



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 3.2.2014 г.
COM(2014) 38 final

ANNEX 15

ПРИЛОЖЕНИЕ

ЛИТВА

към

Доклада на ЕС за борбата с корупцията

ЛИТВА

1. ВЪВЕДЕНИЕ — ОСНОВНИ ХАРАКТЕРИСТИКИ И КОНТЕКСТ

Правна уредба в областта на борбата с корупцията

Стратегически подход. Националната програма за борба с корупцията за периода 2011—2014 г. включва всеобхватен план за действие и набелязва институциите, отговарящи за неговото изпълнение¹. В целите влизат разширяване на електронните услуги, предоставяни от данъчния инспекторат, публикуване в интернет на проектите за планиране на земеползването и спонсориране на реклами за противодействие на корупцията в медиите. Налице е забавяне в изпълнението на програмата². Проведените неотдавна обществени дискусии бяха насочени към санкциите за корупция, но нейната превенция също заслужава по-голямо внимание.

Нормативна уредба. Разпоредбите в литовското законодателство за инкриминиране на корупцията са много широки, като обхващат активния и пасивния подкуп и търговията с влияние и се прилагат и за длъжностни лица, работещи в чужбина. Прегледът на съдебната практика, изготвен от Върховния съд, съдържащ насоки за прилагане и тълкуване на правните разпоредби, цели да допринесе за последователността в решаването на дела за корупция³. Според Групата държави срещу корупцията на Съвета на Европа (GRECO) това тълкуване е в съответствие с Наказателната конвенция относно корупцията и понякога надвишава обсега ѝ⁴. В отговор на препоръките на GRECO Литва измени някои свои закони, за да обхване както материални, така и нематериални облаги в определението за подкуп, така че да включва подкупи, предложени посредством трета страна, и за да удължи сроковете на давност⁵. Отново в отговор на препоръките на GRECO Литва преразгледа и санкциите, приложими за подкупване и търговия с влияние, за да ги направи по-последователни и да повиши размера им⁶. В прегледа от 2012 г. на изпълнението на Конвенцията на ООН срещу корупцията (UNCAC) към Литва бяха отправени похвали за инкриминирането на незаконното обогатяване и широка гама от корупционни практики (включително от юридически лица). В прегледа на UNCAC обаче беше подчертана необходимостта от повече статистически данни във връзка с изпълнението на правните разпоредби и конкретна информация за това как институциите за борба с корупцията си сътрудничат на практика⁷.

Институционална рамка. Специалната следствена служба (ССС) отговаря за съдебното преследване и превенцията на корупцията. Службата относно имунитета, която се отчита пред главния комисар на полицията, отговаря за превенцията и разследването на корупция в полицията. Прокуратурата разполага с отдел, който се занимава с разследване на организираната престъпност и корупцията. Комисията по етика и дисциплина в съдебната система взема решения за дисциплинарни мерки срещу съдии. На Главната комисия за държавна етика (ГКДЕ) е възложено да наблюдава спазването на институционалните етични стандарти, да регламентира обществения и частния интерес в държавната служба и да контролира някои лобистки дейности. В

1 Национална програма за борба с корупцията за периода 2011—2014 г.

2 През декември 2013 г. Парламентът внесе корекции в програмата. Dėl Lietuvos Respublikos Seimo nutarimo 'Dėl Lietuvos Respublikos nacionalinės kovos su korupcija 2011-2014 metų programos patvirtinimo' pakeitimo ir papildymo [XII-634] http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=461405.

3 Издание № 26 на Бюлетина за съдебната практика.

4 http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3%282008%2910_Lithuania_One_EN.pdf.

5 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2011\)7_Lithuania_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2011)7_Lithuania_EN.pdf).

6 http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3%282013%296_Second_Lithuania_EN.pdf.

7 <http://www.unodc.org/unodc/treaties/CAC/country-profile/profiles/LTU.html>.

прегледа на UNCAC бе отправен призив за по-засилено междуведомствено съгласуване и сътрудничество при привеждането в изпълнение на антикорупционните закони⁸.

Проучване на общественото мнение

Изследване на нагласите. В специалното проучване на Евробарометър от 2013 г. 29% посочват, че корупцията се отразява на ежедневието им (средната стойност за ЕС е 26%). Освен това 95% от литовците смятат, че корупцията е широко разпространена в страната им (средната стойност за ЕС е 76%), а 88% изразяват съгласие, че подкупът и използването на връзки често е най-лесният начин за получаване на някои публични услуги (средната стойност за ЕС е 73%)⁹.

Личен опит в областта на корупцията. В специалното проучване на Евробарометър от 2013 г. Литва има най-високият дял (29%) интервюирани, които посочват, че им е поискан или се е очаквало да платят подкуп за услуги, получени през последните 12 месеца (средната стойност за ЕС е 4%).

Проучване сред представителите на бизнес средите. В проучването на Евробарометър от 2013 г. сред представителите на бизнес средите 89% от интервюираните считат, че корупцията е широко разпространена (средната стойност за ЕС е 75%), а според 36% тя е проблем при осъществяването на бизнес в Литва (средната стойност за ЕС е 43%)¹⁰.

