

**СТРАТЕГИЯ ЗА ПРЕВЕНЦИЯ И ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НА
КОРУПЦИЯТА В РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
2015 -2020 г.**



март 2015 г

1. Цели и принципи

Настоящата стратегия отразява волята и вижданията на правителството за превенция и противодействие на корупцията. Стратегията е основана на разбирането, че корупцията е основна заплаха за демокрацията в България. Тя разрушава правовата държава, подкопава доверието на гражданите в демократичните ценности и възпрепятства развитието на икономиката. Особено опасна е корупцията сред лицата, заемащи висши държавни длъжности, тъй като тя е основен фактор за формиране на корупционната среда и възпрепятства ефективното прилагане на антикорупционните политики и мерки.

Необходимостта от приемане на нова антикорупционна стратегия е обусловена преди всичко от очакванията на българското общество за постигане на осезаеми резултати в борбата с корупцията. Тя е подчертана изрично в Доклада на Европейската комисия за напредъка на България по Механизма за сътрудничество и оценка от януари 2015 г. и е предвидена като мярка в Програмата на правителството за стабилно развитие на Република България за периода 2014 – 2018 г.

Стратегията отчита констатациите и препоръките в докладите на Европейската комисия, Оценката на въздействието на Интегрираната стратегия за превенция и противодействие на корупцията и организираната престъпност, Антикорупционния доклад на Европейския съюз, Актуализираната стратегия за продължаване на реформата в съдебната система и други аналитични и стратегически документи, имащи отношение към противодействието на корупцията. Тя стъпва върху анализа на антикорупционните политики и разработените на негова основа Стратегически насоки за превенция и противодействие на корупцията 2015 – 2020 г. (приети с протоколно решение на Министерския съвет на 27 февруари 2015 г.) и е съобразена с Плана за действие за изпълнение на препоръките от Доклада на Европейската комисия от януари 2015 г. в рамките на Механизма за сътрудничество и оценка (приет с решение на Министерския съвет на 11 март 2015 г.).

Настоящата стратегия не предлага изчерпателен каталог от мерки за противодействие на корупцията. Подходът в стратегията е различен – тя се фокусира върху онези ключови мерки, прилагането на които може да има по-решителен антикорупционен ефект. Водещ приоритет е противодействието на корупцията по високите етажи на властта (т.е. кръгът от лица, попадащи в обхвата на действащия Закон за публичност на имуществото на лица, заемащи висши държавни и други длъжности). Акцент в стратегията е предложената реформа на институционалната рамка в областта на превенцията и противодействието на корупцията, насочена към по-голяма

ефективност и по-добра координация между съществуващите органи и звена. В същото време е отчетена необходимостта от ангажирането на независими, компетентни и почтени личности в антикорупционните институции, без които никога институционална система не би могла да гарантира сама по себе си необходимата ефективност.

Предложените мерки са амбициозни, но реалистични – възможни за изпълнение в непосредствена перспектива. Поради тази причина стратегията не включва мерки, за които могат да бъдат изтъкнати основателни аргументи за конституционна промяна.

Стратегията отчита ключовото значение на политиките в други сфери, които имат цялостно влияние върху противодействието на корупцията, а именно: съдебната реформа, административната реформа, електронното управление и обществените поръчки. Успешното реализиране на тези политики ще създаде благоприятна среда за ограничаване на корупционните практики.

Хоризонтът на стратегията е 2020 г. в съответствие с другите национални стратегически и програмни документи, чието изпълнение е от съществено значение за постигане на целите на настоящата стратегия, в това число Националната програма за развитие: България 2020.

Настоящата стратегия цели до 2020 г. България да се превърне в държава, в която дребната корупция е ограничена в значителна степен до средните за Европейския съюз равнища, корупцията по високите етажи не остава безнаказана, антикорупционните институции работят ефективно и имат реален превантивен ефект върху корупционните прояви, а възприятията и опитът на граждани и фирми за нивата на корупцията в България са намалени в значителна степен.

