

4. Мониторинг на корупцията

Андрей Нончев

План

1. Необходимост от мониторинг на корупцията
2. Методи и практики на корупционен мониторинг
3. Национален мониторинг на корупцията (Система за мониторинг на корупцията на *Коалиция 2000*)
4. Регионален мониторинг на корупцията (Мониторинг на корупцията в страните от Югоизточна Европа — SELDI)
5. Международни сравнителни изследвания на корупцията (Индекси за оценка на корупцията на Трансперънси интернешънъл)

1. Необходимост от мониторинг на корупцията

През 90-те години на 20 век корупцията се трансформира от национален в глобален проблем. Тя започва да се превръща в сериозна пречка пред международното сътрудничество и развитие. Засиленият интерес към явлението произтича и от усилията за демократизация на страните в Централна и Източна Европа. Проявите на корупция съществено затрудняват провеждането на реформите в посткомунистическите общества и намаляват общественото доверие в пазарната икономика и демократичната политическа система. В този контекст корупцията все по-често се превръща в обект на внимание и изучаване както от страна на национални, така и на международни институции.

Наблюдението и измерването на корупцията има няколко основни позитивни цели:

1. Основна цел на корупционния мониторинг е **периодично да представя информация, която би позволила да се правят изводи относно мащабите и тенденциите на корупцията, както и за свързаните с нея нагласи, действия, оценки и очаквания на обществеността.**

2. Съдейства за **оценка на степента на разпространение на формите на корумпирано поведение в отделни области на обществения живот, като изпълнява функцията на диагностичен инструмент.**

Идентифицира степента на разпространение на корупцията и специфичните корупционни практики в различни институции, социо-професионални групи, икономически сектори и др.

3. Спомага за **установяване на проблемните зони и приоритетите при осъществяване на реформи за усъвършенстване на държавното управление**. В този случай корупционният мониторинг има съществено значение за формулиране на стратегията и тактиката на провеждане на тези реформи.

4. Доставя информация, която може да се използва за **оценка на ефективността на провежданите реформи или осъществявани проекти в държавното управление**. Тя може да послужи и като обратна връзка към държавните институции с оглед извършването на корекции в съдържанието и начините на провеждане на реформите.

5. **Осигурява данни и анализи за стимулиране на общественя дебат по проблемите на корупцията**, повишаване на обществената нетърпимост към нея като елемент на демократичните ценности и практическото прилагане на механизми, осигуряващи прозрачност и доверие.

6. Резултатите от корупционния мониторинг могат да се използват като съдържателен **елемент на образователни и информационни анти-корупционни кампании**. Изследванията на корупцията съдействат и за идентификацията на специфичните целеви аудитории, към които ще бъдат насочени тези кампании в зависимост от техните нагласи и възприятия.

7. **Международните сравнителни изследвания на корупцията позволяват да се правят съпоставки между отделните страни относно степента на разпространение на корупцията**. Те са полезен инструмент при анализа на влиянието на корупцията върху икономическото и политическото развитие.

До неотдавна систематичното наблюдение и адекватното измерване на разпространението на корупцията се считаше за практически невъзможно или изключително трудно и не особено прецизно. По същия начин се възприемаше и възможността да се оценят икономическите, политическите и социалните ефекти на корупцията. Основната пречка пред корупционния мониторинг беше убедеността, че въввлечените в корупционни практики лица не са склонни да разкриват информация за своите действия. Проведените през 90-те

години национални и международни сравнителни емпирични изследвания на корупцията показаха много добри резултати. Международните сравнителни изследвания спомогнаха да се разберат по-добре нейните причини и последици, взаимовръзките ѝ с особеностите на институционалната структура в отделните страни, корелацията ѝ със степента на икономическото, политическото и социалното развитие.

Проведени бяха и много национални изследвания на корупцията, в които подробно и задълбочено се изследват мащабите, формите, механизмите ѝ и се анализират разпространените модели и практики на корупционно поведение. Получените данни потвърждават хипотезата, че този тип изследвания предоставят много по-точна информация, отколкото криминалната статистика, която обикновено се възприема като най-надеждния “обективен” източник на информация за оценка на мащабите на престъпността. Сравнението между информацията от извадковите проучвания и повседневния практически опит, от една страна, и данните, основани на криминалната статистика, от друга, показва, че те се различават твърде съществено. Образуваните дела и произнесените присъди, свързани с корупционни престъпления, са многократно по-малко, отколкото случаите на корупция, за които се съобщава в представителните изследвания на населението и бизнеса. Използването на комбинация от различни изследователски методи и техники, съпоставянето на данните от различни източници (граждани, експерти, служители в обществения сектор, стопански ръководители и бизнесмени и др.), провеждането на многократни и лонгитюдни изследвания позволяват да се получат сравнително достоверни и надеждни данни за разпространението на корупцията.

2. Методи и практики на корупционен мониторинг

Корупционният мониторинг се основава на два принципни подхода. При първия от тях се регистрира извършването на корупционни действия от представители на различни политически, икономически и социални групи. Това се осъществява или чрез получаването на анонимни самопризнания за участие в корупционни действия, или чрез даване на информация за осъществен корупционен натиск. Използването на този подход дава най-близка до реалността представа за

интензитета на корупционното поведение. Вторият подход предполага да се регистрират субективните представи на хората за степента на разпространение на корупцията в дадена област (сред определени сфери на обществения живот, институции, социално-професионални групи, личности и др.). В този случай информацията има оценъчен характер и не измерва пряко обективните мащаби на корупционните действия. Въпреки това този тип данни разкриват доминиращите обществени нагласи, които представляват значим фактор за формиране на индивидуалните поведенчески стратегии. Освен това те показват по какъв начин степента на проникване на корупцията в обществените отношения влияе върху ценностната система на индивида. Може да се предположи, че склонността за извършването на корупционни действия е по-висока, когато хората са убедени, че действат в “корумпирана” среда.

