



**ПРЕСТЪПЛЕНИЕ
БЕЗ НАКАЗАНИЕ**
ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НА КОРУПЦИЯТА
И ОРГАНИЗИРАНАТА ПРЕСТЪПНОСТ
В БЪЛГАРИЯ

В настоящия девети Доклад за оценка на корупцията Центърът за изследване на демокрацията прави преглед на състоянието и динамиката на корупцията и на антикорупционните политики и инициативи в България през първите две години след присъединяването на страната към Европейския съюз.

Докладът се основава на дългогодишния опит на Центъра в мониторинга на корупцията и в оценката на антикорупционните инициативи на правителството и гражданското общество. В анализа са използвани резултатите от международно признатата *Система за мониторинг на корупцията*, които са допълнени с препоръки за антикорупционни политики и мерки. Докладът се позовава на най-новите международни анализи и оценки при определянето на равнището на корупция в България в сравнение с останалите страни – членки на ЕС.

Дори след приемането на България в ЕС политическата корупция и организираната престъпност все още остават престъпление без наказание. Въпреки отбелязания добър икономически растеж и някои успехи в антикорупционните реформи страната е изправена пред два основни дефицита в противодействието на корупцията и организираната престъпност: на политическа воля и на административен капацитет. Настоящият доклад анализира основните проявления и източници на политическа корупция в България, включително тревожната нова тенденция към завладяване на гражданското общество. Той проследява динамиката на скритата икономика в страната и основните канали за корупционни връзки между бизнеса и политиката – обществените поръчки, концесиите и замените на земи и гори.



B | T | D The Balkan Trust
for Democracy
A PROJECT OF THE GERMAN MARSHALL FUND

Този доклад е осъществен с благородната подкрепа на американския народ чрез Американската агенция за международно развитие (USAID). Отговорност за съдържанието му носи Центърът за изследване на демокрацията и то не отразява непременно гледната точка на Агенцията или на правителството на САЩ.

Този доклад е осъществен също така и с подкрепата на German Marshall Fund (GMF). Съдържанието му не отразява непременно мнението на GMF или Balkan Trust for Democracy.

ISBN: 978-954-477-157-7

© 2009, Център за изследване на демокрацията
Всички права запазени

Център за изследване на демокрацията
ул. „Александър Жендов“ 5
София 1113
тел.: (+ 359 2) 971 3000
факс: (+ 359 2) 971 2233
csd@online.bg
www.csd.bg

СЪДЪРЖАНИЕ

УВОД	5
1. РАЗПРОСТРАНЕНИЕ НА КОРУПЦИЯТА В БЪЛГАРИЯ – ПРОТИВОРЕЧИВИ ТЕНДЕНЦИИ ПРЕЗ 2008 г.	17
1.1. Равнище и динамика на реалната и потенциалната корупция	20
1.2. Субективни оценки на гражданите и представителите на бизнеса за разпространението на корупцията	23
1.3. Обществени ценности и нагласи към корупцията	25
1.3.1. Обществена приемливост на корупцията	25
1.3.2. Обществена значимост на корупцията	26
1.4. Разпространение на корупцията в България в международен контекст	27
2. ПОЛИТИЧЕСКА КОРУПЦИЯ	35
2.1. Измерения на политическата корупция.	35
2.2. Политически морал и политическа отговорност	38
2.3. Завладяване на гражданското общество.	41
2.4. Организирана престъпност и политическа корупция.	49
2.5. Икономика и политическа корупция	58
3. КОРУПЦИЯТА И ИКОНОМИЧЕСКИЯТ ПРОЦЕС	61
3.1. Равнище и динамика на скритата икономика в България. Индекс на скритата икономика	61
3.1.1. Равнище и динамика на скритата икономика	62
3.1.2. Динамика на Индекса на скритата икономика	63
3.1.3. Зоните на скритата икономика в България	66
3.1.4. Очаквана динамика и политики за противодействие на скритата икономика	69
3.2. Управление на държавните ресурси: механизми на политическата корупция и системи за контрол и противодействие	76

3.2.1. Държавни политики и управление на държавния бюджет	78
3.2.2. Управление на европейските фондове.	84
3.2.3. Пазарът на обществени поръчки – нарастващ риск от политическа корупция.	85
3.2.4. Противодействие на корупцията при обществените поръчки и средствата от Европейския съюз	90
3.2.5. Концесии и публично-частно партньорство.	97
3.2.6. Сфери с висок корупционен риск: замените на земи и гори	98

ПУБЛИЧНО-ЧАСТНО ПАРТНЬОРСТВО ЗА ПРЕОДОЛЯВАНЕ НА ИНСТИТУЦИОНАЛНИТЕ ДЕФИЦИТИ В ПРОТИВОДЕЙСТВИЕТО НА КОРУПЦИЯТА И ОРГАНИЗИРАНАТА ПРЕСТЪПНОСТ	103
--	------------

УВОД

През 2008 г. трябваше да стане ясно до каква степен българските държавни институции успяват да отговорят на обществените очаквания за активно противодействие и ограничаване на корупцията. **Постигнатите резултати не отговориха на тези очаквания и на международните стандарти за прозрачност и отчетност.** Негативното обществено възприемане на антикорупционните и управленско-реформаторските усилия на властите се допълва както от очакваната през 2009 г. неблагоприятна политическа конюнктура, характерна за края на мандата на всяко правителство, така и от настъпилата световна икономическа рецесия, които ще отслабят антикорупционната политическа воля и способността за изграждане на антикорупционен административен капацитет.

Подобно на останалите нови страни – членки на Европейския съюз (ЕС), България отбеляза **забавяне на своите антикорупционни усилия през първите две години от пълноправното си членство.** За първи път от 1998 г. насам *Системата за мониторинг на корупцията* на Центъра за изследване на демокрацията регистрира тенденция на нарастване на корупцията сред населението в България през периода 2007 – 2008 г. Сблъскаха се високите обществени антикорупционни очаквания и изисквания в резултат от членството в ЕС и **липсата на воля и капацитет в законодателната, изпълнителната и съдебната власт за продължаване на антикорупционните реформи.** Законодателните и институционалните промени в съдебната власт и правоохранителните органи, извършени през последните три години, не доведоха до очакваната по-висока наказуемост на корупцията и организираната престъпност в страната. Идентифицираните от гражданското общество и средствата за масова информация случаи на политическа корупция, граничеща със завладяване на държавата, ярките прояви на конфликт на интереси и облагодетелстване на частни лица за сметка на обществени ресурси останаха без отговор от изпълнителната и законодателната власт и без наказание от съдебната система.

Липсата на наказания по отношение на корупцията по високите етажи на властта и на организираната престъпност в България и решението на Европейската комисия (ЕК) да лиши (за първи път в историята на ЕС) страна членка – България, от 220 млн. евро от средствата, предназначени за административна модернизация, широко отразени в международното медийно пространство, закрепиха етикета на България като „най-корумпираната страна в ЕС“. Ако българските власти не успеят да предприемат решителни действия за преодоляване на тази отрицателна тенденция през 2009 г., може

да се очаква нарастване на общественото недоверие в държавните институции до критични за тяхното демократично функциониране равнища.

Въпреки общата негативна тенденция на спад в усилията за противодействие на корупцията през периода 2007 – 2008 г. трябва да се подчертаят няколко **положителни резултата**, които могат да послужат като добра основа за възобновяване на антикорупционните реформи в страната. Те са свързани най-вече с обективни фактори, произтичащи от членството на страната в ЕС и от устойчивия икономически растеж през последните десет години, но също и от някои целенасочени антикорупционни действия от страна на българските власти:

- **Административната корупция при бизнеса намалява с 50 %** след приемането на страната в ЕС. Положителна роля в това отношение играе продължаващото **плавно понижаване на дела на скритата икономика** и различните нейни проявления – укриване на доходи, данъци и заетост. В стойностно изражение скритата икономика се оценява на около 10 млрд. лв. през 2008 г.
- От средата на 2008 г. българските власти предприеха редица **законодателни и административно-организационни промени**, целящи да ограничат злоупотребите и корупцията при управлението на средства от ЕС. Докато назначаването на заместник министър-председател, отговорен за управлението на средствата от ЕС, вече доказва своята необходимост и полезност, ефектът от законодателните промени в областта на конфликта на интереси, обществените поръчки и други няма да може да бъде оценен преди края на 2009 г.
- България **затвори безмитната търговия по сухопътните си граници, външни за ЕС**, като един от значителните източници на корупционен риск и организирана престъпност.

