




# ЗАВЛАДЯВАНЕ НА ДЪРЖАВАТА

ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ  
НА АДМИНИСТРАТИВНАТА  
И ПОЛИТИЧЕСКАТА КОРУПЦИЯ



ЗАВЛАДЯВАНЕ  
НА ДЪРЖАВАТА  
ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ  
НА АДМИНИСТРАТИВНАТА  
И ПОЛИТИЧЕСКАТА КОРУПЦИЯ

Единадесетият доклад за оценка на корупцията на Центъра за изследване на демокрацията се фокусира върху най-силната форма на корупцията в България – завладяването на държавата. Докладът надгражда дългогодишния опит на Центъра за редовно наблюдение и оценка на разпространението на административната и политическата корупция в страната. Този опит се допълва с оценката на механизмите, по които мощни олигархични кръгове влияят върху решенията на правителството в полза на сенчести бизнеси и в ущърб на обществения интерес.



BULGARIAN-SWISS COOPERATION PROGRAMME  
БЪЛГАРО-ШВЕЙЦАРСКА ПРОГРАМА ЗА СЪТРУДНИЧЕСТВО

С финансовата подкрепа  
на Българо-швейцарската програма  
за сътрудничество

**ISBN: 978-954-477-277-2**

© 2016, Център за изследване на демокрацията  
**Всички права запазени.**

Център за изследване на демокрацията  
ул. „Александър Жендов“ 5  
София 1113  
тел.: (+359 2) 971 3000  
факс: (+359 2) 971 2233  
csd@online.bg  
www.csd.bg

# СЪДЪРЖАНИЕ

<b>ПРЕДГОВОР</b> .....	9
<b>1. КОРУПЦИЯТА ПРЕЗ 2015 – 2016</b> .....	11
Общо равнище на корупцията .....	11
Проблемът с доказателствата при разработването на антикорупционни политики .....	16
<b>2. ОЦЕНКИ НА ПУБЛИЧНИТЕ ИНСТИТУЦИИ</b> .....	21
Оценка на ефективността на антикорупционните мерки в публичните институции .....	21
Неефективността на регулаторните и правоприлагащите институции.....	22
<b>3. ЗАВЛАДЯВАНЕ НА ДЪРЖАВАТА</b> .....	33
Приватизация на публичните институции.....	34
Инструменти на завладяването на държавата.....	36
<b>4. МЕДИИ И ПОЛИТИЧЕСКА КОРУПЦИЯ</b> .....	41
<b>5. СКРИТА ИКОНОМИКА И ОБЩЕСТВЕНИ ПОРЪЧКИ</b> .....	45
Динамика на скритата икономика .....	46
Корупционни рискове при възлагането на обществени поръчки.....	50
<b>6. РАЗВИТИЕ НА ЗАКОНОДАТЕЛСТВОТО</b> .....	55
Приемане на специално антикорупционно законодателство.....	55
Липсващи законодателни реформи в критични области .....	56
<b>7. ЗАВЛАДЯВАНЕ НА СЪДЕБНАТА ВЛАСТ</b> .....	59
<b>8. ЕВРОПЕЙСКО ФИНАНСИРАНЕ ЗА АНТИКОРУПЦИОННИ РЕФОРМИ В БЪЛГАРИЯ</b> .....	67
<b>НЕОБХОДИМИТЕ СЪПКИ</b> .....	69
<b>ПРИЛОЖЕНИЕ. МЕТОДОЛОГИЯ НА ОЦЕНКАТА</b> .....	73



## СПИСЪК НА ФИГУРИТЕ

Фигура 1.	Участие в корупция (даване на подкуп и изпитан корупционен натиск, % от населението над 18 г.).....	11
Фигура 2.	Участие в корупция в Югоизточна Европа (даване на подкупи и изпитан корупционен натиск, % от населението над 18 г.).....	12
Фигура 3.	Податливост и устойчивост на корупционен натиск.....	13
Фигура 4.	Опит с корупционен натиск в бизнес-сектора (2015).....	14
Фигура 5.	Оценки на бизнеса за прилагането на антикорупционни политики, България в сравнение с ЕС28, 2015.....	15
Фигура 6.	Податливост на корупция.....	16
Фигура 7.	Корупционният натиск в публичните институции (2015).....	22
Фигура 8.	Въздействие на антикорупционните мерки в „Пътна полиция“.....	32
Фигура 9.	Печалба/загуба на националните печатни медии (без НБМГ) и на НБМГ (хиляди евро), 2005 – 2014 г.....	43
Фигура 10.	Индекс на скритата икономика 2002 – 2015 г.....	48
Фигура 11.	Дял на незаконните цигари в България (2007 – 2015).....	50
Фигура 12.	Дял на общия размер на обществените поръчки от БВП на България, 2007 – 2015 г.....	51
Фигура 13.	Общ размер на плащанията, насочени към борба с корупцията по време на програмния период 2007 – 2013 г. (в млн. евро).....	67
Фигура 14.	Динамика на финансирането на дейности по борба с корупцията в България (действителни плащания по линия на ЕС, в млн. евро), 1998 – 2015 г.....	68
Фигура 15.	Структура на корупционното поведение.....	75
Фигура 16.	Елементи на корупционното поведение.....	79
Фигура 17.	Структура на индексите на Системата за мониторинг на корупцията.....	80

## СПИСЪК НА ТАБЛИЦИТЕ

Таблица 1. Конвенционални престъпления по данни на официалната статистика и на виктимизационни изследвания (2010 – 2015).....	17
Таблица 2. Престъпления, свързани с корупция, по данни на официалната статистика и на виктимизационни изследвания (2010 – 2015).....	18
Таблица 3. Годишни бюджети на някои правоприлагащи и контролни органи (в хиляди лв.).....	27
Таблица 4. Брой сигнали за полицейска корупция.....	29

## СПИСЪК НА КАРЕТАТА

Каре 1. Контролната система в България .....	24
Каре 2. Противодействие на корупцията в Министерството на вътрешните работи .....	28
Каре 3. Ограничаване на корупцията в „Пътна полиция“ .....	30
Каре 4. „Лукойл“: ценообразуване в условията на монополен пазар и доминиращо положение в енергийния сектор .....	38
Каре 5. Свиващият се пазар на нелегални цигари.....	49
Каре 6. Тенденции при възлагането на обществени поръчки в българския строителен сектор.....	52
Каре 7. Липса на отчетност и недостатъчна ефективност на прокуратурата .....	62

---

## СПИСЪК НА СЪКРАЩЕНИЯТА

АДФИ	Агенция за държавна финансова инспекция
АОП	Агенция по обществени поръчки
БОРКОР	Център за превенция и противодействие на корупцията и организираната престъпност
ВСС	Висш съдебен съвет
ЕК	Европейска комисия
ЕС28	28-те страни – членки на ЕС
ЗОП	Закон за обществените поръчки
ИА „ГИТ“	Изпълнителна агенция „Главна инспекция по труда“
ИСПОДСА	Информационна система за попълване на отчетните доклади за състоянието на администрацията
КЗК	Комисия за защита на конкуренцията
КФН	Комисия за финансов надзор
МВР	Министерство на вътрешните работи
МСП	Механизъм за сътрудничество и проверка
НАП	Национална агенция за приходите
НБМГ	„Нова българска медийна група“
НИП	Национално изследване на престъпността
СМАК	Система за мониторинг на антикорупционните политики
СМК	Система за мониторинг на корупцията
СП	Сметна палата





## ПРЕДГОВОР

През последните години *Системата за мониторинг на корупцията* на Центъра за изследване на демокрацията показва, че административната корупция в България не намалява. Същото се отнася и за една още по-всеобхватна форма на корупция – завладяването на държавата. Тези две прояви са тясно свързани, тъй като представляват различни аспекти на едно и също явление: корупционно поведение. Масовата **административна корупция** в страната е показателна не само за нарушения и злоупотреби от страна на държавните служители при взаимодействието им с бизнеса и гражданите. Ситуацията се усложнява от високите нива на **политическа корупция** – т.е. многобройните корупционни отношения и зависимости, в които са въввлечени висши държавни служители и политици на управленско ниво. Обикновено корупционните отношения на различните равнища на институциите в държавното управление са като цяло сходни и се обуславят от структурни за българското общество фактори. През последното десетилетие по-голяма публичност придобиха особен тип комплексни корупционни сделки и зависимости, обикновено наричани **завладяване на държавата**. Това се отнася до практиката на много влиятелни (включително бизнес) фигури да си осигурят преференциално отношение от държавата чрез сложни корупционни сделки и други нарушения на закона. Те постигат това чрез въздействие върху функционирането и политиката на държавните институции с цел удовлетворяване на техните частни интереси за сметка на общественото благо.

Подобна е ситуацията в българската икономика поради монополното положение на някои фирми на конкретни пазари. Тези компании обикновено успяват да получат привилегирован достъп до публичните ресурси чрез договори за обществени поръчки. Завладяването на държавата се използва и от сенчестия бизнес, за да осигури безпрепятствено разгръщане и дейност в сивата и дори черната икономика.

Административната корупция и завладяването на държавата включват злоупотреба с публична власт за лична изгода, но те се различават по начина, по който се извършва тази умишлена злоупотреба. Ако административната корупция може да се разглежда като корупционна сделка, свързана с единични дейности, то завладяването на държавата е система от корупционни отношения, извършвани от едни и същи фигури. Това позволява системно и приоритетно да се обслужва частният интерес на олигархични кръгове, които разполагат с дългосрочен привилегирован достъп до обществените ресурси.

Високите нива на административната корупция и завладяването на държавата водят до формиране на **области със системни проблеми**,

в които непрекъснато се сблъскват и блокират повечето политики за противодействие. Такива проблемни области са:

- Злоупотреби с **обществени поръчки**. Клиентелистко или патерналистично разпределение на договори за обществени поръчки за избрани групи фирми.
- Механизми на **скритата икономика**. Системното нарушаване на данъчното и трудовото законодателство, в резултат на което се получават относителни икономически предимства на фирми, опериращи в скритата икономика.
- ДДС и други **данъчни измами**. Системни злоупотреби от групи, които извличат неправомерно ДДС или нарушават данъчното и акцизното законодателства, за да генерират незаконни доходи.
- Контрабанда и стабилно функциониране на **нелегалните пазари** (наркотици, проституция, кражби на коли, трафик на хора и т.н.). Нарушения на митническото и данъчното законодателство и мащабно участие в дейности, забранени от закона.
- Блокиране на **правоприлагащите институции**. Системна корупция на служители в тези институции с цел предотвратяване на всякакви санкции при нарушаване на закона.
- Възпрепятстване и блокиране работата на различни институции от **контролната система**. Постоянно неспазване на стандартите и регулациите в правната уредба, насочени към извличане на допълнителни печалби и получаване на неоправдани пазарни предимства.
- Завладяване на **медиите**. Скритата собственост и контролът на медиите позволяват чрез договори за връзки с обществеността и реклами да се осигурява медиен комфорт на политическия и бизнес елит.

## 1. КОРУПЦИЯТА ПРЕЗ 2015 – 2016

### Общо равнище на корупцията

Оценката за нивото на корупцията и за развитието на антикорупционните стратегии и политики зависи до голяма степен от начина, по който се дефинират и интерпретират измеренията и формите на корупционно поведение<sup>1</sup>. Общите заключения за състоянието на корупцията в страната в периода 2015 – 2016 г. не са оптимистични.

### Корупцията в държавната администрация (административна корупция)



Административната корупция се увеличава постепенно след 2011 г. и в момента бележи високи нива. Като цяло, след 1999 г. (без да се отчитат незначителните колебания) могат да бъдат открити два специфични периода, свързани с политическия цикъл: 1) 1999 – 2011 г., когато се регистрира неравномерен процес на общо намаляване на административната корупция (през 1999 г. около 29 % от населението съобщава за участие в корупционни сделки, докато през 2011 г. стойността на този индикатор спада до 9,4 %); 2) след 2011 г., когато се наблюдава процес на постепенно нарастване на административната корупция – 22,2 % за 2016 г., което

съответства на участието на около 1,3 млн. граждани в корупционни сделки<sup>2</sup>. Данните за 2016 г. показват, че нивото на корупция в администрацията е било съизмеримо с това през 2000 г. (Фигура 1).

Зависимостта на равнището на корупция от политическата ситуация се вижда ясно в периода 2013 – 2014 г., когато е регистрирано

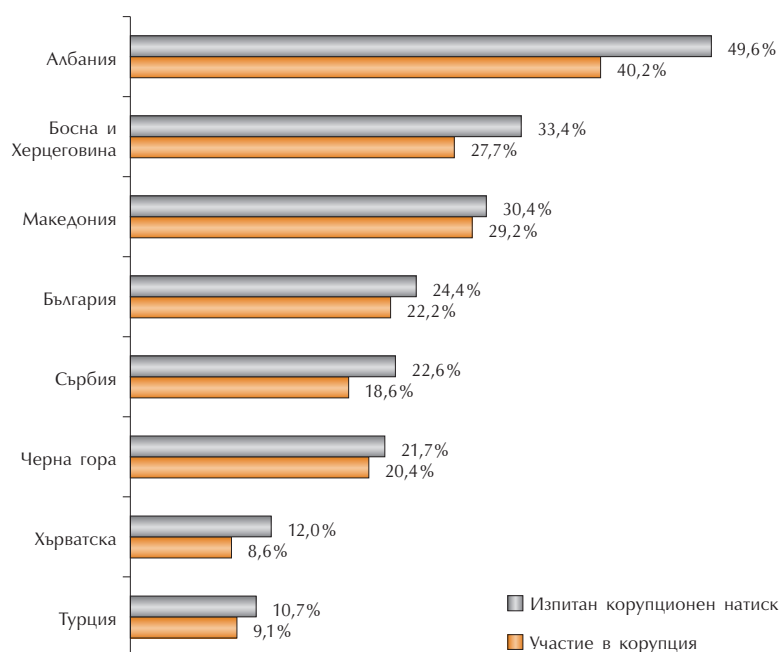
<sup>1</sup> Този анализ се основава на методологията за оценка на корупцията, разработена и прилагана от Центъра за изследване на демокрацията от края на 90-те години на XX век насам. Вж. Приложението, в което се представят основните методи, използвани за измерване и оценка на корупцията.

<sup>2</sup> Това изчисление се основава на предположението, че 1 % от населението на възраст над 18 г. представлява около 60 000 души. Данните на НСИ за населението към 31.12.2014 г. показват, че населението на възраст 15 и повече навършени години е около 6 204 000, а населението на възраст 20 и повече години – 5 890 600.

най-високото наблюдавано ниво на корупция в администрацията – 29,3 % от населението над 18 г. възраст съобщава, че е участвало в корупционни сделки най-малко веднъж през предходната година.

До 2013 г. динамиката на корупцията следва изборния цикъл – намалява след встъпването в длъжност на всяко следващо правителство и се връща към по-високо ниво в края на неговия мандат. Рязкото увеличаване на корупционния натиск през 2013 г. се обяснява с високите нива на политическа нестабилност, които водят до два кръга от предсрочни парламентарни избори и масови улични протести. Данните за 2016 г. показват, че въпреки някои по-строги мерки за административен контрол, административната корупция нараства. В периода 2011 – 2016 г. равнището на административната корупция се удвоява.

**ФИГУРА 2. УЧАСТИЕ В КОРУПЦИЯ В ЮГОИЗТОЧНА ЕВРОПА (ДАВАНЕ НА ПОДКУПИ И ИЗПИТАН КОРУПЦИОНЕН НАТИСК, % ОТ НАСЕЛЕНИЕТО НАД 18 Г.)**



Източник: SELDI, Регионален антикорупционен доклад, 2016 г.

От една страна, България е в неблагоприятно положение в сравнение с нейните съседи в Югоизточна Европа (Фигура 2). За сравнение, стойностите на индикаторите за административна корупция за 2015 г. са 8,6 % за Хърватска, 9,1 % за Турция, 18,6 % за Сърбия и 40,2 % за Албания. В периода 2000 – 2002 г., когато е осъществена първата диагностика на разпространението на корупцията в Югоизточна Европа с помощта на Системата за мониторинг на корупцията, резултатите за България, макар и неблагоприятни, отреждат на страната относително най-добра позиция в региона по отношение разпространението на административната корупция.

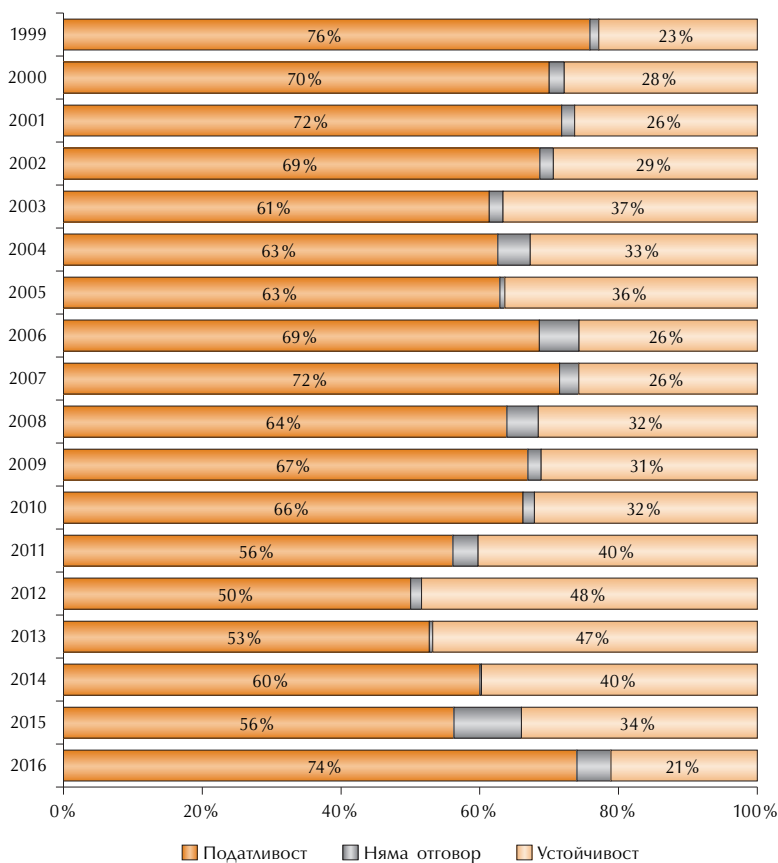
От друга страна, позицията на страната спрямо други държави – членки на ЕС е много неблагоприятна. Данните за

оказван корупционен натиск (предложение на държавен служител за сключване на корупционна сделка) в България за периода 1999 – 2015 г. варират в диапазон 25-35 % от възрастното население, докато средната стойност за ЕС е 4 %, а тази за Дания е 1 % от населението на възраст 18 и повече години<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> TNS Opinion & Social. (2014). Corruption. Special Eurobarometer 397. Brussels: Directorate-General for Home Affairs, European Commission, p. 81. (Корупцията. Специално проучване на Евробарометър 397. Брюксел: Генерална дирекция за вътрешни работи, Европейска комисия, стр. 81.)

Данните на Центъра за изследване на демокрацията за периода след 1999 г. показват, че случаите на оказван натиск, водещ до корупционни сделки, варират през годините в диапазона 30-50 % в зависимост от устойчивостта на гражданите на корупционен натиск (Фигура 3). Повечето корупционни сделки (по сведения на гражданите) са инициирани от държавните служители. Устойчивостта на корупционен натиск варира през годините, но до 2011 г. се наблюдава тенденция към бавно подобрене (повече граждани отказват да участват в корупционни сделки). Оттогава тенденцията се влошава и през 2015 г. устойчивостта на корупционен натиск, оказван от държавните служители, спада до нива, сравними с 1999 г.

**ФИГУРА 3. ПОДАТЛИВОСТ И УСТОЙЧИВОСТ НА КОРУПЦИОНЕН НАТИСК<sup>4</sup>**



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

Тенденциите при разпространението на корупцията в бизнес сектора също са обезпокоителни. През 2015 г. около 18 % от бизнес организациите съобщават, че им е оказван корупционен натиск от страна на държавни служители. Тази стойност е значително по-висока от средната за ЕС28 (4 %), което показва, че е налице сериозен проблем<sup>5</sup>.

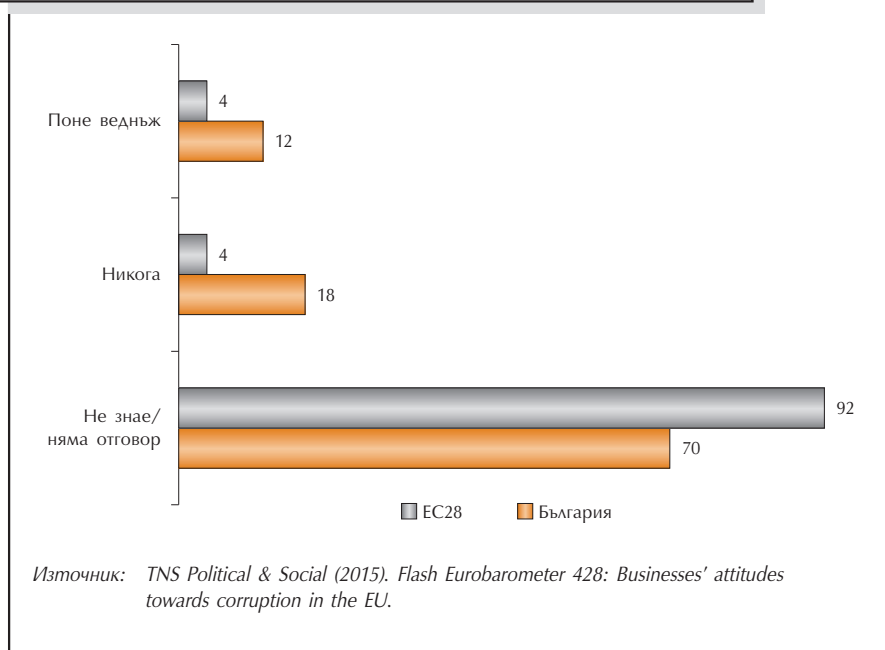
Повечето корупционни сделки в бизнес сектора остават неидентифицирани и ненаказани. Липсата на санкции е сред основните фактори, които допринасят за враждането на различни форми на корупция в бизнес средата. По отношение на шансовете корупцията в бизнес сектора да бъде идентифицирана и наказана, разликата между България и средно за 28-те страни – членки на ЕС (ЕС28) е значителна. Единствено при административната корупция, извършена от държавни служители с по-нисък ранг, вероятността тя да

<sup>4</sup> Податливостта на корупционен натиск се измерва чрез дела на гражданите, на които е оказан корупционен натиск и са приели да участват в корупционни сделки. Устойчивостта на корупционен натиск се измерва чрез дела на гражданите, на които е оказан корупционен натиск, но те са отказали да участват в корупционни сделки. Вж. също методологическото Приложение.

<sup>5</sup> TNS Political & Social (2015). Flash Eurobarometer 428: Businesses' attitudes towards corruption in the EU (Флаш Евробарометър 428: отношението на бизнеса към корупцията в ЕС).

бъде идентифицирана и санкционирана в България е по-висока от средната за ЕС28.

**ФИГУРА 4. ОПИТ С КОРУПЦИОНЕН НАТИСК В БИЗНЕС-СЕКТОРА (2015)**



В сравнение с **конвенционалната престъпност**, прилагането на закона при престъпления, свързани с корупция, не е ефективно и адекватно на техния голям брой и обществения риск. В периода 2010 – 2014 г., **случаите на конвенционални и корупционни престъпления се разглеждат по различен начин от правоохранителните и съдебните институции.**

За периода 2010 – 2014 г. са идентифицирани около 600 хил. жертви на конвенционална престъпност чрез ежегодни виктимизационни проучвания, докато полицията регистрира около 120 хил. престъпления годишно, като само 34 хил. случая завършват с повдигане на обвинение (т.е. само около 25 % от регистрираните и 5,7 % от извършените конвенционални престъпления са наказателно преследвани). Що се отнася до корупцията, броят на засегнатите граждани е приблизително 1,3 млн. годишно, докато само около 120 – 150 случая (0,01 %) достигат до етапа на повдигане на обвинение. Това показва, че съдебната власт и Министерството на вътрешните работи регистрират и обработват само една много малка част от случаите на корупция, което съществено се различава от начина, по който те се справят с конвенционалната престъпност. В допълнение към това, мерки за противодействие на политическата корупция на практика не съществуват (виж също така Таблица 1).

Широкото разпространение на корупцията я превръща в обичайна характеристика на социалната среда: през 2016 г. само около 22 % от гражданите на възраст над 18 г. напълно отхвърлят възможността

**ФИГУРА 5. ОЦЕНКИ НА БИЗНЕСА ЗА ПРИЛАГАНЕТО НА АНТИКОРУПЦИОННИ ПОЛИТИКИ, БЪЛГАРИЯ В СРАВНЕНИЕ С ЕС28, 2015**



Източник: TNS Political & Social (2015). Flash Eurobarometer 428: Businesses' attitudes towards corruption in the EU (Флаш Евробарометър 428: Отношение на бизнеса към корупцията в ЕС).

да участват в корупционни сделки. Други 34 % от възрастното население се колебаят и биха взели решение в зависимост от ситуацията, а около 44 % биха дали или приели подкуп (Фигура 6).

В обобщение, състоянието на корупцията в България в периода 2015 – 2016 г. може да се характеризира по следния начин:

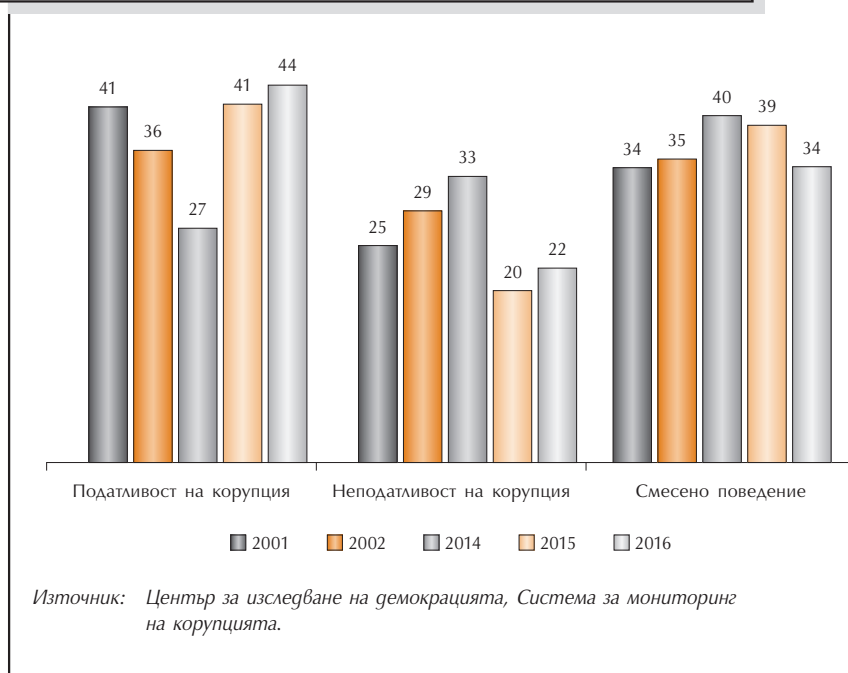
- Критично високи нива на административна корупция.
- Институциите, които в най-малка степен са изправени пред проблеми с корупцията, са тези, които не управляват значителни обществени средства.
- Корупционните сделки са често срещани на всички нива в много обществени институции и се извършват със знанието и/или мълчаливото съгласие на висши ръководители. В тази връзка, корупцията не е въпрос на няколко „гнили ябълки“, а по-скоро системен проблем на държавната администрация.
- На практика няма последователни и системни усилия за противодействие на политическата корупция.