Наблюдението и измерването на корупцията се осъществява в две основни форми: международни сравнителни изследвания на корупцията и национални проучвания и мониторинг на корупцията, които имат някои специфични особености:

1. При международните изследвания се регистрират предимно оценките на външни наблюдатели (най-често бизнесмени и икономически експерти, имащи делови отношения с дадена страна) за степента, в която са разпространени различните корупционни практики в отделните страни.

2. Националните изследвания отразяват корупционните действия в дадена страна и нагласите по отношение на това доколко те са разпространени. В този случай оценките се отнасят до взаимодействието на гражданите и представителите на частния сектор, от една страна, и служителите в различни сфери на публичния сектор (държавна администрация, местни органи на властта, съдебна система, обществени услуги и др.). Оценките се правят и от населението, и от представителите на бизнеса, и от служителите в публичния сектор.

Сред първата група изследвания най-голяма популярност в последните години придобиха изготвяните от международната организация Transparency International (ТИ) корупционни индекси. Във втората група изследвания в България може да се открие Системата за мониторинг на корупцията, която е разработена от агенция Витоша рисърч при Центъра за изследване на демокрацията. Тази монито-

рингова система е част от антикорупционните инициативи на *Коалиция 2000*¹, която обединява няколко неправителствени организации. Основната цел на *Коалиция 2000* е повишаването на обществената нетърпимост към корупцията като елемент на демократичните ценности и практическото прилагане на механизми, осигуряващи прозрачност и доверие.

Системата за мониторинг на корупцията на Коалиция 2000 е доразвита в методология за регионален мониторинг на корупцията в страните от Югоизточна Европа. Този регионален мониторинг се осъществява в рамките на Инициативата за правно развитие на Югоизточна Европа (Southeast European Legal Development Initiative - SELDI, <http://www.seldi.net>), която стартира в края на 1998 година. Нейни инициатори са Центърът за изследване на демокрацията и Институтът за международно правно развитие в Рим. Инициативата за правно развитие на Югоизточна Европа обединява неправителствени организации, представители на правителствени организации в региона и експерти от различни страни на Югоизточна Европа. Тя дава възможност за сътрудничество между най-активните обществени институции, обществени личности, правителствата и международните агенции в Албания, Босна и Херцеговина, България, Македония, Румъния, Хърватия, Сърбия и Черна гора.

Използвайки като илюстрация тези национални, регионални и международни мониторингови системи, накратко ще бъдат представени основните методи, чрез които те се реализират, и някои обобщени резултати от тяхното прилагане.

3. Национален мониторинг на корупцията (система за мониторинг на корупцията на *Коалиция 2000*)

Системата за мониторинг на корупцията (СМК) е част от антикорупционните инициативи на *Коалиция 2000*. Основната цел на СМК е периодично да представя информация, която би позволила да се правят изводи за сферите, мащабите и динамиката на корупцията в страната, както и за свързаните с нея нагласи, оценки и очаквания на общест-

¹ По-подробна информация за Системата за мониторинг на корупцията може да се получи от интернет-страниците на Витоша ризърч (<http://www.vitosha-research.com>) и на Коалиция 2000 (<http://www.anticorruption.bg>)

веността, служителите в общественения сектор и отделни социо-професионални групи.

СМК на *Коалиция 2000* се състои от система от количествени и качествени изследвания, която има за цел да генерира информация за структурата и динамиката на корупционното поведение в страната. **Корупционните индекси са основен продукт на Системата за мониторинг на корупцията на Коалиция 2000.** Тези индекси обобщават основните измерения на корупцията и корупционното поведение и се публикуват всеки 3 месеца. Методологията на корупционните индекси се основава на един сравнително елементарен модел на корупционното поведение като тип социално взаимодействие между актьори. Моделът декомпозира корупционното поведение на 4 основни елемента: предпоставки, практически действия (взаимодействие), резултати от действията и очаквания за бъдещето.

Моделирането на механизмите на корупционното поведение се основава на едно сравнително просто теоретично разчленяване на елементите на социалните дейности:

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

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

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

Този сравнително опростен теоретичен модел дава възможност да се изследват емпирично: първо, предпоставките и факторите, които влияят върху корупционното поведение; второ, степента на разпространение на корупцията в различни сфери; трето, спецификата на различните видове корупционни практики; четвърто, обществените оценки за ефективността на корупционните практики; пето, възможностите за ограничаване на корупцията.

Корупционните индекси на *Коалиция 2000* са групирани в няколко категории:

1) Нагласи и отношение към корупцията:

1.1. Принципна допустимост - отразява равнището на ценностна

приемливост на различните корупционни практики.

1.2. Податливост на корупция - измерва склонността на гражданите да правят компромиси със своите ценности под натиска на обстоятелствата.

2) Лично участие в корупционни действия:

2.1. Корупционен натиск - измерва разпространеността на опитите на служители от обществената сфера пряко или косвено да осъществяват натиск върху гражданите за получаване на пари, подаръци или услуги.

2.2. Корупционни действия - отразява равнището на личното участие на респондентите в различни форми на корупционно поведение, т.е. отразява реалния брой на корупционните действия за последните три месеца.

3) Оценки за разпространението на корупцията и нейната практическа ефективност:

3.1. Разпространение на корупцията - регистрира оценките на гражданите за степента на разпространеност на корупционните действия сред служителите в обществената сфера.

3.2. Практическа ефикасност на корупцията - показва оценките на гражданите за степента на превръщане на корупцията в ефективно средство за решаване на лични проблеми.

4) **Корупционни очаквания** - отразява оценките за възможностите (потенциала) на българското общество да се справи с корупцията.

