



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 3.2.2014 г.
COM(2014) 38 final

ANNEX 21

ПРИЛОЖЕНИЕ

ПОЛША

към

Доклада на ЕС за борбата с корупцията

ПОЛША

1. ВЪВЕДЕНИЕ — ОСНОВНИ ХАРАКТЕРИСТИКИ И КОНТЕКСТ

Рамка за борба с корупцията

Стратегически подход. Възприемането на корупцията в Полша се подобри, но липсва приемственост в приоритетите на правителствата. Някои министерства въведоха собствени системи за предотвратяване на корупцията, но с ограничена координация помежду им. Последната стратегия за борба с корупцията на Полша изтече през 2009 г. След вътрешен и международен натиск в момента са в ход консултации относно проекта за програма за борба с корупцията за периода 2014-2019 г.¹

Нормативна уредба. Със закон от 1997 г. се уреждат конфликтите на интереси и оповестяването на активи.² „Групата държави срещу корупцията“ (GRECO) на Съвета на Европа установи, че в полското наказателно право се предоставя добра основа за разследване, съдебно преследване и издаване на съдебни решения относно корупционни престъпления, като правната рамка до голяма степен е в съответствие със стандартите в Наказателната конвенция относно корупцията. Полша коригира разпоредбите си в Наказателния кодекс в съответствие с Конвенцията.³ Остава предизвикателството за пълно прилагане на съответните правни разпоредби, като например забраната за назначаване на работа на съпрузи или членове на семейството (до втора степен) в местното управление, ако съществува пряка връзка в йерархията; законът не определя санкции за нарушение на тази разпоредба.⁴

Институционална рамка. Централното антикорупционно бюро, което е самостоятелна агенция, носи основна отговорност за борбата с корупцията. Специализираните служби в апелативните прокуратури, както и Върховната одитна служба и Омбудсманът също играят роля, както е подробно описано по-долу в настоящата глава.

Проучвания на общественото мнение

Изследване на нагласите. В специалното проучване на Евробарометър относно корупцията от 2013 г. 82 % от анкетираните поляци заявяват, че корупцията е широко разпространен проблем в тяхната страна (средната стойност за ЕС е 76 %), а 27 % заявяват, че корупцията засяга тяхното ежедневие (средната стойност за ЕС е 26 %).⁵

Опит с корупцията. Според същото проучване на Евробарометър от 15 % от отговорилите е поискан подкуп или от тях се е очаквало да дадат подкуп през последните 12 месеца (средната стойност за ЕС е 4 %), най-вече във връзка със здравеопазването.

1 Министерство на вътрешните работи (2013 г.): Projekt uchwały Rady Ministrów w sprawie „Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014-2019“, наличен на адрес: <http://bip.msw.gov.pl/portal/bip/435/22313>
Обобщение на коментарите, получени по време на консултацията:
http://www.akop.pl/public/files/Zestawienie_uwag_z_konsultacji_spolecznych.pdf.

2 Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne. <http://antvkorupcja.edu.pl/index.php?mnu=12&app=docs&action=get&iid=10590>.

3 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2008\)2_Poland_One_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2008)2_Poland_One_EN.pdf);
[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2012\)19_Second%20Poland_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2012)19_Second%20Poland_EN.pdf).

4 Член 26 от Закона за служителите в местното управление.

5 Специално проучване 397 на Евробарометър от 2013 г.

Проучвания на предприятията. В бизнес проучването на Евробарометър от 2013 г. 32 % от всички предприемачи (средната стойност за ЕС е 43 %) докладват за корупцията като проблем при развиване на бизнес дейности в Полша. Въпреки това 92 % (най-високият процент в ЕС) твърдят, че използването на връзки често е най-лесният начин за получаване на някои обществени услуги, а 56 % (средната стойност за ЕС е 47 %) заявяват, че единственият начин за постигане на успех в бизнеса е чрез политически връзки.⁶ Представителите на бизнеса също така признават, че от тях е било поискано или се е очаквало да дадат подкуп в конкретни сектори като разрешителни в областта на околната среда (7 %, средната стойност за ЕС е 1 %).⁷

Контекст

Конфликт на интереси и оповестяване на активи. Членовете на парламента са длъжни да подават ежегодно декларации за финансовото си състояние до председателя на Сейма или на Сената, както и при приемане и при напускане на длъжност.⁸ Тези декларации са достъпни онлайн, но не могат да бъдат лесно намерени.⁹ Според GRECO тези разпоредби могат да бъдат заобиколени чрез прехвърляне на собственост на членове на семейството. Затова GRECO препоръча близките членове на семейството на членовете на парламента също да регистрират своите активи. Тези декларации ще бъде проверени от компетентните длъжностни лица, но не е задължително да бъдат публикувани, като се зачитат принципите на неприкосновеност на личните данни и защита на данните в Конституцията.¹⁰ Освен това законът изисква обезщетенията, получавани от членовете на парламента или техните съпрузи, да бъдат оповестявани в публичен регистър на интереси, който се съхранява от говорителите на Сейма и Сената. GRECO приветства законодателните актове, приети от Полша относно несъвместимостта на определени длъжности и функции, които помагат за избягване на конфликти на интереси. Въпреки това според GRECO все още могат да се развият и усъвършенстват съществуващите правни и етични стандарти и да се изготвят конкретни указания за разрешаване на конфликти на интереси.¹¹ Според GRECO механизмите за наблюдение на спазването са силно развити, но често са твърде сложни — включват участие на различни органи, — за да бъдат напълно ефективни.¹² Освен членовете на парламента, различни избрани и назначени служители на централно, регионално и общинско равнище са задължени да подават декларации при встъпване и напускане на длъжност.¹³ Централното антикорупционно бюро отговаря за проверката на тези декларации, някои от които са публични, а други - секретни. Неотдавна министър бе уволнен в резултат на нередности, установени в декларацията му за имущество. Разработват се планове за рационализиране на сложната система на декларациите за имущество и за отстраняване на неяснотите, които съществуват по отношение на длъжностните лица, за които се прилага това изискване, както е предложено от омбудсмана през април 2013 г.¹⁴

