

## КОРУПЦИЯ И АНТИКОРУПЦИЯ В БЪЛГАРИЯ (2011 – 2012)

Policy Brief No. 35, юни 2012 г.

След период на подобрение (2009 – 2010 г.), през последната година **равнището на административна корупция в страната се повишава**. България остава в групата на държавите – членки на ЕС с висок корупционен риск.

Средномесечният брой на корупционните „сделки“ е около 150 000. През 2011 г. всеки четвърти от контактувалите с администрацията граждани е давал нещо, за да получи услуги от администрацията. Това показва, че корупцията е системен проблем на българското общество, т.е. че тя произтича от недобрата структура и функции на администрацията и противоречивата организация на интересите в обществото. Такъв проблем е невъзможно да бъде решен само чрез контрол и търсене на персонална отговорност (т.е. чрез идентифициране, разследване и наказателно преследване на корумпирани служители и граждани), а чрез дълбоки реформи в администрацията и в организацията на процесите в множество сфери на обществения живот.

Катализатор на подобни реформи например беше членството на страната в ЕС: **след 2007 г. равнището на корупция в бизнес сектора намаля наполовина**, но остана без значителни по-нататъшни изменения в периода 2008 – 2012 г.

**Незасягане на политическата корупция.** Обект на внимание на властите в периода след 2009 г. е преди всичко административната корупция на сред-

### ОСНОВНИ ИЗВОДИ

- След период на подобрение (2009 – 2010 г.), равнището на административната корупция в България отново се повишава през 2011 – 2012 г. Средномесечният брой на корупционните сделки през 2011 г. е около 150 000.
- Корупционният натиск в България е силно зависим от начина на устройство на администрацията и реалната неравнопоставеност на интересите на гражданите и бизнеса в отношенията им с държавата. Трайно подобрение на корупционната ситуация е възможно само чрез мерки, които системно променят обществената среда.
- Мащабите на корупция са такива, че без радикална административна реформа дори многократното увеличение на капацитета и ефективността на правоохранителните органи не би било в състояние да осигури прелом в противодействието както на корупцията в самите правоохранителни органи, така и на корупцията извън тях.
- През последната година намалява корупцията в стопанската сфера. Участието в корупция в бизнес сектора е с най-ниски стойности за последните 12 години. Без да може да се говори за значимо подобрение, се запазват настъпилите принципни положителни промени в средата за правене на бизнес след приемането на България в ЕС.

ните и ниските управленски равнища. Въпреки че политическата корупция до голяма степен предпоставя административната корупция, нерядко възможността да се противодейства на политическата корупция се оценява като неперспективна. Тези две равнища на корупционно поведение обвързват корупционни интереси на различни йерархични нива (купуването на гласове, корупция в правоприлагащите институции, корупция за осигуряване политическо покровителство на различни форми на организирана престъпност). Поради това ограничаването на административната корупция не е възможно, без да се ограничи политическата корупция.

**Въздействие върху медиите.** Антикорупционната роля на медиите, които са основен инструмент за разкриване на опасни случаи на симбиоза между държавно управление и бизнес, е ограничена от икономическата криза, засилваща уязвимостта им от страна на представителите на властта и комерсиализирането на журналистическата професия. В тези условия продължава тенденцията към разширяване на медийните корпорации, в които професионалните стандарти стават жертва на икономически интереси и политически обвързаности. Разследващата журналистика нерядко се ползва като инструмент за разчистване на бизнес и политически сметки. Голяма част от електронните медии и вестниците са собственост или под контрола на олигархични структури. Тези процеси се засилиха както с появата и нарасналото влияние на нови медийни групировки, така и с продажбата на някои медии от техните чуждестранни собственици на български собственици. Отразяването на политически важните събития, включително и на противодействието на корупцията, се използва за търговия с влияние – осигуряване на достъп до обществени поръчки и фондове, толериране на неправомерни бизнес практики и данъчни престъпления.

**Политизация на дейността на държавната администрация и правоохранителните органи.** Администрацията, правоохранителните органи, включително и специалните служби, продължават

да бъдат твърде тясно обвързани и директно контролирани от политическите кабинети. Липсата на нужното пространство за независими действия от страна на полиция, митници, НАП и редица контролни органи, без политическа намеса от страна на министри, политизира наказателния процес и ограничава ефективността в противодействието на корупцията. Поради политизирането на държавната администрация разследванията на случаи на административна корупция в повечето случаи засягат политически интереси, и за да работят по тях разследващите органи се нуждаят от политическа санкция.

**Липса на ефективни реформи в съдебната власт.**

Невъзможността на съдебната система сама да проведе реални реформи се засилва от тактиката за политически удобни назначения и толериране на магистрати, които са склонни към корупционни практики. Принципът на селекция при назначенията не е професионализъм или доказани високи етични стандарти, а избор на политически удобни (и зависими) хора. Продължават да липсват ясни критерии за назначаване в съдебната система и за оценка на ефективността от работата на магистратите.

## Методология на измерване на корупцията

Данните за динамиката на равнището на корупцията, представени в настоящия анализ, са получени чрез поредица от изследвания, известни като *Система за мониторинг на корупцията* (СМК). Системата е разработена от Центъра за изследване на демокрацията и Витоша рисърч и е първа по рода си в постсоциалистическите страни. Тя измерва **реалното** равнище и тенденции в разпространението на корупцията в страната, както и свързаните с тях обществени нагласи, оценки и очаквания.

СМК се прилага от 1998 г. и нейно важно предимство е натрупаният масив от данни за структурата и динамиката на корупционните практики в

България<sup>1</sup>. Това е успешно работеща система, получила признанието на ООН за най-добра национална система за наблюдение на корупцията. Тя има няколко съществени предимства:

- използва разнообразни източници на информация и съчетава количествени и качествени методи за мониторинг и оценка;
- съотносима е с виктимизационния подход на ООН и с изследването Евробарометър на ЕК за измерване на равнището на административна корупция;
- съдържа национално и международно апробирани индикатори за оценка на реалното разпространение на корупцията и обществените нагласи към нея;
- осигурява сравнимост на данните за България с информацията за други европейски страни.

Равнището на участие на гражданите и бизнеса в корупционни сделки и оказаният върху тях корупционен натиск се измерва чрез два корупционни индекса:

1. **Участие в корупционни сделки.** Този индекс се изчислява въз основа на честотата на признатите от гражданите и представителите на бизнеса случаи на неофициално даване на пари, подарък или услуга с цел да бъде решен техен проблем. Той отразява равнището на реалната корупция в страната<sup>2</sup>.
2. **Корупционен натиск.** Конструира се на база честотата на признатите от гражданите и представителите на бизнеса случаи, при които от тях са поискани пари, подарък или услуга с цел да бъде решен техен проблем. Той отразява равнището на потенциалната корупция в страната.

## Равнища на корупция

Наблюдаваните равнища на корупция през последните три години са по-ниски, но не съществено различни от „корупционния фон“, характерен за предходни правителства.

