



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 3.2.2014 г.
COM(2014) 38 final

ANNEX 24

ПРИЛОЖЕНИЕ

СЛОВЕНИЯ

към

Доклад на ЕС за борбата с корупцията

СЛОВЕНИЯ

1. ВЪВЕДЕНИЕ — ОСНОВНИ ХАРАКТЕРИСТИКИ И КОНТЕКСТ

Правна и институционална рамка в областта на борбата с корупцията

Стратегически подход. С течение на времето Словения подобри своята правна и институционална рамка, показвайки най-добри резултати сред държавите членки от Централна и Източна Европа по отношение на възприятията за наличие на корупция и контрола върху нея¹. Всички словенски публични власти имат задължението да разработват планове за почтено поведение, отразяващи направените оценки на риска от корупция². Въпреки това между правната и стратегическа рамка и нейното ефективно прилагане има известни разминавания, по-специално поради слаби механизми за контрол³. През януари 2013 г. Комисията за превенция на корупцията (КПК) съобщи, че двама от най-известните политически лидери в страната са нарушили законите за деклариране на имущественото състояние⁴. Това съобщение доведе до политическа нестабилност и в крайна сметка до падането на правителството. Наказателните и административните разследвания, провеждани в последните години във връзка с предполагаеми корупционни практики, обхванаха редица лица, заемащи изборна или назначаема длъжност, както и корпоративни ръководители на изпълнителна длъжност⁵. В края на ноември 2013 г. тричленното ръководство на КПК подаде оставка, посочвайки като причина липсата на достатъчна подкрепа и политическа воля, с които да се гарантира предприемането на последващи действия във връзка с оценките на риска и случаите, по които работи неговата институция⁶. Въпреки че КПК и други независими институции постигнаха значителен напредък в борбата с корупцията, изглежда са необходими повече усилия от страна на други публични институции за утвърждаването на стандартите за почтено поведение и насърчаването на превенцията на корупцията. Групата държави срещу корупцията към Съвета на Европа (GRECO) също изтъкна в свой доклад, публикуван през май 2013 г., че културата на почтено поведение все още не е широко разпространена сред лицата, заемащи изборна длъжност⁷. GRECO подчерта, че трябва да се намери решение на бюджетните ограничения и недостига на персонал в КПК, за да се осигури безпрепятственото извършване на антикорупционната ѝ дейност.

Правна рамка. Съществува относително добре развито законодателство за борба с корупцията. Извършените през 2010 г. и 2011 г. законодателни промени бяха насочени към следните области: почтено поведение и предотвратяване на корупционни практики, конфликти на интереси, прозрачност на лобирането, защита на лицата, подаващи сигнали за нарушения, обществени поръчки, наказателноправни разпоредби и наказателни процедури. По-специално чрез Закона за почтено поведение и превенция на корупцията,

1 През 2011 г. Словения постигна най-добър резултат в Централна и Източна Европа по отношение на индекса на Световната банка за контрол върху корупцията: http://info.worldbank.org/governance/wgi/mc_chart.asp.

2 Това задължение се вменява от Закона за почтено поведение и превенция на корупцията. През 2012 г. Комисията за превенция на корупцията (КПК) подложи на проверка 1 216 такива планове за почтено поведение: <https://www.kpk-rs.si/sl/preventiva-in-nacrt-integritete>.

3 Društvo integriteta (2012 г.) Национална система за почтено поведение в Словения — оценка за 2012 г. <http://nis.integriteta.si/publikacija/nacionalni-sistem-integritete-v-sloveniji>.

4 <https://www.kpk-rs.si/en>.

5 Случаите, по които са извършени такива разследвания, се отнасят за лица, заемащи изборна или назначаема длъжност на централно или местно равнище. За повече подробности вж. раздела за „Отчетност и почтено поведение на лицата, заемащи изборна или назначаема длъжност“.

6 <https://www.kpk-rs.si/en>

7 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4\(2012\)1_Slovenia_EN.pdf.crp.5](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4(2012)1_Slovenia_EN.pdf.crp.5)

приет през 2010 г. и изменен през 2011 г.⁸, беше създадена стабилна законодателна рамка за подпомагане на политиката за превенция и почтено поведение, в която бяха определени задачите и правомощията на КПК, предвидени механизми за проверка във връзка с декларирането на имущественото състояние и включени разпоредби за защита на лицата, подаващи сигнали, както и за лобирането. Въпреки това в законодателството относно финансирането на политическите партии и предизборните кампании все още има някои неуредени въпроси, които GRECO установи в средата на 2012 г.⁹ В доклад, приет през март 2013 г. и публикуван през януари 2014 г.¹⁰, GRECO отново изтъкна, че препоръките ѝ не са изпълнени в задоволителна степен. В средата на 2013 г. правителството предложи ново законодателство относно финансирането на политически партии, избори и кампании за референдуми. Този въпрос понастоящем се обсъжда в парламента. Освен това в средата на 2013 г. правителството предложи ново законодателство в областта на достъпа до информация, включително разпоредби за прозрачност по отношение на държавните и държавно контролираните дружества и дружествата, в които държавата има значителен брой акции, както и по отношение на услугите, предоставяни на публичния сектор. GRECO подчерта също така, че прилагането на правилата относно конфликтите на интереси и лобирането е все още недостатъчно и е необходимо да се направи повече за повишаване на осъзнатостта¹¹.

Институционална рамка. От създаването си през 2002 г. досега КПК премина през няколко институционални промени¹², които допълнително укрепиха нейните правомощия и възможности. Обхватът на правомощията на КПК е много широк и се простира от административни разследвания до превантивни мерки, изследвания и дейности за повишаване на осъзнатостта. Правомощията за извършване на наказателно разследване са предоставени на криминалната полиция, Националното бюро за разследвания и прокуратурата, които напоследък предприеха инициативи за подобряване на политиките си за ефективно разследване¹³. Освен това бяха създадени специализирани правоохранителни екипи с акцент върху корупцията и икономическата престъпност.

Проучвания на общественото мнение

Проучвания на обществените възприятия. Откроява се отрицателна тенденция в общественото възприятие като цяло по отношение на корупцията, като неотдавна е регистрирано повишаване на обществените протести, призоваващи за реформа на политическата система. Специално проучване на Евробарометър относно корупцията, публикувано през 2013 г.,¹⁴ показва, че 76 % от респондентите (вторият най-висок процент в ЕС) считат, че корупцията в страната им се е увеличила през предходните три години (средно за ЕС: 56 %), докато 91 % заявяват, че корупцията е широко разпространена в страната им (средна стойност за ЕС: 76 %). 88 % от словенците, участвали в същото проучване, считат, че даването на подкупи и използването на връзки нерядко е най-лесният начин да се получат някои публични услуги (средна стойност за ЕС: 73 %), а 38 % – че са лично засегнати от корупцията в своето ежедневие (средна стойност за ЕС: 26 %).

