

**ИЗМЕРВАНЕ И  
НАБЛЮДЕНИЕ  
НА КОРУПЦИЯТА –  
СВЕТОВНАТА ПРАКТИКА  
И БЪЛГАРСКИЯТ ОПИТ**



**Център за изследване на демокрацията  
1999**



Публикувано със съдействието на Американската агенция за международно развитие.

#### **Антикорупционни христоматии:**

Борбата срещу корупцията и злоупотребите в публичната администрация.

С., *Коалиция 2000*/Институт за икономическа политика, 2000.

ISBN 954-477-068-2

**Измерване и наблюдение на корупцията – световната практика и българският опит.**

С., *Коалиция 2000*/Център за изследване на демокрацията, 1999

ISBN 954-477-069-0

Икономическата цена на корупцията.

С., *Коалиция 2000*/Център за икономическо развитие, 1999.

ISBN 954-477-070-4

Информационни технологии срещу корупцията.

С., *Коалиция 2000*/Фондация „Приложни изследвания и комуникации“, 2000.

ISBN 954-477-072-0

Корупцията в парламентарната практика и законодателния процес.

С., *Коалиция 2000*/Център за социални практики, 1999.

ISBN 954-477-071-2

Международни актове за противодействие на корупцията.

С., *Коалиция 2000*/Информационен център на Съвета на Европа, 1999.

ISBN 954-477-073-9

Противодействие на корупцията в местната власт.

С., *Коалиция 2000*/Асоциация АКСЕС, 2000.

ISBN 954-477-074-7

Съдебна власт и корупция.

С., *Коалиция 2000*/Съюз на съдиите в България, 2000.

ISBN 954-477-075-5

**ISBN 954-477-069-0**

© **Коалиция 2000**

**Всички права запазени.**

Съставител: Андрей Нончев

Редактор: Александър Стоянов

ул. „Лазар Станев“ 1, 1113 София

тел. (+ 359 2) 971 3000, факс (+ 359 2) 971 2233

[www.online.bg/coalition2000](http://www.online.bg/coalition2000), [coalition2000@online.bg](mailto:coalition2000@online.bg)

# СЪДЪРЖАНИЕ

УВОД .....	8
<b>СИСТЕМА ЗА МОНИТОРИНГ НА КОРУПЦИЯТА .....</b>	<b>11</b>
I. Инициативата <i>Коалиция 2000</i> и системата за мониторинг на корупцията .....	11
II. Структура на системата за мониторинг на корупцията .....	15
1. Структура на СМК .....	15
2. Фази на реализация на СМК .....	16
III. Методология на включените в СМК изследвания .....	18
1. Национални представителни изследвания на населението .....	18
2. Количествено изследване на служители в обществения сектор и стопански ръководители .....	18
3. Дискусии във фокусни групи .....	19
4. Експертни наблюдения и оценки на разпространението и механизмите на корупция в различни сектори .....	20
5. Дълбочинни интервюта .....	21
6. Мониторинг на пресата, радиото и телевизията .....	21
IV. Корупционните индекси на <i>Коалиция 2000</i> : Общ подход и методология на конструиране .....	23
1. Общи положения .....	23
2. Теоретична основа за изследване на елементите на корупционното поведение .....	23
3. Теоретична интерпретация на корупционните индекси .....	25
4. Структура и съдържателна интерпретация на корупционните индекси .....	27
5. Методика на изчисление на корупционните индекси .....	29
<b>КОРУПЦИОННИ ИНДЕКСИ НА КОАЛИЦИЯ 2000 (НАСЕЛЕНИЕ) .....</b>	<b>31</b>
1. Основни проблеми, пред които е изправена България .....	33
2. Нагласи към корупцията .....	34
3. Лично участие в корупционни действия .....	36
4. Корупционни действия .....	38
5. Оценки за разпространение на корупцията .....	40
6. Разпространение на корупцията .....	40
7. Фактори за разпространение на корупцията .....	41
8. Разпространение на корупцията по професионални групи .....	42
9. Разпространение на корупцията в институциите .....	46
10. Практическа ефикасност на корупцията .....	50

11. Очаквания за развитието на корупцията .....	51
12. Обобщение .....	52

## **КОРУПЦИОННИ ИНДЕКСИ НА КОАЛИЦИЯ 2000**

<b>(СЛУЖИТЕЛИ В ОБЩЕСТВЕНИЯ СЕКТОР) .....</b>	<b>53</b>
1. МЕТОДОЛОГИЯ НА ИЗСЛЕДВАНЕТО .....	55
2. НАГЛАСИ СПРЯМО КОРУПЦИЯТА.....	57
2.1. Принципна допустимост .....	57
2.2. Податливост на корупция.....	58
3. КОРУПЦИОННИ ДЕЙСТВИЯ .....	59
3.1. Корупционен натиск.....	59
3.2. Корупционен натиск (професионални групи) .....	60
3.3. Корупционни действия.....	61
3.4. Корупционни действия в професионалната общност .....	62
4. ОЦЕНКИ ЗА РАЗМЕРИТЕ НА КОРУПЦИЯТА .....	63
4.1. Разпространение на корупцията .....	63
4.2. Основни фактори, които влияят върху разпространението на корупцията.....	64
4.3. Разпространение на корупцията сред институциите .....	65
4.4. Индекс на Разпространение на корупцията сред институциите .....	67
4.5. Практическа ефикасност на корупцията .....	71
5. ОЧАКВАНИЯ ЗА РАЗВИТИЕТО НА КОРУПЦИЯТА .....	72

## **МОНИТОРИНГ НА МЕДИИТЕ (януари – март 1999) .....**

1. Обща характеристика на медийния мониторинг .....	75
2. Как се явява темата за корупцията в медиите .....	76
3. Как се говори за корупцията .....	78
4. Какви са последиците от медийното експониране на корупцията.....	81

## **МЕТОДОЛОГИЯ НА ИНДЕКСИТЕ НА**

<b>Трансперънси Интернешънъл (Transperancy International).....</b>	<b>85</b>
1. Какво представлява Трансперънси Интернешънъл (ТИ) .....	87
2. Корупционни индекси (КИ) на ТИ .....	87
3. Индекс на предлагане на подкупи (ИПП) на ТИ.....	88
4. Начин на конструиране на индексите на (Трансперънси интернешънъл) ТИ .....	88
5. Въпроси и отговори .....	89
6. Източници на информация, използвани за формиране на Корупционния индекс за 1998г. ....	95
7. Изследователските източници, формирали данните за България .....	96

8. Асоциация „Прозрачност без граници“ – българският клон на ТИ .....	96
---	----

<b>ИНДЕКСИ НА Трансперънси интернешънъл .....</b>	<b>99</b>
1. Индекс за предлагане на подкупи .....	101
2. Корупционен Индекс .....	102

## **ЕМПИРИЧНИ ИЗСЛЕДВАНИЯ НА КОРУПЦИЯТА**

<b>(Обзор), Д-р Й. Ламбсдорф .....</b>	<b>107</b>
Резюме .....	109
1. Въведение .....	109
2. Общи зависимости .....	111
2.1. Намеса на правителството .....	111
2.2. Качество на институциите .....	113
2.3. Липса на конкуренция .....	114
2.4. Бедност и неравенство .....	115
3. Следствия от корупцията .....	116
3.1. Общ обем на инвестициите .....	116
3.2. Брутен вътрешен продукт .....	118
3.3. Правителствени разходи .....	120
3.4. Капиталов приток и директни чуждестранни инвестиции (ДЧИ) .....	121
3.5. Международна търговия .....	123
3.6. Чуждестранни помощи .....	123
4. Причини за корупцията .....	124
4.1. Обществени институции .....	124
4.2. Наемане на служители и заплати .....	125
4.3. Колониализмът .....	126
4.4. Културни детерминанти .....	127
5. Заключение .....	129
Използвани източници .....	131

## **ГЛОБАЛНА ПРОГРАМА СРЕЩУ КОРУПЦИЯТА:**

<b>Насоки за действие .....</b>	<b>135</b>
Резюме .....	137
1. Изследователски компонент .....	137
2. Компонент „Техническо сътрудничество“ .....	138
I. Въведение .....	140
II. Изследователски компонент .....	141
A. Структура .....	141
1. Феноменът „корупция“ .....	141
2. Предотвратяване .....	142
3. Правен контрол и налагане на законите .....	143

4.	Протокол за мониторинг на корупцията .....	144
В.	Методология .....	144
III.	Компонент „Техническо сътрудничество“ .....	145
A.	Предложени мерки на национално равнище .....	146
1.	Оценка на съществуващите национални инструменти против корупцията .....	146
2.	Съдействие при създаване или промяна на законодателство ....	146
3.	Съдействие при създаването и/или укрепването на антикорупционните институции .....	147
4.	Предотвратяване на корупцията .....	148
5.	Обучение .....	148
Б.	Препоръчвани мерки на международно равнище .....	148
1.	Създаването на група от висококвалифицирани международни експерти .....	148
2.	Механизми за прозрачност и мониторинг .....	149
3.	Утвърждаване на международни правни инструменти, специално насочени към корупцията и подкупността .....	150
4.	Създаване на международен форум по проблемите на корупцията и подкупите .....	151
5.	Международна база-данни за корупцията.....	151
В.	Споразумение за Национална антикорупционна програма .....	152
IV.	Оценка .....	152
A.	Оценка на програмата .....	152
Б.	Оценка на ефекта.....	152

## УВОД

През април 1997 г. по инициатива на български неправителствени организации и с подкрепата на Американската агенция за международно развитие беше създадена *Коалиция 2000*. Нейната основна цел е да повиши нетърпимостта към корупцията като с това спомогне за ограничаване на нейния размер. Дейностите на *Коалиция 2000* включват разработването и прилагането на План за действие срещу корупцията, Система за мониторинг на корупцията (СМК) и информационно-образователна кампания. Настоящият сборник има за цел да запознае българския читател с някои основни проблеми, свързани с измерването на корупцията, корупционното поведение и нагласите спрямо корупцията и е пряко свързан с едно от основните направления на действие на *Коалиция 2000* – СМК.

Корупцията е особен тип обществено явление и нейното измерване е свързано с редица особености. Първо, *правният статус на двете страни по дадено корупционно действие е по-особен (в сравнение с други престъпления), тъй като и даването, и получаването на подкуп са подсъдни*. И двете страни по корупционното действие са заинтересовани от неговите резултати и от това да не се предизвиква съдебно преследване. Съответно съобщаването за случаите на корупция е изключително рядко явление. Ето защо голяма част от корупционните сделки остават неразкрити, а за наличието им се съди или по по-бързото забогатяване на определени длъжностни лица, или по възникнали нередности при осъществяване на определени процедури (главно в полето на действие на държавната и/или общинската администрация).

Най-често съдебното преследване на корупционни действия става възможно благодарение на инициативата на т.нар. „трета страна“ (организация с контролни функции, конкурентна политическа сила и пр.). В резултат на тези особености на корупцията, въпреки общоразпространеното разбиране, че корупцията е сериозен проблем за българското общество, през 1997 год. са заведени 122 дела за корупция, като до присъда се стига в 13 от случаите. През 1998 г. са налице 20 присъди по дела за корупция, а осъдените са 27. Казаното ясно показва, че *обективните данни за корупцията (съдебната статистика) отразяват състоянието, което е далеч от реалните измерения на това обществено явление*. Дори в страни, които в международната практика се приемат за значително „по-чисти“ от България, броят на осъдените за корупция е значително по-голям. Колкото и странно да изглежда, налагащият се извод е, че относно корупцията не съществува такава „обективна картина“, каквато е налице за други форми на престъпност. Поради тази причина се е наложило разбирането, че т.нар. обективни данни са неадекватно и неточно отражение на реално съществуващата корупционна ситуация.

Второ, *оценката за размерите на корупцията се прави най-вече на основата на представителни извадкови изследвания*. Те се използват широко в световната практика (напр. от водещи международни организации като Световната банка, Международния валутен фонд, Организацията на обединените нации, Трансперънси Интернешънъл и др.) и осигуряват достатъчна надеждност, точност и възможности да се проследят настъпващите промени. Според съществуващите в изследователската практика стандарти повечето изследвания от този тип дават достатъчно точна информация за равнището и специфичните измерения на корупцията.

Съществуват две принципни възможности за измерване на степента на разпространение на корупцията. Първата се свежда до измерване на *честотата на участието в корупционни действия* на различни социални слоеве. Тук основният принцип на измерване се базира на използването на анонимни самопризнания за участие в корупционни действия на представители на различни социални групи. В основни линии този тип показатели дават представа за реалния интензитет на корупционното поведение. Втората основна възможност е да се измерват *представите на хората за степента на разпространение на корупцията* в дадена област (сред определени социо-професионални групи, институции, личности, сфери на обществения живот и пр.). Този тип информация има оценъчен характер и не говори за реалния интензитет на корупционното поведение, а за представата на хората за степента на заразяване на обществото с корупция. В този смисъл това е по-скоро морална оценка за съществуващата ситуация и би следвало да се разглежда като допълнение към измерванията на честотата на корупционните действия. Представите на хората за корупцията са не по-малко значими от корупционните действия, защото стоят в основата на стратегията за действие на всеки индивид и защото представляват качествена (морална) оценка за реалния интензитет на корупционните действия. Ниската морална оценка води до това, че корупционното поведение се засилва, защото хората стават по-склонни да прибегват до корупционни действия, изхождайки от презумпцията, че действат в среда, която е „корумпирана“ и „предполага“ корупция.

В съществуващата практика на измерване съществува и деление, основано на субекта на оценките. В това отношение в момента доминират два типа оценки:

- **Външни/международни**, които засягат степента на разпространение на корупцията в международните сделки на стопанските субекти и държавата (международни оценки). Тук оценките за корупционната ситуация се дават от чужденци (експерти) и изразяват съществуващите представи за „корупционния имидж“ на дадена страна. В обобщена форма тези оценки стоят в основата на класацията на Трансперънси Интернешънъл за степента на разпространение на корупцията в отделни страни.



- **Вътрешни/национални**, които засягат степента на разпространение на корупционните действия в дадена страна. Тук оценките засягат повечето аспекти на взаимодействието на гражданите и държавната администрация и се дават най-често от населението, държавните служители и представителите на бизнеса.

В първата част на настоящия сборник е включено описание на същността и структурата на Системата за мониторинг на корупцията. Представена е методологията на включените в системата изследвания, областите, които те обхващат, както и теоретичната основа за изследване на елементите на корупционното поведение. Описан е и основният инструмент за обобщаване на получената изследователска информация – корупционните индекси, начините на тяхното конструиране, както и теоретическата и практическата им интерпретация. Във втората част са представени някои от анализите на провежданите количествени и качествени изследвания.

Следващите две части са посветени на международния опит. Основен момент в това отношение са корупционните индекси на Трансперънси Интернешънъл (ТИ). Представен е начинът на тяхното формиране, обхвата и интерпретацията им, както и резултатите за 1999 г. Поместена е и една от най-новите аналитични разработки, основана на анализа на връзките и зависимостите на корупционните индекси на ТИ и други характеристики на развитието на различни типове общества.

В петата част на сборника е поместена Глобалната програма срещу корупцията, разработена от Центъра за предотвратяване на международната престъпност и Бюрото за контрол на наркотиците и предотвратяване на престъпността на Секретариата на ООН, съвместно с Института за проучване на междурегионалната престъпност и правосъдие на ООН.



# **СИСТЕМА ЗА МОНИТОРИНГ НА КОРУПЦИЯТА**



## I. ИНИЦИАТИВАТА КОАЛИЦИЯ 2000 И СИСТЕМАТА ЗА МОНИТОРИНГ НА КОРУПЦИЯТА

Системата за мониторинг на корупцията (СМК) на *Коалиция 2000*<sup>1</sup> обхваща емпирични изследвания и аналитични разработки. Основната цел на СМК е периодично да представя информация, която би позволила да се правят изводи относно мащабите на корупцията в страната, както и за свързаните с нея нагласи, оценки и очаквания на обществеността.

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. Тази цел се реализира чрез работа в няколко насоки: разработване на План за действие срещу корупцията, провеждане на информационно-образователна кампания и прилагане на Система за мониторинг на корупцията (СМК).

**Дейностите, свързани с постигане на целите на *Коалиция 2000***, са организирани в три основни компонента, при които СМК изпълнява няколко специфични функции:

**Компонент 1: Оценка на корупцията и разработване на План за действие срещу корупцията**

**Диагностика на корупцията.** Първата група изследвания от СМК се реализират в първата фаза на проекта. В този начален стадий СМК изпълнява функцията на главен *диагностичен инструмент*, като съдейства за оценка на степента на разпространение на формите на корумпирано поведение в различните области на обществения живот, както и за анализ на представите за корупцията сред обществеността, служителите в обществения сектор, експертите и политиците. Резултатите от тези изследвания се предоставят на групата от експерти, които разработват План за действие срещу корупцията. Основната функция на СМК в първата фаза на проекта е да подпомогне експертната група при създаването на този план.

**Оценка на корупцията.** Цялостният анализ на резултатите от първата група изследвания на СМК се представя в Доклад за оценка на корупцията (ДОК). ДОК се подготвя веднъж годишно и се представя на Обществено-политическия форум. Във втория и третия ДОК наред с оценката на корупцията се изготвя анализ и на резултатите от усилията на *Коалиция 2000* за ограничаването на корупцията и влиянието ѝ върху обществените нагласи.

**Компонент 2: Информационно-образователна кампания за ограничаване на корупцията**

<sup>1</sup> Интернет адрес <http://www.online.bg/Coalition 2000>

Дейностите, формиращи този компонент, могат да се разделят на две основни групи:

- Система от дейности, насочени към промяна на обществените представи за корупцията. Целта им е да се въздейства върху колективното съзнание, за да се утвърждава атмосфера на обществена нетърпимост спрямо корупцията.
- Практически пилотни инициативи, чрез които да се изпробва ефективността на комплекс от нормативни и социално-психологически механизми за борба срещу корупцията в конкретните условия на даден регион и/или населено място.

При реализацията на дейностите на този компонент, се провеждат и изследванията, включени в СМК. Техните специфични функции, свързани с този компонент, са:

- Идентификация на целевите групи. Изследванията, включени в СМК, съдействат за идентификация на специфичните целеви аудитории, към които са насочени действията на *Коалиция 2000* в зависимост от техните нагласи и възприятия. СМК спомага и при идентификацията на най-подходящите медии и канали за комуникация с целевите аудитории.
- Дизайн на медийните послания. Някои от изследванията на СМК са конкретно ориентирани към подбора и тестването на посланията на *Коалиция 2000*. Това допринася за постигане на максимална ефективност на образователната и информационната кампания.
- Анализ на моделите на корупционно поведение. Резултатите и анализите на СМК се използват като съществен съдържателен елемент на образователната и информационна кампания. В този смисъл СМК изпълнява функцията на основен доставчик на данни и анализи за стимулиране на общественения дебат по проблемите на корупцията сред българската обществност.

### **Компонент 3: Мониторинг на корупцията и корупционното поведение**

Основните функции на СМК са свързани с най-важните ѝ продукти: „Корупционни индекси на *Коалиция 2000*“ и „Доклад за оценка на корупцията“.

Корупционните индекси се базират на резултатите от изследванията, включени в СМК, и обобщават най-важните индикатори за оценка на състоянието на корупцията в различните сектори на обществото. Корупционните индекси на *Коалиция 2000* се публикуват на всеки 3 месеца.

Докладът за оценка на корупцията се публикува веднъж годишно и обобщава резултатите от всички изследвания на СМК, направени през годината.

Други важни функции на СМК са:

- Да осигури надеждна обратна връзка за ефективността на инициативите на *Коалиция 2000*.

- Да създава възможности на основата на получаваната информация за обратна връзка със съответните институции за внедряване на механизми, ограничаващи корупцията.

Методологията и резултатите на СМК се предоставят за рецензиране на членовете на Експертния съвет, формиран към *Коалиция 2000*. Чрез обсъжданията на методиката за мониторинг на корупцията в Експертния съвет се прави опит да се постигне максимална надеждност на събираната информация и обективност на изготвяните анализи. На основата на неговите препоръки първоначалната структура и дизайн на СМК, отделните ѝ компоненти и продукти подлежат на непрекъснато усъвършенстване. Емпиричната информация, събирана чрез изследванията на СМК, се предоставя (при поискване) за допълнителни анализи на изследователски агенции и държавни институции в страната, както и на международни организации.

## II. СТРУКТУРА НА СИСТЕМАТА ЗА МОНИТОРИНГ НА КОРУПЦИЯТА

### 1. СТРУКТУРА НА СМК

СМК обхваща няколко основни типа изследвания (обозначени в таблицата по-долу от S1 до S7), които се провеждат с различна периодичност от Vitosha Research при Центъра за изследване на демокрацията.

Код	Тип на изследването	Периодичност
S1	Количествено национално представително изследване на населението (случайна двустепенна гнездова извадка на населението над 18 г. Обем на извадката: N = 1200)	3 месеца
S2	Количествено изследване на служители в обществения сектор и стопански ръководители (квотна извадка: N = 300)	3 месеца
S3	Дискусии във фокус-групи със служители в обществения сектор и представители на групи с висок корупционен риск (4 дискусии)	3 месеца
S4	Експертни наблюдения и оценки на разпространението и механизмите на корупция в различни сектори	12 месеца
S5	Дълбочинни интервюта с политици и висши държавни служители (N = 20)	12 месеца
S6	Мониторинг на пресата, радиото и телевизията	Ежемесечно
S7	Тестване на медийните послания на <i>Коалиция 2000</i> с анализатор на възприятията	При необходимост, без фиксирана периодичност

Групата изследвания с периодичност 3 месеца се включва в т.нар. **Панел за мониторинг на корупцията**. Въз основа на данните от количествените изследвания, включени в СМК (S1, S2 и S6), се конструират корупционни индекси. Те позволяват да се проследява динамиката на определени социални нагласи и действия, характеризиращи различни аспекти на явлението корупция. Периодичните наблюдения отразяват ефективността на антикорупционните инициативи в българското общество и постигането на целите на *Коалиция 2000*. Качествените изследвания, включени в Панела за мониторинг на корупцията (S3, S4, S5), се използват за усъвършенстване на методологията и методиката на СМК и за по-доброто разбиране на субективните аспекти на корупционните практики.

Веднъж годишно групата изследвания от Панела за мониторинг на корупцията се допълва с изследванията S4 и S5. Също така веднъж годишно, във връзка с провеждането на Обществено-политическия форум, на основата на разширения вариант на Панела за мониторинг на корупцията се изготвя втория основен продукт на СМК: „Доклад за оценка на корупцията“. Този доклад обобщава проведените в течение на предходните 12 месеца изследвания и предлага обобщаващи изводи относно мащабите и измеренията на корупцията. В него се прави оценка и за ефективността на инициативите за борба с корупцията. Докладите за оценка на корупцията се изготвят и разпространяват преди провеждането на годишните Обществено-политически форуми на *Коалиция 2000*.

## 2. ФАЗИ НА РЕАЛИЗАЦИЯ НА СМК

Разработването и прилагането на СМК преминава през няколко последователни фази:

### **Фаза 1: Разработване и тестване на първи вариант на методологията на СМК**

*Продължителност:*

6 месеца (април 1998 — септември 1998)

*Основни цели:*

- Разработване на методологията и методиката на включените в СМК изследвания.
- Предоставяне на първоначални данни на експертите на *Коалиция 2000*, работещи върху Плана за действие срещу корупцията.

*Информационна основа:*

Изходната основа за разработване на СМК са натрупаният опит и информацията във връзка със следните изследвания на Vitosha Research<sup>2</sup> при Центъра за изследване на демокрацията:

<sup>2</sup> Интернет адрес <http://www.online.bg/vr>



- Качествено изследване (дискусии във фокус групи) на взаимоотношенията между гражданите и служителите в обществения сектор. То е проведено през октомври 1996 във връзка с реализацията на съвместен международен изследователски проект с Университета в Глазгоу (Шотландия).
- Общо 4 представителни количествени изследвания на толерантността към различни форми на корупционно поведение. Изследванията са с национална извадка и са проведени през март 1997, септември 1997, януари 1998 и май 1998.
- Представително количествено изследване на населението (национална извадка) на взаимоотношенията между гражданите и служителите в обществения сектор. Проведено е през януари 1998 във връзка с реализацията на съвместен международен изследователски проект с Университета в Глазгоу (Шотландия).

Изследванията S3, S5 се използват за разработването на методологията на S1, S2 и S6. На свой ред методологията на първите качествени изследвания използва опита и резултатите на описаните по-горе вече реализирани изследвания.

### **Фаза 2: Усъвършенстване на методологията за мониторинг на корупцията**

*Продължителност:*

3 месеца (септември 1998 — декември 1998)

*Основни цели:*

- Формиране на Експертен съвет и обсъждане на методологията на СМК.
- Усъвършенстване на методологията на СМК с оглед прилагането ѝ в следващата група изследвания.
- Разработване и обсъждане на първите варианти на докладите:
  - Корупционните индекси на *Коалиция 2000*.
  - Доклад за оценка на корупцията.

### **Фаза 3: Текущ мониторинг на корупцията**

*Продължителност:*

януари 1999 — декември 2001

*Основни цели:*

- Периодично реализиране на включените в СМК изследвания със съответната периодичност.
- Периодично разработване и публикуване на докладите:
  - Корупционните индекси на *Коалиция 2000*.
  - Доклад за оценка на корупцията.

### **III. МЕТОДОЛОГИЯ НА ВКЛЮЧЕНИТЕ В СМК ИЗСЛЕДВАНИЯ**

#### **1. НАЦИОНАЛНИ ПРЕДСТАВИТЕЛНИ ИЗСЛЕДВАНИЯ НА НАСЕЛЕНИЕТО**

Извадката на националните представителни изследвания е с обем от 1200 души. Тя е представителна за населението в България на възраст над 18 години.

Моделът на извадката е „двустепенна гнездова“, формирана въз основа на списъка на избирателните секции от последните парламентарни или местни избори. На първата степен се определят гнездата въз основа на броя на избирателните секции в страната. На втората степен от всяко гнездо случайно се избират лицата, които ще бъдат анкетирани. Гнездата се подбират с вероятност, пропорционална на тяхната големина. Респондентите във всяко от гнездата попадат случайно в извадката. Всеки от интервюерите е снабден с имената и адресите на респондентите, включени в извадката.

Методът на изследване е стандартизирано персонално интервю.

Основните тематични кръгове от индикатори, за които се набира информация, обхващат следните сфери/проблеми:

- Обществени нагласи към корупцията;
- Идентификация на различни форми на корупция;
- Личен опит на респондентите с различни форми на корупционно поведение.
- Равнища и мащаби на разпространение на корупцията;
- Разпространение на корупцията сред различни професионални групи и държавни институции;
- Очаквания за перспективите на корупцията в страната и др.

#### **2. КОЛИЧЕСТВЕНО ИЗСЛЕДВАНЕ НА СЛУЖИТЕЛИ В ОБЩЕСТВЕНИЯ СЕКТОР И СТОПАНСКИ РЪКОВОДИТЕЛИ**

Количествено изследване на служителите в обществения сектор и стопанските ръководители се провежда с обем на извадката от 300 души. Методът е стандартизирано персонално интервю.

Ценността на този тип изследване може да се търси в две главни посоки:

- В сравнение с представителните изследвания на населението се обхваща по-малък кръг от хора. В този смисъл този тип изследвания са по-гъвкави.
  - Чрез този тип изследвания се адресира специфична съвкупност от хора, чиито мнения и оценки много често стоят в основата на решенията, вземани от основните актьори на политическата и икономическата сцена.
- В изследването се обхващат следните групи служители от обществения сектор:

- Държавни служители в централната администрация;
- Държавни служители в местните органи на властта;
- Служители от обществения сектор, работещи в бюра по труда, Центровете за социални грижи, Национален осигурителен институт и др.;
- Полицейски служители;
- Съдии, прокурори, следователи;
- Митнически служители;
- Данъчни инспектори;
- Финансови ревизори;
- Заети в системата на здравеопазване (лекари, зъболекари, медицински сестри, болнична администрация);
- Заети в образованието (университетски преподаватели, университетска администрация, учители);
- Служители в съобщенията и комуникациите и др.

Квотният подбор на служителите в обществения сектор, които попадат в извадката на изследването, се извършва въз основа на няколко критерия:

- Сфера на заетост на служителите от обществения сектор.
- Регион;
- Тип населено място;
- Пол;
- Възраст.

### 3. ДИСКУСИИ ВЪВ ФОКУСГРУПИ

Провеждат се три типа групови дискусии: със служители в обществения сектор, с представители на бизнеса и с граждани. В групите се включват служители от различни нива и сфери — централна и общинска администрация, здравеопазване, образование, полиция, съдебна система, социални грижи, комуникации, данъчни служби, митници и др.

Процедурата по рекрутиране на участниците включва следните стъпки:

1. Подбор на участниците сред различни групи служители, представители на бизнеса и граждани и получаване на тяхното съгласие за участие в груповите дискусии.

2. Съставяне на групи в съотношение между потенциални и реални участници поне 2:1, т.е. 13–15 участници за всяка от групите.
3. Получаване на окончателно съгласие от подбраните потенциални участници в групите 2–3 дни преди дискусиите. Очакваните откази са около 20–25 %.
4. Подбор на окончателните участници (8–10 души) в деня на дискусиата.

Резултат от качествено изследване е по-детайлното разбиране на нагласите, очакванията, мотивацията, поведението на служителите, представителите на бизнеса и гражданите във връзка с проблема за корупцията. Освен самостоятелното си значение това проучване позволява по-добре да се формулират въпросите за количествените изследвания и евентуално да се очертаят нови проблемни области за действие в рамките на *Коалиция 2000*.

#### **4. ЕКСПЕРТНИ НАБЛЮДЕНИЯ И ОЦЕНКИ НА РАЗПРОСТРАНЕНИЕТО И МЕХАНИЗМИТЕ НА КОРУПЦИЯ В РАЗЛИЧНИ СЕКТОРИ**

Около 15 квалифицирани специалисти осъществяват експертно наблюдение, оценка и подробно описание на механизмите за осъществяване на корупцията в различни обществени сфери, използвайки стандартизиран инструментариум – Корупционна Матрица (КМ). Експертите отговарят на определени въпроси относно разпределението на ресурсите, процесите за вземане на решение, сключването на договори и др. в определени институции – общини, министерства, държавни агенции и т.н. Количествени (обем на разполагаеми ресурси по вид, начин на разпределение, структура и др.) и качествени (механизми за взимане на решения, корупционни практики, рискови длъжности и др.) данни се набират чрез тази техника на мониторинг.

