

## I. РАВНИЩА НА КОРУПЦИЯ И ВЪЗДЕЙСТВИЕТО ИМ ВЪРХУ ОТДЕЛНИТЕ ОБЩЕСТВЕНИ СЕКТОРИ

Опитите за оценка на разпространението на корупцията обикновено се сблъскват с два проблема. Първо, проблемът за дефинирането, регистрирането и наказателното преследване на случаите на корупция. Второ, измерването на разпространението на корупционните сделки (регистрирани или не) за определен период. Тези два аспекта на обясняване на равнищата на корупция дават различни по величина резултати. Случаите на корупция, достигнали до правоприлагащите органи, са много малка част от корупционните сделки, които се осъществяват ежедневно. Основната причина за това е високата латентност на корупционната виктимизация (жертвите нямат интерес да съобщават за това закононарушение). Това ограничава степента, в която органите на съдебната власт могат ефективно да противодействат на корупцията\*.

### Методология на Системата за мониторинг на корупцията

Разработената от Центъра за изследване на демокрацията *Система за мониторинг на корупцията (СМК)* е първата по рода си в пост-социалистическите страни и се прилага успешно вече 15 години. СМК е призната от ООН за най-добрата национална система за мониторинг на корупцията. Методологическите характеристики на СМК гарантират сравнимостта на данните за България с данните за други европейски страни. СМК е съчетание от емпирични изследвания и аналитични доклади, като получените данни се отнасят до честотата и динамиката на корупционните практики сред населението и в бизнес сектора. СМК регистрира реалното равнище и тенденции на корупцията, както и обществените нагласи, оценки и очаквания във връзка с корупцията. Използват се индикатори, апробирани на национално и международно равнище, с които се измерва реалното участие в корупционни сделки и общественото възприемане за корупционно поведение.

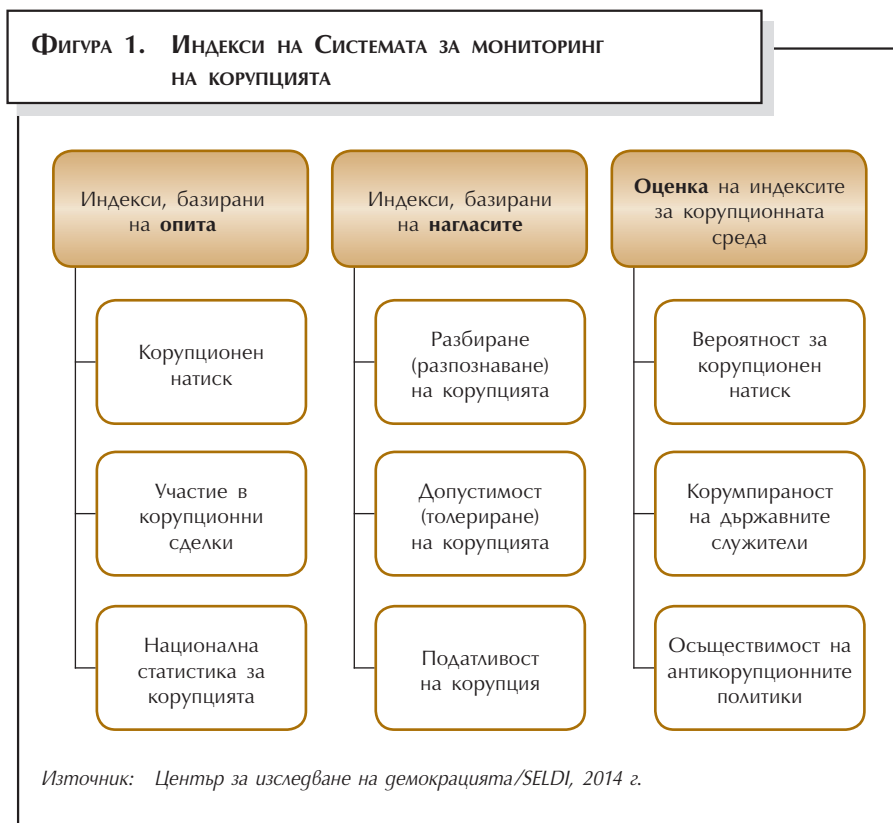
Основните данни на СМК са *корупционните индекси*<sup>1</sup>. Те се базират на изследвания сред населението и бизнеса и обобщават най-важните аспекти на моделите на корупционно поведение. Основните индикатори на СМК описват корупцията (като обществено явление), като използват три концептуални групи индикатори: реална корупция, нагласи и оценки (*Фигура 1*).

\* Тази и следващите четири глави са базирани на Policy Brief No. 46: Корупция и антикорупция в България (2013 – 2014 г.) на Центъра за изследване на демокрацията, публикуван през ноември 2014 г. с подкрепата на Фондация „Фридрих Еберт“, Бюро България.

<sup>1</sup> Всеки индекс се базира на агрегирани данни от няколко променливи (въпроси от социологическо изследване).

Що се отнася до дефиницията на корупцията, към административната корупция спада предлагането на облаги (пари, подаръци и услуги) от страна на гражданите в замяна на услугите, които държавните служители им предоставят<sup>2</sup>. Аспектът, свързан с реалните случаи на административната корупция, е обхванат от два индикатора:

Индексът **участие в корупционни сделки** обхваща случаите, в които гражданите плащат неофициално на държавните служители. За събиране на информация за този индикатор, се използват виктимизационни въпроси, които отразяват опита на респондентите през последната година. Индексът обобщава отговорите на гражданите и ги разделя на две категории – хора, които не са участвали в корупционни действия (не са дали подкупи) и хора, **реално участвали в корупционни сделки** (дали подкуп поне веднъж през последната година)<sup>3</sup>.



