



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 3.2.2014 г.
COM(2014) 38 final

ANNEX 25

ПРИЛОЖЕНИЕ

СЛОВАКИЯ

към

Доклад на ЕС за борбата с корупцията

СЛОВАКИЯ

1. ВЪВЕДЕНИЕ – ОСНОВНИ ХАРАКТЕРИСТИКИ И КОНТЕКСТ

Рамка за борба с корупцията

Стратегически подход. През 2011 г. правителството одобри стратегически план за справяне с корупцията¹, в който са включени следните мерки: публикуване на държавните договори, реформа на съдебната власт с цел повишаване на прозрачността на съдебните решения, подбор чрез конкурс на съдиите и председателите на съдилищата, както и по-строги правила за съдебното управление и ясни разпоредби за обществените поръчки. При все това прилагането на някои аспекти на стратегическия план се забави през последната година. За редица изменения, приети като част от усилията за борба с корупцията, понастоящем предстои преглед от Конституционния съд. Междуведомствена работна група от експерти, представляващи министерствата, главната прокуратура и общините, прави оценка на изпълнението на задачите, произтичащи от стратегията, а неправителствени организации (НПО) участват като наблюдатели. Тази работна група обаче не е бил свиквана от края на 2011 г.² Някои местни администрации са създали свои собствени стратегии за борба с корупцията в сътрудничество с НПО. Участието на НПО им позволява да насърчават оживена публична дискусия, която заедно с новите мерки за прозрачност създава възможност за постоянни подобрения в Словакия.

Законодателна рамка. Словакия положи значителни усилия, за да подобри правната рамка за наказателното право и обществените поръчки, но не е изпълнила международните препоръки за финансирането на политическите партии³. През 2010 г. беше въведена наказателна отговорност за юридическите лица⁴, а през 2011 г. беше съществено изменен Наказателният кодекс в съответствие с препоръките на GRECO⁵. През 2012 г. Групата държави срещу корупцията (GRECO) към Съвета на Европа заключи, че всички нейни препоръки относно инкриминирането са били изпълнени задоволително. При все това по отношение на законодателството за финансирането на политическите партии, не е изпълнена задоволително нито една от десетте препоръки⁶. В словашкия парламент е в процес на обсъждане проектозаконодателство в областта на предизборните кампании и политическите партии, целящо изпълнението на тези препоръки.

Институционална рамка. С цел по-ефективна борба с тежките престъпления Словакия създаде специализиран наказателен съд (СНС) с изключителната компетентност да разглежда случаи на корупция, включително подкупване на национално и международно равнище. Съдът, който започна своята работа през юли

1 Návrh strategického plánu boja proti korupcii v Slovenskej republike - upravené nové znenie (Предложение за стратегически план за борба с корупцията в Словашката република - преработена нова версия)

<http://www.rokovania.sk/Rokovanie.aspx/BodRokovaniaDetail?idMaterial=20071>.

2 <http://bojprotikorupcii.vlada.gov.sk/19327/medzirezortna-pracovna-skupina-expetrov-pre-boj-tproti-korupcii.php>.

3 Трети етап на оценка, доклад за съответствието относно Словашката република, GRECO RC-III (2010) SE, Страсбург, 26 март 2010 г.

4 Със Закон № 224/2010 Сб. за изменение на Наказателния кодекс (нови раздели 83а и 83б от Наказателния кодекс).

5 Закон № 262/2011 Сб. и други закони бяха приети на 13 юли 2011 г. За оценката на разпоредбите, вж. втория междинен доклад за съответствието относно Словашката република, GRECO RC-III (2010) 3E Втори междинен доклад, Страсбург, 9 декември 2011 г.

6 Трети етап на оценка – Втори доклад за съответствието относно Словашката република. GRECO RC-III (2012) 23E, Страсбург, 7 декември 2012 г. Вж. също Greco RC-III (2013) 21E.

2005 г., е компетентен по дела, свързани с организираната престъпност, сериозни икономически престъпления и престъпленията, извършени от някои категории служители. Има информация, че СНС разполага с необходимите ресурси, съдиите му и помощния персонал са подходящо обучени, а производствата приключват в рамките на достатъчно кратък срок⁷. Други институции, включително Върховната сметна палата, също играят важна роля в рамките на словашката институционална рамка⁸. Въпреки усилията обаче за по-голяма прозрачност на обществените поръчки и съдебната власт в контекста на използването на структурните фондове на ЕС, Европейската комисия неотдавна препоръча да се обърне внимание на редица предизвикателства, свързани с функционирането на публичните институции, правоприлагането, ефикасността на правосъдието и бизнес средата⁹.

Проучвания на общественото мнение

Проучвания на нагласите. Според специалното проучване на Евробарометър от 2013 г.¹⁰ 90 % от словашките респонденти смятат, че корупцията е широко разпространена в тяхната страна (средна стойност за ЕС: 76 %). Повече от половината респонденти са на мнение, че злоупотребата със служебно положение с цел лично обогатяване и даването или вземането на подкупи са широко разпространени в съдилищата, политическите партии и в сектора на общественото здравеопазване.

