

**ГРАЖДАНСКИ ДОКЛАД  
ЗА ГОТОВНОСТТА НА БЪЛГАРИЯ ЗА  
ПЪЛНОПРАВНО ЧЛЕНСТВО В ЕВРОПЕЙСКИЯ  
СЪЮЗ ОТ 1 ЯНУАРИ 2007 Г.**

## **СЪДЪРЖАНИЕ**

<b>РЕЗЮМЕ</b>	<b>3</b>
<b>УВОД</b>	<b>8</b>
<b>ГЛАВА I “ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НА КОРУПЦИЯТА”</b>	<b>11</b>
<b>ГЛАВА II “ОРГАНИЗИРАНА ПРЕСТЪПНОСТ И ПРАНЕ НА ПАРИ”</b>	<b>29</b>
<b>ГЛАВА III “РЕФОРМА В СЪДЕБНАТА СИСТЕМА”</b>	<b>46</b>
<b>ГЛАВА IV “ЗЕМЕДЕЛИЕ”</b>	<b>61</b>
<b>ГЛАВА V „ФИНАНСОВ КОНТРОЛ“</b>	<b>68</b>
<b>ГЛАВА VI „ЕНЕРГЕТИКА“</b>	<b>77</b>
<b>ЗАКЛЮЧЕНИЕ</b>	<b>85</b>

## РЕЗЮМЕ

### 1. Въведение

През 2006 г. България навлезе във финалния етап на подготовка за пълноправно членство в ЕС, което се очаква да стане факт на 01. 01. 2007 г.

Мониторинговите доклади на Европейската комисия от октомври 2005 и май 2006 г. идентифицираха редица области, предизвикващи “сериозно безпокойство” поради забавения темп на реформи.

**В Цялостния мониторингов доклад относно степента на готовност за членството на България в ЕС на Европейската комисия от май 2006 г. се определят шест области на сериозно безпокойство, които изискват спешни действия:**

- преодоляване изоставането в създаването на Интегрирана система за администриране и контрол (ИСАК), и по специално, изграждане на системата за идентификация на земеделските парцели / СИЗП/ в земеделието (глава 7);
- изграждане на съоръжения за събиране, обработка и унищожаване на странични животински продукти, съобразно европейското законодателство за трансмисивните спонгиформни енцефалопатии (ТСЕ) и страничните животински продукти (глава 7);
- ясни доказателства за резултати в разследването и преследването на мрежите на организираната престъпност (глава 24);
- по-ефективно и ефикасно прилагане на законите, свързани с борбата срещу измамите и корупцията (глава 24);
- засилено прилагане на разпоредбите по отношение на борбата с прането на пари (глава 24);
- засилен финансов контрол с оглед бъдещото използване на средствата от Структурните фондове и Кохезионния фонд. (глава 28).

Въпросът за **ядрената безопасност** беше включен в предупредителното писмо, изпратено до българското правителство след публикуването на мониторинговия доклад и подписано от еврокомисаря по разширяването Оли Рен и от комисаря по енергетика. Андрис Пибалгс.

Във връзка с това Институт “Отворено общество”– София формира шест експертни екипа със задача да следят напредъка на българското правителство в изпълнението на поетите ангажименти и да информират властите в София и Брюксел и гражданското общество **едновременно и независимо от правителството за степента на подготвеност на България за пълноправно членство от 01. 01. 2007 г.**

Въз основа на събрана писмена информация и срещи с представители на релевантните министерства към **31 август 2006 г.** експертните групи **подготвиха настоящия доклад за готовността на България за пълноправно членство в ЕС от 01. 01. 2007 г.**

Структурата на доклада включва **резюме, увод, оценка на адекватността и изпълнението на планираните от българското правителство мерки и изводи за степента на готовност на България за пълноправно членство от 01. 01. 2007 г., рискът от задействане на предпазни клаузи и предложения за мерки, които да**

**гарантират продължаване на осъществяването на реформите и след 01. 01. 2007 г. в областите, в които проблемите не са напълно преодолени.**

## **2. Преглед и оценка на изпълнението на мерките**

Анализирани бяха общо 73 мерки, планирани от българското правителство за преодоляване на проблемите в идентифицираните от ЕК области на сериозно безпокойство. От тях 67 се оценяват като адекватни и 6 – като неадекватни за адресиране на посочените проблеми. В периода май – август 2006 г. 40 от мерките са изпълнени, 11 са неизпълнени, а 22 са в процес на изпълнение.

**Анализът на адекватността и изпълнението на планираните от правителството мерки във всяка от шестте области е както следва:**

В областта на **антикорупцията** всичките 14 планирани мерки адресират адекватно констатациите и критиките на доклада на ЕК от май 2006 г. Девет от тях са изпълнени, 1 е неизпълнена, а по 4 от тях са положени усилия и съществува напредък в посока на изпълнение или пък срокът на изпълнението все още не е настъпил. **Най-сериозни притеснения предизвикват изоставането и пропуските по изграждане на капацитет на Комисията за превенция и противодействие на корупцията да прилага ефективно антикорупционната политика. Напредъкът по останалите антикорупционни мерки обаче показва наличието на политическа воля за адресиране на проблема и дава надежда, че при продължаване и ускоряване на антикорупционните усилия, корупционните проблеми няма да препятстват пълноправното членство на България в Европейския съюз от 1 януари 2007 г.**

**Установеният прогрес по отношение на прилагането на антикорупционни мерки дава основание да се смята, че в последните месеци рискът от налагане на някоя от предпазните клаузи поради нивото на корупция намалява. Въпреки това трябва да се отбележи, че са необходими много по-решителни мерки за устойчиво противодействие и превенция на корупцията.**

В областта, отнасяща се до **реформата в съдебната система**, 14 са мерките, идентифицирани като необходими от изпълнителната власт за продължаване процеса на съдебната реформа в страната. Количественият анализ показва, че от тях 10 се определят като изпълнени, а останалите 4 се оценяват от експертния екип като неизпълнени. Повечето от мерките се оценяват като напълно адекватни (12), една е адекватна под условие (системата за случайно разпределение на делата), и една – неадекватна (провеждане на национално съвещание на дознателите, разследващи престъпления, извършени от организирани престъпни групи, за оценка на практиката по прилагане на новия НПК).

**Като цяло по отношение на изпълнението на мерките в областта на съдебната реформа се отбелязва напредък. Малкият брой неизпълнени мерки, както и техният характер, не могат да се определят като основание за сериозни критики и да бъдат пречка в процеса на присъединяване на България към ЕС.**

**Адекватността на предприетите от Правителството мерки в отговор на критиките от страна на ЕС не създават риск от налагане на предпазна клауза. Необходимостта от продължаване на съдебната реформа с оглед пълноценното и ефективно осъществяване на предприетите мерки е по-скоро основание за съществуването на период на наблюдение след присъединяването на страната ни**

към ЕС.

Предвидените 21 мерки по отношение на **противодействието на организираната престъпност и прането на пари** в преобладаващата си част (17) са подходящо определени и при съответно изпълнение могат да доведат до оптимизиране на разследването и наказателното преследване на организираната престъпност в България в средносрочен план. От анализиранияте мерки 9 са изпълнени, 5 са неизпълнени, а 7 са в процес на изпълнение.

Тъй като е малко вероятно в оставащото време до септември 2006 г. да бъдат произведени реални резултати в борбата с организираната престъпност (например няколко осъдителни присъди на ключови фигури или мащабно конфискуване на имущество), **продължава да съществува рискът от налагане на някоя от предпазните клаузи по чл. 37 или 38 от Договора за присъединяване. Малко вероятно е да се стигне до отлагане на членството на България в ЕС с една година. Може да се очаква с определена степен на сигурност Европейската комисия да наложи някаква форма на продължаващо наблюдение върху дейността на българските органи в областта на борбата с организираната престъпност.**

Формулираните мерки в **областта на земеделието** са достатъчни за преодоляване на проблемите в червените зони. От планираните 7 мерки 3 са изпълнени и 4 са в процес на изпълнение поради зададените нереално кратки срокове за изпълнение. Въпреки това **не е много вероятно да се предполага, че постигната степен на изпълнение на мерките ще бъде съществено препятствие за присъединяването на България и дори за задействане на предпазни клаузи.**

Съществува риск от **задействането на защитна клауза от края на 2007 г., ако до присъединяването на България към ЕС не е започнала да функционира системата ИСАК (съответно СИЗП).** Тъй като реално ИСАК ще се използва от 01. 12. 2007 г., когато ще започне изплащането на преките плащания от ОСП за първата година на членството, и действието на евентуално задействана предпазна клауза ще бъде от тази дата. Необходими са допълнителни усилия, за да може до края на 2006 г. СИЗП, и съответно ИСАК да бъде изградена и да функционира, с което да се избегне налагането на предпазната клауза.

Съществува опасност за въвеждане на **защитни мерки по “Вътрешен пазар” във ветеринарния сектор, изразяващи се в ограничения в търговията със свине и свинско месо, както и в търговията с живи животни между България и страните членки.** Мерките ще бъдат наложени, ако са налице нерегламентирани ваксинации на свинете срещу класическата чума и при условие, че базата данни за идентификация на животни не е в действие. За да се избегне налагането на тези мерки, е необходимо да се **създаде Фондът за спешна помощ за здравето на животните и да се отделят необходимите финансови ресурси за въвеждане в действие на информационната система за идентификацията на животните.**

Почти половината от набелязаните 12 мерки за **засилване на финансовия контрол с цел бъдещото използване на структурните фондове и на кохезионния фонд** са изпълнени към началото на август. Останалите 7 са дългосрочни или са в процес на изпълнение.

Набелязаните мерки адресират проблемите, но част от тях имат дългосрочна насоченост – например по отношение на повишаване на административния капацитет, и резултатите ще се проявят след значителен период от време.

**Темповете на реализация на мерките за засилване на финансовия контрол с**

**цел бъдещото използване на структурните фондове и на кохезионния фонд не създават значим риск от забавяне на членството на България в Европейския съюз. Докато не се приключи с акредитацията по EDIS обаче, не е възможно усвояване на средства от европейските фондове. Това крие опасност от забавяне или дори загуби на финансови средства от фондовете на ЕС. Не съществува риск от налагане на предпазна клауза.**

Мерките в областта на ядрената енергетика и ядрената безопасност, заложи в Плана за действие на правителството, са адекватни и навременни. От набелязаните 5 мерки 4 са изпълнени и 1 е неизпълнена.

Изпълнението на мерките в областта на ядрената енергетика и ядрената безопасност следователно компенсира фактичното изоставане и допринася в голяма степен за повишаване на доверието в политическата воля на правителството да следва ангажиментите към ЕС. Може да се твърди, че **рискът от негативно становище (т.е. оценка, че България не изпълнява ангажимента си) е минимален и не би следвало да пречат пълноправното членство на страната в ЕС от 01. 01. 2007 г.**

**Пълното изпълнение на ангажимента за затваряне на блокове 1–4 на АЕЦ “Козлодуй” обаче ще се реализира в изключително дълъг срок след датата на присъединяване; на практика преди присъединяването ЕК може да оцени единствено началните усилия, положени от българското правителство, които трябва да демонстрират воля за необратимост на процеса. След 2007 г. предстои да се изпълнят основната част от планираните в стратегията за извеждане от експлоатация дейности.**

### **3. Заключение**

Анализът на адекватността и изпълнението на планираните от правителството на Република България **73 мерки** в периода май – август 2006 г. в идентифицираните в доклада на Европейската комисия шест области на сериозно безпокойство, изискващи спешни действия показва, че:

- 1. Повечето от мерките са адекватно планирани и изпълнени (67 са определени като адекватни и 40 са изпълнени, а 22 са в процес на изпълнение), което доказва наличието на политическа воля и действия за преодоляване на проблемите и дава основание да се заключи, че идентифицираните области не създават значим риск от забавяне на членството на България в Европейския съюз от 01. 01. 2007 г.**
- 2. Поради системния характер на някои от идентифицираните проблеми, изискващи продължителни и систематични действия за решаването им, риск от задействане на предпазни клаузи все още създават областите антикорупция, противодействие на организирана престъпност и пране на пари и земеделие, макар и нивото на риск да е значително намалено.**
- 3. Необходимостта от продължаване на съдебната реформа с оглед пълноценното и ефективно осъществяване на предприетите мерки е по-скоро основание за определяне на период за наблюдение след присъединяването на страната ни към ЕС.**

4. **В областта на финансовия контрол с цел бъдещото използване на структурните фондове и на кохезионния фонд, забавянето на акредитацията по EDIS крие опасност от забавяне или дори загуби на финансови средства от фондовете на ЕС след присъединяването.**
  
5. **Нуждата от дългосрочни и системни усилия за преодоляване на проблемите в шестте области на сериозно безпокойство аргументира необходимостта от продължаване на усилията и предприемането на редица мерки и действия и след членството на България в ЕС от 01. 01. 2007 г.**

## УВОД

През 2006 г. България навлезе във финалния етап на подготовката за пълноправно членство в ЕС, което се очаква да стане факт на 01. 01. 2007 г.

Мониторинговите доклади на Европейската комисия от октомври 2005 и май 2006 г. идентифицираха редица области, предизвикващи “сериозно безпокойство” поради забавения темп на реформи.

Като се имат предвид широката обществена подкрепа за членството на България в ЕС от 1 януари 2007 г. и малкото време, което остава, е необходимо както полагане на допълнителни усилия за засилване на партньорството между гражданското общество и държавните институции, така и постоянно наблюдение и активен граждански контрол върху дейностите, осъществявани от държавните институции във връзка с присъединяването.

Отчитайки тази необходимост, Институт “Отворено общество” – София, и министърът по европейските въпроси Меглена Кунева подписаха на 5 декември 2005 г. Споразумение за гражданско наблюдение на работата на държавната администрация по препоръките на Европейската комисия.

Споразумението създаде за първи път в страната механизъм за гражданско наблюдение и контрол върху изпълнението на мерките, чиято реализация е необходима предпоставка за ефективното членство на България в ЕС от 1 януари 2007 г.

През март 2006 г. Институт “Отворено общество” публикува изработен едновременно и независимо от правителството доклад за напредъка в изпълнението на поетите ангажменти в петте области, идентифицирани като критични в **Мониторинговия доклад на ЕК от октомври 2005 г.**

**Мониторинговият доклад на Европейската комисия от май 2006 г.** определя шест области на сериозно безпокойство, които изискват спешни действия:

- създаване на адекватна Интегрирана система за администриране и контрол (ИСАК) в земеделието (глава 7);
- изграждане на съоръжения за събиране, обработка и унищожаване на странични животински продукти, съобразно европейското законодателство за трансмисивните спонгиформни енцефалопатии (ТСЕ) и страничните животински продукти (глава 7);
- ясни доказателства за резултати в разследването и преследването на мрежите на организираната престъпност (глава 24);
- по-ефективно и ефикасно прилагане на законите, свързани с борбата срещу измамите и корупцията (глава 24);
- засилено прилагане на разпоредбите по отношение на борбата с прането на пари (глава 24);



- засилен финансов контрол с оглед бъдещото използване на средствата от Структурните фондове и Кохезионния фонд (глава 28).

Въпросът за **ядрената безопасност** беше включен в предупредителното писмо, изпратено до българското правителство след публикуването на мониторинговия доклад и подписано от еврокомисаря по разширяването Оли Рен и от комисаря по енергетиката. В писмото се подчертава, че безпокойство буди неизпълнението на ангажиментите по окончателното демонтиране на първите два реактора на АЕЦ “Козлодуй” и недостатъчните мерки за спирането на 3. и 4. реактор.

Във връзка с това Институт “Отворено общество” – София, формира четири експертни екипа със задача да следят напредъка на българското правителство в изпълнението на поетите ангажименти и да информират властите в София и Брюксел и гражданското общество за степента на подготвеност на България за пълноправно членство от 01. 01. 2007 г. **едновременно и независимо от правителството.**

Гражданското наблюдение върху изпълнението на мерките по съответните **области** се осъществява от следните експерти:

Ръководител на гражданското наблюдение – Ася Кавръкова, програмен директор (Европейска интеграция и регионална стабилност), Институт “Отворено общество” – София;

Координатор на гражданското наблюдение – Звезда Ванкова, програмен координатор, Институт “Отворено общество” – София;

Област “Противодействие на корупцията” (глава 24 “Сътрудничество в областта на правосъдието и вътрешните работи”, политически критерии) - Мартин Граматиков, асистент, Софийски университет “Св. Климент Охридски”, катедра Публична администрация, и Диана Ковачева, изпълнителен директор на Асоциация “Прозрачност без граници”;

Област “Организирана престъпност и пране на пари” (глава 24 “Сътрудничество в областта на правосъдието и вътрешните работи”) – Иванка Иванова, програмен директор, Институт “Отворено общество” – София;

Област “Реформа в съдебната система” (глава 24 “Сътрудничество в областта на правосъдието и вътрешните работи”) – Рада Смедовска-Тонева, координатор (Правна програма), Институт “Отворено общество” – София;

Област “Земеделие” (глава 7 “Земеделие”) – проф. д. ик. н. Пламен Мишев, Център за факултативно обучение;

Област “Финансов контрол” (глава 28 “Финансов контрол”) – Боян Захариев, програмен директор, програма “Управление и публични политики”, Институт “Отворено общество” – София, и Георги Ангелов, старши икономист, Институт “Отворено общество” – София;

Област “Енергетика” ( глава 14 “Енергетика”) – Лъчезар Богданов, Industry Watch Group.

Експертите присъстваха на провежданите заседания на Съвета по координация и мониторинг към МС. Въз основа на събрана писмена информация и срещи с представители на релевантните министерства към 31 август 2006 г. експертните групи **подготвиха настоящия доклад за готовността на България за пълноправно членство в ЕС от 01. 01. 2007 г.**

Структурата на доклада включва резюме, увод, оценка на адекватността и изпълнението на планираните от българското правителство мерки и изводи за степента на готовност на България за пълноправно членство от 01. 01. 2007 г., за риска от задействане на предпазни клаузи и предложения за мерки, които да гарантират продължаване на осъществяването на реформите и след 01. 01. 2007 г. в областите, в които проблемите не са напълно преодолени.

### **Методология на наблюдението**

При очертаване на обхвата на наблюдението се визират три вида случаи на оценка на изпълнението на поетите задължения:

- ⇒ Изпълнени ангажименти за приемане на правни норми или за хармонизиране на действащи правни норми с общностното *acquis*;
- ⇒ Прилагане на практика на вече хармонизираните правни норми;
- ⇒ Дейности, които трудно могат да бъдат регулирани нормативно (административен капацитет, партньорство, оперативно взаимодействие и други).

### **При осъществяването на мониторинга бяха предприети няколко стъпки:**

- ⇒ Идентифициране на проблемните области от доклада на ЕК;
- ⇒ Установяване на планираните от правителството действия в отговор на критиките;
- ⇒ Отнасяне на конкретните проблеми към съответната идентифицирана група;
- ⇒ Събиране на информация за ефекта от предприетите мерки;
- ⇒ Обобщаване на информацията.

**Оценката** на планираните от правителството действия (мерки) включва:

- оценка на **адекватността** на мерките (дали те адресират адекватно проблема, идентифициран в мониторинговия доклад на ЕК) и
- оценка на **изпълнението** на мярката. Възприета е скала от две стойности за измерване на изпълнението на дадена мярка:
  - ⇒ **Неизпълнена** – пропуснат е срокът за изпълнение и не е започната работа по изпълнение на мярката;
  - ⇒ **Изпълнена** – мярката е изпълнена в срок.

**Изводите** от оценката на изпълнението на планираните мерки дават отговор на следните въпроси:

- **Формулираните мерки и степента на тяхното изпълнение достатъчни/недостатъчни ли са за преодоляване на проблемите с оглед на пълноправното членство на България в ЕС от 01. 01. 2007 г.**
- **Предположения за риск от задействане на предпазни клаузи.**
- **Предложения за мерки, които да гарантират продължаване на осъществяването на реформите в съответната област и след 01. 01. 2007 г. (в случай, че проблемът не е напълно преодолян).**

# ГЛАВА I “ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НА КОРУПЦИЯТА”

## Част I. Преглед и оценка на изпълнението на мерките

### 1. Критика и изисквания на Европейската комисия по червените зони

Традиционно в годишните и мониторинговите доклади на Европейската комисия темата за корупцията се обсъжда в частта за политическите критерии и в глава 24 “Сътрудничество в областта на правосъдието и вътрешните работи”. В доклада от май 2006 г. се отправят няколко конкретни критики по отношение на корупцията и мерките за противодействието срещу нея. Посочва се, че Комисията за превенция и противодействие на корупцията трябва да бъде укрепена с оглед ефективното изпълнение на поставените ѝ задачи по формулиране на антикорупционната политика и координация при изпълнението ѝ. На следващо място се посочва необходимостта от демонстриране на конкретни резултати в противодействието на корупцията. Изрично се указва, че Европейската комисия очаква данни за конкретни разследвания, обвинителни актове и присъди за случаи на корупция.

В доклада на Европейската комисия се посочва и необходимостта от адресиране на политическата корупция чрез нормативно регламентирана публичност на имуществото на лицата, заемащи висши държавни длъжности. Друг проблемен аспект от сферата на политическата корупция е празнотата в Закона за политическите партии по отношение на непаричните дарения за политическите партии. Критиката е към безотчетния характер на тези дарения и възможностите за възникване на корупционни практики.

В текста на доклада се съдържа заключение, че правоохранителните органи и Агенция “Митници” продължават да бъдат уязвими за корупция – констатация, присъстваща и в предишни доклади на комисията. Обръща се внимание на корупционните практики при граничния контрол и на необходимостта от взимане на организационни и технологични мерки за ограничаване на възможността за възникване на предпоставки, позволяващи корупционно поведение.

### 2. Мерки за адресиране на основните препоръки на Европейската комисия, формулирани в Плана за действие на правителството

2.1. Задължителен или доброволен характер на декларациите за интереси и имотно състояние на магистратите, народните представители, политическите партии и всички държавни служители.

**Спешно издаване на заповед на председателя на СП за определяне на реда, по който се осъществява общественият достъп до публичния регистър – на основание чл. 6, ал. 2 от ЗПИЛЗВДД.**

**Отговорна институция: Сметната палата**

**Срок: не е посочен**

Законът за публичност на имуществото на лицата, заемащи висши държавни длъжности (ЗПИЛЗВДД) беше изменен на 9 май 2006 г. (ДВ 38/09. 05. 2006) във връзка с необходимостта от разширяване на публичността и отчетността на имуществото на лицата, заемащи висши държавни длъжности в България, чрез създаване на механизъм за по-широк достъп до информацията в декларациите за имуществото на лицата. Общественият достъп до декларациите е регламентиран в чл. 6 от ЗПИЛЗВДД. Изменението предвижда, че всяко лице има право на достъп до данни от публичния регистър по ред, определен със заповед на председателя на Сметната палата. Във връзка с това председателят на Сметната палата издава заповед, с която определя, че достъпът до публичния регистър се осъществява на базата на подадена декларация/молба от страна на заинтересованото лице. На 31 май 2006 г. председателят на Сметната палата издава Заповед № 145 на основание чл. 6, ал. 2 и чл. 7 от Закона за публичност на имуществото на лица, заемащи висши държавни длъжности (ЗПИЛЗВДД), с която:

- Определя ред за обществен достъп до данните от публичния регистър по чл. 5, ал. 1 от ЗПИЛЗВДД, съдържащи се в декларациите, подадени след 01. 01. 2005 г.;
- Утвърждава образец на заявление за искане на достъп съгласно Приложение 1, неразделна част от заповедта;
- Определя норматив за заплащане на разходите за предоставяне на достъп.

**Адекватност:**

Проблемът е адресиран адекватно, тъй като законът не предвижда конкретен ред за достъп до данните от публичния регистър и издаването на заповед от председателя на Сметната палата е наложително.

**Състояние: Мярката е изпълнена.**

**Спешно приемане на нормативите за заплащането на разходи за предоставяне на данни от публичния регистър – на основание чл. 7, ал. 1 от ЗПИЛЗВДД.**

**Отговорна институция: Сметната палата**

**Срок: не е посочен**

Във връзка с изменението на Закона за публичност на имуществото на лицата, заемащи висши държавни длъжности (ЗПИЛЗВДД, ДВ 38/09. 05. 2006) се промени режимът на достъп до данните в публичния регистър. Чл. 7 от Закона предвижда, че разходите по предоставяне на данните се заплащат по нормативи, определени от председателя на Сметната палата. На 31 май 2006 г. председателят на Сметната палата издава Заповед № 145 на основание чл. 6, ал. 2 и чл. 7 от Закона за публичност на имуществото на лица, заемащи висши държавни длъжности (ЗПИЛЗВДД), с която определя и нормативи за заплащане на разходите за предоставяне на достъп.

**Адекватност:**

Проблемът е адресиран адекватно, тъй като законът не предвижда конкретен ред за заплащане на разходите по предоставянето на достъп до данните от публичния регистър. Таксите за заплащане на разходите за достъп до информация от регистъра са минимални и не ограничават правото на достъп до данни от публичния регистър по ЗПИЛЗВДД.

**Състояние: Мярката е изпълнена.**

**Изготвяне и внасяне в Народното събрание на Проектозакон за изменение и допълнение на Закона за публичност на имуществото на лицата, заемащи висши държавни длъжности, в т. ч. въвеждане на задължение на Националната агенция по приходите да извършва проверка на истинността на декларациите, подадени до СП; въвеждане на декларациите в свободно достъпен интернет базиран регистър. Отговорна институция: Комисията по превенция и противодействие на корупцията (КППК); МФ; СП, в сътрудничество с НС  
Срок на мярката: 15 юни 2006 г.**

В съответствие със Закона за публичност на имуществото на лицата, заемащи висши държавни длъжности (ЗПИЛЗВДД) всички лица, заемащи висши държавни длъжности (в съответствие с чл. 2 от Закона) са задължени да подават декларации за своето имуществено състояние при встъпване/напускане на съответната висша държавна длъжност, както и всяка година до 31 май. Практиката по приложение на закона показва, че голяма част от лицата по чл. 2 от ЗПИЛЗВДД не подават своите годишни декларации, което сериозно затруднява възможностите за проследяване на начина, по който се изменя имуществото по време дейността им като висши длъжностни лица. На второ място следва да се отбележи, че Сметната палата не притежава капацитет да проверява достоверността на информацията, предоставена в депозираната декларация за имущественото състояние.

На 9 май 2006 г. (ДВ 38/09. 05. 2006) ЗПИЛЗВДД е изменен с оглед увеличаване възможностите за достъп до публичния регистър на Сметната палата, в който се съхраняват подадените декларации. В резултат на изменението на чл. 6 от ЗПИЛЗВДД всяко лице има право на достъп до данните от публичния регистър чрез подаване на декларация до председателя на Сметната палата.

Въпреки посоченото изменение ЗПИЛЗВДД остава един от най-критикуваните нормативни актове от гледна точка на тесния кръг лица, които са задължени да декларират своето имущество (лицата по чл. 2, техните съпрузи и ненавършили пълнолетие деца), неефективния контрол върху депозираните декларации, ограничения кръг имущества, които подлежат на деклариране (в числото на декларираните имущества не са включени банкови сметки, банкови касетки и сейфове, бижута, произведения на изкуството) и т. н.