Основните задачи, които си поставя стратегията, са:

- Извеждане на приоритетите на държавната политика за превенция и противодействие на корупцията.
- Посочване на конкретни антикорупционни мерки и свързаните с тях държавни политики
- Очертаване на институционалната система за превенция и противодействие на корупцията.
- Задаване на общи насоки за превенция и противодействие на корупцията, които да намерят отражение в антикорупционните политики в отделните сектори.
- Определяне на механизъм и отговорни институции за прилагане и мониторинг на стратегията

Основните принципи на държавната политика по превенция и противодействие на корупцията са:

- Върховенство на закона.

- Утвърждаване на принципите на доброто управление, прозрачност и отчетност в работата на администрацията.
- Гарантиране на правата и законните интереси на гражданите.
- Последователност и систематичност при провеждане на държавната политика в областта на превенцията и противодействието на корупцията.
- Участие на заинтересованите страни в процеса на вземане на решения.

Корупцията има разнообразни проявни форми и е криминализирана чрез различни наказателни състави. За нуждите на Стратегията корупцията се разглежда в широк смисъл – всяка злоупотреба с власт в частна полза.

2. Приоритети на държавната политика за превенция и противодействие на корупцията

Приоритет 1: Изграждане на ефективна система от антикорупционни органи и звена

Ефективната превенция и противодействие на корупцията изисква укрепване на капацитета на институциите и подобряване на междуинституционалното взаимодействие. Проактивните и ефективни институции, показващи воля за справяне с корупцията, мотивират гражданите да съдействат за нейното ограничаване и повишават тяхното доверие и уважение към правния ред и органите, които са призвани да го гарантират. Институциите, които демонстрират невъзможност да се справят с проблема, демотивират гражданите да съдействат и да имат законосъобразно поведение, разрушават доверието в държавните органи и създават усещане за несправедливост и ненаказуемост.

Преодоляването на дефицитите в институционалната рамка чрез изграждане и укрепване на антикорупционните органи и звена и превръщането им в силни ефективни органи, ръководени от принципите на прозрачност и отчетност, е единственият начин да бъде постигнат съществен напредък и качествено различни резултати в противодействието на корупцията.

Анализите показват, че съществуващата разгърната система от органи с често дублиращи се или неефективно разпределени антикорупционни правомощия не дава необходимите реални и конкретни резултати в борбата с корупцията. Всяка институция създава собствено антикорупционно звено, но резултатите от работата му не са видими. Правилата за работата им не гарантират в достатъчна степен ефективно

междунституционално взаимодействие и реакция срещу правонарушенията с необходимия интензитет. Дори и да са взети съответни мерки, те не достигат до знанието на широката общественост. Създава се усещането, че проблемът се прехвърля между институциите, към него се подхожда бюрократично и не се действа с нужната решимост и категоричност. Понякога проблемът не се и разпознава своевременно.

Необходим е качествено различен подход в тази насока: задаване на ясни задачи и отговорности на институции, специално натоварени с функции по превенция и противодействие на корупцията, конфликта на интереси и нарушаването на етичните правила за работа в държавната и общинска администрация; изграждане на система за проверка на интегритета на служителите, ангажирани в органите с антикорупционни правомощия; създаване на ясни правила за взаимодействие между публичния и частния сектор и структурите на гражданското общество; създаване на действащ и ефективен механизъм за контрол, анализ и оценка на предприетите мерки.

Мерки

1. Определяне на **национален координатор** на антикорупционните политики. Необходимо е изрично да бъде посочен заместник министър-председател с водеща отговорност координация на антикорупцията. По този начин ще се подчертае значимостта на тези политики и ще се гарантира необходимия политическия ангажимент към тях.

