабилност и води до несъответствия в прилагането. Пример за това е ИПП 34/2006 относно обществените поръчки, което беше изменено четири пъти в периода от декември 2012 г. до юни 2013 г. (с ИПП 77/2012, ИПП 31/2013, ИПП 35/2013 и Закон № 193/2013).

договаряне без публикуване на обявление за търг се използва на национално равнище много повече от средното за ЕС (около 15 % от общия брой на процедурите за възлагане на обществени поръчки⁵⁵, докато средната стойност за ЕС е около 5 %).

По данни от проучването сред бизнес средите на Евробарометър през 2013 г. за корупцията⁵⁶ румънските участници от бизнес средите смятат, че в областта на обществените поръчки са широко разпространени следните практики: участие на оференти в подготвянето на спецификациите (49%), неясни критерии за подбор или оценяване (56%), конфликт на интереси при оценяването на офертите (57%), спецификации, изготвени така, че на тях да могат да отговорят конкретни дружества (59%), злоупотреби с основания за неотложност с цел да се обоснове използването на процедури, при които няма конкуренция, или на ускорени процедури (51%), както и съглашателство при оферирание между договарящите се (53%). Според 64% от запитаните корупцията е широко разпространена при обществените поръчки, възлагани от държавните органи (средната стойност за ЕС е 56%), а според 59% това е така при поръчките, възлагани от органите на местната власт (средната стойност за ЕС е 60%). Проучване от 2012 г. на Румънския институт по публична политика показва, че 90 % от румънските респонденти смятат, че в процеса по възлагане на обществени поръчки има корупция поради липсата на прозрачност, справедливост и конкурентност⁵⁷. Това са едни от най-високите проценти в ЕС. Тези показатели, макар и да не са непременно пряко свързани с корупцията, показват, че съществуват рискови фактори, които увеличават уязвимостта към корупция в процедурите за възлагане на обществени поръчки.

Както личи от резултатите от външни одити, проучвания и изследвания, румънската национална система за обществени поръчки е възпрепятствана от множество нередности, конфликти на интереси и висок риск от корупция⁵⁸. Сред най-често срещаните нередности, които биха могли да означават по-висок риск от корупция, са недостатъчната прозрачност на всички етапи от възлагането на поръчките, прекалено кратките срокове за подаване на оферти, промените в първоначалната информация за процедурата за възлагане на обществена поръчка, която се публикува само на национално равнище, прекалено строгите критерии за подбор и неподходящите или изкуствени алгоритми за оценка на офертите⁵⁹. Други отрицателни практики, отбелязани при външни одити и проверки, се отнасят до използването на специално изготвени спецификации в полза на конкретен кандидат и прякото възлагане на голям брой обществени поръчки от същия възлагащ орган на много ограничен брой икономически оператори чрез необосновано прилагане на процедурата на пряко договаряне и без публикуване на обявление за обществена поръчка. В сега действащото законодателство относно обществените поръчки няма ясни разпоредби относно практиките на кадрова въртележка между държавния и частния сектор, и изглежда не се осъзнава, че в резултат на такива практики могат да възникнат случаи на конфликт на интереси.

55 Данни за 2011 г.

56 Експресно проучване на Евробарометър № 374 от 2013 г.

57 Adrian Moraru, Elena Iorga, Loredana Ercus (2012 г.) Прозрачност, справедливост и конкурентоспособност на обществените поръчки в Румъния, Институт по публична политика: <http://www.ipp.ro/pagini/transparen355a-corectitudine-351i-1.php>.

58 В изготвения от Deloitte доклад по поръчка на ГД „Регионална и урбанистична политика“ се предоставя подробна информация за съществуващите недостатъци на румънската система за обществени поръчки; той също беше взет предвид при изготвянето на настоящата оценка. Румънските власти предоставиха публичен достъп до доклада: <http://www.sn-seap.ro/wp-content/uploads/2012/07/DG-Regio-Third-Interim-Report-Part-C-FINAL-RO-version.pdf>.