Във връзка с гореспоменатите критики в началото на юли 2006 г. в Народното събрание група народни представители внесоха проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за публичност на имуществото на лицата, заемащи висши държавни длъжности<sup>1</sup>. Парламентът прие измененията на второ четене на заседанието си от 23 август 2006 г. С промените в ЗПИЛЗВДД се регламентира възможността Националната агенция по приходите да извършва проверки за съответствието между декларираните обстоятелства в декларацията и реалните доходи и имущество на лицата. Разшири се кръгът от лица, задължени да декларират имуществото си.

---

<sup>1</sup> Законопроект за изменение и допълнение на Закона за публичност на имуществото на лица, заемащи висши държавни длъжности № 654-01-95/07. 07. 2006 г., вн. Й. Цонев, Т. Дончева и К. Касабова.

Достъпът до данните се осъществява чрез страницата на Сметната палата в интернет, включително и до данните от декларациите, подадени до края на 2004 г.

**Адекватност:**

Проблемът е адресиран адекватно. Необходимостта от упражняване на контрол е подчертавана нееднократно от страна на Европейската комисия и международни наблюдатели в областта на противодействие на корупцията. Липсата на контрол върху имуществените декларации на лицата, заемащи висши държавни длъжности, обезсмисля самото деклариране на данните. Сметната палата не разполага с адекватни правомощия и няма капацитет да осигури проверка на декларираните данни. В този смисъл възлагането на задължението за проверка на истинността на декларациите на НАП е адекватно разрешение на проблема с липсата на ефективен контрол.

Вторият аспект, свързан с изменението на закона, се отнася до разширяване на публичността на декларираните данни чрез въвеждане на декларациите в свободно достъпен интернет базиран регистър. Тази форма на съвременен достъп до информация ще увеличи възможностите за граждански (публичен) контрол върху депозираната информация.

**Състояние: Мярката е изпълнена.**

**Разработване в съкратени срокове и внасяне в НС на проект на Закон за лобирането, предвиден в Програмата за изпълнение на Стратегията за прозрачно управление и за превенция и противодействие на корупцията за 2006 г. с цел въвеждането на изискване за деклариране на интереси на законово ниво за всички лица, заемащи висши държавни длъжности.**

**Отговорна институция: не е посочена**

**Срок на мярката: не е посочен**

Материята, свързана с проблемите на лобирането, не е регламентирана със закон, което създава непрозрачна среда и възможности за нерегламентиран икономически натиск върху представители на законодателната и изпълнителната власт. Във връзка с множеството критики, в рамките на 39-ото Народно събрание беше разработен законопроект за лобирането, който обаче беше отхвърлен.

През юни 2006 г. е сформирана работна група, координирана от националния омбудсман, с участието на представители на националните институции и неправителствени организации (Комисията за превенция и противодействие на корупцията към Министерския съвет; Комисия за борба с корупцията към Народното събрание; министъра по европейските въпроси; Гражданския консултативен комитет към Комисията за борба с корупцията в Народното събрание; експерти от неправителствени организации, представители на академичните среди, действащи юристи и др.), която да разработи законопроект за лобизма. Текстовете от законопроекта предвиждат легитимирането на лобистката дейност пред обществото чрез деклариране. Проектът е разработен и понастоящем е изпратен на експерти в Европейската комисия за съгласуване. След неговото одобрение проектът ще бъде депозиран в НС от страна на Комисията за превенция и противодействие на корупцията. Срокът за внасянето му в Народното събрание е 30 септември 2006 г.

Паралелно с разработването на посочения законопроект, към юли 2006 г. са разработени още два законопроекта за лобизма. Първият – Проектозакон за публичност на лобизма, е разработен от ПГ на ДПС, а вторият (Проектозакон за публичност на лобизма) е разработен и внесен за обсъждане в Народното събрание от депутатите Любен Дилов и Ася Михайлова (ПГ на ОДС) на 10 август 2006 г.

Трите законопроекта се различават в подхода към регулирането на лобистката дейност и предвиждат различен режим за регистриране на лицата, осъществяващи лобистка дейност, както и различни институции, които да я осъществяват.

**Адекватност:**

Създаването на законопроект за лобизма има важно значение за противодействие на корупцията и осигуряване на публичност на интересите на законово ниво за всички лица, заемащи висши държавни длъжности. Съществуването на три паралелни, но несвързани помежду си законопроекта, предполага бъдещо сериозно обсъждане на подхода за регламентиране на лобистката дейност в рамките на парламентарните комисии.

Доколкото мярката е предвидена в Програмата за изпълнение на Стратегията за прозрачно управление и за превенция и противодействие на корупцията за 2006 г., чието изпълнение е ангажимент на Министерския съвет, на този етап законопроектът, подкрепен от Комисията за превенция и противодействие на корупцията, все още не е внесен в Парламента. На базата на тази констатация може да се направи изводът, че мярката е в процес на изпълнение, но все още не е изпълнена.

**Състояние: Мярката не е изпълнена поради това, че проектозаконът, който е най-вероятно да бъде приет, все още не е внесен в Народното събрание.**

**Въз основа на сътрудничеството с НС да се изработи искане пред СП за предоставянето на:**

- 1) финансови отчети от политическите партии за предходната година – до 31 май тази година;
- 2) списъка на политическите партии, които не са предоставили финансовите си отчети за предходната година до изтичането на срока, предвиден в Закона за политическите партии;
- 3) докладите на СП от последните три години за резултатите от одита на финансовите дейности и управлението на имуществото, предоставено на политическите партии.

**Отговорна институция: не е посочена**

**Срок на мярката: не е посочен**

На 8 юни 2006 г. Комисията за борба с корупцията към Народното събрание взема официално решение да поиска от Сметната палата заверените финансови отчети на политическите партии за предходната финансова година и докладите на Сметната палата за последните три години, както и резултатите от одита на финансовите дейности и управлението на имуществото на политическите партии. Искането е изпратено във връзка с конкретно предложение, отправено към Комисията от страна на членовете на Гражданския консултативен съвет към парламентарната Комисия за борба

с корупцията.

Писмото от името на Комисията за борба с корупцията с посоченото искане е изпратено до председателя на Сметната палата на 15 юни 2006 г.

Информацията е необходима с оглед предприемане на конкретни мерки за изменение на Закона за политическите партии и предвиждане на по-строги санкции за партиите, които не предоставят своите финансови отчети.

В писмото си до Сметната палата Комисията за борба с корупцията не е поискала списъка на политическите партии, които не са предоставили финансовите си отчети за предходната година до изтичането на срока, предвиден в Закона за политическите партии. Тази информация обаче може лесно да бъде получена от интернет сайта на Сметната палата, където са изброени имената на партиите, които не са подали своите декларации в срок. В съответствие с чл. 34 ал. 5 от Закона за политическите партии Сметната палата публикува в служебния бюлетин и интернет страницата си в срок до 15 април на текущата година наименованията на партиите, които не са подали отчети в срока по ал. 4 на чл. 34.

#### **Адекватност:**

Мярката е адекватна с оглед проблемите на България във връзка с разпространението на политическата корупция, посочени в мониторинговите доклади на Европейската комисия, Индекса за възприемане на корупцията на Transparency International, както и в докладите на редица международни организации и експерти. Непрозрачното финансиране на политическите партии е една от най-сериозните и често разпространени форми на политическа корупция. Скандалите, свързани с непрозрачно финансиране, рушат доверието на гражданите в политическите партии и представляват сериозна опасност от предизвикване на политически кризи. Изискването на информация относно резултатите от одитирането на финансовите отчети на политическите партии има важно значение за изработване на конкретни предложения за изменение и допълнение към Закона за политическите партии<sup>2</sup> (в частта му относно финансирането на политическите партии и кампании), за източниците на финансиране на политическите партии в България, преценка на степента на прозрачност на политическия живот и не на последно място, с оглед преценка на ефективността на упражнявания контрол от страна на Сметната палата.

Към края на август 2006 г. Комисията по правни въпроси на Народното събрание обсъжда на второ четене Проекта за изменение и допълнение на Закона за политическите партии, внесен от група народни представители. Съгласно предложените изменения към ежегодните финансови отчети на политическите партии трябва да се прибавят и списък с дарителите и информация за даренията. Проектът прави опит да извади на светло и даренията от юридически лица с нестопанска цел, които са под контрол или влияние на ръководни лица от политическите партии. Следваща положителна стъпка на проектозакона е предоставянето на компетенции на НАП да осъществява данъчно-осигурителен контрол върху годишните финансови отчети на партиите.

В този смисъл мярката е навременна и адекватна.

---

<sup>2</sup> Закон за политическите партии, обн. ДВ, [бр. 28](#) от 01. 04. 2005 г.; изм. и доп. [бр. 102](#) от 2005 г.; изм. бр. 17 от 24. 02. 2006 г. – в сила от 01. 05. 2006 г.



**Състояние: Мярката е изпълнена.**

**Посочените доклади ще се предоставят на парламентарната Комисия за борба с корупцията. Въз основа на сътрудничеството със Сметната палата Комисията на НС за борба с корупцията ще извърши анализ на документите и оценка на съответствието им със Закона за политическите партии, особено по отношение на това дали отчетите на политическите партии включват:**

- 1) даренията в натура;**
- 2) даренията от политически фондации и дали е извършена проверка от НАП за законосъобразността на тези дарения;**
- 3) дали имената и другите лични данни на всички дарители на политическите партии са публично оповестени.**

**Отговорна институция: не е посочена**

**Срок на мярката: не е посочен**

Мярката е свързана с усъвършенстване на законовата уредба на въпросите, свързани с финансирането на политическите партии в България. Изпълнението ѝ се основава на изпратено от Комисията за борба с корупцията към Народното събрание писмо до Сметната палата с искане на конкретна информация по депозираните от политическите партии годишни финансови отчети. Искането до Сметната палата е отправено през юни 2006 г., но информацията, свързана с констатациите на Сметната палата ще бъде налична едва след изтичане на предвидения в закона 6-месечен срок. В този смисъл по начина, по който е формулирана, мярката не може да бъде изпълнена преди октомври 2006 г., когато Сметната палата предоставя своя доклад.

Въпреки това следва да се отбележи, че проблемните области, които са изброени в конкретната мярка, са взети предвид при разработването на законопроекта за изменение и допълнение на Закона за политическите партии, одобрен на първо четене от Народното събрание.

**Адекватност:**

Мярката е адекватна от гледна точка на идентифициране на проблемни области, свързани с финансирането на политическите партии, но изпълнението ѝ е зависимо от изработването на доклада на Сметната палата, който се очаква през октомври 2006 г. Следва да се посочи, че мярката е в процес на изпълнение, но практически не може да бъде завършена преди октомври 2006 г. Към този момент обаче се очаква Народното събрание вече да е приело на второ четене законопроекта за изменение и допълнение на Закона за политическите партии и в този смисъл мярката може да бъде полезна само като форма на упражняване на контрол върху Сметната палата и във връзка с евентуални бъдещи изменения на закона.

**Състояние: Мярката е в процес на изпълнение.**

**Ускорено изготвяне и внасяне в НС на ЗИД на Закона за политическите партии с оглед повишаване на прозрачността и отчетността на финансирането на политическите партии.**

**Отговорна институция: на базата на сътрудничество с НС**

## **Срок на мярката: не е посочен**

Законопроектът за изменение и допълнение на Закона за политическите партии е внесен в Народното събрание на 21 юли 2006 г. и е приет на първо четене на 16 август 2006 г. Той предвижда конкретни мерки за повишаване на прозрачността и отчетността на финансирането на политическите партии. По-конкретно, законопроектът предвижда следните мерки за прозрачност:

- Прозрачност на даренията: всяка година към заверените финансови отчети на партиите ще се прилага декларация със списък на дарителите, вида, размера, стойността и целта на даренията. Въвежда се задължение за политическите партии да представят пред Сметната палата списък на юридическите лица с нестопанска цел, в които учредители или членове на управителни органи са членове на ръководните и контролните органи на съответната политическа партия, техни съпрузи и деца.
- Повишаване на възможностите за контрол на Сметната палата. Ръководството и контролните органи на партиите в Народното събрание се задължават да декларират пред одиторите от Сметната палата имуществото, доходите и разходите си в страната и чужбина.
- Повишаване на санкциите. Въведени са санкции за лица от ръководен орган на партия или лица, отговарящи за приходите, разходите и счетоводната ѝ отчетност, които не са представили финансов отчет и декларация със списъка на дарителите. Санкцията се налага и в случаите, когато партия или лидерът ѝ възпрепятстват извършването на одит от държавния контролен орган.

### **Адекватност:**

Предприетите мерки за внасяне на законопроект за изменение на Закона за политическите партии са адекватни с оглед на необходимостта от повишаване на прозрачността и отчетността на финансирането на политическите партии. Законопроектът предвижда конкретни решения за преодоляване на идентифицираните проблемни области, свързани с непрозрачност на финансирането на политическите партии.

### **Състояние: Мярката е изпълнена.**

2.2. Данни за действията, свързани със случаи на обвинения в корупция (отстраняване, уволнение), какви санкции могат да се приложат, какви санкции са приложени

**Комисията за превенция и противодействие на корупцията трябва да събира и актуализира информация от министерствата и другите ведомства за случаи на отстраняване от длъжност поради обвинения в корупционна дейност, както и да води статистика за наложените санкции.**

**Отговорна институция: КППК**

**Срок на мярката: веднъж месечно**

КППК събира и актуализира информация за случаите на отстраняване от длъжност поради обвинения в корупция. Комисията събира посочената информация от министерства и други ведомства и я обобщава с цел воденето на статистика. В тази

връзка в последния доклад на комисията е констатирано, че след извършени проверки за дейността на лица, заемали висши държавни длъжности, са уволнени председателят на Държавната агенция „Държавен резерв и военновременни запаси” и директорът на Национална служба „Пожарна безопасност и защита на населението” в МВР. Материалите са предадени на прокуратурата.

Във връзка с воденето на статистика комисията разполага със следните данни:

За периода 01. 01. – 30. 06. 2006 г. за корупция са уволнени 53 служители, 22 са освободени по административен ред (в МВР), 44 са временно отстранени, 25 са преназначени с оглед изваждане от корупционна среда, 98 са наказани дисциплинарно с писмено предупреждение, образувани са 137 дисциплинарни производства.

**Адекватност:**

Мярката е адекватна с оглед на необходимостта да бъде своевременно обобщавана информацията за санкциите, наложени на лица, обвинени в извършване на корупционни престъпления, и да се идентифицират конкретните области, където е необходима управленска или законодателна намеса.

**Състояние: Мярката е изпълнена.**

**КППК следва да предостави информация относно случаите на отстраняване от длъжност или относно други административни или наказателни санкции. Предоставената информация трябва да бъде достатъчна, за да се определи общата тенденция, и да съдържа сведения за:**

- 1) степента на санкциите;
- 2) хронологията на санкциите;
- 3) временно отстраняване, отстраняване от длъжност и наказание;
- 4) редовно да се докладват краткосрочните подобрения в статистиката.

**Отговорна институция: КППК**

**Срок на мярката: не е посочен**

Мярката за предоставяне на обобщена информация и водене на диференцирана статистика следва да се коментира в контекста на предходната мярка. Нейното изпълнение зависи от изпълнението на мярката „да събира и актуализира информация от министерствата и другите ведомства за случаи на отстраняване от длъжност поради обвинения в корупционна дейност, както и да води статистика за наложените санкции”. Доколкото предходната мярка е изпълнена, тя представлява основа за разпространяване на информация и обобщаване на тенденциите при воденето на статистика. Докладите на председателя на Комисията за прозрачност и превенция на корупцията за периода 01. 01. – 30. 06. 2006 г. и 01. 07. – 30. 08. 2006 г. показват, че Комисията разполага с достатъчно данни, за да води статистика.

Разработена е единна система от показатели в зависимост от спецификата на проявите на корупционно поведение. Разграничени са основните сфери на корупционни практики – корупция в сферата на държавната администрация, политическа корупция, корупция в съдебната система и правоохранителните органи и корупция в сферата на обществените услуги. Към основните форми на корупционни практики са определени и основните форми на корупционни действия:

- В сферата на държавната администрация корупционните действия засягат възлагането на държавни поръчки; прилагането на разрешителни и лицензионни режими; приватизацията, събирането на данъци, мита и такси; санкционната дейност; назначаването на държавни служители; усвояването на средства от ЕС.
- Основните форми на корупционни действия при политическата корупция включват незаконно финансиране на политическите партии; нелегитимен лобизъм (защитаване на частни икономически интереси срещу възнаграждение); клиентелизъм и политически патронаж (раздаване на постове и служби на съпартийци, съмишленици, роднини и др.); влияние върху други властови структури.
- Формите на икономическата корупция са свързани с приватизацията, възстановяването на собствеността върху имоти по реда на реституционните закони, следприватизационни сделки.
- Корупцията в съдебната система и правоохранителните органи възниква при констатиране и регистриране на престъпление или нарушение; съставяне на актове, налагане на глоби и др. видове санкции; определяне или промяна на мерки за неотклонение; привличане към наказателна отговорност; прекратяване на наказателни производства.

С оглед на субектите на извършване, мащабите и механизмите на реализация са разграничени два типа корупция – голяма корупция (в нея са въвлечени служители, заемащи висши държавни длъжности, политици и бизнесмени, които вземат или от които зависи вземането на решения за разпореждане със значителни ресурси) и малка корупция (осъществява се от служители с по-нисък ранг и е свързана с по-малки мащаби на плащания, подаръци и услуги).

Разграничени са и два общи случая на корупция:

1. Извличане на незаконна облага от служител, действащ в рамките на закона, който съдейства за по-бързото, по-доброто и по-сигурно решаване на проблема на даващия подкуп;
2. Случаи, при които служителят извлича незаконна облага за действия в нарушение на закона.

#### **Адекватност:**

Мярката е адекватна с оглед на необходимостта от обобщаване и предоставяне на информацията за санкциите, наложени на лица, обвинени в извършване на корупционни престъпления. Предоставената подробна информация дава възможност да се направи изводът, че Комисията води специална статистика, от която може да се получи информация по конкретни параметри.

**Състояние: Мярката е изпълнена.**

**Предприемане на допълнителни мерки за намаляване на корупцията по границите, по-специално:**

- 1) намаляване на плащанията в брой на границата;
- 2) превръщане в практика на принципа „едно спиране” на всички граници на България;
- 3) засилване на мерките за предотвратяване на корупцията в митниците чрез по-активно разследване на необяснимото благосъстояние на митнически

**служители и предвиждане на възпиращи административни и наказателни санкции.**

**Отговорна институция: Междуведомствен съвет по въпросите на граничния контрол**

**Срок : постоянен – доклад в началото на септември 2006 г.**

**Адекватността** на предприетите мерки трябва да се разгледа поотделно за Агенция “Митници” (АМ) и за Гранична полиция.

Агенция “Митници” е предприела комплексни мерки за ограничаване на корупцията. От една страна, е предприето усъвършенстване на нормативната база – със заповед на директора на АМ под №113/13. 06. 2006 г. е уредено установяването на дисциплинарни нарушения и провеждането на дисциплинарни процедури. На управленско ниво са актуализирани длъжностните характеристики на управленския състав и те вече включват задължение за контрол над спазването на оперативните процедури от страна на служителите и е създаден регистър за декларациите за конфликт на интереси на служителите, който би улеснил за в бъдеще проверките по този въпрос. От друга страна, АМ прилага активна политика за подобряване на достъпа до митническа информация за гражданите и бизнеса. Интернет страницата на Агенцията е редовно обновявана и съдържа полезна информация. Процедурите и методите на работа са сравнително добре представени, включително и около самите ГКПП, указани са телефони за подаване на сигнали за корупция. Може да се предположи обаче, че указването на отделен телефон за сигнали за всяко ГКПП не улеснява гражданите при подаване на сигнали и вероятно затруднява обобщаването на информацията от тях. Препоръчително е АМ да установи само един телефонен номер за приемане на сигнали и да го популяризира по подходящ начин.

Особено положително следва да се оценят предприетите стъпки за улесняване и опростяване на митническите процедури. От 30 юли на ГКПП Лесово е въведена пилотно локална информационна система за извършване на плащания на границите чрез “единен фиш” (електронно плащане към всички служби от граничния контрол), която в средносрочен план ще се приложи и в останалите ГКПП. Приета е и Наредба за условията и реда за деклариране пред митническите органи по електронен път (обн. ДВ бр.55/2006 г.).

За периода 01. 01. 2006 г. – 30. 06. 2006 г. инспекторатът на АМ е извършил над 200 проверки и вътрешни разследвания по сигнали и жалби. Образувани са 105 дисциплинарни производства срещу митнически служители и са наложени 70 дисциплинарни наказания, включително са уволнени 9 служители. Пет случая са предадени на прокуратурата, но няма данни дали има образувани наказателни производства.

За сходен период от време (01. 01. 2006 – 30. 05. 2006 г.) Главна дирекция “Гранична полиция” (ГДГП) е получила едва 62 сигнала срещу свои служители, от които е разследвала 60. За неоснователни са приети 39 от подадените сигнали. Наложени са 5 дисциплинарни наказания.. Прави впечатление сравнително високият процент на сигнали, които ГДГП е приела за неоснователни, и ниският брой на наложени дисциплинарни наказания. Тези данни са симптоматични за дефицитите на разследването на сигнали срещу служители на МВР изобщо. Няма никаква налична информация за извършените действия по разследването, за да се прецени дали то е

пълно или не. Критериите за разграничаване на “основателните” от “неоснователните” сигнали не са публично и предварително оповестени, което оставя твърде голяма свобода на преценка на органите, извършващи разследването.

Няма данни ГДГП да предприема други мерки, освен посочените разследвания, за ограничаване на корупцията в своите собствени редици.

Предприета е стъпка в правилната посока по отношение на подобряване на взаимодействието между органите от системата на митниците и МВР. На 31 май 2006 г. е приета съвместна Инstrukция за взаимодействието между органите за граничен контрол и митническите органи в граничната зона.

Разследването на “необяснимото благосъстояние на определени митнически служители” е в правомощията на Комисията за установяване на имущество, придобито от престъпна дейност. Няма официална информация за приоритетите на Комисията. По данни, публикувани в медиите, Комисията е образувала 85 производства за незаконно придобито имущество, като стойността на запорираните имоти е над 6 млн. лв. Не е известно дали някои от производствата са насочени срещу митнически служители или служители на ГДГП.

По отношение на разпространението на практиката на “едно спиране” по всички граници на България, трябва да се отбележи, че е крайно нереалистично да се очаква това да стане преди присъединяването на България към ЕС. Има започнати преговори с Гърция и Румъния по този въпрос, но няма изработена програма с ясни ангажименти на страните и срокове. На 28 август е подписано споразумение с Румъния за обслужване на едно гише, което се очаква да намали с до 70% продължителността на престоя на автомобилите на границата след 1 януари 2007 г.

#### **Адекватност:**

Планираните от правителството мерки са подходящи и реално могат да доведат до ограничаване на корупцията по границите. При анализа прави впечатление обаче коренно различният подход в системата на МВР и Митниците към проблема. Подходът на МВР разчита единствено на приемане на сигнали за корупция от гражданите, без да осигурява гаранции за качествено разследване. При това положение не е изненада niskият брой на получените сигнали. Съчетано с високия процент на сигналите, определени като “неоснователни” при отсъствие на ясни критерии за основателност или неоснователност на сигнала, може да се приеме, че тази мярка няма да има ясно изразено положително въздействие върху ограничаването на корупцията в МВР.

Подходът на АМ е много по-комплексен. Освен на вътрешни разследвания, той разчита и на опростяване на процедурите и улесняване на достъпа на граждани и фирми до съответната информация. В дългосрочен план този подход ще даде много по-добри резултати в сравнение с МВР. Първите сигнали за това са вече налице. Доклад на Световната банка за антикорупционната реформа на страните в преход в периода 2002 – 2005 година от 27 юли 2006 г. подчертава успеха на реформите в митниците в България. Това е първото изследване, в което обществените поръчки изместват митниците от първото място като област на корупция.

**Състояние: Мерките не са изпълнени към момента на доклада (31 август 2006), но са правилно определени и напредъкът по тях следва да бъде оценен положително.**

**Разработване на подробна програма за управление на риска, адресирана до бизнес сектора. Управлението на риска трябва да бъде подкрепено с надеждна и редовна система за докладване.**

**Отговорна институция: КППК да координира прилагането на антикорупционната програма съвместно с бизнес обществото**

**Срок на мярката: септември 2006 г.**

Разработването на подробна програма за управление на риска, адресирана до бизнес сектора, е необходимо с оглед установяване на отношения на сътрудничество между правителството и представителите на бизнеса. Програмата следва да предвижда възможност за обратна връзка и предоставяне на информация относно постигнатите резултати. Безспорно, ролята на бизнеса при противодействие на корупцията е съществена, защото макар често да е идентифициран като жертва на корупционните практики, бизнесът е и сериозен корумпиращ фактор. В този смисъл изработването на програма с насоченост към управление на риска ще допринесе за по-голяма предсказуемост и ще осигури възможност за диагностика на корупционната среда, така че възникналите и съществуващи корупционни практики да бъдат преодолявани по-лесно и на по-ранен етап.

Понастоящем е установено регулярно отчитане на резултатите от дейността по управление на риска. Продължава дейността по идентифициране, анализ и оценяване на рисковете, свързани с противодействие на контрабандата и митническата измама през 2006 г.

По данни от КППК се работи и за развитието на публично–частното партньорство с бизнес сектора, в това число установяване на практически механизъм за взаимодействие с представителни асоциации на вносители и търговци с оглед предоставяне на информация относно параметрите и развитието на пазара и евентуално подаване на сигнали за възможни нарушения на митническото законодателство, както и проучване на възможностите и съответно инициране на процедура по сключване на меморандуми за разбирателство.

**Адекватност:**

Мярката е адекватна и следва да бъде изпълнена чрез съвместна дейност от страна на Комисията за превенция и противодействие на корупцията и представители на бизнеса След анализ на информацията, предоставена от КППК, може да се направи изводът, че мярката е в процес на изпълнение.

**Състояние: Мярката не е изпълнена.**

**2.3 Административен капацитет на СП и на КППК.**

**Главният прокурор да предостави спешно информация и статистика за корупция по високите етажи на властта въз основа на вече предоставените образец и статистика за магистратите, включително информация за вече започнати разследвания, с цел да се демонстрира досегашна практика.**

**Отговорна институция: на база на сътрудничество с Прокуратурата**

**Срок: не е посочен**

Според предоставените от Прокуратурата данни за периода от началото на годината до края на юни са постановени 8 осъдителни присъди, 31 обвинителни акта са внесени в съда за корупционни престъпления на лица от високите етажи на властта, включително и магистрати. Отделно от това на проверка в специализираните звена към прокуратурите в страната и ВКП са предадени 16 преписки с данни за престъпления, извършени от лица от високите етажи на властта, както и от магистрати. Освен статистическите данни, подадената от Прокуратурата информация съдържа и конкретно описани случаи на корупционни действия (напр. на лица от съдебната система, от данъчната система и др.).