Корупционните индекси са основен продукт на *Системата за мониторинг на корупцията* (СМК) на *Коалиция 2000*. Техните стойности се актуализират на всеки три месеца на основата на данни от емпирични социологически изследвания. Всеки корупционен индекс обобщава стойностите на няколко индикатора и е представен в “статистически нормализирана” форма: стойностите на корупционните индекси се колебаят между 0 и 10. Стойността “0” символизира близост до характеристиката “общество, свободно от корупция”, докато стойности, близки до “10”, се свързват с характеристиките на “общество, доминирано от корупцията”. Тъй като корупционните индекси са основани на информация, получена чрез извадкови изследвания сред населението, те отразяват нивото на познаване и представите на хората за корупцията на равнището, на което те взаимодействат със служителите в публичния сектор (т.нар. малка корупция, която се среща

при контактите на гражданите със служители в общественения сектор от по-ниските нива в йерархията).

Таблица 1. Корупционни индекси на Коалиция 2000 за периода 2000–2003 г.

	<i>Януари</i> 2000	<i>Януари</i> 2001	<i>Януари</i> 2002	<i>Януари</i> 2003
Принципна допустимост	1,3	1,3	1,5	1,3
Податливост на корупция	2,9	2,5	2,5	2,7
Корупционен натиск	1,5	0,8	1,4	1,0
Корупционни действия	0,8	0,4	0,7	0,4
Степен на разпространение	6,4	6,5	6,4	6,4
Практическа ефикасност	6,6	6,9	6,4	6,9
Корупционни очаквания	5,5	5,6	5,1	5,9

Източник: СМК на Коалиция 2000, Омнибусни изследвания на Витоша рисърч – Януари 2000, 2001, 2002, 2003 г.

Като се вземат предвид всички оценявани от СМК на Коалиция 2000 измерения на корупцията, могат да се направят три генерални извода за периода 2000–2002 г. Първо, според населението корупцията е сред най-съществените проблеми на българското общество. През януари 2002 г. тя е поставена на второ по важност място след безработицата. Второ, въпреки запазващата се честота на корупционните действия се очертава положителна тенденция на намаляване на толерантността спрямо корупцията. Гражданите са склонни в по-малка степен да приемат различни форми на корупция като нормални и да прибегват до корупцията като средство за решаване на проблеми. Трето, повишената обществена критичност към корупцията и поинтензивното ѝ експониране в медиите са задълбочили сред различни социални слоеве представата, че корупцията е широко разпространена и социално ефективна практика, която не се ограничава до елементарния рушвет. Все още доминира обаче усещането, че изгледите за успех в борбата с корупцията не са особено големи.

4. Регионален мониторинг на корупцията (мониторинг на корупцията в страните от Югоизточна Европа – SELDI)

Основна част от дейността на Инициативата за правно развитие на Югоизточна Европа (SELDI) е провеждането на Регионален мониторинг на корупцията. Той се осъществява в Албания, Босна и Херцеговина, България, Македония, Румъния, Хърватска, Сърбия и Черна гора. Методологията на Регионалния мониторинг на корупцията е базирана на Системата за мониторинг на корупцията на *Коалиция 2000*, разработена от агенция Витоша рисърч (<http://www.vitosharesearch.com>).

По-долу са представени методологията и основните резултати от Регионалния мониторинг на корупцията, базирани на две самостоятелни представителни изследвания във всяка страна, проведени през февруари 2001 и февруари 2002 г. Методът на изследванията е персонално стандартизирано интервю. Във всяка страна са проведени национални представителни изследвания на населението на възраст над 18 г.

Таблица 2. Големина на извадките в отделните страни (брой респонденти)

	2001	2002
Албания	1001	1037
Босна и Херцеговина	1000	1000
България	1158	1149
Македония	1000	1000
Румъния	1000	1044
Хърватия	1000	1000
Сърбия	976	1003
Черна гора	604	563

Източник: СМК на Коалиция 2000; SELDI

Основните проблеми, с които се сблъскват балканските държави, продължават да носят отгънка на общата социално-икономическа криза на прехода (таблица 3). Безработицата и бедността трайно се очертават като ключови проблемни зони за почти всички държави, участвали в изследването. Наред с тях корупцията се нарежда сред първите посочени проблеми пред балканските страни, макар че се

