

2. ПОЛИТИЧЕСКА КОРУПЦИЯ

2.1. Измерения на политическата корупция

България притежава много от характеристиките на страна, засегната от политическа корупция. Редица национални и международни изследвания показват висока степен на нелегитимна обвързаност на политиката и икономиката в страната¹⁹. Политическата корупция в страната има различни проявления, но най-ярките признаци за нейното наличие са:

- липсата на **политически морал и политическа отговорност**, които са необходими условия за противодействие на политическата корупция;
- целенасочените **опити да се завладеят неправителствените организации** – един от най-важните елементи на външна политическа отговорност, чрез създаване на квази-НПО и кооптиране на съществуващите срещу приглушаване на критиките;
- толерирането на олигархичната **организирана престъпност**, което не позволява напредък и по отношение на останалите типове организирана престъпност;
- **олигархизирането на икономиката** и използването на държавни средства за партийни и лични цели.

Елементи на политическата корупция

Политическата корупция е злоупотреба с политическа власт за частна (лична или групова) полза, по-специално облаги, статус и богатство. Политическа е корупцията на вземащите решения: политиците и висшите държавни чиновници, които имат власт да формулират законите и правилата в държавата, и се отнася до следните равнища:

- изпълнителна власт: президент, министър-председател, министри, членове на и съветници към политическите каби-

¹⁹ Доклади за оценка на корупцията 2005, 2006, 2007, Център за изследване на демокрацията, Доклади на ЕК по механизма за сътрудничество и верификация за България и Румъния 2007, 2008 г., Доклад на ЕК за управлението на европейските фондове в България 2008 г., Индекс за възприятие на корупцията 2008, Трансперънси интернешънъл и др.

нети, висши държавни чиновници, включително от службите за външна и вътрешна сигурност и от полицията;

- законодателна власт: депутати;
- съдебна власт: Висш съдебен съвет, ръководители на съдилища, прокуратури и следствени служби;
- лидери на политическите партии (парламентарно и извънпарламентарно представени);
- местна и регионална власт: кметове, областни управители, общински съветници и др.

Целите на политическата корупция включват:

- обществен статус, признание и самоизтъкване;
- увеличаване на личното богатство (паричен мотив);
- частна и/или групова изгода (индивиди, партии, правителства);
- запазване и разширяване на властта.

Политическата корупция предполага нарушаване на действащите закони и установените правила, но може да **обхваща и напълно законосъобразни действия**. Тя е налице и когато в националните закони и правила са оставени пролуки или когато те се заобикалят, пренебрегват или променят според конкретна необходимост. Следователно в определянето на политическата корупция трябва да се включат и международни стандарти.

Политическата корупция приема две основни форми. Едната е корупционното източване и натрупването на ресурси от частния сектор и от националното богатство. Тази форма на политическа корупция се среща в пресечната точка на политиката с бизнеса, където са съсредоточени държавни и корпоративни средства. Другата форма е корупцията за запазване и разширяване на власт (политика на фаворизиране и патронаж). Тя се среща в процеса на вземане на политически решения и в изборния процес.

Корупционното източване и натрупване на ресурси обхваща:

- подкупи, „комисиони“ и такси от частния сектор;
- неполагащо се източване на средства от частния сектор

чрез данъчното облагане или митниците;

- измами и икономически престъпления;
- политически осигурени възможности за извличане на ренти;
- политически създадени пазарни възможности, които обслужват различни видове бизнес, притежаван от политическите елити или от приятелски олигархични кръгове;
- извънбюджетни трансфери и манипулиране на приватизационни сделки;
- осигуряване на партийно финансиране от държавата, частния сектор и избирателите.

Към корупционните средства за запазване на властта се отнасят:

- олигархизирането на икономиката – изграждането и поддържането на мрежи от типа „патрон – клиент“;
- купуването на политическа подкрепа и мнозинство от опозиционни или „независими“ партии и политици;
- купуването на решения на парламентарни, съдебни, контролни и/или надзорни органи;
- фаворизирането и патронажът при разпределянето на държавните ресурси;
- купуването на гласоподаватели и техните гласове, изборни измами;
- използването на държавни средства за политически кампании;
- купуването на медиите и гражданското общество.

Източник: Адаптирано по: Amundsen, I., Political corruption, Chr. Michelsen Institute, U4 Anti-Corruption Resource Center, 2006.

2.2. Политически морал и политическа отговорност

Политическият морал и политическата отговорност са едни от най-важните фактори, които водят до възпиране или насърчаване на корупционните отношения и интереси. Напоследък често срещано обяснение при възникване на корупционни скандали или съмнения за корупция е тезата, че са спазени буквата и духът на закона, макар определено действие и бездействие да могат да се разглеждат като неморални (т.е. действия, накърняващи обществения интерес). Това се отнася преди всичко за случаите, когато от името на държавата се сключват очевидно неизгодни сделки. Липсата на закононарушение става аргумент за това, че политическият морал не е нарушен и респективно, че няма основание да се търси политическа отговорност (оставка) на висши представители на администрацията и/или членове на кабинета.

Подобна ситуация може да се характеризира като липса на воля да се противодейства на корупцията на най-високо политическо равнище. В този смисъл като **основен белег на политическата корупция** в страната все по-ясно се очертава **оправдаването на действията** на управляващите със **съществуващото законодателство**, съчетано с преднамерено използване на законовата уредба за целенасочено благодетелстване на близки до властта представители на частния сектор. Успоредно с непрекъснатите промени в законодателната уредба е налице ясно изразена **политическа воля със законосъобразни средства да се фаворизират определени частни интереси**²⁰, като същевременно прилагашите тези действия държавни служители твърдо се защитават от почти постоянното обществено и политическо (в т.ч. на международно равнище) недоволство.

Политическата корупция не е свързана просто с нарушаване на правните и етичните норми. Тя дава възможност законите и нормативните разпоредби, които изпълняват ролята на универсален стандарт и регулатор, да бъдат корупционно манипулирани, т.е. приемането и/или прилагането им да обслужва определени групови или индивидуални интереси и корупционни практики. През последните години за описване на това състояние на публичната сфера се използва терминът **„завладяване на държавата“** (state capture). Концепцията за „завладяване на държавата“ е лансирана от група изследователи от Института на Световната банка, които се опитват да открият интегриран измерител на неразчленеността на публичната и частната сфера. „Завладяването на държавата“ се дефинира като „действия на отделни личности, групи или фирми както в обществената, така и в частния сектор, насочени към изготвянето на законодателството, регламентите, правителствените решения и политиките в собствена изгода чрез незаконно и непрозрачно благодетелстване на публични лица“²¹. „Завладяването на държавата“ може да се осъществи и от политически субекти в рамките на държавните институции чрез участие при разработването на закони, регламенти и политики в услуга на

²⁰ Емблематичен пример в това отношение беше регламентирането на безмитната търговия чрез *Закона за безмитната търговия*, внесен от Министерство на финансите и приет от Народното събрание на 18 декември 2006 г.

²¹ *Anticorruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate*, The World Bank, Washington, 2000, p. XV.

частни (корпоративни, политически, криминални, обществени и др.) интереси.