Опасността от **отслабване на интензитета на антикорупционните реформи** в България след нейното членство в ЕС и потенциалните рискове, свързани с подобно развитие, бяха **описани изчерпателно в последните два доклада за оценка на корупцията** *Антикорупционните реформи в България на прага на членството в Европейския съюз (2006)* и *Антикорупционните реформи в България: основни резултати и рискове (2007)*.

Антикорупционен форсайт: основни корупционни рискове пред България след членството ѝ в ЕС

„Членството на България в Европейския съюз несъмнено ще ускори ограничаването на корупцията, сивата икономика и организираната престъпност в страната, но не може да се очаква, че автоматично ще доведе до премахване на вътрешните причини за тях.

Вътрешните рискове, идентифицирани от българското общество и от европейските ни партньори, са **политическата корупция, организираната престъпност и наказателната неприкосновеност** на участниците в корупционни политико-икономически мрежи.

Новите предизвикателства пред антикорупционните усилия са свързани с преодоляването на структурните и институционалните дефицити, пораждащи корупция, и особено с **ефикасната работа на съдебната власт и правоприлагащите органи**, безкомпромисното прилагане на антикорупционното законодателство и налагането на ефективни санкции за корупционни действия.

Практическата безнаказаност на политическата корупция създава реална опасност от „приватизиране“ на възможностите, които предлага членството на страната в ЕС. Това би предизвикало и обратно отрицателно влияние върху равнището на административната корупция, особено след възможното **отслабване на дисциплиниращия ефект на построения външен мониторинг върху действията на българското правителство**. Едно от най-големите нови предизвикателства за антикорупционния капацитет на българската държава, бизнес сектора и гражданското общество е ефективното и прозрачно използване на средствата от европейските фондове, които страната ще управлява през периода 2007 – 2013 г.”

Източник: Антикорупционните реформи в България: основни резултати и рискове (2007), Антикорупционните реформи в България на прага на членството в Европейския съюз (2006), Център за изследване на демокрацията.

Две години след приемането на България в ЕС **основно предизвикателство** пред страната остава **практическата безнаказаност на корупцията и организираната престъпност във високите етажи на властта**. Ето защо уводът на настоящия доклад за оценка на корупцията поставя акцент върху специализираната антикорупционна инфраструктура и съдебната система в страната¹, които все още не успяват да отговорят на обществените нагласи спрямо корупцията като проблем номер едно за страната. Българското общество все още очаква **ефективни санкции за корупционно поведение на поне един български министър или депутат или на поне един обръч от фирми и замесените в него лица**. Постигането на устойчиви резултати в противодействието на организираната престъпност и политическата корупция изисква много по-широки усилия и за-

¹ За по-подробно описание на изложените институционални и функционални дефицити на българската антикорупционна инфраструктура и съдебната система вж. трета част от доклада *Антикорупционните реформи в България: основни резултати и рискове (2007)*, Център за изследване на демокрацията. Подробен анализ на антикорупционната реформа в съдебната система се съдържа в *Доклад за оценка на корупцията 2003*, Център за изследване на демокрацията.

виси от множество допълнителни фактори, които се разглеждат в останалите части на доклада:

- И тази година *Системата за оценка на корупцията*, представена в първата част на доклада, осигурява най-надеждната картина на корупционните очаквания, възприятия, натиск и виктимизация сред бизнеса и населението в страната.
- Втората част отчита, че противодействието на политическата корупция може да бъде ефективно само с политически мерки, основани на работещи механизми за вътрешен и външен политически морал – **политическа воля за разкъсване на олигархично-корупционните обръчи** от фирми и отвоюване на държавата от криминалните мрежи.
- Осигуряване на работеща система за контрол, която да допълва, а не да възпрепятства или натоварва действията на правоохранителните органи (МВР, ДАНС, следствие, прокуратура, съд) чрез устойчиво и целенасочено **подобряване на административния капацитет** в ключови области, свързани с висок корупционен риск – държавните приходи, обществените поръчки и концесиите, замените на земи и гори и др., е фокусът на третата част от доклада.

Развитие и ефективност на антикорупционната инфраструктура в България

Още в навечерието на присъединяването на България към Европейския съюз страната разполагаше с относително добре изградена антикорупционна инфраструктура, макар повечето нейни елементи да съществуват все още само формално. Страната разполага и със сравнително развити структури на гражданското общество² – организации, утвърдили се в условията на българския преход и безспорно важна част от антикорупционните механизми. През последните две години **държавната антикорупционна инфраструктура не беше използвана адекватно** и в съответствие с новите рискове, произтичащи от членството на България в ЕС. Същевременно антикорупционните инициативи на българското гражданско общество бяха силно ограничени от недостатъчните или неправилно насочените ресурси и от опитите за завладяване на гражданското общество от представители на държавната администрация. Концентрирането на европейските фондове и програми в държавните структури съдържа не само силен корупционен риск, но и доведе до ограничаване на критичните (и конструктивните) антикорупционни инициативи и заменянето им с ПР и медийни кампании, както и до възникването на **обръчи от неправителствени организации**, създадени от висши

² Вж. например ежегодните доклади на неправителствената организация Freedom House „*Нации в преход*“. Според последните доклади от 2007 и 2008 г. индексът за ролята на гражданското общество в България в сравнение с 1998 г. съществено се е подобрил и се е доближил до този на 10-те нови страни членки (от 3,75 през 1998 г. той е достигнал до 2,50 през 2008 г. при среден индекс за новите страни членки 1,75; стойностите на индекса са от 1 – най-висок, до 7 – най-нисък).

държавни служители и политици с цел усвояване на средства от ЕС. Очевидното **несъответствие между дейността или бездействието на звената от институционалната инфраструктура на държавата, от една страна, и корупционната обстановка и обществените очаквания**, от друга, наложи определени промени в тази област в периода от втората половина на 2007 и през 2008 г.

На първо място, през 2008 г. продължи процесът на разработване на **антикорупционни политики**, макар и продиктувани най-вече от силния вътрешен и външен натиск. Много от **съществуващите стратегии и документи** за превенция и противодействие на корупцията в обществото и в отделни сфери на обществения живот бяха или още са **в процес на актуализиране** (*Стратегия за прозрачно управление и за превенция и противодействие на корупцията за периода 2006 – 2008 г., План за действие по показателите за напредък в областта на съдебната реформа, борбата с корупцията и организираната престъпност*). Подготвя се и приемането на нови стратегии и политики (концепция на Министерството на правосъдието за наказателната политика на държавата). **Все още обаче не се използва инструментариум за измерване на ефекта от тези стратегии и политики.** Независимо че предложената от Центъра за изследване на демокрацията *Система от индикатори за мониторинг на антикорупционните реформи в България* беше приета през май 2006 г. от правителствената Комисия за превенция и противодействие на корупцията, тя все още не се прилага на практика. Остава неясен ефектът върху капацитета на правителствената Комисия за превенция и противодействие на корупцията за ефективното прилагане и осъвременяване на стратегията от реализираните два проекта за техническа помощ по програма ФАР за над 3 млн. евро през периода 2006 – 2008 г.

