



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 3.2.2014 г.
COM(2014) 38 final

ANNEX 9

ПРИЛОЖЕНИЕ

ИСПАНИЯ

към

Доклада на ЕС за борбата с корупцията

ИСПАНИЯ

1. ВЪВЕДЕНИЕ — ОСНОВНИ ХАРАКТЕРИСТИКИ И КОНТЕКСТ

Уредба в областта на борбата с корупцията

Стратегически подход. Широко известни случаи на корупция, разследвани през последните години, са повишили осведомеността относно потенциалните рискове от корупция и са засилили съсредоточаването от страна на публичните органи върху необходимостта от укрепване на политиките за борба с корупцията и политиките, свързани с етиката. Правителството призна необходимостта да се отдаде приоритет на противодействието на корупцията, наред с други мерки за икономическо възстановяване. Освен това политиките за борба с корупцията и политиките, свързани с етиката, бяха поставени на челна позиция в политическия дебат. През февруари 2013 г. парламентът прие резолюция относно широк набор от мерки за борба с корупцията¹. В този контекст в момента се изпълнява амбициозна програма за законодателна реформа, която обхваща широк набор от аспекти, сред които са финансирането на политическите партии, аспекти от областта на наказателното право, отчетността на лицата, заемащи високи държавни длъжности и повишаването на ефикасността на съдебните производства². Освен това през септември 2013 г. правителството одобри пакет от мерки за „оздравяване на демокрацията“. Пакетът съдържа: мерки за подобряване на надзора върху финансирането на партиите чрез засилване на вътрешния и външния контрол, включително и правомощията на Сметната палата, ясни правила относно задълженията, свързани със заемането на държавна длъжност, и съответните санкции за установени нарушения, предложение за реформи в областта на наказателноправните и наказателнопроцесуалните разпоредби, включително и относно режима на наказанията, приложим по отношение на корупционните престъпления³.

Първите стъпки, свързани с прилагането на този пакет, бяха предприети през декември 2013 г. с приемането от правителството на два законопроекта относно надзора върху финансирането на партиите и отчетността на лицата, заемащи високи държавни длъжности, както и доклад относно плановете в областта на наказателното и наказателнопроцесуалното законодателство, които биха засилили борбата срещу корупцията. В момента са в ход също така инициативи за модернизиране на публичната администрация, включително законопроект за реформа на местната администрация, който цели да засили контрола и да подобри координацията между националните, регионалните и местните администрации⁴. Въпреки че е твърде рано да се дава оценка на тези инициативи, те представляват стъпки в правилната посока. За да бъдат напълно ефективни и с цел цялостно справяне с корупцията, е необходимо тези инициативи да бъдат комбинирани

1 В резолюцията на парламента се прави позоваване, *inter alia*, на: етичните пактове между политическите партии; създаването на независима комисия, която да докладва относно оздравяването на демокрацията; необходимостта от законодателни мерки за подобряване на правната уредба относно финансирането на партиите; контролните правомощия на Сметната палата; възлагането на поръчки в публичния сектор; нормативния акт за държавните служители; реформата на наказателния кодекс; реформата на наказателните производства; необходимостта от подобрения на законопроекта за прозрачност и добро управление; мерките за регламентиране на лобирането; подобренията на системата за разкриване на информация за притежавано имущество от лица, заемащи изборни държавни длъжности; мерките за преодоляване на политическото номадство, модернизирането на изборните кампании и др.: http://www.congreso.es/backoffice_doc/prensa/notas_prensa/18520_1361968355833.pdf.

2 Вж. по-подробна информация за законодателните инициативи, които са в процес на изготвяне, в раздел „Нормативна уредба“.

3 Повече подробности относно пакета за „оздравяване на демокрацията“ са представени по-долу в специалните раздели „Проблеми, които са на фокус“.

4 Работен документ на службите на Комисията, „Assessment of the 2013 national reform programme and stability programme for Spain“ (Оценка на националната програма за реформи и програмата за стабилност на Испания за 2013 г.), 29 май 2013 г.: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/swd2013_spain_en.pdf.

със съгласуван подход, основан на рисковете, който излиза извън рамките на чисто законодателни мерки.

Нормативна уредба. Заключение от извършен през 2011 г. преглед в рамките на Конвенцията на ООН срещу корупцията (UNCAC) е, че Испания разполага до голяма степен с наказателноправна уредба в областта на борбата с корупцията⁵. Групата държави срещу корупцията към Съвета на Европа (GRECO) също е отбелязала в своя втори доклад за изпълнение на препоръките, изготвен в рамките на третия кръг на оценка, публикуван през юли 2013 г., че инкриминирането на подкупа и търговията с влияние в Наказателния кодекс на Испания като цяло отговаря на стандартите на Съвета на Европа. Освен това тя е отбелязала и ратифицирането от страна на Испания на Наказателната конвенция относно корупцията и Допълнителния протокол към нея като „важно развитие, което също така е довело до няколко изменения на съставите на корупционните престъпления в националното законодателство“⁶. Извън рамките на наказателните разпоредби, през 2012 г. са били предприети законодателни мерки с цел засилване на контрола върху разходването на публични средства, сред които е било приемането на нов закон за бюджетната стабилност и финансовата устойчивост⁷, който засили бюджетната дисциплина на всички равнища на управление и въведе изменения с цел повишаване на прозрачността и надзора върху финансирането на политическите партии⁸. Освен това през декември 2013 г. беше приет закон за прозрачността, обществения достъп до информация и доброто управление, което представлява важна стъпка напред⁹. Тези инициативи допълват предходни законодателни мерки, които включват закон за обществените поръчки¹⁰, закон за земята¹¹ и нормативен акт за лицата, заемащи държавни длъжности, и държавните служители¹². Освен това понастоящем се обсъждат редица законодателни изменения относно финансирането на политическите партии, отчетността на лицата, заемащи високи държавни длъжности в общата държавна администрация, Сметната палата, обществените поръчки, политическите постове, материалното наказателно и наказателнопроцесуално законодателство, както и организацията на съдебната власт с цел засилване на нейната ефикасност. В края на септември 2013 г. в Парламента бяха внесени мащабни предложения за реформиране на наказателноправното и наказателнопроцесуалното законодателство, включително предложения за укрепване на режима на наказанията за корупционни престъпления и за подобряване на ефективността на процедурите¹³.

Институционална рамка, правоприлагащи органи и съдебна система. Специализираната прокуратура за борба с корупцията и организираната престъпност (FECCO) беше създадена през 1995 г. като част от Главната прокуратура, като

5 <http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/ImplementationReviewGroup/7-9September2011/V1183525e.pdf>.

6 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2013\)20_Second_Spain_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2013)20_Second_Spain_EN.pdf).

7 Закон 2/2012 за бюджетната стабилност и финансовата устойчивост.

8 Закон 5/2012 за изменение на Закон 8/2007 за финансирането на политическите партии.

9 <http://www.leydetransparencia.gob.es/anteproyecto/index.htm>.

10 Закон № 30/2007 — Закон за обществените поръчки.

11 Закон № 8/2007 — Закон за земята. С Кралски законодателен декрет 2/2008 е бил одобрен консолидираният текст на този закон.

12 Закон № 7/2007 за статута на общинските и държавните служители.

13 Такива предложения са насочени, наред с другото, към: по-тежки наказания за редица корупционни престъпления; разширяване на обхвата на определението за „търговия с влияние“; преразглеждане на съставите на престъпленията измама и незаконно обогатяване; изменение на състава на престъплението, свързано с подправяне на счетоводни документи; включване на нови престъпления, свързани с финансиране и управление на политически партии; въвеждане на нови мерки срещу укриване на имущество от държавата и за връщане на имущество на държавата; рационализиране на процедурите по делата за корупция; решаване на проблема с натрупването на висящи дела, включително мерки, които биха осигурили по-бързи процедури и биха предотвратили необосновани забавяния, и др.