Личен опит със случаи на корупция. Дребната корупция изглежда широко разпространена, като 40 % от респондентите заявяват, че са били засегнати от корупция в ежедневието си (средна стойност за ЕС: 26 %). Бил е поискан или очакван подкуп от 14 % от лицата, които през последните 12 месеца са имали досег със словашките институции, посочени в проучването, (средна стойност за ЕС: 4 %)¹¹. 21 % от населението са се сблъскали или са станали свидетел на случай на корупция през последните 12 месеца (средна стойност за ЕС: 8 %). В Световния барометър за корупцията на „Transparency International“ от 2013 г. се посочва, че всяко пето лице, което е имало досег с институциите, посочени в проучването, е платило подкуп¹². Тези констатации са подобни на резултатите от Специалното проучване на Евробарометър от 2013 г.

Проучвания сред представителите на бизнес средите. Корупцията се възприема като най-важната пречка за извършването на стопанска дейност в Словакия, което се споменава от 66 % от респондентите в проучването на Евробарометър от 2013 г. сред представителите на бизнес средите, като от 13 % от респондентите¹³, които са били в контакт с институции, е било поискано или се е очаквало да дадат подкуп (средна стойност за ЕС: 5 %). Докладът за глобалната конкурентоспособност на Световния икономически форум за периода 2013—2014 г. показва, че в Словакия корупцията е вторият най-проблематичен фактор за извършване на стопанска дейност¹⁴, като в

7 Вж. Transparency International, National Integrity System (Прозрачност без граници, Национална система за почтеност), резюме: http://www.transparency.org/whatwedo/nisarticle/slovakia_2012.

8 Пак там.

9 Работен документ на службите на Комисията. Assessment of the 2013 national reform programme and stability programme for Slovakia (Оценка на националната програма за реформи и програмата за стабилност от 2013 г. за Словакия). Брюксел, 29.5.2013 г. SWD(2013) 375 final, стр. 8—9: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/swd2013_slovakia_en.pdf.

10 Специално проучване 397 на Евробарометър.

11 Специално проучване 397 на Евробарометър от 2013 г..

12 <http://www.transparency.org/gcb2013/report>.

13 Експресно проучване 374 на Евробарометър от 2013 г.

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

доклада Словакия е класирана едва на 78-о място сред най-конкурентоспособните икономики в световен мащаб.

Контекст

Частен сектор. Словакия е транспонирала Рамково решение 2003/568/ПВР относно борбата с корупцията в частния сектор, с изключение на предлагането на подкуп или наследваща се облага¹⁵. По отношение на частния сектор, практическите въпроси, бъдещи безпокойство, са връзките между бизнеса и политиците. Освен това в годишния си доклад словашката агенция за национална сигурност (Slovenská informačná služba) посочва, че връзките между политици и бизнес нанасят вреда на националните интереси, особено по отношение на държавните и общинските дружества¹⁶.

Оповестяване на конфликт на интереси и имущество. По закон конфликтът на интереси и имуществото на членовете на парламента трябва да се декларира, но само в ограничена степен. Проект на Закон за конфликта на интереси¹⁷, който ще реши основните проблеми с прилагането на сегашния закон, е в процес на обсъждане в парламента. НПО предоставят доброволна платформа за публикуването на такива декларации за конфликт на интереси¹⁸.

Сигнализиране на нарушения. В Словакия няма специални закони за защита на служителите, които сигнализират за корупция. Трудовото законодателство предвижда обща защита от произволно уволнение и дискриминация на работниците и служителите. В това отношение процедурите, предвидени в закона за борба с дискриминацията, биха могли да послужат като пример за най-добра практика.

Прозрачност на лобирането. Въпреки опити в миналото да се установят правила за лобирането, в Словакия то не е регламентирано. Няма конкретно задължение за регистрация на лобистите или за докладване относно контакти между държавни служители и лобисти.

2. ПРОБЛЕМИ, ПОСТАВЕНИ В ЦЕНТЪРА НА ВНИМАНИЕТО

Независимост на съдебната власт

Независимостта на съдебната власт е ключов елемент на политиките за борба с корупцията от гледна точка на капацитета на съдебната система да се справя по ефикасен начин със случаите на корупция, включително корупция на високо равнище. Това е важен въпрос и от гледна точка на стандартите за почтеност в рамките на съдебната система. Ефективните гаранции за независимост и високите етични стандарти в рамките на съдебната система са от съществено значение за осигуряване на необходимата рамка за ефикасна съдебна система, която гарантира правосъдие по делата за корупция по обективен и безпристрастен начин, без наличието на неправомерно въздействие.

15 Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета въз основа на член 9 от Рамково решение 2003/568/ПВР на Съвета от 22 юли 2003 г. относно борбата с корупцията в частния сектор.

