



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 3.2.2014 г.
COM(2014) 38 final

ANNEX 8

ПРИЛОЖЕНИЕ

ГЪРЦИЯ

към

Доклада на ЕС за борбата с корупцията

ГЪРЦИЯ

1. ВЪВЕДЕНИЕ - ОСНОВНИ ХАРАКТЕРИСТИКИ И КОНТЕКСТ

Правна уредба в областта на борбата с корупцията

Стратегически подход. В края на 2012 г. работната група на Европейската комисия и гръцките власти постигнаха съгласие по Пътна карта за борба с корупцията като основа за цялостна национална стратегия.¹ Въз основа на тази стъпка в началото на 2013 г. гръцките власти постигнаха съгласие по национална стратегия за борба с корупцията, включително план за действие.² Така беше преодоляна една дългогодишна празнина и беше отбелязана важна стъпка към справяне с породените от корупцията предизвикателства в страната и задоволяване на потребността от адекватна координация на политиките в тази област. Назначен беше национален координатор за борбата с корупцията, чиято задача е да наблюдава изпълнението на плана за действие.³

Нормативна уредба. Гръцкото законодателство в областта на наказателното право обхваща всички форми на престъпления във връзка с корупция и търговия с влияние, които попадат в обхвата на правните инструменти на Съвета на Европа за борба с корупцията. В приложното поле на наказателноправните разпоредби относно престъпленията във връзка с корупция попадат всички служители на изборни длъжности и назначени служители, както и всички други служители, заемащи публични длъжности. При все това, както отбелязва Групата държави срещу корупцията към Съвета на Европа (GRECO), тази „правна рамка е прекалено сложна и разпръсната из Наказателния кодекс, други национални закони и различни закони за ратифициране на международни инструменти“, което може само да се отрази на нейното прилагане. Освен това законодателните актове, които предвиждат инкриминация на свързаните с корупция правонарушения изглеждат непоследователни, по-специално по отношение на разпоредбите за активния и пасивния подкуп и търговията с влияние.⁴ ОИСП също прикани за по-нататъшно усъвършенстване на правилата относно подкупването на чужди длъжностни лица и отговорността на юридическите лица.⁵ По-голямата част от предприетите досега антикорупционни мерки, законодателни или други, са откъслечни и разкриват необходимостта от по-последователен подход. През август 2013 г. GRECO публикува своя втори междинен доклад за съобразяване с препоръките, в който се заключава, че три години след отправянето на 27 препоръки относно инкриминацията на деяния и финансирането на партии само една е била изпълнена по задоволителен начин.⁶ Правителството е подготвило проект за законодателство с цел преодоляване на настоящите недостатъци и осигуряване на безпроблемно прилагане на съществуващите наказателноправни разпоредби.⁷ Междувременно, с цел справяне с най-неотложните проблеми, през пролетта на 2013 г. бяха приети изменения в Наказателния кодекс за увеличаване на размера на наказанията за престъпленията активен и пасивен подкуп и подкуп на съдия.⁸

¹ http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/pdf/roadmap_en.pdf

² Национален план за действие на Гърция за борба с корупцията:
http://www.ministryofjustice.gr/site/LinkClick.aspx?fileticket=KyH_7RZiUPg%3D&tabid=64.

³ За повече подробности виж проблеми, които са на фокус, раздела за цялостния стратегически подход към корупцията.

⁴ [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2012\)10_Greece_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2012)10_Greece_EN.pdf).

⁵ <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/Greecephase3reportEN.pdf>

⁶ [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2013\)13_Interim_Greece_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2013)13_Interim_Greece_EN.pdf).

⁷ Намерението е всички свързани с корупция правонарушения да бъдат включени в Наказателния кодекс.

⁸ Закон № 4139 от 2013 г.

Институционална рамка. Институционалната рамка за борба с корупцията също е усложнена, като в нея са включени генералният инспектор на публичната администрация,⁹ специализираните ведомствени органи или отдели за проверка в рамките на агенциите и министерствата, службата на генералния държавен комисар,¹⁰ отделът за финансови и икономически престъпления (SDOE), наскоро създадените в Атина и Солун специализирани служби на прокуратурата по въпросите на корупцията, службата на прокуратурата по въпросите на финансовите и икономическите престъпления, независимият орган за борба с изпирането на пари, звеното за вътрешни работи на гръцката полиция, върховната сметна палата и омбудсманът. Недостатъчната степен на сътрудничество между агенциите предизвиква безпокойство относно способността на тази рамка да реагира по ефективен начин на породените от корупцията предизвикателства. В отговор на това безпокойство в средата на 2013 г. беше назначен национален координатор за борбата с корупцията.¹¹

Правоприлагане и съдебна власт. Неотдавна съдебната власт предприе стъпки за подобряване на своите резултати по отношение на корупцията. Неотдавнашните дела срещу високопоставени лица разкриха тенденция към по-ефективно разглеждане на делата за корупция от страна на съдилищата и налагане на сурови присъди. В допълнение към службата на главния прокурор Гърция създаде две специализирани прокурорски служби за борба с корупцията: прокурорската служба по въпросите на икономическите престъпления, създадена през 1997 г.¹² и прокурорската служба по въпросите на престъпления, свързани с корупция (създадена през 2011 г.).¹³ През първата половина на 2013 г. беше въведена допълнителна специализация на служби на прокуратурата по въпросите на корупцията, като бяха създадени нови специализирани прокурорски служби за борба с корупцията, натоварени с надзора и координацията на разследванията за корупция. Две такива специализирани служби бяха създадени в Атина и Солун — съдебните райони с най-голям брой сложни дела за корупция.¹⁴

Проучване на общественото мнение

Изследване на нагласите. Според специалното проучване на Евробарометър през 2013 г., посветено на корупцията¹⁵, 99% от анкетиранияте гърци считат корупцията за широко разпространен проблем в своята страна (средна стойност за ЕС: 76%), като 63% са убедени, че корупцията засяга всекидневния им живот (средна стойност за ЕС: 26%), а 80% смятат, че протежирането и корупцията спъват бизнес конкуренцията в Гърция (средна стойност за ЕС: 69%). 95% от гърците заявяват, че съществува корупция на регионално и местно равнище (средна стойност за ЕС: 77%). 93% смятат, че подкупът и използването на връзки често са най-лесният начин за получаването на обществена услуга (средна стойност за ЕС: 73%). В по-голямата част от случаите това са най-високите стойности в ЕС.

Личен опит в областта на корупцията. 7% от участвалите в проучването на Евробарометър от 2013 г. гърци признават, че през последните 12 месеца им е поискан

⁹ Натоварен с наблюдението и координацията на осъществяването на функциите на публичната администрация и работата на органите/звената, извършващи проверки.

¹⁰ Независим орган, компетентен за надзора над всички държавни органи за финансови проверки и над генералния инспектор на публичната администрация при случаи, свързани с отнемане на незаконно придобито имущество въз основа на несъществуващи или неверни декларации за имуществено състояние от страна на служители в публичната администрация.