6 Проучване 374 на Евробарометър от 2013 г.

7 Проучване 374 на Евробарометър от 2013 г.

8 Закон за упражняване на мандат на член на Парламента или на Сената, раздел 35.
<http://www.sejm.gov.pl/prawo/mandat/kon6.htm>.

9 <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/PoslowiePE.xsp>.

10 Членове 47 и 51.

11 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4\(2012\)4_Poland_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4(2012)4_Poland_EN.pdf).

12 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4\(2012\)4_Poland_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4(2012)4_Poland_EN.pdf).

13 Закон за самоуправлението на общините (член 24з), Закон за ограничаване на икономическата дейност на лица, заемащи публични постове (член 10).

14 *Rzecznik Praw Obywatelskich, Wystąpienie do Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w sprawie przepisów regulujących składania oświadczeń majątkowych*, RPO/699508/12/I/116.6 RZ, 2 април 2013 г.,
<http://www.sprawy-generalne.brpo.gov.pl/pdf/2012/03/699508/1712250.pdf>.

Частен сектор. В индекса на глобалната конкурентоспособност за 2013 г. Полша се нарежда на 42-ро място сред 148 страни.¹⁵ С измененията от 2008 г. на Наказателния кодекс относно корупцията в частния сектор бяха обхванати изцяло лицата, които управляват или работят в частния сектор, както и всички случаи на нарушения на задълженията от страна на подкупеното лице, и — в случаите на пасивен подкуп — молбите за благоприятно третиране. С тези изменения бяха изпълнени препоръките на GRECO.¹⁶ Полша транспонира правилно разпоредбите на Рамково решение 2003/568/ПВР относно включването на организациите с нестопанска цел и наказанията, които се прилагат за физически и юридически лица. Полша обаче ограничи определението за активна корупция в частния сектор до поведение, което е довело до загуби, нелоялна конкуренция или недопустимо преференциално действие.¹⁷

Финансиране на политически партии. Националната изборителна комисия (PKW) спечели признание за независимост при налагането на санкции на политически партии, които не са спазили финансовите регламенти. Средства могат да бъдат прехвърляни на политическа партия единствено от физически лица. Партиите са задължени да докладват редовно за своите дарители. Въвеждането на държавни субсидии за партиите през 2001 г. се счита като подобряване на прозрачността на финансирането на кампаниите.¹⁸ Полша също така хармонизира съответните правила в единен изборителен кодекс, като включи и разпоредби за онлайн публикуване на информация за политическото финансиране и по-често подаване на декларации за дарения.¹⁹ Въпреки това, за да изпълни препоръките на GRECO, Полша все още трябва да разшири контрола на политическото финансиране отвъд финансовия одит на докладите, предоставени от партиите. Например Националната изборителна комисия понастоящем не проверява дали политическите прояви са били финансирани от недекларирани източници. Служителите на изборителната комисия биха имали полза от по-голяма специализация за извършване на ефикасни проверки на финансите на партиите.²⁰ През юни 2013 г. управляващата партия предложи законопроект за премахване на държавните субсидии за политическите партии, без да се взема под внимание потенциалното въздействие върху предотвратяването на корупцията.²¹ Законопроектът сега се разглежда от парламента.

Сигнализиране на нарушения. Няма специално законодателство относно защитата на лицата, подаващи сигнали за нередности, освен общите разпоредби в Кодекса на труда относно несправедливо уволнение. В курсове за обучение и ръководства, изготвени от Централното антикорупционно бюро, държавните служители се насърчават да бъдат проактивни в идентифицирането на корупцията. Въпреки това се смята, че

15 http://www3.weforum.org/docs/GCR2013-14/GCR_Rankings_2013-14.pdf.

16 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2010\)7_Poland_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2010)7_Poland_EN.pdf).

17 http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/report_corruption_private_sector_en.pdf.

18 http://www.batory.org.pl/doc/Jak_walczyc_zkor_EN.pdf.

19 В член 102 на Изборния кодекс се изисква изборните комитети да информират Националната изборителна комисия за уебсайта, на който е публикувана финансовата информация, подлежаща на оповестяване. В член 143, параграф 1 от Изборния кодекс се изисква финансовите доклади, представени от изборните комитети за парламентарни и президентски избори, да бъдат публикувани в рамките на 30 дни от получаването им в обществен информационен бюлетин. Финансовите отчети на политическите партии се публикуват в Официален вестник, в съответствие с членове 34.5 и 38.4 от Закона за политическите партии. Те фигурират също в обществен информационен бюлетин.