16 Доклад за 2011 г. на словашката служба за национална сигурност. (Správa o činnosti SIS v roku 2011, Bratislava, október 2012.) http://www.sis.gov.sk/vyr_sprava.html.

17 Народно събрание на Словашката република *Návrh ústavného zákona, ktorým sa mení a dopĺňa ústavný zákon č. 357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov v znení ústavného zákona č. 545/2005 Z. z. (Проект на Конституционен закон за изменение и допълнение на Конституционен закон № 357/2004 за защита на обществен интерес при изпълнението на функциите на публичните служители, изменен с Конституционен закон № 545/2005).* <http://www.nrsr.sk/web/Dynamic/Download.aspx?DocID=389419>.

18 Вж. Politikaopen.sk.

Словашката конституция гарантира независимостта на съдиите. Въпреки това, нагласата относно независимостта на съдебната власт в Словакия е отрицателна, като Словакия отбелязва най-ниския резултат в нагласите относно независимостта на съдебната система в информационното табло на ЕС в областта на правосъдието, както и в Доклада за глобалната конкурентоспособност за периода 2013—2014 г.¹⁹ Освен това използването на правомощията на министъра на правосъдието за отстраняване на председатели и заместник-председатели на съдилища, без възможност за преразглеждане или обжалване²⁰, поражда сериозно безпокойство. Например в рамките на относително кратък период от време двама последователни министри на правосъдието отстраниха значителен брой²¹ председатели на съдилища, което допринесе за общата нагласа, че словашката съдебна власт е политизирана и с ограничена независимост.

Освен това някои съдии, които публично са критикували състоянието на съдебната система, бяха подложени на дисциплинарни производства, които те окачествяват като своеволие²². Експерти критикуваха начина, по който най-високопоставеният представител на съдебната власт, се е възползвал от правомощията си, за да оказва влияние върху дисциплинарни комисии, особено в процедури срещу съдии, които очевидно не са се поддавали на влиянието му. Първоинстанционните дисциплинарни комисии включват по един член, номиниран от регионалните съвети на съдебната власт, от словашкия парламент и от министъра на правосъдието. На втора инстанция това съотношение е 1:2:2, което и в двата случая води до доминиране на политически избраните членове на комисиите²³.

През последните пет години тези въпроси са предмет на публичен дебат с участието на съдии, неправителствени организации, международни експерти и словашки политически лидери. През септември 2009 г. 15 съдии изпратиха писмо до президента, министър-председателя и други лидери, в което обърнаха внимание на нередната употреба на дисциплинарни процедури срещу независими съдии²⁴. Малко по-късно, през октомври 2009 г., 105 съдии подписаха отворено изявление²⁵. През 2010 г. организация, сред основателите на която са единадесет съдии от Върховния съд, изтъкна редица въпроси, сред които политическа намеса, процедури за подбор, които не се основават на качеството на работата, необосновани забавяния при съдебните производства, липса на правила относно етиката, неправилна употреба на дисциплинарни мерки и недостатъчна прозрачност²⁶. Така повдигнатите въпроси засилват уязвимостта на съдебната система спрямо корупцията.

Правителството отговори на призива за реформа чрез приемането на законодателно изменение през 2011 г. Председателите и заместник-председателите на съдилищата трябва да се явяват на конкурсна процедура, чиято цел е да се проверят уменията и

19 Въз основа на данните от 2010 г. в информационното табло на ЕС в областта на правосъдието.

http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/files/justice_scoreboard_communication_en.pdf. Вж. също

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

20 Раздели 38 и 41 от Закон 757/2004 относно съдилищата (Zákon o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov).

21 Напр. през май 2011 г. са отстранени 14 председатели на съдилища.

22 Вж. Bojarski, L. и Stemker Koster, W. (2012) „The Slovak judiciary: Its current state and challenges.“ (Словашката съдебна власт: сегашна ситуация и предизвикателства). Братислава Nadácia otvorenej spoločnosti — Фондация „Отворено общество“.

23 Дисциплинарната комисия се състои от трима или петима членове, избрани от три бази данни, създадени със закон, в които се съдържат 15 имена, избрани съответно от съдиите, от министъра и от Народното събрание. Вж. дял втори от закона за професионалните и непрофесионалните съдии (Zákon č. 385/2000 Z.z. o sudcoch a prísediach a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov).

24 „Open Letter“ (Отворено писмо) <http://sudcovia.sk/en/documents/archive/204-open-letter>.

25 „Five Sentences“ (Пет изречения) <http://sudcovia.sk/en/documents/archive/202-five-sentences>.

26 <http://sudcovia.sk/en/documents/archive/211-orientation-initiative-for-open-judiciary>.