Индексът **корупционен натиск** отразява случаите на искане на подкуп от страна на държавни служители: пряко – чрез искане да им се плати неофициално или непряко – чрез „намек“, че неофициалното заплащане би довело до положителен (за гражданина) резултат. Данните от СМК показват, че натискът е бил решаващ фактор за участие в корупционна сделка. Повечето такива сделки се осъществяват в резултат на настойчиви уговорки от страна на служителите да им бъде заплатено.

Прякото участие в корупционни сделки е съпроводено от определени **нагласи спрямо корупцията** и корупционното поведение, и **представи за разпространението на ко-**

**рупцията**. В идеалния случай ниските равнища на участие в корупцията би трябвало да са съпроводени от отрицателни нагласи към

<sup>2</sup> Подробно техническо описание на английски език на индексите на СМК е публикувано в Methodological Appendix of *Anti-Corruption Reloaded: Assessment of Southeast Europe*. Sofia: Center for the Study of Democracy, 2014, pp. 135-145.

<sup>3</sup> За да се осигури сравнимост на данните, формулировката на въпросите не е променяна от създаването на СМК. Методиката за изчисляване на индекса обаче е претърпяла промени. Преди 2013 г. индексите се изчисляват въз основа на процедура на нормализация, като стойностите им варират от 0 до 10. Макар това да е стандартна процедура, използването ѝ е създавало трудности при интерпретирането на стойностите на индексите. За да се преодолее проблемът процедурата по агрегиране е променена към пряко прекодиране на групите от респонденти. Това позволява респондентите да се разпределят в отделни категории, които позволяват пряка интерпретация що се отнася до различните аспекти на моделите на корупционно поведение.

корупционното поведение и представи, че тя е рядко срещана и слабо вероятна. Това не означава, че представите и нагласите пряко определят корупционното поведение на гражданите. По-скоро те биха могли да повлияят на поведението до известна степен, но в основата си са израз на общата социално-политическа атмосфера в обществото по отношение на корупцията. В СМК са включени следните индекси, с които се измерват различни аспекти на нагласите и представите за корупцията:

**Разпознаване на корупцията** е индекс, който показва в каква степен гражданите разбират моделите на корупционно поведение. Индексът разграничава три степени на разбиране: високо (граждани, които разпознават най-разпространените модели на корупционно поведение), умерено (много корупционни практики се разпознават, но някои форми на корупция се смятат за „нормално поведение“), слабо (малко на брой корупционни модели се разпознават като корупция).

**Допустимост (толерирание) на корупционното поведение.** Докато разпознаването отразява познавателния компонент, допустимостта на корупцията отразява търпимостта (или липсата на търпимост) към нея. Този индикатор обобщава оценката на гражданите доколко е допустимо депутати, служители в министерства, общини или кметства да приемат подаръци, пари и услуги или да бъдат „черпени“ в замяна на това, че са разрешили личните проблеми на някого.

**Податливост на корупция** отразява тенденциите на реакциите на респондентите в две хипотетични ситуации – в първата те са в ролята на държавен служител и приемат или отказват предложен подкуп, във втората се задава въпрос за даването на подкуп на корумпиран държавен служител, ако респондентът има сериозен проблем, който трябва да разреши и открито му е поискан подкуп (пари в брой). Отказването на подкупа и в двете ситуации се интерпретира като неподатливост на корупция, приемането/даването на подкуп и в двете ситуации се интерпретира като податливост, а даването/вземането на подкуп в една от ситуациите и недаването/невземането в другата се интерпретира като „смесено поведение“.

**Вероятност за корупционен натиск** е индекс, който измерва очакванията на гражданите относно вероятността да се сблъскат с корупционен натиск в отношенията си с държавните служители. Като цяло, това е индекс, който измерва възприемането на корумпираността на средата. По принцип изследователите на корупцията<sup>4</sup> смятат, че е по-вероятно хората да „използват“ корупционните модели, ако очакването да им бъде поискан подкуп е високо.

**Осъществимост на антикорупционните политики** е индекс, който отразява „начина на мислене на обществото“ по отношение на антикорупционните политики. По-конкретно той оценява евентуалната обществена подкрепа за тези политики.

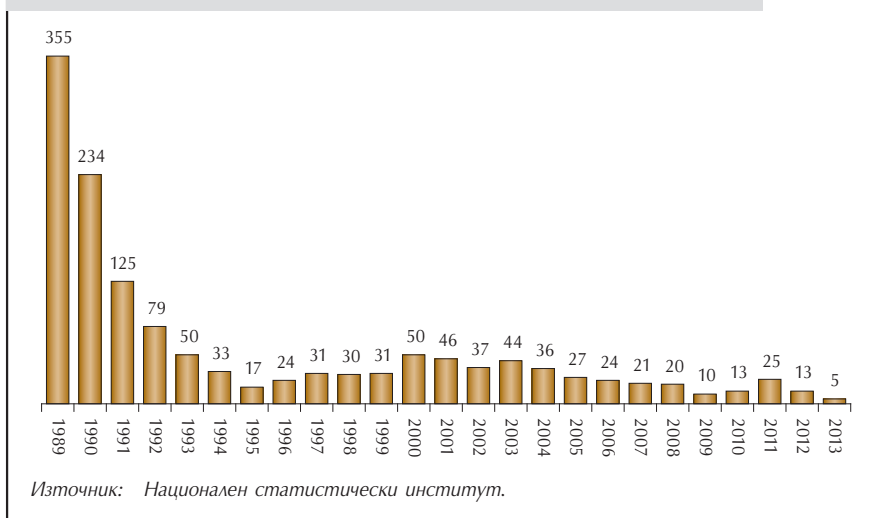
<sup>4</sup> Вж. Rothstein, B. „Anti-Corruption – A Big Bang Theory.“ Quality of Government Institute Working Paper Series 2007:3, no. May (2007).