автономността и капацитета ѝ бяха засилени през последните години. Съгласно доклада от 2012 г. за дейността на прокуратурата, през 2011 г. FECCO е разполагала с 40 прокурора и се е ползвала с подкрепата на звена на данъчната администрация, Главния контролор на държавната администрация и националната полиция. Постигнатите резултати от гледна точка на образувани съдебни производства постоянно са се подобрявали, като от 88 през 2000 г. те са достигнали 194 през 2007 г. и 266 през 2011 г.¹⁴ Тази положителна тенденция се наблюдава и в броя на приключените разследвания. По отношение на твърденията за корупция, засягащи лица, заемащи високи държавни длъжности, през ноември 2009 г. главният прокурор на Испания потвърди, че прокуратурата е в процес на разследване на повече от 800 души по над 700 случая на политическа корупция¹⁵. Според резултатите от проведени проучвания¹⁶ до 2012 г. са били разследвани още близо 150 души¹⁷. Представените през април 2013 г. от председателя на Висшия съдебен съвет на Испания (*Consejo General del Poder Judicial*) предварителни резултати от проучване относно капацитета и ресурсите, с които разполага съдебната власт, показаха, че 1661 висящи съдебни дела, се отнасят главно за корупция и финансови престъпления¹⁸. Това показва солидни резултати от разследванията и преследването по наказателен ред, включително по случаите на корупция по високите етажи. В резултат от тази значителна натовареност, както беше изтъкнато от Висшия съдебен съвет, скоростта, с която протича съдебното производство, е прекалено бавна¹⁹. В отговор на опасенията относно твърде продължителните наказателни производства правителството на Испания понастоящем обмисля реформа на правилата за наказателното производство, както и цялостно преустройство на съдебната власт. В доклад на GRECO, приет през декември 2013 г., беше дадена висока оценка на качеството на дейността на съдебната власт и прокуратурата в Испания, но и бяха изтъкнати редица опасения, свързани с ефикасното функциониране на съдебната система с прекомерно натоварени съдилища, които не винаги разполагат с достатъчен капацитет за бързо разглеждане на делата²⁰. Освен това GRECO подчертава съществуващото противоречие между структурната независимост на ръководните органи на съдебната власт и прокуратурата и „впечатлението, че пристрастните интереси могат да повлияят в процеса на взимане на съдебни решения“, което GRECO счита за особено тревожен аспект „в период на увеличаване броя на случаите на политическа корупция“.

Проучване на общественото мнение

Изследване на нагласите. Според Специалното проучване на Евробарометър от 2013 г., посветено на корупцията, 63 % от респондентите (най-висок процент в ЕС) се чувстват лично засегнати от корупцията в своето ежедневие (средната стойност за ЕС е 26 %), докато 95 % казват, че корупцията е широко разпространен проблем в държавата (средната стойност за ЕС е 76 %), а 91 % посочват, че има корупция в местните и

-
- 14 Също така броят на образуваните разследвания се е увеличил от 17 през 2007 г. на 133 през 2011 г.
http://www.fiscal.es/cs/Satellite?blobcol=urldata&blobheader=application%2Fpdf&blobheadertype=Content-disposition&blobheadervalue1=attachment%3B+filename%3D%27memoria2012_vol2_secc_06.pdf%27&blobkey=id&blobtable=MungoBlobs&blobwhere=1246969527252&ssbinary=true
- 15 Candido Conde-Pumpido (2009 г.) Изслушване на главния прокурор пред парламентарната комисия по въпросите на правосъдието за дейността през 2008 г. Congreso de los Diputados, Sala Cánovas, 18 ноември 2009 г.
- 16 Jiménez, F. and Villoria, M. (2012 г.) Political finance, urban development and political corruption in Spain. B: Mendilow, J. Public Funding of Political Competition and the Future of Democracy. Lexington Books.
- 17 През януари 2013 г. испанската преса публикува списък на 300 политици, които понастоящем се разследват по твърдения за корупционни престъпления.
- 18 http://www.poderjudicial.es/cgpi/es/PoderJudicial/Sala_de_Prensa/Archivo_de_notas_de_prensa/Estudio_sobre_las_necesidades_de_los_juzgados_y_tribunales_en_casos_de_especial_complejidad
- 19 Председателят на Висшия съдебен съвет предполага, че съдебната система в Испания ще се нуждае от още 64 съдии, 18 секретари и 150 държавни служители, които да окажат подкрепа на 798 съдилища, понастоящем разглеждащи 2173 много сложни дела.
- 20 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4\(2013\)5_Spain_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4(2013)5_Spain_EN.pdf)

регионалните институции (средната стойност за ЕС е 77 %). Националните изследвания, провеждани редовно от Центъра за социологически изследвания (CIS) на Испания, понастоящем също показват отрицателни тенденции²¹.

Личен опит в областта на корупцията. Специалното проучване на Евробарометър от 2013 г., посветено на корупцията, показва, че Испания има по-добри от средните резултати за ЕС по отношение на дребната корупция: само от 2 % от интервюираните в Испания е бил поискан или се е очаквало да дадат подкуп през последните години (средната стойност за ЕС е 4 %)²².

Проучване сред представителите на бизнес средите. 52 % от участниците от Испания в експресното („Флаш“) проучване на Евробарометър от 2013 г. за корупцията, срещана при осъществяването на стопанска дейност, смятат, че единственият начин за успешно осъществяване на бизнес е да имат политически връзки (средната стойност за ЕС е 47 %)²³. 97 % от испанските предприятия (вторият най-висок процент в ЕС) посочват, че корупцията е широко разпространена в тяхната държава (средната стойност за ЕС е 75 %), докато 88 % (вторият най-висок процент в ЕС) считат, че подкупите и злоупотребата с власт са широко разпространени сред политиките, представителите на партиите или висшите държавни служители на регионално или местно равнище (средната стойност за ЕС е 70 %). 93 % от респондентите в Испания в същото проучване (вторият най-висок процент в ЕС) посочват, че привилегироването и корупцията затрудняват конкуренцията между предприятията в тяхната държава (средната стойност за ЕС е 73 %).

Съпътстващи проблеми

Икономически контекст. След почти две десетилетия на постоянен икономически растеж, в края на 2008 г. Испания навлезе в рецесия. Финансовата криза беше предшествана от срив на пазара на недвижими имоти, който преди това беше в период на икономически подем. Регионите са инвестирали големи суми в инфраструктура и обществени поръчки²⁴. В този контекст твърденията за корупция в сектора на градоустройството и при някои случаи, свързани с незаконно финансиране на политически партии и незаконно присвояване на публични средства в големи размери, са били редовно разследвани в Испания през последните години²⁵. Резултатите от последните проучвания показват, че през 2012 г. сенчестата икономика е достигнала 19,2 % от БВП²⁶. След отминаването на икономическата криза на политиките за борба с корупцията се отдава по-голям приоритет в публичния дебат, тъй като те допълват мерките, с които се целят икономически реформи.

Частен сектор. Испания е инкриминирала корупционните престъпления, извършвани от частния сектор, чрез изменения в Наказателния кодекс, въведени през 2010 г.²⁷ По отношение на даването на подкупи на чужди длъжностни лица, работната група на ОИСР по въпросите на подкупването е изразила сериозна загриженост относно ангажираността

21 През 2011 г. 46,8 % от интервюираните са смятали, че корупцията е много разпространена, а 39,8 % — че тя е доста разпространена. Само 0,4 % смятат, че сред испанските политици липсва корупция. През 2012 г. изследване на CIS поставя корупцията на четвърто място сред националните проблеми, след икономическата криза, безработицата, управляващата класа и политическите партии. В по-скорошни изследвания от февруари и април 2013 г. корупцията е поставена на второ място в класацията на обществените проблеми, посочени от интервюираните в Испания, докато безработицата е посочена като най-проблематичният въпрос. <http://www.cis.es/cis/opencms/ES/busqueda.jsp>.

22 Специално проучване на Евробарометър № 397 от 2013 г.