¹¹ Виж също проблеми, които са на фокус, раздела за цялостния стратегически подход към корупцията.

¹² Член 17А от Закон 2523/1997.

¹³ Закон 4022/2011.

¹⁴ Закон № 4139 от 2013 г.

¹⁵ Специално издание 397 на Евробарометър, 2013 г.

или от тях се е очаквало да дадат подкуп за получаването на услуги (средна стойност за ЕС: 4%).

Проучване сред представителите на бизнес средите Според проучване сред представителите на бизнес средите, проведено от Евробарометър,¹⁶ 89% от представителите на стопанския сектор в Гърция (средна стойност за ЕС: 73%) и 80% от анкетираните сред широката общественост (средна стойност за ЕС: 69%)¹⁷ смятат, че протезирането и корупцията спъват бизнес конкуренцията в Гърция. 92% от предприятията считат, че подкупът и използването на връзки често са най-лесният начин за получаването на определени обществени услуги (средна стойност за ЕС: 69%). 66% от предприемачите (средна стойност за ЕС: 43%) смятат, че корупцията е проблем за бизнес дейността на компанията им в Гърция, а 67% считат покровителството и непотизмът за пречка (средна стойност за ЕС: 41%).

Контекст

Икономически контекст. Счита се, че дребната корупция „струва“ на Гърция 554 милиона евро през 2011 г.¹⁸ През 2011 г. генералният инспектор на публичната администрация отбелязва, че корупцията е широко разпространена сред органите на местната власт, планирането в областта на околната среда и урбанизма, транспорта, благоустройството и услугите в общественото здравеопазване.¹⁹ Въвеждането на ефективни политики за борба с корупцията, реформата на съдебната система и публичната администрация, включително в областта на обществените поръчки, и изпълнението на стратегия за борба с корупцията при съвместно финансирани проекти на ЕС са сред ангажиментите на Гърция съгласно Меморандума за разбирателство относно икономическата и финансовата политика.²⁰ Работната група на Европейската комисия, която предоставя техническа подкрепа на Гърция, в тясно сътрудничество със съответните служби на Комисията, предлага помощ за реформите в тези сфери.²¹ Като част от плановете за икономическо възстановяване Гърция е поела ангажимент за мащабна приватизация на правителствени активи. В този контекст, с оглед на намаляване на свързаните с корупцията рискове, съществено значение имат независимият надзор и сериозните гаранции за противодействие на корупцията.²²

Частен сектор. Според глобалния индекс за конкурентоспособност на Световния икономически форум за 2013—2014 г. Гърция заема 91-во място от 148 държави с ниски показатели по отношение на протезирането в решенията на представителите на правителството и отклоняването на публични средства.²³ Гърция транспонира всички разпоредби на Рамково решение 2003/568/ПВР по отношение на определението за активна и пасивна корупция в частния сектор и разпоредбите относно наказанията, приложими за физически и юридически лица, и отговорността на юридическите лица.²⁴ Що се отнася до практиката обаче ОИСР заключи, че в някои сфери Гърция не е приложила конвенцията на ОИСР за борба с подкупването. По-специално организацията изрази загриженост относно ограничената способност на Гърция да установява случаи на

¹⁶ Експресно проучване Евробарометър № 374, 2013 г.

¹⁷ Специално издание 397 на Евробарометър, 2013 г.

¹⁸ Национално проучване за корупцията в Гърция, ТИ Гърция, 2011 г. В това проучване се съдържа и информация за размерите на подкупите, напр. до 20 000 евро за уреждане на одит на финансови отчети, между 40 и 500 евро за получаването на свидетелство за правоуправление или от 200 до 8 000 евро за издаването на разрешително за строеж. (<http://en.transparency.gr/Press.aspx?page=27&code=PressRelease&article=326>).

¹⁹ Генерален инспектор на публичната администрация (2011 г.) *Годишен доклад на генералния инспектор на публичната администрация за 2010 г.*: <http://www.gedd.gr/news.php?article=85>.

²⁰ http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2013/pdf/ocpl48_en.pdf

²¹ http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/taskforce-greece/index_en.htm.

²² http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/pdf/roadmap_en.pdf.

²³ http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2013-14.pdf

²⁴ COM(2011) 309 окончателен, втори доклад за прилагане на Рамково решение 2003/568/ПВР от 6 юни 2011 г.: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0309:FIN:EN:PDF>.

подкупване на чужди длъжностни лица, като посочи провала да се разследва незабавно съществен случай на корупция на чуждо длъжностно лице и непредоставянето на навременна информация за усилията за борба с подкупите.²⁵

Подаване на сигнали за нередности. Гърция не разполага със специализирано законодателство за защита на лицата, подаващи сигнали за нередности както в публичния, така и в частния сектор. Общите разпоредби на трудовото право срещу несправедливо уволнение и недискриминационно отношение към служителите са приложими и за лицата, подаващи сигнали за нередности. Както GRECO, така и ОИСР подчертават, че настоящата рамка за защита на лицата, подаващи сигнали за нередности в Гърция е недостатъчна. Министерството на финансите, генералният инспектор на публичната администрация и правоприлагащите органи въведоха системи за анонимни сигнали за корупция, които през последните години станаха много популярни. Организации на гражданското общество също проведоха инициативи за подаване на информация за подкупи и корупционни практики.²⁶ Освен това няколко действащи на международно равнище гръцки компании разработиха канали за подаване на сигнали за нередности като част от своята обща рамка за поведение и борба с корупцията.²⁷ Понастоящем правителството работи по проекти за законодателни актове относно всеобхватни договорености за защита на лицата, подаващи сигнали за нередности, както е предвидено в националния план за действие за борба с корупцията.²⁸ Подаването на сигнали за нередности ще бъде изведено на преден план и като част от цялостната реформа на данъчната администрация според договореното съгласно Меморандума за разбирателство относно икономическата и финансовата политика.²⁹

Прозрачност при лобиране. Лобирането не е правно уредено в Гърция. Не съществуват конкретни задължения за регистриране на лобистите или за подаване на информация за контакти между служители на публичната администрация и лобисти.

Медии. Вследствие на негативна тенденция, която я поставя в категорията на страните, в които печатът се счита за „частично свободен“, Гърция получи слаб резултат според индекса на Фрийдъм Хаус „Свобода на печата“ за 2013 г.³⁰ Икономическата немощ и избирателното прилагане на нормативната рамка направиха гръцките медии особено уязвими спрямо евентуален неправомерен натиск.³¹

2. ПРОБЛЕМИ, КОИТО СА НА ФОКУС

Цялостен стратегически подход към корупцията

Гърция започна да предприема по-цялостен подход за справяне с корупцията. Както изтъква GRECO, гръцкото законодателство все още е „прекалено усложнено“.³² Към това се добавя ниска степен на правоприлагане и фактът, че голям брой институции понякога разполагат с припокриващи се компетентности в рамките на политиките за борба с корупцията, като същевременно оценките на риска сякаш не са повсеместна практика за набелязването на бъдещи целенасочени действия. В структурата на отдела за финансови и икономически престъпления (SDOE), който се отчита пред Министерството на финансите, е включен командирован прокурор с оглед на осигуряването на по-тясно

²⁵ <http://www.oecd.org/daf/briberyininternationalbusiness/Greece%20Phase%203%20Report%20WEB.pdf>

²⁶ <http://www.edosafakelaki.org/> or <http://www.teleiakaipavla.gr/>.

