

Доклад от конференция

# ОГРАНИЧАВАНЕ НА КЛЕПТОКРАЦИЯТА: УКРЕПВАНЕ НА НАБЛЮДЕНИЕТО И ОТЧЕТНОСТТА ОЩЕ ОТ САМОТО НАЧАЛО

Доклад от конференция в

България

Арзу Абасова

## **193 години независими анализи в областта на отбраната и сигурността**

Кралският институт за проучвания в областта на отбраната и сигурността (RUSI) е най-старият в света и водещ в Обединеното кралство мозъчен тръст в областта на отбраната и сигурността. Мисията на RUSI е да информира, влияе и насърчава обществените дебати с цел по-безопасен и по-стабилен свят. RUSI е институт, ориентиран към научни изследвания, който изготвя независими, практични и иновативни анализи в отговор на сложните предизвикателства в днешно време.

От основаването си през 1831 г. RUSI разчита на членовете си за подкрепа на дейностите си. RUSI запазва политическата си независимост в продължение на 193 г. благодарение на постъпления от научните изследвания, публикации и конференции.

Настоящата публикация изразява възгледите на автора, а не на RUSI или на която и да е друга институция.

Публикуван през 2024 г. от Кралския институт за проучвания в областта на отбраната и сигурността.



© RUSI, 2024

Този труд е лицензиран съгласно Международен лиценз на Creative Commons Attribution – Non-Commercial – No-Derivatives 4.0. За повече информация, вижте: <<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>>.

Доклад от конференция на RUSI, февруари 2024 г.

Преводът от английски език на оригиналната версия е извършен от Аврора Димитрова, март 2024 г.

**Кралски институт за проучвания**  
в областта на отбраната и сигурността  
Уайтхол  
Лондон SW1A 2ET  
Обединено кралство  
+44 (0)20 7747 2600  
[www.rusi.org](http://www.rusi.org)

RUSI е регистрирана благотворителна организация (No. 210639)



# Ограничаване на клептокрацията: укрепване на наблюдението и отчетността още от самото начало

## Доклад от конференция в България

През октомври 2023 г. Специалната група за финансови действия (FATF), международен орган за наблюдение и противодействие (international watchdog), отговорен за определяне на стандартите за борба с прането на пари и финансирането на тероризъм (AML/CTF), добави България към списъка си от страни под засилено наблюдение<sup>1</sup>, познат също така като „сивия списък“. В момента България е едната от само две държави в ЕС, като другата е Хърватия, в сивия списък на FATF.

България е изправена пред редица предизвикателства, свързани с незаконни финансови дейности. Както се посочва в Доклада за взаимна оценка за страната (MER)<sup>2</sup> от Експертния комитет за оценка на мерките за борба с изпирането на пари и финансирането на тероризъм (MONEYVAL), регионалният орган в стил FATF, тези предизвикателства включват, но не се ограничават до следните: повсеместна корупция; ограничени ресурси и недостатъчно използване на финансови оперативни данни; отсъствието на енергични усилия за разследване и наказателно преследване на незаконни финансови дейности и конфискуване на постъпления от престъпна дейност; неточна информация за истинските собственици, както и недостатъци в уредбата за финансовите санкции, налагани

- 
1. Financial Action Task Force, 'Jurisdictions Under Increased Monitoring – 27 October 2023', 27 октомври 2023 г., (Специална група за финансови действия, „Юрисдикции под засилено наблюдение – 27 октомври 2023 г.“) <<https://www.fatf-gafi.org/en/publications/High-risk-and-other-monitored-jurisdictions/Increased-monitoring-october-2023.html>>, страницата е посетена на 1 февруари 2024 г.
  2. MONEYVAL, 'Anti-Money Laundering and Counter-Terrorist Financing Measures Bulgaria, Fifth Round Mutual Evaluation Report', 2022, (MONEYVAL, „Мерки в България за борба с прането на пари и финансирането на тероризъм, Взаимен доклад за оценка от Пети оценителен кръг“, 2022 г.) <<https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/fsrb-mer/MONEYVAL-Mutual-Evaluation-Bulgaria-2022.pdf.coredownload.inline.pdf>>, страницата е посетена на 2 февруари 2024 г.

конкретно за пране на пари и финансиране на тероризъм. Поради всички тези недостатъци България получава оценка „частично съответствие“ по 23 от 40 Препоръки на FATF<sup>3</sup>.

Решението на FATF носи последици за България, които се простират отвъд непосредствената област на финансовото регулиране. Последиците включват достъпа до еврозоната, членството в други международни организации, като например ОИСР, и стабилността и сигурността на икономиката и политическата система в страната като цяло. Ето защо за България е наложително да предприеме решителни и всеобхватни мерки и да изпълни поетия ангажимент да отстрани стратегическите недостатъци, установени от FATF.