**Корумпираност на държавните служители** е индекс, отразяващ корупционната репутация на различни групи държавни служители. Интерпретирането на този индекс е по-особено, тъй като той представлява по-скоро оценка на политическите нагласи на гражданите към държавните служители, отколкото измерване на разпространението на корупцията. Добавената стойност на този индекс се състои в това, че той спомага за идентифицирането на секторите, които най-силно са засегнати от корупцията.

## Участие в корупционни сделки

Освен данните, събирани чрез СМК като диагностичен инструмент, информация за разпространението на корупцията се съдържа и във ведомствената статистика (на полицията и на съдебната система). Проблем при последната представляват латентността (разпространение на престъпленията, за които не е съобщено на компетентните органи) и/или неспособността на правоприлагащите органи да обработват случаите на корупция. Статистиката за този вид престъпления не е особено използвана, тъй като различните ведомства, които се занимават с подобни случаи, използват различни класификации. Конкретни данни за корупцията се събират само от Прокуратурата<sup>5</sup>. Предвид наличните данни, най-надеждният индикатор за приложението на антикорупционното законодателство е броят на лицата, осъдени за най-често срещаните корупционни престъпления като подкуп и злоупотреба с власт (Фигура 2 и Фигура 3).

**ФИГУРА 2. БРОЙ ЛИЦА, ОСЪДЕНИ ЗА ЗЛОУПОТРЕБА СЪС СЛУЖЕБНО ПОЛОЖЕНИЕ (1989 – 2013 г.)**

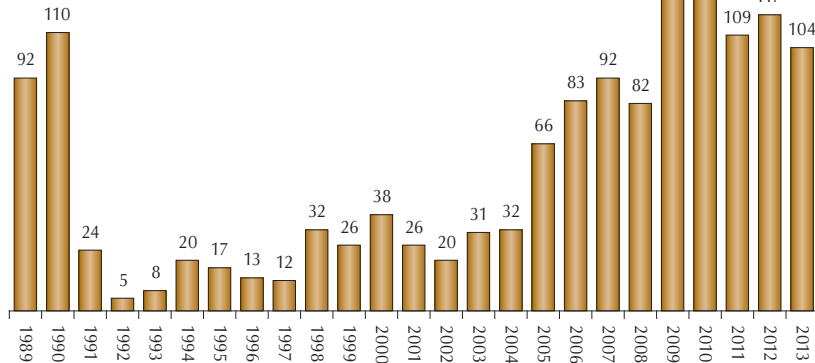


Оценките на СМК за разпространението на корупцията (Фигура 4) значително се различават от наличните официални данни за броя на разследваните, обвинени и осъдени за корупция лица. Стойностите на принципните индикатори за реалната корупция – **участие в корупционни сделки и корупционен натиск** – са показателни за наличието на сериозен проблем, тъй като е налице разлика в мащаба на статистиката за престъпленията и диагностичните данни на СМК: докато статистиката за престъпленията сочи, че

правоприлагащите органи са в състояние да обработят няколкостотин случая годишно, **реалното разпространение на корупционни сделки през годините варира между 9% и 29% от пълнолет-**

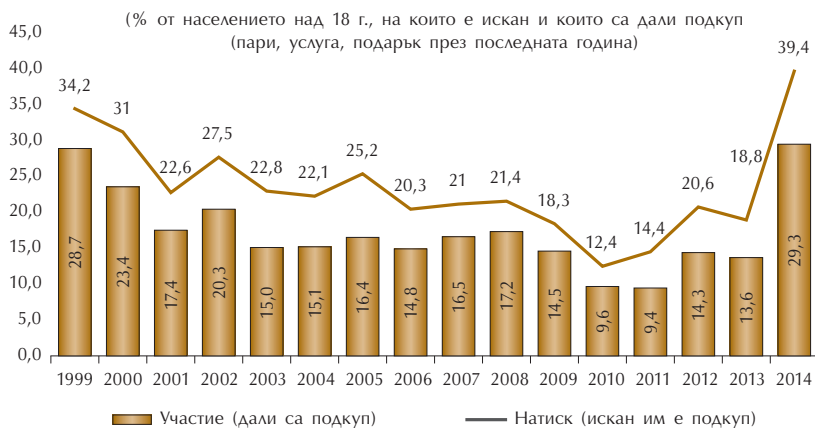
<sup>5</sup> Прокуратурата използва своя собствена дефиниция за корупцията, според която корупционното поведение има три основни елемента: (1) злоупотреба с власт или престъпване на служебните задължения за сметка на обществения интерес; (2) изпълнение на служебните задължения само при наличието на лична изгода от това; и (3) незаконно преразпределение на средства с цел лична изгода и в ущърб на обществения интерес.