Широкото разпространение на корупцията е свидетелство, че основни обществени институции са „завладени“ от частни интереси и/или



много държавни институции са приватизирани от техни ръководни служители, които използват своята служебна позиция за реализиране на допълнителни доходи/корупционни ренти. Това оставя обществения интерес незащитен, публичните ресурси се изразходват неефективно или в полза на частни интереси, а общественият сектор се превръща в двойна тежест за данькоплатците – както чрез данъците, така и чрез корупционните ренти, които те изплащат.

Фигура 6. Податливост на корупция<sup>6</sup>



### Проблемът с доказателствата при разработването на антикорупционни политики

Основната стойност на Системата за мониторинг на корупцията, разработена и прилагана от Центъра за изследване на демокрацията, чиито най-нови данни са представени по-горе, е предоставената възможност на политици и неправителствени наблюдатели да видят общата динамика на корупцията в страната. Тази стойност се увеличава, когато констатациите на СМК са съпоставени с други данни и доказателства за разпространението на корупцията.

Съществуват два основни начина за измерване и оценка на нивата на конвенционалната престъпност и корупцията:

- Въз основа на **официални статистики**, които съдържат данни за броя на случаите, регистрирани от полицията; за броя на заведените съдебни дела; за броя на постановените присъди. Поради редица причини, броят на регистрираните случаи е много по-висок от броя на повдигнатите обвинения и на окончателните присъди.

<sup>6</sup> Дял на хората, които биха приели и/или дали подкуп в ролята на граждани и/или държавни служители.

- Въз основа на **изследвания на жертвите на престъпления** (виктимизационни изследвания), които използват представителна извадка от населението на възраст над 18 г. и измерват броя на жертвите на престъпления през последната година. Несъответствието между реалния брой на извършените и на регистрираните от полицията престъпления се дължи на факта, че не всички случаи на престъпления са докладвани (латентност) и че не всички докладвани случаи на престъпления са регистрирани (полицейски филтри).

Ако се изключат случаите на корупция, статистиката на конвенционалната престъпност за периода 2010 – 2014 г. показва следните приблизителни пропорции (Таблица 1)<sup>7</sup>:

**Таблица 1. Конвенционални престъпления по данни на официалната статистика и на виктимизационни изследвания (2010 – 2015)**

Виктимизационни изследвания (конвенционални престъпления)	Средни стойности за периода 2010 – 2015 г.
Дял на населението над 18 г., което е било жертва на поне едно престъпление през годината	~10 %
Брой на жертвите на престъпления	~600 000
Официална статистика (конвенционални престъпления)	
Престъпления, докладвани от гражданите в полицията	~300 000
Престъпления, регистрирани от полицията	~120 000
Разкрити престъпления от полицията	~45 000 – 50 000
Брой на заведени съдебни дела (повдигнати обвинения)	~34 000
Дял на престъпленията, за които са заведени съдебни дела спрямо общия брой престъпления.	~5,7 %
Брой постановени присъди	~15 000

*Източник: Център за изследване на демокрацията, Национално изследване на престъпността (НИП); Криминална статистика на Министерство на вътрешните работи; Доклад за прилагането на закона и за дейността на прокуратурата и на разследващите органи през 2015 г.; Национален статистически институт.*

<sup>7</sup> Данните отразяват средни стойности за периода 2010 – 2015 г. и са представени с илюстративна цел, за да покажат по-общите тенденции при регистрирането и съдебното преследване на конвенционални престъпления. Данните варират през различните години, но тези вариации не са толкова големи, че да повлияят общите съотношения и направените изводи. Проблем при официалните статистики е невъзможността за сравнимост поради липсата на унифицирани критерии за събираните данни и оповестяването им по различно време и за различни периоди.

**ТАБЛИЦА 2. ПРЕСТЪПЛЕНИЯ, СВЪРЗАНИ С КОРУПЦИЯ, ПО ДАННИ НА ОФИЦИАЛНАТА СТАТИСТИКА И НА ВИКТИМИЗАЦИОННИ ИЗСЛЕДВАНИЯ (2010 – 2015)**

Виктимизационни изследвания (административна корупция) <sup>8</sup>	Стойности за 2010 – 2015 г.
Дял на населението над 18 г., на което е предложено да участва в корупционна сделка през последната година (18+)	24,4 %
Дял на населението над 18 г., което е участвало в поне една корупционна сделка през годината	22,2 %
Приблизителен брой на хората над 18 г., които са участвали в поне една корупционна сделка през годината	~1 300 000
<b>Официална статистика (корупционни престъпления)</b>	
Брой корупционни престъпления, докладвани на полицията	Няма данни
Брой корупционни престъпления, за които са заведени съдебни дела – средно за периода 2010 – 2015 г.	~120 – 150
Дял на корупционни престъпления, за които са заведени съдебни дела, спрямо общия брой корупционни престъпления	~0,0115 %
Брой постановени присъди (2015 г.)	72

Източник: Център за изследване на демокрацията, Система за мониторинг на корупцията; Криминална статистика на Министерство на вътрешните работи; Доклад за прилагането на закона и за дейността на прокуратурата и на разследващите органи през 2015 г.; Национален статистически институт.

За да се оцени значението на тези данни, трябва да се направят няколко уточнения:

Първо, индикаторите, използвани от държавните институции в техните информационни системи, се различават. Поради това е вероятно броят на съдебните дела или на жертвите, отчетани от полицията и съдебната система, да обхващат различни престъпления. Единната информационна система за противодействие на престъпността, която е в процес на разработване повече от 20 години, все още не работи с пълна функционалност. Обменът на информация между институциите не се осъществява оперативно и поради това е практически невъзможно да се проследят отделните случаи от досъдебното производство до съдебната фаза. Както вече бе споменато, данните в таблица са усреднени и са предназначени само за илюстрация. Те не могат да се използват за оценка на ефективността на правоприлагащите институции, а по-скоро илюстрират разликата в политиките и институционалния капацитет на наказателното правосъдие по отношение на корупцията и на конвенционалната престъпност.

<sup>8</sup> Националното изследване на престъпността, провеждано от Центъра за изследване на демокрацията от 2002 г. включва списък от 10 престъпления като: кражба, грабеж, злоупотреба, вандализъм, изнасилване, и т.н. Вж също Policy Brief № 56: Динамика на конвенционалната престъпност в България 2014 – 2015, Център за изследване на демокрацията, юли 2015.

Второ, по отношение на корупцията тези уговорки едва ли имат голямо значение, тъй като **броят на случаите, достигнали до съдебна фаза, е незначителен** в сравнение с реалния размер на проблема. Всички инструменти и целият потенциал на Министерството на вътрешните работи (МВР), на другите правоприлагащи институции и съдебната система, са мобилизирани срещу конвенционалната престъпност. Ефективно или не, тяхното прилагане е в значителен мащаб – годишно се завеждат около 35 000 наказателни дела. Средногодишното ниво на престъпления, свързани с корупция, е сравнимо, а в някои години дори по-високо, от това на конвенционалните престъпления. Поради редица причини, сред които главната е, че дизайнът на санкциониращите механизми е неадекватен на мащаба на проблема, само отделни случаи на корупция са идентифицирани, разследвани и наказани. Под „дизайн“ се имат предвид няколко компоненти – регулаторната рамка, броят и уменията на експертите, наличието на добре координирана мрежа от правоохранителни институции.

Трето, много случаи на незаконна лична облага се третират от правоприлагащите институции като различни форми на злоупотреба с власт, престъпления срещу собствеността или други икономически престъпления. Понастоящем, поне по отношение на висшите държавни служители, **събирането на доказателства за незаконно обогатяване**, се оказва практически невъзможно. Събирането на доказателства за злоупотреба с дискреционна власт на държавни служители е още по-трудно. Във връзка с това, в повечето случаи се оказва трудно или практически невъзможно да се намерят достатъчно доказателства както за лично облагодетелстване, така и за злоупотреба с власт. Ако незаконното облагодетелстване и злоупотребата с власт се преследват поотделно, това би довело до прекъсване на веригата на корупционните сделки и би било по-ефективно по отношение изправянето на извършителите пред правосъдието.



## 2. ОЦЕНКИ НА ПУБЛИЧНИТЕ ИНСТИТУЦИИ

### Оценка на ефективността на антикорупционните мерки в публичните институции

Разработването на ефективни антикорупционните мерки зависи от предварителната оценка на корупционната среда и ясното очертаване на свързаните с нея корупционни рискове: „За да бъде действително ефективна, антикорупционната дейност би следвало да разработва мерки, адекватни на съответните корупционни рискове”<sup>9</sup>. Най-подходящата среда за такъв тип оценки е отделната публична институция. Именно затова, преди да бъдат осъществявани на национално равнище, антикорупционните политики следва да бъдат проверени именно в рамките на публичните организации.

Такава независима оценка на антикорупционните мерки, прилагани конкретно в рамките на Гранична и на Пътна полиция, бе направена от Центъра за изследване на демокрацията в началото на 2015 г. чрез използването на инструмента СМАК (*Система за мониторинг на антикорупционните политики*)<sup>10</sup>. С този инструмент се оценяват корупционната ситуация и **антикорупционните политики, прилагани в рамките на публичните институции**. Диагностиката, която се прави с помощта на СМАК, показва доколко уязвимите за корупция дейности в дадена публична институция са обхванати чрез подходящи антикорупционни мерки, както и доколко ефективно се прилагат тези мерки/политики. Анализът на резултатите от 2015 г. показва, че някои добре замислени общи мерки в отговор на съществуващите корупционни рискове – от типа на ротацията и видеонаблюдението на граничните полицаи – формално се прилагат стриктно, но ефективността от тяхното приложение не е на нужното ниво. Различни пропуски при прилагането им са широко разпространени и преднамерени, което създава предпоставки за корупционни сделки. Най-честите причини за това са свързани с неадекватните механизми за контрол и санкции. Подобни слабости бяха констатирани при прилагането на антикорупционни мерки в Пътна полиция, включително при използването на видеонаблюдение при проверки на пътя, при автоматичната информационна система на Пътна полиция и др.

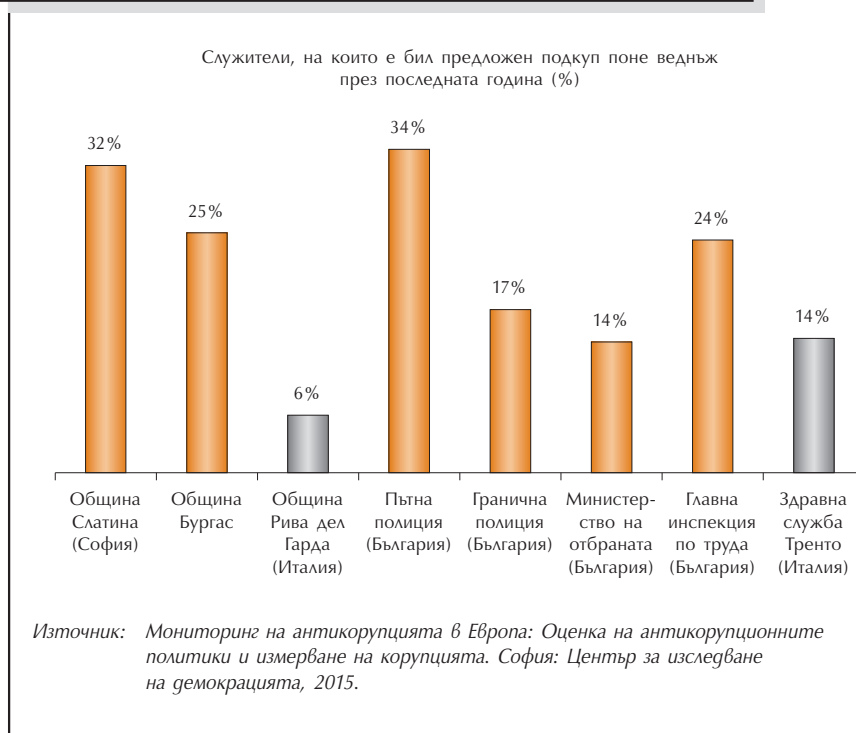
Извършената през 2015 г. сравнителна оценка на публични институции в България и Италия с помощта на СМАК показа, че корупционният натиск върху служителите на българските организации е значителен. Той се упражнява не само от граждани и фирми, които се опитват да заобиколят съществуващите правила и регламенти, но и от служители, включително и висшестоящи ръководители. Този

<sup>9</sup> Мониторинг на антикорупцията в Европа: Оценка на антикорупционните политики и измерване на корупцията. София: Център за изследване на демокрацията, 2015, с. 158.

<sup>10</sup> Пак там.

натиск е значително по-силен от натиска в оценените италиански публични институции (Фигура 7).

**Фигура 7. КОРУПЦИОННИЯТ НАТИСК В ПУБЛИЧНИТЕ ИНСТИТУЦИИ (2015)**



### Неефективността на регулаторните и правоприлагащите институции

Голям недостатък в България са неработещите органи, на които са възложени контролни и регулаторни функции. Обозначавани в своята съвкупност като **контролна система**, тези органи имат широк институционален обхват – независими институции от типа на БНБ и Сметната палата; регулаторни органи, осъществяващи надзора в сектори като енергетика и комунални услуги; контролни агенции, които следят за спазването на стандартите в сфери като хранителна промишленост, транспорт или спазване правилата за пожарна безопасност; отдели за вътрешен контрол в рамките на министерствата и на други държавни структури; както и типични правоприлагащи институции от типа на полицията (Вж. по-подробно Каре 1). Особено проблематичен е въпросът за ясното разграничение (и взаимното допълване) между отговорностите на контролните агенции относно прилагането на закона и контрола върху спазването на регламентите и стандартите и прокуратурата при повдигане на обвинения и разследване на престъпления. Слабостите в работата на тази своеобразна „армия“ (броят на тези агенции е над 400) при прилагане на правилата и извършване проверки на съответните административни системи се изразява в недостатъчен капацитет за установяване на нарушенията, както и за ефективно налагане на санкции. Тези слабости се дължат на недостатъчен административен капацитет (лошо разработени процедури, недостатъчно обучение и оборудване за персонала), както

и на корупцията, която има относително ниска честота, но е широко разпространена. Подобряването на ефективността на институциите, включително чрез постигането на по-добра координация между контролните органи и прокуратурата, е от голямо значение за намаляване на корупцията<sup>11</sup>. Постигането на подобна координация би следвало да бъде включено в антикорупционните програми. Мерките за осигуряване на хармонизирането на антикорупционната дейност на изпълнителните агенции и на прокуратурата би следвало да включат внасянето на изменения и допълнения на законите и подзаконовите актове, както и на вътрешните правила в работата на прокуратурата. Тези мерки би следвало да постигнат следните три големи цели:

- Подобряване качеството на доказателствените материали, събрани от контролните и правоприлагащите структури, чрез спазване изискванията за специфичност и изчерпателност.
- Проактивна роля на прокуратурата в установяване и повдигане на обвинения при нарушения в самите контролни и правоприлагащи структури на местно и централно равнище, което би позволило да бъде преодоляна сегашната им пасивност пред лицето на редица открити нарушения<sup>12</sup>.
- Разработване на критерий за себестойност, чрез който да се прави годишната оценка на съотношението между разходите и резултатите от дейността на тези институции; това би следвало да обхваща броя и стойността на наложените санкции, броя и качеството на доказателствените материали и броя на успешно приключилите следствени действия, завършили с повдигане на обвинения от прокуратурата, ползата от превенцията на престъпността, както и намаляването щетите от криминална дейност.

Показателен е примерът с работата на Комисията за защита на конкуренцията (КЗК) и тази на Комисията за финансов надзор (КФН), които могат да провеждат разследвания за нарушения на принципите на свободния пазар и да налагат наказания на отделни компании. Тези структури могат да създадат условия за увеличаване на корупцията и на скритата икономика поради нисък административен капацитет и податливостта им на корупционни практики. Освен това, институционалният интегритет на тези структури може да бъде компрометиран чрез обслужването на нелегитимни икономически интереси.

---

<sup>11</sup> Причините за лошата координация, констатирана и от прокуратурата, включват следното: повечето правоприлагащи и контролиращи структури не са в състояние да събират и представят качествени доказателства, които да бъдат използвани в съда; доказателствените материали често се представят без нужното разследване; тенденцията към налагане на минимални санкции за административни нарушения; липсата на обратна връзка от прокуратурата относно постигнатия напредък в събирането на доказателствен материал (Вж. „Ефективно взаимодействие на Прокуратурата с контролните органи за противодействие на закононарушенията и престъпленията в защита на обществен интерес и правата на гражданите“, 2010, на: [http://www.opac.government.bg/archive/images/stories/docs/703\\_Doklad\\_PRB.pdf](http://www.opac.government.bg/archive/images/stories/docs/703_Doklad_PRB.pdf)).

<sup>12</sup> Макар че прокуратурата вече си постави подобни цели („Да се активизира прокурорският надзор за законност върху работата на различните държавни контролни органи“, „утвърждаване ролята на прокуратурата като координатор и коректив на дейността на контролните институции“ (<http://www.prb.bg/news/proekti/rezume/>), тя все още не се е доближила до тяхното реализиране.



### Каре 1. Контролната система в България

Контролната система обхваща всички държавни органи, които упражняват контрол за спазването на закона в различните сфери на обществения живот. В изпълнение на своите функции те извършват проверки, установяват нарушения и налагат санкции. Ако в хода на работата си тези органи попаднат на данни за извършено престъпление, те са задължени да изпратят материалите на прокуратурата за образуване на наказателно производство. Ефективността на комуникацията и обменът на информация между контролните органи и прокуратурата е от изключително важно значение за успешното противодействие на престъпността и корупцията<sup>13</sup>.

Контролната система включва множество централни и местни органи и/или отделни техни звена. Те могат да бъдат разделени в няколко групи:

**Независими органи:** Сметната палата, Българската народна банка и др.

**Държавни органи, отчитащи се пред парламента:** Централна избирателна комисия, Комисия за енергийно и водно регулиране, Комисия за защита на конкуренцията, Комисия за защита на личните данни, Комисия за защита от дискриминация, Комисия за отнемане на незаконно придобито имущество, Комисия за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси, Комисия за регулиране на съобщенията, Комисия за финансов надзор, Национален осигурителен институт, Национална здравноосигурителна каса, Съвет за електронни медии и др.

**Държавни агенции:** Държавна агенция за метрологичен и технически надзор, Държавна агенция за закрила на детето и др.

**Държавни комисии:** Държавна комисия по стоковите борси и тържищата, Държавна комисия по сигурността на информацията и др.

**Изпълнителни агенции:** Изпълнителна агенция по околна среда, Изпълнителна агенция по горите, Изпълнителна агенция „Главна

<sup>13</sup> През 2009 г., прокуратурата определи 15 контролни органа, по отношение на които да бъде проучено състоянието на съвместното им сътрудничество и да бъдат установени основните проблеми в него. Избраните от прокуратурата държавни органи бяха: Държавна агенция за закрила на детето, Агенция за социално подпомагане, Изпълнителна агенция „Главна инспекция по труда“, Дирекция за национален строителен контрол, регионални инспекции по околната среда и водите, Изпълнителна агенция по горите, дирекции на националните паркове, Национална ветеринарномедицинска служба, регионални инспекции за опазване и контрол на общественото здраве, Държавна агенция за метрологичен и технически надзор, Изпълнителна агенция „Автомобилна администрация“, Агенция за държавна финансова инспекция, Комисия за защита на потребителите, Агенция „Митници“ и Агенция за следприватизационен контрол (преобразувана през 2010 г. в Агенция за приватизация и следприватизационен контрол).

инспекция по труда”, Агенция по обществени поръчки, Изпълнителна агенция „Одит на средствата от Европейския съюз”, Изпълнителна агенция „Автомобилна администрация”, Изпълнителна агенция по лекарствата и др.

**Държавни органи, отчитащи се пред министри:** Агенция „Митници”, Агенция за държавна финансова инспекция, Държавна комисия по хазарта, Национална агенция за приходите (НАП), регионални инспекции по околната среда и водите, басейнови дирекции, дирекции на националните паркове (подчинени на министъра на околната среда и водите), Българска агенция по безопасност на храните, дирекции на природните паркове, регионални дирекции по горите, областни дирекции „Земеделие” (подчинени на министъра на земеделието и храните), регионални инспекторати по образованието (подчинени на министъра на образованието и науката), Дирекция за национален строителен контрол (на подчинение на министъра на регионалното развитие и благоустройството), регионални здравни инспекции (подчинени на министъра на здравеопазването) и др.

**Инспекторати в държавната администрация:** всички министерства и администрациите, които не са пряко подчинени на конкретен министър, имат инспекторати. Тяхната дейност се координира от Главния инспекторат на Министерския съвет, който е на пряко подчинение на министър-председателя.

Според последните публикувани данни, през 2014 г. с контролни правомощия са разполагали общо 465 администрации, включително 63 на централно равнище и 402 на местно равнище. Общият брой на оправомощените да установяват административни нарушения и да налагат административни санкции е бил 2 927 звена и 33 412 държавни служители (17 637 инспектора, 4 779 експерта и 9 072 други служители). Това означава, че около 23,8 % от всички служители в държавната администрация са имали някакви контролни правомощия.

Държавните органи с най-много служители с контролни правомощия са МВР (10 215 служителя), НАП (4 413 служителя), Агенция „Митници” (2 220 служителя), Българска агенция по безопасност на храните (1 658 служителя) и Главна дирекция „Охрана” на Министерството на правосъдието (1 337 служителя). Броят на служителите с контролни правомощия на местно равнище е 7 663, като общините с най-голям брой такива служители са били София (372 служителя) и Пловдив (227 служителя).

В резултат на работата на тези звена през 2014 г. са били установени 363 633 нарушения и са издадени 314 615 наказателни постановления. Най-много нарушения са били установени от

МВР (176 606 установени нарушения и 169 994 издадени наказателни постановления), следвано от НАП (53 290 нарушения и 22 177 наказателни постановления), Изпълнителна агенция по горите (14 329 нарушения и 10 607 наказателни постановления), Национална здравноосигурителна каса (13 229 нарушения и 12 337 наказателни постановления), Изпълнителна агенция „Главна инспекция по труда“ (9 817 нарушения и 9 595 наказателни постановления) и Агенция за държавна финансова инспекция (1 614 нарушения и 814 наказателни постановления). На местно равнище най-много нарушения са били установени от служителите на Столична община (4 046 нарушения и 1 417 наказателни постановления) и Пловдив (2 620 нарушения и 2 207 наказателни постановления). Общият размер на глобите, наложени през 2014 г., е бил 125 087 830 лв., но от тях само 48 270 268 лв. са били събрани.

През 2014 г. в държавната администрация са постъпили 111 382 сигнала за корупция, като проверки са били извършени по 108 313 от тях (97,24 %). Повечето от тези сигнали са били подадени до Столична община (97 386 сигнала или 87,4 % от всички получени сигнали през 2014 г.). Останалите държавни органи със сравнително голям брой получени сигнали са били администрацията на Министерския съвет (3 393 сигнала), Министерство на земеделието и храните (2 393 сигнала), МВР (1 235 сигнала), Изпълнителна агенция по горите (700 сигнала) и НАП (173 сигнала). На прокуратурата са били препратени общо 1 552 случая (199 случая на неправомерно действие или бездействие, 65 случая на корупция на държавен служител, 21 случая на нарушаване на служебните задължения или на *Кодекса за поведение на служителите в държавната администрация*, шест случая на корупция на орган на изпълнителната власт, пет случая на нарушаване на вътрешните правила за организация на работата и 1 256 случая на други нарушения).

*Източник: Доклад за състоянието на администрацията 2014.<sup>14</sup>*

Предвид сложността както на механизмите за получаване на облага, така и на извършваните нарушения, правоприлагачите и правораздавателните органи срещат сериозни затруднения при разследването на случаи на корупция. В много от случаите, където корупцията е очевидна, събирането на доказателства, годни да издържат в съда, се оказва изключително трудно. Стремежът корупцията да се докаже по най-сложния възможен начин (като се докаже, че е налице получената облага в резултат от извършеното нарушение) много често се

<sup>14</sup> Основната част от информацията в годишните доклади за състоянието на администрацията се набира чрез Информационната система за попълване на отчетните доклади за състоянието на администрацията (ИСПОДСА). Данните в нея се попълват от отделните административни структури въз основа на въпросник, без да подлежат на проверка. В самите доклади на няколко места се посочва, че е възможно данните да не са точни, тъй като има администрации, които не са подали информация, както и такива, които не са разбрали и попълнили правилно въпросника.

оказва неефективен подход. Дори и двата елемента на корупционното поведение да бъдат доказани (получената облага и извършеното нарушение), доказването на връзката между тях често е невъзможно. Затова и този широко прилаган подход в наказателните производства за корупция в много случаи води до невъзможност извършителите да бъдат осъдени, което го прави неефективен (повдигат се обвинения на служители, които впоследствие биват оправдани и се връщат на заеманите преди това позиции в държавните институции). За по-ефективно противодействие на корупцията е необходимо, когато е възможно, облагата и нарушението да се разследват отделно. Въпреки че така нарушителите няма да бъдат осъдени за корупция, а за друго престъпление, крайният ефект върху корупцията може да се окаже положителен.

При отчетеното високо равнище на разпространение на корупцията, специализираните антикорупционни звена и органите на контролната система се оказват неефективни и без необходимия капацитет. Това води до появата на нови корупционни механизми и ги прави податливи на политическа намеса. Типичен пример за подобен случай е **избирателното прилагане на антикорупционната репресия** от страна на Комисията за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси. Избирателното прилагане на закона на практика създаде нова форма на корупционно поведение, при която основната цел е да се защитят от наказателно преследване политици и висши държавни служители. Избирателното правоприлагане често се използва и срещу конкуренти на пазара или политически опоненти.

Таблица 3. Годишни бюджети на някои правоприлагащи и контролни органи (в хиляди лв.)

Държавен орган	2016	2015	2014	2013	2012	2011
Комисия за отнемане на незаконно придобито имущество	6 132	5 132	5 401	6 145	6 145	5 145
Комисия за защита на конкуренцията	3 591	3 591	3 318	3 775	3 805	3 705
Комисия за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси	1 300	1 233	1 310	1 490	1 500	0
Комисия за финансов надзор	10 442	10 172	10 430	11 867	13 689	13 638
Комисия за публичен надзор над регистрираните одитори	1 286	1 086	1 086	1 235	0	0
<b>Общо:</b>	<b>24 767</b>	<b>23 229</b>	<b>23 559</b>	<b>26 525</b>	<b>27 151</b>	<b>24 499</b>
Национална служба „Сигурност“	33 916	31 616	32 984	35 254	30 940	31 240
Сметна палата	15 307	15 207	15 207	15 207	15 057	15 056

Източник: Министерство на финансите.

Регулаторните органи в България следва да подобрят контрола, който осъществяват, както и отчитането на извършените проверки и наложените санкции, защото резултатите в тази сфера са незадоволителни. Контролът се е превърнал в механично извършване на голям брой проверки, без да се отдава значение на крайния резултат. Това от своя страна засяга дейността на бизнеса, включително спазването на законовите разпоредби, много от които са свързани с контрол и проверки. Нещо повече, много от тези държавни органи нямат установени процедури за оценка на риска и не предоставят навременна и подробна информация относно дейността си и нейното планиране.

## **Каре 2. Противодействие на корупцията в Министерството на вътрешните работи**

През втората половина на 2013 г. и през 2014 г. антикорупционните дейности на МВР на практика са сведени до минимум, а работата на Дирекция „Вътрешна сигурност“ се влошава на редица причини като съкращаване на броя на служителите, вътрешни рокади, оставки и други промени. Въпреки усилията на новото правителство в края на 2014 г. да възстанови и засили антикорупционната дейност на дирекцията, се налага изводът, че политическата нестабилност и зависимостта от политическото ръководство на ключови структури с разследващи правомощия възпрепятстват приемствеността при антикорупционните усилия.