#### **Адекватност:**

Констатациите на европейските експерти наблягат на факта, че досегашните практики по отношение на мерките за борбата с корупцията по високите етажи на властта остават слаби и следва да бъдат наблюдавани отблизо. Това безспорно налага допълнителни усилия от страна на българските институции относно предоставянето на информация за конкретни корупционни действия. С оглед на планираните мерки за събирането и актуализирането на данни за обвинения в корупция от Комисията по превенция и противодействие на корупцията мярката е адекватна. Статистическата информация за случаи на корупционни престъпления е необходимо да бъде широко и публично разпространявана, тъй като това стимулира институциите и обществото към подаване на сигнали за този тип действия и осъществяването на съответните проверки. Предоставянето на подобна информация неминуемо съдейства за повишаване на прозрачността в управлението и за противодействие на корупцията. Подробният и задълбочен анализ на досегашната практика от своя страна спомага за предприемане на адекватни мерки по отношение на подобряване качеството на законодателството в тази сфера, както и за изработването на нови норми с антикорупционна насоченост.

#### **Състояние: Мярката е изпълнена.**

**Спешно попълване на щата на Главния инспекторат към Министерския съвет (МС) с оглед изпълняване на функциите на секретариат на КППК. Предоставяне на данни (цифри) за текущите заети щатни бройки и за планираните до септември назначения, предоставяне на план за обучението на персонала. В тази връзка да се изясни ролята на КППК спрямо координационния съвет към нея, омбудсмана и новосъздадения инспекторат в МС по отношение работата по сигнали за корупция в администрацията.**

**Отговорна институция: МС**

**Срок: 15 юни 2006 г.**

Към средата на август числеността на администрацията на МС е 385 души, от тях 160 по служебно правоотношение, а 225 – по трудово. Според чл. 88 ал. 1 от Устройствения правилник на МС и неговата администрация общата численост на администрацията е 385 щатни бройки. По данни на Регистъра на административните структури и съгласно приложение 3 към чл. 88 ал. 1 от Устройствения правилник на МС и неговата администрация към края на август 2006 г. дирекция “Главен инспекторат” разполага с 6 щатни бройки, от които 4 по трудово и 2 по служебно правоотношение. Справката в Регистъра сочи, че към момента на изготвяне на мониторинговия доклад от 6-те позиции 4 са незаети. За сравнение, дирекция



“Правителствен протокол” разполага с 8 щатни бройки, правителствената информационна служба – с 28, а политическият кабинет на премиера – с 23 бройки. По силата на чл. 10а от Закона за държавния служител при обявяване на конкурс за назначаване на държавен служител обявлението се публикува в Регистъра на административните структури. Към края на август 2006 г. в Регистъра няма публикувани обявления за назначаване на служители в дирекция “Главен инспекторат”. Изграждането на жизнеспособен и ефективен главен инспекторат е преди всичко въпрос на комбинацията от политическа воля, изразена в нормативни и политически актове и организационното изграждане на структурата. Липсата на кадри поставя под въпрос способността на главния инспекторат да изпълнява поставените му задачи. Като се има предвид широкото разпространение и негативното въздействие на корупцията в страната, броят на хората в главния инспекторат (6 души) изглежда силно ограничен.

Втората част от мярката касае разпределението на правомощията по отношение на борбата с корупция между дирекция “Главен инспекторат” на МС и останалите институции със сходни функции. Очертаването на правомощията на главния инспекторат беше извършено с изменението на Устройствения правилник на МС, обнародван в Държавен вестник, бр. 55 от 7 юли 2006 г. В чл. 92б са уредени правомощията на главния инспекторат. По отношение на инспекторатите в останалите министерства УПМСНА предоставя контролно-методически правомощия на главния инспекторат с цел систематизиране на правомощията му и координиране с правата и задълженията на КПКК и омбудсмана. Уредбата на дейността на главния инспекторат е предмет на самостоятелна мярка от Списъка с мерки за изпълнението на основните препоръки на Европейската комисия, идентифицирани в нейния Цялостен мониторингов доклад от 16 май 2006 г.

#### **Адекватност:**

Приетата в началото на 2006 г. Стратегия за прозрачно управление и противодействие на корупцията за периода 2006–2008 г. предвижда важна роля за главния инспекторат към Министерски съвет. От една страна, структурата трябва да играе ролята на “секретариат” на Комисията по превенция и противодействие на корупцията. От друга страна, създаването на главен инспекторат трябва да подпомогне унифицирането на практиките на инспекторатите в министерствата по отношение на разкриване и предотвратяване на случаи на корупция, нарушения на служебните задължения и конфликти на интереси в държавната администрация. Осигуряването на администрация на КПКК е важна предпоставка за жизнеспособността на структурата и постигане на целите ѝ. Поради посочените две цели установяването и пълноценното функциониране на главния инспекторат имат своята важна роля в цялостния комплекс от мерки за реализиране на политиката за превенция и ограничаване на корупцията. Мярката е адекватна за адресиране на идентифицираните от доклада на ЕК от май 2006 г. проблеми с корупцията в България.

**Състояние: Мярката не е изпълнена.**

**Приемане на изменение и допълнение в УПМСНА за усъвършенстване регламентацията на функциите на Главния инспекторат в областта на прозрачното управление, превенцията и противодействието на корупцията във връзка с подпомагане дейността на КПКК.**

**Отговорна институция: МС**

**Срок: 15 юни 2006 г.**

Промените в УПМСНА са публикувани в ДВ, бр. 55 от 07 юли 2006 г. В устройствения правилник е добавен нов раздел II а “Главен инспекторат”, в който са уредени правомощията на главния инспекторат. В съответствие с уредбата на инспекторатите в останалите министерства, и главният инспекторат е на пряко подчинение на ръководителя на органа на власт – в случая министър-председателя. В чл. 92б ал. 2 т. 6 е уредено задължението на Главния инспекторат по подпомагане изпълнението на решенията на КППК. Отново възниква въпросът за капацитета на дирекцията с числен състав от 6 души да провежда мерки за осъществяване на публичните антикорупционни политики. От тази гледна точка по-вероятно е дейността на главния инспекторат да се концентрира в областта на координацията на взаимодействието между КППК и останалите институции, имащи отношение към борбата с корупцията.

#### **Адекватност:**

По-горе беше коментирано значението на главния инспекторат към МС за дейността на останалите инспекторати от министерствата и функционирането на КППК. Ясната и конкретна нормативна регламентация на главния инспекторат е съществена предпоставка за постигане на поставените пред него задачи. Адекватността на мярката се подкрепя и от наличието на множество субекти с правомощия и функции в прилагането на антикорупционните политики и съответната нужда от непротиворечивост на нормативната уредба.

**Състояние: Мярката е изпълнена.**

## **Част II. Изводи**

Анализът на мерките в областта на антикорупцията и тяхното изпълнение сочи, че всички 14 мерки адресират адекватно констатациите и критиките на доклада на ЕК от май 2006 г. Изпълнението на антикорупционните мерки изглежда по-проблемно с идентифицирани 5 неизпълнени мерки. Трябва да се отбележи, че по 4 от тях са положени усилия и съществува напредък в посока на изпълнение или пък срокът на изпълнението все още не е настъпил. **Най-сериозни притеснения предизвикват изоставането и пропуските по изграждане на капацитет на Комисията за превенция и противодействие на корупцията да прилага ефективно антикорупционната политика. Напредъкът по останалите антикорупционни мерки обаче показва наличието на политическа воля за адресиране на проблема и дава надежда, че институционалната слабост ще бъде преодоляна. Предприетите мерки бележат напредък и позволяват да се заключи, че при продължаване и ускоряване на антикорупционните усилия, корупционните проблеми няма да пречат за пълноправното членство на България в Европейския съюз от 1 януари 2007 г.**

Мониторинговият доклад на ЕК от май 2006 г. идентифицира необходимостта от по-ефективно и ефикасно прилагане на правните норми за борба с измамите и корупцията като една от шестте критични области, изискващи решителни мерки от страна на българското правителство. За да стигне до този извод, в доклада се дискутира преди всичко политическата корупция. **Вероятно в резултат на това и предложените от българското правителство мерки се фокусират именно върху ограничаване**

**получаването на лична облага чрез неправомерно използване на политическа власт. От техническа гледна точка може да се заключи, че в това отношение са положени усилия и тези усилия са в правилната посока. С разширяване на обсега и прозрачността на нормите за публичност на имуществото на лицата, заемащи високи постове в органите на държавната власт и засилване на контрола върху достоверността на декларираното се създават предпоставки за постигане на целите на мерките. Предлаганите промени в Закона за политическите партии за ограничаване на нерегламентираните и непублични способи за финансиране на партиите и предизборните кампании също така целят осигуряване на прозрачност на връзката между поведението на политическите субекти и интересите, които стоят зад това поведение.**

На настоящия етап мерките за ограничаване на политическата корупция изглеждат като подготвителен етап за последващото прилагане. От самите политически субекти, Сметната палата, Националната агенция по приходите, органите на съдебната власт, правоохранителните органи, медиите и гражданското общество зависи в каква степен нормативните промени ще допринесат за ограничаването на политическата корупция. От особено значение за процеса е наличието на политическа воля. Трудно могат да бъдат формулирани мерки за инициране и насочване на политическата воля. **В последните месеци в България обаче съществува особено позитивен случай на решителност за противодействие на корупцията. Усилията на Главния прокурор за промяна на процедурите, политиките и нагласите в прокуратурата са пример за лидерски подход и отношение към проблема. За осезателно въздействие върху политическата корупция е нужна подобна решителност и последователно преследване на поставената цел, каквато проявява в момента ръководството на прокуратурата. Със съжаление трябва да се отбележи, че на най-високото политическо ниво липсват недвусмислени примери за пълно отрицание на корупцията. Подобни примери могат да имат решаваща роля в противодействието на корупцията, като изпратят силно послание за недопустимост на корупционно поведение.**

Като втори приоритет в предложените от правителство мерки за противодействие на корупцията и измамите може да бъде идентифицирано желанието за укрепване на кадровите и материални възможности за противодействие на корупцията. **В това отношение предвидените мерки сами по себе си са адекватни, но в цялост могат да се оценят по-скоро като фрагментарни.** Стратегията за прозрачно управление и за превенция и противодействие на корупцията за периода 2006–2008 г. и планът за прилагането ѝ безспорно бележат напредък по отношение на предишните политики за противодействие на корупцията. Основното слабо звено обаче е липсата на институционална основа за провеждане на политиката. Комисията за превенция и противодействие на корупцията не е постоянно действащ орган и към момента демонстрира предимно ре-активен подход. Огромният негативен ефект на корупцията върху общественото, икономическо и политическо развитие оправдава мобилизирането на значително по-сериозни ресурси от отделяните в момента.

Мерките на правителството отделят относително малко внимание на корупцията в администрацията на органите на изпълнителната и съдебната власт. Това може да се дължи на желание за придържане към текста на Мониторинговия доклад на ЕС от май 2006 г. **Неяснотата около конституционната регламентация на баланса между изпълнителната, законодателната и съдебната власт и вътре в самата съдебна власт препятстват формулирането и прилагането на ефективна политика за**

**противодействие на корупцията.** Към момента механизмите, на които се разчита, са ре-активни и не предоставят достатъчно гаранции за ограничаване на корупцията в съдебната система.

За да се направи извод дали предложените мерки са достатъчни, трябва да се държи сметка за комплексния характер на корупцията. От тази гледна точка посочените мерки не са достатъчни, но са адекватни. В съчетание с други практически действия и последователност на усилията корупцията може да бъде сведена до нива, които позволяват да се направи изводът, че институциите и политиките могат да ѝ противодействат ефективно. През последните месеци се наблюдава желание за демонстриране на резултати в областта на борбата с корупцията и особено на т. нар. високо ниво. За да бъдат приети тези усилия като изпълнение на дългосрочна и споделена политика, те трябва да продължат при стриктно съблюдаване на обществения интерес.

**След 1 януари 2007 г. ще бъде повече от необходимо** антикорупционните мерки да продължат още по-интензивно. В области, като възлагане на обществени поръчки, предоставяне на концесии, разследване на престъпления и правораздаване, образованието и здравеопазването политическата воля трябва да се демонстрира чрез последователни мерки. По отношение на политическата корупция е необходимо да се предвиди мониторинг на дейността на Националната агенция по приходите от гледна точка на контрола върху декларациите на лицата, заемащи висши държавни длъжности, както и относно координацията на дейностите между нея и Сметната палата при изпълнение на закона. Уместно е да бъде осъществен анализ на всички закони в тази област от гледна точка на тяхната непротиворечивост и адекватно обхващане на всички съществуващи проблеми. Институционалната рамка за добро управление също така трябва да бъде подложена на задълбочена проверка за превенция на корупцията.

Прави впечатление, че повечето антикорупционни мерки се предприемат въз основа на критики, а не на познаване на проблемите. Ефективното и ефикасно прилагане на нормативната уредба срещу корупцията и измамите предполага добре информирани политически и административни решения. **Препоръчително е провеждането на по-задълбочени изследвания на състоянието и тенденциите на корупцията и адаптиране на политиките спрямо изводите от изследванията.**

Сама по себе си корупцията е негативно явление, което се отразява върху множество сектори на политиката, управлението, икономиката, правната система и социалните отношения. Корупцията руши правосъдието и намалява конкурентоспособността на България. От тази гледна точка нивото на разпространение на корупция е сериозен риск за налагане на предпазна клауза „Вътрешен пазар” или предпазна клауза в областта “Правосъдие и вътрешен ред”. **Установеният прогрес по отношение на прилагане на антикорупционни мерки дава основание да се смята, че в последните месеци рискът от налагане на някоя от предпазните клаузи поради нивото на корупция намалява. Въпреки това трябва да се отбележи, че са необходими много по-решителни мерки за устойчиво противодействие и превенция на корупцията.** При запазване на последователността и посоката на взетите мерки може да се очаква, че ще възникне допълнителна инерция, която от своя страна ще стимулира все повече политическа воля за ограничаване на проблема.

## ГЛАВА II “ОРГАНИЗИРАНА ПРЕСТЪПНОСТ И ПРАНЕ НА ПАРИ”

### Част I. Преглед и оценка на изпълнението на мерките

#### 1. Критика и изисквания на Европейската комисия по червените зони

Борбата с организираната престъпност е централна тема на шестте области на сериозно безпокойство, по отношение на които Европейската комисия изисква спешни действия. Особено е подчертана необходимостта от представянето на ясни доказателства за резултати в разследването и наказателното преследване на организираните престъпни мрежи. Неефективното разследване на поръчкови убийства е квалифицирано като “предизвикателство пред върховенството на закона в страната”.

В отделна точка Комисията настоява и за засилено прилагане на разпоредбите по отношение на борбата с прането на пари.

За пореден път е отбелязано, че специално внимание заслужават следните въпроси:

- **Борба с трафика на хора** – отсъстват надеждни механизми за регистриране на жертвите и броя на изчезналите хора; ограничено прилагане на програмата за защита на свидетели;
- **Борба с прането на пари** – неефективно прилагане и изпълнение на законодателството; пропуски в Закона за мерките срещу прането на пари; няма осезаеми резултати от разследвания на пране на пари и отсъства съзнание относно задължението за докладване за съмнителни сделки у съответните задължени субекти;
- Мерки за ограничаване на **незаконното притежаване на огнестрелно оръжие**;
- **Борба с разпространението на наркотици** – ограничен административен капацитет и по-специално липса на висококвалифициран персонал и междуинституционално сътрудничество; липса на последователна и координирана национална политика за ограничаване на разпространението на наркотици, която да се отнася в частност към намаляване на търсенето и увеличаване на финансирането на лечебните програми;
- **Регионално сътрудничество** – препоръка да бъде усилено регионалното сътрудничество на оперативен ниво;
- **Капацитет за разследване** – няма мултидисциплинарна стратегия за борба с организираната престъпност; отсъства хармонизиран подход към статистиката на престъпността; недостиг на квалифициран персонал; недостатъчно сътрудничество между правоприлагащите органи;
- **Защита на личните данни** – необходими по-нататъшни усилия за привеждане в съответствие с достиженията на правото на ЕС; слаб административен капацитет на Комисията за защита на личните данни.

#### 2. Мерки за адресиране на основните препоръки на Европейската комисия, формулирани в Плана за действие на правителството

2.1. Механизми за координация между полицията и банките, финансовите институции, обменните бюра, казината, агенциите за недвижими имоти, с цел да се проследи и прекрати движението на средства, придобити по престъпен начин

**Въвеждане на допълнителни изменения в Закона за банките – съответно в проекта на Закон за кредитните институции (одобрен от МС с решение на МС №. 314/28. 04. 2006 г.), с цел по-нататъшното регламентиране на банковата тайна при разследвания на случаи на пране на пари.**

**Отговорна институция: МФ, Агенцията за финансово разузнаване (АФР) и МВР  
Срок: не е посочен**

В Държавен вестник бр. 59 от 21 юли 2006 г. е публикуван Законът за кредитните институции. Актът влиза в сила от деня на влизане в сила на Договора за присъединяване на Република България към Европейския съюз. ЗКИ представлява крачка напред в стремежа за хармонизиране на българската система от нормативни актове с *acquis communautaire*. Законът въвежда понятието професионална тайна в смисъла на Директива 2000/12/ЕО, с което се създава възможност за осъществяване на ефективно надзорно сътрудничество от страна на БНБ и обмена на информация с надзорните органи от страните членки.

Институтът на банковата тайна се урежда в глава 8 на ЗКИ. Съгласно чл. 62 ал. 6 т. 1 съдът може да постанови разкриването на сведения, представляващи банкова тайна, по искане на прокурора. При разследване на престъпления оправомощени да искат от съда разкриване от кредитна институция на информация, представляваща банкова тайна, са директорите на Национална служба “Полиция” и Национална служба “Сигурност”. Новост в нормативната уредба е правомощието на главния прокурор или оправомощен от него заместник да иска без предварителна санкция на съда сведения, представляващи банкова тайна. Предпоставки за упражняването на това правомощие е наличието на данни за организирана престъпна дейност или за изпиране на пари. Законът не урежда обема и вида на информацията, която може да се иска от кредитните институции, нито указва какво се разбира под данни за организирана престъпна дейност или за изпиране на пари. По такъв начин се създават предпоставки за прекомерно използване на правото по чл. 62 ал. 10, но от друга страна, се създават възможности за засилено противодействие на прането на пари. Гаранция против злоупотреба с правомощието на главния прокурор по чл. 62 ал. 10 е задължителното водене на регистър на отправените искания към банките и получените отговори.

ЗКИ регламентира и правомощието на Агенцията за финансово разузнаване и органите на съдебната власт в случаите на образувано наказателно производство да изискват предоставяне на информация, представляваща професионална тайна. Осъществяването на тази форма на противодействие на изпирането на пари е поставено в зависимост от подписването на съвместна инструкция или споразумение между заинтересованите институции. Към момента все още няма изготвен подобен документ между АФР и БНБ.

В действащия Закон за банките не са правени промени по отношение на банковата тайна и мерките срещу изпирането на пари. В ЗБ е регламентирана възможността съдът по искане на прокурора да постанови предоставяне на сведения, представляващи банкова тайна. Предпоставка за разкриването на такава информация е

наличието на данни за извършено престъпление. Доколкото изпирането на пари е инкриминирано като престъпление в Наказателния кодекс, прокурорът има основания да иска от съда разкриване на банкова тайна и в случаите на пране на пари.

В допълнение към тези мерки на 16 август 2006 г. е подписано споразумение за сътрудничество и взаимодействие между Българската народна банка и Прокуратурата на Република България. Очаква се споразумението да улесни достъпа на прокуратурата до банкова информация, а БНБ ще посредничи при връзки с търговските банки.

#### **Адекватност:**

Мерките против изпиране на пари са едно от основните средства за борба с организираните престъпни групи. Особено силно това важи за организираната престъпност с международен елемент. В съответствие с Директива 2005/60/ЕО за превенцията на използването на финансовите системи за пране на пари и финансиране на тероризма и Директива 2006/48/ЕО за дейността на кредитните институции България следва да предприеме необходимите нормативни и организационни мерки, с които да се осигури, че институтът на банковата тайна няма да попречи или затрудни дейността по превенция и противодействие на прането на пари. Съгласно Директива 2006/48 всяка страна членка трябва да направи възможно за компетентните разследващи прането на пари или съдебни органи да получат достъп до или да изземат банкова, финансова или търговска информация. За целта в нормативната уредба на кредитните институции следва да се уредят изключенията от банковата тайна. Законът за кредитните институции влиза в сила от дена на влизане в сила на Договора за присъединяване на Република България към Европейския съюз. До този момент съгласно § 36 от ЗКИ до влизането в сила на новия акт ще действа Законът за банките. Поради това е от съществено значение да се направят промени в Закона за банките с цел регламентиране на съотношението между институтите на банковата тайна и мерките срещу изпирането на пари.

С оглед разработването на изцяло нов Закон за кредитните институции мярката е адекватна и навременна. Трябва да се подчертае обаче, че промяната на правните норми следва да се приложи и на практика, за да бъде мярката освен адекватна и ефективна.

**Състояние: Мярката е изпълнена.**

**Спешно увеличаване на щата на АФР с 10 бройки за осъществяване на проверки на лица, задължени да докладват в съответствие със Закона за мерките срещу изпирането на пари (ЗМИП).**

**Отговорна институция: МФ**

**Срок: не е посочен**

На 1 август с Постановление № 201 правителството прие изменения в Правилника за прилагане на Закона за мерките срещу изпирането на пари. С промяната щатът на АФР се увеличава с 10 бр., които трябва да увеличат състава на дирекция “Инспекторат”. Правомощията на дирекция “Инспекторат” включват проверки на място на задължените субекти по ЗМИП, осъществяване на текущ и инцидентен надзор и др. Интересно е, че в другата специализирана дирекция – “Информация за изпиране на пари и за финансиране на тероризъм” не се предвижда увеличение на щата. В същото време според Правилника за дейността на АФР структурата основно осъществява аналитичната дейност по отношение на събраната информация.

Подборът на нови служители в АФР ще се осъществява чрез промяна в числеността на други структури на подчинение на Министерството на финансите, като Агенция “Митници”, Националната агенция по приходите и пр. Ако целта на мярката е засилване на кадровия ресурс на АФР, то по-удачно би било провеждането на конкурси за съответните длъжности и търсене на най-подходящите кандидати за строго специфичната дейност на агенцията.

#### **Адекватност:**

Законът за мерките срещу изпирането на пари и Законът за мерките срещу финансирането на тероризма регламентират водещата роля на АФР за противодействие на изпирането на пари чрез събирането и анализа на информация. АФР е създадена през 2001 г. и постепенно натрупва административен капацитет. Към момента на публикуване на Доклада на ЕК от май 2006 г. АФР разполага с 34 щатни бройки. С предложеното увеличение на щата се цели укрепване на възможностите на АФР да прилага мерките срещу изпирането на пари. Като се имат предвид спецификата на дейността на АФР и преобладаващите дейности, свързани със събиране, обработка и анализ на информация, мярката трябва да се оцени като адекватна. В съчетание с подходящо обучение и използване на технологиите, експертният потенциал на АФР трябва да бъде основният инструмент за постигането на поставените пред администрацията цели.

#### **Състояние: Мярката е изпълнена.**

#### **Засилване на сътрудничеството между АФР, полицията и прокуратурата и предоставяне на информация.**

**Отговорна институция: МВР, Прокуратурата и АФР**

**Срок: септември 2006 г.**

С последното изменение от ЗМИП е уредено задължението за регламентиране на сътрудничеството на АФР с други държавни органи чрез инструкции – чл. 10 ал. 14. В изпълнение на законното изискване на 3 юли 2006 г. министърът на финансите, министърът на вътрешните работи и главния прокурор подписаха Инструкция за взаимодействие в борбата с изпирането на пари.

Предоставянето на информация за сътрудничеството между трите институции все още е основано на работа по сигнали и предварителни производства. Като се има предвид фактичката и правната сложност на наказателните дела по обвинения за пране на пари, може да се очаква, че в следващите 1–2 години броят на осъдителните присъди и конфискуваните придобити неправомерно средства няма да бъде значителен. Индикатори за ефективно сътрудничество между АФР, МВР и прокуратурата към момента могат да бъдат внесените в съда обвинителни актове за пране на пари. В месеците след май 2006 г. в публичното пространство зачестиха случаите на предварителни производства за пране на пари. Особено добре отразено в медийното пространство е повдигнатото обвинение срещу бившия директор на голяма квазипублична енергийна фирма. Освен чрез интереса на медиите към сензационни дела обаче до обществото не достига по-системна информация за резултатите от взаимодействието на компетентните институции. По този начин е трудно да се наблюдава от независими източници развитието в областта на противодействието на



прането на пари.

**Адекватност:**

Сътрудничеството между АФР, полицията и прокуратурата следва от законовите правомощия на всяка една от трите институции в областта на противодействието на организираната престъпна дейност и изпирането на пари. По същество си мярката е адекватна, но възниква въпросът защо трябва законово регламентирано сътрудничество да се извежда като самостоятелна мярка. Публичното предоставяне на информация за сътрудничеството между различните органи на държавната власт с правомощия в борбата с изпиране на пари е похвално, но далеч по-необходимо е демонстрирането на резултати от това сътрудничество под формата на разкрити и доказани случаи на пране на пари, иззети и запорирани имущества и прекъснати финансови постъпления на организираните престъпни групи.

**Състояние: Мярката е изпълнена.**

**Създаване на специализирани огледални структури в МВР и в прокуратурата, като се назначат подходящите експерти и се предвиди специализирано обучение по въпроси относно финансови престъпления, включително пране на пари, като същото да се предвиди и за съдиите.**

**Отговорна институция: МВР и прокуратурата**

**Срок: септември 2006 г.**

Във Върховната касационна прокуратура е създадено звено за борба с прането на пари в рамките на отдела за противодействие на организираната престъпност. Подобна структура съществува отпреди в Главна дирекция “Борба с организираната престъпност”. По официални данни в изпълнение на мярката щатният брой на служителите в специализираното звено на ГДБОП е удвоен и сега наброява 15 души. В АФР работи офицер за свръзка с МВР, който следва да осъществява координацията между двете организации. По-горе беше спомената наскоро подписаната съвместна инструкция на Министерство на финансите, Министерство на вътрешните работи и Главния прокурор за взаимодействие в борбата с изпирането на пари. В голяма степен ефективното сътрудничество между организациите с правомощия в борбата с изпирането на пари зависи от качеството и професионалната подготовка на кадрите, които работят в съответните звена. Поради това създаването и първоначалното обучение би следвало да бъдат последвани от интензивна програма за развитие на капацитета на АФР, ГДБОП и прокуратурата за противодействие на изпирането на пари чрез използване на обединените ресурси на трите институции. В това отношение буди съмнение ефективността на мерките за борба с изпирането на пари на местно ниво, където единствено ГДБОП разполага с кадри, които се занимават с проблема, но прокуратурата и АФР не разполагат с подобни структури. По данни на прокуратурата в апелативните и окръжните прокуратури има отдели с от един до трима прокурори, които се фокусират върху организираната престъпност. Не е ясно в каква степен тези звена имат капацитет да провеждат мерки срещу изпирането на пари.