ФИГУРА 3. БРОЙ ЛИЦА, ОСЪДЕНИ ЗА ПОДКУП (1989 – 2013 г.)



Източник: Национален статистически институт.

ФИГУРА 4. КОРУПЦИОНЕН НАТИСК И УЧАСТИЕ В КОРУПЦИОННИ СДЕЛКИ



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

ните граждани на страната<sup>6</sup> (т.е. стотици хиляди случаи). Тези заключения насочват към два важни аспекта на измерването на разпространението на корупционното поведение:

- Предвид броя на случаите, участието в корупционни сделки е масово явление. Разпространението на корупцията е сравнимо с общия брой на пострадалите от престъпления в страната, регистрирани от статистиката за престъпността и виктимизационните изследвания.
- Очевидно е, че предвид мащаба на разпространение на корупцията, не е възможно ефективно да се противодейства на корупцията само/предимно чрез наказателноправни мерки.

Наблюдаваните през 2014 г. равнища на корупцията са най-високи през последните 15 години. Данните от СМК (събирани от 1999 г.)<sup>7</sup> сочат, че повече от един на всеки четирима български граждани признава, че е дал подкуп поне веднъж през последната година (Фигура 4). През годините се наблюдава умерен

напредък и промени, зависещи от политическия цикъл: равнището на разпространение спада през първите 1-2 години от управлението на всяко ново правителство, а после отново се връща на по-високи стойности. Намалването на равнището на разпространение през първите години на управление на правителствата се дължи най-вече на мерките, които вземат първоначално за ограничаване на корупцията, съчетани с въздържаност от страна на администрацията; на по-късен етап тези фактори се изместват от установените корупционни канали, клиентелизъм и протезиране. Основната причина е, че не се прави необходимото, за да се подобри управленския модел в страната така, че да може да се противодейства на корупцията сред

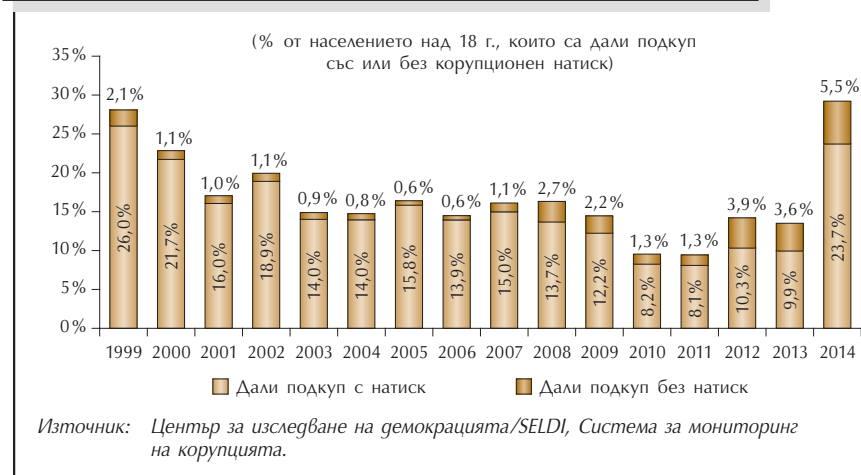
<sup>6</sup> Предвид броя на гражданите над 18-годишна възраст, 1% от извадката би бил равен на около 65 000 души.

<sup>7</sup> Вж. Център за изследване на демокрацията. *Чисто бъдеще*. София, 1998.

държавните служители на всички равнища. Рязкото влошаване на корупционната среда, наблюдавано през 2013 – 2014 г. е поредното доказателство за верността на това заключение; наблюдаваните в страната равнища на корупцията са много по-високи от средните за ЕС стойности, регистрирани от изследванията на Евробарометър<sup>8</sup>.