²⁷ <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/Greecephase3reportEN.pdf>, p.33.

²⁸ Гръцки национален план за действие за борба с корупцията:
http://www.ministryofjustice.gr/site/LinkClick.aspx?fileticket=KyH_7RZiUPg%3D&tabid=64.

²⁹ http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2013/pdf/ocp148_en.pdf.

³⁰ <http://www.freedomhouse.org/report-types/freedom-press>.

³¹ <http://www.mediadem.eliamep.gr/wp-content/uploads/2012/01/Greece.pdf>

³² [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2009\)9_Greece_One_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2009)9_Greece_One_EN.pdf)

сътрудничество между двете служби. Специално внимание следва да се отдели на координацията между неотдавна създадените специализирани прокурорски служби по въпросите на корупцията, SDOE и редовните прокурорски служби. През юни 2013 г. правителството обяви сливането на службата на генералния инспектор на публичната администрация и органа на инспекторите на публичната администрация в общо образувание, с което да се намали застъпването в дейността и функциите на различните агенции за борба с корупцията.³³

Добра практика: прозрачност при вземането на решения от публичната администрация и публикуване на сключените договори

Приет през 2010 г. закон задължава всички публични институции да публикуват онлайн своите решения, включително решенията си, свързани с обществени поръчки.³⁴ От 1 октомври 2010 г. всички публични институции, регулаторни органи и органи на местното управление са длъжни да публикуват решенията си в интернет чрез програма „Яснота“ (diavgeia - διαβύεια).³⁵ Решенията на публичните субекти не могат да бъдат изпълнявани, ако не са качени на уебсайтовете на тази програма. От това задължение са освободени само решенията, съдържащи чувствителни лични данни и/или информация, отнасяща се до националната сигурност. Всеки документ съдържа електронен подпис и автоматично получава уникален номер. При несъответствие между текста, публикуван в Държавен вестник, и този на уебсайтовете по програма „Яснота“, последният се ползва с предимство. Сключените договори за обществени поръчки също се публикуват. Не е налице готова информация относно наблюдението над изпълнението на договорите за обществени поръчки, но тази информация може да бъде получена въз основа на законодателството в областта на свободата на информацията.

Освен предизвикателствата, свързани с координацията между институциите, механизмите за вътрешен контрол в рамките на публичната администрация изглежда също създават проблеми, които се отразяват на доброто осъществяване на политиките за борба с корупцията и за спазване на почтеността. Механизмите за вътрешен контрол в рамките на държавните служби се оказаха неефективни, като причиняват съществени забавяния във функционирането на системата. Към август 2012 г. се съобщава за 5000 висящи дела пред дисциплинарните съвети към гръцките министерства и публични институции (напр. обществени болници, държавни университети и др.)³⁶ По-голямата част от държавните служители, обвинени в нарушаване на кодекса на държавния служител, бяха оправдани: през 2011 г. едва 17 от 157 държавни служители, чиито дела бяха проверявани от дисциплинарните съвети, бяха в крайна сметка освободени от работа.³⁷ Данните към средата на 2013 г. сочат, че към същия този момент 91 гръцки държавни служители са били освободени от работа за дисциплинарни нарушения, а делата на други 2000 служители все още са били висящи.³⁸

През 2012 г. бяха приети изменения на кодекса на държавния служител, за да се осигури провеждането на по-бързи и по-прозрачни дисциплинарни производства.³⁹ С измененията беше променен съставът на дисциплинарните съвети, които по старите правила се състояха от трима висши държавни служители и двама членове на

³³ Сливането на двете институции официално бе уредено през юни 2013 г. от министерството на административната реформа: <http://www.opengov.gr/minreform/wp-content/uploads/downloads/2013/06/systash.pdf>.

³⁴ Закон № 3861 от 2010 г.

³⁵ <http://diavgeia.gov.gr/en>.

³⁶ Onishenko, C. (2012), Пет хиляди висящи дисциплинарни решения /Five thousand pending disciplinary decisions/, He Kathimerini, 9/08/2012.

³⁷ Пак там.

³⁸ Пак там.

³⁹ Закон № 4067 от март 2012 г.

синдикатите. По новите правила в съветите се включват съдии, за да се гарантира по-голяма безпристрастност. В началото на 2013 г. бяха приети разпоредби за ускоряване на хода на дисциплинарните процедури⁴⁰, като бе поет ангажимент за отдаване на приоритет на освобождаването от работа на държавни служители, срещу които са постановени дисциплинарни решения поради корупционни практики или некомпетентност. В средата на 2013 г. министърът по въпросите на административната реформа и електронното управление също пое ангажимент за предприемането на съответни мерки. В резултат на това между юли и септември 2013 г. 226 държавни служители бяха освободени от работа по причини от дисциплинарен характер (тук са включени и случаи, при които са повдигнати обвинения в престъпления).

В средата на 2013 г. започна съдебно производство след твърдения, че служители в държавна агенция за социална сигурност са били замесени в длъжностно присвояване на средства за социално подпомагане в периода 2003—2012 г. Освен това през последните години лекарски комисии извършиха на регионално и местно равнище редица периодични проверки относно средствата за социално подпомагане, за да се преценят първоначалните основания от медицински характер, поради които на определени бенефициери са били отпуснати средства за социално подпомагане. След извършването на една от тези периодични проверки на регионално равнище се разкри, че 66 % от жителите на малък остров, получаващи средства за социално подпомагане поради слепота, в действителност не страдат от слепота. Пред приключване е пълна преоценка на тези средства за социално подпомагане на национално равнище.

Комисията обяви резерви относно финансовите средства от ЕС за Гърция за периода 2007—2013 г. след като служители, управляващи фондове в министерството на развитието бяха заподозрени в изнудване преди одобряването на проекти. Гръцката полиция извърши няколко ареста, а на национално равнище се провежда разследване по подозрения в корупция. Европейската комисия изготви план за действие за Гърция, за да се гарантира, че разходите в миналото и настоящите разходи са законосъобразни, редовни и отговарят на условията. Министърът на развитието замени служителите, за които имаше подозрения, че са замесени в този случай.⁴¹ След задоволителното изпълнение на плана за действие Комисията оттегли през 2013 г. резервата, свързана с опазване на доброто си име.