В подобна ситуация единственото препятствие пред налагането на корупционни интереси е не законът, а политическият морал в неговите две измерения – вътрешен и външен. Това е така, тъй като законите и нормативните правила се прилагат селективно в степента, в която това се диктува от произтичащата от политическия морал политическа воля.

Вътрешен и външен политически морал

Вътрешният политически морал позволява възпиране и/или отстраняване от длъжност на висши представители на властта при нарушаване на обществения интерес от политическата партия, която носи отговорност за рекрутирането им във властта.

Вътрешен политически морал липсва, когато водещ мотив и коректив в действията на висшите представители на властта е не общественият интерес, а интересът на близките до съответната политическа формация групи и лица. Това води до възникване и възпроизвеждане на клиентелистки мрежи, приятелски кръгове, обръчи от фирми и др., които проникват във всички сфери на държавната власт и започват да я използват за лични или партийни цели. Подобни отношения, при които партийният корупционно мотивиран интерес доминира над обществения, се наблюдават в годините на прехода (включително и при сегашното управление на страната) и са пречка за ефективното провеждане на каквато и да е антикорупционна политика. Освен че създава деструктивни хоризонтални и вертикални дисфункции в управленската система на държавата, подобна ситуация не позволява прилагането на съществуващите антикорупционни инструменти и политики. Обратно, това налага законите да се прилагат/използват и тълкуват така, както диктува партийният интерес в даден момент.

Външен политически морал е налице, когато в обществото и политическата система съществуват предпоставки, които карат управляващите да бъдат чувствителни към общественото мнение и нагласи, като своевременно вземат мерки, адекватни на възникващите проблеми в защита на обществения интерес. Външният политически морал става коригиращ фактор, когато е налице възможност да се търси политическа и наказателна отговорност за действия в разрез с обществения интерес.

Утвърдилата се след 1989 г. практика подобна отговорност да се търси и понася относително рядко не съответства на обществените очаквания и оценки и пречи за възприемането на външния политически морал, тъй като обществеността не може да идентифицира неговия

носител (партия, група, гражданска организация и пр.). Трудността да се намери изразител на външния политически морал е тясно свързана както с действията на политическата класа, така и с ефективността на съдебната власт. Малкият брой присъди и неналагането на наказателна отговорност срещу висши представители на властта влияят отрицателно върху обществената оценка за решимостта на политическото управление да се противопоставя на проявите на корупция. Обществената представа, че липсва категорична политическа воля, създава недоверие. Публично осветените случаи на политическа корупция се възприемат само като „връх на корупционния айсберг“. Ниската степен на доверие в институциите на държавната власт влошава и представите на гражданите за степента на корумпираност на политиците, висшите държавни служители и представителите на съдебната власт.

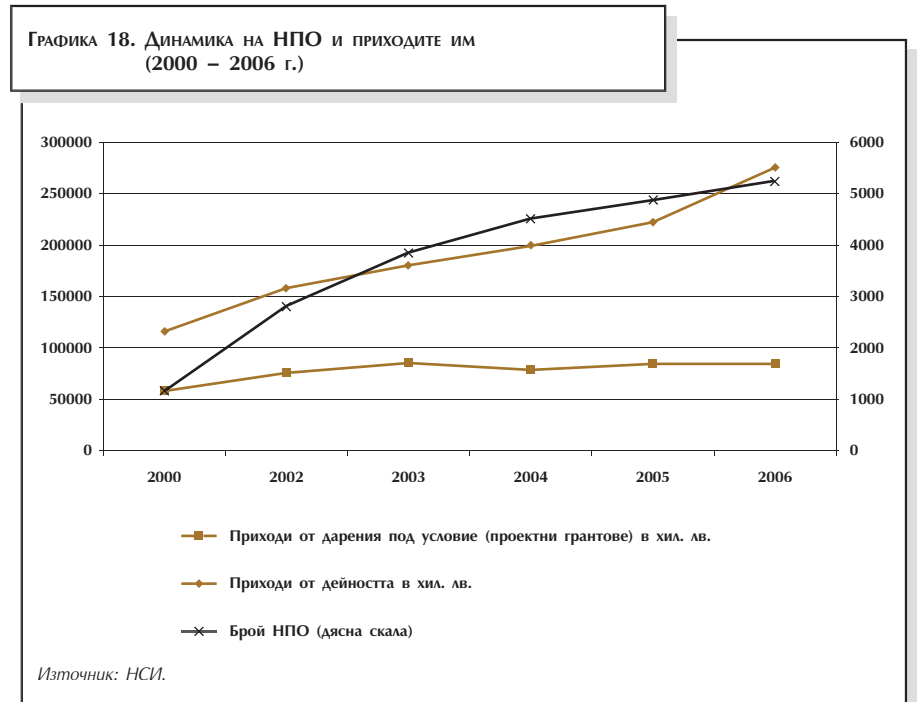
Еволюцията на обществения процес през 2008 г. показва, че проявите на вътрешен и външен политически морал са слабо изразени и в този смисъл произтичащата от тях политическа воля все още не може да действа като фактор, възпиращ корупционните интереси. Очакванията на обществото за осезаемо ограничаване на политическата корупция останаха неудовлетворени. Затова политическата корупция продължава да е елемент на социалната среда, който чувствително увеличава риска от злоупотреби с публични средства с всички произтичащи от това отрицателни последици за българското общество и международния имидж на страната.

Въвеждането на понятията вътрешен и външен политически морал като основа на политическата воля в контекста на анализа на корупцията е важно, тъй като тяхното наличие или липса е фактор, който в решаваща степен обуславя както съдържанието на приеманото законодателство, така и степента, в която действащите закони се прилагат от властта. Един от най-важните ключове към ефективността на предприемането на антикорупционни усилия е такова **усъвършенстване на механизмите на политическия процес**, което да доведе до повишаване на вътрешния и външния политически морал и респективно до възникване на политическа воля да се **приемат и прилагат** закони, отстояващи обществения интерес. Става дума не само за изборното законодателство, а по-скоро за начина, по който партиите на властта и опозицията представят интересите на своите избиратели. Ефективността на механизмите за търсене на политическа отговорност в периодите между избори вътре в партиите и между тях зависи от равнището на политическия морал, т.е. от възможността тяснопартийният интерес да бъде подчинен на обществения. Последницата от липсата на политически морал е, че партиите престават да представляват обществения интерес, насочват се към обслужване на частни (партийни и други) интереси и в крайна сметка използват властта за собствените си цели и потребности.

2.3. Завладяване на гражданското общество

Неправителствените организации (НПО) традиционно се оценяват както във виктимизационните изследвания, така и в представите на хората като най-малко корумпирани в сравнение с другите сфери на общественно-икономическия живот в България. Буди тревога увеличеният дял през периода 2000 – 2007 г. от 18 % на 32 % от населението, което смята, че всички или почти всички в този сектор са корумпирани²². Това е **сериозно нарушаване на едни от най-важните механизми на външния политически морал** и се дължи на следните три групи тенденции:

- За тези осем години НПО се увеличиха пет пъти, но не като израз на иновативно социално предприемачество, а защото политиките и местната администрация видяха в неправителствените организации **инструмент за правомерен допълнителен доход, уреждане на политически и лични приятелски кръгове и защитен изход от властта**. 76 % от депутатите, също такъв дял от министрите и председателите на държавни и изпълнителни агенции и над 90 % от кметовете на общини в България участват в управителните съвети на НПО²³. Редица други влиятелни държавни служители и членове на политически кабинети участват в действащи НПО в тяхната сфера на дейност, предлагащи платени курсове, получаващи финансиране от държавата и влияещи върху политиката. Като правило тези организации нямат уебсайтове или предлагат оскъдна информация и не афишират обвързаността си с властта.



