

Стратегия и План за действие на SELDI

За добро управление и антикорупция
в Югоизточна Европа

Инструмент за предприсъединителна
помощ на Европейския съюз

Стратегия и План за действие на SELDI

**За добро управление и противодействие
на корупцията в Югоизточна Европа**

Стратегия и План за действие на SELDI определя мисията и целите и очертава конкретните действия на Инициативата за развитие и почтеност в Югоизточна Европа (SELDI) до края на 2016 г. SELDI е отворена мрежа от неправителствени организации, която се стреми към постоянно разширяване и привличане на нови участници, които да допринасят за постигане на целите на коалицията, да обменят опит и да подкрепят доброто управление и антикорупционните мерки в Югоизточна Европа.

140 заинтересовани страни в борбата с корупцията (граждански организации, политици, международни организации, изследователи и журналисти от 9 страни) участваха в обсъжданията и дадоха ценни препоръки за подобряването на *Стратегия и План за действие на SELDI*.

Учредители на коалицията SELDI:

Албански център за икономически изследвания (ACER), Албания
Център за демократичен преход (CDT), Черна гора
Център за разследваща журналистика (CIN), Босна и Херцеговина
Център за либералнодемократични изследвания (CLDS), Сърбия
Център за изследване на демокрацията (CSD), България
Форум за гражданско действие FORCA, Пожега, Сърбия
House of Europe (HoE), Албания
Институт „Алтернатива“ (IA), Черна гора
Институт за демокрация “Societas Civilis”, Скопие (IDSCS), Република Македония
Институт RIINVEST, Косово
Косовски правен институт (KLI), Косово
Македонски център за международно сътрудничество (MCIC), Република Македония
Охридски институт за икономически стратегии и международни отношения, Република Македония
Партньорство за социално развитие (PSD), Хърватия
Секретариат на Регионалната инициатива за борба с корупцията (RAI), Босна и Херцеговина
Syri i Vizionit, Косово
Турска фондация за икономически и социални изследвания (TESEV), Турция

ISBN: 978-954-477-203-1

2013, Инициатива за развитие и почтеност в Югоизточна Европа (SELDI)

© (cc) (i) (s) (e) Криейтив Комънс Лиценз

Признание – Некомерсиално – Без производни 3.0 Нелокализиран

Център за изследване на демокрацията
София 1113, ул. „Александър Жендов“ №5
тел.: (+359 2) 971 3000, факс: (+359 2) 971 2233
csd@online.bg, www.csd.bg



Този документ е изготвен с финансовата подкрепа на Европейския съюз. Отговорност за съдържанието му носи единствено инициативата SELDI и в никакъв случай не може да се счита, че той отразява вижданията на Европейския съюз.

СЪДЪРЖАНИЕ

1. Въведение.....	5
2. Стратегия на мрежата „Инициатива за развитие и почтеност в Югоизточна Европа“ (SELDI)	7
3. Мисия	8
4. Цели	8
5. Инструменти.....	9
6. Дейности	10
7. Организационен опит и знание	13
8. Управление на SELDI	16
9. Синергии с други европейски и международни инициативи	18
10. Очаквани резултати и въздействие	19
11. Устойчивост	20
Приложение 1. Учредители на коалицията SELDI.....	22
Приложение 2. Система за мониторинг на корупцията	25

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Корупцията е един от най-сериозните проблеми в Югоизточна Европа. Според Службата на ООН по наркотиците и престъпността (СНПООН) корупцията е особено обезпокоително явление за страните в Западните Балкани заради пагубното ѝ влияние върху социалното и икономическото им развитие. За 2010 г. средно един от шест жители на региона е бил пряк или косвен участник в подкупването на длъжностно лице¹.

Според Индекса за възприятие на корупцията за 2012 г.² на Трансперънси интернешънъл Албания регистрира най-високото ниво на корупция в публичния сектор сред страните от Югоизточна Европа. Тя заема 113-о място от 176 страни, следвана от Косово (съгласно Резолюция 1244/99 на Съвета за сигурност на ООН) – на 105-о, Сърбия – на 80-о, България и Черна гора, дележащи 75-о място, и Босна и Херцеговина – 72-ро. С 54-ото си място Турция се позиционира най-добре в региона, но резултатът ѝ все пак показва, че гражданите възприемат страната по-скоро като „корумпирана“, отколкото като „чиста“. Държавите от региона са изправени пред общи проблеми. Повечето от тях са изготвили правителствени стратегии и са създали институции за борба с корупцията, но прилагането им на практика остава слабо³. Анализът на докладите на Европейската комисия (ЕК) за напредъка на държавите в района в процеса на приобщаване и разширяване отличава следните **общи проблеми в борбата с корупцията в Югоизточна Европа:**

- законодателството, регулиращо финансирането на партиите, или липсва, или не е ефективно (8 страни);
- незадоволително или проблемно сътрудничество и координация между институциите (6);
- нисък капацитет на разследващите органи и слаба прокуратура (6);
- слабо и зле прилагано законодателство в областта на обществените поръчки (6);
- нисък административен капацитет на институциите, отговорни за контрола на публичните финанси (5);
- проточени или отлагани съдебни процеси, малко повдигнати обвинения, противоречиви или неудовлетворителни присъди (5);
- слаби механизми за мониторинг на антикорупционните политики (5) и т.н.

¹ UNODC, 2011, *Corruption in the Western Balkans: Bribery as Experienced by the Population*, Vienna.

² Transparency International, 2012, *Corruption Perception Index*.

³ Stefanov, R., D. Hristov, *Corruption in South East Europe*, глава 4, в *Handbook of Doing Business in South East Europe*, Sternad, D. and T. Doering (eds.), Palgrave Macmillan, 2012. Номерата в скобите отразяват броя страни, в които Европейската комисия е подчертала съответния въпрос като проблем. Общият брой на прегледаните страни е 9.

Корупцията е отрицание на върховенството на закона и доброто управление и пречка за ефективното прилагане на законодателството и ефективното функциониране на обществените институции. Гражданският сектор в региона трябва да намери обща платформа с държавните институции и да работи съвместно с тях за предотвратяването ѝ. Ограничаването на корупцията изисква не само адекватни мерки за укрепване на институциите, но и създаване на социални предпоставки за налагане на върховенството на закона. Това е трудна задача за неправителствените организации в регион с ограничени публични финанси и инициативи и капацитет на частния сектор. **Гражданският сектор е изправен пред следните проблеми, свързани с развитието му, общи за целия район:**

- недостатъчен човешки ресурс;
- финансова слабост;
- лошо управление и стратегическо планиране;
- липса на информация за националните политики;
- слаб аналитичен капацитет;
- слаба обществена и електорална подкрепа;
- неефективни и неустойчиви мрежи⁴.

Съществуват много възможности за обмен на знания и опит в сферата на доброто управление и борбата с корупцията между държавите в региона. **Инициативата за развитие и почтеност в Югоизточна Европа (SELDI)** обединява водещите неправителствени организации в региона, за да допринесат за надграждането на вече съществуващи възможности и за създаването на нови с цел подобряване на управлението и мерките за борба с корупцията в региона.

Перспективите за присъединяване към Европейския съюз създадоха благоприятна политическа рамка за борба с корупцията в Югоизточна Европа. Подпомогнати от международната общност и най-вече от Европейската комисия и други европейски институции, държавите от Западните Балкани и Турция предприеха редица мерки за справяне с явлението.