59 „Идентифицирането и намаляването на корупцията при обществените поръчки в ЕС – разработване на методология за оценка на преките разходи за корупция и други елементи за механизъм на ЕС за оценка в областта на борбата с корупцията“, 30 юни 2013 г., PriceWaterhouseCoopers и ECORYS.

За контрол на процедурите за възлагане на обществени поръчки съществува сложна институционална структура⁶⁰. Все още обаче предстои да се определи каква е ефективността на механизмите за вътрешен и външен контрол. Румънският надзорен орган за обществените поръчки все още не е напълно независим. Освен това институционалната рамка е твърде сложна, а ограниченото междуинституционално сътрудничество води до различаващи се практики. В резултат на това значителни нередности остават неоткрити и ненаказани. Недостатъчният капацитет на възлагащите органи да изготвят изрядна тръжна документация, да определят подходящи критерии за подбор и възлагане, да оценяват офертите или да въведат ясни механизми за предупреждение за нередности също е източник на неефективност и липса на прозрачност. Националният орган за регулирането и наблюдението на обществените поръчки (ANRMAP) понастоящем разработва тълкувателни насоки за възлагащите органи относно определени аспекти на управлението и процедурите, включително конфликти на интереси.

Съществува Електронна система за обществени поръчки (SEAP), но все още има предизвикателства пред ефективното ѝ функциониране. От януари 2013 г. насам възлагащите органи са задължени да качват в SEAP всички уведомления за пряко възлагане на обществени поръчки, които надвишават 5 000 EUR. В проучване, проведено от Румънския институт по публична политика, се отчитат значителни нередности при изпълнението на обществени поръчки, като например приемане на строително-ремонтните работи или доставки под стандарта за качество, посочен в първоначалната оферта, и липса на санкции за късно изпълнение или доставка, дори когато необходимото време за изпълнение или доставка е един от критериите за възлагане, при положение че почти не се прави мониторинг след възлагането.

В последния доклад за изпълнение на МСП също беше подчертано, че има много ограничен напредък в предотвратяването и санкционирането на корупцията в сферата на обществените поръчки⁶¹. Малко дела за измама в областта на обществените поръчки са приключили в съда с възпиращи санкции. Между януари 2006 г. и четвъртото тримесечие на 2012 г. само 15 длъжностни лица са получили окончателни присъди по дела, заведени от НДБК. Разглеждането на делата обикновено отнема дълго време и често договорите или проектите са приключили преди откриването на корупционни практики. Предприети бяха някои стъпки за квалифицирането на прокурорите и съдиите по въпросите на обществените поръчки.

Осъществява се реформа за децентрализация посредством редица проектозаконови и административни решения на правителствено или министерство равнище. Като се има предвид значимостта и естеството на рисковете, свързани с корупция, конфликт на интереси и привилегироване, както се подчертава в този и в следващия раздел, необходимо

60 Националният орган за регулиране и наблюдение на обществени поръчки (ANRMAP), координиран от министър-председателя, отговаря за регулирането и наблюдението на възлагането на обществени поръчки (включително систематичен предварителен контрол на тръжната документация и последващи проверки на процедурите за възлагане на обществени поръчки въз основа на оценки на риска). Централното звено за координация и проверка на обществените поръчки (UCVAP), което е част от Министерството на публичните финанси, отговаря за предварителния контрол на редовността на процедурите за възлагане на обществени поръчки (подбрани въз основа на оценки на риска) посредством местни наблюдатели, участващи в тръжните комисии (техните доклади са консултативни). Националният съвет за решаване на жалби (CNSC) е специализирана административна юрисдикция, компетентна да разглежда жалби на първа инстанция в областта на обществените поръчки, преди подписване на договори. Националният управленски център за информационното общество (CNMSI), който е част от Министерството на комуникациите и информационното общество, прилага и управлява националната електронна система за обществени поръчки (SEAP).