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

24 Вж. също така Програмата за реформи във финансовия сектор на Испания:

http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2012/pdf/ocp118_en.pdf.

25 Вж. също така примери за такива случаи и позовавания на статистически данни в раздел „Проблеми, които са на фокус“.

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

27 Закон 5/2010 — изменения на Наказателния кодекс.

на Испания, предвид факта, че почти 13 години след влизането в сила на разпоредбите, касаещи даването на подкупи на чужди длъжностни лица, нито едно физическо или юридическо лице не е подведено под отговорност или осъдено²⁸. Препоръчва се хармонизиране на санкционния режим, приложим по отношение на физическите и юридическите лица, за да се гарантира, че налаганите санкции са ефективни, пропорционални и възпиращи²⁹.

Подаване на сигнали за нередности. Испания не разполага със специално законодателство, което да осигурява защитата на лицата, подаващи сигнали за нередности, а планираните законови реформи все още не се разпростират до създаването на ефективни механизми за защита. Общите разпоредби на трудовото законодателство са приложими и спрямо лицата, подаващи сигнали за нередности, що се отнася до незаконно уволнение и дискриминационно отношение към служителите. В прегледа на Конвенцията на ООН срещу корупцията (UNCAC) се акцентира върху необходимостта от нормативна база, насочена към защита на лицата, подаващи сигнали за нередности³⁰.

Прозрачност при лобиране. Лобирането не е регламентирано в Испания и няма задължителна регистрация или задължение на държавните служители за деклариране на контакти с лобисти. Въпреки недостатъчния брой проучвания относно рисковете, свързани с лобирането в Испания, неотдавнашни случаи на корупция показват потенциалното въздействие на определени групи по интереси, свързани с градоустройството и строителството, при взимането на решения на местно и регионално равнище. Мнозинство в парламента е поело ангажимент за придаването на повече прозрачност на лобирането³¹. Тази инициатива заслужава да бъде следвана неотклонно.

2. ПРОБЛЕМИ, КОИТО СА НА ФОКУС

Финансиране на политическите партии

Повече от три четвърти от разходите на политическите партии се финансират от държавата. Законът за финансиране на политически партии³² от 2007 г. утвърждава правото на политическите партии да ползват заеми от търговски банки за своето финансиране. Въпреки че ограниченията, които се прилагат по отношение на даренията, не бяха разширени до заемите, политическите партии трябва точно да посочват условията на заемите в своите финансови отчети³³. Законът също така разшири надзорните правомощия на Сметната палата в тази област с цел да се обхване и частното финансиране; преди тази законодателна промяна правомощията на Сметната палата са се ограничавали единствено до публичните средства. Анонимните дарения са забранени, а политическите партии са задължени да представят пред Сметната палата списък на дарителите, който обаче не се оповестява публично.

През периода на икономически просперитет политическите партии ползваха в голяма степен банкови заеми, за да покриват разходите си. През 2012 г. Сметната палата е отчетла, че през 2007 г. общият дълг на политическите партии (национални и регионални) към

28 През последните десетилетия бяха започнати седем разследвания по твърдения за даване на подкупи на чужди длъжностни лица като в крайна сметка всички от тях бяха приключени. ОИСР също така изрази безпокойство относно режима на наказателна отговорност за юридически лица в притежавани или контролирани от държавата предприятия. <http://www.oecd.org/daf/briberyininternationalbusiness/SpainPhase3ReportEn.pdf>.

29 Тази препоръка не засяга извършвания понастоящем от Комисията анализ на транспонирането от Испания на Рамково решение 2003/568/ТБП относно борбата с корупцията в частния сектор.

30 <http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/ImplementationReviewGroup/7-9September2011/V1183525e.pdf>.

31 http://www.congreso.es/backoffice_doc/prensa/notas_prensa/18520_1361968355833.pdf.

32 Закон 5/2012 за изменение на Закон 8/2007 за финансирането на политическите партии.

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

финансовите институции е бил в размер на 227 млн. EUR³⁴. През същия период политическите партии са придобили все по-голямо влияние върху състава на съветите на директорите на спестовните банки (*cajas de ahorros*). В същото време контролът върху заемите, отпускани на партиите, не е бил цялостен, предвид ограничения капацитет на Сметната палата в онзи момент да извършва такива проверки. Това е довело до слабости в целостта на системата за финансиране на политическите партии и изборните кампании. В резултат на това някои заеми са били отпускани при много благоприятни условия, а понякога те са били и изцяло опрощавани³⁵. В меморандума за разбирателство, подписан в контекста на програмите за икономически реформи през юли 2012 г.³⁶, беше подчертана необходимостта от укрепване на управленската структура на спестовните банки и търговските банки, които те контролират, включително чрез въвеждане на изисквания за несъвместимост, ограничаващи ролята на лицата, назначени по политическа линия в такива ръководни органи.

В средата на 2011 г. GRECO също изрази опасения във връзка със задлъжнялостта на политическите партии и свързания с това риск от поставяне в зависимост на партиите спрямо кредитните институции, поради което тя поиска да бъде засилено регулирането на заемите³⁷. С цел да се противодейства на тези проблеми Сметната палата препоръча на политическите партии да управляват по-добре ресурсите си, за да ограничат размера на своите дългове и финансовата си зависимост от търговските банки. Въпреки мерките, предприети през 2007 г. с цел разширяване надзорните правомощия на Сметната палата, GRECO отбеляза, че капацитетът на Палатата за извършване на ефикасни проверки се нуждае от допълнително укрепване. Това беше повторено през юли 2013 г.³⁸ В своя доклад за оценка на съответствието от април 2011 г. GRECO също така изрази опасения по отношение на фондацииите и асоциациите, свързани с политически партии, от които не се изисква да отчетат своите разходи, но биха могли непряко да поемат разходите на политическите партии³⁹. През юли 2013 г. GRECO допълнително акцентира върху необходимостта да се гарантира, че „политическите фондации и асоциации не се използват като паралелна възможност за финансиране на рутинни дейности и кампании на политическите партии въпреки приложимите ограничения и законно установените прагове за същите“⁴⁰.

В ход са мащабни разследвания по отношение на бивш касиер на политическа партия и приблизително 90 други видни политици, лица от бизнеса и банкери, които са обвинени в корупционни практики, свързани с обществени поръчки и незаконно финансиране на политически партии. Обществените поръчки, възложени на тези дружества, бизнес групи и техните клонове, също се вземат предвид в рамките на разследванията. В резултат на това отчетите на една от най-големите политически партии, както и данъчните декларации на редица лидери на политически партии за последните четири години, бяха оповестени публично.

Вследствие на препоръките на GRECO и текущите дела по обвинения в незаконно финансиране на политически партии разпоредбите за финансиране на политически партии бяха подобрени⁴¹ през 2012 г. Достъпът до заеми за финансиране на разходите на

34 Tribunal de Cuentas, Informe de fiscalización de los estados contables de los partidos políticos y de las donaciones percibidas por las fundaciones vinculadas orgánicamente, Ejercicio 2007, Informe aprobado el 29.3.2012.

35 Някои бивши управители на спестовни банки станаха обект на наказателни разследвания по твърдения за предоставяне на незаконни заеми и твърдения за нечестно управление — напр. наказателни производства срещу двама бивши президенти на Caja Madrid.

36 http://ec.europa.eu/economy_finance/eu_borrower/mou/2012-07-20-spain-mou_en.pdf.

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

38 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2013\)20_Second_Spain_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2013)20_Second_Spain_EN.pdf).

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

40 Същият източник.

41 Закон 5/2012 за изменение на Закон 8/2007 за финансирането на политическите партии.