способността на кандидатите да осигурят подходящо управление на правосъдието и съдилищата. Съдебните решения вече трябва да се публикуват с цел създаването на повече прозрачност. Освен това процедурата за уволнение на председател или заместник-председател на съд трябва да бъде започната от един от трите съдебни органа, посочени в закона, или в случая на заместник-председателите — и от председателя на съда. Решението за уволнението се взема обаче от министъра. Тази система изглежда като стъпка в правилната посока, но на практика явно продължават да съществуват някои проблеми: например през 2012 г. министърът отстрани от длъжност председателите на два окръжни съда единствено посредством устно уведомяване²⁷. Има нужда от по-нататъшно подобряване на съществуващите критерии за отстраняване от длъжност на председатели и заместник-председатели на съдилища.

Наказателно преследване на корупцията

Словакия създаде Специална прокуратура, която има правомощия за наказателно преследване при всички случаи, отнесени до СНС, като това усилие да се обърне засилено внимание на случаите по високите етажи, при които има нужда от специализиран експертен подход, е похвално. Специалният прокурор се избира от парламента по предложение на главния прокурор въз основа на конкурсна процедура.

Словашката прокуратура е независима, йерархична и единна организация, ръководена от главен прокурор, който се назначава от президента по предложение на парламента. Длъжността беше вакантна в периода между февруари 2011 г. и юли 2013 г. По този въпрос бяха подадени множество жалби пред Конституционния съд, а държавният глава не назначи избрания кандидат. Продължителното отсъствие на ръководител на прокуратурата оказва отрицателно въздействие върху доверието на прокурорските служби, включително службите, специализирани в корупция, относно това, че са ефективно защитени от неправомерно влияние. Впоследствие парламентът избра друго лице за главен прокурор и президентът го назначи на тази длъжност в средата на 2013 г.

Съгласно статистическите данни относно наказателното преследване, през 2010 г. под отговорност са били подведени 18 души — за приемане на подкупи, 74 души — за активен подкуп, 4 души — за търговия с влияние, и 5 души — за привилегироване. Тези цифри бележат значителен ръст спрямо 2009 г.²⁸, но продължават да са ниски с оглед на големината на страната и мащаба на проблема, както личи от проучванията относно реалния опит на хората с проблема подкуп²⁹. Все още е твърде рано за оценка на новото наказателно законодателство, което влезе в сила през септември 2011 г. При все това малкият брой наказателни преследвания във връзка с корупция може само отчасти да се обясни с недостатъчно законодателство. Според неотдавнашна оценка на Европейската комисия налице са структурни слабости във функционирането на правоприлагането³⁰. В анализа за националната система за почтеност на Transparency

27 Оценка на националната програма за реформи и програмата за стабилност от 2013 г. за Словакия. Брюксел, 29.5.2013 г., SWD(2013) 375 final, стр. 31. Както се отбелязва в документа, през 2012 г. и 2013 г. остават в сила препратките към предишни препоръки по отношение на съдебната власт, тъй като не е отбелязан съществен напредък.

28 <http://www.genpro.gov.sk/statistiky-12c1.html>. Тези данни се основават на старото законодателство, т.е. преди изменението на Наказателния кодекс.

29 Вж. резултатите от последователните проучвания на Евробарометър от 2007, 2009, 2011 и 2013 г.; вж. също експресното проучване на Евробарометър за предприятията от 2013 г., в които процентът на респондентите, от които се е очаквало да дадат подкуп, винаги е сред най-високите в ЕС.

30 Оценка на националната програма за реформи и програмата за стабилност от 2013 г. за Словакия. Брюксел, 29.5.2013 г. SWD(2013) 375 final, стр. 8—9: Становище на Комисията относно Словакия за периода на програмиране 2014—2020 г. http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/pdf/partnership/sk_position_paper.pdf.

International се посочва, че полицията е сред най-слабите институции в Словакия и се класира с втори най-лош резултат (след съдебната система)³¹. В анализа се изтъква, че след всички парламентарни избори настъпват значителни промени в ръководството на полицията, които засягат не само ръководителя на полицията, но също и ръководители на ключови отдели, включително отдела за борба с корупцията.

Финансиране на политическите партии

Със Закона за политическите партии от 2005 г. бяха наложени по-строги правила за счетоводната отчетност на партиите, които ги задължават да публикуват годишни доклади, включващи информация за приходите и разходите на партията³². През 2011 г. обаче GRECO установи значителни недостатъци в правната рамка за финансирането на партиите и издаде десет подробни препоръки, включително за създаването на единен орган с достатъчно ресурси за надзор и разследване на финансирането на партиите и финансирането на изборните кампании, за повишаването на прозрачността на финансирането на кандидатите за президент и за въвеждането на ефективни санкции при нарушения на правилата за финансирането в политиката³³. По-специално, GRECO отбелязва, че законът не изяснява нивото на изискваната детайлност по отношение на местните и регионалните клонове на партиите. Освен това законодателството не обхваща разходите за кампаниите на отделните кандидати. Законът не се прилага в достатъчна степен, тъй като надзорът, упражняван от Министерството на финансите и парламентарната комисия, се счита за чисто формален процес. GRECO настоятелно препоръчва Словакия да предприеме мерки за увеличаване на прозрачността на приходите и разходите на партиите и кандидатите на местно и регионално равнище (по-специално във връзка с изборите за кмет) и властите да се погрижат за съвети и обучение на политическите партии и кандидатите в изборите относно приложимата уредба за финансирането в политиката³⁴.