2. **Създаване на Национален съвет по антикорупционна политика.** Той ще бъде изграден като междуведомствен орган със съвещателни, координационни и контролни функции по отношение на антикорупционните политики и ще се ръководи от националния координатор. Такъв съвет е необходим предвид надведомствения характер на държавната антикорупционна политика и нуждата от обединяване на усилията за постигане на по-значими резултати. Съставът му трябва да балансира между необходимостта от оперативност и способност за вземане на решения. Съветът ще заседава регулярно и ще отчита текущо пред обществото резултатите от изпълнението на антикорупционните политики. Основните му задачи ще включват изготвяне на националните стратегически документи, програми и планове за превенция и противодействие на корупцията; определяне на приоритети и мерки на антикорупционната политика и отчитане и контрол на тяхното изпълнение; обсъждане на резултатите от антикорупционните политики и изготвяне на предложения за повишаване на тяхната ефективност; събиране на информация и обсъждане на конкретни проблеми при провеждането на антикорупционните политики; възлагане на извършването на анализи и проучвания по проблеми, свързани с корупцията;

изработване на предложения за промени в законодателството и др. Към Съвета ще функционира Граждански съвет, чрез който ще се осигурява постоянен институционализиран диалог с гражданското общество по проблемите на борбата с корупцията.

3. Създаване на нов единен независим антикорупционен орган. Този орган ще обединява функции, понастоящем осъществявани от различни органи без ясен и ефективен механизъм за комуникация и взаимодействие между тях. Целта е да се осъществява ефективна превенция на корупцията по високите етажи на властта чрез работеща система за деклариране и задълбочена проверка на обстоятелства, свързани с имотното състояние и конфликта на интереси. Създаването на единен орган ще наложи закриване и преобразуване на съществуващи органи и звена (Комисия за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси, Център за превенция и противодействие на корупцията и организираната престъпност, отдели в Сметната палата и др.) и пренасочване на техния административен и финансов ресурс към новия орган. От съществено значение е начинът на конституиране на органа да обезпечава независимостта, почтеността (интегритета) и отговорността на неговия персонален състав. За постигане на ефективност в работата на новия орган е необходимо да бъде приложена надеждна система за подбор на служителите, гарантираща тяхната независимост, почтеност (интегритет) и професионализъм. Основните задачи на този орган са: анализ и проверка на подадените декларации за имотно състояние и конфликт на интереси на лица, заемащи висши държавни длъжности; разработване на етични стандарти и стандарти за почтеност (интегритет) и съдействие на институциите при разработването на системи за проверка на почтеността (интегритета); разработване на методологии за оценка на риска от корупционно поведение; анализ на съществуващото законодателство и предоставяне на становища по подготвяните законопроекта, както и изготвяне на предложения за законодателни изменения. За осигуряване на ефективност в работата на единния орган той следва да разполага с широки възможности да изисква информация, в това число такава, съставляваща банкова и данъчна тайна. Освен налагането на административни санкции, единният орган ще може да сезира Комисията за отнемане на незаконно придобито имущество за извършване на обстойно обследване на имуществото на съответните лица, както и компетентните органи за предприемане на действия по наказателно преследване при наличие на подозрение за извършено престъпление.

4. Изграждане на специализирано междуведомствено звено между ПРБ, ДАНС и МВР за разследване на престъпления, извършени от лица, заемащи или заемали висши държавни длъжности. Така ще бъде използван и доразвит моделът на

съществуващите специализирани звена, които се състои в екипна работа на прокурори, следователи и агенти, преминали задължителен предварителен подбор и проверки за лоялност, работещи „отделно“ от другите структури на държавното обвинение и ДАНС, при пълни гаранции срещу евентуалното изтичане на информация. Звеното ще бъде укрепено с по-съществен кадрови ресурс и ще съсредоточи работата си по случаи на корупционни действия, извършени от лица, заемащи висши държавни длъжности. Важна отговорност в работата на звеното следва да бъде разследването на изборната търговия и изборните злоупотреби с участието на лица от високите нива на властта.

