



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 3.2.2014 г.
COM(2014) 38 final

ANNEX 17

ПРИЛОЖЕНИЕ

УНГАРИЯ

към

Доклада на ЕС за борбата с корупцията

УНГАРИЯ

1. ВЪВЕДЕНИЕ — ОСНОВНИ ХАРАКТЕРИСТИКИ И КОНТЕКСТ

Правна уредба в областта на борбата с корупцията

Стратегически подход. По отношение на публичната си администрация Унгария прилага подход, ориентиран към превенция на корупцията и етично поведение¹. В началото на 2012 г. унгарското правителство прие двугодишна програма за борба с корупцията, съдържаща редица мерки, насочени към етичното поведение на публичната администрация². Тя не включва стопанския сектор, парламента и органите на местно самоуправление. Все пак някои общини са приели етични кодекси, които предоставят предимно общи насоки за справедливо отношение към клиентите без непременно да посочват практически правила за подаръци или услуги³. Според последното годишно проучване на етичното поведение на Държавната служба за одит факторите, увеличаващи риска от корупция, са нараснали с 5% в сравнение с предходната година, докато използването на незадължителни мерки за контрол като етични кодекси леко се е подобрило⁴.

По отношение на централната публична администрация, антикорупционната програма набляга на политиките за превенция като създаване на система за управление на етичното поведение, стартирана през 2013 г. Това включва назначаване на служители по етично поведение, които отговарят за мониторинга за съответствие с етичните норми, обучението на държавните служители в областта на борба с корупцията, публикуването на Кодекс за поведение за служителите на държавните институции, оценката на въздействието на правителствените предложения и укази от гледна точка на корупцията, защитата на лицата, подаващи сигнали за нарушения, и допълнителните дейности за повишаване на осведомеността. Въз основа на Зелена книга относно етичните стандарти в държавната служба, в средата на 2013 г. бяха приети кодекс за етично поведение на държавните служители и кодекс за поведение и етичен процес за правоприлагащите органи⁵. Акцентът върху превенцията се приветства, но както се изтъква в оценката на Комисията на националната програма за реформи от 2013 г. и конвергентната програма на Унгария, в националната програма за борба с корупцията не се разглеждат по подходящ начин нито въпросът за недостатъчното правоприлагане в тази област, нито този за въвеждането на по-строг контрол върху финансирането на

1 <http://korrupciomegelozes.kormany.hu/>

2 Правителствено постановление от 1104/2012 г. (IV. 6.) [A Közigazgatás Korruptió-megelőzési Programja 2012-2014.] Програма за превенция на корупцията в публичната администрация, 2012-2014 г. <http://www.kormany.hu/hu/kozigazgatasi-es-igazsagugyi-miniszterium/parlamenti-allamtitkarsag/hirek/atfogo-korrupcioellenes-program-indul>.

3 Сред най-населените общини, Мишколц, Гьор, Печ и Сегед не са публикували етичен кодекс. <http://www.miskolc.hu/>; <http://www.gyor.hu/>; <http://hivatal.pecs.hu/ankormanyzat/>; <http://www.szegedvaros.hu/>. Като положителен пример вж. етичния кодекс на Дебрецен. http://portal.debreceen.hu/upload/File/varoshaza/ankormanyzat/egyeb/etikai_kodex2011.pdf. За преглед на съществуващите подобни кодекси, вж.: „A helyi önkormányzatok működésének átláthatósága – kérdőíves felmérés tükrében“, HUSK/0901/1.5.1/0246. проект; <http://www.transparency.hu/uploads/docs/esettanulmany.pdf>.

4 http://integritas.asz.hu/uploads/files/Összefoglaló_tanulmány_aláírt.pdf.

5 Резолюция на Националното събрание на органа на унгарските правителствени служители относно Кодекса за етично поведение на правителствените служители, който съдържа, наред с други, подробни разпоредби относно професионалната етика, сигнализирането за неправомерни действия, задължението за гарантиране на безпристрастност, конфликтите на интереси, приемането на подаръци, задължението да се въздържат от предлагане на всякакви неоснователни предимства. Освен това в кодекса се съдържат подробни разпоредби относно дисциплинарните процедури, които могат да бъдат задействани в резултат на нарушение на етичните задължения.

партиите⁶. Програмата разглежда в недостатъчна степен рисковете, свързани с клиентелизъм, предоставяне на привилегии и непотизъм на високите нива на публичната администрация, и тези, които произтичат от взаимодействието между предприятията и политическите участници. Съветът също призова Унгария да предприеме допълнителни адекватни мерки за борба с корупцията.⁷

С цел подобряване на координацията в края на 2011 г. министърът на публичната администрация, председателят на Държавната служба за одит, председателят на Върховния съд и главният прокурор подписаха декларация за поемане на ангажимент за съвместни действия срещу корупцията. Освен това през последното десетилетие чрез законодателни изменения се установи практика за публикуване на информация на уебсайтовете на всички публични институции за допълнително увеличаване на прозрачността при използването на публични средства, като се ограничи търговската тайна и се разшириха изискванията за оповестяване и публикуване на финансова информация от бюджетните органи⁸.

Унгария е засилила системата си за обучение по етично поведение, като от 2012 г. е въвела в националната базова учебна програма въпроси, свързани с борбата с корупцията. Тя е създала следдипломни програми за държавните служители, насочени към въпросите, свързани с етичното поведение, и от 2013 г. включи програми по етично поведение в учебната програма на Националния университет за държавна служба. Тези програми и курсове насърчават новаторски учебни процеси и бяха изпитани върху целеви групи от публичната администрация (на равнище ръководни кадри и държавни служители) посредством тясно сътрудничество между правителствени експерти, гражданското общество, частния сектор и академичните среди.⁹ От момента на стартирането на програмата през септември 2013 г. са били обучени около 2 000 държавни служители и представители на гражданското общество.

Нормативна уредба. Борбата срещу корупцията и политиките за етично поведение са широко застъпени в обширен набор от законодателни актове, както по отношение на превенцията, така и по отношение на противодействието. Налице е обширна нормативна уредба в областта на наказателното право, която обхваща корупцията и в публичния и в частния сектор. През юли 2013 г.¹⁰ влезе в сила нов Наказателен кодекс. Кодексът съдържа редица нови разпоредби относно престъпленията, свързани с корупция, като например опростени определения на престъпленията и по-дълги давностни срокове. В допълнение към активната и пасивната търговия с влияние, Наказателният кодекс инкриминира бюджетните измами и предвижда нови утежняващи вината обстоятелства за редица престъпления, свързани с корупция. Групата държави срещу корупцията към Съвета на Европа (GRECO) отбеляза, че новото законодателство съответства в приемлива степен на нейните препоръки¹¹.

6 Работен документ на службите на Комисията: Оценка на националната програма за реформи за 2013 г. и конвергентната програма на Унгария, придружаваща Препоръка за препоръка на Съвета относно националната програма за реформи на Унгария за 2013 г., от 29 май 2013 г., SWD (2013) 367 final: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/swd2013_hungary_en.pdf

7 Препоръка 2013/C 217/10 на Съвета от 9 юли 2013 г.