**Адекватност:**

Целта на мярката е да се засили специализацията в прокуратурата и структурите на МВР в областта на противодействието на прането на пари, като се създадат специализирани звена, в които да се развие експертен потенциал за разследване на този вид престъпления. Доколкото и прокуратурата, и МВР имат широк предмет на дейност,

създаването на организационни и кадрови предпоставки за увеличаване на капацитета за разследване на случаи на пране на пари е адекватна и необходима мярка. Изпирането на пари е дейност, на която може да се противодейства единствено чрез събиране на достатъчно информация и точен и навременен анализ на данните – дейности, които предполагат високо ниво на специализирана компетентност. Не на последно място адекватността на мярката се потвърждава и поради необходимостта от подобряването на обмена на информация и съгласуването на усилията на АФР, МВР и прокуратурата за постигане на крайния резултат – редуциране на икономическите ресурси на организираната престъпност.

**Състояние:** Мярката е изпълнена, но предстои реалният ефект от взаимодействието да бъде преценен на фона на конкретни резултати в борбата срещу изпирането на пари.

**Разработване и приемане на план за обучение на служители от МВР, прокуратурата и на специалисти по анализ в АФР, включително с помощта на програми за обучение с държавите – членки на ЕС, включително Обединеното кралство.**

**Отговорна институция:** МФ, АФР и Националният институт на правосъдието (НИП)

**Срок:** 15 юли 2006 г.

Предвижданото обучение се провежда по три различни канала. Академията на МВР провежда обучение в редовната си бакалавърска програма по борба с прането на пари, както и извънредни курсове. По данни на Академията са проведени 4 такива курса. Поради липсата на информация за съдържанието на курсовете, методиката на преподаване и квалификацията на преподавателите не може да се направи заключение за ефекта от проведеното обучение. Най-общо съдържанието на курсовете покрива изготвянето на рискови профили, криминологични анализи, събиране и проверка на доказателства. Важно е обучението да се развиват за в бъдеще по отношение на съдържанието и обхвата на обучаваните.

Националният институт по правосъдие е провел два курса за 60 прокурори по проблематиката на изпирането на пари. Също така се подготвя обучение на служители от АФР, Националната агенция по приходите и Комисията за установяване на имущество, придобито от престъпна дейност от експерти от Великобритания и САЩ. Центърът за изследване на демокрацията организира през май и юли 2006 г. три обучителни семинара, посветени на противодействието на корупцията и организираната престъпност. Участниците в семинарите (прокурори, съдии, следователи, адвокати и журналисти) са запознати с основните аспекти на превенцията и разкриването на изпиране на пари.

От всички заинтересовани агенции, чиито служители трябва да преминават през такова обучение, само за АФР е известно, че има разработен план за обучение. Очаква се неговото изпълнение да бъде осигурено чрез проект по програма MATRA-FLEX на холандското правителство.

**Адекватност:**

Обучението на служители от организациите и звената с компетентност в противодействието на изпирането на пари е от основно значение за способността на правоохранителните органи да разкриват и доказват този вид дейност. Човешкият фактор стои в основата на ефективното противодействие на организираната престъпност и прането на пари. Поради това изготвянето на план за обучение и провеждането на подобно обучение е адекватна мярка с оглед постигането на по-високата цел – противодействие на организираната престъпност. Планът за обучение обаче следва да бъде разработен въз основа на преценка на конкретното ниво на квалификация на служителите в АФР, МВР и прокуратурата и при съобразяване със структурата и динамиката на организираната престъпност и изпирането на пари в България. Адекватността на мярката би спечелила, ако разработването на програма за обучение се предхожда от по-сериозен анализ.

**Състояние: Мярката е изпълнена, но има текущ характер и следва да се развива занапред.**

**Привличане на дългосрочен експерт от държава – членка на ЕС, който да обхване проблематиката по изпирането на пари както във финансовата област (прилагане на ЗМИП), така и в областта на сътрудничеството между правоприлагащите органи (разследване и преследване на изпирането на пари, прилагане на НК).**

**Отговорна институция: МФ и АФР**

**Срок: не е посочен**

По данни на АФР към края на август 2006 г. е разработен и одобрен за финансиране проект за укрепване на капацитета на АФР за превенция и разкриване на изпиране на пари. Проектът ще бъде финансиран от програма на холандското правителство и ще включва и обучение на служителите по финансоворазузнавателен анализ и техники за полицейско разследване.

В рамките на проекта е определен експерт от холандската служба за финансово разузнаване, който ще подпомогне АФР в обучението на служителите и подобряването на координацията и взаимодействието с останалите компетентни органи.

**Адекватност:**

Привличането на дългосрочен експерт по въпросите за изпиране на пари от страна членка предполага оказване на техническа помощ за прилагане на ЗМИП и/или подобряване на международното сътрудничество. Сама по-себе си мярката може да има положителен ефект, но е трудно да бъде извадена от контекста на други мерки, които акцентират върху обучението.

**Състояние: Мярката предстои да бъде изпълнена.**

**Предоставяне на убедителна досегашна практика за действията на полицията и прокуратурата по отношение на борбата с прането на пари, актуализиране на информацията относно обвиненията, продължаващите процеси и присъди.**

**Отговорна институция: Прокуратурата и МВР**

**Срок: 1 септември 2006 г. и след това**

Към юли 2006 г. като примери за резултатите в областта на борбата с изпирането на пари се сочат: едно наказателно дело, образувано в Софийския градски съд, внесени 9 обвинителни акта по обвинения за изпиране на пари и 44 предварителни производства. Към момента на изготвяне на мониторинговия доклад няма данни за осъдителна присъда или за отнемане в полза на държавата на имущество, придобито от престъпна дейност. Липсата на достатъчно публична информация не позволява задълбочен анализ за отражението на посочените по-горе резултати от дейността на полицията и прокуратурата върху състоянието на организираната престъпност. Публично известните случаи на предварителни производства по обвинения за престъпления по служба и изпиране на пари касаят отделни индивиди. Не е ясно какъв ефект ще имат тези производства върху способността на самите организирани престъпни групи да продължават и развиват дейността си.

Особено безпокойство буди склонността на всяка от заинтересованите институции да отчита дейността по борба с изпирането на пари до границата на своята компетентност. По този начин АФР, МВР и прокуратурата поотделно отчитат резултати, но крайният ефект остава неясен.

#### **Адекватност:**

Характерът на мярката е демонстрационен и няма отношение към борбата с прането на пари. Би следвало мярката да се разшири, като се посочи, че адресат на информацията освен официалните институции са и гражданите на България. По силата на ЗМИП директорът на АФР предоставя ежегодно на министъра на финансите доклад за дейността на агенцията. Той обаче не дава представа за постигнатото в борбата с прането на пари, защото не включва комплексна оценка на резултатите от действия, които са от компетентността на МВР, прокуратурата и съда.

**Състояние: Мярката има текущ характер и може да се оцени като изпълнена само при наличието на осезаема възходяща тенденция във времето.**

**Създаване на специализирани структури в МВР и в прокуратурата за борба с различните форми на организирана престъпност. Предвиждане на необходимите персонал и обучение.**

**Отговорна институция: МВР и прокуратурата**

**Срок: 1 септември 2006 г.**

Главна дирекция “Борба с организираната престъпност” (ГДБОП) към Генерална дирекция “Полиция” е основният орган за предотвратяване и разследване на организираната престъпност. Данните за нейната структура и персонал представляват държавна тайна<sup>3</sup> и не са публично достъпни. При отсъствието на такава информация не може да се следи развитието на административния капацитет на дирекцията и да се прецени неговата адекватност.

Положително развитие представлява създаването на отдел “Борба с организираната престъпност и корупцията” във Върховната касационна прокуратура през март 2006 г. Към момента има и съответни обособени регионални структури на

---

<sup>3</sup> Според Закона за защита на класифицираната информация, Приложение 1 към чл.25, разд. II, т.4 държавна тайна представлява подробната организационна и щатна структура на службите за сигурност и службите за обществен ред, както и обобщените данни за техния личен състав.

ниво апелативни и окръжни прокуратури. Няма данни за обособяване на отделни звена с компетентност по различните форми на организирана престъпност.

Взаимодействието между разследващите органи и прокуратурата е регламентирано чрез Инструкция за организацията на работа на съвместните екипи от прокуратурата и МВР за противодействие на организираната престъпност (подписана от главния прокурор и министъра на вътрешните работи на 22 юни 2006 г.).

Организиран се спорадични курсове за обучение на служителите от ГДБОП по различни проблеми на организираната престъпност, основно с подкрепата на правителствени програми на страни – членки на ЕС. Няма информация за първоначалната професионална подготовка на служителите от съответните звена на прокуратурата. Тъй като след влизането в сила на новия НПК от прокурорите се очаква да могат да контролират качеството на разследванията, прокуратурата тепърва трябва да намери начини да запознае служителите си с основните техники за разследване на престъпления. Те се засягат слабо в хода на общото правно образование.

**Адекватност:**

Мярката е адекватна. В течение на времето обаче и МВР, и прокуратурата трябва да изработят трайна политика по отношение на подбора, мотивирането и управлението на човешките ресурси, които работят по разследване на организирани престъпни групи. Към момента само се поставят основите на съответните административни структури и ако това се прави с хора, които просто биват пренасочвани от други служби и позиции, това може сериозно да компрометира резултатите.

**Състояние:** Мярквата е изпълнена.

**Поръчкови убийства: фокусиране върху неразрешените случаи на поръчкови убийства, създаване на типология, която следва да помогне за разкриване на връзки и по възможност да подпомогне предотвратяването на поръчковите убийства и да докладва за напредъка на наказателните разследвания по скорошни или по-стари случаи на поръчкови убийства.**

**Отговорна институция: МВР и прокуратурата**

**Срок: постоянен – доклад през юни, юли, август и началото на септември 2006 г.**

Извършен е анализ и е изготвена типология и причини за извършените предумишлени убийства за периода 2001 – 2006 г.

На 08 май 2006 г. главният прокурор е утвърдил методически указания за разследване на поръчкови убийства, които представляват първи опит за систематизиране на натрупания опит и стандартизиране на процедурите по разследване.

**Адекватност:**

Мярката е адекватна. Набирането на такъв вид информация обаче трябва да се извършва системно, а не спорадично. Само така може да се гарантира качеството на анализа и той да послужи за основа на успешни разследвания.

**Състояние:** Мярката е изпълнена към момента (срокът е постоянен).

**Решително разследване на евентуално участие на висши държавни служители в организираната престъпност и предвиждане на възпиращи административни и наказателни санкции при доказване на такива връзки.**

**Отговорна институция:** МВР и прокуратурата

**Срок:** постоянен

Предприети са няколко шумно отразени от медиите разследвания за случаи на корупция и пране на пари, които са отразени по-горе в този доклад. Подобни разследвания не би трябвало да имат кампаниен характер, а да почиват на комплексна стратегия за борба с организираната престъпност и на сериозен административен капацитет на разследващите органи и прокуратурата.

**Адекватност:**

Мярката е адекватна.

**Състояние:** Не може да се прецени към момента. Няма данни за завършени производства.

**Предприемане на мерки, в това число и административни, с поставяне на акцент върху обучението с цел да се насърчи по-активният подход в поведението на полицейските служби, които се занимават с различните форми на организирана престъпност.**

**Отговорна институция:** МВР

**Срок:** юни 2006 г.

Няма данни за това по какъв начин биват мотивирани служителите на МВР и на прокуратурата да проявяват активност при разследването и повдигането на обвинения срещу организирани престъпни групи. Наивно е обаче да се предполага, че мотивацията на служителите за демонстриране на повече резултати в работата е свързана с тяхното обучение. Макар и добре обучени, те пак може да нямат интерес да изпълняват служебните си задължения, ако отсъства обективна система за оценка на техния труд, която да им осигурява ясен път за кариерно развитие. Възможността за професионален растеж е една от традиционните мерки за повишаване на активността на служителите, заедно с различни форми на награди и материално стимулиране. Агенция "Митници" практикува подобна мярка, свързана с допълнителното материално стимулиране на служители и в публичното пространство по различно време е обсъждана възможността то да се въведе и за различни структури на полицията. Преди обаче да се препоръча мултиплицирането на такъв вид стимулиране, резултатите от неговото прилагане трябва да бъдат съответно оценени.

**Адекватност:**

Мярката не е адекватна. И МВР, и прокуратурата (респективно ВСС) трябва да изработят и да прилагат на практика ясни критерии за оценка на труда на своите служители, като ги диференцират съобразно конкретните очаквания към съответната позиция. Към момента критериите за отчитане на резултатите от работата и на двете институции са количествени и са изолирани от крайния резултат на наказателното

производство, т. е. общият брой на осъдителните присъди или някакъв обективен показател за измерване на реалната (а не регистрираната) престъпност не се вземат предвид. Съответно това влияе върху критериите за оценка на труда на всеки индивидуален служител, а оттам – и на неговата мотивация.

**Състояние: Не може да се прецени към момента.**

**Предприемане на допълнителни мерки за по-добра сигурност при работата с поверителна информация и по-специално по отношение на международното полицейско сътрудничество.**

**Отговорна институция: МВР**

**Срок: юни 2006 г.**

Предприети са мерки на организационно и технологично ниво. Академията на МВР провежда курс за актуализация на професионалната квалификация на служителите за работа с класифицирана информация и за първоначална подготовка на специализираните служители по сигурността на информацията. Курсовете включват представяне на хармонизираните критерии на ЕС в областта на информационната сигурност.

За модернизация на оборудването на системата за информационна сигурност са осигурени средства от държавния бюджет в размер на 3 млн. лв.

**Адекватност:**

Мярката е адекватна.

**Състояние: Мярката е изпълнена.**

**Прозрачно сътрудничество с Комисията за защита на личните данни в случаите на инспекции. Правно хармонизиране.**

**Отговорна институция: МВР и КЗЛД**

**Срок: постоянен**

**Срок (за правно хармонизиране): в началото на септември да се внесе в НС**

Работна група е разработила проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за защита на личните данни, целящ пълно хармонизиране с Директива 95/46. Проектът е обсъден с експерти на Европейската комисия и може да бъде внесен в началото на септември 2006 г. за гласуване в Народното събрание.

Наред с правната регламентация на дейността на Комисията за защита на личните данни продължава да стои въпросът с административния ѝ капацитет и способността ѝ да прилага на практика политиката в областта на защитата на личните данни. В момента тежат конкурси за избор на служители за 17 позиции в Комисията и при успешно набиране на кадри може да се очаква укрепване на капацитета за прилагане на правните норми на практика.

**Адекватност:**

Мярката е адекватна. Пълното хармонизиране с Директива 95/46 за защита на лицата по отношение на личните данни и свободното движение на такива данни налага допълнителни промени в ЗЗЛД.

**Състояние: Крайният срок на мярката изтича след изготвяне на мониторинговия доклад, но към края на август 2006 г. има предпоставки да се смята, че мярката ще бъде изпълнена.**

2.2. Необходимост от предоставяне на актуализирана информация относно напредъка на всяко разследване на гангстерските убийства, които все още не са разрешени за периода от последните пет години – какви са указанията, ако има такива, които полицията следва, какви са връзките с администрацията/правителството, ако има такива.

**Редовно предоставяне на фокусирана информация на ЕК за напредъка на разследването на престъпленията, извършени от организирани престъпни групи.**

**Отговорна институция: МВР**

**Срок: не е посочен**

На ЕК се представя информация от българска страна за напредъка на разследването по определени случаи. Тази информация не е достъпна и не може да се прецени дали съдържанието ѝ е достатъчно с оглед очакванията на Комисията.

**Адекватност:**

Мярката не е адекватна. Няма пряко отношение към подобряване на капацитета на органите за противодействие на организираната престъпност.

**Състояние: Не може да се прецени.**

**Укрепване на капацитета на звената в МВР – Главна дирекция “Полиция”, разследващи убийства, и обмен на опит със служби на държави – членки на ЕС, включително Обединеното кралство и Испания за борба с организираната престъпност.**

**Отговорна институция: МВР**

**Срок: не е посочен**

Има започнал проект за укрепване на капацитета на МВР за разследване на убийства, който се изпълнява в партньорство с Великобритания. В изпълнение на проекта служители на МВР са извършили работно посещение за запознаване с английския опит в Лондон, където са имали срещи в Лондонската градска полиция, полицейската академия, Института по криминалистика и прокуратурата. Няма данни за длъжностите на участниците в проекта, както и за дейностите, предвидени в работната му програма.



**Адекватност:**

Мярката е адекватна. Изграждането на партньорства с полицейските служби на страните – членки на ЕС и обменът на опит между професионалисти могат да повлияят положително върху капацитета на българските служби за разследване на тежки престъпления. Административният капацитет обаче не трябва да бъде разглеждан само като функция на професионалната квалификация на кадрите. Укрепването му всъщност зависи от предприемането на комплексни мерки, свързани с подобряване на наличната материално-техническа база, улеснен достъп до информация, изградени канали за връзка и взаимодействие с прокуратурата.

**Състояние: Не може да се прецени.**

**Предоставяне на аналитична информация за работата на специализираното звено за борба с организираната престъпност с елементи на анализ на пропуските.**

Не е известно досега да е извършвана пълна оценка на дейността на ГДБОП. Такава би била от изключителна полза за планирането на реформи в цялата система от органи за наказателно преследване на организираната престъпност. За да бъде обаче обективна и пълна, оценката трябва да бъде извършена професионално, от външен, независим спрямо системата на МВР и прокуратурата орган/организация. Необходимо е също така резултатите от тази оценка да бъдат обсъдени публично и да бъдат изработени конкретни препоръки за преодоляване на констатираните дефицити. Извършването на такава оценка се препятства от ограничения достъп до информация (поради държавната тайна) по отношение на структурата, състава и бюджета на отделните служби на МВР и трябва да бъде предшествано от промени в Закона за защита на класифицираната информация.

**Адекватност:**

Мярката е адекватна и като степен на приоритетност би трябвало да бъде изведена на първо място, защото само въз основа на обективен анализ на досегашната работа на ГДБОП може да се открият основните пропуски при разследване на организираната престъпност и съответно да се планират ответни мерки.

**Състояние: Мярката не е изпълнена.**

2.3. По-добър контрол върху “охранителните фирми” и разрешителните за притежаване на оръжие.

**Планирани и ad hoc проверки на производителите и дистрибуторите на взривните вещества, огнестрелните оръжия и боеприпасите.**

**Отговорна институция: МВР**

**Срок: не е посочен**

Извършени са проверки от полицията, има констатирани нарушения и съответно съставени актове по ЗКВВООБ.

**Адекватност:**

Мярката е адекватна.

**Състояние: Мярката е изпълнена.**

**Предоставяне на статистическа информация и елементи на анализ на пропуските относно подобряването на контрола по отношение на охранителните фирми и контрола върху издаването на разрешителни за притежаване на оръжие.**

Не е известно дали е извършен такъв анализ. В рамките на своите правомощия по Закона за частната охранителна дейност ГД “Полиция” извършва редовни и тематични проверки на частните охранителни фирми, но няма публично изнесени данни за констатираните нарушения и съответно за наложените санкции. Доколкото въпросът е от голямо обществено значение, би било подходящо резултатите и от проверките, и от анализа да бъдат обсъдени публично.

**Адекватност:**

Мярката е адекватна.

**Състояние: Мярката не е изпълнена.**

**Предприемане на мерки за справяне с проблема с незаконните оръжия.**

**Отговорна институция: МВР**

**Срок: септември 2006 г.**

Проведени са специализирани полицейски операции за ограничаване на незаконното притежаване на огнестрелно оръжие; има данни за иззети оръжия. Според предишни изследвания<sup>4</sup> подобни еднократни акции за изземане на незаконно притежавано оръжие имат съмнителен ефект.

**Адекватност:**

Мярката е адекватна, но е много общо формулирана. Трябва да се разработи конкретен план за ограничаване на разпространението на малките оръжия и системно да се наблюдава неговото изпълнение.

**Състояние: Мярката не е изпълнена.**

**2.4. Изменения в законодателството относно прането на пари**

**Спешно въвеждане на допълнителни изменения в Проекта на закон за изменение и допълнение на ЗМИП, с които да се постигне пълно съответствие с достиженията на правото на ЕС в тази област.**

**Отговорна институция: МФ и АФР**

**Срок: не е посочен**

---

<sup>4</sup> Вж. изследването на Центъра за изследване на демокрацията *Малки оръжия и леко въоръжение в България*, SEESAC, 2005, с. 2.

Изменението на ЗМИП е публикувано в Държавен вестник на 21 юли 2006 г. С него се предефинира целта на нормативния акт и понятието за изпиране на пари, като се акцентира върху използването на финансовата система в съответствие с духа и буквата на Директива 2001/97/ЕО. Въведено е задължение за взаимодействие с органите на банковия надзор при съмнения за извършване на операции или сделки, с които се изпират пари.

С промените в ЗМИП се регламентират мерките против изпирането на пари и превенцията на изпирането на пари и се разширява кръгът от лицата, спрямо които мерките са задължителни. В ЗМИП се регламентира и задължението за прилагането на разширени мерки против изпирането на пари по отношение на лицата, заемащи висша държавна длъжност в Република България или в чужда държава.

**Адекватност:**

Промени в ЗМИП се налагат поради необходимостта от въвеждане на разпоредбите на Директива 2001/97/ЕО за превенция на използването на финансовата система за изпирането на пари. Мярката е адекватна с оглед задължението на България да преведе националната си правна система в съответствие с *acquis communautaire*.

**Състояние: Мярката е изпълнена.**

2.5. Повече информация относно случаите за пране на пари и предприетите действия

**Редовно предоставяне на информация на ЕК относно случаите на пране на пари и предприетите действия.**

**Отговорна институция: МФ, АФР и МВР в сътрудничество с прокуратурата**

**Срок: всеки месец**

Мярката касае взаимодействието между правителството и ЕК и няма пряко отношение към подобряване на борбата с прането на пари в България. Обменът на информация между двете страни не е публично достояние и затова е трудно да се коментира степента на изпълнение на мярката.

**Адекватност:**

Мярката не е адекватна.

**Състояние: Не може да се прецени.**

## **Част II. Изводи**

Предвидените мерки в преобладаващата си част са подходящо определени и при съответно изпълнение могат да доведат до оптимизиране на разследването и наказателното преследване на организираната престъпност в България в средносрочен план. Част от мерките обаче са твърде общи, не са подходящо приоритизирани и не показват комплексен подход към разрешаване на проблема с организираната престъпност.

Малко вероятно е в предвидения срок, до септември 2006 г., да бъдат произведени реални резултати в борбата с организираната престъпност (например няколко осъдителни присъди на ключови фигури или мащабно конфискуване на имущество). Поради това продължава да съществува рискът от налагане на някоя от предпазните клаузи по чл. 37 или 38 от Договора за присъединяване. Малко вероятно е да се стигне до отлагане на членството с една година (чл.39 от Договора). Може да се очаква с определена степен на сигурност Европейската комисия да наложи някаква форма на продължаващо наблюдение върху дейността на българските органи в областта на борбата с организираната престъпност.

Предложения за последващи мерки, които да бъдат предприети след 01. 01. 2007 г.:

- 1) **Изработване на цялостна, независима и професионална оценка на разследването и на наказателното преследване на организирана престъпност в България и в частност на дейността на ГДБОП.** Планът за действие на правителството несправедливо третира организираната престъпност като единствено и само проблем на изпълнителната власт (МВР) и съдебната система. Пропуските в законодателство и липсата на какъвто и да било контрол върху дейността на МВР в тази, както и в други области, са една от основните предпоставки за съществуването на толкова сериозен проблем с организираната престъпност в България и поради това Народното събрание трябва да поеме водещата роля за неговото разрешаване.
- 2) **Изработване и прилагане на комплексна стратегия за противодействие на организираната престъпност** (въз основа на горната оценка).
- 3) Част от стратегията трябва да представлява **цялостна програма за професионална подготовка и кариерно развитие на служителите.** Един от основните дефицити на предложените мерки в Плана за действие на правителството е, че разглежда проблемите на административния капацитет единствено като проблеми на недостатъчната професионална квалификация и се опитва да ги адресира чрез спорадични обучителни курсове. Изобщо налице е сериозен проблем с набирането и обучението на специалисти в различните области на противодействие на организираната престъпност – трябва да се направи цялостна оценка на професионалната квалификация на наличните служители и на капацитета на институциите, които предлагат такова обучение. Общото впечатление е, че към проблема не се подхожда комплексно, а се действа чрез отделни, времево ограничени проекти на различните заинтересовани организации, като има малко индикации за постигане на устойчивост. Използва се финансиране основно от външни донорски програми на чужди правителства (Холандия, Великобритания, САЩ), а българското правителство очевидно няма нито готовност, нито желание да отдели сериозен ресурс. Обучението на служители от НПО може да има само подпомагач характер, но не и да бъде основен начин за повишаване на квалификацията на служителите.
- 4) Особено важно е да се постигне **професионализация на изследванията и преподаването** в различните области на превенция и борба с организираната престъпност. В момента, на принципа на килийното образование, по-напреднали практики обучават свои колеги. Това е полезно, но не може да бъде основна форма на обучение. Професионализация на преподаването може да се постигне чрез развиване на изследователския капацитет в областта на криминологията и в

частност на организираната престъпност. Това може да бъде постигнато чрез допълнителна инвестиция в университети, НИП, Академията на МВР или да се използва капацитетът на вече установените тинк-танкове, които работят по сходни теми.

- 5) **Завършване на въвеждането на Единната информационна система за противодействие на престъпността** – само чрез нея може да се набира надеждна статистическа информация за престъпността и да се преценява ефектът от интервенцията на различните държавни органи.
- 6) **Публично представяне на работата на правоохранителните органи чрез периодични отчети.** Понастоящем само АФР представя годишен отчет, който е публично достъпен; прокуратурата представя отчет пред Народното събрание, но той не е публичен, а представените месечни отчети на отделните прокуратури не дават ясна картина за приоритетите на наказателната политика на страната; отчетът на МВР е непълен и рядко съдържа елементи на анализ.

## **ГЛАВА III “РЕФОРМА В СЪДЕБНАТА СИСТЕМА”**

### **Част I. Преглед и оценка на изпълнението на мерките**

#### **1. Критика и изисквания на Европейската комисия по червените зони**

Съдебната система е област, идентифицирана в мониторинговия доклад на Европейската комисия от май 2006 г. като нуждаеща се от допълнителни мерки за продължаване на реформата. Въпреки констатирания напредък в някои сфери, все още остават проблеми, които трябва да бъдат решени.

Част от последните изменения в Конституцията от март 2006 г. създават съмнения относно независимостта на съдебната власт и спазването на баланса на властите. С оглед на това се налага преосмислянето на новоприетите текстове и приемането на нови конституционни изменения и допълнения.

Като проблемни зони се идентифицират още: приложението на новия НПК, отчетността и прозрачността на вътрешното управление на прокуратурата, забавяне приемането на ГПК, затрудненията в досъдебната фаза на наказателния процес поради недостатъчния брой дознатели, случайното разпределение на делата и инсталирането на необходимата ИТ система, липсата на решение за създаване на специализирани съдилища или за намаляване броя на съдилищата, приложението на новоприетите процедури за подбор и назначаване на магистрати, както и единният механизъм с критерии за оценка на качеството на работа на магистратите.