8 Закон за почтено поведение и превенция на корупцията (2010 г.), Официален вестник на Република Словения № 4/6/2010, (EO) № 45/10 (Zakon o integriteti v preprečevanju korupcije — ZIntPK, Uradni list RS, št. 45/10 z dne 4. 6. 2010). Изменен през 2011 г., <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=201169&stevilka=3056>

9 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2012\)6_Second_Slovenia_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2012)6_Second_Slovenia_EN.pdf)

10 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2013\)4_Interim_Slovenia_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2013)4_Interim_Slovenia_EN.pdf)

11 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4\(2012\)1_Slovenia_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4(2012)1_Slovenia_EN.pdf) стр. 5.

12 Включително наименованието.

13 За повече подробности относно институционалната рамка вж. поместената в раздела „Ключови разглеждани въпроси“ по-долу информация относно „Независимост и ефективност на институциите за борба с корупцията“

14 Специално проучване на Евробарометър, брой № 397 от 2013 г.

Изложеност на корупция. Дребната корупция не изглежда да е широко разпространен проблем в Словения. Съгласно публикуваното през 2013 г. специално проучване на Евробарометър относно корупцията стойностите, регистрирани в Словения, са малко по-високи от средните стойности за ЕС, що се отнася до пряката изложеност на корупция, като само 3 % от словенските респонденти са заявили, че през последната година са им поискали или са очаквали от тях да дадат подкуп (средно за ЕС: 4 %) ¹⁵.

Проучвания сред представителите на бизнес сектора. Според проучване на Евробарометър от 2013 г. за бизнес сектора ¹⁶, 94 % от словенските представители на бизнеса твърдят, че бизнес конкуренцията в страната им е затруднена поради фаворитизъм и корупция. Това е най-високият процент в Съюза (средна стойност за ЕС: 73 %).

Контекст

Икономически контекст. Скоро след постигането на независимостта си през 1991 г. Словения претърпя фундаментални реформи и силно икономическо развитие, превръщайки се в една от най-перспективните кандидатки за присъединяване към ЕС сред страните от Централна и Източна Европа. През 2007 г., само три години след присъединяването си, Словения стана първата нова държава – членка на ЕС, която влезе в еврозоната. Въпреки това третото тримесечие на 2008 г. сложи край на бързия икономически растеж на страната и постави началото на период на рецесия, характеризиращ се с мащабни фалити, по-конкретно в сектора на строителството ¹⁷. Отчасти вследствие на този икономически спад според приблизителни оценки през 2012 г. икономиката в сянка е съставлявала 16 % от БВП ¹⁸. Като част от процеса на икономическо възстановяване, в момента тече приватизацията на няколко държавни дружества. В този контекст е важно да има независим мониторинг и стабилни предохранителни мерки, за да се намалят рисковете, свързани с корупцията.

Частен сектор. Словения е транспонира в голяма степен разпоредбите на Рамково решение 2003/568/ПВР относно определението за активна и пасивна корупция в частния сектор, разпоредбите относно санкциите, които се прилагат за физическите и юридическите лица, както и тези относно отговорността на юридическите лица ¹⁹. Фаворитизмът и корупцията се възприемат като съществени пречки пред правенето на бизнес в Словения ²⁰. Това впечатление се потвърждава от Индекса за глобалната конкурентоспособност за 2012–2013 г., в който Словения се нарежда на 56-о място от общо 144 държави, въпреки регистрирания от нея нисък резултат от 2,6 (от максимум 7) по отношение на проявите на фаворитизъм в решенията на лицата, заемащи публична длъжност ²¹. Освен това представителите на академичната изследователска общност изразяват загриженост относно предполагаемото образуване на неформални мрежи между

15 През 2011 г. 7 % от словенските респонденти са заявили, че през последните 12 месеца са им поискали или са очаквали от тях да дадат подкуп (спрямо средното за ЕС равнище от 8 %).

16 Експресно проучване на Евробарометър, брой № 374.

17 http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2012/pdf/ee-2012-1_en.pdf.

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

19 COM(2011) 309 final, Втори доклад относно прилагането на Рамково решение 2003/568/ПВР, 6 юни 2011 г.: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/report_corruption_private_sector_en.pdf.

20 Вж. резултатите от проучването на Евробарометър от 2013 г. сред представителите на бизнес сектора, посочени по-горе.

21 http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2012-13.pdf.

представители на бизнеса и някои политици²². КПК наскоро съобщи, че поради това, че преобладаващата част от банковия сектор е поне частично контролирана от държавата, заемите се отпускат по политически критерии²³. По този повод КПК съвместно със Сметната палата предложи законодателни антикорупционни мерки за банковия сектор, включително по отношение на прозрачността. Те обаче все още не са въведени, въпреки предоставената неотдавна възможност, когато законодателят прие закона за „лошите“ банки, с който се въведоха спешни процедури за банките в затруднение²⁴.

Подаване на сигнали за нередности. Законът за почтено поведение и превенция на корупцията урежда защитата на подаващите сигнали за нередности лица, включително обезщетение в случай на ответни мерки²⁵. КПК има задачата да осигурява безпроблемното функциониране както на подаването на сигнали, така и на системите на защита. Въпреки това както самата КПК признава, осъществяването на защитата на лицата, подаващи сигнали за нередности, не е без недостатъци и до момента не е довело до почти никакви резултати²⁶.

2. КЛЮЧОВИ РАЗГЛЕЖДАНИ ВЪПРОСИ

Деклариране на имущественото състояние

През 1994 г. Словения въведе система за деклариране на имущественото състояние на лицата, заемащи публична длъжност. Тази процедура беше укрепена през 2010 г. чрез Закона за почтено поведение и превенция на корупцията, впоследствие изменен през 2011 г. Широк кръг лица, заемащи публична длъжност, в това число изборна или назначаема длъжност на високо, централно или местно равнище, са длъжни да подават декларация за имущественото си състояние, когато постъпват на публична длъжност или я освобождават (т.е. за срок от една година след освобождаване на длъжността)²⁷. Те трябва също така да декларират всички промени в имущественото си състояние, които са настъпили, докато са заемали публичната длъжност. Задължението за деклариране на имущественото състояние обхваща широка гама от активи²⁸. Въпреки това декларациите не обхващат други интереси или взаимоотношения, които биха могли да създадат конфликт на интереси, включително такива, свързани с бизнеса. Приблизително 10 000 длъжностни лица имат задължението да декларират имущественото си състояние.