политическите партии беше ограничен⁴²; бяха увеличени прозрачността и независимостта⁴³; беше създадена рамка за вътрешни одити и беше засилен санкционният режим⁴⁴, включително чрез предоставяне на допълнителни правомощия на Сметната палата⁴⁵. Беше въведена забрана върху всички дарения от частни фондации, асоциации или юридически лица, финансирани с публични средства. Новите разпоредби също така намалиха финансирането с публични средства за асоциации и фондации, свързани с политически партии, с 20 %. Сега партиите трябва да уведомяват Сметната палата за всички дарения в размер над 50 000 EUR или такива, включващи недвижимо имущество, както и за всички споразумения с банки във връзка с отпускането на заеми. Тези споразумения за заеми също така трябва да бъдат оповестявани на Испанската национална банка. Освен това опрощаването на заеми се счита за дарение. Опрощаването на заеми към политически партии, надвишаващи 100 000 EUR на година, вече е забранено. Всички юридически лица, които са свързани с политически партии, трябва да уведомяват Сметната палата, Министерството на финансите и публичната администрация относно всички дарения и вноски, получени от юридически лица. Те трябва също така да преминават през ежегоден външен одит и да публикуват своите отчети за приходите и разходите, като представят подробна информация за заемите. Няма обаче никакви ограничения за получените дарения. Необходимо е да се обърне внимание на наблюдението на рисковете, свързани с даренията от дружества, които имат сключени договори с държавата.

През декември 2012 г. бяха приети изменения на Наказателния кодекс с цел в него да бъдат включени разпоредби, касаещи наказателната отговорност на политическите партии, и нови форми на наказателни санкции за укриването и фалшифицирането на публични сметки⁴⁶.

В своя втори доклад за оценка на съответствието, публикуван през юли 2013 г., GRECO признава напредъка, постигнат с приемането на измененията от 2012 г. по отношение на прозрачността, надзора и правоприлагането, като в същото време отбелязва, че все още е прекалено рано да се даде оценка на реалното въздействие на тези неотдавнашни законодателни мерки в „област, призната за значителен източник на безпокойство за гражданите на Испания.“ GRECO също така насърчава полагането на повече усилия от страна на политическите партии за постигане на по-ефективни механизми за вътрешен контрол и за осигуряване на прозрачност на финансовите операции на местно равнище.

42 Включени са разпоредби за максималния размер на заемите, правила за заемодателите, условия на изплащане и др.

43 Списъкът на юридическите лица, на които е забранено да финансират партии, включва юридическите лица, които имат сключени договори с държавата.

44 В случаи на непредоставяне на счетоводни отчети без основателна причина или в случай на незадоволително представяне на счетоводни отчети за последната финансова година Сметната палата може да задържи годишните субсидии до пълното изпълнение на задълженията. В случай че бъдат надвишени разходите за избори, Сметната палата може да наложи санкция, равняваща се на надвишената сума. Сметната палата гарантира, че всички глоби са платени преди публичните средства да бъдат разпределени от държавата между партиите. Законът уточнява също така давностния срок за тези престъпления, подобрява регламентирането на процеса чрез предоставянето на възможност на първоинстанционния съд да разгледа предишния отчетен период преди взимане на окончателно решение за нарушенията, и определя допълнителното прилагане на общите административни процедури. Нови санкции се прилагат, в случай че партиите приемат незаконните дарения. В тези случаи Сметната палата може да наложи санкция, равняваща се на двойния размер на незаконно получената сума.

45 В Конституцията на Испания е предвидено, че членовете на Сметната палата могат да се възползват от същите гаранции за независимост, каквито имат съдиите. Членовете на Сметната палата се избират от Конгреса и от Сената при спазване на строги професионални критерии. Изборът на останалата част от състава на Сметната палата по правило се основава на заслуги и капацитет, както е определено в Конституцията за всички държавни служители. Някои от служителите на Сметната палата се назначават в рамките на пленарно заседание на Палатата. Решение на Върховния съд от декември 2012 г. акцентира върху необходимостта да се осигури по-добър баланс между служителите на Палатата, назначени от пленарно заседание, и онези, избрани като всички останали държавни служители, при положение че първите сега съставляват мнозинството от служителите.

46 Ley orgánica por la que se modifica la Ley orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código penal en materia de transparencia y lucha contra el fraude fiscal y en la seguridad social, 18 de diciembre de 2012.

GRECO също така отново изтъкна колко важно е на обществеността да бъде предоставяна съдържателна информация относно самоличността на дарителите на политическите партии, техните клонове и свързани дружества с цел да се противодейства на рисковете от корупция, свързани със „спорни финансови отношения“. Освен това GRECO отправи призив за значително укрепване на санкционния режим за нарушения на правилата за финансиране на партии⁴⁷.

Законодателната реформа от 2012 г. представлява стъпка в правилната посока. Все още обаче не са налични данни относно практическото ѝ въздействие на равнище задължнялост на политически партии към кредитни институции или прилагането на правилата по отношение на несъвместимостта и назначенията, основани на заслуги, спрямо съветите на директори на спестовни банки.

Вследствие на горепосочените законодателни изменения и разследвания по твърдения за незаконно финансиране на политически партии Сметната палата е поставила като приоритет надзора върху финансирането на партиите и изборните кампании и е предприела мерки за подобряване на скоростта, с която тя провежда проверки, включително чрез значително увеличаване на броя на служителите, ангажирани в изпълнението на тази задача. Нейният капацитет и правомощия обаче остават ограничени в сравнение със степента на необходимите проверки и инспекции. Механизмите за разследване, с които тя разполага, все още не са достатъчни и нейният достъп до определени източници на проверка, като например данните от системата за социална сигурност и вътрешните приходи, са ограничени. През юли 2013 г. GRECO също така изтъкна, че тъй като Сметната палата продължава да има ключова роля в надзора върху отчетите на партиите, трябва също така да ѝ се предоставят достатъчен капацитет и правомощия за правилното изпълнение на тези задачи⁴⁸.

В началото на 2013 г. правителството съобщи за допълнителна работа, свързана с нови законодателни изменения, които имат за цел допълнително да подобрят прозрачността при финансирането на политически партии и надзорните правомощия на Сметната палата. Освен това в началото на 2013 г. парламентът на Испания с подкрепата на мнозинството представи резолюция за борба с корупцията, която също така включваше законодателни мерки за подобряване на надзора върху финансирането на партиите⁴⁹.

През септември 2013 г. правителството одобри пакет от мерки за „оздравяване на демокрацията“, който също така включва мерки за засилване на отчетността и надзора върху финансирането на политическите партии чрез вътрешен и външен контрол. Предвидените мерки засягат, *inter alia*, следното: регламентиране на задълженията на касиерите или финансовите отговорници на политическите партии, включително задължението за ежегодно докладване пред парламента и Сметната палата относно състоянието на отчетите на политическите партии; изискване всички политически партии да представят своите отчети пред Сметната палата независимо от това дали получават субсидии или не; допълнително консолидиране на счетоводните записи; засилване на счетоводните изисквания и процедурите в рамките на политическите партии, подобряване на прозрачността и надзора върху фондациите и асоциациите, свързани с политическите партии, и разясняване на критериите, които определят подобни отношения, укрепване на сътрудничеството между Сметната палата и съответните други институции, както и кредитните институции, допълнително повишаване на размера на санкциите за престъпления, свързани с дейността на политическите партии, и допълнително разясняване на санкционните процедури. През декември 2013 г. правителството предприе

47 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2013\)20_Second_Spain_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2013)20_Second_Spain_EN.pdf).

48 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2013\)20_Second_Spain_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2013)20_Second_Spain_EN.pdf)

49 http://www.congreso.es/backoffice_doc/prensa/notas_prensa/18520_1361968355833.pdf

стъпки за изпълнение на горепосочения пакет и одобри законопроект за контрол на икономическите и финансовите дейности на политическите партии, който има за цел постигането на горепосочените цели. В законопроекта също така се предлага забрана на дарения от юридически лица за политически партии и забрана за банките да опрощават дълговете на политически партии. Освен това законопроектът, одобрен от правителството с цел реформа на наказателното право, включва нови престъпления, свързани с политическите партии, включително новото, отделно престъпление, което се състои в незаконно финансиране на политически партии.