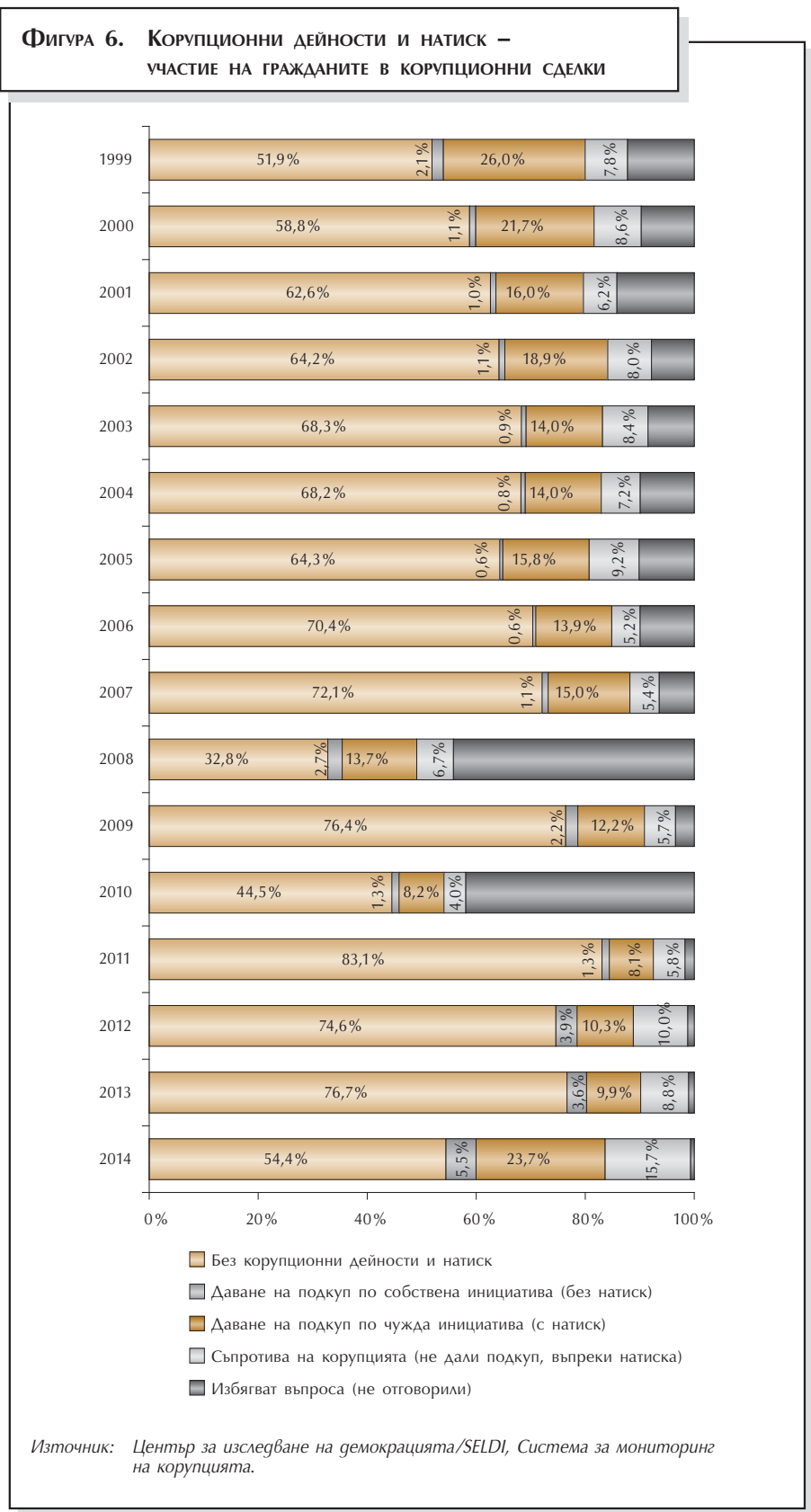
Анализът на индикаторите за реалната корупция на микроравнище показва, че факторите, предопределящи участието на гражданите в корупционни сделки, трябва да се търсят в непосредствения контакт между служителите и клиентите на държавните ведомства<sup>9</sup>. Това на практика означава, че повечето корупционни сделки се осъществяват, след като служителите се опитат да изискат неофициално заплащане или облага. Когато държавни служители настояват гражданите да им дадат подкуп или подарък, или да им направят услуга, средно между 50% и 70% от тях се съгласяват и стават страна по корупционна сделка (Фигура 5, Фигура 6). През периода 2008 – 2014 г. се наблюдава една по-особена тенденция. От една страна по-малко граждани са се подали на корупционен натиск, предвид това, че делът на далите подкуп, след като им е бил поискан спада от 70% на по-малко от 50%. От друга страна обаче делът на хората, участвали в корупционни сделки, без да им е оказан натиск, се покачва. **Подкупи се предлагат на държавни служители, дори когато не са поискани открито.** През 2013 г. едва 53% от прибягналите до подкуп са били подложени на натиск, докато през 2007 г. делът им е бил над 90%. Това означава, че активното корупционно поведение от страна на гражданите се е засилило поради убеждението, че подкупът е нещо очаквано, дори когато не се иска открито.

**ФИГУРА 5. УЧАСТИЕ В КОРУПЦИОННИ СДЕЛКИ С ИЛИ БЕЗ КОРУПЦИОНЕН НАТИСК**



<sup>8</sup> Вж. TNS Opinion&Social. Corruption. Special Eurobarometer 374. Brussels: Directorate-General Home Affairs, European Commission, 2012. TNS Opinion&Social. Corruption. Special Eurobarometer 397. Brussels: Directorate-General for Home Affairs, European Commission, 2014.