С цел разработване на по-последователен подход спрямо проблема с корупцията в пътната карта за борба с корупцията, изготвена през 2012 г. от работната група за Гърция на Европейската комисия⁴², бяха набелязани следните приоритети: приемане на цялостна национална стратегия за борба с корупцията; укрепване на координацията и на обмена на информация между институциите, включително чрез назначаването на национален координатор; и укрепване на финансовите разследвания и наказателните преследвания за корупция, по-специално в секторите, отличаващи се с висок риск. Посочени бяха и законодателни мерки, насочени към по-ефективна превенция и установяване на корупция. Борбата с корупцията присъства и в плановете за засилване на борбата с незаконното полагане на труд и за повишаване на ефективността на инспекцията по труда — области, в които програмата за реформи приканва към по-строги механизми за борба с измамите и корупцията.

Вследствие на препоръките в пътната карта през май 2013 г. правителството назначи с петгодишен мандат национален координатор за борбата с корупцията, който се отчита пред министър-председателя и парламента. През април 2013 г. парламентът прие закон, с който се създава национален координационен комитет, който обхваща всички имащи

⁴⁰ Т. нар. „закон омнибус“, приет през април 2013 г.

⁴¹ Около 100 държавни служители.

⁴² http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/pdf/roadmap_en.pdf.

отношение публични институции и правоприлагащи органи, както и омбудсмана, и консултативен орган (включително организации на гражданското общество и международни организации).⁴³

Въз основа на водещите аспекти на пътната карта гръцките власти изготвиха национална стратегия за борба с корупцията, включително план за действие, по който през януари 2013 г. бе постигнато съгласие сред съответните агенции и правоприлагащи органи в Гърция.⁴⁴ Отговорен за координацията при изпълнението на плана за действие е националният координатор за борба с корупцията. Отсъствието на яснота при процедурата по приемането може да породи някои въпроси относно устойчивостта на ангажиментите на правителството и парламента спрямо стратегията.⁴⁵

Планът за действие обхваща периода 2013—2015 г. и в него се предвижда разработването на способности за оценка на риска. Сред целите му са: ефикасно политическо лидерство в борбата с корупцията; задоволяване на нарасналите искания на обществото за отчетност; нетърпимост към корупционните практики; ефикасно правоприлагане и по-строго спазване на правилата; отчетност на публичните и частните органи. Приблизително 70 % от предвидените мерки, включително създаването на специализирана служба на прокуратурата за борба с корупцията и други законодателни мерки, насочени към процедури с наказателноправен характер, поставят акцент върху правоприлагането. По-слабо разработени са превантивните мерки. В планът за действие не са включени измерими индикатори или целеви показатели. Отсъстват прогнозни данни за необходимите за изпълнението на плана ресурси. Понастоящем въвеждането на доста голяма част от предвидените в плана за действие мерки е започнало, като само няколко вече са напълно въведени.

Финансиране на политическите партии

Законодателната и оперативната рамка на Гърция относно финансирането на политическите партии и изборителните кампании все още е недоразвита. Общественият нагласи разкриват допълнителна загриженост в тази област. Специалното проучване на Евробарометър през 2013 г., посветено на корупцията, разкрива, че 86 % от гърците (най-висок процент в ЕС) считат, че финансирането на политическите партии не е достатъчно прозрачно и наблюдавано (средна стойност за ЕС: 67%).⁴⁶ Освен това с течение на времето финансирането на политическите партии в Гърция се свързва с различни твърдения за корупция или незаконно финансиране. При един такъв случай се касаеше за твърдения за незаконни плащания, извършени от чуждестранна компания в полза на служители на две политически партии, управлявали в периодите 1996—2004 г. и 2004—2009 г., вероятно в замяна на възлагането на договори за обществени поръчки. След като гръцката държава изрази претенции, че е претърпяла вреди в размер на повече от 2 милиона евро, през 2012 г. беше постигнато споразумение; наказателното производство все още не е приключило.

Политическите партии в Гърция могат да бъдат финансирани от държавния бюджет, чрез частни дарения и заеми. През 2010 г. беше прието ново законодателство относно разходите на коалициите и кандидатите за участие в местните и регионалните избори и относно контрола върху тези разходи⁴⁷, като се предвидиха тавани за сумите за финансиране и за разходите, както и задължения за коалициите и кандидатите,

⁴³ Закон № 4152 от 2013 г.

⁴⁴ Гръцки национален план за действие за борба с корупцията:
http://www.ministryofjustice.gr/site/LinkClick.aspx?fileticket=KyH_7RZiUPg%3D&tabid=64.

⁴⁵ Планът за действие „официално“ не е приет от правителството или парламента, но по него са постигнали съгласие редица публични институции.

⁴⁶ Специално издание 397 на Евробарометър, 2013 г.

⁴⁷ Закон № 3870 от 2010 г.

участващи в изборите в средно големите и големите общини, да разкриват своите приходи и разходи в централна публична база данни, управлявана от министерството на вътрешните работи, децентрализацията и електронното управление.⁴⁸ Освен това до един месец от обявяването на изборните резултати широк кръг избрани служители на местната власт трябва да представят финансови отчети на Комисията по контрол на разходите и изборните нарушения. Във всеки окръг се създава ад-хок комисия, в която влизат съдии, член на държавния съвет, комисарят на одитния съвет и ръководителят на местната служба на SDOE. Задачата ѝ е да провери финансовото състояние на избраните коалиции и кандидати. Предвидени са санкции, които варират от финансови санкции до лишаване от свобода, в зависимост от тежестта на установените нарушения.

В рамките на парламента е създадена комисия по контрол на разходите и изборните нарушения, в която участват парламентаристи от всички партии (мнозинството от членовете) и трима магистрати. Предстои да се докаже обаче ефективността на тази комисия.⁴⁹ Изготвяният от нея задълбочен анализ на разходите по време на последните парламентарни избори през 2012 г. все още не е готов. Върховната сметна палата не разполага с необходимите правомощия за проверка по същество на финансирането на политическите партии и изборителните кампании.

През юли 2012 г.⁵⁰ и впоследствие през август 2013 г.⁵¹ GRECO отбеляза, че нито една от нейните 16 препоръки в тази област не е била изпълнена. Властите съобщиха, че са подготвени изменения, които обаче не са приети поради нестабилното икономическо и политическо положение. През 2013 г. GRECO отбеляза, че с реформата на законодателството относно изборителните кампании на местно и регионално равнище до известна степен се е повишило равнището на прозрачност, но същевременно изрази разочарование от факта, че напредъкът в подготовката на съществени законодателни изменения, необходими за изпълнението на нейните препоръки в тази област остава бавен.⁵²

Неизпълнените препоръки на GRECO засягат предимно необходимостта от: засилване на гаранциите за проследяване на даренията; гарантиране, че заемите не се използват за заобикаляне на разпоредбите за финансиране на партиите; укрепване на документирането и повишаване на прозрачността на отчетите на партиите; осигуряване на независим одит на политическите партии; укрепване на независимостта, ефикасността и прозрачността на комисията по контрол, натоварена с надзора на финансирането на партиите и изборителните кампании; засилване на надзора на финансовите документи; и укрепване на механизмите за отчет и налагане на санкции. Необходимостта от прозрачност на финансирането на партиите е отразена в пътната карта на работната група за Гърция и в плана за действие за борба с корупцията. Понастоящем правителството работи по проект за законодателство за подобряване на правната рамка за финансирането на партиите.