През 2004 г. КПК беше натоварена със задачата да проверява декларациите за имущественото състояние на лицата, заемащи публични длъжности. При все това едва през 2011 г. бяха укрепени правомощията на КПК и стана възможно да се извършва електронно

22 Dobovšek, B., Meško, G. (2008 г.) „Неформалните мрежи в Словения: благословия или проклятие“. Проблеми на епохата след комунизма, 55 (2), стр. 25–37. Dobovšek, B., (2005 г.). Доклад относно неформалните мрежи – Словения. Любляна, Факултет по наказателно правосъдие и сигурност; и Guasti, P., Dobovšek, B., Azman, B. (2012 г.) Недостатъци при прилагането на принципа на правовата държава в Словения в контекста на Централна и Източна Европа: http://www.fvv.uni-mb.si/rV/arhiv/2012-2/04_Guasti_Dobovsek_Azman-E.html.

23 „Ocena stanja korupcije 2013“.

24 Членовете на управителните съвети на тези банки не са задължени да декларират имущественото си състояние. Не са включени специални разпоредби за предотвратяване на конфликт на интереси.

25 Закон за почтено поведение и превенция на корупцията (2010 г.), Официален вестник на Република Словения № 45/10, 4.6.2010 г., (Zakon o integriteti v preprečevanju korupcije — ZIntPK, Uradni list RS, št. 45/10 z dne 4. 6. 2010). Изменен през 2011 г., <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=201169&stevilka=3056>.

26 КПК е предприела действия във връзка с едва 33 искания за защита на подаващи сигнали за нарушения лица през 2011 г. и 22 през 2012 г.

27 Членовете на Националния съвет, които се избират непряко от местните общности и групи по интереси (работодатели, работници, земеделски стопани, занаяти, търговия и др.), не подават декларация за имущественото си състояние.

28 Декларират се доходи, приходи, движимо и недвижимо имущество, акции, управленчески права в дружества или други образувания, банкови депозити, заеми, спестявания, ценности и ценни книжа, и т.н.

наблюдение на притежаваните активи чрез въвеждането на електронна система за подаване на декларациите за имущественото състояние, позволяваща да се извършва засичане на данните. Някои данни, включени в тези декларации, се публикуват на уебсайта на КПК²⁹. Данните могат да бъдат публично оповестени, само ако се отнасят до активи, придобити по времето, когато даденото лице е заемало публична длъжност.

В словенското законодателство относно отнемането на активи се посочва, че всяко съмнение за неоправдано забогатяване на лица, заемащи публична длъжност, в превишение на 50 000 евро, трябва да бъде разследвано от прокуратурата. Настоящото законодателство не позволява обръщане на тежестта на доказване в случаите, свързани с неоправдано забогатяване. Публичните власти започнаха дебати дали това не следва да се промени.

През 2012 г. при проведени от КПК разследвания на декларациите за имущественото състояние, подадени от няколко лица, заемащи висша публична длъжност, и от ръководителите на седем политически партии, представени в парламента, беше установено, че тогавашният министър-председател и кмет на Любляна, който беше и лидер на главната опозиционна партия в дадения момент, е нарушил законите за деклариране на имущественото състояние. Според разследването тогавашният министър-председател е пропуснал да декларира активи с общ размер около 210 000 евро. КПК също така установи, че кметът на Любляна не е деклариал 2,4 млн. евро през шестте години, докато е заемал тази длъжност, както и редица сделки с акции. Тогавашните министър-председател и кмет признаха, че са допуснали някои административни грешки, но въпреки това отрекоха основните констатации на КПК и твърденията за незаконен произход на недеklarираните от тях активи. Делото срещу тогавашния министър-председател доведе до падането на правителството. Кметът на Любляна се оттегли от лидерската позиция в партията си, но не подаде оставка от публичната си длъжност. По време на обща стачка през януари 2013 г. се проведе протестни митинги в 14 словенски града. След приключването на горепосочените дела 36 депутати оспориха конституционността на Закона за почтено поведение и превенция на корупцията, в това число разпоредбите относно процедурите и правомощията на КПК. Делото е висящо пред Конституционния съд.

С цел проверка на декларациите за имущественото състояние КПК може да поиска данни за активите, притежавани от роднини на лицата, заемащи публична длъжност, когато може логично да се заключи, че са прехвърлени активи на членове на семейството, за да бъде избегнат законоустановеният надзор. Въпреки това КПК призова за по-нататъшни промени в настоящото законодателство, за да се намалят рисковете от корупция, включително чрез улесняване на достъпа до данни за активи, прехвърлени на трети лица³⁰. Освен това КПК е с доста ограничен капацитет, което не ѝ позволява да извършва по-голям брой задълбочени проверки³¹. Тя също така не може да проверява активи в чужбина.

29 Информацията за облагаемия доход не е публично достъпна. Пълно публикуване на декларациите за имущественото състояние не е възможно поради решение на Конституционния съд, издадено през 2007 г., в което се установява, че някои разпоредби относно публичното оповестяване на тези данни са противоконституционни поради съображения, свързани със защитата на данните (Ustavno sodišče Republike Slovenije (2007 г.) Odločba ustavnega sodišča Republike Slovenije. Любляна: U-I-57/06-28, стр. 16–20: [http://odlocitve.us-rs.si/ustrs/us-odl.nsf/0/5d317be6d9d8bb26c12572b30036f92b/\\$FILE/U-I-57-06.pdf](http://odlocitve.us-rs.si/ustrs/us-odl.nsf/0/5d317be6d9d8bb26c12572b30036f92b/$FILE/U-I-57-06.pdf)).

30 *Nasprotje interesov*: <https://www.kpk-rs.si/sl/zavezanci-in-njihove-dolznosti/nasprotje-interesov>.

31 През 2001 г. КПК имаше капацитета да извърши финансови разследвания на седем случая, а през първите три тримесечия на 2012 г. тя извърши финансови разследвания на 12 случая.

Възможностите за санкциониране на нарушенията на законите за деклариране на имущественото състояние са ограничени³². КПК може да наложи сравнително малка глоба³³ в случай на недеклариране на притежавани активи или на непълни или фалшиви данни. Ако лице, заемащо публична длъжност, не представи изискваните данни в рамките на законоустановения срок, КПК може да поиска от работодателя му да намали заплатата му с 10 %. Ако бъде установено, че има значителна и неоправдана разлика между доходите и действителното имуществено състояние на дадено длъжностно лице и то не може да приведе разумни доводи за несъответствието, КПК уведомява институцията, в която работи длъжностното лице, а ако има подозрения и за други нередности или нарушения – и други компетентни органи. Законодателството дава възможност за конфискуване на имущество, придобито по неоправдан начин, но досега не е постановявано съдебно решение във връзка с подобен случай. Институцията, в която работи длъжностното лице, може, но не е задължена, да открие дисциплинарна процедура за уволнение или прекратяване на срока на трудовото му правоотношение. За длъжностните лица на пряка изборна длъжност не са предвидени санкции. КПК може също да поиска от съответните органи (правоохранителните органи, данъчните власти, Звеното за финансови разследвания и т.н.) да наложат предохранителни мерки с цел да се прекъснат сделки или конфискуват активи, ако съществува порядъчен риск, че такива активи могат да бъдат укрити или прехвърлени³⁴.