Таблица 3. Основните проблеми, пред които са изправени балканските страни

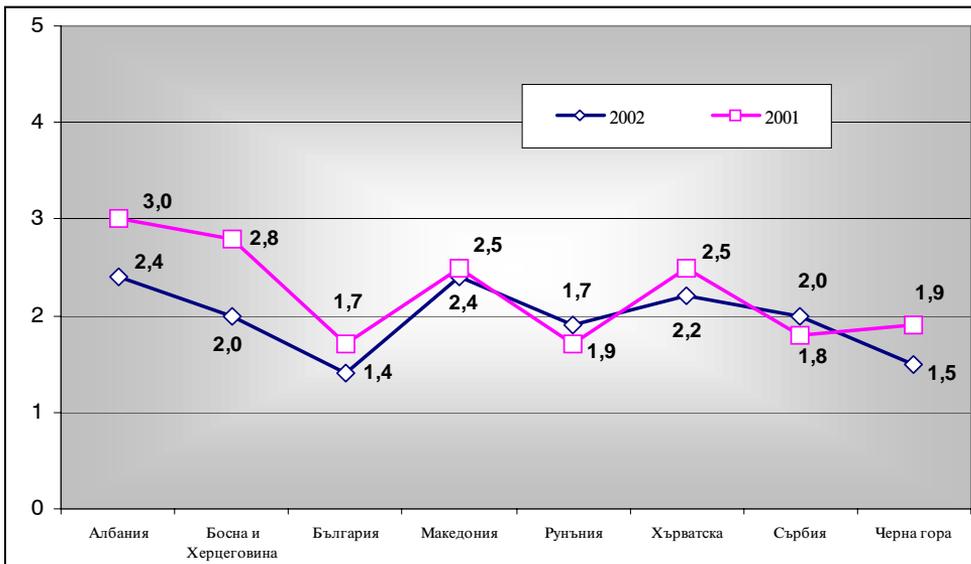
	Албания		Босна и Херцеговина		България		Македония		Румъния		Хърватска		Сърбия		Черна гора	
	2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002
Безработицата	44,4	44,8	60,9	60,9	67,8	68,9	75,3	58,2	39,5	33,9	66,0	78,5	30,3	38,0	53,1	51,1
Ниските доходи	39,3	40,8	39,6	39,3	49,0	47,0	62,0	26,7	41,3	49,4	39,1	44,2	39,2	33,6	35,6	37,2
Бедността	24,4	28,2	29,8	31,9	41,5	42,7	-	43,9	50,6	57,4	31,6	28,7	39,7	44,4	34,8	43,4
Корупцията	60,8	68,4	47,6	48,3	37,5	35,1	35,1	31,2	59,9	59,9	41,7	41,1	37,2	37,3	30,8	35,9
Престъпността	36,0	24,6	32,9	32,8	25,7	32,9	27,6	23,9	10,2	12,5	33,5	30,4	44,1	41,4	31,5	30,1
Високите цени	24,0	23,3	10,9	13,9	22,4	20,9	25,4	7,8	35,6	35,6	27,3	18,4	24,7	24,0	21,2	17,7
Здравеопазването	3,7	2,3	9,9	9,5	14,0	17,2	7,2	1,7	17,4	15,4	7,1	8,9	8,7	9,8	4,0	2,0
Политическата нестабилност	49,6	46,0	37,0	33,9	17,0	13,1	33,2	55,9	29,9	11,6	20,1	28,7	47,8	35,3	59,3	57,7
Образованието	3,9	3,2	4,6	4,8	2,1	1,8	3,7	0,8	7,9	8,8	4,4	4,1	6,3	7,8	4,5	3,9
Замърсяването на околната среда	5,2	3,6	3,8	3,1	2,7	1,5	6,0	1,0	1,6	3,2	2,8	3,5	2,5	5,6	4,8	2,7
Етническите проблеми	3,0	2,4	15,6	17,1	1,7	1,4	14,9	40,7	2,4	1,6	7,0	3,6	10,2	8,2	8,6	5,2
Друго	0,9	4,4	1,8	1,3	1,9	4,5	0,5	0,9	1,1	1,5	2,1	3,1	0,6	1,8	1,5	3,0
Не знае/Не отговорил	0,2	0,8	0,3	0,7	1,6	0,5	3,0	1,2	0,2	2,7	1,6	1,7	1,1	1,9	1,8	0,3

Източник: СМК на Коалиция 2000; SELDI

наблюдават и някои съществени различия в обществените нагласи. Така например в Албания и Румъния общественото мнение определя този проблем като най-съществен, докато в България, Сърбия и Черна гора корупцията е поставена на четвърта или пета позиция.

Индексът на принципната допустимост на корупцията отразява равнището на ценностна приемливост на различните корупционни практики. Като цяло този индекс запазва ниските си стойности. Равнищата на “принципната допустимост” на корупцията в Албания, Македония, Босна и Херцеговина, Хърватска са най-високи, а в България стойността на индекса за 2002 г. е най-ниска. Това е индикативно не само за утвърждаването на моралната нетърпимост спрямо явлението “корупция”, но и може би представлява първият реален резултат от реализираните в страната антикорупционни инициативи.

Графика 1. Принципна допустимост



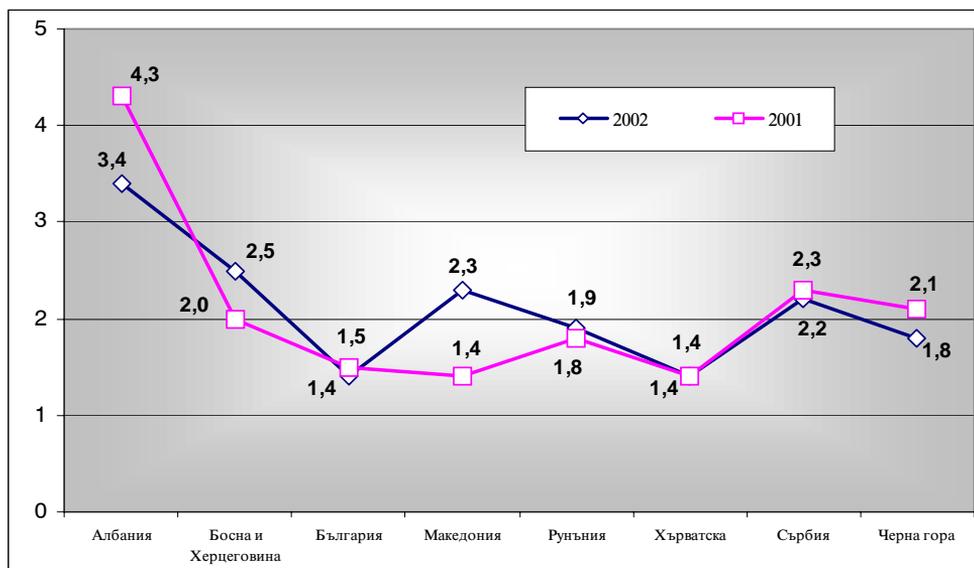
Източник: СМК на Коалиция 2000; SELDI

Индексът на корупционния натиск измерва разпространеността на опитите на служителите от обществения сектор пряко или косвено да осъществяват натиск върху гражданите за получаване на пари, подаръци или услуги.

Сравнително по-ниските стойности на този индекс (най-ниски са

те в България, а най-високи — в Албания, Босна и Херцеговина и Сърбия) показват, че ангажирането с определено корупционно поведение е по-скоро в резултат от лично осъзнати ползи, икономически или институционални интереси и дори практическа необходимост, отколкото открит социален натиск от страна на “носителите” на корупция в обществения сектор.

Графика 2. Корупционен натиск



Източник: СМК на Коалиция 2000; SELDI

Като цяло общественото мнение в балканските страни поставя митничарите, лекарите, полицаяте, данъчните и общинските служители, представителите на съдебната система сред професионалните групи, оказващи най-значителен корупционен натиск върху гражданите (таблица 4). Това говори за формирането на трайни обществени представи за професиите, при които корупцията е най-широко разпространена.