²² СМК и Витоша рисърч 2000 – 2008 г.

²³ Проверките са извършени в периода юли – декември 2008 г. в правноинформационната система Сиела.

- **Общият оборот** на НПО за този период **се увеличи 2,5 пъти** при постоянно намаляване на дела на даренията под условие (проектното конкурсно финансиране) от 50 % през 2000 г. до 34 % през 2006 г. от общия оборот. **Стопанската дейност** на НПО нараства над седем пъти в абсолютен размер, а относителният дял нараства от 9 на 28 % в общите приходи. Това свидетелства за **променен характер на дейността** на НПО, по-близка до стандартен бизнес, при по-слабо влияние на контролната система върху тях. Много малка част от НПО се одитират от международно признати фирми и организационно са разделили стопанската си дейност от дейността в обществен интерес в отделни дружества. Въпреки че **корпоративната филантропия през последните години се разви значително** предимно по линия на осигуряване на подкрепа за деца в неравностойно положение или за скъпоструващи медицински грижи в чужбина на различен кръг лица, **продължаващ риск е партийното финансиране** през НПО, което също допринася за този ръст.
- С постепенното оттегляне на чуждите държавни и частни донори в условията на членство в ЕС **българското правителство стана определящ фактор във финансирането на НПО**. Парите, контролирани от правителството (от бюджета или от Европейския съюз) за НПО през 2008 г., са близо 40 % от цялото проектно финансиране през 2006 г. За сравнение в края на 90-те години основното финансиране идваше само от външни източници и беше значително – равняваше се на около 10 % от всички външни постъпления в страната. Всички слабости и корупционни рискове, свързани със стратегическото целеполагане и обществените поръчки, се пренасят и в тази сфера. Административният капацитет на държавата да запази пазарната конкуренция при финансирането на НПО е много нисък. Индикации за това са липсата на всякакви приоритети при финансирането на НПО от бюджета, предоставянето на огромно финансиране на НПО без никакъв предварителен опит или дори опитите за микроуправление на проектите от държавната администрация.

Клиентелизмът и корупцията в тази сфера станаха публично известни през 2005 г., когато организацията „Прозрачност без граници – България“ обвини чиновници в Делегацията на Европейската комисия в България и Министерството на финансите за манипулирането на оценките на проектните предложения по Програма „ФАР – Демокрация“. Съмненията за корупция все още не са опровергани²⁴, а Европейската комисия продължи своя контрапродуктивен подход да работи с НПО единствено чрез структурите на изпълнителната власт, което увеличава корупционните рискове.

Така с разнообразни механизми държавата и политиците де факто създадоха **огромен обръч от свои НПО** без никакъв международен

²⁴ *Антикорупционните реформи в България: основни резултати и рискове*, Център за изследване на демокрацията, С., 2007, с. 63-64.

и конкурентен опит, но за сметка на това – щедро финансирани и подпомагани от тях в условията на крещящи конфликти на интереси.

През този период се наблюдаваше също навлизане на представители на сериозната **организирана престъпност в гражданския сектор**, предимно на местно равнище. Това става както през различен тип НПО – от такива с етнически фокус, през културни ценности до европейско-консултантски ориентирани. Друг идентифициран риск е **навлизането на близки до руските олигарси НПО** и непрозрачното финансиране на определени НПО, близки до някои местни власти от интерес на тези олигарси.

Въпреки че оборотът на сектора по експертни оценки за 2007 и 2008 г. е само 350-400 млн. лв. годишно – колкото беше последното увеличение на капитала на Българския енергиен холдинг през декември 2008 г. или оборотът на Топлофикация – София, описаните рискови тенденции могат дългосрочно да застрашат функционирането на гражданското общество и да имат трайни отрицателни въздействия върху демокрацията и пазарната икономика в страната. Ето защо отговорността както на правителството и българската контролна система, така и на легитимните граждански организации и Европейската комисия е огромна.

За да противодейства на тези заплахи, Министерството на правосъдието предложи доста радикална **забрана за участието на висши държавни чиновници в управлението на юридически лица с нестопанска цел (ЮЛНЦ)** и включи ЮЛНЦ в обсега на задължението за деклариране на конфликт на интереси за широк кръг служители, заемащи публични длъжности според новоприетия *Закон за предотвратяване и разкриване на конфликт на интереси*.

По експертни оценки забраната за участие в УС на НПО засяга между 550 и 750 души, но двата месеца от приемането на закона до влизането му в сила от 1 януари 2009 г. практически бяха твърде недостатъчни за реакция и провеждане на общи събрания и излизане от ръководствата или за прегласуване на решенията, така че в управителните съвети да бъдат не физическите лица, а институциите, които те би трябвало да представляват (общини, кметства, областни управи, министерства, държавни и изпълнителни агенции и няколко други органи). Едва малцина заявиха намерението си бързо да излязат от УС на НПО, в които участват, а твърде много просто може и да не знаят още това изискване. Критично важно е Министерският съвет да наложи ефективното излизане от УС поне на членовете на кабинета и назначените от него, както и да има политически и административни санкции за тези, които не го направят. Ако това не се случи (още преди изборите през 2009 г.), ще остане подозрението, че законът е направен само за целите на отчитането пред ЕС, че се толерират членовете на кабинета, които след изтичане на мандата ще отидат ефективно в НПО, които са създали и/или подкрепяли по време на мандата си.

Този тип квазиграждански сдружения в световните анализи се наричат QUANGO (Quasi NGO) или GONGO (government NGO). Обикновено това са организации, регистрирани от хора, заемащи висши публични длъжности, по време на техните мандати, използващи положението си, за да привлекат ресурси в тях, да им създадат имидж и история, така че след като напуснат властта да имат сигурен пристан за работа, имитират функционирането на гражданското общество по време на мандата, включително отнемайки от средствата, предназначени за тях (като потенциален коректив на дейността на властта).

Масова практика в България е регистрирането на тези организации на адреса на официалната институция, в която работи патронът им, а след спечелването на първия проект да се изнесат на друг адрес. Често служители на тези институции в работно време и като част от задълженията си в тях работят за развитието на тези организации – обучават се, пишат проекти и вероятно ги изпълняват, преди да бъдат прехвърлени на по-висока заплата само в НПО.

Кметовете на почти всички общини в България участват в НПО. Дори преизбирането за пореден мандат се асоциира с участие в повече НПО. Разбира се, с най-висока честота са асоциации на общини или кметове и спортни клубове, които не биха заблудили никой за характера на организацията. Докато членството в първата група на практика е обвързано с мандата им, второто зависи от местните особености.