Корупционната матрица е тествана и усъвършенствана двукратно в началото на 1999 г. при реализацията на 14 регионални пилотни проекта, включени в програмата на *Коалиция 2000*. Разработена е специална Общинска Корупционна Матрица (ОКМ) за набиране на стандартизирана информация за оценка на корупционните практики в органите на местната власт в общините. ОКМ акцентира върху процедурите на вземане на решение в няколко сфери: здравеопазване, образование, социално осигуряване и подпомагане, култура, инвестиции, лицензионни процедури, строителство, околна среда и комунални услуги.

Главната практическа цел на ОКМ е да се наблюдава и оцени степента на прозрачност при вземането на решения на местно равнище. ОКМ е изследователски инструмент не само за оценка на прозрачността, но и на рис-

ка за възникване и разпространение на корупция в различните сектори и длъжностни позиции. По този начин анализът на информацията, получена чрез ОКМ, осигурява надеждни ориентир за оценка на корупционния риск и в негативен, и в позитивен аспект – правни и административни механизми, благоприятстващи разпространението на корупцията, както и такива, които подпомагат нейното ограничаване.

## 5. ДЪЛБОЧИННИ ИНТЕРВЮТА

Дълбочинните интервюта спадат към диагностичния компонент на СМК. Интервютата се провеждат веднъж годишно сред извадка от 20 души, взимани икономически, политически и управленски решения, избрани чрез квотен подбор. Интервюират се представители на местната и централната администрация, депутати, министри, директори на държавни и частни предприятия и фирми, общински съветници и кметове и др.:

- 10 дълбочинни интервюта с политици и служители на централно и местно ниво.
- 10 дълбочинни интервюта с бизнесмени и мениджъри.

Основни предимства на този тип интервюта са избягването на групови влияния, разглеждането на проблема в дълбочина, разкриване на детайли и нюанси на изследвания проблем, които не биха могли да се уловят чрез количествен метод.

## 6. МОНИТОРИНГ НА ПРЕСАТА, РАДИОТО И ТЕЛЕВИЗИЯТА

Като елемент на СМК мониторингът на медиите преследва няколко основни цели:

- Да отчита равнището на присъствие на проблемите на корупцията в централните електронни и печатни медии. По този начин чрез използване на специфични изследователски техники се прави оценка за въздействието на медийната среда върху формираните в различни социални групи нагласи и мнения.
- Да дава информация относно медийното присъствие на *Коалиция 2000* и други подобни граждански инициативи, насочени към борбата с корупцията.

Тези цели на медийния мониторинг се постигат чрез синхронизирана работа в следните три направления:

### 1. Постоянно наблюдение върху новинарските емисии на националната телевизия и радио.

Целта е да се установи мястото на темата корупция в новинарските емисии.

## **2. Постоянно наблюдение върху централните вестници с национално разпространение.**

Целта е да се установи мястото на темата корупция в общата съвкупност от публикуваните материали.

Мониторингът на пресата, радиото и телевизията се осъществява на основата на специално разработена карта, а набраните данни се обобщават и представят като раздел в доклада Корупционни индекси на *Коалиция 2000*.

## **3. Интеграция на резултатите от медийния мониторинг и информацията от количествените изследвания.**

Този елемент на медийния мониторинг предполага прилагането на метода *agenda setting*. Това е изследователски подход, който чрез средствата на статистико-математическия анализ, търси връзки и зависимости между интензитета на медийното експониране на дадена тема и регистрираните в същия период мнения и оценки на дадена група от хора. Резултати от анализа позволяват да се правят изводи относно степента, в която определени оценки се дължат на медийно въздействие или на обективно настъпили промени в социалната среда.

Ценността на този тип анализ за реализацията на дейностите на *Коалиция 2000* е най-вече в това, че изводите служат за по-прецизно формулиране на целите и дейностите на информационно-образователната кампания.

## **IV. КОРУПЦИОННИТЕ ИНДЕКСИ НА КОАЛИЦИЯ 2000: ОБЩ ПОДХОД И МЕТОДОЛОГИЯ НА КОНСТРУИРАНЕ**

### **1. ОБЩИ ПОЛОЖЕНИЯ**

Корупционните индекси на *Коалиция 2000* представляват система от синтетични показатели, чрез които в обобщена форма се представят резултатите от количествените изследвания на СМК и медийния мониторинг. Те са разработени от екипа на Витоша Рисърч при Центъра за изследване на демокрацията. ИмPLICITНО корупционните индекси обобщават и резултатите от качествените изследвания, тъй като те се използват за формиране и усъвършенстване на методологията на количествените изследвания.

Основната цел при конструирането на корупционните индекси е да се редуцира многомерността на корупцията като социално явление до един по-ограничен набор от синтетични показатели. Предимствата на подобен подход са най-малко следните:

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

### **2. ТЕОРЕТИЧНА ОСНОВА ЗА ИЗСЛЕДВАНЕ НА ЕЛЕМЕНТИТЕ НА КОРУПЦИОННОТО ПОВЕДЕНИЕ**

Конструиранияте четири категории корупционни индекси се основават на едно сравнително просто теоретично разчленяване на елементите на социалните дейности:

- За всяка социална дейност има предпоставки, сред които за нейния субект най-съществени са нагласите, интериоризираните от него ценности и начинът, по който той „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 ос-

тават 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:

<b>Структурни елементи на дейността</b>	<b>Структурни елементи на корупционното поведение</b>
<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.

Специално следва да се отбележи, че при прилагането на общия модел на социалната дейност (дори в опростената му форма) към корупцията (при



конструирането на методологията на количествените изследвания) по разбираеми съображения са наложени множество ограничения. В този аспект моделът, на който се основава изучаването на корупционното поведение, е значително „по-беден“ отколкото би могъл да бъде. Стремещт при изграждането на реалния набор от признаци е да се използва абсолютно необходимия минимум, така че при конкретната реализация на емпиричните изследвания да се спазят професионално приетите стандарти на полевата работа.

### 3. ТЕОРЕТИЧНА ИНТЕРПРЕТАЦИЯ НА КОРУПЦИОННИТЕ ИНДЕКСИ

Корупцията е сложно и многопластово явление и в този смисъл за нея съществуват множество дефиниции. **Възприетата работна дефиниция обозначава с понятието „корупция“ злоупотребата с власт – икономическа, политическа и административна, която води до лично или групово облагодетелстване за сметка на правото и законните интереси на личността, на конкретна общност или на цялото общество.** Широтата на тази дефиниция се налага поради обстоятелството, че противодействието срещу един от най-опасните феномени не само в национален, но и в глобален мащаб изисква координирани усилия, които да ангажират както държавата, така и гражданите, без да се изключва нито един сектор на обществения живот.

Тя предполага наличието на четири необходими елемента: а) служител в обществения сектор (в широк смисъл на думата, включвайки и администратори, политици, магистрати); б) дискреционна власт (възможност за вземане на самостоятелни решения по усмотрение); в) злоупотреба с публична власт от страна на служителя; г) извличане на лична или групова полза (финансова, материална, услуга) от служителя. В зависимост от вариациите на тези елементи се различават и разнообразни типове, форми, сфери, мащаби, механизми на реализация на корупцията.

Корупцията се проявява преди всичко в зоната на взаимодействие на публичния сектор с гражданите и частния бизнес. Най-често се разграничават *два основни типа корупция*, които се различават по своите мащаби, субектите на извършване, механизмите на реализация и др. Първо, „голяма корупция“, в която са въввлечени висши държавни служители, политици и бизнесмени, които вземат решения за разпределение на значителни ресурси. Второ, „малка корупция“, обикновено осъществявана от служители с по-нисък ранг, които непосредствено контактуват с гражданите и малкия и средния бизнес. Тя има по-масов и ежедневен характер и е свързана с по-малки мащаби на плащания, подаръци и услуги.

Разграничават се и два общи случая на корупция: първо, ситуациите, при които незаконно се извлича лична облага от служителя, задължен служебно

да извърши определени дейности или административни услуги, т.е. „в съответствие със закона“. Някои определят този тип корупция като „смазка“, която съдейства за по-бързото, по-доброто или по-сигурното решаване на проблема на даващия подкуп; второ, случаите, при които служителят извършва действия, осигуряващи на даващия подкуп облаги, на каквито той няма право, т.е. „в нарушение на закона“. Общото и в двата случая е, че се „купуват“ благоприятни решения и действия на държавния служител от заинтересовани лица, групи или организации, създавайки корупционен квази-пазар на административни и политически услуги.

От икономическа гледна точка разпространението на корупцията се подчинява на класическите пазарни принципи. По-голямото търсене (изразено чрез броя на даващите подкуп и размера на предлаганите суми) и ограниченото предлагане (наличието на оперативна самостоятелност на служители в общественения сектор за вземане на решение) индуцират и по-голяма корупция. Корупционната цена (големината на подкупите) естествено се намира и в пряка връзка със стойността на очакваната изгода. В този смисъл корупционните действия може да се разглеждат като специфични икономически взаимоотношения, от които в повечето случаи и двете страни имат интерес. Те са алтернативни на легалните пазарни механизми, ерозират нормалните икономически отношения и деформират критериите за ефективност на икономическите решения и действия.

Възприетата дефиниция определя корупцията като негативно социално явление. Следствията от тази дефиниция за интерпретацията на емпиричните значения на включените в СМК елементарни и синтетични признаци са:

- При идеално състояние на обществото (практическо отсъствие на корупция) корупционните нагласи би следвало да имат минимални стойности, т.е. корупционното поведение да е ценностно недопустимо, и гражданите да не са склонни да правят компромиси с ценностите си. Интензитетът на корупционните действия би следвало да бъде минимален, и респективно корупцията да има ниска оценка от гледна точка на ефективността ѝ като проблемо-решаваща практика.
- Логично би било да се предполага, че наличието на определено равнище на толерантност (ценностна допустимост) спрямо корупцията ще има няколко последствия. *Първо*, готовността за компромиси с ценностите (податливост) ще е по-висока от толерантността. *Второ*, честотата на случаите на реални действия също ще има по-високи стойности от толерантността (заради „естествения интензитет“ на социалния конформизъм). *Трето*, при честота на корупционните действия, която надхвърля равнището „отделни изолирани прояви“, е вероятно оценките за степента на разпространение да надхвърлят значимо реално наличните актове на корупционно поведение (достатъчно е чиновникът само веднъж да вземе подкуп, за да бъде социално обозначен като „корумпиран“). *Четвърто*,

наличието на социална среда, в която корупционните действия надхвърлят равнището "отделни изолирани прояви", най-вероятно ще създава у отделните субекти представата, че корупцията е нормален „елемент на средата“. Тази представа би била толкова по-силна, колкото по-ограничено е действието на санкциониращите механизми.

Една от базовите теоретични предпоставки за конструирането на СМК е положението, че е **по-съществено да се следи динамиката на корупцията в нейните различни измерения, отколкото да се анализира нейното начално/текущо състояние**. Самото начало на работата по СМК изхожда от убеждението, че корупцията е проблем за българското общество. В този аспект е съществено да се оцени и равнището на сериозност на проблема.

Корупционните индекси създават обща *представа за мащабите и измереността* на корупцията на основата на оценките на населението и служителите в обществената сфера. Тези оценки обуславят техните практически действия и начина, по който те възприемат социалната среда. От тях обаче не могат да се правят преки изводи относно *точните размери* на разпространението на корупцията като социална практика.

Най-близък до измерението „размер на корупцията“ е индексът на *корупционните действия*, доколкото се основава на анонимното самопризнание за участие в корупционни практики и за оказан корупционен натиск. В определен смисъл характерът на самото явление (че и двете страни са наказуеми по закон) превръща индекса на корупционните действия в една от малкото реалистични (макар и занижени) оценки за реалните размери на корупцията. По разбираеми причини в сравнение с наличната фактологическа информация на правоохранителните институции за момента точността на отразяването на реалностите на корупцията при емпиричните проучвания е значително по-висока.

## 4. СТРУКТУРА И СЪДЪРЖАТЕЛНА ИНТЕРПРЕТАЦИЯ НА КОРУПЦИОННИТЕ ИНДЕКСИ

В СМК са включени четири категории индекси:

### Корупционни нагласи

#### 1. Принципно допустимост на корупцията.

Индексът отразява степента, в която българите приемат на ценностно равнище определени корупционни действия на народните представители и служителите от обществения сектор.

### *2. Податливост на корупция на населението.*

Този индекс отразява склонността на хората към допускането на компромиси с принципите си и законните практики и към извършване на корупционни действия в два аспекта — вземане и даване на пари и/или подаръци с цел решаването на определени частни проблеми.

### *3. Податливост на корупция на служителите в обществения сектор.*

Този индекс отразява нагласите при служителите от обществения сектор да приемат пари или подаръци при определени условия — извършване на допълнителна работа или по-бързо от нормалното.

## **Корупционни действия**

### *1. Корупционен натиск върху населението.*

Индексът показва доколко гражданите са подложени на открит или косвен натиск за даване на пари и/или подаръци на служители от обществения сектор. Той отчита имало ли е случаи, когато служители от обществения сектор са искали или са показвали, че очакват от гражданите пари или подаръци.

### *2. Корупционен натиск върху служители от обществения сектор.*

Индексът отразява степента, в която на служители от обществения сектор са предлагани пари или подаръци, за да решат определени проблеми на граждани, които се обръщат към тях.

### *3. Индивидуални корупционни действия на населението.*

Индексът отразява степента, в която гражданите реално са предлагали пари и/или подаръци на служители от обществения сектор според тяхното признание.

### *4. Индивидуални корупционни действия на служители от обществения сектор.*

Индексът отразява степента, в която служителите от обществения сектор са приемали пари или подаръци, когато са се занимавали с проблеми на гражданите, които се обръщат към тях, като част от служебните им задължения.

## Оценки за размерите на корупцията

### 1. Степен на разпространение на корупцията според населението.

Индексът отразява представата на населението за мащабите на корупцията в страната. Този индекс може да се изчислява и за отделни категории служители от обществения сектор.

### 2. Степен на разпространението на корупцията според служители в обществената сфера.

Индексът отразява степента, в която гражданите се опитват да решават своите проблеми, като предлагат пари или подаръци на служители от обществения сектор.

### 3. Практическа ефикасност на корупционните действия.

Този индекс отразява степента, в която в общественото съзнание съществуват утвърдени нагласи, че корупцията е ефективно средство за решаване на лични проблеми. Регистрира се вероятността гражданите да предлагат пари или подаръци, за да решават успешно проблемите си.

## Корупционни очаквания

Индексът отразява очакванията на населението относно възможностите за ограничаване на корупцията в страната.

## 5. МЕТОДИКА НА ИЗЧИСЛЕНИЕ НА КОРУПЦИОННИТЕ ИНДЕКСИ

Технологията за конструиране на индекси включва следните стъпки:

1. На отделните стойности на съответния признак се присвояват балове (от 0 до 3).

2. Всеки бал се претегля с относителния дял на респондентите, избрали съответната опция (не се взимат предвид отговорите „Не знае/Не отговорил“).

3. Стойността на отделния индикатор се определя като сума на претеглените балове.

4. Корупционните индекси обобщават стойностите на няколко индикатора и се представят в нормализиран вид, приемайки стойности от 0 до 10.

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

Според Вас, доколко широко разпространена е корупцията в страната?  
(само един отговор)

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

$$I = 3 \times 0.19 + 2 \times 0.42 + 1 \times 0.38 + 0 \times 0.01 = \mathbf{1.79}$$

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

При конструирането на агрегирани индекси стойностите на индивидуалните индекси се сумират и нормализират като техните стойности попадат в интервала от 0 до 10. Например, изчисленият индекс на разпространението на корупцията да се представя като отношение към максимално възможната стойност на индекса, т.е нормализираната стойност е  $1.79/3 = 0.60$ . След изчисляването им индексите се преизчисляват в скала от 0 до 10.

**КОРУПЦИОННИ ИНДЕКСИ**  
**НА *КОАЛИЦИЯ 2000***  
**(НАСЕЛЕНИЕ)**





## ОСНОВНИ ПРОБЛЕМИ, ПРЕД КОИТО Е ИЗПРАВЕНА БЪЛГАРИЯ

В настоящия анализ са представени някои от основните резултати от осъществяваната от *Коалиция 2000* Система за мониторинг на корупцията (СМК), разработена от Витоша Рисърч при Центъра за изследване на демократията.

СМК регулярно осигурява обобщена информация относно обществените представи за корупцията и свързаното с корупционните практики поведение под формата на корупционни индекси. Всеки корупционен индекс обобщава стойностите на няколко променливи и е представен в „статистически нормализирана“ форма: стойностите на КИ се колебаят между 0 и 10. Стойността „0“ символизира близостта до „общество, свободно от корупция“, докато стойности близки до „10“ отразяват негативната част на континуума (общество, доминирано от корупцията).

В настоящия материал са използвани данните от 4 изследвания от СМК, проведени от Vitosha Research през юни 1998 г., февруари 1999 г., април 1999 г. и септември 1999 г.

Изследванията показват, че през септември 1999 г. корупцията представлява трети по важност проблем, стоящ пред българското общество (на първо и второ място са безработицата и ниските доходи).

**Таблица 1. Най-важните проблеми, стоящи пред българското общество (%)<sup>3</sup>**

	Февруари '99	Април '99	Септември '99
Безработица	58,4	64,1	64,6
Ниски доходи	51,3	49,1	50,2
<b>Корупция</b>	<b>38,5</b>	<b>34,2</b>	<b>38,5</b>
Бедност	31,6	32,9	37,1
Престъпност	45,4	39,1	32,4
Високи цени	22,9	20,5	21,9
Здравеопазване	11,5	9,2	16,0
Политическа нестабилност	17,7	20,2	15,4
Замърсяване на околната среда	3,6	5,2	5,0
Етнически проблеми	2,1	2,4	4,0
Образование	2,7	2,9	3,8

База N = 1110

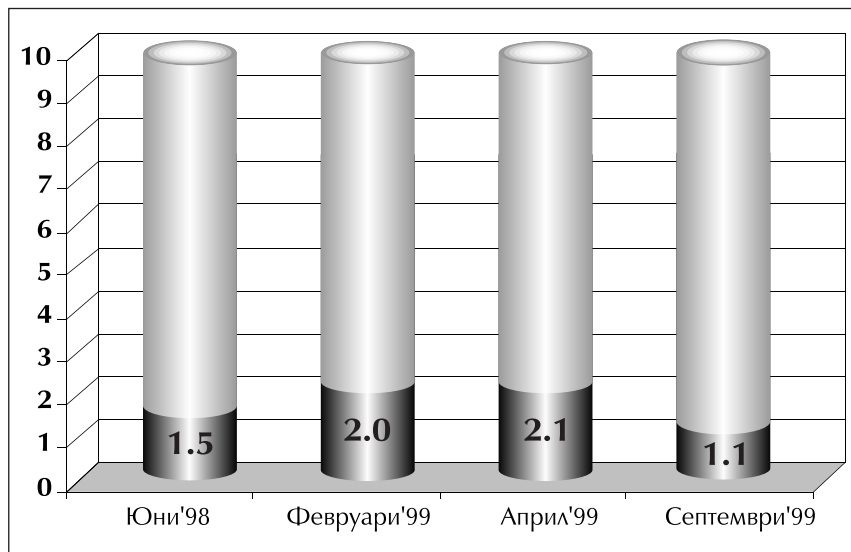
*Източник: тримесечно омнибусно изследване на Vitosha Research за февруари '99, април '99 и септември '99.*

## НАГЛАСИ КЪМ КОРУПЦИЯТА

Корупционните индекси, измерващи толерантността към различни корупционни практики („Принципна допустимост” и „Податливост към корупция”), имат тенденция към намаляване. Стойността на първия индекс (Графика 1) през септември 1999 г. е **1,1** и показва, че корупцията трайно и все по-силно се възприема като морално недопустима обществена практика. За това говори значителното понижение на индекса (с един пункт), което е и най-голямата регистрирана промяна от началото на мониторинга (Виж Графика 1).

<sup>3</sup> Общата сума на процентите надхвърля 100, тъй като респондентите са дали повече от един отговор.

Графика 1. Принципна допустимост

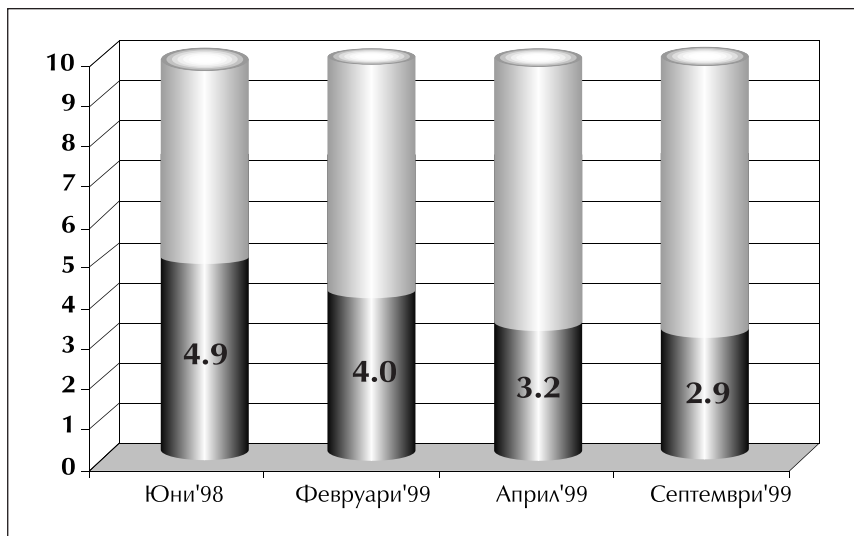


База N = 1110

Източник: тримесечно омнибусно изследване на Vitosha Research за юни '98, февруари '99, април '99 и септември '99.

Индексът на податливостта на корупция през септември 1999 г. е **2,9** (Графика 2). Тенденцията от предишните периоди на намаляване на индекса се запазва. Това говори за нарастване на нетърпимостта към корупционните практики, и желание за лична неангажираност с тях, независимо от натиска на обстоятелствата. Въпреки това стойностите и на двата индекса продължават да са високи.

Графика 2. Податливост към корупция



База N = 1110

Източник: тримесечно омнибусно изследване на Vitosha Research за юни '98, февруари '99, април '99 и септември '99.

В сравнение с месец април 1999 г. е налице и силно изразена тенденция към намаляване на толерантността спрямо типичните корупционни практики – получаване на пари, подаръци или услуги от служители в общественения сектор. През месец септември споделящите мнението, че тези корупционни практики са неприемливи са 66%, а за април този дял е с 12% по-малък. Всичко това говори за нарастващата нетолерантност на хората спрямо използването на корупционни практики във всекидневната си дейност.

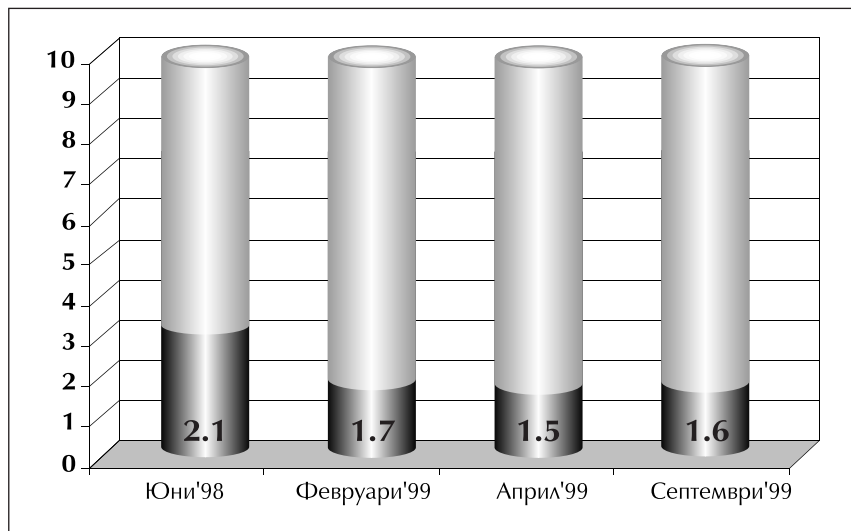
## ЛИЧНО УЧАСТИЕ В КОРУПЦИОННИ ДЕЙСТВИЯ

Криминалната статистика обикновено се възприема като най-надеждният обективен източник на информация (в противовес на информацията от извадкови изследвания) за оценка на мащабите на престъпността. Що се отнася до корупцията, според криминалната статистика през 1997 г. е имало

122 случая на корупция, които са били обект на наказателно преследване, а от тях в 13 случая се е стигнало до постановяване на присъда. През 1998 г. присъдите са 20, а броят на осъдените 27 (в някои от случаите по едно дело са били осъдени повече хора). Основният проблем в това отношение е обстоятелството, че и даващият и получаващият подкуп според закона извършват престъпление. В този смисъл те не са заинтересовани да разкриват своите действия и много рядко се стига до разследване и постановяване на присъда. Поради посочената по-горе причина данните от извадковите изследвания, които се основават на анонимни самопризнанията на респондентите за участие в „пасивни“ (получаване на подкуп) и „активни“ (даване на подкуп) форми на корупция, са най-надеждният начин за получаване на по-реална оценка за разпространението на корупционните практики.

Стойността на индекса, отразяващ разпространеността на опитите на служители от обществената сфера да осъществяват пряко или косвено натиск върху гражданите за получаване на пари, подаръци или услуги (корупционен натиск), показва, че пряката принуда към корупция остава относително слабо изразена (Графика 3).

**Графика 3. Корупционен натиск**



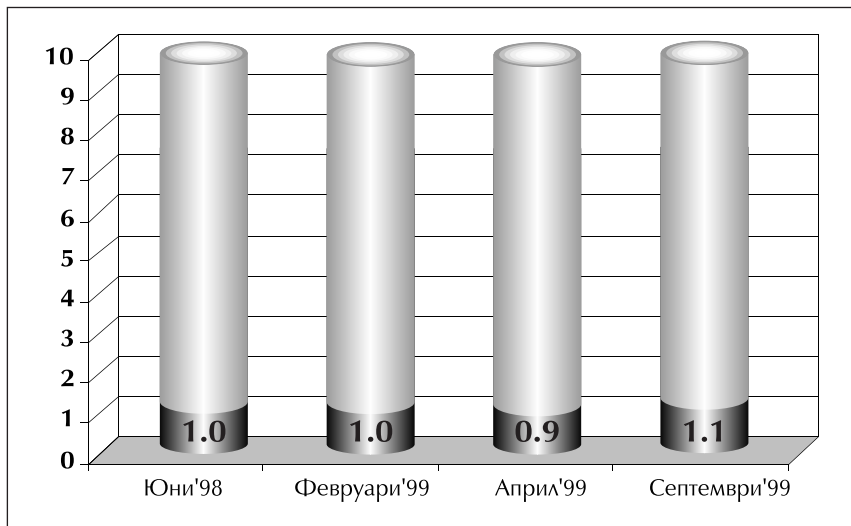
База N = 1110

Източник: тримесечно омнибусно изследване на Vitosha Research за юни '98, февруари '99, април '99 и септември '99.

## КОРУПЦИОННИ ДЕЙСТВИЯ

Данните за участието на гражданите в различни корупционни действия, измервани чрез индекса „корупционни действия“, показват, че за периода февруари 1999 г. – септември 1999 г. в това отношение се наблюдава относителна стабилност (Графика 4). От гледна точка на абсолютния брой на хората, участвали в корупционни действия (тези, които са дали подкуп един или повече пъти през последните три месеца), в периода април – септември 1999г. те се движат между 208 000 и 260 000. Стабилните стойности на този индекс показват, че настъпващите промени се отразяват по-скоро върху нагласите спрямо корупцията и по-малко върху конкретните корупционни действия на изследваните лица.

**Графика 4. Корупционни действия**



База N = 1110

Източник: тримесечно омнибусно изследване на Vitosha Research за юни '98 февруари '99, април '99 и септември '99.

Що се отнася до източниците на корупция данните от последното изследване регистрират един относително висок брой респонденти, посочили митническите и полицейски служители и лекарите като професии, най-често придържащи се към корупционно поведение. Въпреки частичното реструктуриране, те запазват местата си в тази класация още от самото начало на изследвания период. Други по-открояващи се промени се наблюдават в

отношението на анкетираните към данъчните служители, които са се придвижили с шест места напред в класацията.

В дъното на класацията продължават да бъдат учителите и народните представители, като е необходимо да се отчита обстоятелството, че ограничен брой хора са контактували с народни представители (Таблица 2).

**Таблица 2. "Ако през последната година се е случвало да Ви поискат нещо, за да бъде решен Ваш проблем, то Ви бе поискано от:"**

	Февруари '99	Април '99	Септември '99
	% *	% *	% *
Митнически служител	17,3	27,9	30,7
Полицейски служител	22,3	22,8	25,9
Лекар	26,6	21,5	25,1
Административен служител в съдебната система	15,9	20,4	23,6
Общински служител	15,6	11,5	18,0
Служител или преподавател в университет	12,4	9,5	16,2
Бизнесмен	13,4	12,0	12,8
Данъчен служител	9,5	6,6	12,1
Съдия	8,6	10,9	11,3
Прокурор	5,5	7,9	9,5
Служител в министерство	5,4	6,7	7,6
Следовател	7,4	7,9	6,1
Общински съветник	8,9	8,6	5,7
Учител	3,4	4,8	5,0
Народен представител	2,5	4,8	3,9

*\*Относителен дял на тези от контактувалите с определена група служители в общественния сектор, на които са искани пари, подаръци или услуги.*

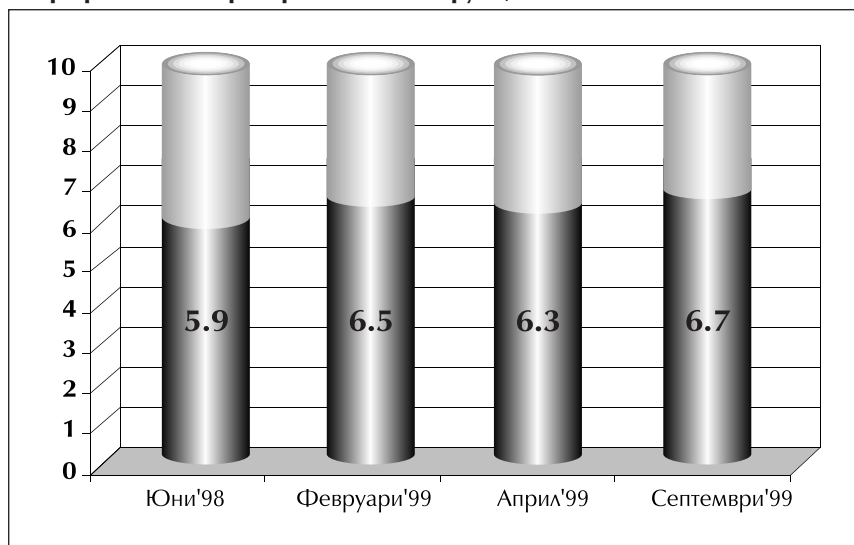
## ОЦЕНКИ ЗА РАЗПРОСТРАНЕНИЕ НА КОРУПЦИЯТА

Въпреки завишената нетолерантност към различните корупционни практики общите оценки за разпространението на корупцията (Графика 5) и нейната негативна обществена ефективност (Графика 6) продължават да бъдат твърде високи.