Индексът за разпространението на корупцията измерва оценките на гражданите за степента на проявление на корупционните действия сред служителите в обществения сектор. Динамиката на този индекс се характеризира с няколко основни особености. Стойностите му във всички изследвани държави са най-високи в сравнение с останалите

Таблица 4. Коруptionен натиск по професионални групи (*)

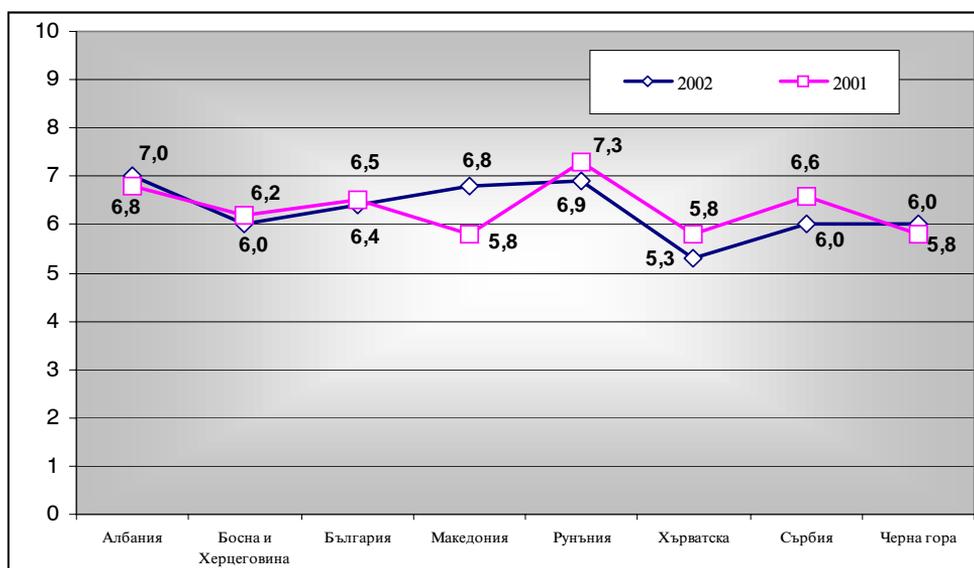
	Албания		Босна и Херцеговина		България		Македония		Румъния		Хърватска		Сърбия		Черна гора	
	2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002
Полицейски служител	52,00	54,13	25,70	30,49	24,00	19,90	14,40	17,31	34,00	25,23	24,80	16,51	42,40	45,68	38,40	39,50
Митнически служител	55,60	54,88	15,90	16,20	15,80	18,55	21,80	25,32	20,50	29,60	10,50	7,36	42,80	52,60	21,60	29,67
Лекар	62,60	51,78	19,90	22,77	22,10	17,96	20,20	23,93	35,10	34,38	16,60	11,47	33,60	39,08	19,50	18,87
Служител или преподавател в университет	29,00	27,85	9,80	11,11	13,90	14,29	16,30	14,43	15,00	12,97	8,40	4,70	17,20	26,61	8,70	10,12
Бизнесмен	30,50	12,77	8,50	12,96	9,70	10,77	13,20	14,08	17,80	18,59	16,10	10,71	31,60	30,35	15,80	14,45
Общински служител	52,50	50,67	19,10	22,91	10,30	9,96	11,90	19,67	26,90	19,70	11,30	8,27	27,20	25,12	19,30	20,79
Адм. служител в съдебната система	47,00	40,04	9,90	11,65	11,50	9,38	10,60	10,00	22,30	16,49	6,70	6,15	19,40	16,92	9,40	7,99
Съдия	53,10	44,31	8,30	9,15	9,10	7,80	13,70	15,53	16,60	13,70	5,80	5,97	19,30	26,24	7,00	7,65
Данъчен служител	56,80	50,43	8,80	12,19	8,30	5,29	8,90	24,08	10,60	7,98	6,60	3,45	22,00	23,49	13,30	17,24
Служител в министерство	39,40	37,34	13,90	12,97	7,00	4,92	13,20	14,90	10,30	5,61	8,40	5,05	15,40	16,59	7,20	7,58
Следовател	32,70	35,23	10,10	9,39	6,00	4,27	6,60	5,34	10,60	10,91	10,90	4,73	15,30	24,30	8,20	5,14
Прокурор	39,60	27,40	3,80	4,80	7,80	4,07	8,10	4,39	10,30	6,48	2,30	1,66	12,00	20,16	4,30	4,35
Учител	15,40	10,60	5,70	5,41	5,50	3,60	6,70	8,71	12,70	14,63	4,50	2,39	11,70	19,81	5,90	5,55
Народен представител	31,20	19,00	2,50	4,86	6,40	2,08	7,80	20,57	4,50	2,53	0,60	1,08	7,10	8,59	0,90	4,55
Общински съветник	38,90	33,24	6,90	8,92	3,20	2,05	7,80	13,07	12,40	10,76	6,50	3,34	10,20	12,05	2,50	5,40

*Относителен дял на тези от контактувалите със съответната група, на които са искани пари, подаръци или услуги.
Източник: СМК на Коалиция 2000; SELDI

индекси. На международно ниво най-резки промени се наблюдават в Македония и Черна гора, където оценките за масовото разпространение на корупцията значително са се повишили.

Въпреки националната специфика на данните тези емпирични факти водят до следните изводи: първо, общественото мнение идентифицира корупцията като дълбоко проникнала в обществения живот; второ, в обозрима перспектива радикално ограничаване на корупцията в страните от региона не може да се очаква.