5. Засилване на независимостта, капацитета и правомощията на инспекторатите като важни административни инструменти за превенция на корупцията. Инспекторатите ще бъдат натоварени с функции по проверка на декларациите за имотно състояние на служителите в администрацията. Необходимо е да се приеме нормативен акт, който да урежда единни правила и процедури за дейността на инспекторатите, в това число за работата по сигнали за корупция. Инспекторатите трябва да бъдат задължени да публикуват отчети за дейността си за по-кратки периоди, в това число специално да отчитат работата си по сигнали на граждани. Инспекторатите и контролните органи към ключови министерства, където корупцията засяга особено голям брой служители, и където рисковете от корупция и политически натиск са особено високи следва да бъдат обект на особени мерки, гарантиращи тяхната ефективност. Новите принципи, на които следва да бъде основано развитието и работата на инспекторатите включват:

- независимост – уреждане по законодателен път на правила, които да гарантират обективност и прозрачност при назначаване и отстраняване на служителите и ненамеса в работата им, в това число от страна на политическите кабинети към съответния ръководител.
- прозрачност и публична отчетност на извършената дейност;
- адекватно обезпечаване с човешки и финансови ресурси, които съответстват на броят институции и служители, които са наблюдавани от инспектората;
- повишаване на ефективността в противодействие на корупцията чрез конкретни задачи и годишни планове за действие в тази област.

От съществено значение е уреждането на по-особен статут и правомощия на Главния инспекторат към Министерския съвет. Поради структурното му разполагане в най-висшия орган на изпълнителната власт той би следвало да има координиращи функции по отношение на останалите инспекторати, да дава методически указания, да извършва оценка на тяхната работа на основата на унифицирани критерии за ефективност, както и да може да осъществява съвместни проверки с останалите

инспекторати, което би гарантирало по-голяма независимост и обективност на проверките.

6. Разширяване на правомощията на Комисията за отнемане на незаконно придобито имущество за обследване на необяснимо богатство. Комисията трябва да може да извършва проверки и при сезиране от други органи с контролни функции, в това число единния антикорупционен орган. За по-голяма ефективност следва да се пристъпи към намаляване на размера на несъответствието в имуществото на проверяваното лице, което формира обоснованото предположение за незаконно придобиване като условие за образуване на производство за отнемане в полза на държавата. За постигане на тези цели ще бъдат извършени съответни законови промени.

7. Увеличаване на капацитета на институциите за предварителен контрол на обществени поръчки, в това число чрез развитие на системите за вътрешен контрол.

Приоритет 2: Противодействие на корупцията по високите етажи на властта

Противодействието на корупцията по високите етажи на властта е възпрепятствано от дълбоката политизация на държавната и общинската администрация, съдебната власт и разследващите и правоприлагащите органи. Всичките са уязвими и често стават заложници на политически или корпоративни интереси.

Противодействието на корупцията сред лицата, заемащи висши държавни длъжности, страда от липса на обособена структура с ясен фокус на работата върху разследването на корупционни престъпления на лицата, заемащи висши държавни длъжности в съдебната, изпълнителната, законодателната и местната власти.

Необходимо е да се създаде такава антикорупционна система, която да гарантира, че усилията на органите за превенция и противодействие на корупцията да не зависят от проверяваните и разследвани лица.

Мерки

Освен посочените по-горе мерки от институционален характер тук водещи са:

1. Реформа на декларациите за имотно състояние и конфликт на интереси чрез разширяване на обхвата на декларираните обстоятелства, включване на допълнителни критерии за икономическа зависимост и свързани лица (в това число лицата във фактическо съпругеско съжителство), както и ясно формулиране и подробни указания за конкретните обстоятелства, които следва да бъдат декларирани.

2. Приемане на нова модерна наказателна политика и на съответни изменения в наказателното и наказателнопроцесуалното законодателство. Необходимо е да се разработи пакет от предложения за промени в наказателното законодателство с цел повишаване на ефективността и ефикасността на наказателното преследване на корупцията с акцент върху корупцията по високите етажи (напр. усъвършенстване на съставите на корупционни престъпления на основата на анализа на практиката по приложението им, увеличаване на сроковете за разследване на корупционни престъпления и др.).