8 Акт № XXIV от 2003 г. [2003. évi XXIV. törvény a közpénzek felhasználásával, a köztulajdon használatának nyilvánosságával, átláthatóbbá tételével és ellenőrzésének bővítésével összefüggő egyes törvények módosításáról] - <http://www.complex.hu/kzldat/t0300024.htm/t0300024.htm>; актът беше заменен с акт относно правото на самоопределение и свобода на информацията [2011. évi CXII. törvény az információk önrendelkezési jogáról és az információszabadságról] -; http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1100112.TV.

9 <http://korruptciomegelozes.kormany.hu/lezarult-az-integritasmenedzsment-vezetoi-trening-első-pilot-kepzese>; <http://korruptciomegelozes.kormany.hu/kozszoalati-etika-es-integritas-pilot-trening-a-magyar-allamkincstar-munkatarsainak>.

10 Наказателен кодекс от 2012 г. [2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről]; http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1200100.TV.

11 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2012\)3_Hungary_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2012)3_Hungary_EN.pdf).

Наскоро бяха приети няколко допълнителни изменения, включително на Наказателнопроцесуалния кодекс, за да се гарантират по-бързи съдебни производства¹².

Институционална рамка. Политиките за борба с корупцията на национално равнище се координират от Министерството на правосъдието. В доклада за националната система за етично поведение, изготвен от Transparency International през 2011 г., полицията и правоприлагащите органи се оценяват като една от надеждните опори на националното етично поведение, докато съдебната система получава по-ниска оценка¹³. В същия доклад най-висока оценка получават Националната служба за избори, Националната избирателна комисия и омбудсманът. Държавната служба за одит също играе важна роля в прилагането на политиките за борба с корупцията, по-специално чрез ролята си на механизъм за контрол. През 2011 г. беше създаден отдел за борба с корупцията в рамките на Главната прокуратура. Общественото мнение показва известна загриженост за ефективността на наказателното преследване на корупцията. 82% от унгарските респонденти в специалното проучване на Евробарометър от 2013 г. за корупцията в Унгария¹⁴ заявяват, че случаите на корупция на високо равнище не са достатъчно преследвани (средната стойност за ЕС е 73%).

През 2011 г., Прокуратурата докладва за 249 повдигнати обвинения от 465 случая на предполагаем подкуп и търговия с влияние¹⁵. Според унгарските власти през 2011 г. и 2012 г. са били установени над 700 случая на корупция. Въпреки това има само няколко примера на знакови дела, които са достигнали съдилищата. Един такъв пример е бивш кмет на район в Будапеща, осъден на първа инстанция за продажба на собственост на местното самоуправление на загуба на подставени лица, които да я препродадат на несправедливо равнище на печалба. Присъдата беше потвърдена след обжалване и сега е в процедура на второ апелативно производство. Като цяло наказателните производства по дела за корупция изглежда са доста дълги. През последното десетилетие няколко правителства предприеха известен брой мерки за борба с корупцията в полицията, където редица дела за корупция с участието на полицейски служители разкриха слабости. Тези мерки включват: премахване на паричните плащания за глоби и въвеждане на тестове за почтеност в рамките на Националната служба за защита през 2012 г.¹⁶

Проучване на общественото мнение

Изследване на нагласите. Според специалното проучване на Евробарометър за корупцията от 2013 г.¹⁷ 89% от унгарските респонденти заявяват, че корупцията е широко разпространен проблем в Унгария (средната стойност за ЕС е 76%), а 19% от анкетираните се чувстват засегнати от корупцията в ежедневието (средната стойност за ЕС е 26%).

Личен опит в областта на корупцията. Що се отнася до корупцията на дребно, приблизително 13% от унгарските респонденти в специалното проучване на Евробарометър за корупцията от 2013 г. заявяват, че от тях е бил поискан или се е

12 Закон № 2013 [CXII от 2013 г. évi cxii. törvény a büntetőeljárások időszerűségének javítása érdekében szükséges egyes törvények módosításáról] - http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=161469.243992.

13 http://www.transparency.org/whatwedo/nisarticle/hungary_2011.

14 Специално проучване на Евробарометър № 397 от 2013 г.

15 Тези статистически данни обхващат само онези дела за корупция, в които прокурорът разполага с изключителни правомощия за провеждане на разследване; други, предимно незначителни случаи на корупция се разследват от полицията и не са включени в тези данни: [statisticshttp://www.mklu.hu/cgi-bin/index.pl?lang=hu/](http://www.mklu.hu/cgi-bin/index.pl?lang=hu/).

16 <http://nvsz.hu/en/activities/test>.

17 Специално проучване на Евробарометър № 397 от 2013 г.

очаквало да дадат подкуп (за сравнение средната стойност за ЕС е 4%). По-голямата част от тези твърдения се отнасят за сектора на здравеопазването.

Проучване сред представителите на бизнес средите. Според експресното („Флаш“) проучване на Евробарометър от 2013 г. за корупцията¹⁸, 81% от анкетираните унгарски бизнесмени считат, че предоставянето на привилегии и корупцията възпрепятстват конкуренцията между предприятията (средната стойност за ЕС е 73%), а 59% от респондентите в същото проучване считат, че корупцията е проблем за тяхното дружество при осъществяване на стопанска дейност в Унгария (средната стойност за ЕС е 73%).

Контекст

Съдебна система. Въпреки наличието на цялостна законодателна и институционална рамка, която определя основните гаранции за независимостта на съдебната система и на контролните институции, предполагаеми политически връзки на някои високопоставени длъжностни лица от контролните институции като Държавната служба за одит или Националната съдебна служба породиха редица безпокойства през последните години. Добре функциониращата съдебна система е основен елемент в оценката на политиките за борба с корупцията, като се има предвид, че съдебната система играе важна роля за противодействие на корупцията и без тази предпоставка не може да има ефективно разрешаване на чувствителни дела за корупция. Аналогично, гаранциите за конституционен контрол и баланс са особено важни аспекти, които оказват силно влияние върху надеждността на политиките за борба с корупцията и ограничават обхвата на потенциалните злоупотреби с власт в ущърб на обществения интерес. През 2011 г. и в началото на 2012 г. Комисията изрази опасения относно редица законодателни и институционални мерки, както и относно спорни решения, свързани с предсрочното прекратяване на мандата на бившия председател на Върховния съд¹⁹ и обширните правомощия, дадени на председателя на Националната съдебна служба²⁰. Унгария предприе стъпки за разрешаване на тези проблеми, особено що се отнася до дискриминационното пенсиониране на съдии и прокурори²¹. През април 2013 г. Комисията изрази опасения по отношение на четвъртата поправка на Конституцията на Унгария, включително измененията, свързани с, предоставените на председателя на Националната съдебна служба правомощия за прехвърляне на дела и с ограниченията за публикуване на политическа реклама²², които обаче би следвало да бъдат подложени на по-обстоятелствен анализ. През юни 2013 г. Венецианската комисия на Съвета на Европа изготви доклад относно четвъртата поправка на конституцията, в който се изразява загриженост по отношение на „върховенство на основните принципи, съдържащи се в основния закон на Унгария“²³. В отговор на тези опасения, унгарското

18 Експресно проучване на Евробарометър № 374 от 2013 г.