Контекст

Частен сектор. Литва не е предоставила информация относно мерките за транспониране за доклада на Комисията от 2011 г. във връзка с Рамково решение 2003/568/ПВР относно борбата с корупцията в частния сектор. В доклада от 2007 г. се посочва, че Литва е транспонирала изцяло разпоредбите относно отговорността на юридическите лица, както и разпоредбите, изискващи ефективни, пропорционални и възпиращи наказателни санкции¹¹. През 2012 г. дялът на сенчестата икономика е бил 29% от БВП, третият по големина в целия ЕС¹². В Световния индекс за конкурентоспособност за 2013 г. Литва е на 48-о място от общо 148 държави¹³.

Конфликти на интереси и разкриване на информация за имущественото състояние. Широк кръг от длъжностни лица на изборна длъжност и назначени длъжностни лица и техните съпрузи са длъжни ежегодно да декларират публично имуществото си¹⁴. Данъчният инспекторат отговаря за управлението и надзора на декларациите за притежаваното имущество. В доклад от октомври 2012 г. Националната сметна палата посочи някои пропуски в процедурата за деклариране на имущество и призова за подобрения¹⁵. Беше създадена работна група за коригиране на тези пропуски. В допълнение длъжностните лица в публичния сектор трябва да подават декларации за конфликт на интереси в Главната комисия за държавна етика и

8 <http://www.unodc.org/unodc/treaties/CAC/country-profile/profiles/LTU.html>.

9 Специално проучване на Евробарометър № 397 от 2013 г.

10 Експресно проучване на Евробарометър № 374 от 2013 г.

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

12 http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/themes/07_shadow_economy.pdf.

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

14 Член 2 от Закона за декларирането на имущество и доходи на местните лица.

15 Lietuvos respublikos valstybės kontrolė (2012), *Valstybinio audito ataskaita: Gyventojų turto ir pajamų deklaravimas*, <http://www.vkontrole.lt/failas.aspx?id=2737>.

нарушенията могат да доведат до уволнение. Тези декларации обаче трябва да бъдат следени внимателно.

Подаване на сигнали за нередности. Правни разпоредби защитават различни категории свидетели, жертви и други участници в наказателни производства от потенциално отмъщение или сплашване¹⁶. Няма обаче специално законодателство за защита на лицата, подаващи сигнали за нередности в публичния или частния сектор. Проектозакон за защита на лицата, подаващи сигнали за нередности, беше внесен в Парламента през септември 2010 г., но не беше приет¹⁷. Правителството заяви, че отделно законодателство по този въпрос е излишно¹⁸. В прегледа на UNCAC беше препоръчано Литва да преразгледа необходимостта от подобен закон¹⁹. След предявяването на обвинения за подкуп срещу 29 митнически служители (една трета от целия персонал на митническата служба в Medininkai) през декември 2012 г. митническите служители предприеха стъпки за насърчаване на вътрешното докладване на опити за подкуп.

Прозрачност при лобиране. Законът за лобирането изисква всички лобисти да се регистрират в публично достъпен списък²⁰. В края на ноември 2012 г., обаче, списъкът съдържаеше едва 34 регистрирани лобисти. Законът не обхваща фондации и сдружения, а от народните представители не се изисква да разкриват контактите си с лобисти²¹.

2. ПРОБЛЕМИ, КОИТО СА НА ФОКУС

Обществени поръчки

През 2011 г. на благоустройството, обществените стоки и услуги се пада близо 16-процентен дял от БВП в Литва. През същата година стойността на поканите за участие в търг, публикувани в Официален вестник като процент от общите разходи за благоустройство, обществени стоки и услуги, беше 34,7%²².

Стратегията на правителството за подобряване на системата за обществени поръчки от 2009 г. до 2013 г. цели по-голяма прозрачност, ефективност и конкуренция²³. В допълнение националната програма за борба с корупцията (2011-2014 г.) задава конкретни количествени цели в сферата на обществените поръчки. Те включват 80% от търговете да се провеждат електронно, разходите за публични търгове да не

16 Закон за допълване на Наказателно-процесуалния кодекс в сила от декември 2010 г. предоставя частична анонимност на свидетелски показания и предлага допълнителни гаранции на тайни свидетели, подаващи сигнали за корупция.

17 Законопроект № XIP-2459 относно защитата на лицата, подаващи сигнали за нередности.

18 Резолюция на правителството № 1649 от 17 ноември 2010 г.

19

<http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/ImplementationReviewGroup/ExecutiveSummaries/V1255483e.pdf>.

20 Закон за лобистките дейности, № VIII-1749. Списъкът с лобисти може да бъде намерен на интернет сайта на Главната комисия за държавна етика:

http://www.vtek.lt/vtek/index.php?option=com_content&view=article&id=371&Itemid=41.

21 Palidaukaitė, J. и J. Baltrimas (2012 г.), Lietuvos nacionalinė atsparumo korupcijai sistema: Seimas. B: Čepas (ed.) Lietuvos atsparumo korupcijai tyrimas. Вильнюс: Eugrimas, стр. 50.

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

23 Lietuvos viešųjų pirkimų sistemos tobulinimo ir plėtros 2009-2013 metų strategija (1332) http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=355759&p_query=&p_tr2=.

превишават тези в частния сектор с повече от 7%, както и количествени цели конкретно за сектора на здравеопазването²⁴.

Измененията на Закона за обществените поръчки през 2012 г. повишиха изискванията за прозрачност; предстои да се види тяхното въздействие върху степента на корупционните практики²⁵. Други положителни тенденции включват значително понижение на относителната стойност на преките възлагания без търг (ако не непременно в честотата на подобни възлагания), с широки вариации сред отделните институции, обявяващи търговете²⁶. От 2012 г. преките възлагания са възможни единствено с разрешението на Службата за обществените поръчки, с редица изключения, при които службата все пак трябва да бъде уведомена незабавно. През ноември 2012 г. беше създадена Централна организация за закупуване с цел централизиране на някои търгове. Службата за обществените поръчки докладва, че през 2012 г. е поставила специален акцент върху предотвратяването на нередности въз основа на анализ на риска и се е съсредоточила върху договори с висока стойност и такива, финансирани от структурните фондове на ЕС²⁷.