61 http://ec.europa.eu/cvm/docs/com_2013_47_en.pdf and http://ec.europa.eu/cvm/docs/swd_2014_37_en.pdf.

е тази реформа да бъде придружена от ефективни превантивни мерки в отговор на тези рискове⁶².

По отношение на **средствата от ЕС** според общата статистика от НДБК между 2006 г. и 2012 г. в Румъния чрез корупция и измами са отклонени от фондовете на ЕС 36 милиона евро. НДБК подведе под отговорност 406 ответници, а съдът постанови 82 окончателни присъди срещу 127 лица. Възлаганите на местно равнище обществени поръчки са особено уязвими на корупция.

Проведените от 2010 г. насам няколко одита от Европейската комисия откриха значителни недостатъци в румънската система за обществени поръчки. Фактът, че те не са били предотвратени, открити или коригирани от националната система за управление и контрол, е показателен за системните нередности. Установено беше, че румънската институционална рамка за обществените поръчки няма достатъчен капацитет и възможност за осигуряване на ефективен контрол върху разходването на средствата на ЕС. Тези недостатъци доведоха до временно прекъсване на плащанията от структурните фондове в защита на финансовите интереси на ЕС. През 2011 г. Комисията изрази и резерви относно рисковете във връзка с репутацията относно програмите за 2007-13 г. в Румъния. Румънските органи адаптираха системите за управление и контрол и приеха и приложиха финансови корекции, в резултат на което Комисията оттегли резервите си и възобнови плащанията.

Конфликти на интереси и привилегироване

Както е посочено в предходния раздел, конфликтите на интереси и привилегироването изглежда са сред най-често срещаните проблеми в разпределението и разходването на публични средства (включително средства от ЕС), както на централно, така и на местно равнище, а съществуващите превантивни и контролни механизми са трудно приложими и не са достатъчно възпиращи. Процентът на откриване на конфликти на интереси и уведомяването за тях от органите за възлагане на обществени поръчки изглежда твърде нисък в сравнение с размера на действителните рискове в това отношение, както се вижда от констатациите на НАИ. За да се поправи това, през 2013 г. бяха подписани меморандуми между Националният орган за регулирането и наблюдението на обществените поръчки (ANRMAR) и НАИ за стартирането на интегрирана информационна система, с която да се предотвратяват или разкриват чрез предварителни проверки потенциалните конфликти на интереси.

През 2012 г. НАИ извърши проучване на местната администрация, което разкри голям брой случаи на конфликт на интереси⁶³. Много местни съветници са сключили договори със свои собствени дружества или дружества, контролирани от техни роднини. НАИ установи 78 случая на несъвместимост или конфликт на интереси при лицата, заемащи изборни длъжности в местната власт. От тези случаи 33 бяха предадени на прокуратурата по подозрение в криминален конфликт на интереси, а други 17 – по подозрение за други предполагаеми престъпления, включително корупция и фалшифициране. Бяха издадени 75 решения за несъвместимост, от които 24 се превърнаха в окончателни, а 51 понастоящем се обжалват в съда.

НАИ отчита, че нейните доклади относно конфликтите на интереси и несъвместимостите се потвърждават при над 80 % от съдебните решения⁶⁴. Въпреки че това представлява

62 Вж. също анализ на тези въпроси в доклада по МСП от януари 2014 г.: http://ec.europa.eu/cvm/docs/swd_2014_37_en.pdf.

63 http://www.integritate.eu/UserFiles/File/Rapoarte/Raport_ActivitateaANI_Anul2012_CfLegii544_2001.pdf.

64 За периода 2008—2013 г.