На второ място, безспорно е значението на **правните инструменти** и особено на тяхното ефикасно прилагане за нормалното функциониране на държавната антикорупционна инфраструктура и политика. Въпреки това едва в края на 2008 г. бяха предприети законодателни стъпки за преодоляването на пропуски, които позволяват безнаказаното осъществяване на корупционни практики с висок отрицателен обществен ефект, като приемането на *Закона за предотвратяване и разкриване на конфликт на интереси, Закона за изменение и допълнение на Закона за обществените поръчки, Закона за изменение и допълнение на Закона за горите и др.* Макар направените законодателни промени да са стъпка в правилната посока, евентуалните **ефекти от тяхното прилагане ще бъдат усетени едва в края на 2009 и началото на 2010 г.**

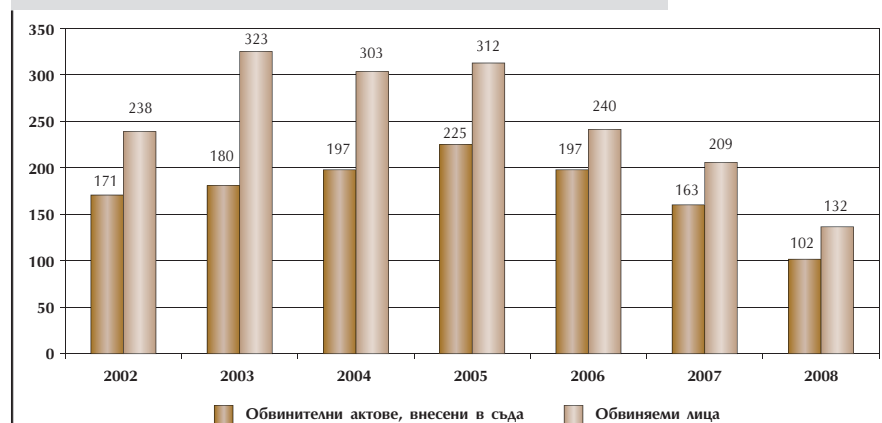
На трето място, **институционалните механизми** за противодействие на корупцията и организираната престъпност също претърпяха развитие, наложено от нерешените проблеми. Наред с антикорупционните звена към трите власти в края на 2007 и през 2008 г. **започнаха дейността си някои новосъздадени структури** и бяха въведени нови институционални механизми. Избрани бяха нов, постоянно действащ, Висш съдебен съвет, Инспекторат към Висшия съдебен съвет, създадени бяха: Държавна агенция „Наци-

онална сигурност” (ДАНС), нов отдел във Върховната касационна прокуратура „Противодействие на престъпленията против финансовата система на Европейския съюз”, междуведомствена специализирана работна група за борба с нередностите, свързани с реализацията на Програмата САПАРД в Република България, включваща представители на Прокуратурата, Националната следствена служба, ДАНС, МВР, Държавен фонд „Земеделие” и Националната агенция по приходите. Все още е рано да се правят окончателни оценки за цялостния ефект от тяхното функциониране, но трябва да се подчертае, че **ниито постоянно действащият ВСС, ниито ДАНС до момента оправдават високите обществени очаквания и заложените цели.** Политическите противоборства при тяхното създаване, а в някои случаи и функциониране натежават над конкретните резултати в борбата с корупцията и организираната престъпност в съдебната система и по високите етажи на властта.

Антикорупционната отговорност на съдебната власт

Най-високите антикорупционни очаквания на българското общество са свързани с дейността на съдебната система и по-специално на две от нейните звена, пряко отговорни за противодействието и превенцията на корупцията и организираната престъпност – прокуратурата и съда. Въпреки множеството положителни промени в организацията и функционирането на съдебната система непосредствено преди и след присъединяването на страната към ЕС с цел повишаване нейната отчетност и ефективност резултатите от противодействието на корупцията и организираната престъпност остават неубедителни.

ГРАФИКА 1. ДОСЪДЕБНИ ПРОИЗВОДСТВА И ВНЕСЕНИ ОБВИНИТЕЛНИ АКТОВЕ ЗА КОРУПЦИОННИ ПРЕСТЪПЛЕНИЯ³ ЗА ПЕРИОДА 01.2002 – 09.2008 г.



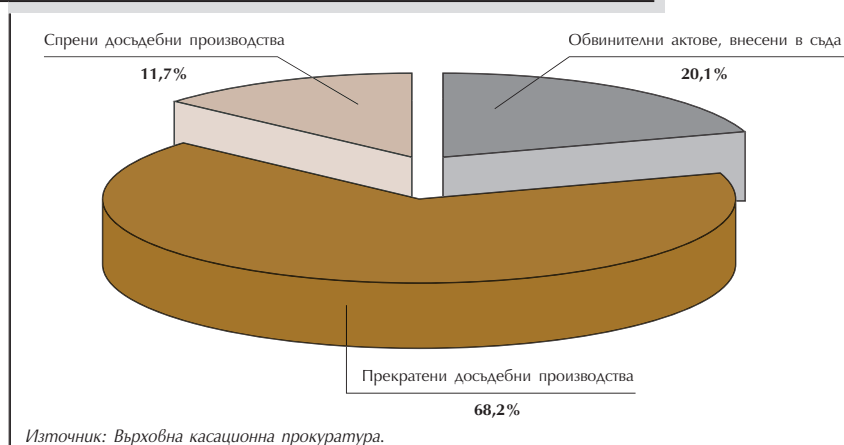
Източник: Върховна касационна прокуратура.

През периода 2007 – 2008 г. дори се наблюдава **намаляване на интензивността на наказателната репресия по отношение на корупционните престъпления и организираната престъпност**, което

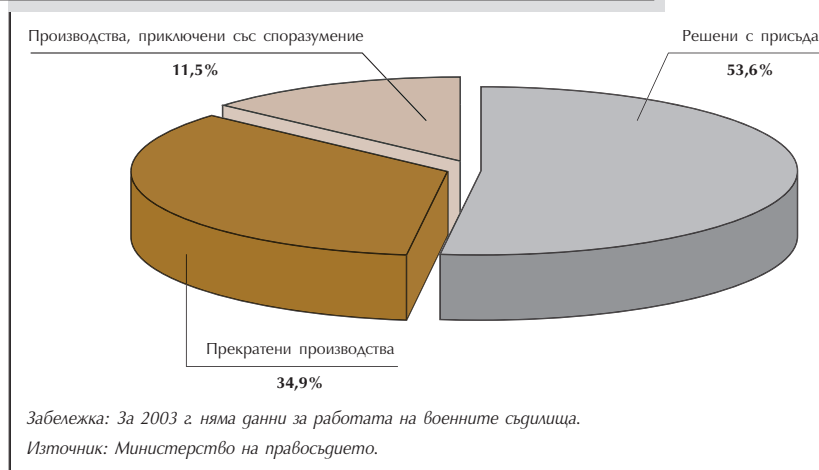
³ Делата за корупционни престъпления включват тези по чл. 224, чл. 225б-225в, чл. 282-283а, чл. 301-307 от НК.

не би могло да се свърже с намаляване на този вид престъпления в страната. Между 2005 и 2008 г. броят на внесените обвинителни актове в съда за корупционни престъпления и за престъпления, свързани с организираната престъпност, намалява с повече от 30 %⁴. През 2004 – 2007 г. близо **80 % от образуваните досъдебни производства за корупционни престъпления не са достигнали до съда** и са били спрени или прекратени още на фазата на досъдебното производство. Само в една пета от случаите делата са били внесени в съда с обвинителен акт. Това се дължи както на неподготвеността и неефективността на разследващите органи, така и на пропуски във функционирането на прокуратурата като „господар“ на досъдебното производство. Нещо повече, за периода 2000 – 2007 г. значителна част от делата за корупционни престъпления, внесени в съда, не завършват с осъдителна присъда. В над една трета от случаите съдебните производства се прекратяват и обвинените лица не получават никакво наказание, което означава изразходване на обществени средства (парични и времеви) за скъп наказателен процес без адекватен резултат.

ГРАФИКА 2. ЕФЕКТИВНОСТ НА ДОСЪДЕБНОТО ПРОИЗВОДСТВО ПО ДЕЛА ЗА КОРУПЦИОННИ ПРЕСТЪПЛЕНИЯ (2004 – 2007 г.)