Квазиграждански сдружения на местната власт получават държавно финансиране²⁵

Фондация „Камчийски бряг“ (Аврен), Центърът за икономически и социални анализи и стратегии (Кърджали) и сдружение „Екоживотновъдство“ (с. Ценово, обл. Русе) са регистрирани на адреса на съответните общини. И трите са бенефициенти по програмата ОПАК за развитие на гражданското общество. В управлението на първата участва кметът на Аврен, а на втората е участвал сегашният кмет (докато е бил заместник-областен управител в Кърджали) и в момента – служител на областната и общинската администрация и общински съветник. Третото повече прилича на асоциация на кметове или общини – в УС влизат кметовете на с. Долна Студена, с. Караманово, и с. Новоград и е регистрирано само няколко дни преди крайния срок за подаване на документите по програмата.

Кметовете участват средно в по 4 управителни съвета на НПО (за сравнение членовете на кабинета са в средно по 3), като максималният брой идентифицирани НПО за един кмет са 11.

²⁵ Около 20 подобни примера (от около общо 130 финансирани организации по ОПАК) могат да бъдат видяни в публикациите на в. „Капитал“ (и обсъжданията на тези статии по форумите).

Доста често кметът е председател на повече от една до 5-6. Много рядко обаче това участие е институционализирано с решение на общинския съвет, публикувано на сайта на общината, и т.н. (добра практика в това отношение е община Кърджали). В много малко организации в управителните съвети присъстват самите общини или кметовете (като представители). Като пример за добра практика в това отношение може да се даде Индустриалният клъстер „Средногорие Мед“, в чието управление участват самите общини (Панагюрище и Пирдоп), а не кметовете като физически лица. Този подход би трябвало да се възприеме и при всички останали случаи на сдружавания на държавни институции или тяхно членство в конкретно публично-частно партньорство.

Организации без никакъв предварителен институционален опит, но с участието на висши служители на публична длъжност в тяхното управление не само получават грантове (като споменатите по-горе), но и **участват във формирането на държавната политика, претендирайки за независими граждански сдружения**, и предоставят обучения за държавните служители. Такъв пример е асоциация „Адаптация към електронно управление“, която само няколко месеца след регистрирането си става член (един от общо петте извън правителството) на Координационния съвет за информационно общество, чийто секретар е един от членовете на управителния ѝ съвет. Проект на асоциацията е в списъка на класираните по ОПАК при първия конкурс, но поради изчерпване на средствата не получава финансиране. Според данни в медиите тя провежда курсове, съдейства за откриването на лаборатории и т.н. Любопитно е, че тази обществено значима организация няма уебсайт повече от три години след създаването си, а в ръководството ѝ са хората, които разработиха и откриха първия портал на електронното правителство (по времето на министър Калчев), а напоследък направиха националния ИТ портал и редица други проекти, финансирани от ДАИТС.

Самата ДАИТС е обрасла с десетина квазинеправителствени организации, разглеждани като инструмент на държавната политика, регистрирани на нейния адрес, и/или с ръководства от същите или близки среди. Рисковете за доброто управление произтичат от **практическата липса на контрол върху дейността на тези ЮЛНЦ от страна на контролната система** (например от страна на АДФИ и Сметната палата), включително парламентарния контрол, ниската прозрачност, особено що се отнася до финансовите отчети, неприложимостта на *Закона за достъп до обществена информация*. Допълнителен рисков фактор бяха изразходваните около 15 млн. лв. за последните четири-пет години през ПРООН, дадени ѝ за управление (една по същество бизнес сделка) от правителството без конкурс, които представляваха пряка държавна намеса на залязващия пазар на интернет клубовете и на пазара на обучения за държавната администрация. Ползата от спестеното ДДС по тези проекти и преливането на престиж от ПРООН към държавата не са достатъчни да натежат срещу отрицателния резултат на една неустойчива мрежа

от телецентрове, която ще се разпадне²⁶ при всяко драстично намаляване на финансирането и връщащо се финансиране към служители в администрацията, а вероятно и към квазиграждански сдружения.

Тази нездрава среда за функциониране на гражданските организации стимулира **особен вид предприемачество**. От една страна, става дума за хора, вече влезли във властта, които учредяват НПО, но от друга, става дума за серийно (приятелско или семейно) предприемачество по създаване на НПО от формално външни за властта хора, които обаче са част от местното партийно строителство (функционери, спонсори, кандидат-кметове и общински съветници).

Уреждането на несъвместимостта на заемането на висши държавни длъжности с участие в управлението на НПО и включването на ЮЛНЦ в обсега на деклариране на конфликт на интереси несъмнено е стъпка в правилната посока. Могат да се очакват **сериозна съпротива и натиск за изменение на закона или за неприлагането му до изборите**, но в същото време той дава възможност както на Главния инспекторат към Министерския съвет, парламента, така и на съдебната система да демонстрират ясна политическа воля и капацитет за справяне с проблемите на конфликтите на интереси преди края на мандата.

Необходимо е обаче да се приемат и редица други промени в нормативната уредба, функционирането на контролната система и поемането на политическа отговорност. Част от възможните **подобрения на средата за функциониране на гражданските организации** и намаляването на корупционните рискове включват:

- **Развиване на цялостна дългосрочна стратегия** на държавата за работа с НПО и взаимоотношенията на гражданското общество и държавата с приоритетни области за финансиране и партньорство и техните форми. В нея държавата **трябва да предвиди прозрачни инструменти за аутсорсване на дейност и последващ контрол** към съществуващите организации с капацитет, **вместо да създава нови**.
- В бъдеще **не бива да се допуска** да се получава съществено държавно финансиране от току-що регистрирани организации и организации без съответен минимален опит във връзка със заложените приоритети на програмата. **Възможно е** обаче разработването на **специални програми за социално предприемачество** в определени специфични целеви групи, чрез което да се преодолее известното изоставане в развитието на гражданското общество в географски, етнически, възрастови или други области.

²⁶ Голяма част от телецентровете бяха ефективно затворени в периода около изборите през 2005 г. поради липса на финансиране и след това трябваше да се изграждат наново, понеже част от хората бяха отишли на друга работа.

- **Въвеждане на по-сериозни изисквания за прозрачност** на дейността на НПО и на основните ангажирани екипи; стриктна финансова отчетност, включително финансов одит и публикуването му на сайта на организацията, за получаващите субсидии по линия на бюджета или европейските структурни фондове.
- **Чувствително подобряване на капацитета за водене на регистъра на ЮЛНЦ за общественополезна дейност** от Министерството на правосъдието и преминаването към централен електронен регистър на ЮЛНЦ по подобие на централния търговски регистър. В момента той е доста непълен, с множество грешки, бавно се осъвременява и доста често не работят всичките му функции (като разглеждане на отчетите на организациите).
- **Разработване на методика за оценка на риска на ЮЛНЦ** от Сметната палата, АДФИ²⁷ и другите контролни институции. В обсега на потенциално проверяваните ЮЛНЦ от Сметната палата могат да се включат освен получените пряка бюджетна субсидия и онези ЮЛНЦ, които са „институционализирани“ с решения на общини, министерства или държавни агенции, контролират се пряко от публичната власт и получават пряко или непряко финансиране от първостепенни или второстепенни разпоредители с бюджетни или европейски средства. НАП и АДФИ също могат да извършват съвместни проверки на ЮЛНЦ, които едновременно извършват стопанска дейност и получават финансиране по европейски проекти, за да се предотврати двойното финансиране на една и съща дейност.