Графика 3. Степен на разпространение на корупцията



Източник: СМК на Коалиция 2000; SELDI

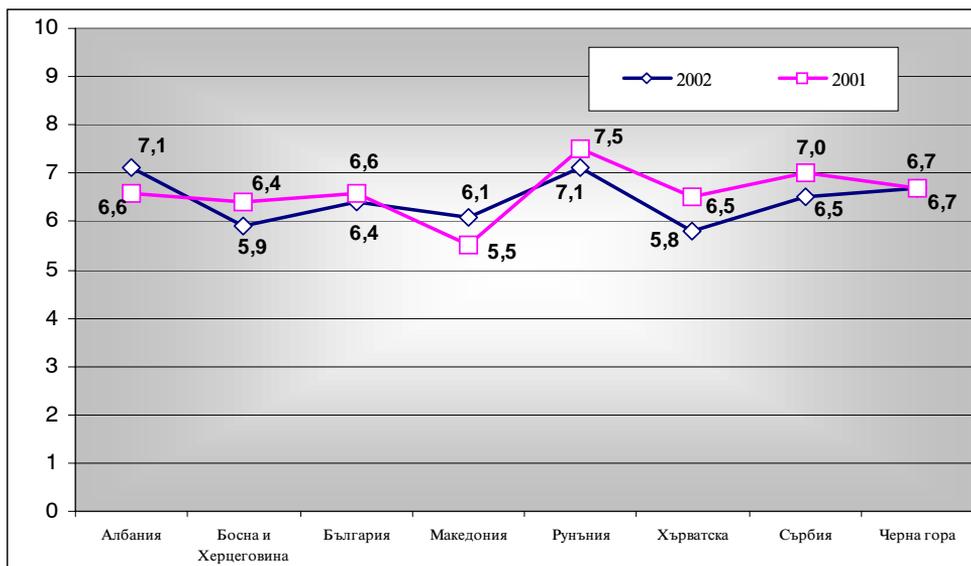
Въпреки различията между отделните държави все по-ясно започват да се оформят “проблематични” професионални групи, които могат да се нарекат основни “носители” на корупция. В най-общия случай това са митническите служители, заетите в правораздавателните органи (съдии, прокурори, следователи), както и с известни изключения представителите на законодателната и изпълнителната власт. Общественото мнение се разделя по отношение на лекарите и полицейските служители. В Сърбия и Черна гора те са класирани сред едни от най-корумпираните професионални групи, докато в останалите държави се намират в средната част на списъка.

Структурата на институционалното разпространение на корупцията до голяма степен възпроизвежда и индивидуалните оценки за отделните професионални групи. Митниците и агенциите за приватизация остават сред местата, където корупцията е разпространена в най-голяма степен. Другите традиционни средища с висока корупция като съдебната система и данъчните служби се оценяват различно в зависимост от националната специфика на всяка отделна страна. Така например съдебната система се оценява като корумпирана в най-висока степен в Албания и Румъния. За България се наблюдава рязко покачване на недоверието към тази институция, като нивото за 2002 г. почти достига стойностите на тези оценки в Албания.

Сред институциите с най-ниска корупция най-общо могат да се причислят армията и националните статистически институти. Президентството с известни изключения (Босна и Херцеговина и Сърбия) също може да се отнесе към институциите с традиционно ниски нива на корупция.

Индексът на практическа ефикасност на корупцията отразява оценките на гражданите за степента на превръщане на корупцията в ефективно средство за решаване на частни проблеми. По отношение стойностите на “практическа ефикасност на корупцията” за последните 12 месеца се наблюдава намаление в страните от почти целия Балкански регион с изключение на Македония. Като цяло обаче намаляването е незначително и стойностите на индекса запазват високите си нива. Това означава, че корупцията продължава да се възприема от балканските общества като ефективен механизъм за разрешаване на проблеми и резултатно средство за заобикаляне на бюрокрацията.

Графика 4. Практическа ефикасност на корупцията

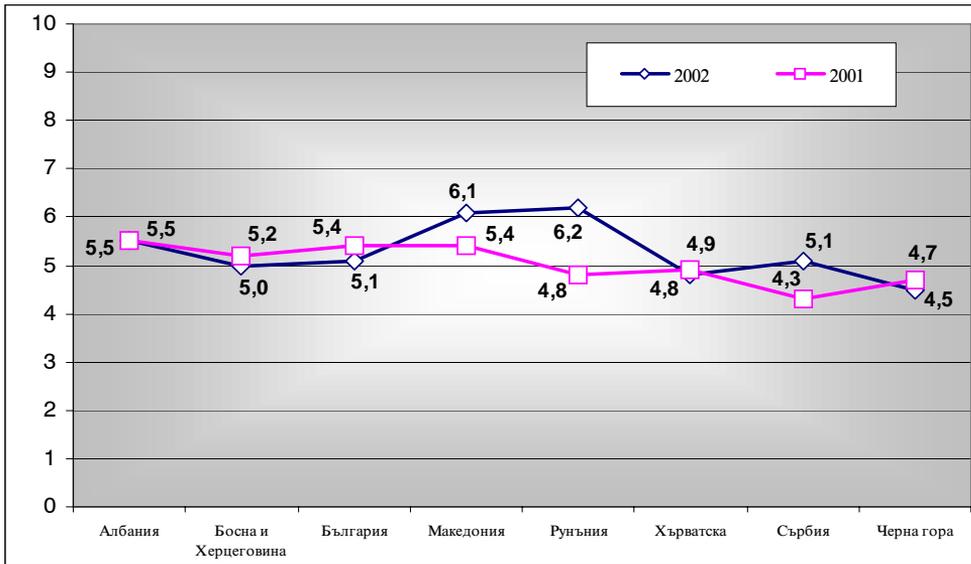


Източник: СМК на Коалиция 2000; SELDI

Индексът на корупционните очаквания отразява оценките на гражданите за възможностите (потенциала) на техните общества да се справят с проблема “корупция”. Данните регистрират умерен песимизъм и недоверие във възможностите на държавата да се справи с проблема “корупция”. В по-конкретен план стойностите на индекса в Македония, Румъния и Сърбия са се покачили значително в сравнение със същия период на миналата година. Това говори за задълбочаваща се криза в доверието към държавата в тези страни по отношение на корупционния климат.

Високите стойности на индекса въобще са индикатор, че промяната само на индивидуалните нагласи към корупцията и осъзнаването на значимостта на този проблем за съвременното общество не са достатъчен фактор за реално въздействие и ограничаване на корупцията като негативен обществен феномен.