### РАЗПРОСТРАНЕНИЕ НА КОРУПЦИЯТА

Стойността на този индекс при последното изследване е най-висока. Това означава, че корупционното поведение се възприема все по-често като широко разпространена практика. Тук не става въпрос за точно количествено измерване на реалното разпространение на корупцията. По-скоро този индекс отразява субективните представи на гражданите за размерите на това явление. Влияние върху тези представи оказват както непосредствената практика и личен опит на хората, така и все по-широката публичност на въпросите свързани с корупцията, осъществявани чрез медиите, личните контакти и професионалния опит.

Графика 5. Разпространение на корупцията



База N = 1110

Източник: тримесечно омнибусно изследване на Vitosha Research за юни '98, февруари '99, април '99 и септември '99.



Относителната стабилност на стойностите на тези два индекса показва, че макар да са налице промени в отношението на хората към корупцията, значителни обективни изменения в степента на разпространение на корупцията не се регистрират.

## **ФАКТОРИ ЗА РАЗПРОСТРАНЕНИЕ НА КОРУПЦИЯТА**

Според общественото мнение основните предпоставки за широкото разпространение на този негативен обществен феномен са от икономически характер. Ангажирането с корупционно поведение е обусловено от ниските доходи, водещи до нисък жизнен стандарт и понижаване на социалния статус. От друга страна, несъвършенствата в законодателството, т.нар. „задни вратички“ и „бели места“ в системата за контрол – както юридически, така и административен, правят възможни корупционните действия и благоприятстват тяхното разпространение и бъдещо развитие. Трайната тенденция в оценките на обществеността показва, че причините за разпространение корупцията са предимно свързани с осъществявания преход, а не са наследени от предишния режим. (Таблица 3)

**Таблица 3. Основни фактори, които влияят върху разпространението на корупцията в страната (%)**

	Февруари '99	Април '99	Септември '99
Стремехът към бързо забогатяване на тези, които са на власт	53,5	52,9	54,8
Ниските заплати	51,9	51,5	43,6
Несъвършеното законодателство	41,1	38,8	37,8
Липсата на строг административен контрол	35,2	36,4	33,8
Преплитане на служебните задължения с личните интереси	25,1	25,8	28,3
Неефективността на съдебната система	26,4	19,6	27,5
Моралната криза в периода на преход	19,4	19,4	19,4
Наследените от комунистическото минало проблеми	10,9	6,8	7,4
Особеностите на българската национална култура	5,7	6,9	4,7

База: N = 1110

*Интервюираните са посочвали до три фактора, поради което сборът от процентите надхвърля 100.*

## **РАЗПРОСТРАНЕНИЕ НА КОРУПЦИЯТА ПО ПРОФЕСИОНАЛНИ ГРУПИ**

Според общественото мнение корупцията е най-разпространена сред митническите служители, данъчните служители, полицейските служители, адвокатите, прокурорите и съдиите. След тях се нареждат административните служители в съдебната система, общинските служители, бизнесмените, служителите в министерствата и лекарите. На последните места в тази класация са представителите на неправителствените организации, журналистите и учителите (Таблица 4).

Таблица 4. „Според Вас, доколко широко е разпространена корупцията сред следните групи“

	“Почти всички и повечето са въвлечени в нея” (%)		
	Февруари '99	Април '99	Септември '99
Митнически служители	73,3	73,2	75,2
Данъчни служители	47,1	45,2	56,4
Полицейски служители	51,5	49,2	55,8
Адвокати	55,5	55,4	55,6
Прокурори	48,5	50,0	50,8
Съдии	49,5	50,8	50,7
Административни служители в съдебната система	42,0	40,5	49,7
Общински служители	44,3	39,6	48,8
Бизнесмени	49,5	47,6	48,3
Служители в министерства	42,5	41,9	48,2
Лекари	56,9	46,0	47,3
Следователи	43,6	41,8	44,9
Министри	39,1	35,3	43,9
Лидери на политически партии коалиции	40,5	31,1	42,7
Народни представители	39,0	37,7	42,6
Местни политически лидери	34,0	27,5	38,2
Служители или преподаватели университети	29,5	28,5	35,7
Общински съветници	31,2	26,4	34,7
Представители на НПО	16,3	11,5	20,9
Журналисти	12,7	12,0	14,3
Учители	12,6	8,4	11,5

Източник: тримесечно омнибусно изследване на Vitosha Research за февруари '99, април '99 и септември '99.

В много сфери (напр. образование, здравеопазване и др.) обществените очаквания за предоставяните услуги (или сравненията с периода преди 1989 г.) не съответстват на финансовите възможности на обществото да ги осигури в необходимото количество и с необходимото качество. В подобни ситуации комбинацията между пазарните принципи и старата или несъвършена нормативна уредба води до даване на допълнителни „властови“ ресурси на много служители, намиращи се на ниските нива в административната йерархия. Много от тези служители, които са в непосредствен контакт с „обикновените граждани“, реално се възползват от този допълнителен ресурс за извличане на лична изгода. В тези професионални групи, както показват данните, корупцията е най-разпространена.

Друга последица от „малката корупция“ е обстоятелството, че тя постепенно се превръща в механизъм за преразпределение на обществени средства (към онези, които могат/искат да платят допълнително, за да получат дадена обществена услуга). В сферата на обществените услуги това означава, че корупционните практики по-скоро се използват, за да се получи нещо, което „се полага по право“ отколкото като средство за „прескачане на закона“.

Както се вижда от данните, представени в Таблица 5, съществуват сериозни проблеми на ниво представи при разпознаването на корупционните практики. В това отношение е налице обществен консенсус само що се отнася до най-елементарните корупционни практики (подкупване на данъчен служител или представител на КАТ) или тези, които по презумпция се смятат за такива. В останалите по-сложни обществени отношения се наблюдава по-голяма и относително стабилна във времето дезориентация на респондентите по отношение на индентификацията на тези механизми с корупционните.

**Таблица 5. Оценки за принадлежността на различни социални практики към явлението корупция (%)<sup>4</sup>**

	Април '99	Септември '99
1. Даване на пари на полицаи, за да не ви бъде отнета шофьорската книжка	87,8	90,5
2. Приемане на пари от служители за укриване или намаляване на данъците	87,9	88,6
3. Използване на служебното положение за извършване на частен бизнес	71,9	80,4
4. Предоставяне на служебна информация на познати с цел лично облагодетелстване	65,8	77,3
5. Допълнително възнаграждение на адвокат, който съдейства на обвиняем за прекратяване на съдебно дело	65,7	67,8
6. Използване на връзки с цел освобождаване на ваш близък от казармата	66,1	66,0
7. Ходатайство пред началник, за да бъде назначен на работа ваш роднина	50,8	54,7
8. Правене на услуга с цел да ви бъде разрешено ползването на служебен отпуск	41,6	49,8
9. Предизборни дарения на политически партии	42,5	45,4
10. Лична молба до общински съветник с цел получаване на разрешение за строителство	36,4	41,4
11. Подарък на лекар, за да положи специални грижи за вас	36,1	41,0

База N = 1110

Източник: Тримесечно омнибусно изследване на Vitosha Research за април и септември 1999 г.

<sup>4</sup> В таблицата е представен само дялът на отговорите, според които съответното действие е определено като корупционно.

## **РАЗПРОСТРАНЕНИЕ НА КОРУПЦИЯТА В ИНСТИТУЦИИТЕ**

Институционалното разпространение на корупцията не се различава съществено от разпространението ѝ сред професионалните групи. Изключително високи са оценките за степента на разпространение на корупцията в митниците, данъчните служби, съдебната система, Агенцията за приватизация, полицията, в които се запазва тенденцията от миналите периоди, като при последното изследване се наблюдава известно увеличение. Българската национална банка, армията, Националният статистически институт и Президентството запазват доброто си име сред обществеността като средища с традиционно ниска корупция. (Таблица 6)

**Таблица 6. „Според Вас, до каква степен е разпространена корупцията в следните институции:”**

	<b>Април'99</b>	<b>Септември'99</b>
Митници	8,78	9,10
Данъчни служби	7,10	7,98
Съдебна система	7,62	7,88
Агенция по приватизация	7,46	7,86
Полиция	7,16	7,54
Отраслови министерства	6,94	7,40
Агенция за чуждестранна помощ	7,02	7,40
Областни управи	6,90	7,32
Общинска администрация	6,64	7,24
Парламент	6,78	7,16
Правителство	6,58	7,12
Комитет по енергетика	6,40	6,84
Комитет по пощи и далекосъобщения	5,86	6,42
Комисия за защита на конкуренцията	6,14	6,40
Комисия за ценни книжа и фондови борси	6,24	6,28
Сметна палата	5,74	5,86
Българска национална банка	5,34	5,32
Армия	4,88	5,06
Национален статистически институт	4,80	4,54
Президентство	4,46	4,50

Таблица 7 представя резултатите от чисто субективната оценка на анкетираните за най-ниското ниво на институционално разпространение на корупцията. Президентството запазва високия си рейтинг и през септември. По-забележителни промени в положителна посока се наблюдават при Националния статистически институт, който е повишил рейтинга си с 5% спрямо предходния изследван период. Около два процента по-малко анкетиранни в сравнение с април са преценили, че в БНБ корупцията е слабо разпространена.



**Таблица 7. „Според Вас, в коя от изброените институции корупцията е най-малко разпространена?“**

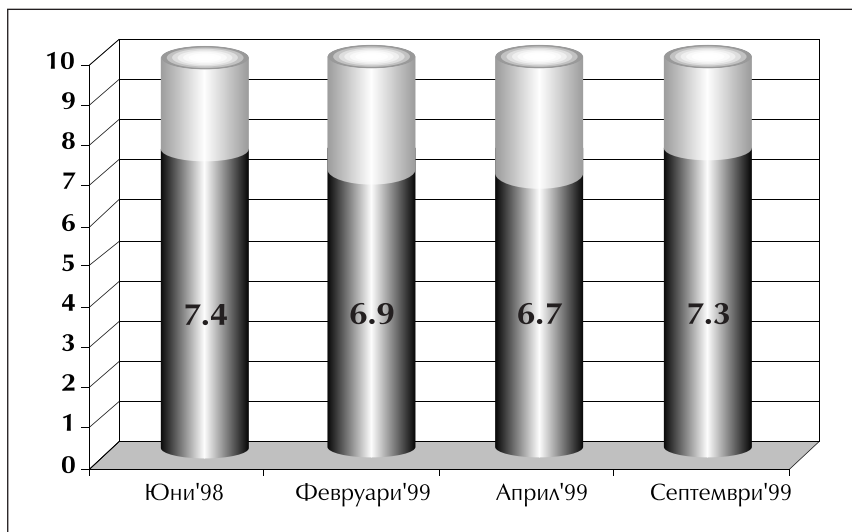
	Април '99 %	Септември '99 %
Президентство	32,0	32,0
Армия	22,8	21,5
Национален статистически институт	11,0	16,0
Българска национална банка	9,9	7,5
Комитет по пощи и далекосъобщения	5,2	4,8
Общинска администрация	3,9	3,2
Сметна палата	2,9	3,1
Полиция	1,5	2,2
Правителство	1,2	1,7
Съдебна система	0,1	1,3
Комисия за защита на конкуренцията.	1,0	1,2
Парламент	0,5	1,0
Данъчни служби	2,5	0,9
Митници	0,8	0,9
Областни управи	1,0	0,8
Отраслови министерства	1,2	0,5
Агенция за чуждестранна помощ	1,2	0,5
Агенция по приватизация	0,3	0,5
Комитет по енергетика	0,4	0,4

База: N = 776

## ПРАКТИЧЕСКА ЕФИКАСНОСТ НА КОРУПЦИЯТА

Този индекс показва оценките на гражданите за степента на превръщане на корупцията в ефективно средство за решаване на лични проблеми. (Графика 6)

Графика 6. Практическа ефикасност от корупцията



База N = 1110

Източник: тримесечно омнибусно изследване на Vitosha Research за юни '98 февруари '99, април '99 и септември '99.

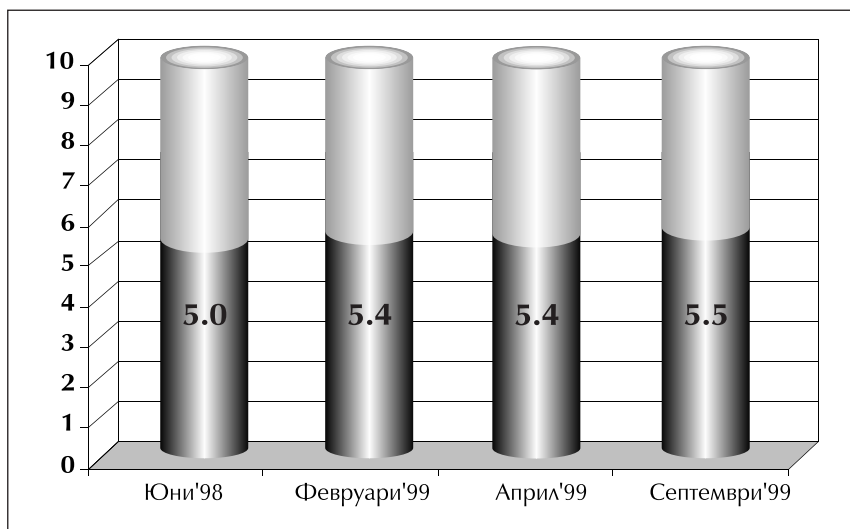
Тези оценки показват, че възприемането на корупцията като широко разпространен и социално ефективен проблеморешаващ механизъм е доминиращо, като нейното влияние в обществените и икономически механизми се покачва, макар и бавно. оценките за разпространеността на корупцията и практическа ѝ ефективност изразяват представата на хората за заобикалящата ги среда и лежат в основата на начина на избор на подходящата стратегия на поведение. В този смисъл личната ангажираност с корупционно поведение е много по-вероятна ако средата, в която се действа се възприема като корумпирана.

## ОЧАКВАНИЯ ЗА РАЗВИТИЕТО НА КОРУПЦИЯТА

Отразяват оценките за възможностите (потенциала) на българското общество да се справи с корупцията.

Стойността на индекса за месец септември е най-високата за целия изследван период. Покачването му спрямо средата на 1998 г. е с половин пункт, а спрямо предходния – с една десета. Това говори, че като цяло умереният песимизъм по отношение справянето с общественото зло „корупция“ е постоянен във времето, т.е. наблюдава се стабилност на негативните очаквания. (Графика 7)

**Графика 7. Корупционни очаквания**



База N = 1110

Източник: тримесечно омнибусно изследване на Vitosha Research за месеците февруари '99, април '99 и септември '99.

## ОБОБЩЕНИЕ

Резултатите от проведените изследвания показват, че интензитетът на корупцията в страната (честотата на участие в корупционни действия) е висок и остава по същество непроменен в периода юни 1998г. – септември 1999г. Като се вземат предвид всички оценявани от СМК на *Коалиция 2000* измерения на корупцията, могат да се направят следните изводи:

- Според населението *корупцията е един от най-съществените проблеми на българското общество*. През септември 1999г. тя е поставена на трето по важност място след безработицата и ниските доходи.
- Макар честотата на корупционните действия да не се променя, *ясно се очертава положителната промяна в отношението към нея (по-висока нетолерантност)*. В сравнение с юни 1998г. през септември 1999г. гражданите са по-малко склонни да приемат различни форми на корупция като нормални и да прибегват до корупцията като средство за решаване на проблеми.
- Повишената обществена критичност към корупцията и по-интензивното ѝ експониране в медиите са довели до *засилване на представите на различни социални слоеве, че корупцията е широко разпространена и социално ефективна практика*. Все още доминира усещането, че изгледите за успех в борбата с корупцията не са особено големи.

**КОРУПЦИОННИ ИНДЕКСИ НА**  
*КОАЛИЦИЯ 2000*  
**(СЛУЖИТЕЛИ В ОБЩЕСТВЕНИЯ**  
**СЕКТОР)**



## МЕТОДОЛОГИЯ НА ИЗСЛЕДВАНЕТО

В рамките на Системата за мониторинг на корупцията Витоша Рисърч осъществи национално квотно изследване на служителите в обществения сектор. То обхваща 320 представители от следните групи служители:

- Лекари
- Медицински сестри, санитарни и болнична администрация
- Университетски преподаватели и университетска администрация
- Учители
- Служители в бюрата по труда и службите за социално подпомагане
- Служители в областните управи, общините и кметствата
- Служители в полицията, вкл. КАТ
- Служители в съдебната и правораздавателната система
- Митнически и данъчни служители
- Служители в министерства, комитети, държавни агенции и други ведомства

Методът на изследване е персонално стандартизирано интервю. Полевата работа беше извършена от 27.03 до 16.04 1999 г.

Корупцията се оценява от служителите в обществения сектор като един от петте най-важни национални проблема. По своята значимост корупцията е съизмерима с основните социално-икономически проблеми, пред които е изправено обществото ни.

Таблица 1. Основните проблеми, пред които е изправена България

	Април ' 99
Ниските доходи	60,60%
Безработицата	58,10%
Престъпността	47,80%
<b>Корупцията</b>	<b>42,80%</b>
Бедността	32,20%
Политическата нестабилност	19,70%
Здравеопазването	11,30%
Високите цени	9,70%
Образованието	5,30%
Етническите проблеми	3,40%
Замърсяването на околната среда	2,50%

*Интервюираните са посочвали до три отговора, поради което сборът от процентите надхвърля 100.*

*База: N = 320*



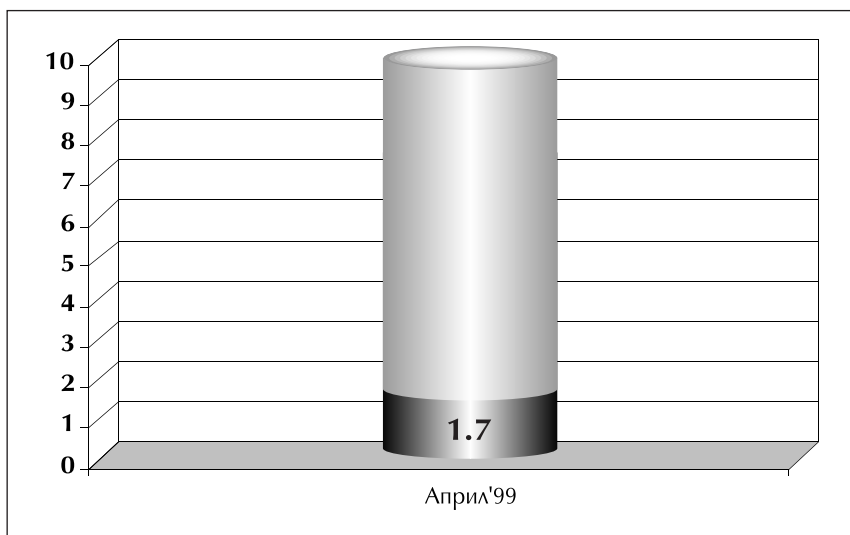
## НАГЛАСИ СПРЯМО КОРУПЦИЯТА

### ПРИНЦИПНА ДОПУСТИМОСТ

Отразява степента на ценностната приемливост на различни корупционни практики в обществения живот от служителите в обществения сектор.

Стойността на този индекс е 1,7 и показва, че корупцията, както и за цялото население има много ниска ценност в морално-етичен план за служителите.

**Графика 1. Принципна допустимост**



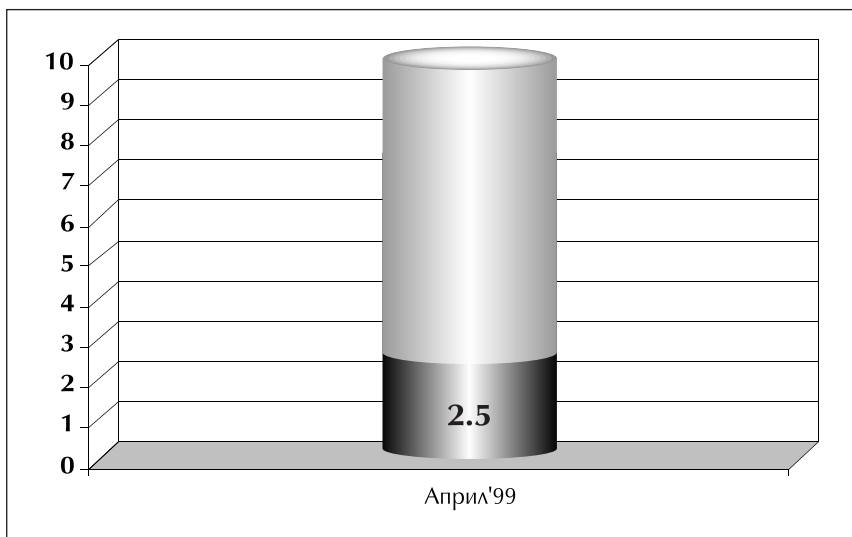
База:  $N = 320$

## ПОДАТЛИВОСТ НА КОРУПЦИЯ

Измерва склонността да се правят компромиси с принципите и ценностите под натиска на обстоятелствата.

Стойността на индекса показва, че податливостта към корупционни действия на служителите от обществения сектор е сравнително ниска, според техните самооценки. Може да се предположи, че негативното обществено отношение спрямо корупцията влияе върху стойността на индекса и не отразява напълно точно готовността на служителите в обществения сектор да извършват корупционни действия.

**Графика 2. Податливост на корупция**



База:  $N = 320$

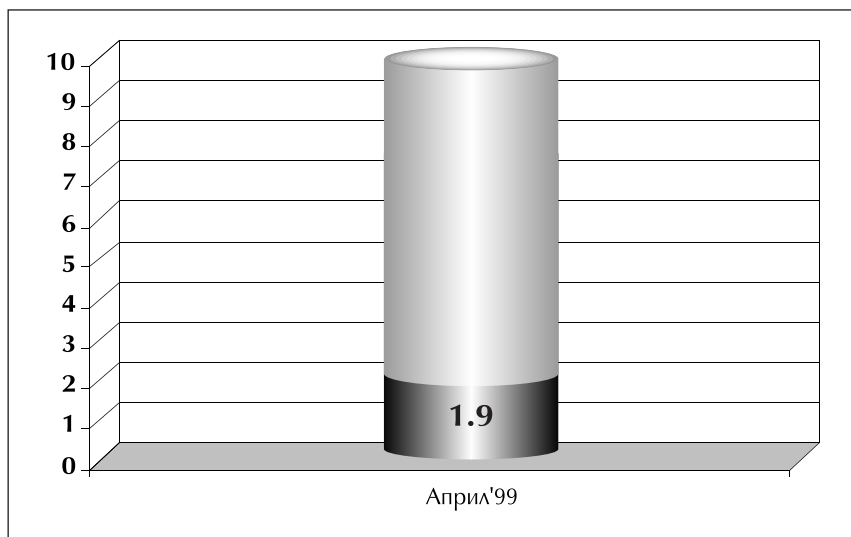
## КОРУПЦИОННИ ДЕЙСТВИЯ

### КОРУПЦИОНЕН НАТИСК

Отразява разпространеността на опитите да се осъществява пряк или косвен натиск върху служителите в общественения сектор да приемат пари, подаръци или услуги, за да решат личен проблем.

Индексът показва, че пряката принуда и индиректните опити за въвличане на служителите в корупция са сравнително слабо разпространени, т.е. оказваният върху служителите корупционен натиск е относително слаб.

**Графика 3. Корупционен натиск**



База:  $N = 320$

## КОРУПЦИОНЕН НАТИСК (ПРОФЕСИОНАЛНИ ГРУПИ)

Получените данни отразяват личния опит на служителите в обществения сектор при контактите им с колеги от други професионални групи.

Служителите в *митниците* и *общините* **проявяват най-активно корупционно поведение** като са оказвали корупционен натиск на всеки четвърти служител в обществения сектор, който е контактувал с тях. Сред петте професии, оказващи силен корупционен натиск, попадат *бизнесмени, лекари и полицейски служители*.

**Таблица 2."Ако през последната година се е случвало да Ви поискат нещо, за да бъде решен Ваш проблем, то Ви бе поискано от:"**

	Април '99	
	% **	База *
Митнически служител	26,70	86
Общински служител	24,40	205
Бизнесмен	22,70	163
Лекар	21,70	224
Полицейски служител	20,60	141
Служител или преподавател в университет	17,10	111
Административен служител в съдебната система	15,70	140
Служител в министерство	15,40	91
Данъчен служител	10,60	189
Съдия	8,70	103
Следовател	7,40	94
Народен представител	7,40	54
Учител	6,40	171
Общински съветник	5,30	95
Прокурор	3,20	94

\* Брой на респондентите, които са контактували през последната година със съответните служители.

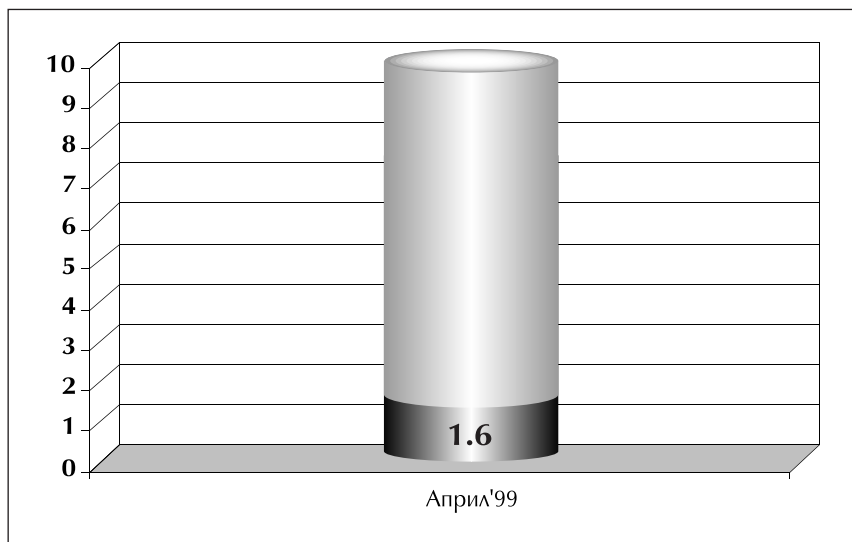
\*\* Относителен дял на тези от контактувалите, на които са били поискани пари, подаръци или услуги.

## КОРУПЦИОННИ ДЕЙСТВИЯ

Отразява признанието/самооценката за личното участие на респондентите в различни форми на корупционно поведение.

Ниската стойност на индекса показва, че относително малка част от държавните служители са склонни да признаят прякото си участие в каквато и да е форма на корупционно поведение.

**Графика 4. Корупционни действия**



База:  $N = 320$

## КОРУПЦИОННИ ДЕЙСТВИЯ В ПРОФЕСИОНАЛНАТА ОБЩНОСТ

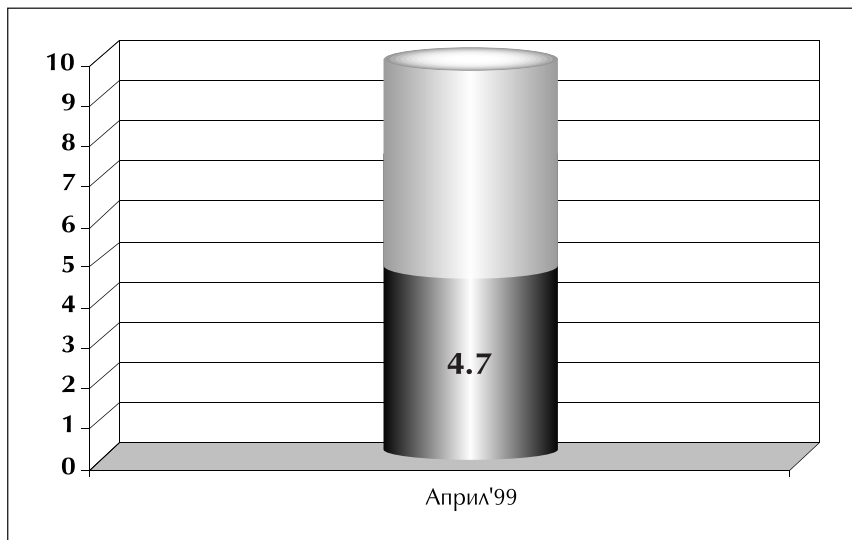
Отразява представата, която имат служителите в обществения сектор за степента на участие на техни колеги във форми на корупционно поведение.

Индексът показва, че голяма част от служителите в обществения сектор допускат техни колеги да са въввлечени в корупция.

Прави впечатление, че служителите са много по-склонни да предположат корупционни действия на техни колеги, отколкото да декларират лично участие в тях.

Като правило, анкетираните служители в обществения сектор виждат и предполагат корупционни действия в своя професионален сектор, изключвайки в по-голямата част от случаите себе си.