3. Повишаване на професионалната квалификация и специализацията на разследващите органи и магистратите, работещи по корупционни престъпления предвид факта, че разследването на корупционни престъпления на лица, заемащи висши държавни длъжности, се отличава със значителна фактическа и правна сложност.

4. Усъвършенстване на нормативните и вътрешноинституционалните правила, гарантиращи защита на лица, подали сигнали за корупция.

Приоритет 3: Противодействие на политическата корупция с акцент върху „изборната корупция“

Политическата корупция е основният генератор на деструктивните процеси, които обуславят ниското качество на функциониране на българската политическа система и като цяло е пречка пред икономическия и социалния просперитет. Мащабите на купен и контролиран вот през последното десетилетие придобиха заплашителни размери.

Политическата система в България се намира в криза на легитимността. Един от сериозните проблеми е свързан с прозрачността на финансирането на политически партии, на предизборните кампании и на самия изборен процес. Постигната до момента степен на прозрачност и отчетност далеч не отговаря на високите обществени очаквания за почтеност.

Необходими са мерки за предотвратяване и разкриване на злоупотребите в изборния процес, които отблъскват българските граждани от участие в него, и подронват доверието им във функционирането на демокрацията. Трябва да бъдат въведени инструменти за текущ контрол в рамките на предизборните кампании, съпроводен от налагането на своевременно адекватни санкции. Необходимо е да бъде създаден модел на организация на работата на правоприлагащите органи, който ограничава намесата на политически и икономически фактори върху тяхната работа, както и създаването на обвързаности между представителите на правоприлагащите

институции с политически фигури и други лица, които възпрепятстват безпристрастното изпълнение на задълженията им.

Мерки

1. Включване в **компетентността на специализираното звено за противодействие на корупцията** на разследването на различните форми на купуване на гласове, включително и търговията с влияние с цел осигуряване на гласове.

2. Фокус върху високите нива на властта при разследване на **престъпленията срещу политическите права на гражданите**.

3. **Промени в Изборния кодекс** с цел намаляване на контролирания и купен вот, включително мерки срещу: манипулациите и грешките при преброяването на бюлетините; възможностите за натиск върху избирателите от страна на местни политически и икономически фактори; конфликта на интереси в работата на основните участници в изборния процес (кандидати, членове на комисии, застъпници, наблюдатели, представители на партии и коалиции, анкетъори, представители на местната власт); неспазването на изискванията за прозрачност и отчетност на финансирането на политическа дейност и на финансирането на кампании.

4. **Създаване на система за мониторинг на купен и контролиран вот с цел повишаване на ефективността на противодействието на престъпленията срещу политическите права на гражданите**

Приоритет 4: Превенция и противодействие на корупцията в МВР и органите на съдебната власт

Корупцията в МВР и органите на съдебната власт в голяма степен може да обезсмисли всички организационни, функционални и санкционни мерки за превенция и противодействие на корупцията в различните сфери на обществения живот. Тези органи са призвани да гарантират върховенството на закона и спазването на правата на гражданите. Те са натоварени с правомощията да разкриват, разследват и наказват корупционните престъпления. Поради високата отговорност, с която са натоварени, чувствителността към корупцията в тези сфери е по-висока и съответно реакцията при такова поведение следва да е безкомпромисна. Проявите на корупция в органите на МВР и съдебната власт разклащат усещането за държавност у гражданите и доверието им в институциите, пораждаат чувство за несправедливост, неравенство и ненаказуемост и мотивират към незачитане на установения правов ред.

Превенцията и противодействието на корупцията в МВР и органите на съдебната система изисква решителни мерки, насочени към:

- създаване на действащи контролни механизми за установяване и санкциониране на корупционно поведение от страна на служителите на МВР и магистратите;
- повишаване на информираността и общественото доверие в органите на полицията и съдебната власт;
- засилване на гражданския контрол, като се създадат условия за активно участие на гражданите в предотвратяването и разкриването на корупционни практики в системата на МВР и в съдебната власт;
- осигуряване на условия за по-голяма прозрачност в дейността на правораздавателните органи.