В началото на 2016 г. е приета нова Концепция за превенция и противодействие на корупцията в МВР 2016 – 2020 г., изградена върху три основни принципа – обучение, превенция и правоприлагане. Засилен е контролът върху класифицираната информация и употребата ѝ в рамките на МВР, като в Дирекция „Вътрешна сигурност“ се създават два нови отдела – за управление на сигурността на информацията и за употребата на вътрешните бази данни. Броят на служителите на дирекцията е увеличен на 250 души<sup>15</sup>, въпреки че броят на разследващите служители, извършващи проверки по случаи на корупция остава непроменен. По-големият брой на наложените от Дирекция „Вътрешна сигурност“ санкции (дисциплинарни, административни и наказателни) се очаква да доведат до намаляване на корупционните практики сред полицейските служители, като е налице известно увеличение на дисциплинарните наказания, наложени на висши служители. Също така, в пътна полиция с въвеждането на автоматизираната информационна система за видеозапис на контрола на движението по пътищата нараства и броят на дисциплинарните наказания през 2015 г.

<sup>15</sup> МВР, Структура на Дирекция „Вътрешна сигурност“, <https://www.mvr.bg/NR/rdonlyres/1741B92B-3A8D-416C-9346-8CDF6993DDE9/0/DVS.pdf>

За една по-всеобхватна административна реформа и модернизиране на полицията обаче е необходимо да се предприемат мерки в по-деликатни области. Отделянето и независимостта на професионалното от политическото ръководство на полицията отдавна е на дневен ред, както и наложителното реструктуриране и прекатегоризиране на административния персонал без оперативни функции. Друга критична област на висок корупционен натиск са зелените граници, където е внедрена интегрирана система за наблюдение (българо-турската граница). Отклоненията при изпълнение на задълженията на служителите на гранична полиция се наблюдават и анализират както на местно, така и на централно равнище. На този етап, тези контролни мерки (чиято вторична цел е да се противодейства на корупционното поведение) имат широка политическа подкрепа, тъй като граничният контрол е от първостепенно значение за националната сигурност, а в тях участват и служители от други органи (Frontex и ДАНС). Анализират се и случаите на нелегални мигранти, за да се установи откъде и по какви маршрути са влезли в страната, като въз основа на тази информация през 2015 г. Дирекция „Вътрешна сигурност“ предприема голям брой разследвания срещу гранични полицаи. На фона на тези позитивни развития, основно предизвикателство остава липсата на капацитет в МВР и в специализираните органи за разследване на мрежите от служители на министерството, които се облагодетелстват от подкупите на трафикантите на хора.

Противодействието на корупцията в правоохранителните институции разчита на ресурси и постига резултати, които са несъизмеримо ниски на фона на значителната корупция в сектора. Според статистиката на МВР например след 2010 г. броят на подадените сигнали за корупция в системата трайно намалява (Таблица 4).

Таблица 4. Брой сигнали за полицейска корупция

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Случаи на конфликт на интереси	n/a	n/a	n/a	5	4	n/a	2	n/a
Разследвания, започнали по собствена инициатива	n/a	n/a	n/a	n/a	115	86	59	n/a
Образувани дисциплинарни производства	121	115	135	130	100	65	32	n/a
Уволнени служители	77	64	65	97	68	38	12	27
Други наложени наказания	35	15	29	16	15	17	3	354
Преназначени служители (изведени от корупционна среда)	9	10	14	6	49	27	10	11

**Таблица 4. Брой сигнали за полицейска корупция  
(Продължение)**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Лица, предадени на прокуратурата по данни за престъпления от общ характер	57	85	76	72	63	26	14	38
Образувани досъдебни производства	27	58	73	67	103	71	27	58
<b>Постъпили сигнали за корупция – общ брой</b>	<b>491</b>	<b>562</b>	<b>549</b>	<b>495</b>	<b>372</b>	<b>319</b>	<b>217</b>	<b>261</b>

Източник: Дирекция „Вътрешна сигурност“, МВР.

Като цяло, повечето институции, отговорни за прилагането на законите и съобразяването със стандартите и разпоредбите, не работят на равнището на своите отговорности и не се ползват от доверието на обществото. Това има пряко отражение върху абсолютно всички аспекти на обществения живот, производството и търговията, здравеопазването и опазването на околната среда. Това обаче не е изненадващо в политическа среда, в която държавните институции и на високо равнище рутинно биват завладявани и използвани от частни интереси.

### Каре 3. Ограничаване на корупцията в „Пътна полиция“

Според проучванията на „Евробарометър“ (2006 – 2014 г.) българските полицейски служители са едни от най-засегнатите от корупционни практики в ЕС като годишно исканите подкупи от полицаи са средно между 350 хил. и 400 хил. Анализът на данните показват една изключително важна специфика на тези данни – над 90 % от корупционните актове са свързани с пътно-транспортни нарушения. Опитът от предходните усилия за намаляването на корупцията в полицията, свързана с пътно-транспортни нарушения показва, че традиционните репресивни инструменти са недостатъчни и неефективни. Причината е, че за да се постигне промяна при огромния брой всекидневни корупционни инциденти, са необходими извънредно големи човешки и финансови ресурси, каквито правоохранителната система няма възможност да отдели.

Като положителна стъпка може да се оцени мярката да се отнемат правомощията на охранителна полиция да проверява и санкционира превозни средства за пътно-транспортни нарушения. Анализът на корупционните инциденти показва, че след 2006 г. значима част от случаите на корупционни актове се извършват

от служители от охранителна полиция, които имат правото да налагат санкции. Причината е големият брой служители в охранителна полиция (15 000 – 17 000), които изпълняват тази роля допълнително към основната си дейност. С това решение пътнотранспортни нарушения остават в компетентността предимно на около 1 200 – 1 500 полицейски служители в пътна полиция.

В началото на 2015 г. стартира процес на автоматизиране на целия процес от регистрация на нарушенията през обработката до изпълнението на санкциите и наказанията. Бе премахнат най-масовият инструмент за корупционни практики – възможността патрули на пътна полиция да използват мобилни уреди за регистрация на скоростта и съответно да налагат санкции според личната си преценка. Бяха въведени три групи мерки за регистрация на пътните нарушения. Първата е да се използват стационарни камери, които регистрират автоматично определена група нарушения (предимно свързани със скоростта). Основният проблем тук е малкият брой собствени камери, с които МВР разполага и отсъствие на достатъчно финансиране за закупуване на допълнителни камери. За да реши това ограничение, камерите от ТОЛ-системата на агенция „Пътна инфраструктура“ започнаха да се използват и от пътна полиция за контрол на пътищата. Допълнително се въвеждат мобилни камери в колите на пътна полиция. В края на 2015 г. са инсталирани мобилни камери (за измерване на скорост) в 30 % от автомобилите на пътна полиция. Започна и автоматично обработване на регистрираните нарушения (в националния център), като се премахват обработките на местно ниво (в РПУ), които са част от различни корупционни схеми.

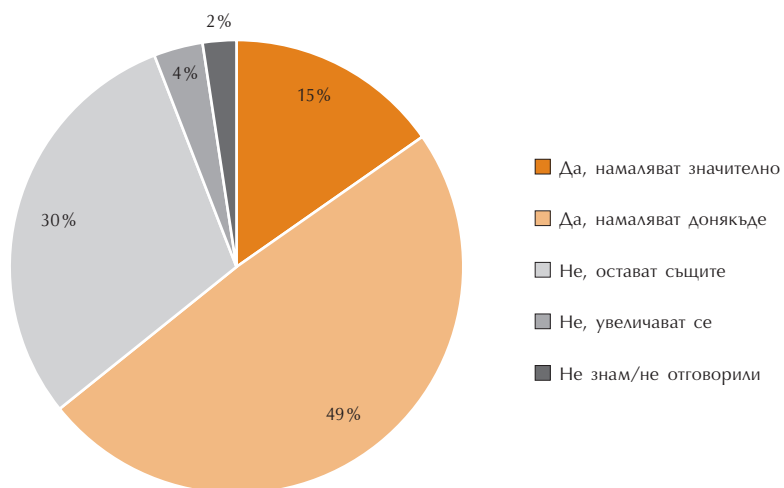
При използването на мобилни камери е въведено изискване при всяко спиране от страна на пътен патрул, данните на нарушителя задължително да се въвеждат в информационната система за пътен контрол в реално време. Автоматизираната система връща справка за превозното средство – данни за неплатени данъци за превозното средство, неплатена гражданска отговорност, неплатени пътни данъци, неизвършени годишни прегледи, неплатени глоби за пътни нарушения и др. Спирането и проверката се извършва само пред втората камера на полицейската кола с включени микрофони. Анализът на риска показва, че до средата на 2015 г. не е имало кой да оценява записите от спиранията на пътна полиция. От август 2015 г. е създадена система за контрол към 28-те областни дирекции и втори паралелен контролен отдел към Дирекция „Вътрешна сигурност“ на МВР. До края на 2015 г. проверките водят до наказания на 20-25 % от състава на пътна полиция.

Проведеното в началото на 2016 г. национално представително проучване дава оценка на описаните мерки (Фигура 8).



**ФИГУРА 8. ВЪЗДЕЙСТВИЕ НА АНТИКОРУПЦИОННИТЕ МЕРКИ  
В „ПЪТНА ПОЛИЦИЯ“**

Смятате ли, че тези мерки действително  
намаляват случаите на корупция в Пътна полиция?



Източник: Център за изследване на демокрацията.

### 3. ЗАВЛАДЯВАНЕ НА ДЪРЖАВАТА

Широкоразпространената административна корупция свидетелства за нарушения от страна на служителите в публичния сектор в техните контакти с бизнеса и гражданите. Ситуацията се усложнява и от високите нива на политическа корупция, т.е. разпространеността на корупционни сделки, в които участват представители на ръководството на публични институции и политици на изборни длъжности. В типичния случай корупционните сделки на различни нива на публичните институции са свързани. През последното десетилетие се засили вниманието към типа корупционни сделки, който обикновено се обозначава като „завладяване на държавата“. Това се отнася до поведението на влиятелните (като правило в бизнес средите) актьори, които са в състояние да си извоюват преференциално третиране чрез сложни корупционни сделки и други нарушения на закона. Те постигат подобен статут чрез влиянието си върху държавната политика, която обслужва техните частни, а не общите (публичните) интереси.

В сферата на бизнеса това означава извоюване на монополни позиции на отделни фирми в рамките на специфични пазари. Същите фирми обикновено получават привилегирован достъп до публични ресурси чрез спечелване на обществени поръчки. Завладяването на държавата може също да бъде използвано от сенчести бизнес структури за защита на техните операции в скритата и дори в „черната“ икономика.

Завладяването на държавата представлява сложна форма на корупция, която се проявява по два основни начина:

- Завладяване на обществени институции от частни интереси, т.е. случаите, когато едри бизнес интереси използват различни форми на корупция, за да си гарантират монополна или привилегирована позиция в определени сектори;
- Завладяване на публични институции (тяхното приватизиране), т.е. случаите, когато публичните институции се използват за събиране на „рента“ от своите служители и/или техните началници по върховете на управленската йерархия.

Тези две форми на завладяване на държавата са свързани помежду си, тъй като административната корупция, наред с политическата корупция, са сред основните използвани инструменти.

## Приватизация на публичните институции

Основните показатели за фактичката **приватизация на публичните институции от техните служители** в България позволяват идентифицирането на тази форма на корупция и оценката на нейната опасност.

Корупцията в България е широко разпространена, придобила е **системен характер** и функционира като **допълнителен данък** за достъп до публични услуги<sup>16</sup>. Той се възприема като нещо обичайно както от гражданите, така и от държавните служители. Ендемичният характер на корупционните сделки достигна такова ниво, че правителството не е в състояние да контролира ефективно своята администрация, а вместо това прокарва политики, които водят до намаляване служебната натовареност, увеличаване на заплатите, намаляване на отчетността, прозрачността и отговорността на служителите. Опитите за реформиране на администрацията срещат отпор от онези, които твърдят, че публичните институции са затрупани с работа при твърде ниско заплащане на служителите в тях<sup>17</sup>.

Радикалните реформи в администрацията са блокирани, а когато се направят стъпки в тази насока, те обикновено се свеждат до намаляване броя на незаетите длъжности. Липсата на нужния капацитет или воля за реформи имат редица измерения:

**Противодействие на отчетността и прозрачността.** Най-често опитите за по-голяма прозрачност и отговорност на администрацията се блокират. Много често различните административни служби блокират достъпа до информация за собствените си дейности, като по този начин крият преднамерените нарушения на закона, некомпетентните действия на служителите или други считани за недопустими от обществеността действия на публичните институции<sup>18</sup>. Затова първата стъпка за преодоляване на създалото се положение е да се разреши достъпа на обществеността до електронните публични регистри, включително и до редовно обновяваните регистри и до разширеното търсене на данни в тях.

**Ограничаване на отговорността.** Администрацията на практика е неуязвима за действията си, като щетите и преразходите се поемат от данкоплатците. Това се отнася както за изпълнителната власт<sup>19</sup>,

<sup>16</sup> Това е заключение, съдържащо се в предишни Доклади за оценка на корупцията (например в: Антикорупционни политики срещу завладяването на държавата. София: Център за изследване на демокрацията, 2014).

<sup>17</sup> Голям брой служители на Министерството на вътрешните работи блокираха ключови кръстопътища в София като част от протестите в защита на социалните си права. Подобни дейности са забранени за служители на това министерство, така че участниците в тези протести би следвало да бъдат разследвани. Досега, според наличната информация, подобни действия не са били предприети.

<sup>18</sup> Така например, БНБ предостави публичен достъп до информацията за заплатите на висшето ръководство на тази институция в изпълнение на съдебно решение по този повод.

<sup>19</sup> Възстановяването на незаконно изразходваните фондове в рамките на оперативните програми на ЕС на централно и местно равнище винаги е за сметка на държавния бюджет без да се санкционират съответните служители, отговорни за въпросните преразходи.

така и за съдебната система<sup>20</sup>. Честа практика е случаите на публично оповестени системни нарушения на правилата, като например тези с продаването от производителите на електричество от възобновяеми източници на енергия, произведена през нощните часове, с което си осигуряват по-високи цени, да остават без последствия.

**Толериране на злоупотреби с власт.** Администрацията в повечето случаи проявява толерантност спрямо нарушенията на правилата от страна на висши служители или изпълнителски кадри. В това отношение злоупотребата с дискреционна власт (независимо дали е преднамерена или следствие на некомпетентност) винаги остава скрита и несанкционирана. Когато се разкрият съответни нарушения, в повечето случаи отговорните за това служители не получават наказания<sup>21</sup>. Така например, когато Инспекторатът на Министерството на вътрешните работи (Дирекция „Вътрешна сигурност“) констатира, че на практика всичките служители в „Пътна полиция“ са замесени в корупция, това не доведе до тяхното уволняване или до налагане на други санкции. Поради неспособността на Министерството на вътрешните работи да се справи с корупционните практики в „Пътна полиция“, неговото ръководство реши да забрани на служителите в нея да спират за проверка шофьорите на МПС. В друг случай цяла смяна на Свиленградската митница – 33 души – бяха задържани, като от тях бяха иззети около 100 000 лева дневна „заработка“. Мнозина от тях са били уличавани в корупция и в миналото, но са били възстановени на постовете си, поради „липса на доказателства“.

**Ниските заплати като невалиден аргумент.** В редица публични изявления ръководителите на държавни институции твърдят, че техните служители имат ниски заплати и следователно „твърде строгото взиране в техните допълнителни приходи“ е социално неприемливо. Най-често понятието „ниско заплащане“ не се основава на сравнение с размера на възнагражденията на служителите в други институции в страната, а с тези в по-развитите страни – членки на ЕС.

**Провалът на наблюдението на имуществото.** Провеждането на една от най-важните антикорупционни мерки – декларирането на приходите и личното имущество – на практика бе провалено, тъй като досега няма нито един случай на наказание за нарушаване на това задължително изискване. Обикновено декларациите за имуществено състояние се подават в срок, но поради липсата на достатъчни институционални ресурси и управленска воля, на практика те не се проверяват за несъответствия, а случаите на нарушения не са разследвани. Много са случаите на държавни служители, за които е публично известно, че живеят охолно и чиито доходи не са проверявани от контролните и правоприлагащите органи. Неотдавнашният случай с многомилionните инвестиции от депутат, който официално

<sup>20</sup> Изплащането на щети по осъдителни решения срещу България се поема във всички случаи от държавния бюджет (данъкоплатците), като не се отразява на бюджета на съдебната власт.

<sup>21</sup> Мониторинг на антикорупцията в Европа: Оценка на антикорупционните политики и измерване на корупцията. София: Център за изследване на демокрацията, 2015.

декларира скромни доходи и имущество, не доведе до съответна реакция от компетентните власти.

**Държавни служители в ролята на „членове“ на организирани престъпни групи.** В някои публични институции служители се държат като членове на организирана престъпна група, чиято цел е събиране на корупционна „рента“. Такъв е примерът с арестуваните след дълъг период на видеонаблюдение членове на група служители в изпълнителната агенция „Автомобилна администрация“. Подобна бе ситуацията, възникнала в Държавната агенция за метрологичен и технически надзор, където бе установено, че 600 бензиностанции са били извадени нарочно от списъка на Агенцията и така са били изключени от контрола, осъществяван с нейното техническо оборудване. Тези корупционни практики са тясно свързани с широкомащабната намеса от страна на политици на изборни длъжности в работата на държавните структури. Веднага след идването си на власт, например, всяко поредно правителство започва дейността си със „завладяване“ ключови контролни и правоприлагащи институции, чрез назначаване на политически лоялни дейци на ръководни длъжности. Особено важно се счита завладяването на Министерството на вътрешните работи – както на централно, така и на регионално ниво, Агенцията „Митници“ и други подобни институции. Показателно е, че често политическите дебати са изпъстрени с обвинения, че дадена партия „завзема държавните институции“, за да „консумира власт“. Обстоятелството, че тези обвинения се считат за клишета, показва, че различните форми на политическата корупция, патронаж и завладяване на държавата са се превърнали в нормални практики на политическата класа.

## Инструменти на завладяването на държавата

Подкупите и корупционната „рента“ в рамките на държавната администрация се трансформират в цялостна приватизация на управленската сфера на политическо равнище. С течение на годините всичките управленски нива в България **бяха завладявани от частни интереси**, което доведе до ниска ефективност, слаба ефикасност и намаляване размера на публичните ресурси на изпълнителната власт. Дейността на повечето правоприлагащи и контролни институции (Вж. Каре 1) е блокирана или затруднена от една страна от опитите за извоюване на нелегитимни привилегии, а от друга страна от частни интереси, които на практика контролират политиките на държавните институции. Сред най-важните ресурси и често използвани канали за подчиняване държавата на частни интереси са:

**Прокарване на нови закони или на изменения и допълнения на съществуващи такива с оглед гарантиране на лични бизнес интереси**, имунитет срещу разследване или за елиминиране на конкуренти (лобистко законодателство). Така например, регламентът, който предоставя по-добро третиране на производителите на електроенергия от възобновяеми източници, им позволява по-високи нива на печалба за прекалено дълъг период. Голяма част от тези енергийни мощности са построени с финансиране от ЕС, но законите не позволяват на правителството да ограничи субсидиите. Освен това, неотдавна

прието изменение на *Закона за обществените поръчки* позволяваше на правителството да закупува медийно време без провеждането на конкурси. Наскоро след приемането му се наложи текстът да бъде коригиран. Като правило, след като бъде „запушена“ някоя „дупка“ в законодателството, позволяваща да бъдат избегнати строго дефинираните процедури, веднага се създават други подобни възможности с аргумента, че множеството случаи на неуспешно завършени проекти се дължат на прекалено усложненото законодателство в сферата на обществените поръчки.

**Политическата корупция** се превърна в канал за въздействие върху законодателната и съдебната власт. Примери в това отношение са реакциите на институциите на банкрута на Корпоративната търговска банка, както и разходите, свързани с проекта за ядрена електроцентра „Белене“. В началния стадий на разследването и на двата случая институциите направиха смели изявления, обещавайки, че отговорните за тези скандали ще бъдат разследвани и техните деяния – разкрити. Впоследствие обаче се оказа, че тези обещания са под въпрос не на последно място поради системни пропуски на следствието и продължителните разследвания, чието завършване постоянно се отлага.

**Частен контрол върху правоприлагащите и контролните институции.** Съществуват множество доказателства, че корумпирането на служители на регулаторните, правоприлагащите и контролните/надзорните институции е един от основните методи за блокирането на разследвания и противодействие на мерките, насочени срещу монополните позиции на някои фирми. Преследвайки собствените си цели, тези фактически монополи оказват негативно въздействие върху цените на стоките и водят до нарушаване на данъчното законодателство, митническите разпоредби и другите закони. Скорошен пример за подобна зависимост бе липсата на правителствена реакция на обвиненията за картелни договорки за цените на дребно на горивата. От друга страна, миналата година правителството постигна успех в събирането на ДДС и акцизни приходи от пазарни ниши, където в миналото това бе невъзможно: алкохол, цигари и горива. Въпреки това, независимо от разкритите масивни схеми за укриване на данъци и събраните в големите размери вземания (повече от минали години), имената на извършителите (за които се твърди, че нарушават закона от години) не бяха официално обявени. Конкретните приходи по сектори и институции също не бяха официално обявени.

**Корупция при достъпа до публични ресурси.** Тази корупция обхваща обществените поръчки и субсидии. Според независими мониторингови проучвания малка група привилегировани фирми продължава да получава големи части от въпросните ресурси, независимо от това коя партия е на власт. Скъпоструващи за бюджета и данъкоплатците са примерите с обществените поръчки за газопровода „Южен поток“ и строителството на магистрала „Хемус“ (договори на стойност над 2 млрд. лв.), макар тяхното изпълнение да е спряно в началото на 2016 г. от правителството, след изричното и доста спорно разпореждане на премиера.

**Въздействие върху публичните политики.** Това включва редица случаи на порочно въздействие върху правителствените политики в различни икономически сектори (например правителството в повечето случаи е уязвимо от натиск от транспортните компании), както и върху икономическите и социалните политики (понастоящем правителството обсъжда национализирането на частните пенсионни спестявания, поради лошото управление на частните пенсионни фондове), бюджетните разходи и външната политика.

#### **Каре 4. „Лукойл“: ценообразуване в условията на монополен пазар и доминиращо положение в енергийния сектор**

България е на 100 % зависима от вноса на суров петрол от Русия. Единствената компания, която внася петрол за преработка в България, е руската „Лукойл“, чрез рафинерията „Лукойл Нефтохим“ в Бургас. „Лукойл“ е най-голямата компания в България с приходи от 3,9 млрд. евро за 2013 г. Заедно с търговското си дружество за дистрибуция на горива „Лукойл България“, и другите прилежащи компании, „Лукойл“ е и най-големият данъкоплатец в страната като внася приблизително 1/4 от общите данъчни постъпления в националния бюджет. Рафинерията на компанията е най-голямото предприятие по преработвателни мощности за нефт на Балканския полуостров.

„Лукойл България“ на практика контролира търговията с горива на едро не и без негласната подкрепа от страна на антимонополната комисия и на няколко поредни правителства, които въведоха усложнени процедури, възпрепятстващи други вносители да бъдат конкурентоспособни на местния пазар на горива. През 2009 г. промяна в Закона за акцизите и данъчните складове постанови, че всички вносители на горива е необходимо да притежават или да наемат складове с инсталирани технически устройства за осъществяване на контрол върху движението и ползването на акцизните стоки. Вносителите трябва също така да поддържат запаси на гориво за 2 месеца съгласно европейските регулации. „Лукойл“ контролира голяма част от складовете за горива, а единственият конкурент „Нафтекс“ (другия голям собственик на складовете) отказва да обслужва конкурентни вносители. Вследствие на законодателната промяна, вносът на горива се превърна в много по-скъп бизнес и редица големи дистрибутори предпочетоха да възприемат метода на ценообразуване на „Лукойл“ и да запазят маржа си на печалба вместо да търсят алтернативни доставки.

След обвиненията в монополно ценообразуване и укриване на данъци през 2011 и 2012 г., Комисията за защита на конкуренцията (КЗК) извърши подробен анализ на пазара на горива,

който установи липса на доказателства за картелно споразумение между „Лукойл“ и едрите дистрибутори. Според Комисията действително е налице висока концентрация на собствеността по отношение на горивните складове, но официална проверка на „Лукойл“ и „Нафтекс“ така и не бе разпоредена. Вместо това бе отправена препоръка към правителството да се търсят възможности за сътрудничество със съседни държави по отношение на съвместно ползване на складове. Четири години по-късно ситуацията остава непроменена.

Чрез възпрепятстване на алтернативни вносители и контрол върху търговията с горива на едро и дребно, руските петролни компании съумяха да предотвратят намесата на държавните институции и националните регулаторни органи, запазвайки по този начин доминираща позиция на местния пазар. В резултат на това България се характеризира с един от най-високите дялове на разходите за преработка и дистрибуция в ЕС в цената на горивата. Извън продължителната правна битка на Агенция „Митници“ с „Лукойл“, нито КЗК, нито НАП са предприемали някакви видими действия, с които да потвърдят или отхвърлят обвиненията срещу „Лукойл“ в общественото пространство относно избягването на ДДС, акцизи и данък печалба чрез непрозрачно трансферно ценообразуване.

*Източник: Управление на енергийния сектор и енергийна (не)сигурност в България. София: Център за изследване на демокрацията, 2014 г.*





## 4. МЕДИИ И ПОЛИТИЧЕСКА КОРУПЦИЯ

Политическата корупция процъфтява когато общественият натиск за добро управление е слаб. А той е слаб когато медиите – основният инструмент за обратна връзка – също са корумпирани.

Най-съществените недостатъци на българския медиен модел са **непрозрачната собственост, концентрацията на собственост, монопола върху разпространението на печата и слабо развитите механизми за саморегулация**. Тези недостатъци възпрепятстват противодействието на търговията с влияние и упражняването на скрит контрол върху медиите. Дори установените нарушения на нормативните изисквания остават ненаказани. Същевременно, българското законодателство не реагира на новите предизвикателства, като например развитието на онлайн медиите и потенциалните рискове от манипулация. Създава се впечатление, че медиите не се регулират от съответните специализирани институции, а по-скоро от бизнес интересите на техните собственици и най-вече от анонимни акционери<sup>22</sup>. Проблемите, обуславящи корупционното въздействие на медиите, са следните:

- Ниско доверие в независимостта на медиите. През 2014 г. едва 17 % от населението имат доверие в медиите. През 2015 г. свободата на словото в България достига най-ниския си рейтинг – 113 място в световната класация<sup>23</sup>.
- Високо ниво на непрозрачност по отношение на собственост и финансиране. Вратички в регулацията оставят възможността за изключително голяма концентрация чрез заобикаляне на закона и прикриване на истинските собственици. Неясната собственост върху медиите води до ограничаване на правото на информация.
- Задкулисни отношения с политици: медиите и журналисти често стават обект на натиск и цензура, като се превръщат в пропагандатори на политически и бизнес интереси.
- Подчиненото положение на медиите се вижда особено ясно на местно ниво, където медиите, които нямат независими източници на финансиране, разчитат на договори за „медийно обслужване“ на местната власт. Местните избори през октомври – ноември 2015 г. показаха, че регионалните медиите не успяват да предложат информация и анализ на важните проблеми пред съответните общини. Фокусирайки се върху маргинални или сензационни теми, медиите изоставят потенциалната си роля на посредници между обществеността и местните политици.