**Графика 5. Корупционни действия в професионалната общност**



База:  $N = 320$

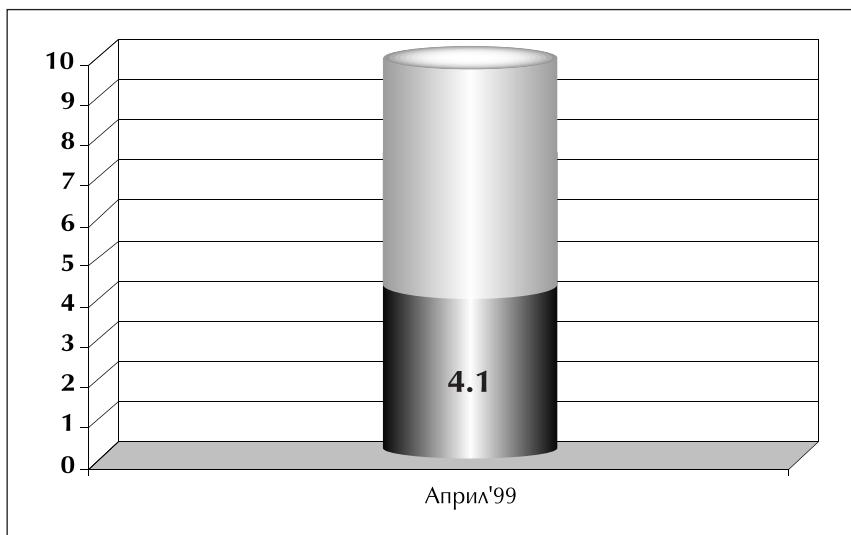
## ОЦЕНКИ ЗА РАЗМЕРИТЕ НА КОРУПЦИЯТА

### РАЗПРОСТРАНЕНИЕ НА КОРУПЦИЯТА

Регистрира оценките на служителите в обществената сфера за степента на разпространеност на корупционните действия.

Стойността на този индекс показва, че корупционните практики се възприемат като сравнително широко разпространени и нормални форми на всекидневно социално действие.

**Графика 6. Степен на разпространение на корупцията**



База:  $N = 320$

## ОСНОВНИ ФАКТОРИ, КОИТО ВЛИЯТ ВЪРХУ РАЗПРОСТРАНЕНИЕТО НА КОРУПЦИЯТА

Два са ключовите фактора, които според служителите обуславят разпространението на корупцията:

- „ниската заплата“ подтиква служителя да участва в корупция;
- „стремеж към бързо забогатяване“ изкушава тези, които имат власт да се корумпират.

Неспособността да се отдели личният интерес от служебното задължение, е също фактор за развитие на корупцията, който кореспондира с липсата на адекватно законодателство, слаб административен контрол и неефективна съдебна система.

В представите на служителите моралната криза в периода на преход е по-силен корупционен фактор, отколкото наследените от тоталитарното минало проблеми и особеностите на българската национална култура.

**Таблица 3. Основни фактори, които влияят върху разпространението на корупцията в страната**

	Април ' 99
Ниските заплати	77,50%
Стремежът към бързо забогатяване на тези, които са на власт	51,90%
Преплитане на служебните задължения с личните интереси	35,60%
Моралната криза в периода на преход	32,20%
Несъвършеното законодателство	26,90%
Липсата на строг административен контрол	22,80%
Неефективността на съдебната система	21,60%
Наследените от комунистическото минало проблеми	16,90%
Особеностите на българската национална култура	6,30%

*Интервюираните са посочвали до три фактора, поради което сборът от процентите надхвърля 100.*

База: N = 320



## РАЗПРОСТРАНЕНИЕ НА КОРУПЦИЯТА СРЕД ИНСТИТУЦИИТЕ

Служителите в общественият сектор също са на мнение, че корупцията е разпространена в най-голяма степен сред *митническите служители*.

Вероятно всекидневната им дейност ги сблъсква със случаи на корупция, които ги карат да подредят различно от средния българин сферите на разпространение на корупция.

Служителите допускат, че корупцията е широко разпространена при *бизнесмените, адвокатите и данъчните служители*.

С висока корупционна вероятност се оценяват и политическите лица – *лидерите на политическите партии, депутатите, местните политически лидери*.

**Таблица 4. „Според Вас, доколко широко е разпространена корупцията сред следните групи:“**

	<b>Относителен дял на отговорилите “Почти всички и повечето са въвлечени в нея”</b>
Митнически служители	76,9
Бизнесмени	57,5
Адвокати	54,7
Данъчни служители	52,2
Лидери на политически партии и коалиции	51,6
Народни представители	50,3
Местни политически лидери	49,4
Министри	49,0
Прокурори	48,8
Полицейски служители	48,4
Служители в министерства	47,9
Общински служители	47,2
Съдии	47,2
Лекари	44,1
Административни служители в съдебната система	42,8
Служители или преподаватели в университети	41,9
Следователи	41,6
Общински съветници	39,1
Представители на неправителствени организации	26,9
Журналисти	18,7
Учители	11,9

## **ИНДЕКС НА РАЗПРОСТРАНЕНИЕ НА КОРУПЦИЯТА СРЕД ИНСТИТУЦИИТЕ**

Служителите в общественият сектор преценяват *митниците* като институция, в която в най-голяма степен са разпространени механизмите на корупцията.

Иерархиизирането на институциите по отношение мащаба на корупционните практики в тях показва, че с висока степен на „наситеност“ с корупционни действия се характеризират *почти всички български ведомства*.

*Президентството* е безспорен лидер в представите на служителите като институция, в която корупцията е най-слабо разпространена.

**Таблица 5. „Според Вас, до каква степен е разпространена корупцията в следните институции:“**

	<b>Корупционен индекс</b>	<b>База *</b>
Митници	8,96	299
Агенция по приватизация	8,00	270
Агенция за чуждестранна помощ	7,48	241
Съдебна система	7,42	292
Данъчни служби	7,38	291
Отраслови министерства	7,16	265
Парламент	6,96	262
Полиция	6,94	297
Комитет по енергетика	6,90	239
Правителство	6,84	259
Областни управи	6,84	252
Общинска администрация	6,80	288
Комитет по пощи и далекосъобщения	6,46	240
Комисия за ценни книжа и фондови борси	6,36	188
Комисия за защита на конкуренцията	6,36	200
Сметна палата	5,68	191
Българска национална банка	5,64	207
Национален статистически институт	5,38	195
Армия	4,96	254
Президентство	4,38	218

\* Броят на респондентите дали оценка.

Ако трябва да се посочи само една институция, в която корупцията е най-силно разпространена, служителите в обществения сектор са категорични, че това са митниците.

Парламентът и съдебната система се възприемат близо седем пъти по-рядко като най-корумпирани институции.

**Таблица 6. „Според Вас, в коя от изброените институции корупцията е най-разпространена?“**

	%
Митници	54,1
Парламент	7,9
Съдебна система	7,9
Агенция по приватизация	6,5
Правителство	5,8
Данъчни служби	5,1
Отраслови министерства	3,1
Общинска администрация	2,4
Комитет по пощи и далекосъобщения	1,7
Полиция	1,4
Комитет по енергетика	1,4
Агенция за чуждестранна помощ	1,4
Президентство	0,7
Областни управи	0,3

База: N = 292

*Президентството* категорично е посочено като институцията, в която корупцията е най-слабо разпространена.

*Армията* и *Националният статистически институт* също са идентифицирани като зони на сравнително ниско разпространение на корупционните практики.

Само един или двама от всички анкетирани са на мнение, че различни държавни агенции, комитети, комисии, както и *правителството* и *съдебната система* като цяло са места, в които корупцията е най-слабо разпространена.

**Таблица 7. „Според Вас, в коя от изброените институции корупцията е най-малко разпространена?“**

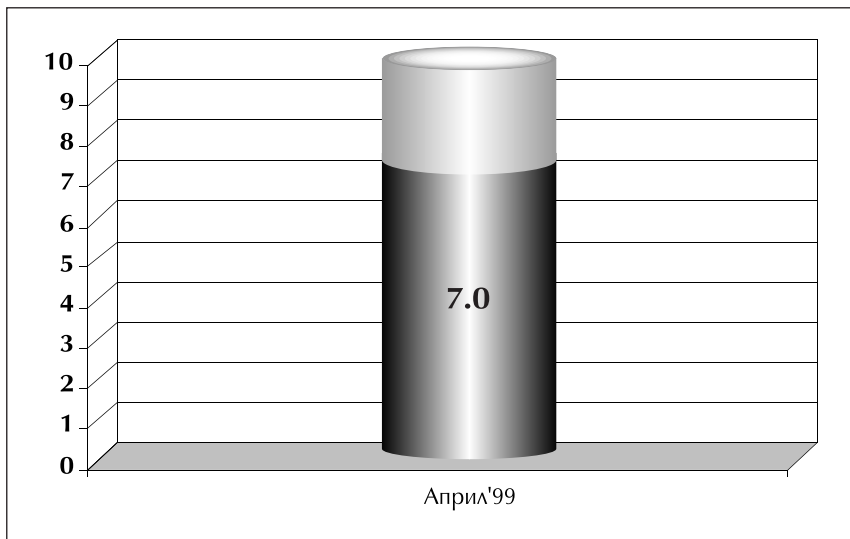
	%
Президентство	39,4
Армия	16,7
Национален статистически институт	16,3
Сметна палата	8,4
Българска национална банка	5,2
Общинска администрация	3,2
Полиция	2,4
Комитет по пощи и далекосъобщения	2,0
Областни управи	1,2
Комисия за защита на конкурен.	1,2
Данъчни служби	0,8
Агенция по приватизация	0,8
Агенция за чуждестранна помощ	0,8
Правителство	0,4
Съдебна система	0,4
Комитет по енергетика	0,4
Комисия за ценни книжа и фондови борси	0,4

## ПРАКТИЧЕСКА ЕФИКАСНОСТ НА КОРУПЦИЯТА

Показва оценките на служителите в общественения сектор за степента на превръщане на корупцията в ефективно средство за решаване на всекидневни проблеми.

Стойността на индекса показва, че и сред служителите, в много голяма степен корупционното поведение и механизми се възприемат като успешна социална технология за решаване на лични проблеми.

**Графика 7. Практическа ефикасност на корупцията**



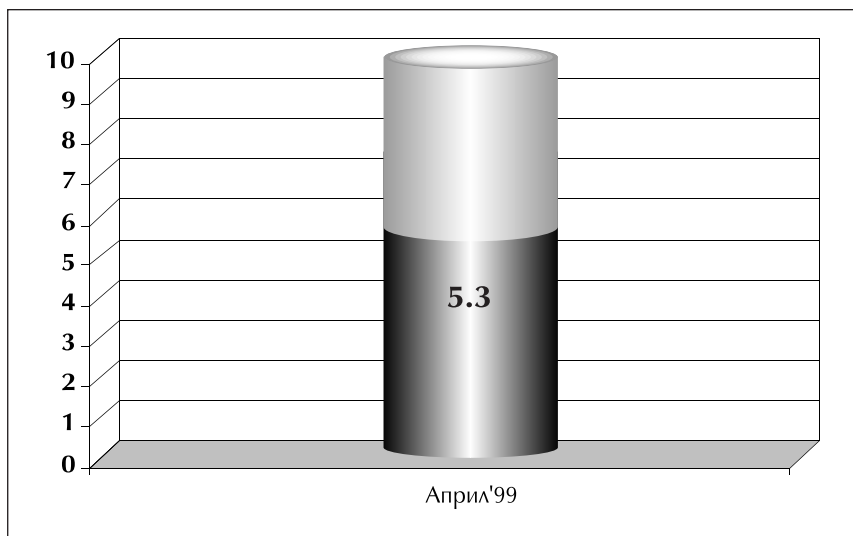
База:  $N = 320$

## ОЧАКВАНИЯ ЗА РАЗВИТИЕТО НА КОРУПЦИЯТА

Отразяват оценките за възможностите (потенциала) на българското общество да се справи с корупцията.

Песимизмът на служителите в общественения сектор по отношение на възможностите корупцията да бъде ограничена е значим. Стойността на индекса показва, както и при цялото население, високата степен на недоверие сред тях, че мащабът на корупционните практики може да бъде намален.

**Графика 8. Корупционни очаквания**



База:  $N = 320$



**МОНИТОРИНГ НА МЕДИИТЕ  
(ЯНУАРИ – МАРТ 1999)**



## 1. ОБЩА ХАРАКТЕРИСТИКА НА МЕДИЙНИЯ МОНИТОРИНГ

Медийният мониторинг на корупцията в дейността на *Коалиция 2000* се съсредоточава около следните основни цели:

- да представя общите количествени характеристики на присъствието на темата за корупцията в централните печатни и електронни медии;
- да разкрива качествените характеристики на медийното отражение на корупцията като поставя приоритетни акценти върху начина и степента, в която медиите анализират същността, проявленията и разновидностите на корупцията като социално явление;
- да оценява медийното отражение на корупцията от гледна точка на възможното въздействие върху формирането на обществените нагласи;
- да информира за медийното присъствие на дейността на *Коалиция 2000* и на другите антикорупционни инициативи.

Методологическият подход при изследването на медийното присъствие на темата за корупцията се основава на схващането за това явление като социално отношение между две страни, от които едната е готова да даде нещо, за да получи друго от човек, разполагащ с ресурса да го направи. Поради своята същност на нарушаване на регламентираните „правила на играта“ или съществуване върху неустановени, макар и необходими регламенти, корупцията е скрито (невидимо) социално отношение. По тази причина медийното отразяване на темата е изключително важно, доколкото средствата за масова информация, показвайки проблема, са възможен инструмент за постигане на положителни антикорупционни резултати.

Методиката на медийния анализ интегрира изследователски методи, които са функции на теориите на „средно равнище“ като работещи адекватно на нивото на групата, общността или институцията. Чрез нея на основата на натрупания емпиричен материал могат да бъдат изявени не само количествените параметри на присъствието на темата за корупцията, но и да бъдат анализирани най-характерните тенденции, взаимни връзки и контекстуализации на нейното медийно присъствие.

Регистрационната карта, по която се наблюдават печатните и електронните медии, обхваща 26 индикатора. Те могат да бъдат структурирани по следния начин:

- индикатори за измерване и анализ на количествени и съдържателни медийни характеристики на темата за корупцията като обем, място, авторство, тип на комуникативната единица и др.;
- индикатори за измерване и анализ на степента и особеностите на разглежданата тема за корупцията като сфера на проявление, вид на коруп-

ционното действие, активност, явяване на антикорупционни разкрития и действия и др.;

- индикатори за измерване и анализ на дискурсивни аспекти на медийното отражение на темата за корупцията като основни тези, ключови думи, заглавия, интонационни характеристики и др.

Изследователските подходи създават необходимата емпирична и аналитична основа за:

- разкриване на най-съществените особености на медийното присъствие на темата за корупцията в даден период от време;
- сравнителен анализ на характеристиките и тенденциите в отразяването на темата за корупцията в различни периоди;
- очертаване на полетата на медийно експониране, които оказват въздействие върху нагласите и мненията за корупцията в обществото.

Резултатите от медийния мониторинг, който започна в началото на 1999 г., се представят в редовни тримесечни анализи. Успоредно с това, се разискват специфични медийни проблеми, регистрирани от мониторинга.

## 2. КАК СЕ ЯВЯВА ТЕМАТА ЗА КОРУПЦИЯТА В МЕДИИТЕ

Наблюдението обхваща 13 столични вестници, от които 10 всекидневника (от началото на март, те са девет) и три седмичника, както и определени отрязъци от програмите на електронни медии.

Наблюдаваните вестници са Демокрация, Дума, Труд, 24 часа, Сега, Стандарт, Новинар, Пари, Монитор, Континент, и седмичниците Капитал, 168 часа и Банкеръ. Наблюдаваните електронни медии са БНР, БНТ, Дарик радио, Нова телевизия и телевизия 7 дни.

През тримесечния период във вестниците са регистрирани 270 комуникативни единици, а в електронните медии 86 комуникативни единици. И докато в масива на вестниците в рамките на тримесечния период се наблюдава постепенно намаляване на присъствието на темата от януари до март, то при електронните медии при много рязко спадане на количеството текстове през февруари, през март има известно увеличение. Тук е нужно да се отбележи, че в последната седмица на март в медиите съществува почти изцяло една тема – операцията на НАТО в Югославия.

Първият поглед върху едномерните разпределения може да доведе до извода, че за корупцията „говорят“ повече медии – и печатни, и електронни – които стоят по-близо до позициите на правителството, докато медиите,

които са опозиционни или изразяват опозиционни мнения, имат по-малка активност в антикорупционното поле.

Може да се допусне, че поведението на вестниците или електронните медии, намиращи се близо до позициите на правителството, в определена степен се мотивира от заявената от него решимост за борба срещу корупцията в държавата. Заедно с това корупционната тема по своите характеристики „продава“ добре медията. В същото време за опозиционните медии темата като че ли е „минирано поле“, в което може да има неблагоприятни бумерангови ефекти за самата опозиция. Погледнат през едномерните числа, „българският случай“ проявява своя специфика, тъй като в обществената практика на демократичните страни журналистическите антикорупционни разследвания са силен опозиционен инструмент.

Това обаче е първият поглед. По-внимателното вглеждане в резултатите от изследването показва, че по-големият брой публикации във вестници като „Демокрация“ и „Стандарт“ създават само видимост на по-голяма активност. Както показват данните от изследването, в 67 % от всички текстове, регистрирани в „Демокрация“, за корупцията се говори общо и неопределено. Всъщност, по всички параметри на изследването, вестникът на Съюза на демократичните сили е сред вестниците, които най-малко показват образа на корупцията. Той обаче е интонационно най-оптимистичен за борбата с този социален феномен. Същата характеристика наблюдаваме и при вестник „Стандарт“, в който процентът на „общото говорене“ е дори по-голям. По-общи интерпретации четем и във вестник „Дума“, но той се отличава с песимистична интонационна наситеност. Настроенията на текстовете тук се движат от неутралност през скептицизъм до песимизъм (за съпоставка, във вестник „Демокрация“ не съществуват текстове в опциите „скептицизъм“ и „песимизъм“).

Темата за корупцията рядко е водеща или специално акцентирана в медиите – и това се отнася до нейното място както на вестникарските страници, така и в електронните медии. Много често тази тема се явява в кратки информационни текстове. Точно в тях тя присъства като основна тема. Показателно е, че в електронните медии повече от половината единици – над 60%, са с обем до 1 минута. По Българската национална телевизия темата „корупция“ се появява почти единствено в кратки текстове в главната информационна емисия „По света и у нас“ (13 явявания от общо 15).

Във вестниците картината като че ли е точно обратната. Значителна част от текстовете са с по-голям обем – около 60% от текстовете са от 70 реда до 1 вестникарска страница. По-големият обем съдържа предположението за аналитично представяне на темата, на нейните разновидности, образи, действия и противодействия. Подобно предположение обаче не се потвърждава – в една голяма част от тях темата за корупцията е съпътстваща, второстепенна тема. Така всъщност, вестникарското отразяване на темата се

симетризира с „електронното“, тъй като именно в кратките информационни текстове корупцията се явява основна тема.

Както в електронните медии, така и във вестниците анализът присъства в около 1/5 до 1/4 от текстовете.

В медийното поле корупцията най-често се разполага и свързва с държавните институции (24% в печатните медии, 27% в електронните медии), със съдебната система, с местната власт и със социалната сфера. В наблюдавания период със значително натрупване темата се явява в проблемното поле на международния живот. Макар да е вярно, че в периода има случайно събитийно съвпадение (скандалът в Еврокомисията), може да се твърди, че редовното информиране за „чуждестранна корупция“ функционира като оневиняващ контекст, който затвърждава убеждението, че корупцията е „вездесъщ“ феномен.

### 3. КАК СЕ ГОВОРИ ЗА КОРУПЦИЯТА

Изследователската хипотеза и очаквания за начина, по който се говори и пише за корупцията бяха потвърдени – при това с убедителност – от извънредно често срещаното общо говорене и писане за нея. Разбира се, корупцията не е прозрачно, видимо и открито социално отношение, но и общата антикорупционна риторика или изговаряне на предположения в никакъв случай не допринасят за изваждането на явлението на показ. Обстоятелството, че корупцията и в печатните, и в електронните медии най-често се свързва с държавните институции, всъщност се обезсмисля и се размива в общото говорене за този социален феномен. За корупцията се пише извънредно често без повод – корупция има, корупцията е навсякъде, за корупция се говори в обществото. То от своя страна захранва често вестниците, а на свой ред медийното говорене индуцира общественото говорене. В общият начин на говорене, чрез предположения, слухове и догадки се проектира реалната безрезултатност на иначе ясно декларираните цели. Във всички вестникарски текстове реално събитие е повод за говорене за корупция в около 43% от материалите. Тук е напълно естествено различието с електронните медии, които – при преобладаващо присъствие на информационни текстове – най-често представят свършени факти. Така в 74% от „електронните текстове“ референт е реално събитие. Тук трябва да се направи уговорката, че „реално събитие“ не се покрива с разкритие за конкретен случай или привеждане на доказателства. В реалните събития попадат и текстове, в които са споменати или „подхвърлени“ имена на институции или хора. По този начин добива плътност и факта, че в 71% от текстовете в печатните медии за корупцията се говори общо, в 9% бегло се споменават

факти и имена, но няма никакви доказателства. Само в 20% от текстовете в подкрепа на журналистическите „разкрития“ се привеждат съдържателни аргументи и доказателства. В електронните медии съотношението е 61:9:30 процента.

Един конкретен пример: Сред електронните медии най-много регистрирани единици – 31 – има в предаванията на Българското национално радио. От тях обаче едва в 8 единици (т.е. 24,8%) за корупцията се говори с доказателства.

Същата констатация се потвърждава и от други характеристики на медийните текстове. В печатните медии изключително висок процент от регистрираните текстове – 29% – са без конкретен повод, а 14% са със т.н. вербален референт. Електронните медии възпроизвеждат дори много повече вербални събития – около 20%.

Източниците на вербални събития са доста често от високите равнища на властта и всички те се изказват категорично срещу корупцията – тази „страшна болест на демокрацията“ и „гнусно престъпление да използваш властта за користни цели“, по думите на вицепрезидента Тодор Кавалджиев. Срещу корупцията, с общи обвинения срещу управляващото мнозинство, се изказват представители от целия опозиционен спектър.

Показателно за липсата на изградена медийна антикорупционна стратегия и за липсата на реален дебат е обстоятелството, че повод за една малка част от регистрираните текстове (10% в печатните медии и в 2% в електронните медии) е предшестваш текст. Но и в тези случаи става дума или за един и същ факт, или пък за разкрития за корупционна афера, които обаче не достигат до никаква завършеност, а потъват и умират, следвайки съдбата на почти всички „разкрития“, за които в медийната общност съществува предположението за „поръчка“. В това отношение емблематични за ситуацията са „цигарената афера“, раздухана от опозицията с обвинения срещу управляващите, както и „спиртната афера“, подхвърлена от управляващите с обвинения срещу опозицията. Тези афери бяха съпътствани от „реанимацията“ и от двете страни на стари „събития“. В крайна сметка мълчанието погълна и двете нови афери, които се превърнаха в поредната „компроматна“ битка за политическа употреба.

Общата картина на текстовете, разположена в рамката на поводите за тяхното появяване, налага извода, че в медиите за корупция много повече се говори, отколкото се показва. Самото говорене разширява количествените параметри на присъствието на темата в медиите, но не и качествено равнище на показването и осмислянето ѝ.

Поради тази причина самата корупция често се представя чрез квалификации, а не чрез факти и тяхната интерпретация.

Медиите се представят твърде скромно в описването на явлението, но доста по-разточително в неговите оценки.

Анализът показва, че където съществува по-голяма конкретност, тя при всеки случай се отнася до едно корупционно действие – подкуп. В 2/5 от случаите в електронните медии и 1/3 във вестниците отразяването на корупционното действие е паричният подкуп. Не само текстовете, но и заглавията налагат подкупа като конкретно корупционно действие – думата „подкуп“ се среща 16 пъти в регистрираните заглавия.

Самото корупционно действие – независимо дали е изговорено като предположение или има по-конкретни очертания – се разполага доминиращо върху фона на административната позиция – (в 65 % от текстовете в печатните медии и в 69% в електронните медии). В много малко случаи корупционното действие се разполага върху други тип отношения – икономически, партийни, роднински и т.н.

Но точно тук – в конкретността на паричния подкуп – се откроява една особеност на медийното присъствие на корупцията. И тя е в преобладаващото отсъствие на корумпиращия и корумпирането. Само 3% от текстовете в печатните медии и 3,5% в електронните медии отразяват даването на подкуп, а единственото заглавие в печата през тримесечния период, в който се съобщава за даване на подкуп е „Чужденците спират да мажат ръката“.

Този, който се „показва“, макар че в значителна част от случаите той не е конкретен образ, е корумпираният. Публикациите като че ли следват особеното правило двете страни на корупционното отношение да не се явяват едновременно.

Създава се впечатлението, че самите медии споделят нагласата, че корумпиращ може да бъде всеки един от нас, а съществената фигура е тази на корумпирания, тъй като той разполага с позиция и ресурс. Дали това невявяване на корумпиращия не създава и в обществото нагласата, че щом чрез корупционно действие може да се получи нещо, това не е проблем на корумпиращия и дори излиза от неговата отговорност. Медийното „невявяване“ на корумпиращия затвърждава убеждението, че онова, което не може да бъде постигнато в рамките на „правилата на играта“, може да бъде постигнато по друг начин. Като случай, който е изключение – т.е. показва корумпиращия като страна, е едно заглавие, макар и не от наблюдавания период, което остава ненадминато като смисъл и послание: „Сляп получава шофьорска книжка срещу подкуп“.



## **4. КАКВИ СА ПОСЛЕДИЦИТЕ ОТ МЕДИЙНОТО ЕКСПОНИРАНЕ НА КОРУПЦИЯТА?**

Въпреки че корумпираният е „показваната“ страна в корупционното отнoшение, той всъщност не присъства толкова често като персонализиран извършител на корупционно действие, като конкретна личност, „приемаща подкупа“. В печатните медии само в 19% от текстовете е посочено конкретно лице. В електронните медии в около 61% от регистрираните текстове не е посочен „конкретният корумпиран“. Веднага може да се забележи, че непосочването на конкретен извършител както в електронните, така и в печатните медии почти напълно съответства на дела на общото говорене в медиите.

Когато „корумпираният“ се явява, той се оказва представител на различни институции и сфери. На равнище на персонализация се подхвърлят имената на министър-председателя, на един от вицепремиерите, на отделни министри. Всъщност обаче няма нито реално разкритие за корупция във висшата администрация, нито пък има назован случай за някакво антикорупционно действие във високите етажи на властта. В общото говорене твърдението, че „властта е корумпирана“ се среща често, но отсъстват нейните конкретни проявления. И това се дължи както на самия журналистически подход, така и на реалното състояние на борбата с корупцията. Журналистическият подход на „прелитане“ над темата лишава медиите от възможността да покажат до каква степен в обществото корупционните процеси са обозрими и къде започва съзнателното налагане на затъмнение. Фрапиращо е обстоятелството, че един от вицепремиерите е известен с прозвището „Мистър 10%“. Това прозвище се подхвърля и в текстове, и в карикатури (и в наблюдавания период има текстове, в които „Мистър 10%“ е сред ключовите изрази), но досега не е регистрирана нито една публикация, която разследва или анализира корените на това прозвище.

В този контекст се разполагат резултатите, че само в 6% от текстовете в печатните медии формулират някакво по-конкретно обвинение, и в по-малко от 2% от текстовете има някакво опровержение или обяснение. В електронните медии в около 10% от случаите има формулирано обвинение.

Същественият проблем е в каква степен самите медии са в основата на липсата на респект към публикуваните разкрития от страна на засегнатите и в каква степен причините са в неефикасната съдебна система, която налага убеждението, че всяко корупционно разкритие е „чудо за три дни“.

И доколкото висшите етажи на администрацията са запазени зад завесата на непрозрачността, напълно естествено е, че в периода януари – март конкретните случаи се явяват в образите на лекари, митничари и полицаи. Чрез тях се реализира и натрупването на текстове за корупция в държавни

институции – в системата на здравеопазването, полицията и митниците. В тримесечния период в процента на персонализациите в печатните медии най-голям е дялът – 6 % – на лекарите. В електронните медии този дял е 8%. Така непроницаемостта към по-високите етажи доведе до силно медийно акцентирание на корупцията сред лекарите в държавното здравеопазване. Може със сигурност да се твърди, че то по неизбежност влияе върху общественото мнение и обществените нагласи в този период – особено през януари и февруари.

Проблемът тук не е само в това, че месец и половина чрез лекарите медиите „доказваха“, че се води борба с корупцията. Проблемът е в това, че самите конкретни случки съществуват сами за себе си, преди всичко в информационни текстове, без да бъдат анализирани нито от гледна точка на структурата, за която се отнасят, нито да станат повод за вглеждане в съществуващата система от отношения.

В българските медии едва ли има тема, която да не се използва за политическа употреба и да не се третира партизирано. Вярно е, че нито в обществото, нито в медиите съществува реален дебат и анализ на корупцията. В повече от 80% от текстовете в печатните медии и в половината от текстовете в електронните медии няма никаква теза. Но в случаите, в които съществуват твърдения, те непосредствено експонират възгледа на политическата сила, към която има предпочитание дадената медия. Тази характеристика се разкрива и чрез интонационната наситеност на различните текстове. Може би е достатъчна само една илюстрация за различните „социални светове“ на корупцията. Във вестник „Демокрация“ съотношението на текстовете, в които се твърди, че се води борба срещу корупцията спрямо текстовете, в които се твърди, че не се води борба с корупцията е 7:1. Във вестник „Дума“ то е почти обратното. Сред електронните медии най-много налага убеждението за борба с корупцията „Нова телевизия“, следвана от „Българската национална телевизия“ и „Дарик“. Най-ниско в това подреждане, почти без принос към тезата, че се води борба с корупцията, е телевизия „7 дни“.

На основата на анализа на текстовете от първите три месеца на 1999 г. могат да бъдат обобщени някои наблюдения и направени някои изводи:

- В медиите темата за корупцията присъства много повече като най-обща интерпретация, а не като факти, тълкувания и сериозни анализи. Присъствието на темата налага впечатлението за сериозни количествени параметри, но не и за качество и резултати. При все това може да се твърди, че медиите в определена степен налагат проблема на вниманието на обществеността, а това може да се интерпретира като предпоставка за позначими резултати в антикорупционна перспектива.
- Като социално отношение корупцията добива образа на корумпирани лица, т.е. самото социално отношение не присъства в медиите.

- Медиите – и преди всичко печатните – възпроизвеждат често подхвърляния и слухове, обстоятелство, което дава аргумент на засегнатите да не реагират на отправени обвинения.
- В конкретност медиите представят дребни престъпления от по-ниските етажи на функционирането на обществото.
- Медиите не анализират и не проследяват до завършеност случаите на корупция, като дори най-шумните скандали не добиват завършеност, а се редуцират до подхвърляния и след това изчезват.