Добри антикорупционни практики – Закон за предотвратяване и разкриване на конфликт на интереси

Силен фактор за противодействие на разпространението и безнаказаността на корупцията въобще и по-специално по високите етажи на властта е наличието на норми за предотвратяване възникването на конфликти между лични и други частни интереси на висшите представители на държавната власт и обществения интерес. В дългогодишната си работа по оценка на корупцията и антикорупционните реформи експертите на Центъра за изследване на демокрацията нееднократно предлагаха да се приеме единна правна уредба на основните въпроси за избягването на конфликти на интереси и на несъвместимостите за заемане на определена длъжност, както и да се синхронизират разпоредбите в специалните закони. На 16 октомври 2008 г. Народното събрание прие

²⁷ АДФИ е проверила 5 НПО от общо 525 проверки през 2007 г., в бъдещите ѝ проверки трябва да бъдат включени повече квазинеправителствени организации.

Закон за предотвратяване и разкриване на конфликт на интереси, който влиза в сила от 01.01.2009 г. Приетият закон, подготвен от Министерството на правосъдието, е необходима мярка за по-ефикасно противодействие на корупцията. Той се основава на съвременни европейски стандарти и до голяма степен създава унифицирана правна рамка в тази чувствителна за обществото и държавата сфера. Приемането на закона в политическо отношение е добър знак за наличието на воля и готовност България да предприеме сериозни мерки за ограничаване на корупцията и да се въведат необходимите правила за избягване на конфликт на интереси. Сред въпросите, които законът урежда, са забраните при изпълнение на публична длъжност, деклариране на несъвместимост и частни интереси, действия за предотвратяване на конфликт на интереси, ограничения след освобождаване от публична длъжност, ограничения и забрани за участие в процедури за обществени поръчки или в процедури, свързани с предоставяне на средства от фондове, принадлежащи на Европейския съюз, установяване на конфликт на интереси и последици от установяването, защита на подалия сигнал.

Обхватът на закона е очертан широко: предвидено е той да се прилага в системите на трите власти, в структурите на централната власт и местното управление. Тъй като тези системи и структури имат специфични особености, е наложително по-подробно да се регламентират общите правила и принципи за всяка от тях.

Предстои предвидените общи принципи и правила за предотвратяване на конфликт на интереси, упражняване на контрол и за последиците при реален конфликт на интереси, съдържащи се в закона, да бъдат **доразвити в специалните закони и съответните подзаконови актове** с оглед спецификата на отделните власти, институции и лица, попадащи в неговото приложно поле.

С оглед на големите очаквания към закона някои очевидни негови **основни слабости** трябва да бъдат своевременно преодолени. Сред тях могат да се посочат:

- генерализирането в чл. 5 на уредбата за пречките за заемане на публична длъжност и препращането към „Конституцията или специален закон“ по отношение на длъжностите и дейностите, несъвместими със заемането на публична длъжност, което представлява отстъпление от заложените в по-ранни проекти на закона изрични и подробно посочени пречки за заемане на държавна длъжност;
- в чл. 19 от закона, макар да се урежда сравнително подробно отстраняването на лицата, заемащи публични

длъжности, все още има празноти по отношение на различните органи, които могат да извършат отстраняването и приложимата процедура във връзка с това;

- изключването от обхвата на ограниченията след освобождаване от публична длъжност на редица лица на публични длъжности, сред които народни представители, главния инспектор и инспекторите от Инспектората към Висшия съдебен съвет, съдии, прокурори и следователи, което буди недоумение с оглед на изключителната важност на тези ограничения и множеството известни случаи на конфликт на интереси сред представители на тези среди.

С прилагането на този важен закон би трябвало да се преодолеят недостатъците на *Закона за публичност на имущество на лица, заемащи висши държавни длъжности*, установени в процеса на неговото прилагане и коментирани в предишни Доклади за оценка на корупцията. За да заработи законът, ще бъде необходимо и висшестоящите във всяка от трите власти институции да приемат конкретни правила и процедури, осигуряващи практическото прилагане на принципите при изпълнение на функциите на дадена длъжност, вътрешния контрол за наличие на пречки за заемане на държавна длъжност и за несъвместимостите по време на изпълнението ѝ и т.н.

2.4. Организирана престъпност и политическа корупция

Две години след влизането на България в Европейския съюз и в началото на тежка икономическа криза темата за организираната престъпност и корупцията е неизменна част от обществения дебат и политическия дневен ред на страната. Оценка на рисковете пред страната в тази област, включително от гледна точка на отношенията с Европейския съюз, е свързана с разбирането за структурата и актуалното състояние на българската организирана престъпност. Организираната престъпност е **основен източник на политическа корупция и разрушаване на вътрешния и външния политически морал в страната.**

Условно могат да се очертаят три типа криминални структури, които имат различни исторически корени, развитие и отношение към използването на политическата корупция в своята дейност:

- Силовите предприемачи („силовите групировки“) са най-ясно разграничимата и предизвикваща внимание част от организираната престъпност. **„Силовите групировки“** са българският вариант на т.нар. модел на **„предприемачество на насилието“**. С политическата и икономическата стабилизация през 1997 г. приключва „златната ера“ на силовото предприемачество. Пос-

ледвалото приспособяване развива различни корупционни техники и клиентелистки отношения.

- **Девиантните предприемачи** си осигуряват **конкурентно предимство на пазара чрез криминалните структури**. За разлика от обикновените фирми при този тип организирана престъпност пазарното предимство се постига чрез спестяване на мита, данъци, такси и криминални транзакции. Исторически девиантните предприемачи възникват преди силовите и олигарсите. Те първи масово прилагат корупционни техники спрямо държавни служители – митничари, полицаи, данъчни и др. Плаща се не само за да им се позволи да работят, нарушавайки законите, но и за да се пречи на работата на конкурентите (митническите служби задържат техни стоки, организират им се данъчни проверки и т.н.).
- **Политическите инвеститори, или олигарсите**, са типът организирана престъпност, който има най-голямо влияние в България в момента и най-често се свързва с политическата корупция.

Етикетът „олигарх“ (олигарси) по аналогия с Русия и Украйна започна да се използва в България за **лидерите на някои от най-големите икономически групировки**. Въвеждането на това понятие цели да покаже **качествено различния модел на организирано криминално поведение** при олигархичен тип структури спрямо модела на силовите групировки. Използването на понятието олигарх има сериозни ограничения в българските условия. **За разлика от страни като Русия**, където държавата директно защитава вътрешния пазар от чужди компании и предоставя олигополно или монополно положение на руските компании, в България това е много трудно. В резултат **възможностите на българските олигарси са силно ограничени от големите международни компании, особено след присъединяването на страната към ЕС**. Често, дори те да са успявали да постигнат контрол над някои вътрешни пазари, българските олигархични компании в крайна сметка или продават бизнеса си на чужди корпорации, или губят пазарен дял, докато се маргинализират. Остават обаче някои сектори на икономиката, силно зависими от местното законодателство и тясно обвързани с държавни решения, които са непробиваеми за чуждестранен инвеститор без подходящ местен партньор. През последните няколко години подобни отношения се наблюдават при концесионирането на летища и пристанища, установяването на правни фирми и др.