Що се отнася до санкциите, Словакия предвижда административна отговорност на политическите партии за нарушения на правилата за финансиране в политиката. Министерството на финансите трябва да налага административни глоби в размер на приблизително 3 000 EUR за нарушения, свързани със закъсняло или непълно представяне на предизборната кампания и годишните доклади. Ако партия приеме подарък или услуга в нарушение на закона от 2005 г., Министерството на финансите може да наложи и глоба в размер до два пъти стойността на подаръка или услугата. И накрая, публичното финансиране може да бъде временно преустановено, ако партията не коригира недостатъците в годишния доклад. GRECO изрази загриженост дали тези санкции имат възпиращ ефект и отбелязва, че не е известно да са били наложени санкции за нарушения на правилата за финансиране на партиите, освен за непредставяне на финансови отчети³⁵. Към началото на 2013 г. препоръката относно подобряването на санкциите не е изпълнена³⁶.

31 Transparency International, Национална система за почтеност, резюме.

32 85/2005 Z.z. ZÁKON zo 4. februára 2005o politických stranách a politických hnutiach.

33 GRECO: Трети етап на оценка – Втори междинен доклад за съответствието относно Словашката република, декември 2011 г., [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2010\)3_2nd_Interim_Slovakia_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2010)3_2nd_Interim_Slovakia_EN.pdf).

34 GRECO: Трети етап на оценка – Втори междинен доклад за съответствието, стр. 8 и 11.

35 GRECO: Трети етап на оценка — Доклад за оценка на Словашката република относно прозрачността на финансирането на партиите (тема II). Страсбург, 15 февруари 2008 г.

36 Втори доклад за съответствието относно Словашката република, Greco RC-III (2012) 23E http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3%282012%2923_Second_SlovakRepublic_EN.pdf.

В последната си оценка GRECO посочва, че никоя от неговите препоръки по отношение на финансирането на политическите партии не е изпълнена³⁷. В словашкия парламент са в процес на обсъждане проектозакон в областта на предизборните кампании³⁸ и проектозакон за изборите³⁹, с които се цели да се намери отговор на опасенията на GRECO. Законодателството в процес на обсъждане има за цел да ограничи възможността за дарения в брой, да повиши прозрачността на отчетите, свързани с предизборни кампании, и да засили санкциите за нарушение на правилата за финансиране на кампании.

Пример за добра практика: база данни за проследяване на публични финансови средства

През 2000 г. Словакия промени законите си за достъп до информация и създаде система, която се превърна в пример през последните 12 години. Свободата на достъпа до информация позволи на неправителствени организации и мозъчни тръстове да разработят иновативни решения за сигнализирането на рискове и за изграждането на информационна мрежа, която позволява установяването на конфликт на интереси и неправомерно влияние върху процеса на вземане на решения. Неправителствената организация „Алианс за честна игра“ създаде база данни, достъпна за всеки чрез нейния уебсайт⁴⁰. Базата данни обхваща средствата, платени на частноправни субекти (държавни субсидии, приватизация, освобождаване от данъци и митнически плащания, безвъзмездни средства, европейски фондове, дългове към публичния сектор), и на представители на публичния сектор (ръководители на държавни институции, правителства, изборни длъжности, съдебна власт, органи за местно самоуправление, парламент, съветници на политически лидери). Тя предоставя на медиите и неправителствените организации инструменти за наблюдение и дава възможност публичната администрация да знае, че нейните решения могат лесно да бъдат следени. Тази база данни е от полза и за разследващата журналистика; например, медиите бяха в състояние да информират обществеността за конкретни твърдения за незаконни практики във връзка с финансирането на политическите партии, включително фиктивни донори и непрозрачни заеми за партии. Мрежата е пример за подражание от страна на НПО в чужбина и софтуерът се използва в Чешката република, Унгария и Грузия. Това нощау се използва и в Черна гора.

Използване на средствата на ЕС

През 2011 г. словашката агенция за национална сигурност докладва за корупционни практики в разпределението на субсидии от ЕС и държавния бюджет⁴¹. Агенцията

37 GRECO: Трети етап на оценка – Втори междинен доклад за съответствието, стр. 8. При приемането през октомври 2013 г. на Третия междинен доклад за съответствието от третия етап GRECO окачестви равнището на съответствие като „незадоволително като цяло“, вж. http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/2013/Greco%282013%2914_Summary%20Report%2061_EN.pdf.