За периода 1998 – 2012 г. СМК регистрира няколко фази в динамиката на участие на населението в корупционни действия:

1. В периода до 2001 г. се наблюдават най-високите равнища на корупция и е налице тенденция към намаление на корупцията.
2. В периода 2001 – 2004 г. се достигат и поддържат най-ниските равнища на корупция (стойност на индекса около 0,4).
3. В периода след 2005 г. отново се наблюдава нарастване на корупцията, като най-високата стойност (0,8) е достигната през 2008 г.
4. След 2009 г. е налице известно намаляване, като стойностите на индекса са в границите 0,4 – 0,5.

## Потенциална корупция (корупционен натиск)

Динамиката на корупционния натиск от страна на държавни служители в периода след 1998 г. следва тенденция, сходна на тенденцията на участието в корупционни действия. Специфичният „корупционен фон“ на всяко правителство, резултат от неговия специфичен стил на управление, остава относително постоянен за целия му мандат. Индексът на корупционен натиск върху населението при правителството на С. Сакскобургготски е с най-ниски стойности (1,0 – 1,1). Най-висок е този индекс при правителството на „тройната коалиция“ (1,5 – 1,7), а при правителството на Б. Борисов се стабилизира на нива 1,1 – 1,3.

<sup>1</sup> По-подробно СМК е описана в: Чисто бъдеще: план за действие срещу корупцията, Център за изследване на демокрацията, София, 1998.

<sup>2</sup> Минималната стойност на двата индекса е нула, когато не са извършвани никакви корупционни сделки и не е оказван никакъв корупционен натиск, а максималната е 10, ако всички взаимодействия на гражданите с администрацията включват корупционен елемент.

Като цяло през 2011 г. толерантността спрямо корупционните практики е сравнително ниска с тенденция към намаляване. Отрицателното отношение обаче не води до намаляване на броя на корупционните практики.

**Всеки четвърти от контактувалите с администрацията е трябвало да „дава нещо“ в замяна на получените от администрацията услуги.**

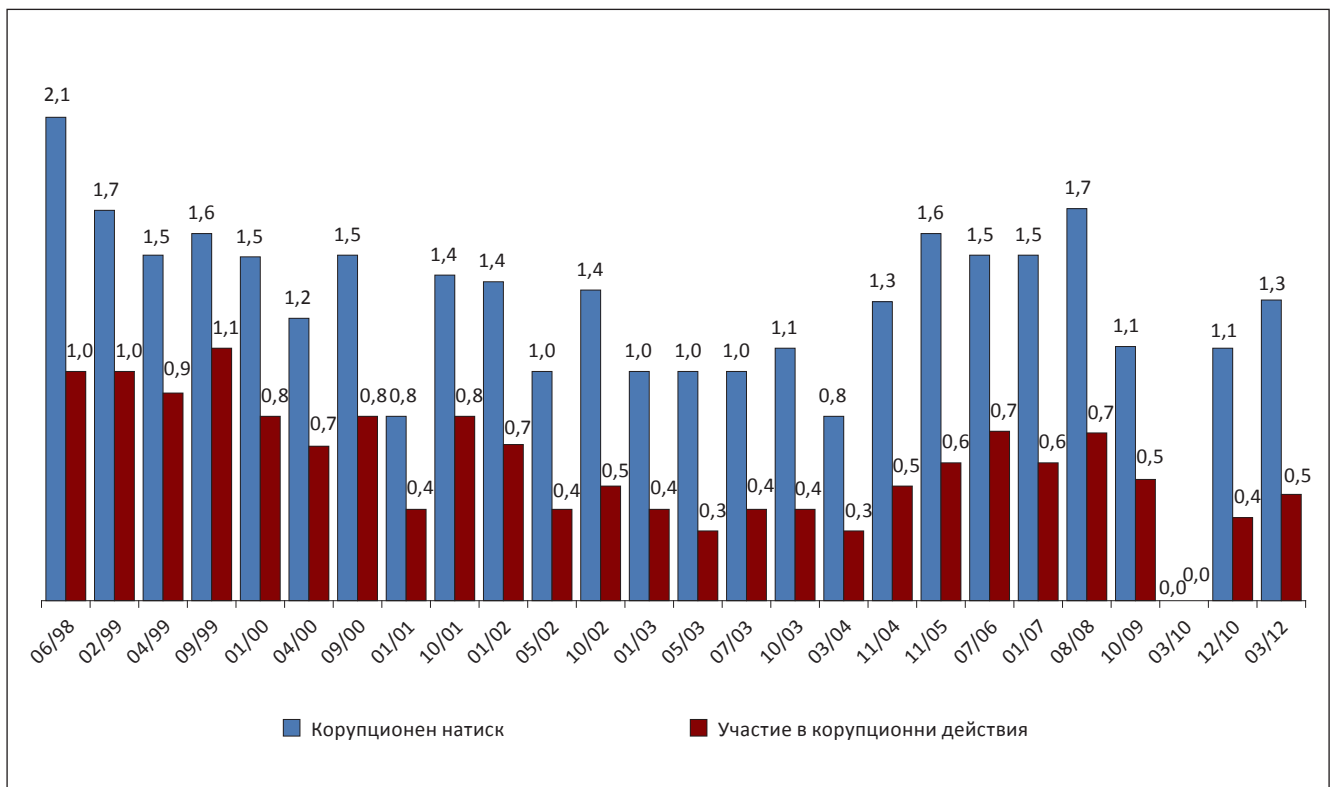
Към месец април 2012 г. броят корупционни сделки средно на месец е около 150 000. През 1998 – 1999 г. средномесечният брой е значително по-висок и се намира в интервала 180 – 200 хиляди. Най-нисък е броят на корупционните сделки в периода юли 2003 г. – март 2004 г., когато той достига около 80 – 90 хиляди месечно. След 2004 г. броят на реално осъществените корупционни сделки отново нараства и през 2008 г. средномесечният брой на корупционни трансакции нараства до 175 – 180 хиляди. За периода 2009 – 2011 г. техният брой е около 140 – 150 хиляди.

**Корупционният натиск от страна на администрацията е основен фактор за осъществяване на корупционните практики.**

В различни периоди около 50 – 70 % от гражданите, на които е поискано „допълнително заплащане“, са дали подкуп. Случаите, в които граждани дават подкуп, без да им е поискан, варират в интервала 2 – 12 % в периода 1998 – 2012 г. Връзката между „искане“ и „даване“ (или търсене и предлагане на подкупи) е статистически силна и значима (Cramer около 0,7, p = 0,000). В този смисъл тезата, че административната корупция в страната се дължи на културни особености, навици, създавани в минали години и пр. е невярна, а динамиката на този показател по-скоро произтича от структурните промени в средата за правене на бизнес.