Същевременно понятието олигархия дава възможност да се опишат десетки икономически структури в България, които възникват едновременно със силовите групировки и получават достъп до ресурси на местно и национално равнище **не чрез насилие, а чрез влиянието си върху политическите елити**. При предприемачите, продаващи защита, принципът на развитие е от долу на горе, т.е. те използват насилие, за да завладеят съответните материални активи и да получат финансови ресурси от малки и средни бизнесмени. При олигарсите развитието е **от горе на долу**: те завладеват управлението

на държавата, като контролират ключови политици в изпълнителната, законодателната и съдебната власт, овладяват ръководствата на политическите партии²⁸, завземат позиции в държавни или смесени фирми.

В съвременните български условия олигархичният модел добре обяснява **концентрацията на икономически ресурси от държавата в една неголяма група от едри предприемачи**, които чрез политици и политически партии на национално равнище успешно продължават да преразпределят ресурси в полза на своя частен интерес, като накърняват интереса на обществото. Контролирането на публични ресурси в полза на малка група предприемачи е особено фрапантно на местно равнище. **Местните олигарси** се разпознават лесно от населението на почти всеки малък, среден или голям град в страната. Групи от 2-3 до 5-6 лица (или семейства) успяват да контролират в града и региона не само местната власт, но и представители на централните държавни институции – полиция, данъчни, строителни и други служби, а също и местните съд и прокуратура.

Българските олигархични структури в момента са и най-големите „политически инвеститори“. След създаването на демократична политическа система следва дълъг първоначален период на политическа нестабилност – за 7 години има 8 правителства (без да се броят 2 служебни). В резултат до 1997 г. политическите елити имат изключително къс времеви хоризонт и с лекота приемат предложенията на „политическите инвеститори“. Наред с овладяването на най-високите етажи на властта – правителството и ръководствата на управляващите политически формации, не по-маловажен приоритет при олигархичния модел е влиянието над депутати, над държавната администрация и над съдебната система. Подобна симбиоза им позволява впоследствие да контролират държавни предприятия, да получават неограничено банково финансиране, да внасят и изнасят стоки без митнически контрол, да избягват данъчни проверки, да „печелят“ всички свои дела в съда, да получават специални клаузи в законите и т.н.

Основна характеристика на този подход е **привличането в частните компании на олигарсите на компетентни висши държавни служители** – от шефове на отдели в министерствата до директори в държавните предприятия, които често се оказват безработни поради постоянните политически сътресения през 90-те години. При този модел процесът е двустранен – **олигарсите се превръщат в кадровици на висшата администрация**. Овладяването на ключови позиции в държавните институции и предприятия е стратегически важно. За разлика от политиците, които са с ограничен времеви цикъл на влияние, държавните служители или директори оцеляват с години. Последницата е, че възниква **симбиозен модел, при който няма принципна разлика къде точно започва частната и къде свършва държавната собственост**. В арсенала им е и по-активното използване на офшорни фирми.

²⁸ В редки, но напоследък емблематични случаи, това става и персонално.

По произход лидерите на олигархични организации са предимно бивши служители на Държавна сигурност, представители на комунистическата номенклатура, външнотърговски представителства (голяма част от тях също свързани с Държавна сигурност). По-късно към тях се присъединяват успели девиантни предприемачи. Преминавайки през поредицата политически сътресения и икономически кризи, тези структури се превръщат в днешните олигархични групировки, възползвайки се от източване на държавни и частни банки, криминални приватизационни сделки, поглъщайки активите на други олигархични, силови, девиантни и обикновени предприемачи.

ТАБЛИЦА 2. ИЗТОЧНИЦИ, МЕТОДИ, ЕТАПИ И ПАЗАРИ В РАЗВИТИЕТО НА ОРГАНИЗИРАНАТА ПРЕСТЪПНОСТ В БЪЛГАРИЯ

	„Силови предприемачи“ (Предприемачи, продаващи насилие и защита, силови групировки)	Девиантни предприемачи	„Политически инвеститори“ (Олигарси)
Източници	<ol style="list-style-type: none"> 1. Бивши спортисти в силови спортове 2. Бивши служители на Министерството на вътрешните работи 3. Бивши криминални затворници 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Представители на „пазарни професии“ при социализма без образование – шофьори на таксита, бармани, склададжии, сервитьори и пр. 2. Представители на професионални групи като търговци износители, счетоводители, юристи (предимно адвокати), както и студенти по такива специалности и пр. 3. Бивши криминални затворници 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Бивши висши стопански ръководители 2. Бивши партийно-комунистически функционери 3. Бивши служители на специалните служби
Метод	Използване и продаване на насилие чрез големи групи	Използване на мрежи за осъществяване на криминални и полукриминални операции, свързани предимно с внос и контрабанда на стоки и арендуване и закупуване на държавна и общинска собственост; получаване на банкови кредити (т.нар. група на кредитните милионери) и др.	Преразпределяне на националното богатство чрез използване на новите политически елити и създаване на холдинги, състоящи се от десетки компании. Доминиране във финансови институции и превземане на държавни финансови институции (включително Централната банка) и медиите

ПРОДЪЖЕНИЕ НА ТАБЛИЦА 2

	„Силови предприемачи“ (Предприемачи, продаващи насилие и защита, силови групировки)	Девиантни предприемачи	„Политически инвеститори“ (Олигарси)
Сътруд- ничество между трите групи	Използване на олигарсите за решаване на проблеми с правоохранителните и правораздавателните органи, а на екстремно-рисковите предприемачи – като съветници, доверени лица и канали на доход и инвестиция	Използване на силовите структури за завладяване на пазарни дялове и при проблеми с конкуренти и партньори, коалиране на олигарсите за осигуряване на достъп до пазари, защита и помощ срещу държавата	Саморазправа с дребния бизнес чрез екстремни наказания (включително унищожаване на собственост и убийства); използване на екстремно-рисковите предприемачи (включително чрез финансиране) за проблемни операции
Пазари	<ul style="list-style-type: none"> • Охрана на магазини, заведения, търговски компании • Събиране на дългове, наказания, посредничество при спорове (арбитраж между бизнес структури) • Контрабанда с Югославия • Контрабанда на акцизни стоки – алкохол, цигари, петрол • Кражба, трафик и търговия с коли • Застраховане, трансформиращо охраната и навлизащо на масовия пазар на застраховки – симбиоза с пазара на крадени коли • Производство на компактдискове, значими инвестиции в сложна технология • След края на югоембаргото – опит да се компенсират загубите на доход чрез контрол на най-доходните пазари на контрабандата (включително на наркотици) 	<ul style="list-style-type: none"> • Извличане на предимства от противозаконно навлизане на всички възможни пазари: на дефицитни групи стоки – започвайки от масови като олио и захар в първите месеци на кризата (пролетта на 1990 г.) • От внос на коли втора употреба и части за коли до измами с коли и регистрации • От търговия с недвижима собственост до спекулации като изкупуване на общински и държавни жилища, включително свързано с изгонване на наематели • Търговия с валута, включително спекулация с нея • Участие на черните пазари, включително на пазарите на проституция и наркотици 	<p>Завземане на ключови пазари чрез:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Създаване на финансови компании – финансови къщи, банки и т.н. • Създаване на модела „контрол на входа и изхода“ • Създаване, завземане и контрол на масмедии • Контрол на големи дялове от масовите пазари (организиране на картели) • Партньорство с рисков предприемачи и създаване на холдинги, които участват на максимален брой пазари • Създаване на стратегически съюзи с големи мултинационални компании • Използване на връзките с високоставени служители и политици за присвояване на средства от фондовете на ЕС