Наказателно преследване за корупция

Както отбелязва GRECO през 2012 г. ефективното прилагане на закона е спъвано от забавяния при наказателното преследване и произнасянето на присъди за престъпления за корупция.⁵³ Сред възможните причини за неефективното прилагане на закона са отсъствието на ефективни механизми за контрол в публичната администрация и бавната съдебна система. Неотдавна обаче започнаха по-голям брой разследвания по твърдения

⁴⁸ <http://www.ekloges.ypes.gr/diafaneia/index.html>.

⁴⁹ Нейните функции са уредени в Закон 3023 от 2002 г.

⁵⁰ [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2012\)10_Greece_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2012)10_Greece_EN.pdf).

⁵¹ [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2013\)13_Interim_Greece_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2013)13_Interim_Greece_EN.pdf).

⁵² [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2013\)13_Interim_Greece_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2013)13_Interim_Greece_EN.pdf).

⁵³ [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2012\)10_Greece_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2012)10_Greece_EN.pdf).

за корупция на високопоставени лица. Освен това съдилищата наложиха показни наказания лишаване от свобода по няколко дела срещу високопоставени лица, включително по делото срещу бивш министър на отбраната, признат за виновен на първа инстанция по обвинения в подкуп, длъжностно присвояване и пране на пари във връзка с договори в областта на отбраната, както и за неверни декларации за притежаваните от него активи. По друго дело бившият кмет на голям град беше осъден на доживотно лишаване от свобода на първа инстанция по обвинения в длъжностно присвояване. По същото дело присъди получиха и няколко други високопоставени общински служители. Това може да е показател за тенденция към по-решително наказателно преследване и постановяване на осъдителни присъди по дела за корупция.

Положителен аспект, илюстриран при посочените по-горе случаи, е освобождаването от поста или оставката на политика, срещу когото са повдигнати обвинения, още в началото на разследването. При все това не съществуват етични кодекси, приложими за служителите на централно и местно равнище, които заемат изборни длъжности. Съществува само един кодекс за поведение за правителствените служители. Подобни кодекси за поведение на служителите, заемащи изборни длъжности, съпътствани от нормативни разпоредби относно санкции в случаи на нарушения на правилата на етиката, биха укрепили стандартите за почтеност и отчетност и биха осигурили по-широк обхват на санкциите, които нямат наказателноправен характер, за неетично поведение в ущърб на обществения интерес. Това би гарантирало и по-ефективно прилагане на правилата за почтеността посредством самоконтрол, като се вземат предвид особеностите на санкциите, които нямат наказателноправен характер, приложими за служителите, заемащи изборни длъжности в сравнение с други категории служители в публичния сектор (назначени, държавни служители и т.н.).

След неотдавнашните изменения годишният доклад за 2012 г. на отдела за вътрешни работи на полицията разкри повишаване на броя на обвиненията за престъпления, свързани с корупция. Освен това в рамките на правоприлагащите органи бяха въведени системи за анонимни сигнали за предполагаеми престъпления, свързани с корупция, което доведе до значително увеличение на сигналите за евентуални случаи на подкупване на служители в публичния сектор (почти два пъти повече през 2012 г. в сравнение с 2011 г.).⁵⁴

В проучване от 2012 г., поръчано от Европейската агенция за управление на оперативното сътрудничество по външните граници на държавите — членки на Европейския съюз (FRONTEX), са изложени подробности за продължило шест месеца разследване, при което е разкрита група от 7 служители на бреговата охрана и 15—16 цивилни лица, участвали през 2010 г. в контрабанда на цигари от Кипър и Турция за Гърция.⁵⁵ Установена е йерархична подчиненост в рамките на групата, като служителите на бреговата охрана, заемащи най-ниски постове са получавали по 500 евро на пратка, а най-високопоставените служители — по 10 000 евро на пратка. Според проучването нарастването на контрабандата с цигари в Гърция и други страни по източната граница на ЕС след 2009 г. може да е накарало някои натрупали дългове служители да се поддадат на корупция. Въпреки тези случаи реакцията на прокуратурата беше доста слаба: през 2010 г. бяха докладвани едва седем наказателни преследвания, довели до четири освободени от работа лица и налагането на едно дисциплинарно наказание. Наказателните разследвания по подозрения за корупция на високопоставени служители са изправени пред предизвикателства в резултат на усложнения режим на имунитети, най-вече по отношение на министри и бивши министри.

⁵⁴ [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2013\)13_Interim_Greece_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2013)13_Interim_Greece_EN.pdf).

⁵⁵ http://www.frontex.europa.eu/assets/Publications/Research/Study_on_antirruption_measures_in_EU_border_control.pdf

Съгласно гръцката конституция членовете на парламента могат да бъдат обект на наказателно преследване или задържани само след предварителното одобрение на парламента.⁵⁶ Ако до три месеца не бъде взето решение, счита се, че одобрение не е дадено. Не е задължително решението да бъде мотивирано. Когато става дума за министри, бивши министри и държавни секретари,⁵⁷ освен наказателното преследване и задържането, имунитетът обхваща и съдебното разследване, предварителното съдебно разследване или предварителната проверка. За всеки етап на разследването се изисква отделно одобрение от парламента. Единствено парламентът разполага с правомощието да предприема правни действия срещу съответните служители за престъпления, извършени при изпълнение на служебните им задължения. Пак само парламентът има право да спира наказателното преследване. В конституцията е предвидена сложна и ограничена във времето процедура за започването на правни действия в случаите на престъпления, извършени от министри, бивши министри и държавни секретари, с което се създават съществени пречки пред наказателното преследване. Наложеният с тази процедура ограничения се добавят към ограниченията, свързани със сроковете за погасяване по давност, като се предотвратяват наказателноправните действия срещу гореспоменатите лица, освен ако и докато парламентът не даде одобрението си.

Освен това министрите и бившите министри се ползват и от щедър режим на срокове за погасяване по давност, който – в съчетание с продължителните производства – поражда значителни проблеми пред наказателното преследване на корупцията в Гърция.⁵⁸ Давностният срок продължава да тече след постановяването на решенията на първоинстанционния съд; давностният срок може да бъде спряен, но не и прекъснат.⁵⁹ Освен това е в сила абсолютен давностен срок, независимо от хода на производството. И още — министърът на правосъдието може да отложи или спре наказателното преследване на „политически действия“ и на „престъпления, посредством които могат да бъдат разстроени международните отношения на държавата“. ⁶⁰ Към момента обаче тази разпоредба не е била използвана при престъпления за корупция.