Графика 5. Коруptionни очаквания



Източник: СМК на Коалиция 2000; SELDI

5. Международни сравнителни изследвания на корупцията (индекси за оценка на корупцията на Трансперънси интернешънъл)

От 1995 г. световната коалиция за борба с корупцията Трансперънси интернешънъл (ТИ) публикува всяка година Коруptionен индекс (Corruption Perception Index - CPI), а от 1999 — и Индекса за предлагане на подкупи (Bribe Payers Propensity Index - BPI). Основната цел на индексите за оценка на корупцията на ТИ е да се получи надеждна информация за представите относно разпространението на корупцията в различните страни. Този индекс дава възможност да се направят международни сравнения и да се ранжират страните в зависимост от представите за разпространението на корупцията в тях. През 1998 г. Коруptionният индекс на ТИ класифицира 85 страни, докато през 2002 г. техният брой достига 102. Тъй като не съществува единствен достоверен източник на информация за мащабите на корупцията, в този случай е възприет подходът да се извърши “изследване на изследванията”. Използват се данни от различни, доказали своята надеждност изследвания, осъществявани с раз-

нообразна методика. Общият брой на всички използвани изследвания през 2002 г. е 15. Необходимият минимален брой изследвания, за да бъде изготвен корупционен индекс за дадена страна, е 3.

При конструирането на индексите се използва информация за периода от последните три години, за да се избегне влиянието на временни и конюнктурни фактори (например шумни корупционни скандали, които влияят по-скоро върху представите на хората, отколкото върху действителните размери на корупцията). По този начин се ограничава рязката вариация на стойностите на индекса, които показват устойчивост във времето.

Корупционният индекс на ТИ определя нивото на корупция в дадена страна така, както го възприемат бизнесмените, анализаторите на риска и отделните граждани. Неговите стойности варират от 10 (ниско ниво на корумпираност) до 0 (изключително високо ниво на корумпираност).

За първи път през 1999 г. ТИ обяви и новосъздадения Индекс за предлагане на подкупи (ИПП). Той класифицира 19 водещи страни-износителки според степента, в която техните търговски корпорации са склонни да предлагат подкупи в чужбина на висши държавни служители. През 2002 г. към класацията са прибавени и Русия и Хонконг. ИПП за 2002 г. се основава на мненията на повече от 830 висши служители и администратори в големи компании, водещи търговски банки, лицензирани счетоводни фирми, търговски камари и правни кантори, както и граждани на чужди държави, ръководители и служители в международни организации. ИПП е измерен за ТИ от Галъп интернешънъл в 15 държави с развиващи се пазарни икономики от Азия/Тихоокеански регион (Индия, Индонезия, Нигерия, Филипини, Южна Корея, Тайланд), Латинска Америка (Аржентина, Бразилия, Колумбия, Мексико), Европа (Унгария, Полша, ОНД) и Африка (Мароко и Южна Африка).

Стойностите на ИПП варират от 10 (ниска степен на предлагане на подкупи) до 0 (много висока степен на предлагане на подкупи). В зависимост от стойностите на ИПП са ранжирани 21 водещи държави-износителки.

Корупционният индекс и Индексът за предлагане на подкупи на ТИ разкриват двете страни на един и същи проблем. Първият класифицира страните според степента на разпространение на корупцията от гледна точка на получаващите подкуп, а вторият

Таблица 5. Корупционни индекси на ТИ за 2000–2002 г.

Позиция	Страна	Резултат за 2002 г.	Резултат за 2001 г.	Резултат за 2000 г.
1	Финландия	9,7	9,9	10,0
2	Дания	9,5	9,5	9,8
	Нова Зеландия	9,5	9,4	9,4
4	Исландия	9,4	9,2	9,1
5	Сингапур	9,3	9,2	9,1
	Швеция	9,3	9,0	9,4
7	Канада	9,0	8,9	9,2
	Люксембург	9,0	8,7	8,6
	Холандия	9,0	8,8	8,9
10	Великобритания	8,7	8,3	8,7
...				
44	Гърция	4,2	4,2	4,9
45	Бразилия	4,0	4,0	3,9
	България	4,0	3,9	3,5
	Ямайка	4,0	NA	NA
	Перу	4,0	4,1	4,4
	Полша	4,0	4,1	4,1
50	Гана	3,9	3,4	3,5
51	Хърватска	3,8	3,9	3,7
52	Чехия	3,7	3,9	4,3
	Латвия	3,7	3,4	3,4
	Мароко	3,7	NA	NA
	Р Словакия	3,7	3,7	3,5
	Шри Ланка	3,7	NA	NA
...				
88	Казахстан	2,3	2,7	3,0
89	Боливия	2,2	2,0	2,7
	Камерун	2,2	2,0	2,0
	Еквадор	2,2	2,3	2,6
	Хаити	2,2	NA	NA
93	Молдова	2,1	3,1	2,6
	Уганда	2,1	1,9	2,3
95	Азербайджан	2,0	2,0	1,5
96	Индонезия	1,9	1,9	1,7
	Кения	1,9	2,0	2,1
98	Ангола	1,7	NA	1,7
	Мадагаскар	1,7	NA	NA
	Парагвай	1,7	NA	NA
101	Нигерия	1,6	1,0	1,2
102	Бангладеш	1,2	0,4	NA

Източник: ТИ, 2000–2002 г.

подрежда страните според склонността да се дават подкупи от страна на бизнескомпаниите.

Таблица 6. Индекси за предлагането на подкупи на ТИ за 1999 и 2002 г.