19 http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-24_en.htm.

20 По-специално във връзка с правомощието да се определя съд по дадено дело и за прехвърляне на съдии без съгласие: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-12-165_en.htm.

21 През 2012 г. Европейската комисия заведе дело в Съда на Европейския съюз за нарушаване на законодателството на ЕС, на основание на въведени от унгарското законодателство дискриминационни правила за пенсиониране, които драстично намаляват възрастта за пенсиониране на съдиите, прокурорите и държавните нотариуси. Това щеше да доведе до по-ранното пенсиониране на 236 съдии само в рамките на 2012 г. (т.е. 10% от всички съдии само за една година). Съдът се произнесе срещу Унгария, като призна дискриминационния характер на закона. Малко преди това решение Конституционният съд на Унгария се произнесе по противоконституционността на закона и вследствие на това той беше отменен. Въпреки че това дело беше свързано с нарушение на европейските норми в областта на трудовото право, то породиха и някои опасения по отношение на въздействието върху общата стабилност и независимостта на съдебната система.

22 http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-327_en.htm.

23 [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2013\)012-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2013)012-e).

правителство оттегли мерките относно прехвърлянето на съдебни дела. Основната линия на тези мерки беше потвърдена от Конституционния съд в края на 2013 г. През септември 2013 г. унгарският парламент гласува пета поправка на Конституцията, в която се търси решение на всички горепосочени опасения, включително възможността за излъчване на рекламни кампании по търговски телевизии и радиа.

Частен сектор. Вторият доклад по прилагането, изготвен от Европейската комисия през юни 2011 г., във връзка с прилагането на Рамково решение 2003/568/ПВР относно борбата с корупцията в частния сектор²⁴, стига до заключението, че Унгария е транспонирала частично рамковото решение, като се има предвид, че все са налице някои слабости по отношение на определението на престъпления и отговорността на юридическите лица, по-специално по отношение на отговорността в случай на липса на надзор и контрол. С новия Наказателен кодекс, който влезе в сила през юли 2013 г., беше разширено приложното поле на наказателната отговорност на юридическите лица, като бяха включени някои области, в които не се прилага наказателна отговорност на физическите лица²⁵. Предприети бяха някои мерки за намаляване на обема на висящите процедури. Що се отнася до подкупването на чуждестранни длъжностни лица, в началото на 2012 г. ОИСР отбеляза напредък в действията по правоприлагане на Унгария, като същевременно подчерта, че броят на присъдите остава нисък, вероятно поради трудности при прилагането на разпоредбите за наказателната отговорност на юридическите лица. ОИСР също така препоръча подобряване на ефективността на усилията за повишаване на осведомеността, насочени към частния сектор, публичната администрация и държавните агенции, които работят с унгарски дружества, осъществяващи дейност на чужди пазари²⁶.

Подаване на сигнали за нередности. През октомври 2013 г. беше приет нов закон за подаването на сигнали за нарушения.²⁷ Преди това разпоредбите относно служителите, които подават информация за нарушения на обществен интерес, бяха обхванати от Закона за защита на справедливите процедури от 2009 г.²⁸ Тогава законът беше съпътстван от друг законодателен акт за създаване на Служба за защита на обществен интерес, но след това той не влиза в сила²⁹. Наскоро приетият закон относно подаването на сигнали за нередности, има за цел да осигури гаранции за поверителност при сигнализиране и защитата на подаващите сигнали за нарушения от неблагоприятните последици от техните действия. Той предвижда също назначаването на длъжностно лице от персонала на всяка публична институция, на което се възлага задачата да свежда до минимум излагането на институцията на корупция и да предава на омбудсмана информацията, получена от свидетели. Освен това новият закон установява правната рамка за защита на лицата, подаващи сигнали за корупция в частния сектор и включва разпоредби относно поверителността на отношенията между клиент и адвокат. Въпреки това законът има редица недостатъци, като например факта,

24 COM(2011) 309 final, Втори доклад от 6 юни 2011 г. въз основа на член 9 от Рамково решение 2003/568/ПВР: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0309:FIN:BG:PDF>.

25 Закон № CIV от 2012 г. относно наказателните мерки, приложими спрямо юридическите лица [2001. évi CIV. törvény a jogi személlyel szemben alkalmazható büntetőjogi intézkedésekről]

26 <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/Hungaryphase3reportEN.pdf>

27 A panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. Törvény: <http://www.kozlonyok.hu/nkonline/MKPDF/hiteles/MK13173.pdf>.

28 Закон CLXIII от 2009 г. относно защитата на справедливи процедури [2009. évi CLXIII. törvény a tisztességes eljárás védelméről, valamint az ezzel összefüggő törvénymódosításokról] http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A0900163.TV.

29 На Службата бе възложено да получава доклади за нарушения и да провежда съответните разследвания, да подпомага лицата, подаващи сигнали за нарушения, да анализира тенденциите на корупция, да съветва публичните и частните органи при приемането на мерки за борба с корупцията, да изготвя кодекси за поведение и да предоставя обучения за борба с корупцията.

че лицата, подаващи сигнали за нарушения, не са защитени от производства срещу тях, в случай че разкриват професионални или търговски тайни.

Прозрачност при лобиране. Унгария прие закон за лобирането през 2006 г.³⁰ Въпреки това, тъй като в него не се съдържаха възпиращи санкции и на практика влиянието му е било незначително³¹, е бил отменен през 2010 г.³² Понастоящем няма задължителна регистрация на лобисти или каквото и да е задължение на обществените длъжностни лица да разкриват или докладват на контролен орган за контактите си с лобисти. Правителственото постановление относно системата за управление на етичното поведение в публичната администрация, прието през 2013 г., задължава държавните служители да искат предварително разрешение от своите ръководители за среща с лобисти и да докладват за контактите или за резултата от срещите³³. Няма действащ механизъм за проследяване на изпълнението на тези задължения.

2. ПРОБЛЕМИ, ПОСТАВЕНИ В ЦЕНТЪРА НА ВНИМАНИЕТО.

Финансиране на политическите партии

Финансирането на политическите партии е уредено със закон, който беше изменен след приемането му през 1989 г.³⁴ Финансирането на партиите беше предмет на политически дебати в различните правителства. Политическите партии в Унгария получават по-голямата част от средствата си от пряко държавно финансиране³⁵. Забранени са вноски от субекти, които се ползват от държавна помощ, от чужди държави и от анонимни донори са забранени. Ако такива вноски бъдат приети, те трябва да бъдат внесени в държавния бюджет и, като санкция, държавната субсидия се намалява със съответната сума³⁶. Счетоводните отчети на партиите, съдържащи ограничения брой подробности, предвидени по закон, трябва да се публикуват веднъж годишно в Официалния вестник. Всички дарения, надвишаващи определен праг, трябва да бъдат докладвани и публикувани³⁷. От 2003 г. политическите партии са получили правото да създадат фондация за подпомагане на техните социални, образователни и други подобни социални дейности. Тези фондации имат право да приемат дарения³⁸ от широк кръг от поддръжници и имат също така право на държавно финансиране³⁹.