подобрение, съдебната практика в областта на конфликтите на интереси остава непоследователна. По сравними случаи съдилищата се произнасят с противоположни решения. Например, при три дела относно председатели на окръжни съвети, които в това си официално качество са сключили договори от името на местната администрация със свои собствени дружества, две от съдилищата са решили, че има конфликт на интереси, а третото – че няма. В доклада по МСП от януари 2014 г. се отбелязва също така, че трябва да се направи повече, за да се гарантира възпиращият ефект на налаганите санкции и ефективността при възстановяването на щетите, причинени на обществения интерес⁶⁵. Изисква се провеждането на отделно съдебно производство за произнасяне по жалби, подадени срещу констатирането на конфликт на интереси, както и след това за изпълнение на окончателното решение и за отменяне на правните актове, подписани от служителя, който е бил в конфликт на интереси. Такова производство може да отнеме години, като по този начин се забавя прилагането на санкциите.

За да се преодолее това положение, е необходим по-систематичен подход за предварителни проверки — задача, за чието изпълнение НАИ е най-подходящият орган, при условие че разполага с необходимите ресурси. През април 2013 г. правителството одобри меморандум⁶⁶, с който на НАИ се възлага да извършва системно предварителни проверки за конфликт на интереси чрез използване на националната база данни на всички публични длъжностни лица, които управляват средства от ЕС. Трябва внимателно да се обмисли какъв капацитет е необходим, за да се прилага тази система за проверка.

Въпреки че конфликтът на интереси е квалифициран като престъпление от румънското законодателство, дълго време прокуратурата не беше склонна да преследва по съдебен път такива случаи. В последно време прокурорските служби се активизираха. През периода 2008 – 2013 г. на прокуратурата бяха предадени 138 случая по подозрение в криминален конфликт на интереси. Повече от половината от тях засягаха лица, заемащи изборни държавни длъжности. Ефективността на предприетите наказателни разследвания е все още слаба: по 7 % от случаите бяха заведени дела в съда, а по други 7 % беше образувано досъдебно производство. По 36 % от случаите не бяха образувани производства, а останалите 50 % са предмет на разследване от страна на прокуратурата. През март 2013 г. изпълняващият длъжността главен прокурор отмени прокурорски решения да не се повдигат обвинения по 15 случаи на конфликт на интереси, в които са замесени бивши и настоящи депутати. През 2012 г. и 2013 г. бяха повдигнати 20 обвинения по случаи на конфликт на интереси. В средата на 2013 г. всички апелативни прокуратури разработиха регионални стратегии за справяне с конфликти на интереси. Както беше посочено по-горе, в началото на декември 2013 г. парламентът прие редица изменения на Наказателния кодекс, които стесниха обхвата и приложението на престъплението конфликт на интереси, като премахнаха държавните служители и административните решения от неговото приложно поле и ограничаха приложимостта към договорно наетия персонал на публичните органи. През януари 2014 г. измененията бяха обявени за противоконституционни от Конституционния съд.

Според проучвания в Румъния продължава да има проблеми при разпределянето на публичните средства, особено на местно равнище, където политическото привилегироване често надделява над обективните критерии и обществения интерес⁶⁷. В проучване, чиято

65 http://ec.europa.eu/cvm/docs/swd_2014_37_en.pdf.

66 Меморандум от 5.4.2013 г.

67 <http://expertforum.ro/extra/harta-bugetelor/EFOR-rap-anual-2013.pdf> и Румънско академично общество (2010 г.) Beyond perception - Has Romania's governance improved after 2004? („Отвъд представите – Има ли подобрение в управлението на Румъния след 2004 г.?”) SAR: <http://www.sar.org.ro/dincolo-de-perceptii-a-devenit-guvernarea-romaniei-mai-integradu-pa-2004-3/>

цел е измерване на степента на политическия клиентелизъм в публичната администрация, са разгледани различните видове средства, прехвърлени от държавния бюджет за периода 2004 – 2011 г. – от средства от резервните фондове до средства за целите на опазването на околната среда. Разпределението на тези средства беше анализирано в зависимост от политическата принадлежност на разпределящите длъжностни лица. Проучването разкри висока степен на корелация между двете в ущърб на обществения интерес. Например, проучването показва, че решенията за използване на Националния фонд за спешна помощ при бедствия, средствата от който са предназначени за помощ при природни бедствия, са били повлияни от всички политически партии, участващи в управлението, а средствата – изразходвани, както се твърди, по политически причини, за неща, несвързани с природни бедствия. Делът на средствата, отпуснати за основната управляваща партия, варира от 49 % през 2004 г. и 45 % през 2008 г. до 62 % през 2010 г.⁶⁸