Със завършването на политическата криза и началото на икономическата стабилизация на страната в края на 90-те години започва да възниква съществуващата и днес конфигурация на организираната престъпност в страната. Решаващ фактор за **преструктуриране дейността на организираната престъпност е ориентацията на властите към компромис** с трите типа организирана престъпност. Ако при девиантните предприемачи това изглежда донякъде логична стъпка, тъй като обществото в този момент гледа на тях като на частен капитал, приспособявал се към кризисната среда, директните и индиректните споразумения с олигархичните предприемачи и силовите групировки имат дългосрочни отрицателни последици, които продължават да се усещат. С постигнатите договорености държавата се съгласява да се легализират съществуващите икономически структури, при условие че те се откажат от криминалната си дейност. На практика **олигархичните структури и силовите групировки²⁹ получават възможност, необезпокоявани от данъчните и полицейските органи, както и от съдебната система, да продължат повечето от дейностите си.** Нещо повече, това дава възможност на организираните криминални предприемачи да участват в преразпределянето на националното богатство последователно чрез приватизацията, обществените поръчки, концесиите и усвояването на европейските фондове, включително предприсъединителните.

Характеристиките на българската организирана престъпност предопределят и особеностите при използване на корупционните инструменти и техники.

Политическата корупция при структурите на организираната престъпност най-често представлява изваждане на тези структури от обсега за проверка (на контролната система и правоохранителните органи) в замяна на „политическа инвестиция“ в партии или индивидуални участници в политическия процес. Обикновено тази инвестиция се извършва чрез легални фирми или надеждни посредници. Връщането на инвестицията става, като определени служители, посочени от „инвеститора“, се назначават на ключови позиции в държавната администрация. Дори да няма специално назначени служители, съществуващата администрация бива „ориентирана“ бързо и избягва да рискува политическо по същество уволнение. През 2008 година станаха известни няколко примера, които съдържат елементи на политическа инвестиция и принадлежност към организираната престъпност:

- Първият случай се свързва с известен бизнесмен с инвестиции в енергетиката, туризма, търговията на дребно, подкрепящ една от партиите в настоящата управляваща коалиция и създател на нова политическа формация с претенции да влезе в следващия парламент. Този бизнесмен бе обвинен от прокуратурата, че е участвал в мащабна схема за ДДС измами. Същият политически инвеститор или олигарх, според правоохранителни органи, е

²⁹ Най-вече свързаните с кредитните милионери, фалиралите банки и ликвидираните държавни предприятия.

един от едрите оператори в митническите измами, измамите в приватизацията и пр.

- Вторият случай е на двойка бизнесмени, подкрепящи управляващата коалиция. Те получават проект за европейска субсидия, като на по-късен етап се разкрива сложна криминална организация с участници в Германия и Швейцария. Разкритието става благодарение на разследване на Агенция „Митници“ и бившата Главна дирекция „Борба с организираната престъпност“, което е предоставено на германските служби.

Едни от най-важните белези на връзката на организираната престъпност с корупцията е **употребата на насилие**. За разлика от първите години на прехода, когато насилието е основно средство за завземане или отстояване на позиции, със стабилизацията на публичните институции употребата на сила започва да носи все по-голям риск, поради което се увеличават корупционните трансакции. От края на 90-те години започва тенденцията за **избягване на масовото насилие** – пребивания, взривявания, палежи и унищожаване на собственост. „Силовите предприемачи“ се отказват от специализираните звена за масово насилие, разпускат повечето от т.нар. „наказателни бригади“. Част от участниците в тях получават възможност да продължат да работят за старите си босове в скритата икономика (неплащане на данъци, митнически нарушения и др.), но без да прибегват до насилие. При чисто криминалните пазари като кражби на коли, проституция, разпространение на наркотици и събиране на дългове употребата на сила е неизбежна, но се правят опити нейните мащаби да се редуцират.

Използването на насилие предизвиква обществено внимание и струва много скъпо, за да се прикрие. За да запазят позициите си, структурите на организираната престъпност започват да използват все по-интензивно **корупционни инструменти**. Появяват се нови техники като плащане за период (седмични, месечни, годишни вноски), назначаване на „собствени служители“ в полицията, следствието, специалните служби, прокуратурата и пр. На практика държавните институции започват да изпълняват поръчки на едни структури на организираната престъпност срещу други конкурентни.

Корупция в сектора за сигурност

- Подбор на млади специалисти и ориентирането им към работа в подходящи сектори в службите за сигурност, както и ангажиране на офицери и цивилни служители от специалните служби срещу месечно възнаграждение за получаване на изпреварваща информация.
- Установяване на оперативни контакти на служители от службите за сигурност с шефове на престъпни групи-

ровки, като при това последните се оформят като източници на информация (агенти или нещатни оперативни работници), което на практика им осигурява чадър за безпрепятствено продължаване на престъпната им дейност (това е особено характерно за практиката в НСС и НСБОП).

- Злоупотреба с ресурсите на службите за сигурност с оглед на установяване на източниците и каналите за изтичане на информация за контрабандни операции, което на практика е насочено към парализиране на сектора за сигурност.
- Използване механизма на предоставяне на информация от ръководството на определени форми на „службите“ срещу тяхната помощ за монополизиране на съответния бизнес от тези форми.
- Назначаване на ключови позиции в сектора за сигурност на лица без оперативен опит, които изпълняват съответни политически, икономически и други поръчки. Наличната статистика показва, че след извършените по такъв начин промени във високите етажи на службите за сигурност се правят кадрови и структурни промени на ръководно и експертно равнище във възловите им звена. Не са редки случаите, когато доказани специалисти (експерти) са отстранявани от заеманите длъжности, тъй като със своето присъствие, професионални знания и опит са неудобни за симбиозата между сектора за сигурност, политическата корупция и организираната престъпност.
- Негласното приватизиране на служебна информация се превръща в доходен бизнес за отделни представители на сектора за сигурност. Същевременно дозираното и целенасочено „изтичане на информация“ в средствата за масово осведомяване е част от политически мотивираната „война на компромати“, при която корупционните мотиви се съчетават с партийно-корпоративни. Злоупотребата с подобна информация често остава скрита за обществото и се реализира под формата на рекет срещу публични лица от страна на служители, разполагащи с компромати.

Източник: Партньори в престъпността. Рисковете от симбиозата между сектора за сигурност и организираната престъпност в Югоизточна Европа., Център за изследване на демокрацията, С., 2004, с. 44-45.