Добри практики: електронни обществени поръчки

Електронните обществени поръчки могат да спомогнат за повишаване на прозрачността, ускоряване на процедурите и засилване на конкуренцията. Литва постигна напредък в осигуряването на онлайн достъп до общите данни за обществени поръчки, като институциите са задължени да публикуват планове за обществени поръчки и доклади в интернет. Обхватът на информацията, подлежаща на публикуване, надхвърля изискванията на правото на ЕС, като включва проектоверсии на технически спецификации. Също така от доставчиците се изисква да посочват подизпълнителите в офертите си. От 2009 г. насам Законът за обществените поръчки задължава закупуващите организации да поръчват по електронен път най-малко 50% от общата стойност на техните обществени търгове. След въвеждането на това изискване дялът на електронните обществени поръчки се повиши на 63% през 2010 г., 76% през 2011 г. и 83% през 2012 г.²⁸

Членовете на тържните комисии са задължени да подпишат декларация за безпристрастност. Няма обаче съществени последици за недеклаиране на потенциален конфликт на интереси – една година след административно наказание нарушителите могат да участват в решения по други договори за обществени поръчки в същата организация²⁹. Няма общи насоки за предупредителни механизми, които да спомогнат за разкриване на корупция в обществените поръчки.

24 Nacionalinės kovos su korupcija 2011–2014 metų programos įgyvendinimo priemonių planas ir jo vykdymo iki 2012 m. gruodžio 31 d. Ataskaita, стр. 19-21 http://www.stt.lt/documents/nkkp/NKKP_vykdymo_iki_2012-12-31_atask_pildymui.pdf.

25 Viešųjų pirkimų įstatymas [Закон за обществените поръчки] (1996 г.), № 84-2000, изменена версия 2012 г., I-1491 http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=421381.

26 Трансперънси Интернешънъл Lietuvos skyrius (2012 г.), Lietuvos Respublikos ministerijų 2011 metais vykdytų neskelbiamų viešųjų pirkimų tendencijos http://transparency.lt/media/filer_public/2013/01/24/tils_neskelbiami_ministeriju_pirkimai_analize_2011m.pdf.

27 Viešųjų pirkimų tarnybos, 2012 Metų Veiklos Ataskaita, 2013 m. balandžio 16 d.

28 Lietuvos Respublikos Valstybės kontrolė (2011 г.), Išankstinio tyrimo ataskaita, Viešųjų pirkimų sistemos apžvalga, (2011 m. lapkričio 25 d. IT-P-20-1-14) Вилнюс, стр. 17-18. Viešųjų pirkimų tarnyba, 2012 Metų elektroninių viešųjų pirkimų pažangos ataskaita.

29 Kavoliūnaitė-Ragauskienė E. (2012 г.), стр. 107.

Едно широко определение за конфиденциалност в документацията, свързана с обществени поръчки, може да ограничи прозрачността и да улесни злоупотребата. Разпоредбите относно обществените поръчки дават възможност на възложителите да променят тръжните изисквания след подписване на договора, ако стойността му е под определен праг в национален мащаб. Търговете под този праг са представлявали близо 98% от подадените оферти и 15,4% от общия обем обществени поръчки³⁰. При липсата на изисквания за публикуване на търгове с малка стойност или промени в тях, тази ситуация поражда потенциални корупционни рискове.

Според проучването на Евробарометър от 2013 г. сред представителите на бизнес средите, посветено на корупцията³¹, 48% от литовските интервюирани посочват, че корупцията е широко разпространена при поръчките, възлагани от националните власти (средната стойност за ЕС е 56%), а 51% са на същото мнение за договорите, управлявани на местно равнище (средната стойност за ЕС е 60%). По-конкретно литовските интервюирани посочват, че следните практики са широко разпространени в процедурите за обществени поръчки: спецификации, изготвени конкретно за определени предприятия (62%); злоупотреба с преговорните процедури (43%); конфликти на интереси в оценката на офертите (42%); подаване на измамни оферти в резултат на тайно споразумение (51%); неясни критерии за подбор или оценка (37%); злоупотреба с основанията за неотложна нужда с цел избягване на конкурентни процедури (27%); участие на подаващи оферти в определянето на спецификациите (40%) и изменения в договорните условия след сключване на договорите (32%). Като цяло тези цифри са под средните стойности за ЕС. Тези показатели, макар и да не са непременно пряко свързани с корупция, илюстрират рисковите фактори, които правят процедурите за обществени поръчки по-податливи на корупция.

Според Картата на корупцията от 2011 г., изготвена от Специалната следствена служба (ССС), предприятията в Литва продължават да считат корупцията за основен проблем в обществените поръчки³². Други области, предизвикващи загриженост, набелязани от Националната сметна палата, включват недостатъчен мониторинг и безнаказаност за процедурни нарушения³³.