Друг изследователски доклад хвърли светлина върху други възможности за разпределение по субективно мнение, като например фондовете за пътища (от окръжната и селската пътна мрежа), училища, водни системи в селските райони и мостове⁶⁹. Освен това едва 25 % от румънските общини успяват да покриват своите разходи за заплати единствено от приходи, което създава сериозна зависимост от разпределението по субективно мнение. Най-много средства – на стойност над 1 милиард евро, бяха разпределени през годините на растеж, от 2007 до 2008 г. Този период съвпада с периода на най-високо равнище на клиентелизъм, идентифициран чрез изследвания.

В проучването на клиентелизма се посочват и съществените недостатъци в управлението и контрола на държавните дружества и се прави оценка на въздействието на дискреционните разпределения върху счетоводните баланси. Най-широко разпространените практики са завишаването на стойностите на договорите за обществени поръчки, при които държавните предприятия сключват договори за закупуване на стоки или услуги на неконкурентна, над пазарната цена, с облагодетелствани партньори или правят продажби на цени, които са под пазарните.

Здравеопазване

Неофициалните плащания са широко разпространени в румънското обществено здравеопазване. Намирането на ефективно решение на този проблем се затруднява от ниските възнаграждения на лекарите и медицинския персонал в публичния сектор. В национално проучване от 2005 г., проведено от Световната банка за румънското Министерство на здравеопазването, размерът на неофициалните плащания в здравеопазването се оценява на около 280 милиона евро годишно⁷⁰. Действителната сума може би дори е по-висока.

Съгласно специалното проучване на Евробарометър относно корупцията за 2013 г. 28 % от румънските респонденти, които са ползвали публични здравни заведения през предходната година, е трябвало да платят допълнително или да предложат подарък или дарение в добавка към официалните такси. Това е най-високият процент в ЕС, който далеч надвишава средното за ЕС равнище от 5 %. Според половината от отговорилите (най-високият процент в ЕС, като средната стойност за ЕС е 19 %) се е налагало да платят допълнително или да предложат подарък, преди да получат лечение. От проучване, проведено на местно

68 <http://www.sar.org.ro/dincolo-de-perceptii-a-devenit-guvernarea-romaniei-mai-integra-dupa-2004-3/>

69 Експертен форум (2013) „Клиентелизъм в Румъния“ (EFOR): <http://expertforum.ro/en/clientelism-in-politics-and-administration-conflicts-of-interest-and-preferential-allocations-of-resources/>.

70 „Medical care in Romania comes at an extra cost“ (За медицинските грижи в Румъния се плаща допълнително), 8 март 2009 г.

равнище през 2011 г., проличава, че едва 33 % от анкетираните смятат, че неофициалните плащания в системата на здравеопазването биха намалели чрез въвеждането на система за доплащане, докато 83 % смятат, че медицинският персонал е нископлатен и че това е основната причина за корупцията в тази сфера⁷¹.

В рамките на европейския проект за научно сътрудничество ASSPRO CEE (2008-2013 г.) беше извършено проучване на неофициалните плащания в шест държави⁷² и за Румъния беше установено, че неофициални плащания са били направени от 55 % от амбулаторните ползватели на здравни услуги и от 72 % от пациентите на стационарно лечение⁷³. 81 % от анкетираните биха предпочели да преобразуват тези плащания в система за официално доплащане, а 54 % биха предпочели да използват частни услуги, вместо да плащат подкупи. Според 34 % от респондентите неформалните плащания са неизбежни⁷⁴.