Множество инициативи за противодействие на корупцията и добро управление бяха подкрепени от Европейската комисия, както и от СНПООН, Програмата за развитие на ООН (ПРООН), Световната банка, Американската агенция за международно развитие (ААМР), Централноевропейската инициатива (ЦЕИ), Регионалната антикорупционна инициатива (РАИ) и т.н. Общият извод от тези дейности е, че международният натиск и финансиране трябва да бъдат придружени от динамични платформи от местни неправителствени организации, способни да следят непрекъснато ситуацията, да насочват вниманието на обществото към наболели въпроси, да черпят опит от регионални сътрудници и да работят съвместно с правителствени, неправителствени и международни партньори по специфични проблеми.

⁴ Sterland, B., G. Rizova, 2010, *Civil Society Organisations' Capacities in the Western Balkans and Turkey: A Comparative Summary of the Eight Country CSO Needs Assessment*, TACSO, October 2010.

ФИГУРА 1. ЧЕСТО СРЕЩАНИ СЛАБОСТИ, СВЪРЗАНИ С КОРУПЦИЯТА, В ЮГОИЗТОЧНА ЕВРОПА

Приватизационни сделки, довели до корупция

Трудности при привличане на чуждестранни инвестиции

Подходяща среда за съществуване на организирани престъпни групи

Сива икономика в големи размери

Високи нива на безработица, подсилени от световната икономическа криза

Документът *Стратегия и План за действие* цели да изгради такава платформа, като стъпва върху досегашните усилия и резултати от Инициативата за правно развитие в Югоизточна Европа 2001 – 2002 г. и взема предвид усилията за преобразуване на Пакта за стабилност в Югоизточна Европа в Съвета за регионално сътрудничество и произлизащата от него Регионална антикорупционна инициатива за Югоизточна Европа. Предложената стратегия ще се възползва и от повишеното през последното десетилетие внимание към антикорупционните мерки в

Стратегията за разширяване на ЕС и в самия Европейски съюз. През 2007 г. за първи път в историята си Европейската комисия въведе следприсъединителен механизъм за мониторинг на напредъка в борбата с корупцията в България и Румъния – Механизъм за сътрудничество и проверка. Глави 23 „Съдебна система и основни права“ и 24 „Правосъдие, свобода и сигурност“ се превърнаха в съществена част от преговорите на Хърватия с ЕС и ще продължат да бъдат основен фокус в бъдещи преговори за присъединяване. Борбата с корупцията е сред ключовите предизвикателства в стратегиите за разширяване на ЕС за 2011, 2012 и 2013 г.⁵ През 2011 г. Европейската комисия публикува амбициозно комюнике на тема *Борба с корупцията в ЕС*, което предвижда въвеждането на механизъм за периодична оценка на усилията в борбата с корупцията на държавите членки – така нареченият *Антикорупционен доклад на ЕС*⁶. Първият доклад предстои да излезе през 2013 г.

2. СТРАТЕГИЯ НА МРЕЖАТА „ИНИЦИАТИВА ЗА РАЗВИТИЕ И ПОЧТЕНОСТ В ЮГОИЗТОЧНА ЕВРОПА“ (SELDI)

Стратегия и План за действие на SELDI определя мисията и целите на коалицията SELDI до края на 2016 г. Представят се конкретните дейности на антикорупционната мрежа за следващите две години до края на 2014 г. Документът ще бъде обновен при необходимост през втората половина на 2014 г. SELDI е отворена инициатива, която

⁵ European Commission, 2011, *Enlargement Strategy and Main Challenges 2011 – 2012*, COM(2011) 666 final, Brussels, 12.10.2011 and European Commission, 2012, *Enlargement Strategy and Main Challenges 2012 – 2013*, COM (2012), 600 final.

⁶ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee *Fighting Corruption in the EU*, COM/2011/0308 final.

се стреми към постоянно разширяване и привличане на граждански организации, участници в изготвянето на политики, и други заинтересовани страни, които да допринасят за постигане на целите ѝ, да обменят опит и да подкрепят антикорупционните мерки в региона.

Учредители на коалицията SELDI са 17 неправителствени организации от 9 страни в региона:

1. Център за изследване на демокрацията (CSD), България – координатор.
2. Албански център за икономически изследвания (ACER), Албания.
3. House of Europe (HoE), Албания.
4. Център за разследваща журналистика (CIN), Босна и Херцеговина.
5. Партньорство за социално развитие (PSD), Хърватия.
6. Институт RIINVEST, Косово.
7. Syri i Vizionit, Косово.
8. Македонски център за международно сътрудничество (MCIC), Република Македония.
9. Институт за демокрация „Societas Civilis“, Скопие (IDSCS), Република Македония.
10. Охридски институт за икономически стратегии и международни отношения, Република Македония.
11. Център за демократичен преход (CDT), Черна гора.
12. Институт „Алтернатива“ (IA), Черна гора.
13. Център за либералнодемократични изследвания (CLDS), Сърбия.
14. Форум за гражданско действие FORCA, Пожега, Сърбия.
15. Турска фондация за икономически и социални изследвания (TESEV), Турция.
16. Секретариат на Регионалната инициатива за борба с корупцията (RAI), Босна и Херцеговина.
17. Косовски правен институт (KLI), Косово.

3. МИСИЯ

Мисията на Инициативата за развитие и почтеност в Югоизточна Европа е да усилва капацитета на гражданския сектор в Югоизточна Европа и Турция за сътрудничество, мониторинг и въздействие върху доброто управление и корупцията чрез публично-частни партньорства.

4. ЦЕЛИ

Стратегия и План за действие на SELDI цели да послужи като модел за коалицията от граждански организации, но и като ценностна заявка, която да привлича нови партньори и да информира и мотивира други заинтересовани страни. *Планът за действие* се стреми да за-

сили легитимността на обединението и ще подобри прозрачността и отчетността му. Той поставя акцент върху подобряването на средата за действия на гражданското общество и диалог между държавата и гражданското общество на регионално и национално равнище, в която гражданските организации и други заинтересовани страни ще се съгласят да действат съвместно.

Специфичните цели на *Стратегията и Плана за действие* са:

- да се изгради **коалиция** от единомислещи граждански организации за добро управление и борба с корупцията в Югоизточна Европа;
- да се подсилят **капацитетът, знанието и ангажираността** на гражданските организации да предоставят анализи, мониторинг и съдействие в изготвянето на политики; мерки и реформи, свързани с доброто управление и борбата с корупцията; да засилят съдействието и разбирателството между гражданските организации отвъд регионалното и националното равнище;
- да се насърчава **диалогът между държавата и гражданското общество** и да се подобрява средата за действия на гражданското общество на регионално и национално равнище;
- да допринесат за повишена **международна гражданска подкрепа** за мерките за добро управление и борбата с корупцията, както и за повишено гражданско участие в изготвянето на мерките в региона;
- да подпомогнат гражданските организации да подобрят **собствената си легитимност**, прозрачност и отчетност.

5. ИНСТРУМЕНТИ

Документът *Стратегия и План за действие* има три основни стълба:

- **Институционално изграждане:** създаване на коалиция от граждански организации чрез разработване и утвърждаване на настоящия документ и на структури за управление на коалицията – Управителен комитет и Международен консултативен съвет. Взаимодействието между членовете на коалицията ще се осъществява чрез:
 - участие в събития на SELDI;
 - консултации по основните резултати, целящи застъпничество – национални и регионални антикорупционни доклади; и
 - постигане на широк отзвук, включително чрез интернет и медиите.
- **Мониторинг:** прилагане на *Системата за мониторинг на корупцията* (СМК) на всеки две години. СМК е проектирана и разработена от Центъра за изследване на демокрацията. Тя е първата по рода си в постсоциалистическите страни, като съчетава значителни изследователски ресурси и мощен антикорупционен потенциал. Целта на СМК е да измерва нивото на корупцията в отделните

страни, както и да идентифицира свързани с корупцията обществени възприятия, мнения и очаквания. За пръв път *Системата за мониторинг* на корупцията е използвана през 1998 г. и една от забележителните ползи от нея е натрупването на данни за структурата и динамиката на корупционните практики в България и в Югоизточна Европа. Тя има няколко важни предимства:

- използване на подхода на измерване на равнището на виктимизация, прилаган от ООН при измерване на нивото на корупцията в администрацията;
- набавяне на информация от разнообразни източници и комбиниране на количествени и качествени методи за мониторинг и оценка;
- използване на национално и международно установени методи и индикатори за оценка на реалното разпространение на корупцията и на обществената оценка за нея;
- динамична сравнимост на резултатите от мониторинга по отношение на обхвата, сферите и формите на корупция.