Мерки

Постигането на целите на този приоритет е в значителна степен функция на изпълнението на мерките, предвидени в *Стратегията за реформа на съдебната система*, приета от Народното събрание 2014 г. и в *Стратегията за превенция и противодействие на корупцията в съдебната система*, приета от ВСС през 2013 г. Освен тях, тук се включват:

1. **Разследване на корупцията в съдебната власт** от специализираното звено за противодействие на корупцията.
2. Засилен контрол чрез анализ и **проверки на декларациите за конфликт на интереси и имуществено състояние** на магистратите от единния антикорупционен орган.
3. Действащи **системи за проверка на почтеността** (интегритета) на служителите в тези структури, както и **ефективни методологии за оценка на риска** от корупционно поведение, за прилагането на които да ясна отговорност да носят съответните ръководители.
4. Въвеждане на **ротация на служителите**, работещи на рискови за корупция места, както и разширяване на мандатните длъжности.
5. Уреждане на **задължение за връщане на получените при напускане на службата обезщетения** от служители, осъдени за корупция.
6. Разработване и прилагане на **план за ограничаване на корупцията в органите на МВР**.

Приоритет 5: Освобождаване на гражданите от дребната корупция

Нивата на дребната корупция са високи до такава степен, че тази форма на общественорасно поведение в много случаи се приема за норма от гражданите. Това подменя обществените ценности и принципите на демокрацията и пазарната икономика и срива доверието в институциите.

Анализът на корупционните практики и социологически изследвания показват, че най-висок риск от корупция по отношение на гражданите съществува в органите на МВР и системата на здравеопазването. По отношение на бизнеса корупцията засяга НАП, митниците, ДАИ, общинските и областните администрации, издаващи разрешения и лицензии, както органите, предоставящи държавни субсидии в сектор земеделие. Понастоящем институциите, които отговарят за тези държавни политики, нямат стратегически документи или планове за действие за противодействие на корупцията.

Необходимо е да се предприемат мерки, насочени към:

- поощряване на гражданите да сигнализируют при случаите на дребна корупция;
- ефективна защита на сигнализиращите лица чрез система от гаранции за защита от преследване, служебна и административна репресия;
- засилване на ролята и ефективността на контролните органи;
- повишаване на прозрачността в работата на антикорупционните звена;
- налагане на своевременни и адекватни административни и наказателни санкции в случаите на корупция;
- противодействие на корупцията в местната власт чрез разширяване на мерките, насочени към засилване на превенцията и наказателното преследване.

Мерки

1. Ограничаване на намесата на човешкия фактор при предоставянето на административни услуги и осъществяването на контролни функции – електронни услуги, електронни публични регистри, видеонаблюдение и др. В това отношение е важно изпълнението на Стратегията за развитие на електронното управление в Република България 2014 – 2020 г.

2. Увеличаване на независимостта, правомощията и капацитета на инспекторатите. Мярката е развита в частта, посветена на системата от антикорупционни органи и звена.

3. **Анализ и проверка на електронизирани и разширени като обхват декларации за конфликт на интереси и за имотно състояние на държавните служители в централната и териториални администрации.** За да бъде изпълнена тази мярка, следва да бъде изграден институционален капацитет към инспекторатите (за служителите в централната администрация) и към областната администрация (по отношение на служителите в териториалната администрация).

4. **Разработване на единни стандарти и механизми за подаване и обработване на сигнали за корупция** от гражданите и бизнеса.

5. **Уреждане на нормативно задължение за разглеждане на анонимни сигнали**, които съдържат достатъчно данни за идентификация на нарушителя и нарушенията, които е допуснал. Според действащото законодателство анонимните сигнали не се разглеждат. Това решение не отчита факта, че често сигнализиращите са служители на съответната администрация, които се притесняват да разкрият самоличността си под страх от репресия, а в същото време разполагат с подробна и конкретна информация, която проверяващите не биха могли да установят при липса на съдействие от съответната администрация.