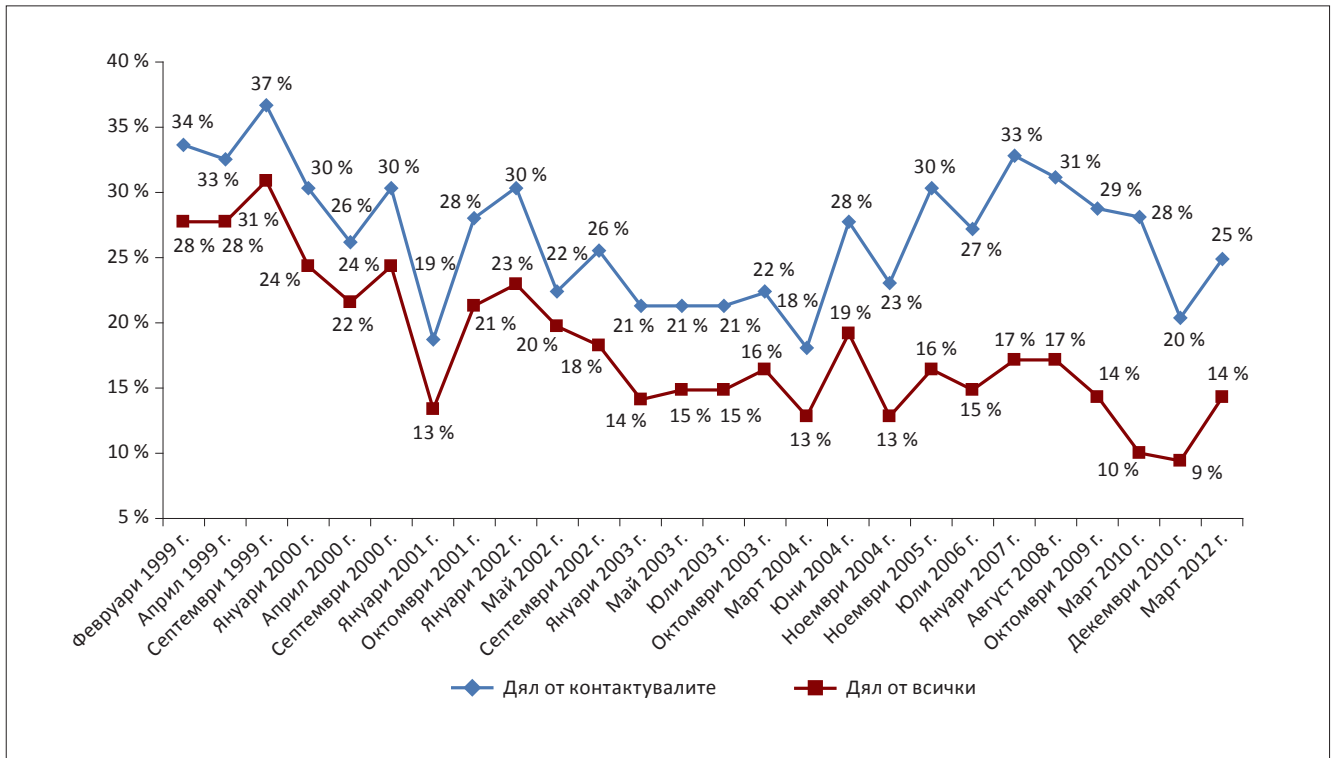
След 2007 г. във формите на корупционно поведение при населението настъпват видими изменения. От една страна е налице тенденция граж-

**Фигура 1. Корупционен натиск и участие в корупционни действия**



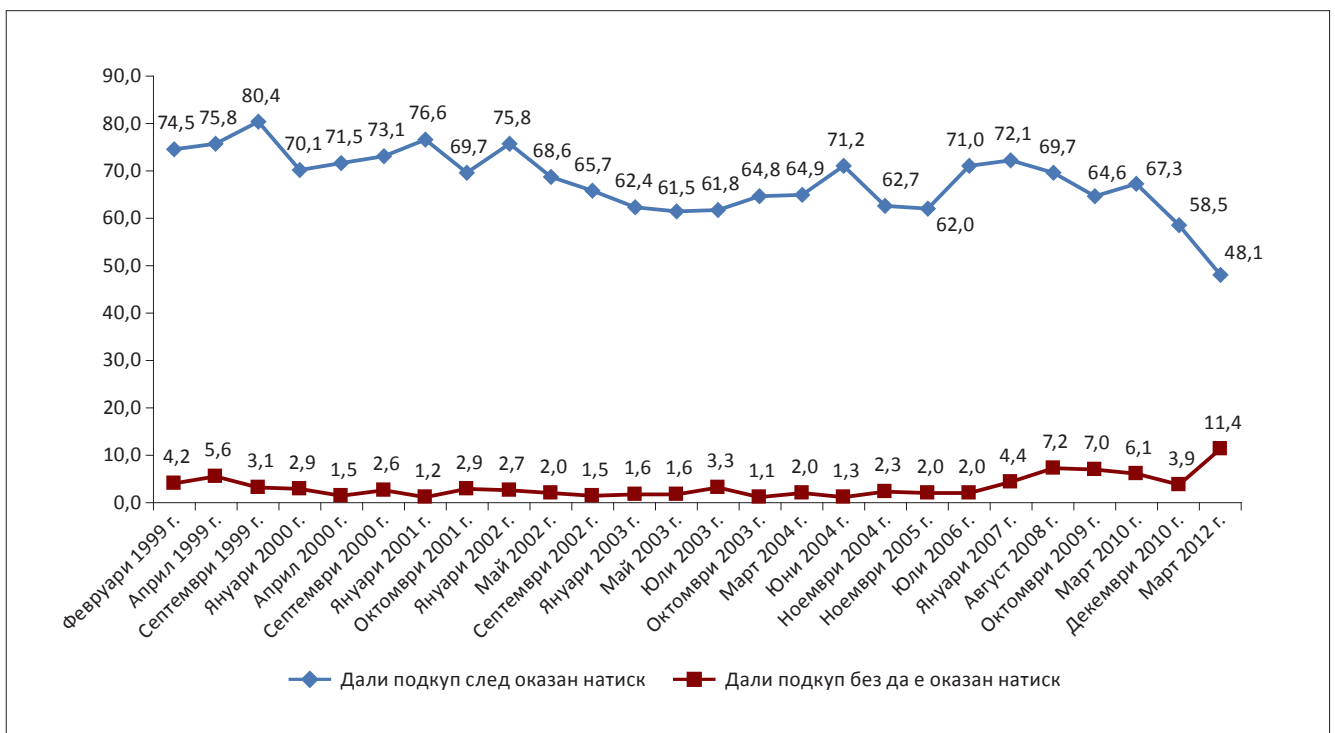
Източник: Система за мониторинг на корупцията, Център за изследване на демокрацията/Витоша рисърч.

**Фигура 2. Участие в корупционни действия през последната година (% от населението и % от контактувалите с администрацията)**



Източник: Система за мониторинг на корупцията, Център за изследване на демокрацията/Витоша ризсърч.

**Фигура 3. Корупционно поведение сред контактувалите с администрацията при наличие и отсъствие на корупционен натиск**



Източник: Система за мониторинг на корупцията, Център за изследване на демокрацията/Витоша ризсърч.