Системата за мониторинг на корупцията е представена в Приложение 2. Подробно описание на методологията на СМК може да се намери в *Чисто бъдеще. Антикоруptionен план за действие в България. Мониторинг. Индекси за оценка на корупцията*, Център за изследване на демокрацията, София, 1998, както и в *Престъпление без наказание: противодействие на корупцията и организираната престъпност в България*, Център за изследване на демокрацията, София, 2009.

СМК ще позволи подготвянето на основната част от националните *Доклади за оценка на корупцията*, *Регионален антикорупционен доклад*, както и на серията доклади *Добро управление в Югоизточна Европа* на SELDI.

- **Застъпничество:** инициативата предвижда обществени обсъждания на възможните антикорупционни мерки и повишаване на обществената осведоменост в региона чрез серия от събития, пресконференции и доклади. Всяко събитие ще се използва за изграждане на връзки между заинтересованите страни, за да продължи работата по *Плана за действие*.

6. ДЕЙНОСТИ

Линия на действие 1: Изграждане на сътрудничество, мрежи от контакти и консултации със заинтересовани страни

- **Създаване на органи за управление на коалицията** от граждански организации: Управителен комитет (УК) и Международен консултативен съвет за добро управление и противодействие на корупцията.
- **Установяване на контакт с други коалиции от граждански организации** в Югоизточна Европа с цел осигуряване на по-широки

връзки между гражданския сектор, заинтересованите страни и гражданите.

- **Консултации със заинтересованите страни** относно Стратегията и Плана за действие ще се осъществят чрез изпращане на първия вариант на документа до заинтересовани страни в региона (граждански организации, правителство, публична администрация и международни организации).

Линия на действие 2: Изграждане на капацитет

- **Подготвяне на материали за обучение и на методологически пакет** по *Системата за мониторинг на корупцията*.
- **Провеждане на семинар, посветен на изграждането на капацитет за мониторинг на корупцията**, който има за цел да обучи членовете на коалицията в методите за мониторинг, да ги запознае с практически примери и да ги подготви за извършване на проучвания на корупцията и представяне на резултатите пред участници в създаването на политики, медии и други заинтересовани страни.

Линия на действие 3: Диагностика и мониторинг на корупцията

- **Събиране на налични данни и информация** относно: а) механизми на корупционни практики, които да бъдат анализирани и изследвани; б) ефективността на усилията на правителството за борба с корупцията и проблемите на отделните страни, на които трябва да се обърне внимание; в) конкретни необходими промени в антикорупционните политики и законодателство, така че да се структурират по-добре стратегията на проекта и фокусът на бъдещи доклади и препоръки за политики; г) фокусиране върху проблемите на отделните страни, както и върху методологията, за да може основните данни и резултати да бъдат по-насочени и адекватни.
- **Кабинетно проучване (desk research)**, което да допълни данните от *Системата за мониторинг на корупцията*. С тази стъпка се цели да се изследват и анализират в дълбочина данните и информацията, събрани на предишния етап. Така ще станат ясни недостатъците и нуждите на правната система и политиките по отношение на антикорупцията, най-новите развития и добри практики, възможните препоръки за действие. На база на изследването ще се **изготви доклад за установените основни пропуски в доброто управление и борбата с корупцията в Югоизточна Европа**. Кабинетното проучване ще допълни резултатите от *Системата за мониторинг на корупцията* и ще се използва като източник на информация за *националните Доклади за оценка на корупцията*, както и за *Регионалния антикорупционен доклад*.
- **Диагностика на корупцията – извършване на мониторинг на корупцията** чрез *Системата за мониторинг на корупцията* във всички държави от коалицията, за да се определят корупционните тенденции и рисковите области. Мониторингът ще разкрие равнището на корупционна виктимизация, нивата на корупционен натиск от страна на държавната администрация, степента на толерантност

и има ли податливост към корупция от страна на обществото, както и очакванията относно перспективите за успех в борбата с корупцията.

Линия на действие 4: Подкрепа за изготвяне на политики и застъпничество, основани на събраните данни

- Въз основа на кабинетното проучване и резултатите на СМК SELDI ще изготви специфични за всяка страна в Югоизточна Европа (ЮИЕ) **Доклади за оценка на корупцията** – цялостен документ с препоръки за политики. Първоначалните изводи от докладите ще бъдат обсъдени **със съответните заинтересовани страни на национално и регионално ниво**, за да се обобщят публичните и частните гледни точки в опит за постигане на консенсус. Докладите ще бъдат завършени, като бъде взета предвид реакцията на заинтересованите страни. Това ще подпомогне оформянето на още една гледна точка към усилията за застъпничество.
- След това националните доклади ще бъдат обобщени в **Регионален антикорупционен доклад**. Той ще бъде публикуван и разпространен в страните от ЮИЕ. В специална глава в него ще бъдат обсъдени мерки за подобряване на средата за гражданска активност и на диалога между държавата и гражданското общество на регионално и национално ниво в областта на доброто управление и борбата с корупцията. Докладът ще обърне внимание и на проблемите, очертани в *Плана за действие*.
- *Националните и регионалният доклад* ще бъдат насочени към основните антикорупционни въпроси, институционалните и законодателните пропуски в борбата с корупцията на регионално и национално равнище и необходимите мерки по следните теми:
 - създаване на благоприятна институционална и правна среда за овладяване на корупцията;
 - мерки за подобряване на средата за гражданска активност и диалог между държавата и гражданското общество на регионално и национално ниво в областта на доброто управление и борбата с корупцията;
 - реформиране на съдебната система;
 - противодействие на корупцията в икономиката; засилване на гражданския контрол в борбата срещу корупцията;
 - промяна на обществените представи за корупцията;
 - международно сътрудничество.

Линия на действие 5: Застъпничество и отзвук

SELDI ще организира редица прояви с цел да се обменят добри практики, да се представят препоръки за политики и да се повиши обществената осведоменост по отношение на корупцията и борбата с нея в региона:

- **Встъпителна конференция**, която включва семинар за политики и първа среща на Управителния комитет. Тя ще послужи за ключителни обсъждания и одобряване на *Стратегията и Плана за действие*.

- **Семинар по политика и застъпничество** и втора среща на Управителния комитет, която да събере на едно място граждански организации и други заинтересовани страни, за да обсъдят и приемат първите резултати в националните доклади и *Регионалния антикорупционен доклад*. Дискусията ще има за фокус най-належащите проблеми, включително теми като: обществените поръчки и концесиите, корупцията в митниците, корупцията в полицията и т.н. Специално внимание ще бъде отделено на мерките за подобряване на диалога между държавата и гражданското общество и средата за граждански активизъм.
- **Заклучителната конференция/Регионалният форум за политики в борбата с корупцията и за добро управление** ще има за цел споделяне на опита, натрупан през първите две години от прилагането на инициативата, и обсъждане на следващи дейности. Събитието ще служи като платформа за обмяна на опит, добри практики и представяне на основните резултати и препоръки за политики, изготвени в резултат на прилагането на *Системата за мониторинг на корупцията* в региона. Форумът ще бъде последното събитие, посветено на застъпничеството, в първия двегодишен цикъл на мониторинг, и ще утвърди насоките за действие от *Регионалния антикорупционен доклад*. Заинтересованите страни ще направят оценка на напредъка в изпълнението на *Плана за действие* и ще определят основните области, които изискват допълнително внимание.