Министерството на здравеопазването обсъди няколко проекта и стратегически планове за справяне с неофициалните плащания, но към днешна дата не са постигнати резултати за намаляването на разпространението на тази практика. Неотдавнашните опити да се въведат горещи линии за сигнализиране на корупционни практики в здравната система се провалиха поради ниското ниво на осведоменост и нежеланието на широката общественост да сигнализира за корупция в този сектор⁷⁵. Бяха разгледани и няколко мерки в контекста на реформата на здравеопазването.

През 2012 г. беше приет закон за доплащането, според който някои медицински услуги трябва да се заплащат с купони, като по този начин се намалява опасността от неофициални плащания⁷⁶. Доплащанията бяха въведени считано от март 2013 г., но само за малки фиксирани суми за услуги (с изключение на спешната помощ).

Относно възлагането на обществени поръчки в сектора на здравеопазването се прилагат общите правила за възлагане на обществени поръчки. Корупционните рискове са налице не само в самия процес на възлагане на обществени поръчки, но и на предходните етапи, свързани с допустимостта в националните лекарствени списъци, обществените поръчки за националните здравни програми или по отношение на добавянето на дадено лекарство, оборудване или медицинско изделие към списъка на реимбурсираните и безплатните услуги, покривани от Националния здравноосигурителен фонд. Понастоящем централизирана процедура за възлагане на поръчки се прилага само за медикаменти, изделия и материали, обхванати от националните здравни програми. През 2013 г. беше приет Закон за рецентрализиране на обществените поръчки за лекарства, материали, изделия и оборудване, с който Министерството на здравеопазването се определя за централизиран възлагащ орган⁷⁷.

През 2011 г. към Министерството на здравеопазването се създава отдел за професионална етика, имащ за цел да разработва и прилага стратегии за борба с корупционните практики и за противодействие на рисковете в системата на здравеопазването. Той координира политиките за превенция и борба с корупцията в областта на обществените поръчки и разпределянето на бюджетните средства в този сектор, но няма за задача да се занимава с

71 Румънски институт за оценка и стратегия относно общото възприемане на румънското здравеопазване (IRES), 2011 г.

72 Полша, Румъния, Унгария, България, Литва и Украйна.

73 На 20-35 % от тях се е наложило да вземат заем, за да платят, а една трета от респондентите не ходят на лекар, тъй като не могат да си го позволят.

74 Mihaescu-Pintia C., Florescu S., ASSPRO CEE, 2012 г.

75 www.medalert.ro.

76 Сумите за доплащане се изчисляват като процент от стойността на получените здравни услуги, като общата сума за осигуреното лице не следва да надвишава 1/12 от неговия нетен годишен доход.

77 Закон № 184 от 2013 г.

въпроса за неофициалните плащания. От създаването си насам отделът е изправен пред значителни предизвикателства, които попречиха на извършването на ефективна проверка. Предизвикателствата са свързани с правомощията, инструментите, финансовите ресурси и персонала, с който разполага отделът⁷⁸. Министерството започна няколко проверки, но предстои да се види какво е тяхното въздействие и какво ще последва.

3. БЪДЕЩИ ДЕЙСТВИЯ

Корупцията – и дребната, и политическата, остава системен проблем в Румъния. Въпреки че през последните години бяха осъществени някои реформи в посока на борбата с корупцията, резултатите от тях са нестабилни и лесно обратими. Положителни резултати бяха отбелязани в наказателното преследване, а неотдавна и в решенията по дела за корупция по високите етажи, в резултат от усилията на специализираните правоприлагащи органи, прокурори и съдии. Въпреки това през годините политическата воля за борба с корупцията и за утвърждаване на високи етични стандарти е непоследователна. В доклада от януари 2014 г. по Механизма за сътрудничество и проверка (CVM) се подчертава, че въпреки постигнатия напредък в много области на съдебната система и политиките за борба с корупцията, „готовността, с която основополагащите елементи на реформата могат да бъдат оспорени в парламента, напомня, че изобщо няма консенсус относно осъществяването на целите на Механизма за сътрудничество и проверка“⁷⁹. Продължава да буди загриженост въпросът за отчетността и почтеността на лицата, заемащи изборна държавна длъжност, и на лицата, назначени на държавна длъжност. Необходими са по-решителни усилия, за да се преодолее ефективно корупцията в съдебната система и здравеопазването и при възлагането на обществените поръчки. Политиката за предотвратяване на корупцията продължава да бъде недобре развита и неефективна.