Корупцията в обществените поръчки изглежда поражда особени предизвикателства на местно равнище. В един случай високопоставени общински служители са получили присъди лишаване от свобода за „комисионни възнаграждения“ в договори за обществени поръчки³⁴. През 2011 г. Службата за обществените поръчки е извършила наблюдение на публични търгове на обща стойност 828 милиона евро, или 22,3% от годишния обем на обществените поръчки. Службата е отменила 39 търга, поискала е преоценка на 15 и е сезирала службите за правоприлагане за 9³⁵. Службата за обществените поръчки обаче поема все по-големи отговорности без съответното увеличение на своя бюджет или персонал, което повдига въпроси за способността ѝ да провежда ефективно наблюдение. Според финансовия доклад на Службата, през 2012 г.

30 Viešųjų pirkimų tarnyba (2012 г.), 2011 m. veiklos ataskaita, стр.5
<http://www.vpt.lt/vpt/uploaded/2012/VP%20Ataskaita%202012.pdf>.

31 Експресно проучване на Евробарометър № 374 от 2013 г.

32 Литовска карта на корупцията от 2011 г.: http://www.stt.lt/documents/soc_tyrimai/Korupcijos_zemelapis.pdf.

33 Lietuvos Respublikos Valstybės kontrolė (2011 г.), Įsankstinio tyrimo ataskaita: viešųjų pirkimų sistemos apžvalga. IT-P-20-1-14. Вилнюс, стр. 5 www.vkontrole.lt/failas.aspx?id=2475.

34 Решение на Съда Baudžiamoji byla / № 1-69/2010.

35 Viešųjų pirkimų tarnyba (2012 г.), 2011 m. veiklos ataskaita, стр.3.
<http://www.vpt.lt/vpt/uploaded/2012/VP%20Ataskaita%202012.pdf>.

тя е разполагала със 72 служители и се е нуждала от още 10, за да може да провежда дейностите си както трябва³⁶.

През април 2013 г. Министерството на икономиката предложи изменения в Закона за обществените поръчки, за да намали наблюдението на договори, възложени чрез преговори, които не са публично достояние, да повиши пределната стойност на разходите за малки обществени поръчки и да въведе нова категория големи поръчки³⁷. ССС предупреди, че предложените изменения ще повишат корупционните рискове³⁸. Повечето изменения бяха приети през октомври 2013 г.³⁹.

Независимост и ефективност на институциите за противодействие на корупцията

Специалната следствена служба (ССС) е органът на Литва за борба с корупцията, който се занимава със съдебно преследване, превенция и образование. Службата е създадена като част от Министерството на вътрешните работи през 1997 г., за да координира разпокъсаните до този момент антикорупционни действия. Като част от подготовката за присъединяване към ЕС ССС стана независима през 2000 г. и както бе отбелязано в прегледа на UNCAC, тя изглежда разполага с достатъчни правомощия, за да изпълнява задачите си⁴⁰. Службата се отчита пред президента и парламента. Ръководителят ѝ се номинира от президента и се одобрява от парламента.

През юни 2004 г. служители на ССС извършиха обиск в централите на четирите най-големи политически партии в рамките на дълго разследване, което завърши с повдигане на обвинения срещу петима депутати. Обиските бяха противоречиво проведени пет дни преди президентските избори. Депутатите обвиниха ССС в политизация и изтичане на конфиденциална информация и заплахиха с изменение на законодателството относно операциите за правоприлагане. Ръководителят на ССС подаде оставка през септември 2004 г., като обвини законодателите, че прикриват колегите си от наказателно преследване. След този конфликт в парламента ССС прие по-предпазлив подход, който породил критики, че Службата избягва разследвания на високопоставени лица⁴¹. При встъпването си в длъжност през 2009 г. президентът на Литва призова правоприлагащите органи и по-специално ССС да заемат по-активна позиция спрямо корупцията и да преследват по-важни случаи с по-голяма обществена значимост⁴². През 2011 г., цитирайки приети неотдавна законодателни подобрения, тя заяви, че „вече няма причини правоприлагащите органи да работят незадоволително или да не произвеждат резултати“⁴³. През 2011 г. 38% от интервюираните в проучването посочват, че имат доверие в ССС⁴⁴.

36 Трансперънси Интернешънъл Lietuvos skyrius (2012 г.), *Viešieji pirkimai: viešieji pinigai ir skaidrumas*, стр. 3, http://transparency.lt/media/filer_public/2013/03/15/lt_viesieji_pinigai_ir_skaidrumas.pdf.

37 Lietuvos Respublikos Ūkio ministerija (2013 г.), *Vyriausybė pritarė viešųjų pirkimų įstatymo pakeitimams* http://www.ukmin.lt/web/lt/naujienos/naujienos/vyriausybe_pritare_viesuju_pirkimu_istatymo_pakeitimams.

38 Specialiųjų tyrimų tarnyba (2013), *STT įvertino siūlomus Viešųjų pirkimų įstatymo pataisas* <http://www.stt.lt/lt/naujienos/nid.1730.cat.1>.

39 http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=458234.

40 <http://www.unodc.org/unodc/treaties/CAC/country-profile/profiles/LTU.html>.

41 http://www.princeton.edu/successfulsocieties/content/data/policy_note/PN_id219/Policy_Note_ID219.pdf.

42 Gabrilavičiūtė, L. (2009 г.), *D. Grybauskaitė: STT turėtų daugiau dėmesio skirti stambioms byloms* <http://www.15min.lt/naujiena/aktualu/lietuva/d-grybauskaite-stt-turetu-daugiau-demesio-skirti-stambioms-bylops-56-75011>.