Позиция	Страна	2002 г.	1999 г.
1	Австралия	8,5	8,1
2	Швеция	8,4	8,3
	Швейцария	8,4	7,7
4	Австрия	8,2	7,8
5	Канада	8,1	8,1
6	Холандия	7,8	7,4
	Белгия	7,8	6,8
8	Великобритания	6,9	7,2
9	Сингапур	6,3	5,7
	Германия	6,3	6,2
11	Испания	5,8	5,3
12	Франция	5,5	5,2
13	САЩ	5,3	6,2
	Япония	5,3	5,1
15	Малайзия	4,3	3,9
	Хонконг	4,3	NA
17	Италия	4,1	3,7
18	Южна Корея	3,9	3,4
19	Тайван	3,8	3,5
20	Китай	3,5	3,1
21	Русия	3,2	NA

Източник: ТИ, 1999 и 2002 г.

Литература

1. ЧИСТО БЪДЕЩЕ. План за действие срещу корупцията. Мониторинг. Индекси за оценка на корупцията, *Коалиция 2000*, 1998, София
2. Измерване и наблюдение на корупцията: Световната практика и българският опит, *Коалиция 2000*/Център за изследване на демокрацията, 1999, София
3. Heidenheimer, A. 1996. "The Topography of Corruption: Explorations in a Comparative Perspective", *International Social Science Journal*, CLVIII.
4. Kaufmann, D., Kraay A. and Zoido-Lobaton P., *Aggregating Gov-*

ernance Indicators”, World Bank Policy Research Working Paper No.2195 (Washington D.C.: The World Bank), 1999

5. Lambsdorf, J.Graf, The Transparency International Corruption Perception Index, 1-4 edition of Transparency International report, 1995-1998

6. Lambsdorf, J.Graf, An empirical investigation of Bribery in International Trade, Mimeo, University of Gottingen, April, 1997

7. Langseth, Peter, Rick Stapenhurst, and Jeremy Pope, The Role of a National Integrity System in Fighting Corruption, EDI Working Paper 400/142, E1976, Washington: The World Bank, 1997

- www.globalcorruptionreport.org — Глобален доклад за корупцията на Трансперънси интернешънъл

- www.uni-goettingen.de/~uwwv - Интернет център за корупционни проучвания (Internet Center for Corruption Research)

- http://www.vitosha-research.com/corind/seldi_apr2002.htm - Корупционни индекси

Регионален мониторинг на корупцията в Албания, Босна и Херцеговина, България, Македония, Румъния, Хърватска и Югославия, април 2002

- <http://www.vitosha-research.com/corind/oct2002.htm> - Корупционни индекси на *Коалиция 2000*, октомври 2002

- <http://www.vitosha-research.com/corind/may2003.pdf> - Корупционни индекси на *Коалиция 2000*, май 2003 г.

Въпроси

1. Какви са целите на наблюдението и измерването на корупцията?
2. Какъв практически ефект има мониторингът на корупцията?
3. Кой са основните трудности и ограничения при измерването на корупцията?

4. Какви категории корупционни индекси са разработени в Системата за мониторинг на корупцията на *Коалиция 2000*?

5. Кой са двата основни корупционни индекса на международната организация Трансперънси интернешънъл и какво измерват те?

Ключови термини

Мониторинг — систематично и непрекъснато наблюдение на даден процес, за да се открие съответствие с желан или предполагаем резултат.

Емпирично социологическо изследване — основно средство за набиране на емпирична социална информация (за конкретни факти от обществената действителност), нужна за развитието на социалната теория и за вземането на управленски решения.

Индикатори и индекси — индикаторите са отделни показатели (признаци), които характеризират протичащи в обществото процеси. Индексите са сложни обобщаващи показатели, систематизиращи информация от повече индикатори, отнасящи се до едно явление или процес.

Лонгитюдни изследвания — емпирични изследвания, които имат за цел да разкрият тенденциите в развитието на сложни процеси в по-продължителен период от време.

Основни тези

1. Мониторингът на корупцията спомага за определянето на зоните и степента на разпространение на корупцията и за изработване на антикорупционни стратегии и инициативи.

2. През 90-те години на 20 век бяха разработени ефективни методи за наблюдение и оценка на корупцията и в национален, и в сравнителен международен план.

3. В класацията на страните според корупционния индекс на Трансперънси интернешънъл през 1999 г. България заема 60-то място, а през 2002 г. се е придвижила до 45-то място, изпреварвайки страни като Чехия, Словакия, Хърватска и др.

4. Вследствие на усилията на антикорупционните кампании в България през последните 4-5 години корупцията все повече се възприема като обществено недопустима.

5. Финансовият контрол в Министерството на отбраната като средство за борба с корупцията и превенция на престъпността

Евгени Ананиев

План

1. Структура на системата за финансов контрол
2. Финансов контрол в Министерството на отбраната
3. Характерни нарушения, констатирани при извършване на финансово-контролна дейност

1. Структура на системата за финансов контрол

Системата за финансов контрол в Министерството на отбраната (МО) е изградена на вертикален и хоризонтален принцип и обхваща всички звена на Българската армия (БА) и разпоредителите с бюджетни средства с принципал министъра на отбраната. По вертикала структурата е изградена, както следва:

А. Външен одит: Сметна палата — държавен орган за външен одит на бюджетни и други публични средства и дейности съгласно Закона за Сметната палата обн. в ДВ, бр. 109/18.12.2001 г., изм. ДВ, бр. 31/04.04.2003 г., с основна задача да допринася за доброто управление на бюджетните и други публични средства, както и да предоставя на Народното събрание надеждна информация за използване на средствата съобразно принципа за законосъобразност, ефективност, ефикасност и икономичност и за достоверно отчитане на изпълнението на съответните бюджети. Сметната палата осъществява одит на държавния бюджет, бюджетни и извънбюджетни сметки и фондове и средства от фондове и програми на Европейския съюз. Освен това одитира дейностите по изграждане и функциониране на системите за финансово управление и контрол, одитира и заверява годишните отчети за изпълнение на бюджетните и извънбюджетните сметки и фондове и заверява финансовите отчети на бюджетните организации, включително и на Министерството на отбраната. Органите на Сметната палата си сътрудничат с органите на Държавния вътрешен финансов контрол, в т.ч. и с дирекция “Финансово-контролна дейност” (ФКД) — МО, с цел повишаване ефективността на контролната система