**МЕТОДОЛОГИЯ НА ИНДЕКСИТЕ НА  
ТРАНСПЕРЪНСИ ИНТЕРНЕТЪНЪЛ  
(TRANSPERANCY INTERNATIONAL)**



## **1. КАКВО ПРЕДСТАВЛЯВА ТРАНСПЕРЪНСИ ИНТЕРНЕСЪНЪЛ (ТИ)**

**Трансперънси Интернешънъл (ТИ)** е неправителствена организация, която чрез създаване на международна мрежа от национални представителства работи за мобилизиране на гражданското общество, бизнес сектора, академичните среди и държавните институции за противодействие на корупцията в национален и международен план. Трансперънси Интернешънъл е основана през 1993 година и понастоящем има повече от 70 национални клона по целия свят. Секретариатът на Трансперънси Интернешънъл се намира в Берлин, Германия.

## **2. КОРУПЦИОННИ ИНДЕКСИ (КИ) НА ТИ**

Корупционният индекс на Трансперънси Интернешънъл заема основно място в дебата на тема корупция. Той е широко използван от икономисти, учени, бизнесмени и журналисти. Ето защо интерес представлява методологията на изготвянето му.

Корупционният Индекс е инициатива на Трансперънси Интернешънъл в сътрудничество с Гьотингенския Университет в Германия. Публикуван е като годишен индекс за първи път през 1995 година. Техническата работа по изготвянето му е осъществена от икономическия факултет на Гьотингенския университет под ръководството на Д-р Йохан Граф Ламбсдорф. Корупционният Индекс на Трансперънси Интернешънъл илюстрира нивото на корупция, така, както то се възприема от представители на бизнеса, експерти – анализатори на риска, журналисти и обикновени граждани. Той показва ниво на корупция в публичната сфера, но не ѝ в частния сектор.

Дълбокото убеждение на авторите на корупционния индекс е, че в област, толкова сложна и противоречива като корупцията, не може да съществува единичен източник или анкетен метод, осигуряващ идеалния рамков модел с достатъчно широко покритие на държавите и напълно убедителна методология за сравнително изследване. Ето защо Корупционният Индекс е изработен по метода на обобщения индекс. Тоест, той е съставен от достоверни проучвания, използващи различни рамкови модели и методологии и представлява статистически най-убедителното средство за отчитане субективните възприятия на тема корупция.

Тази година в КИ са включени 99 държави, докато през 1998г. и 1997г. техният брой е бил съответно 85 и 52. Това означава, че сравненията, ще са коректни, ако се отнасят само до тези 99 държави.

Стандартното отклонение показва различията в оценката на отделните източници – колкото по-голямо е стандартното отклонение, толкова по-съществени са различията между тях.

### **3. ИНДЕКС НА ПРЕДЛАГАНЕ НА ПОДКУПИ (ИПП) НА ТИ**

В края на месец октомври 1999г. ТИ обявява новосъздадения Индекс за предлагане на подкупи (ИПП). Посредством него са класифицирани 19 водещи страни-износителки на продукцията според степента, в която се предполага, че техните търговски корпорации плащат подкупи в чужбина. ИПП е измерен за ТИ от Галп Интернешънъл в 14 държави с развиващи се пазарни икономики.

Авторът на индекса, Д-р Йохан Граф Ламбсдорф от Гьотингенския университет, отбелязва, че методите, които са използвани при съставянето на ИПП, не позволяват включването на подвеждащи мнения от съответните страни. „Сведенията, които съдържа ИПП за 1999 г. могат да разочароват някои правителства, особено в страни, където бяха започнати определени действия за ограничаване на корупцията. Разбира се, ИПП не би могъл да отрази ефекта от антикорупционни действия, които са започнали съвсем наскоро. Ние насърчаваме политиците, медиите и изследователите да търсят допълнителна информация, която би допълнила класацията на ИПП, преди да бъде направена рекапитулация за икономическата среда в отделните държави. Това особено се отнася за страни, в които, според ИПП, стандартното отклонение е голямо, а броят на използваните проучвания – малък.“

### **4. НАЧИН НА КОНСТРУИРАНЕ НА ИНДЕКСИТЕ НА ТРАНСПЕРЪНСИ ИНТЕРНЕТЪНЪЛ**

В приложенияте „Въпроси и отговори“ се представя по-детайлна информация за начина, по който се провежда проучването за конструиране на ИПП. ИПП е изчислен въз основа на отговорите на следния въпрос: „Моля посочете дали компании от следните държави (следва списък от 19-те водещи страни в сферата на износа) в бизнес-сектора, с който сте запознат, е много вероятно, вероятно или не е вероятно да платят подкупи за да спече-



лят търгове или да запазят бизнеса си в тази държава". Респондентите са подбрани сред висши служители в големи компании, лицензирани счетоводни фирми, търговски камари, водещи търговски банки и правни кантори. Политиците и държавните служители не са включени в това първо проучване. Избраните 14 държави представят много добре структурата на водещите страни-вносителки с развиващи се пазари, като е възможно в бъдеще този списък да бъде разширен. Данните са надеждни и в повечето случаи съществува висока степен на консенсус при мненията на петте категории респонденти. Освен това, делът на неотговорилите за експортиращите страни е малък. В ИПП стандартната грешка от 0,2 бе изчислена както при проста случайна извадка.

Публикуваният ИПП е част от по-широка информационна мрежа, която понастоящем се анализира от ТИ. С респондентите са проведени персонални интервюта от обучени сътрудници и е използван въпросник, който е ориентиран към тенденциите в последните години, причините за използването на подкупи, реакциите спрямо новата Конвенция на ОИСР и други аспекти на международната корупция. Трансперънси Интернешънъл ще публикува цялостен доклад, който ще съдържа анализ на всички сведения, събрани от Галъп интернешънъл.

## 5. ВЪПРОСИ И ОТГОВОРИ

### ***В: Какво представлява Индексът на предлаганите подкупи?***

О: ИПП, изготвен от Трансперънси Интернешънъл, предлага класация на водещи страни-износителки в зависимост от степента, в която за техните компании се смята, че плащат подкупи в чужбина. ИПП е резултат на специално международно проучване, направено за Трансперънси Интернешънъл от Асоциацията Галъп интернешънъл в 14 водещи страни с развиващи се пазари.

### ***В: Какво представлява Корупционният индекс (КИ) на ТИ?***

О: Корупционният индекс (КИ) е разработен от Трансперънси Интернешънъл, подрежда държавите според това, до каква степен се счита, че корупцията съществува сред държавните служители и политиците. През 1999 г. КИ съпоставя данни за 99 държави. Той представлява сложен индекс, който е съставен на основата на 17 различни проучвания от 10 независими институции, които обхващат бизнесмените, населението и експертите в съответните държави.

***В: Как се дефинира корупцията с оглед на индексите на Трансперънси Интернешънъл?***

О: Трансперънси Интернешънъл акцентира върху корупцията в държавния сектор и дефинира корупцията като злоупотреба със служебно положение за лично облагодетелстване. Проучванията, които използваме за съставянето на индексите, съдържат въпроси, които са свързани със злоупотребата с публична власт за лично облагодетелстване и са фокусирани, например, върху подкупването на длъжностни лица или даване и вземане на подкупи при възлагане на държавни поръчки.

**В: Може ли да се твърди, че страната, която е последна в класацията ви, е най-корумпираната в света?**

О: Съвсем не. Трансперънси Интернешънъл се стреми да убеди журналистите и другите, които се интересуват, че това е неправилно тълкувание. Защо? Първо, защото има над 200 суверенни държави в света, докато КИ съпоставя резултатите за 99 от тях. Това се обяснява с обстоятелството, че просто не разполагаме с достатъчно данни за останалите. Другата причина е, че индексът се базира на допитвания, които отразяват само мнения на респондентите.

**В: Защо Трансперънси Интернешънъл публикува два индекса?**

О: КИ бе публикуван през последните пет години. Той има голямо значение за повишаване на информираността на обществото по този проблем и за снемането на табулата, с които бе обвита корупцията. В редица страни неговата поява ускори въвеждането на широки реформаторски програми. Ние обаче считаме, че КИ посочва само получателите на подкупи. В Трансперънси Интернешънъл винаги сме били убедени, че само това не е достатъчно, тъй като не отразява отговорността на страните-износителски, за разпространяването на международната корупция. ИПП за 1999 г. е първият опит за запълване на тази празнина.

**В: Защо трябваше точно сега да се лансира ИПП?**

О: Ако трябва да посочим само една причина, това е ратифицирането през 1999 г. на Конвенцията против подкупите на ОИСР. Това означава, че повечето водещи индустриални държави са решени да предприемат стъпки към прекратяване на практиката транснационалните корпорации в техните държави да плащат подкупи в чужбина. Следователно ИПП за 1999 г. създава възможности за оценка на успеха при прилагането на тази конвенция.

**В: Подчертавате, че КИ се основава единствено на представи/оценки. Същото ли важи и за ИПП?**

О: Да. Не е възможно да се използват емпирични данни, чрез които да се съди за равнището на корупция в съответните държави, т.е. такива данни, които отразяват съдебните производства по корупционни престъпления. Това е така, защото подобни данни не отразяват действителните равнища на корупционни практики, а по-скоро равнището и ефикасността на прокурорите, съдилищата или медиите при разобличаване на корупцията. Единственият метод за събиране на сравнителни данни е да се използва опита и

мненията на онези, които най-пряко са засегнати от действителния характер на корупционните практики, т.е. бизнесмените, експертите в съответните държави, търговските камари и т.н.

***В: Доколко точни са тези индекси?***

О: Социологическите проучвания са много полезни, особено когато няма друга възможност за получаване на емпирични данни. Стремещт на Трансперънси Интернешънъл е да селектира организации, които се ползват с най-добра репутация, самите проучвания да бъдат извършени честно и качествено и методологията, по която се извършва анализът на тези данни, да бъде безупречна. Трансперънси Интернешънъл смята, че тези стандарти характеризират и двата индекса. Трансперънси Интернешънъл публикува детайлни доклади за методологиите, които са използвани при съставянето на КИ и ИПП. Тези методологии са разгледани от Съвета за координация на Трансперънси Интернешънъл, който включва водещи международни експерти в областта на корупцията, иконометрията и статистиката.

Въпреки това, в Трансперънси Интернешънъл сме първите, които твърдят, че все още има възможности за подобряване на използвания инструментариум. КИ се прави вече пета година и е усъвършенстван през целия период. ИПП е съвсем нов и Трансперънси Интернешънъл несъмнено ще извлече поуки от този първи опит с оглед подобряването на работата по този индекс в бъдеще.

***В: Кой отговаря за създаването на ИПП?***

О: ИПП е създаден по поръчка на Трансперънси Интернешънъл. Проучването, на основа на което е съставен ИПП, е проведено от Галъп Интернешънъл съобразно най-високите професионални стандарти. Галъп Интернешънъл е избран чрез конкурс, в който участваха три кандидата. При съставяне на схемата, която послужи при създаването на ИПП, Галъп Интернешънъл бе консултиран и насочван от Съвета за координация, включващ водещи международни експерти в областта на корупцията, иконометрията и статистиката.

***В: Каква е базисната методология на ИПП?***

О: ИПП бе изработен на основата на проучване, обхванало 770 респонденти в 14 ключови страни с развиващи се пазари. Респондентите включваха шефове на водещи компании, лицензирани счетоводни фирми, смесени търговски камари, големи търговски банки и юридически (търговски) кантори. Те бяха интервюирани лично от квалифицирани сътрудници и отговориха на въпросник, обхващащ следните направления: тенденциите през последните години, причините за използването на подкупи, реакциите спрямо Конвенцията против подкупите на ОИСР и други аспекти на международната корупция. Трансперънси Интернешънъл подготвя цялостен анализ на събраната от Галъп интернешънъл информация.

**В: Как бяха подбрани 14-те държави, в които се извърши проучването за ИПП?**

О: То бе направено само във водещи страни с развиващи се пазари, тъй като Трансперънси Интернешънъл реши да даде приоритет на оценката за въздействието на международната корупция върху развиващите се страни и страните в преход. Считаме, че тъй като това е „фронтвата линия“ в сферата на международната корупция, в тези страни са и хората, които разполагат с най-много информация по този проблем, а не в централите на големите компании.

Нашата работна хипотеза бе, че искаме да осъществим проучване в страните, където има достатъчно развита международна конкуренция. Ако един развиващ се пазар е изцяло доминиран от една експортираща държава, тогава не може да се очаква, че ще се получат достатъчно сравними данни. Също така, решихме че не можем да включим Китай, въпреки че е главната цел на преките чуждестранни инвестиции измежду страните с развиващи се пазари. Това е в резултат на трудностите, с които се сблъсква осъществяването на проучване по този въпрос в Китай.

Респондентите при изготвянето на ИПП са от следните страни с развиващи се пазари:

Азиатско-Тихоокеанска зона	Америка Латинска	Европа	Африка
Индия	Аржентина	Унгария	Мароко
Индонезия	Бразилия	Полша	Нигерия
Филипините	Колумбия	Руската федерация	Южна Африка
Южна Корея			
Тайланд			

Заедно тези страни получават над 60% от преките инвестиции в развиващия се свят.

**В: Означава ли това, че страните, в които многонационалните компании имат свои представителства, в някаква степен са отговорни за плащането на подкупи от висши служители на тези компании?**

О: Корупцията се влияе от много фактори, и преди всичко от обществените нагласи и правно-нормативната уредба в тези страни. ИПП има задачата да повиши обществената информираност и да отчете резултата от присъединяването на 34 държави към Конвенцията на ОИСР за борба срещу подкупването на чуждестранни официални лица в международния бизнес, които се съгласиха да въведат законодателни санкции против подкупите, об-

хващащи и дейността на техните компании в чужбина. Конвенцията бе подписана през декември 1997 г. и влезе в сила през февруари 1999 г. Като предлага сравними данни за равнището на чуждестранните подкупи, ИПП ще насърчи правителствата да приложат на практика забраните против подкупването на служители в чужди държави и ще посочат къде са необходими още по-големи усилия.

***В: Защо не класирате компании вместо страни?***

О: Според данни на ООН има над 60 000 транснационални корпорации, които осъществяват своята дейност по целия свят. Просто няма добър начин, по който да се оцени и класира тяхното участие в корупционни практики. Дори ако се ограничим до много по-малък брой такива компании, като например до списъка на Форчън 500, това би създавало неразрешими методологически и практически пречки.

***В: Само висши служители в многонационални компании ли включват проучванията, или и други хора са били интервюирани?***

О: КИ е създаден на основата на 17 изследвания. Някои от тези проучвания включват местни жители, включително граждани на съответната държава или чужденци, които пребивават там. Част от тях са проведени сред населението, а други сред бизнес-елитите. Трета група изследвания се основава на анализа на чуждестранни експерти в съответната страна. Така че всяка страна, получила КИ за 1999 г., е оценена както от нейни жители, така и от чужденци.

***В: Използват ли се стари проучвания при съставянето на КИ?***

О: КИ се основава на всички налични и надеждни проучвания през последните 3 години. Ако едно проучване не е подновено и е направено преди повече от 3 години, то не се включва в индекса.

***В: Какви са критериите, по които се селектират проучванията за КИ?***

О: Трансперънси Интернешънъл винаги търси най-достоверната информация при съставянето на този индекс. В случая е необходимо съответното проучване да бъде добре документирано, да обхваща достатъчно респонденти с оглед да позволи да бъдат направени съответни изводи за неговата надеждност. Авторите на КИ се стремят да намалят зависимостта от еднократни проучвания, тъй като те по принцип са по-малко достоверни, както и поради факта, че използването им след тригодишен период може да доведе до съответни подвеждащи изводи.

***В: Защо не се използват само сведения от последната година, вместо данни за целия тригодишен период?***

О: КИ за 1999 г. съчетава оценки за последните три години с оглед да намали резките вариации на оценките, които могат да бъдат предизвикани от политически скандали по върховете. По този начин се стремим да засилим статистическата валидност на резултатите. Тези скандали могат дори да бъдат резултат от координирани антикорупционни усилия. Подобни усилия

могат да повлияят върху публичните представи, но да не отразяват действителните равнища на корумпираност.

**В: През последната година 85 държави бяха обхванати от КИ, докато тази година те са 99. Кои са критериите за включването им в този списък?**

О: За някои държави нямаме достатъчна информация. С колкото повече независима информация за дадена държава разполагаме, толкова ще е по-достоверно и класирането ѝ чрез КИ. Именно с оглед поддържането на достатъчно равнище на надеждност, ние изискваме дадена страна да бъде обект на проучванията на три независими организации/източника, за да бъде включена в нашия индекс.

**В: Доколко класирането на дадена страна в индекса отразява равнището на корупция в нея?**

О: КИ е солиден инструмент за измерване на корупцията що се отнася до публичните представи. Колоната с название „Стандартни отклонения“ дава ключа към тълкуването на резултатите. Тя показва различието в стойността на източниците: колкото е по-голямо стандартното отклонение, толкова са по-големи и различията в представите за корупцията в дадена страна, получени от различните източници.

**В: Защо някои страни имат еднакво класиране?**

О: Ако КИ започне да използва още повече десетични знаци, това ще позволи да се направи по-точно разграничение, но същевременно би въвело степен на точност в измерването, която няма да може да бъде защитена. Затова бе решено да се ограничим с един десетичен знак, което понякога означава, че две държави могат да имат еднакви оценки. В този случай в самата класация те се подреждат по азбучен ред.

**В: Може ли данните от дадена година да бъдат сравнявани с тези от предишната година?**

О: Това до голяма степен е проблематично. КИ включва колкото може повече достоверни източници. Един от недостатъците на този подход е, че сравняването между класирането на една страна по години се затруднява от факта, че понякога се променят извадките и методологиите на проучванията. Някои източници не се актуализират и могат да бъдат игнорирани, като същевременно бъдат добавени нови, по-достоверни. При положение, че макар и несъществено се променя извадката и методологията, промяната в класирането на съответната страна няма да отразява единствено промяна в корупционните показатели за нея.

Следователно, сравняването на мнения за различни години, може да бъде подвеждащо. С оглед да ограничи броя на подвеждащи интерпретации на КИ, официалната таблица със стойностите на индекса не включва резултатите от предишната година. На практика, източниците показват висока степен на корелация. По такъв начин, отражението от въвеждането на нови

извадки и методологии е по-скоро ограничено. Както показват приложенияте таблици, проучванията обхващат периода 1997-1999 г.

**В: КИ класира страните на основата на критерии, които в най-добрия случай са много общи. Няма ли в такъв случай да е по-почтено страните да се класират в няколко по-обща категории, напр. като страни с „много корупция“, „малко корупция“, „без корупция“?**

О: В крайна сметка, начините по които данните се представят публично опират до оценъчни интерпретации. Идеята да се използват категории, вместо количествени показатели за класацията има своята стойност, но и ни изправя пред проблеми. Например, къде точно да се прокара разделителната линия между две категории? Засега Трансперънси Интернешънъл използва системата, която въведе от самото начало. Ние сме обнадеждени в това отношение от съществения положителен отклик на нашите индекси и тяхната методология.

**В: Кои страни са включени в КИ за 1999 г.?**

О: Колкото повече източници на информация за дадена страна съществуват, толкова по-достоверен е крайният резултат. Това съображение ни кара да изискваме наличието на най-малко три източника на информация за дадена страна, предоставени от три независими организации, за да можем да решим, че те съставят солидна основа за включването ѝ в класацията. Държавите, за които нямаме такива данни, не са включени в КИ.

**В: Кои източници допринесоха за оценката на всяка отделна държава?**

О: Ние прилагаме на нашата интернет-страница списък на използваните източници. Той също така дава информация колко са институциите, които са допринесли за формиране на рейтинга на всяка отделна държава, както и за максимума и минимума стандартизирани стойности, които получава всяка страна.

## 6. ИЗТОЧНИЦИ НА ИЗСЛЕДВАНЕ, ИЗПОЛЗВАНИ ЗА ФОРМИРАНЕ НА КОРУПЦИОННИЯ ИНДЕКС ЗА 1998 Г.

- Изследователски Отдел на Икономист – Отдел за оценка на риска и прогнозиране (Economist Intelligence Unit – Country Risk Service and Country Forecasts)
- Галъп Интернешънъл – 50-то Юбилейно Изследване (Gallup International – 50th Anniversary Study)

- Институт за Развитие на Управлението – Световен годишник за конкурентноспособността (Institute for Management Development – World Competitiveness Yearbook)
- Консултантска агенция за Политически и Икономически риск – Азиатски изследователски център (Political & Economic Risk Consultancy – Asian Intelligence Issue)
- Център за изследване на политическия Риск – Международен справочник за националния риск (Political Risk Services – International Country Risk Guide)
- Доклад за развитие на света – Изследване на частния сектор (World Development Report – Private Sector Survey)
- Световния Икономически Форум – Изследване за глобалната конкурентноспособност (World Economic Forum – Global Competitiveness Survey)

## **7. ИЗСЛЕДОВАТЕЛСКИТЕ ИЗТОЧНИЦИ, ФОРМИРАЛИ ДАННИТЕ ЗА БЪЛГАРИЯ**

- Център за изследване на политическия риск – Международен справочник за националния риск (Political Risk Services – International Country Risk Guide)
- Доклад за развитие на света- Изследване на частния сектор (World Development Report – Private Sector Survey)
- Изследователски Отдел на Икономист – Отдел за оценка на риска и прогнозиране (Economic Intelligence Unit – Country Risk Service and Country Forecasts).
- Галъп Интернешънъл – 50-то Юбилейно Изследване (Gallup International – 50th Anniversary Study)

## **8. АСОЦИАЦИЯ „ПРОЗРАЧНОСТ БЕЗ ГРАНИЦИ“ – БЪЛГАРСКИЯТ КЛОН НА ТИ**

Българският клон на организацията – Асоциация „Прозрачност без граници“ – е основан през месец юни 1998 година в София. Асоциацията е доброволна, независима, неполитическа организация на граждани с трайни интереси в областта на проучване, анализ и изработване на ефективни стратегии за ограничаване на корупцията. Основни цели на организацията са:



- Да осъществява изследователска дейност по проблемите на корупцията чрез мобилизиране усилията на учени, общественици и експерти в областта.
  - Да осъществява въздействие върху общественото мнение с цел култивиране на обществена нетърпимост към корупцията.
  - Да осъществява публична активност по организиране на граждански инициативи, медийни и обществени дейности, целящи ограничаване на корупцията.
  - Да осигурява експертна и гражданска подкрепа при осъществяване на дейности по противопоставяне на корупцията.
  - Да поддържа международни контакти в същата насока.
  - Да сътрудничи с политици, експерти в държавни институции и неправителствени организации със сходни цели, както и да създава, поддържа и възпроизвежда мрежи, целящи създаване и провеждане на организирани обществени дейности по проблема с корупцията
- В национален мащаб, учредители на Асоциацията „Прозрачност без граници“ са 45 граждани с утвърдена публична позиция и престиж.



# **ИНДЕКСИ НА ТРАНСПЕРЪНСИ ИНТЕРНЕСЪНЪЛ**



## 1. ИНДЕКС ЗА ПРЕДЛАГАНЕ НА ПОДКУПИ

<b>1999 Трансперънси Интернешънъл</b>		
<b>Индекс за предлагането на подкупи</b>		
Подреждане на 19 водещи държави-износителки		
<b>№</b>	<b>Държава</b>	<b>Точки</b>
1	Швеция	8.3
2	Австралия	8.1
3	Канада	8.1
4	Австрия	7.8
5	Швейцария	7.7
6	Холандия	7.4
7	Великобритания	7.2
8	Белгия	6.8
9	Германия	6.2
10	САЩ	6.2
11	Сингапур	5.7
12	Испания	5.3
13	Франция	5.2
14	Япония	5.1
15	Малайзия	3.9
16	Италия	3.7
17	Тайван	3.5
18	Южна Корея	3.4
19	Китай (вкл. Хонг Конг)	3.1

Въпросите са задавани на водещите износителки, плащащи подкупи на чуждестранни висши държавни служители. Стандартната грешка в резултатите е 0.2 или по-малко. При отчитане на резултатите 10 представлява оценъчно ниво за ниска степен на предлагане на подкупи, докато 0 съответства на отговори, сочещи много висока степен на предлагане на подкупи.

## 2. КОРУПЦИОНЕН ИНДЕКС

Резултати от изследването на Корупционния индекс 1999г.				
Позиция	Държава	1999 КИ	Стандартно отклонение	Използвани изследвания
1	Дания	10.0	0.8	9
2	Финландия	9.8	0.5	10
3	Нова Зеландия	9.4	0.8	9
4	Швеция	9.4	0.6	10
5	Канада	9.2	0.5	10
6	Исландия	9.2	1.2	6
7	Сингапур	9.1	0.9	12
8	Холандия	9.0	0.5	10
9	Норвегия	8.9	0.8	9
10	Швейцария	8.9	0.6	11
11	Люксембург	8.8	0.9	8
12	Австралия	8.7	0.7	8
13	Великобритания	8.6	0.5	11
14	Германия	8.0	0.5	10
15	Хонг Конг	7.7	1.6	13
16	Ирландия	7.7	1.9	10
17	Австрия	7.6	0.8	11
18	САЩ	7.5	0.8	10
19	Чили	6.9	1.0	9
20	Израел	6.8	1.3	9
21	Португалия	6.7	1.0	10
22	Франция	6.6	1.0	10
23	Испания	6.6	0.7	10
24	Ботсвана	6.1	1.7	4
25	Япония	6.0	1.6	12
26	Словения	6.0	1.3	6

27	Естония	5.7	1.2	7
28	Тайван	5.6	0.9	12
29	Белгия	5.3	1.3	9
30	Намибия	5.3	0.9	3
31	Унгария	5.2	1.1	13
32	Коста Рика	5.1	1.5	7
33	Малайзия	5.1	0.5	12
34	Южна Африка	5.0	0.8	12
35	Тунис	5.0	1.9	3
36	Гърция	4.9	1.7	9
37	Мавриций	4.9	0.7	4
38	Италия	4.7	0.6	10
39	Чешка Република	4.6	0.8	12
40	Перу	4.5	0.8	6
41	Йордания	4.4	0.8	6
42	Уругвай	4.4	0.9	3
43	Монголия	4.3	1.0	3
44	Полша	4.2	0.8	12
45	Бразилия	4.1	0.8	11
46	Малвийски о-ви	4.1	0.5	4
47	Мароко	4.1	1.7	4
48	Зимбабве	4.1	1.4	9
49	Салвадор	3.9	1.9	4
50	Ямайка	3.8	0.4	3
51	Литва	3.8	0.5	6
52	Южна Корея	3.8	0.9	13
53	Словашка р-ка	3.7	1.5	9
54	Филипини	3.6	1.4	12
55	Турция	3.6	1.0	10
56	Мозамбик	3.5	2.2	3

57	Замбия	3.5	1.5	4
58	Беларус	3.4	1.4	6
59	Китай	3.4	0.7	11
60	Латвия	3.4	1.3	7
61	Мексико	3.4	0.5	9
62	Сенегал	3.4	0.8	3
63	България	3.3	1.4	8
64	Египет	3.3	0.6	5
65	Гана	3.3	1.0	4
66	Македония	3.3	1.2	5
67	Румъния	3.3	1.0	6
68	Гватемала	3.2	2.5	3
69	Тайланд	3.2	0.7	12
70	Никарагуа	3.1	2.5	3
71	Аржентина	3.0	0.8	10
72	Колумбия	2.9	0.5	11
73	Индия	2.9	0.6	14
74	Хърватска	2.7	0.9	5
75	Бряг на слоновата кост	2.6	1.0	4
74	Молдова	2.6	0.8	5
75	Украина	2.6	1.4	10
76	Венецуела	2.6	0.8	9
77	Виетнам	2.6	0.5	8
80	Армения	2.5	0.4	4
78	Боливия	2.5	1.1	6
82	Еквадор	2.4	1.3	4
83	Русия	2.4	1.0	13
84	Албания	2.3	0.3	5
85	Грузия	2.3	0.7	4
86	Казахстан	2.3	1.3	5



87	Киргизия	2.2	0.4	4
88	Пакистан	2.2	0.7	3
89	Уганда	2.2	0.7	5
90	Кения	2.0	0.5	4
91	Парагвай	2.0	0.8	4
92	Югославия	2.0	1.1	6
93	Танзания	1.9	1.1	4
94	Хондурас	1.8	0.5	3
95	Узбекистан	1.8	0.4	4
96	Азърбејджан	1.7	0.6	5
97	Индонезия	1.7	0.9	12
98	Нигерия	1.6	0.8	5
99	Камерун	1.5	0.5	4

## Корупционен индекс на Трансперънси Интернешънъл за 1999 година

**КИ** определя нивото на корупция в дадена страна – така, както го възприемат бизнесмените, анализаторите на риска и отделните граждани и варира от 10 – ниско ниво на корупцираност до 0 – изключително високо ниво на корупцираност.

**Използвани изследвания** – отнася се за броя проучвания, използвани за определяне индекса на всяка страна. Необходимият минимален брой изследвания, за да бъде включена дадена страна в листата, е 3. Общият брой на всички използвани изследвания е 17.

**Стандартно отклонение** – показва различията в оценката на отделните източници – колкото по-голямо е стандартното отклонение, толкова по-съществени са различията между тях.



# **ЕМПИРИЧНИ ИЗСЛЕДВАНИЯ НА КОРУПЦИЯТА (ОБЗОР)**

**Др. Йохан Граф Ламбсдорф, Ноември 1999**  
**Ел.поща: [Jlambsd@uni-goettingen.de](mailto:Jlambsd@uni-goettingen.de)**



## РЕЗЮМЕ

Напоследък с голям успех в емпиричните изследвания се използват оценки за нивото на корупцията получени от международни сравнителни проучвания. В този анализ е представен широк спектър от изследвания за причините и следствията от корупцията. Разгледано е влиянието на корупцията върху инвестициите, брутния вътрешен продукт (БВП), качеството на институциите, правителствените разходи, бедността и международните потоци на капитал, стоки и помощи. Анализът на причините за корупцията е съсредоточен върху отсъствието на конкуренция, деформациите в правителствената политика, политическите системи, заплащането в обществения сектор, като е изследвано влиянието и на колониализма, пола и други културни измерения.