Трябва да се обърне допълнително внимание на следните елементи:

- да се потвърди, че остават в сила всички необходими гаранции, за да се осигури стабилността, независимостта и продължаване на постигнатото от институциите за борба с корупцията и от съдебната власт относно осъществяването на безпристрастни **разследвания и ефективни съдебни производства** по случаи на корупция на високо равнище, включително по отношение на длъжностни лица, заемащи изборна държавна длъжност, и на лицата, назначени на държавна длъжност. Да се приложат съгласувани превантивни мерки и мерки за повишаване на осведомеността, придружени от ефективен режим за налагане на санкции, за да се укрепят стандартите за професионална етика в **съдебната система**, с активното участие на всички заинтересовани страни в съдебната власт, включително Висшия съдебен съвет, Съдебния инспекторат, магистратските сдружения, съдилищата и прокуратурите;
- да се въведат всеобхватни етични кодекси за поведение за лица на **изборни длъжности** и да се осигурят съответните инструменти за отчетност и възпиращи санкции срещу корупционни практики, конфликти на интереси или несъвместимост. Да се обмисли разработването на етични кодекси за **политическите партии** или сключване на пактове за етика между партиите за насърчаване на високи етични стандарти. Да се гарантира, че всички решения относно **отмяна на имунитета** са надлежно обосновани и взети незабавно, и че не се допуска възпрепятстване на правосъдието;

⁷⁸ http://ec.europa.eu/cvm/docs/com_2012_410_en.pdf.

⁷⁹ http://ec.europa.eu/cvm/docs/com_2014_37_en.pdf.

- да се разработят единни и ефективни средства за превенция в рамките на възлагащите органи и институции за надзор над **обществените поръчки**, като се наблегне по-специално върху конфликтите на интереси на местно равнище. Да се осигуряват системно наблюдение и прозрачност на изпълнението на мащабни договори за обществени поръчки, включително по проекти, финансирани от ЕС. Да се гарантира стабилност на нормативната уредба относно конфликтите на интереси и правилата за несъвместимост, приложими за лицата на изборни длъжности и за длъжностните лица на местно равнище. Да се разработи по-ефективна система, позволяваща ранното разкриване, защита и ефективно санкциониране на конфликти на интереси при възлагането на обществени поръчки. Да се прилагат ефективно ясни правила за практиките на кадрова въртележка между държавния и частния сектор по отношение на обществените поръчки и повишаване на съзнанието за рисковете, които такива практики пораждат. Да се създадат ефективни механизми за контрол на **разпределянето на държавни средства**, предназначени за местните администрации и **държавните дружества**, и да се прилагат предпазни мерки срещу дискреционното разпределение в ущърб на обществения интерес. Да се укрепят антикорупционните гаранции за процедурите за възлагане на обществени поръчки в рамките на държавните дружества;
- да се приложат ефективни стратегии за намаляване на равнището на неформалните плащания в системата на общественото **здравеопазване**, включително като се обмисли възможността за подобряване на възнаграждението и условията на труд на медицинския персонал. Да се осигурят необходимите правомощия, професионализъм и оперативна независимост на отдел „Професионална етика“ в Министерството на здравеопазването, за да може той да извършва ефективни проверки по въпросите на етиката, включително по отношение на бюджетните аспекти и обществените поръчки. Да се осигури ефективно проследяване на констатациите на отдела.