Общата оценка на ЕК е, че като цяло е постигнат ограничен напредък относно качеството и отчетността на правосъдието и взаимоотношенията между изпълнителната и съдебната власт. Реформата в съдебната система следва да бъде завършена, което изисква предприемането на допълнителни мерки за нейното ефективно осъществяване.

#### **2. Мерки за адресиране на основните препоръки на Европейската комисия, формулирани в Плана за действие на правителството**

2.1. Първи доклад относно последствията от промените, направени с измененията в НПК – кадрови промени, всякакви непредвидени усложнения

**Провеждане на професионален дебат по въпросите на прилагането на новия НПК и новия ЗМВР за оценка на практиката по прилагане на законодателството и идентифициране на проблемните области.**

**Отговорна институция: МВР**

**Срок: 15 юни 2006 г.**

На 6 юни 2006 г. е проведена дискусия на тема “Наказателното правосъдие в контекста на присъединяването на България към ЕС. Проблеми във връзка с прилагането на новите НПК и Закон за МВР”. Обсъждането е организирано съвместно от Министерството на вътрешните работи и Центъра за изследване на демокрацията. В него участват представители на изпълнителната, законодателната и съдебната власт.

Представени са очертаващите се проблеми в досъдебното и съдебното производство един месец след влизането в сила на новите законодателните актове. Министърът на вътрешните работи очертава основните според него проблеми в прилагането на новия Наказателнопроцесуален кодекс – недостатъчният брой дознатели, изключително кратките срокове за разследване на престъпленията и за насрочване и разглеждане на делата и др. В хода на дискусиата е обърнато внимание на огромната натовареност както на дознателите, така и на наблюдаващите прокурори, на необходимостта от преосмисляне на критериите за назначаване на дознателите – в т. ч. отпадане на изискването за висше и висше юридическо образование, засилване на превантивната роля на досъдебното производство, разширяване на разследващите правомощия на следствието по отношение на престъпленията, извършени от непълнолетни, и тези, свързани с корупция по високите етажи на властта и т. н. Направени са редица предложения от представители на трите власти – законодателна промяна, която да позволи на министъра на вътрешните работи със заповед да назначава полицейски служители (извън дознателския апарат) за извършване на първоначални следствени действия, създаване на централна структура „Дознание” към НС „Полиция”, премахване или замяна на въведените с новото законодателство преклузивни срокове за разследване на престъпления. Участниците в обсъждането се обединяват около идеята, че за решаването на тези проблеми са необходими комплексни мерки както за преодоляване на някои законодателни несъвършенства, така и за съгласувани организационни и структурни промени в системата на органите, ангажирани с наказателното преследване.

**Адекватност:**

Мярката е адекватна. Провеждането на обсъждания по време на подготовката на нормативни актове, както и след тяхното приемане е съществена стъпка за усъвършенстване на законодателството и за постигане на максимален резултат от неговото приложение. Наказателното правосъдие е сфера, която често пъти търпи критики от страна на български и чужди експерти и в този смисъл е реална необходимостта от експертни и обществени дискусии в тази област, за да могат да се идентифицират проблемите и своевременно да се решават, независимо от това дали причината е в самото законодателство или в капацитета на отговорните за неговото приложение структури. Еднократното провеждане на дискусия по конкретен проблем невинаги е в състояние да гарантира неговото всеобхватно и подробно обсъждане, още повече когато става въпрос за изцяло ново законодателство, какъвто е случаят с новия НПК и с новия Закон за МВР. Този тип обсъждания обаче са удачен инструмент и следва да бъдат предвидени като част от по-подробна и цялостна система за наблюдение на законодателството. Те са източник на ценни идеи, поради което е необходимо информацията за тях да достига до всички заинтересовани и конкретно засегнати страни, за да се постигне максимална ефективност от тяхното провеждане. Освен това обсъждането и консултирането на тези актове със съответните институции доказва желанието за постигане на повече прозрачност и достъпност за институционалната и гражданската общност.

**Състояние:** Мярката е изпълнена.

**Разширяване състава и задачите на Работната група за наблюдение на НПК за осъществяването на анализа по прилагането на НПК.**

**Отговорна институция:** МВР

**Срок:** 10 юни 2006 г.

В края на 2005 г. със заповед на министъра на правосъдието е създадена работна група, чиято задача е да изготви и приеме критерии за мониторинг на прилагането на новия НПК. Месец след влизане в сила на новото законодателство отново със заповед на правосъдния министър № ЛС-04-448 от 06. 06. 2006 г. съставът и задачите на Работната група се разширяват. Основната ѝ задача е ежемесечно да анализира и обобщава постъпилите от органите на изпълнителната и съдебната власт данни за констатирани проблеми при приложението на НПК и предлагане на компетентните органи на мерки за решаването им. В нея участват представители на Министерството на правосъдието, Министерството на вътрешните работи и магистрати.

**Адекватност:**

Мярката е адекватна. Докладът на Европейската комисия от май 2006 г. посочва приложението на новия НПК като сфера, която изисква да бъде внимателно наблюдавана. В предишния план за действие на правителството от 2005 г. задачата на Работната група беше сведена единствено до изготвянето на подробни критерии за наблюдение на приложението на Наказателнопроцесуалния кодекс. В резултат на нейната работа беше разработена детайлна система от индикатори за цялостно и широкообхватно наблюдение на наказателното производство. С оглед адекватното приложение и използване на тези критерии е безспорна необходимостта от съществуването на орган, отговорен за прилагането на разработената система от индикатори. Разширяването на състава и задачите на работната група представлява своеобразно и логично продължение на функционирането ѝ с оглед оптимизиране на провежданата наказателна политика.

**Състояние: Мярката е изпълнена.**

**Съвместно с ВКП провеждане на национално съвещание на дознателите, разследващи престъпления, извършени от организирани престъпни групи, за оценка на практиката по прилагане на новия НПК.**

**Отговорна институция: МВР в сътрудничество с ВКП**

**Срок: 15 юли 2006 г.**

Няма данни за организиране на такова съвещание съвместно от ВКП и МВР. Оценка на прилагането на новия НПК е представена на 6 юни 2006 г. в София, по време на дискусия на тема: "Наказателното правосъдие в контекста на присъединяването на България към ЕС във връзка с прилагането на новите НПК и Закон за МВР". В хода на обсъждането с особена яснота са очертани редица управленски проблеми, чието решаване зависи от МВР. Няма структурирана служба или изобщо административен апарат, който да обхваща дознателите, което прави трудно обобщаването на информация за тяхната дейност, очертаването на възможности за кариерно развитие и реализирането на отговорност за пропуски и нарушения.

**Адекватност:**

Мярката не е адекватна. Оценката на прилагането на новия НПК е въпрос, към който следва да се подходи професионално. Макар че отделните категории професионалисти, които участват в прилагането на Кодекса, представляват много ценен източник на информация, анализът трябва да бъде възложен на експерти. Освен



това самата оценка не трябва да се разглежда като еднократен акт, а като системно изследване, което да може да открие едни или други тенденции. Така предвидената оценка до голяма степен дублира дейността на работната група, която съществува към МП.

**Състояние: Мярката е изпълнена, защото за предвидената дейност има създадена работна група към МП.**

**Работната група за наблюдение на НПК да заседава месечно за осъществяването на анализ за прилагането на новия НПК – първи заключения и предложения за преодоляване на проблема с намаляването на броя на дознателите.**

**Отговорна институция: МП и МВР**

**Срок: юни 2006 г.**

На 6 юни 2006 г. със заповед на министъра на правосъдието е създадена работна група, която има за цел да осъществява наблюдение на приложението на новия НПК по отношение на ефективността и бързината на наказателното производство. Групата прави месечни обобщения на получената от изпълнителната и съдебната власт информация относно проблемите, срещнати при приложението на новото законодателство. Работната група получава информация от: ръководителите на районните, окръжните и апелативните съдилища; районните, окръжните и апелативните прокуратури; Национална служба "Полиция". Освен статистически данни, информацията засяга и критериите за наблюдение на приложението на новия НПК, както и конкретна информация, получена от органите на изпълнителната и съдебната власт по повод практически проблеми от прилагането на новоприетото законодателство.

Групата е изготвила първите си заключения относно уеднаквяването на практиката и преодоляването на проблемите, свързани с приложението на новия НПК. Те са предоставени на главния прокурор, председателите на апелативните съдилища и прокуратури. Към момента изводът от работата на групата е, че е необходимо да се наблюдава продължителността на досъдебното производство до края на 2006 г. с цел изготвянето на заключения относно адекватността на предвидените в новия НПК срокове.

**Адекватност:**

Мярката е адекватна. С влизането в сила на новия НПК 90 % от разследванията се извършват от дознателите, което довежда до голям брой преназначавания на следователи като прокурори. Освен това експерти и представители на изпълнителната власт често идентифицират като основен проблем недостатъчния брой на дознателите и предвидените прекомерно кратки срокове за разследване. Ето защо осъществяването на мониторинг на приложението на новосъздадените норми е фундаментален елемент от законотворческия процес. Дефицит на българската система обаче е липсата на мониторинг, поради което в повечето случаи законите се приемат, без да се предвижда последващо наблюдение на тяхното приложение. Този тип дейност се осъществява предимно от граждански организации, които обаче невинаги са в състояние да оказват достатъчно влияние върху отговорните институции за отстраняване на констатираните проблеми. Поради това създаването на междуведомствена работна група, чиято основна задача е да наблюдава последиците от приложението на новия НПК бележи напредък по отношение на провежданата в страната законодателна политика.

Събраната информация и направеният въз основа на нея анализ безспорно ще съдействат за подобряване качеството на процесуалното законодателство. За целта е необходимо редовно представяне на констатираните проблеми пред професионалните и гражданските организации и медиите. Към този момент обаче до заинтересованите среди и обществеността не са достигнали резултатите от приложението на разработените критерии за наблюдение. Освен това получаването на информация от различни органи налага унифициране на понятията, уеднаквен подход в интегриране на данните, за да могат да се избегнат всякакви несъответствия, разминавания и неясноти.

**Състояние: Мярката е изпълнена.**

2.2. Анализ от страна на работната група за промяна на Конституцията относно експертните коментари – изготвяне на предложения от тази група при постигнато съгласие за допълнителни изменения, преглед също така и на Закона за съдебната власт.

**Премахване на двусмислията що се отнася до пълното зачитане на независимостта на съдебната власт.**

**Отговорна институция: МП (координатор) и НС**

**Срок: инициране на процедурата – до септември 2006 г.**

През юни 2006 г. е сформирана работна група, състояща се от председателите на парламентарните групи и други представители на управляващото мнозинство с цел обсъждане на промени в Конституцията за премахване на двусмислията относно независимостта на съдебната власт. Групата работи в тясно сътрудничество с представители на Европейската комисия. Изработен е законопроект за изменение и допълнение на Конституцията, който е изпратен за съгласуване с европейските експерти.

**Адекватност:**

Мярката е адекватна. Последните изменения в Конституцията от март 2006 г. са поставени на първо място сред критиките в доклада на ЕК в частта за политическите критерии по отношение на гаранциите за независимост на съдебната власт. Критиките – както от страна на европейските експерти, така и от страна на българските професионални среди, налагат преосмислянето на новоприетите текстове и изработването на нов законопроект за изменение и допълнение на Конституцията. Осъществяването на четвъртата поправка следва да бъде основен приоритет в работата на изпълнителната и законодателната власт и да фигурира на първо място в техния план за действие в частта за съдебната реформа.

Към този момент конституционният дебат в страната се води в изключително тесен кръг от политици и европейски експерти. Изработването на конституционните поправки обаче изисква прозрачност и въвличане на максимално широк кръг представители на заинтересованите страни, на гражданските организации и медиите. Неяснотата около текстовете, които се обсъждат в момента, както и начинът, по който се водят консултациите, отново са в състояние да предизвикат критично отношение и неодобрение на развитите от законодателната власт идеи.

На този етап не би могло да се направи коментар по отношение на съдържанието на предвидените поправки, тъй като изработеният законопроект се съгласува единствено и само с Европейската комисия и няма официално представен документ.

Публикациите в медиите и частичните коментари на политическите представители не позволяват адекватна оценка на предстоящите поправки. Освен това към момента законодателната власт изчаква решенията на Конституционния съд, който беше сезиран от пленума на Върховния касационен съд по повод част от последните конституционни изменения, за да може да формулира новите текстове в унисон с неговото становище.

**Състояние:** С оглед формулировката на мярката, сведена до инициране на процедурата, тя следва да бъде определена като изпълнена.

**Изготвяне на нов Закон за съдебната власт (ЗСВ) в тясно сътрудничество с НС и експертите от Проекта за побратимяване (twinning) с Испания, в това число редовно консултиране на проекта на ЗСВ с ЕК.** Проектът на ЗСВ следва да включва критерии за оценка на качеството на работата на магистратите и евентуално да предвижда създаването на нови комисии към ВСС в тази връзка. Проектозаконът следва да преразгледа генерализирания принцип на конкурсното начало и да го ограничи до постъпването в системата. По отношение на повишенията и др. следва да се изгради кариерна пътека, базирана на реални заслуги, отгук и важността на едни обективни и хармонизирани критерии за оценяване (атестиране) и звено в рамките на ВСС, което да наблюдава прилагането. В новия ЗСВ да се предвиди създаването (във ВСС) на ново звено за оценяване и надзор. Успоредно с това в ЗСВ да се предвидят правни разпоредби за ограничаване ролята на административните ръководители: компетентност за оценяване, селекция, назначаване, повишаване или понижаване следва да се предоставят изключително на ВСС. Ролята на административните ръководители следва да бъде ограничена само до определяне на броя на свободните места в съответните съдилища или офиси без изтъкната роля в кариерното развитие.

**Отговорна институция:** МП, министърът по европейските въпроси, в сътрудничество с ВСС и НС

**Срок:** септември 2006 г.

Създадена е работна група с цел изготвянето на нов Закон за съдебната власт, предвиден в Програмата за изпълнение на Стратегията за съдебната реформа 2006–2007. Проектозаконът е изготвен и в края на юли е изпратен на съответните министерства и на Висшия съдебен съвет за съгласуване. Приемането на законопроекта ще следва приемането на Закона за изменение и допълнение на Конституцията.

#### **Адекватност:**

Многократните изменения и допълнения (над тридесет пъти) на Закона за съдебната власт през годините свидетелстват за неговите несъвършенства и в този смисъл изработването на изцяло нов ЗСВ е адекватна мярка както с оглед на хармонизирането с европейските стандарти, така и в съответствие с необходимостите на вътрешното ни законодателство. Приемането на нов закон е логично продължение на вече напредналите процеси на конституционни и законови обновления. На този етап не би могло да се направи коментар на съдържанието на законопроекта, тъй като той не е официално представен. По предварителни данни проектозаконът взема предвид препоръките на европейските експерти от последните редовни доклади и партньорски проверки. Целта е прецизно формулиране на разпоредби, уреждащи принципа на конкурсното начало (сведен до встъпване в системата) и изработването на механизми и критерии за оценка на качеството на работата на магистратите.

**Състояние: Мярката е изпълнена.**

2.3. Завършване въвеждането в действие на системата за случайно разпределение на делата, чрез наличния понастоящем софтуер – трябва да се прилага по електронен път и на сто процента в цялата страна

**Пълно въвеждане на системата за случайно разпределение на делата. Успоредно с това да се анализира и да се предостави информация за броя на съдилищата в страната с цел изготвянето на релевантни предложения за повишаване ефективността на съдебната система.**

**Отговорна институция: МП в сътрудничество с ВСС**

**Срок: 30 юни 2006 г.; за анализ и докладване – 7 септември 2006 г.**

По информация от Висшия съдебен съвет във всички съдилища с едно изключение (по причини на промяна на съдебната сграда) системата за разпределение на делата на принципа на случайността се прилага. Гарантирането на безпристрастно и прозрачно разпределение на делата е въпрос на управленски решения и воля, докато в момента то се третира предимно като технологичен проблем. Прозрачното и безпристрастно разпределение на делата в съдилищата (а и в прокуратурата, следствието и дознанието) може да се осъществи единствено в условията на добре функционираща информационна система за управление на делата и обмен на информация между заинтересованите институции. Разпределението на делата на принципа на случайността следва да отчита фактори, като натовареността на съдиите, сложността на делата и наличието на свободни зали. Отчитането на тези фактори може да стане само тогава, когато всяко действие на съда и съдебната администрация по дадено дело се отразява в интегрирана система и се взема под внимание при разпределяне на делото. Разработеният от ВСС софтуерен модул обективно няма възможност да отчете тези фактори при разпределението на делата и се основава единствено на принципа на случайността. В резултат е нормално методът да води до противоречиви резултати и да се възприема с недоверие в съдилищата.

От гледна точка на гарантиране на прозрачното и безпристрастно разпределение на делата слабост на съществуващия софтуер е незадължителният характер на разпределението. Незадължителността означава, че софтуерът не задължава председателя на съда (или този, който разпределя делата) да се съобрази с направеното разпределение, т. е. съществува възможност лесно да се компрометира разпределението на делата на принципа на случайността. По този начин модулът за разпределение на делата на случаен принцип се явява помощно средство, което обаче не гарантира недопускане на корупция чрез манипулиране разпределението на делата. На следващо място следва да се посочи, че подобна система би трябвало да включва и последващ анализ на разпределението на делата за установяване на съмнителни разпределения и натрупвания по дела, съдии и състави. Подобни анализи трябва да се осъществяват от Инспектората към МП, но към момента няма данни за подобна дейност. Отново липсващата автоматизация на съдилищата създава сериозни проблеми за осъществяване на подобен ex post контрол за прозрачното и безпристрастно разпределение на делата в съдилищата.

**Адекватност на мярката:**

Разпределението на делата на принципа на случайността може да бъде адекватна мярка само когато е част от автоматизирана интегрирана система за управление на делата и на съдебната дейност.

**Състояние: Мярката може да се отчете като изпълнена, но в предложения обем е неадекватна. Пълноценното ѝ осъществяване зависи от процеса на автоматизация на дейността в съдилищата, който от своя страна е силно забавен.**

2.4. Приемане на новия Граждански процесуален кодекс (ГПК) и осигуряване на съответното обучение.

**Оказване на пълно съдействие на НС за приемане на проекта за нов ГПК.**

**Отговорна институция: МП в сътрудничество с НС**

**Срок: септември 2006 г.**

Проектът за нов Граждански процесуален кодекс е одобрен с Решение на Министерския съвет № 342 от 11. 05. 2006 г. и внесен в Народното събрание на същата дата – 11. 05. 2006 г. Към края на август 2006 г. проектозаконът се намира във фазата на обсъждане на първо четене. По мнение на депутати от Правната комисия на Народното събрание е реалистично ГПК да бъде приет до края на 2006 г. Високото обществено значение и съображенията за гарантиране на правната сигурност налагат регламентирането на достатъчен *vocatio legis* период преди влизането на акта в сила.

**Адекватност:**

Трудно може еднозначно да се определи дали е нужен нов ГПК или действащият (от 1952 г.) трябва да бъде променен. Безспорно е, че гражданският процес в България се нуждае от промени, които да отговорят на изискванията на гражданския и търговския оборот чрез осигуряването на бърз и справедлив способ за решаване на споровете. Данните сочат, че годишно повече от 450 000 дела постъпват в гражданските съдилища. Изследване на Центъра за либерални стратегии сочи, че средната продължителност на гражданските дела е 350 дена. Разбивка по предмета на делото сочи, че вещните дела продължават средно по 636 дни, отмяната на незаконосъобразно уволнение – 490 дни, делата за обезщетение за непозволено увреждане – 412 дни. Ако прибавим към срока за решаване на гражданския спор и времето за изпълнението на решението на съда, виждаме, че гражданският процес не отговаря на потребността от правна сигурност и предвидимост за бърза, достъпна, справедлива и предвидима защита на правата на гражданите и юридическите лица. Промяната в ГПК или създаването на нов ГПК е адекватна и отдавна необходима мярка.

Текстът на Проектозакона за ГПК е разработен от експертна група в рамките на проект по програма ФАР и обсъден еднократно на конференция. Разработването и обсъждането на проекта на ГПК бяха мерки от предишната програма на правителството за преодоляване на критиките от доклада на ЕК от октомври 2005 г. В предишния мониторингов доклад на Институт “Отворено общество” беше отбелязано, че мерките по изготвяне на нов ГПК се развиват в график с незначителни изоставания. Не може обаче да не събуди безпокойство съкращаването на сроковете по приемането на най-важния акт за функционирането на гражданския и търговския оборот в страната.

Особено тревожно е слабото ниво на обсъждане на предлаганите промени, някои от които ще имат съществено отражение върху правната практика, икономическите и социалните отношения. Правната сигурност налага много от предлаганите нововъведения в ГПК, като особените искови производства, преуредбата на въззивното и касационното обжалване, строгите преклузивни срокове и др. да бъдат подложени на широко обсъждане поради различията с утвърдените и възприети в практиката институти.

Кратките срокове на разработване, обсъждане и приемане на нов ГПК се дължат преди всичко на дългогодишно negliжиране на проблемите в областта на гражданския процес и опитите за частични решения. В резултат на това един от най-важните нормативни актове, който се прилага ежедневно и оказва влияние върху конкурентоспособността на българската икономика и живота на хората в България, ще бъде приет без задълбочени обсъждания и без да има ясна представа за ефекта от промените.

Философията на предложения проект е ориентирана около постигане на бързина в гражданското производство. За целта се предвижда първоинстанционният съд да е единствена инстанция по фактите и да стане основната фаза на гражданското производство. Съществено се променя съотношението между служебното, диспозитивното и състезателното начало в гражданския процес. Духът на предлагания проект предвижда значително по-активна роля на съда в развитието на производството.

Редица норми в предложения проект целят ускоряване на процеса чрез преклудиране на правата на страните в съкратени срокове. Като гаранция срещу засягане правата и интересите на страните в резултат на преклузията проектът предвижда задължително преподписване от адвокат на представените от страните книжа, когато делото се разглежда от окръжен, апелативен или Върховния касационен съд. Като се има предвид, че с промяната на правилата за родовата подсъдност окръжните съдилища ще станат основна инстанция по гражданските спорове, възниква въпросът за достъпа до правосъдие за част от гражданите, които не могат да си позволят адвокатско възнаграждение. Проектозаконът за ГПК съдържа несъответствия с действащия Закон за правната помощ, които биха довели до съществени проблеми.

С цел ускоряване на производството се въвежда заповедното производство и на практика районните съдилища трябва да разглеждат делата само като бързи или заповедни производства – проектът не урежда общ ред за разглеждане на тази инстанция. Отново с цел ускоряване се преурежда изпълнителното производство, като длъжникът се лишава от голяма част от способите си за защита срещу изпълнението. Основания за това проектът черпи от правната възможност на длъжника да се обезщети от застраховката на частния съдебен изпълнител или от отговорността на държавата за действията на държавния съдебен изпълнител.

На следващо място ускоряване на гражданския процес се търси чрез преуреждане на правилата за въззивно и касационно обжалване на делата. За целта на въззивната инстанция се забранява предявяване на нови искания и възражения и събирането на нови доказателства, освен ако са нововъзникнали или новоузнати. Радикални са промените в касационното обжалване, и именно те пораждат най-сериозни критики от страна на практикуващи юристи и изследователи. Предлага се силно ограничаване на правната възможност за касационно обжалване, като се

предоставя на ВКС широка дискреционна власт за преценка на допустимостта на касационната жалба.

Наред с промените в процесуалните правила за ускоряването и подобряването на гражданското съдопроизводство значение има и прилагането на актове, като Закона за търговския регистър и Закона за частните съдебни изпълнители. Организационни и технологични неуредици поставят въпросителни пред влизането в сила на Закона за търговския регистър от 1 октомври 2006 г. Положително развитие за оптимизиране на изпълнителното производство са проведените в средата на август 2006 г. изпити за частни съдебни изпълнители. Към края на годината е реалистично да се очаква създаване на конкуренция в областта на съдебното изпълнение, което от своя страна да ускори изпълнението на съдебните решения и извънсъдебните изпълнителни основания.

Първоначалните обсъждания на проекта за ГПК показват, че много от новите институти и разпоредби се посрещат със силна критика.

**Състояние: Мярката е изпълнена,** доколкото Проектозакон за ГПК е гласуван на първо четене в Народното събрание. Силните и интензивни критики към духа и буквата на проекта поставят под съмнение постигането на крайната цел – постигане на бързо съдебно производство, при което се разкрива обективната истина.

**Изготвяне и приемане на план за обучение по новия ГПК.**

**Отговорна институция: МП и НИП**

**Срок: до края на септември 2006 г.**

Министерството на правосъдието отчита, че е създадена междуведомствена група за разработване на план за обучение по новия ГПК. Дискутираната по-горе несигурност по отношение на развитието на проектозакона за ГПК прави безсмислено изготвянето и приемането на план за обучение по новия ГПК

**Адекватност:**

Мярката е адекватна, но налага постигане на определена степен на сигурност по развитието на Проектозакона за ГПК. Към настоящия момент критиките към предлаганите текстове правят мярката неадекватна.

**Състояние: Мярката не е изпълнена – зависи от приемането на нов ГПК.**

**Започване на обучението.**

**Отговорна институция: МП и НИП**

**Срок: 15 септември 2006 г.**

Изпълнението не може да започне преди приемането на новия ГПК и разработването на програма за обучение.

**Адекватност:**

Мярката е адекватна, но зависи първо, от приемането на нов ГПК и второ, от съставянето на план за обучение и заделяне на съответните ресурси.

**Състояние: Мярката не е изпълнена – зависи от приемането на нов ГПК.**

**Изготвяне и приемане на критерии за оценка и прилагане (мониторинг) на новия ГПК.**

**Отговорна институция: МП**

**Срок: до края на септември 2006 г.**

Според информация на Министерството на правосъдието е сформирана работна група по изготвяне на критерии за оценка и прилагане на новия ГПК. Дейността на работната група е поставена в зависимост от приемането на новия ГПК.

**Адекватност:**

Мярката е адекватна, но зависи първо от приемането на нов ГПК. Оскъдните и ненадеждни статистически данни за приложението на действащия ГПК ще направят много трудно точното оценяване на въздействието на новия ГПК

**Състояние: Мярката не е изпълнена – зависи от приемането на нов ГПК.**

2.5.Необходимост от създаването на структури и обучение с оглед на прилагането на новия Административнопроцесуален кодекс (АПК).

**Изготвяне и приемане на план за обучение относно новия АПК.**

**Отговорна институция: МП и НИП**

**Срок: края на юни 2006 г.**

В началото на юни 2006 г. със заповед на министъра на правосъдието е създадена работна група, чиято задача е да изготви съвместно с Националния институт по правосъдие План за обучение по новия Административнопроцесуален кодекс. Планът е създаден и съгласуван с Министерството на правосъдието и предвижда провеждане на обучения през юли, септември, октомври, ноември и декември 2006 г. Предвижда се обучението на 300–400 магистрати и съдебни служители от различни региони на страната.