6. **Разработване на насоки, принципи и нормативен регламент за провеждане на тестовите за почтеност (интегритет)** като инструмент на вътрешноинституционалната дисциплинарна практика и ясна отговорност на ръководителите на съответните звена за прилагането му.

7. **Създаване на единна „гореща линия“** и система за приемане на сигнали за корупция и жалби в държавната администрация.

8. **Разработване на секторни антикорупционни планове за високорискови сектори** от отговорните институции, които предвиждат необходимите нормативни и организационни мерки за превенция и противодействие на корупцията в съответния сектор, както и отчетен механизъм за резултатите от тяхното прилагане.

Приоритет 6: Създаване на среда на обществена нетърпимост към корупцията

Корупцията се е превърнала в обичайно явление, към което голяма част от обществото проявява търпимост и недостатъчна чувствителност. Не винаги огласените случаи на корупция срещат силна съпротива от страна на критична маса хора. Създаването на среда на непримиримост към тези прояви е важен фактор за постигане на резултати в борбата с корупцията.

Необходима е систематична и целенасочена политика, насочена към показване на вредите от корупционното поведение за икономическото развитие и на деморализиращото и деструктивно влияние, което то оказва върху обществото.

Мерки

1. Организиране на **комуникационни антикорупционни кампании**.
2. Създаване на **фонд за награждаване на разследващи журналисти** в областта на корупцията.
3. Предоставяне на **парични награди на гражданите и длъжностните лица**, които са подали сигнали за корупция, довели до ефективни присъди или санкции на уличените лица.
4. **Въвеждане на антикорупционното обучение като част от гражданското образование**. Антикорупционното обучение е пътят за постигане на морален интегритет на обществото. То включва повишаване на информираността на младите хора относно същността, сферите, формите и моделите на корупционно поведение; повишаване на възможностите за разпознаване на разновидностите на корупцията, както и на механизмите за реализирането им; разбиране и анализ на причините и факторите за доминиране на користни интереси сред определени групи в различните сфери на обществения живот.

3. Водещи законодателни инициативи, времева рамка и финансово обезпечаване

Голяма част от мерките, предвидени в стратегията, предполагат промени в законодателството, по-важните от които са:

1. Нов **закон за уреждане на статута и функциите на единния антикорупционен орган**. Целта е да бъде приет до средата на 2015 г., за да може да стартира работа от началото на 2016 г. Междувременно следва да бъдат подбрани и обучени служителите, както и да бъде обезпечена ресурсно и методологически работата на новия орган.
2. Изменения в **Наказателния кодекс и Наказателнопроцесуалния кодекс** за повишаване на ефективността на наказателното преследване на корупцията.
Очаква се да бъдат разработени до юни 2015 г.
3. Изменения в **Изборния кодекс**, насочени към ограничаване на възможностите за купуване на гласове.

Промените ще бъдат обсъдени в рамките на общите политически консултации за промени в изборното законодателство.

Адекватното финансово осигуряване е ключов фактор за успешното изпълнение на всеки стратегически документ. В условията на бюджетни ограничения следва да се използват всички възможности за осигуряване на необходимите средства. Реформата в институционалната система дава възможност да се оптимизират налични ресурси и да се пренасочат към новите органи и звена. Възможно е да се търсят и вътрешни административни механизми и прехвърляне на служители към антикорупционните звена. Финансирането на мерките ще се осигури в рамките на годишните закони за държавния бюджет. Ще се използват активно и наличните възможности за европейско финансиране. Предварителните срещи с представители на чуждестранни партньори на България дават основание да се очаква подкрепа, особено за повишаване на капацитета за разследване и превенция на антикорупцията.

4. Отчетност, мониторинг и оценка на стратегията и прилагането на антикорупционните политики

Координацията и контролът по изпълнение на стратегията се извършва в рамките на Националния съвет за антикорупция, като политически орган, който определя политиките и наблюдава цялостното изпълнение. Съветът подготвя шестмесечни и годишни доклади по изпълнение на стратегията, които се разглеждат от Министерския съвет.