Отчетност и почтено поведение на лицата, заемащи изборна или назначаема длъжност

Законът за почтено поведение и превенция на корупцията обхваща цялостно конфликтите на интереси чрез налагане на ограничения върху стопанската дейност и включване на разпоредби за дружествата на членове на семействата на длъжностните лица. Освен това КПК е издала редица предписания относно случаите, в които е налице конфликт на интереси, като например притежанието на частна правна кантора и процесът на вземане на решения в публични институции, работни групи и комисии, когато в тях участват лица, които са извън публичния сектор³⁵. Когато е възложен договор за обществена поръчка или е взето решение в ситуация на конфликт на интереси, те подлежат на отмяна съгласно разпоредбите на Закона за почтено поведение и превенция на корупцията, общото гражданско право и законодателството относно обществените поръчки. Законът също така съдържа разпоредби относно несъответствията, даренията, периода за размисъл, относно предотвратяването на възможността лице, което не е на изборна длъжност, да действа като представител на стопански субект, когато е контролирало, докато е заемало публична длъжност за срок от две години след освобождаването му от съответната публична институция, както и относно предотвратяването на възможността публична институция да извършва търговска дейност с органи, представлявани от лице, освободило публичната си длъжност, в продължение на една година след като лицето е напуснало институцията. С наскоро приети законодателни изменения беше наложена забрана върху възможността лице едновременно да бъде депутат и да заема изборна длъжност на местно равнище³⁶.

32 Малко са случаите, в които са наложени възпиращи санкции, и само в редки случаи констатациите за нарушение на закона за деклариране на активи или за неоправдани разлики в имущественото състояние водят до политически последици за лицето, заемащо публична длъжност.

33 400 евро до 1 200 евро.

34 Закон за почтено поведение и превенция на корупцията (2010 г.), Официален вестник на Република Словения № 4/6/2010, (EO) № 45/10 (Zakon o integriteti v preprečevanju korupcije — ZIntPK, Uradni list RS, št. 45/10 z dne 4. 6. 2010). <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=201169&stevilka=3056>.

35 КПК (2012 г.): <https://www.kpk-rs.si/sl/zavezanci-in-njihove-dolznosti/omejitve-poslovanja>.

36 Преди 2011 г. 18 от 90 депутати бяха и кметове на общини. В следващия парламентарен мандат единадесет депутати трябваше да се откажат от своята кметска длъжност, за да запазят мандата си.

При все това в своя доклад, публикуван през май 2013 г., GRECO посочи, че въпреки относително добре развитата правна рамка, културата на почтено поведение все още не е широко разпространена и е налице ниска степен на обществено доверие в почтеното поведение и действия на лицата, заемащи изборна длъжност³⁷. Неотдавна бяха предприети наказателни разследвания по твърдения за корупционни практики, засягащи лица на висша изборна или назначаема длъжност. Сред тях имаше бивш министър-председател, бивши министри, настоящи и бивши депутати и настоящи и бивши кметове на общини. Повечето от тези разследвания все още продължават, а срещу някои от лицата понастоящем се водят дела. По няколко дела първоинстанционни съдилища са постановили решения, като повечето издадени присъди са с отложено изпълнение. В едно нашумяло дело бивш министър-председател беше осъден на първа инстанция на две години лишаване от свобода въз основа на твърдения за искане на подкуп от чуждестранно дружество в замяна на договор за военна доставка. Решението подлежи на обжалване. Само в няколко дела за корупция на висши длъжностни лица беше постановена окончателна присъда.

Има примери на политическа отчетност в действие, при които политически партии са освободили свои членове поради нарушения на принципите на почтеното поведение или политици са подали оставка от публичната си длъжност поради проблеми, свързани с почтеността на поведението си, както е случаят с бивш словенски член на ЕП, участвал в т.нар случай „пари срещу изменения“ в Европейския парламент през 2011 г. Срещу бившия член на ЕП са в ход наказателни разследвания. От друга страна има и примери, при които политическата отчетност по въпросите, свързани с почтеното поведение, е по-малко видима.

В качеството си на институция, отговаряща за административни разследвания на конфликти на интереси, КПК е започнала разследвания по 65 случая между 2004 г. и декември 2011 г.³⁸ В 35 случая са установени нарушения на правилата относно конфликт на интереси; 16 от тях се отнасят до процедури по възлагане на обществени поръчки и 13 – до въпроси, свързани с околната среда и градоустройството³⁹. На местно ниво рисковете, свързани с конфликти на интереси, изглеждат особено високи. Проследяването на потвърдени конфликти на интереси при лица, заемащи изборна длъжност на централно и местно ниво, също създава определени проблеми. Това мнение се потвърждава от проучване от 2012 г., в което обществените поръчки се посочват като най-уязвимата област, и се отбелязва относително слабата система за санкциониране, особено с оглед на липсата на правомощия за освобождаване на лица от заеманата от тях публична длъжност⁴⁰. Слабостите на системата за санкциониране са още по-големи в случая на лицата, заемащи изборна длъжност, спрямо които се прилага по-ограничен набор от санкции. Освен това не съществуват стандартизирани правила, приложими за лицата, заемащи изборна длъжност на централно или местно равнище, когато става въпрос за конфликти на интереси или стандарти на почтено поведение в случаи на кадрова въртележка между държавния и частния сектор и при лобиране. Не съществуват етични кодекси за лицата, заемащи изборна длъжност на централно или местно равнище. Освен това осъзнатостта и отчетността по тези въпроси изглеждат ограничени, както се подчертава от GRECO в нейната четвърта поред оценка⁴¹. Затова GRECO препоръча да бъдат приети кодекси или стандарти на

37 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4\(2012\)1_Slovenia_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4(2012)1_Slovenia_EN.pdf), стр. 5 и 6.

38 Документите са публично достъпни на уебсайта на КПК: <http://www.kpk-rs.si/sl/nadzor-in-preiskave/odlocitve-in-mnenja-komisije>.

39 Dobovšek, B., Škrbec, J. (2012) Nasprotje interesov v teoriji in praksi. B: Revija Varstvoslovje. Ljubljana: Fakulteta za varnostne vede, стр. 42–59: http://www.fvv.uni-mb.si/rV/arhiv/2012-1/03_Dobovsek_Skrbec.pdf.

40 Dobovšek, B. and Škrbec, J. (2012) Nasprotje interesov v teoriji in praksi. B: Revija Varstvoslovje. Ljubljana: Fakulteta za varnostne vede стр. 42–59: http://www.fvv.uni-mb.si/rV/arhiv/2012-1/03_Dobovsek_Skrbec.pdf.

41 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4\(2012\)1_Slovenia_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4(2012)1_Slovenia_EN.pdf).

поведение за членове на Народното събрание и на Националния съвет, и да бъде разработен съответен надежден механизъм за надзор и санкциониране.