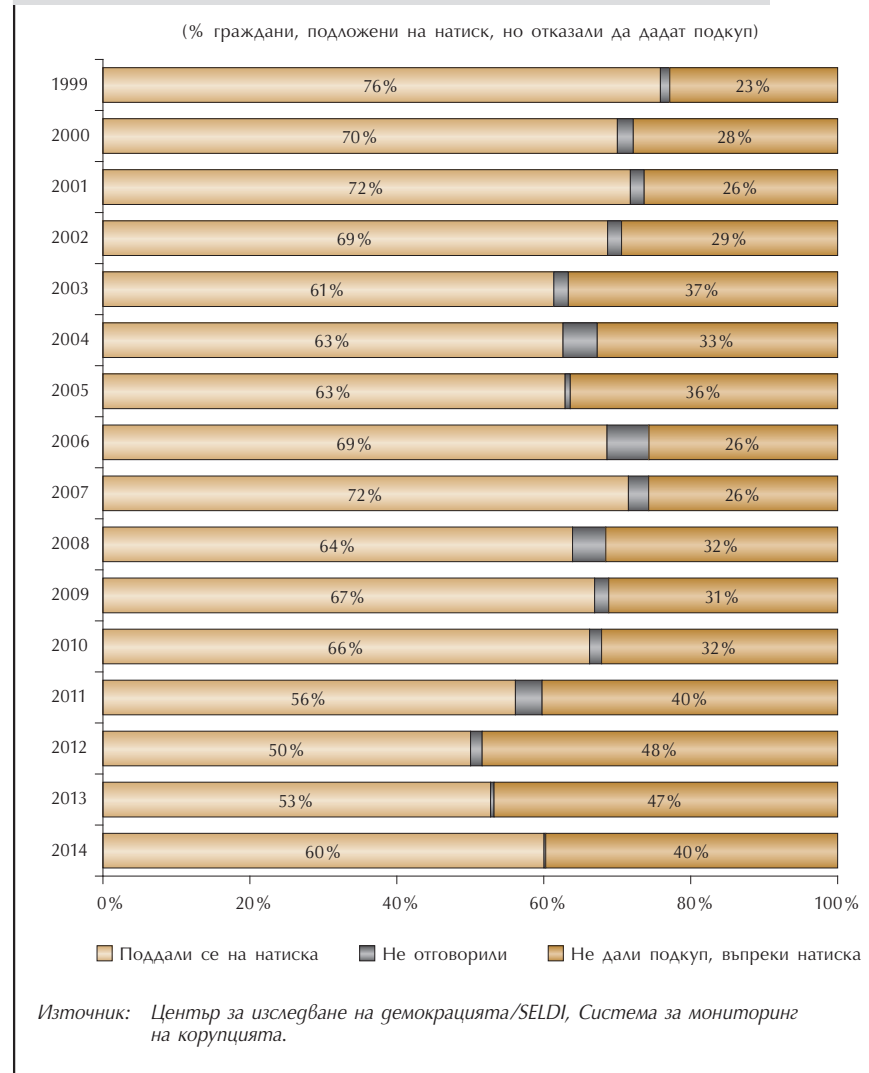
<sup>9</sup> Двата наблюдавани, свързани с това, индикатори – корупционен натиск (случаи на служители, които заявяват или намекуват, че очакват „нещо“) и участие в корупционни сделки (случаи на граждани, които дават пари, подаръци или услуги в замяна на публични услуги – законни или незаконни) са с високо равнище на статистическа свързаност: Kendall  $t > 0.5$ , стойност, която е статистически значима ( $p < 0.01$ ).



През периода 1999 – 2014 г. съпротивата на корупционния натиск слабо е нараснала (Фигура 7). Това се дължи едновременно на противодействието на корупцията от страна на гражданското общество и на въвеждането на допълнителни мерки за контрол и прозрачност

в администрацията. Напредъкът в това отношение обаче е неравномерен и недостатъчен.

**Фигура 7. СЪПРОТИВА НА КОРУПЦИОННИЯ НАТИСК**



## Нагласи към корупцията

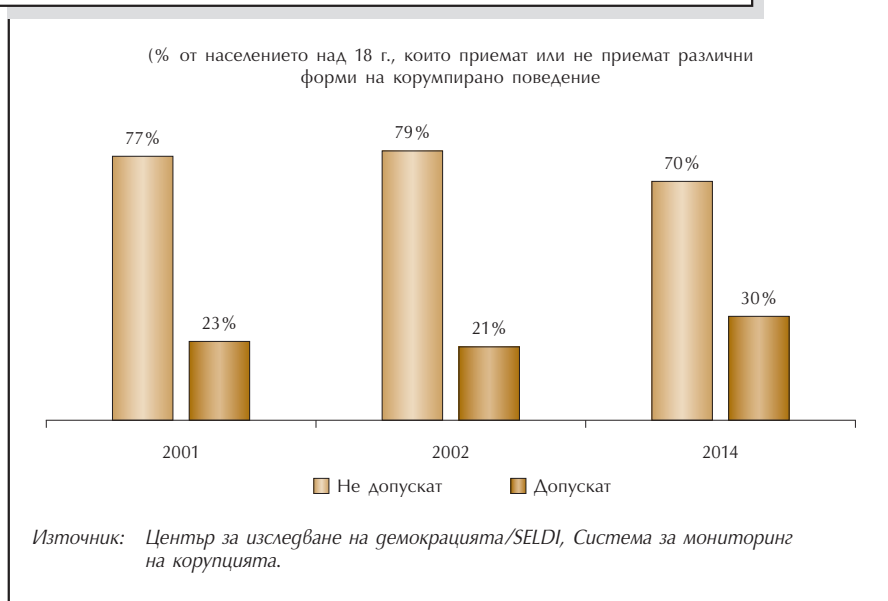
Обясненията на корупционното поведение обикновено изтъкват най-вече критерии на макроравнище. Теориите, които наблягат на моралните и правни фактори, по-скоро не могат да обяснят участието или неучастието на гражданите в корупционни сделки. Основната причина за това е, че моралните измерения на корупцията и законните ограничения спрямо корупционното поведение не въздействат по един и същи начин в различна среда. В обществата, където корупцията е системен проблем съществуват две условия, които влияят върху решенията на отделната личност: 1) очакването, че корупцията е широко разпространена кара хората да използват корупция, за да постигнат целите си; 2) моралното и социално отричане на корупционното поведение повече или по-малко се омаловажава от масовото разпространение на корупцията. Това превръща корупционното поведение в „необходимо зло“, т.е. масов, но морално и законово