С оглед на това, Центърът за проучвания в областта на финансовите престъпления и сигурността към RUSI и Българският център за нестопанско право организираха кръгла маса през януари 2024 г., за да обсъдят включването на България в сивия списък и да разгледат подробно Доклада за взаимна оценка на България.

Докладите за взаимна оценка могат да предоставят информация относно силните и слабите страни на мерките за борба с финансовите престъпления в дадена страна, като тези доклади са полезен инструмент за участници от гражданското общество да насърчават положителна промяна и да укрепват интегритета на финансовата система на страната. Тези доклади помагат да се установят уязвимите места и ключовите приоритети и определят ясно посоката за гражданското общество, особено ако правителството не проявява готовност или не е способно да се справи с предизвикателствата, свързани с незаконните финансови дейности в страната. С оглед на всичко това, в дискусиата в рамките на кръглата маса взеха участие представители на местни организации на гражданското общество и разследващи журналисти, за да определят как могат активно да участват в отговора на България на включването ѝ в сивия списък. Докладът от конференцията представя констатациите, достигнати както от дискусиата в рамките на кръглата маса, така и от индивидуалните срещи, проведени в България.

Кръглата маса и срещите са част от проекта „Ограничаване на клептокрацията“ на RUSI, подкрепен от Националния фонд за подкрепа на демокрация (NED).

---

3. *Ibid.*

## Предизвикателства на място

По време на кръглата маса организациите на гражданското общество и разследващите журналисти разсъждаваха над слабостите, установени в Доклада за взаимна оценка, текущата ситуация, свързана с отговора на България на незаконните финансови дейности и корупцията, както и последиците от включването в сивия списък за бъдещето на страната.

При подробния разбор на последиците от включването в сивия списък се постави акцент върху три ключови въпроса.

1. Участниците обърнаха внимание върху въздействието върху стремежа на България да се присъедини към еврозоната. Въпреки че страната първоначално има за цел да се присъедини към еврозоната през януари 2024 г., тази цел се отлага с година заради несъответствие с основни критерии за достъп, главно свързани с нивото на инфлация и съдебната реформа.<sup>4</sup> Някои от участниците изразиха тревогата си относно възможно допълнително забавяне на присъединяването към еврозоната в резултата на включването на страната в сивия списък. По време на една от индивидуалните срещи се повдигна въпроса за възможното отрицателно въздействие от включването в сивия списък върху стремежа на България да се присъедини към ОИСР.
2. Участниците отбелязаха съответствието между приоритетите на FATF, като например подобряване на разбирането на риска от корупция и насърчаването на прозрачност относно структурата на собственост на компаниите, и условията, обвързани с получаването на средства от България в рамките на Механизма за възстановяване и устойчивост на ЕС. Планът за възстановяване и устойчивост на България призовава за всеобхватни реформи с цел укрепване на мерките за борба с корупцията.<sup>5</sup> По време на кръглата маса се подчерта, че ако установените от FATF недостатъци не бъдат отстранени и страната не бъде извадена от сивия списък, това може да застраши допустимостта на България да получава чуждестранна помощ, тъй като това би било знак за липса на ангажираност към предприемането на необходимите действия за борба с незаконните финансови дейности.

---

4. Krassen Nikolov, 'Bulgaria Views Eurozone Entry by 2025 as Realistic', Euractiv, 18 October 2023, (Красен Николов, „България разглежда влизането в еврозоната към 2025 г. като реалистично), Euractiv, 18 октомври 2023 г., <<https://www.euractiv.com/section/politics/news/bulgaria-views-eurozone-entry-by-2025-as-realistic/>>, страницата е посетена на 15 януари 2024 г.

5. European Commission, 'Bulgaria's Recovery and Resilience Plan', (Европейска комисия, „План за възстановяване и устойчивост на България), <[https://commission.europa.eu/business-economy-euro/economic-recovery/recovery-and-resilience-facility/country-pages/bulgariasrecovery-and-resilience-plan\\_en](https://commission.europa.eu/business-economy-euro/economic-recovery/recovery-and-resilience-facility/country-pages/bulgariasrecovery-and-resilience-plan_en)>, страницата е посетена на 28 януари 2024 г.

3. Представител на частния сектор обърна внимание на първите признаци за последици от включването в сивия списък върху икономиката на страната, практиките в банковия сектор и достъпа до чуждестранен капитал. Участниците отбелязаха, че това започва да се отразява отрицателно върху стабилността на банковите и небанковите финансови институции в България, тъй като те изпитват затруднения, заради повишения надзор, покачващите се цени и предизвикателствата, свързани с достъпа до външно финансиране.