даните все по-малко да се поддават на оказания корупционен натиск: процентът на далите подкуп след „поискване“ спадат от около 70 % на 48 % от гражданите, контактували с администрацията. Едновременно с това се повишава делът на онези контактували с администрацията граждани, които дават, без да им е поискано: от около 4 % през 2007 г. на около 11 % през 2012 г. Т.е. „прокорупционното“ поведение на гражданите се очертава като нов елемент на корупцията в страната. Два противоречиви фактора определят тази еволюция:

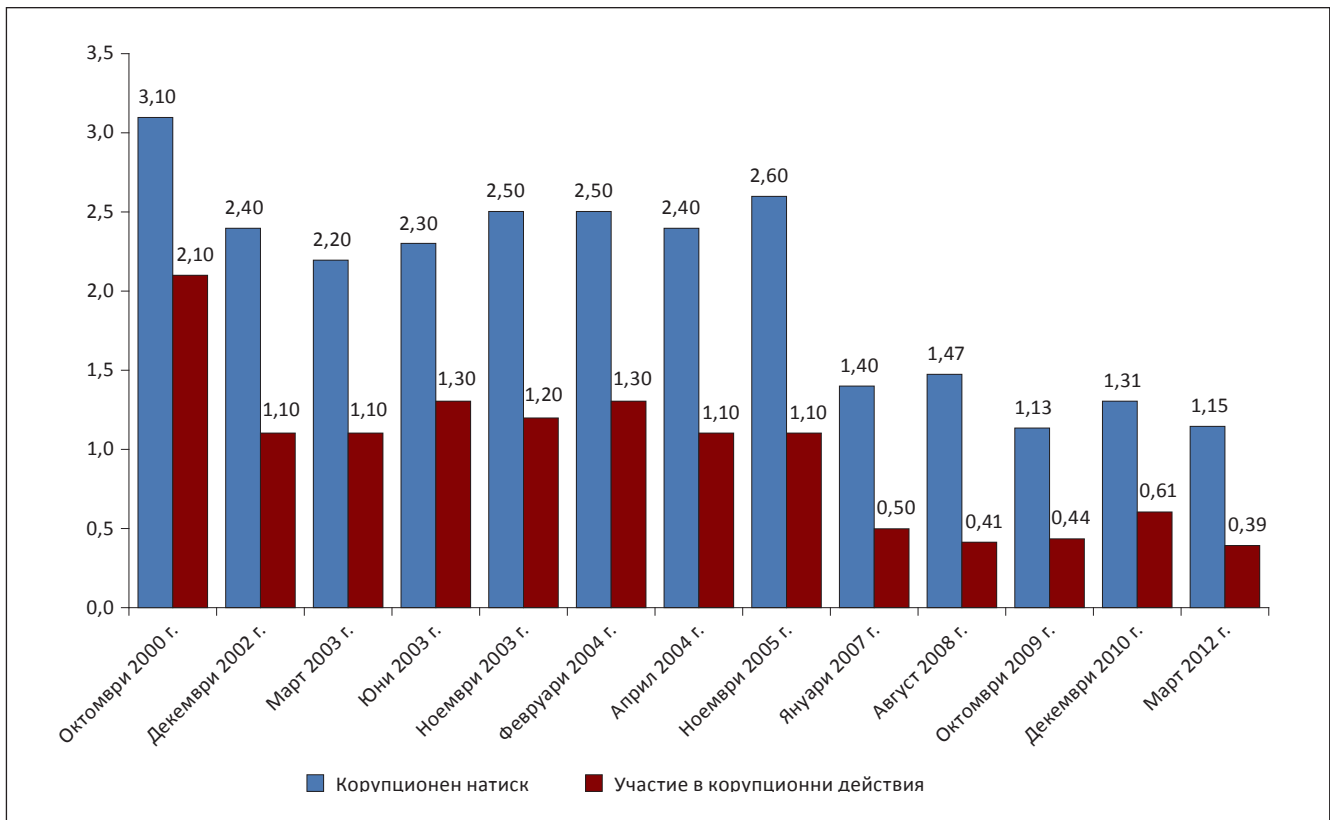
- 1) От една страна, засилената активност и увеличените правомощия и дискреционна власт на контролните институции. **Контролът, особено когато е селективно прилаган**, при други равни условия се оказва **нова форма на корупционен натиск**, която кара множество граждани сами да предлагат подкупи.
- 2) От друга страна, увеличеният контрол и наблюдение върху поведението на ниските рав-

нища на администрацията има своето възпиращо въздействие както върху служителите за оказване на корупционен натиск, така и върху склонността на гражданите да се поддават на този натиск.

**През последните пет години в равнището на корупция (корупционен натиск и участие в корупционни действия) в бизнес сектора не са настъпили съществени изменения.**

Тенденциите при разпространението на реалната и потенциалната корупция в стопанската сфера за периода на осъществяване на наблюдения чрез СМК се характеризират с някои особености в сравнение с тези при българското население. След спада на индексите на реалната корупция в стопанската сфера за периода 2000 – 2003 г., те остават относително постоянни до 2005 г. След 2007 г. стойностите на индексите на реалната корупция намаляват осезаемо – от 1,10 през ноември 2005 г. на 0,41 през август 2008 г. В периода 2009 – 2011 г.

**Фигура 4. Корупционен натиск и участие в корупцията при бизнеса**



Източник: Система за мониторинг на корупцията, Център за изследване на демокрацията/Витоша ризърч.

те остават на качествено непроменено равнище с известно нарастване през кризисната 2010 г. и спад през 2012 г.