Линия на действие 6: Информирание на обществеността

Кампанията за обществена информираност ще се изпълнява от всички членове на коалицията чрез:

- SELDI събитията ще бъдат придружени от пресконференции със заинтересованите страни и медиите, както и медийни материали по събитията след това. Съобщения за пресата ще бъдат раздадени при всички ключови събития на SELDI.
- Създаване на виртуални работни групи около най-релевантните теми, свързани с доброто управление и борбата с корупцията в региона и разработването на серия публикации „Добро управление в Югоизточна Европа“.
- Актуализации и постигане на по-голяма публичност на сайта на SELDI.

7. ОРГАНИЗАЦИОНЕН ОПИТ И ЗНАНИЕ

Организационен опит

SELDI постига отлични резултати в организацията чрез:

- Обединяване на **ресурсите** на 17-те партньорски организации, които споделят сходни ценности и са посветени на доброто управление и

борбата с корупцията на национално равнище. Разнообразието от партньори, сред които има както утвърдени мозъчни тръстове, така и местни сдружения с дълбоки корени в гражданското общество, ще даде възможност на коалицията да взаимодейства лесно с и да привлича други заинтересовани страни.

- Използване на досегашния **партньорски опит** на членовете си. Стратегията стъпва на и отчасти копира успешните добри практики на българската антикорупционна инициатива *Коалиция 2000*, както и на регионалната инициатива за изграждане на капацитет в гражданския сектор *Инициатива за правно развитие в Югоизточна Европа*. Основните партньори в коалицията са работили заедно в миналото в областта на доброто управление и борбата с корупцията и имат доказан опит.
- Използване на **институционален подход** на застъпничество и обсъждания със заинтересованите страни. Той може да бъде обобщен по следния начин:
 - **Сформиране на регионална експертна група** с цел преодоляване на неуспешните опити на национално ниво за подобряване на управлението и ограничаване на корупцията.
 - **Иновативен подход** при обединяването на институции от публичния и частния сектор за съвместна работа по въпроси, свързани с демократични реформи, по-специално за борба с корупцията и добро управление.
 - **Създаване на нова регионална институционална платформа** – *Регионален антикорупционен доклад* и Регионален форум за сътрудничество в областта на доброто управление и борбата с корупцията.
- **Отворена структура на управление**, която позволява използването на допълнителен опит от различни външни експерти и заинтересовани страни, управление и координация на всички експертни екипи от различните партньорски организации на местно ниво, отчетност и мониторинг на качеството на работата и навременното ѝ изпълнение. Предложената структура на управление позволява както взаимозависимост между партньорите, така и относителна свобода да организират ресурсите и времето си в съответствие с техните нужди и местните особености.
- Осигуряване на множество **методи и възможности за застъпничество и отзвук**. Двегодишният цикъл на работа на коалицията създава рамката за застъпничество. Документите и събитията на SELDI ще осигурят прозрачна равностойка на планираното в началото и какво е постигнато в края, включително в областта на подобряване на средата за действия на гражданското общество и на диалога между държавата и гражданското общество на регионално и национално ниво. Тъй като ще бъдат подкрепяни и от граждански организации, и от други заинтересовани страни, събитията и докладите на SELDI ще подобрят взаимното разбиращелство и доверие между държавата и гражданското общество.
- **Използване на вече съществуващи ресурси на регионално ниво**. Включването на РАИ – регионалният междууправителствен орган за борба с корупцията, в инициативата ще осигури подходящ начин за сътрудничество с национални и регионални заинтересовани

страни. Това ще допринесе за устойчивостта и по-широкия отзвук на инициативата.

Институционално знание

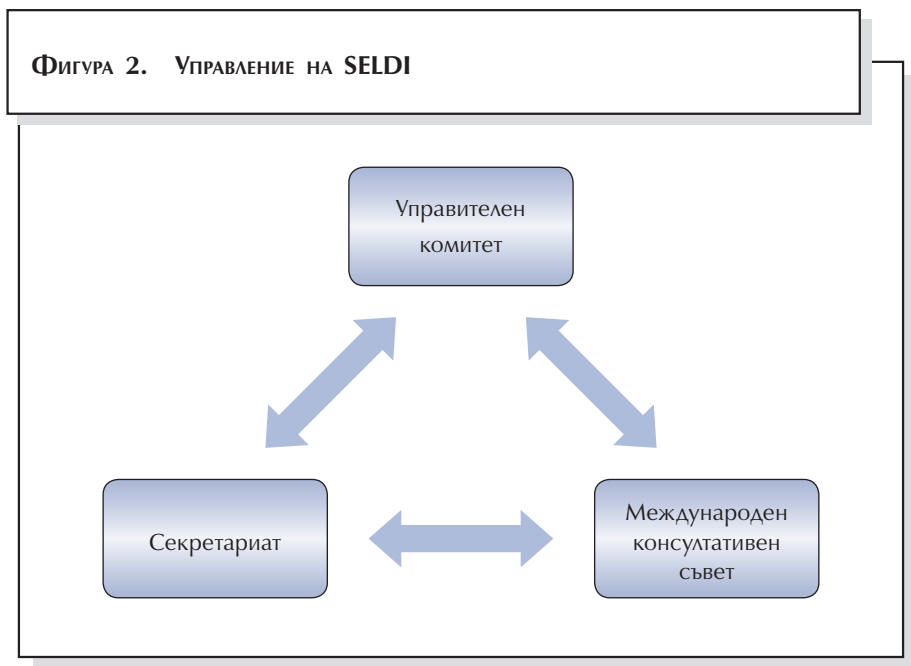
SELDI постига добри резултати в знанието чрез:

- Прилагане на **утвърдената Система за мониторинг на корупцията** за анализ на корупцията и напредъка в борбата с нея в региона, което ще даде на коалицията ясни измерители, на чиято основа тя да се застъпи за необходимите промени и да насочи вниманието на обществото към определени политически решения. Наличието на надеждни данни от мониторинга ще подпомогне ролята на коалицията като наблюдател и ще повиши легитимността ѝ в очите на другите заинтересовани страни, както и пред широката общественост. Тези данни биха осигурили на гражданските организации, на националните и на международните участници в създаването на политики инструмент за мониторинг на напредъка в борбата с корупцията и за диагностициране на най-проблематичните сектори или области, в които има нужда от намеса. Данните ще помогнат на организациите, участващи в процеса – те ще се сдобият с адекватно аналитично описание на ситуацията (което дава възможност за изготвянето на подходящи антикорупционни планове за действие и стратегии) и със силни аргументи в полза на виждането, че корупцията е проблем, който заслужава вниманието на политиките и на гражданското общество. Изготвянето на докладите за диагностика на корупцията на регионално ниво увеличава потенциала на коалицията да действа като ефективна регионална единица на гражданското общество.
- Комбиниране на **разнообразие от умения** и задълбочено познание. SELDI запълва един от най-сериозните пропуски в региона в областта на доброто управление и борбата с корупцията – между теоретичните упражнения и практическия опит. Сливането на двете ще позволи адекватен и надежден коментар на ситуацията в региона, който да окаже влияние върху публичния дебат и да въздейства на политиката и вземането на решения за добро управление и борба с корупцията в Югоизточна Европа.
- Изготвяне на **алтернативни политики** под формата на доклади и препоръки, които да очертаят основните информационни открития от мониторинга на корупцията на разбираем език за гражданите, политиките и медиите. Писмените изявления допринасят за съхраняването и ефективното предаване на знания във времето и през границите, което ще позволи по-добри партньорски проверки и консултации със заинтересованите страни.
- Осигуряване на **строги партньорски проверки и процедури за получаване на обществена подкрепа**. Международният консултативен съвет ще гарантира, че всички доклади и резюмета, изготвени от SELDI, ще бъдат проверявани възможно най-строго и с максимално ниво на обратна връзка и диалог при партньорската проверка. В допълнение за текстовете на *Плана за действие* и на *Регионалния антикорупционен доклад* ще се про-

ведат предварителни консултации с основните заинтересовани страни, за да се осигурят възможно най-адекватното им приемане, обществено одобрение и споразумение за предложените препоръки. Тези два процеса за осигуряване на качеството са се доказали като един от най-мощните инструменти за укрепване на капацитета.