Повече от 30 % от дружествата в Словения са държавни или контролирани от държавата⁴². КПК наскоро проведе административни разследвания, в които обърна внимание на редица въпроси, свързани със заетостта и конфликтите на интереси в държавните или контролираните от държавата дружества⁴³. Тези дружества още не са обект на проверки на КПК по линия на борбата с корупцията (включително относно конфликтите на интереси, стабилността на процедурите, стандартите за прозрачност и т.н.). Това важи също за приватизационните процедури.

Финансиране на политическите партии

Законът за политическите партии, който регулира финансирането на партиите в Словения, беше приет през 1994 г. и впоследствие изменен. През 2007 г. GRECO заключи, че законодателството относно финансирането на политическите партии в Словения отговаря на много от стандартите на Съвета на Европа, но на практика изглежда, че правилата лесно се заобикалят, без да е налице някаква възпираща система от санкции. През 2012 г. в доклада на GRECO относно спазването се констатира, че никоя от 13-те препоръки, направени през 2007 г., не е била изпълнена по задоволителен начин⁴⁴. Това е потвърдено в доклад, приет през март 2013 г. и публикуван през януари 2014 г., в който GRECO отбеляза, че „Словения не е постигнала съществен напредък“ в това отношение⁴⁵. Основните слабости, посочени от GRECO, се отнасят до: прозрачността на даренията и заемите за предизборните кампании; гаранциите, свързани с корпоративните дарения, които да предотвратяват риска от рушвети; обхвата на контролните правомощия на Сметната палата, както и недостатъчно възпиращата система за санкциониране. През последните години бяха изготвени два законодателни акта – за изменение на Закона за финансирането на политическите партии и на Закона за кампаниите за избори и референдуми, но те срещаха трудности при постигането на политически консенсус.

Съгласно действащото законодателство⁴⁶ Сметната палата може само да проверява точността и законността на редовните отчети, представяни от партиите. Тя няма правомощията да проверява по същество произхода на финансирането и финансовите потоци. Системата за санкциониране, предвидена в действащото законодателство при случаи на нарушаване на Закона за политическите партии, изглежда неефективна. До момента не са наложени финансови санкции на нито една политическа партия, въпреки че са установени нарушения под формата на непредставяне на финансови отчети и получаване на дарения над законоустановения праг. Сътрудничеството между КПК и Сметната палата все още не гарантира системни кръстосани проверки на данните за публичните разходи, проверявани от КПК, нито на данните за финансирането на политическите партии и предизборните кампании, одитирани от Сметната палата. По-тясно сътрудничество в тази насока би осигурило по-ефективното откриване на евентуални корупционни практики.

42 Društvo integriteta (2012 г.) Национална система за почтено поведение в Словения — оценка за 2012 г. <http://nis.integriteta.si/publikacija/nacionalni-sistem-integritete-v-sloveniji>.

43 <https://www.kpk-rs.si/sl/nadzor-in-preiskave>.

44 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2012\)6_Second_Slovenia_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2012)6_Second_Slovenia_EN.pdf).

45 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2013\)4_Interim_Slovenia_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2013)4_Interim_Slovenia_EN.pdf).

46 Закон за кампаниите за избори и референдуми (2007 г.): Zakon o volilni in referendumski kampanji (Uradni list RS, št. 41/07 in 103/07 ZPolS-D, 11/11, 28/11 Odl. US, V nadaljnjem besedilu zvrk), приет през 2007 г. и изменен през 2011 г., и Закон за политическите партии, (1994 г.), впоследствие изменен.

Ключовите области, изискващи допълнително подобрене, са свързани с прозрачността на сметките на политическите партии и кампаниите, по-специално по отношение на даренията (включително от юридически лица, извършващи дейност според публичното право) и заемите, както и с надзорните правомощия и дееспособността на Сметната палата (чиито права да одитира не се простират върху всички финанси, свързани с дейността на партиите и провеждането на предизборни кампании)⁴⁷ и с нивото на санкциите за нарушаване на закона. Министерството на финансите е съставило списък на дружествата, в които държавата притежава най-малко 25 % от акциите. Тези дружества нямат правото да правят дарения на политически партии и предизборни кампании. Списъкът не включва дружествата, в които местните власти притежават 25 % или повече от акциите, нито дава информация за юридическите лица, в които дружествата от списъка притежават акции. По отношение на корпоративните дарения в края на 2013 г. бяха приети изменения на Закона за политическите партии и Закона за кампаниите за избори и референдуми. Измененията предвиждат пълна забрана на корпоративните дарения за политически партии. Те също така предвиждат нови правила за прозрачност и докладване по отношение на заемите, както и увеличен размер на санкциите, въпреки че във втория случай все още има недостатъци по отношение на разнообразието и естеството на приложимите санкции и тяхната способност да възпират от нарушения и да гарантират високи стандарти на отчетност.

Прозрачност при лобиране

Словения има законов режим за лобирането. Регистрацията на лобистите е задължителна и има механизъм за наблюдение на лобистките дейности⁴⁸. В регионалния си доклад за оценка на националните системи за почтено поведение в Европа Transparency International посочва словенското законодателство в областта на лобирането като многообещаваща най-добра практика за постигане на по-голяма прозрачност⁴⁹. КПК, която отговаря за наблюдението върху лобирането, създаде регистър на лобистите и броят на регистрациите расте⁵⁰. Законът изисква всички лица на публична длъжност да докладват на КПК за всички свои контакти с лобисти, както и за всеки опит за незаконно лобиране. Лице, заемащо публична длъжност, може да даде съгласието си за установяване на контакт с лобист, само ако последният е регистриран. Освен това законът предвижда санкции, които варират от предупреждения до временни забрани върху упражняването на лобистка дейност и заличаване от регистъра.

Въпреки всичко прилагането на това законодателство може да бъде допълнително подобрено. КПК установи, че на практика лицата, заемащи публична длъжност, рядко докладват контактите си с лобисти и освен това склоняват да се срещат с нерегистрирани лобисти⁵¹. През април 2012 г. КПК извърши оценка на докладите относно лобирането, подавани от лобистите и от лицата, заемащи публична длъжност, и установи, че докладите не съвпадат по отношение на 12 % от посочените в тях контакти⁵². Според КПК през 2012 г. са подадени 216, а през 2011 г. – 171 доклада относно лобирането⁵³. КПК е издала

47 STA (2009) Računsko sodišče objavilo revizije financiranja kampanj za volite v DZ.

48 Закон за почтено поведение и превенция на корупцията (2010 г.), Официален вестник на Република Словения № 4/6/2010, (EO) № 45/10 (Zakon o integriteti v preprečevanju korupcije — zintpk, Uradni list RS, št. 45/10 z dne 4. 6. 2010). <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=201169&stevilka=3056>.

49 Transparency International (2012 г.) Money, politics, power: corruption risks in Europe („Пари, политика, власт: рисковете от корупция в Европа“), стр. 28. http://nis.integriteta.si/images/pdf/enis_regional_report.pdf.