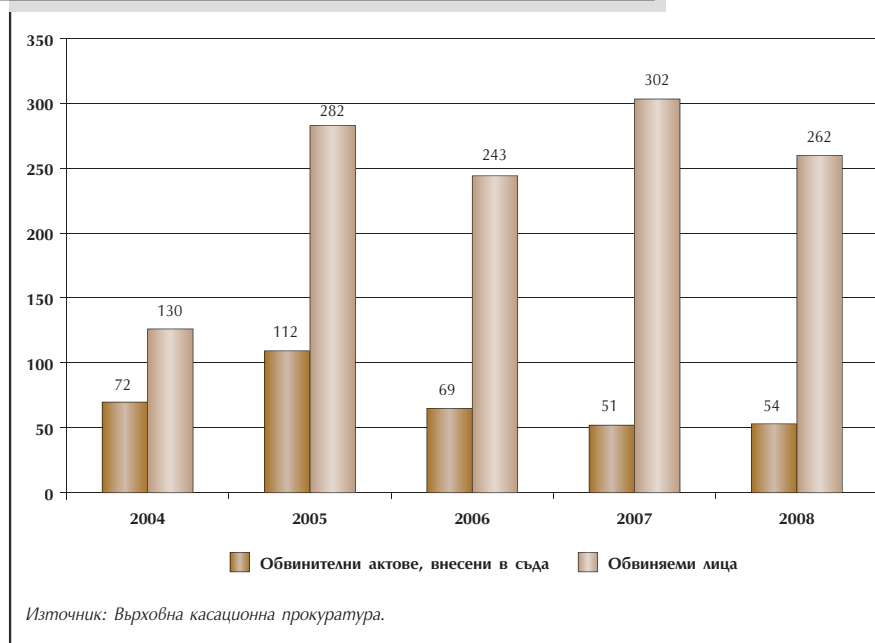
ГРАФИКА 3. ЕФЕКТИВНОСТ НА СЪДЕБНОТО ПРОИЗВОДСТВО ПО ДЕЛА ЗА КОРУПЦИОННИ ПРЕСТЪПЛЕНИЯ (2000 – 2007 г.)



⁴ На база данни за първите девет месеца на 2008 г.

Въпреки намаляването на случаите на преследване на корупционни престъпления и на престъпления, свързани с организираната престъпност, през последните две години бяха направени редица **подобрения във функционирането на българската съдебна система**. Тя беше разтоварена от несвойствените за нея дела по търговската регистрация. Беше подобрена нейната отчетност по отношение на публичното представяне на данни и доклади за дейността ѝ. Бяха изградени специализирани звена за противодействие на корупцията вътре в съдебната система и извън нея. Беше подобрена материалната осигуреност на съдебната система и на магистратите, макар отделяните за нуждите ѝ ресурси да остават на едно от най-ниските равнища в Европа като абсолютна стойност⁵. Все повече **нарастват обществените очаквания за конкретни резултати от работата на прокуратурата и съда за ефективно наказване на корупцията и организираната престъпност**. Обявените в началото на 2008 г. от прокуратурата специални инициативи в тази насока като създаването на експертни екипи за решаването на конкретни дела трябва да дадат резултат през първата половина на 2009 г. или ще се прибавят към дългата редица от формални антикорупционни мерки.

ГРАФИКА 4. ДОСЪДЕБНИ ПРОИЗВОДСТВА И ВНЕСЕНИ ОБВИНИТЕЛНИ АКТОВЕ ЗА ПРЕСТЪПЛЕНИЯ, СВЪРЗАНИ С ОРГАНИЗИРАНАТА ПРЕСТЪПНОСТ⁶, ЗА ПЕРИОДА 01.2002 – 09.2008 г.



По отношение на доказване и наказване на корупционните престъпления трудно може да се извърши устойчив пробив в борбата срещу корупцията при **съществуващия конституционен модел на съдебната власт** и на сегашната система на разделение на

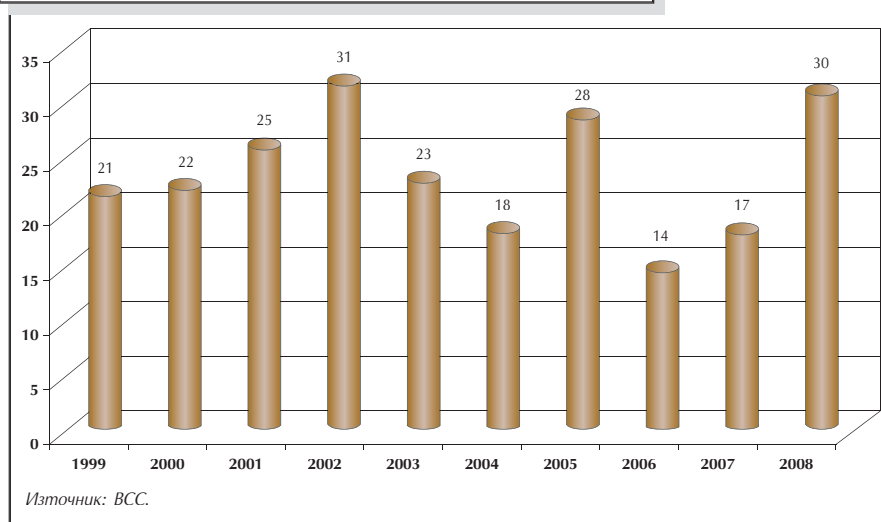
⁵ *European Judicial Systems*, Edition 2008, European Commission for the Efficiency of Justice, Council of Europe, 2008.

⁶ Делата, свързани с организираната престъпност, включват тези по чл. 116, ал. 1, т. 10, чл. 131, ал. 1, т. 8, чл. 142, ал. 2, т. 8, чл. 155, ал. 5, т. 1, чл. 159, ал. 4, чл. 159в, чл. 199, ал. 1, т. 5, чл. 213а, ал. 3, т. 3, чл. 235, ал. 4, чл. 242, ал. 1, б. „ж“, чл. 253, ал. 3, т. 1, чл. 280, ал. 2, т. 5, чл. 321-321а, чл. 330, ал. 2, т. 4, чл. 346, ал. 6, чл. 354а от НК.

властите изобщо. Макар и модифициран в хода на преговорите за присъединяването в посока към повишаване отчетността на прокуратурата и съда, този модел на независима съдебна власт, включваща следствие, прокуратура и съд, **не е свързан с механизъм за носене на споделена политическа отговорност** от законодателната и изпълнителната власт, от чиято воля и действия до голяма степен зависи състоянието на третата власт. Същевременно зад независимостта на следователи, прокурори и съдии в редица случаи прозира **политическа лоялност или обвързаност със съмнителни и дори криминални кръгове и лица**. Запазването на почти обезправомощения следствен апарат, но самостоятелен и независим, в системата на съдебната власт и прехвърлянето на неговите функции към полицейското разследване, извършено непосредствено преди присъединяването на България към ЕС в отговор на изискването на ЕК за преодоляване на дуализма в досъдебното производство, не доведе до неговото подобряване, а до нови проблеми, решения за които предстои да се търсят. Наред с това единният модел на рекрутиране и управление в съдебната система не позволява да се диференцира отговорността на всяко звено на съдебната власт за разкриване, доказване и наказване на корупционните престъпления.

Продължава **слабата ефективност на Висшия съдебен съвет** по отношение на търсенето и реализирането на дисциплинарна отговорност за нарушения, извършени от магистрати. Въпреки поредицата законодателни промени през последните 10 години в тази сфера броят на образуванияте от ВСС дисциплинарни производства остава почти постоянен и същевременно много малък – средно между 20 и 30 производства на година. Нито превръщането на ВСС в постоянно действащ орган, нито предвиждането на възможност за образуване на дисциплинарни производства по инициатива на определен брой членове на Съвета доведоха до очакваната промяна. Единствено **създаването на Инспектората към ВСС успя да повлияе съществено в посока на увеличаване на дисциплинарните производства срещу магистрати**, като за първите единадесет месеца на 2008 г. близо половината от общия брой образувани производства са именно по негова инициатива.