GRECO неколkokратно е призовавал за премахване на специалните давностни срокове за министрите и бившите министри. В доклада на групата за съобразяване с препоръките за 2012 г. е включено изявление на гръцките власти, според които това премахване би наложило изменение на конституцията и е неосъществимо в краткосрочен план.⁶¹ На практика действащите разпоредби са предмет на разширено тълкуване от службите на прокуратурата и съдилищата, за да се даде възможност за провеждането на по-ефективни наказателни производства по някои сложни дела.

Конфликти на интереси и разкриване на информация за имущественото състояние

В гръцката конституция са установени конкретни правила за несъвместимостта на функциите на членовете на парламента с широк кръг постове в частния и публичния сектор, включително изпълнителни функции в органите на местната власт.

Конфликтът на интереси беше припознат от гръцкото правителство като проблем, по който трябва да се работи в контекста на реформата на публичната администрация. Като част от ангажиментите си съгласно Меморандума за разбирателство относно икономическата и финансовата политика, министерството на финансите прие кодекс за поведение на собствените си служители, включително данъчната администрация, по

⁵⁶ Член 62 от гръцката конституция.

⁵⁷ Член 86 от гръцката конституция.

⁵⁸ <http://en.transparency.gr/Content.aspx?page=63>.

⁵⁹ Това означава, че максималният период за постановяване на съдебно решение не започва да тече отново.

⁶⁰ [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2009\)9_Greece_One_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2009)9_Greece_One_EN.pdf).

⁶¹ [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2012\)10_Greece_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2012)10_Greece_EN.pdf)

отношение на конфликтите и декларирането на интереси.⁶² Кодекс за поведение, в който са включени разпоредби относно конфликтите на интереси и декларирането на активи, наскоро беше въведен и за администрацията по приходите.

В този контекст, посредством изпълнението на план за действие във всички основни правителствени органи на всички равнища (включително служители на изборни длъжности), с националния план за действие за борба с корупцията се цели разработването на ефективни механизми за превенция, установяване и отстраняване на конфликти на интереси и несъвместимости за всички категории служители в публичния сектор, включително служителите на изборни длъжности. Освен това в плана за действие се предвижда създаването на система за подаване на информация за наличието на конфликти на интереси в публичната администрация.⁶³

Служителите на изборни длъжности и назначените служители спазват стриктна система за разкриване на информация за имущественото състояние, което доведе до наказателни преследвания в някои случаи (виж примера в предишния раздел). Декларациите на министрите и членовете на парламента са общественодостъпни и съдържанието им по принцип се отразява от медиите. При все това проверките не са систематични и резултатите от сътрудничеството между механизмите за вътрешен контрол и правоприлагащите органи за установяване на нарушения на задълженията за разкриване на информация за имущественото състояние са ограничени. Освен това, по отношение на членовете на парламента, проверките на декларациите за притежаваните активи се извършват от парламентарна комисия за контрол, която се състои предимно от депутати и от трима представители на съдебната власт. Ето защо тази система за проверки не може сама да гарантира пълна безпристрастност.

Обществени поръчки

В резултат на икономическата криза делът на обществените поръчки в гръцката икономика напоследък намаля. Обществените поръчки за извършване на строителни работи и за доставки на стоки и услуги в Гърция възлизат на около 8,8 % от БВП през 2011 г.⁶⁴ Стойността на поканите за участие в търгове, публикувани в Официален вестник, възлизат през 2011 г. на 25,4 % от общите разходи за извършване на строителни работи и за доставки на стоки и услуги по обществени поръчки.

Според проучване на Евробарометър от 2013 г., посветено на бизнеса и корупцията, 76 % от анкетираните гърци смятат, че корупцията е широко разпространена при управляваните от националните власти обществени поръчки (средна стойност за ЕС: 56 %), а 94 % смятат същото за обществените поръчки, управлявани от органите на местната власт (средна стойност за ЕС: 60%). По-специално анкетираните заявяват, че при обществените поръчки са широко разпространени следните практики: спецификации, съобразени изцяло с определени компании (81 %); конфликти на интереси при оценяване на офертите (87 %); участие на оферентите в изготвянето на спецификациите (81 %); злоупотреба с процедурите чрез договаряне (75 %); неявно наддаване (73 %); неясни критерии за подбор или оценка (73 %); злоупотреба с извънредните основания за избягване на състезателните процедури (72 %); и промени в договорните условия след сключването на договор (55 %). Това са едни от най-високите стойности в ЕС. Тези показатели, макар и да не са непременно свързани с корупция, разкриват рискови фактори, които повишават уязвимостта към корупция при процедурите в областта на обществените поръчки. Гръцкият закон за обществените поръчки по принцип се отличава със сложен характер, застъпващи се правила и

⁶² http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2013/pdf/ocp148_en.pdf.

⁶³ Стр. 54, http://www.ministryofjustice.gr/site/LinkClick.aspx?fileticket=KyH_7RZiUPg%3D&tabid=64.

⁶⁴ http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/modernising_rules/public-procurement-indicators-2011_en.pdf.

фрагментарен подход. Тези недостатъци повишават рисковете от неефективно прилагане. Въпреки няколко законодателни инициативи,⁶⁵ на тези недостатъци не е обърнато внимание в пълна степен, особено във връзка с фрагментарния надзор, необходимостта от допълнително укрепване на вътрешния и външния контрол и от висока степен на правоприлагане.⁶⁶ Освен това не съществуват показатели за начина, по който евентуалните конфликти на интереси се проверяват систематично по време на процедурите за възлагане на обществени поръчки, особено на местно равнище.

Предвид изложеното по-горе наскоро гръцкото правителство предприе няколко съществени инициативи, някои от които са свързани с неговите ангажименти, изложени в Меморандума за разбирателство за програмата за икономическо възстановяване, сключен с Европейската комисия, Европейската централна банка и Международния валутен фонд.⁶⁷ В тези инициативи са включени: а) подготовка на законодателна реформа за кодифициране и консолидиране на правилата в областта на обществените поръчки в Гърция; б) постигане на по-голяма прозрачност и последователност на гръцката система за обществени поръчки чрез укрепване на ролята на единния орган по въпросите на обществените поръчки (SPPA – EAADISY); в) използване на централизирано възлагане на обществени поръчки и намаляване на броя на договарящите органи; и г) въвеждане на електронни обществени поръчки като ключов инструмент за (почти) всички процедури за възлагане на обществени поръчки.

През септември 2012 г. правителството завърши нормативната рамка на SPPA – EAADISY — създаденият през 2011 г. орган, чиято задача е да следи за законосъобразността на всички подписани от публичните институции договори, включително от министерствата и агенциите по процедурата чрез договаряне без публикуване на обявление за поръчка.⁶⁸ SPPA – EAADISY започна да функционира съгласно новата рамка на 1 юли 2013 г.