43 Pankūnas, G. (2011 г.), *Grybauskaitė: nesu patenkinta STT darbo tempu ir rezultatais* http://www.alfa.lt/straipsnis/11870167/Grybauskaite_nesu_patenkinta_STT_darbo_tempu_ir_rezultatais=2011-07-12_14-33/.

44 http://www.stt.lt/documents/planavimo_dokumenatai/STT_report_2011_EN.pdf.

На този фон ССС отчита, че през 2011 г. е приключила и предала на съда 45 досъдебни разследвания (спрямо 56 през 2010 г.). Според Службата по-малкият брой разследвания се дължи на по-голямата сложност на казусите. Службата е започнала 35% от разследванията си благодарение на сигнали, получени на горещата ѝ линия. През 2011 г. съдилищата са осъдили 71 лица и са оправдали 9 лица, разследвани от ССС в досъдебната фаза⁴⁵.

През 2012 г. ССС води разследване по 290 досъдебни производства, от които 89 са считани за сложни, включително това за бивш депутат, заподозрян в приемане на подкупи за изготвяне на проектозаконови. Други дела, свързани с високопоставени длъжностни лица, също доведоха до осъдителни присъди. През април 2012 г. бившите ръководители на ВиК дружество получиха условни присъди за подкуп и фалшифициране на документи, свързани с обществена поръчка. През 2010 г. бивш заместник-министър получи условна присъда за подкуп. След друго разследване на ССС старши следовател също получи условна присъда за искане на подкуп.

ССС изготви и образователни материали за предотвратяване на корупцията и работи с училища, за да ги включи в учебната програма. Като част от работата си по превенцията ССС анализира корупционните рискове в Министерството на енергетиката и установи слабости в правилата за издаване на разрешения и търговски лицензи⁴⁶. През 2012 г. ССС повдигна възражения срещу предложено изменение в Закона за обществените поръчки, с което политическите партии да бъдат освободени от правилата за обществените поръчки. Впоследствие президентът наложи вето на изменението⁴⁷. Друго президентско вето бе наложено в резултат на преглед на ССС на предложен закон за горите, с който да се улесни възстановяването на бивши земеделски стопанства. Според ССС проектозаконът страда както от липса на ясни критерии за промяна на статута на обществените земи, така и на достатъчни гаранции срещу злоупотреба с власт и подаване на неверни данни⁴⁸.

Икономическата криза наложи бюджетни ограничения върху администрацията, включително ССС. Бюджетът на ССС спадна от близо 7,2 милиона евро през 2008 г. до 5,8 милиона евро през 2009 г. и 4,8 милиона евро през 2010 г., което доведе до намаляване на заплатите и съкращаване на образователните и превантивните дейности⁴⁹. През 2012 г. бюджетът на ССС беше малко над 5,2 милиона евро⁵⁰. Ръководството на ССС заяви пред Парламентарната комисия по национална сигурност и отбрана, че нивото на финансиране намалява способността му да привлича и задържа опитни служители, да се бори с подкупите в големи размери и да наблюдава политическата корупция. Председателят на Комитета изтъкна, че по-добрите резултати се нуждаят от по-голямо финансиране⁵¹. В прегледа на UNCAC бе поискано още Литва да обмисли заделянето на допълнителни ресурси за укрепване на ефективността и капацитета на агенциите за правоприлагане.

45 http://www.stt.lt/documents/planavimo_dokumenta/STT_report_2011_EN.pdf.

46 http://www.stt.lt/documents/planavimo_dokumenta/STT_report_2011_EN.pdf.

47 Впоследствие Парламентът отхвърли вето на президента.

48 Закон за обществените поръчки, Закон за горите.

49 Информацията за институционалния бюджет е взета от интернет сайта www.viesai.lt, в който са събрани обществено достъпни данни в удобни за ползване формати и са представени тенденциите в течение на времето; за бюджета на ССС, вж.: <http://www.viesai.lt/biudzetai/biudzetu-vaizdavimas/#b15416>.

50 2012 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas (XI-1823) (Закон за одобрението на финансовите показатели на държавния бюджет и общинските бюджети). Текстът може да бъде намерен на: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=415665&p_query=&p_tr2=2.

51 <http://www.15min.lt/en/article/in-lithuania/despite-handcuffed-suspects-and-masked-officers-lithuanian-fbi-fails-to-impress-525-303674#ixzz2NVVz3oAP>.

На друга ключова институция за борба с корупцията, Главната комисия за държавна етика (ГКДЕ), е възложено да наблюдава спазването на стандартите за институционална етика, да регламентира обществените и частните интереси в държавната служба и да контролира някои лобистки дейности. Нейните цели включват прозрачност на дейностите и решенията на държавната администрация, предотвратяване на нарушения на институционалната етика и изграждане на обществено доверие в националните и общинските институции⁵². Ръководителят на комисията се номинира от председателя на Парламента и се одобрява от Парламента. Председателят на Върховния съд, министър-председателят, председателят на Парламента и председателят на Сдружението на общините номинират по един член на ГКДЕ за срок от пет години. Веднъж годишно Комисията се отчита пред Парламента.