<sup>22</sup> CSD Policy Brief No. 60: Медийната (не)зависимост: рискове и тенденции. София: Център за изследване на демокрацията, 2016.

<sup>23</sup> 2015 World Press Freedom Index, Reporters without Borders.

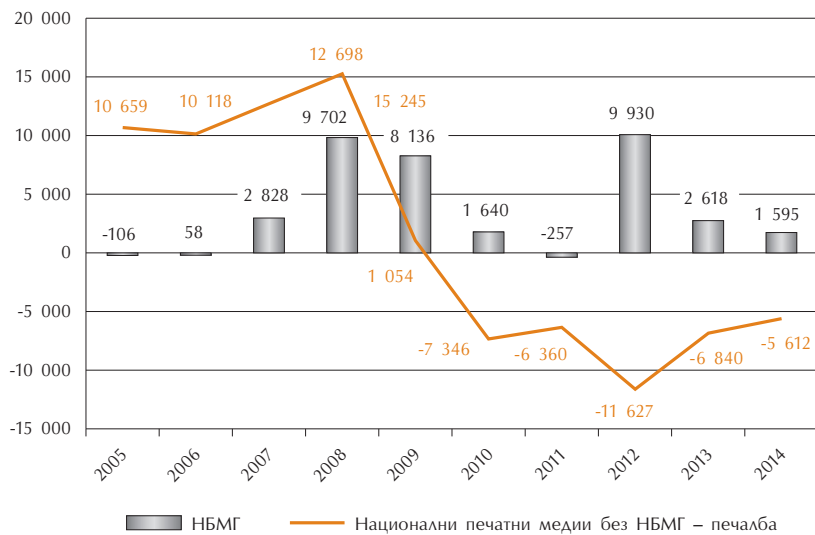
Интересът към ролята на българските медии се засили след успешния опит за превръщането на част от тях в инструмент за предизвикване и управление на политически кризи (2013 – 2014 г.). Загубата на финансова независимост вследствие на икономическата криза от 2009 – 2013 г. създаде уникална възможност за няколко български олигархични групи. Чрез завладяването на дял от медийния пазар те достигнаха до безпрецедентно до този момент ниво на влияние върху политическите елити и държавното управление, включително върху законодателната, изпълнителната и съдебната власт. Медиите се превърнаха в пропаганден инструмент, умело маскиращ завладяването на държавата. Анализът на медийното съдържание показва, че в медиите намират място широк спектър на политически и икономически интереси. Отразяването обаче често е пристрастно и небалансирано, в зависимост от собствеността и контрола върху отделните медии. Една от основните заплахи за медийната независимост са договорите за „медийно обслужване“ с държавни институции и големи бизнес групи, както и строгият контрол на съдържанието в частните медии, който ограничава критичната и разследващата журналистика.

Съдбата на българските вестници е показателна за начина, по който медиите се превръщат в инструмент за завладяване на държавата. В края на първото десетилетие на века немската издателска група WAZ господства на вестникарския пазар чрез двата най-големи български вестника „Труд“ и „24 часа“ (които, колкото и да е иронично, свирепо се конкурират). По-късно WAZ се оттегля от пазара, а празнината, която оставя, въвлича в ожесточена битка няколко български олигархични групи и държавни институции. **Основната ценност на печатните медии**, която остава след кризата на финансовия модел, е тяхното **политическо влияние**.

Вероятно най-значимото събитие на българския вестникарски пазар – появата на „Нова българска медийна група“ (НБМГ) – демонстрира един нов бизнес модел. Според различни медийни анализи така наречената „политическа инвестиция“ в медии може да се види почти веднага след края на „съвестния“ медийен модел в началото на 90-те години. „Политическата инвестиция“ в медии предполага първоначално финансиране на дадена медия от определена бизнес група. Финансираната медия трябва да предостави положително отразяване или пряка пропаганда в полза на определена политическа формация. В замяна, политическата формация осигурява различни политически услуги (обществени поръчки, благоприятни за инвеститора закони и нормативни актове, намеса/прекратяване на криминални разследвания и т.н.). Ако по някаква причина политическата формация не предостави очакваните услуги, медийната подкрепа се оттегля и се заменя със силно негативно отразяване. За разлика от предишните модели, НБМГ продължава да поглъща други медии и след първоначалната инвестиция, като се насочва и към регионалния пазар. Заплахата от монополизация на целия медийен пазар става още по-голяма след като групата придобива 70-80 % от разпространителската мрежа в страната.

Създателите на медийната група „Пеевски – Кръстева – КТБ“ очевидно още почти от самото начало осъзнават, че за да се реализи-

**ФИГУРА 9. ПЕЧАЛБА/ЗАГУБА НА НАЦИОНАЛНИТЕ ПЕЧАТНИ МЕДИИ (БЕЗ НБМГ) И НА НБМГ (ХИЛЯДИ ЕВРО), 2005 – 2014 г.**



Източник: Център за изследване на демокрацията.

ра достатъчно влияние, само вестниците и сайтовете не са достатъчни. Необходима е и национална телевизия (с повече от един канал). По тази причина са придобити ТВ7 и БТ (News 7). Развитието и финансирането на телевизии обаче изисква огромни финансови ресурси, дори на малък пазар като българския. Подобно финансиране няма как да се осъществи единствено през рекламните бюджети на „вътрешни фирми“ от КТБ. В резултат моделът „Пеевски – Кръстева – КТБ“ използва инструмента на заеми от КТБ към същите тези „вътрешни фирми“, които пък ги предоставят на ТВ7 и БТ. Първоначално загубите на двете телевизии са приемливи, но след 2010 г. нарастват

главоломно, което налага нуждата от нови заеми. Ако към годишния бюджет на двата телевизионни канала (ТВ7 и TVnews) се добавят и бюджетите на печатните медии и интернет страници на НБМГ, може да се твърди, че през съдбоносната **2013 г. „политическите инвестиции“ в медии са вероятно над 150 млн. лв.**<sup>24</sup>

Основният проблем с финансирането обаче остава – утвърдените национални вестници (чиито основни читатели вече са в интернет) продължават да не могат да се самоиздържат чрез пазара. Вместо приходите от реклама и тираж, фактор за оцеляването стават така наречените „PR договори“. За съжаление няма никаква публична информация за размера на пазара и спецификите на тези договори. Цитират се договори с банки, застрахователни компании, български цигарени компании, производители на алкохол, търговци на горива и строителни компании, които имат клаузи за „нецитиране“ на компаниите, за „неспоменаване“ на собствениците им или най-общо за „съгласуване редакционната политика“ по теми, които засягат интереса на компаниите. На практика тези договори дават право на вето върху медийното съдържание. При регионалните медии този ефект е още по-силен, тъй като със сравнително малки суми кметове и местни компании могат да си осигурят медиен комфорт.

<sup>24</sup> Медийната (не)зависимост: рискове и тенденции, CSD Policy Brief No. 60, 2016, стр. 10.



## 5. СКРИТА ИКОНОМИКА И ОБЩЕСТВЕНИ ПОРЪЧКИ

Корупционните плащания са тясно обвързани с ефективността на институциите и неформалните парични потоци в националната икономика, които Центърът за изследване на демокрацията измерва от началото на 2002 г. чрез *Индекса на скритата икономика*. Изследването на скритата икономика е важно в много аспекти и е от първостепенно значение по отношение разграничаването между институционалните несъвършенства и **регулаторните пречки**, които създават предпоставки за корупционни практики в по-леки измерения, и **политико-икономическите мрежи**, които често се свързват с или сами по себе са форма на организирана престъпност на „белите якички“, насочена към завладяване на държавата. Въпросните политико-икономически кръгове са на практика неуязвими, поради факта, че в тях са замесени представители на съдебната власт, което позволява прокарването на правна рамка, която легализира корупционните практики, напр. чрез създаването на монополи или чрез ненамеса при наличието на явни регулаторни нарушения.

Обществените поръчки във всичките им форми, от приватизация до публично-частни партньорства, се явяват средство за взаимодействие между държавните и частните представители на гореспоменатите политико-икономически мрежи. С течение на времето и особено в условия на криза или нисък икономически ръст (каквото е периода 2009 – 2016 г.) тези мрежи не позволяват намесата на „външни“ участници като по този начин възпрепятстват възходящата социална мобилност. Това пък от своя страна задушават икономическия растеж и просперитет, и форсира „изтичането на мозъци“, което допълнително ограничава устойчивостта на обществото по отношение на корупцията и овладяването на държавата. Много от тези политико-икономически кръгове в България започнаха да излизат на светло най-вече благодарение на улеснения достъп до информация, развитието на разследващата журналистика и гражданското общество, и натиска, упражнен от други страни – членки на ЕС (напр. чрез продължаващия отказ, който България получава за влизане в Шенген). Всички тези фактори спомогнаха българската общественост да прозре многото и различни форми на получаване и разпределение на нерегламентирани облаги и обвързаността им с управляващия елит. Случаят с възхода и падението на „Корпоративна търговска банка“ и последвалите спорове около активите ѝ, изкара на светло много от така наречените „обръчи от фирми“<sup>25</sup>, които е малко вероятно да станат обект на съдебно преследване в близко бъдеще.

<sup>25</sup> „Обръч от фирми“ е термин, използван от лидера на Движението за права и свободи в началото на века, с цел да се подчертае доминиращата роля на политиките в сравнение с представителите на бизнеса. Терминът бе използван в контекста на това, че в страната не е създаден нито един значителен по своите размери бизнес без най-малко благоволенieto на въпросния лидер.

## Динамика на скритата икономика

Често факторите, обуславящи причините за участие в скритата икономика, биват от фискално естество, като напр. размерът на данъците. В много случаи обаче предприемачите и останалите граждани биват възпирани да излязат на светло не конкретно от размера на въпросните данъци, а по-скоро от тромавите административни процедури, които ги съпътстват, и от ниското качество на обществените услуги, което получават в замяна. От това следва, че ефективното и ефикасно функциониране на регулаторните агенции или на контролната система оказва директно влияние върху динамиката на скритата икономика и свързаните с нея корупционни плащания. Могат да бъдат открити следните специфични административни функции на контролната система, които обуславят това влияние:

- определяне на разходите по навлизането във формалния сектор (напр. при регистрация на фирма или на вече съществуваща дейност);
- определяне на разходите по спазването на съществуващите наредби, включително транзакционни разходи, свързани с мониторинг и инспекции от страна на регулаторите;
- механизъм, чрез който агенциите с регулаторни и контролни функции избират кои фирми и/или частни лица да бъдат инспектирани.

В България контролните агенции, които носят най-пряка отговорност за динамиката на скритата икономика, са две. Националната агенция за приходите (НАП) е институцията призвана да бъде водеща в противодействието и ограничаването на скритите икономически дейности. През последните години работата на НАП бе съсредоточена основно върху подобряване на събираемостта на задължителните осигурителни вноски (11,5 % увеличение на инспекциите на годишна база)<sup>26</sup>, което е допълнителен фактор, допринасящ за спазването на разпоредбите на законодателството в тази област. Тази тенденция е видима и от данните на *Индекса на скритата икономика* на Центъра за изследване на демокрацията от 2015 г., които показват спад на скритата заетост. По последни данни нарушенията, разкрити от НАП, са причинили фискални щети, равняващи се на 1,7 млрд. лв., което е сходно с данните от предишни години. Не е ясно обаче колко от тези нарушения са били потвърдени от влязло в сила съдебно решение. Включването на такъв тип информация в годишните доклади на НАП би дало възможност да се направи по-качествена оценка на работата на Агенцията. В тази връзка НАП продължава постепенно да подобрява качеството на изпълнението на своите задължения, най-вече чрез по-добро управление на риска и по-точно определяне на обектите на проверка. През 2016 г. Агенцията представи своя *Стратегически план за дейността по вътрешен одит в НАП 2016 – 2018 г.*, който ясно очертава в кои сфери е налице най-голям корупционен риск, а именно: услугите (работа с клиенти – граждани и фирми), данъчните проверки, инспекциите и фискалния контрол. Тази стратегия, както и продължаващите усилия, насочени към по-голяма прозрачност и по-точна оценка на изпълнението, ще позволят на НАП да подобри за в бъдеще

<sup>26</sup> Последният наличен годишен доклад на Агенцията е за 2014 г.

качеството на изпълнение на обществените си задължения. Случаят с Панамските документи и бавният напредък в процеса срещу основните участници, замесени в сагата КТБ, обаче показва ясно, че НАП трябва сериозно да повиши капацитета си за международно сътрудничество и да координира по-добре действията си с прокуратурата и финансовото разузнаване вътре в страната.

Изпълнителна агенция „Главна инспекция по труда“ (ИА „ГИТ“) е другият държавен орган с основна роля в борбата със скритата икономика. През 2015 г. Агенцията намали броя на извършените проверки (50 229 срещу 52 543 през 2014 г.), но за сметка на това увеличи броя на проверките за изпълнение на дадени задължителни предписания (последващ контрол) с цел повишаване ефекта на контролната дейност<sup>27</sup>. Броят на проверките продължава да бъде висок в сравнение с дейността на подобни агенции в други страни – членки на ЕС, което води до повишена регулаторна тежест и по-висок корупционен риск. Изпълнителната агенция „Главна инспекция по труда“ също като НАП се опитва да намали този риск, напр. чрез намаляване на фокуса върху микропредприятията, при които е по-вероятно да са налице по-незначителни нарушения. Повече усилия са необходими в тази насока като е наложително ИА „ГИТ“ да подобри нивото си на взаимодействие с гражданите и фирмите. Броят на разкритите нарушения остава тревожно висок, което сигнализира за наличието на сериозни пропуски в системата. За разлика от предишни години, най-голям дял заема броят на разкритите нарушения (50,4 % от общо 222 245) в сферата на здравеопазването и безопасността. В същото време 49,4 % от нарушенията засягат трудовото законодателство и биват най-често свързани с неспазване на правилата за работно време, работни часове и платен годишен отпуск. ИА „ГИТ“ отчита също намаление на разкритите нарушения, свързани с нерегламентирани трудови правоотношения на частни лица, което може да бъде отдадено на въведените по-гъвкави правила за сезонна заетост в сектори като селското стопанство и др.<sup>28</sup>

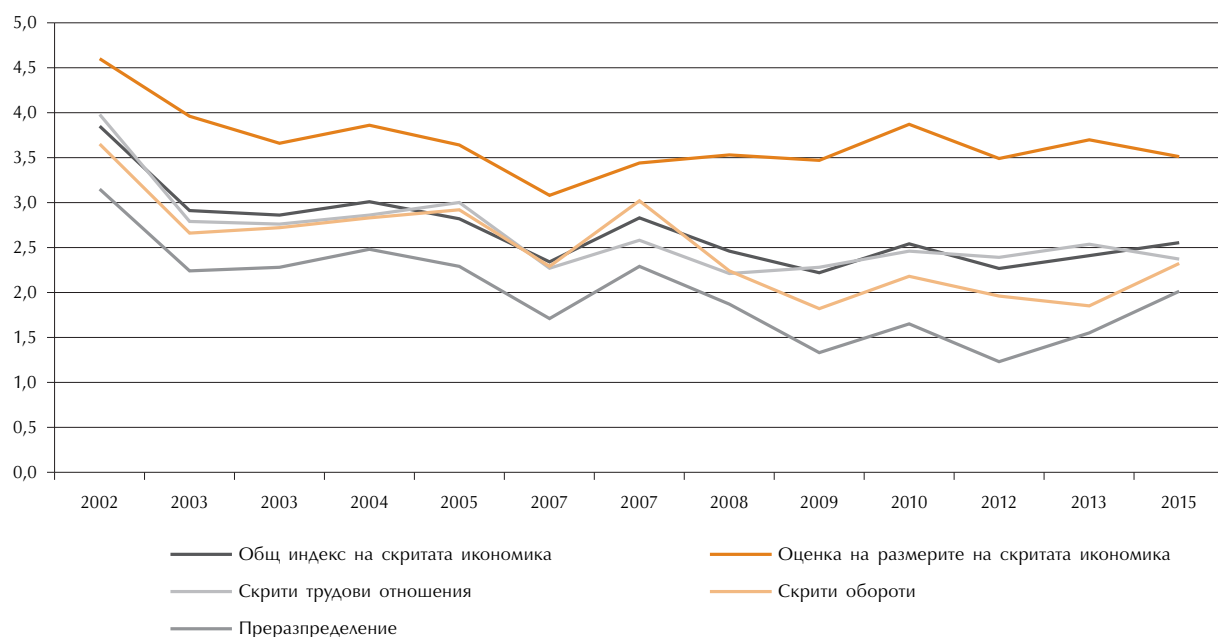
Разпространението на корупцията е един от факторите, играещи съществена роля за разбирането на динамиката и тенденциите в скритата икономика. Разработеният и приложен от Центъра за изследване на демокрацията *Индекс на скритата икономика* за 2015 г. показва, че **както според представителите на бизнеса, така и според населението, нивото на скритата заетост намалява**. Понижение се наблюдава и при случаите на нерегламентирани трудови правоотношения и неплащане на социални и здравни осигуровки. През последната година бяха измерени най-ниските нива на скрита заетост за целия период 2002 – 2015 г. Въпреки това обаче, **една четвърт от заетите все още не плащат пълния размер на социалните си осигуровки**.

<sup>27</sup> По данни на годишния доклад на ИА „ГИТ“ броят на проверките, свързани с последващ контрол, е нараснал с 6 % през 2015 г. и е достигнал 12 856.

<sup>28</sup> Изпълнителна агенция „Главна инспекция по труда“, Годишни доклади за 2014 и 2015 г.



ФИГУРА 10. ИНДЕКС НА СКРИТАТА ИКОНОМИКА 2002 – 2015 г.



Източник: Проучване сред представители на бизнеса, 2002 – 2015 г., Център за изследване на демокрацията.

Според бизнес ръководителите, нивото на скритата икономика в момента е по-ниско в сравнение с нивата от 2009 и 2012 г. Същевременно с това обаче представителите на бизнеса изказват притеснение относно незаконния внос и износ и неплащането и измамите с ДДС и акцизи. Според тях броят на измамите с ДДС и акцизи е достигнал размери, последно наблюдавани преди 2009 г., въпреки данните за повишена събираемост, които бяха изнесени от българското правителство. Като основни предизвикателства, стоящи пред намаляването на скритата заетост на пазара на труда, могат да бъдат окачествени по-доброто обхващане на младежката заетост (от 18 до 29 годишна възраст) и повишаването на осигурителния доход за определени групи заети. Процесът по въвеждането през 2016 г. на ДДС върху ползването на служебни активи за лични нужди, разкри трудностите да бъде приложена една по-усъвършенствана данъчна система в България без това да доведе до генериране на скрита икономика и корупция. Мярката по принцип съществува в европейското и в българското законодателство от преди, но до момента не е била администрирана и прилагана. През 2015 г. тя бе оповестена по време на дискусия в парламента относно държавния бюджет за 2016 г., но така и не бе обсъдена с бизнеса и гражданите по начин, който да позволи успешното ѝ налагане и приложение. Случаят може да бъде разгледан като пример за това как неправилното приложение може да опорочи ефекта от една справедлива данъчна практика и да я превърне в проводник на корупционен риск и скрита икономика.

### Каре 5. Свиващият се пазар на нелегални цигари

Една от най-критичните области, в които завладяването на държавата се проявява е събирането на данъчните и неданъчните приходи. Това е зоната, където е най-силно влиянието както на политическата и административна корупция, така и на опитите за противопоставяне от страна на правоохранителните институции.

В този план през 2015 г. имаше определена положителна промяна. **Приходите от ДДС и акцизи бяха с 960 млн. лв. повече** спрямо 2014 г., което представлява ръст от 8,5 %. (при годишен ръст на БВП от 3 % за 2015 г. по предварителни данни на НСИ). Тези данни дават основание да се приеме обяснението, че допълнителните приходи са резултат от по-добра работа на администрацията, което е свързано с намаляване на административната корупция в областта на приходната администрация.

При тютюневите продукти тази положителна тенденция се вижда най-ясно. Според анализите на Центъра за изследване на демокрацията през периода 2009 – 2014 г. нелегалните цигари се превърнаха в един от най-големите пазари на организираната престъпност. Според оценки, основани на т.нар. метод на „празната кутия“<sup>29</sup>, употребата на такива цигари се оценява на между 19 и 20 % от общото потребление на тютюневи изделия, или около 3 млрд. къса цигари годишно. Средно годишните загуби за бюджета при тези нива на незаконни тютюневи изделия се оценяват на около 600-650 млн. лв. Проучванията на Центъра за изследване на демокрацията показват, че този огромен нелегален пазар генерира значителни корупционни практики както на политическо ниво, така сред служителите на приходната администрация и на правоохранителните институции.

Данните показват, че основният фактор за високите нива на **незаконния пазар на цигари** след 2009 г. е както **контрабандата**, така и **вътрешно производство от легален производител на цигари**. Предприетите мерки от страна на правителството в края на 2014 и началото на 2015 г. за директен и постоянен контрол на легалните български производители на цигари доведе до рязък спад в предлагането на незаконни

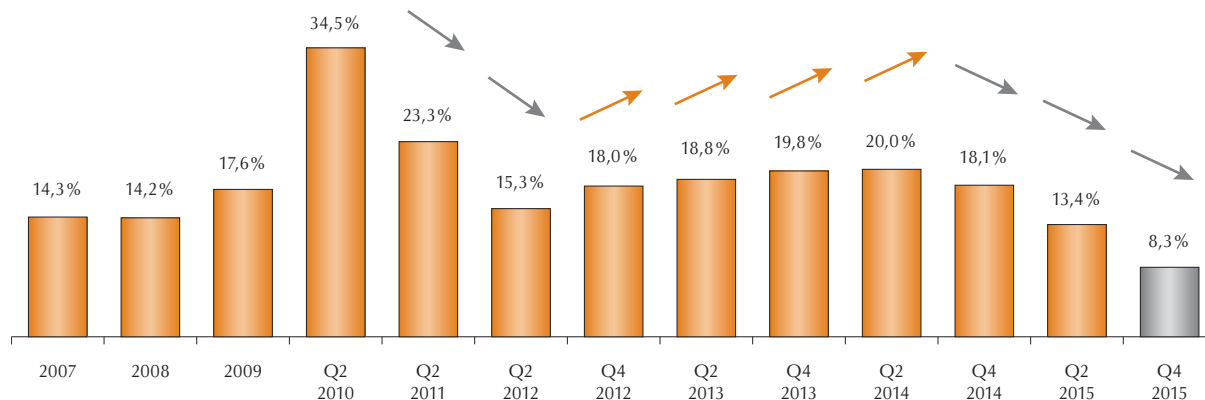
<sup>29</sup> Този метод се използва в най-мощното изследване на нелегалния пазар на цигари в ЕС, проведено от Европейската комисия с подкрепата на големи цигарени компании. В основата на метода са събирането и анализът на използваните празни кутии от цигари във всяка страна на случаен принцип за определени градове, където отново на случаен принцип се събират големи количества празни кутии цигари от улиците и кофите за боклук. По този начин – например в България, се събират периодично между 5 000 и 8 000 изхвърлени празни кутии цигари, които след това се анализират, за да се установи каква част от тях са законни, и каква част – нелегално производство или контрабанден внос.

цигари в цялата страна. Същевременно МВР и Агенция „Митници“ не допуснаха през 2015 г. да се появят нови външни източници на незаконни цигари. В резултат на това, според проучванията на „празната кутия“, бе регистриран рязък спад на незаконното тютюнево потребление. През първата половина на 2015 г. бе регистриран спад до 13,4 %, а през втората половина – до 8,3 %.

Това постави България под средните за ЕС нива на незаконния пазар на цигари.

Потвърждение за това бяха и **приходите в бюджета на страната от тютюневи изделия**. През 2015 г. приходите от акцизи бяха 2 008 млн. лв. при 1 787 млн. лв. за 2014 г.

**Фигура 11. Дял на незаконните цигари в България (2007 – 2015)**



Източник: Проучване на пазара чрез събиране и анализ на „празни кутии от цигари“ 2015 г.

## Корупционни рискове при възлагането на обществени поръчки

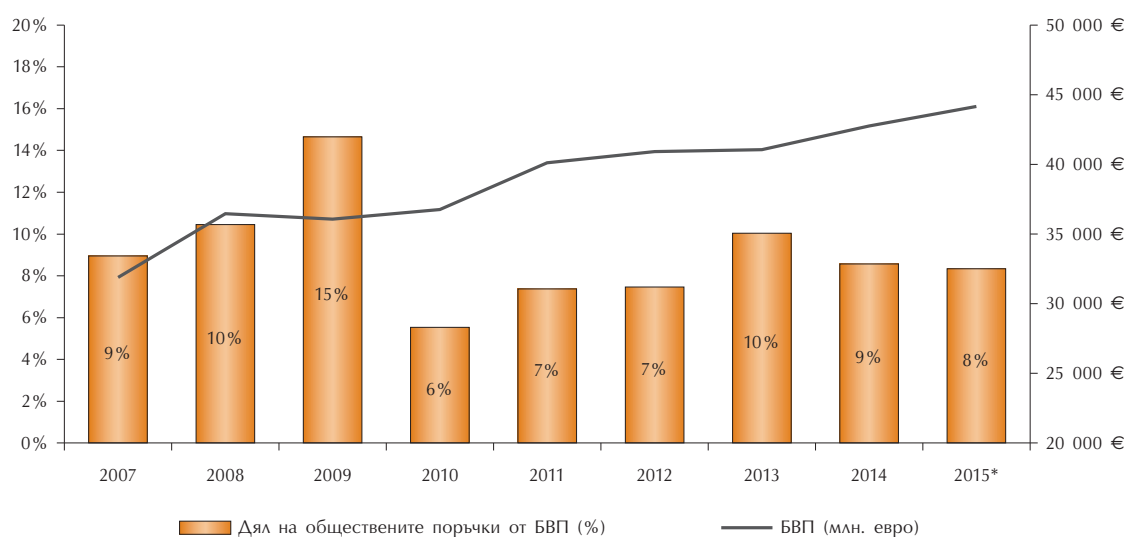
Освен недостатъците, характерни за по-голямата част от регулаторните и контролните агенции, страната все още изпитва трудности и във връзка с установяването на ефективен и ефикасен механизъм за възлагане на обществени поръчки. Начинът на разпределяне на публични средства остава избиращелен без да бива подчинен на конкурентен принцип<sup>30</sup>. Членството на България в Европейския съюз изигра важна роля за подобряване ефикасността на публичните разходи, най-вече от гледна точка на повишаването на прозрачността и отчетността, рационализирането на съответното законодателството и осигуряването на по-стриктен контрол и надзор върху търговете,

<sup>30</sup> Антикоруptionни политики срещу завладяването на държавата. София: Център за изследване на демокрацията, 2014 г.

свързани с европейско финансиране. От друга страна обаче въпросното европейско финансиране създаде допълнителни предпоставки за появата на корупционни практики в сферата на обществените поръчки поради факта, че в много сектори то постепенно замени националното финансиране, а в същото време положителният ефект от въведените нови правила се изчерпа. През 2016 г. възлагането на обществени поръчки отново бе асоциирано с олигархични кръгове и завладяване на държавата след като министър-председателят внезапно преустанови ключови обществени поръчки, свързани с инфраструктурни дейности и изработка на лични документи. Това бе сторено единствено на базата на изразени публични съмнения относно процедури, които само няколко месеца преди това бяха прокарани и приети от правителството чрез промени в държавния бюджет за 2015 г.