**Адекватност:**

Административнопроцесуалният кодекс влезе в сила на 12 юли 2006 г. Актът кодифицира материята на издаване, оспорване и изпълнение на административни актове. Наред със систематизиращата си роля АПК въвежда някои нови принципи и институти в българското административно право. Така например принципите на съразмерност, истинност, равенство, самостоятелност и безпристрастност са нови положения, които ще породят въпроси при прилагането на АПК. Поради това мярката е напълно адекватна и съответства на необходимостта от повишаване на ефективността и качеството на административното правораздаване, както и на изискването за висок професионализъм и специализация на съдиите. С оглед на новосъздаденото законодателство административното правосъдие следва да бъде приоритет за Националния институт по правосъдие.



**Състояние: Мярката е изпълнена.**

**Започване на обучението.**

**Отговорна институция: МП и НИП**

**Срок: септември 2006 г.**

С решение от 15 юни 2006 г. Висшият съдебен съвет утвърждава щатната численост на регионалните административни съдилища. Общо 268 съдии ще бъдат назначени в 28-те регионални административни съда, които започват работа от март 2007 г. С обява в Държавен вестник от 8 август 2006 г. Висшият съдебен съвет обявява конкурс за назначаване на съдии в административните съдилища. Писменият изпит е обявен за 29 септември 2006 г., а съгласно Наредба № 2/28. 06. 2006 г. на ВСС кандидатите, издържали писмения изпит с оценка над 4,50, могат да се явят на устния изпит.

Започването на обучението на съдии и съдебни служители по прилагането на новия АПК в голяма степен зависи от момента на назначаването на издържалите конкурса кандидати.

**Адекватност:**

Посочената необходимост от обучение по прилагането на новия АПК аргументира адекватността на мярката.

**Състояние: Мярката не е изпълнена – изпълнението ѝ зависи от назначаването на съдии и съдебни служители в регионалните административни съдилища.**

**Изготвяне и приемане на критерии за оценка на приложението на новия АПК.**

**Отговорна институция: МП**

**Срок: до края на юни 2006 г.**

Работната група за изготвяне на критерии за приложението на новия Административнопроцесуален кодекс е създадена през юни със заповед на Министъра на правосъдието. В края на месец юли критериите са съгласувани и одобрени от Министерски съвет и от Висшия съдебен съвет.

**Адекватност:**

Разработването на критерии за приложение на АПК е необходима стъпка за систематизирането на правните проблеми, свързани с административното производство. Оценката на приложението на новоприети норми е задължителен елемент от нормотворческия процес. Подобна система от индикатори ще съдейства за изграждането на цялостна и логична административна политика, както и ще позволи наблюдението на приложението на реформата в административното правосъдие и проследяването на постигането на целите на новия АПК. Анализът на приложението ще позволи също така набавянето на информация относно необходимостта от предприемане на мерки за решаване на възникналите по време на прилагането проблеми в административното правораздаване.

Критериите за наблюдение на приложението на новия АПК са различни за всеки стадий на производството. Те ще позволят осъществяването на наблюдение на бързината на административното производство, на ефективността и качеството на

защитата на правния интерес на гражданите, на стриктното спазване и приложение на административните актове и съдебните решения, на ефективно справяне и противодействие на корупцията в административното производство.

Подобно на критериите за наблюдение на прилагането на новия НПК, и в настоящия случай се наблюдава амбициозно изброяване на множество индикатори, без да е ясно откъде ще бъде събрана емпирична информация. Препоръчително е при разработване на системи от индикатори за мониторинг на прилагането на нормативни актове да се взимат предвид състоянието на съществуващите системи за събиране на информация.

Положително впечатление прави разширяването на обхвата на мониторинга в посока към оспорването на административните актове по административен ред, което може само да спомогне за постигането целите на мониторинга.

Недоумение буди липсата на публичност на изготвените критерии и неяснотата по отношение на осъществяването на мониторинга на практика. Опитът от разработените критерии за наблюдение върху прилагането на новия НПК показва, че до заинтересованите страни и широката общественост не стига информация за практическите резултати от приложението на индикаторите.

**Състояние: Мярката е изпълнена.**

## **Част II. Изводи**

Общият преглед на мерките показва, че в процеса на формулиране на мерките са взети предвид критиките на Европейската комисия в частта за съдебната реформа. Като цяло списъкът от дейности не се характеризира с голямо разнообразие, но в общи линии покрива европейските изисквания в тази сфера. Четиринайсет са мерките, идентифицирани като необходими от изпълнителната власт за продължаване на съдебната реформа в страната. Количественият анализ показва, че от тях 10 се определят като изпълнени, а останалите 4 се оценяват от експертния екип като неизпълнени. Прави впечатление, че повечето от мерките се отчитат като изпълнени още през юни и юли, което безспорно свидетелства за стремежа на властите и администрацията към наваксване на изоставането. В този смисъл би могло да се каже, че съществува явно заявена политическа воля за успешно и ефективно изпълнение на мерките.

Повечето от мерките се оценяват като напълно адекватни (12). Една незначителна част от тях се отличават с неадекватността си – една е адекватна под условие (системата за случайно разпределение на делата), и една – неадекватна (провеждане на национално съвещание на дознателите, разследващи престъпления, извършени от организирани престъпни групи, за оценка на практиката по прилагане на новия НПК).

Характерът на мерките в частта за съдебната реформа показва, че подобно на предишния план за действие на правителството от 2005 г., и в този се набляга на радикалната нормативна промяна, осъществяването на наблюдение и обучение по новоприетото законодателство. Наблюдава се последователност и логичност по отношение формулировката на необходимите мерки. Коренна промяна в системата би могла да се осъществи единствено чрез приемане на изцяло ново законодателство, а не чрез многократни изменения и допълнения. Това безспорно обосновава присъствието сред мерките на изработване и приемане на нов Гражданскопроцесуален кодекс и нов

Закон за съдебната власт. С тревожност трябва да се отбележи, че една от областите, в която се регистрира известно изоставане, е приемането на ГПК. Забавянето му може да се окачестви като притеснително с оглед на това, че се отбелязва в доклада на ЕК като проблем, който трябва да бъде решен. Притеснително е също така и съкращаването на сроковете за неговото обсъждане, което би довело до negliжиране на някои от проблемите на гражданския процес или до тяхното повърхностно разглеждане. Освен това първоначалните обсъждания на този законопроект показват, че много от нововъведените положения и институти биват критикувани от експертната и професионалната общност. Противоречивите мнения по отношение на духа на законопроекта поставят под съмнение постигането на крайната цел – бързо и ефективно съдебно производство – изискване, което присъства и в докладите на Европейската комисия.

Освен приемането на важни законодателни актове, мерките акцентират и върху осъществяването на обучения, обсъждания, наблюдение на приложението и въздействието на новоприетите норми. Като положителна тенденция трябва да се оцени редовното и ефективно функциониране на работната група за наблюдение на приложението на НПК. Макар и по отношение на останалите нормативни актове, за които се предвижда наблюдение и обучение (ГПК и АПК), да се регистрира известно изоставане, това не би трябвало да буди притеснение с оглед на членството на страната ни в ЕС. Забавянето се дължи по-скоро на технологични причини (окончателното приемане на ГПК, изграждането на регионални административни съдилища и назначаването на съответния брой съдии), а не на липса на политическа воля. Подобен тип дейности имат своето значение и бележат напредък по отношение на философията на българския законодателен процес. Оценката на въздействието на нормативните актове е средство за рационализиране и оптимизиране на процеса на вземане на решения в нормотворчеството и правоприлагането. Тези мерки се характеризират със своята адекватност, но следва да са част от серия инициативи за мониторинг на важни нормативни актове и най-вече да бъдат продължително и системно прилагани.

Приоритет на изпълнителната и законодателната власт при изпълнение на мерките в частта за съдебната реформа следва да бъдат предвидените конституционни изменения и допълнения. Освен че те са поставени на първо място сред изискванията на ЕК, прави впечатление, че предстоящите конституционни поправки са най-важната тема на обсъждане между европейските експерти и българските политически представители. В същото време обаче това е сферата, в която има най-много неясноти както по отношение на същността на текстовете, така и по отношение на времевия график за тяхното приемане. Още повече, че по предварителни данни част от предвидените промени няма да бъдат оценени еднозначно от професионалните среди и засегнатите институции. На този етап не би могло да се направи същностен коментар относно промените поради недостъпността на конкретните текстове. Важно е да се отбележи, че макар и да има вече изработен законопроект за изменение и допълнение на Конституцията, той все още остава неясен и недостъпен за магистратите. Планираният надзорен орган на съдебната система, за който се настоява от страна на ЕК, е неразбираема идея за магистратите. Според последните е много по-рационално да се потърси механизъм сегашните органи – ВСС и Инспекторатът към Министерството на правосъдието – да заработят ефективно, вместо да се създава нова институция, обсипана с неясноти около конституирането, организацията и функционирането ѝ. По-удачният подход е формулирането на точни и ясни критерии и параметри за независимост, след което в рамките на тези параметри да се уредят процедурите, функционирането и организацията на съдебната система. Към момента обаче процесът е обратен – започва се от организацията и процедурите. Вследствие на това остава

съмнение дали предвижданите промени ще премахнат двусмислията относно независимостта на съдебната власт и ще осигурят необходимия баланс между властите.

По-голямата част от мерките изискват интензивно взаимодействие и сътрудничество между отговорните за тяхното изпълнение институции. Това безспорно е средство за подобряване на работата на администрацията и поощряване на междуинституционалната координация. Макар и процесът да е сложен и да се наблюдава формална комуникация между институциите, фактът, че повечето от мерките са изпълнени, доказва положените усилия от страна на администрацията и желанието за ефективен резултат при осъществяването на конкретните дейности.

**Като цяло по отношение на изпълнението на мерките в областта на съдебната реформа се отбелязва напредък. Малкият брой неизпълнени мерки, както и техният характер, не могат да се определят като основание за сериозни критики и да бъдат пречка в процеса на присъединяване на България към ЕС.**

**Адекватността на предприетите от правителството мерки в отговор на критиките от страна на ЕС не създават риск от налагане на предпазна клауза. Необходимостта от продължаване на съдебната реформа с оглед пълноценното и ефективно осъществяване на предприетите мерки е по-скоро основание за съществуването на период на наблюдение след присъединяването на страната ни към ЕС.**

## ГЛАВА IV “ЗЕМЕДЕЛИЕ”

### Част I. Преглед и оценка на изпълнение на мерките

Мониторинговият доклад на Европейската комисия от май 2006 г. за напредъка на България в процеса на присъединяването към ЕС идентифицира областите, в които са необходими допълнителни усилия за завършване на подготовката за присъединяване. Характерна черта на доклада е, че в него се отчита не само формалното изпълнение на изискванията, но се преценява и до каква степен страната ще може реално да прилага общите политики на ЕС.

#### 1. Критика и изисквания на Европейската комисия по червените зони

В мониторинговия доклад по отношение на глава 7 “Земеделие” е направен преглед и се дава оценка на постигнатото от страната в тази сфера. Констатациите на ЕК по отношение на постигнатото в сектор “Земеделие” идентифицират проблеми, които могат да се разделят на две основни групи – проблеми, без чиито решаване силно ще се затрудни прилагането в страната на ОСП (Общата селскостопанска политика) на ЕС, условно определени като червени зони, и проблеми, свързани с формално изпълнени изисквания, при чието реално прилагане още могат да се очакват сериозни затруднения (жълти зони).

Като области, пораждащи сериозно безпокойство (червени зони), в мониторинговия доклад са отбелязани ограниченият напредък по отношение на системата за идентификация на земеделските парцели (изграждане на Интегрирана система за администрация и контрол – ИСАК) и по отношение на събирането, обработването и тестването на поразени животни (модернизиране на инсталациите за екарисаж).

Забележките на ЕК в доклада по отношение на реалното прилагане на формално изпълнени мерки (жълти зони) са многобройни. Тези забележки могат да се класифицират в няколко направления:

- **Необходимост от допълнително обучение и изграждане (усъвършенстване) на информационни системи** – за разплащателната агенция за администриране на националните помощи и помощите от ЕС, както и за идентификация и регистрация на животните. Не е достатъчно обучението на класификаторите в кланиците. Необходими са усилия за придобиване на оперативни знания за прилагане на търговските механизми.
- **Неприети все още подзаконови актове** – в сектор “Вино” не е прието допълнителното законодателство за контрол и издаване на удостоверения, както и не е напълно завършен регистърът на лозята. В сектор “Мляко” не са приети подробни правила за управление на млечните квоти и на националния резерв. Не са приети някои части от вторичното законодателство за осигуряване на пълно съответствие с правото на ЕС във ветеринарния сектор, не са въведени напълно нормите и стандартите на ЕС относно хуманното отношение към животните.
- **Неизградени структури и материална база** – няма създадени независими лаборатории за анализ на маслеността в сектор “Мляко”. Не са изградени всички дългосрочни ветеринарни гранични инспекционни пунктове. Не е създаден фонд за спешна помощ за здравето на животните. Не е приключил процесът на модернизация на стопанствата, имащ за цел да се отговори на изискванията на новия хигиенен пакет на ЕС.

## **2. Мерки за адресиране на основните препоръки на Европейската комисия, формулирани в Плана за действие на правителството**

В приетите от правителството “Мерки за изпълнение на основни препоръки на Европейската комисия, идентифицирани в нейния Цялостен мониторингов доклад от 16 май 2006 г.”, Приложение 1, са набелязани три основни групи мерки, а именно: завършване на въздушното заснемане (ИСАК); започване на работата по изграждане на нов екарисаж и завършване на граничните инспекционни ветеринарни пунктове (ГИВП). Докато първите две отговарят на посочените в мониторинговия доклад зони на сериозно безпокойство (червени зони), третата е включена може би поради факта, че се очаква изпълнението ѝ да бъде лесно извършено и доказано. По-подробно мерките, съдържащи се в посочения документ на правителството, са следните:

### **2.1. Дати за завършване на въздушното заснемане (ИСАК)**

**Крайният срок за изграждане на цифрова ортофотокарта на страната по ЛОТ 1 от договора (за 46 822 кв. км от територията на страната) е 31 юли 2006 г., а по ЛОТ 2 (за останалата част от територията на страната – 63 910 кв. км) е 31 август 2006 г.**

**Отговорна институция: МЗГ**

**Срок: август 2006 г.**

По информация на МЗГ към 25. 08. 2006 г. с ортофотоснимки са покрити 100 500 кв. км (90,5% от територията на страната). От тях към същата дата МЗГ разполага с цифрова ортофотокарта за 55 104 кв. км (49,65% от територията на страната).

#### **Адекватност:**

Планираните мерки от българската страна по отношение на изграждането на цифрова ортофотокарта на страната са адекватни и изпълними. Основание за този извод ни дават сключените договори с фирма “Евросенс” за изработване чрез аерозаснемане на цифрова ортофотокарта за страната и сключен договор за изготвяне на цифрова ортофотокарта въз основа на архивни спътникови изображения.

**Състояние: Мярката е изпълнена.**

**Дигитализирането на физическите блокове по ЛОТ 1 ще бъде завършено до 30 септември 2006 г., а по ЛОТ 2 – до 31 октомври 2006 г. (за спътникови изображения срокът е 31 август 2006 г.).**

**Отговорна институция: МЗГ**

**Срок: октомври 2006 г.**

До момента, по информация на МЗГ, общо дигитализираните физически блокове възлизат на 35 676 кв. км, които са и верифицирани, включително и чрез теренни проверки.

**Адекватност:**

Предвидените мерки от българска страна са адекватни и при продължаване на осъществяващите се в момента дейности със същото темпо поставеният срок е сравнително достижим. Провежда се обучение за дешифриране на цифровата ортофотокарта от португалската фирма "Естереофото геоинженария". За ускоряване на процеса на дигитализация на физическите блокове са създадени 4 регионални центъра в областни дирекции на МЗГ.

**Състояние: Мярката е в процес на изпълнение.**

**Функциониране на Системата за идентификация на земеделските парцели**  
**Срокът за завършване въвеждането на данни и за постигане на пълно функциониране на системата LPIS е 30 ноември 2006 г.**

**Отговорна институция: МЗГ**

**Срок: Ноември 2006 г.**

В МЗГ са изградени и функционират два допълнителни центъра за текущ качествен контрол над работата по дешифриране на физическите блокове. Работи и звено за проверки на място на физическите блокове, чийто начин на трайно използване не може да се определи от ортофотоснимките.

**Адекватност:**

Приетият от българските институции график за пълно функциониране на системата LPIS (Система за идентификация на земеделските парцели) е много напрегнат. Определено може да се смята, че и при спазване на графика за пълно функциониране на LPIS съществува риск относно гарантирането на качеството на въвежданата информация и нивото на подготовка на администрацията в тази област.

**Състояние: Мярката е в процес на изпълнение.**

**Ортофотоизображенията ще покрият цялата територия на страната, а сателитните снимки са в допълнение и се използват, за да се ускори процесът на предварителна регистрация.**

**Отговорна институция: МЗГ**

**Срок: Не е посочен**

Въз основа на използване на архивни сателитни изображения е изготвена цифрова ортофотокарта за площ от 32 985 кв. км. Благодарение на това е покрита с ортофотоизображения над 90% от територията на страната.

**Адекватност:**

Използването на сателитните снимки като допълнение е единствено възможният начин за навременното създаване на LPIS като основен елемент на ИСАК. Без ИСАК е невъзможно функционирането на Разплащателната агенция и използването на европейските фондове в областта на земеделското производство.

**Състояние: Мярката е изпълнена.**

## 2.2. Започване на работата по изграждането на нов екарисаж

**Продължаващата процедура за възлагане на договора за предпроектно проучване за екарисаж е съгласно правилата на програмата ФАР, а срокът за сключване на договора е 1 септември 2006 г.**

**Отговорна институция: МЗГ**

**Срок: септември 2006 г.**

На 15. 07. 2006 г. беше публикувана обявата за търг за избор на изпълнител за предпроектно проучване за строителството и оборудването по програмата ФАР. Срокът за подаване на тръжните документи е 11. 09. 2006 г., а самият проект се очаква да бъде готов към средата на 2007 г. Търгът за изпълнител на строежа и доставяне на оборудването се предвижда да се проведе до края на 2007 г., а екарисажът да е готов до края на 2008 г.

### **Адекватност:**

Изпълнението на тази мярка е свързано с редица особености. Основната е свързана с това, че при нея съществена роля играе програмата ФАР, за която е характерен продължителен период на изпълнение на проектите. Затова смятаме, че изграждането на новия екарисаж няма да бъде осъществено в период до една година и използването на резервния вариант, екарисажа във Варна, е единствената възможност пред страната да разполага с необходимите два екарисажа за унищожаване на страничните продукти от животински произход.

**Състояние: Мярката е в процес на изпълнение, но очевидно срокът няма да бъде спазен.**

## 2.3. Завършване на граничните ветеринарни инспекционни пунктове, включително на летище София, продължаваща необходимост от обучение, в частност по използването на граничните инспекционни пунктове и тяхното оборудване

**Всички гранични ветеринарни инспекционни пунктове, включително пунктът на летище София, ще бъдат завършени до 1 септември 2006 г.**

**Отговорна институция: МЗГ**

**Срок: септември 2006 г.**

Продължава активното строителство на граничните инспекционни пунктове съгласно предвидените графици. Към 25 август е изпълнено за различните обекти между 50 и 65% от грубото строителство. Очакванията са, че в груб строеж пунктовете ще са готови до края на септември. След приключване на строителството започва дълъг процес на приемането му, отначало по българското законодателство, а след това и от DG SANCO. Затова реалното въвеждане на пунктовете в експлоатация ще се извърши в по-късен в сравнение с предвидения срок.

Подобно е и положението при пункта на летище София, за който от средата на август има вече сключен договор за строителство с фирма „Сафко” и се очаква то да



приключи в 80-дневен срок.

**Адекватност:**

Изграждането на граничните инспекционни пунктове е важна стъпка за въвеждане на сигурни системи на ветеринарен контрол на вътрешния пазар на ЕС.

**Състояние:** Мярката е в процес на изпълнение, но поставеният срок няма да бъде спазен.

**Обучението на персонала на граничните пунктове ще бъде организирано преди завършването на ГИВП с оглед тяхното акредитиране от ЕК, както и след завършването им, за да функционират ефективно като външна граница на ЕС от датата на присъединяване. Обучението ще включва учебни посещения в държави – членки на ЕС, консултантска помощ от ветеринарен инспекционен персонал от държави членки, както и програми за обучение на целия персонал.**

**Отговорна институция:** МЗГ

**Срок:** Не е посочен

Предвидените мерки се изпълняват. Не трябва да се забравя, че истинското обучение може да се извърши, когато служителите на инспекционните пунктове бъдат поставени в реална обстановка, а специалисти от ЕС оказват помощ на място. Това безспорно ще се извърши след окончателното завършване на пунктовете.

**Адекватност:**

Предвидените допълнителни действия са напълно адекватни и ще подпомогнат обучението на персонала за граничните инспекционни пунктове.

**Състояние:** Мярката е изпълнена.

#### 2.4. Мерки, невключени в плана на правителството

#### **Мерки, свързани с осигуряването на допълнително обучение и изграждане на информационни системи**

- Според информация от МЗГ към края на август 2006 г. в Разплащателната агенция е назначен и обучен необходимият персонал.

- По отношение на търговските механизми според МЗГ вече са изработени необходимите правила, инструкции и ръководства за прилагане на всичките им елементи. В периода 24–28 юли 2006 г. със съдействието на бюро ТАЙЕКС е организирано “симулационно” обучение в областта на търговските механизми.

- В отговор на критиката относно недостатъчно обучение на класификаторите в кланиците, според МЗГ тази група служители вече са обучени.

- Предприети са мерки за изпълнение на изискванията на ЕК относно системата за идентификацията на животните. Според информация от МЗГ на 25. 08. 2006 г. е приключило обучението на лицата, които ще работят с информационната система WorldVet; продължава включването на общинските компютри към интернет и въвеждането на данните за инвентаризираните животни в системата. Все още обаче

се отчита значително закъснение по отношение на преброените налични животни и въвеждането на данните за тях в системата поради организационни причини и необходимост от допълнително финансиране.

### **Мерки, свързани с приемането на нормативни актове**

Според МЗГ националното законодателство в секторите “Вино”, “Мляко” и във ветеринарния сектор са напълно хармонизирани с *acquis communautaire*. Продължават чрез наредби да се приемат промени в хармонизираното законодателство, за да се отразят забележки, направени от генерални дирекции на ЕК, като ГД САНКО.

Продължава интензивна регистрация на лозарските стопанства, като само през 14. 07. – 25. 08. 2008 г. са регистрирани стопанства с обща площ 15 077 ха. Очаква се до края на септември да бъде завършен лозарският регистър.

### **Мерки за доизграждане на необходима материална база**

Съобразяването със забележките на ЕК в тази насока е сравнително по-дълъг процес, тъй като се изисква осигуряване на необходими финансови ресурси и един не много кратък технологично необходим период на строителство. Затова в голяма степен в тази насока са приети “резервни” варианти, при които функциите са възложени на други институции (основно лаборатории), като е стартиран процесът на изграждане на необходимите сгради и съоръжения.

## **Част II. Изводи**

Формулираните мерки са достатъчни за преодоляване на проблемите в червените зони. Проблемът е, че поставените срокове за изпълнение са нереални и не могат да бъдат спазени. Въпреки това не е много вероятно да се предполага, че постигнатата степен на изпълнение на мерките ще бъде съществено препятствие за присъединяването на България или дори основание за налагане на защитни клаузи. Степента на изпълнение на отделните мерки, предвидени в плана на правителството, ни позволява да направим следните конкретни изводи:

1. Ако до присъединяването на България към ЕС не е започнала да функционира системата ИСАК (съответно LPIS), може да се очаква налагането на защитна клауза. Тъй като реално ИСАК ще се използва от 01. 12. 2007 г., когато започне изплащането на преките плащания от ОСП за първата година на членството, и действието на евентуално приета предпазна клауза ще бъде от тази дата. Със сегашните темпове на работа LPIS, и съответно ИСАК ще може да бъде изградена и да започне да функционира до края на 2006 г., с което ще се избегне налагането на предпазната клауза.
2. Изграждането на втория екарисаж чрез програма ФАР ще се удължи поне до 2008 г., но ЕК най-вероятно ще приеме сега действащите екарисажи в Шумен и Варна за достатъчни до построяването на новия екарисаж.
3. Независимо от очертаващото се закъснение спрямо предвидените срокове при изграждането на граничните контролно-инспекционни пунктове постигнатото досега ни дават основание да считаме, че до края

на годината те ще бъдат завършени и приети от ГД САНКО.

По-реална е опасността от въвеждане на предпазни клаузи във ветеринарния сектор, в области, за които няма предвидени мерки в плана на правителството. Съществува възможност за налагане на предпазни клаузи “Вътрешен пазар” и ограничения в търговията със свине и свинско месо, както и в търговията с живи животни между България и страните членки. Клаузите ще бъдат наложени, ако при мисиите на експерти на ЕК се установят нерегламентирани ваксинации на свинете срещу класическата чума и ако бъде констатирано, че базата данни за идентификация на животни не е в действие. За да се избегне налагането на тези предпазни клаузи, е необходимо:

- създаване на Фонда за спешна помощ за здравето на животните;
- отделяне на необходимите финансови ресурси за въвеждане в действие на информационната система за идентификацията на животните.

## ГЛАВА V „ФИНАНСОВ КОНТРОЛ“

### Част I. Преглед и оценка на изпълнението на мерките

#### 1. Критика и изисквания на Европейската комисия по червените зони

##### *Общи изисквания*

Общностното право по глава 28 “Финансов контрол” включва малък брой нормативни документи и по-скоро препраща към общоприетите принципи на добрия финансов мениджмънт и контрол. Системата за вътрешен контрол, която трябва да се прилага за фондовете на ЕС, се състои от пет нива<sup>5</sup>:

Първото ниво на финансов контрол по отношение на публичните средства, част от които са получаваните помощи от европейските фондове, са системите за вътрешен контрол, изградени от разпоредителите със средства от Европейския съюз. Те са част от вътрешните писмени процедури за дейността на тези органи.

Второто ниво на финансов контрол е извършването на вътрешен одит. Съгласно Закона за вътрешния одит в публичния сектор всяка организация, разпореждаща се със средства от бюджета и по програми и фондове от Европейския съюз, следва да има вътрешни одитори. Вътрешният одит се осъществява в съответствие с българското законодателство и международно приетите стандарти за вътрешен одит. По своята същност вътрешният одит оценява законосъобразността и спазването на принципите за ефективност, ефикасност и икономичност. Вътрешният одит се осъществява чрез одит на системите, одит на изпълнението, финансов одит, одит на информационните технологии и др.

Третото ниво на финансов контрол са извършваните от дирекция „Одит на средствата от Европейския съюз” към Министерството на финансите извадкови проверки на транзакциите и одит по отношение на средствата от Европейския съюз. Основна задача на дирекцията е гарантирането на доброто финансово управление и контрол на средствата от Европейския съюз.