Длъжностните лица в публичния сектор трябва да подават годишна декларация за конфликт на интереси и някои от декларациите се публикуват на интернет сайта на ГКДЕ. Но ГКДЕ не разполага с достатъчен капацитет, за да изпълнява мисията си във връзка с мониторинга, анализа и проследяването на заключенията. В доклада за дейността си от 2011 г. Комисията посочва, че малкият ѝ бюджет е ограничил способността ѝ да изпълнява своите задачи. Бюджетът на ГКДЕ беше приблизително 320 000 евро през 2010 г., 400 000 евро през 2011 г. и 2012 г. и 390 000 евро през 2013 г.⁵³. В доклада си от 2012 г. ГКДЕ отбеляза, че не може да осигури спазването на законите за конфликт на интереси и лобиране и да разследва нарушения без по-голямо участие на други национални и общински институции⁵⁴. През 2012 г. Комисията проведе 263 разследвания и взе 105 решения спрямо 244 разследвания и 85 решения през 2011 г.⁵⁵. През 2012 г. в 44 от решенията на Комисията е открито нарушение на длъжностно лице в публичния сектор, с 31 решения разследваното лице е възстановено на предишната си длъжност, а 24 разследвания са прекратени поради недостатъчно доказателства.

Заключение на ГКДЕ за конфликт на интереси доведе до подаване на оставка от страна на министър. При друг случай кмет, за когото ГКДЕ откри, че е в конфликт на интереси, продължи да изпълнява задълженията си.

Правилата за публикуване на декларациите за конфликт на интереси се промениха многократно. От юли 2013 г. правилата изискват публичност за договори на стойност над 2900 евро, като действителната стойност може да не бъде оповестена⁵⁶. През август 2013 г. председателят предложи изменения, с които всички декларации да станат публично достояние. През октомври 2013 г. Върховният административен съд реши, че длъжностните лица в публичния сектор трябва да подават нова декларация, само ако нови обстоятелства биха могли да окажат въздействие върху решения, свързани с техните задължения⁵⁷.

52 ГКДЕ: <http://www.vtek.lt>.

53 Пак там, стр. 184; 2013 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas (XII-65) http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=440373&p_query=&p_tr2=2; 2012 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas (XI-1823). http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=415665&p_query=&p_tr2=2.

54 Доклад за дейността на ГКДЕ.

55 Главна комисия за държавна етика (2013 г.), 2012 m. VTEK veiklos ataskaita, cnp. 4. http://www.vtek.lt/vtek/images/vtek/Dokumentai/Apie_mus/ataskaitos_seimui/VTEK_2012_metu_ataskaita.pdf.

56 *Privačių interesų deklaracijų pildymo, tikslinimo ir pateikimo taisyklės* http://www.vtek.lt/vtek/index.php?option=com_content&view=article&id=364&Itemid=32.

57 Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (2013), *LVAT pateikė išaiškinimą dėl pareigos patikslinti privačių interesų deklaraciją* <http://www.lvai.lt/lt/naujienos/visos-naujienos/lvat-pateike-isaiskinima-3ycj.html>.

ГКДЕ не се занимава с конфликти на интереси на длъжностни лица на изборна длъжност. Парламентарната комисия по етика и процедури анализира декларациите, подадени от членовете на парламента и им дава консултации как да избягват конфликти на интереси. Народните представители могат да бъдат предупредени, ако не следват препоръките, направени от Комисията. Няма въведен ефективен механизъм за наблюдение на потенциални нарушения⁵⁸.

Недостатъци в системата за решаване на конфликти на интереси, в които са замесени членове на парламента, бяха изтъкнати в случая с народен представител, който беше член на министерски комитет и освен това беше ръководител на организация, получила договор от същото министерство. ССС сезира парламента и Главната комисия за държавна етика, която няма правомощия да разследва народни представители. Парламентарната комисия по етика и процедури издаде акт на народния представител затова, че не е декларирал частните си интереси в нарушение на Закона за съвместяване на обществените и частните интереси в държавната администрация.

Финансиране на политическите партии

Според GRECO правната рамка, създадена със Закона за финансирането и финансовия контрол на политическите партии и политическите кампании⁵⁹ от 2004 г., предлага подробни регламенти и определения, широкообхватен списък на субектите на политически кампании и тяхната отговорност, разпоредби, насочени към финансова прозрачност, пределни стойности на разходите по кампаниите, механизъм за контрол и санкции. GRECO обаче отбеляза, че е необходимо по-строго правоприлагане, за да се открият сенчесто финансиране и дарения чрез трети лица и да се гарантира спазването на сроковете за публикуване на списъка с дарители⁶⁰. Според проучването на Евробарометър от 2013 г., 17% от интервюираните посочват, че има достатъчно прозрачност и надзор над финансирането на политическите партии (средната стойност за ЕС е 22%)⁶¹.

По препоръка на GRECO през 2010 г. властите предложиха на политическите партии насоки и обучение по правилата за финансиране. Литва постигна напредък и в регламентирането на структури, които не са пряко свързани с политически партии. Затегнати бяха правилата за процедирането с недопустими дарения, неизползваните средства за кампании и приноса в натура. Допълнителни изменения засилиха ролята на касиерите на кампаниите за контролиране на приходите и разходите. Литва отдаде водеща роля в надзора на политическото финансиране на Централната изборна комисия (в сътрудничество с правоприлагащите органи), давайки ѝ правомощия да разследва нарушения на процедурните правила или неподаване на документи. Допълнителни реформи укрепиха изискванията за независимостта на одиторите, които заверяват сметки на партии и кампании. Освен това Литва завиши и направи по-ясни санкциите за нарушаването на разпоредбите за финансиране на партии и кампании⁶². GRECO обаче отбеляза необходимостта от допълнителни усилия, за да се гарантира

58 Palidaukaitė, J. и J. Baltrimas (2012 г.), стр. 50-51.

59 Закон за финансирането и финансовия контрол на политическите партии и политическите кампании, приет на 23 август 2004 г.