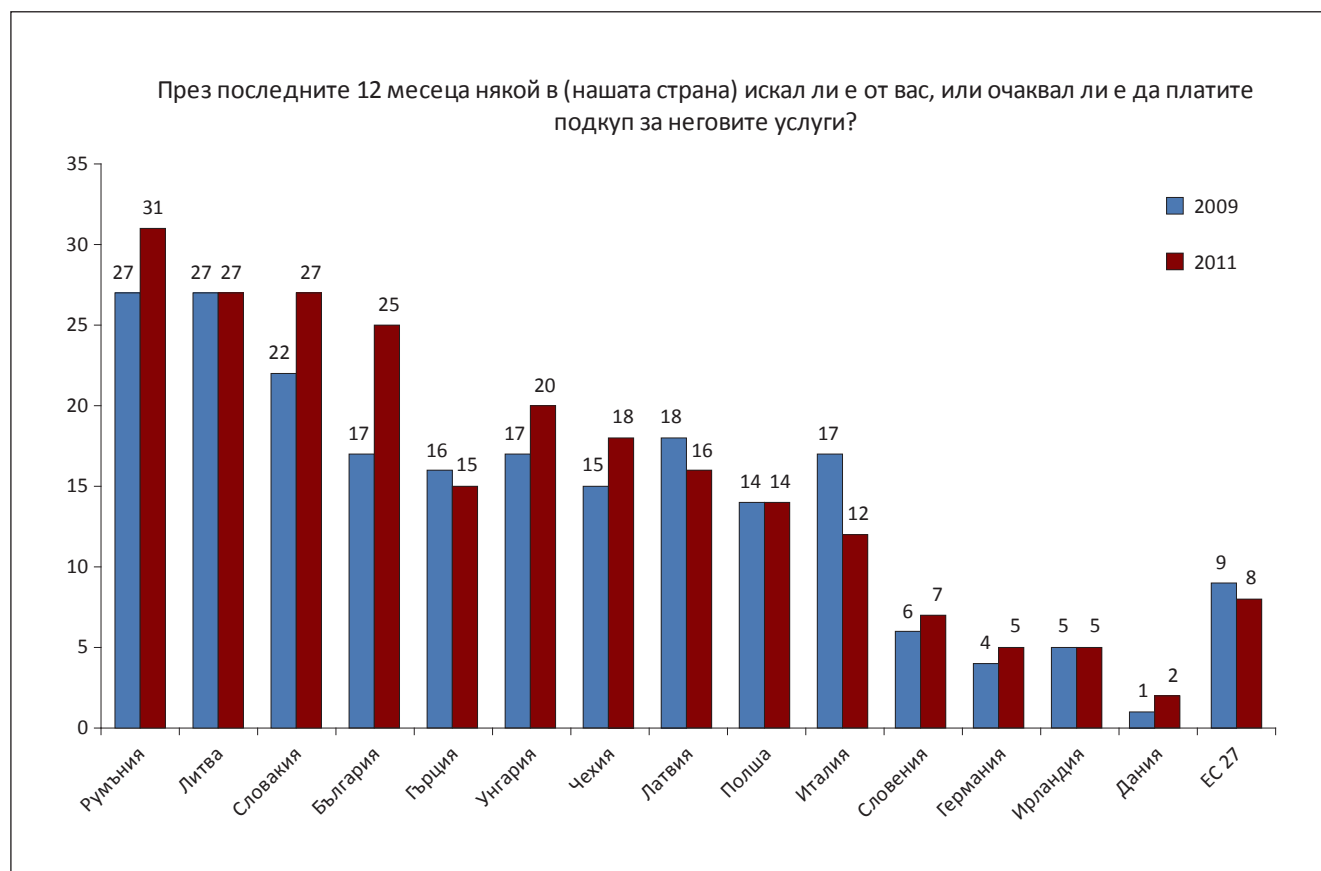
## Корупцията в ЕС: мястото на България

Изследванията Евробарометър (2009 и 2011<sup>3</sup>) на Европейската комисия показват, че:

- През 2011 г. делът на хората, на които е оказан корупционен натиск (искан е подкуп) е **по-висок от средния за ЕС като в сравнение с 2009 г. този дял нараства**. Ситуацията в България като цяло е по-добра в сравнение с Румъния, Литва и Словакия, но е значително по-неблагоприятна в сравнение със страни като Словения, Германия, Ирландия или Дания.

- За разлика от показателите, отразяващи корупционни действия, **субективните представи на гражданите за корупционните практики в периода 2009 – 2011 г. се подобряват**. Равнището на корупцията в България през 2011 г. във всички сфери е по-високо от средното за страните от ЕС. В много сектори (например, митници, съдебна система, полиция, здравеопазване, образование), оценките за разпространението на корупцията са над два пъти по-високи в България от средното равнище за ЕС. Разминаването между субективните представи на гражданите (подобрене) и увеличаването на корупционния натиск (влошаване) означава, че реалният ефект от антикорупционните действия на правителството от последните 2-3 години е в това, че гражданите възприемат по-позитивно една

Фигура 5. Корупционен натиск в Европейския съюз



Източник: Евробарометър 76.1 (септември 2011) и Евробарометър 72.2 (септември 2009).

<sup>3</sup> Виж: Евробарометър 76.1 „Корупция“ (септември 2011) и Евробарометър 72.2 „Нагласи на европейските граждани към корупцията“ (септември 2009).



- непроменена по същество действителност на корупцията.
- По отношение на корупцията сред определени професионални групи, в сравнение с другите страни от ЕС, корупционният натиск от две групи остават далеч над средните за ЕС нива: служители на полицията и в системата на здравеопазването. Изследването Евробарометър показва, че на близо 7 % (без промяна спрямо 2009 г.) от гражданите им е бил поискан<sup>4</sup> подкуп. След България се нареждат Латвия (6 %)

или Литва (6 %). Другата група са **служителите в системата на здравеопазването, където България е държавата с най-голям ръст (7 %) на поисканите подкупи**. В следствие на този ръст, 12 % от гражданите са заявили, че им е бил поискан подкуп. Така България влиза в групата от страни в ЕС, където има значително по-високи нива на корупция в здравеопазването от останалите страни-членки: Литва (15 %), Унгария (13 %), Румъния (17 %), Словакия (13 %).

**Таблица 1. Възприятия по отношение на корупцията в България и в ЕС**

	България		ЕС 27	
	2009	2011	2009	2011
<b>Вие сте лично засегнат от корупцията в ежедневието си?</b>				
Общо „съгласен/на“		45 %		29 %
Общо „несъгласен/на“		48 %		67 %
Не знае		7 %		4 %
<b>Смятате ли, че в България даването и взимането на подкупи и използването на власт за лично облагодетелстване са разпространени сред някои от следните групи:</b>				
Хора, работещи в митниците	87 %	77 %	36 %	31 %
Хора, работещи в съдебната система	82 %	76 %	37 %	32 %
Хора, работещи в полицията	80 %	70 %	39 %	34 %
Хора, работещи в общественото здравеопазване	65 %	63 %	32 %	30 %
Политици на национално ниво	76 %	60 %	57 %	57 %
Държавни служители, издаващи фирмени лицензи, разрешителни и др. под.	61 %	54 %	38 %	33 %
Инспектори	62 %	52 %	39 %	35 %
Хора, работещи в общественото образование	45 %	34 %	19 %	17 %
<b>Усилията на правителството в борбата с корупцията имат резултат</b>				
Общо „съгласен/на“	28 %	29 %	23 %	22 %
Общо „несъгласен/на“	63 %	65 %	71 %	68 %
Не знае	9 %	6 %	6 %	10 %

Източник: Евробарометър 76.1 (септември 2011) и Евробарометър 72.2 (септември 2009).

<sup>4</sup> Отговор на въпроса: „През последните 12 месеца някой искал ли ви е или очаквал ли е да му платите подкуп на неговите услуги?“ (Евробарометър 76.1, стр. 138).



## Противодействие на корупцията

Противодействието на корупцията може да се осъществява по два основни начина:

- 1) **Промяна на средата:** извършване на реформи в начина на действие на правителството, администрацията и организацията на обществените услуги, които да доведат до промяна в структурата на интересите и механизмите, пораждащи корупционни взаимодействия;
- 2) **Контрол върху поведението на администрацията и гражданите:** идентифициране, разкриване и наказване на вече извършени корупционни действия.