20 http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3%282012%2919_Second%20Poland_EN.pdf

21 [http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/Projekty/7-020-704-2013/\\$file/7-020-704-2013.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/Projekty/7-020-704-2013/$file/7-020-704-2013.pdf).

сигнализирането за нередности не се препоръчва в Полша заради страх от възмездие от страна на работодателя.²²

Прозрачност на лобирането. В закон от 2005 г. лобирането се дефинира широко, но се уреждат само някои от неговите аспекти, като не са включени правителствени функции извън сферата на законотворчеството.²³ Съществува задължителен публичен регистър на професионалните лобисти, който понастоящем включва почти 300 вписвания.²⁴ Законът от 2005 г. е стъпка в правилната посока, но се води обширна дискусия за необходимостта той да бъде изменен, а именно с цел намаляване на начините, по които може да бъде заобиколен. Публичните органи (но не и отделните парламентаристи) трябва без забавяне да публикуват в публичния информационен бюлетин информация за професионални дейности на лобиране, насочени към тях. Не е ясно обаче до каква степен годишните декларации от правителствените агенции се проверяват. Четвъртият кръг на GRECO за оценка препоръчва по-голяма прозрачност при взаимодействията между депутати и лобисти, включително в заседанията на парламентарни подкомитети.²⁵ През 2010 г., канцеларията на министър-председателя публикува подробен анализ, в който се препоръчват подобрения в процеса на изготвяне на законодателството.²⁶ Съветът на министрите обмисля евентуални промени в начина, по който се изготвя законодателство, за да се подобри прозрачността.²⁷ Президентът също публикува препоръки.²⁸

2. РАЗГЛЕЖДАНИ ВЪПРОСИ

Независимост и ефективност на институциите за борба с корупцията

Централното антикорупционно бюро (наричано по-долу „ЦАБ“), основано през 2006 г., е в центъра на поляризиран обществен дебат в Полша, като привлича както похвали за своята ефективност, така и съмнения (особено в миналото) що се отнася до неговата безпристрастност. ЦАБ съчетава разузнавателни и полицейски функции, включително контрол върху обществените поръчки, приватизацията и всички декларации за имущество. То може да задейства както административни, така и наказателни производства. От 2009 г. насам ЦАБ набляга и върху превантивните и образователните аспекти на борбата с корупцията чрез обществени информационни дейности.

Ръководителят на бюрото се назначава и контролира от министър-председателя за срок от четири години и може да бъде отстранен от министър-председателя след незадължаващи консултации с президента, комитета по специалните служби и

22 Fundacja im. Stefana Batorego, CBOS (2012) *Bohaterowie czy donosiciele? Co Polacy myślą o osobach ujawniających nieprawidłowości w miejscu pracy?* p.4

http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Przeciw%20Korupcji/Raport_Sygnalisci.pdf

23 Закон за дейностите на лобиране по време на законодателния процес.

<http://www.sejm.gov.pl/prawo/lobbing/kon12.htm>

24 http://mac.bip.gov.pl/prawo-i-prace-legislacyjne/dzialalnosc-lobbingowa_11_11_11_11_11_11_11_11_11_11.html.

25 Четвърти кръг за оценка на GRECO (2013 г.). Превенция на корупцията по отношение на членовете на Парламента, съдиите и прокурорите, стр. 60.

http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4%282012%294_Poland_EN.pdf.

26 Kancelaria Premiera Rady Ministrów (2010) *Proces nowelizacji ustawy o grach i zakładach wzajemnych w latach 2008-2009*. Варшава. <http://bi.gazeta.pl/im/5/8194/m8194155.pdf>.

27 Rada Ministrów (2013) Projekt z dnia 20 września 2013 zmieniający Uchwałę Nr 49 Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002 r. Regulamin pracy Rady Ministrów. На разположение на адрес: <http://bip.rcl.gov.pl/rcl/legislacja/inne-projekty-w-toku/projekt-uchwaly-rady-m/4034.dok.html>.

28 Kancelaria Prezydenta (2013). *Zielona Księga – Proces Stanowienia Prawa w Polsce*. На разположение на адрес: http://www.prezydent.pl/kancelaria/aktywnosc-ministrow/art.739_minister-dziekonski-nt-zielonej-ksiegi-o-stanowieniu-prawa.html.

парламентарната комисия за специалните служби.²⁹ Ръководителят на ЦАБ докладва ежегодно на Парламента.

Правното основание на ЦАБ не предоставя достатъчни гаранции срещу евентуална злоупотреба с Бюрото като политически инструмент.³⁰ Министър-председателят може да издаде редица наредби и насоки — от общи насоки до правила за набиране на персонал и образци за дисциплинарни производства. Тези правомощия в комбинация с процедура за назначаване, която не изисква специфичен професионален опит за управление на ЦАБ, и стриктна йерархична структура, в която ръководителят на Бюрото има широки правомощия по отношение на персонала, могат да увеличат риска от злоупотреби. Предишният ръководител на ЦАБ прекрати членството си в партия малко преди да бъде назначен през 2006 г. и го възобнови, след като беше освободен през 2009 г. и стана член на парламента.