38 Министерство на правосъдието, Zákon o volebnej kampani, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 85/2005 Z.z. Препратка към електронен източник на информация. (2013) Ministerstvo spravodlivosti SR. <https://lt.justice.gov.sk/Attachment/navrh%20zakona.rtf?instEID=-1&attEID=56854&docEID=318935&matEID=6443&langEID=1&tStamp=20130803000119053>.

39 Министерство на правосъдието, Zákon o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene Občianskeho súdneho poriadku. (2013) Ministerstvo spravodlivosti SR.: <https://lt.justice.gov.sk/Attachment/navrh%20zakona.rtf?instEID=-1&attEID=56862&docEID=318944&matEID=6444&langEID=1&tStamp=20130803000148247>.

40 <http://datanest.fair-play.sk/en/pages/index>.

41 Доклад за 2011 г. на словашката служба за национална сигурност. (Správa o činnosti SIS v roku 2011, Братислава, октомври 2012 г.) http://www.sis.gov.sk/vyr_sprava.html.

откри доказателства за непрозрачното разпределение на средства на ЕС и на държавни средства, които не са усвоени в съответствие със заявената цел.

Европейската комисия установи, че рискът от корупция при разпределянето на средствата на ЕС създава риск за репутацията им и заплашва тяхното ефективно и ефикасно използване. В резултат на това Комисията преустанови плащанията за програма „Транспорт“ на Фонда за сближаване за програмния период 2007—2013 г. и изтъкна като една от причините за това твърдения за подкуп и конфликт на интереси в железопътни проекти. Тези подозрения понастоящем са разследвани от Европейската служба за борба с измамите (OLAF). Имаше и твърдения за корупция в областта на публичните търгове за проекти за градския транспорт, които са били съобразени с един от оферентите (отменени по искане на Комисията). Освен това в други търгове големи строителни дружества са подали жалби до Комисията, че най-ниските оферти са били отхвърлени с несериозни доводи.

Във връзка с оперативните програми (за трудова заетост, социално приобщаване и образование) по линия на Европейския социален фонд неколнократни одити на Комисията установиха съществени недостатъци в обществените поръчки и при проверката на допустимите разходи. Поради недоброто функциониране на системите за управление и контрол, спрямо програмите влезе в действие процедура за прекратяване на плащанията докато не бъдат отстранени слабостите.

Борбата с корупцията е сочена като основно действие в Становището на Комисията относно Словакия за периода на програмиране 2014—2020 г.⁴², в което се предлага ограничаване на предпоставките за корупция, конфликт на интереси и връзка при използването на съфинансиране от ЕС. Годишните съвместни пътни карти за прилагането на структурните фондове в Словакия, договорени на политическо ниво, изведоха на преден план необходимостта от продължаване на укрепването на системите за управление и контрол, за да се гарантира ефективното прилагане на фондовете, по-специално в областта на обществените поръчки и подбора на проекти.

Одити от страна на национални одитори и одитори на Европейската комисия потвърдиха, че съществуват значителни слабости в прилагането на практика на процедурите за финансово управление и контрол в Словакия и че има недостатъци в структурата на основните национални контролни органи. Процедурите за възлагане на обществени поръчки, за проверка на управлението и подбора на проекти продължават да са основните слаби звена. Тези слабости се отразяват във високите разходи за инфраструктурни проекти и в нивото на констатираните грешки. Например през 2012 г. преглед на договорите за възлагане на обществени поръчки по оперативна програма „Околна среда“ установи ниво на грешките от 7,3 %, което доведе до налагането от страна на Комисията на съответна корекция от 7,3 % в разходите.

Обществени поръчки

Общите разходи през 2010 г. в Словакия за строителни работи, стоки и услуги чрез обществени поръчки се оценяват на 15,61 млрд. евро. Според проучването на Евробарометър сред представители на бизнес средите от 2013 г. 57 % (втория най-висок процент в ЕС) от лицата, които са участвали в процес по възлагане на обществени поръчки в рамките на последните три години, са посочили, че не са успели

42 Становище на службите на Комисията относно подготовката на споразумение за партньорство и програми в Словакия за периода 2014—2020 стр. 44.
http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/pdf/partnership/sk_position_paper.pdf.

да спечелят поради корупция. В 84 % от случаите респондентите в Словакия посочват спецификации, съобразени с определени дружества, а 77 % посочват, че съгласителството при оферирането е широко разпространена практика⁴³. Освен това 63 % от респондентите изтъкват конфликт на интереси при оценяването на офертите, а 62 % посочват неясни критерии за подбор или оценка⁴⁴. Като се има предвид впечатлението на представителите на бизнеса, че тези практики са широко разпространени, упражняването на мониторинг чрез въвеждане на предварителни проверки ще подобри ситуацията.