- Прилагане на **регионален подход**. Коалицията не само ще определи основните предизвикателства във всяка страна, но и проблемните области, които представляват най-голяма заплаха за развитието на Югоизточна Европа. Сравненията между страните и регионалната перспектива предоставят мощни възможности за обучение и стимули за високи постижения на национално равнище. Тази структура на взаимно споделяне и помощ ще зароди постоянен обмен на идеи, ще укрепи духа на сътрудничество между партньорите на SELDI и ще доведе до реалистични и ефективни политически препоръки за региона.

8. УПРАВЛЕНИЕ НА SELDI



SELDI е създадена от група от 15 партньорски организации на гражданското общество и две организации – асоциирани членове от Югоизточна Европа. В тях работят общо над 180 души – потенциално най-големият мозъчен тръст за добро управление и борба с корупцията в региона. Партньорските организации играят ролята на „мобилизатори на мрежата“, като осъществяват връзка с други заинтересовани страни и граждански организации. SELDI е част от по-голяма система от 18 подобни мрежи, подпомагани по Механизма за гражданско общество на

Инструмента за предприсъединителна помощ на ЕС, което предоставя значителен потенциал за допълнително взаимодействие в борбата с корупцията в региона.

Трите ключови елемента от структурата на управление на SELDI са:

- **Управителен комитет**, който включва представители от всички членове на коалицията. Управителният комитет е основният орган, вземащ решения, за да се осигури ефективно управление на коалицията. Той ще заседава най-малко веднъж годишно.

- **Международен консултативен съвет** от утвърдени регионални и международни лидери в борбата с корупцията, които ще предоставят стратегически насоки и консултации;
- **Секретариат**, който ще осигурява ежедневната работа на SELDI.

Всеки член на коалицията ще бъде включен в **двегодишен цикъл на мониторинг и разработване на политики**, който ще завърши с регионалния форум за добро управление и борба с корупцията. На форума ще бъде одобрен *Регионалният антикорупционен доклад*. Този цикъл ще гарантира висока степен на прозрачност и отчетност на коалицията. Той ще бъде допълнен от консултациите със заинтересованите страни и участието на гражданите в рамките на инициативата SELDI.

ТАБЛИЦА 1. КЛЮЧОВИ ПРАВИТЕЛСТВЕНИ ИНСТИТУЦИИ В СФЕРАТА НА БОРБАТА С КОРУПЦИЯТА ПО ДЪРЖАВИ В ЮИЕ

Държава	Правителствена институция
Албания	Дирекция по вътрешен административен контрол и борба с корупцията, Министерски съвет; Съвместни разследващи органи – Тирана, и 6 други; Висш инспекторат за деклариране и одит на активите
България	Комисия по превенция и противодействие на корупцията; Парламентарна комисия за борба с корупцията и конфликт на интереси; Комисия за борба с корупцията при Висшия съдебен съвет; Комисия за отнемане на незаконно придобито имущество; Специализирана агенция и съд за корупция и организирана престъпност
Босна и Херцеговина	Дирекция за борба с организираната престъпност и корупцията, Министерство на сигурността; Агенция за превенция на корупцията и координиране на борбата с корупцията; Дирекция за противодействие на организираната престъпност, Отдел за корупция и престъпления по високите етажи на властта в прокуратурата
Хърватия	Национален съвет за мониторинг на изпълнението на мерките против корупцията; Комитет за мониторинг на изпълнението на мерките против корупцията; Дирекция за борба с корупцията, Министерство на правосъдието; Отдел на главния прокурор/Отдел за предотвратяване на корупцията и организираната престъпност; Национална полиция за противодействие на организираната престъпност и корупцията; Съдебни дирекции за противодействие на случаи на организирана престъпност и корупция; Държавна комисия за наблюдение на процедурите по обществените поръчки; Комисия по предотвратяване на конфликт на интереси; Правителствен отдел за съдействие с НПО
Република Македония	Отдел за борба с организираната престъпност и корупцията към прокуратурата; Държавна комисия за предотвратяване на корупцията; Отряд за борба с корупцията в Дирекция за организирана престъпност към Министерството на вътрешните работи; Държавна сметна палата; Министерство на правосъдието; Междусекторен отдел за координация на борбата с корупцията в Република Македония; Съвет за електронните медии; Държавна изборна комисия

Таблица 1. Ключови правителствени институции в сферата на борбата с корупцията по държави (Продължение)

Държава	Правителствена институция
Черна гора	Дирекция „Инициатива за борба с корупцията“; Комисия за предотвратяване на конфликт на интереси; Специален прокурор за организираната престъпност, корупцията, тероризма и военните престъпления; Тристранна комисия за корупцията и организираната престъпност; Сметна палата; Държавна изборна комисия (Финансиране на политически партии); Парламентарна комисия за борба с корупцията
Сърбия	Агенция за борба с корупцията; Съвет за борба с корупцията; Дирекция за корупционни престъпления в полицията и прокуратурата; Сметна палата; Държавна комисия за защита на правата на участниците в търгове; Комисар по обществена информация и защита на личните данни; Полиция; Министерство на вътрешните работи; Офис по обществените поръчки; Административен съд; Администрация за предотвратяване на прането на пари към Министерството на финансите и икономиката
Косово	Агенция за борба с корупцията; Специално европейско представителство; Косовски отряд за борба с корупцията; Отдел към главния прокурор
Турция	Изпълнителен комитет за увеличаване на прозрачността и борба с корупцията; Комитет на министрите за политики по борба с корупцията; Борд за инспекции на премиера; Турска асоциация за етика и репутация; Университет “Hacettepe”

9. СИНЕРГИИ С ДРУГИ ЕВРОПЕЙСКИ И МЕЖДУНАРОДНИ ИНИЦИАТИВИ

SELDI търси взаимодействие с редица други институции и инициативи на ЕС в сферата на борбата с корупцията като например:

- АНТИКОРРП (Преразглеждане на антикорупционните политики: световни тенденции и европейски отговори на предизвикателствата на корупцията), най-големият изследователски проект в областта на обществено-икономическите науки, финансиран от ЕС по Седмата рамкова програма до момента;
- ГД „Вътрешни работи“, ГД „Правосъдие“, ОЛАФ (Европейска служба за борба с измамите), ФРОНТЕКС (Европейска агенция за управление на оперативното сътрудничество по външните граници на страните членки) и инициативи за приложение на *Стокхолмската програма и План за действие*, например Група експерти по корупцията на ЕК;
- Може да се търси взаимодействие със Стратегията за иновация и добро управление на местно ниво и Европейския печат за отличие в управлението на Съвета на Европа.