В допълнение към обсъждането на включването в сивия списък, участниците също така подчертаха, че някои от проблемите, изведени в Доклада за взаимна оценка, са породени от всеобщи предизвикателства, които следва да бъдат разгледани от българските политици. Те също така обсъдиха отделните области, в които гражданското общество и журналистите могат да се включат, за да държат правителството отговорно за действията или бездействието.

Предизвикателствата, идентифицирани от участниците, са изложени по-долу.

**Липса на осведоменост относно включването на България в сивия списък:** участниците отбелязаха, че новината за включването в сивия списък е заварила много хора неподготвени. Реакцията на българското правителство е била минимална, а отразяването от страна на медиите е било ограничено. Включването на България в сивия списък е било неочаквано даже сред българските организации на гражданското общество, като общността не е широко запозната нито с Доклада за взаимна оценка на България, нито с последиците от него.

**Липса на разбиране на рисковете пред страната:** в рамките на дискусиата стана ясно, че липсва достатъчно разбиране на връзката между корупцията и прането на пари и социалните последици на местно ниво. Въпреки мястото на България в „Индекса за възприятие на корупцията“ на „Трансперънси Интърнешънъл“ за 2023 г.<sup>6</sup>, в който страната заема предпоследно място в ЕС по ниво на осезаема корупция, продължава да има ограничено разбиране в страната как прането на пари улеснява корупцията. Критиката, свързана с ограниченото признаване на рисковете в страна, също така се позовава на факта, че последната Национална оценка на риска на България е проведена през 2019 г. В резултат на това отсъства добро разбиране на еволюцията на рисковете, свързани с финансови престъпления в България, през последните пет години.

6. Transparency International, 'Corruption Perceptions Index 2023', („Индекс за възприятие на корупцията за 2023 г.) <<https://www.transparency.org/en/cpi/2023/index/bgr>>, страницата е посетена на 25 януари 2024 г.

Освен това бе отбелязано, че неразбирането на рисковете също така възпрепятства прилагането на подход, основан на риска, което на свой ред се отразява върху подхода на частния сектор към мерките за контрол на прането на пари/финансирането на тероризъм като например комплексните проверки. Един от участниците отбеляза, че регулираният сектор е склонен да дава предимство на комплексните проверки на клиенти с по-нисък риск, като пренебрегва контрола, необходим при работа с големи компании, притежавани от влиятелни лица. Съответно не се прилага адекватно нормативната уредба за борба с прането на пари, за да се намалят действителните рискове. За пример бе дадена Банка КТБ, една от най-големите банки в България, за която се установи, че има съмнителни практики на кредитиране и неадекватно управление на риска.<sup>7</sup>

**Законодателни предизвикателства и политическа нестабилност:** участниците подчертаха липсата на ясна стратегия и програма за борба с финансовите престъпления в България, за да може страната да бъде извадена от сивия списък. Освен това почти е невъзможно прокарването на необходимата нормативна уредба поради продължаващата политическа нестабилност и липсата на политическа воля. България преминава през пет общи избори за последните две години, които допринасят за политическата несигурност.<sup>8</sup> Тази нестабилност не само възпрепятства подкрепата и прокарването на нови нормативни актове поради блокиране на работата на парламента, но също така затруднява понастоящем функционирането на съществуващите структури. Така например по време на една от допълнителните срещи се отбеляза, че процедурата за нарушения, започната от Европейската комисия срещу България през м. юни и свързана с „неправилното транспониране“ на последните правила на ЕС относно прането на пари<sup>9</sup> се дължи на първо място на провала на служебното правителство да прокара необходимите закони навреме. По същия начин по време на кръглата маса се отбеляза, че Националният съвет по антикорупционни политики, който е начело на борбата с корупцията и включва представители от съдебната система, изпълнителната власт и определени организации на гражданското общество, е в безизходица

7. Georgi Kantchev, 'Bulgaria's Central Bank Revokes License of Troubled Lender KTB', New York Times, 6 November 2014. (Георги Кънчев, „Българската народна банка отнема лиценза на изпитващата затруднения банка за кредитиране КТБ“, Ню Йорк Таймс, 6 ноември 2014 г.)
8. DW News, 'Close Race in Bulgaria's Fifth Election in Two Years', 4 April 2023, (Новини на „Дойче веле“, „Оспорвана надпревара по време на петите избори в България за последните 2 години“, 4 април 2023 г.) <<https://www.dw.com/en/close-race-in-bulgarias-fifth-election-in-2-years/a-65206438>>, страницата е посетена на 25 януари 2024 г.
9. Sofia Globe, 'EC Opens Infringement Cases Against Bulgaria on Money Laundering, Fighting Fraud', 1 June 2023, (София Глоуб, „ЕС стартира процедури за нарушение срещу България, свързани с прането на пари и борбата с измамите“, 1 юни 2023 г.) <<https://sofiaglobe.com/2023/06/01/ec-opens-infringement-cases-against-bulgaria-on-moneylaundering-fighting-fraud/>>, страницата е посетена на 20 януари 2024 г.