Преди изборите през 2007 г. се твърдеше също, че назначаването на ръководител на Бюрото от министър-председателя създава рискове от политизиране на длъжността. Беше предвидена нова процедура за назначаване. Съгласно тази процедура ръководителят на Бюрото се избира от парламента за един мандат, по-дълъг от мандата на самия парламент, и не може да бъде отстраняван от длъжност по време на този мандат.³¹ Тази реформа обаче не беше въведена. Въпросът вече е част от по-широк дебат за контрола върху тайните служби, както и тяхната обща организация и съответни пълномощия. Министерството на вътрешните работи предложи създаването на комисия за контрол на специалните служби, която да следи за спазването на законодателството, да осъществява надзор над обработването на подслушванията и да разследва жалби. Председателствана от опитен съдия, предлаганата комисия ще се състои от шестима членове, избрани от Парламента.³² Ръководителят на ЦАБ се ангажира да преодолее недостатъците в процеса на назначаване на нови служители и в обучението, открити и критикувани от Върховната одитна служба.³³ ЦАБ е постигнало напредък в прилагането на антикорупционното законодателство, което има и превантивен ефект върху поведението на длъжностни лица и политици. Въпреки това, някои негови методи (като например тайни операции) и лицата, към които насочва действията си, породиха спорове.

При новото управление от 2009 г. ЦАБ се счита за по-слабо политизирана агенция. Въпреки това разногласията относно методите на разследване на ЦАБ възникнаха отново във връзка с разследвания, провеждани в миналото. При издаване на съдебно решение относно подкупване на сърдечен хирург съдията повдигна въпроси за методите, прилагани от агентите на ЦАБ. В друг случай апелативен съд оправда бивш член на парламента, осъден въз основа на тайна операция на ЦАБ.

ЦАБ също така събира данни за разследвания и наказателни дела за корупция в своята „карта на корупцията“. В последното издание бяха отбелязани 10 972 случая на корупция, регистрирани през 2012 г., в сравнение с 9 703 през 2011 г. и 13 938 през

29 Закон от 9 юни 2006 г. относно Централното антикорупционно бюро.

http://cba.gov.pl/ftp/filmy/ACT_on_the_CBA_updated_13_06_2011.pdf.

30 http://www.cba.gov.pl/ftp/filmy/ACT_on_the_CBA_updated_13_06_2011.pdf.

31 http://www.akop.pl/public/files/raport_nawww-1321873027.pdf.

32 Ministry of Interior (2013) Ustawa o Komisji Kontroli Służb Specjalnych. (Закон за Комисията за контрол на специалните служби). 11 октомври 2013 г.,

<http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/181401/181409/181410/dokument87492.pdf?lastUpdateDay=16.10.13&lastUpdateHour=13%3A01&userLogged=false&date=%C5%9Broda%2C+16+pa%C5%BAdziernik+2013>

33 Najwyższa Izba Kontroli, (2013) Nabór, postępowanie kwalifikacyjne i szkolenie nowo przyjętych funkcjonariuszy ABW, CBA, Policji i Straży Granicznej, <http://www.nik.gov.pl/plik/id,4786,vp,6221.pdf>.

2010 г.³⁴ През 2012 г. ЦАБ приключи предварителни разследвания по 95 случая, за 55 от които бяха издадени обвинителни актове, а полицията приключи 2 357 случая, от които 1 674 завършиха с обвинителни актове.³⁵ В последния доклад на ЦАБ (от 2012 г.) не бяха описани изключително сложни разследвания, които са включвали значителни суми пари и високопоставени длъжностни лица. Статистическият анализ е затруднен от несъвместимостта между системите за регистриране на престъпления, използвани от различните институции.

Апелативните прокуратури включват отдели, специализирани в борбата с организираната престъпност и корупцията. Разделянето на функциите на главния прокурор и министъра на правосъдието през 2010 г. имаше за цел да се ограничи рискът от политическо влияние върху работата на прокурорите в определени случаи. Все още не е ясно как тази реформа ще се отрази на ефективността на прокуратурата и начина, по който съществуващите гаранции срещу злоупотреба с влияние работят на практика.

Омбудсманът (RPO) си изгради репутация за независимост въпреки ограничените ресурси. Като запази прозрачността на вътрешните операции и силната позиция спрямо другите органи, омбудсманът спомогна за укрепване на стандартите в обществения живот, макар те да не са основен фокус на работата на омбудсмана.³⁶ Върховната одитна служба (ВОС) също се радва на репутация за безпристрастност и професионализъм и играе важна роля в борбата с корупцията.

Добра практика: постижения на Върховната одитна служба

Основана през 1919 г., Върховната одитна служба е независим орган, който е натоварен със защитата на публичните разходи. Почти половината от нейните служители работят в 16-те регионални поделения. Службата одитира дейността на правителствените агенции на местно и национално равнище. Освен че разкрива нередности, тя предлага практически и нормативни подобрения. Тя обърна внимание на проблеми като високата степен на преценка, с която разполагат служителите, издаващи разрешителни.³⁷ През 2010 г. службата разкри финансови нередности, струващи на данъкоплатеца приблизително 14,5 млрд. PLN.³⁸

Въпреки това ВОС има ограничени възможности за осигуряване на изпълнението на решенията. Това ограничение придоби видимост през 2012 г. по време на фалита на една предполагаема мащабна схема на Понци. Тъй като прилича на депозитна институция тя бе освободена от надзор поради липсата на регламенти за прилагане на законодателството за борба с изпирането на пари, въпреки предишен доклад на ВОС, насочващ вниманието към този пропуск.³⁹ Неуспехът на властите да реагират по-бързо въпреки факта, че основателят на схемата има множество присъди за измама, подчерта

34 CBA (2013) Mapa Korupcji <http://www.antykorupcja.gov.pl/ftp/filmy/Mapa%20korupcji%202013.pdf>.

35 Пак там.