Колебливата практика на българските правителства (от края на 1990-те години до днес) се характеризира с поставяне на акцент върху втория аспект на противодействие. Борбата с корупцията се разбира като приоритет в работата на съдебната власт, полицията и други правоохранителни институции. Това не би създавало съществени проблеми на обществото, ако равнището на корупция е ниско и не представлява системен проблем. Корупцията в България обаче отдавна е системен проблем, т.е. широко разпространено явление. **Нейните мащаби надхвърлят многократно възможностите на контролната система на обществото.** Самата контролната система е обект на корупционен натиск. Блокирането на противодействието на корупцията се изразява в опити за корупционно овладяване на контролната система или отделни нейни звена. Това съществено подкопава ефективността в действията на съдебната власт и полицията, тъй като те едновременно се борят както за постигане на висока процесуална ефективност при трудните за разкриване корупционни престъпления, така и за ограничаване на корупцията в собствените си редове.

## Структурни и административни реформи

**Начинът на организация и взаимодействие между администрацията и обществото е фундаментален фактор, оказващ влияние върху равнището на корупция.** Ключово значение за все още очакваната дълбока административна реформа имат няколко принципни положения:

- **Администрацията и правителството не са собственици на държавата, а нейни служители,** които имат за цел да служат на общите интереси на гражданите и публичния интерес, а не да обслужват собствените си интереси.
- Колкото повече са **механизмите, чрез които администрацията контролира и налага ред върху определени обществени процеси,** толкова повече са интересите чиновниците да бъдат корумпирани.
- Основни механизми за контрол върху дейността на администрацията като арбитър и медиатор на частните интереси са не специализираните контролни институции, а прозрачността (публичността) и отчетността в тяхната работа. **Прилагането на тези два принципа превръща цялото общество в контролна система.** Например възможността (чрез системите на електронното правителство) всеки гражданин да има информация кои институции са събирали информация за него е безкрайно по-мощен инструмент за контрол от която и да е специализирана агенция за защита на гражданските права.
- Всеки социален актьор, който се разпорежда с ресурси, носи съответна на тези ресурси отговорност. В това отношение **администрацията трябва да носи пряка отговорност за използваните от нея ресурси** и за начина, по който се намесва в дейността на гражданите и бизнеса. Не е логично например, поредицата държавни органи, контролиращи изпълнението на една обществена поръчка, да дават противоречащи си заключения за крайното изпълнение, като финансовата отговорност от

тези решения да е единствено за изпълнителя на поръчката.

## Реформа в сферата на правосъдието

**Откъслечните реформи в сферата на правосъдието и през 2011 – 2012 г. не доведоха до реална промяна в противодействието на корупцията и организираната престъпност. Макар публично да се декларира политическа воля, властите (съдебна, изпълнителна и законодателна) трудно взаимодействат.**

И след членството на България в ЕС не бе постигнат консенсус между трите власти за основните параметри на съдебната реформа, противодействието на престъпността и корупцията. Не бе постигнато съгласие и между органите на досъдебното и съдебното производство. Вместо това са налице конфликти както между трите власти, така и вътре в системата на съдебната власт.

Налице е споделена отговорност за нерешаването на съществени проблеми като:

- **Усложненото законодателство и процедури**, даващи възможност само на точно определен кръг от лица да са “наясно” с материята; постоянно променящи се закони, в част от които измененията се правят или за да се отчете поредната промяна, или да се облагодетелстват отделни частни интереси в ущърб на публичния, понякога и за да се отворят “вратички” към заобикалянето им, което пък подхранва възможностите за корупционни практики; практиката на бързо приемане на закони без необходимата публичност и предварително обсъждане продължава.
- **Пословичното забавяне на Единната информационна система за противодействие на престъпността** (ЕИСПП), независимо от огромния

размер на вложените финансови средства. Близо петнадесет години изминаха от решението на Парламента за разработване и внедряване на такава система. Продължаващото отлагане на изграждането и пускането в експлоатация на ЕИСПП разкрива липса на политическа воля за подобряване на взаимодействието между институциите, ангажирани с противодействието на престъпността като цяло и на корупцията в частност.

- Липса на надеждна и съпоставима **информация за разкриването, разследването и наказването на престъпления, свързани с корупция**. Съдилищата, прокуратурата и разследващите органи използват различни показатели при събирането на статистически данни и разглеждат като корупционни различен кръг престъпления, което прави невъзможно съпоставянето на данните и затруднява оценката на ефективността на отделните институции и взаимодействието между тях.
- Проблеми в **досъдебната фаза** на наказателните дела, свързани с лошо събиране на доказателства, претрупване с дела, слаба разкриваемост, липса на достатъчен капацитет.

Отчетената дейност на правоохранителните органи в наказателното преследване на корупцията е твърде малка в сравнение с наблюдавания общ средномесечен брой на реализираните в страната през 2011 г. корупционни взаимодействия (около 150 000). За периода януари-септември 2011 г. прокуратурата е внесла едва 164 обвинителни акта за престъпления, свързани с корупция<sup>5</sup>. Наказаните престъпления и лица за даване на подкуп дори бележат спад от 2010 г. към 2011 г.: ако през 2010 г. са постановени осъдителни присъди за 103 престъпления за даване на подкуп, то за 2011 г., само 95 са наказани. **Броят на осъдените лица също намалява от 113 през 2010 г., на 90 за 2011 г.**<sup>6</sup>

<sup>5</sup> Анализ на дейността на териториалните прокуратури по движението, срочността и резултатите на делата от особен обществен интерес за периода м. януари – м. септември 2011 г., Върховна касационна прокуратура, 9.11.2011, <http://www.prb.bg/main/bg/Information/2405/>

<sup>6</sup> „Престъпления, завършили с осъждане, и осъдени лица през първото шестмесечие на 2011 година (предварителни данни)”, НСИ, 14.11.2011, [www.nsi.bg/eventbg.php?n=1131](http://www.nsi.bg/eventbg.php?n=1131); „Престъпления, завършили с осъждане, и осъдени лица през второто шестмесечие на 2011 година (предварителни данни)”, НСИ, 28.05.2012, [www.nsi.bg/eventbg.php?n=1387](http://www.nsi.bg/eventbg.php?n=1387)

**Съдебната власт продължава да се характеризира с пасивност по отношение на вътрешноинституционалната корупция, конфликтите на интереси и други злоупотреби.**

Висшият съдебен съвет реагира с голямо закъснение и неохота и след сериозен обществен натиск на сигналите за корупция в съдебната система. Особено тревожна е липсата на инициативност, организационен и професионален капацитет на прокуратурата в преследването на политическата корупция, вкл. в ключови сектори за националната сигурност и икономика като енергетиката, за които публично бяха изнесени множество факти за ощетяване на бюджета в особено големи размери.