SELDI ще набележи лица за контакт от институциите на ЕС за консултации при разработването на националните и регионалния *Доклад за оценка на корупцията*.

SELDI ще се стреми да включи в своите дейности международни и европейски институции, както и граждански организации със значително влияние в борбата с корупцията в региона, сред които Европейската комисия; ОЛАФ; ГРЕКО (Група държави срещу корупцията); Програмата за развитие на ООН и Службата на ООН по наркотиците и престъпността; РАИ, ЦЕИ, ИСЮЕ (Инициатива за сътрудничество в Югоизточна Европа), ПСЮИЕ (Процес на сътрудничество в Югоизточна Европа); Трасперанси интернешънъл; Световната банка и Европейската банка за възстановяване и развитие.

10. ОЧАКВАНИ РЕЗУЛТАТИ И ВЪЗДЕЙСТВИЕ

Очаква се *Стратегията и Планът за действие* да доведат до **следните резултати:**

- Засилен капацитет на гражданските организации и гражданското общество в ЮИЕ да извършват мониторинг, да анализират и предлагат мерки за добро управление и борба с корупцията.
- Осигуряване на механизми за мониторинг на корупцията, обучителни материали, опит и знания за граждански организации и граждани, за да им се даде възможност, снабдени със статистически данни и аналитична информация, ясно да изразят необходимостта от промяна в политиките.
- Прилагане на *Системата за мониторинг на корупцията* и изготвяне на сравнителни статистически данни и индекси за корупцията във всички ЮИЕ страни.
- Изготвяне на специфични за страните *Доклади за оценка на корупцията* и на *Регионален антикорупционен доклад*, включващи преглед на стратегиите за борба с корупцията; оценка на прилаганите политики; списък с най-добрите практики; препоръки за политики.
- Поставяне на начало на регионална съвместна стажантска програма между партньорите от коалицията, като за нея няма да се изисква финансиране от инициативата. Стажът ще се основава на установени контакти между гражданските организации. Основната идея на програмата ще бъде предлагането на съвместни безплатни стажове в партньорските организации в повече от една страна или институция.
- Включване на прозрачността, доброто управление и борбата с корупцията в дневния ред на политиките в Югоизточна Европа и промяна на обществените нагласи в региона в посока намаляване на толерантността към корупцията чрез кампания за публично застъпничество и отзвук.
- Правителствените институции ще разпознаят колко важно и ценно е участието на гражданското общество в реформите в сферата на доброто управление и борбата с корупцията. Този резултат

ще бъде постигнат чрез мониторинг, качествени изследвания и застъпничество. Правителствата са склонни да признават добрите анализи и да се съобразяват с тях, особено когато те идват от разнообразни граждански мрежи, способни да се възползват от ресурсите си в международен план, както при SELDI.

Очаква се дейностите, залегнали в *Плана за действие* на SELDI, да постигнат следното **въздействие**:

- Да предоставят на гражданските организации подходяща методология и обучение по антикорупция и добро управление. По този начин една по-широка мрежа (поне 60 организации) и гражданите в ЮИЕ ще получат статистически данни и аналитична информация, от която те се нуждаят, за да могат ясно да заявят необходимостта от промяна в политиките в сферата на доброто управление и борбата с корупцията.
- Да подсилят капацитета на гражданското общество да следи, анализира и предлага мерки за прозрачност и добро управление чрез издаването на качествени доклади за политиките: *Стратегия и План за действие на SELDI*, *Регионален антикорупционен доклад* и девет национални *Доклада за оценка на корупцията*; осигуряване на подкрепа за тези доклади от националните правителства; и съгласие с правителствата да бъдат приложени поне 5 антикорупционни мерки (законодателство, кодекси за поведение и т.н.).
- Да се създаде виртуален регионален мозъчен тръст за добро управление и борба с корупцията, който да бъде разпознат чрез писма за подкрепа от правителствата в региона, от Европейската комисия и от други заинтересовани страни.
- Въпросът с корупцията да бъде поставен на дневен ред в Югоизточна Европа; да се намали податливостта и да се увеличи нетърпимостта към корупцията в региона.
- Да се повиши качеството на публикациите и активността на медиите по този проблем; да се помогне чрез изготвянето и издаването на поне четири регионални доклада за разследване на случаи на корупция.
- Да се започне промяна в обществените нагласи към корупцията и да се намали търпимостта към нея, което би намалило корупционния натиск; да се допринесе за намаляването на средните стойности за корупционен натиск и корупционна виктимизация в региона с поне 10 %.

11. УСТОЙЧИВОСТ

Дейностите на SELDI са продължение на две предишни успешни инициативи, целящи антикорупционен мониторинг и застъпничество. Възможността за допълнително развитие е много голяма, стига да се осигури подходящото финансиране. *Системата за мониторинг на корупцията* е установена методология, използвана в България за проучвания на корупцията и за изготвянето на годишните *Доклади за*

оценка на корупцията (публикувани от 1999 г. насам). Същата методология беше приложена през 2001 и 2002 г. в страните в Югоизточна Европа. Сегашната инициатива има много големи шансове да подпомогне изготвянето и на други анализи като например пилотния *Доклад за борбата с корупцията в ЕС* за 2013 г. Въпросният доклад вероятно ще използва подобни данни и анализ, което ще позволи по-добра интеграция на резултатите от сегашната инициатива в него. Още повече, че всички държави, вземащи участие в нея, имат добра перспектива за членство в ЕС. Използването на СМК методологията от 2001 – 2002 г. за сегашния мониторинг на корупцията през периода 2013 – 2014 г. в Югоизточна Европа ще гарантира **сравнимост на резултатите**, установяване на **тенденции** и оценяване на **въздействието на политиките** на приложените мерки за борба с корупцията. Допълнителен ефект ще бъде търсен чрез сътрудничеството с РАИ, което може да превърне SELDI във важна регионална платформа за антикорупционен мониторинг, анализ и застъпничество.

Резултатите ще бъдат разпространени чрез няколко канала, за да се гарантира възможно най-силно въздействие: събития, насочено разпращане на антикорупционните доклади, сайт на SELDI, уебсайтовете и мрежите на организациите членки и т.н.

ПРИЛОЖЕНИЕ 1. УЧРЕДИТЕЛИ НА КОАЛИЦИЈАТА SELDI

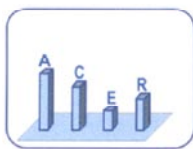
Секретариат



Център за изследване на демокрацията (CSD), България, организация с нестопанска цел

Вебсайт: www.csd.bg

Членове на SELDI



Албански център за икономически изследвания (ACER), Албания, организация с нестопанска цел

Вебсайт: <http://www.acer.org.al/>



House of Europe (HoE), Албания, организация с нестопанска цел

Вебсайт: www.houseofeurope.org



Център за разследваща журналистика (CIN), Босна и Херцеговина, сдружение на граждани (еквивалент на неправителствена организация)

Вебсайт: www.cin.ba



Партньорство за социално развитие (PSD), Хърватия, организация с нестопанска цел

Вебсайт: www.psd.hr



Институт RIINVEST, Косово,
организация с нестопанска цел

Вебсайт: www.riinvestinstitute.org



Syri i Vizionit, Косово, организация
с нестопанска цел

Вебсайт: www.syriivizionit.org



MACEDONIAN
CENTER FOR
INTERNATIONAL
COOPERATION

Македонски център за международно
сътрудничество (MCIC),
Република Македония, фондация
(гражданска организация)

Вебсайт: www.mCMK.mk



Институт за демокрация „Societas
Civilis“, Скопие (IDSCS), Република
Македония, сдружение на граждани