Що се отнася до изборния процес, до 2013 г., независимите кандидати имаха право да изразходват много ограничени суми за изборителните си кампании⁴⁰. Бяха изразени опасения, че по-големите партии всъщност харчат за кампании три пъти повече,

30 Закон XLIX от 2006 г. относно лобирането [2006. évi XLIX. törvény a lobbitevékenységről]: <http://www.complex.hu/kzldat/t0600049.htm/t0600049.htm>

31 Tóth E. (2010) 'A lobbitorvény és a láthatatlan lobb', *Új Magyar Közigazgatás*, т. 3, №. 4, стр. 22-39.

32 Закон, отменен със Закон № CXXXI от 2010 г.; последният обаче инкорпорира някои основни правила в Закона за законодателния процес [2010. évi CXXXI. törvény a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételtől].

33 50/2013. (II. 25.) Korm. Rendelet az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásának rendjéről

34 Закон № XXXIII от 1989 г. относно функционирането и финансирането на партиите [1989. évi XXXIII. törvény a pártok működéséről és gazdálkodásáról] – http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=98900033.TV.

35 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2009\)8_Hungary_Two_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2009)8_Hungary_Two_EN.pdf).

36 Раздел 4 от Закон № XXXIII от 1989 г. относно функционирането и финансирането на партиите.

37 Вж. приложението към Закон № XXXIII от 1989 г. Всички частни дарения трябва да се вписват в една от следните две категории: донори от страната или донори от чужбина. Всички дарения над 500 000 HUF, съответстващи на 1 666 EUR, от унгарци и над 100 000 HUF (333 EUR) от чужденци трябва да бъдат вписани отделно в счетоводните книги.

38 Макар и не анонимни.

39 Вж. Закон № XLVI от 2003 г. за изменение на Закон № XXXIII от 1989 г.

40 Закон № C. от 1997 г. относно политическите избори, 92. § (1).

отколкото позволява законодателството⁴¹. През юли 2013 г. беше приет нов закон, регулиращ разходите на кандидатите за кампании в парламентарни избори⁴². Местните избори и референдумите не попадат в обхвата на този нов закон. Законът завишава прага на разходите на независимите кандидати за кампании в парламентарни избори. В него обаче не се разглеждат някои от съществуващите недостатъци, както беше посочено и в оценките на GRECO.

Настоящото законодателство не изисква от партиите да изготвят особено подробни отчети, нито да ги представят за проверка⁴³. Връзките между партиите и свързаните с тях фондации не са ясно посочени в отчетите. В своите оценки GRECO изрази безпокойство по отношение на липсата на прозрачност във финансирането на предизборни кампании, където „голяма част от това финансиране не е осчетоводена или изобщо не е отчетена“⁴⁴. Съгласно новия закон за парламентарните избори, незначителен дял (т.е. приблизително 20%) от разходите по кампанията и приходите от нея ще могат да бъдат проследени посредством счетоводните отчети на кампанията, докато останалата част ще бъде проверена от Държавната служба за одит.

Няма изискване политическите партии да бъдат подлагани редовно на независим одит. Държавната служба за одит има за задача да проверява финансирането на политическите партии и на избирателните кампании, като проверката за законосъобразност се извършва веднъж на всеки две години⁴⁵. Тя редовно публикува доклади и препоръки въз основа на констатациите от проверката. Въпреки това нейните тесни правомощия за налагане на санкции и степента на детайлност на информацията, предоставена от страните, ограничава евентуалното въздействие на докладите⁴⁶. Държавната служба за одит не разполага с преки правомощия за налагане на административни санкции за нарушения на някои правила, например, когато дадена партия не е публикувала навреме счетоводните си отчети. Ако установи незаконна дейност в действията на някоя партия, тя е длъжна да уведоми прокуратурата. GRECO призова за това Държавната служба за одит значително да засили мониторинга на финансирането на политическите партии с по-чести и по-щателни проверки и да ѝ бъде предоставен необходимият за това капацитет⁴⁷. Групата също така препоръча преразглеждане на настоящата система за налагане на санкции, за да се гарантира, че за нарушения на правилата за финансиране на партиите ще бъдат налагани гъвкави, ефективни, пропорционални и възпиращи санкции. Към днешна дата на тези въпроси не е намерено задоволително решение.

41 *Party and Campaign Financing* (Финансиране на партиите и кампаниите) (2012 г.) Унгария: Transparency International: <http://www.transparency.hu/PARTY-AND-CAMPAIGN-FINANCING>.

42 Закон № XXXVI от 2013 г. [2013. évi XXXVI. törvény a választási eljárásról].

43 Вж. приложението към Закон № XXXIII от 1989 г.

44 GRECO (2011 г.) *Доклад за оценка на прозрачността на финансирането на партиите в Унгария*. 7-11 юни. Страсбург.

http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3%282009%298_Hungary_Two_EN.pdf стр. 21.

45 Раздели 9-10 от Закон № XXXIII от 1989 г. относно функционирането и финансирането на партиите.

46 За партиите, представени в парламента вж.: <http://www.asz.hu/jelentes/1207/jelentes-a-lehet-mas-a-politika-2009-2010-evi-gazdalkodasa-torvenyessegenek-ellenorzesrol/1207j000.pdf>; <http://www.asz.hu/jelentes/12111/jelentes-a-rendszerek-allami-tamogatasban-nem-reszesulo-egyeb-partok-utoellenorzesrol/12111j000.pdf>; <http://www.asz.hu/jelentes/1206/jelentes-a-jobbik-magyarorszagert-mozgalom-2009-2010-evi-gazdalkodasa-torvenyessegenek-ellenorzesrol/1206j000.pdf>; <http://www.asz.hu/jelentes/1205/jelentes-a-magyar-szocialista-part-2009-2010-evi-gazdalkodasa-torvenyessegenek-ellenorzesrol/1205j000.pdf>; <http://www.asz.hu/jelentes/1105/jelentes-a-2010-evi-orszaggyulesi-valasztasra-fordított-penzeskozok-elszamosolasanak-ellenorzesrol-a-jelolo-szervezeteknel-es-a-független-jelöltnek/1105j000.pdf>; <http://www.asz.hu/jelentes/13018/jelentes-a-fidesz-magyar-polgari-szovetseg-2010-2011-evi-gazdalkodasa-torvenyessegenek-ellenorzesrol/13018j000.pdf>.

47 http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3%282009%298_Hungary_Two_EN.pdf стр. 21.

Обществени поръчки

Обществените поръчки представляват значителен дял от икономиката на Унгария. През 2011 г. обществените поръчки за строителни работи, стоки и услуги възлизат на близо 22% от унгарския БВП. Стойността на поканите за участие в търгове, публикувани в Официален вестник като процент от общите разходи за строителни работи, стоки и услуги през 2011 г. възлиза на 23,3%⁴⁸.