поради политическите сътресения. По-специално, представителите на медиите добавиха, че те не са поканени в Националния съвет, което е тревожно, тъй като това ограничава както надзора, така и възможното сътрудничество с медиите.

**Липса на натиск:** участниците изразиха съгласие, че липсата на политическа воля се влошава от отсъствието на какъвто и да е било външен натиск върху българското правителство. По мнението на участниците външният натиск върху България от страна на ЕС е исторически доказано ефективен за принуждаване на правителството да предприеме координирани действия. Но участниците също така подчертаха колко важно е да се гарантира, че ценностите на ЕС, свързани с прозрачността и отчетността, да залегнат, а не просто да са наложени отвън. Участниците стигнаха до консенсус, че в допълнение към външния натиск изключително важно е да се положат усилия за отчетност на местно ниво, насочвани по-точно от гражданското общество, журналистите и бизнес общността.

**Ограничена независимост на медиите:** по отношение на ролята на медиите за повишаване на обществената осведоменост относно финансовата престъпност в страната, участниците изразиха неудовлетворението си, както и безпокойството си относно степента на независимост на медиите. Те отбелязаха, че определени сложни теми се потискат поради личните интереси на медийните агенции. Изразената позиция намира отклик в доклада на Базелския институт за управление относно наративите, свързани с корупция и борбата с корупция, в българските медии, в който се посочва преплитането на собствеността върху медиите с политически и бизнес субекти.<sup>10</sup>

## Ролята на гражданското общество и на журналистите

Освен акцента върху общите предизвикателства, пред които България е изправена понастоящем във връзка с незаконната финансова дейност, дискусиата също така разгледа и конкретните препятствия, които оказват въздействие върху ежедневната работа на българските организации на гражданското общество и журналистите. Участниците определиха следните проблеми:

---

10. Basel Institute on Governance, 'Corruption and Anticorruption Narratives in Bulgarian Media: Media Monitoring and Analysis Report: January 2021–December 2022', (Базелски институт за управление, „Корупционни и анти-корупционни наративи в българските медии - Доклад за наблюдение и анализ на медиите: януари 2021 г. – декември 2022 г.) <[https://baselgovernance.org/sites/default/files/2023-10/corruption\\_and\\_anticorruption\\_narratives\\_in\\_bulgarian\\_media\\_small.pdf](https://baselgovernance.org/sites/default/files/2023-10/corruption_and_anticorruption_narratives_in_bulgarian_media_small.pdf)>, страницата е посетена на 20 януари 2024 г.



**Ограничено обучение и изграждане на капацитет:** участниците подчертаха настоящите пропуски в обучението и изграждането на капацитет, както в рамките на частния сектор в България, така и сред следователите и прокурорите. Така например беше изразена тревога поради липсата на разбиране от страна на българските банки на изискванията за приемане на организациите с нестопанска цел (ОНЦ) като клиенти, на които FATF обръща специално внимание през последните години. Когато организациите с нестопанска цел опитват да открият банкови сметки, те се сблъскват с запитвания, например за подробна информация за собствеността, които не са подходящи за структурата на организацията им. Това подчертава недостатък при обучението и образованието в рамките на банковата индустрия относно по-многопланово разбиране на конкретните потребности на тези организации.

Освен това, по време на една от срещите, се отбеляза, че недостатъците при разследванията на пране на пари, отбелязани в констатациите от Доклада за взаимна оценка, се дължат на ограничения капацитет и обучение на прокурорите и следователите на финансови престъпления, които се борят със сложността на проследяване на престъпната дейност.<sup>11</sup> В допълнение към това становище, представител на европейска институция също така изтъкна, че Европейската прокуратура е отхвърлила кандидати от България, като се позовава на недостатъчното обучение като основна причина.

Беше постигнато съгласие като цяло, че е необходимо да се укрепи капацитета както в рамките на гражданското общество в България, така и в ключови институции, свързани с него.