Парламентът реши, че проблемите, свързани с почтеността и прилагането на етичните норми от политическите партии, трябва да бъдат изведени като приоритет⁵⁰. Понастоящем не съществуват етични кодекси за лицата, заемащи изборни длъжности на централно, регионално и местно равнище, също така не съществуват санкции за нарушения на етиката — извън тези от престъпно естество — които биха поддържали високи етични стандарти. Тези кодекси за поведение за лицата, заемащи изборни длъжности, придружени от подзаконовы разпоредби относно санкциите, приложими в случай на нарушения на етичните правила, включително във връзка с конфликт на интереси и несъвместимост, биха подобрили стандартите по отношение на етиката и отчетността и биха осигурили по-широк набор от ненаказателни санкции за неетично поведение в ущърб на общественения интерес. Това също така ще гарантира по-ефективно прилагане на етичните правила чрез решения за саморегулиране, предвид особеностите на ненаказателни санкции, приложими по отношение на лицата, заемащи изборни длъжности, в сравнение с другите категории държавни служители (тоест назначени държавни служители или държавни длъжностни лица и т.н.). В доклад, приет през декември 2013 г. GRECO отправи препоръки за допълнителни стъпки за „възприемането, поддържането и насърчаването на стабилна култура на етика между парламентаристите“⁵¹.

Корупция на регионално и местно равнище

В Испания има 17 автономни области (*comunidades autónomas*), 2 автономни града в Африка (Сеута и Мелила), 8117 общини и 50 областни правителства. Испания се характеризира със силна децентрализация с широки правомощия за лицата, заемащи изборни длъжности на местно равнище. Автономните области са отговорни за приблизително 35 % от общите основни правителствени разходи и имат законодателна власт в сферите, посочени в законодателството, уреждащо техния статус, като например здравеопазване и социални политики. Местните правителства са отговорни за приблизително 13 % от разходите⁵². Що се отнася до провеждането на добро управление Испания е сред петте държави — членки на ЕС, с най-големи разлики в рамките на държавата според проучване, проведено от Института по качеството на управлението към Университета в Гьотеборг⁵³.

Както е подчертано в Оценката на Европейската комисия на националната програма за реформи и програмата за стабилност на Испания за 2013 г. (тоест в контекста на европейския семестър), за да се улесни създаването на основа за извършване на бизнес

50 http://www.congreso.es/backoffice_doc/prensa/notas_prensa/18520_1361968355833.pdf

51 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4\(2013\)5_Spain_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4(2013)5_Spain_EN.pdf).

52 Работен документ на службите на Комисията, Оценка на националната програма за реформи и програмата за стабилност на Испания за 2013 г., 29 май 2013 г.; http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/swd2013_spain_en.pdf.

53 Някои региони постигат най-добрите резултати в ЕС по качество на управлението, докато други са сред тези с най-лоши резултати. *Измерване на качеството на управление и поднационалните разлики, Доклад за Европейската комисия, Университет в Гьотеборг*, декември 2010 г. В Европейския индекс за качеството на управлението за 2013 г., в който е взет предвид увеличен брой на европейските държави, региони и респонденти, тези констатации бяха потвърдени: <http://nicholascharron.wordpress.com/european-quality-of-government-index-eqi>

операциите и да се спомогне за фискалната устойчивост, е необходимо децентрализираното устройство да бъде допълнено чрез подобрена координация между различните равнища на публичната администрация и чрез засилен финансов и бюджетен надзор върху местните органи⁵⁴. В началото на 2013 г. в парламента беше внесен законопроект за реформа на местната администрация⁵⁵.

Общата ефективност на взаимния контрол, свързан с разходването на публични средства на регионално и местно равнище, се оказва недостатъчна, тъй като широките правомощия не се съчетават балансирано с отчетността. Оценки на Сметната палата затвърждават това впечатление⁵⁶. Многобройни минали и текущи наказателни производства по твърдения за корупция са свързани с лица, заемащи изборни длъжности на регионално и местно равнище, включително участие на „клиентски“ мрежи. База данни, създадена въз основа на публично достъпни източници, включва приблизително 600 общини и 5144 предполагаеми случая на корупция, съобщени от медиите в периода 1996—2009 г.⁵⁷ Случаите често съдържат обвинения или твърдения за незаконно финансиране на политически партии, неправомерно лично обогатяване, отклоняване на национални средства или средства на ЕС, привилегироване и конфликти на интереси. Някои от най-известните разследвания на регионално и местно равнище са свързани с твърдения за злоупотреби с публични средства от бивши високопоставени длъжностни лица на регионално равнище с цел предоставяне на пакети за ранно пенсиониране и злоупотреба с планове за съкращение на работна сила или предполагаеми корупционни практики във връзка с обществени поръчки за технически преглед на автомобили, или възлагане на обществени поръчки в сектора на здравеопазването. Подобни случаи илюстрират нуждата от целенасочен стратегически подход, насочен към превенция и борба с корупцията на регионално и местно равнище, приоритизиране на уязвимите сектори и осигуряване на повишена прозрачност в регионалната и местната публична администрация.

През 2009 г. испанската федерация на общините и областите прие кодекс за добро местно управление и наскоро предприе стъпки за създаването на наблюдателен орган, който да следи качеството на управление на местно равнище⁵⁸. На регионално равнище също са предприети мерки за по-ефективна борба с корупцията. Например през 2009 г. Службата за борба с измамите на Каталония беше създадена като автономно юридическо лице, специализирано в превенцията и разследването на корупция и измами на регионално равнище⁵⁹. Службата за борба с измамите също така предоставя насоки на други органи. Това е единствената по своята същност мултидисциплинарна служба за борба с корупцията в Испания.

Въпреки големия брой разследвания по твърдения за корупция и посочените по-горе пропуски на централно равнище не е разработен всеобхватен подход като основа за противодействие на определените рискове и уязвимости на регионално и местно равнище.

54 Работен документ на службите на Комисията, Оценка на националната програма за реформи и програмата за стабилност на Испания за 2013 г., 29 май 2013 г.: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/swd2013_spain_en.pdf.

55 Proyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, http://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/BOCG/A/BOCG-10-A-58-1.PDF

56 <http://www.tcu.es/uploads/1940.pdf>.

57 Costas-Pérez, E., Solé-Ollé, A., Sorribas-Navarro, P. (2011 г.), Corruption Scandals, Press Reporting, and Accountability. Preuves de maires espagnols (Корупционни скандали, съобщения в печата и отчетност. Доказателства от кметове в Испания). Работен документ на IEB 2011/9.

58 http://www.femp.es/CartaLocal/Front/Noticias/CL_ContentidoDetalle/_sYcniRvuy5ly-yy6MEsAr2xlyOH4RgvsLsMsOhPI4uc

59 <http://www.antifrau.cat/es.html>

Конфликти на интереси и разкриване на информация за имущественото състояние

Правилата за конфликти на интереси и разкриване на информация за имущественото състояние са различни в рамките на различните служби в зависимост от равнището в йерархията на лица, заемащи държавна длъжност, държавния орган, към който принадлежат, и естеството на служебното положение (тоест избрани, назначени или държавни длъжностни лица с нормативно установен статут). Членовете на националните правителства, парламента, както и високопоставени лица, избрани или назначени на държавна длъжност на централно или местно равнище, също са задължени да разкриват информация за своето имущество и дялови участия⁶⁰. И обратно, на регионално равнище единствено няколко региона налагат на своите служители задължение за разкриване на информация за имущественото им състояние.

На централно равнище високопоставените лица, назначени на държавна длъжност, трябва да представят декларация за имуществото си, когато заемат и когато напускат държавната длъжност. Тези декларации се съхраняват в Имотния регистър. Държавните служители трябва също така да представят информация относно основната дейност на дружествата, в които както те, така и техните близки имат участия, и трябва ежегодно да представят копие от данъчните си декларации за техния доход и капиталова печалба. Съпрузите могат доброволно да предоставят информация относно своя доход и имущество. Тези законови задължения са придружени от разпоредби, които формират обществения характер на Имотния регистър за високопоставени държавни служители, и предвиждат публикуването на имуществените декларации от членове на правителството и държавни секретари в Официален държавен вестник.

