



Февруари 2007, №11

## БЪЛГАРСКИЯТ ОПИТ И ИЗМЕРВАНЕТО НА КОРУПЦИЯТА В ЕС

През последните години ограничаването на корупцията е основен приоритет на повечето международни институции. Европейският съюз придава първостепенно значение на проблема за корупцията при двете поредни вълни на присъединяване през 2004 и 2007 г.

Същевременно, законодателството на ЕС не съдържа детайлно регулиране на корупцията, тъй като тя е проблем придобил изключителна острота едва напоследък. Въпреки че Съюзът не разполага с достатъчен инструментариум, който да ръководи страните кандидатки в антикорупционните им усилия, ограничаването на корупцията бе превърнато в ключов критерий за членство. За най-новите членове България и Румъния той остава на преден план и след присъединяването им, тъй като липсата на прозрачно и отговорно управление категорично би възпрепятствала функционирането на вътрешния пазар и провеждането на политиката на ЕС в редица важни сфери.

Предприсъединителният процес стана повод Европейската комисия да развие свой механизъм за **оценка на напредъка на антикорупционните реформи**. Първоначалното условие за спазване на международните стандарти и присъединяването към най-важните конвенции в областта на противодействието на корупцията постепенно бе заменено с изисквания за постигане на конкретни резултати в сферата на доброто управление. Чрез механизма на партньорските проверки държавите – членки на ЕС също подпомагаха анализа на проблемите на корупцията и отправяха препоръки за действие.

**Оценката на напредъка в противодействието на корупцията** обаче все още не се извършва по ясни и общоприети критерии. Самото понятие за корупция е динамично, като в него често се влага различно съдържание и то търпи непрекъснато развитие.

В един от първоначалните си доклади за напредъка на България Европейската комисия изрази скептицизъм по повод възможността да се измерва корупцията<sup>1</sup>. По-късно, в Съобщение на Комисията за всеобхватна политика за противодействие на корупцията в ЕС от 2003 г. (последното за момента)<sup>2</sup>, бе изразено разбирането, че в ЕС няма необходимост от общ механизъм за мониторинг на корупцията, тъй като той би дублирал вече създадени механизми като тези на ОИСР, на Съвета на Европа (Групата държави срещу корупцията – GRECO) и пр. Последните обаче не дават възможност да се оценява резултатността на антикорупционните мерки, тъй като основната им задача е да наблюдават степента на възприемане на международните конвенции в законодателството на подписалите ги държави. По този начин те използват преди всичко индикатори „на входа” (формалното съответствие с определени антикорупционни разпоредби, процедури и пр.) вместо „на изхода”, където би могло да се оцени самото въздействие върху корупцията.

През 2006 г. стана ясно, че автоматичното пренасяне на международните норми в националното законодателство вече не е достатъчно. Независимо от факта, че България се бе присъединила към всички основни международни норми за противодействие на корупцията и националното законодателство вече бе напълно съобразено с техните разпоредби<sup>3</sup>, проблемът за корупцията в страната продължаваше да стои все така остро. Наложително бе акцентът да се измести върху измерването на ефекта от антикорупционните мерки.

В резултат на това в Мониторинговия доклад относно степента на готовност за членство в ЕС от септември 2006 г. бяха включени нови насоки за оценка на напредъка на антикорупционните реформи под формата на резултати/задачи (наречени от Комисията *benchmarks*<sup>4</sup> – показатели за съизмерване на постиженията с определен стандарт), за чието изпълнение в определен срок правителството се задължаваше да поеме отговорност като гаранция за продължаващи антикорупционни реформи.

---

<sup>1</sup> “Въпреки че е трудно да се преценят размерите ѝ, упоритите слухове за корупция на различни нива на администрацията и държавния сектор сами по себе си допринасят за опетняване на политическата, икономическата и социалната среда.”, *Годишен доклад за 2000 г. на Европейската комисия за напредъка на България в процеса на присъединяване*, 8 ноември 2000 г., с. 19.

<sup>2</sup> Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee on a Comprehensive EU Policy Against Corruption, COM(2003) 317 final, Brussels, 28.5.2003.

<sup>3</sup> Например, България ратифицира преди някои държави – членки на ЕС, Конвенцията на ОИСР за борба с подкупването на чужди длъжностни лица в международните търговски сделки, дори без да е член на ОИСР.

<sup>4</sup> Monitoring Report on the State of Preparedness for EU Membership of Bulgaria and Romania, September 2006, с.10.

Това бе косвен сигнал от страна на Европейската комисия, че е необходим значително по-съвършен инструмент за оценка на реформата в управлението и нейния напредък в държавите членки. За разлика от изискванията за постигнати резултати/изпълнени задачи, които Комисията постави пред България (и Румъния), тук става дума за съизмерване с общоприет стандарт или положителна практика в определена област (benchmark) с помощта на инструмент за **измерване на приближаването на постиженията до този стандарт**. По отношение на (анти)корупцията това означава да се направи подробна оценка на въздействието на правителствените политики върху разпространението на корупцията и свързаните с нея обществени ценности и нагласи. **Диагностиката на състоянието на корупцията** и наличието на надеждна информация за нейната динамика са съществена предпоставка за успеха на **всяка политика за превенция и контрол на корупцията в Европейския съюз**.