50 [https://www.kpk-rs.si/sl/nadzor-in-preiskave/odlocitve-in-mnenja-komisije/pojasn timer-o-lobiranju](https://www.kpk-rs.si/sl/nadzor-in-preiskave/odlocitve-in-mnenja-komisije/pojasnila/07/2011/sistemska-pojasn timer-o-lobiranju); <https://www.kpk-rs.si/en/lobbying>.

51 КПК (2011 г.) <https://www.kpk-rs.si/sl/komisija/medijsko-sredisce/arhiv-kpk-vestnik>.

52 Т.е. през 2012 г. са инспектирани 41 доклада относно лобирането.

53 КПК (2013 г.) Letno poročilo o delu Komisije za preprečevanje korupcije. стр. 12–13: <https://www.kpk-rs.si/sl/komisija/letna-porocila>.

19 окончателни административни решения относно лобирането, антикорупционните клаузи и допълнителните бизнес дейности и е провела 60 процедури за контролиране на лобирането. КПК е издала предупреждения във връзка с риск от корупция, конфликт на интереси и нарушения на правилата за лобирането в редица случаи, един от които е мащабен проект в енергийния сектор⁵⁴. Общините докладват по отношение на лобирането в много ограничена степен⁵⁵.

Следователно са налице ясно изразени индикации, че разпоредбите относно лобирането в Закона за почтено поведение и превенция на корупцията не са изпълнени изцяло. КПК предупреди, че има ограничена възможност да се намесва в тази област. Установените недостатъци включват неизползване на стандартния формуляр, предназначен за докладване на контакти с лобисти, което създава затруднения в процедурата за проверка, както и липса на правила относно лобирането в чужбина и чуждестранните лобисти в Словения (които понастоящем не са регистрирани, въпреки че при проверки са засечени подобни контакти с тях)⁵⁶. КПК отбеляза, че ресурсите ѝ са прекалено ограничени, за да бъде в състояние да извършва задълбочена и систематична проверка на всички лобистки дейности⁵⁷.

GRECO препоръча да се направи задълбочен преглед на прилагането на правилата за контакти с лобисти от страна на членовете на Народното събрание и Националния съвет⁵⁸.

Независимост и ефективност на институциите за борба с корупцията

През 2010 г. правомощията и мандатът на КПК бяха разширени значително и нейната независимост беше увеличена, което ѝ даде възможност да играе по-ефективна роля за прилагането на политиките за борба с корупцията⁵⁹. КПК провежда административни разследвания във връзка с обвинения за корупция, конфликт на интереси и незаконно лобиране. Тя също така наблюдава финансовото състояние на лицата, заемащи публична длъжност, поддържа централен регистър на лобистите, предприема дейности, свързани със защитата на лицата, подаващи сигнали за нарушения, координира разработването и изпълнението на националния план за действие за борба с корупцията, подпомага публичните и частните институции в разработването на планове за почтено поведение и наблюдава тяхното изпълнение, разработва и прилага превантивни мерки, като например повишаване на осъзнатостта, обучение и т.н., и служи като национална точка за контакт с международните организации и механизми по въпросите на борбата с корупцията.

От 2010 г. насам КПК консолидира своята роля. Въпреки твърде ограничените ресурси, с които разполага КПК,⁶⁰ резултатите от дейността ѝ са впечатляващи: през 2011 г. са извършени 1 389 преразглеждания/разследвания, а през първите три тримесечия на 2012 г. – 1 214⁶¹. Гаранциите за стабилността и независимостта на КПК са от ключово значение за

54 <http://bankwatch.org/sites/default/files/StateCommissionReport-corruption-TES6-23Feb2012.pdf>.

55 КПК (2012 г.) Obdobno poročilo 2011–2012: https://www.kpk-rs.si/download/t_datoteke/5564.

56 DELIČ, A. (2012) Lobiranje: Kdo si podaja kljuke funkcionarjev? Вестник „Delo“: <http://www.delo.si/zgodbe/ozadja/lobiranje-kdo-si-podaja-kljuke-funkcionarjev.html>.

57 Вж. доклад за дейността на КПК за периода 2010–2012 г., публикуван в началото на 2013 г. Само един служител на пълно работно време има задачата да следи лобистките дейности, извършвани в рамките на целия публичен сектор. [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4\(2012\)1_Slovenia_EN.pdf, стр. 54](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4(2012)1_Slovenia_EN.pdf, стр. 54).

59 Закон за почтено поведение и превенция на корупцията (2010 г.), Официален вестник на Република Словения N. 45/10, 4.6.2010 г. (Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije – ZIntPK, Uradni list RS, št. 45/10 z dne 4. 6. 2010). Изменен през 2011 г., <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=201169&stevilka=3056>.

60 Общо 40 души персонал и годишен бюджет от около 1,7 млн. евро.

61 Друга статистика относно дейността на КПК сочи: 33 граждански административни санкции, наложени на физически и юридически лица през 2011 г., и 53 през първите три тримесечия на 2012 г.; 32 искания за отмяна на публични/частни договори поради нарушаване на разпоредби относно почтеното поведение и 156 такива искания през първите три тримесечия на 2012 г.; 237 доклада по престъпления, подадени през 2011 г. и 115 през първите три тримесечия на 2012 г., и т.н.

ефективното изпълнение на нейните задачи, свързани с разследвания и надзор, без тя да изпитва неправомерен натиск. КПК обаче не е в състояние сама да гарантира ефективното предотвратяване и мерки за борба с корупцията във всички области. GRECO освен това отбелязва, че финансовите и човешките ресурси на КПК, посветени на въпроси като декларирането на имущественото състояние, лобирането и конфликтите на интереси, са недостатъчни и трябва приоритетно да се увеличат, за да не се допусне спъването на основните ѝ дейности в бъдеще⁶². Вътрешният контрол и механизмите за надзор, външният надзор и полицията, прокуратурата и съдебната власт също имат важна роля. В края на ноември 2013 г. ръководството на КПК подаде оставка в знак на протест срещу недостатъчната подкрепа от страна на другите ведомства, техните пестеливи усилия да предприемат последващи действия във връзка с направеното от КПК и с идентифицираните от нея рискове от корупция⁶³.