Според проучването на Евробарометър от 2013 г. сред бизнес средите относно корупцията⁴⁹, 47% от анкетираните в Унгария смятат, че корупцията е широко разпространена в обществените поръчки, управлявани от националните органи (средната стойност за ЕС е 56%) и 48% в поръчките, управлявани от местните власти (средна стойност за ЕС 60%). По-специално, унгарските респонденти заявяват, че в процедурите за възлагане на обществени поръчки са широко разпространени следните практики: спецификации, изготвени специално за конкретни предприятия (64%); нарушения на процедурите на договаряне (48%); конфликти на интереси при оценяването на офертите (42%); съгласителство при оферирание (58%); неясни подбор или критерии за оценка (48%); злоупотреба с основания за неотложност с цел да се избегнат конкурентните процедури (42%); участие на оференти в изготвянето на спецификациите (48%), и изменения на условията на договора след неговото сключване (42%). Тези показатели за възприятие, макар и не непременно пряко свързани с корупция, илюстрират рискови фактори, които увеличават податливостта към корупция в процедурите за възлагане на обществени поръчки.

Академични изследвания⁵⁰ и оценки, извършени от Комисията във връзка с обществените поръчки (по-конкретно проекти, финансирани от ЕС) сочат, че макар като цяло практиките изглеждат формално отговарят на действащата правна рамка за обществените поръчки в Унгария, най-често срещаните рискове, които засягат по-специално големите инфраструктурни проекти, са: конфликтите на интереси, голямата честота, с която някои дружества печелят търгове за договори, съфинансирани от ЕС, използването на непропорционални критерии за подбор и възлагане, които облагодетелстват конкретни участници в търга. Що се отнася до структурните фондове на ЕС, Комисията поиска от Унгария да определи и предприеме набор от действия с цел смекчаване на горепосочените рискове, по-специално: анализ на пазарната концентрация, предварителни и последващи проверки на възлагането на обществени поръчки, обучение и насоки относно действащите процедури, мерки за стабилизиране и управление на персонала. През 2011 г. Комисията също така изрази резерви, свързани с репутацията, по отношение на програмите за периода 2007–2013 г. и прикани Унгария да предприеме действия за справяне с горепосочените рискове. Унгария предприе стъпки за съобразяване с тези препоръки и за редовно докладване. Ето защо през 2012 г. тези резерви бяха оттеглени.

През януари 2012 г. влезе в сила нов закон за обществените поръчки, който има за цел повишаване на прозрачността и опростяване на правната уредба за обществени поръчки⁵¹. През юни 2013 г. бяха приети допълнителни изменения на Закона за обществените поръчки⁵². Съгласно тези изменения възлагащите органи трябва да

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

49 Експресно („Флаш“) проучване на Евробарометър № 374 от 2013 г.

50 Rapanek G (2010) г. Corruption in public procurement and in general in Hungary (Корупция в областта на обществените поръчки и по принцип в Унгария), *Public Finance Quarterly*, т. 1, № 2, стр. 298-320.

51 Закон CVIII. от 2011 г.

52 Закон CXVI от 2013 г. за изменение на Закон CVIII. от 2011 г. за обществените поръчки.

публикуват на своите уебсайтове информация за процедурите на договаряне, които се провеждат без публикуване на обявления за обществени поръчки и беше разширен обхватът на базата данни за обществените поръчки⁵³. Не съществува обаче ефективен механизъм за налагане на санкции в случай на нарушение на това задължение. Повечето обявления за обществени поръчки се публикуват на централен уебсайт за възлагане на обществени поръчки⁵⁴, въпреки че не е задължително да се правят достояние всички видове документи, свързани с обществените поръчки⁵⁵.

В съответствие със закона за обществените поръчки от 2012 г. лицата или организациите, действащи от името на възлагащия орган и лицата или организациите, включени от възлагащия орган в някаква дейност, свързана с процедурата или в подготвителната работа по нея, трябва да представят декларация в писмена форма относно конфликти на интереси. Служителят, вземащ решение за възлагане на поръчка от името на възлагащия орган, не може да бъде член на комисията за оценка. В случай на колективно вземане на решения, лицата, упълномощени от органа за вземане на решения в комисията за оценка, могат да имат само съвещателна функция, но не могат да вземат решения. Нарушение на разпоредбите относно конфликт на интереси води до отмяна на тръжната процедура. Освен това икономическите оператори се изключват от участие в процедурата, ако са подали неверни данни, или са направили неверни изявления, които могат да накърнят лоялната конкуренция. Правилата за конфликт на интереси са идентични на местно и централно равнище. Въпреки това изглежда няма централизирано виждане за това как се прилагат на практика разпоредбите относно конфликтите на интереси.

Въпреки законодателните промени остават предизвикателства във връзка с цялостната ефективност на контролните механизми през целия цикъл по възлагане на обществената поръчка и в етапа след възлагането на поръчката. Както беше потвърдено от Държавната служба за одит, забелязват се конкретни слабости на местно равнище⁵⁶. Проблеми, свързани с капацитета, липса на прозрачност и контрол и силни неформални връзки между местните бизнес среди и политиките са причина за по-голямата податливост на органите на местното самоуправление на корупционни практики.

В оценката на Комисията на националната програма за реформи за 2013 г. и Конвергентната програма на Унгария⁵⁷ се подчертава, че въпреки законодателството за възлагане на обществени поръчки от 2012 г. конкуренцията в областта на обществените поръчки остава ниска. Много голям дял процедури за възлагане на обществени поръчки са били проведени с единствен участник: 54,3% през 2010 г. и 49,1% през 2011 г. Този процент е бил дори по-висок, когато е била използвана процедура на договаряне (средно 61%). Освен това в горепосочената оценка се посочва, че продължават да се установяват случаи на спорно пряко възлагане на обществени поръчки. Електронното подаване на оферти понастоящем не е възможно в Унгария, така че икономическите

53 През 2012 г. процедурите на договаряне без публикуване на обявление за обществена поръчка са представлявали 34% от общата стойност на обществените поръчки в националния режим за обществените поръчки: A Közbeszerzési Hatóság 2012. évi beszámolója. Годишен доклад на органа за провеждане на обществени поръчки, 2012 г.: <http://www.parlament.hu/irom39/10294/10294.pdf>, стр. 21

54 www.kozbeszerzes.hu.

55 Напр. подробни формуляри за оценка и др.

56 "Tiszta társadalom, tiszta gazdaság", конференция в университета Széchenyi István през 2012 г. Краткото резюме на изказването е достъпно на уебсайта на Държавната служба за одит: <http://www.aszhiportal.hu/hirek/tiszta-tarsadalom-tiszta-gazdasag-konferencia-a-gyori-szechenyi-istvan-egyetemen/>.

57 Работен документ на службите на Комисията: Оценка на националната програма за реформи за 2013 г. и Конвергентната програма на Унгария, придружаваща Препоръка за препоръка на Съвета относно националната програма за реформи на Унгария за 2013 г. от 29 май 2013 г., SWD (2013) 367 final: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/swd2013_hungary_en.pdf.