## 1. ВЪВЕДЕНИЕ

Емпиричното изследване на корупцията е съвсем ново начинание. Напоследък представители на академичните среди са насочили своето внимание към международните сравнителни изследвания. Те се основават предимно на професионални изследвания, които отчитат нивото на корупцията в различни страни. Понякога подобни оценки се правят и от агенции, които оценяват рисковите фактори в съответната страна, а събраните данни се предават на инвеститори. Социологическите проучвания са друг източник, разработен през последните години, който допринася за оценяването нивото на корупцията в различни страни. Тези данни се оказват изключително полезни за изследванията, които тук са описани подробно. Данните за корупцията до голяма степен са субективни оценки за нивото на корупцията в различните страни. Тъй като подобни оценки често са добър индикатор за реалното ѝ ниво, те позволяват разглеждането на различни зависимости с други микро-икономически, политически и социални данни (Ламбсдорф 1999).

Джоел, Нелсън (1998), Фишман и Гати (1998) прилагат друг подход, при който използват броя на държавните служители, осъдени за злоупотреба със служебно положение, в различните щати на САЩ. Авторите приемат, че тази променлива може да служи за индикатор на действителните нива на корупцията и разглеждат зависимостта между нея и реалните правителствени разходи на глава от населението. По този начин те показват, че държавната намеса и държавните разходи увеличават дейностите ориентирани към получаване на рентни доходи, а оттук и на корупцията. Авторите отчитат зна-

чителна положителна връзка между тези променливи. Корелацията обаче би могла да получи и различно тълкуване. С увеличаване на отпускните правителствени средства възможностите на съдебната система се увеличават, което води до увеличаване на броя на присъдите. В този случай броят на присъдите не може да бъде адекватен индикатор за действителното ниво на корупцията, а по скоро отразява възможностите на съдебната система. Този пример показва защо разглежданите тук изследвания приемат оценките за корупцията като по-добър индикатор за действителните нива на корупция.

Медиите, макар и без академична строгост, също се занимават със зависимости между корупцията и човешкото развитие, конкуренцията, състоянието на съдебната система, кредитните рейтинги и разпространението на вестниците. Но доколкото липсват много други факторни променливи, съществува сериозен риск те да са подвеждащи и по този начин да представят неверни зависимости. По този въпрос повече информация дава Галтунг (1997). Ето защо този преглед се ограничава до онези изследвания, които поне до известна степен отговарят на академичните критерии.

В тези изследвания често се използват корупционните индекси на Transparency International (TI). Това е сложен съставен индекс, който включва данни от различни източници. В някои от изследванията са използвани данни от такива индивидуални източници, като: Център за измерване на политическия риск (PRS), Институт за развитие на управлението (IMD), Световната банка, Базелския университет (WB/UB) или Световния икономически форум (WEF). За повече информация за тези източници виж Ламбсдорф (1999). Други по-стари данни са използвани от Business International. Мауро (1999) също се занимава с този проблем. Всички изследвания, известни на автора, са включени тук. Този **анализ** съдържа 3 раздела. Вторият раздел разглежда връзката между корупцията и други индикатори, в случаите когато е трудно да се определи посоката на причинно-следствените връзки. Тук се включват случаите, в които корупцията е едновременно причина и следствие на други променливи. Най-вероятно, такъв е случаят с политическите деформации, неравенството и бедността, липсата на икономическа свобода и конкуренция. Раздел трети представя изследванията, които разглеждат влиянието на корупцията върху инвестициите, БВП, правителствените разходи и международните потоци на капитал, стоки и помощи. Проблемите свързани с причините за корупцията се разглеждат във връзка с политическите системи, заплатите в обществения сектор, както и с колониализма, пола и други културни измерения. Те ще бъдат описани в раздел четвърти.

## **2. ОБЩИ ЗАВИСИМОСТИ**

Понякога е трудно да се направи оценка дали корупцията е причина на други променливи или самата тя е следствие на определени фактори. Този раздел ще покаже, че слабите институции, неравенството и отсъствието на конкуренция често съпътстват корупцията. Понякога тези индикатори и корупцията са просто двете страни на една и съща монета, т.е. добре е да се вземат предвид представените зависимости, но да не се правят категорични изводи по отношение на причинно-следствените връзки.

### **2.1. НАМЕСА НА ПРАВИТЕЛСТВОТО**

Правителствената намеса в пазарните отношения обикновено се смята за източник на корупция. Съществува предположението, че между общия размер на правителствения бюджет, отнесена към БВП и нивата на корупция съществува положителна корелация. Това е показано от Ла Паломбра (1994:338), който използва извадка, в която Скандинавските страни са разглеждани като изключения. Като по-добър измерител за правителствената намеса в пазарните отношения може да се използва общия обем на осъществяваното чрез държавата преразпределение. То може да бъде представено чрез общата стойност на правителствените трансфери и субсидии. Ла Порта и др. (1999:242) откриват положителна корелация между тази променлива и корупцията. Но Роуз Акерман (1999:41) твърди, че подобна частична корелация може да бъде подвеждаща. В този смисъл не е изненадващо, че Елиът (1997:182-183) дава обратна корелация за извадка от 83 страни, която показва, че съотношението на правителствения бюджет спрямо БВП, намалява с увеличаването на нивото на корупцията. Тя прави заключението, че типовете дейности могат да имат по-голямо значение по отношение на корупцията отколкото размера на правителствата. Хъстед (1999:342,350 и 354) също отправя критика към хипотезата на Ла Паломбра. Той твърди че правителствата са по-раздути в общества, които се характеризират с по-голямо приемане на властта. Както по-нататък ще бъде показано тази културна променлива може да детерминира както корупцията, така и големината на правителствата.

Трайзман (1999), който разглежда влиянието на децентрализацията върху корупцията присъства в теоретичната дискусия с противоположна гледна точка. Той открива значими доказателства, че федералните държави са покорумпирани от централизираните. Но тази зависимост престава да е значи-

ма, при включването на други променливи<sup>5</sup>. Ето защо връзката между тази дъми\* променлива, отчитаща степента на децентрализираност, и корупцията, при включването на други променливи се оказва нестабилна. Освен това, дъми променливата не може да представи адекватно всички аспекти на децентрализацията.

Хъдер и Шах (1998) и Фишман и Гати (1999) предлагат по-добра променлива за измерване на степента на децентрализираност. Авторите интерпретират дела на местните разходи (разходите в отделните федерации) в общи-те бюджетни разходи, като измерител на децентрализацията.

При извадка от 80 страни този индекс се оказва в позитивна корелация с различни измерители за качеството на управлението. Хъдер и Шах съобщават за наличие на корелация с липсата на корупция по-голяма от 0,5<sup>6</sup>. Фишман и Гати (1999) използват същата променлива за децентрализацията, но проверяват дали резултатът остава стабилен при включването на други променливи. За голям брой от случаите те откриват силна негативна корелация между фискалната децентрализация на правителствените разходи и корупцията. Накратко, трудно е да се правят категорични заключения във връзка с отношението между правителствената намеса и корупцията. Децентрализацията изглежда понижава корупцията, но не може да бъде намерена убе-

<sup>5</sup> Част от негативното влияние на дъми променливата при федералните държави върху корупцията е обяснено с големината на една страна, измерена чрез цялото население, тъй като федералните държави обикновено са по-големи от централизираните. Друга дъми променлива, тествана от Трайзман, показва дали съществуват едновременно централни и регионални полицейски сили. Трайзмън твърди, че в този случай, правомощията на силите на реда се застъпват, което създава стимул за полицията да се облагодетелства допълнително с подкупи. Оказва се, че тази променлива води до значимо нарастване на корупцията. Друг страничен ефект на децентрализацията може да бъде по-големия брой на имащите право на вето, които могат да блокират централните правителствени решения. Корупционни отношения могат да възникнат и при подкупването на упражняващите право на вето или поради корумпирани регионални правителства, които ще имат много по-големи възможности да защитят своите нечестни придобивки. Трайзмън показва, че ако избраната на регионално равнище горна камара може да блокира не-финансовото законодателство чрез централното правителство това може да доведе до нарастване на корупцията. Но доказателствата за влиянието на тази променлива не са убедителни.

\* дъми променлива: променлива, която приема стойности от 0 до 1 и се използва за описание на ефектите на различните равнища на дадена качествена независима променлива в регресионните модели . (бел. прев.)

<sup>6</sup> Хъдер и Шах не включват други обяснителни променливи. Не може да бъде пренебрегнат факта, че по-развитите страни са едновременно по-малко корумпирани и по децентрализирани. Това може да доведе до неотчетени изкривявания на променливите.



дителна връзка между общия правителствен бюджет и равнищата на корупцията<sup>7</sup>.

## 2.2. КАЧЕСТВО НА ИНСТИТУЦИИТЕ

Съществува обширен дебат дали корупцията „смазва колелата“, като дава възможност на индивидите да заобикалят бюрократичните пречки, или напротив „слага прът в колелата“, главно като застрашава неприкосновеността на частната собственост и като отклонява ресурси. Идеята, че корупцията „смазва колелата“ директно може да бъде отхвърлена чрез изследването на влиянието на корупцията върху обществените институции. Този подход е представен от Кауфман и Вай (1999). Като използват данните на WB/UB, авторите сравняват оценките на респондентите за нивото на корупцията с времето, което мениджърите губят поради бюрократични спънки. Получените зависимости не са част от международно сравнително изследване, но разглеждат специфичните за различните компании отговори, поради което в уравнението са включени множество наблюдения. Авторите получават силно значима положителна връзка за различните варианти на регресията. Също така те откриват, че индикаторът за предвидимостта на корупцията от изследването на WB/UB съответства на по-малко изгубено време от мениджърите поради бюрократични спънки. По подобен начин се открива, че корупцията се намира в положителна връзка със субективния индикатор, измерващ „степената в която правителствената регулация спъва бизнес-конкуренцията“, както и с индикатора, измерващ степената на неефективност и неяснота на правителствените разпоредби.

Джонсън, Кауфман и Зойдо-Лобатон (1998:391) отчитат позитивна корелация между корупцията и размера на сенчестата икономика. Това предполага, че корупцията е съществена пречка поради негативното влияние, което тя оказва върху безпроблемното функциониране на официалната икономика. Но е трудно да се каже дали причинно-следствената връзка може да бъде обратна, т.е. слабите институции да се разглеждат като причина за корупцията. Както се изтъква в следващия параграф, много изследвания твърдят, че лошото състояние на институциите и деформираната правителствена политика са причина за корупцията.

<sup>7</sup> В регресионния модел авторите използват субективни индикатори за корупцията. Авторите допускат, че корупцията е по-голяма, когато правителствените разходи са децентрализирани, а събирането на приходите е прерогатив на централната власт. Това предположение изглежда логично. Но авторите измерват нивото на корупцията в отделните щати на САЩ чрез броя на осъдените за злоупотреба със служебното положение. Тази променлива, обаче, лесно може да получи по-високи стойности поради нарастване на ефективността на съдебната система, а не поради нарастване на корупцията.

Трайзман (1999а) открива положително влияние на „Държавната намеса“ върху корупцията. Първата променлива се измерва със субективния индекс на IMD. Но при включването на други факторни променливи, тази зависимост не се проявява. Друга корелация между корупцията и един от измерителите за деформациите в правителствената политика за 39 страни е представена в Доклада за развитие на света (1997:104 и 168). За съжаление тук не се дава точна дефиниция на тези деформации. Също така не е проверено дали връзката се запазва при включването на други обяснителни променливи. По-подробен анализ на деформациите на политиките е представен от Ейдс и Ди Тела (1997). Авторите използват индекс, измерващ „степената, в която възлагането на обществени поръчки е отворено към чуждестранни оферти“ и „степената, в която фискалната политика третира всички предприятия като равнопоставени“. И двете променливи, както и корупционната променлива са взети от Института за развитие на управлението. Тези променливи обясняват нивото на корупцията, а значимостта на връзката се запазва дори когато се включат други обяснителни променливи. Това дава основание на авторите да направят извода, че правителствената намеса е фактор за корупцията, както и че е твърде възможно корупцията да е фактор за политическите деформации, а не обратното. Тук обаче няма да се занимаваме с това дали инструменталните променливи, използвани от Ейдс и Ди Тела (1997) могат да разрешат проблема. Много често корупцията и деформациите на правителствената политика са две страни на една и съща монета. Както вече беше споменато с влиянието на корупцията върху политическите деформации се занимават други изследвания. Дали може да бъде установена причинно-следствена връзка е проблем, който може да бъде дискутиран. Въпреки това установяването на корелация между деформациите в правителствената политика и корупцията е важен резултат, който очертава насоките за извършване на реформи.

### 2.3. ЛИПСА НА КОНКУРЕНЦИЯ

Сред изследванията за причините за корупцията са и тези, които разглеждат въпроса до каква степен корупцията може да бъде обяснена чрез недостатъчно развита конкуренция. Обикновено се счита, че конкуренцията води до понижаване на рентните доходи от икономическите дейности и така отслабва мотивацията на държавните служители и политиците да присвояват част от тези доходи чрез изнудване и други форми на корупция.

Предполага се, че един от начините правителствата да насърчават корупцията, е ограничаването на икономическата свобода. Хендерсън (1999) твърди, че корупцията се намира в негативна корелация с различните индикатори на икономическата свобода. Този резултат се потвърждава до голяма степен от Палдман (1999а) в многофакторните регресионни модели, ко-

ито включват други факторни променливи, като БВП на глава от населението, при извадка от 77 страни. Степента на отвореност на страните се използва от Ейдс и Ди Тела (1995 и 1997) като индикатор за равнището на конкуренцията. Авторите твърдят, че отвореността, определена като съотношението на вноса спрямо БВП, се намира в негативна връзка с корупцията. Те използват данни за корупцията от VI (в международно сравнително изследване за 32 страни). И двата подхода дават добър резултат при включването на допълнителни променливи. Авторите правят извода, че икономическата конкуренция, измерена чрез степента на отвореност на страните намалява корупцията. Тази идея е подкрепена и от Брунети и Ведер (1998с), които използват данни от PRS за извадка от 122 страни в еднофакторни регресионни модели. Трайзман (1999а), обаче, който използва TI-индекса не открива значими доказателства за такова влияние. Освен това се оказва, че отношението на вноса спрямо БВП не е добър индикатор за нивото на конкуренцията. До голяма степен тази променлива зависи от размера на страната, измерен чрез броя на цялото население. Това е така, защото по-големите страни могат да компенсират ниския дял на вноса в БВП чрез по-голяма вътрешна конкуренция. Ето защо полезността на тази променлива може да бъде поставена под въпрос. Друг валиден измерител на степента, в която е развита конкуренцията в една страна може да бъде изведен от броя на годините, през които тя е имала либерална търговска политика. Трайзман (1999а) твърди, че тази променлива оказва значимо негативно влияние върху нивото на корупцията.

Ейдс и Ди Тела (1995) проверяват влиянието на два други индикатора за конкуренция от изследването на IMD. Субективният индекс за „пазарна доминация“ измерва степента, в която доминирането на пазара от определен ограничен брой компании ограничава развитието на нови бизнеси. Един друг индекс за анти-тръстовото законодателство измерва ефективността на тези закони за откриване на анти-конкурентни практики. Авторите стигат до извода, че колкото по-слаба е конкурентността на пазарната среда, толкова по-голяма ще бъде и корупцията, тъй като това създава стимули за държавните служители да присвояват част от монополните рентни доходи под формата на подкупи. В същото време, обаче, авторите си дават сметка за проблемите при установяване на посоката на причинно-следствената връзка и признават, че корупцията може да стимулира политиците да покровителстват монополите. В този случай липсата на конкуренция ще бъде резултат от корупцията, а не обратното.

## **2.4. БЕДНОСТ И НЕРАВЕНСТВО**

От корупцията обикновено се облагодетелстват тези, които имат „стабилни връзки“, за сметка на бедните. Гупта, Давуди и Алонса-Терме (1998)

твърдят, че корупцията увеличава доходното неравенство, което се измерва с коефициента на Джини. При извадка от 37 страни те наблюдават значимо положително влияние на корупцията върху неравенството, дори при включването на други екзогенни променливи. Ако се контролира влиянието на променливата „БВП на глава от населението“ зависимостта остава силна при ниво на значимост 10%. Авторите правят извода, че понижаването на корупционния индекс за една страна с 2.5 пункта по скала от 0 до 10, е свързано с еднаквото нарастване на коефициента на Джини, като намаляване на средната продължителност на образованието на човек с 2.3 години. Те тестват и различни инструментални променливи с цел да проверят дали между корупцията и неравенството не съществува обратна причинно-следствена връзка. Авторите откриват и други доказателства, че корупцията увеличава неравенството в образованието и разпределението на поземлената собственост. Тъй като тези променливи оказват влияние върху доходното неравенство (и са проверени в първия регресионен модел), цялостното влияние на корупцията върху доходното неравенство може да се окаже, че е дори по-голямо. Гупта, Давудии Алонсо-Терме (1998) изследват също и увеличаването на доходите на най-бедните 20% от населението. Като контролират влиянието на различни променливи, те достигат до извода, че увеличаването на корупцията оказва значимо негативно влияние върху тази променлива. Но тъй като оценките за размера на корупцията могат да се променят по-бързо отколкото действителните нива, не е сигурно дали променливата, която измерва увеличението на корупцията е била определена коректно.

Хастед (1999:342-3) поставя под въпрос посоката на причинно-следствената връзка от корупцията към неравенството и твърди, че неравенството също допринася за високото ниво на корупция. Подобно становище се изказва и от Суоми и другите автори (1999). И двете променливи обаче могат да бъдат повлияни от определени културни характеристики. Този проблем ще бъде обсъден в подраздел 4.4.

### **3. СЛЕДСТВИЯ ОТ КОРУПЦИЯТА**

#### **3.1. ОБЩ ОБЕМ НА ИНВЕСТИЦИИТЕ**

Първото проучване за влиянието на корупцията върху инвестициите на базата на международното сравнително изследване е направено от Мауро (1995). Той използва един по-стар корупционен индекс на Business International (BI), частна компания, която продава този и свързаните с него

индикатори за рисковите фактори в съответните страни на банки, мулти-национални компании и други инвеститори. Авторът открива, че при извадка от 67 страни корупцията оказва негативно влияние върху съотношението на инвестициите спрямо БВП. Той твърди, че ако Бангладеш подобри морала на своята бюрокрация до нивото в Уругвай, инвестициите в Бангладеш ще достигнат до 5% от БВП.

Регресионните модели, които използват други измерители на корупцията и различна извадка от страни дават резултати в подкрепа на Мауро. Подобни резултати бяха получени и от Кийфър и Нак (1995), които обединяват корупцията с други факторни променливи в един единствен индекс „качество на институциите“. Те използват данни на Центъра за измерване на политическия риск (PRS), които подобно на VI събират информация чрез изследователска мрежа в съответните страни. Като се позовават на един от корупционните индекси на Базелския университет (WB/UB) за извадка от 41 страни, Брунети, Кисунко и Вебер (1997:23 и 25) също потвърждават резултатите на Мауро. Те откриват, че корупцията значително намалява съотношението между инвестициите и БВП. Мауро (1997а) предоставя допълнителни потвърждения за своите резултати чрез извадка, която включва 94 страни и данни за корупцията на PRS. Същият източник е използван от Брунети и Вебер (1998), за да покажат, че корупцията има значимо негативно влияние върху отношението на инвестициите спрямо БВП при извадка от 60 страни.

Критика към резултатите на Мауро отправя Ведеман (1996). Той твърди, че докато корелацията между корупцията и отношението на инвестициите спрямо БВП може да бъде значима за страни с ниско ниво на корупция, тя е слаба за страни с по-високо ниво на корупция.<sup>8</sup> Така той стига до извода, че определени видове корупция могат да имат по-голямо влияние върху инвестиционните решения отколкото общото равнище на корупцията. Аналогична е гледната точка на предприемач, цитиран в Доклада за развитието на света (1997), според който „Съществуват два вида корупция. При първият вид се плаща установена цена и се получава необходимото. При втората плащаш уговорена цена, връщаш се къщи и стоиш буден всяка нощ, тревожейки се дали ще получиш каквото искаш или някой ще започне да те изнудва.“ Тази идея е възприета в изследванията на WB/UB и към общото ниво на корупцията е добавена нейната предсказуемост, т.е. дали „корупционната сделка“ се изпълнява според постигната договореност. Резултативното влияние на тази променлива върху дела на инвестициите в БВП е изследвано в Доклада за развитие на света (1997).

Въз основа на данните на извадка, включваща 39 индустриални и развиващи се страни е направено заключението, че при определено ниво на ко-

<sup>8</sup> На езика на статистиката това означава, че при регресионните уравнения на Мауро съществува проблем с хетероскедастичитета. Регресионните диаграми в Брунети, Кисунко и Вебер (1997) също подкрепят подобно предложение.

рупцията, страните с по-висока степен на предвидимост на корупцията имат по-високи инвестиционни коефициенти. Този подход беше доразвит и подробно разработен от Кампос, Лиен и Прадхан (1999), които използват същите данни на WB/UB в сравнителното изследване за 59 страни. Като включват БВП на глава от населението и записването в средните училища, авторите откриват, че както ниската предвидимост така и общото ниво на корупцията, намаляват съотношението на инвестициите спрямо БВП. Авторите достигат до извода, че характерът на корупцията е от огромно значение за нейния икономически ефект.

Тъй като корупцията увеличава риска, свързан с процеса на инвестиране, като намалява сигурността на правата на собственост, теоретично се предвижда, че корупцията ще има изцяло негативен ефект върху съотношението на инвестициите спрямо БВП. Но ако корупцията влияе върху продуктивността на капитала, то, както подчертава Ламбсдорф (1999), ще възникне обратен ефект върху съотношението на инвестициите спрямо БВП. Това произтича от факта, че когато намалява капиталовата продуктивност общото производство, т.е. БВП, се понижава по отношение на капиталовата наличност, което означава, че съществува вероятност съотношението на инвестициите спрямо БВП да се увеличи в следствие на корупцията. Като резултат, изследванията на съотношението на инвестициите спрямо БВП, лесно могат да омаловажат цялостното влияние на корупцията върху инвестициите.

### 3.2. БРУТЕН ВЪТРЕШЕН ПРОДУКТ

В голяма част от представените тук изследвания съществува висока степен на корелация между БВП на глава от населението и отчетената корупция. Всички обаче приемат, че на основата на тази корелация не може да бъде изведена причинност. Хастед (1999:341-2) и Палдам (1999а) твърдят, че съществува вероятност корупцията да понижава БВП на глава от населението, а в същото време бедните страни са лишени от ресурси за ефективна борба с корупцията. Кауфман, Крей и Зойдо-Лобатон (1999:15) опитват чрез прилагането на инструментални променливи в еднофакторен регресионен модел да намерят убедително потвърждение, че корупцията е фактор за БВП, а не обратното. Но този подход може да надцени значимостта на оценките за корупцията при измерването на нейните нива. Ако страните, които се намират на едно и също ниво на развитие се характеризират с различни равнища на корупция, качеството на оценките се запазва и те могат да бъдат полезен източник на информация. Но когато съществува значителна разлика в тяхното развитие, оценките могат да бъдат повлияни от тези разлики и да станат ненадеждни. В такъв случай обикновено се препоръчва

в регресионния модел да се контролира нивото на развитие на страните, тъй като то може да покаже, че връзката между БВП и корупцията е по-малко значима. Следователно определянето на степента, в която корупцията е причина за по-ниските равнища на БВП, изисква алтернативни подходи, които имат по-добри възможности за развитието на действителни причинно следствени зависимости.

Бяха направени усилия да се покаже влиянието на корупцията върху БВП, но получените резултати не са еднозначни. Кийфър и Нак (1995) съобщават, че индексът на PRS, отчитащ „качеството на институциите“, който обединява корупцията и други фактори, оказва значително негативно влияние. Брунети, Кисунко и Ведер (1997:23 и 25) посочват резултати със слаба значимост. Мауро (1995) е открил слабо влияние при еднофакторните регресионни модели. Но след като съотношението на инвестициите спрямо БВП се включва като факторна променлива, това влияние изчезва. Като използва данни за корупцията предоставени от PRS, Мауро (1997) получава значими резултати при равнища на значимост 95%. Често се твърди въз основа на разнородни данни, че корупцията влияе главно върху капиталовото натрупване като това може да бъде изведено от отношението на инвестициите спрямо БВП. Влиянието на корупцията върху продуктивността на капитала обаче не може да бъде доказано, тъй като в противен случай би следвало да се наблюдава връзка между корупцията и нарастването на БВП.

Въпросът дали корупцията засяга равнището на БВП и неговия растеж обаче може да бъде дискутиран. Както и Палдам (1999а), Ламбсдорф твърди, че липсата на корупция влияе положително върху нарастването на БВП. Ако това е така растежът на БВП не би трябвало да се обяснява с абсолютните равнища на корупцията, а чрез промените на тези нива. Това е изследвано от Ламбсдорф (1999а) в сравнително изследване, включващо 53 страни. Той използва данните на WEF, базиращи се на отговорите на въпроса дали корупцията е намаляла през последните 5 години. Тази променлива обяснява по-добре растежа на БВП в сравнение с абсолютните равнища на корупцията.

Принос към разрешаването на този въпрос имат и Танзи и Давуди (1997), които разглеждат влиянието на корупцията върху качеството на инвестициите. Качеството на инвестициите играе огромна роля по отношение на капиталовата продуктивност, а следователно и върху БВП. Позовавайки се на данните от панелните изследвания за корупцията на PRS за 1980-95, авторите изказват предположението, че корупцията влошава качеството на инфраструктурата, оценено чрез състоянието на пътищата и прекъсванията в електрозахранването. Те подкрепят своята хипотеза чрез голямата значимост на получените резултати. Въпреки това в сравнителния анализ, при който използвах TI индекса за 1998, аз не успях да получа статистически значи-

ми резултати. Това предизвиква известни съмнения относно надеждността на резултатите при прилагането на различни методологии<sup>9</sup>.

Друг подход за изследване на връзката между корупцията и продуктивността на капитала е представен от Ламбсдорф (1999а). Съотношението на БВП спрямо наличния капитал се приема като макроикономически измерител за средната капиталова продуктивност. Наличният капитал се определя като състоящ се от акумулирани инвестиции като се изключи амортизацията им. Значимо негативно влияние на корупцията върху това съотношение е показано за извадка от 69 страни, като се контролира влиянието на общата капиталова наличност и други променливи. Прави се извода, че ако нивото на некорумпираност измерено чрез TI индекса нарасне с 6 пункта – например, Колумбия достигне нивото на Обединеното Кралство, това би повишило БВП на Колумбия с 20%.

### 3.3. ПРАВИТЕЛСТВЕНИ РАЗХОДИ

Тези, които разпределят средства, вероятно имат по-голяма възможност да придобиват по незаконен път средства от крупните инвестиционни проекти отколкото от малките трудови договори. Държавните инвестиции са особено податливи на такова неефективно разпределение и Мауро (19997а) изказва предположението, че корупцията може да увеличи държавните инвестиции. Но регресионният анализ не дава значими доказателства за това. Напротив, съществуват по-убедителни доказателства, че корупцията намалява отпусканите от правителствата средства за образованието. Мауро (1998 и 1997а), смята, че корупцията води до намаляване на разходите за образование, тъй като другите разходи предлагат на държавните служители по-добри възможности за вземането на подкупи. Неговите резултати вземат предвид различни характеристики, но представените регресионни модели имат слаба обяснителна сила.<sup>10</sup>

Влиянието на корупцията върху държавните инвестиции е изследвано също и от Танзи и Давуди (1997). Като се позовават на данни от панелни из-

<sup>9</sup> При използването на данни от панелните изследвания може да има проблеми със серийните корелации-качеството на пътищата и нивото на корупцията почти не се изменят от година на година. Ето защо разглеждането на всяко годишно наблюдение като независимо е спорно.

<sup>10</sup> Стойността на R2 е 0.13 и показва, че тази връзка е подложена на множество странични влияния или, че се знае прекалено малко за другите фактори на въздействие.



следвания за корупцията на PRS за 1980-95, те показват, че тя значително повишава държавните инвестиции. Този резултат противоречи на резултата на Мауро (1997а). Но на основата на тези противоречиви доказателства не може да бъде твърдо подкрепена тезата, че корупцията увеличава държавните инвестиции.

### **3.4. КАПИТАЛОВ ПРИТОК И ДИРЕКТНИ ЧУЖДЕСТРАННИ ИНВЕСТИЦИИ (ДЧИ)**

Корупцията може да се окаже пречка за привличането на чуждестранен капитал. В този смисъл си заслужава да се отбележи, че Фонс (1999) отчита значима корелация между TI индекса и рейтингите на Муди (BFSR) за финансовата стабилност на банките, и горната граница за рейтингите на една страна. Индексът на Муди има за цел да осигури на инвеститорите и международните междубанкови заемодатели измерител за стабилността и надеждността на дадена банка, без да включва общия за дадената страна риск. Последният включва корупционния риск за дълговите облигации, емитирани от националните правителства. Фонс твърди, че малката прозрачност и високите нива на корупцията увеличават кредитния риск. Тези, които имат депозити или предоставят заеми на такива банки, е по-вероятно да се оттеглят. По този начин корупцията оказва влияние върху движението на капитала.

С подобен контекст е проведено и изследване от Хайнс (1995), който доказва, че след 1977 американските инвеститори се различават от останалите по това, че предпочитат да правят своите директни чуждестранни инвестиции (ДЧИ) в по-малко корумпирани страни. Хайнс свързва това с приемането на **Закон за чуждестранните корупционни практики** (FCPA). Другите изследвания се интересуват повече от връзката между капиталовия приток и корупцията. В едно по-ранно изследване Уилър и Моуди (1992) не откриват значима корелация между размера на ДЧИ и рисковия фактор за страната, в която се инвестира, който заедно с други променливи включва и корупцията. Наскоро значително негативно влияние беше отчетено от Вай (1997а), който изследва двупосочните капиталови потоци за 1990 и 1991 между 14 инвеститора и 45 страни, в които са направени чужди инвестиции. Той открива, че увеличаването на равнището на корупция в Сингапур до това на Мексико, е еквивалентно на 20 процентно увеличение на размера на данъ-

ците.<sup>11</sup> Алезина и Ведер (1999) изследват влиянието на корупцията върху ДЧИ в различни страни, като тестват широк спектър от обяснителни променливи. Те правят извода, че почти за нито една от спецификациите влиянието на корупцията **не е значимо на общоприетите нива**, т.е. доказателствата за влиянието на корупцията върху ДЧИ са противоречиви.<sup>12</sup>

Но ДЧИ представляват само малка част от общия капиталов приток за дадена страна. Влиянието на корупцията върху общия капиталов приток е показано от Ламбсдорф (1999b). В международното сравнително изследване за 65 страни е показано, че корупцията води до намаляване на притока на чуждестранен капитал с вероятност на сигурност 99%, като се контролира влиянието на различни обяснителни променливи като БВП на глава от населението, националните нива на спестяване и износа на суровини. При повишаването на нивото на некорумпираност на служителите в Колумбия до това във Великобритания чистият годишен приток би достигнал до 3% от БВП.