За периода от 2007 до 2015 г. сумата, разпределена по договори за обществени поръчки, отговаря средно на 9 % от БВП на страната (Фигура 12). Макар и малък в сравнение с европейските стандарти, секторът на обществените поръчки показва значителен растеж. Общата стойност на сключените договори за възлагане на обществени поръчки е нараснала от 1 млрд. евро в началото на 21-и век до малко над 5 млрд. евро през 2009 г. преди отново да падне на 3 млрд. евро през 2010 г. в резултат на кризата в Еврозоната. От приемането на България в ЕС досега и двете пикови години при обществените поръчки, а именно 2009 и 2013 г., съвпаднаха с парламентарни избори. И в двете години въпросният пик дойде в месеците точно преди изборите, което е ясен сигнал относно намеренията на управлява-

**ФИГУРА 12. ДЯЛ НА ОБЩИЯ РАЗМЕР НА ОБЩЕСТВЕНИТЕ ПОРЪЧКИ ОТ БВП НА БЪЛГАРИЯ, 2007 – 2015 г.**



\* Предварителни данни.

Източник: НСИ, 2015 г.

щото мнозинство да спечели гласове и подкрепа чрез разпределение на обществени средства<sup>31</sup>.

Европейските фондове заемат все по-централна роля в сектора на обществените поръчки, като финансират една четвърт от всички обявени търгове. Това оказва натиск върху държавните органи на всяка цена да усвояват европейското съфинансиране преди края на съответния програмен период, което през 2009 и 2014 г. доведе до пикове по отношение на възложените обществени поръчки, финансирани с европейски средства<sup>32</sup>. В същото време Европейската комисия (ЕК) нееднократно е подчертавала невъзможността на страната да гарантира правилното управление на средствата, отпуснати по линия на европейските фондове. Разкритите нередности от страна на ЕК около управлението на *предприсъединителните* финансови инструменти ФАР и САПАРД, в комбинация с липсата на адекватен предварителен и последващ контрол по програмите и неадекватната реакция на правителството, доведоха до това България да бъде лишена от 220 млн. евро по програма ФАР и да бъдат ефективно замразени средства по линия на европейските фондове, предназначени за изграждането на местна пътна инфраструктура<sup>33</sup>. В края на 2013 г. бяха спрени плащанията и по Оперативна програма „Околна среда“ най-вече поради нередности около процедурите по възлагане на обществени поръчки.

#### **Каре 6. Тенденции при възлагането на обществени поръчки в българския строителен сектор**

В периода между 2010 и 2015 г. броят на обществените поръчки за строителство, както и размерът на средствата, отпуснати по тях, претърпяха сериозно увеличение. Броят на поръчките се увеличи от 1 269 през 2010 г. до 2 842 през 2015 г., докато отпуснатите средства нараснаха от 728 млн. на 1 326 млн. евро. Ръстът е още по-осезаем, ако бъде разгледан само периода 2010 – 2013 г. (от 728 млн. на 2 047 млн. евро). Именно 2013 бе годината, която беляза края на програмния период 2007 – 2013. Налице бе ясната тенденция на концентрация на възлагането на големи обществени поръчки в строителния сектор за сметка на търгове, свързани с доставката на стоки и услуги. Впечатление прави не броят на тръжните процедури в строителния сектор, а техният финансов размер, който през 2013 г. нарасна сериозно и достигна до над 50 % от общия

<sup>31</sup> Антикорупционните реформи в България на прага на членството в Европейския съюз, София: Център за изследване на демокрацията, 2006 г.

<sup>32</sup> Средствата от европейските фондове се разпределят на базата на 7-годишни бюджетни периоди (2007 – 2013 г.) по така нареченото правило „n+2“, според което парите трябва да бъдат разпределени най-късно до година *n* (напр. 2013 г.) и да бъдат фактурирани до година *n+2* (напр. 2015 г.) или в противен случай да бъдат върнати обратно в европейския бюджет.

<sup>33</sup> Престъпление без наказание: противодействие на корупцията и организираната престъпност в България. София: Център за изследване на демокрацията, 2009.

дял на сектора на обществените поръчки. Очевадната концентрация в сектор строителство може да бъде отдадена изцяло на увеличения брой на възложените мащабни договори и на нарастващото значение на европейското финансиране. Големите поръчки на стойност от над 1,1 млн. евро в строителния сектор достигнаха 43 % от общия дял на средствата, разпределени по всички тръжни процедури в страната.

Концентрацията на обществените поръчки е видна и на подсекторно равнище. По данни на електронната система *Tenders Electronic Daily (TED)* стойността на договорите на 40-те най-големи бенефициента в сектор строителство в България отговаря на 62 % от стойността на всички възложени обществени поръчки във въпросния сектор (по данни от същата електронна система). Четири фирми държат 23 % от всички поръчки в базата данни на TED. През 2013 г. 40-те най-големи строителни компании държат 23 % от общата стойност на пазара на обществени поръчки в България, което е над два пъти повече в сравнение с дела им през предкризисната 2008 г. След започването на кризата през 2008 – 2009 г. европейското финансиране замени националното такова по отношение на възлагането на мащабни обществени поръчки в строителния сектор (достигайки 78 % през 2013 г.). С нарастването на дела на европейското финансиране във фирмените обороти и по-детайлното запознаване с правилата за финансиране и надзор на средствата, не трябва да бъдат изключвани възможностите за увеличаване на злоупотребите с европейски средства от страна на фирми-бенефициенти по примера на възникналите нередности около редица обществени поръчки с национално финансиране.

*Източник: Стефанов, Р., Яльмов, Т. и С. Карабоев. Пазар на обществените поръчки в България: Корупционни рискове и динамики в строителния сектор, Мунгу-Пипиди, А. (ред.), Правителствено фаворизиране в Европа. Издателство „Барбара Будрих“: Оплаген, Берлин, Торонто<sup>34</sup>, 2015.*

Разкритията от страна на основните контролни органи по обществените поръчки, а именно Агенцията по обществени поръчки (АОП), Сметната палата (СП) и Агенцията за държавна финансова инспекция (АДФИ), потвърждават наличието на високо ниво на корупционен риск в сектора. Остава висок броят на разкритите от АДФИ нарушения на *Закона за обществените поръчки (ЗОП)*. От 2 440 проверени договора през 2014 г. 924 показваха наличието на нарушения. Осъществяваният от АОП *предварителен контрол* върху процедури за *обществени поръчки*, финансирани напълно или частично със средства от европейските фондове, също разкри голям брой нарушения. Към

<sup>34</sup> Фирменият анализ се основава на база данни (електронната система TED), обхващаща 4 928 договора за обществени поръчки, възложени между 2009 и 2014 г., и на база данни, съдържаща 40-те най-големи строителни фирми в България, подредени според размера на годишния им оборот за периода 2008 – 2013 г.

2014 г. близо 30 % от проверените процедури показват несъответствие със законовите изисквания.

Корупционните рискове се изострят и от честите промени в *Закона за обществените поръчки* с декларирана цел хармонизация с европейското законодателство. От 2005 г. досега са внесени 27 поправки в ЗОП, вкл. приемането на изцяло нов закон през 2016 г., при положение, че постановените решения за значителни промени в Закона от страна на ЕС са само две. Това е доказателство, че докато приемането на страната в ЕС доведе до въвеждането на повече правни ограничения, противодействащи на корупционните практики, изпълнението на тези мерки все още остава проблематично.

Секторът на обществените поръчки в България продължава да бъде отражение на по-широките проблеми на държавното управление, което демонстрира основните характеристики на един партикуларистки режим. Влошаването на бизнес климата в резултат на кризата в Еврзоната през 2009 г. и натискът върху правителството да усвои отпуснатите средства по линия на европейските фондове до края на програмния период (2013 г.), доведоха до наличието на определена концентрация. Това в комбинация с липсата на доверие в националните правораздавателни органи постави България в полезрението на Европейската служба за борба с измамите ОЛАФ. През 2015 г. България заедно с Румъния останаха страните с най-много случаи на постъпили сигнали и извършени проверки от страна на ОЛАФ. По-голямата част от сигналите до ОЛАФ, касаещи България, са подадени от (анонимни) частни лица вместо от публичните институции, законово упълномощени да извършват тази дейност. Това е още едно доказателство за много ниското ниво на доверие в българските държавни институции от страна на гражданите<sup>35</sup>.

<sup>35</sup> По данни от годишния доклад на ОЛАФ за 2015 г. организацията е получила общо 34 сигнала от България, от които 32 са от частни лица. През 2015 г. ОЛАФ е постановила 19 проверки в България.

## 6. РАЗВИТИЕ НА ЗАКОНОДАТЕЛСТВОТО

### Приемане на специално антикорупционно законодателство

В изпълнение на *Национална стратегия за превенция и противодействие на корупцията в Република България 2015 – 2020 г.* (от 9 април 2015 г.) в парламента беше внесен *Законопроект за предотвратяване на корупцията сред лицата, заемащи висши публични длъжности*. Въпреки мащабната информационна кампания и широкото му обществено обсъждане, законопроектът не получи необходимата подкрепа в парламента и в началото на септември 2015 г. беше отхвърлен на първо четене. Това временно сложи край на дебатите по проекта и блокира антикорупционната политика на правителството за цялата 2015 г. През 2016 г. беше направен втори опит за възобновяване на дебата, като законопроектът беше представен в променен вариант. Приемането на този законопроект ще осигури важен, и в редица случаи – незаменим инструмент на антикорупционната политика в България. Каквито и да са техническите аргументи за забавянето на неговото приемане, то отразява липсата на желание в българския парламент за ефективно противодействие на корупцията, както и недоверието в капацитета и независимостта на съдебната система да осигури справедлив процес и защита от злоупотреби с новите антикорупционни правомощия<sup>36</sup>.

Законопроектът запазва основните разпоредби на сега действащите *Закон за публичност на имуществото на лица, заемащи висши държавни длъжности* и *Закон за предотвратяване и разкриване на конфликт на интереси*, но предлага и някои нови решения. Сред най-важните разпоредби на законопроекта са: определение на корупционно поведение; създаване на самостоятелен антикорупционен орган – Национално бюро за предотвратяване на корупцията и отнемане на незаконно придобито имущество, обединяващо четири от сега съществуващите органи – Комисията за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси, Комисията за отнемане на незаконно придобито имущество, Центъра за превенция и противодействие на корупцията и организираната престъпност (БОРКОР) и звеното в Сметната палата, което приема и проверява имуществените декларации; периодичен независим външен одит на дейността на Бюрото и проверка за почтеност на неговите служители; нови правила за деклариране на имущество и конфликт на интереси относно повече обстоятелства и по-широк кръг държавни служители<sup>37</sup>, както и пълни проверки на имущественото състояние и процедура за установяване на конфликт на интереси, включително въз основа на анонимни сигнали; защита на подаващите сигнали за конфликт на интереси и необяснимо богатство и т.н.

<sup>36</sup> Законопроектът е достъпен на: [http://www.parliament.bg/bills/43/602-01-18\\_Proekt\\_na\\_ZPKONPI.PDF](http://www.parliament.bg/bills/43/602-01-18_Proekt_na_ZPKONPI.PDF)

<sup>37</sup> Законопроектът засяга широк кръг лица – лица, заемащи висши държавни и други длъжности, лица, имащи правомощия по разходване на публични средства, и лица от администрации с повишен корупционен риск.



Сред основните слабости на законопроекта е определението за корупционно поведение, което включва само конфликта на интереси и необяснимото богатство. По този начин много форми на неправомерно получаване на облага и злоупотреба със служебно положение остават извън обхвата на законопроекта, което значително ограничават значението му в борбата с корупцията.

Някои правомощия на предлагания нов антикорупционен орган са дискуссионни или неприемливи (като правото на разкриване на банковата, застрахователната и данъчната тайна, правото на достъп до базата данни на Централния кредитен регистър и др.). Сред най-дискуссионните разпоредби са разширяването на приложното поле на задължението за деклариране на имущество и доходи, включително по отношение на лица във фактическо съпругеско съжителство, което е продължило повече от две години, предлаганият по-нисък размер на т.нар. „значително несъответствие“ между имуществото и нетния доход (120 000 лв. вместо сегашните 250 000 лв.), което е основание за започване на производство за отнемане на незаконно придобито имущество, анонимните сигнали, конституирането на новия орган и механизмите за осъществяване на ефективен контрол върху неговата работа.

Прецизирането на проекта и приемането на усъвършенствано специално антикорупционно законодателство би съдействало за преодоляване на много от слабостите при прилагането на сегашната правна рамка (някои от които се превърнаха в знакови случаи) чрез създаването на общ правен режим и един антикорупционен орган.

Същевременно, подобен закон би имал ограничен ефект, ако за неговото прилагане не бъде осигурен необходимият капацитет, както от гледна точка на интегритета на държавните институции, така и по отношение на наличните ресурси за осъществяване на ефективен антикорупционен контрол в различни области. За да бъде приетото законодателство ефективно, то трябва да предвижда ясни и прозрачни процедури за конституирането на новия антикорупционен орган и гаранции, че назначаването на неговия директор, заместник-директор, ръководители на териториални звена и всички държавни служители ще се извършва по обективни критерии (професионални качества, опит и почтеност, липса на политическа обвързаност и т.н.), предвидени в закона, а не в резултат на политически назначения и скрити договорки. Това е и една от предпоставките за неговата политическа независимост.

### Липсващи законодателни реформи в критични области

Както многократно е отбелязвано в предишните доклади за оценка на корупцията, в процеса на присъединяване към ЕС България приведи наказателното си законодателство в съответствие с основните международни стандарти и изисквания в областта на борбата с корупцията: инкриминирани бяха основните форми на корупция, за повечето корупционни престъпления бяха приети тежко наказуеми състави, които могат да се разследват чрез използването на специ-

ални разузнавателни средства, и т.н.<sup>38</sup> Въпреки това, постоянно високото равнище на корупция и ненаказаното корупционно поведение (малко на брой образувани производства и още по-малко осъдителни присъди, леки наказания и нито едно успешно приключено дело от висок обществен интерес) показват, че в законодателството и в неговото прилагане продължават да съществуват проблеми, както в досъдебната фаза, така и в съдебното производство.

Създаването на адекватна наказателно-правна основа за превенция и противодействие на корупцията изисква преосмисляне и осъвременяване на основните разпоредби на *Наказателния кодекс*, които се отнасят до различните видове корупционно поведение. Сред тях са остарели разпоредби, като например останалите от периода на социализма текстове за т.нар. „престъпления против стопанството“ (които не са годни за успешно противодействие на сериозната икономическа престъпност), разпоредбите, криминализиращи злоупотребата със служебно положение (неадекватни, неефективни и създаващи предпоставки за злоупотреба) и др.<sup>39</sup>

Предмет на обсъждане в продължение на повече от десет години, разпоредбата, предвиждаща наказателна отговорност за **провокация към подкуп** (преднамерено създаване на обстановка или условия, за да се предизвика предлагане, даване или получаване на подкуп с цел да се навреди на онзи, който даде или приеме подкупа)<sup>40</sup>, продължава да предизвиква търсене на разумни алтернативи. Необходимо е да се обмисли възможността за узаконяване на провокацията към подкуп при определени, стриктно дефинирани, условия, особено от гледна точка на превантивния потенциал на подобна мярка. Подобно предложение трябва да бъде подложено на експертно и широко обществено обсъждане и би могло да се осъществи чрез въвеждането на нова фигура – **агент-провокатор**, като същевременно се сведат до минимум рисковете от злоупотреби. Това може да стане с въвеждането на съдебен контрол, чрез който да се гарантира, че провокацията ще е допустима само по отношение на лица, за които има достатъчно оперативни данни, че участват в корупционни схеми, но няма конкретни доказателства. Преценката и разрешението за използване на този метод трябва да се извършва **единствено от съда**<sup>41</sup>. Този метод е различен от сега съществуващата възможност за използване на агенти под прикритие от службите за сигурност и полицията.

Нещо повече, при този метод съдебният контрол трябва да продължи и след неговото използване. Ако има пропуски в извършените от

<sup>38</sup> Антикорупционни политики срещу завладяването на държавата. София: Център за изследване на демокрацията, 2014, стр. 47, и предишните доклади за оценка на корупцията, достъпни на: [www.csd.bg](http://www.csd.bg)

<sup>39</sup> Антикорупционните реформи в България на прага на членството в Европейския съюз. София: Център за изследване на демокрацията, 2006, стр. 60, и предишните доклади за оценка на корупцията, достъпни на: [www.csd.bg](http://www.csd.bg)

<sup>40</sup> Пак там.

<sup>41</sup> Това средство няма да се прилага по отношение на длъжности, предвидени в Конституцията – народните представители, президента, конституционните съдии, върховните магистрати и омбудсмана.

агента действия, съдът няма да приеме резултатите и случаят няма да има правни последици. Ако обаче съдът установи, че провокацията е извършена законосъобразно, той ще приеме резултатите и ще може да постанови прекратяване на мандата или на трудовото или служебно правоотношение на лицето, по отношение на което е била осъществена провокацията. Подобна узаконена провокация няма да води до наказателна отговорност и няма да е в противоречие с установените демократични стандарти в законодателството и практиката на ЕСПЧ. Има основания да се предполага, че това може да се превърне в ефективно средство, което от една страна ще стимулира държавните служители да не приемат подкупи, а от друга страна ще предостави лесен начин за отстраняване на корумпирани служители от длъжности, които ги правят податливи на корупция.

В България няма нито специално законодателство за **лобизма**, нито изрично уредено задължение за регистриране на лобистите и за деклариране на контактите на държавните служители с лобисти. С идването си на власт всяко ново правителство предлага приемането на такава уредба, но приет закон все още няма. Рано или късно такова законодателство вероятно ще бъде прието, но, подобно на правната уредба на конфликта на интереси, за това ще е необходимо време и, по всяка вероятност, външен натиск, тъй като управляващите нямат интерес от приемането на такива правила. В България понятието „лобист“ вече е придобило отрицателно значение. То често се свързва с корупционни практики, скандали, предполагаемо неморално и/или неправомерно влияние на частни интереси върху публичните политики и законодателството и ускорената подготовка и приемане на закони, зад които прозират лобистки интереси. Липсата на законодателство за лобистката дейност прави още по-трудно разграничаването между положителния и отрицателния лобизъм, което е причина за преобладаващите негативни обществени нагласи по отношение на тази дейност.

Все още липсват ефективни **механизми за насърчаване на подаването на сигнали**. В *Административнопроцесуалния кодекс* и в *Закона за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси* има разпоредби за защита на самоличността на подаващите сигнали, докато *Наказателно-процесуалният кодекс* задължава гражданите, включително държавните служители, да уведомяват компетентните органи, ако узнаят за извършено престъпление. Адекватни мерки за подобряване на защитата на подаващите сигнали обаче не са предприети.

## 7. ЗАВЛАДЯВАНЕ НА СЪДЕБНАТА ВЛАСТ

Поредица събития, случили се през 2015 – 2016 г., показват, че **между политици и магистрати съществуват множество съмнителни обвързаности**. Липсата на разследване и наказателно преследване на станали обществено достояние случаи с участието на високопоставени магистрати и на случаи, пораждащи съмнение за политическа намеса, поставят под въпрос независимостта на съдебната власт и създават впечатление, че тя се използва за защита на незаконни интереси. Без последствия останаха публичните изказвания на високопоставени съдии за наличието на корупционно влияние върху съдебната власт от страна на политически и олигархични кръгове. Един от последните такива случаи, също останал без последици, е изявлението на група съдии, според които системата за случайно разпределение на делата се манипулира и използва за корупционни цели. В същото време, продължаващото разкриване на скандални случаи с участието на магистрати допълнително дискредитираха съдебната власт. Провалените или предизвестени назначения на магистрати на ръководни длъжности показват, че съдебната власт е подложена на външен натиск, а освен това определени кръгове от високопоставени магистрати предпочитат обслужването на политически интереси пред безпристрастното правораздаване. Подобна среда, която се съхрани и след разделянето на Висшия съдебен съвет (ВСС) на съдийска и прокурорска колегия, улеснява завладяването на съдебната власт.

Запази се практиката да се приемат стратегически документи без особена практическа стойност, основно с цел да се симулира някаква дейност, която да бъде отчетена по време на задаващите се проверки на външни механизми за оценки и мониторинг (като Доклада на Европейската комисия за борба с корупцията, докладите по Механизма за сътрудничество и проверка и др.). Така, успоредно с актуализирането през 2015 г. на антикорупционната стратегия, беше приета и стратегия за продължаване на реформата в съдебната власт, определяща целите и мерките за следващите седем години. За изпълнение на стратегията през 2016 г. беше приета и пътна карта, като за първите мерки бяха осигурени и необходимите средства в рамките на оперативните програми, финансирани основно от ЕС. Въпреки заявените цели (като гарантиране на независимостта на съда и останалите органи на съдебната власт, подобряване на юридическото образование, намаляване на натовареността на магистратите и отделните звена в съдебната власт, дисциплинарни производства, гарантиране на върховенството на закона, защита на правата на човека, достъп до правосъдие и хуманност на правораздаването, изграждане на доверие в съдебната власт и т.н.) стратегията не съдържа работещи механизми и процедури. Нещо повече, самата стратегия беше приета от парламента в края на януари 2015 г. в орязан и по-неефективен вариант.

**Конституционните промени** относно съдебната власт, приети в по-ограничен вид в сравнение с първоначално внесените предложения, нямат потенциала да доведат до съществена промяна.

Парламентарните назначения във Висшия съдебен съвет вече ще се гласуват с мнозинство от две-трети, което създава рискове от изпадане в патова ситуация. Съветът беше разделен на съдийска и прокурорска колегия. В съдийската колегия обаче членовете, избрани от съдии, нямат мнозинство спрямо тези, избрани от парламента, което не гарантира независимостта на съда. В прокурорската колегия пък членовете от политическата квота останаха равни по брой на тези, избрани от прокурорите, което съхрани решаващото значение на гласа на главния прокурор и запази неограничените му правомощия. Така конституционните промени, в частта им относно разделянето на ВСС и състава на двете колегии, не осигуряват необходимата отчетност на прокуратурата. При новите правила прокурорската колегия е доминирана от прокурори. Това, в комбинация с централизираната и йерархична структура на прокуратурата, запазила се въпреки основателните и често повтаряни критики, още повече ще засили правомощията на главния прокурор без адекватни гаранции срещу възможни злоупотреби.

Въпреки конституционните промени, съставът на ВСС и правилата за избор на неговите членове не бяха променени. Нежеланието да се предприемат по-сериозни промени в конституционния модел на съдебната власт отново беше оправдано с решението на Конституционния съд, че подобни промени могат да бъдат направени само от Велико народно събрание. Този модел вече доказва своята неефективност, позволявайки във ВСС да се формират стабилни политически мнозинства, чрез които лесно се приемат ключови решения. Този проблем стана очевиден от поредица спорни решения, приети от ВСС, в това число освобождаването на предишния представяващ ВСС, предложено, обсъдено и гласувано в рамките на 24 часа без каквито и да било мотиви по същество. Има различни предложения за промяна в тази насока – от намаляване броя на членовете на ВСС, избирани от парламента, до премахване на членството по право на главния прокурор и председателите на двете върховни съдилища.

Премахването на разпоредбата за тайното гласуване изведе на преден план явното гласуване, като материята ще бъде уредена по-подробно при предстоящите изменения на *Закона за съдебната власт*. Предоставени бяха и нови правомощия на съдебния инспекторат във връзка с почтеността, конфликта на интереси и проверките на имущественото състояние на магистратите.

Проблемите вътре в системата на съдебната власт са основен фактор и за незадоволителните резултати от **наказателното преследване** на корупцията. Сред тези проблеми са съществуването на натрупвани с години нерешени въпроси относно управлението на съдебната власт, включително практиките при назначаване, кариерно развитие, избор на административни ръководители на съдилищата и проку-

ратурите, атестациите, дисциплинарните производства и т.н. През 2015 г. ВСС гласува поредица дискуссионни решения и решения под очевидно външно въздействие (избирането на ръководители на ключови съдилища като Върховния касационен съд, Софийския апелативен съд и др.). Дисциплинарната практика на Съвета продължи да бъде крайно избирателна и в повечето случаи реакционна, като най-тежките дисциплинарни наказания бяха наложени в резултат на обществен натиск.

ВСС продължи да изпълнява собствената си *Стратегия за превенция и противодействие на корупцията в съдебната система*, приета през 2013 г. Нейното изпълнение се основава на годишни планове за действие, приемани от Съвета, които посочват необходимите мерки и сроковете за тяхното осъществяване. Досега обаче не е направена оценка на резултатите от предприетите мерки. В докладите за изпълнението на плановете за действие ВСС отчита единствено дали съответните мерки са били изпълнени без да дава оценка доколко те на практика допринасят за постигането на заложените в стратегията цели.

С последните изменения на *Закона за съдебната власт* беше ограничена ролята на ВСС в областта на превенцията на корупцията, като правомощията му в тази насока бяха прехвърлени на Инспектората на Съвета. В резултат на това, постоянната комисия на ВСС за професионална етика и превенция на корупцията няма повече да се занимава с въпроси, свързани с корупцията, за което обаче тя вече разви определен капацитет. Същевременно, няма предвиден механизъм за прехвърляне на този капацитет, включително на служители, към Инспектората, което поставя под въпрос бъдещето на постигнатите досега резултати.

Въпреки формалната си независимост от останалите власти, ВСС не реагира адекватно на политическия натиск от парламента и изпълнителната власт. Поредица от събития, като допускането на министър-председателя на заседание на Съвета без да бъде поканен по съответната процедура и неспособността да се изрази ясна позиция по призивите за оставка, отправени от две от управляващите партии в парламента, създават впечатление, че ВСС не може да се противопостави на политическата намеса в работата си.

Недостатъчната отчетност на прокуратурата отново остана встрани от реформите. Парламентът пропусна възможността да започне активно да наблюдава работата на прокуратурата. В началото на дебатите по промените в *Конституцията* беше предложено на парламента да се предостави правото да изисква специални доклади от главния прокурор по конкретни въпроси от областта на наказателната политика и превенцията и противодействието на престъпността. В хода на дебатите обаче, това предложение беше ограничено до правото на самия главен прокурор да решава дали и кога да представя такива доклади.

Допълнителното отчитане на главния прокурор пред парламента, което е минимална гаранция за отчетността на прокуратурата, не стана

задължително. Парламентът не разполага с ефективен механизъм за наблюдение на дейността на прокуратурата и не прилага своевременно дори съществуващите механизми. Преди конституционните промени парламентът можеше само да обсъди годишния доклад на главния прокурор и да го приеме с решение. Тази процедура, въпреки че оцеля при промените, е доказала своята неефективност. Парламентът започна да бави обсъждането и приемането на доклада, което пък даде основание на прокуратурата да отлага неговото публикуване.

Затова ролята и отговорността на парламента трябва да бъдат засилени, като на парламента се даде правомощието да определя минималното съдържание и структура на доклада и да го връща за допълнителна информация, ако не отговаря на тези изисквания.

### **Каре 7. Липса на отчетност и недостатъчна ефективност на прокуратурата**

Липсата на адекватни механизми за външен контрол върху работата на прокуратурата и неефективните механизми за вътрешен контрол правят институцията практически безконтролна. В същото време броят на случаите, в които гражданите успяват да осъдят прокуратурата и да получат обезщетение остава значителен. През 2015 г. техният брой е 308, като прокуратурата е била осъдена да изплати обезщетения в размер на 2 495 245 лв.

Остават незадоволителни и резултатите от работата на прокуратурата за противодействие на корупционната престъпност, особено на корупцията по високите етажи на властта.

В *Доклада за прилагането на закона и за дейността на прокуратурата и на разследващите органи през 2015 г.* се признава, че „въпреки известното нарастване на броя на образуваните дела и на внесените в съда прокурорски актове спрямо 2014 г., общият брой на делата за подкуп остава малък, и то за неособено тежки престъпления“. Според публикуваните данни, както и през предходните отчетни периоди, 60,6 % от всички досъдебни производства за подкуп са образувани за дребни случаи на активен подкуп, голяма част от които са опити за прикриване на нарушения по *Закона за движение по пътищата*.