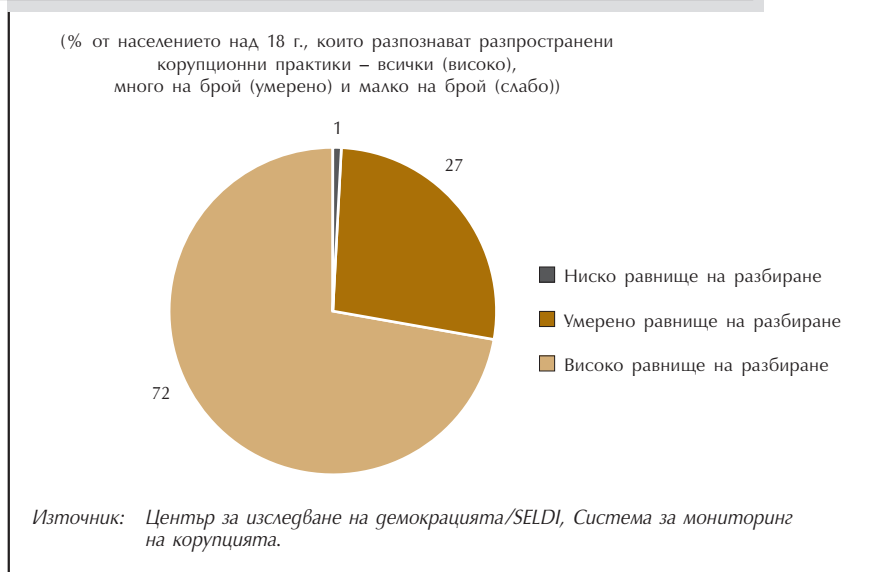
осъждан модел на поведение. Като следствие на описаната взаимовръзка обществото и индивидите отхвърлят корупцията, но не могат да ѝ противодействат, тъй като прекалено много хора ежедневно прибягват до този тип поведение.

Развитието на корупционната ситуация в България през последните 15 години е категорично потвърждение на този обяснителен модел, тъй като в страната сравнително високите равнища на нетърпимост и отхвърляне на корумпираността съжителстват с високи равнища на участие в корупционни сделки. В това отношение си струва да се изтъкнат следните няколко особености:

**ФИГУРА 8. ДОПУСТИМОСТ НА КОРУПЦИЯТА**



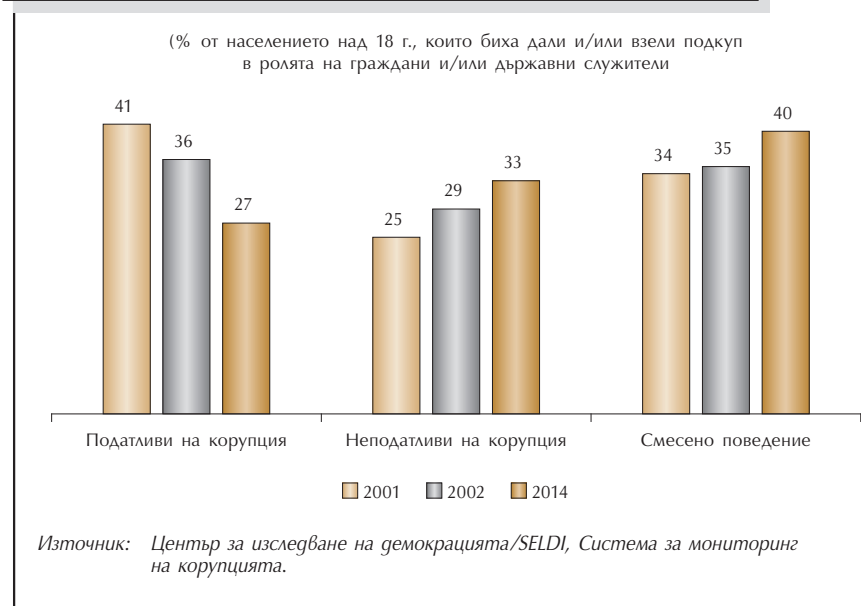
**ФИГУРА 9. РАЗПОЗНАВАНЕ НА РАЗПРОСТРАНЕНИТЕ КОРУПЦИОННИ ПРАКТИКИ (2014 г.)**



- **Повечето българи са нетолерантни към корупцията (Фигура 8).** Това отношение се променя в някаква степен след 2001 г., но в отрицателна посока. Делът на хората, проявяващи нетърпимост към корупцията намалява, а делът на толерантните към различни форми на корупционно поведение се увеличава.
- Въпреки нормативните затруднения пред дефинирането на корупцията (необходимо за повдигане на наказателно преследване срещу извършителите), мнозинството от населението не среща особени трудности при идентифицирането на разпространените и добре известни корупционни модели като корумпирано поведение (Фигура 9). Високата степен на осведоменост сред мнозинството от населението (72%) показва, че няма конкретна социо-демографска група, която да е по-неосведомена и съответно да е по-податлива на корупция по тази причина.
- Въпреки нетолерантността и високата степен на разбиране на корупционното поведение, **значителен брой пълнолетни българи с готовност биха давали/вземали подкупи (Фигура 10).**

„Пълната“ податливост на корупция (както на вземане, така и на даване на подкупи) намалява до известна степен през годините. Делът на „смесените“ нагласи (биха дали, но не биха взели, или обратното) обаче се увеличава. През 2014 г. хората които са повече или по-малко податливи на корупция съставляват почти 70% от пълнолетното население на страната. От 2001 до 2014 г. делът на хората, придържащи се към високи морални стандарти (никога не биха извършили корупционни действия) се увеличава слабо от 25% на 33% от пълнолетното население. Очевидно разбирането и нагласите спрямо корупцията не са факторите, които предопределят конкретните решения на хората във взаимоотношенията им с държавните служители. Такива фактори са по-скоро възприятията на хората за заобикалящата ги среда и рационалното им решение как да се справят със съществуващите реалности. Това е една от причините да е налице тенденция към покачване на търпимостта към корумпираното поведение.