---

<sup>11</sup> Друг принос на Вай (1997b) е неговото твърдение, че освен общото ниво на корупцията негативно влияние върху чуждестранните приходи оказва и възможността за субективни преценки и решения. Тъй като тези, които дават подкупи нямат никакви законови гаранции, те не могат да наложат изпълнението на договорите, сключени чрез използването на подкупи. Ето защо корупцията, макар и да не изисква по-големи разходи в сравнение с данъчните задължения, има по-голям негативен ефект. Вай извежда измерител на възможността за субективни преценки и решения от изследването на WEF. Вай твърди, че вариацията в отговорите отразява тази субективност. Това може да се счита за валидно, ако се приеме, че разликите в отговорите отразяват неточностите при посочването на истинските размери на подкупите. Определено по този начин, степента на субективност според регресионния анализ оказва значимо влияние върху ДЧИ. Но остава въпросът, дали чрез тази променлива той може да бъде измерен адекватно. Разликите в отговорите на респондентите могат да отразяват хетерогенните условия в една страна или пък може да се дължат на субективни причини, отнасящи се до невъзможността респондентите да посочат правилния показател във въпросника. Степента на субективност може да бъде измерена по-добре чрез предвидимостта на корупцията, определена чрез индекса на WB/UB.

<sup>12</sup> Вай (1997) предлага най-добрия до този момент подход за изследване на двупосочните инвестиции, който позволява да се вземат предвид както географската близост, така и други обяснителни променливи. Но тъй като неговите заключения се отнасят до цялостния успех на страните, в привличането на ДЧИ, може да се окаже, че отделните грешки колерират помежду си. Това може да промени съществено установените равнища на значимост.

### **3.5. МЕЖДУНАРОДНА ТЪРГОВИЯ**

При първото си изследване, посветено на този проблем, Бек, Махер и Тьогел (1991) откриват, че корупцията има малко, но все пак значимо влияние върху конкурентоспособността на износа на САЩ в резултат на Закона за чуждестранните инвестиционни практики. Подобни заключения прави и Хайнс (1995), който показва, че след 1977 експортът на самолети на САЩ за страни, за които се приема, че са корумпирани намалява. Тези резултати обаче не са достатъчно основание да се твърди, че САЩ са станали по-малко конкурентноспособни. Те могат да означават също, че конкурентните предимства от присъствието на подобни пазари преди 1977 са били неутрализирани. Ламбсдорф (1998а), търсейки адекватен отговор на този проблем в широкомащабно изследване, анализира данните за двустранната търговия за периода 1992-1995 между 18-те водещи страни износители и 87-те водещи страни вносители. Като взема предвид общия език, географската отдалеченост, обединенията на държавите износителки и търговските съюзи, той стига до извода, че Белгия, Италия, Холандия и Южна Корея имат по-голямо присъствие в страни, смятани за корумпирани. В такива страни слабо присъствие имат Австрия, Швеция и Малайзия. САЩ също имат значително по-малък пазарен дял в страни с високо ниво на корупция, в сравнение с първата група страни. Следователно, тези различия, според автора, би трябвало да се обясняват с наличието или отсъствието на готовност да се предлагат подкупи, а резултатите показват, че страните износители трябва да поемат своя дял от отговорността за нивото на корупцията в международната търговия. При актуализирането на това изследване чрез включването на повече страни и данни, свързани с търговския обмен, Ламбсдорф (1999с) получава резултати потвърждаващи направените изводи.

### **3.6. ЧУЖДЕСТРАННИ ПОМОЩИ**

Алезина и Ведер (1999) проучват дали корумпираните правителства привличат или отблъскват помощите от развитите страни от ОИСР. Авторите използват различни измерители за корупцията и изследват различни извадки. Като проверяват различни регресионни модели те не откриват доказателства, че корумпираните страни са дискриминирани от чуждестранни донори. Напротив, някои резултати дават основания да се твърди, че страните с по високо ниво на корупция имат по-голям шанс да привлекат чуждестранни помощи от страните от ОИСР.

Двупосочните потоци от помощи също са обект на изследователски интерес. Скандинавските страни и Австралия са особено неблагосклонни към корумпираните страни. На противоположния полюс се намират САЩ. В тази част на скалата корупционната променлива получава значителна нега-

тивна стойност, която показва, че САЩ са склонни да облагодетелстват корумпираните страни чрез предоставянето на помощи. За съжаление зависимостите, включващи двустранни потоци от помощи използват само корупционната променлива на PRS. Авторите не проверяват получените резултати чрез включването на други индекси, оставяйки място за скептицизъм спрямо получените противоречиви заключения.

## 4. ПРИЧИНИ ЗА КОРУПЦИЯТА

### 4.1. ОБЩЕСТВЕНИ ИНСТИТУЦИИ

Като изследват зависимостите между различни корупционни измерители и индикатори за свободата на пресата, Брунети и Ведер (1998b) доказват, че независимата преса ефективно се противопоставя на корупцията. Последните индикатори са съставени от Freedom House и включват „законите и наредбите влияещи върху съдържанието на медиите“, „политическото влияние върху съдържанието на медиите“, „икономическото влияние върху съдържанието на медиите“ и „репресивните действия“. Тези четири отделни индекса и един агрегиран индекс за свободата на словото оказват негативно влияние върху корупцията при различните регресионни модели.

Брунети и Ведер (1998c) разглеждат влиянието на „отвореността“ и демокрацията върху размера на корупцията в отделните страни през определени периоди. Като използват времевите серии за равнището на демокрацията, авторите отчитат намаляване на нивата на корупция в Южна Корея, Парагвай и Боливия, измерени чрез корупционния индекс на PRS. Съмнително е обаче дали тези резултати могат да бъдат потвърдени за Източна Европа. В същото изследване се прави и международен сравнителен анализ. Корупционният индекс на PRS се изследва във връзка с отвореността на страните ( съотношението на експорта и/или импорта спрямо БВП ), деформациите на търговския протекционизъм (мита върху вноса и износа, създаването на благоприятни условия за черния пазар и деформациите на валутните съотношения), и субективния измерител на PRS, като се отчита риска от експроприация. Авторите твърдят, че всички тези индикатори представляват някакъв вид „изход“, т.е. възможност гражданите да „заменят“ собствената си страна с друга. Тази променлива е противоположна на „участието“ – възможността да се бориш срещу корупцията чрез участие в обществения живот и упражняване на контрол. Предлага се тази променлива да се

измерва със степента на гарантираност на политическите права, демокрацията и различните измерители на контрола върху политиката и бюрокрацията. Също така се отчита значимо влияние на променливите, характеризиращи „участието“ върху нивото на корупцията.

Подходът използван в Доклада за развитие на света (1997:104 и 168), акцентира върху качеството на съдебната система. Като контролират влиянието на други факторни променливи, авторите откриват, че индексът за предвидимостта на съдебната система на WB/UB оказва значимо влияние върху нивото на корупцията в 59 страни. Подобни зависимости между корупцията и независимостта на съдебната система са показани от Ейдс и Ди Тела (1996).

Влиянието на индекса на Гастил за демократичността върху корупцията е тествано от Паддам (1999а). Корелацията между тези променливи е значима, но в многофакторните регресионни модели тази връзка се разпада след като в уравнението се включва БВП на човек от населението. Според авторите влиянието на корупцията е неясно. Подобна липса на значимост е отчетена и от Трайзман (1999а), който използва същия индекс на демократичността. Но при извадка от 64 страни е отчетена малка, но значима връзка, когато се включват страни, които са били демокрации без прекъсване след 1950г. Изказва се твърдението, че докато моментното равнище на демокрацията не е от такова значение, то продължителното съществуване на демокрация в една страна е фактор за понижаване на нивата на корупция.

Друго не толкова техническо сложно изследване взема корупционния индекс като изходна точка, за да илюстрира влиянието на политическите институции върху корупцията. В това отношение заслужава да се отбележат приносите на Хайденхаймер(1996), и Бардхан (1997).

## **4.2. НАЕМАНЕ НА СЛУЖИТЕЛИ И ЗАПЛАТИ**

Влиянието на основаното на заслуги набиране на служители върху корупцията е изследвано в 35 развиващи се страни от Еванс и Раух (1996). По-големите стойности на индекса на подобен род назначаване се свързва с по-високия дял на високопоставени служители в ключовите икономически агенции, които стават чиновници след като преминават през формална система за селекция и по-високия дял на тези, които не успяват да преминат през нея, въпреки университетските си дипломи. Ако се контролира влиянието на доходите, този индекс се намира в негативна връзка с корупцията. Този проблем, т.е. до каква степен равнището на заплатите в публичния сектор е свързано с размера на корупцията, е изследван от Ричгекхем и Ведер (1997). Те твърдят, че ниските заплати принуждават служителите в общественния сектор да допълват своите доходи незаконно, докато по-високите заплати означават по-големи загуби, ако държавният служител бъде хванат, че

приема подкупи. Те откриват значимо негативно влияние на чиновническите заплати, отнесени към заплатите в сферата на производството върху нивото на корупцията, при малка извадка от 28 развиващи се страни. Удвояването на заплатите на чиновниците би подобрило корупционния индекс с два пункта при индекса на TI<sup>13</sup>. Ако се допусне, че съществуват и други индиректни влияния, увеличението може да се окаже дори по-голямо. Все пак авторите подхождат много внимателно към проблема за причинно-следствената връзка. Корумпираните страни обикновено имат по-ниски бюджетни приходи, или понякога се придържат към тезата, че държавните служители получават достатъчно доходи чрез корупция и поради това може да се намали тяхното заплащане.

Едни по-нови изследвания на Суоми и др. (1999) и Трайзман (1999а) изследват влиянието на средната правителствена заплата като производна на БВП на глава от населението върху корупцията, като контролират влиянието на множество други фактори. Резултатите са противоречиви и в по-голямата си част са слабо значими, в зависимост от включените корупционни индикатори и факторни променливи.

### 4.3. КОЛОНИАЛИЗМЪТ

Не съществуват пълни изследвания за влиянието на колониализма върху нивото на корупцията. Но някои променливи, отразяващи колониалното наследство понякога се включват като контролни в изследванията, на причините за корупцията. Точно такъв е случаят със Суоми (1999) и Трайзмън (1999а). Според Трайзмън, нивото на корупцията в бившите Британски колонии е по-ниско. При отчитането на този резултат той контролира влиянието на равнището на доходите на глава от населението и различни други променливи, например наличието на правна система, основаваща се на обичайното право. Тези резултати са възпроизведени от Суоми и др. (1999). И в двете изследвания се стига до извода, че в колониите на други страни не се наблюдава подобно по-ниско ниво на корупцията.

Изненадващо е че колониализмът не увеличава нивото на корупцията, както би могло да се предположи от някои по-специфични случаи. Както беше подчертано по-горе, тези изследвания нямат за главна цел да изследват влиянието на колониализма върху корупцията. За да се достигне до надеждни заключения е необходим по-детайлен анализ, който надхвърля използването на дъми променливи и взима предвид определени характерис-

<sup>13</sup> Авторите посочват подобрене с един пункт на корупционния индекс на Центъра за измерване на политическия риск. Този индекс има приблизително два пъти по-малко стандартно отклонение за аналогична подизвадка от страни в сравнение с TI индекса.

тики на колониалното управление, както това е направено от Трайзмън за Британските колонии.

#### **4.4. КУЛТУРНИ ДЕТЕРМИНАНТИ**

Някои общества се характеризират с висока степен на доверие между техните членове, докато при други това не е така. Изследването на следствията от подобни форми на „социален капитал“ станаха възможни благодарение на данните на Международното изследване на ценностите, което изследва по 1000 случайно избрани в извадката хора във всяка от 40-те страни, през 80-те и 90-те години. Един от въпросите е: „Най-общо казано, мислите ли, че на повечето хора може да се има доверие или напротив?“. Ла Порта и др. (1997:336) твърдят, че доверието може да бъде от полза при борбата срещу корупцията, тъй като то дава възможност на бюрократите да сътрудничат по-добре помежду си, както и с обикновените граждани. За извадка от 33 страни авторите показват, че доверието има значим негативен ефект върху корупцията, като се взема предвид влиянието на БВП на глава от населението.

Ла Порта (1997:337) също така изследва връзката между корупцията и религията. Авторите смятат, че католическата, източно православната и мюсюлманската религия са йерархично изградени, и че подобни йерархични форми на религия ограничават гражданската активност, фактор, който би следвало да съдейства за намаляване на корупцията. За същата извадка от 33 страни авторите отчитат положителна връзка между дела на населението, изповядващо подобна йерархична религия и корупцията, като контролират други влияния. Ла Порта и др. (1999:251-2) възпроизвеждат този резултат за извадка от 114 страни. Но връзката съществено отслабва при включването на БВП на глава от населението. Силна връзка между религията и корупцията получава Трайзмън (1999а). Той изследва връзката между корупцията и дела на протестантите в общото население при извадка от 64 страни и получава силно значимо негативно влияние на този индекс върху корупцията, като контролира и други променливи, например БВП на глава от населението. По задълбочен анализ на влиянието на религията е направен от Палдам (1999b). Той разграничава 11 религиозни групи и изследва тяхното влияние върху корупцията, контролирайки и други променливи. Докато в страните с по-голям дял на протестантските религии и племенни вярвания корупцията се оказва по-ниска, в страните, в които имат по-силно влияние ортодоксалното християнство, католицизма, будизма и хиндуизма се наблюдават по-високи нива на корупция. Обаче влиянието е значимо само за реформистката, протестантска и англиканската църква.

В съответствие с аргументите на Ла Порта и др. идеята, че йерархичните религии допринасят за развитието на корупцията намира подкрепа у Хъстед

(1999), който използва съвсем различни данни. Като се позовава на изследването на Хофшеде (1997) той съотнася получените данни към културните ценности. Дефинирана е една променлива наречена „властова дистанция“. Тя измерва „степеня, в която по-безвластните членове на институциите и организациите в една страна очакват и приемат властта да бъде разпределена неравномерно“, Хъстед (1999:343). Той отчита, че тази променлива има положително влияние върху нивото на корупция в извадка от 44 страни при различни зависимости, като се контролират други обяснителни променливи. Освен този индикатор, две други културни променливи оказват значимо положително влияние върху нивото на корупцията: първо, степеня в която преследването на материалния успех доминира над грижата за качеството на живота<sup>14</sup>, и второ, степеня, до която членовете на едно общество се чувстват заплашени от несигурността и непознатите обстоятелства. Последната променлива трябва ясно да бъде разграничена от нагласата за избягване на риск, която вероятно намалява склонността към корупция. Тук идеята е, че корупцията може да даде на онези, които се облагодетелстват от нея надеждата, че ще успеят да намалят несигурността, която изпитват. Статистическата подкрепа на тази хипотеза все още е изненадваща, тъй като избягването на несигурността би трябвало да мотивира засегнатите от корупцията да се борят срещу нея.

Влиянието на пола върху корупцията, разглеждано тук в културен аспект, е изследвано от Суоми (1999) и Долар и др. (1999). Те изчисляват дела на жените сред работещите и в парламента. И двата индикатора оказват негативно влияние върху нивото на корупция в сравнително изследване за 66 страни. Влиянието е силно значимо и устойчиво за голям брой регресионни модели, които контролират влиянието на различни променливи. Тези резултати потвърждават доказателствата получени от Суоми на микро-равнище и показват, че политиките насочени към увеличаване ролята на жените може да доведе до намаляване на корупцията.

Проследяването на влиянието на културните детерминанти върху размера на корупцията не означава, че корупцията е неизбежна. Културата може да обясни само част от общото равнище на корупцията, като остават достатъчно възможности за подобряването на морала в една страна. Нещо повече, културните нагласи може да са отражение на организационните модели, които са довели до тяхното формиране. Степеня в която тези модели могат да бъдат предмет на една реформаторска политика, очертава по-нататъшния обхват на инициативите за борба с корупцията. Но Хъстед (1999) е категоричен, че ефективните мерки за борба с корупцията зависят от културата. Страните с по-голяма властова дистанция или по-силно ориентирани към

<sup>14</sup> Тази променлива се нарича „мъжественост-женственост“. Но аз избягвам този термин, тъй като той може да подведе някои читатели.



материални придобивки ще се нуждаят от по-специфични мерки в сравнение с останалите.

## 5. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В наскоро надигнала се вълна от емпирични изследвания, посветени на проблема за корупцията, бяха изследвани причините и следствията от нея. Може да се направи заключение, че корупцията често съпътства деформацията на правителствената политика, подоходното неравенство и липсата на конкуренция. В същото време е трудно да се намерят убедителни доказателства за посоката на причинно-следствените зависимости. Корупцията може да бъде фактор спрямо тези променливи, но е възможно да бъде и тяхно следствие. Тези емпирични резултати обаче помагат да се установят сферите, които благоприятстват корупцията или показват нейното присъствие.

Емпиричните изследвания за влиянието върху икономическото благосъстояние понякога дават неконсистентни резултати, например по отношение на чуждестранните инвестиции. По подобен начин доказаното влияние на корупцията върху инвестициите често се свързва с обратното влияние на корупцията върху мотивите да се инвестира. Това не са теоретично необосновани твърдения. В същото време съществуват силни доказателства, че корупцията понижава инвестиционната атрактивност на една страна. Това води до намаляване на притока на капитал. Също така корупцията действа неблагоприятно върху капиталовата продуктивност. Това потвърждава предположението, че корупцията причинява много щети на икономическото благосъстояние .

Във връзка с причините за корупцията не всички резултати са консистентни. Например ролята на размера на заплатите е противоречива. Също така влиянието на демокрацията и колониализма не е напълно ясно. Изглежда, че независимостта на пресата и съдебната система е съществен фактор за намаляването на корупцията. Нарасналата роля на жените в обществото също се оказва важен фактор за намаляването на корупцията. Други измерения на културата също са съществени, в частност нагласата да се приема йерархичността на обществената структура увеличава корупцията.

Освен идентификацията на вътрешните причини за корупцията, трябва да се отбележи и ролята на международната общност. При глобалните пазари корупцията често се проявява в международните отношения. Тази идея е изследвана в различни проучвания, които дават основание да се твърди, че някои износители и донори подпомагат страните, смятани за ко-

румпирани. Това показва, че определени участници в международния живот допринасят за нивото на корупцията повече от други.

## ИЗПОЛЗВАНИ ИЗТОЧНИЦИ

- Ейдс, А и Р. Ди Тела (1997), „Националните шампиони и корупцията: някои неприятни равнотежи за държавната намеса“, *The Economic Journal*, CVII, 1023-1042.
- Ейдс, А. и Р. Ди Тела (1996), „Причини и следствия от корупцията: Обзор на последните приноси към емпиричните изследвания“, *Liberization and the New Corruption* издание на Б. ХарисънУайт (Brighten: Institute of development Study Bulletin XXVII), 6-12.
- Ейдс, А. и Р. Ди Тела (1995), „Конкуренция и корупция“, *Draft Paper, Keble College, Oxford University*.
- Алезина, А. и Б. Ведер (1999), „Корумпираните правителства получават ли по-малко чуждестранни помощи?“ *National Bureau of Economic Research Working Paper 7108, Cambridge MA*.
- Бек, П. Дж., М.В. Махер и А. Е. Тьогел (1991), „Влиянието на Закона за чуждестранните корупционни практики и износа на САЩ“. *Managerial and Decision Economics*, XII, 295-303.
- Брунети, А. и Б. (1998а), „Инвестициите и институционалната несигурност: Сравнително изследване на различни измерители за несигурността“. *Weltwirtschaftliches Archiv*, CXXXIV, 513-33.
- Брунети А. и Б. Ведер (1998b), „Независимата преса е лоша новина за корупцията“. *Wirtschaftswissenschaftliches Zentrum der Universitaet Basel Discussion Paper*, N 980.
- Брунети, А. и Б. Ведер (1998с), „Причини за корупцията“, *Draft version. University of Saarland and University of Basel*.
- Брунети, А., Дж. Кисунко и Б.Ведер (1997), „Надеждност на правилата и икономически растеж-резултати от проучване на частния сектор в света“, *Background paper for the World Development Report 1997* (Washington : the World Bank).
- Кампос, Дж. И., Д. Лиен и С. Прадхан (1999), „Влиянието на корупцията върху инвестициите : проблеми , свързани с предвидимостта на корупцията.“ *World Development*, XXVII (6), 1059-67.
- Долар, Д., Р., Фишман и Р. Гати (1999), „ Наистина ли жените са по-честния пол? Корупцията и жените в управлението.“ *Policy Research Report on Gender and Development*, Working Paper Srious, N 4 (Washington, D. C. The World Bank), October
- Елиът, К. А. (1997), „Корупцията като проблем на международната политика: Преглед и препоръки.“ *Corruption and the Global Economy*, издание на Н.А. Елиът (Washington D. C. Institute for International Economies), 175-233

- Еванс, П.Б. и Дж.Е. Раух (1996) „Бюрокрастични структури и икономически резултати в по-неразвитите страни“ *mimeograph UC San Diego*.
- Фишман, Р. и Р. Гати (1999) „Децентрализация и корупция : резултати от сравнително международно и изследване“ *Unpublished manuscript World Bank, Washington D.C.*
- Галтунг, Ф. (1997), „Социалните и икономическите аспекти на корупцията“, *Transparency International \_ (TI), Report (1997)* (Berlin: Transparency International), 76-8.
- Джоел, Р.К. и М.А. Нелсън (1998), „Корупцията и размера на правителствата.“ *Public Choice*, ХСVII, 107-20
- Гупта, С., Н. Давуди и Р. Алонсо-Терме (1998), „Оказва ли корупцията влияние върху икономическото неравенство и бедността?“ *International Monetary Working Paper*, N 98/76, March.
- Хаиденхаймер, А. Дж. (1996), „Топография на корупцията: изследване в сравнителна перспектива“. *International Social Science Journal*, CLVIII, 337-47.
- Хендерсън, Д.Р. (1999), „Властта корумпира-коментар на редакцията“, *The Wall Street Journal*, April 19.
- Хайнс, Дж.Р. (1995), „Забранени плащания: чуждестранни подкупи и американския бизнес след 1997““ *National Bureau of Economic Research Working Paper*, N 5266, Cambridge MA.
- Хофстед, Дж. (1997), „Култури и организации: Софтуер на мисълта“, *Cultures and organizations: Software of the mind*, (New York: McGraw Hill)
- Хъстед, В. (1999), „Богатство, Култура и Корупция.“ *Journal of International Business Studies*, XXX (2):339-60.
- Худер, Дж. и Шах, А. (1998), „Един прост измерител на доброто управление и неговото приложение в дебата за оптималната степен на фискалната на децентрализация.“ *World Bank Working Paper Series*, N 1894, Washington D.C.
- Джонсън, С., Д. Кауфман и П. Зойдо-Лобатон *Review*, „Свобода на действие и сивата икономика“. *Papers and Proceedings*, LXXXVIII, 387-92. (1998), *The American Economic*
- Кауфман, Д., А. Крей и П. Зойдо-Лобатон с „Управлението има значение.“ *World Bank Policy Research Working Paper No. 2196*, October (Washington D.C.: The World Bank).
- Кауфман, Д. и С.-Дж. Вай (1999), „Мръсните пари завъртат ли колелото на търговията?“ *National Bureau of Economic Research Working Paper 7093*, Cambridge MA.
- Кийфър, П. и Ст. Нак (1996), „Институции и икономически успех: Международно изследване, използващо алтернативни институционални измерители“, *Economics and Politics*, VII, November, 207–27.

- Ламбсдорф, П. Граф (1999а), „Влиянието на корупцията върху продуктивността на капитала“, *Unpublished Manuscript, Göttingen University*.
- Ламбсдорф, П. Граф (1999б), „Влиянието на корупцията върху капиталовото натрупване“, *Unpublished Manuscript, Göttingen University*.
- Ламбсдорф, П. Граф (1999с), „Склонността на износителите да дават подкупи“, *Unpublished Manuscript, Göttingen University*.
- Ламбсдорф, П. Граф (1999), „Индекс за нагласите към корупцията на Transparency International.“ 1-во издание 1995 *Transparency International (TI) Report 1996*, 51-53. „2-ро издание 1996“, *Transparency International (TI) Report 1997*, 61-66. „3-то издание 1997“, *Transparency International (TI) Newsletter, September 1997*. „4-то издание Септември 1998. „5-то издание“, Октомври 1999. Всичко свързано с методологията и използваните данни може да бъде намерено на адрес: <http://www.uni-goettingen.de/~uwww>.
- Ламбсдорф, П. Граф (1998а), „Емпирични изследвания за подкупите в международната търговия“, *European Journal for Development Research*, X, 40-59. Reprinted in: *Corruption and Development*, ed. by M. Robinson, (London: Frank Cass Publishers).
- Ла Паломбра, Дж. (1994), „Структурни и институционални аспекти на корупцията“, *Social Research*, LXI, 325-350.
- Ла Порта, Р., Ф. Лопес де Силанес, А. Шлайфер и Р.В. Вишни (1999), „Качеството на управлението“. *The Journal of Law, Economics and Organization*, XV (1), 222-79.
- Ла Порта, Р., Ф. Лопес де Силанес, А. Шлайфер и Р.В. Вишни (1997), „Доверието в големите организации.“ *The American Economic Review, Papers and Proceedings*, CXXXVII (2), 333-8.
- Мауро, П. (1998), „Корупция и структура на правителствените разходи“, *Journal of Public Economics*, LXIX, 263-79.
- Мауро, П. (1997а), „Влияние на корупцията върху растежа, инвестициите и правителствените разходи: международен сравнителен анализ“. *Corruption and the Global Economy*, (Washington D.C.: Institute for International Economics), 83-107.
- Мауро, П. (1995), „Корупция и растеж“, *Corruption and Growth*, *Quarterly Journal of Economics*, CX, 681-712.
- Палдам, М. (1999а), „Голямата структура на корупцията“, *Unpublished manuscript, Aarhus University, Denmark, June*.
- Палдам, М. (1999б), „Корупция и религия. Допълнения към икономическия модел“, *Unpublished manuscript, Aarhus University, Denmark, September*.
- Риджкегхем, К. Ван и Ведер, Б. (1997), „Корупция и степента на изкушение: Корумпиращ фактор ли са ниските заплати на обществените служители?“, *International Monetary Fund Working Paper*, 97/73.

- Роуз Акерман, С. (1999), „Корупция и управление. Причини, последици и Реформи” *Reform* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Суоми, А., Ст. Нак, И. Лий и О. Озфар (1999), „Пол и корупция”. *Draft Paper, IRIS Center, University of Maryland, July*.
- Танзи, В. и Х. Давуди (1997), „Корупция, държавни инвестиции и растеж”, *International Monetary Fund Working Paper, 97/139*.
- Трайзмън, Д. (1999а), „Причините за корупцията: международно изследване.” *Unpublished manuscript, University of California, Los Angeles, June*.
- Трайзмън, Д. (1999b), „Децентрализация и корупция: Защо федеративните държави се смятат за по-корумпирани.” *Paper prepared for the presentation at the Annual Meeting of the American Political Science Association, Atlanta, September 1999. University of California, Los Angeles, August*.
- Ведерман, А. (1996), „Крадци, използвачи и изнудвачи: Политическата икономия на корупцията в Заир, Южна Корея, и Филипините”, *paper presented at the 1996 annual meeting of the American Political Science Associations, San Francisco*.
- Вай, С.–Дж. (1997а), „Колко обременяваща е корупцията за международните инвеститори”, *National Bureau of Economic Research Working Paper 6030, Cambridge MA*.
- Вай, С.Дж. (1997b), „Защо корупцията е по-тежка от данъците? Arbitrariness Kills.” *National Bureau of Economic Research Working Paper 6255, Cambridge MA*.
- Уилър, Д. и А. Моуди (1992), „Решения за разпределението на международните инвестиции: Компаниите на САЩ”, *Journal of International Economics, XXXIII, 57–76*.

# **ГЛОБАЛНА ПРОГРАМА СРЕЩУ КОРУПЦИЯТА: НАСОКИ ЗА ДЕЙСТВИЕ**

**Център за предотвратяване на международната престъпност  
(Centre for International Crime Prevention)**

**Бюро за контрол върху наркотиците и предотвратяване на  
престъпността (Office for Drug Control and Crime Prevention)**

**Институт за проучвания на междурегионалната престъпност и  
правосъдие на ООН  
(United Nations Interregional Crime and Justice Research  
Institute)**





## РЕЗЮМЕ

Глобалната програма срещу корупцията е разработена от Центъра за предотвратяване на международната престъпност и Бюрото за контрол върху наркотиците и предотвратяване на престъпността на Секретариата на ООН, съвместно с Института за проучване на междурегионалната престъпност и правосъдие на ООН. Целта на Програмата е да съдейства на страни-членки в техните усилия за намаляване на корупцията.

Глобалната програма против корупцията е съставена от две основни части – изследователски компонент и компонент „техническо сътрудничество“.

### 1. ИЗСЛЕДОВАТЕЛСКИ КОМПОНЕНТ

С оглед предоставянето на нужната и актуализирана базисна информация и поддръжка, както и за разработването на мерки за техническо сътрудничество, Институтът за проучване на междурегионална престъпност и правосъдие на ООН ще извърши глобално проучване на феномена „корупция“ и на типовете антикорупционни мерки и тяхната ефикасност. Сравнимата информация е необходима за борбата против корупцията и за утвърждаване принципите на отчетност, прозрачност и законност. Важно е също така международната общност да разполага с процедури и методологии за оценка на ефикасността на предприетите мерки и за улесняване и насърчаване на съвместните усилия срещу корупцията.

В проучването ще се изследват на три основни типа корупция: а) корупцията в публичната администрация и всекидневната корупция (опита на гражданите в контактите им с публичната администрация, местните лицензиращи власти, полицията, митниците, инспекторите и др.); б) бизнес-корупцията (особено в рамките на средните предприятия); в) висшата корупция в политическите, административните и финансовите центрове на властта. Проучването ще бъде фокусирано по специално върху взаимовръзката между организираната престъпност и корупцията.

На основата на резултатите от проучването и наличната вторична информация ще бъде разработен набор от индикатори на корупционните тенденции и антикорупционните мерки – Протокол за мониторинг на корупцията. Той ще бъде използван за улесняване на редовния периодичен преглед на корупционната ситуация, както и за ефикасността на антикорупционни мерки, приети и осъществявани на национално равнище. Протоколът ще бъде използван главно на национално равнище, но ще позволява да се прави и сравнителен анализ, поради своя стандартизиран характер.