36 Transparency International, Национална система за оценка на почтеността http://files.transparency.org/content/download/200/804/file/2011_NIS_ExecSummaryPoland_EN.pdf.

37 *Najwyższa Izba Kontroli (2012) Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2011 roku*, pp. 383-4. <http://www.nik.gov.pl/o-nik/sprawozdania-z-dzialalnosci-nik>.

38 <http://www.nik.gov.pl/plik/id,3964.pdf>.

39 В доклада на ВОС се посочва липсата на закони за прилагане на законодателството за борба с изпирането на пари, а не конкретен случай. NIK (2011) Informacja o wynikach kontroli realizacji przez Generalnego Inspektora Informacji Finansowej obowiązków w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (информация за резултатите от одита на дейностите на генералния инспекторат за финансова информация в областта на предотвратяването на изпирането на пари и финансирането на тероризма). Zielona Góra: NIK, стр. 11. <http://www.nik.gov.pl/plik/id.3369.vp.4270.pdf>.

необходимостта полските институции да обменят информация и да си сътрудничат по-тясно. Властите също така не предприеха действия по доклад на ВОС за неоправдани възнаграждения на членове на управителен съвет на държавно дружество, контролирано от Агенцията за земеделския пазар.⁴⁰ През януари 2013 г. двама бивши директори на Агенцията получиха условни присъди за лишаване от свобода по друго дело.⁴¹

Цялостен стратегически подход по отношение на корупцията

Международният опит показва, че стратегиите за борба с корупцията сами по себе си не са достатъчни, за да се постигнат конкретни резултати. Независимо от това положението в Полша показва необходимост от по-голяма цялостна координация. Изглежда е необходимо вторично законодателство, за да се определят точните условия на сътрудничеството между институциите, натоварени с предотвратяването на корупцията и борбата с нея. Подобно изясняване би помогнало да се избегнат припокривания на компетенции и потенциална конкуренция между агенциите, които понастоящем си сътрудничат на ad hoc основа.

Полша отбеляза напредък при проверката на дребни подкупи, искани от длъжностни лица.⁴² Въвеждането на „обслужване на едно гише“ в местното управление (което отделя вземащите решения от заявителите), повишаването на заплатите, както и премахването на събирането на парични глоби за превишена скорост на място бяха сред главните мерки, които допринесоха за намаляване на възможностите за искане на подкуп.⁴³ Въпреки това подкупите продължават, особено в сектора на здравеопазването. Според Централното антикорупционно бюро секторите, изложени на риск, включват пътната и железопътната инфраструктура, информационните технологии в публичната администрация, фондовете на ЕС, отбраната и здравеопазването.⁴⁴ Борбата с корупцията в Полша се възприема като политизирана, като общественото мнение е разделено по отношение на определени следствени методи (като например тайни операции) и потенциалната злоупотреба с тях за политически цели.

Твърденията за корупция през последните години доведоха до оставки и уволнения, което показва, че от политиките се е изисквала политическа отчетност, но без по-нататъшни последици.⁴⁵

Последната стратегия на правителството за борба с корупцията изтече в края на 2009 г. През юли 2013 г. Министерството на вътрешните работи публикува за обсъждане проект на програма за борба с корупцията в периода до 2019 г.⁴⁶ Документът с широк

40 NIK (2011) Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania ELEWARR sp. z o.o.

41 Съд в Białystok, 22 януари 2013 г., подлежи на обжалване.

42 See Czubek, G. Kosińska, G. Sawicki, A. Wojciechowska-Nowak, A and Wojciechowski, J. (2010 г.) Как да се борим с корупцията? Принципи за разработване и прилагане на стратегия за борба с корупцията в Полша. Варшава: Фондация Stefan Batory www.batory.org.pl/doc/Jak_walczyć_zkor_en.pdf.

43 Премахването на плащането на глоби в брой не се прилага за чуждестранни водачи.

44 Очаквания за рисковете от корупция в Полша. ЦАБ 13 ноември 2013 г.

45 Неотдавна министър подаде оставка след публикуването на запис, за който се твърди, че показва длъжностни лица, описващи политическа корупция и непотизъм при назначения в министерството. В друг случай достояние на обществеността станаха подслушани разговори между лидер на парламентарна група и бизнесмен в хазарта, опитващ се да блокира предложен данък. Разследване на ЦАБ показва, че са въввлечени и други представители на правителството, което доведе до оставки на лидера на парламентарната група, трима министри, заместник-министър и началника на ЦАБ. Парламентът назначи комисия, която да разследва случая, но нейната работа бе твърде разпокъсана. Не бяха повдигнати обвинения по тези случаи.