ползи от електронните обществени поръчки не могат да се използват пълноценно. Всички тези аспекти увеличават допълнително рисковете, свързани с корупция.

Във връзка с надзора на органите на местното самоуправление, що се отнася до спазването на правните норми като цяло (т.е. не непременно свързани с обществените поръчки), текущите реформи на публичната администрация, които намалиха нивото на децентрализиране, гарантираха, че правителствените служби са възстановили правото си на контрол върху органите на местното самоуправление във връзка със спазването на правните изисквания. Няма налични данни за оценка на въздействието на тази реформа върху механизмите за контрол на местно равнище. Неотдавнашните проучвания на прозрачността на обществените поръчки на местно равнище показаха, че 40% от общините не изпълняват в достатъчна степен задължението си за оповестяване на данни от обществен интерес⁵⁸. Като пример за добра практика, някои общини са предприели мерки за осигуряване на обществен достъп до информацията относно етапа на изпълнение на договорите за обществени поръчки или до съдържанието на договорите за обществени поръчки.

През 2012 г. Държавната служба за одит (ДСО) публикува доклад относно недостатъците на вътрешните одити на равнище местни управи в малки административно-териториални единици, въз основа на пилотен проект с участието на 12 общини⁵⁹. Най-често срещаните пропуски се отнасят до: липса на вътрешни разпоредби, липсата на определения по отношение на правомощията и отговорностите, недостатъчно управление на финансовия риск, липса на опит на служителите, недостатъчно докладване, липса на разделение на отговорностите, нерегламентирана комуникация с външни партньори и липсата на йерархична система за управление на информацията.

Държавната служба за одит наскоро осъществи финансиран от ЕС проект с цел картографиране, класифициране и анализ на риска от корупция и оценка на ефективността на контрола по отношение на смекчаването на риска от корупция в публичния сектор. Първите две проучвания бяха осъществени през 2011 и 2012 г., когато над 1 000 бюджетни органа всяка година попълваха доброволно електронни информационни листове за измерване на профила на корупционния риск. През 2013 г. броят на органите, участващи в проучването, надхвърли 1 400. Базата данни с тези електронни информационни листове е публично достъпна на интернет страницата на Държавната служба за одит⁶⁰. В рамките на този проект за етично поведение веднъж годишно бяха изготвяни подробни анализи на корупционните рискове в органи, участващи в обществени поръчки, издаващи лицензии и получаващи субсидии от ЕС, а Държавната служба за одит разработи нов наръчник за одит, включващ и аспекти, свързани с борбата с корупцията.

Би могло да се подобри сътрудничеството между органите за одит и органите за възлагане на обществени поръчки от една страна, и правоприлагащите органи и прокуратурата, от друга. Процентът на сезиранията от органите за одит по подозрения за корупция при възлагане обществени поръчки е доста нисък⁶¹.

Разкриване на информация за имущественото състояние и конфликти на интереси

58 http://www.transparency.hu/Municipalities_and_public_procurement?bind_info=index&bind_id=0.

59 Tóth, K. (2013): <http://www.asz.hu/jelentes/1282/osszegzes-a-helyi-onkormanyzatok-penzugyi-helyzetek-es-gazdalkodasi-rendszereinek-2011-evi-ellenorzeseirol/1282j000.pdf>.

60 <http://integritas.asz.hu/>.

61 Корупционни рискове в Унгария през 2011 г., под ред. на Burai P. и Nacsk P., 2012 г. Будапеща: Унгария, Transparency International, стр. 124.

Широк кръг от държавни служители (по същество всеки, който предлага или взема решения или извършва проверки), както и съдиите и прокурорите са задължени да представят подробна декларация за имущество и интереси на своите домакинства, ежегодно, на две или на пет години⁶². През 2013 г. разпоредбите относно декларациите за имуществото на високопоставени длъжностни лица бяха допълнително стандартизирани. Законът обхваща длъжностни лица от Държавната служба за одит, Главната прокуратура, Националната банка на Унгария, Медийния съвет, Държавната служба за конкуренция, Съвета за възлагане на обществени поръчки и Данъчния съвет. За депутатите има подробни правила за конфликтите на интереси и съществува временна забрана за започване на дейност в частния сектор при определени условия⁶³. Декларациите за имущество и интереси на членовете на правителството, на висшите държавни служители и депутатите са достъпни в интернет⁶⁴. Не се публикуват данни, свързани с членовете на семействата на държавните служители и високопоставените длъжностни лица. Фактът, че имуществените декларации са достъпни в интернет, което дава възможност за широки обществени дебати, заслужава да бъде приветстван, но няма обща електронна система за тяхното подаване. Повечето от публикуваните имуществени декларации са попълнени на ръка и това затруднява кръстосаните проверки. Декларациите не винаги съдържат информация, позволяваща установяването на имуществото.

Парламентарната комисия за имунитет и проверка на пълномощията има за задача да извършва проверки на имуществените декларации. Тази процедура може да бъде започната само ако лицето, поискало проверката, представи доказателства, че някои елементи от имуществената декларация са съмнителни. Не съществува независим надзор с правомощия за проверка на имуществените декларации и конфликти на интереси по отношение на високопоставени служители на изборна длъжност и назначени служители. В по-общ план предоставянето на привилегии и твърде тесните връзки между някои предприятия и политици на власт се възприемат като будещи загриженост, тъй като повишават риска от корупционни практики⁶⁵.

По-ниско поставените обществени служители трябва да представят по-подробни имуществени декларации, които също съдържат данни за установяване на имуществото⁶⁶. Ако има подозрение за неоснователно увеличение на имуществото, може да се образува и данъчно производство. Декларациите включват също данни за имуществото на роднините.

Що се отнася до служителите от публичната администрация и правоприлагащите органи, в средата на 2013 г. бяха въведени подробни кодекси за поведение въз основа на Зелената книга за етични стандарти, които съдържат разпоредби относно конфликтите на интереси. Зелената книга предоставя и някои общи насоки за служителите на изборна длъжност, що се отнася до работата им в публичната администрация. Няма обаче кодекси за поведение за служители на изборна длъжност на централно или местно равнище, нито специални законови разпоредби, които биха

62 Закон относно задължението за деклариране на имуществото [2007. évi CLII. törvény egyes vagyonnyilatkozat-tételi kötelezettségekről].

63 Глава VIII от Закон № XXXVI от 2012 г. относно Парламента [2012. évi XXXVI. törvény az Országgyűlésről] http://www.complex.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1200036.TV.

64 Закон № XLIII от 2010 г. относно статута на членовете на правителството и държавните секретари [A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény] 12. § http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1000043.TV. Декларациите на членовете на правителството са свързани с техния профил на уебсайта на правителството, вж. <http://www.kormany.hu/hu/a-kormany-tagjai>. За членовете на Парламента, вж. http://parlament.hu/internet/plsql/ogy_kpv.kepv_lis?p_ckl=39.

65 http://www.transparency.org/whatwedo/nisarticle/hungary_2011.

66 Закон CLII от 2007 г. [2007. évi CLII. törvény egyes vagyonnyilatkozat-tételi kötelezettségekről]: http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A0700152.TV.