**Наличие на данни и информация/статистически данни:** участниците повдигнаха достъпа до информация и данни като съществено предизвикателство пред организациите на гражданското общество в България. Представител на такава организация отбеляза, че отсъствието на налични данни, даже по такива основни въпроси като общия брой на активни неправителствени организации в страната, представлява препятствие пред разбирането на рисковете, свързани с прането на пари и финансирането на тероризъм. Също така участниците подчертаха неоснователната професионална тайна и конфиденциалност, съпътстващи даже рутинните процеси на оценка. Разследващите журналисти също така изразиха подобна тревога, като отбелязаха предизвикателствата пред оценяването на критична информация, особено свързана със собствеността.

---

11. MONEYVAL, 'Anti-Money Laundering and Counter-Terrorist Financing Measures Bulgaria, Fifth Round Mutual Evaluation Report'. (MONEYVAL, „Мерки в България за борба с прането на пари и финансирането на тероризъм, Взаимен доклад за оценка от Пети оценителен кръг“.)

Също така бе посочено, че ключови институции като Националната агенция за приходите и Комисията за противодействие на корупцията единствено предоставят не-публични доклади, като добавят допълнително предизвикателство към работата на разследващите журналисти.

**Липса на координация и отчетност:** участниците отбелязаха липсата на ясна и стабилна координация между организациите на гражданското общество, както и ограниченото сътрудничество между тези организации и медиите. Освен това представител на частния сектор изтъкна, че банките и други частни субекти, които са пряко засегнати както от незаконните финансови дейности, така и от рисковете, свързани с включването в сивия списък, следва да бъдат също така включени в дискусиите с организациите на гражданското общество и медиите. Освен това участниците се обединиха около мнението, че освен укрепване на координацията също така важно е да се разработи механизъм за отчетност. Препоръките на FATF и изпълнението им не бива да се приемат просто като точки от списък със задачи, а като инициативи с дълготраен ефект. Ето защо участниците приеха да разработят механизъм за отчетност, който проследява прилагането на нормативните актове, регламенти и обещания.

## Следващи стъпки

По време на кръглата маса бяха идентифицирани не само предизвикателствата, но и се потърсиха начини да се формулира обща стратегия и да се определят стъпките, чрез които организациите на гражданското общество могат да се ангажират с процесите на FATF и да допринасят активно за извеждането на България от сивия списък. Приеха се следните стъпки:

- 1. Създаване на нови форуми:** организациите на гражданското общество се съгласиха да приемат проактивен подход чрез създаването на нови форуми, посветени на борбата с незаконните финансови дейности в България. Тези форуми ще улеснят сътрудничеството между представителите на правителството, частния сектор и неправителствените организации.
- 2. Повишаване на осведомеността:** Организациите на гражданското общество ще се съсредоточат върху улесняването и образоването на отделните сектори (включително публичния и частния) относно FATF/MONEYVAL. Това ще включва изготвянето на материали, специално предназначени за редица сектори (напр. за частния сектор, в който се посочват последиците, ако банките не прилагат правилните процедури). Освен това организациите на гражданското общество ще

инициират диалог с обществото, главно по сложни въпроси като например корупцията и прането на пари, като си сътрудничат с медиите и разследващите журналисти за създаването и разпространението на кратки писмени информационни и видео материали за по-просто представяне на сложните въпроси.

3. **Изграждане на капацитет:** организациите на гражданското общество признаха необходимостта от решителни действия за изграждане на капацитет. Това ще включва организирането на съответните обучения, като например обучение на банките за работа с организации с нестопанска цел или организирането на работни семинари със смесен екип от представители на полицията, националните банки и прокурори. Ще се провеждат също така и информационни събития сред по-широката общност от организации на гражданското общество по теми като прозрачност, отчетност и борба с незаконните финансови потоци. Неразделен елемент от тази дейност ще бъде включването на млади български експерти в чужбина в процеса на изграждане на капацитет и осигуряване на стимули за приноса им или завръщането им в страната.
4. **Разработване на ясна стратегия за действие:** организациите на гражданското общество решиха да консолидират различните препоръки от Европейската комисия, MONEYVAL и GRECO (Група държави срещу корупцията). Въз основа на тези препоръки организациите на гражданското общество ще си сътрудничат с българското правителство и другите свързани с това агенции за изготвянето на единен, ясен план за действие, който очертава задачите, които България следва да предприеме. Разработването на механизми за проследяване е от съществено значение за гарантиране отчетността и ефективното изпълнение на плана за действие.

## ЗА АВТОРА

**Арзу Абасова** е изследовател-анализатор в Центъра за проучвания в областта на финансовите престъпления и сигурността към RUSI в областта на борбата с корупцията.