Данните показват ниска разкриваемост на общите стопански престъпления по чл. 219 и чл. 220 НК и на престъпленията по служба по чл. 282 НК (12 осъдени и 13 оправдани), въпреки че при тези престъпления има съществен корупционен елемент.

През 2015 г. общо 153 дела за корупционни престъпления от **особен обществен интерес** са били наблюдавани от проку-

ратурата, като 13 досъдебни производства са били внесени в съда и две лица са били осъдени с влязла в сила присъда. Най-голям дял (33,2 % или 95 дела) от всички 286 дела от особен обществен интерес, върнати от съда, са тези за корупционни престъпления, което е повече в сравнение с 2014 г. (27,8 % или 82 дела). Това показва, че слабостите при разследването на тези престъпления не са преодолени.

Няма напредък нито в посочените области, нито в противодействието на корупционната престъпност като цяло.

С цел разследване на корупционни деяния на служители, заемщи висши държавни и други длъжности, на 24 март 2015 г. със споразумение между прокуратурата, МВР и Държавна агенция „Национална сигурност“ беше създадено Специализирано междуведомствено звено за разследване на корупция и бяха утвърдени вътрешни правила за организацията и дейността му. Към края на октомври 2015 г. от звеното са повдигнати обвинения срещу 12 магистрати (осем съдии, трима прокурори и един следовател), седем от тях – административни ръководители. Възложени са 161 проверки по жалби и сигнали за престъпления, извършени от магистрати, от които са приключени 88. На съд са предадени осем магистрати (шестима съдии, от които четирима административни ръководители; един прокурор – административен ръководител, и един следовател). Срещу лица, заемщи висши държавни длъжности, се водят 10 досъдебни производства, по които са обвинени 11 души.

*Източник: Доклад за прилагането на закона и за дейността на прокуратурата и на разследващите органи през 2015 г. (публикуван на 10 май 2016 г., <http://www.prb.bg/bg/news/aktualno/godishen-doklad-za-2015-g/>); Отчет по Плана за действие за 2015 г. за изпълнение на препоръките от Доклада на Европейската комисия от януари 2015 г. в рамките на Механизма за сътрудничество и оценка (приет от правителството на 10 март 2016 г.).*

Отдавна установените проблеми в работата на прокуратурата **на досъдебната фаза** са една от причините, възпрепятстващи успешното противодействие на завладяването на държавата и корупцията по високите етажи на властта. Поредица знакови дела със сериозен политически ефект бяха демонстративно започнати, но нито едно от тях не завърши с присъда за високопоставен политик или държавен служител. Сред тях са делото за откритите в печатница хиляди бюлетини, за които се предполагаше, че са отпечатани в нарушение на закона, делото срещу вече бившия председател на Комисията за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси (при което в хода на производството беше откраднато най-важното веществено доказателство), делото срещу бившия заместник-председател на парламента, няколко дела срещу бившия министър на вътрешните работи и др. Липсата на резултати по нито едно от тези дела засили



подозренията за политическото влияние на главния прокурор (без гаранции за отчетност и баланс на правомощията), с което се възпрепятства нормалното функциониране не само на съдебната власт, но и на цялата политическа система. От една страна, сегашното положение (неограничени правомощия и недосегаемост) на главния прокурор е в интерес на политиците, които по един или друг начин са се дискредитирали. За собствената си „реабилитация“ те имат нужда от тесни връзки с магистратите и се стремят да си ги осигурят дори с цената на натиск и влияние. От друга страна, много магистрати се нуждаят от политически протекции за успешна кариера, развитие и „защита“ срещу търсене на отговорност.

Силно централизираната и йерархична структура на прокуратурата и неограничените правомощия на главния прокурор при липсата на ефективни механизми за отчетност в продължение на мандат от седем години се нуждае от промяна. Първите стъпки в посока ограничаване на възможностите на главния прокурор да оказва натиск върху отделни магистрати и политици и да обслужва партийни политически интереси могат да бъдат: намаляване на мандата на главния прокурор от седем на пет години и въвеждане на периодична оценка на неговата и на прокуратурата работа; въвеждане на правила, ограничаващи правомощието на прокуратурата да извършва т.нар. „предварителни проверки“ по отношение на лица, за които има данни, че са извършили престъпление (тези предварителни проверки не са част от наказателния процес и лицата, по отношение на които се извършват нямат процесуални права на защита в производството; в същото време те представляват много силен инструмент, с който всеки прокурор може сериозно да накърни обществения авторитет на едно лице или да възпрепятства работата на една институция); укрепване на капацитета на специализираното звено за борба с корупцията, финансовите и данъчните измами и контрабандата, понастоящем ръководено от главния прокурор, и разширяване на неговите правомощия за разследване и наказателно преследване на корупцията по високите етажи на властта; звеното следва да се ръководи от прокурор с ранг на заместник на главния прокурор или от специален прокурор, избран от пленума на ВСС по правилата и процедурите за избор на главен прокурор.

Алтернативно, възможно е и създаването на независим орган за наказателно преследване на корупцията по високите етажи на властта. То може да се ръководи от прокурор с ранг на заместник на главния прокурор, избран от ВСС по предложение на министъра на правосъдието, със самостоятелен мандат (който да не съвпада с мандата на главния прокурор) и не непосредствено подчинен на главния прокурор. Ръководителят на този орган, в сътрудничество с министъра на правосъдието и със съдействието на европейски експерти, следва да избере и предложи членовете на своя екип, които да бъдат назначени от ВСС.

Друга, по-нетрадиционна, възможност е **въвеждането на съдебен контрол върху по-широк кръг прокурорски актове**: например, всеки акт, с който се прекратява производството, независимо дали е

обжалван от заинтересованото лице; възможност за всяко лице, което е подало жалба, но е получило отказ за образуване на досъдебно производство, да обжалва отказа пред съд (а не само пред по-горестоящия прокурор). Това ще доведе до по-голяма натовареност на съдилищата, но ще гарантира осъществяването на независим контрол. Това е крайна мярка, която трудно би намерила приложение при сегашната конституционна рамка. В дългосрочен план обаче тя може да бъде използвана, ако останалите мерки не доведат до очакваните резултати и съществуващите проблеми не бъдат разрешени.

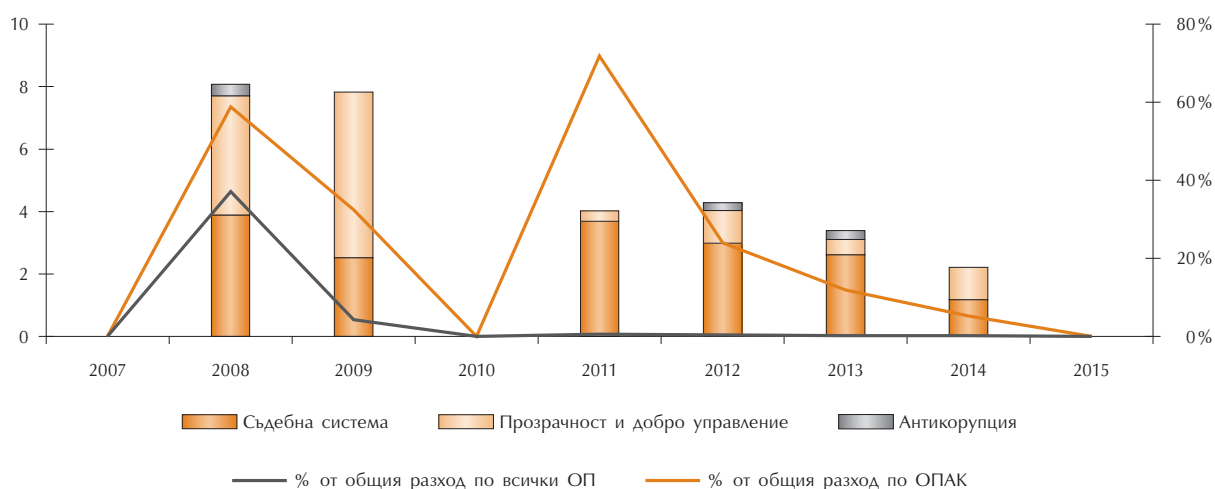
За преодоляване на сериозните слабости в управлението и функционирането на съдебната власт, в това число безотчетната власт на главния прокурор, и за противодействие на незаконното ѝ завладяване от политически интереси са необходими по-сериозни и последователни конституционни и законодателни промени.



## 8. ЕВРОПЕЙСКО ФИНАНСИРАНЕ ЗА АНТИКОРУПЦИОННИ РЕФОРМИ В БЪЛГАРИЯ

Въпреки нарастващото значение на борбата с корупцията на ниво Европейски съюз (за което свидетелства и Антикоруptionния доклад на ЕС за 2014 г.), финансовата подкрепа от страна на ЕС по това направление е недостатъчна. Този дисбаланс е особено видим в България: антикорупционното финансиране е спорадично, въпреки наличието на следприсъединителен инструмент за наблюдение в сферата на корупцията, организираната престъпност и съдебната система. Наличните данни показват, че след 2009 г. финансовата подкрепа за проекти, свързани с антикорупция, правораздаване, прозрачност и добро управление<sup>42</sup>, намалява (Фигура 13).

**ФИГУРА 13. ОБЩ РАЗМЕР НА ПЛАЩАНИЯТА, НАСОЧЕНИ КЪМ БОРБА С КОРУПЦИЯТА ПО ВРЕМЕ НА ПРОГРАМНИЯ ПЕРИОД 2007 – 2013 г. (В МЛН. ЕВРО)**



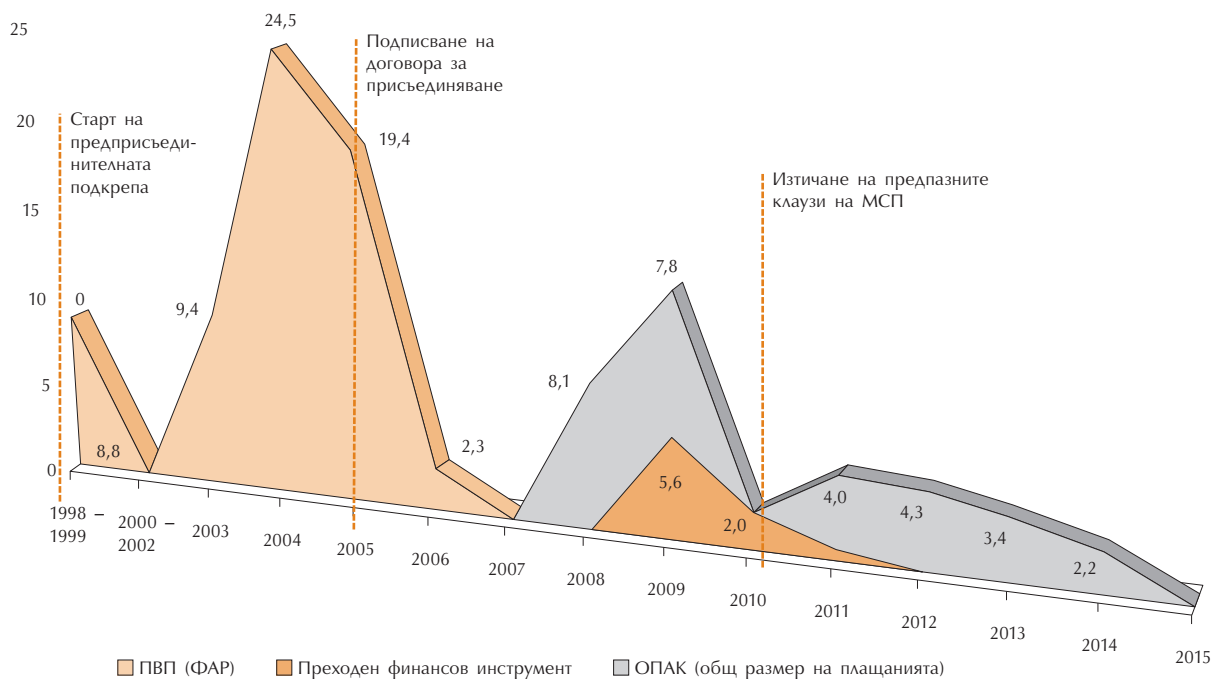
Източник: Управляващ орган на ОПАК. Данните са към 31.08.2014 г.

Един преглед върху данните относно получените европейски средства за борба с корупцията от стартирането на предприсъединителните програми, и по-специално от началото на програма ФАР през

<sup>42</sup> „Антикорупция“ обхваща тематични проекти, съдържащи ключовите думи „корупция“ и/или „антикорупция“, както и проекти, свързани с организираната престъпност и/или злоупотреба с европейски средства. „Правораздаване“ включва проекти, обхващащи подприоритети от приоритетни оси 1, 2 и 3-15; 2.4; и 3.3. „Прозрачност и добро управление“ включва проекти по ОПАК, съдържащи ключовите думи „добро управление“ и/или „прозрачност“. Проекти, обхващащи повече от една тема не са повторно отчитани.

1998 г., показва още една красноречива тенденция. Независимо от реалния размер на финансовата подкрепа през годините, България изглежда спазва препоръките и изискванията на Европейския съюз относно антикорупционната си политика (в съответствие с пред- и след-присъединителните механизми за наблюдение) единствено когато става дума за наложени условия, обвързани с приемането на страна в ЕС. По време на предприсъединителния период на страната България получи финансова подкрепа за борба с корупцията основно на два етапа – в началото на програма ФАР и непосредствено преди подписването на Договора за присъединяване през 2005 г. В след-присъединителния период финансирането по линия на ОП „Административен капацитет” и на Преходния финансов инструмент от 2007 г. нарасна преди отново да отбележи спад след 2010 г., което съвпадна с изтичането на предпазните клаузи на Механизма за сътрудничество и проверка (МСП) на ЕК (Фигура 14).

**ФИГУРА 14. ДИНАМИКА НА ФИНАНСИРАНЕТО НА ДЕЙНОСТИ ПО БОРБА С КОРУПЦИЯТА В БЪЛГАРИЯ (ДЕЙСТВИТЕЛНИ ПЛАЩАНИЯ ПО ЛИНИЯ НА ЕС, В МЛН. ЕВРО), 1998 – 2015 г.**



Забележка: Данните за общия размер на плащанията за 2015 г. са до 31.08.2015 г.

Източник: Управляващите органи на Оперативните програми в България; Министерство на финансите, 2015 г.

## НЕОБХОДИМИТЕ СЪПКИ

В продължение на две десетилетия правителствата в България заявяваха сериозни намерения да намалят равнището на корупция, но на практика не вземаха по-сериозни мерки срещу нея. В резултат на това, ключови звена от държавната администрация и съдебната власт са до такава степен неефективни, че всяко действие, различно от драстична промяна, не би имало практически резултат.

Корупцията в държавната администрация и сред лицата на изборни длъжности е системна. В България административната корупция се е превърнала в своеобразен допълнителен данък, който гражданите и фирмите плащат, за да имат достъп до обществени услуги. В същото време завладяването на държавата продължава и в корупционни връзки, със съгласието и подкрепата на политическата класа; в този процес вече са въввлечени държавни служители от всички равнища на властта. Това доведе до появата на хищнически неформални мрежи, които успешно използват корупцията, за да извличат икономически и политически дивиденди и същевременно блокират всички опити за провеждане на антикорупционни реформи и политики.

В този контекст има две задължителни, спешни и всеобхватни реформи, които следва да намерят място в антикорупционния дневен ред на страната. Те са насочени едновременно срещу **административната корупция и срещу завладяването на държавата**.

**1. Рестарт на контролната система.** Постоянните проблеми в работата на регулаторните, правоприлагащите и контролните органи показват, че те работят крайно неефективно и са завладени от олигархични, политическо-икономически мрежи. В много държавни органи няма достатъчно компетентност и капацитет, което се използва като оправдание за липсата на активност и/или за прикриване на корупционни връзки. Основните проблеми, които трябва да реши рестартът на контролната система, са най-малко следните:

- Преустановяване на политическата намеса в работата на тези органи. Дискреционните правомощия на едни институции трябва да бъдат балансирани с ефективен контрол от страна на други институции и/или на гражданското общество и медиите в условията на пълна прозрачност.
- Прилагане на ефективен мониторинг на доходите и имуществото на държавните служители, включително служителите в регулаторните, правоприлагащите и контролните органи, в съчетание с контрол върху съмнителните контакти на тези служители.
- Въвеждане на пълна прозрачност на резултатите и ефективността на работата на контролните органи и отчетност на техните ръководители.

- Ресурсите на разположение на контролните органи трябва да съответстват на обема на работата, която се очаква от тях.
- Преглед на функциите на тези органи и определяне кои от тях следва да се оставят на пазарните механизми и на гражданския контрол.
- Оценка на правомощията на регулаторните, правоприлагащите и контролните органи и идентифициране на областите, в които регулацията е прекалена или излишна. Свръхрегулацията и увеличаването на контролните правомощия на администрации, които са неспособни да упражняват дори сегашните си функции, би довело единствено до още по-благоприятна среда за корупция.

Подобен рестарт трябва да се превърне в първата стъпка за провеждането на радикална и всеобхватна административна реформа в страната.

**2. Създаване на независима антикорупционна прокуратура.** Създаването на специализиран антикорупционен орган за разследване и наказателно преследване на най-тежките случаи на корупция е наложително. Новата институция трябва да включва прокурори, но за да се гарантира нейната независимост от изпълнителната и от съдебната власт, техният подбор, назначаване и освобождаване трябва да става въз основа на специални правила и процедури, различни от правилата и процедурите в съдебната власт. Служителите в новия антикорупционен орган трябва да се отчитат пред неговия ръководител – висш прокурор с ранг на заместник на главния прокурор или специален прокурор, назначаван от пленума на ВСС по правилата и процедурата за избор на главен прокурор. И при двата варианта ръководителят на този орган трябва да бъде независим от главния прокурор.

Новата институция трябва да разполага с пълния обем от разследващи правомощия съгласно *Наказателно-процесуалния кодекс*. Конкретните видове престъпления, които този орган ще може да разследва, трябва да бъдат ясно определени, за да се гарантира, че работата му ще бъде съсредоточена единствено и само върху най-тежките корупционни дела. В тази връзка, в допълнение към конкретните текстове от *Наказателния кодекс*, трябва да се формулират и други критерии за определяне на престъпленията, които ще бъдат от компетентността на новата институция (например длъжността, заемана от извършителя, стойността на предмета на престъплението и т.н.).

Въпреки някои скорошни мерки (знакови разследвания срещу предполагаемо корумпирани служители в ключови институции, прекратяването на компрометирани обществени поръчки, намаляване на трансграничната контрабанда и др.), антикорупционните политики са несъизмерими с мащаба на проблема, пред който са изправени институциите в България. Явното несъответствие между широкото разпространение на корупцията, установено от *Системата за мониторинг на корупцията*, и скромните резултати, постигнати от системата на наказателното правосъдие, предполага приемане на двете мерки, описани по-горе.

Разбира се, всяка радикална реформа не може да не срещне съпротива, вкл. от страна на олигархични структури и корумпирани служители в правоприлагащите и контролните институции. Създаването на независима антикорупционна прокуратура няма да бъде лесно предвид силното влияние на сенчести политически и бизнес мрежи върху процеса на вземане на управленски решения. Дългогодишното отлагане на антикорупционните реформи позволи появата на задкулисни играчи от всички партии, способни да осуетят всяка промяна на статуквото.

В този контекст успешни могат да бъдат само тези антикорупционни политики и мерки, които са резултат от изграждането на **широки обществени коалиции**. Основните движещи сили, които биха могли заедно да се противопоставят на завладяването на държавата, са **реформаторски настроени политически фигури, гражданското общество и международните партньори** (правителства и международни организации). Центърът за изследване на демокрацията се придържа към този подход вече 25 години: „Най-прекият път към успеха на реформите в страните в преход е тристранното партньорство между реформаторски настроени политици, дейни граждански организации и международни партньори, които им оказват политическа и финансова подкрепа.<sup>43</sup>”

Това тристранно партньорство е крайно необходимо, за да компенсира липсата на политическа решимост и корумпираността и неефективността на държавната администрация, особено в правоприлагащите и контролните институции. Без участието на международните партньори, значими за националните интереси на България управленски решения могат да бъдат (и често са) блокирани от влиятелни олигархични кръгове, завзели различни сектори на държавата; без ангажимента и подкрепата на гражданското общество всяко правителство може да бъде подозирано в следване на политика, отразяваща чужди, а не националните интереси. Сътрудничеството с партньорски държавни институции, вкл. с правоприлагачи и финансово-разузнавателни органи, би било особено ефективно по отношение на икономически престъпления от международен мащаб и засягащи международни инвеститори, при които са налице сложни схеми с участието на висши държавни служители. Неправителствените организации, от своя страна, играят решаваща роля за мобилизиране на обществена енергия и разработване на реформаторски политики, както и за мониторинг и оценка на публичните политики.

В крайна сметка, резултатното противодействие срещу завладяването на държавата в България може да се осъществи само с последователни и координирани усилия на представители на правителството, гражданското общество и международните партньори във важни за националното развитие и националната сигурност сфери.

<sup>43</sup> Шентов, О. Opening remarks. Democracy that Delivers: Unlocking the Potential of Transition. София: Център за изследване на демокрацията/USAID, стр. 17, 2008.





## ПРИЛОЖЕНИЕ. МЕТОДОЛОГИЯ НА ОЦЕНКАТА\*

Методологията, използвана за оценка на корупционната ситуация в страната, изхожда от развитието на научната теория в две големи области: административна корупция и завладяване на държавата.

### Административна корупция

#### Елементи на корупционното поведение

Най-често използваният начин за определяне на корупционното поведение е разглеждането му като специфична дейност при взаимодействието между колективни актьори (организации, фирми, публични институции) и техните клиенти. В това отношение най-разпространеният модел за теоретично описание на корупцията е т.нар. модел „принципал – агент – трета страна” (ПА). В този модел „принципал” е колективният актьор, представляван от ръководителя на дадена публична институция или друг тип организация. Ролята на агент играят служителите или наетите за работа от принципала. Водещо в поведението на агента в конкретната му работа и при контакти с външни за колективния актьор лица или организации е, че той изпълнява волята и разпореденията на принципала, т.е. изразява и обслужва неговите интереси. В този смисъл, в действията си агента не би следвало да злоупотребява с доверието, което му е дадено от принципала, действайки в защита на свои частни или други интереси.

Най-често използваната дефиниция за корупция е тази на Танзи<sup>44</sup> и се свежда до това, че корупцията представлява злоупотреба с публична власт с цел лична облага. Представена чрез модела ПА, корупцията представлява злоупотреба с власт на служители в публични институции с цел лична облага. Особеното на публичните институции е, че:

- Както властта на принципала, така и властта на агентите са форми на публична власт, т.е. власт, която конкретно се упражнява от името и в интересите на държавата, а по-общо – от името и в интересите на народа (който се явява върховен принципал на публичната власт).
- Публичната власт има сложна структура която е диференцирана по региони (централно и местно равнище), сектори (икономика, сигурност, образование, здравеопазване, контролна система и т.н.) и видове власт (изпълнителна, законодателна, съдебна). Принципалите на повечето публични институции са подчинени на публични институции от по-висок ранг, като е налице сложна система за разпределение на правомощията, отговорностите и субординацията.

\* CSD, State Capture Diagnostics Roadmap, Sofia: Center for the Study of Democracy, 2016.

<sup>44</sup> Tanzi, V. (1998). Corruption around the world: Causes, consequences, and cures. IMF Working Paper.

От сложната структура на публичната власт следва, че много принципи на свой ред могат да бъдат агенти на висшестоящи публични институции. Злоупотребата с власт може да бъде сложно структурирана като обхваща няколко равнища на публична власт. В този смисъл агент може да бъде не само онзи служител, който непосредствено контактува с гражданите (трета страна), но и неговите преки и/или непреки ръководители. От гледна точка на йерархията на публичната власт, принципи от „последна инстанция“ са онези елементи на властта, при които позициите се заемат от хора, определени чрез избори от населението (чиито интереси те представляват и изразяват).

От гледна точка на йерархията на публичната власт корупцията се дели на административна и политическа. Административна корупция е налице, когато в корупционни отношения участват само най-ниските нива в йерархията на публичната власт – онези служители, които пряко контактуват с граждани или фирми съобразно своя предмет на дейност. При политическата корупция корупционното действие обхваща няколко йерархически равнища на публичната власт и в него участват хора, които заемат по-високите нива в йерархията и заемат своите постове като политическо назначение (т.е. нивото, чиято смяна обикновено се свързва с избори и идването на власт на нова/различна политическа формация).

Индикатор за интензивна политическа корупция е подмяната на по-голямата част от публичната администрация (служители, които не влизат в определението „политически назначения“) при смятаната на управляващата политическа формация след избори. Основна причина за това е необходимостта на политическата класа да може да използва администрацията за извършване на корупционни трансакции, извличане на корупционна рента или за предоставяне на корупционни услуги.

### Структура на корупционното поведение

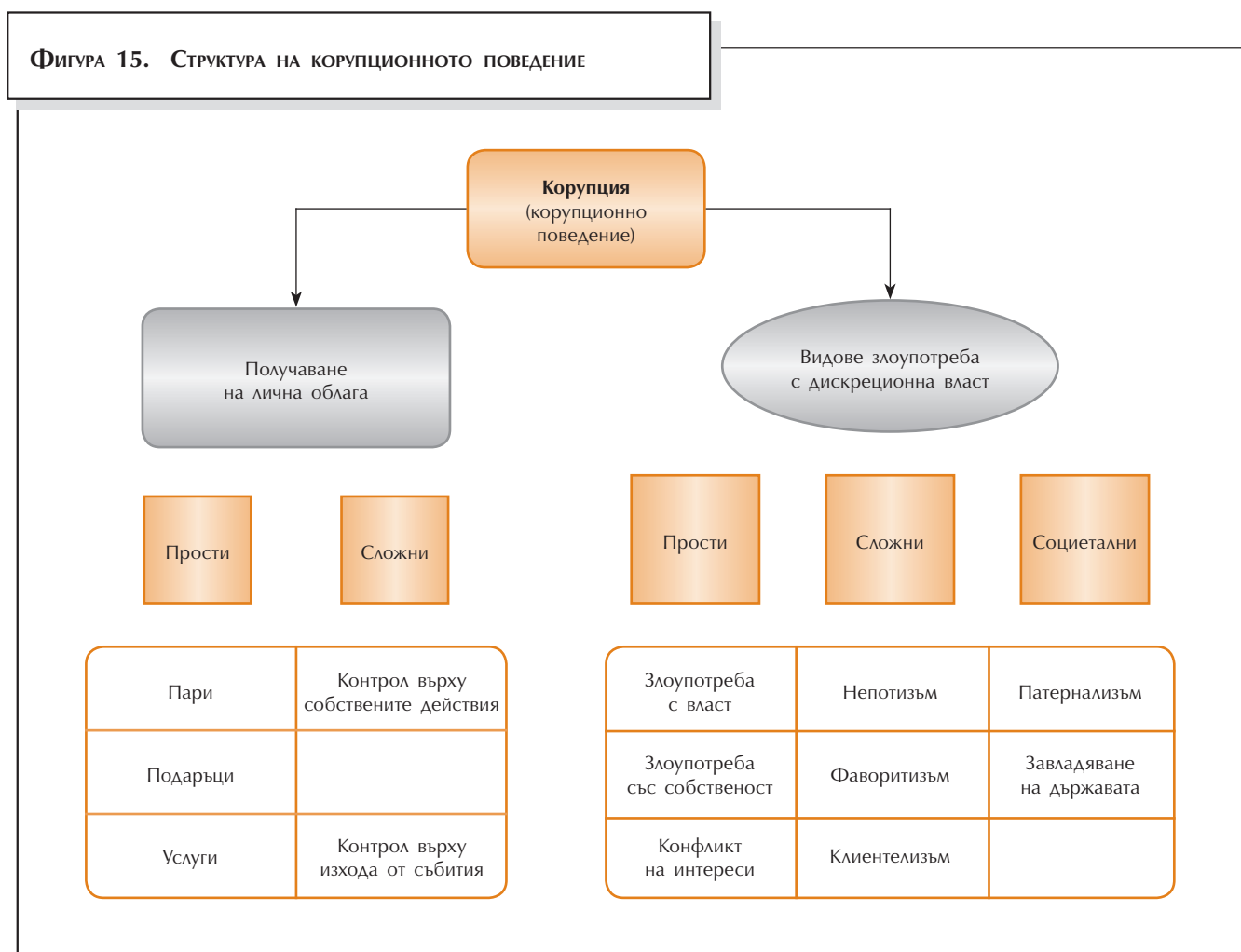
Макар въпросът за измеренията на корупцията да е все още дискуссионен, най-важни за оценката и противодействието на корупцията са три положения:

Първо, **корупционните трансакции** могат да се разделят на два елемента: **форма и съдържание**. Формата е свързана с получаваната от служителите лична облага, а съдържанието – с видовете злоупотреба с власт. Корупцията предполага едновременно присъствие и на облага, и на злоупотреба с власт.