могли да задействат възпиращи санкции в случай на имущество, за придобиването на което не е установен законен източник, или конфликти на интереси. Програмата на правителството за борба с корупцията в публичната администрация изисква изготвяне на кодекси за поведение, но не обхваща високопоставените служители на изборна длъжност и назначените служители.

В проучване на Transparency International в рамките на проекта „EU Funds Watch“ (Наблюдение на фондовете на ЕС) по поръчка на OLAF за оценка на проблемите, свързани с измама и корупция, свързани с разпределянето на средствата на ЕС, се заключава, че въпреки че правната и институционалната рамка за управление на средствата от ЕС в Унгария е относително добре структурирана, продължават да съществуват сериозни корупционни рискове. Те включват: ограничаване на откритата конкуренция и преобладаващо присъствие на „приоритетни“ проекти, недостатъчни професионални проверки на етапа на подбор на предложенията по проектите, формалистичен подход към одита и проверките в етапа на изпълнение и неефективно регулиране на конфликтите на интереси, особено във връзка с практиките на кадрова въртележка между държавния и частния сектор⁶⁷.

В законодателството относно прозрачността на разходването на публични средства⁶⁸ се съдържа определение на конфликта на интереси, което в някои случаи се тълкува твърде ограничително. Например, лице, взимащо решения, не може да бъде бенефициер на свое собствено решение, освен ако неговото решение е „по преценка“, понятие, което на практика се тълкува ограничително. Освен това проблеми създава и фактът, че се разглеждат само конфликти на интереси между служител в публичната администрация и бенефициера или изпълнителя, но не и между тези участници и техните консултанти.

Прозрачност и достъп до информация

Законите за свободата на информацията влязоха в сила през 2003 и 2005 г. Те включват разпоредби за задължително публикуване на данни от публичния сектор (информация за възлагане на обществени поръчки, включително за разходите и договорите)⁶⁹ и обработката на исканията, свързани със свободата на информацията⁷⁰. Въпреки че през 2012 г. влезе в сила нов закон за свободата на информацията⁷¹, основните характеристики остават същите. Новата конституция определя „прозрачността на публичната собственост и публичните разходи“ като принцип⁷².

Добри практики – онлайн платформи за улесняване на достъпа до информация

<http://www.k-monitor.hu/>: K-monitor Watchdog for Public Funds (Пазител на публичните средства) беше основан през 2007 г. с цел създаване на независим неправителствен форум, който да проследява унгарските и международните случаи на корупция. Уебсайта на K-monitor бе създаден с цел събиране, съхраняване и предоставяне на

67 Проект „EU Funds Watch“ (Наблюдение на фондовете на ЕС), Унгария, юни 2013 г., Transparency International Унгария, OLAF/Hercule 2012/2013, Споразумение за отпускане на безвъзмездни средства OLAF/2012/D5/024.

68 Закон CLXXXI от 2007 г.

69 Закон XXIV от 2003 г. [2003. évi XXIV. törvény a közpénzek felhasználásával, a köztulajdon használatának nyilvánosságával, átláthatóbbá tételével és ellenőrzésének bővítésével összefüggő egyes törvények módosításáról] <http://www.complex.hu/kzldat/t0300024.htm/t0300024.htm>.

70 Закон XC от 2005 г. [2005. évi XC. törvény az elektronikus információszabadságról] <http://www.complex.hu/kzldat/t0500090.htm/t0500090.htm>.

71 Закон CXII от 2011 г. [2011. évi CXII. törvény az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról] http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1100112.TV×hift=1.

72 Членове 38-39 от Основния закон на Унгария <http://www.kormany.hu/download/4/c3/30000/THE%20FUNDAMENTAL%20LAW%20OF%20HUNGARY.pdf>.

разположение онлайн на статии относно корупцията, публичното финансиране и прозрачността на обществения живот в Унгария. Статиите, които се съхраняват в базата данни, се отнасят до различни видове корупция в публичните финанси или разглеждат конкретни случаи. Пазят се както уличаващите, така и оневиняващите материали. Наскоро K-monitor стартира и нова уеб страница: <http://ahalo.hu/>, която свързва данните за обществените поръчки, селскостопанските субсидии и фондовете на ЕС с информацията за регистрите на дружествата.

<http://kimittud.atlatszo.hu/>: след като потребителят избере публичния орган, към който да отправи искането за информация, удобен за използване интерфейс зарежда образец на искане, който да бъде попълнен. Системата изпраща съобщение да публичния орган. Всички получени отговори се съхраняват и публикуват на интернет страницата.

<http://tasz.hu/informacioszabadsag/egyszeregy>: съдържа подробна информация и насоки за тези, които са заинтересовани от получаването на данни от публичния сектор.

Въпреки горепосочената законодателна рамка за свободата на информация, която позволява по принцип бърз достъп до информация от обществен интерес, някои нови правни разпоредби създадоха известна неяснота по отношение на тълкуването на правото⁷³. Публичните институции могат да се въздържат да отговарят на заявки за информация от обществен интерес от съображения, свързани с търговската тайна. Това изглежда води до непоследователни тълкувания в практиката. Няколко други нови закона също доведоха до проблеми при тълкуването на общата уредба. Новият закон за повторното използване на информация от публичния сектор⁷⁴ създаде несигурност по отношение на свободния достъп до информация от обществен интерес. Подобни проблеми възникват и при тълкуването на новия закон за бюджета, който вече не приема договорите на дружествата с преобладаваща държавна собственост като информация от обществен интерес.

През юни 2013 г. бяха приети изменения на Закона за свободата на информацията⁷⁵. Те предизвикаха допълнителни опасения по отношение на риска от твърде широко тълкуване на разпоредбите относно злоупотреба с предявяването на искания за информация. Опасения по повод измененията на Закона за свободата на информацията възникнаха и във връзка с дебатите, породени от въвеждането на нова система за лицензиране на търговията на дребно с тютюневи изделия⁷⁶.

Що се отнася до държавните дружества, в Закона за свободата на информацията (за дружества, които изпълняват обществени функции)⁷⁷, Закона за държавната собственост⁷⁸ и Закона за икономическата дейност на държавните предприятия са определени основните правила за информацията, която следва да се публикува на уеб страниците на тези дружества. Въпреки това тълкуването и практическото прилагане на тези правни разпоредби се различава значително. През 2012 г. беше приет нов закон за

73 Péterfalvi Attila (2012) *A nemzeti vagyonnal gazdálkodó vagy azzal rendelkező, piaci szereplő gazdasági társaságok üzleti adatainak nyilvánosságáról* [онлайн]. Унгария: Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság. Получен от: <http://naih.hu/files/-zleti-titok-kontra-nyilvanossag-AJ-NL-S.pdf>.

74 Закон LXIII от 2012 г. [2012. évi LXIII. törvény A közadatok újrahasznosításáról].

75 2013. évi XCVI. Törvény – 11 юни 2013 г.

76 Ново законодателство, прието през април 2013 г., монополизиращо търговията на дребно с тютюневи изделия. Само търговците на дребно с договори за концесия следва да бъдат лицензирани за търговия на дребно с тютюневи изделия. Прозрачността на процедурата по отдаване на концесия, включително оценките и възлагането, беше сериозно критикувана от гражданското общество.