**Липсата на ясна и последователна наказателна политика на държавата подкопава доверието на обществото в съда и полицията, а в по-общ план и в държавността като цяло и в способността на политическото управление да бъде гарант за модерна и правова държава.**

За ниското доверие в професионализма, безпристрастността, независимостта и морала на представителите в органите на досъдебното производство и съда допринасят и следните обстоятелства:

- неефективност при разкриване и доказване на престъпления, извършени от лица, заемащи отговорни длъжности, както и от лица с високо обществено положение и икономически възможности;
- изключително нисък брой на наказани съдии, прокурори, следователи и дознатели, което засилва усещането за безнаказаност;
- проблемите в административното и гражданското съдопроизводство, където се решават по голям брой случаи, засягащи правата на гражданите и техните организации, вкл. бизнеса;
- скандалната, придобила публичност, информация за неправомерно облагодетелстване на близки и роднини на високопоставени магистрати и лично облагодетелстване на държавни служители.

## **Реформа в структурата и начина на функциониране на силите за сигурност (полицията)**

**Антикорупционните усилия на МВР се концентрират основно върху разследване и противодействие на корупцията вътре в системата на МВР.**

Основният ресурс, съсредоточен в разследване на корупция, е в Дирекция „Вътрешна сигурност“ на МВР, където се разследват изключително случаи на корупция в системата на МВР. Близо 90-те души, които работят в тази дирекция са далеч повече от служителите на звеното за борба с корупцията към ГДБОП, където основно се разследват случаи на корупция извън системата на МВР. Резултатите от работата на дирекцията за 2011 г. показват, че усилията в тази посока са по-съществени от всички други разследвания на държавни служители за корупция в страната. Въпреки това:

- Липсват радикални мерки за борба с корупция в полицията. Използването на тестове за интегритет продължава да се разглежда като форма на провокация и не се прилага. Инспекторатът на МВР остава с изключително ограничен капацитет, с по-малко от 10 души, които са пряко отговорни за противодействие на корупцията.
- Противодействието на корупцията в други правоприлагащи органи (НАП, митници) и службите за сигурност (ДАНС, НСО, НРС) остава с много по-ограничен капацитет от противодействието в МВР, като основно се разчита на ГДБОП, чийто отдел за борба с корупцията няма необходимия информационен достъп и агентурен апарат за работа в тези служби. Инспекторатът на Министерството на финансите остава без съществени правомощия за противодействие на корупцията в Агенция Митници или НАП.

**Политизацията на държавния апарат ограничава обхвата на разследванията, тъй като в много случаи дори държавни служители на средно ниво са политически назначения.**

Прекомерният политически контрол на МВР върху полицейските служби ограничава възможността да се разследват сериозно високопоставени държавни служители. За такива разследвания практически е нужна политическа санкция. В резултат основните разследвания са съсредоточени върху държавни и общински служители на ниски нива и магистрати без политически гръб. Незасегнати остават високите нива на корупция в съдебната власт и тези в държавната администрация.

Паралелното разследване на използване на корупция, което да съпътства разследване на предикатното престъпление (напр. при организираната престъпност) остава рядкост – както поради липса на човешки ресурс, така и на стратегическо (и по същество – политическо) решение за такива разследвания. Разследвания за пране на пари и конфискация на имущество, които да съпътстват разследванията за корупция, също са рядкост.

Липсата на капацитет за разкриване на сложни икономически и финансови престъпления създава и ограничения в разследването на по-сложни корупционни практики. Със създаването на данъчна полиция, капацитетът за разследване на корупция се повишава значително.

**Все още не е намерена адекватна стратегия за противодействие на корупционните схеми и механизми, използвани от организираните престъпни групи в България.**

Корупционните механизми и схеми, които използва организираната престъпност в България, не са по-различни от тези в други европейски държави. В ЕС отделните страни отчитат различни равнища на корупционна активност на престъпните структури. В Испания е установено, че 17 % от престъпните групи използват корупцията като метод за влияние. В Белгия за 23 % от престъпните групи се знае, че използват някаква форма на влияние, като най-засегнати са частният сектор, полицията и митниците<sup>7</sup>. В България по

съществуващи данни около 45 % от групите използват някаква форма на корупционно влияние. Въпреки това, дори и по т.нар. „знакови дела“ за организираната престъпност, използването на корупция не се разследва.

Оценката на заплахите от организирана престъпност през 2010 – 2011 г. очертава и някои положителни тенденции по отношение на противодействието на корупцията, свързана с организираната престъпност. Така например, **при наркопазара е налице ограничаване на корупционното влияние**, поради разпадането на йерархичните структури и контролът върху определени територии (в предишни години териториалното разпределение на наркопазара на места в страната се свързваше с корупция в полицейските структури). Подобна тенденция се наблюдава и при пазара на секс услуги, където нарасналото използване на интернет за намиране на клиенти намалява контактите с редови полицаи и патрули, а с това и корупционния натиск върху тях.

Скокът при продажбите на нелегални тютюневи изделия, от друга страна, е свидетелство за появата на нова област, където организираната престъпност използва много интензивно корупционни инструменти.

Много сериозна заплахата от страна на организираната престъпност е **корупционното влияние върху политически партии**, което е най-силно изразено на местно политическо равнище. В някои общини криминално проявени лидери или са създали свои партии, или са успели да влязат в местни структури на политически партии и да станат членове на местни общински съвети. Заеманите длъжности се използват за търговия с влияние, за оказване на натиск върху местните структури на правоприлагащите органи и съдебната власт, както и за манипулиране на обществени поръчки. Особена заплахата в този аспект са олигархичните структури, които оказват влияние не само върху местната власт, но успяват да въздействат и вър-

<sup>7</sup> Вж. Оценка на заплахите от тежката и организираната престъпност, Център за изследване на демокрацията, София, 2012.

ху отделни депутати в Народното събрание. Това се дължи на политическото и икономическото им влияние на местно равнище, както и на обвързаността на някои сектори на икономиката с нелегални пазари и престъпни схеми (търговия с дървесина и скрап, с акцизни стоки, енергетика).

## Ролята на контролните институции

**Съсредоточаването на усилията върху контролния аспект (правоохранителните органи)** на противодействието на корупцията започва да се превръща в затормозяващ фактор по отношение на стопанския процес и гражданския оборот. Повишаването на активността на различните звена на **контролната система** (Национална агенция за приходите, Агенция Митници, Агенция по заетостта, Дирекция Национален строителен контрол, Държавна финансова инспекция, Агенцията по храните, Агенцията за лекарствен контрол) по прилагане на законодателството и ограничаване на злоупотребите, макар и ефективно в началото на кризата, все повече се изразжда в **административен произвол върху гражданите и бизнеса**, поради липсата на прозрачност и отчетност в дейността на администрацията.

Необходимо е силно ограничените количествено и качествено финансови и човешки ресурси на тези звена да се насочат приоритетно към противодействие на политическата корупция – т.е. към най-високите етажи на властта и срастването им с местни или национални олигархични мрежи. Същевременно, намаляването на корупционния натиск в дългосрочен период трябва да се търси чрез пренасочване на усилията на администрацията от контрол и наказание към предоставяне на услуги на гражданите и бизнеса. Само по този начин могат да се създадат позитивни стимули за доброволно съобразяване със законовите правила.