На SPPA – EAADISY беше възложена задачата да представи през първото тримесечие на 2014 г. цялостен план за реформиране на законодателството в областта на обществените поръчки.⁶⁹ Настоящата законодателна реформа обхваща, наред с останалото, създаването на нова платформа за електронни обществени поръчки и по-строги механизми за превенция на корупцията.⁷⁰ Платформи за електронни обществени поръчки вече са създадени както с информационни цели, така и за целите на търговете, като се предприемат стъпки за допълнително повишаване на тяхната ефективност.

С оглед на повишаване на прозрачността на процеса на възлагане на обществени поръчки, Гърция създаде Централен електронен регистър на договорите за обществени поръчки (KHDMS). Регистърът е базиран в портала на националната система за електронни договори за обществени поръчки и се управлява от генералния секретариат по търговията в министерството на развитието. От март 2013 г. всички трансакции, свързани с търгове за обществени поръчки, договори за обществени поръчки и плащания на стойност над 1000 евро от което и да било министерство или публична агенция трябва да бъдат регистрирани и обработени посредством KHDMS. Очаква се чрез тази инициатива също да се повишат отчетността и равните възможности за заинтересованите оференти. Полагат се допълнителни усилия за намаляване на броя на договарящите органи и за използване на централизирано възлагане на обществени поръчки (в областта на доставките и здравеопазването).

⁶⁵ Public Procurement GREECE Zepos & Yannopoulos, Lex Mundi Ltd.

⁶⁶ http://www.transparency.org/whatwedo/pub/2012_regional_policy_paper_1_increasing_integrity_and_eu_citizens_trust_in)

⁶⁷ http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2013/pdf/ocpl48_en.pdf.

⁶⁸ Закон № 4013 от 2011 г.

⁶⁹ През октомври 2013 г. на Комисията беше представен първоначален проект за тази цялостна законодателна рамка. РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА Оценка на националната програма за реформи на ГЪРЦИЯ от 2013 г., Европейски семестър, май 2013 г.

⁷⁰ [:http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/swd2013_greece_en.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/swd2013_greece_en.pdf).

През февруари 2013 г. гръцката комисия за защита на конкуренцията проведе внезапно разследване по отношение на най-големите строителни компании за евентуални манипулации при търговете за възлагане на договори за обществени поръчки за строителни дейности (машабни инфраструктурни проекти) през 2012 г. Това беше показател за по-строг подход на гръцките власти към разследването на потенциално поведение в ущърб на конкуренцията и потенциална корупция в публичния сектор.

Понастоящем с подкрепата на Комисията и нейната работна група за Гърция се разработва национална стратегия в областта на обществените поръчки. В този контекст основните усилия, свързани с политиката в областта на обществените поръчки в Гърция са съсредоточени върху оптимизирането на икономическите резултати в пълно съответствие с правилата на ЕС, включително засилени мерки за борба с корупцията, постигане на най-голяма икономическа изгода и повишаване на прозрачността.

Здравеопазване

Здравеопазването е сред секторите, в които Гърция е изправена през съществени предизвикателства по отношение на корупцията. Делът на сектора се равнява на 10 % от БВП. Както неофициалните плащания, така и снабдяването с оборудване и медикаменти са засегнати от корупцията.

При специалното проучване на Евробарометър през 2013 г. 11 % от анкетираните гърци, посетили обществени здравни заведения през последната година, признават, че са извършили допълнително плащане (средна стойност за ЕС: 5 %), като 24 % от тези гърци са разбрали, че трябва да платят допълнително или да предложат подарък, преди да получат здравна услуга.⁷¹ Според изследване на Transparency International от 2011 г., посветено на дребните подкупи в Гърция, очакваният подкуп за извършване на операция в обществените болници е от 100 до 30 000 евро, за по-бързо лечение от 30 до 20 000 евро, а за медицински изследвания от 30 до 500 евро.⁷² Счита се, че неофициалните плащания се извършват най-често за получаване на достъп до здравеопазване, заобикаляне на списъците на чакащите лица или осигуряване на лечение от конкретен специалист.⁷³

В допълнение към тази дребна по размера си корупция здравната система беше засегната от редица машабни случаи на корупция и злоупотреби. Един от тези случаи е изграждането с публични средства на съоръжение за анализ на кръвна плазма на стойност 11,2 милиона евро. Строителните работи започват през 2000 г. и приключват през 2001 г., но съоръжението никога не е функционирило в пълна степен. В резултат на това Гърция все още трябва да изпраща големи количества кръвна плазма за анализи в чужбина. Друг случай се отнася за подкупи в размер на 4,5 милиона британски паунда, платени на гръцки специалисти в сферата на здравеопазването в периода 1999—2006 г. срещу приоритетното закупуване на медицинско оборудване от клон на базирана в Обединеното кралство компания. Британски съд осъди на първа инстанция директора по маркетинг на компанията на една година лишаване от свобода.⁷⁴ Тези случаи разкриват съществени уязвимости към корупция в сектора на здравеопазването, свързани със сертифицирането и снабдяването с медицинско оборудване и с допускането до пазара на фармацевтични продукти и снабдяването с тях.

⁷¹ Специално издание 397 на Евробарометър, 2013 г.

⁷² <http://en.transparency.gr/Press.aspx?page=27&code=PressRelease&article=326>.

⁷³ <http://en.transparency.gr/Press.aspx?page=27&code=PressRelease&article=32>.

⁷⁴ <http://www.sfo.gov.uk/press-room/latest-press-releases/press-releases-2010/british-executive-jailed-for-part-in-greek-healthcare-corruption.aspx>.

В условията за икономически реформи конкретно се посочва въвеждането на механизми за справяне с корупцията и премахването на неофициалните плащания в болниците.⁷⁵ Сред предприетите други мерки са създаването на механизъм за наблюдение на цените на доставките в здравната система, въвеждането на рецепти в електронен формат и централизираното възлагане на обществени поръчки в сферата на здравеопазването.

Размерите на корупцията в здравната система изискват целенасочена стратегия за преодоляване на специфичните предизвикателства в този сектор. Гръцките власти, подпомагани от работната група на Комисията, са пред приключване на изработването на подобна стратегия.

Данъчна администрация

Корупционните практики, които улесняват отклонението от данъчно облагане, струват скъпо на гръцката държава. Според резултати от неотдавнашни проучвания на развитието на сивата икономика вредите от тези корупционни практики достигат до 24,3 % от БВП през 2012 г.⁷⁶ Бивш ръководител на разследванията в отдела за финансови и икономически престъпления (SDOE) заяви през 2011 г., че Гърция е в състояние да събере едва 20 % от глобите, наложени за отклонение от данъчно облагане. Други 40 % обикновено се отписват, а за останалите 40 % се твърди, че остават у данъчния служител, който отговаря за съответната процедура. Според същите изчисления при възстановяването на данъци 10 % от сумата също се присвоява от корумпирани служители.