60 http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3%282008%2910_Lithuania_Two_EN.pdf.

61 Специално проучване на Евробарометър № 397 от 2013 г.

62 В Парламента беше внесено проектозаконодателство за допълнително повишение на минималната глоба за нарушения в областта на прозрачността на финансирането на партии и кампании.

ефективно прилагане на правилата⁶³. Литва изпълни препоръката на GRECO да удължи давностния срок за нарушения във финансирането на политически партии⁶⁴.

През 2011 г. с допълнителни изменения бяха забранени даренията от юридически лица и бяха ограничени даренията от физически лица за периода на кампанията⁶⁵. Все още остават за решаване някои въпроси, свързани с регламентирането на политическата реклама и оценката и декларирането на нефинансовите дарения за партиите⁶⁶. Няма пределна стойност за партийния членки внос или той не се следи ефективно.

В Литва все повече се осъзнава необходимостта от решаване на проблемите с финансирането на политически партии и кампании. Тази загриженост беше изведена на преден план с разкриването на нередности по време на парламентарните избори през 2012 г. По-специално изборите повдигнаха опасения във връзка с купуване на гласове и капацитета на държавните институции за ефективно следене и реагиране на подобни сигнали. Разследванията, свързани с купуване на гласове, накараха Централната изборителна комисия и Конституционния съд да анулират изборните резултати в няколко изборителни района.

Темата за политическото финансиране беше подчертана и в казуса с голяма политическа партия, която беше обвинена, че не е декларирала приходи и разходи в периода от 2004 до 2006 г. През юли 2013 г. беше осъден основателят на партията, който беше депутат в парламента, а на приемника му като партийен лидер беше наложена глоба. Съдебното дело срещу самата партия беше прекратено, след като тя се сля с друга партия под ново име.

Изборите през 2012 г. повдигнаха и други въпроси за степента на скрита политическа реклама и способността на Централната изборителна комисия да упражнява ефективен надзор над нея. Подобни опасения бяха изтъквани нееднократно, с много минимални промени в капацитета за разследване и анализи на Централната изборителна комисия⁶⁷. Очевидното наличие на средства за плащане за подадени гласове и скрита реклама засилва въпросите относно прозрачността на финансирането на партии и кампании.

Обвиненията в купуване на гласове на парламентарните избори през 2012 г. доведоха до изменения с оглед на повишаването на съответните санкции и разширяването на правомощията на правоприлагащите институции⁶⁸. Предстои да се види до каква степен изменените закони ще имат възпиращ ефект за изборни измами в бъдеще.

Здравеопазване

Системата за здравеопазване в Литва е организирана на две равнища: национално и общинско. Министерството на здравеопазването отговаря за регламентирането и общия надзор на здравната система. Общините отговарят за предоставяне на първична медицинска помощ и социални грижи и за дейности, свързани с общественото здраве, и ръководят поликлиники и малки и средни болници.

63 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2011\)7_Lithuania_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2011)7_Lithuania_EN.pdf).

64 http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3%282013%296_Second_Lithuania_EN.pdf.

65 Politinių partijų ir politinių kampanijų finansavimo bei finansavimo kontrolės įstatymo 2, 7, 8, 10, 11, 12, 14, 20, 22, 23, 25, 27, 28 straipsnių pakeitimo ir 16 straipsnio pripažinimo netekusiu galios ĮSTATYMAS [XI-1777]. http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=413830.

66 Mickevičiūtė, N. (2012), Lietuvos nacionalinė atsparumo korupcijai sistema: Vyriausioji rinkimų komisija. B: Čepas (ed.) *Lietuvos atsparumo korupcijai tyrimas*. Вилнюс: Eugrimas, стр. 150.

67 Mickevičiūtė, N. (2012), Lietuvos nacionalinė atsparumo korupcijai sistema: Vyriausioji rinkimų komisija. In: Čepas, A. (ed.) *Lietuvos atsparumo korupcijai tyrimas*. Вилнюс: Eugrimas, стр. 150.

68 Изменения през ноември 2012 г. в Наказателния кодекс, Закона за разследванията по наказателни дела и Закона за Централната изборителна комисия.

Обществените здравни заведения на централно и местно равнище непрекъснато са сред публичните институции, които се възприемат като най-корумпирани в Литва⁶⁹. Посветеното на корупцията проучване на Евробарометър от 2013 г. показва, че в Литва здравеопазването остава сред секторите, които са най-уязвими на корупция⁷⁰. Докато 29% от литовските интервюирани посочват, че от тях се е очаквало или е било поискано да платят подкуп, в 21% от случаите тези практики са били свързани със сектора на здравеопазването, което е вторият по големина процент в ЕС (спрямо средна стойност за ЕС от 2%). Тези данни отразяват дела на хората, които са били в контакт с обществени здравни заведения. Същият процент (21%) от литовските интервюирани, които са били в контакт с обществени здравни заведения, са признали, че са извършили допълнително плащане или са дали ценен подарък на медицинска сестра или лекар или са направили дарение на болница. Близко 32% са посочили, че са направили това преди предоставянето на здравни грижи, докато 38% са извършили плащанията или са дали подаръци след предоставянето на грижите.