77 Закон CXII от 2011 г. [2011. évi CXII. törvény az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról] http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1100112.TV×hift=1.

78 Закон CVI. от 2007 г. [2007. évi CVI. törvény az állami vagyonról] http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A0700106.TV.

разширяване на правомощията на правителствената Служба за контрол (КЕНІ) на управлението на държавните предприятия⁷⁹. Това може да спомогне за гарантиране на по-последователно прилагане на разпоредбите за прозрачността и на механизмите за контрол. В края на 2013 г. Националната агенция за развитие засили задълженията за прозрачност на субсидираните дружества, които трябва да попълват въпросник относно техните действителни собственици.

Здравеопазване (неофициални плащания)

Последователни проучвания на Евробарометър сочат, че дребната корупция е особено широко разпространена в унгарския сектор на здравеопазването. Близко 13% от респондентите в специалното проучване на Евробарометър за корупцията от 2013 г. са заявили, че им е бил поискан или се е очаквало да платят подкуп и огромното мнозинство от тези случаи са били свързани със здравеопазването (8%, т.е. 2/3 от всички случаи в сравнение със средна стойност за ЕС 2%). Аналогично, 10% от унгарските респонденти, влезли в контакт с медицински институции (4-ти най-висок процент в ЕС) признават, че са направили допълнително плащане или са дали скъп подарък на медицинска сестра или на лекар, или са направили дарение за болница. 32% посочват, че са направили това преди да получат грижите, а 47% са платили или са дали подаръци след като са получили грижите.

Плащанията „в знак на благодарност“, направени след предоставянето на стандартни медицински услуги, са допустима практика в Унгария и, за разлика от плащанията, които предхождат медицинска интервенция или тези, свързани с „нестандартни“ услуги като отдаване на приоритет в списъците на чакащите, не се считат за корупция. Още през 2003 г. GRECO посочи плащанията „в знак на благодарност“ за обществени услуги, особено в сектора на здравеопазването, като форма на „толерирана“ корупция⁸⁰. Досега не се забелязва особена промяна на практика в това отношение.

Съгласно Кодекса на труда, директорът на здравно заведение може да легализира плащанията „в знак на благодарност“, като разреши приемането на нерегламентирани плащания, предлагани от пациентите, с писмена договореност⁸¹. Ако ръководителят не разреши такива плащания, те се считат за „неоснователно предимство“ и служителите, приемащи плащания „в знак на благодарност“, извършват престъпление⁸². Въпреки инкриминирането на приемането на обещание за плащане „в знак на благодарност“, или осъждането на самото плащане, само по-широки реформи са в състояние да подобрят положението на практика. Настоящото законодателно решение крие риск от създаване на правна несигурност, както и на неравно третиране на персонала в сектора на здравеопазването. Това е тълкуване, което позволява узаконяването на откривена форма на корупция.

Въпреки усилията за намаляване на стимулите за плащания „в знак на благодарност“, включително повишаването на заплатите на здравните работници с 50% в края на 2002 г. и въпреки факта, че GRECO определи усилията като задоволителни⁸³, статистическите данни сочат ограничен напредък. Сравнително ниското равнище на

79 2012. évi CLXXXIX. törvény egyes törvényeknek a kormányzati ellenőrzéssel összefüggő módosításáról. <http://www.complex.hu/kzldat/t1200189.htm/t1200189.htm>.

80 GRECO Eval I Rep (2002 г.) 5Е окончателен доклад за оценка относно Унгария, първи кръг на оценка от GRECO, приет на 13-то пленарно заседание (Страсбург, 24-28 март 2003 г.), параграф 8.

81 Вж. Кодекса на труда, раздел 52 [2012. évi I. törvény a munka törvénykönyvéről] http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1200001.TV.

82 Вж. Наказателния кодекс, раздел 291 (1), инкриминиране на приемането на обещание за плащане.

83 Доклад за спазване на изискванията за Унгария, GRECO Eval RC- I (2004 г.) 14Е окончателен, приет от GRECO на 22-то й пленарно заседание (Страсбург, 14-18 март 2005 г.).

заплащане на лекарите и медицинския персонал в публичния сектор създават допълнителни предизвикателства.

3. БЪДЕЩИ ДЕЙСТВИЯ

Бяха предприети стъпки за прилагане на обхватни стратегии за етично поведение и за насърчаване на по-добри стандарти за прозрачност в публичната администрация, подкрепяни от гражданското общество. Въпреки това клиентелизмът, предоставянето на привилегии и непотизмът в публичната администрация продължават да предизвикват безпокойство. Продължават да съществуват опасения, свързани със здравите неформални отношения между бизнес среди и политици на местно равнище, които правят местните правителства по-уязвими по отношение на корупционни практики. Все още има някои недостатъци, по-специално що се отнася до финансирането на политическите партии и ефективността на механизмите за контрол, особено за обществените поръчки. Дребната корупция изглежда е проблем в сектора на здравеопазването, където доста често се наблюдават стимули за неофициални плащания с цел преференциално третиране.

Следните елементи се нуждаят от допълнително внимание:

- по-нататъшното изясняване на правилата за счетоводство и отчетност на политическите партии и гарантиране, че всички останали субекти, свързани с партиите, се записват и отчитат. Засилването на прозрачността и на вътрешния и независимия одит на политическите партии, както и на извършваните от Държавната служба за одит проверки на **финансирането на партиите**, а също и на възпиращия характер на системата за санкции;
- засилването на независимите предварителни и последващи проверки през целия цикъл на **обществените поръчки** както на централно, така и на местно равнище. Осигуряването на подходящи механизми за проверка за установяване на конфликти на интереси и разширяване на приложното поле на разпоредбите за конфликт на интереси, така че да се обхванат и публичните разходи. По-нататъшното разработване на съгласувани и ефективни инструменти за превенция в рамките на възлагащите органи, с особен акцент върху местното равнище. Подобряването на сътрудничество между органите за одит и органите за възлагане на обществени поръчки от една страна, и правоприлагащите органи, от друга;
- допълнителното подобряване на прозрачността и независими механизми за проверка на имуществените декларации и конфликти на интереси на **служители на изборни длъжности и назначени служители**, както на национално, така и на местно равнище. Разработването на изчерпателни кодекси за поведение на служителите на изборни длъжности на централно, регионално и местно равнище, обхващащи също и конфликтите на интереси и гарантирането на адекватни инструменти за отчетност и на възпиращи санкции за евентуални нарушения на тези кодекси. Предприемането на по-решителни стъпки за справяне с корупционните рискове, свързани с клиентелизъм и предоставяне на привилегии в рамките на **публичната администрация**. Осигуряване на съгласувано и достатъчно широко тълкуване на законодателството относно **достъпа до информация**;

- разработването на цялостна програма за постепенно премахване на практиката на плащания „в знак на благодарност“, възнаграждения или други форми на неофициални плащания на държавни служители в сектора на **здравеопазването**.