46 Министерство на вътрешните работи (2013 г.): Projekt uchwały Rady Ministrów w sprawie „Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014-2019“, наличен на адрес: <http://bip.msw.gov.pl/portal/bip/435/22313>

обхват набляга значително върху превенцията в допълнение към наказателното преследване. Проектът съдържа планове за създаването на различни структури за координация в централната администрация, като Министерството на вътрешните работи отговаря за цялостната координация. В документа се предвиждат редица оценки на риска и прегледи на съществуващото законодателство, които биха могли да служат като основа за бъдещи законодателни и политически инициативи. В документа се определят общи мерки и цели, които биха могли да доведат до разработване на действителна стратегия, но не се посочват срокове. В държавния бюджет за 2014 г. са предвидени почти 240 000 евро за изпълнението на програмата.⁴⁷

Цялостната отговорност за изпълнението на проекта на програмата е на междуправителствен орган, назначаван от министър-председателя и председателстван от министъра на вътрешните работи, като заместник-председател е началникът на ЦАБ. Коалиция от неправителствени организации (НПО) приветства тези мерки, както и факта, че проектът е съсредоточен върху превенцията, образованието и вътрешния контрол. Въпреки това неправителствените организации отбелязват също нуждата от по-големи подробности в проекта на програмата за конкретни мерки и показатели за измерване на резултатите.⁴⁸

Обществени поръчки

Обществените поръчки за строителни работи, стоки и услуги са представлявали около 19,9 % от БВП на Полша през 2011 г. Стойността на поканите за участие в търгове, публикувани в държавен вестник, като процент от общите разходи за обществени поръчки за строителни работи, стоки и услуги, е представлявала 38,9 % през 2011 г.⁴⁹ Службата за обществени поръчки (отделна институция) играе роля при разработването на политики и координацията. Нейният председател се назначава от министър-председателя. Задълженията на Службата включват изготвяне на законодателство, провеждане на процедури по обжалване, проверка на редовността на процедурите и организиране на програми за обучение.⁵⁰ Информацията за възлагане на поръчки се публикува с помощта на онлайн платформа, в която може да се търси, — Бюлетин на обществените поръчки.⁵¹

През 2008 г. министър-председателят създаде „щит срещу корупцията“, платформа за сътрудничество на гражданските и военните тайни служби, включително ЦАБ, за защита на най-големите приватизации и публични търгове.⁵² Институциите, които участват в щита, все още не са докладвали публично за своите резултати.⁵³

Според бизнес проучването на Евробарометър относно корупцията от 2013 г. 16 % от предприемачите, които са имали контакт с публичната администрация, са заявили, че от тях се е очаквало или им е било поискано да платят подкуп през предходните 12

Обобщение на коментарите, получени по време на консултацията:

http://www.akop.pl/public/files/Zestawienie_uwag_z_konsultacji_spolecznych.pdf.

47 Sejm Rzeczypospolitej Polskiej (2013) *Rządowy projekt ustawy budżetowej na rok 2014*. На разположение на адрес: <http://sejm.gov.pl/sejm7.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=CF77EBB4C2A87C04C1257BF7004E05B1>.

48 Становище относно проекта на правителствена програма за борба с корупцията, 2 август 2013 г., http://www.akop.pl/public/files/Opinia%20nt%20Rzadowego%20Programu%20Przeciwdzialania_02.08.2013.pdf.

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

50 <http://www.uzp.gov.pl/cmsws/page/?F;374>.

51 <http://bzp1.portal.uzp.gov.pl/index.php?ogloszenie=browser>.

52 <http://www.akop.pl/public/files/list-kancelaria-prezesa-rady-ministrow-2009-05-12.pdf>.

53 Различни от парламентарната комисия за специалните служби. Стенографски протокол от заседание на Комисията по администрация и вътрешни работи, 13 септември, 2012 г. <http://orka.sejm.gov.pl/SQL2.nsf/Main?OpenForm&ASW>

месеца (средна стойност за ЕС: 5 %).⁵⁴ 65 % от анкетираните в Полша смятат, че корупцията е широко разпространена в областта на обществените поръчки, управлявани от националните органи (средната стойност за ЕС е 56 %), а 67 % намират, че това се отнася за поръчките, управлявани от местните органи (средна стойност за ЕС: 60 %). По-специално анкетираните поляци са заявили, че следните практики са широко разпространени при процедурите за обществени поръчки: спецификации, изготвени специално за определени компании (74 %); нарушаване на договорените процедури (54 %); конфликти на интереси при оценяване на офертите (48 %); тайни споразумения при подаването на оферти (55 %); неясни критерии за подбор или оценка (52 %); злоупотреба със съображения за спешност, за да се избегнат конкурентните процедури (56 %); участие на оферентите в изготвянето на спецификациите (50 %) и изменения на договорните условия след сключване на договора (43 %). Тези показатели не са непременно пряко свързани с корупция, но показват рисковите фактори, които повишават уязвимостта по отношение на корупция в процедурите за възлагане на обществени поръчки.

Съществуват факти, сочещи наличието на корупция в областта на обществените поръчки, в това число и по отношение на средствата на ЕС. През декември 2012 г. в резултат на информация, предоставена на Европейската комисия от полските власти, бяха замразени приблизително 950 милиона евро за възстановяване на суми, дължими за проекти за пътна инфраструктура, след като полски прокурори обвиниха висш служител от главната дирекция за национални пътища и автомагистрала в Полша. В резултат на план за действие, изпълнен от полските власти (включително специална проверка на пътни проекти), Комисията възобнови плащанията през март 2013 г.