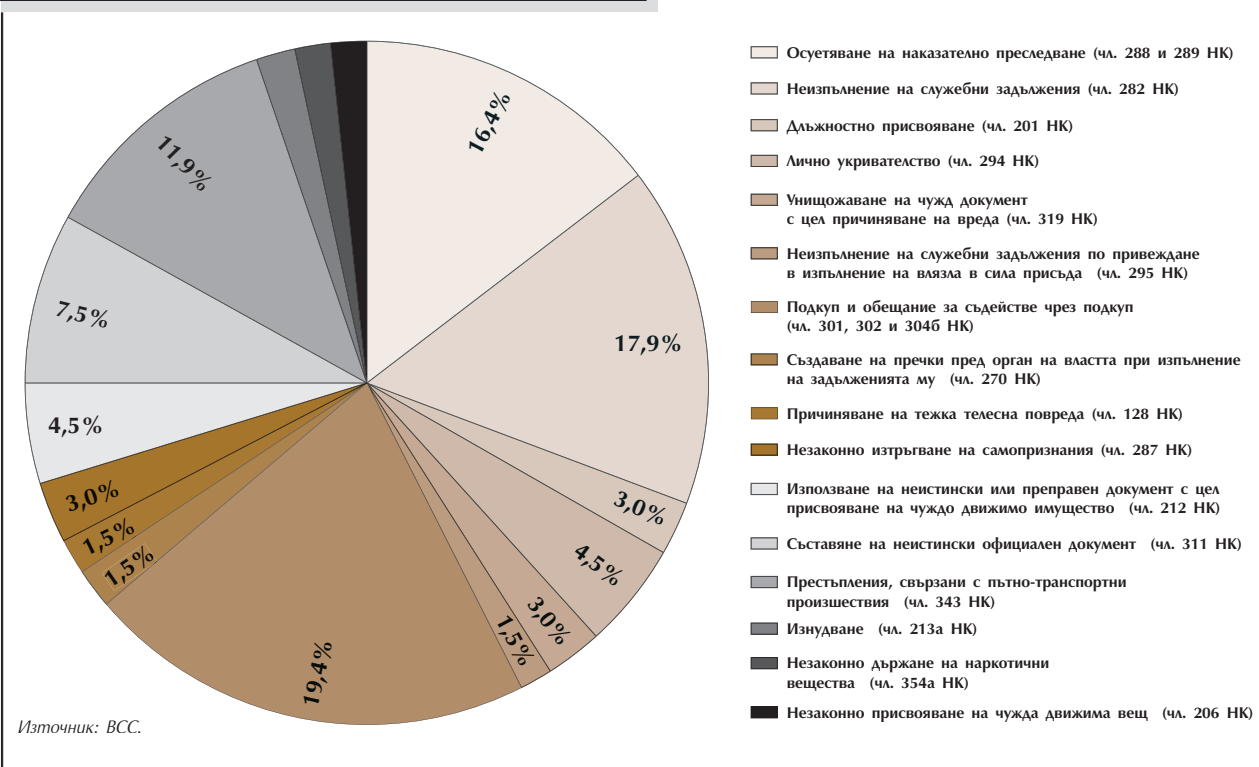
ГРАФИКА 5. ОБРАЗУВАНИ ДИСЦИПЛИНАРНИ ПРОИЗВОДСТВА ОТ ВСС (1999 – 2008 г.)



Прави впечатление, че за първите 11 месеца на 2008 г. ВСС се е сезирал само три пъти чрез правомощието определен брой негови членове да правят предложение за образуване на дисциплинарно производство. Освен това за същия период Съветът е уважил направеното предложение и е наложил исканото наказание по едва половината от производствата (52,4 %), докато в останалите случаи предложенията или са били отхвърлени, или производствата са били прекратени. Сравнително често ВСС не уважава и наложените от административните ръководители в съдебната система по-леки дисциплинарни наказания (порицание и забележка), като за първите 11 месеца на 2008 г. в повече от една четвърт от случаите (26,8 %) той е отменил тези санкции.

Въпреки че отдавна предлаганото премахване на абсолютния имунитет срещу наказателно преследване на съдиите, прокурорите и следователите и замяната му с функционален беше осъществено със съответните законодателни промени, **очакваното нарастване на наказателните производства срещу магистрати така и не се състоя.** От началото на 2006 г. до края на месец ноември 2008 г. срещу магистрати са образувани едва 67 досъдебни производства за всякакви престъпления, от които осем – срещу административни ръководители или техни заместници, 16 – срещу съдии, 15 – срещу прокурори, 18 – срещу следователи, и 10 – срещу виновното длъжностно лице от съответния орган на съдебната власт. От тези производства 30 (44,7 %) са приключили с внасяне на обвинителен акт в съда, 15 (22,3 %) са прекратени, а останалите 22 (32,8 %) не са приключени. От внесените в съда производства шест са приключили с осъдителна и

ГРАФИКА 6. ОБРАЗУВАНИ ДОСЪДЕБНИ ПРОИЗВОДСТВА СРЕЩУ МАГИСТРАТИ (01.2006 – 11.2008 г.)



четири – с оправдателна присъда (всички оправдателни присъди са протестирани от прокуратурата пред горестоящия съд). Липсата на убедителни наказателни действия срещу магистрати се наблюдава на фона на продължаващите признания на висши съдии за **запазване на корупционното влияние на политически и олигархични интереси в съдебната система.**

Още по-малък е броят на образуваните наказателни производства срещу магистрати за престъпления, свързани с корупция, като за тези близо три години образуваните производства за най-типичното корупционно престъпление подкуп са едва 13.

Малкият брой дисциплинарни и наказателни производства за корупция срещу магистрати е още по-тревожен предвид внушителния брой сигнали за корупционни практики в системата на съдебната власт. Само за периода от януари до юли 2008 г. в Комисията за професионална етика и превенция на корупцията на ВСС са постъпили 674 жалби и сигнали от граждани. За същия период Комисията е разгледала 1346 случая, като по 874 от тях (42,2 %) е изпратила писма (489 за проверка и отговор до съответните съдебни органи и 105 по компетентност до Инспектората на ВСС), по 280 случая (20,8 %) гражданите са били уведомени, че жалбата не е от компетентността на Комисията, а по 472 (35,1 %) жалбата е била оставена към дело и за сведение. Поради липсата на разследващи правомощия и невъзможност да докаже наличието на корупционни практики основната дейност на Комисията досега на практика се изразява в получаване, преглед и препращане на сигналите до компетентните органи. На практика, съдейки по данните за дисциплинарните и наказателните производства срещу магистрати, по твърде малка част от така препратените жалби и сигнали са предприети каквито и да е мерки, което още повече затвърждава впечатлението за **неприкосновеност и безнаказаност на представителите на съдебната власт.** Независимо от липсата на конкретни правомощия в тази насока обаче, Комисията може и следва да предприеме по-активни действия както по обобщаване и анализиране на получените сигнали и предлагане на съответните мерки, така и по осъществяване на наблюдение и мониторинг върху развитието и решаването на конкретните случаи, препратени на други органи.

* * *

Преди повече от едно десетилетие **българското гражданско общество стана инициатор на публичен дебат за корупцията**, създаде инструменти, механизми и практики на партньорство с държавните институции. Вече десет години разработената от Центъра за изследване на демокрацията *Система за мониторинг на корупцията* е надежден инструмент при идентифицирането и анализа на корупционните рискове. Антикорупционните общественополитически форуми, инициирани през 1998 г., и редицата проекти на национално и местно равнище остават работещи платформи за ефективно публично-частно партньорство при противодействието на корупцията в България.

1. РАЗПРОСТРАНЕНИЕ НА КОРУПЦИЯТА В БЪЛГАРИЯ – ПРОТИВОРЕЧИВИ ТЕНДЕНЦИИ ПРЕЗ 2008 г.

От две години България е член на Европейския съюз. През последната година трябваше да стане ясно дали и до каква степен българските държавни институции успяват да отговорят на поетите ангажименти за активно противодействие и ограничаване на корупцията. Постигнатите резултати са недостатъчни. Наред с организираната престъпност и неефективното функциониране на съдебната система корупцията продължава да се разглежда като изключително сериозен проблем на българското общество. Това се отнася не само до административната, но и до голямата политическа и институционална корупция, засягаща политическия елит, народните представители, висшите държавни служители и магистратите.

В тази ситуация данните, получени от *Системата за мониторинг на корупцията (СМК)*⁷ през 2008 г., дават не само представа за разпространението на корупцията, но и възможност за по-ясно идентифициране на новите предизвикателства пред антикорупционните политики и действия.