Към Националния съвет за антикорупционна политика ще действа Граждански съвет, който също ще наблюдава изпълнението на стратегията. Членове на Гражданския съвет са представители на неправителствени организации и бизнеса, които имат активно отношение по въпросите на борбата с корупцията.

За ефективния контрол по изпълнение на Стратегията е необходимо значително да се повишат прозрачността и отчетността на институциите. Принципите на прозрачност и отчетност номинално присъстват в работата на институциите, които понастоящем имат функции по противодействие и превенция на корупцията. Практически, обаче, настоящото ниво на прозрачност не позволява да се направи оценка на ефективността на противодействието на корупцията. Необходимо е да се създаде система за събиране на адекватна статистическа информация за работата на разследващите и контролните органи. По отношение на корупцията по високите етажи МВР, ДАНС, прокуратурата и съдът събират само обикновена статистика за брой оперативни дела, досъдебни

производства, и присъди, която не позволява да се прави цялостна оценка на ефективността на действията. По отношение на дребната корупция няма реален механизъм за събиране на информация за противодействие и за регистрираните от институциите случаи. Информацията не се обобщава на национално ниво.

По отношение на ефикасността и ресурсната обезпеченост също няма прозрачност в докладите на съответните институции. Трудно е да се разграничат годишният бюджет и реалният брой експерти и администрация, имащи отношение към антикорупционната дейност. По този начин може да се прикрие както неефикасното противодействие (каквито са заключението на ЕК за БОРКОР или КПУКИ), така и липсата на достатъчен човешки ресурс за противодействие (каквито са случаите с ДАНС, инспекторатите на Министерството на финансите и Министерството на вътрешните работи).

Изпълнението на Стратегията ще бъде обект на механизъм за наблюдение и оценка и от страна на независими външни оценители. Оценката ще се базира на подробно изготвена методология и ще включва:

- обобщение на отчетни доклади от институциите, изпълняващи стратегията.
- социологически изследвания.
- статистически и икономически анализи.

Оценката ще се осъществи чрез прилагане на богат набор от количествени и качествени индикатори, които попадат в две категории, позволяващи да се отчете изпълнението на стратегията и на ефектът от антикорупционните мерки:

- Индикатори за оценка на изпълнението на конкретните мерки, включени в стратегията, свързани с: наличие на изпълнението на мярката, адекватност на нейното приложение, срочност на изпълнението, степен на реализация, качество, количествени индикатори, ефикасност (оценка на вложените средства спрямо постигнатият ефект).

- Индикатори за проследяване на постигането на заложената визия и приоритети. Тези индикатори ще се базират на конкретни данни от социологически изследвания на виктимизацията от корупция на граждани и фирми; на корупционния натиск от страна на гражданите върху държавни служители или обратното; общата оценка и ценностна приемливост на корупцията; степента на разпространение на корупцията; оценка на действията на антикорупционните институции и др.

Прилаганите методи за мониторинг и оценка ще бъдат:

- Мониторинг на равнището на административна корупция. Ще се оценява честотата на даване на подкупи от гражданите и оказваният върху тях корупционен натиск. Този мониторинг ще се провежда два пъти годишно.

- Мониторинг/оценка на прилагането на специфични политики. Ще се прилага спрямо по-важните (ключовите) политики на Стратегията и ще включва оценка на тяхната ефективност. Този мониторинг ще се провежда веднъж годишно.

- Мониторинг на прилагането на антикорупционни политики в ключови публични организации (институции) като МВР, Агенция Митници, съдебната власт, системата на здравеопазването. Този метод на оценка може да се прилага както от външен оценител, така и самостоятелно от институциите и ще се провежда веднъж годишно.

Резултатите от институционалното и външното наблюдение и оценка следва да служат като отправна точка за актуализация на стратегията.