Твърденията за широкомащабно отклонение от данъчно облагане предизвикаха съществени спорове в Гърция. При един такъв случай се касаеше за списък с имената на приблизително 2 000 гръцки граждани (включително предприемачи и роднини или сътрудници на политици), притежаващи банкови сметки в Швейцария, които вероятно са избягвали данъчно облагане. През 2010 г. френските власти предадоха списъка на гръцките си колеги. Едва наскоро започнаха разследвания наред с парламентарно разследване на причините за бездействието на двама поредни министри на финансите. Проведено бе и парламентарно разследване на твърденията, че бивш министър на финансите е прикрил имената на двама свои роднини, включени в списъка. Разследванията продължават. Понастоящем SDOE провежда разследване на активите на 54 бивши и настоящи политици.

Предвид посочените по-горе предизвикателства реформата на администрацията по приходите, както и борбата с отклонението от данъчно облагане и корупцията са сред ключовите елементи в програмата за реформи, съпътстваща програмите за икономически реформи за Гърция.⁷⁷ Комисията отправи препоръка за въвеждане на процедури за периодичната ротация на ръководителите, подобряване на системата за защита на лицата, подаващи сигнали за корупция, определяне на цели при одитирането на декларациите на данъчните служители за притежаваните от тях активи и подготовка на цялостен план за действие срещу корупцията в рамките на данъчната администрация.

С помощта на работната група на Комисията през първата половина на 2013 г. беше приета цялостна стратегия за справяне с корупционните практики в данъчната администрация, която понастоящем се изпълнява. Създаването на специализирана прокурорска и полицейска служба за разследване на икономически и финансови престъпления, наред с достъпа до банкови данни и данни за целите на данъчното облагане, представляват друга важна стъпка в правилната посока за по-ефективното

⁷⁵ http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2013/pdf/ocp148_en.pdf.

⁷⁶ http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/themes/06_shadow_economy.pdf.

⁷⁷ Втора програма за икономически корекции за Гърция, Европейска комисия, март 2012 г.

справяне с отклонението от данъчно облагане и с корупцията като мост към подобни практики. Сред конкретните мерки, по които е постигнат напредък са създаването на специализирани звена за работа със заможни лица и големи данъкоплатци; нови техники, основани на оценката на риска и засиленото използване на информация от трети страни, както и въвеждането на нови инструменти на информационните технологии във всички данъчни служби. Предвижда се пълното премахване на заплащанията на ръка в данъчните служби. Следователно като цяло се полагат по-големи усилия срещу отклонението от данъчно облагане, прането на пари и корупцията, но са необходими допълнителни усилия, за да се гарантира напълно адекватен отговор на настоящите предизвикателства.⁷⁸

3. Бъдещи стъпки

Ключовите институции за превенция и борба с корупцията са подложени на същия натиск по отношение на ограничените ресурси, както и цялата публична администрация в Гърция, поради което в контекста на прилаганата понастоящем държавна реформа следва да се отдели специално внимание на антикорупционните действия.

Предприети са стъпки за цялостен стратегически подход за борба с корупцията, включително посредством назначаването на национален координатор за борбата с корупцията. В редица уязвими области бяха разработени или се разработват секторни стратегии. При все това рамката за борба с корупцията продължава да е усложнена и все още не е довела до устойчиви резултати. Известен напредък беше постигнат при разследването на случаи на корупция сред високопоставени служители, като няколко постановени неотдавна присъди показаха известна решимост за заемането на позиция с възпиращ характер. Трябва да бъдат допълнително укрепени механизмите за вътрешен контрол, но клиентелизмът и протектирането в публичната администрация налагат порешителна реакция. Нерешени остават въпроси, свързани с конфликтите на интереси и разкриването на информация за имущественото състояние от политиките, както и ефективното прилагане на гаранциите срещу корупцията в областта на обществените поръчки. Решимостта на политическите ръководители да се справят с корупцията може да се оцени единствено посредством провеждането и въздействието на понастоящем въвежданите политики.

Следните проблеми налагат допълнително внимание:

- Гарантиране на достатъчно правомощия и подкрепа, които да осигурят възможност на националния **координатор за борбата с корупцията** да приложи политиките за борба с корупцията. Ясно разпределение на задачите при борбата с корупцията сред институциите. Гарантиране на навременно изпълнение на националния **план за действие** за борба с корупцията. Обмисляне на провеждането на независим функционален преглед на рамката за борба с корупцията в съответствие с акцентите в националния план за действие за борба с корупцията, за да се установи евентуална необходимост от допълнително опростяване. Гарантиране на ефективно изпълнение на специфичните за секторите стратегии, като например **здравеопазването** и **данъчната администрация**.
- Засилване на надзора над **партийното финансиране** и на независимостта, ефикасността и прозрачността на комисията по контрол. Укрепване на механизмите за проследяване на даренията и заемите за политическите партии. Обмисляне на засилване на правомощията и осигуряване на адекватен капацитет

⁷⁸ Втора програма за икономически корекции за Гърция, Европейска комисия, втори преглед, май 2013 г.

на Върховната сметна палата за провеждането на ефективни проверки на финансирането на партиите.

- Въвеждане на цялостни етични кодекси за служителите на изборни длъжности на централно и местно равнище и създаване на съответните инструменти за отчетност при евентуални нарушения на тези кодекси с оглед на случаите на корупционни практики или конфликт на интереси. Обмисляне на насърчаването на въвеждането на подобни кодекси за политическите партии и/или сключването на етични пактове между партиите. Осигуряване на механизъм за професионална независима проверка на декларациите за притежаваните активи от **високопоставени служители на изборни длъжности и назначени служители** на централно и местно равнище и укрепване на сътрудничеството между механизмите за вътрешен контрол и правоприлагащите органи с оглед повишаване на дела на сигналите за свързани с корупция престъпления или необосновано богатство. Премахване на потенциалните пречки пред разследването на свързани с корупция престъпления като се стесни обхватът на **имунитета**, предпазващ високопоставените служители от разследвания, предприемане на стъпки за опростяване на процедурата за отнемане на имунитет и реформа на правилата за **давностните срокове** по отношение на настоящи и бивши членове на правителството, като освен това се обмисли разширяване на кръга от случаи на спиране и прекъсване на давността, по-специално по време на съдебните производства.
- Осигуряване на ефективно прилагане на мерките за борба с корупцията от стратегията за реформа на системата на обществените поръчки, чието изготвяне понастоящем приключва, включително по отношение на кодифицирането и консолидирането на законодателството. Засилване на надзора над **възлагането на обществени поръчки** на централно и местно равнище с оглед на установяването на корупция, измами и конфликти на интереси, включително като се гарантира, че единният орган по въпросите на обществените поръчки (SPPA – EAADISY) разполага с необходимия капацитет, правомощия и оперативна независимост за ефективно изпълнение на своите задачи.