Второ, **злоупотребата с дискреционна власт** може да бъде установена единствено в контекста на **определена нормативна уредба на публичните институции**. Нормите дефинират кое действие е злоупотреба с власт и кое не. В този смисъл „съдържанието“ на корупционното поведение изразява преднамерено нарушаване на съществуващите правила (разбирани като съвкупност от закони, подзаконовни актове и др.) за дадена дейност. Проблем при идентифициране на корупционното поведение е това, че в много случаи преднамереното

нарушаване на правилата може да се „маскира“ като непреднамерено или случайно нарушение, т.е. като простъпка, породена от некомпетентност, ниска квалификация, липса на мотивация и др.<sup>45</sup>

Оценката на равнището на корупция и разработването на антикорупционни стратегии и политики е до голяма степен зависимо от начина, по който се интерпретират **измеренията и формите на корупционно поведение**. Сферите на корупционно поведение разделят неговата форма (получаването на облага) и неговото съдържание (злоупотреба с власт). Подобна декомпозиция има пряко отношение към начина, по който се разработва антикорупционното законодателство, начина на разработване на стратегии за наказателно преследване и противодействие на корупцията, и начина за измерване и оценка на равнищата на корупция<sup>46</sup>.



<sup>45</sup> Тази особеност на корупционното поведение се обозначава като „мимикрия“ – Виж: Gambetta, D., 2002. Corruption: An Analytical Map. In S. Kotkin & A. Sajo, eds. *Political Corruption in Transition: A Skeptic's Handbook*. Budapest: CEU Press, pp. 33-56.

<sup>46</sup> Например, в проекта на Закон за предотвратяване на корупцията сред лицата, заемщи висши публични длъжности (чл. 1 (2)) определя: „Корупционно поведение по смисъла на този закон е налице, когато в резултат на заеманата висша публична длъжност лицето получава облаги, водещи до незаконно увеличаване на неговото или на свързани с него лица имуществено състояние, както и когато изпълнява възложените му правомощия или задължения по служба при условията на конфликт на интереси.“

Трето, формите и съдържанието на корупционното поведение са разнообразни и могат да се комбинират по множество начини. Необходимостта **личната облага** да е **комбинирана с някакъв тип нарушение на нормите** прави квалификацията на това поведение като корупция трудно (понякога дори невъзможно).

### Равнища на анализ

В този смисъл корупцията на макроравнище е:

- **Модел на държавно управление.** Това е държавното управление, което се характеризира с наличие на патернализъм – систематично пренебрегване на общите интереси за сметка на други (частни интереси) на основата на решения на управляващите<sup>47</sup>, а не на универсализъм – положение, при което всички частни интереси се разглеждат равностойно.
- **Отклонение от доброто управление.** Това е управление, при което публичните ресурси се изразходват в полза на частни интереси. Доколкото общите (публичните) интереси не са изрично дефинирани, а трябва да се разпознаят и формулират, то ролята на политиката е чрез избори да получи максимална подкрепа за някоя от конкурентните дефиниции на публичния интерес. В това отношение проблемът за страната е, че обявените преди избори намерения и получили най-голяма подкрепа се изоставят, а реално прилаганите политики са по-скоро патерналистични и/или примери на лошо управление на публичните ресурси.

Описаните макроаспекти на корупцията се реализират чрез описаното многообразие от микрокорупционни сделки. В повечето случаи те предполагат **нарушаване на правилата** за дадена дейност и са **обвързани с лична изгода за овластените лица**, които ги разпореждат и/или реализират.

### Измерване и оценка на административната корупция

Измерването и оценката на корупцията в очертания контекст означава да се оценят всички (или повечето) компоненти на различните равнища на проявление на корупцията. Това е възможно, ако се оцени:

- **честотата/размерите** на актовете на нелегитимно лично облагодетелстване (форма) и/или
- **степената** на разпространение на определен тип корупционни практики (съдържание).

Като правило измерването и оценката на честотата на случаите на нелегитимно облагодетелстване е прокси индикатор за равнището на административна корупция, тъй като измерва честотата на даване/получаване на подкупи. Извън измерването остават по-сложните

<sup>47</sup> Типичен за България израз на патернализма са практиките на „субекти, разпределящи на порции (на държавни ресурси или власт да се разпределят ресурси)“, „партии с обръчи от фирми“ и др.

форми на извличане на лична облага като насрещни услуги, зависимост на действията в една област от действията в друга и пр. Дефиниран по този начин, индикаторът измерва опита с корупция на гражданите и е най-близкото приближение до съдържанието на термина „административна корупция“. СМК на Центъра използва тази конструкция, за да измерва равнището и динамиката на административната корупция.

### Системата за мониторинг на корупцията

Системата за мониторинг на корупцията беше разработена от Центъра за изследване на демокрацията през 1998<sup>48</sup>. СМК беше въведена в период, когато в основата на изследванията на корупцията бяха изследвания, основаващите се на представи; за разлика от този тип изследвания, чрез СМК бяха въведени индикатори, отразяващи опита с корупция на гражданите в отношенията им с представители на администрацията. На основата на СМК се правят изводи за състоянието и динамиката на корупцията и корупционното поведение.

Методологията на СМК осигурява съпоставимост на данните с други страни и регистрира динамиката на административната корупция, както и обществените нагласи, представи и очаквания, свързани с корупцията. Диагностичните изследвания на СМК се прилагат в страната от 1998 г.<sup>49</sup>, в Югоизточна Европа – през 2001, 2002, 2014 и 2016 г.<sup>50</sup> и в отделни години в Грузия и Молдова. Някои от концепциите, разработени в СМК с течение на времето се доразвиват, като индикаторите за опит с корупционен натиск са включени в изследванията Евробарометър за корупцията и в този смисъл данните на СМК са съпоставими с данните на Евробарометър<sup>51</sup>.

СМК е един от възможните подходи към измерване на корупцията. Основна цел на СМК е да даде статистически оценки за разпространението на най-често срещаните форми на корупция. В този смисъл СМК има дескриптивни и диагностични функции.

В контекста на СМК корупцията се концептуализира като специфичен тип социална дейност, която обхваща особени форми на взаимодействие между актьорите, система от свързани с тези действия нагласи и представи, които от една страна отразяват резултатите от дейността, а то друга, служат за нейни предпоставки.

В това определение на корупционното поведение се съдържат два елемента, които се нуждаят от по-нататъшна операционализация:

<sup>48</sup> Чисто бъдеще. София, Център за изследване на демокрацията, с. 57-93, 1998.

<sup>49</sup> Вж. всички доклади за оценка на корупцията, публикувани след 1998 г. <http://www.csd.bg/artShow.php?id=1339>

<sup>50</sup> A. Stoyanov et al., eds., *Anticorruption in Southeast Europe: First steps and policies* (Sofia: Center for the Study of Democracy, 2002). Допълнителна информация може да се намери на сайта на SELDI: [www.seldi.net](http://www.seldi.net)

<sup>51</sup> TNS Opinion & Social, *Corruption. Special Eurobarometer 374* (Brussels: Directorate-General Home Affairs, European Commission, 2012); TNS Opinion & Social, *Corruption. Special Eurobarometer 397* (Brussels: Directorate-General for Home Affairs, European Commission, 2014).

„злоупотреба“ и „облага“. Взаимодействието между тези два елемента може да се дефинира като отношение на форма и съдържание. Облагата е форма на взаимодействието, а злоупотребата е негово съдържание (типът ресурси, които се разменят с цел получаване на облага). Различните форми на корупция се основават на многообразието във формата и съдържанието на корупционните взаимодействия. Най-често различните форми на корупционни отношения се обозначават с понятието „подкуп“. По отношение на съдържанието, възможната типология е широка и се определя от това, какъв тип действие се извършва, кой го извършва и как се извършва. В обобщена форма многообразието на корупционното поведение могат да се сведат до четири концепции (Фигура 16):

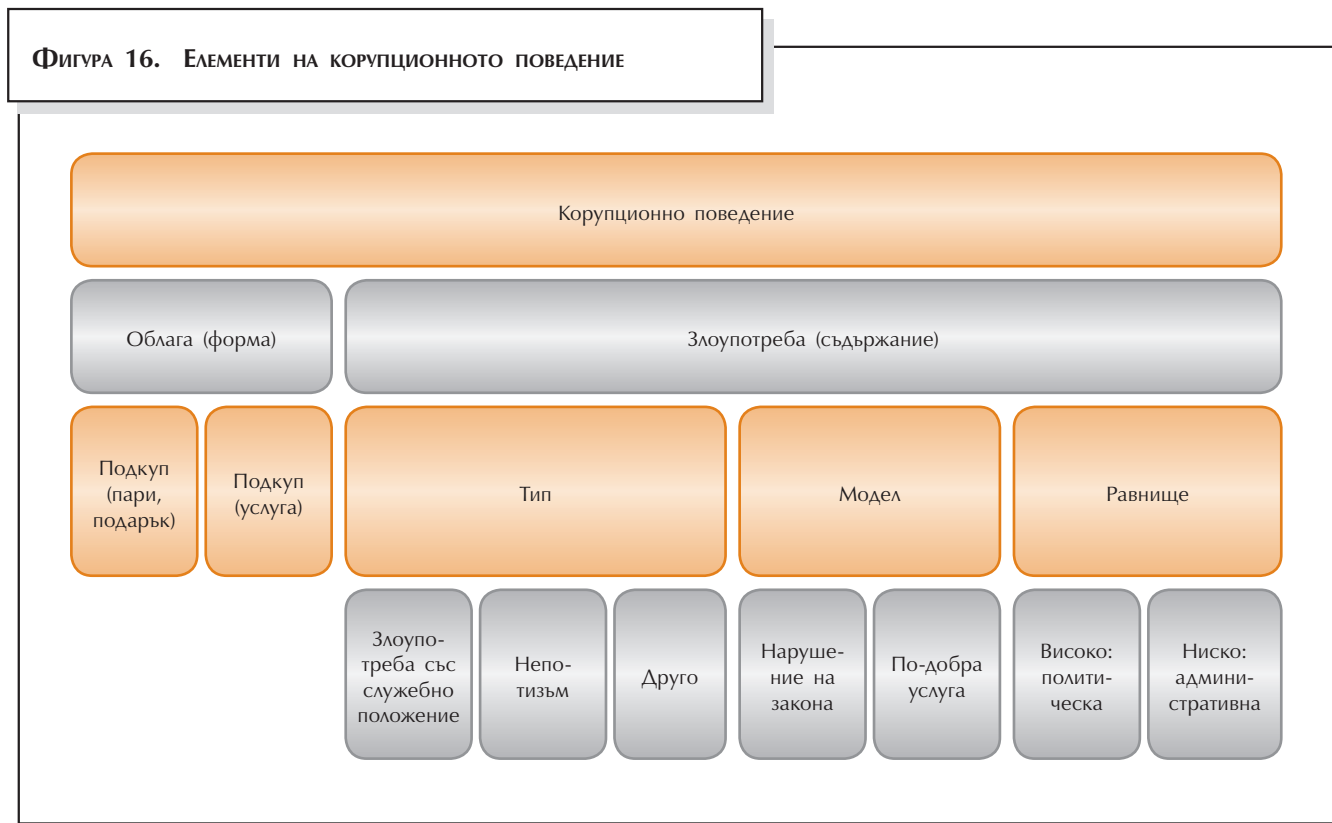
**Форма.** Терминът подкуп е общото название на облагата, получавана при корупционните сделки. Най-често срещаните форми на подкуп са пари, подарък или услуга и се свързват с различни типове корупционно поведение. Важно е да се отбележи, че подкупът е емпирична проява на корупция едва тогава, когато бъде свързана с елементи на съдържанието на корупционните отношения.

**Тип.** С това се обозначават различните начини на злоупотреба с дискреционна власт като търговия с влияние, непотизъм, клиентелизъм и др.

**Равнище.** Злоупотребата с дискреционна власт може да се осъществи на различни равнища на управление и невинаги се свързва с директни контакти с конкретни клиенти.

**Тип нарушение.** Отнася се до моделът на реализация на злоупотребата с дискреционна власт и може да се раздели на две основни групи: 1) нарушаване на съществуващи закони или други регулации; 2) предоставяне на по-добра услуга. В някои общества и култури допълнителни облаги, получавани от агентите могат да се приемат като нещо нормално (част от обичая или традициите), ако предоставените услуги надвишават нормално наблюдаваното качество. В такива случаи облагите не следва да се разглеждат като подкуп, а като „бакшиш“.

Описаният по-горе абстрактен модел на корупционното поведение може да се уточнява допълнително като се добавят други вариации на формата и съдържанието на корупцията. Важно е обаче да се отбележи, че формата и съдържанието могат да се разглеждат като прокси индикатори едно на друго. Ако е налице подкуп, в повечето случаи е налице също и някакъв тип нарушение; от друга страна, ако е налице нарушение, най-вероятно е налице и някаква форма на материална облага. От гледна точка на емпиричното изследване на корупцията, по-лесно достъпният начин за идентификация на случаите на корупционно поведение е чрез идентификация на случаите на даване/получаване на подкуп. Различните типове нарушение са по-трудни за наблюдение тъй като в повечето случаи са скрити или преднамерено „маскирани“.



Специфичната цел на СМК е да отрази най-често срещаните форми на злоупотреба. В контекста на описаната по-горе класификация това би било най-ниското равнище на корупция (административна) от всички видове на форма и съдържание. Причина за това е, че очакваната честота на подобни случаи е достатъчно голяма, за да може да бъде регистрирана чрез техниката на представителните извадки. Прокси индикатор на този тип нарушения са подкупите, дефинирани като облаги, неформално получавани от агентите (служители в общественения сектор) под формата на пари, подарък или услуга. Това са услуги, които са „нещо повече“ от полагащите се по закон според специфичните правила на организация на публичните услуги в дадена страна.

### Индекси и индикатори на СМК

Основните индикатори на СМК описват явлението корупция чрез три групи концепции: опит, нагласи и представи. (Фигура 17)

Информацията за индикаторите на СМК се събира чрез въпросник. Всеки индикатори се операционализира до елементарни изследователски въпроси като на фазата на анализа информацията се агрегира, за да се изградят индексите на СМК. Това позволява от резултатите да се правят по-обобщени изводи като същевременно анализът е относително близо до теоретичните дефиниции.

В хода на прилагане на СМК са използвани два основни метода за агрегиране на изследователските въпроси до индекси на фазата на анализа: 1) процедура на квази нормализация, при която за всеки



**ФИГУРА 17. СТРУКТУРА НА ИНДЕКСИТЕ НА СИСТЕМАТА ЗА МОНИТОРИНГ НА КОРУПЦИЯТА**



респондент се изчисляват индивидуални стойности в интервал от 0 (най-благоприятната стойност от гледна точка на корупцията) до 10 (най-неблагоприятната стойност от гледна точка на корупцията); 2) директно отнася на респондентите (чрез рекодиране) в специфични за всеки индикатор категории. Като цяло и двете процедури дават сходни резултати, но имат и някои съществени различия. Предимствата на първоначално използвания до 2011 г. метод (квази-нормализация) са, че всички индекси използват една и съща скала и в този смисъл има сравними и съпоставими стойности. Неудобството при този метод на агрегиране е, че изчислените индекси не могат да се интерпретират непосредствено. Изводи могат да се правят на основата на времеви редове като се анализира динамиката на индексите във времето. Трудностите са свързани с това, че например индекс със стойност 0,5 или 5,6 не може директно да бъде обвързан със съдържанието на въпросите, от които е изграден и съответно с елементите на корупционното поведение, които отразява. Друг недостатък е това, че възможностите за статистически анализ на получените стойности са ограничени.

Основните предимства на метода за директно отнасяне на респондентите към определени категории (рекодиране при условие на променливите, които изграждат всеки индикатор) са две. Първо, съдържанието на получените резултати може да се интерпретира директно. По този начин индексите „говорят сами за себе си“ и не е необходимо допълнително да се обяснява какво се измерва. Второ, променливите индекси дават пълни възможности за статистически анализ. Недостатък, който все пак остава е, че индексите са представени на слаби скали (номинални).

<b>Корупционни индекси, отразяващи опита с корупция</b>	
Участие в корупция (корупционни сделки)	Участието в корупция отразява случаите, когато гражданите правят неформални плащания към служители в публичния сектор. Въпросите, използвани за измерване на тази честота, са от виктимизационен тип и отразяват опита от последната година. Индикаторът отразява съобщеното от гражданите и ги разпределя в две категории: хора без опит в корупцията (не са давали подкуп) и хора с корупционен опит (дали са подкуп поне веднъж през последната година).
Корупционен натиск	Корупционният натиск отразява случаите, когато се започва корупционна сделка от служители в публичния сектор: директно искане или намек, че се очаква неформално плащане, което би довело до положителен (за гражданина) изход от дадено взаимодействие. Резултатите от СМК показват, че натискът е решаващ фактор за реализация на корупционните сделки. Повечето корупционни отношения започват след активно „искане“ от страна на служителите.
<b>Индекси, отразяващи корупционни нагласи</b>	Прякото участие в корупционни отношения (сделки) често е свързано с доминирането на специфични нагласи към корупцията и корупционното поведение и представи за разпространението на корупцията. В идеалния случай ниските равнища на участие в корупционни сделки би следвало да са съпроводени от негативно отношение към корупцията и представата, че корупцията е слабо разпространена. Това естествено не означава, че нагласите и представите директно определят корупционното поведение на гражданите. По-скоро те въздействат върху корупционното поведение и отразяват общата социална и политическа атмосфера, свързана с корупцията в дадено общество.
Разпознаване на корупцията	Индексът за разпознаване на корупцията отчита степента, в която гражданите разбират какво точно се свързва с корупционното поведение. Индексът отразява три равнища на познание: високо (гражданите разпознават повечето форми на корупционното поведение), умерено – много разпространени форми на корупция се разпознават, но някои корупционни сделки се идентифицират като „нормално поведение“), и ниско (само някои форми на корупция се разпознават).
Приемане на корупционното поведение	Докато разпознаването измерва познавателното отношение към корупцията, приемането отразява толерантността или липсата на толерантност към различни форми на корупция. Този индекс отразява степента, в която гражданите смятат, че определени форми на корупционното поведение (приемане на подаръци, безплатни обеда и др. в замяна на разрешаване на даден личен проблем) са приемливи за служители в публичния сектор (министерствата, общинските власти или правителството).
Склонност към корупционни действия	Склонността към корупция измерва реакциите на респондентите в две хипотетични ситуации. От една страна реакцията, ако са в ролята на ниско платен служител, на който се предлага подкуп. От друга, ситуация, в която на гражданин се иска подкуп, за да бъде решен даден проблем. Приемането или даването на подкуп в двете ситуации се възприема като наличие на склонност към корупция. Отказът в двете ситуации – като липса на склонност, а комбинацията от отказ в едната и приемане в другата като „смесено поведение“.

<b>Индекси на оценките на корупционната ситуация</b>	Опитът с корупцията и нагласите спрямо корупционното поведение, както и общото отношение към социално-политическата ситуация в страната до голяма степен стоят в основата на оценките на обществеността за равнището на корумпираност на обществената среда.
Вероятност от корупционен натиск	Този индекс измерва очакванията на гражданите за вероятността да се сблъскат с корупционен натиск при взаимоотношенията си с администрацията. Като цяло индексът отразява оценките за корумпираност на средата. По принцип, в теоретичен план, хората биха били по-склонни да използват корупция, когато действат в корупционна среда.
Корумпираност на служителите в публичния сектор	Този индекс отразява представите за корупционната репутация на различни групи служители в публичния сектор и служители, предоставящи определен вид публични услуги. Интерпретацията на този индекс е специфична, тъй като той по-скоро отразява оценките на гражданите за дадена група служители отколкото степента на корумпираност на даден сектор. Ценността на този индекс е, че помага да се разпознаят най-засегнатите от корупция сектори и професионални групи.
Ефективност на политическото противодействие на корупцията	Ефективността на противодействието измерва публичната оценка за политически усилия да се противодейства на корупцията. По-конкретно този индикатор оценява общественото доверие за готовността и способността на правителството да противодейства на корупцията и обществената подкрепа на антикорупционните политики.

## Завладяване на държавата

### Дефиниции

Хелман, Джоунс и Кауфман разграничават три типа отношения между държавата и фирмите: влияние, административна корупция и завладяване на държавата<sup>52</sup>. Всяко едно от тези отношения има специфични характеристики, които се изразяват в особености на взаимоотношението принципал-агент. Въздействието (лобирането) представлява взаимоотношение при което даден частен собственик става агент на влияние, който разчита на връзките на фирмата, нейния размер, история на взаимодействие с правителството или други особености, за да убеди държавата да взема решения в негова полза. В този смисъл отношенията се определят от статуса на фирмата в отношение към държавата, а не от нелегитимни сделки и влияния. От своя страна административната корупция предполага извършването на неформални плащания в полза на служители с цел преднамерено да се промени начина на прилагане или изпълнение на съществуващите правила. В този случай служителите действат като инструмент на частни интереси без директно да променят самите правила.

Административната корупция е висока, когато капацитетът на държавата да предоставя определен тип услуги е нисък. Това е също така форма на корупция, характерна за ситуация на слаба демократична система, в която правилата за отговорност, отчетност и контрол не

<sup>52</sup> Hellman, J., Jones, G., & Kaufmann, D. (2000). Seize the state, seize the day: State capture, corruption and influence in transition. Washington: World Bank Research Working Paper.

работят. Публичните институции функционират в контекста на особен вид пазарен ред, при който този, който плаща най-много, получава най-добрите публични услуги. Използването на институциите е налице и при институциите на съдебната власт. Това засяга както избора на хора в съдебната власт, така и начина, по който те изпълняват своите задължения. Поради тези причини съдебната власт не е в състояние да изпълнява една от основните си обществени функции – да бъде коректив на изпълнителната власт и да налага нормите на справедливост при прилагане на закона.

Когато **системната корупция** довежда постоянно взаимодействие (симбиоза) между управляващите и дадени частни интереси, тези частни интереси придобиват статус на публични и/или национални и в последствие водят до завладяване на държавата. Това явление се отнася за случаите, когато частни интереси използват корупция, за да моделират публичните институции по начин, който им позволява да придобият и/или запазят монополното си положение в ключови сектори на икономиката. Тези интереси често успяват да създадат специфични „вратички“ в институционалното устройство на определени сектори, да привличат публични ресурси за поддържане на неконкурентоспособни бизнес начинания, да извличат корупционни ренти и да привличат значителни части от обществените поръчки.

Фирмите, които успяват да ангажират управленското равнище на изпълнителната власт чрез нелегитимни плащания се наричат още завладяващи актьори. Техните способности да променят закони и да модифицират различни регулации в своя полза се диктува от неспособността им да просперира в конкурентна среда, където гаранция за успех е иновативността и ефективността. Вместо това те се възползват от преференциално отношение от страна на държавата, осигурено чрез личните им връзки с политици. Жертви на завладяването на държавата са различни институции, в това число институции на съдебната власт, регулаторни агенции, държавни компании и други институции на законодателната и изпълнителната власт. По този начин политиците стават агенти за завладелите държавата олигарси и нямат интерес да реформират системата на властта, тъй като това би нарушило съществуващия ред.

Повечето анализи дефинират завладяването на държавата като незаконно или нелегитимно въздействие върху социалната и бизнес средата от страна на актьори, които имат достатъчно власт за подобно въздействие. Най-често преследваната цел при подобно въздействие е придобиването на икономически привилегии. Последните се преследват систематично и най-често чрез нелегитимни методи. Поради това постигнатите привилегии най-често имат нелегитимен характер. В това отношение би следвало да се споменат няколко проблема. Завладяването на държавата се свързва с няколко основополагащи функции на съвременните държави:

- предоставяне на социални услуги;
- подпомагане на уязвими социални групи;

- поддържане на социален, пазарен и политически ред;
- защита на определена територия.

Предвид обстоятелството, че съвременните държави концентрират в себе си около 30-50 % от създавания БВП, нелегитимният достъп до този ресурс би могъл да осигури значителни предимства за осъществилите го актьори. Непосредствената полза за служителите в публичния сектор би била личната облага, докато облагата за завладелите държавата – и нелегитимно предимство. Последното включва заобикаляне на съществуващите правила за достъп до и разпределение на публични ресурси. Това става особено видно, когато корупцията е системна и се превръща в допълнителен данък, осигуряващ достъп до публични услуги. На макроравнище, подобен механизъм на достъп може да се обобщи като партикуларизъм в достъпа на публични ресурси (предпоставка) или като нарушения на принципите на доброто управление (резултат).

В условията на завладяна държава, нарушенията на социалния и пазарния ред имат няколко специфични особености:

- те се налагат от актьори, които имат значителна пазарна или социална власт и са най-често базирани в бизнес сектора (т.е. актьорите са отделни компании или групи компании);
- нарушенията се извършват постоянно и систематично;
- нарушенията водят до нарушаване на пазарния ред в полза на определени компании;
- средствата за постигане на деформация на пазарния ред са разнообразни: често се използва корупция, но са възможни и други стратегии.

Завладеят държавата актьор не е принуден да се съобразява с пазарния ред и е в състояние да се ползва от нелегитимни предимства и/или да извлича ренти. По този начин той би могъл:

- да получи монополно положение в даден икономически сектор;
- ефективно да противодейства на опитите да се ограничи пазарната му власт;
- да има привилегирован достъп до публични ресурси и ефективно да блокира опитите тази привилегия да му бъде отнета;
- да блокира разследвания и други действия на съдебната власт, насочени срещу негови действия или бизнеса като цяло.

Една институция би била завладяна, ако определена част от нейните взаимодействия или предоставяни услуги се основават на корупционни отношения (клиентелистки или други). По този начин реалните функции на институцията започват да се отклоняват от официално регламентираните. Например, ако регулаторна институция в областта на конкуренцията е завладяна, то тя (чрез действие или бездействие) не би се противопоставила на монополи или картелни споразумения в даден икономически сектор. Това обикновено е възможно в сектори, които имат високи изисквания за минимален капитал и в които действат ограничен кръг актьори (енергетика, транспорт, търговия с

горива, събиране на отпадъци и др.). Вторият възможен сценарий се отнася за публични институции, при които корупцията е масова (Пътна полиция, Агенция „Митници“); това са институции, които са де факто приватизирани от своите служители на базата на масовата корупция и които биха могли да станат лесни жертви на първия сценарий за завладяване (служители на високи позиции продават услуги на клиенти от висок ранг).