ЦАБ отбелязва, че средствата на ЕС са изложени на риск от корупция. Според ЦАБ корумпирани служители предлагат на участници в търгове „помощ“ с цел финансово облагодетелстване при подготовката на тръжни документи за получаване на средства на ЕС.⁵⁵ Освен това ВОС отбелязва неефективните механизми за контрол в държавните предприятия.⁵⁶ Като ответна мярка Гражданският форум за развитие предложи по-голяма прозрачност на структурата на собственост на публичните дружества и членството в политически партии, за да се виждат по-ясно случаите на непотизъм.⁵⁷ Членовете на управителни съвети на държавните предприятия са длъжни да отговарят на изискванията относно професионалните квалификации и в тях не могат да участват служители на политически партии. Въпреки това плановете за непартиен комитет по назначенията, който да подбира кандидати за позиции в управителни и надзорни съвети в държавните предприятия, все още не са осъществени.

Положението се усложнява от слабости в системата за вътрешен контрол на публични търгове, много от които се решават на местно равнище. Би било добре вътрешният одит в общините да има по-широк обхват и по-голяма независимост. Доклад на Министерството на финансите от 2013 г. за вътрешния одит в публичния сектор установи, че много от препоръките не са били спазени, и много одитори не са наблюдавали изпълнението или не са извършили ефективни оценки на риска.⁵⁸

⁵⁴ Проучване 374 на Евробарометър от 2013 г.

⁵⁵ CBA (2012) Mapa Korupcji 2011 (2011 Map of Corruption) p. 57
<http://antykorupcja.edu.pl/index.php?mnu=12&app=docs&action=get&iid=17444>.

⁵⁶ NIK (2009) Informacja o wynikach kontroli sprawowania nadzoru właścicielskiego w spółkach z większościovym udziałem Skarbu Państwa w 2009 r. p. 4 <http://www.nik.gov.pl/plik/id.1682.vp.1900.pdf>.

⁵⁷ <http://www.forumsamorzadowe.pl/files/FOR%20nepotyzm.ppt>.

⁵⁸ Ministerstwo Finansów (2013) *Sprawozdanie roczne. Audyt i kontrola zarządcza w sektorze publicznym w 2012 r.* MF.
http://www.mf.gov.pl/documents/764034/5425261/20130814_SPRAWOZDANIE_ROCZNE_2012.pdf.

Необходимостта от по-подробни проверки на обществените поръчки бе илюстрирана от противоречията, свързани със съфинансирани от ЕС оферти за информационни технологии. Службата за обществени поръчки отбеляза през 2011 г., че от общо 299 одитирани процедури, нарушения на закона за обществените поръчки са открити в 125 случая (42 %), от които 54 (18 %) са били нарушения, които са могли да окажат въздействие върху резултата от процедурата.⁵⁹ При повечето нарушения са засегнати тръжни процедури на малка стойност, при които правните процедури не са били спазени. Службата за конкуренция и защита на потребителите предложи промени в правилата за прозрачност за ранните етапи на процедурите за възлагане на обществени поръчки, за да се предотврати манипулиране на търгове.⁶⁰

Допълнителните изменения на Закона за обществените поръчки (който влезе в сила на 20 февруари 2013 г.)⁶¹ за транспониране на Директива 2009/81/ЕО)⁶² ограничават възможностите за фиксиране на цените и осигуряват по-добра проверка на надеждността на оферента. Измененията също така целят да се уеднаквят процедурите за възлагане на договори за доставка на военно оборудване и свързаните с тях строителни работи. На този голям пазар преди липсваха ясни и единни процедури за възлагане на обществени поръчки. Допълнителните изменения задължават участниците в търгове за отбранителния сектор да разкриват евентуални подизпълнители.

Здравеопазване

Счита се, че частичната приватизация на медицинските услуги и откриването на частни здравни застраховки са ограничили корупцията в здравеопазването, което традиционно се смята от поляците за един от най-корумпираните сектори.⁶³ По-високите заплати и публично огласените арести може също да са намалили стимулите за лекарите да приемат неофициални плащания от пациенти.

Въпреки това здравното обслужване остава податливо на корупция.⁶⁴ 8 % от поляците, които са имали отношения със сектора на здравеопазването, заявяват, че от тях е бил поискан или се е очаквало да дадат подкуп през предходните 12 месеца.⁶⁵ Пациентите съобщават, че подкупват лекарите, за да получат по-добро или по-бързо лечение. Въпреки че проблемът с неофициалните плащания намалява, корупцията продължава да е предизвикателство по отношение на закупуването на оборудване и лекарства, както и при контактите между лекарите и фармацевтичните дружества.⁶⁶ Тръжните условия понякога са подготвени така, че да дадат предимство на определен оферент по начини, които одиторите трудно могат да открият. В един случай заместник-министър е осъден за това, че на предишната си работа в управлението на болница е приел подкуп от международен фармацевтичен производител при тръжна манипулация.⁶⁷

59 Urząd Zamówień Publicznych (2012) Wyniki przeprowadzonych w 2011 r. przez Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych kontroli zamówień współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej. http://www.uzp.gov.pl/cmsws/page/?D;612;zbiorcze_informacje_o_wynikach_kontroli_zamowien_wspolfinansowanyc_h_ze_srodkow_ue.html.

60 Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumenta (2013) System zamówień publicznym, a rozwój konkurencji w gospodarce. http://uokik.gov.pl/aktualnosci.php?news_id=10594.