Тъй като криминалните мрежи взаимно се блокират чрез „платения си достъп“ до различни държавни институции и не могат

да използват масово насилие за завземане или защита на територия, се появява феноменът на т.нар. поръчкови убийства. Това фокусирано насилие е свързано предимно с представители на бившите „силови групировки“, но има олигарси и девиантни предприемачи, които го използват поради практическата му безнаказаност. Факти, станали публично достояние, показват, че много от поръчковите убийства са с преобладаващо икономически мотив – за отстраняването на конкурента. Проблемът при този инструмент на конкуренция е, че привлича силен публичен и медиен интерес. Слабата разкриваемост на поръчковите убийства (за разлика от много високата степен на разкриване на битовите умишлени убийства) поставя въпроса, дали това е резултат от нисък капацитет на правоохранителните институции, или е резултат на **корупционно/клиентелистко въздействие за ограничаване на разследванията.**

За десет години и над 200 поръчкови убийства почти няма разкрития и тази ситуация се запазва две години след като България стана пълноправен член на Европейския съюз. Полицията и специалните служби често имат достатъчно информация по някои престъпления, но разследванията се блокират, разпадат, попадат в задънена улица по два основни модела.

В първия случай **разследването се „пробива“ на ниско ниво.** Мотивът в този случай е, че може да се разкрият връзки, лица и структури, които работят в симбиоза с полиция, данъчни служители, магистрати и т.н. Разкритията могат да засегнат много и различни аспекти от дейността на институциите и да имат ефекта на доминото. „Прекъсването“ се осъществява от някое от звената по веригата оперативна полицейска работа – дознател/следовател – прокурор. Работата се блокира или по указание от ръководството (директно или индиректно), или чрез различни процесуални техники – пропуска се назначаването на експертизи, призоваването на свидетели, назначават се неопитни разследващи служители, местят се „прекалено активните“, ако се появи риск, и т.н.

Вторият модел е **политическа намеса**, тъй като разследването може да компрометира дългогодишни „политически инвеститори“, техни политически представители, близки роднински контакти и пр. Освен придобилите известност случаи на политическа намеса в българските правоохранителни органи съществуват случаи на предоставена информация от партньорски служби от други държави, която не е използвана, защото е спряна на политическо ниво. Едно от доказателствата за политическа намеса, станало публично известно в резултат от вътрешен конфликт на високо ниво в Министерството на вътрешните работи, е срещата на министъра на вътрешните работи със скандалните лидери на Дупница – братя Галеви. Според някои обяснения в масмедияте причината за срещата е опит да се избегне нова вълна от поръчкови убийства в периода непосредствено преди и след влизането на България в ЕС.

2.5. Икономика и политическа корупция

Членството на страната в Европейския съюз създаде множество възможности за по-бързо и устойчиво развитие на българската икономика, но и повиши риска от **задълбочаване в краткосрочен период на институционалните дефицити и свързаната с тях корупция**³⁰. Проверките на специализираните служби на ЕК върху изразходването на средствата от ЕС в България показаха липса на административен капацитет, множество нарушения на процедурите и правилата, липса на контрол и наказания и политическа намеса при вземането на решенията за одобряване на проекти и разходи. Тези институционални недостатъци могат да имат диспропорционален отрицателен ефект върху развитието на България при задълбочаването на глобалната икономическа криза, когато **единствен източник на свежи средства през 2009 г. се очаква да останат държавният бюджет и програмите на ЕС**.

В условията на глобална рецесия и традиционно висококорупционна среда в българската икономика съществува реална опасност много голяма част от направените през последните години инвестиции да се окажат непродуктивни и да доведат до по-бързо и по-дълбоко свиване на икономическия растеж и до мултиплициране на ефектите от икономическата криза в България. Ето защо българското правителство трябва да предприеме незабавни и решителни действия за ограничаване на политическата корупция и за укрепване на управленските механизми по отношение на основните рискови области, създаващи благоприятни условия за корупция и сиви финансови потоци в икономиката:

- повишаване на прозрачността и ефективността в управлението на **бюджетните средства**, включително фондовете на ЕС;
- прилагане на добрите европейски практики в управлението на **обществените поръчки, концесиите и публично-частното партньорство**;
- **прекратяване на** непазарното управление на държавната собственост при **заменянето на държавни земи, гори и други активи**;
- ограничаване на **скритата икономика** чрез подобряване за законния ред и ефективността на контролните органи.

Засиленият натиск за по-добро управление от страна на ЕС и продължаващите усилия на антикорупционната общност в България доведоха до успешни **пробиви в устойчиви корупционно-олигархични отношения като закриването на безмитната търговия по сухопътните граници на страната** през 2008 г.³¹ Бяха осветени случаи на корупция на високо държавно равнище като концентрирането на съществени дялове в енергетиката в структури с неясна собственост, завладяването на службата за борба с организираната престъпност от частни интереси (напри-

³⁰ *Антикорупционните реформи в България: основни резултати и рискове*, Център за изследване на демокрацията, С., 2007.

³¹ Вж. *Ефективни политики за противодействие на корупцията и организираната престъпност в България*, Policy Brief № 13, Център за изследване на демокрацията, декември 2007.

мер производители на високоакцизни стоки), конфликтите на интереси и огромните злоупотреби при управлението на средствата за изграждане на пътна инфраструктура, използването на замени на държавни земи и гори, концесии и на обществени поръчки на непазарен принцип за избирателно поддържане на „националния капитал“ и др., които разкриха високата степен на навлизане на политическата корупция в страната.

Най-яркото проявление на този процес беше **завладяването на местната власт** през 2007 – 2008 г. в малки, курортни общини, с нарастващ ресурс от бизнес коалиции, включително чрез купуването на изборни гласове и навлизането на местни олигарси в политическите структури на утвърдени партии. Налице са предпоставки за затваряне на кръга на политическата корупция, в който властта се използва за лично облагодетелстване и създаване на бизнес позиции, а натрупаното богатство се използва за запазване на политическата власт. Пълният цикъл на политическата корупция се завърта, когато целта на властта е богатство, а целта на богатството е власт. Когато този кръг започва да се върти многократно, има **опасност от криминализиране на държавата**. Доведена до крайност, подобна тенденция означава картелиране на икономиката, загуба на пазарната ефективност и на механизмите на контрол на държавата и задушаване на предприемаческите усилия на населението.

Икономическата криза, която се очаква да достигне своето дъно в България през 2009 г., ще бъде едновременно тест и възможност за антикорупционните реформи в страната. Ако корупцията е играла прекалено висока роля при формирането и използването на капитала в годините на растеж, рецесията може да се окаже по-дълбока и продължителна от очакваното. Кризата предлага и възможности да се реформират сектори със сериозни корупционни проблеми и отрицателно влияние върху икономиката като сигурност, здравеопазване и образование.

Начинът, по който ще бъдат използвани **държавните средства в годината на избори**, ще бъде определящ за успеха или провала на правителствената антикорупционна политика. Ако средствата се насочат към реформа на най-изостаналите бюджетни сектори, като се търси по-висока измерима добавена стойност от тях, това ще бъде знак за успех. Ако обаче те се използват за задоволяване на растящите искания на олигархични бизнес структури и за закупуване на политическо влияние сред избирателите, това ще бъде сигнал за задълбочаване на политическата корупция и влошаване и е възможно да доведе до изолация в отношенията с Европейския съюз.