Една от често срещаните форми на завладяване на държавата е чрез финансирането на политическите партии, което допринася за създаването на симбиоза между политическите и икономическите интереси. Пример в това отношение е създаването на силни клиентелни отношения между водещи политически партии и регионални структури на тяхната подкрепа<sup>53</sup>. Партиите често са основен инструмент за завладяване на държавата чрез широкото разпространение на непотизъм, който от своя страна гарантира лоялност и подкрепа за интересите на сравнително големи групи от хора<sup>54</sup>. Това, което отличава клиентелизма от корупцията е, че корупцията е индивидуално стратегически насочено поведение, докато клиентелизма е система от социални отношения. Последният може да се развива сам по себе си, но обикновено (особено в посткомунистическите страни) е свързан с корупция<sup>55</sup>.

Връзките между партиите и държавните структури са съществени: партийните структури се припокриват с държавните. Това води до смяна на експертите, заемащи високи позиции в държавните фирми и институции с партийни назначения, като тези назначения се обуславят от партийна лоялност, а не от професионални качества<sup>56</sup>. В допълнение, стремежът към извличане на ренти води до изкривяване на бизнес средата, процесът на либерализация на пазара и приватизацията, като ги обвързва с частни интереси. Сливането на корпоративните и партийните интереси позволява завоюването на държавата да извличат печалби, да консолидират властта си и да запазват широки възможности за злоупотреба с власт. Наред с властта, която политиките придобиват в резултат на избори, тази власт се увеличава значително и благодарение на влиянието им върху държавните компании.

Съществуващите изследвания показват, че процесите на завладяване на държавата доминират в страни, които се освобождават от бремето на диктаторски режими, в които демократичните институции са слаби и могат лесно да бъдат манипулирани<sup>57</sup>. В страни в преход връзките между частния бизнес и нововъзникналите публични инсти-

<sup>53</sup> Gërxhani, K., & Schram, A. (2009). Clientelism and Polarized Voting: Empirical Evidence. *Public Choice*, 305-317.

<sup>54</sup> Pesic, V. (2007). State Capture and Widespread Corruption in Serbia. Center for European Policy Studies (CEPS) Working Document.

<sup>55</sup> Stephen Kotkin and András Sajó, *Political Corruption in Transition: A Sceptic's Handbook*.

<sup>56</sup> Ibid.

<sup>57</sup> Hellman, J., Jones, G., & Kaufmann, D. (2000). *Seize the state, seize the day: State capture, corruption and influence in transition*. Washington: World Bank Research Working Paper.

туции (все още управлявани от стария елит) стават основа за завладяване на публичните ресурси от частни интереси<sup>58</sup>.

Разрушаването на старите институции и практики дава възможност на опитни актьори да използват мрежи и възможности, създадени по време на стария режим, за да придобият контрол върху държавните ресурси. Това е възможно, когато регулаторната рамка на икономиката е слаба и може лесно да бъде манипулирана в полза на частни интереси. Оформя се порочен кръг, в който слабостите в управлението и завладяването на държавата взаимно се усилват. В резултат на това легитимният бизнес се изтласква от икономиката и засилва структурите на неформалната икономика<sup>59</sup>.

Най-често използваните дефиниции на завладяването на държавата включват определено ниво на неоправдани ограничения и нелегитимна концентрация на пазарна власт. В някои случаи е възможно завладяването да протече по обратен начин – държавата да завладее частния бизнес.

Някои от по-важните индикатори за наличие на завладяване на държавата включват:

- законодателни решения, които позволяват концентрация на обществените поръчки;
- зависимост на съдебната власт;
- завладяване на регулаторни институции с цел контрол върху тяхната дейност;
- непрозрачно финансиране на политическите партии.

### Резултати от завладяването на държавата

Страните в преход най-често преживяват първоначално силно развитие, което в последствие отстъпва място на стагнация, тъй като специалните интереси противодействат на широко обхватна икономическа реформа<sup>60</sup>. Например, в части на Югоизточна и Централна Европа все още мощното влияние на държавата във всички икономически сектори са важна причина за бавната икономическа интеграция към ЕС. Завладяването на държавата забавя икономическия растеж и мотивира поведение, насочено към търсенето на ренти от обществени средства вместо ориентация към създаване на добавена стойност. Дефицитите в управлението на публичните средства е основа за системна корупция в областта на обществените поръчки, а това на свой ред води до нездравословна за икономиката концентрация на пазарна власт и неблагоприятни фискални последици. В

<sup>58</sup> Hellman, J. Kaufman, D. (2000) A. Confronting the Challenge of State Capture in Transition Economies. International Monetary Fund Publishing.

<sup>59</sup> Ouzounov, A. Nikolay. Facing the Challenge: Corruption, State Capture and the Role of Multinational Business.

Morck, R., Wolfenzon, D., & Yeung, B. (2005). Corporate Governance, Economic Entrenchment, and Growth. *Journal of Economic Literature*, 655-720.

<sup>60</sup> Murgasova, Z., Ilahi, N., Miniane, J., Scott, A., & Vladkova-Hollar, I. (2015). *The Western Balkans: 15 Years of Economic Transition*. Washington D.C.: IMF.

крайна сметка завладяването на държавата в областта на обществените поръчки довежда до явления като „погрешна ориентация на избираните за финансиране проекти“, „изкривяване на структурата на разходите“, „деформиране на политическата конкуренция“ и др.<sup>61</sup> Последното се предполага от извличането на ренти, опосредено от служители на високи позиции; на свой ред облагодетелстваните инвестират получените чрез корупция доходи в предизборни кампании в полза на дадена партия (обикновено управляващата)<sup>62</sup>.

Завладяването на публичните средства често надскача сектора на обществените поръчки. Цел на добре организирани корупционни схеми са също и държавните субсидии в силно регулирани пазарни сектори като енергетика, здравни услуги, селско стопанство и дори банковия сектор<sup>63</sup>. На основата на инвестиране на сравнително малко средства е възможно постигането на огромни печалби чрез насочване на държавата към привилегировано отношение към даден сектор<sup>64</sup>. Облекчаването на лицензионните режими, разпределението на квоти, сключването на дългосрочни договори с частни фирми или директните субсидии могат да се отнесат към основните на промяна на законите практики на завладяването, на които често няма възможности да се противодейства. Чрез тези практики корумпираните държавни служители са в състояние да защитават статуквото и да отблъскват всякакви атаки, уличаващи ги в недобросъвестност.

Практиките на завладяване на държавата могат дори да се засилят от някои международни икономически инициативи като заеми от международни финансови институции или политически подкрепяни проекти. Подобни практики нарушават репутацията на съответната държава пред международните финансови кръгове и намаляват привлекателността ѝ като дестинация на чужди инвестиции<sup>65</sup>. Като се използват данни от изследвания на бизнеса на Световната банка и МВФ през 2002 г. е установено, че е налице обратна корелационна зависимост между равнището на чуждестранните инвестиции и равнището на завладяване на държавата<sup>66</sup>. Въпреки че икономика, оперираща в една незавладяна среда, и либерализирана прозрачна регулаторна рамка би донесла ползи на населението и бизнеса като цяло, по отношение агентите на корупция тя е непропорционално

<sup>61</sup> Fazekas, Mihaly and Péter András Lukács. (2015). The political economy of grand corruption in public procurement in the construction sector of Hungary. Report Deliverable from the FP7-funded Anti-Corruption Policies Revisited (ANTICORRP) project.

<sup>62</sup> Piga, G. (2011). A fighting chance against corruption in public procurement? In S. Rose-Ackerman & T. Soreide (Eds.), *International Handbook on the Economics of Corruption*, Volume Two (pp. 141-181). Cheltenham, UK: Edward Elgar.

<sup>63</sup> CSD. (2014). Energy Sector Governance and Energy (In)Security in Bulgaria. CSD Reports #30, Sofia, pp. 114, p. 34.

Kenny, Charles. (2008). Grand Corruption in Utilities. World Bank Policy Research Working Paper No. 4805.

<sup>64</sup> Shentov, O., Stefanov, R., & Todorov, B. (2014). *Anti-Corruption Reloaded: Assessment of Southeast Europe*. Sofia: Southeastern Europe Leadership for Development Initiative.

<sup>65</sup> Foo, J., Sung, J. (2002). The Impact of Governance Obstacles and State Capture of Transition Countries on Foreign Direct Investment. *The Journal of Business in Developing Nations*.

<sup>66</sup> Ibid.



неблагоприятна и те нямат интерес да насърчават създаването на доминирана от конкуренцията среда<sup>67</sup>.

Поради изброените причини завладяването на държавата може да се обвърже и с неравенството и бедността в страните в преход. Бедността има директни връзки, тъй като административната корупция води до неправилно разпределение на публичните ресурси, използването им не по предназначение и недостиг на средства по редица социални програми; в допълнение хората са принудени да търсят начини „да свършат дадена работа“, а това е съпроводено с допълнителни разходи. От друга страна, концентрацията на средства във фирми, завладели определени сегменти на държавата като цяло, нарушава справедливото разпределение на доходите и води до увеличаване на неравенството.

На последно (не по важност) място, завладяването на държавата води до влошаване на стандартите за прозрачност, отчетност и отговорност. И прозрачността, и отчетността са основни средства за повишаване на ефективността на институциите<sup>68</sup>. Липсата им позволява да се приемат закони и правила без обществен надзор, чрез обществени поръчки да се разпределят огромни публични средства на предварително определени компании, да се влошава ефективността и управлението на държавните фирми (чиито финансови резултати остават извън сферата на публичния надзор)<sup>69</sup>. Липсата на прозрачност и отчетност е не само резултат от завладяването на държавата, но и тяхна предпоставка. В условията на един хищнически модел на завладяване на държавата, корумпираните агенти на завладяването често се възползват от липсата на прозрачност, за да разкъсат връзката между гражданското общество и институциите на държавно управление, и да изменят регулаторната среда в своя полза. По този начин те успяват да наложат лоши практики като начин за поддържане на статуквото.

Първоначалните стъпки, необходими за идентифициране на рискови за завладяването на държавата зони (например обществени поръчки, субсидии, разпределение на европейски средства, медии, гражданско общество, завладяване на регулаторите и съдебната власт, и др.) предполагат използването на няколко концепции и подходи на измерване:

- концентрация на пазарна сила: диференциация между пазарно произведената пазарна концентрация и обусловената от завладяване на държавата концентрация;
- информация за договори, лицензи и разпределение на публичните средства;
- анализ на поведението на гласоподавателите и идентифициране на интензивно купуване (завладяване) на гласове;

<sup>67</sup> Rose-Ackerman, Susan. (1999). Political Corruption and Democracy. 14 Conn. J. Int'l L. 363.

<sup>68</sup> Hellman, J. Kaufman, D. (2000) A). Confronting the Challenge of State Capture in Transition Economies. International Monetary Fund Publishing.

<sup>69</sup> OECD Guidelines for Corporate Governance of SOEs.

- оценка на благонадеждността на служители и стандартите на държавно управление;
- изследване на информация от журналистически и други разкрития, за да се проследят схемите за постигане на зависимости в съдебната, изпълнителната и законодателната власт.

На социално равнище, завладяването на държавата характеризира ситуация, при която дадена компания е постигнала (в дългосрочен план) доминиращо положение в даден пазар или икономически сектор. Най-често това става в рамките на дадена национална държава. Подобно доминиращо положение може да се разглежда като нелегитимно предимство; на него по принцип би следвало да противодействат съответни норми на законодателството и правоприлагащи институции. Предпоставките да се анализира завладяване на държавата в този смисъл включват:

- отсъствието на естествени монополи;
- съществуването на законови норми, които противостоят на всякакви форми на пазарна концентрация;
- съществуването на институции, които да прилагат тези норми.

Подобно законодателство и съответни публични институции съществуват във всички страни – членки на ЕС и затова наличието на пазарна концентрация би следвало да означава или слаб институционален капацитет, или преднамерено бездействие поради корупция, или други мотивиращи интереси (например политически натиск, който също може да е мотивиран от корупция).

По-важните характеристики на завладяването на държавата включват:

- завладяването на държавата не е масовидно явление, тъй като монополното положение по дефиниция не може да се придобие от много актьори; най-често участници в завладяването са големи компании със значителен пазарен потенциал;
- завладяването на държавата е явление, което е систематично и дългосрочно. Целта е да се придобие привилегировано положение (монопол) и да се използва придобитото нелегитимно предимство. В това отношение успехът в обществените поръчки на компании, който зависи от политическия цикъл по-скоро не е индикатор за завладяване на държавата, а за масова политическа корупция и клиентелизъм (система от сделки с цел печалба, действаща в ограничен период от време). Политически зависимият успех в областта на обществените поръчки по-скоро е признак за приватизация на държавата от политическата класа, а не за дългосрочна приватизация (завладяване) на държавата от едрия бизнес. В завладените от бизнеса сектори на държавата фаворитите обикновено не се променят със смяната на правителството.

Аналитично завладяването на държавата може да се декомпозира на следните елементи:

**Краен резултат:** пазарна концентрация. Нелегитимната пазарна концентрация е главният индикатор за наличие на завладяване на държавата.

**Междинни ефекти:** това са процесите и ефектите, които са последици от пазарната концентрация и показват целите, за които тази концентрация се използва. Съответно – какви неблагоприятни последици за публичния интерес и други частни интереси настъпват като следствие от завладяването и пазарната концентрация.

**Средства:** методи, използвани за постигане на пазарната концентрация (като изключим конкуренция и добри икономически показатели). Главни методи за постигане на нелегитимно пазарно предимство биха могли да бъдат:

- закони и други нормативи, които осигуряват предимства или защита от съдебно преследване (лобистко законодателство);
- политическа корупция, насочена към защита от съдебно преследване или към постигане на благоприятен изход от съдебни дела;
- институционална корупция: подкупване на служители в публични институции, за да се осигури бездействие в случай на пазарно предимство или негови последици. Последните биха могли да бъдат много – от неспазване стандартите за качество до нарушаване на данъчното и друго законодателство с цел осигуряване на по-големи печалби;
- корупция в достъпа до публични ресурси: обществени поръчки и субсидии. Важно в това отношение е обстоятелството, че независимо от правителството на власт облагодетелстваните фирми запазват своето привилегировано положение;
- въздействие при дизайна на публичните политики. Това включва въздействие върху секторни политики, икономическата политика, държавния бюджет и дори външно-политически решения (лобиране за получаване на договори с определени държави, модификация на междудържавни договори с цел засилване на вътрешния суверенитет и/или частично затваряне на вътрешни пазари).

Комбинацията от форми на корупция, използвана за постигане на завладяване на държавата зависи от конкретните условия в дадена страна. Ето защо, началният индикатор за идентифициране на завладяването е пазарната концентрация. Наличието на индикатори от второ ниво, показващи наличието и разпространението на определени практики на завладяването на държавата е вторично, тъй като те описват специфичните механизми на постигане и експлоатация на резултатите от завладяването на държавата<sup>70</sup>. Завладяването на държавата се характеризира с концентрация на средства (форми на корупция) около ограничен кръг от актьори.

Завладяването на държавата представлява приватизиране на държавата, а не приватизиране на определени държавни функции. В някои страни (например Русия) се наблюдава обратен процес – държавни институции се използват от политиците, за да се извличат нелегитимни предимства от бизнеса.

<sup>70</sup> Разпространението на завладяването на държавата, свързано с корупция може да разкрие друг масов феномен, който да е случайно разпределен между актьорите (насочващ към наличието на различни форми на корупция) и не е концентриран около специфични актьори (завладяване на държавата).

### Диагностични зони на завладяването на държавата

Завладяването на държавата е явление, което по принцип е скрито и до голяма степен зависи от начина на действие на държавното управление. Понастоящем то достига до високите равнища на изпълнителната, законодателната и съдебната власт. Поради тази причина е трудно директно да бъдат идентифицирани и анализирани конкретни случаи на завладяване. Подходът би следвало да предполага насочване на вниманието към основните последствия от завладяването на държавата в някои критични сектори и зони.

Походът, очертан по-долу, предполага няколко етапа. Първоначалната цел е да се очертаят най-важните зони на завладяване на държавата (обществени поръчки и пазарна концентрация). В зависимост от резултатите, по-нататъшният анализ последователно би следвало да се насочи към завладени институции и степента на разпространение на определени практики на завладяването. Характеристика на началните изследвания е, че те би следвало да се базират на секторен или институционален анализ.

### Рискови зони на завладяването

Основните рискови зони на завладяване на държавата, които би следвало да са сравнително лесно достъпни за анализ (на основата на анализ на достъпни големи масиви от данни) са обществените поръчки и пазарната концентрация.

Завладяването на държавата в областта на обществените поръчки може да се анализира по сектори и би следвало да се изразява в ситуации, при които отделни компании или групи компании:

- систематично концентрират преобладаващата част от обществените поръчки в даден пазар;
- имат много висок успех в търговете за спечелване на договори за обществени поръчки;
- успехите и обема на поръчките не са зависими от политическия цикъл.

След като се идентифицират елементи на гореописаната ситуация следва да се пристъпи към анализ на конкретните механизми (средства), които се използват за завладяване на държавата: политическа корупция, законодателна корупция (приемане на благоприятно законодателство), блокиране на дейността на контролни институции (надзорни органи, данъчна и митническа администрация и др.), съдебна корупция (блокиране на разследвания, актове на прокуратурата и съда).

Завладяването на държавата, което има за свой резултат нелегитимната пазарна концентрация, също следва да бъде анализирано по сектори. В това отношение завладяването на държавата би могло да обхваща:

- наличие на сектори, които са дълготрайно монополизирани или картелизирани;

- невъзможност на държавните контролни органи да идентифицират и санкционират нелегитимна пазарна концентрация;
- преднамерени действия на институции, които благоприятстват установяване или поддържане на пазарна концентрация;
- невъзможност на правоприлагането да противодейства на пазарната концентрация или съдействие на опити да се подкопае конкуренцията;
- завладяване на държавата, което позволява безпрепятственото опериране на големи черни или сиви пазари (наркотици, контрабанда, трафик на хора, ДДС и други данъчни измами, едро мащабни действия на организираната престъпност).

### Завладени публични институции или институционални области

Наличието на завладяна публична институция може да съществува при две принципни ситуации:

1. Институции, които имат критично важно значение за противодействие на различни типове измами или нарушаване на правилата и законите. Критично важни институции, които могат да представляват цел за завладяване в това отношение могат да са свързани със съдебната власт, конкуренцията, налагането на индустриални и други стандарти, данъчната администрация.
2. Институции, които имат важни контролни функции, но са „приватизирани“ от своите служители. Това е ситуация, която се толерира от правителството, тъй като тези институции са част от механизма за завладяването на държавата. Главен индикатор в това отношение е равнището на институционална корупция и респ. корупционен натиск, свързан със завладяната институция. Проблематични институции от този тип в повечето посткомунистически страни са пътна полиция (и други отдели на полицията), митниците и някои части на системата на здравеопазване.

Инструмент, който би могъл да се използва за диагностика на ситуации от този тип е СМАК<sup>71</sup>. Това е инструмент, който измерва и анализира корупционния натиск и механизми на институционално равнище. Инструментът оценява равнището на корупционния риск, разпространението на свързаните с този риск дейности и наличието на политики/мерки, които противодействат на този риск. В това отношение наличието на висок корупционен риск в комбинация с интензивни корупционно обвързани взаимодействия между служителите и липса на ефективни антикорупционни мерки е индикатор за завладяна институция (приватизирана от своите служители, които предлагат корупционни услуги или завладяна от външни актьори, които я използват, за да защитават интересите си).

<sup>71</sup> Мониторинг на антикорупцията в Европа. Свързване на оценката на политики с измерването на корупцията, С., 2015.

## ПУБЛИКАЦИИ НА ЦЕНТЪРА ЗА ИЗСЛЕДВАНЕ НА ДЕМОКРАЦИЯТА

**CSD Policy Brief No. 60: Медийната (не)зависимост: рискове и тенденции, С., 2016.**

**Медии и политическо влияние, С., 2016.**  
ISBN: 978-954-477-272-7

**Радикализация в България: заплахи и тенденции, С., 2015.**  
ISBN: 978-954-477-264-2

**CSD Policy Brief No. 58: Прозрачно управление и енергийна сигурност в Централна и Източна Европа, С., 2015.**

**CSD Policy Brief No. 56: Динамика на конвенционалната престъпност 2014 – 2015 г., С., 2015.**

**Мониторинг на антикорупцията в Европа. Свързване на оценката на политики с измерването на корупцията, С., 2015.**  
ISBN: 978-954-477-241-3

**CSD Policy Brief No 50: Финансирането на организираната престъпност: институционални мерки за противодействие.**

**CSD Policy Brief No 48: Антикорупционни мерки в правоохранителните институции, С., 2015.**

**CSD Policy Brief No 47: Ролята на ЕС и НАТО за решаване на проблема с рисковете за енергийната сигурност и завладяването на държавата в Европа, С., 2015.**

**Policy Tracker: Енергийната политика на ЕС и Русия – предизвикателства и перспективи при спирането на газопровода „Южен поток“, С., 2015.**

**CSD Policy Brief No 46: Корупция и антикорупция в България (2013 – 2014 г.), С., 2014.**

**Антикорупционни политики срещу завладяването на държавата, С., 2014.**  
ISBN: 978-954-477-224-6

**CSD Policy Brief No 45: Управление и разпореждане с конфискувано имущество в страните – членки на ЕС, С., 2014.**

**Тенденции в корупционната среда в България 2013 – 2014 г., С., 2014.**

**Управление на енергийния сектор и енергийна (не)сигурност в България, С., 2014.**

ISBN: 978-954-477-216-1

**Заплахите за финансовите интереси на Европейския съюз: оценка на риска от злоупотреби при обществените поръчки и използването на европейските фондове, С., 2013.**

ISBN: 978-954-477-212-3

**Гражданското общество в България: от социално предприемачество до завладяване от държавата, С., 2013.**

ISBN: 978-954-477-217-8

**Правото на защита и принципът на равнопоставеност на страните в българския наказателен процес, С., 2012.**

ISBN: 978-954-477-193-5

**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

**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

**Енергийният сектор на България: основни проблеми в управлението, С., 2010.**

**Оценка на заплахите от организирана престъпност: методологически проблеми и световен опит, С., 2010.**  
ISBN: 978-954-477-163-8

**CSD Brief No 21: Разследването на прането на пари: институционален подход, С, 2010.**

**Мониторинг и оценка на публични политики и програми, С., 2009.**  
ISBN: 978-954-477-160-7

**CSD Brief No 20: Политики за противодействие на икономическата криза: динамика на скритата икономика 2009, С., 2009.**

**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

**CSD Brief No 15: За еднакви правила и почтена конкуренция: ефективни политики за противодействие на сивата икономика и корупцията в България, С., 2008.**

**CSD Brief No 14: Правосъдие и правоприлагане по границите на България след присъединяването към ЕС, С., 2008.**

**CSD Brief No 13: Ефективни политики за противодействие на корупцията и организираната престъпност в България: закриване на безмитната търговия, С., 2008.**

**Антикорупционните реформи в България: основни резултати и рискове, С., 2007.**  
ISBN: 978-954-477-145-4

**CSD Brief No. 11: Българският опит и измерването на корупцията в Европейския съюз, С., 2007.**

**Корупцията в здравеопазването в България, С., 2007.**  
ISBN: 978-954-477-153-9



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

ISBN: 978-954-477-152-2

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

ISBN: 978-954-477-151-5

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

ISBN: 987-954-477-148-5

**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

**Мониторинг на антикорупционните реформи, С., 2006.**

ISBN-10: 954-477-143-3

ISBN-13: 978-954-477-143-0

**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

**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

**Съдът, прокуратурата и разследващите органи в държавите – членки на Европейския съюз и страните-кандидатки, С., 2005.**

ISBN: 954-477-129-8

**Антикорупционните реформи в България, С., 2005.**

ISBN: 954-477-128-1

**Тенденции на престъпността в България: полицейска статистика и виктимизационни изследвания, С., 2005.**

ISBN: 954-477-125-5

**Корупцията в 100 отговора. Второ преработено издание, С., 2004.**  
ISBN: 954-477-123-9

**Институцията омбудсман в Европа и България: правна същност и практика, С., 2004.**  
ISBN: 954-477-122-0

**Транспорт, контрабанда и организирана престъпност, С., 2004.**  
ISBN: 954-477-118-2

**Скритата икономика в България, С., 2004.**  
ISBN: 954-477-120-4

**Партньори в престъпността: рисковете от симбиозата между сектора за сигурност и организираната престъпност в Югоизточна Европа, С., 2004.**  
ISBN: 954-477-114-X

**Корупционни практики и превенция на корупцията: учебно помагало, С., 2004.**  
ISBN: 954-477-113-1

**Доклад за оценка на корупцията 2003, С., 2003.**

**Пазарът на наркотици в България, С., 2003.**  
ISBN: 954-477-111-5

**Антикорупция: Учебно помагало, С., 2003.**  
ISBN: 954-477-109-3

**CSD Brief No 2: Антикорупционните реформи в съдебната власт, С., 2003.**

**Програма за противодействие на корупцията в съдебната власт, С., 2003.**  
ISBN: 954-477-107-7

**CSD Brief No 1: Корупцията във висшето образование, С., 2003.**

**Корупция и антикорупция, С., 2003.**  
ISBN: 954-477-102-6

**Неформалната икономика в страните – кандидатки за членство в ЕС, С., 2003.**  
ISBN: 954-477-106-9

**Доклад за оценка на корупцията 2002, С., 2002.**

**Корупция, контрабанда и институционална реформа: трансграничната престъпност в България и дейността на митниците и МВР за нейното пресичане (2001 – 2002 г.), С., 2002.**  
ISBN: 954-477-100-X

**Контрабандните канали в Югоизточна Европа, С., 2002.**  
ISBN: 954-477-098-4

**Доклад за оценка на корупцията 2001, С., 2002.**

**Доклад за оценка на корупцията 2000, С., 2001.**

**Груев, Л. и Б. Велчев. Наказателно-правни аспекти в борбата срещу корупцията, С. 2000.**  
ISBN: 954-477-090-9

**Съдебна власт и корупция: съдии – власт и отговорност, С., 2000.**  
ISBN: 954-477-075-5

**Противодействие на корупцията в местната власт, С., 2000.**  
ISBN: 954-477-074-7

**Медиите срещу корупцията: пречки и рискове за разследващата журналистика, С., 2000.**  
ISBN: 954-477-091-7

**Информационните технологии срещу корупцията, С., 2000.**  
ISBN: 954-477-072-0

**Корупция и контрабанда: мониторинг и превенция, С., 2000.**  
ISBN: 954-477-077-1

**Програма за развитие на съдебната реформа в България, С., 2000.**

**Учебно помагало „Антикорупция“, С., 2000.**  
ISBN: 954-477-079-8

**Борба срещу корупцията и злоупотребите в публичната администрация, С., 2000.**  
ISBN: 954-477-068-2

**Доклад за оценка на корупцията 1999, С., 1999.**

**Международни актове за противодействие на корупцията, С., 1999.**  
ISBN: 954-477-073-9

**Локални инициативи срещу корупцията, С., 1999.**

**Корупцията в парламентарната практика и законодателния процес, С., 1999.**  
ISBN: 954-477-071-2

**Икономическата цена на корупцията, С., 1999.**  
ISBN: 954-477-070-4

**Измерване и наблюдение на корупцията: световната практика и българския опит, С., 1999.**

ISBN: 954-477-069-0

**ЧИСТО БЪДЕЩЕ. План за действие срещу корупцията. Мониторинг. Индекси за оценка на корупцията, С., 1998.**