Система за мониторинг на корупцията

Системата за мониторинг на корупцията (СМК) е разработена и реализирана от Центъра за изследване на демокрацията и изследователската агенция Витоша рисърч. СМК е първата по рода си в постсоциалистическите страни инициатива, съчетаваща значими изследователски възможности и мощен антикорупционен потенциал. Нейната цел е да измерва реалното равнище на корупция в страната и да отразява свързаните с него обществени нагласи, оценки и очаквания. СМК се прилага от 1998 г. и нейно важно предимство е натрупаният масив от данни за структурата и динамиката на корупционните практики в България. Това е успешно работеща система, получила признанието на ООН за най-добрата национална система за наблюдение на корупцията. Тя има няколко съществени предимства:

- съответствие с виктимизационния подход на ООН за измерване на равнището на административна корупция;

⁷ Методологията на СМК е подробно представена в *Чисто бъдеще. План за действие срещу корупцията. Мониторинг. Индекси за оценка на корупцията*, Център за изследване на демокрацията, С., 1998.

- използване на разнообразни източници на информация и съчетаване на количествени и качествени методи за мониторинг и оценка;
- използване на национално и международно апробирани методи и индикатори за оценка на реалното разпространение на корупцията и обществените нагласи към нея;
- осигуряване на динамична съпоставимост на резултатите от осъществявания мониторинг на мащабите, сферите и формите на корупция;
- сравнимост на информацията за България с информация за други европейски страни.

Критериите за оценка на постигнатото в областта на ограничаване на корупцията все повече се ориентират от съпоставки с миналото към международни сравнения и оценки, очертаващи мястото и перспективите на страната като член на Европейския съюз. Затова и в доклада се представят данни от международни сравнителни изследвания, отразяващи различни аспекти на разпространението на корупцията. Обществените представи за равнището на корупцията в страната се отчитат например от Индекса за възприятие на корупцията (Corruption perception index) на Трансперънси Интернешънъл. В същото време всеобхватните обобщения и заключения, направени на базата само на един синтетичен индекс, отразяващ преди всичко субективни оценки, могат да бъдат подвеждащи. За разлика от тях СМК предоставя информация и за реалното разпространение на корупцията. Изследвания, основани на различни източници, регистрират нееднозначни данни за мащабите и динамиката на корупционните практики в различни обществени сектори. Внимателният анализ на тези противоречиви тенденции е крайно необходим, за да се идентифицират прецизно рисковите зони за разпространението на корупцията и да се очертаят адекватни антикорупционни политики и мерки. Затова оценките в Доклада за оценка на корупцията се основават на по-детайлно представени данни за разпространението на корупцията, получени както от СМК и други национални изследвания, така и от някои международни проучвания, разкриващи сложната и противоречива картина на разпространението на корупцията в България.

Най-важните положителни констатации за равнището и тенденциите на разпространението на корупцията в страната могат да се синтезират в няколко обобщаващи извода:

Първо, след 2004 г. намалява корупционната виктимизация в стопанската сфера (измерена чрез броя на случаите на корупционни плащания, извършени от бизнеса). Равнището на корупционна виктимизация в стопанската сфера (т.е. обективната, а не субективната оценка за корупционната ситуация) е намаляло

наполовина – индексът, отразяващ това равнище, спада от 1,1⁸ през април 2004 г. на 0,4 през август 2008 г.

Второ, **намалява и делът на фирмите, върху които е оказван корупционен натиск** от страна на служители на публичната администрация. Стойността на синтетичния индекс, отразяващ равнището на корупционен натиск към бизнес организациите, намалява от 2,4 (април 2004 г.) на 1,5 (август 2008 г.).

Трето, **според предприемачите и мениджърите разпространението на корупцията в стопанската сфера намалява**. Стойността на индекса, характеризиращ техните субективни оценки за степента на разпространение на корупцията, спада от 6,0 (април 2004 г.) на 5,8 (август 2008 г.).

Четвърто, **корупцията значително по-рядко се разглежда като ефективен инструмент за решаване на частни проблеми** от българските стопански ръководители. Индексът, отчитащ динамиката на тези настроения сред предприемачите и мениджърите, се подобрява от 5,6 през април 2004 г. до 3,3 през август 2008 г.

На фона на регистрираните положителни тенденции в стопанската сфера се открояват и някои **отрицателни констатации за разпространението на административната корупция сред населението**.

Първо, за разлика от намалението на корупционните практики в бизнес сектора **се запазва тревожната тенденция от последните четири години за нарастване на корупционния натиск, оказван върху българските граждани**. Индексът, отразяващ това равнище, се е увеличил двойно през август 2008 г. (1,7) в сравнение с март 2004 г., когато достига най-ниската си стойност (0,8).

Второ, **увеличава се и въввлечеността на българските граждани в корупционни действия** – стойността на съответния индекс се покачва от 0,3 през март 2004 до 0,7 през август 2008 г.

Трето, **оценките на българските граждани за състоянието на обществената среда от гледна точка на корупцията се влошават**. Стойността на индекса, характеризиращ субективните представи за степента на разпространение на корупцията, нараства от 6,3 (март 2004 г.) на 6,9 (август 2008 г.). Увеличава се и убедеността, че корупцията е практически ефективен инструмент за решаване на частни проблеми – регистрира се нарастване на съответния индекс от 6,5 през март 2004 г. до 7,2 през август 2008 г.

Четвърто, **корупцията категорично се очертава като най-важният проблем, пред който е изправена страната** – две трети

⁸ Максималната стойност на този и всички цитирани по-долу индекси е 10 (най-висока степен на корупционна виктимизация), а минимална стойност е 0 (отсъствие на корупция).

от българските граждани (64,7 %) споделят това мнение. Този дял се повишава повече от два пъти през последните четири години (31 % през март 2004 г.).

Като цяло може да се направи обобщаващият извод, че в **бизнес сектора се регистрират видими и трайни положителни промени** по отношение ограничаването на корупцията. Нейното равнище обаче се покачва при ежедневните контакти на гражданите със служители на публичната администрация. Общественото внимание се фокусира и върху политическата корупция, в която са въвлечени висши държавни служители, политици и магистрати. През последната година важно значение за това имат както публичното осветяване на някои крупни корупционни скандали, така и острите критики на Европейската комисия за наличието на корупционни практики и политическа намеса при използването на средства от европейските фондове. Това води до изостряне на обществената чувствителност към проявите на голямата корупция и отчетливо я извежда на първо място като ключов проблем на българското общество.

1.1. Равнище и динамика на реалната и потенциалната корупция

При анализа на разпространеността на корупцията в страната се разграничават два основни аспекта: първо, равнище на „реалната“ и второ, равнище на „потенциалната“ корупция. Извършените корупционни действия се означават като „реална корупция“, а иницирането на корупционни сделки⁹ – като „потенциална корупция“. Равнището на потенциалната корупция по същество отразява степента на корупционния натиск, оказван от „искащите“ да осъществят корупционни сделки.

Корупционна виктимизация на населението и бизнеса

Обобщеното равнище на реалната и потенциалната корупция се измерва чрез два синтетични корупционни индекса:

- 1. Участие в корупционни сделки.** Този индекс се изчислява въз основа на честотата на признатите от гражданите и представителите на бизнеса случаи на неофициално даване на пари, подарък или услуга с цел да бъде решен техен проблем. Той отразява равнището на реалната корупция в страната.
- 2. Корупционен натиск.** Конструира се на база честотата на признатите от гражданите и представителите на бизнеса

⁹ Под корупционни сделки се разбират всички случаи на неофициално даване на пари, подарък или извършване на услуга от страна на граждани или бизнесмени независимо от сферата, в която те се реализират – законодателна, изпълнителна или съдебна власт, обществени услуги, бизнес или граждански („трети“) сектор.