## Противодействие на корупцията на високите етажи на властта

Основно предизвикателство пред антикорупционната политика на България остава практическа-

та безнаказаност на корупцията по най-високите етажи на властта. Липсата на нови и напредък по всички започнали дела срещу представители на политическата класа, на практика направи България една от малкото, ако не и единствената страна в Европа без съдебни разкрития за политическа корупция.

Остават без отговор знакови случаи по обществени обвинения за срастване на държавната власт с частни интереси на най-високо политическо равнище. Разследванията остават ограничени, а засилените мерки за контрол засягат предимно населението и малкия и среден бизнес. Липсват системни усилия за разследване на бизнес корупцията на “белите якички”, свързана с политическите мрежи за влияние. В делата за организирани престъпни групи и конфликти на интереси на политическо равнище не се разследват значително по-трудните за доказване корупционни престъпления.

Няма признаци за подобрение на високата степен на **корупция при обществените поръчки**, вкл. по отношение на средствата от фондовете на ЕС. Обществените поръчки остават най-силният инструмент на политическата корупция. Кризата задълбочи конкуренцията между фирмите за държавни договори и даде сериозен допълнителен лост на политиките и администрацията за извличане на корупционна рента.

Натискът от Европейската комисия за въвеждане на допълнителни контролни механизми за предотвратяване на злоупотреби засили “преговорната позиция” на администрацията с политическите кабинети и увеличи административната тежест върху гражданите и бизнеса. Така при обществените поръчки се запазва своеобразния административно-политически пазар за разпределение на корупционни облаги. Намаляването на наличния обществен ресурс, в следствие на кризата, доведе до пренасочване на този пазар от националните средства към средствата от ЕС. Въпреки че броят на обществените поръчки продължава да се увеличава, абсолютният им размер и свързаните с него възможности за корупционни плащания спадна.

Таблица 2. Обществени поръчки в България (2008 – 2011 г.)

Обем/Година	2008	2009	2010	2011
Обем (хил. лв.)	6 493 353	9 282 624	3 544 644	5 114 851
Брой	18 549	15 192	15 692	17 467
Средна стойност на поръчката (хил. лв.)	350	611	226	293

Източник: Агенция по обществени поръчки<sup>8</sup>.

**Прекомерната формализация на процеса на управление на обществените поръчки улеснява политическата корупция.** Множеството изисквания и последващи одити създават непрозрачна среда, лишена от възможност за независим надзор и повишават желанието от страна на изпълнителите за преминаване през мрежата от изисквания чрез политическо решение. Сравнението между изискваните документи между поръчки със сравними размери в София и Брюксел показва, че административната тежест в България е около 4 пъти по-висока, което сериозно увеличава възможностите и риска от корупция. В това отношение са необходими системни усилия за облекчаване на процедурите по кандидатстване и повишаване на прозрачността при обществените поръчки. Една стъпка в тази насока е въвеждането на правила за публикуване в регистър на всички договори за обществени поръчки с техните конкретни параме-

три. Изключително сериозно остава положението и по отношение прозрачността на субсидиите в селското стопанство и земеделието.

Ключови сектори за подобряване на противодействието на корупцията при обществените поръчки със съществени потенциални позитивни последици са енергетиката и здравеопазването. В **здравеопазването** все още липсва адекватен анализ на въведените промени при децентрализацията на възлагането на обществени поръчки. В **енергетиката** съществуват съществени възможности за подобряване на прозрачността при вноса, преноса и транзита на газ, както и в управлението на държавните дружества и възлагането на големи обществени поръчки – над 5 милиона лева. Остават неясни принципите за управление на свободния паричен ресурс на държавните енергийни фирми.

<sup>8</sup> Включени са само поръчките, деноминирани в български лева.



## **Публикации на Центъра за изследване на демокрацията**

**Оценка на заплахите от тежката и организираната престъпност 2010 – 2011, С., 2012.**

ISBN: 978-954-477-186-7

**Противодействие на организираната престъпност в България: оценка на правната рамка, С., 2012.**

ISBN: 978-954-477-184-3

**Динамика на скритата икономика в България по време на криза, С., 2011.**

ISBN: 978-954-477-182-9

**Общественото доверие в правосъдието – инструмент за оценка и развитие на наказателната политика, С., 2011.**

ISBN: 978-954-477-179-9

**Антимафия: италианският опит в борбата срещу организираната престъпност, С., 2011.**

ISBN: 978-954-477-178-2

**Динамика на конвенционалната престъпност в България 2000 – 2010 г., С., 2011.**

ISBN: 978-954-477-176-8

**Управлението на зелената енергетика в България: на кръстопът, С., 2011.**

ISBN: 978-954-477-175-1

**Пенитенциарната политика и система в Република България, С., 2011.**

ISBN: 978-954-477-170-6

**Енергетика и добро управление: тенденции и политики, С., 2011.**

ISBN 978-954-477-166-9

**Гражданското общество в България: тенденции и рискове, С., 2010.**

ISBN: 978-954-477-165-2

**Оценка на заплахите от организирана престъпност: методологически проблеми и световен опит, С., 2010.**

ISBN: 978-954-477-163-8

**Мониторинг и оценка на публични политики и програми, С., 2009.**

ISBN: 978-954-477-160-7

**Конвенционалната престъпност в България: равнища и тенденции, С., 2009.**

ISBN: 978-954-477-161-4

**Полицията в модерното общество: необходимата реформа в България, С., 2009.**

ISBN: 978-954-477-159-1



**Престъпление без наказание: противодействие на корупцията и организираната престъпност в България, С., 2009.**

ISBN: 978-954-477-157-7

**Организираната престъпност в България: пазари и тенденции, С., 2007.**

ISBN 978-954-477-151-5

**Укрепване на правосъдието и правоприлагането в граничните райони, С., 2007.**

ISBN: 978-954-477-152-2

**Корупцията в здравеопазването в България, С., 2007.**

ISBN: 978-954-477-153-9

**Корупцията при обществените поръчки: Рискове и противодействие, С., 2006.**

ISBN-987-954-477-148-5

**Антикорупционните реформи в България: основни резултати и рискове, С., 2007.**

ISBN: 978-954-477-145-4

**Полицейски проверки и използване на етнически профили в България, С., 2006.**

ISBN-10 954-477-141-7

ISBN-13 978-954-477-141-6

**Тенденции на престъпността в България 2000 – 2005, С., 2006.**

ISBN-10: 954-477-139-5

ISBN-13: 978-954-477-139-3

**Антикорупционните реформи в България на прага на членството в Европейския съюз, С., 2006.**

ISBN-10: 954-477-137-9

ISBN-13: 978-954-477-137-9

**Здравният омбудсман – добри практики и перспективи за България, С., 2006.**

ISBN-10: 954-477-136-0

ISBN-13: 978-954-477-136-2

**Съдебната реформа: прокуратурата и разследващите органи в контекста на членството в Европейския съюз, С., 2005.**

ISBN: 954-477-133-6

**Корупцията при данъчното облагане: предизвикателства пред данъчната политика и администрация, С., 2005.**

ISBN: 954-477-131-X

**Институцията омбудсман в България, С., 2005.**

ISBN: 954-477-130-1