Вебсайт: www.idscs.org.mk



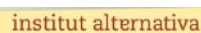
Охридски институт за икономически
стратегии и международни
отношения, Република Македония,
сдружение на граждани

Вебсайт: www.oi.org.mk



Център за демократичен преход
(CDT), Черна гора,
неправителствена организация

Вебсайт: www.cdtmn.org



Институт „Алтернатива“ (IA),
Черна гора, неправителствена
организация (асоциация)

Вебсайт: www.institut-alternativa.org



Център за либералнодемократични изследвания (CLDS), Сърбия, неправителствена организация

Вебсайт: www.clds.rs



Форум за гражданско действие FORCA, Пожега, Сърбия, организация с нестопанска цел

Вебсайт: www.forca.rs



Турска фондация за икономически и социални изследвания (TESEV), Турция, неправителствена организация

Вебсайт: www.tesev.org.tr

Асоциирани членове



Секретариат на Регионалната инициатива за борба с корупцията (RAI), Босна и Херцеговина, юридическо лице с дипломатически статут

Вебсайт: www.rai-see.org



Косовски правен институт (KLI), Косово, юридическо лице с дипломатически статут

Вебсайт: <http://www.kli-ks.org/>

ПРИЛОЖЕНИЕ 2. СИСТЕМА ЗА МОНИТОРИНГ НА КОРУПЦИЯТА

Данните, необходими за изготвянето на националните *Доклади за оценка на корупцията* и *Регионалния антикорупционен доклад за Югоизточна Европа* ще бъдат събрани чрез теренни проучвания, като ще се проведат стандартизирани персонални интервюта съгласно **методологията на Системата за мониторинг на корупцията**. За изготвянето на представителната извадка ще бъдат използвани най-съвременните данни за населението на всяка страна. Като правило SELDI ще използва двустепенна стратифицирана случайна извадка, като при формирането ѝ ще се вземат предвид видът на населеното място и географските и икономическите класификации на регионите. Методологията на извадката ще бъде използваната при извършените през 2001 и 2002 г. проучвания за Регионален мониторинг на корупцията в няколко държави от Югоизточна Европа. Размерът на извадката ще бъде 1000 респонденти във всяка страна. За проучванията през 2013 – 2014 г. ще бъде използван същият метод, приложен през 2001 – 2002 г.

Контекст

Системата за мониторинг на корупцията (СМК) е въведена от Центъра за изследване на демокрацията през 1998 г. и съдържа **система от емпирични изследвания и аналитични доклади**. Основната цел на СМК е периодично да представя информация, която би позволила да се правят изводи за сферите, мащабите и динамиката на корупцията в дадена страна, както и за свързаните с нея нагласи, оценки и очаквания на обществеността.

Основните функции на СМК са свързани с основния ѝ продукт – *корупционните индекси*. Те са основани на проучвания, включени в СМК, и обобщават най-важните корупционни индикатори за оценка/измерване на нивото на разпространение на корупционни практики в различните социални сфери.

СМК се базира на национални представителни извадки на населението на възраст над 18 години. Събира се информация за общественото мнение по следните основни проблеми:

- обществени нагласи към корупцията;
- идентификация на различни форми на корупцията;
- личен опит на респондентите с различни форми на корупционно поведение;
- равнища и мащаби на разпространение на корупцията;
- разпространение на корупцията сред различни професионални групи и държавни институции;
- очаквания за перспективите за противодействие на корупцията и др.

Теоретична основа на корупционните индекси

Корупционните индекси представляват система от синтетични показатели, чрез които в обобщена форма се представят резултатите от количествените изследвания на СМК. Основната цел при конструирането на корупционните индекси е да се редуцира многоизмерността на корупцията като социално явление до един по-ограничен набор от синтетични показатели. Предимствата на подобен подход са най-малко следните:

- Синтетичните показатели (корупционни индекси) улесняват публичното представяне на резултатите, като правят анализа по-лесен за възприемане и интерпретация.
- Работата със синтетични показатели създава предпоставки за изграждане на динамични редове и респективно за анализ и оценка на настъпващите промени.

Конструиранияте **четири категории корупционни индекси** се основават на теоретично разделяне на елементите на социалните дейности:

- За всяка социална дейност има предпоставки, сред които за нейния субект най-съществени са нагласите, интериоризираните от него ценности и начинът, по който той разбира заобикалящата го нормативна среда.
- Самата дейност предполага специфично взаимодействие между субекти, които заменят притежаваните от тях ресурси, за да постигнат определена цел.
- Резултатите от нея обхващат няколко основни групи: 1) те променят или запазват в началното им състояние предпоставките за дейността; 2) те оставят определена среда в социалното пространство (променят или запазват неговата структура).
- Реализирането или нереализирането на целите генерира у субектите определени очаквания относно характера и структурата на дейността при следващия цикъл. На тази основа всеки субект изгражда или променя своята стратегия на поведение.

Специално следва да се отбележи, че при прилагането на общия модел на социалната дейност (дори в опростената му форма) към корупцията (при конструирането на методология на количествени изследвания) по разбираеми съображения са наложени множество ограничения. В този аспект моделът, на който се основава изучаването на корупционното поведение, е значително по-опростен, отколкото е в реалност. Стремешът при изграждането на реалния набор от признаци е да се използва абсолютно необходимият минимум, така че при конкретната реализация на емпиричните изследвания да се спазят професионално приетите стандарти на полева работа.

Приложен към корупцията, този модел на социалната дейност би могъл да се сведе до следните основни компоненти.

ТАБЛИЦА 2. СТРУКТУРНИ ЕЛЕМЕНТИ НА КОРУПЦИОННОТО ПОВЕДЕНИЕ

Структурни елементи на дейността	Структурни елементи на корупционното поведение
Предпоставки на дейността	Корупционни нагласи Обхващат разпознаването на корупцията като социално явление, оценките за нейната ценностна допустимост и степента на готовност да се нарушат действащите в обществото легитимни норми на социално поведение
Взаимодействие на субектите	Корупционни действия Обхващат дейността на субектите, свързана с формиране на обстановката (оказване на натиск) и реално извършване на акта на корупционно поведение
Резултати от дейността	Разпространение на корупцията Обхващат както оценките за степента на разпространение (въвлеченост) на служителите от обществения сектор в различни форми на корупционно поведение, така и оценките на степента на превръщане на корупцията в обичайна норма на поведение (в социално ефективен инструмент за решаване на частни проблеми)
Очаквания	Оценка за перспективите на корупцията Обхващат оценки за възможността (потенциала) на обществото да се справи с корупцията.

Структура на корупционните индекси

В СМК са включени четири категории индекси:

- **Корупционни нагласи**
 - (Принципна) допустимост на корупцията: индексът отразява степента, в която гражданите приемат на ценностно равнище определени корупционни действия на народните представители и служителите от обществения сектор.
 - Податливост на корупция на населението: този индекс отразява склонността на гражданите към допускането на компромиси с принципите си и законните практики и към извършване на корупционни действия в два аспекта – вземане и даване на пари и/или подаръци с цел решаването на определени частни проблеми.
- **Корупционни действия**
 - Корупционен натиск върху населението: индексът показва до каква степен гражданите са подложени на открит или косвен натиск за даване на пари и/или подаръци на служители от обществения сектор. Той отчита имало ли е случаи,

когато служители от обществения сектор са искали или са показвали, че очакват от гражданите корупционно поведение.