Четвъртото ниво на финансов контрол по отношение на публичните средства е независимият външен одит, който съгласно действащото българско законодателство се извършва от Сметната палата. Основна задача на Сметната палата е да допринесе за доброто управление на бюджетните и другите публични средства, както и да предоставя на Народното събрание надеждна информация за използването на средствата съгласно принципите за законосъобразност, ефективност, ефикасност и икономичност и за достоверното отчитане на изпълнението на съответните бюджети.

На петото ниво Европейската сметна палата може да извършва самостоятелни или съвместни с българската Сметна палата одити по отношение на управлението и усвояването на предоставяните от Европейската общност средства.

---

<sup>5</sup> Стратегия за участие на Република България в Структурните фондове и Кохезионния фонд на Европейския съюз, актуализиран вариант. Министерство на финансите, април 2006.

Системата, по която ще се усвояват средствата от ЕС след присъединяването на България към съюза, е съвсем различна от тази, която се прилага преди членството. Досега контролът върху изразходването на средствата беше предварителен – Европейската комисия одобрява предварително изразходването на финансовите средства – избор на проекти, търг, сключване на договори. Новата система, която ще се прилага след началото на членството на България в ЕС, предвижда децентрализация на отговорността към местното правителство, като Европейската комисия ще извършва последващ контрол върху разходването на средствата. Тази нова система се нарича Разширена децентрализирана система за изпълнение (Extended Decentralised Implementation System – EDIS).

За да започне да се прилага новата система, е необходимо да се получи акредитация от Европейската комисия, че системата е въведена и отговаря на изискванията. Без наличие на акредитация не е възможно да се получават средства от европейските фондове.

Важно изискване по отношение на финансовите средства, предоставени от ЕС, е осигуряването на капацитет за защита на финансовите интереси на ЕС. С Постановление на Министерския съвет № 18 от 04.02.2003 г. беше създаден Съвет за координация в борбата с правонарушенията, засягащи финансовите интереси на Европейските общности (AFCOS). В Съвета, чрез ръководителите им, са представени три служби от Министерството на вътрешните работи (Национална служба “Полиция”, Национална служба “Борба с организираната престъпност” и Национална служба “Гранична полиция”), от Министерството на финансите – Агенция “Митници”, Агенция за финансово разузнаване, Агенция за държавен вътрешен финансов контрол, Главна данъчна дирекция, Централно звено за финансиране и договаряне, както и съответните дирекции на Министерството на земеделието и горите, отговарящи за координацията и организацията на програми за развитие на селските райони. AFCOS осигурява взаимодействието с Европейската служба за борба с измамите (OLAF), със страните членки и с аналогичните структури в присъединяващите се страни и в страните – кандидатки за членство в ЕС.

### ***Критики на ЕК в доклада от май 2006 г.***

Здравяването на финансовия контрол по отношение на бъдещото използване на структурните фондове и на кохезионния фонд е една от областите, които пораждаат “сериозна загриженост” според мониторинговия доклад на ЕК от май 2006 г.<sup>6</sup> По-

<sup>6</sup> Communication from the Commission: Monitoring Report on the State of Preparedness for EU Membership of Bulgaria and Romania. COM (2006), 214.

Според Европейската комисия:

“Остават шест области на сериозно безпокойство, които изискват спешни действия:

- създаване на адекватна Интегрирана система за администриране и контрол (ИСАК) в земеделието (достигания на правото на ЕС, глава 7);
- изграждане на съоръжения за събиране, обработка и унищожаване на странични животински продукти, съобразно европейското законодателство за трансмисивната спонгиформна енцефалопатия (ТСЕ) и страничните животински продукти (достигания на правото на ЕС, глава 7);
- по-ясни доказателства за резултати в разследването и преследването на мрежите на организираната престъпност (достигания на правото на ЕС, глава 24);
- по-ефективно и ефикасно прилагане на законите, свързани с борбата срещу измамите и корупцията (достигания на правото на ЕС, глава 24);

конкретно, критиките са насочени към контрола върху разходите за структурни действия (вкл. чрез акредитация по EDIS) и защитата на финансовите интереси на ЕС.

По отношение на глава 28 от преговорите (“Финансов контрол”) в Мониторинговия доклад от май 2006 г. на Европейската комисия се отбелязва, че България има съществено закъснение в акредитирането на програмите ФАР и ИСПА по Разширената децентрализирана система за изпълнение.

Сроковете, посочени в съответните планове за действие във връзка с акредитацията по EDIS, които предвиждат окончателната акредитация да приключи до края на юни 2006 г., не бяха спазени по отношение на междинните етапи и съществуват сериозни рискове процесът да не приключи до края на 2006 г., което би довело до сериозни последици, включително до загуба на големи суми от предприєдинителното финансиране. Това също така хвърля съмнения върху способността на България да контролира правилно бъдещото разходване на средства по структурните фондове. В момента са необходими спешни действия в тази област.

В областта на **защитата на финансовите интереси на ЕС** бяха приети план за действие и стратегия за борба с измамите, засягащи финансовите интереси на Европейските общности, и беше осигурено обучение на съответните органи. В последно време резултатът от докладването на нередности и съмнения за измами значително се подобри.

Стратегията за борба с измамите, която очертава защитата на финансовите интереси на ЕС в България, е твърде неясна, за да стане ефективна. На 12 април беше създадена междуведомствена работна група, която следва да предложи нов проект за стратегия за борба с измамите, засягащи финансовите интереси на Европейските общности. Работните процедури и оперативният капацитет на българския Съвет за координация в борбата с правонарушенията, засягащи финансовите интереси на Европейските общности (AFCOS) в областта на междуведомственото сътрудничество и координацията между заинтересованите органи, все още не са достатъчни. С решение на министъра на вътрешните работи от 14 април бяха създадени две работни групи. Те ще имат за задача да подобрят сътрудничеството между органите, компетентни по отношение на проверките и разследванията, и качеството на докладване относно нередностите.

Необходимо е подготовката в тази област да се засили.

Заклучението на Европейската комисия по глава 28 е, че по отношение на **защитата на финансовите интереси на ЕС** е отбелязан напредък. Все още обаче са необходими особени усилия за стабилизирането му. Необходими са действия по отношение на укрепването на административния капацитет и подобряването на координацията от новите работни групи. Положението в областта на **контрола върху разходите за структурни действия** се е влошило. Понастоящем тази област е причина за сериозно безпокойство. България следва да предприеме незабавни и решителни действия и да ускори в значителна степен акредитацията по EDIS, за да бъде готова до присъединяването.

- 
- засилено прилагане на разпоредбите по отношение на борбата с изпирането на пари (достижения на правото на ЕС, глава 24);
  - **засилен финансов контрол с оглед бъдещото използване на средствата от Структурните фондове и Кохезионния фонд (достижения на правото на ЕС, глава 28).**”

## **2. Мерки за адресиране на основните препоръки на Европейската комисия, формулирани в Плана за действие на правителството**

### **2.1. Сътрудничество между заинтересованите звена в държавната администрация**

**Подготовка и приемане на индикатори за прилагане на Споразумението между МФ7 и СП8 за сътрудничество в областта на вътрешния контрол в публичния сектор, както и на одита на средства от Европейския съюз.**

**Отговорна институция: МФ в сътрудничество със СП**

**Срок: до края на юли 2006 г.**

Индикаторите по същество представляват програма за съвместни мероприятия с крайни срокове за изпълнение. Те включват обмяна на опит между МФ и СП, провеждане на обучения, разработване на методология за финансово управление и контрол и унифициране на съответната терминология.

**Състояние: Мярката е изпълнена.**

**Изработване на средносрочна програма за обучение на ръководители на централно, регионално и местно ниво за обучение по управленска отговорност и прилагане на най-добрите практики във финансовото управление и контрола на публичните средства, в това число средства от Европейския съюз.**

**Отговорна институция: МФ**

**Срок: до края на юли 2006 г.**

На 21 юли министърът на финансите одобри програма за обучение по финансово управление и контрол и вътрешен одит в публичния сектор. В нея са разгледани основните цели и приоритети, нуждите от обучение, организиране и провеждане на обучението, включително програма за обучение през периода 1 август 2006 г. – 31 декември 2007 г.

**Състояние: Мярката е изпълнена.**

**Изпълнение на пилотен проект за обучение на 40 главни секретари и 50 кметове на общини по основни принципи на финансово управление и контрол, организирано от Института на вътрешните одитори и с участието на експерти от Главна дирекция “Бюджет” на ЕК.**

**Отговорна институция: МФ**

**Срок: 15 юни 2006 г.**

**Състояние: Мярката е изпълнена.**

**От ноември 2006 г. начало на сертифицирането на вътрешните одитори в държавната администрация от министъра на финансите.**

**Отговорна институция: МФ**

---

<sup>7</sup> Министерство на финансите

<sup>8</sup> Сметна палата

**Срок: до края на юни 2007 г.**

Експерти от дирекция „Вътрешен контрол“ разработиха съвместно с консултантската помощ на СИГМА проект на Наредба за реда и начина за организиране и провеждане на изпити за придобиване на сертификат “Вътрешен одитор в публичния сектор”. Наредба № 6 за реда и начина за организиране и провеждане на изпити за придобиване на сертификат “Вътрешен одитор в публичния сектор” е утвърдена от министъра на финансите на 29 юни 2006 г. и е обнародвана в ДВ бр. 57/14. 07. 2006 г. (в сила от 17. 07. 2006 г).

**Състояние: Мярката е в процес на изпълнение.**

2.2. Информирание от страна на централната власт на местните власти, в това число и на стопанските оператори, по отношение на финансовите потоци и правилата, които ще се прилагат след присъединяването

**Обучение, за което е необходимо целево финансиране от ЕК, на кметовете и бизнес операторите на регионално ниво по финансово управление и контрол.**

**Отговорна институция: МФ**

**Срок: септември 2006 г.**

Беше създадена специална работна група, която до средата на юли т. г. разработи Програма за обучение за периода юли – декември 2006 г., в съответствие с която ще се проведат следните обучения за общинските администрации и крайните бенефициенти:

- Финансово управление, финансов контрол и одит. Откриване, предотвратяване и докладване на нередности (предназначено за общинските администрации и организирано от Министерството на околната среда и водите);
- Финансово управление, финансов контрол и одит (предназначено за крайните потребители и организирано от Министерството на финансите и Министерството на държавната администрация и административната реформа);
- Финансово управление (предназначено за крайните потребители и организирано от Министерството на държавната администрация и административната реформа);
- Откриване и докладване на нередности (предназначено за крайните потребители и организирано от Министерството на финансите и Министерството на държавната администрация и административната реформа);
- Финансово управление и разплащателен механизъм (предназначено за крайните потребители и организирано от Министерството на финансите и Министерството на държавната администрация и административната реформа);
- Проверка и контрол на място (предназначено за крайните потребители и организирано от Министерството на финансите и Министерството на държавната администрация и административната реформа).

**Състояние: Мярката е в процес на изпълнение.**



**Разработване на средносрочна програма за обучение (18 месеца) за планиране и изпълнение на бъдещи проекти по структурните фондове на местно ниво в Школата по публични финанси.**

**Отговорна институция: МФ в сътрудничество с ИПАЕИ**

**Срок: до края на юли 2006 г.**

Разработена е първата част на програмата за обучение, за периода юли – декември 2006 г., а втората част, обхващаща периода януари – декември 2007 г., е в процес на разработване.

**Състояние: Мярката е в процес на изпълнение, но има закъснение спрямо първоначалния план.**

**Изготвяне и сключване на споразумение с правителствените и неправителствените обучаващи институции за сътрудничество и подпомагане в областта на обучението по въпросите на изготвянето и кандидатстването по проекти за структурните фондове, тяхното управление и отчетност.**

**Отговорна институция: МФ в сътрудничество с ИПАЕИ**

**Срок: до края на септември 2006 г.**

**Състояние: Мярката е в процес на изпълнение.**

### 2.3. Напредък по отношение на EDIS

**Изпълнение на допълнителните изисквания от целевите институции по програма ИСПА. Целта е да се даде възможност за провеждане на одит за разширената децентрализация от Главна дирекция „Регионална политика” съгласно договореностите с ЕК.**

**Отговорна институция: МФ**

**Срок: до края на юни 2006 г.**

Искането за акредитация за разширена децентрализация по програма ИСПА бе представено на ЕК на 20. 04. 2006 г. С цел да се даде възможност за провеждане на одит от ГД “Регионална политика” на ЕК за акредитация на целевите институции по системата за разширена децентрализация в рамките на етап 4 от подготовката за разширена децентрализация, “Делойт България” ЕООД извърши одит, обхващащ проблемните области, идентифицирани в доклада от етап 3 “Оценка на пропуските”. Докладът беше изпратен на ЕК на 23. 06. 2006 г..

Целевите институции по ИСПА са изпълнили всички допълнителни изисквания, за да постигнат успешна акредитация по ЕДИС. Окончателният доклад на “Делойт България” е изпратен на 27 юли 2006 г. В допълнение, в периода 11–13 юли е извършена и предварителна проверка от страна на Директората на ЕК “Регионална политика”.

**Състояние: Мярката е изпълнена.**

**Ускоряване на подготовката на целевите институции по програма ФАР до края на юли. Целта е да се предостави възможност на Главна дирекция „Разширяване” да извърши проверка на одита до края на юли.**

**Отговорна институция: МФ**

**Срок: юли 2006 г.**

Получен е начален вариант на доклад за оценка на съответствието от одитора. Докладът идентифицира областите, които изискват допълнителни действия от някои целеви институции. Съответните агенции работят по спешните мерки. В периода 10–13 юли беше извършена одитна мисия от страна на директората на ЕК “Разширяване” – на нея са дадени допълнителни разяснения по някои от възникващите въпроси.

**Състояние: Мярката е в процес на изпълнение, но има значително закъснение.**

2.4. Външен одит на министерствата с висок риск по отношение на разходването на средства – МОСВ, МТ, МЗГ, МРРБ, МТСП

**Спешна целева помощ от ЕК за разработване на интензивна програма (6-12 месеца) за новопостъпили служители в целевите и финансови институции за финансово управление и контрол на средствата по програма ФАР и ИСПА (ключови области на обучение – обществени поръчки, вътрешен контрол и управление на проекти).**

**Отговорна институция: МФ в сътрудничество с ИПАЕИ**

**Срок: юли 2006 г.**

Изпратено е писмо до Европейската комисия с молба да се изпратят експерти, които да помогнат в изработване на обучителни програми.

**Състояние: Мярката е в процес на изпълнение. От българска страна е направено всичко необходимо, очаква се отговор от ЕК.**

**Спешна целева помощ от ЕК за осъществяване на независими външни одити (в сътрудничество с одитори от СП) в периода юли – септември 2006 г. за удостоверяване готовността за правилно и добро управление на средствата от ЕС във ведомства, управляващи значителни по обем средства, като МОСВ, МТ, МЗГ, МРРБ, МТСП.**

**Отговорна институция: МФ**

**Срок: до края на юли**

Изпратено е писмо до Европейската комисия. Между юли и септември ще се извърши външен одит в институциите, които ще управляват значителни средства на ЕС, за да се оцени тяхната подготовка за солидно финансово управление на средствата от ЕС.

**Състояние: Мярката е в процес на изпълнение. От българска страна е направено всичко необходимо, очаква се отговор от ЕК.**

По отношение на АФКОС<sup>9</sup> – Двете работни групи, създадени със заповед на министъра на вътрешните работи (упоменати в Мониторинговия доклад на ЕК), са представили своите доклади/разработки на основните вътрешни документи и последните са утвърдени от АФКОС с цел по-нататъшното им прилагане. Нови постоянни работни групи с цел засилване на мерките за защита на финансовите интереси на Общността са създадени в областите управление на риска, превенции в областта на нередностите. В процес на разработване е нова програма за обучение. АФКОС заседава веднъж месечно. До края на юни ще бъдат утвърдени новите нормативни разпоредби с цел подобряване на координацията и взаимодействието, ясно регламентиране на отговорностите, подобряване на отчетността и информираността за борбата със злоупотребите със средства и измамите.

**Отговорна институция: МФ и МВР**

**Срок: юни – септември 2006 г.**

**Състояние: Мярката е изпълнена.**

#### **Адекватност на мерките:**

Мерките са напълно адекватни към целите за защита на финансовия интерес на Европейския съюз и ефективно усвояване на европейските фондове. Предстоящото акредитиране по EDIS представлява по същество въвеждане на система за финансов контрол и отчетност, която е без прецедент в България.

## **Част II. Изводи**

Почти половината от набелязаните мерки са изпълнени към началото на август. Останалите са дългосрочни или са в процес на изпълнение.

Набелязаните мерки адресират проблемите, но част от тях имат дългосрочна насоченост – например по отношение на повишаване на административния капацитет, и резултатите ще се проявят след значителен период от време.

**Темповете на реализация на мерките не създават значим риск от забавяне на членството на България в Европейския съюз.** Докато не се приключи с акредитацията по EDIS обаче, не е възможно усвояване на средства от европейските фондове.

Основен приоритет в мерките би трябвало да бъде акредитацията по EDIS. Без нейното успешно приключване няма възможности за усвояване на средства от фондовете на Европейския съюз. Това крие опасност от забавяне или дори загуби на финансови средства от фондовете на ЕС. В акредитацията по EDIS ще има значително закъснение. Натрупаното към момента закъснение е от минимум 6 месеца и задачата в момента е да не се трупа допълнително закъснение, за да може от януари 2007 г. новата система за финансиране да влезе в действие. По програма ИСПА процесът на акредитация е започнал през април и вероятно ще приключи преди акредитацията по

---

<sup>9</sup> AFCOS = Anti-Fraud Coordination Service (Съвет за координация в борбата с правонарушенията, засягащи финансовите интереси на Европейските общности)

програма ФАР, която към края на юли все още не е започнала.

**Не съществува риск от налагане на предпазна клауза.**

**И след присъединяването на България към ЕС страната следва да полага системни усилия за подобряване на административния капацитет и координацията в работните групи на Съвета за координация в борбата с правонарушенията, засягащи финансовите интереси на Европейските общности.**

Трябва да се има предвид, че акредитацията е само първата стъпка от процеса на ефективно и прозрачно усвояване на европейските фондове. Следващите стъпки включват подготовката на реални проекти, заздравяване на административния капацитет на управляващите структури, прилагане на ефективна система за възлагане на обществени поръчки. Те ще имат решаващо значение след приемането на страната в ЕС.

Работата по защита на финансовите интереси на Европейския съюз, която се извършва от АФКОС, няма да бъде достатъчна сама по себе си без ефективна и работеща съдебна система.

## ГЛАВА VI „ЕНЕРГЕТИКА“

### Част I. Преглед и оценка на изпълнението на мерките

#### 1. Критика и изисквания на Европейската комисия по червените зони

**В Цялостния мониторингов доклад относно степента на готовност за членството в Европейския съюз на България от май 2006 г. ЕК заключава:**

“Относно ангажиментите на България за предсрочно затваряне на блокове от 1 до 4 на Атомната електроцентрала “Козлодуй”, предвидени в Акта за присъединяване, България все още не е предприела необходимите мерки, за да гарантира необратимото демонтиране на блокове 1 и 2, които бяха затворени през 2002 г. Също така България все още не е предприела реални оперативни и административни действия, за да осигури окончателното затваряне на блокове 3 и 4 през 2006 г. и да гарантира тяхното извеждане от експлоатация, което ще позволи подходящо използване на отпуснатите от ЕС средства. Все още няма пълно съответствие с изискванията и процедурите на Договора за Евратом. Необходимо е подготовката в тази област да бъде значително подобрена.”

“В областта на ядрената енергетика и ядрената безопасност има влошаване на ситуацията по отношение на процеса по извеждане от експлоатация. Необходими са особени усилия и бързи действия, за да се гарантира необратимото затваряне на блокове от 1 до 4 на Атомната електроцентрала “Козлодуй”.”

#### 2. Мерки за адресиране на основните препоръки на Европейската комисия, формулирани в Плана за действие на правителството.

##### 2.1. Напредък по окончателното извеждане от експлоатация на 1. и 2. блок на АЕЦ „Козлодуй”

**Предприемане на действия чрез ЕБВР за завършване от консултантите British Nuclear Fuels Plc/Electricite de France (BNFL/EDF) и приемане до 15 юни 2006 г. на стратегията за извеждане от експлоатация на 1. и 2. блок на АЕЦ „Козлодуй”.**

**Отговорна институция: Министерство на икономиката и енергетиката (МИЕ) и АЕЦ „Козлодуй”**

**Срок: 30 май 2006 г.**

Измененията в стратегията се налагат във връзка с избягване на просрочия и забавяния в изпълнението на мерките и дейностите по нея, и особено във връзка с ускорените мерки след май по няколко дейности, включени в Плана за действие на правителството. На практика се очаква официалното приемане на стратегията да убеди ЕК в решимостта на българското правителство да спази поетите ангажименти. Като гаранция за това може да се разглежда участието и одобрението на стратегията от всички засегнати институции – АЕЦ “Козлодуй” (както и консултантът BNFL – EDF), правителството, Агенцията за ядрено регулиране (АЯР), Европейската банка за

възстановяване и развитие (като финансираща част от дейностите по затваряне на блоковете). В същото време обаче част от мерките, приети в стратегията, трябва да се изпълнят в кратък срок, за да позволят обвързаните с тях по-нататъшни действия да могат да бъдат извършени в рамките на възприетия период за извеждане от експлоатация и демонтаж.

**Адекватност на мярката:**

Мярката може да се определи като адекватна, но същевременно трябва да посочим зависимостта ѝ от навременното изпълнение на останалите мерки в плана за действие.

**Състояние: Мярката е изпълнена.**

На 14. 06. 2006 г. е разгледана редакция С на актуализираната стратегия за извеждане от експлоатация на блокове 1–4 на АЕЦ “Козлодуй”. Стратегията е приета с множество забележки, за отстраняването на които е даден допълнителен срок – до 21. 06. 2006 г. В периода 17–20. 06. 2006 г. са извършени поредица от прегледи и отстраняване на забележки на текстове на стратегията, като е постигнато приемливо за двете страни окончателно редактиране на текста. Изготвено е съвместно становище между работната група от АЕЦ “Козлодуй” и Групата за управление на проекта по окончателната редакция на стратегията. В стратегията е заложено до края на годината да започне демонтаж на оборудване, което не е свързано с осигуряването на ядрената безопасност на 1 и 2 блок.

На проведения съвет по безопасност и качество на АЕЦ “Козлодуй” на 21. 06. 2006 г. актуализираната стратегия за извеждане на блокове 1–4 от експлоатация е приета.

**Предприемане на действия за изготвяне на план за компенсиране на изоставането по проекта за изграждане на хранилище за сухо съхранение на отработено ядрено гориво и за представяне до 30 юни 2006 г. на предложения за решаване на техническите проблеми.**

**Отговорна институция: МИЕ и АЕЦ „Козлодуй”**

**Срок: 30 май 2006 г.**

Смисълът на мярката е пряко свързан с досегашните действия по изпълнение на плана за окончателно извеждане от експлоатация и демонтаж на блокове 1 и 2 на АЕЦ “Козлодуй”.

Блокове 1 и 2 са спрени от експлоатация за производство на електрическа енергия в края на 2002 г. През януари 2003 г. е подписан договор за консултант на Групата за управление на проекти между “АЕЦ Козлодуй” ЕАД и британско-френския консорциум BNFL-EDF. В рамките на подписаните договорености консорциумът ще консултира “АЕЦ Козлодуй” ЕАД по управлението на 7 проекта, които ще подпомагат извеждането от експлоатация на 1 и 2 блок. Най-важният от тях е за изграждане на междинно хранилище за сухо съхраняване на отработено ядрено гориво. Търгът за избор на изпълнител се проведе от АЕЦ “Козлодуй” и Европейската банка за възстановяване и развитие, която отпуска финансиране за проекта. През май 2004 г. беше подписан договор за проектиране и изграждане на Хранилище за сухо съхраняване на отработило ядрено гориво от АЕЦ “Козлодуй”. За изпълнител на проекта е избран консорциум, съставен от RWE NUKEM GmbH и GNB mbH – Германия. Срокът на изпълнение е 4,5 години.

В края на 2005 г., в съответствие с условията на лицензите, АЕЦ „Козлодуй“ внесе в Агенцията за ядрено регулиране общ план за извеждане от експлоатация на 1 и 2 блок. Планът се основава на подхода, определен в техническия проект за извеждане от експлоатация от 2001 г. и предвижда отложен демонтаж с 35-годишен период на безопасно съхранение. Първият етап от извеждането е т. нар. „подготовка за безопасно съхраняване“ на радиоактивните обекти на блоковете с продължителност 5 години и включва спиране на блоковете през първите 3 години и подготовка за безопасно съхраняване на радиоактивните обекти на блоковете през следващите 2 години. През януари 2006 г. стана публично достояние отказът на АЕЦ „Козлодуй“ да приеме проекта на избрания изпълнител за изграждане на хранилището, с аргумента, че той не отговаря на техническото задание на централата. Спорните моменти според ръководството на централата се отнасят до безопасността. Закъснението към този момент е поне 6 месеца, което означава, че хранилището няма да бъде завършено до 1 януари 2009г. Отлагането на пускането в експлоатация на хранилището налага и просрочване на 5-годишния подготвителен период в първоначалната стратегия за извеждане на 1 и 2 блок. Така забавянето на изграждането на хранилището може да се използва като „обективен“ аргумент за отлагане на множество други планирани дейности, включително началото на демонтаж на част от оборудването в двата блока.

#### **Адекватност на мярката:**

Мярката пряко кореспондира с констатациите за липса на напредък в доклада на ЕК и реализирането ѝ е необходимо (недостатъчно) условие за гарантиране на изпълнението на поетите ангажименти към ЕС.

#### **Състояние: Мярката е изпълнена.**

На 14. 06. 2006 г. бяха проведени две работни срещи с изпълнителя RWE NUKEM/GNB – Германия. Обсъдени бяха спорните въпроси по реализирането на проекта, отнасящи се до безопасността на съоръжението, като е постигнато пълно съгласие по тях. Набелязани бяха конкретни мерки за компенсиране на изоставането по проекта. От своя страна АЕЦ пое ангажимента да ревизира техническия проект и междинния отчет за анализ на безопасността в съкратени срокове до края на юли 2006 г. и да проведе консултации с АЯР за ускоряване на процедурата по издаване на разрешение за строителство на СХОГ – до края на 2006 г. На 27. 06. 2006 г. изпълнителят на проекта RWE NUKEM/GNB представи актуализирания график за изграждане и въвеждане в експлоатация на хранилището, съгласно който крайният срок съвпада с предвидения в Договора – 09 .01. 2009 г.

В изпълнение на задълженията по Договора с изпълнителя RWE NUKEM/GNB и в съответствие с изискванията на българското законодателство за извършване на оценка на въздействието върху околната среда, копие от доклада за тази оценка на хранилището за сухо съхраняване на отработило ядрено гориво е изпратено на компетентните органи за организиране на обществено обсъждане. То се проведе на 24 август в гр. Козлодуй. Това позволява следващи действия по получаване на разрешение от АЯР за изграждане на хранилището.