Агенцията за национална сигурност докладва за случаи на корупция и връзка с власт в органите на националните, местните и регионалните власти, както и в дружествата с държавно участие, участващи във възлагането на обществени поръчки и отпускането на държавни средства⁴⁵. Агенцията посочва също, че търгове за възлагане на договори за строителство и модернизиране на транспортната инфраструктура са били организирани в полза на конкретни доставчици. По-специално, агенцията информира за корупция и уреждане на резултата от конкурс за възстановяването на сграда за държавни институции. Липса на прозрачно управление е установена и в секторите на енергетиката и отоплението, при дружествата за водоснабдяване и дружествата, използващи транспортната инфраструктура.

Словашки седмичник публикува отличен с награда анализ на търговете за строителство на магистрали през периода 2006—2010 г., в който се посочва значителното завишаване на цените и неефективното използване на публични средства. Например тръжната процедура за електронно събиране на таксите за изминато разстояние е била възложена на оферента с най-висока оферта, след като възложителят е отстранил конкурентите от участие в тръжната процедура.

Един от основните структурни въпроси е състоянието на службата за обществените поръчки, чиято оперативна и финансова независимост не е гарантирана от закона. Законът за обществените поръчки⁴⁶ не препятства политическите номинации в тази служба, нито осигурява достатъчно гаранции срещу неправомерна намеса при вземането на решения от персонала на службата. Скоростни изменения обаче гарантират, че председателят на службата се избира от парламента по предложение на правителството⁴⁷. При все това правните разпоредби относно освобождаването от длъжност на ръководителя на службата са неясно формулирани и могат да бъдат предмет на злоупотреба, като по този начин гаранциите за независимост се ограничават⁴⁸. Има данни, че обществените поръчки в областта на здравеопазването в Словакия са особено уязвими спрямо корупцията. Transparency International публикува преглед на цените, заплатени от болниците за закупуване на медицинско оборудване в периода между 2007 г. и 2012 г. Според прегледа закупната цена варира в значителна степен между болниците. За медицинско оборудване със същите технически параметри цената в една болница е двойна спрямо цената, платена в друга болница. В прегледа се твърди,

43 Това са най-високите проценти в ЕС.

44 Тези показатели, макар и не непременно пряко свързани с корупция, илюстрират рисковите фактори, които засилват уязвимостта спрямо корупция в процедурите за възлагане на обществени поръчки.

45 Доклад за 2011 г. на словашката служба за национална сигурност (Správa o činnosti SIS v roku 2011, Bratislava, október 2012.) http://www.sis.gov.sk/vyr_sprava.html.

46 Закон за обществените поръчки (Zákon o verejnom obstarávaní - Zákon č. 25/2006 Z. z).

47 Правилата относно статута на председателя се съдържат в член 110 от Закона за обществените поръчки.

48 Съгласно член 110: (1) Службата се оглавява от председател, който се избира и освобождава от длъжност от Народното събрание на Словашката република по предложение на правителството на Словашката република. (2) Председател, заместник-председател на Органа. Заместник-председателят се назначава и освобождава от правителството по предложение на председателя на Службата. Относно основанията за уволнение, вж. член 111, който се ограничава до неизпълнение на задълженията.

че един от основните проблеми в този случай е липсата на конкуренция — много често заявление за участие в търга се подава само от един оферент или критериите са съобразени с конкретен оферент. Освен това според резултатите от прегледа често няма яснота какво точно е включено в цената за медицинското оборудване (напр. какъв вид софтуер и услуги), което затруднява сравнението на цените.

През 2012 г. правителството подготви съществено изменение на Закона за обществените поръчки, което имаше за цел, наред с другото, да опрости продължителните тръжни процедури и да повиши конкуренцията и прозрачността⁴⁹. Частично изменение беше прието през февруари 2013 г. В резултат на това правителството взе решение също така да укрепи човешките ресурси в Службата за обществени поръчки. Освен това налице са реални усилия за превръщане на бизнес средата в по-слабо податлива на риска от корупция. През 2010 и 2011 г. словашкото правителство въведе задължение всички договори, сключени от публичния сектор, да се публикуват онлайн⁵⁰. От 1 януари 2011 г. Централния регистър на договорите⁵¹ предоставя списък на договорите, сключени от министерства, органи на държавната администрация, публични органи и подчинените им организации. Всички такива договори трябва да бъдат публикувани в регистъра и да влязат в сила едва на следващия ден след публикуването им в регистъра. При все по-голямата прозрачност, продължава съществуването на нередности в областта на обществените поръчки⁵². Ефективното прилагане на новите правила за обществени поръчки обаче може да бъде улеснено чрез по-нататъшното развитие на уменията на длъжностните лица, отговарящи за изготвянето на заданията и за оценката и подбора на офертите⁵³.

Освен това в рамките на Службата за обществени поръчки беше създаден вътрешен механизъм за обжалване. Решенията на първо ниво по жалби, получени от службата, се обжалват пред Съвета на службата за обществените поръчки. Съветът се състои от служители на службата и външни лица, за да се гарантира по-голяма независимост в процеса на вземане на решения.