Неотдавна правоохранителните органи и прокуратурата предприеха стъпки за подобряване на ефективността на своите политики на разследване. Въпреки това, както подчертава GRECO в доклада си, публикуван през май 2013 г., наскоро извършените промени в рамката, уреждаща упражняването на техните правомощия, предизвикаха тревога за оперативната им самостоятелност в бъдеще⁶⁴. В началото на 2012 г. правителството прехвърли координацията на прокуратурата от Министерството на правосъдието към Министерството на вътрешните работи — решение, което породило горещ дебат относно потенциалните рискове, които крие това ново организационно устройство по отношение на оперативната им независимост и ефективност⁶⁵. GRECO подчерта, че прехвърлянето на отговорността за прокуратурата към Министерството на вътрешните работи „може допълнително да увеличи опасенията на гражданите, че прокурорите са уязвими от неправомерно влияние“ и че при тези обстоятелства „предполагамото вмешателство в разглеждането на дела може да бъде толкова пагубно, колкото и реалната намеса“. Групата препоръчва Министерството на вътрешните работи да упражнява юрисдикцията си спрямо прокуратурата „по такъв начин, че да не се уронва почтеността на прокурорите и да не се създава риск от неправомерно влияние“⁶⁶. През 2013 г. с новите изменения на Закона за държавната администрация координацията на прокуратурата се върна към Министерството на правосъдието⁶⁷.

По-силните надзорни механизми, въведени със Закона за почтено поведение и превенция на корупцията, и създаването на специализирани правоохранителни екипи с основна задача да работят срещу корупцията и икономическата престъпност, са добре дошли. Средствата, с които те разполагат, обаче изглеждат недостатъчни. Капацитетът на съдебната система за работа по сложни случаи на корупция и икономическа престъпност би могъл да бъде допълнително увеличен, включително чрез специализирано обучение. Според годишния доклад на Върховната прокуратура, през 2012 г. са извършени разследвания на 129 обвиняеми по дела за корупция. През същия период 35 обвиняеми са подведени под съдебна отговорност и 22 са осъдени⁶⁸.

62 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4\(2012\)1_Slovenia_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4(2012)1_Slovenia_EN.pdf), p. 41.

63 <https://www.kpk-rs.si/en>.

64 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4\(2012\)1_Slovenia_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4(2012)1_Slovenia_EN.pdf), стр. 41.

65 Transparency International: *tožilci pod MNZ-jem je korak v napačno smer*, MMC, 6. Sept. 2012 7:12. <http://www.rtvsl.si/slovenija/transparency-international-tozilci-pod-mnz-jem-je-korak-v-napacno-smer/290893>.

66 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4\(2012\)1_Slovenia_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4(2012)1_Slovenia_EN.pdf), p. 41-42.

67 Uradni List RS (2013) Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o državni upravi (ZDU). Št. 47. Ljubljana, petek; 31. 5. 2013; ISSN 1318-0576; Leto XXIII: http://www.uradni-list.si/_pdf/2013/Ur/u2013047.pdf#/u2013047-pdf.

68 http://www.dt-rs.si/sl/informacije_z_a_medije/147/.

Обществени поръчки

Общественият поръчки за строителни работи, стоки и услуги в Словения представляваха около 16,9 % от БВП през 2011 г. През 2011 г. публикуваните в Официален вестник покани за подаване на оферти представляваха 31,7 % от общия размер на разходите за строителни работи, стоки и услуги⁶⁹.

Добра практика: прозрачност на публичните разходи

Онлайн приложението „Supervisor“ предоставя информация за бизнес сделките, осъществявани от органите на публичния сектор, включително органите на законодателната, съдебната и изпълнителната власт, автономните и независимите държавни органи, местните власти и техните клонове с юридическа правосубектност и др. То не наблюдава сделките, осъществявани от държавните дружества, контролираните от държавата дружества или дружествата, в които държавата притежава значителни дялове. Приложението посочва договарящите се страни, най-големите получатели на средства, свързаните юридически лица (за всички услуги и стоки и за плащания над 4 000 евро), датите, размера и целта на сделките. След предстоящите технически подобрения приложението ще дава и информация за договорите и за финансовите подробности. То дава представа за това какво влиза в сумата от 4,7 милиарда евро – средният годишен разход на публичния сектор за стоки и услуги. То предоставя също така подробна информация за управителните и надзорните съвети на всички притежавани или контролирани от държавата дружества и за техните годишни отчети. Инструментът се радва на успех още от първия ден, когато беше използван 1 200 000 пъти. Тази цифра се покачи на 2 616 000 пъти само за 6 дни.

През 2013 г., инструментът „Supervisor“ получи Наградата на ООН за високи постижения в публичната служба⁷⁰.

Освен това бе поставено началото на онлайн проект, наречен „Прозрачност“, като обществена уеб-базирана услуга, целяща да осигури прозрачност по отношение на редица дейности, провеждани от КПК, включително надзора и върху лобирането.

Както посочва горепосоченият пример на добра практика, Словения е предприела някои стъпки за осигуряване на по-голяма прозрачност на публичните разходи и договори. Тя укрепи също така своето наказателно законодателство, като въведе нови разпоредби относно престъпленията, засягащи публични средства, включително процеса на възлагане на обществени поръчки.

През 2007 г. Министерството на финансите пусна в действие портал за електронни обществени поръчки, на който се публикува документация за обществените поръчки и договори⁷¹. Въпреки това порталът продължава да се характеризира със слабости по отношение на функционалността и навременното публикуване на документация.

Както всяко друго длъжностно лице и тези, които отговарят за обществените поръчки, са длъжни да декларират своите активи, които се наблюдават от КПК⁷². Договорите за обществена поръчка също така трябва да включват антикорупционна клауза, която предвижда по-ефективни последващи действия, в случай че по време на действието на договора има доказани корупционни практики (напр. ясно формулирани процедури, които

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

70 <http://workspace.unpan.org/sites/Internet/Documents/2013%20UNPSA%20Winners%20Category%201.pdf>.

71 Порталът за електронни обществени поръчки: <http://www.enarocanje.si/?podrocje=portal>.

72 КПК (2011 г.) Pojasnilo o načinu sporočanja seznamov oseb, odgovornih za javna naročila, Številka: 035-2/2011/10, 2.12.2011:

[https://www.kpkr.si/upload/datoteke/Pojasnilo_o_nacinu_sporocanja_seznamov_oseb_odgovornih_za_javna_narocila\(1\).pdf](https://www.kpkr.si/upload/datoteke/Pojasnilo_o_nacinu_sporocanja_seznamov_oseb_odgovornih_za_javna_narocila(1).pdf).

да позволяват даден договор да бъде обявен за нищоженили да бъдат прилагани други наказателни мерки, свързани с договорните отношения). Договарящите се органи са длъжни да приемат планове за почтеност и да направят оценка на риска от корупция. Действащото законодателство в областта на обществените поръчки също така предвижда ниски национални прагове за публикуване на обявленията в националната платформа за обществени поръчки⁷³ и задължително публикуване на предварителни обявления за възлагане на договор при процедури на договаряне без публикуване на обявление за договор. Освен това допълнения към договорите могат да се сключват само с предварителното съгласие на надзорния орган на възложителя. По-строги правила за възлагане на обществени поръчки се прилагат спрямо частни дружества, ако те са съфинансирани или субсидирани с публични средства. Действащото законодателство в областта на обществените поръчки предвижда също така правото на достъп до подадените оферти. Освен това цялата документация относно обществените поръчки се прави публично достояние, след като решението за възлагане на договор стане окончателно.