Фигура 10. Податливост на корупция

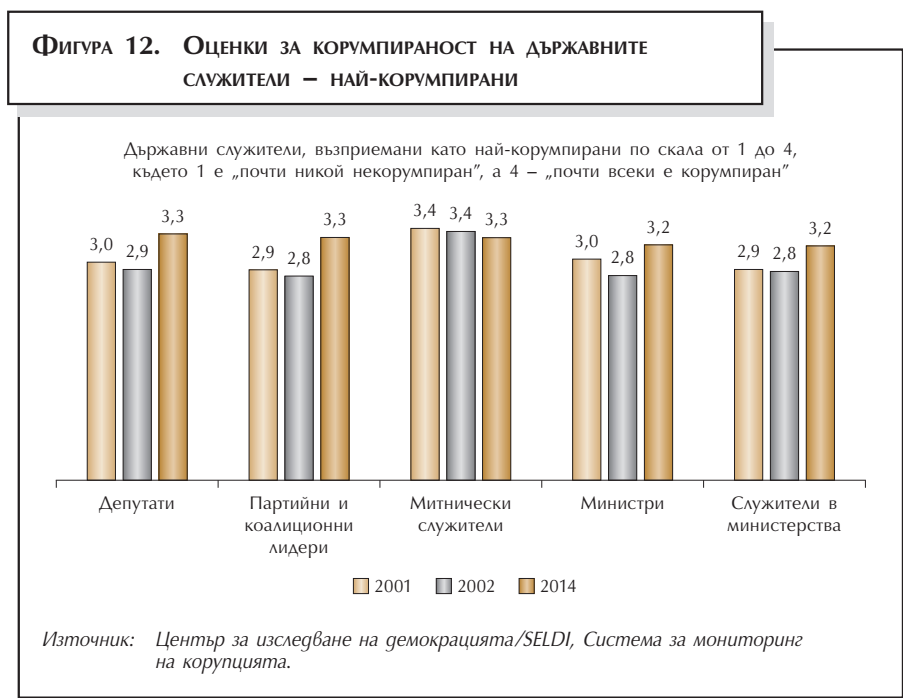


## Оценка на корупционната среда

Оценките за равнището на корумпираност на българското общество се затвърждават през периода 2001 – 2014 г. Корупцията се превръща в допълнителна цена на публичните услуги. През 2014 г. практически **всички българи (94%) смятат за вероятен корупционния натиск от страна на различните ведомства (Фигура 11)**. Това е предпоставка за затвърждаване на моделите на корупционно поведение и обяснява тяхната неподатливост на мерките за противодействие.

Статистическият анализ на връзката между индикаторите, измерващи възприятията и нагласите спрямо корупцията, не показва някаква зависимост – хората, които ясно разпознават корупцията и са нетолерантни към нея не се различават значително по отношение на податливостта си към корупция от хората, които не разпознават

корупцията толкова добре и я приемат в по-голяма степен. Освен това групите от предстиви и нагласи се променя съвсем незначително през периода 2001 – 2014 г.



Макар вероятно да са налице разлики в подредбата, корупционната репутация на отделните групи държавни служители не се е променила значително през периода 2001 – 2014 г. През 2014 г. за най-корумпирани са смятани представителите на законодателната власт, политическата класа и представителите на изпълнителната власт с големи правомощия (Фигура 12). Трябва да се отбележи, че корупционната репутация на смятаните за най-корумпирани служители се е влошила още повече. Само репутацията на митническите служители се е подобрила в незначителна степен (в рамките на стохастичната грешка). Важно е да се подчертае също, че репутацията на повечето от смятаните за най-корумпирани групи се е влошила в най-голяма степен през периода 2002 – 2014 г. (Фигура 13).

Представите за корумпираността на служителите и цялостната корупционна среда в страната обясняват някои от аспектите на проблема за **неефективността на борбата с корупцията** – институции-

**ФИГУРА 13. ОЦЕНКИ ЗА КОРУМПИРАНОСТ НА ДЪРЖАВНИТЕ СЛУЖИТЕЛИ – ПРОМЯНА (2002 – 2014 г.)**



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

те, които би трябвало да са водещи в тази борба са тези, които се оценяват като най-корумпирани. В това отношение те са изправени пред две предизвикателства – да противодействат на корупцията с помощта на наказателни мерки и политики (да я идентифицират и подлагат на наказателно преследване), като в същото време се противопоставят на явлението сред собствените си служители. Диагностичните данни от СМК водят до заключението, че гражданите смятат същите тези институции за толкова корумпирани, че не очакват от тях да изпълняват адекватно антикорупционните си функции.

Поради тези причини песимизмът на обществото относно осъществимостта на мерките за противодействие на корупцията се увеличава и се превръща в преобладаваща нагласа (Фигура 14).

**ФИГУРА 14. ОЦЕНКИ ЗА ОСЪЩЕСТВИМОСТТА НА АНТИКОРУПЦИОННИТЕ ПОЛИТИКИ (%)**



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