В отговор на тези тревоги, националната антикорупционна програма за периода 2011-2014 г. обхваща и въпроса за корупцията в здравеопазването. В програмата има цял раздел, посветен на антикорупционните мерки в здравната система, които имат за цел намаляване на процента неофициални плащания и действия, свързани с обществените поръчки. Програмата предвижда мерки, които допълнително изясняват мандата и процедурите за назначаване на ръководния състав на здравните заведения и действия, целящи да повишат обществената осведоменост за услугите в здравеопазването и съответните разходи, включително чрез реклами. Въпреки това програмата не излага подробна стратегическа линия на действие за последователна реакция на причините за корупцията в този сектор. Доклад на Министерството на здравеопазването от юни 2013 г. относно състоянието на здравеопазването в Литва включваше специален раздел, посветен на корупцията⁷¹. От август 2013 г. пациентите могат да искат информация относно действителната стойност на лечението им — стъпка, породена отчасти от стремеж за намаляване на корупцията⁷².

Макар че предлагането, обещаването или даването на какъвто и да е подарък на лекари или приемането на подаръци от тях не е разрешено в литовското законодателство, обществената запознатост и тълкуване на тези разпоредби силно се различава, което води до цялостен климат на толерантност спрямо неофициалните плащания в този сектор. За да разреши този въпрос, Сдружението на литовските студенти по медицина популяризира инициатива, която цели да насърчи лекарите открито да обявят, че не се нуждаят от подаръци от пациенти, за да изпълняват своите задължения. През 2013 г. в инициативата се включиха 16 здравни заведения от 5 града спрямо 10 заведения от 2 града през 2011 г.

Рисковете от корупция в рамките на системата на здравеопазването засягат и обществените поръчки, като се имат предвид доста слабите механизми за контрол над процеса на обществени поръчки. Тези слабости бяха отчетени в Националната антикорупционна програма за периода 2011-2014 г. В нея е включена мярка, която цели да намали равнищата на корупция в независимите обществени покупки на лекарства. Програмата цели също да повиши дела на обществените търгове (60 % през 2011 г.;

69 Литовска карта на корупцията от 2011 г.: http://www.stt.lt/documents/soc_tyrimai/Korupeijos_zemelapis.pdf.

70 Специално проучване на Евробарометър № 397 от 2013 г.

71 Lietuvos Respublikos Sveikatos apsaugos ministerija (2013), Sveikatos priežiūros sistemos analizės ir vertinimo ataskaita http://www.sam.lt/go.php/lit/Veiklos_ataskaitos/660.

72 Национална здравноосигурителна каса, *Naujovė: nuo šiol pacientams bus teikiama informacija, kiek kainavo jų gydymas* <http://www.vlk.lt/info/item/id/2126>.

65 % през 2012 г.; 68 % през 2013 г. и 71 % през 2014 г.) чрез по-голям дял здравни заведения, които ги използват (30 % през 2011 г.; 50 % през 2012 г.; 70 % през 2013 г.; 90-95 % през 2014 г.) посредством Централната организация за закупуване⁷³.

От 2010 г. като добра практика с цел намаляване на рисковете от корупция във фармацевтичната индустрия от аптеките се изисква да представят на екрани сравнителна ценова информация. Освен това значителен брой фармацевтични компании се присъединиха към Литовския етичен кодекс за маркетинг на лекарства, който беше приет през 2006 г. и изменен през 2012 г. В него се предлагат правила и насоки за прозрачност при контактите между индустрията и доставчици на медицински услуги или организации на пациенти, както и за спонсорство на научни прояви.

3. БЪДЕЩИ ДЕЙСТВИЯ

Литва демонстрира ангажираност за превенция и борба с корупцията, включително посредством всеобхватна правна рамка. Предизвикателството е да се приложат на практика съответните разпоредби и да се насърчи признаване на тяхното значение и обосновка, за да може да се противодейства както на дребната корупция, така и на тази по високите етажи. Допълнителното укрепване на независимостта и ефективността на антикорупционните институции би спомогнало за преодоляване на предизвикателствата в обществените поръчки, финансирането на политическите партии и здравеопазването.

Следните аспекти се нуждаят от допълнително внимание:

- Оценка на капацитета за наблюдение на **Службата за обществените поръчки** и издигането на по-големите казуси като приоритет, както и разработването на допълнителен инструмент за превенция сред възложителите с цел разкриване на корупция на различните етапи на обществените поръчки, с акцент върху местното равнище и сектора на **здравеопазването**. Разработване на целенасочена стратегия срещу неофициалните плащания в здравеопазването, изграждане на механизми за контрол с необходимите правомощия, обучение и оперативна независимост.
- Анализиране на ефективността на **Специалната следствена служба (ССС)** с акцент върху броя предявени обвинения и сериозността на случаите, за да се установят потенциални области на подобрене, включително координация с други институции и проактивност в разследването на корупция на високо равнище.
- Укрепване на **Главната комисия за държавна етика**, подобряване на методологията за проверка на декларациите за конфликт на интереси от длъжностни лица на изборна длъжност и назначени длъжностни лица, мониторинг на нарушенията и налагане на възпиращи санкции.
- Гарантиране, че **политическите партии** предоставят навременна и подходяща информация за източниците си на **финансиране**, укрепване на мониторинга на партийни разходи и приходи, включително членския внос, и оценка на капацитета за наблюдение на Централната избирателна комисия.

73 Nacionalinės kovos su korupcija 2011–2014 metų programos įgyvendinimo priemonių planas ir jo vykdymo iki 2012 m. gruodžio 31 d. Ataskaita, p. 19-21: http://www.stt.lt/documents/nkkp/NKKP_vykdyimo_iki_2012-12-31_atask_pildymui.pdf.