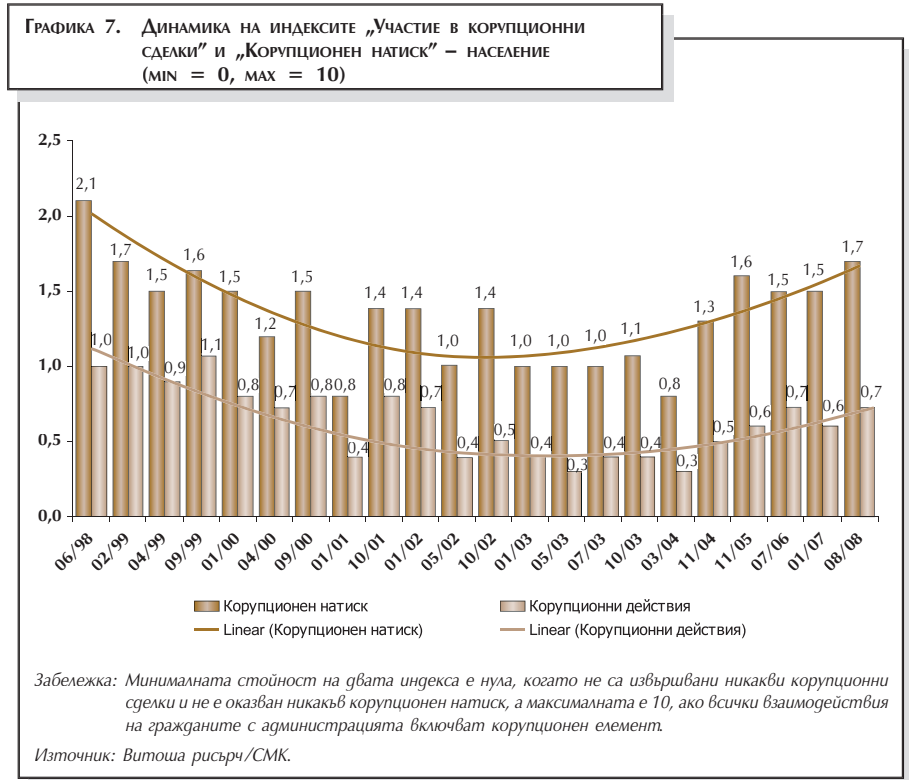
случаи, при които от тях са поискани пари, подарък или услуга с цел да бъде решен техен проблем. Той отразява равнището на потенциалната корупция в страната.

Източник: Система за мониторинг на корупцията.

Тези два корупционни индекса не отразяват субективни оценки, мнения или представи, а самопризнания за участие в корупционни действия. Корупционните индекси отразяват и измерват т.нар. „малка“ (административна, неорганизирана) корупция, която се среща при контактите на гражданите и представителите на бизнеса със служители в общественя сектор от по-ниските равнища в йерархията. Информация за „голямата“ политическа и институционална корупция като правило не се получава чрез представителни изследвания на населението и само в ограничена степен – чрез изследвания в стопанската сфера. За нейната оценка в СМК се използват някои качествени методи и анализ на документи.

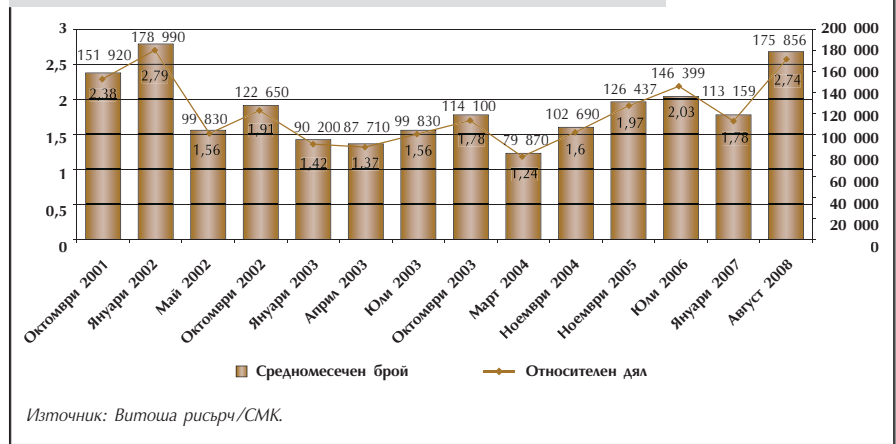
За периода 1998 – 2008 г. е характерна тенденцията на първоначално намаление на реалната и на потенциалната корупция сред българското население, след което през последните четири години отново се регистрира тяхното нарастване.

След 2004 г. бяха констатирани обезпокоителни признаци за увеличаване на корупционните сделки. През 2008 г. се наблюдава слабо нарастване на стойността на индексите „Участие в корупционни сделки“ и „Корупционен натиск“ сред българските граждани.



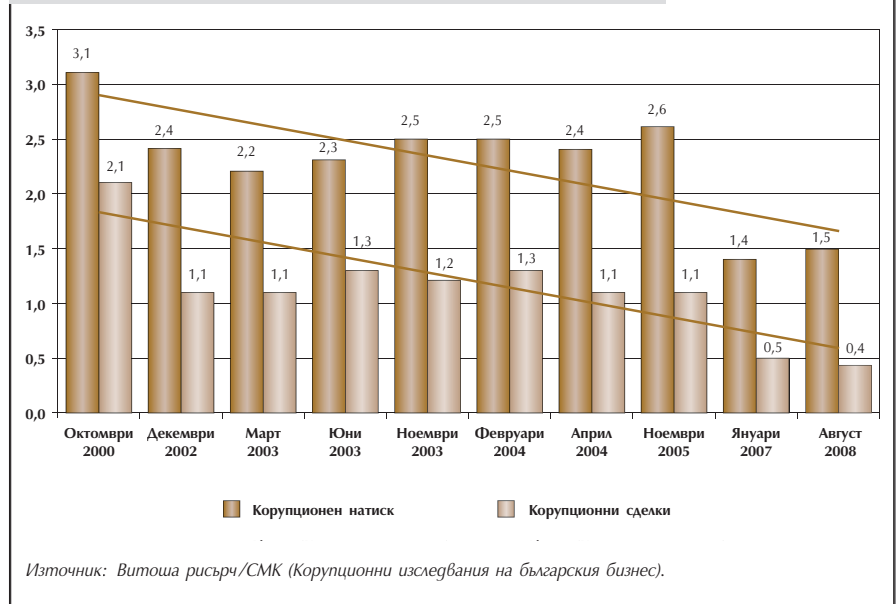
Ако през 1998 – 1999 г. средномесечният брой на признатите от пълнолетните български граждани участия в корупционни сделки е в интервала 180-200 000 месечно, през периода юли 2003 – март 2004 г. той варира около 80-90 000 месечно. След 2004 г. броят на реално осъществените корупционни сделки се връща към по-високите стойности, характерни за по-ранния период 2000 – 2001 г. През 2008 г. средномесечният брой на корупционни трансакции, в които са участвали български граждани, нараства до около 175 000.

ГРАФИКА 8. СРЕДНОМЕСЕЧЕН БРОЙ И ОТНОСИТЕЛЕН ДЯЛ НА ОСЪЩЕСТВЕНИТЕ КОРУПЦИОННИ СДЕАКИ¹⁰



Тенденцията при разпространението на реалната и потенциалната корупция в стопанската сфера обаче е противоположна. **Индексът на реалната корупция в стопанската сфера намалява осезаемо – от 1,1 през ноември 2005 г. на 0,4 през август 2008 г., т.е. равнището на корупционна виктимизация е спаднало почти три пъти.** Намалява и корупционният натиск от страна на обществени и административни служители спрямо фирмите. Стойността на индекса, отразяващ равнището на корупционния натиск, спада от 2,6 (ноември 2005 г.) на 1,5 (август 2008 г.). С ограничаването на оказвания корупционен натиск върху фирмите все по-малко бизнесмени споделят, че в техния бранш е утвърдена практика да плащат допълнителни неофициални суми, за да развиват бизнеса си.

ГРАФИКА 9. ДИНАМИКА НА ИНДЕКСИТЕ „УЧАСТИЕ В КОРУПЦИОННИ СДЕАКИ“ И „КОРУПЦИОНЕН НАТИСК“ – БИЗНЕС (MIN = 0, MAX = 10)



¹⁰ Изчисленията за броя на корупционните сделки се базират на данните от преброяването на населението (март 2001 г.), според които общият брой на населението над 18 г. е 6 417 869, а 1 % от извадката съответства на 64 180 души.