**Подаване на заявление за издаване на разрешение от Агенцията за ядрено регулиране за извършване на промени, водещи до изменение на конструкции, системи и оборудване на 1. и 2. блок на АЕЦ „Козлодуй“ (демонтаж на оборудване, несвързано с безопасното съхранение на отработило ядрено гориво в реакторните**

басейни).

**Отговорна институция: АЕЦ “Козлодуй”**

**Срок: 1 август 2006 г.**

Блокове 1 и 2 са спрени от експлоатация за производство на електрическа енергия в края на 2002 г. в изпълнение на Решение 848 на Министерския съвет от 19 декември 2002 г. През януари и февруари 2004 г. Агенцията за ядрено регулиране издава 5-годишни лицензи поотделно за 1 и 2 блок за експлоатация в състояние, ограничаващо се до съхраняване на отработилото ядрено гориво в приреакторните басейни за отлежаване на касетите. Допълнително, в стратегията за извеждане от експлоатация на блокове 1–4 на АЕЦ “Козлодуй” от юни 2006 г. е заложено до края на годината да започне демонтаж на оборудване, което не е свързано с осигуряването на ядрената безопасност на 1. и 2. блок.

Изпълнението на плана за извеждане от експлоатация зависи от две условия. На първо място, той е свързан с навременното изграждане на хранилището за сухо съхраняване на отработило ядрено гориво. От друга, след третата година от спирането от производство би следвало да започне процес на демонтаж на оборудване в блоковете. Съгласно нормативната уредба, за подобни действия се иска разрешение от АЯР. За целта АЕЦ “Козлодуй” би следвало да подаде заявление, придружено с редица документи, свързани с техническата реализация на демонтажа, уточняване на системите, подлежащи на монтиране и др. под.

По-късното получаване на разрешение за демонтажните дейности би довело до тяхното отлагане, независимо от бъдещо ускоряване на изграждането на хранилището. Ефектът би бил изоставане от възприетия план за окончателно извеждане от експлоатация на 1 и 2 блок. Трябва да се има предвид обаче, че към момента двата блока са все още единствено “спрени” от производство на електроенергия, без да са извършени необратими конструктивни изменения, гарантиращи пълното им извеждане от експлоатация – което е отбелязано и в констатациите на ЕК. Съществува хипотеза, в която отново се променя лицензът (при искане от АЕЦ “Козлодуй” към Агенцията за ядрено регулиране) на двата блока и те започват да генерират електроенергия.

#### **Адекватност на мярката:**

Мярката е адекватна и е насочена към спазване на предварително възприетите срокове за извеждане от експлоатация на 1 и 2 блок.

#### **Състояние: Мярката е изпълнена.**

Проведени са консултации с АЯР относно мерките, които трябва да се предприемат за извършване на промени в лицензите за експлоатация на блокове 1 и 2 при нулева мощност, водещи до изменение на конструкции, системи и оборудване, с цел демонтаж. Разработен е подробен списък на системите, които нямат отношение към безопасното съхранение на ОЯГ в басейн за отлежаване на касетите (БОК) на 1 и 2 блок въз основа на техническия проект за извеждане от експлоатация на 1 и 2 блок. Извършва се дейност по предварителната радиологична оценка на оборудването.

На 21 юли АЕЦ “Козлодуй” подава заявление за разрешения в АЯР. В момента е в ход процедура по изменение на лицензите, за съгласуване на оборудването, което може да бъде демонтирано. В списъка са включени електрически машини на турбогенераторите, силови трансформатори, електрически двигатели. В момента се подготвя необходимата документация, след което предстои да бъде извършена оценка от лицензирани оценители на определеното за демонтаж оборудване и да бъде обявена



процедура за продажба в съответствие с Правилника за реда за упражняване правата на държавата в търговските дружества с държавно участие в капитала.

2.2. Представяне на ясна стратегия за затваряне на 3 и 4 блок до края на 2006 г.

**Подаване на заявление с искане за изменение на издадените от АЯР лицензи за експлоатация на 3 и 4 блок поради настъпили нови обстоятелства, свързани със спирането на блоковете въз основа на международен договор. Изменените лицензи следва да дават възможност на лицензианта да използва съоръженията на блоковете за съхраняване на облъченото и отработилото ядрено гориво при отсъствие на гориво в активната зона на реактора.**

**Отговорна институция: АЕЦ “Козлодуй”**

**Срок: 30 юни 2006 г.**

В рамките на преговорите с ЕС по присъединяването на страната към съюза България поема ангажимент за затваряне на блокове 1 и 2 на АЕЦ “Козлодуй” до края на 2002 г. и блокове 3 и 4 до края на 2006 г. През февруари и май 2003 г. Агенцията за ядрено регулиране (АЯР) издава лицензи за експлоатация съответно на 4. и 3. блок на АЕЦ “Козлодуй” за 10 и 8 години, т. е. до 2013 и 2011 г. Така към момента на доклада на ЕК няма никакви разпознаваеми “реални оперативни и административни действия” (според текста на доклада) за осигуряване на окончателното затваряне на 3 и 4 блок през 2006 г.

В действителност ЕК констатира изоставане в действията, които би трябвало да се предприемат, ако извеждането на блоковете от експлоатация е в съответствие с нормативната рамка. Според Закона за безопасно използване на ядрената енергия за спиране на работата на ядрена мощност се изисква промяна в лиценза. Тъй като 3. и 4. блок имат лиценз за експлоатация до 2011 и 2013 г., извеждането им в края на 2006 г. налага промяна в условията на лицензите. При сегашните изисквания на закона няма как да се реализира вариант, подобен на затварянето на 1 и 2 блок, единствено с решение на правителството и последващо издаване на нови лицензи. От своя страна Агенцията за ядрено регулиране се произнася в такива случаи в 6-месечен срок. Така крайната дата за внасяне на искане за промяна в лицензите е 30 юни. Трябва също да имаме предвид, че искането за промяна трябва да се придружава от множество документи, свързани с необходимите дейности по извеждането от експлоатация. Подготовката им отнема време, включително за планирането на дейностите по срокове, за доказване на безопасност при извеждането и одобряване на поредицата от технологични изменения. Липсата на работа по изготвянето на пакета от подобна документация към май е дало основания за сериозни съмнения, че ръководството на АЕЦ “Козлодуй” ще подаде в нужния срок искане за промяна в лиценза. Това би означавало – при спазване на правната рамка – забавяне на спирането на блокове 3 и 4 до след края на 2006 г.

Доколкото ЕК основателно допуска, че българското правителство, АЯР и самата АЕЦ “Козлодуй” като местно юридическо лице би следвало да спазват нормативната рамка, липсата на подадено заявление за изменение на лицензите за експлоатация на блокове 3 и 4 в предвидените от закона срокове може да се разглежда като предпоставка за неизпълнение на поет ангажимент в договора за присъединяване.

**Адекватност на мярката:**

Мярката следва да се разглежда като адекватна по отношение гаранциите за спазване на ангажимента за затваряне на блокове 3 и 4 до края на 2006 г.

**Състояние: Мярката е изпълнена.**

На 16. 06. 2006 г. бяха завършени първите редакции на допълненията към технологичните регламенти. Те включват обосновка на безопасността за фактическото състояние на блока при експлоатация в режим Е – съхраняване на облъчено и отработило ядрено гориво, обосновка на срока за продължителността на изменението на лиценза в съответствие с актуализираната стратегия за извеждане от експлоатация на блокове 1–4, както и допълнение на технологичния регламент за експлоатация на блоковете в състояние Е.

На 29. 06. 2006 г. АЕЦ „Козлодуй” подаде заявления до АЯР за изменение на лицензите, които позволяват експлоатация в състояние Е – съхраняване на облъчено и отработило ядрено гориво в приреакторните басейни на блокове 3 и 4.

**Подаване на заявление до Държавната комисия по енергетика и водно регулиране (ДКЕВР) за изменение на лиценза за производство на електрическа и топлинна енергия във връзка със спирането на 3. и 4. блок.**

**Отговорна институция: АЕЦ „Козлодуй”**

**Срок: един месец след издаването на разрешенията по предходната мярка**

През декември 2000 г., съобразно изискванията на Закона за енергетиката, АЕЦ „Козлодуй” получава 30-годишен лиценз за производство на електрическа и топлинна енергия. Разпоредбите на този закон и подзаконовите актове, регулиращи издаването на лицензи, задължават производителите да подадат заявление за изменение в лиценза при извеждане от експлоатация на генериращи мощности. Спазването на нормативната уредба налага произнасяне на Държавната комисия по енергетика и водно регулиране с решение за изменение на лиценза на АЕЦ „Козлодуй” преди 31 декември 2006 г.

Трябва да се има предвид, че изменението в лиценза от ДКЕВР няма пряко отношение към реалното извеждане от експлоатация на 3 и 4 блок. То единствено може да ограничи АЕЦ „Козлодуй”, при хипотеза за ново бъдещо пускане в експлоатация на блоковете, да продава електроенергия на българския пазар съобразно изискванията на Закона за енергетиката.

**Адекватност на мярката:**

Изпълнението на мярката е задължително условие за спазване на законодателството в страната, но не би дало никаква съществена гаранция за необратимостта на процеса на затваряне и демонтиране на блоковете.

**Състояние: Мярката не е изпълнена, зависи от предходната мярка.**

## **Част II. Изводи**

Мерките, заложи в Плана за действие на правителството, са адекватни и навременни. Те гарантират изпълнението през периода май–юли на тези действия, които са необходими за спазването на поетите ангажименти и срокове по затварянето

на блокове 1–4 от АЕЦ “Козлодуй”.

Трябва да се има предвид обаче, че поетият от българското правителство ангажимент не е свързан единствено със спирането на експлоатацията на тези блокове съответно през 2002 и 2006 г. Крайната цел, спрямо която ЕК ще оцени напредъка на страната, е необратимото извеждане от експлоатация и демонтиране на 1–4 блок, при това – съобразно вече поети ангажименти по плана и сроковете за извеждането. Бързото изпълнение на заложените в Плана за действие мерки действително компенсира изоставането в очаквания напредък, констатирано през май. Европейската комисия обаче ще оценява и надеждността на поетите от страна на български институции обещания за бъдещи действия. Доколкото активността през последните месеци в тази област бе предизвикана от острите критики в доклада, възможно е съмненията относно наличието на достатъчни гаранции за необратимо затваряне на блоковете да останат.

Причините за тези съмнения са в противоречивите сигнали, които излъчват действията на българските институции след 2002 г. От една страна, правителството изпълни ангажимента за спиране на блокове 1 и 2 през 2002 г. и се съгласи в рамките на преговорите по глава “Енергетика” за спре блокове 3 и 4 през 2006 г. Така до настъпване на времето за действия, предопределящи окончателното затваряне на блоковете, политиката на правителството получаваше позитивна оценка от ЕК в редовните доклади.

От друга страна обаче, поредица от обстоятелства до април 2006 г., създадени целенасочено, поради липса на координация или съзнателно бездействие, налагат представата, че България само привидно работи за изпълнение на поетите ангажименти. Тези обстоятелства включват:

- значителното забавяне на изграждането на хранилището за сухо съхраняване на отработило ядрено гориво, до голяма степен – поради отказа на ръководството на АЕЦ “Козлодуй” да се договори с изпълнителя за параметрите на техническия проект;
- свързаното с това отлагане на дейностите по началото на демонтажа на оборудване в 1 и 2 блок;
- издаването на лицензи за експлоатация на 3. и 4. блок до 2011 и 2013 г. през 2003 г., когато вече е ясен поетият ангажимент за спирането на блоковете през 2006 г.;
- липса на подготовка в АЕЦ “Козлодуй” за заявление за изменение на лиценза за експлоатация пред АЯР.

Общото заключение на непредубеден външен наблюдател би било, че българската страна се опитва да си остави “отворени” варианти за отлагане на спирането поне на 3 и 4 блок на централата. Още повече, че към момента не е извършено нито едно технологично действие, което да препятства бъдещо пускане в експлоатация на блокове 1 и 2, като същевременно липсата на напредък по изграждане на хранилището не позволява навременна реализация на множество дейности, предвидени в стратегията за извеждане от експлоатация на блокове 1–4.

Изпълнението на мерките следователно компенсира фактическото изоставане и допринася в голяма степен за повишаване на доверието в политическата воля на правителството да следва ангажиментите към ЕС. Като се има предвид колко чувствителна е темата за ядрената безопасност за гражданите на ЕС и представителите на ЕК, трудно може да прогнозира със сигурност, че Комисията ще намали критичността си. Въпреки това обаче може да се твърди, че рискът от негативно становище (т. е. оценка, че България не изпълнява ангажимента си) е минимален и не

би следвало да препятства пълноправното членство на страната в ЕС от 01. 01. 2007 г. Можем да прогнозираме, че тази област няма да стане причина за задействане на отлагателна клауза.

Пълното изпълнение на ангажимента за затваряне на блокове 1-4 на АЕЦ “Козлодуй” ще се реализира в изключително дълъг срок след датата на присъединяване; на практика преди присъединяването ЕК може да оцени единствено началните усилия, положени от българското правителство, които трябва да демонстрират воля за необратимост на процеса. След 2007 г. предстои да се изпълнят основната част от планираните в стратегията за извеждане от експлоатация дейности.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Анализът на адекватността и изпълнението на планираните от правителството на Република България **73 мерки** в периода май – август 2006 г. в идентифицираните в доклада на Европейската комисия шест области на сериозно безпокойство, изискващи спешни действия, показва, че:

- 1. Повечето от мерките са адекватно планирани и изпълнени (67 са определени като адекватни и 40 са изпълнени, а 22 са в процес на изпълнение), което доказва наличието на политическа воля и действия за преодоляване на проблемите и дава основание да се заключи, че идентифицираните области не създават значим риск от забавяне на членството на България в Европейския съюз от 01. 01. 2007 г.**
- 2. Поради системния характер на някои от идентифицираните проблеми, изискващи продължителни и систематични действия за решаването им, риск от задействане на предпазни клаузи все още създават областите антикорупция, противодействие на организирана престъпност и пране на пари и земеделие, макар и нивото на риск да е значително намалено.**
- 3. Необходимостта от продължаване на съдебната реформа с оглед пълноценното и ефективно осъществяване на предприетите мерки е по-скоро основание за определяне на период на наблюдение след присъединяването на страната ни към ЕС.**
- 4. В областта на финансовия контрол с цел бъдещото използване на структурните фондове и на кохезионния фонд, забавянето на акредитацията по EDIS крие опасност от забавяне или дори загуби на финансови средства от фондовете на ЕС след присъединяването.**
- 5. Нуждата от дългосрочни и системни усилия за преодоляване на проблемите в шестте области на сериозно безпокойство аргументира необходимостта от продължаване на усилията и предприемането на редица мерки и действия и след членството на България в ЕС от 01. 01. 2007 г.**

Анализът на мерките в **областта на антикорупцията** и тяхното изпълнение сочи, че всички 14 мерки адресират адекватно констатациите и критиките на доклада на ЕК от май 2006 г. Изпълнението на антикорупционните мерки изглежда по-проблемно с идентифицирани 5 неизпълнени мерки. Трябва да се отбележи, че по 4 от тях са положени усилия и съществува напредък в посока на изпълнение или пък срокът на изпълнението все още не е настъпил. **Най-сериозни притеснения предизвикват изоставането и пропуските по изграждане на капацитет на Комисията за превенция и противодействие на корупцията да прилага ефективно антикорупционната политика.**

Напредъкът по останалите антикорупционни мерки обаче показва наличието на политическа воля за адресиране на проблема и дава надежда, че

**институционалната слабост ще бъде преодоляна.** Предприетите мерки бележат напредък и позволяват да се заключи, че **при продължаване и ускоряване на антикорупционните усилия, корупционните проблеми няма да пречат за пълноправното членство на България в Европейския съюз от 1 януари 2007 г.**

Сама по себе си корупцията е негативно явление, което се отразява върху множество сектори на политиката, управлението, икономиката, правната система и социалните отношения. Корупцията руши правосъдието и намалява конкурентоспособността на България. От тази гледна точка нивото на разпространение на корупция създава сериозен риск за задействане на предпазна клауза „Вътрешен пазар” или предпазна клауза в областта “Правосъдие и вътрешен ред”. **Установеният прогрес по отношение на прилагането на антикорупционни мерки дава основание да се смята, че в последните месеци рискът от налагане на някоя от предпазните клаузи поради нивото на корупция намалява. Въпреки това трябва да се отбележи, че са необходими много по-решителни мерки за устойчиво противодействие и превенция на корупцията.**

След 1 януари 2007 г. ще бъде повече от необходимо антикорупционните мерки да продължат още по-интензивно. В области, като възлагането на обществени поръчки, предоставянето на концесии, разследването на престъпления и правораздаването, образованието и здравеопазването политическата воля трябва да се демонстрира чрез последователни мерки. По отношение на политическата корупция е необходимо да се предвиди мониторинг на дейността на Националната агенция по приходите от гледна точка на контрола върху декларациите на лицата, заемащи висши държавни длъжности, както и относно координацията на дейностите между нея и Сметната палата при изпълнение на закона. Уместно е да бъде осъществен анализ на всички закони в тази област от гледна точка на тяхната непротиворечивост и адекватно обхващане на всички съществуващи проблеми. Институционалната рамка за добро управление също така трябва да бъде подложена на задълбочена проверка за превенция на корупцията. **Препоръчително е провеждането на по-задълбочени изследвания на състоянието и тенденциите на корупцията и адаптиране на политиките спрямо изводите от изследванията.**

Общият преглед на мерките, отнасящи се до **реформата в съдебната система** показва, че в процеса на формулиране на мерките са взети предвид критиките на Европейската комисия в частта за съдебната реформа. Като цяло списъкът от дейности не се характеризира с голямо разнообразие, но покрива европейските изисквания в тази сфера. Четиринадесет са мерките, идентифицирани като необходими от изпълнителната власт за продължаване на процеса на съдебната реформа в страната. Количественият анализ показва, че от тях 10 се определят като изпълнени, а останалите 4 се оценяват от експертния екип като неизпълнени. Прави впечатление, че повечето от мерките са изпълнени още през юни и юли, което безспорно свидетелства за стремежа на властите и администрацията към наваксване на изоставането. В този смисъл би могло да се каже, че съществува ясно заявена политическа воля за успешно и ефективно изпълнение на мерките.

Повечето от мерките се оценяват като напълно адекватни (12). Една незначителна част от тях се отличават с неадекватността си – една е адекватна под условие (системата за случайно разпределение на делата), и една – неадекватна (провеждане на национално съвещание на дознателите, разследващи престъпления, извършени от организирани престъпни групи, за оценка на практиката по прилагане на новия НПК).

**Като цяло по отношение на изпълнението на мерките в областта на**

съдебната реформа се отбелязва напредък. Малкият брой неизпълнени мерки, както и техният характер, не могат да се определят като основание за сериозни критики и да бъдат пречка в процеса на присъединяване на България към ЕС.

Адекватността на предприетите от Правителството мерки в отговор на критиките от страна на ЕС не създават риск от налагане на предпазна клауза. Необходимостта от продължаване на съдебната реформа с оглед пълноценното и ефективно осъществяване на предприетите мерки е по-скоро основание за съществуването на период на наблюдение след присъединяването на страната ни към ЕС.

Предвидените мерки по отношение на **противодействието на организираната престъпност и прането на пари** в преобладаващата си част са подходящо определени и при съответно изпълнение могат да доведат до оптимизиране на разследването и наказателното преследване на организираната престъпност в България в средносрочен план. Част от мерките обаче са твърде общи, не са подходящо приоритизирани и не показват комплексен подход към разрешаване на проблема с организираната престъпност.

Малко вероятно е в предвидения срок, до септември 2006 г., да бъдат постигнати реални резултати в борбата с организираната престъпност (например няколко осъдителни присъди на ключови фигури или мащабно конфискуване на имущество). Поради това продължава да съществува рискът от налагане на някоя от предпазните клаузи по чл. 37 или 38 от Договора за присъединяване. Малко вероятно е да се стигне до отлагане на членството с една година (чл. 39 от Договора). Може да се очаква с определена степен на сигурност Европейската комисия да наложи някаква форма на продължавашо наблюдение върху дейността на българските органи в областта на борбата с организираната престъпност.

Предложения за последващи мерки, които да бъдат предприети след 01. 01. 2007 г. по отношение на **противодействието на организираната престъпност и прането на пари**:

- Изработване на цялостна, независима и професионална оценка на разследването и на наказателното преследване на организирана престъпност в България и в частност на дейността на ГДБОП;
- Изработване и прилагане на комплексна стратегия за противодействие на организираната престъпност (въз основа на горната оценка);
- Част от стратегията трябва да представлява цялостна програма за професионална подготовка и кариерно развитие на служителите;
- Особено важно е да се постигне професионализация на изследванията и преподаването в различните области на превенция и борба с организираната престъпност;
- Завършване въвеждането на Единната информационна система за противодействие на престъпността;
- Публично представяне на работата на проваохранителните органи чрез периодични отчети.

Формулираните мерки в областта на земеделието са достатъчни за преодоляване на затрудненията в червените зони. Проблемът е в това, че поставените срокове за изпълнение са нереални и не могат да бъдат изпълнени. Въпреки това не е много вероятно да се предполага, че постигната степен на изпълнение на мерките ще

**бъде съществено препятствие за присъединяването на България или дори за задействане на предпазни клаузи.**

Степента на изпълнение на отделните мерки, предвидени в плана на правителството, позволява да се направят следните конкретни изводи:

- Ако до присъединяването на България към ЕС не е започнала да функционира системата ИСАК (съответно СИЗП) **може да се очаква налагането на защитна клауза.** Тъй като реално ИСАК ще се използва от 01. 12. 2007 г., когато ще започне изплащането на преките плащания от ОСП за първата година на членството, и действието на евентуално задействана предпазна клауза ще бъде от тази дата. Необходими са допълнителни усилия, за да може до края на 2006 г. СИЗП, и съответно ИСАК да бъде изградена и да функционира, с което да се избегне налагането на предпазната клауза.
- Изграждането на втория екарисаж чрез програма ФАР ще се удължи поне до 2008 г., но ЕК най-вероятно ще приеме сега действащите екарисажи в Шумен и Варна за достатъчни до построяването на новия екарисаж.
- Независимо от очертаващото се закъснение спрямо предвидените срокове при изграждането на граничните контролно-инспекционни пунктове постигнатото досега ни дава основание да считаме, че до края на годината те ще бъдат завършени и приети от ГД САНКО.

По-реална е опасността за въвеждане на **защитни мерки във ветеринарния сектор**, в области, за които няма предвидени мерки в плана на правителството. Съществува опасност от налагане на **защитни мерки по “Вътрешен пазар” и ограничения в търговията със свине и свинско месо, както и в търговията с живи животни между България и страните членки.** Мерките ще бъдат наложени, ако при мисиите на експерти на ЕК се установят нерегламентирани ваксинации на свинете срещу класическата чума и при условие, че базата данни за идентификация на животни не е влязла в действие. За да се избегне налагането на тези предпазни клаузи, е необходимо:

- създаване на Фонда за спешна помощ за здравето на животните;
- отделяне на необходимите финансови ресурси за въвеждане в действие на информационната система за идентификацията на животните.

Почти половината от набелязаните мерки за **засилване на финансовия контрол с цел бъдещото използване на структурните фондове и кохезионния фонд** са изпълнени към началото на август. Останалите са дългосрочни или са в процес на изпълнение.

Набелязаните мерки адресират проблемите, но част от тях имат дългосрочна насоченост – например по отношение на повишаване на административния капацитет, и резултатите ще се проявят след значителен период от време.

**Темповете на реализация на мерките за засилване на финансовия контрол с цел бъдещото използване на структурните фондове и кохезионния фонд не създават значим риск от забавяне на членството на България в Европейския съюз.** Докато не се приключи с акредитацията по EDIS, обаче, не е възможно усвояване на средства от европейските фондове. Това крие опасност от забавяне или дори загуби на финансови средства от фондовете на ЕС. В акредитацията по EDIS ще има значително закъснение, което към момента е от минимум 6 месеца. Следва да се положат допълнителни усилия за наваксване на закъснението, за да може от януари 2007 г. новата система за финансиране да влезе в действие. По програма ИСПА



процесът на акредитация е започнал през април и вероятно ще приключи преди акредитацията по програма ФАР, която към края на юли все още не е започнала.

**Не съществува риск от налагане на предпазна клауза.**

**И след присъединяването на България към ЕС, страната следва да полага системни усилия** за подобряване на административния капацитет и координацията в работните групи на Съвета за координация в борбата с правонарушенията, засягащи финансовите интереси на Европейските общности.

Трябва да се има предвид, че акредитацията е само първата стъпка от процеса на ефективно и прозрачно усвояване на европейските фондове. Следващите стъпки включват подготовката на реални проекти, заздравяване на административния капацитет на управляващите структури, прилагане на ефективна система за възлагане на обществени поръчки. Те ще имат решаващо значение след приемането на страната в ЕС.

Работата по защита на финансовите интереси на Европейския съюз, която се извършва от АФКОС, няма да бъде достатъчна сама по себе си без ефективна и работеща съдебна система.

Мерките в **областта на ядрената енергетика и ядрената безопасност**, заложи в Плана за действие на правителството, са адекватни и навременни. Те гарантират изпълнението на тези действия за периода май – юли, които са необходими за спазването на поетите ангажименти и срокове по затварянето на блокове 1–4 от АЕЦ “Козлодуй”.

Трябва да се има предвид обаче, че поетият от българското правителство ангажимент не е свързан единствено със спирането на експлоатацията на тези блокове съответно през 2002 и 2006 г. Крайната цел, спрямо която ЕК ще оцени напредъка на страната, е необратимото извеждане от експлоатация и демонтиране на 1–4 блок, при това – съобразно вече поети ангажименти по плана и сроковете за извеждането.

Към момента не е извършено нито едно технологично действие, което да препятства бъдещо пускане в експлоатация на блокове 1 и 2, като същевременно липсата на напредък по изграждане на хранилището не позволява навременна реализация на множество от предвидените в стратегията за извеждане от експлоатация на блокове 1–4 дейности.

Изпълнението на мерките в областта на ядрената енергетика и ядрената безопасност следователно компенсира фактическото изоставане и допринася в голяма степен за повишаване на доверието в политическата воля на правителството да следва ангажиментите към ЕС. Като се има предвид колко чувствителна е темата за ядрената безопасност за гражданите на ЕС и представителите на ЕК, трудно може да се прогнозира със сигурност, че Комисията ще намали критичността си. Въпреки това обаче може да се твърди, че **рискът от негативно становище (т. е. оценка, че България не изпълнява ангажимента си) е минимален и не би следвало да препятства пълноправното членство на страната в ЕС от 01. 01. 2007 г.**

**Пълното изпълнение на ангажимента за затваряне на блокове 1–4 на АЕЦ “Козлодуй” ще се реализира в изключително дълъг срок след датата на присъединяване; на практика преди присъединяването ЕК може да оцени единствено началните усилия, положени от българското правителство, които трябва да демонстрират воля за необратимост на процеса. След 2007 г. предстои да се изпълнят основната част от дейностите, планирани в стратегията за извеждане от експлоатация.**