Имотният регистър се управлява от Службата за конфликт на интереси към Министерство на финансите и публичната администрация. Службата наблюдава прилагането на законовите разпоредби за разкриването на информация за имуществата, установява възможни нарушения, започва дисциплинарно производство и предлага санкции, които да бъдат налагани от институциите, в които работи въпросният държавен служител; нейните собствени правомощия за санкциониране обаче са слаби. Службата може да установява несъответствия и да провежда разследвания, но последното тя може да извършва единствено когато е налице официално обвинение и само след получаване на разрешение от Министерството на финансите и публичната администрация. Не е напълно ясно какви методологии за проверка се използват. Като част от министерство Службата не е независима и не разполага с бюджетна автономия. Независимостта е ключов елемент за осигуряване на необходимите гаранции за извършването на безпристрастна проверка на имуществата и дяловите участия на държавните служители.

На местно равнище лицата на изборни длъжности и високопоставените държавни служители трябва също така да представят имуществени декларации, когато започват и приключват своя мандат, както и да предоставят информация относно основните дейности на дружествата, в които те и техните близки имат дялово участие. Техните имуществени декларации са обществено достояние.

Парламентарните комисии на централно и регионално равнище, които отговарят за наблюдение на задълженията за разкриване на информация за имуществата на лицата, заемащи изборни длъжности, имат ограничена надзорна функция. Те не са задължени да проверяват верността на имуществените декларации на лицата, заемащи изборни длъжности, и не се води документация относно санкциите, налагани от тези комисии. Що се отнася до лица, назначени на държавна длъжност на регионално и местно равнище,

60 Закон 5/2006, регулиращ конфликта на интереси за членове на правителството и висши държавни служители в общата държавна администрация.

понастоящем не съществуват механизми за проверка на техните задължителни имуществени декларации. Редица примери за възможни ситуации на кадрова въртележка, в която участват бивши членове на регионалните кабинети, отговарящи за здравеопазването (бивш „Consejeros de Sanidad“), допълнително биха илюстрирали необходимостта от подобряване на механизмите за проверка на имуществата и дяловите участия.

Според действащото законодателство приложимите санкции за нарушения на изискванията за разкриване на информация за имуществено състояние варират от публикуване на решението, в което се отбелязва нарушението, и пропуснати компенсаторни обезщетения до задължение за връщане на получените суми и освобождаване от длъжност. По принцип те попадат в компетентността на дисциплинарните комисии към органите на публичната администрация. Наскоро приет закон за прозрачността, достъпа до обществена информация и доброто управление също включва разпоредби относно санкционния режим за нарушаване на правилата за конфликт на интереси⁶¹, включително задължението за изплащане на компенсация на държавната хазна и лишаване от право за заемане на държавна длъжност.

Планът на правителството за „оздравяване на демокрацията“, одобрен през септември 2013 г., включва законодателни мерки със специфичен акцент върху превенцията и санкционирането на лошо поведение при заемането на държавна длъжност в централната публична администрация⁶². В този контекст през декември 2013 г. правителството прие законопроект относно задълженията на високопоставените служители в общата държавна администрация. Той включва, *inter alia*, разпоредби за: разясняване на понятието високопоставени държавни служители на равнище обща държавна администрация, укрепване на стандартите за отчетност, определяне на правила за практиките на кадрова въртележка, засилване на прозрачността и публичността на имуществените декларации и укрепване на правомощията и инструментите, които са на разположение на Службата за конфликт на интереси.

Градоустройство

Бързото развитие на обществената инфраструктура и мащабните публични дейности преди 2008 г. доведоха до многобройни промени в градоустройството и предназначението на земята⁶³. Градските съвети и кметове действат самостоятелно и имат голяма оперативна самостоятелност по отношение на градоустройството, включително промяната на предназначението на земята и процедурите за възлагане на обществени поръчки, когато такива се прилагат. Регионалните правителства упражняват само ограничен контрол, като в някои случаи те трябва да се обръщат към съда за отмяна на общинско решение⁶⁴. Това допринася за уязвимостта към корупция в секторите на градоустройството и

61 Ley 19/2013, de 9 de Diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

62 Aprobado el Informe del Plan de Regeneración Democrática, 20.09.2013 г.

http://www.lamoncloa.gob.es/ConsejodeMinistros/Enlaces/200913Enlace_Regeneraci%C3%B3nDemocr%C3%A1tica

63 От 2000 г. насам 30 % от жилищните постройки в ЕС са били построени в Испания. През 2007 г. инвестициите в строителния сектор са възлизали на 15,7 % от БВП в сравнение с 9 % в САЩ, Германия, Франция, Обединеното кралство и Италия. „Подход към териториалното разпределение на градската корупция в Испания“ от Luis M. Perez Darias, Victor O. Martin u Ramón Pérez González, Университет на Ла Лагуна.

64 „Identifying and Reducing Corruption in Public Procurement in the EU – Development of a methodology to estimate the direct costs of corruption and other elements for an EU-evaluation mechanism in the area of anti-corruption“ („Разкриване и намаляване на корупцията при обществените поръчки в ЕС — Разработване на методология за оценка на преките разходи, породени от корупция, и други елементи за въвеждане на механизъм за оценка на ЕС в областта на борбата с корупцията“), 30 юни 2013 г., PriceWaterhouseCoopers и ECORYS.

строителството⁶⁵. Други рискови фактори включват значителната разлика между стойността на обработваемата земя и земята за строителство, недостатъчните механизми за контрол, сложността на правилата за градоустройство, което води до голяма степен на свобода на действие при вземането на решения, ограниченото използване на предпазни мерки по време на продължителни съдебни процедури за спиране на строителни работи, за които се подозира незаконосъобразност, както и ограничен процент на реално спазване на правилата за разрушаване на сгради⁶⁶. Измененията в Закона за земята, приети през 2007 г., представляват стъпка в правилната посока, чрез която се въвежда по-стабилна и по-обективна система за класификация на земите⁶⁷. Решенията вече не се взимат от кметовете самостоятелно, а от общинските съвети.

Въпреки че голямото разходване на публични средства за строителство и градоустройство не може да бъде пряко свързано с корупцията, то допринася за цялостни предпоставки, които, заедно със слабия надзор върху вземането на решения на регионално и местно равнище, увеличават уязвимостта на този сектор по отношение на измамите и корупцията. Съответно броят на делата за корупция и други наказателни дела в областта на градоустройството, във връзка с които е водено разследване и е постановено решение, е голям и води до създаването на специализирани прокурорски служби и специализирано звено за справяне с престъпления, свързани с териториално планиране, към Оперативното централно звено на *Guardia Civil*⁶⁸. През 2011 г. са били започнати 754 съдебни производства по дела за предполагаеми незаконни действия при използването на земя и в областта на градоустройството, като са били произнесени присъди по 408 от тези дела. Макар че тези данни се отнасят за други престъпления, свързани с градоустройството, в допълнение към корупционните престъпления, те дават представа за степента на незаконните дейности. Освен това специализираната прокуратура за борба с организираната престъпност и корупцията все повече насочва своето внимание към такива случаи⁶⁹.

Неофициална база данни за корупцията в градоустройството⁷⁰ показва, че близо 700 общини са били засегнати от такива случаи в периода 2000—2010 г.⁷¹ Случаите се отнасят до практики, свързани с незаконни продажби на земя, която е публична собственост, незаконни замени на предназначението на земи, незаконно присвояване на средства във връзка със строителството на обществени сгради и др. Многобройни текущи разследвания се отнасят за подобни видове предполагаеми практики. През последните три години 19 кметове от целия политическия спектър са арестувани по твърдения за корупция. Някои дела, по които са постановени строги присъди с лишаване от свобода за бивши кметове и

65 Fundación Alternativas (2007) *Urbanismo y democracia. Alternativas para evitar la corrupción*: <http://www.falternativas.org/la-fundacion/documentos/libros-e-informes/informe-urbanismo-y-democracia-alternativas-para-evitar-la-corrupcion-vol-i>

66 „Identifying and Reducing Corruption in Public Procurement in the EU – Development of a methodology to estimate the direct costs of corruption and other elements for an EU-evaluation mechanism in the area of anti-corruption“ („Идентифициране и намаляване на корупцията при обществените поръчки в ЕС — Разработване на методология за оценка на преките разходи, породени от корупция, и други елементи за въвеждане на механизъм за оценка на ЕС в областта на борбата с корупцията“), 30 юни 2013 г., PriceWaterhouseCoopers и ECORYS.