Институтът за проучване на междурегионалната престъпност и правосъдие на ООН ще създаде и международна база-данни, която ще бъде под-

държана съвместно с Центъра за предотвратяване на международната престъпност. Базата-данни ще бъде на разположение на държавите-членки и на международната общност. Тя ще съдържа актуализирана информация за резултатите от глобалното проучване на корупцията; за най-добрите антикорупционни практики; за националното законодателство и регулиращите механизми спрямо корупцията в редица държави; информация, събрана с помощта на Протокола за мониторинг на корупцията и за международните инструменти срещу корупцията. Информацията в международната база-данни ще бъде достъпна по електронен път.

## 2. КОМПОНЕНТ „ТЕХНИЧЕСКО СЪТРУДНИЧЕСТВО”

Дейностите в рамките на този компонент са предназначени да улеснят страните-членки в изграждането и/или укрепването на институционалния си потенциал за предотвратяване, разкриване и борба срещу корупцията. Тъй като корупцията има икономическо, политическо, социално, правно, административно и културно измерение, най-подходящият и ефективен подход в борбата срещу нея е полидисциплинарният подход. Ефикасният подход трябва да бъде многомерен, тъй като борбата срещу корупцията се нуждае от национално, регионално и международно сътрудничество. Компонентът „Техническо сътрудничество” в Глобалната програма ще бъде разработен на модулен принцип, т.е. в него ще се включат отделни модули от антикорупционни мерки, които могат да се прилагат самостоятелно или в „пакет” на различни фази, както на национално, така и на международно равнище. Този набор от мерки ще бъде предложен на страните-членки и ще бъде възможно най-пълен, с оглед те да могат да се адаптират към нуждите, контекста и специфичното положение във всяка страна и/или регион. Антикорупционните мерки, предложени в Глобалната програма, ще бъдат конкретизирани впоследствие в съответствие със заключенията на проучването, осъществявано от Института за проучване на междурегионалната престъпност и правосъдие на ООН, както и от установените най-добри антикорупционни практики.

В рамките на Глобалната програма техническото съдействие ще бъде осъществявано на следните нива:

а) Национално равнище:

1. Оценка на съществуващите национални мерки против корупцията.
2. Консултиране в процеса на съставяне на проектозаконали или промяна на съществуващите закони.
3. Консултиране при създаването или укрепването на антикорупционните институции.
4. Разработване на превантивни мерки (например, информационно-образователни кампании и въвеждане на етични кодекси).

5. Разясняване на нововъведени антикорупционни мерки и обучение на политици, съдии, прокурори, служители в правоохранителните органи, банки, финансови организации, както и представители – там, където това е възможно, на частния сектор и неправителствените организации.

б) На международно равнище:

1. Създаване на група от висококвалифицирани международни експерти и представители на частния сектор, които ще съдействат на Института за проучвания на междурегионалната престъпност и правосъдие на ООН и Центъра за предотвратяване на международната престъпност към ООН при оценка на нуждите на съответните страни, при препоръчването на ефективни практики в борбата срещу корупцията и осъществяване на мерките, препоръчани от Глобалната програма.

2. Съдействие за създаването на международни механизми за прозрачност и мониторинг.

3. Утвърждаването на международните юридически инструменти.

4. Създаване на международен форум за дискусия и стратегическо планиране по проблемите на корупцията и подкупността, който ще позволи обмен на мнения между представители на релевантни научни, междуправителствени и неправителствени организации, които участват в борбата срещу корупцията. Форумът ще допринесе за утвърждаването от международната общност на по-ефикасна стратегия в противодействието на корупцията чрез обмен на информация относно този феномен и на опит, свързан с разработката на адекватни решения на проблема.

Първоначално техническото сътрудничество ще бъде реализирано в една държава от всеки един регион: Африка, Азия и Тихоокеанския регион, Източна Европа, Латинска Америка и Карибския регион, а изследователският компонент ще обхваща също и индустриално развитите страни. С оглед да се избегне дублирането и да се укрепи международното сътрудничество, инициативата ще бъде съобразена с вече съществуващите международни дейности, като например съвместната програма ОКТОПОД II на Съвета на Европа и Европейския съюз за борба срещу корупцията и организираната престъпност в Централна и Източна Европа, както и Програмата за подпомагане и икономическо възстановяване на страните от Централна и Източна Европа (ФАР), както и други подобни инициативи.

Правителствата на страните, на които ще бъде оказвано техническо съдействие ще бъдат поканени да подпишат споразумение за Национална антикорупционна програма. Споразумението е замислено като инструмент, който ще помага на правителствата да изразят своята политическа воля и да се присъединят към механизма за осъществяване на международна прозрачност и мониторинг.

## I. ВЪВЕДЕНИЕ

Понастоящем корупцията е призната от международната общност за основен обществен проблем, който може да застраши стабилността и сигурността на съответните държави, да попречи на тяхното социално, икономическо и политическо развитие и да подкопае ценностите на демокрацията и морала. Това е валидно както на национално, така и на международно равнище. Със засилване на тенденцията на глобализация на пазарите на услуги, стоки и хора, както и на съпътстващата я интернационализация на нелегалните дейности, международното измерение на корупцията засилва своето значение. В резултат на това, задачата за ограничаване на корупцията се превръща в приоритетна както на национално, така и на международно равнище и изисква съвместни усилия, обмяна на опит и известна степен на стандартизация.

Въпреки че различните страни прилагат разнообразни антикорупционни стратегии, с течение на времето се откриват все повече възможности за сътрудничество и обмен на информация относно успешните практики. Международното сътрудничество е задължително в усилията за противодействие на корупцията, утвърждаване на отчетността, прозрачността и законността. Също така е важно международната общност да бъде въоръжена с ефикасни процедури и методологически инструменти за оценка на ефикасността на използваните антикорупционни мерки. Настоящият проект си поставя като главна цел оценката и популяризирането на антикорупционните мерки, препоръчани от международната общност. Той ще предложи на проявяващите интерес държави, цялостен комплекс от антикорупционни дейности, групирани в отделни модули, за да се гарантира гъвкавост и устойчивост в зависимост от спецификата на националния контекст и нужди.

Глобалната програма срещу корупцията се разработва от Центъра за предотвратяване на международната престъпност и Бюро за контрол върху наркотиците и предотвратяване на престъпността на Секретариата на ООН, съвместно с Института за проучвания на междурегионалната престъпност и правосъдиене на ООН, базиран в Рим.

Глобалната програма срещу корупцията ще предоставя: а) достоверна и актуализирана информация за корупционните тенденции, както и за ефективните стратегии за ограничаване и контрол върху корупцията, и б) техническо съдействие за развиващите се страни и страните в преход в усилията им по предотвратяване, откриване и борба срещу корупцията.

Глобалната програма ще осигури постоянен обмен на информация между своите два основни компонента – изследователския и практически-ориентирания компонент.

## II. ИЗСЛЕДОВАТЕЛСКИ КОМПОНЕНТ

Предлаганият изследователски компонент ще служи не само за изработване на система за мониторинг на корупцията и подкупите на международно равнище, но и за подкрепа и усъвършенстване на компонента на техническото сътрудничество когато възникне необходимост от това. Проучванията ще се осъществяват в избраните държави като се използва еднаква методология, гарантираща сравнимост на получените данни.

### A. СТРУКТУРА

Предлаганото проучване ще се концентрира върху следните аспекти:

#### 1. Феноменът „корупция“

##### *Равнища и типове корупция*

Корупцията в публичната администрация („всекидневната“ корупция) е свързана предимно с оценката на гражданите за контактите им с държавни учреждения, местни лицензиращи комисии, полицията, митниците, инспекторите и др. Корупцията на това равнище оказва въздействие върху равнището на гражданска култура и определя доколко упражняването на обществени функции е насочено към предлагане на услуги или към използване на властта.

Бизнес-корупцията (в частния сектор) се отнася до действията на бизнесмените и търговците, включително техните възприятия на националната и международната икономическа среда. Бизнес-корупцията подкопава нормалната и справедлива икономическа конкуренция и компрометира пазарните процеси и отношения. Тя е особено негативно явление в страните с развиващи се пазари, както и в онези държави, в които се извършва широко мащабна приватизация. В международен план тя води до възникването на монополизъм и нелоялна конкуренция на международния пазар.

„Голямата“ корупция обхваща финансовите, политическите и административните центрове на властта. Това често означава създаването на корумпирани мрежи, в които се включват различни равнища и типове корупция. Тази разновидност на корупция е най-опасната, както и най-прикритата и често определя цялостната структура на политическите и икономическите отношения в рамките на дадена среда, застрашвайки демокрацията и законността. На международно равнище голямата корупция поражда сериозни смущения в международните икономически и политически отношения.

### *Връзката организирана престъпност-корупция*

С оглед на засилващото се участие на организираната престъпност в процесите на рекет и корупция, проектът ще проучи в частност взаимовръзката „организирана престъпност-корупция“ и нейното отношение към бизнес-общността, политическата корупция и корупцията във висшите финансови и административни центрове на властта.

### *Съдебната система и корупцията*

Поддържащите обществения ред органи, съдебната система и други държавни институции се борят против корупцията, но често са изложени на опасността от корумпиране. Следователно е необходимо да се отдели специално внимание за проучване на корупцията и антикорупционните мерки в рамките на самата съдебна система, както и на оценката и конкретния опит за налагане на контрол върху корупцията от страна на отделни актьори в тази система.

## **2. Предотвратяване**

Най-доброто средство за противопоставяне на корупцията, дори от гледна точка на обществените разходи, са превантивните мерки. Ефективната превенция може да намали мащабите и разходите за наказателно санкциониране на корупционните действия.

### *Информираност и толерантност: ролята на масмедияте*

Обществените нагласи спрямо корупцията имат фундаментално значение както при предотвратяването, така и при налагането на контрол върху тези практики. Следователно има особена нужда да се проучи равнището на обществената толерантност спрямо корупцията, както и отношението на хората към антикорупционните мерки. Ролята на масмедияте в разкриването на случаи на корупция и в насаждаване на антикорупционни нагласи сред обществото е важна, както за предотвратяването, така и за процеса на разследване и контрол върху корупцията.

### *Етични кодекси и стандарти на почтеност*

Както в публичната администрация, така и в частния сектор, етичните кодекси и проверката на почтеността имат голямо значение за развиването на гражданската култура и уважение към институциите и правата на човека.

### *Одит и други регулативни механизми*

Добре е установено, че съществуването на ясни регулативни правила и процедури за одит, извършван от независима национална или чуждестран-

на/международна институция има определящо значение за предотвратяването на корупцията. Особено внимание трябва да се отделя на изискванията за прозрачност на търговете с държавно имущество, както и за прозрачност и контрол на финансирането на политически партии и кампании.

### **3. Правен контрол и налагане на законите**

Като отчита важността на спазването на законите като обща рамка в борбата срещу корупцията, особено внимание ще бъде отделяно на следните области:

#### *Правни антикорупционни инструменти*

Корупцията е сложен феномен, който изисква адекватни законови разпоредби в рамките на наказателното право и/или специално законодателство, включително и мерки в областта на гражданското право. Съвременното право се стреми да включи и разработи различни разпоредби, които визират разнообразни типове корупционна дейност. Те могат да бъдат включени в един обобщаващ правен акт или в отделни специфични закони.

#### *Достъп до правораздаването*

За да бъде ефективен контролът, от съществено значение е съществуването на информация за казуси, които изискват съответни съдебни или административни действия. Такава информация рядко се дава от жертвите или от свидетелите на корупция. Затова е необходимо да се гарантира независимостта и престижа на контролните органи, както и имунитета и защита на източниците на информация от отмъщение. Специално внимание трябва да бъде обърнато на създаването на канали за получаване на информация както в рамките на конкретните средища, в които се извършва корупция, така и извън тях.

#### *Специализирани независими политически структури за разследване*

Съвременната практика насърчава създаването на независими парламентарни комисии, които да разследват подобни дейности. Освен това, често се създават специални разследващи институции с оглед да се подпомогне следствието и обвинението при случаи на корупция.

#### *Наказание*

Наказанията, които се предвиждат в случаи на корупция, включително конфискуването на имущество и доходи, отразяват законодателната полити-

ка за противодействие на корупцията. От друга страна, характерът на присъдите по корупционни престъпления отразява наказателната политика и практика в съответната страна.

#### **4. Протокол за мониторинг на корупцията**

Като част от изследователския компонент се създава механизъм за осигуряване на редовен мониторинг на тенденциите в областта на корупцията, т.нар. Протокол за мониторинг на корупцията /ПМК/, който се базира на проучванията на феномена, както и на гореспоменатите инструменти за контрол и предотвратяване. ПМК е инструмент, предназначен да предоставя информация за корупцията на всеки две-три години, както и информация за наличието или отсъствието на ефективни антикорупционни мерки, предприети и осъществявани на национално равнище. Протоколът ще бъде конструиран на основата на редица индикатори, препоръчани в хода на международни проучвания и консултации от Срещата на експертната група по корупцията, състояла се в Буенос Айрес от 17 до 21 март 1997 г. Той ще бъде прилаган на национално равнище под методологичното ръководство на Института за проучвания на междурегионалната престъпност и правосъдие на ООН, но в качеството си на стандартизиран инструмент, ще позволява също така сравнителен анализ и ще е част от международната база-данни.

### **В. МЕТОДОЛОГИЯ**

С оглед да бъдат събрани релевантни данни ще се осъществяват следните дейности във всяка от участващите държави, или ще се използва информация от свързани с тях източници:

а. Преглед на международните проучвания и анализи на корупцията и антикорупционните мерки.

б. Масова корупция/подкупност: събиране и анализ на данни от социологически проучвания на граждани за техния опит с корупция и подкупност, например от Международното проучване на жертвите на престъпления, Обзорите на престъпността на ООН и докладите на Трансперънси Интернешънъл.

в. Бизнес-корупция/подкупност: събиране, анализ и актуализация на данни от социологически проучвания и изследвания, осъществени от различни институции в тази област – Института за проучвания на междурегионалната престъпност и правосъдие на ООН (Изследване на международната бизнес-престъпност); Международния валутен фонд; Трансперънси Интернешънъл; Международната търговска камара; Световната банка; Група за консултации по политически и икономически риск (Political and



Economic Risk Consultancy, Ltd), Център за измерване на политическия риск (Political Risk Services Group), KPMG Разследване и сигурност (KPMG Investigation and Security, Inc.), и др. важни източници на информация.

г. „Голяма“ корупция: анализ на схемите, по които действат корупционните мрежи, създадени на най-високите равнища на финансовите, политически и административни центрове на власт, включването на организираната престъпност, чрез селекция на казуси от страна на избрана група опитни експерти в областта на правоприлагането и правораздаването.

д. Изследване на нагласите и представите за корупцията на юристи (съдии, следователи, прокурори и др.).

е. Анализ на действията на следствието и съда по случаи, свързани с корупционни престъпления.

ж. Анализ на криминалната статистика, свързана с корупцията.

з. Анализ на правните разпоредби по отношение на корупционни престъпления.

и. Анализ на медийното отразяване на корупцията.

й. Интервюта с ключови информатори (в правната сфера, правоохранителните институции, жертви и свидетели на корупция, както и с бизнес-общността).

к. Развитие и прилагане на ПМК.

л. Организиране на изследователски семинар по прилагане на ПМК.

м. Създаване на международна база-данни от Института за проучвания на междурегионалната престъпност и правосъдие на ООН, която ще бъде управлявана съвместно с Центъра за предотвратяване на международната престъпност.

### **III. КОМПОНЕНТ „ТЕХНИЧЕСКО СЪТРУДНИЧЕСТВО“**

Компонентът „Техническо сътрудничество“ на Глобалната програма е разработен на базата на многодисциплинарен и модулен подход. Той съдържа отделни модули от дейности, които могат да бъдат осъществявани самостоятелно или в пакет на различни етапи, както на национално, така и на международно равнище.

Този подход се основава на убеждението, че корупцията е феномен, който се различава в различните държави и зависи от редица социални, икономически, исторически и юридически фактори. Освен това, всяка страна има специфични нужди, произтичащи от нейните особени икономически, социални и институционални характеристики. Мерките, които ще бъдат

препоръчани за всяка държава, ще се подберат сред разнообразните действия, предвиждани от Глобалната програма, в резултат на задълбочена оценка на положението в съответната държава.

## **А. ПРЕДЛОЖЕНИ МЕРКИ НА НАЦИОНАЛНО РАВНИЩЕ**

На национално равнище Центърът за предотвратяване на международната престъпност ще предлага своя опит, както следва:

### **1. Оценка на съществуващите национални инструменти против корупцията**

С оглед на подбора на конкретен тип техническо сътрудничество, което да бъде предложено съобразно нуждите на всяка отделна страна, първата стъпка, която трябва да бъде направена, е оценката на съществуващите национални мерки против корупцията. Тази оценка, която ще бъде извършена съвместно от Центъра за предотвратяване на международната престъпност и екип от международни експерти, ще се фокусира върху съществуващото релевантно законодателство (наказателно, търговско, публично, финансово и др.), институции, начин на финансиране на политическите партии, ролята на медиите и гражданското общество и др.

### **2. Съдействие при създаване или промяна на законодателство**

Много страни признават, че тяхното законодателство против корупцията е неадекватно и/или непълно. В рамките на Глобалната програма срещу корупцията държавите ще бъдат съветвани (в случай, че го желаят) как да променят съществуващите закони и/или да приемат специални актове, включително и антикорупционни закони (т.е. антикорупционни стратегии в областта на търговете, държавните поръчки, както и за възстановяване на щети в следствие на корупция).

Тъй като корупцията не е само обект на наказателното право, трябва да се отдели внимание и да се прегледат и други закони в областта на гражданското, фискалното, търговското право и закона за държавни поръчки. В частност, едно специфично гражданско законодателство може да е насочено против незаконното обогатяване и да въведе задължението за деклариране на имотно състояние, без при това да се използват инструменти от наказателното право. Предимството на подобно законодателство е в неговата гъвкавост и избягването на проблемите, свързани с въпроса за имунитета.

Трябва също така да се имат предвид и други релевантни международни принципи, стратегии и опит.

### **3. Съдействие при създаването и/или укрепването на антикорупционните институции**

Създаването на специализирани антикорупционни организации въз основа на вече апробирани инициативи в някои държави може да се окаже като ефикасен начин за борба с корупцията. В тази връзка в рамките на Глобалната програма ще бъде оказвано съдействие от консултантско и техническо естество при положение, че съответната държава желае да създаде антикорупционни структури или да ги укрепи там, където вече съществуват. Такива са:

а. Независима *Национална антикорупционна комисия*, която може да бъде създадена от законодателните органи, които определят националната политика и стратегия за предотвратяване и борба с корупцията, както и за координирането и мониторинг на активността на други антикорупционни структури. Всяка страна сама ще определя състава, функциите и методите на работа на подобна комисия.

б. *Национална антикорупционна агенция за разследване*, която събира и анализира информацията, а също провежда разследвания на по-сложни случаи на корупция. Подобно звено би трябвало да включва експерти от съдебната система, полицията, финансовата администрация, данъчното управление и митниците, както и изтъкнати експерти по международни финанси и компютърни специалисти.

в. *Вътрешни и външни мерки за контрол*. Може да бъде предвидено създаването или укрепването на вътрешните и/или външни структури и процедури за инспекция и контрол на публичните услуги. Тези мерки могат да включват дисциплинарни санкции срещу осъдените по корупционни дела; усъвършенстване или създаване на вътрешни кодекси на поведение или етични кодекси; определяне и приемане на специфични правни и нормативни критерии, които да бъдат прилагани при набирането, обучението и повишаването на служителите и създаване на такива институции като омбудсман и генерален одитор.

г. *Консултантска група от представители на частния сектор*. Важен фактор за успеха на една ефективна антикорупционна стратегия е получаването на подкрепа от страна на частния сектор с оглед оказване на въздействие върху правителството при подбора на най-добрите антикорупционни стратегии и мерки. Стимулите на частния сектор са в намаляването на загубите и разходите, които са в резултат на корупцията. Освен това, подобна инициатива ще улесни осъществяването на правителствените антикорупционни инициативи в частния сектор.

## 4. Предотвратяване на корупцията

В тази насока техническо съдействие ще бъде предоставяно в следните области: а) съставяне на кодекси на поведение или етични кодекси за държавните служители; б) разработване на подходящи процедури, регулиращи подбора на персонал, издигането в кариерата, обучението, мобилността на кадрите и тяхното заплащане; в) въвеждане на изисквания за разкриване на имотното състояние на държавни служители; г) създаване на система от дисциплинарни санкции; д) развитие на механизмите на вътрешен мониторинг, осъществяван от специализираните антикорупционни структури; е) организиране на информационно-образователни кампании, създаване на „горещи линии“ и др.

## 5. Обучение

Центърът за предотвратяване на международната престъпност ще предостави своя опит в организирането на обучение за политици, съдии, прокурори, служители в правоохранителни органи, членове на банкови и финансови организации, както и там където това е възможно, за представители на частния сектор и на неправителствените организации. Също така може да се организират и пътувания с цел обучение и запознаване с новите антикорупционни мерки. Обучението на служители в правоохранителни органи ще бъде фокусирано върху модерните техники за разследване на случаите на корупция.

## Б. ПРЕПОРЪЧВАНИ МЕРКИ НА МЕЖДУНАРОДНО РАВНИЩЕ

Горепосочените мерки на национално равнище ще имат слаб ефект, ако не бъдат предприети и адекватни антикорупционни мерки на международно равнище. Като част от Глобалната програма препоръчваме предприемането на следните международни мерки:

### 1. Създаването на група от висококвалифицирани международни експерти

Ще бъде създадена група от висококвалифицирани международни експерти, които имат опит в областта на антикорупционните стратегии и притежават компетентност в икономическата, финансова и юридическа сфера. Тя ще включва прокурори, съдии, учени и представители на частния сектор от различни страни в света, подбрани от Центъра за предотвратяване на

международната престъпност и от Института за проучвания на междурегионалната престъпност и правосъдие на ООН. Експертите ще подпомагат Института в реализирането на изследователския компонент, а Центъра – при определяне нуждите на държавите, които искат съдействие, и при препоръчване на най-добрите практики против корупцията, както и при осъществяването на препоръчаните от Глобалната програма мерки. Експертите също така могат да бъдат привлечени и за оценка на резултатите от предприетите в рамките на тази Програма мерки.

## 2. Механизми за прозрачност и мониторинг

В наскоро публикуваната разработка на Програмата за развитие на ООН и на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие „Корупцията и инициативите за спазване на законността и етичните принципи“ се казва: „Многонационалните бизнес-фирми са изправени пред дилема, когато работят с корумпирани режими. Всички са убедени, че за да се прави бизнес с тях, трябва да се плащат подкупи, но също така, че за всички тези фирми ще бъде по-добре, ако никоя от тях не плаща подобни подкупи.“

С оглед преодоляването на тази дилема е необходимо да се утвърждават принципите на прозрачност и отчетност. Центърът за предотвратяване на международната престъпност следователно ще работи за убеждаване на правителствата и международната общност в необходимостта от създаване на международно признати механизми на прозрачност и отчетност, чрез които да се предложи адекватни решения при възстановяване на разходите при провеждане на търгове и потенциалната загуба на печалби.

В рамките на Глобалната програма ще бъдат разработени практически и гъвкави механизми. Планира се създаването на механизъм за мониторинг на прозрачността на контрактите в държавния сектор и на търговските сделки, както и на механизма за мониторинг на търговските аспекти на корупцията и подкупността при международните търговски сделки.

Два примера в тази насока могат да бъдат:

*а) Механизъм за мониторинг на прозрачността на договорите в държавния сектор и на търговските сделки*

При поискване от съответната национална институция, отговорна за сключване на договор в държавния сектор, Центърът ще съдейства и ще консултира процеса на мониторинг на фазите, които водят до подписването на договора, включването и формулирането на критерии за селекция на кандидатите. Като доказателство за коректност може да се разработи и своеобразно „удостоверение за качество“ при сключването на такива договори. Същият механизъм на мониторинг може да бъде използван и при меж-

дународни търговски сделки, сключвани в държава, която е страна по споразумението за национална антикорупционна програма.

*б) Международен механизъм за антикорупционен мониторинг (ММАМ)*

Би било изключително важно за международната общност да създаде международен механизъм за антикорупционен мониторинг, чрез който да се наблюдават търговските аспекти на корупцията и подкупността в международните търговски сделки. Този механизъм може да включва сформирането на група от трима международни експерти, избрани съвместно от Центъра за предотвратяване на международната престъпност и правителството на съответната държава. Експертите би следвало да са в позицията да разследват и представят резултатите от тяхното проучване пред съответните национални съдебни власти, и ако такава съществува, пред националната антикорупционна комисия с оглед предприемането на нужните мерки. Съответно националните власти би следвало да информират международния механизъм за антикорупционен мониторинг за предприетите мерки. Всяка година ще бъде представян доклад за дейността на ММАМ, който ще включва решения и препоръки. Може да бъде прилаган и списък с имената на компаниите, които са били уличени в корупция. Извадки от годишните доклади на ММАМ ще бъдат публикувани в основните международни търговски вестници и в централните национални всекидневници. Механизмът за международен мониторинг ще запознае чуждите държави и международните институции със сериозната ангажираност на националното правителство с антикорупционни мерки.

### **3. Утвърждаване на международни правни инструменти, специално насочени към корупцията и подкупността**

С оглед на ефикасността на борбата срещу корупцията и подкупите трябва да бъде подобрен процесът на разработване и прилагане на подходящи международни правни инструменти. Вече съществуват редица правни инструменти на международно равнище, но развитието на нови *ad hoc* закони и регулативни модели е важна за избягване на несъвместимостта между различните правни системи.

В частност, Центърът за предотвратяване на международната престъпност ще насочи усилията в следните области:

а. Подобряване ефекта от съществуващите договори за правна помощ и екстрадиция посредством тяхната ратификация и ограничаването на броя на причините за отказ от екстрадиция, както и на случаите на съвместна правна помощ.

б. Разработване на практически механизми за улесняване и ускоряване на съвместната правна помощ.

в. Създаване на нови регионални и субрегионални споразумения за екстрадиране и съвместна помощ с акцент върху корупцията.

г. Разработване и разпространяване на образци за писма за провеждане на търгове и сделки с държавни поръчки.

д. Укрепване капацитета на правоохранителните органи на субрегионално и регионално равнище чрез подпомагане и насърчаване на партньорството между съответните служби в различните държави.

е. Осигуряване на съдействие при създаването на механизми за мониторинг на международно равнище.

#### **4. Създаване на международен форум по проблемите на корупцията и подкупите**

В рамките на Глобалната програма се предвижда създаването на международен форум по проблемите на корупцията и подкупите. Той ще служи като място, където различните институции и страни, които участват в борбата срещу корупцията ще се срещат, за да обменят информация и се запознаят с резултатите от техните усилия. Форумът ще насърчава възприемането от страна на международната общност на единна стратегия в борбата срещу корупцията посредством обмена на информация по въпроса, както и чрез запознаване с най-добрите практики.

В рамките на форума ще се провеждат годишни срещи. Основните международни организации, които работят в близки области, като Световната банка, МВФ, ПРООН, ОИСР, Организацията на американските държави, Европейският съюз, Съветът на Европа, Международната търговска камара и Трансперънси Интернешънъл ще бъдат поканени на форума. Подобен механизъм вече съществува при координиране на дейностите срещу прането на пари и представлява много полезен инструмент за международно сътрудничество.

#### **5. Международна база-данни за корупцията**

На основата на резултатите получени от изследователската дейност и техническото сътрудничество, Института за проучвания на междурегионалната престъпност и правосъдие на ООН, в сътрудничество с Центъра за предотвратяване на международната престъпност на ООН, ще създаде база-данни по проблемите на корупцията. Тя ще бъде на разположение на държавите-членки и международните организации и ще съдържа актуализирана информация за най-добрите антикорупционни практики, релевантното национално законодателство и регулативните механизми по отношение на корупцията в различните страни, резултатите от протокола за мониторинг на

корупцията и на международните мерки против корупцията. Тази информация ще бъде достъпна по електронен път.

## **С. СПОРАЗУМЕНИЕ ЗА НАЦИОНАЛНА АНТИКОРУПЦИОННА ПРОГРАМА**

Подкрепата и участието в антикорупционните дейности от страна на правителствата е с ключова важност за успеха им. Правителствата могат да подпишат и споразумение за Национална антикорупционна програма с Бюрото за контрол върху наркотиците и предотвратяване на престъпността. Подобно споразумение е необходим инструмент за осъществяване на механизмите на прозрачност и мониторинг и ще запознае международната общност със сериозна ангажираност на националните власти. Посредством подписването на споразумението правителството ще може да изкаже пожелание в съответната страна да бъдат развивани дейности по Глобалната програма, да се ангажира с реализирането на различни техни компоненти, както и да се включи в съответни международни дейности.

## **IV. ОЦЕНКА**

### **A. ОЦЕНКА НА ПРОГРАМАТА**

Оценката на Глобалната програма ще бъде осъществявана по следния начин:

а. Специфични механизми за оценка ще бъдат включвани като част от осъществяваната дейност или модул, там където това е подходящо.

б. Страните-донори и/или институциите ще получават доклади за постигнатия напредък и финансови отчети (които ще бъдат съгласувани с всеки донор).

в. Международната общност ще има достъп до доклади за постигнатия напредък и до друга информация, относно резултатите от Глобалната програма посредством базата-данни, форума, доклади на конференции и публикации.

При поискване от страните-донори, ще може да се предприеме независима оценка след приключването на реализацията на Програмата.



## **Б. ОЦЕНКА НА ЕФЕКТА**

С оглед оценката на резултатите от предприетите в рамките на Глобалната програма мерки се предвиждат следните дейности:

а. На национално равнище националната антикорупционна комисия, там където такава съществува, или институцията, която е посочена в споразумението за реализация на национална антикорупционна програма, ще включват в своите редовни доклади до компетентните национални органи оценка на въздействието на осъществяваните стратегии и мерки. Международните експерти също могат да бъдат канени да оценят ефекта от тези мерки.

б. Протоколът за мониторинг на корупцията също ще бъде използван за постоянен периодичен мониторинг на тенденциите за развитие на корупцията и за оценка на ефикасността на антикорупционните мерки, приети и осъществявани на национално равнище.