- Индивидуални корупционни действия на населението: индексът отразява степента, в която гражданите реално са предлагали пари и/или подаръци на служители от обществения сектор според тяхното признание.
- **Оценки за размерите на корупцията**
 - Степен на разпространение на корупцията: индексът отразява представата на населението за мащабите на корупцията в дадена страна. Този индекс може да се изчислява и за отделни категории служители от обществения сектор.
 - Практическа ефикасност на корупционните действия: този индекс отразява степента, в която в общественото съзнание съществуват утвърдени нагласи, че корупцията е ефективно средство за решаване на лични проблеми. Регистрира се вероятността гражданите да предлагат пари или подаръци, за да решават успешно проблемите си.
- **Корупционни очаквания:** този индекс отразява очакванията на населението относно възможностите за ограничаване на корупцията в страната.

Интерпретация на корупционните индекси

Корупцията е комплексен и многоизмерен феномен, който обикновено се свързва с няколко различни дефиниции. Работната дефиниция, възприета от СМК, определя корупцията като злоупотреба с власт (икономическа, политическа и административна) в полза на личен или групов интерес за сметка на отделни индивиди, специфични групи или обществото като цяло. Тази широка дефиниция е предопределена както от характера на самия феномен, така и от широкообхватни инициативи за борба с корупцията на национално и международно ниво (граждански и правителствени).

Реализацията на корупцията предполага наличието на четири необходими елемента: 1) служители в обществения сектор; 2) дискреционна власт; 3) злоупотреба с публична власт и 4) извличане на полза от служителя/служителите. В зависимост от вариациите на тези елементи се различават и разнообразни типове, форми, сфери, мащаби, механизми на реализация на корупцията.

Корупцията се проявява преди всичко в зоната на взаимодействие на публичния сектор с гражданите и частния бизнес. Най-често се разграничават **два основни типа корупция:**

- „голяма корупция“ (често наричана и „политическа“), в която са въввлечени висши държавни служители, политици и бизнесмени, които вземат решения за разпределение на значителни ресурси; и
- „малка корупция“, обикновено осъществявана от служители с понисък ранг, които непосредствено контактуват с гражданите и с представители на малкия и средния бизнес. Тя има по-масов и всекидневен характер и е свързана с по-малки мащаби на плащания, подаръци и услуги.

Според специфичните цели на корупционното поведение могат да се разграничат два специфични **случая на корупция**:

- Първо, ситуациите, при които незаконно се извлича лична облага от служителя, задължен служебно да извърши определени дейности или административни услуги. Този тип корупция понякога се определя като „смазка“, която съдейства за по-бързото, по-добро-то или по-сигурното решаване на проблема на даващия подкуп.
- Второ, случаите, при които служителят извършва действия, осигуряващи на даващия подкуп облаги, на каквито той няма право, т.е. нарушение на закона.

От икономическа гледна точка разпространението на корупцията се подчинява на класическите пазарни принципи. По-голямото търсене и ограниченото предлагане индуцират и по-голяма корупция. Големината на подкупите се намира в пряка връзка със стойността на очакваната изгода. В този смисъл корупционните действия може да се разглеждат като специфични икономически взаимоотношения, от които в повечето случаи и двете страни имат интерес. Те са алтернативни на легалните пазарни механизми, ерозират нормалните икономически отношения и деформират критериите за ефективност на икономическите решения и действия.

Определянето на корупцията като негативно социално явление позволява да се направят няколко допускания, свързани с интерпретацията на индикаторите, включени в СМК:

- В едно идеално общество (при практическо отсъствие на корупция) корупционните практики би трябвало да имат минимална стойност, т.е. гражданите би трябвало да възприемат корупционното поведение като морално недопустимо и не биха били склонни да компрометират моралните си ценности. Интензивността на корупционното поведение също би трябвало да е минимална вследствие на ефективни практики за борбата с него.
- От своя страна съществуването на определено ниво на толеранс на корупционното поведение (морално допускане) би имало следните последствия:
 - Първо, ще се повиши готовността за компромис заедно с повишаването на нивото на толерантността.
 - Второ, броят на реалните корупционни актове също ще се увеличи успоредно с нивото на толерантност (заради „естествената интензивност“ на социалното съгласие).
 - Трето, в случаите, в които честотата на корупционно поведение прехвърли определено ниво на „единични изолирани случаи“, е вероятно оценките за проникването на корупцията значително да надхвърлят честотата на реалните актове на корупционно поведение (само един случай на „вземане на подкуп“ ще бъде достатъчен, за да бъде заклеймена една обществена фигура като „корумпирана“).
 - Четвърто, когато актовете на корупционно поведение надхвърлят нивото на „отделни изолирани случаи“, много е вероятно да се стигне до усещането, че корупцията е нормален

компонент от социалната среда. Шансовете това усещане да стане твърдо и широко разпространено се увеличават с ограниченото прилагане на санкциониращи механизми.

Едно от основните теоретични допускания при конструирането на СМК е, че е по-важно да се **следи динамиката на корупцията** в няколко измерения, отколкото да се анализират началните и текущите стойности. Тъй като тя се определя като проблем на обществото, би било важно да се следи нейната значимост, но е много по-важно да се знае динамиката: дали корупцията се развива в положителна или в отрицателна посока в сравнение със зададени базови стойности.

Корупционните индекси дават възможност да се направи приблизителна оценка на обхвата и аспектите на корупцията на базата на оценки на населението и обществените фигури. Тези оценки са стартовата линия за реалното им поведение и за начина, по който те възприемат социалната среда. Корупционните индекси не могат да служат като база за заключения за точното ниво на разпространение на корупционните практики.

Тъй като индексът на личното участие в корупционни действия се основава на анонимните признания на респонденти, той се доближава до „нивото на разпространение на корупцията“. Освен това до известна степен заради специфичните правни характеристики на корупцията (че действията и на двете страни са незаконни) той е един от малкото измерители на **реалното ниво на разпространение на корупция**. В сравнение с информацията на правораздавателните институции в Югоизточна Европа нивото на точност на емпиричното изследване се доближава значително повече до реалността.

Методика за изчисляване на корупционните индекси

Технологията на конструиране на индекси включва следните стъпки:

1. На отделните стойности на съответния признак се присвояват балове (от 0 до 3).
2. Всеки бал се претегля с относителния дял на респондентите, избрали съответната опция (не се вземат предвид отговорите „Не знае“ и „Не отговорил“).
3. Стойността на отделния индикатор се определя като сума на претеглените балове.
4. Корупционните индекси обобщават стойностите на няколко индикатора и се представят в нормализиран вид, приемайки стойности от 0 до 10.

Пример: Индексът на разпространението на корупцията се конструира въз основа на следния въпрос:

ТАБЛИЦА 3. СПОРЕД ВАС ДОКОЛКО ШИРОКО РАЗПРОСТРАНЕНА Е КОРУПЦИЯТА В СТРАНАТА (САМО ЕДИН ОТГОВОР)

	Бал	Валиден процент
1. Почти всички държавни служители са въввлечени в нея	3	19 %
2. Повечето държавни служители са въввлечени в нея	2	42 %
3. Някои държавни служители са въввлечени в нея	1	38 %
4. Почти няма държавни служители, които да са въввлечени в нея	0	1 %
5. Не знае/не отговорил	-	-

$$I = 3 \cdot 0,19 + 2 \cdot 0,42 + 1 \cdot 0,38 + 0 \cdot 0,01 = 1,79.$$

Стойността се движи между 0 и 3. Колкото по-близо до 3 е стойността му, толкова по-разпространена е корупцията сред респондентите.

При конструирането на агрегирани индекси стойностите на индивидуалните индекси се сумират и нормализират, като техните стойности попадат в интервала от 0 до 10. Например изчисленият индекс за разпространение на корупцията да се представя като отношение към максимално възможната стойност на индекса, т.е. нормализираната стойност е $1,79/3 = 0,60$. След изчисляването им индексите се преизчисляват в скала от 0 до 10.