67 Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo: <http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2007-10701>.

68 http://www.fiscal.es/cs/Satellite?c=FG_Actualidad_FA&cid=1247140274984&pagename=PFiscal_%2FFG_Actualidad_FA_%2FFGE_pintarActualidad

69 През 2009 г. са започнати 257 съдебни производства, в сравнение с предходните четири години, през които са отчетени 127 такива дела: http://www.fiscal.es/cs/Satellite?c=Page&cid=1242052134611&language=es&pagename=PFiscal_%2FFPage_%2FFGE_memorias&selAnio=2012.

70 Jerez Darias, L; Martín Martín, V; Pérez González, R (2012). Aproximación a una geografía de la corrupción urbanística en España. *Eria: Revista cuatrimestral de geografía*: <http://www.unioviedo.es/reunido/index.php/RCG/article/view/9654>

71 Броят на общините в рамките на регионите, засегнати от случаи на корупция в областта на градоустройството и строителството в периода 2000—2010 г., варира от 8 в Арагон, 12 в Риоха, до 66 в Галисия, 94 във Валенсия и 154 в Андалусия.

местни общински съветници, са разкрили сложни мрежи, в които участват политици и предприятия на местно равнище, извършвали дейности, свързани с незаконно градоустройство, злоупотреба с обществени поръчки и пране на пари.

Обществени поръчки

Обществените поръчки, стоки и услуги представляват 15,5 % от БВП на Испания за 2011 г. Стойността на поканите за участие в тръжни процедури, публикувани в Официален вестник като процент от общите разходи за обществени поръчки, стоки и услуги, е 15,2 % през 2011 г.⁷² В проучването на Евробарометър от 2013 г. сред бизнес средите, посветено на корупцията, 83 % от респондентите в Испания (най-висок процент в ЕС) заявяват, че корупцията е широко разпространена при обществените поръчки, управлявани от национални органи (средната стойност за ЕС е 56 %), а според 90 % (вторият най-висок процент в ЕС), тя е широко разпространена при обществени поръчки, управлявани от местните органи (средната стойност за ЕС е 60 %). По-специално респондентите в Испания от бизнес средите заявяват, че най-широко разпространени в рамките на процедурите по възлагане на обществени поръчки са следните практики: спецификации, изготвени с оглед на конкретни дружества (80 %); нарушение на договорените процедури (72 %); конфликт на интереси при оценяване на офертите (79 %); съглашателство при офертиране (71 %); неясни критерии за подбор или оценяване (72 %); както и изменения на договорните условия след сключване на договор (69 %). Тези проценти са сред най-високите в ЕС. Въпреки че тези показатели, които трябва да се разглеждат в контекста на настоящата икономическа криза, засягаща Испания, не са непременно пряко свързани с корупцията, те илюстрират рискови фактори, които увеличават уязвимостта към корупция на процедурите за възлагане на обществени поръчки.

Броят на разследванията по твърдения за корупционни практики при процедури за възлагане на обществени поръчки е изключително голям в секторите на строителството и сметосъбирането, като това показва висок риск от корупция в тези сектори⁷³.

През 2012 г. в доклад на Централната сметна палата е представено обобщение на основните рискови области при обществените поръчки на регионално и местно равнище⁷⁴. Сметната палата предупреди относно лошото управление и недостатъчния контрол на регионално равнище, като акцентира върху нарастващия брой на случаите на корупция, които биват разследвани. Сметната палата оцени 2500 обществени поръчки, възложени в периода 2006—2007 г. на обща стойност от 10 млрд. EUR. Най-често откриваните нередности, които невинаги се основават на корупционни схеми, но разкриват редица уязвимости, включват: разделяне на големите обществени поръчки на по-малки поръчки, за да се избегнат изискванията за възлагане на обществени поръчки; неоснователно използване на основания за неотложност, за да се заобиколят по-строгите изисквания за възлагане на обществени поръчки; неоснователен избор на определени изключителни категории процедури за възлагане на обществени поръчки; липса на критерии за подбор; незадоволителна обосновка на решенията за възлагане на поръчки; необосновани изключения по отношение на публикуването на офертите, както и недостатъчна обосновка относно измененията на обществени поръчки. Тези практики и нередности също така разкриват различна стриктност на наблюдението чрез механизмите

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

73 Например случаи, свързани с: предполагаеми връзки между финансирането на партиите и строителния бизнес, договори за събиране на отпадъци, обвинения срещу кметове на общини за корупционни практики при възлагането на обществените поръчки за услуги за почистване; различни строителни работи за сгради от обществен интерес и др.

74 <http://www.tcu.es/uploads/1935.pdf>.

за контрол на регионално равнище в сравнение с Централната сметна палата. Поради огромния брой на обществените поръчки и широкия кръг задачи, които попадат в обхвата на Сметната палата⁷⁵, нейният капацитет не позволява по-навременни проверки на наскоро възложените обществени поръчки.

Проучване, възложено от ОЛАФ относно корупцията в областта на обществените поръчки, които засягат средства на ЕС, потвърди много от горепосочените констатации на Сметната палата⁷⁶.

Регистърът на договорите в публичния сектор е официалната централизирана база данни за обществените поръчки, в която се съдържа информация относно обществените поръчки и статистически данни⁷⁷. Възлагащите органи от всички публични администрации и други органи, които подлежат на законодателство в областта на обществените поръчки, трябва да вписват сключените договори в Регистъра на договорите в публичния сектор в срок от три месеца след тяхното подписване, за да бъдат регистрирани, включително всички изменения, удължавания, промени на крайни срокове или цени, окончателна стойност, както и нормално или предсрочно прекратяване. Измененията на закона за обществените поръчки от 2011 г. засилиха забраните по отношение на възлагането на обществени поръчки и включиха разпоредби във връзка с конфликта на интереси и развалянето на договори в случаите, в които са констатирани конфликти на интереси⁷⁸. Едно от нововъведенията в закона е определянето на физическо или юридическо лице, което да бъде „отговорно за договора“, като на това лице се възлага наблюдението през целия срок на договора, за да се гарантира, че отклоненията от първоначално поставените в него условия са сведени до минимум. Това лице не може да принадлежи към възлагащите комисия или орган или да бъде свързано с тях чрез договорно споразумение.

Добри практики в областта на обществените поръчки на местно равнище

Разработени са някои добри практики на регионално и местно равнище, които биха могли допълнително да бъдат разгледани при планирането на бъдещи инициативи. Например създаването на Служба за наблюдение и оценка на обществените поръчки в Каталония или Консултативен комитет на Балеарските острови по прозрачността, които функционират като част от мандата на областния управител, са заложили повисоки стандарти за прозрачност, централизирано събиране на данни и засилен надзор на процедурите по възлагане на обществени поръчки. Автономните области Валенсия и Каталония също така са разработили добри практики в рамките на сключвани договори, които се одобряват съгласно определени условия от правилата на ЕС за обществените поръчки, което прави задължително оповестяването на търга и позволява на всички дружества да участват, без да са били официално поканени преди това.

75 Вж. също така раздела относно финансирането на политическите партии.