\* \* \*

В този контекст през 2006 Центърът за изследване на демокрацията разработи обхватна и подробна система за отчетност и оценка на резултатите от изпълнението на Стратегията и Програмата в областта на превенцията и противодействието на корупцията и прозрачното управление на българското правителство<sup>5</sup>. Системата от индикатори<sup>6</sup> се основава преди всичко на натрупания в България опит от прилагането на Системата за мониторинг на корупцията, разработена от Центъра за изследване на демокрацията с подкрепата на Американската агенция за международно развитие в рамките на антикорупционната инициатива *Коалиция 2000*<sup>7</sup>. Механизмът ѝ се прилага успешно вече девет години и е международно признат за особено надежден инструмент.

България разполага със солиден опит в оценяването на антикорупционните инициативи и ефектът им върху корупцията, от който българските и европейските институции и изследователи могат да почерпят при изработването на методология за оценка на корупцията по общовалидни стандарти с перспективата тя да прерасне в единна политика на ЕС за антикорупция и добро управление. Подобна политика би се превърнала в средство за “ограничаване на корупцията във всичките ѝ форми, на всички нива, във всички държави членки и институции на ЕС и дори извън рамките на Европейския съюз.”<sup>8</sup> Наскоро по поръчка

---

<sup>5</sup> През януари 2006 г. Министерският съвет прие Стратегия за прозрачно управление и за превенция и противодействие на корупцията за периода 2006-2008 (за повече подробности, вж. CSD Brief No. 7, [www.csd.bg/artShow.php?id=7071](http://www.csd.bg/artShow.php?id=7071)).

<sup>6</sup> Повече подробности виж на: [www.csd.bg/artShow.php?id=8407](http://www.csd.bg/artShow.php?id=8407)

<sup>7</sup> Повече подробности виж на: [www.csd.bg/en/c2000/](http://www.csd.bg/en/c2000/)

<sup>8</sup> Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee - On a comprehensive EU policy against corruption, COM/2003/0317 final.

на Европейската комисия бе проведено проучване<sup>9</sup>, което, както и при използваната от Центъра методология, се основава на виктимизационни изследвания. Неговите резултати сочат, че корупцията е разпространена не само в страните от последните два кръга на присъединяване, но и в останалите, по-стари членове на ЕС. Поредицата от скорошни корупционни скандали в Съюза с международни компании с европейско участие също потвърждава нуждата от общоевропейска политика за добро управление, която да гарантира безпроблемното функциониране на вътрешния пазар.

По подобие на редица други области от ключово значение за функционирането на вътрешния европейски пазар развитието, през което премина антикорупционната политика на ЕС, води логично до етапа на **създаване на единна европейска методология, по която да се определят стандартите за измерване на корупцията**. Това означава да се следва една и съща техника за измерване на разпространението на корупцията във всяка страна и този показател да се съотнася към общоприет в Съюза стандарт. Такъв диагностичен инструмент придобива особена важност с оглед на предстоящото през 2008 г. *Съобщение на Комисията за всеобхватна политика за противодействие на корупцията в ЕС* и би бил от изключителна полза за наскоро създадената експертна група, работеща по принципите за събиране на обща статистика за престъпността в ЕС.

Общоевропейската методология за измерване на корупцията би довела до важни положителни промени в социалната практика, като осигури:

- **Надеждни данни за разпространението на корупцията** и задълбочаване на разбирането на нейните механизми чрез обобщаване на опита на жертвите на корупционни актове.
- **Липса на зависимост от конкретния обществено-политически контекст** и следователно възможност за приложение в разнообразни политически, социални или културни ситуации. Това би било от полза както при евентуални следващи вълни на присъединяване, така и в отношенията с други държави, на които ЕС предоставя помощ.
- Прилагане на методологията в бъдещи **международни сравнителни изследвания**, което би дало възможност за адекватна оценка на ефекта от международните антикорупционни инструменти.

---

<sup>9</sup> The Burden of Crime in the EU, p. 57. Публикувано от консорциум с участието на Gallup Europe, UNICRI и други европейски изследователски институти ([www.europeansafetyobservatory.eu/euics\\_gp.htm](http://www.europeansafetyobservatory.eu/euics_gp.htm)).

- Адекватна **оценка на риска** от корупция благодарение на възможността да се събират данни по сектори и да се определят най-тежко засегнатите от корупция държавни институции.
- Още един основен показател за ефективността на вътрешния пазар на Европейския съюз.

\* \* \*

*Кое*то може да бъде измерено, може да бъде постигнато. Единният европейски инструмент за измерване на корупцията ще повиши **ефективността** на усилията за въвеждане на антикорупционни стандарти в България и в редица други държави, в които Европейският съюз подкрепя институционалните реформи за добро управление. Оценка на Европейската комисия ще се основават на подробни и надеждни данни и препоръките ѝ ще могат да се адаптират и приложат в специфични местни условия.

**Доверието** към осъществяваните от ЕС политики в областта на антикорупцията ще нарасне значително, ако те се основават на съвременна система за диагностика на корупцията. Оценка, подкрепени с достоверни данни от измерването, биха позволили на ЕС да определя по безспорен начин реалното равнище на корупцията и да упражнява влияние за предприемане на необходимите промени в случаите на корумпирано държавно управление.