61 Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 o zamówieniach publicznych. <http://www.uzp.gov.pl/cmsws/page/?F;356>.

62 Директива 2009/81/ЕО относно обществени поръчки в областта на отбраната и поръчки от чувствително естество в областта на сигурността.

63 Проучвания на CBOS от 2010 г.: http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2010/K_063_10.PDF и по-ранни проучвания на фондация Stefan Batory: <http://www.batory.org.pl/doc/barometr-korupcji-2007.pdf>.

64 CBA (2010) *Mapa Korupcji (Карта на корупцията)*. http://www.cba.gov.pl/ftp/zdjecia/Mapa_korupcji.pdf.

65 Специално проучване 397 на Евробарометър от 2013 г.

66 http://www.batory.org.pl/doc/Jak_walczyc_zkor_EN.pdf.

67 В САЩ световни фармацевтични компании са се съгласили да платят глоби за уреждане на искове, твърдящи, че техни дъщерни дружества са нарушили Закона за чуждестранни корупционни практики, като са платили

ВОС е установила пропуски в борбата с корупцията в сферата на здравеопазването. Одити в избрани болници са разкрили нередности при търгове и неправомерни връзки между лекари и фармацевтични дружества.⁶⁸ Например, лекари, провеждащи клинични изследвания, финансирани от фармацевтична компания, са служили в комисия за провеждане на търг, в който същата компания е участвала. Множество случаи на корупция включват лекари и фармацевтични компании, които им плащат, за да участват в конференции в чужбина. Тези проблеми остават нерешени въпреки осведомеността и признаването на проблема от властите, както е отбелязано в брошура от 2007 г. от екип на Министерството на здравеопазването за предотвратяване на измами и корупция в здравеопазването.⁶⁹ Докладът на ВОС не е довел до подобрения в регулирането на отношенията между лекарите и фармацевтичните дружества.⁷⁰ Няма специфична въведена система, помагаша на здравните институции да откриват и предотвратяват корупцията.

Процедурите за въвеждане на лекарства в списъка за възстановяване на разходи бяха подобрени през януари 2012 г., за да се даде възможност за по-пряка конкуренция.⁷¹ В допълнение ЦАБ получи задача да осъществява надзор върху контактите между съответните здравни служители и фармацевтичната промишленост.

3. БЪДЕЩИ ДЕЙСТВИЯ

Органите осъществяват мерки и политики, които допринасят за постигане на напредък, особено срещу дребната корупция. Въпреки това са необходими по-стратегически подход и по-тясна координация за превръщане на ad hoc измененията и дейностите във всеобхватни решения. Необходими са по-нататъшни реформи, за да се гарантира независимостта и ефективността на институциите за борба с корупцията и прозрачността на обществените поръчки и здравеопазването.

Следните точки изискват допълнително внимание:

- Прилагане на съгласувана дългосрочна **стратегия** срещу корупцията, рационализиране на дейността на съответните институции (включително последващи действия по констатациите на Върховната одитна служба и вътрешните одитори), както и изброяване на конкретни действия, график и ресурси за изпълнението им и отговорните за това.
- Укрепване на предпазните мерки срещу потенциално политизиране на **Централното антикорупционно бюро (ЦАБ)** чрез въвеждане на по-прозрачна и безпристрастна процедура за назначаване на негов ръководител, обучение и мониторинг, за да се гарантира, че методите за разследване отговарят на стандартите за правата на човека. Анализ на ефективността на ЦАБ, като се наблегне върху броя на повдигнатите обвинения и сериозността на случаите, за

подкупи на лекари в Полша в замяна на договори и споразумения за предписване на лекарствата на тези компании.

68 ВОС. (2010) *Informacja o wynikach kontroli realizacji zakupów sprzętu medycznego i leków przez szpitale kliniczne oraz finansowania przez dostawców różnych sfer działalności tych szpitali, w tym dotyczących badań klinicznych*. На разположение на адрес: <http://www.nik.gov.pl/plik/id,1862,vp,2203.pdf>.

69 http://www.mz.gov.pl/wwwfiles/ma_struktura/docs/zal_5_poszustwoz_19102007.pdf.

70 Majewski P. (2007) Raport na temat korupcji w Polskim systemie ochrony zdrowia. http://www.mz.gov.pl/wwwfiles/ma_struktura/docs/rmkpsoz_21062007.pdf.

71 В доклад от 2012 г. на PricewaterhouseCoopers бяха установени проблеми по отношение на прозрачността на преговорите относно цените на лекарствата, разходите за които се възстановяват. http://www.pwc.pl/pl_PL/pl/publikacje/raport_ustawa_refundacyjna_po_publikacji_trzech_pierwszych_wykazow.pdf.

да се определят потенциалните области за усъвършенстване като координиране и сътрудничество с полицията, другите специални служби и прокуратурата.

- Укрепване на антикорупционните мерки в редица области, като: **обществените поръчки**, чрез ефективни и унифицирани *ex ante* и *ex post* проверки на централно и местно равнище (включително по програмите на ЕС); надзора на **държавните предприятия**, по-специално чрез по-голяма прозрачност, професионализъм и стандарти за почтеност; и в сектора на **здравеопазването**, по-конкретно чрез изпълнение на всеобхватни мерки за справяне с рисковете от корупция при взаимодействието между фармацевтичната индустрия и служителите в общественото здравеопазване.