76 „Identifying and Reducing Corruption in Public Procurement in the EU – Development of a methodology to estimate the direct costs of corruption and other elements for an EU-evaluation mechanism in the area of anti-corruption“ („Идентифициране и намаляване на корупцията при обществените поръчки в ЕС — Разработване на методология за оценка на преките разходи, породени от корупция, и други елементи за механизъм за оценка на ЕС в областта на борбата с корупцията“), 30 юни 2013 г., PriceWaterhouseCoopers и ECORYS. Допълнителните рискови фактори, установени на регионално и местно равнище, включват придобиването на технически спецификации от конкуриращи се кандидати, липсата на ефективни и независими предварителни проверки, липсата на единна платформа за голям брой профили на изпълнителите, както и висок праг за договори за услуги и дейности с ниска стойност.

77 <http://www.minhap.gob.es/es-ES/Servicios/Contratacion/Junta%20Consultiva%20de%20Contratacion%20Administrativa/Paginas/Registro%20publico%20de%20contratos.aspx>

78 Ley de Contratos del Sector Público (Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre).

Съществуват голям брой платформи за възлагане на обществени поръчки от различни регионални и местни администрации. Централната администрация понастоящем създава база данни, която обединява информацията относно обществените поръчки на национално равнище⁷⁹. Понастоящем в повечето области е налице единна платформа, в която се качва съответната документация за търговете в отделните регионални отдели и се спазват процедурите, като се предлагат допълнителни гаранции по отношение на предотвратяването и разкриването на корупционни практики чрез подобряване на прозрачността и подобро прилагане на стандартизирани процедури. Това са стъпки в правилната посока, които допринасят за допълнително подобряване на прозрачността на процедурите за възлагане на обществени поръчки.

Планът на правителството за „оздравяване на демокрацията“ включва изменения в закона за възлагане на поръчки в публичния сектор с цел изключване от участие в процедури за възлагане на обществени поръчки на лица, които са обвинени в широк кръг престъпления, свързани с корупция, включително незаконно финансиране на политически партии.

Прозрачност и достъп до информация

През декември 2013 г. след продължителен процес на обществени и политически дебати беше приет нов закон за прозрачността, достъпа до обществена информация и доброто управление⁸⁰. Законът представлява значителна крачка напред. Той има три цели: да разшири обхвата и засили прозрачността на обществените дейности, да признае и защити правото на достъп до информация, както и да установи добри управленски задължения на държавните служители, включително и съответните санкции. Той предвижда задължително тримесечно публикуване на изпълнението на бюджета, което позволява да бъдат разкривани и разследвани нередностите. Законът също така предвижда създаването на портал за прозрачност, който ще функционира като единна точка за въвеждане на обществена информация за гражданите. С него се създават контролни механизми чрез Комисията за прозрачност и добро управление, чийто председател се назначава от правителството и бива одобрен с обикновено мнозинство в парламента. При все това новият закон не е осигурил достатъчно гаранции за независимостта на заложените в него контролен механизъм и допълнително биха могли да бъдат разгледани една подобрена санкционна система и по-тесен обхват на изключенията от принципа за достъп до информация. Освен това влизането му в сила е отложено с две години в редица администрации, по-специално на регионално и местно равнище.

Добри практики в насърчаването на прозрачността

Чрез индексите за прозрачност в общините (ITA)⁸¹ и в автономните области (INCAU)⁸², управлявани от Transparency International („Прозрачност без граници“), се наблюдават степените на прозрачност и достъпа до обществена информация на регионално и общинско равнище въз основа на 80 показателя. Всяка регионална институция получава индивидуален резултат, който създава индекс за степените на прозрачност във всичките 17 области. През последните четири години тези показатели отчитат цялостно подобрение на стандартите за прозрачност на регионално равнище. INCAU 2012 показва, че Паис Васко и Ла Риоха поддържат най-високите нива на прозрачност в държавата. Увеличаващ се брой региони са приели или са на път да приемат закони за

79 <http://www.minhap.gob.es/es-ES/Servicios/Contratacion/Paginas/default.aspx>.

80 Ley 19/2013, de 9 de Diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

81 http://www.transparencia.org.es/ITA_%20AÑOS_%20ANTERIORES/ITA_%20AÑOS_%20ANTERIORES.htm

82 http://www.transparencia.org.es/INCAU_AÑOS_ANTERIORES.htm.

прозрачност (например Галисия, Баска автономна област, Каталония, Балеарските острови) и някои от тях вече прилагат стабилни политики за прозрачност⁸³.

3. БЪДЕЩИ ДЕЙСТВИЯ

Нормативната уредба в областта на борбата с корупцията в Испания се прилага до голяма степен, като правоприлагането е дало добри резултати при извършването на разследвания по твърдения за корупционни практики, включително на високи нива. Все пак неотдавнашните мащабни случаи на корупция са разкрили редица предполагаеми корупционни практики, които засягат публичните средства и финансирането на политически партии. Политическата корупция и липсата на контрол и баланс между свободата на действие и отчетността, особено забележимо при разходването на публични средства, взимането на решения и контролните механизми на регионално и местно равнище, са представлявали особено предизвикателство. Изглежда че обществените поръчки и градоустройствените дейности са сред най-уязвимите области. За справяне с тези проблеми се насърчават законодателни реформи, включително по отношение на финансирането на политическите партии, ефикасността на съдебните производства, засилването на контролните механизми по отношение на разходването на публични средства и свободата на информацията. Освен това политиките за борба с корупцията и политиките, свързани с етиката, се поставят на челна позиция в политическия дебат.

Следните елементи се нуждаят от допълнително внимание:

- Провеждане на текущите реформи и гарантиране на ефективно прилагане на новите разпоредби относно **финансирането на политическите партии** с акцент върху надзора на заемите, консолидиране на отчетите на партиите (включително регионални и местни клонове и други организации, свързани с политическите партии), засилен вътрешен финансов контрол, задълбочени навременни проверки, извършвани от Сметната палата, и засилен санкционен режим.
- Разработване на конкретни стратегии за **регионалните и местните администрации**, предшествани от оценки на риска от корупция. Засилване на механизмите за контрол, увеличаване на прозрачността при взимането на решения и гарантиране на постоянно наблюдение на качеството на местното и регионалното управление.
- Изготвяне на цялостни кодекси за поведение за **лицата, заемащи изборни длъжности на централно, регионално и местно равнище**, с достатъчно инструменти за отчетност и санкциониране за потенциални нарушения на тези кодекси. Обмисляне на разработването на етични кодекси в рамките на политическите партии или създаване на етични пактове между партиите, както се препоръчва в резолюцията на парламента на Испания от февруари 2013 г. Подобряване на съгласуваността на разпоредбите относно разкриването на информация за имущественото състояние и конфликтите на интереси за лицата, избрани или назначени на държавна длъжност на централно, регионално и местно равнище, като се въведат и механизъм за извършване на ефективни проверки и

83 Например: правителството на Каталония прилага пакет за борба с корупцията, който включва и задължения за това някои операции в обществен сектор да бъдат извършвани по-прозрачно. Регионалното правителство на Балеарските острови изисква всички *Consellerias* да публикуват на своите уебсайтове информация относно международните показатели за прозрачност.

система за възпиращи санкции. Укрепване на способността на Службата за отстраняване на конфликти на интереси за независимо и ефективно извършване на проверки и налагане на възпиращи санкции. Осигуряване на необходимата рамка за прилагане на новия закон за **прозрачността, достъпа до обществена информация и доброто управление**, включително независим надзорен механизъм, придружен от система за възпиращи санкции.

- Предприемане на действия по констатациите на централната Сметна палата и сходните ѝ органи на регионално равнище във връзка с нередностите в **процедурите за възлагане на обществени поръчки** на регионално и местно равнище. Извършване на независима оценка на договори за капитално строителство и решения за градоустройствено планиране, сключени неотдавна на регионално и общинско равнище, с цел да се идентифицират рисковите фактори за корупция. Разпространение на стандартизирани добри практики в областта на обществените поръчки на регионално и местно равнище. Повишаване на капацитета на централната Сметна палата и сходните ѝ органи на регионално равнище с цел извършване на систематични и навременни проверки на обществените поръчки на регионално и местно равнище.