Въпреки прозрачността, която осигурява „Supervizor“, и промените в законодателството, продължават да съществуват недостатъци в прилагането на правилата за възлагане на обществени поръчки и в ефективността на механизмите за контрол, както проличава от възприятието за широко разпространена корупция в сектора на обществените поръчки. Освен това законодателството за обществените поръчки беше усложнено, което може да засегне неблагоприятно ефективността на прилагането му. Според проучване на Евробарометър от 2013 г. относно отношението на бизнеса към корупцията в ЕС, респондентите от словенския бизнес сектор, чиито дружества са участвали в публични търгове през последните три години, споделят, че следните практики са широко разпространени в процедурите за възлагане на обществени поръчки: нарушаване на процедурите на договаряне (53 %), участие на оференти в изготвянето на спецификациите (63 %), неясни критерии за подбор или оценка (60 %), конфликти на интереси при оценяването на офертите (60 %), изготвяне на спецификациите за конкретни дружества (73 %) и съглашателство при подаване на оферти (74 %). 77 % считат, че корупцията е широко разпространена при възлагането на обществени поръчки, управлявани от националните власти (средна стойност за ЕС – 56 %), а 71 % считат, че тя е широко разпространена при поръчките, управлявани от местните власти (средна стойност за ЕС – 60 %). Независимо от наличието на голям риск от корупция, понастоящем уведомленията за подозрения за корупция, подавани от органите за възлагане на обществени поръчки, са доста малко на брой – под 10 годишно⁷⁴. Макар и да не са непременно пряко свързани с корупция, тези показатели илюстрират рисковите фактори, които увеличават уязвимостта от корупция в процедурите по възлагане на обществени поръчки. Възлагането на обществени поръчки на общинско равнище носи специфични рискове, свързани с корупция⁷⁵.

КПК идентифицира особено уязвими места в сферата на енергетиката, строителството, градоустройството и здравеопазването⁷⁶. По-специално в сектора на строителството бяха открити пропуски при изготвянето на спецификациите, които водят до нелоялна конкуренция, до условия с твърде ограничителен характер, както и до случаи на внасяне на съществени промени след датата на възлагане на обществената поръчка. Неотдавна

73 (Portal Javnih Naročil) – член 12, параграф 2 от Закона за обществените поръчки (Официален вестник № 128/06, 16/08, 19/10, 18/11, 43/12 – Решение на Конституционния съд, и 90/12; оттук нататък: ZJN-2).

74 КПК (2011 г.) Ocena stanja korupcije v Republiki Sloveniji: http://www.kpk-rs.si/download/t_datoteke/965.

75 KEČANOVIC, B. (2012 г.) Nadzor občinskih funkcionarjev- med formalnostjo in dejansko učinkovitostjo. Pravna Praksa. 13.9.2012.

76 КПК (2013 г.) Ocena stanja korupcije 2013, стр. 36–40: https://www.kpk-rs.si/upload/t_datoteke/Ocena_stanja_korupcije_v_RS.pdf.

съдилищата се произнесоха по дела за корупция, които допълнително подчертаха слабостите в процедурите за възлагане на обществени поръчки в сектора на строителството. Такъв пример е делото, заведено във връзка с корупционни практики в тръжната процедура за изграждането на контролната кула на летище Любляна. В този конкретен случай на трима бивши председатели на дружества бяха постановени присъди за лишаване от свобода на първа инстанция, а на общинско равнище бяха образувани редица наказателни производства, които още не са приключили.

3. БЪДЕЩИ СЪПКИ

Словения има доста добре развита правна и институционална рамка за борба с корупцията. Въпреки това през последните години сякаш има спад в необходимата политическа воля за борба с корупцията, въпреки иналичието на твърдения за корупция и съмнения относно почтеността на някои лица, заемащи висша изборна или назначаема длъжност, както и на други длъжностни лица, работещи в публичната администрация или в държавни или контролирани от държавата дружества. Корупцията на централно и местно равнище беше в центъра на общественото внимание, като кулминацията беше падането на правителството. В този контекст институциите за борба с корупцията, например Комисията за превенция на корупцията (КПК), която постигна осезаеми резултати при откриването и предотвратяването на корупционни практики, показаха колко е важно да бъде запазена тяхната независимост и сила. В този контекст е необходимо контролните и надзорните механизми на всички равнища на словенските публични институции да продължат и повишат усилията си за овладяване на корупцията.

Следните въпроси се нуждаят от допълнително внимание:

- Да се прилагат възпиращи санкции спрямо **лицата на изборна или назначаема длъжност на централно или местно равнище**, за нарушения на изискванията за деклариране на имущественото състояние, за конфликти на интереси и за неоправдано забогатяване. Да се разработят всеобхватни кодекси за поведение на лицата, заемащи изборна длъжност, съдържащи подходящи инструменти за отчетност и за санкции при нарушаването на тези кодекси. Да се обмисли разработването на етични кодекси в рамките на политическите партии или на междупартийни пактове за съблюдаване на етичните норми. Да се осигури ефективен надзор върху **финансирането на политическите партии** и предизборните кампании, с акцент върху даренията и заемите. Да се засилят правомощията на Сметната палата, за да се гарантира налагането на повече възпиращи санкции.
- Да се провеждат целенасочени предварителни и последващи проверки за превенция, откриване и санкциониране на конфликти на интереси в надзорните съвети на **държавните, контролираните от държавата дружества** и дружествата, в които държавата притежава значителни дялове. Да се разшири приложното поле на приложението „Supervizor“, така че да обхваща и сделките и договорите, сключвани от държавните и контролираните от държавата дружества и от дружествата, в които държавата притежава значителни дялове. Да се осигурят антикорупционни контролни механизми и гаранции за холдингите на държавните дружества и приватизационните процедури. Да се осигури ефективното прилагане на законодателството за **лобирането**.

- Да се създадат условия за запазването на независимостта на **Комисията за превенция на корупцията** и за допълнителното укрепване на нейните правомощия и капацитет. Да се обезпечи оперативната независимост на **прокурорските служби**, специализирани в борбата с финансовата и икономическата престъпност, както и техните правомощия за надзор върху разследванията. Да се осигури поемането на подходящ ангажимент по отношение на отговорностите за противодействие на корупцията от страна на всички съответни публични институции и механизми, както и ефективно сътрудничество помежду им.
- Да се укрепят механизмите за предварителен и последващ контрол върху прилагането на законодателството за възлагане на **обществени поръчки** и изпълнението на договорите за обществени поръчки, и да се натрупа запас от примери на възпиращи санкции за нарушения. Да се засилят антикорупционните мерки, предприемани от възлагащите органи, особено в уязвимите сектори като енергетиката, строителството, градоустройството и здравеопазването. Да се насърчат още по-настойчиво обществените органи да подават сигнали при подозрения за корупционни практики, включително конфликти на интереси.