Пример за добра практика: прозрачност в обществените поръчки на местно ниво

Като елемент от мерки, позволяващи външен мониторинг на публичните разходи, инициативата за отворено местно управление прави класация от 100 словашки града съгласно набор от критерии, основаващи се на прозрачността при възлагането на обществени поръчки, достъпа до информация, наличието на данни от обществен интерес, общественото участие, професионалната етика и конфликта на интереси. Понастоящем начело в класацията са Saľa, Martin и Rožňava. Проектът се осъществява от Transparency International (Словакия). Северният град Martin получи престижната награда на ООН „UN Public Service Award“ за реформите си в областта на борбата с корупцията⁵⁴. Реформите са осъществени в тясно

49 Z 19. marca 2013, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 25/2006 Z. z. o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a o zmene zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov.

50 Закон № 546/2010 за изменение на Закон № 40/1964 Сб., Граждански кодекс с измененията към него.

51 Centrálny register zmlúv (Централен регистър на договорите). <http://crz.gov.sk/>.

52 Работен документ на службите на Комисията: Оценка на националната програма за реформи и програмата за стабилност от 2013 г. за Словакия. Брюксел, 29.5.2013 г., SWD(2013) 375 final, стр. 30. http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/swd2013_slovakia_en.pdf.

53 Работен документ на службите на Комисията: Оценка на националната програма за реформи и програмата за стабилност от 2013 г. за Словакия. Брюксел, 29.5.2013 г., SWD(2013) 375 final, стр. 30. http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/swd2013_slovakia_en.pdf.

54 <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un-dpadm/unpan048624.pdf>.

сътрудничество с Transparency International (Словакия): В края на 2008 г. новоизбраният кмет на Martin се обръща към организацията в търсене на пакет от мерки за прозрачност, които би могъл да приложи в града с 60 000 жители. Transparency International (Словакия) предлага да осъществи проекта в три етапа. Първо, експерти изработват списък от препоръки в 17 области на политиката, като например обществени поръчки, персонал, отпускане на безвъзмездни средства, участие на населението и общинска политика към фирмите. Като втора стъпка, те ги съпоставят с приложимите в града законодателство и вътрешни правила. След установяването на пропуските екипът от експерти, съвместно с общинските длъжностни лица, изготвят нови подзаконови нормативни актове, адаптирани към контекста в Martin, които впоследствие се прилагат от общината.

3. БЪДЕЩИ СЪПЪКИ

Проблемите със законодателството и неговото прилагане, усещането за липса на независимост на част от съдебната власт и тесните връзки между политическия и бизнес елит ограничават ефективността на рамката за борба с корупцията. Поради това следва да се даде приоритет на структурни реформи, мерки за разрешаване на конфликта на интереси, целенасочени усилия за предотвратяване на корупцията и добра координация в разследванията. Необходими са и законодателни реформи, и практически мерки, възпиращи корупцията, в областта на финансирането на партиите, обществените поръчки и конфликта на интереси.

Допълнително внимание изискват следните пунктове:

- Укрепване на независимостта на **съдебната власт**, по-специално чрез определяне на ясни критерии за отстраняване от длъжност на председателите и заместник-председателите на съдилищата. Засилване на процесуалните гаранции в дисциплинарните производства срещу съдии и гарантиране на независимостта на дисциплинарните комисии.
- Засилено използване на подход, основан на качеството на работата, при назначенията на управленски длъжности в **полицията**. Разработване на стратегия за по-ефективно разкриване и наказателно преследване на случаите на корупция.
- Повишаване на прозрачността на **финансирането на партиите** на местно и регионално равнище, включително чрез завършване на продължаващия законодателен процес. Създаване на независим орган за разследване и надзор на финансирането на политическите партии, както и гарантиране на пропорционалността и възпиращия ефект на санкциите, приложими в случай на нарушение на правилата за финансиране в политиката.
- Засилване на проверките от съответните органи с цел да се намали рискът от **злоупотреба със средства на ЕС**, както и засилване на контролните механизми за предотвратяване, откриване и санкциониране с възпиращ ефект на конфликта на интереси. Разработване на политика за борба с корупцията в здравеопазването, включително обществените поръчки. Увеличаване на усилията на правоприлагащите органи, прокуратурата и съда за преследването на случаи на корупция, засягащи финансовите средства на ЕС. Извършване на ефективни независими предварителни проверки на процедурите за **възлагане на**

обществени поръчки на централно и местно равнище. Укрепване на механизмите за вътрешен контрол в рамките на възлагащите органи и техния капацитет за ефективно предотвратяване на корупционни практики. Наблюдение на въздействието на скорошните изменения в Закона за обществените поръчки, особено върху независимото функциониране на Службата за обществени поръчки. Насърчаване на по-голяма стабилност, ефективност, независимост и експертни познания в словашката публична администрация, включително централните и местни органи за възлагане на обществени поръчки.