Тези данни дават основание да се направи констатацията, че бизнес средата в България постепенно се подобрява. Причините за това могат да се търсят в няколко направления:

- Облекчаването на **данъчната тежест** върху бизнеса, което води и до ограничаване на скритата стопанска дейност, чието съществуване и възпроизводство са свързани с широко разпространение на корупционни практики.
- Промяната на **митническия режим при** външнотърговските операции, ориентирани към страните – членки на Европейския съюз. Митниците дълги години се оценяват като зона с широко разпространени корупционни практики и тяхното ограничаване се отразява чувствително върху общото равнище на бизнес корупцията.
- Увеличените **чужди инвестиции** и навлизането на големи международни компании на българския пазар в редица сектори (банкова и застрахователна сфера, телекомуникации, промишлено производство, търговия и др.), съпътстващи присъединяването на България към ЕС, в преобладаващия брой случаи водят до възприемането и от българските предприемачи и мениджъри на европейски практики на добро управление, които ограничават случаите на корупция в стопанската сфера.
- Усилията за **вътрешна саморегулация** в различните браншове и сектори на икономиката, приемането на етични кодекси, принципи и правила на бизнес поведение, които имат за цел да се ограничи нелоялната конкуренция, водят до постепенно отстраняване от пазара на компрометирани бизнес субекти, използващи корупционни практики.

Нормализацията на бизнес средата се проявява и във все по-голямата съгласуваност между данните за субективните представи на хората за разпространеността на корупцията и корупционните практики, в които те са въввлечени. Противоречивите данни за реалната динамика на корупцията сред българското население и в бизнес сектора рефлектират и върху нееднозначните субективни оценки на гражданите и стопанските ръководители за нейното разпространение.

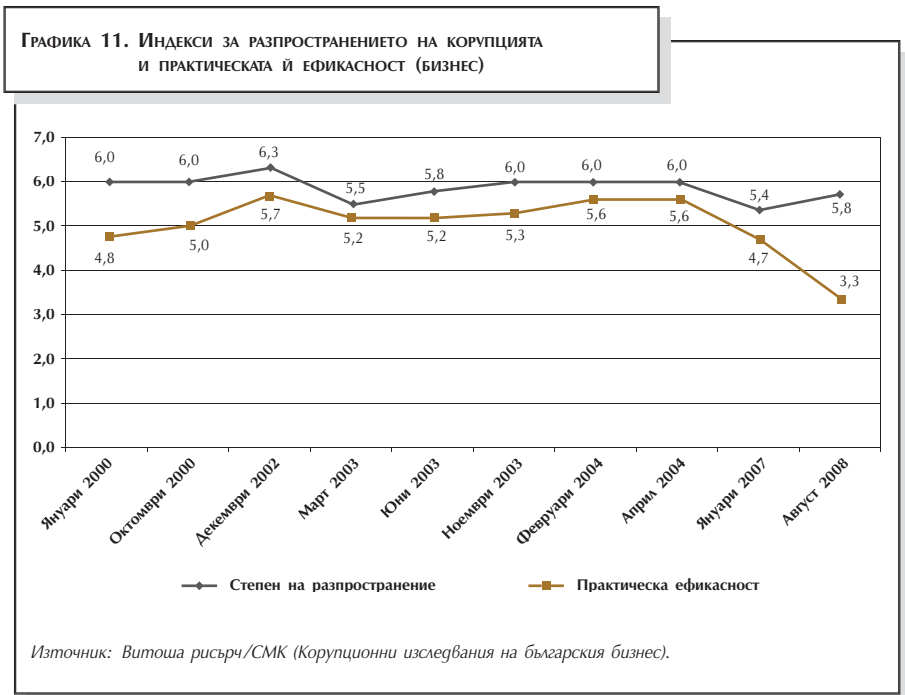
1.2. Субективни оценки на гражданите и представителите на бизнеса за разпространението на корупцията

В съответствие с регистрираните тенденции на корупционната виктимизация в страната през 2008 г. се променят и представите на гражданите и стопанските ръководители за степента на разпространение на корупцията в българското общество. Субективното усещане на българското население през последните четири години е, че корупцията нараства.

Увеличава се и делът на гражданите, които възприемат корупционните практики като ефективен инструмент за решаване на личните си проблеми.



По-различни са оценките на българските бизнесмени за разпространението на корупцията в стопанската сфера. През последните четири години чувствително намалява дялът на стопанските ръководители, според които корупцията е ефективно средство за решаване на частни бизнес проблеми. Това е и един от важните фактори, които водят до регистрираното намаление на корупционните практики в стопанската сфера.



¹¹ Индексът на разпространението на корупцията регистрира субективните оценки на гражданите за степента на разпространение на корупцията. Индексът на практическата ефикасност на корупцията отразява субективните оценки на гражданите за степента на превръщане на корупцията в ефективно средство за решаване на частни проблеми.

1.3. Обществени ценности и нагласи към корупцията

1.3.1. Обществена приемливост на корупцията

Системата за мониторинг на корупцията включва и две групи индикатори на свързаните с корупцията ценности и нагласи:

- равнище на толерантност спрямо различни форми на корупция;
- склонност на гражданите да използват корупционни практики за решаване на възникнали проблеми.

Корупционни индекси за обществените нагласи към корупцията

Принципна допустимост на корупцията – отразява равнището на ценностна приемливост и толерантност спрямо корупцията в различни обществени сфери.

Податливост на корупция – оценява склонността на гражданите и представителите на бизнеса да прибегват до корупционни практики при решаване на частни проблеми.

Източник: Система за мониторинг на корупцията.

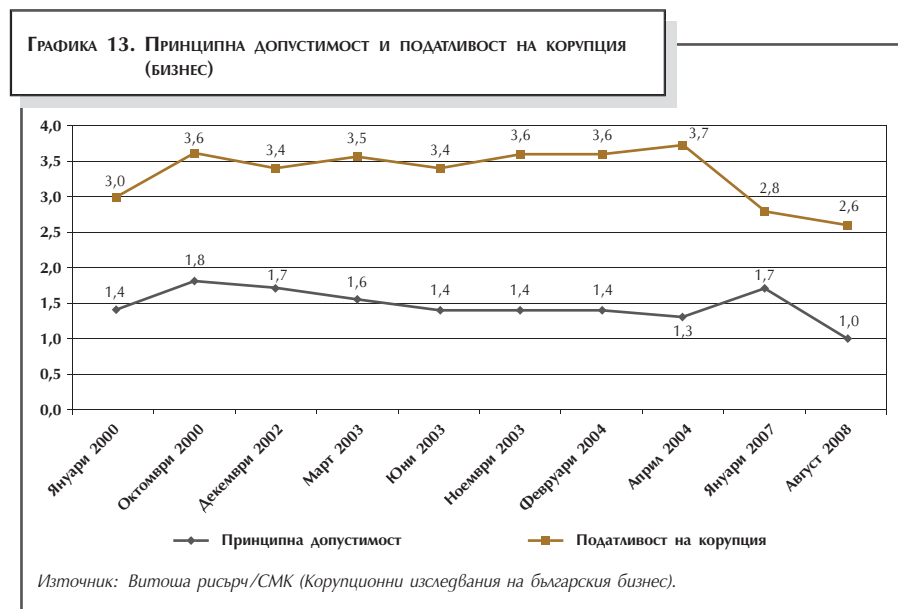
За периода, в който се провеждат редовни наблюдения на стойностите на тези два корупционни индекса, се очертава тенденция на нарастваща неприемливост на корупцията на ценностно равнище. След 2001 г. обществената толерантност към проявите на корупция се запазва на практика непроменена на едно сравнително ниско равнище. През 2008 г. намаляват както толерантността на българските граждани към проявите на корупция, така и податливостта им към участие в корупционни сделки. Гражданите са склонни в по-малка степен да приемат различни форми на корупция като нормални, което е важна положителна предпоставка за провеждането на активни антикорупционни политики.

ГРАФИКА 12. ПРИНЦИПНА ДОПУСТИМОСТ И ПОДАТЛИВОСТ НА КОРУПЦИЯ (НАСЕЛЕНИЕ)



Източник: Витоша рисърч/СМК.

Намаляват също така толерантността и податливостта на стопанските ръководители към участие в корупционни транзакции. Стойностите на тези индекси достигат най-ниските си нива за целия период на извършваните наблюдения. Тази констатация потвърждава сериозните позитивни промени, настъпили в бизнес сектора по отношение на ограничаването на административната корупция.

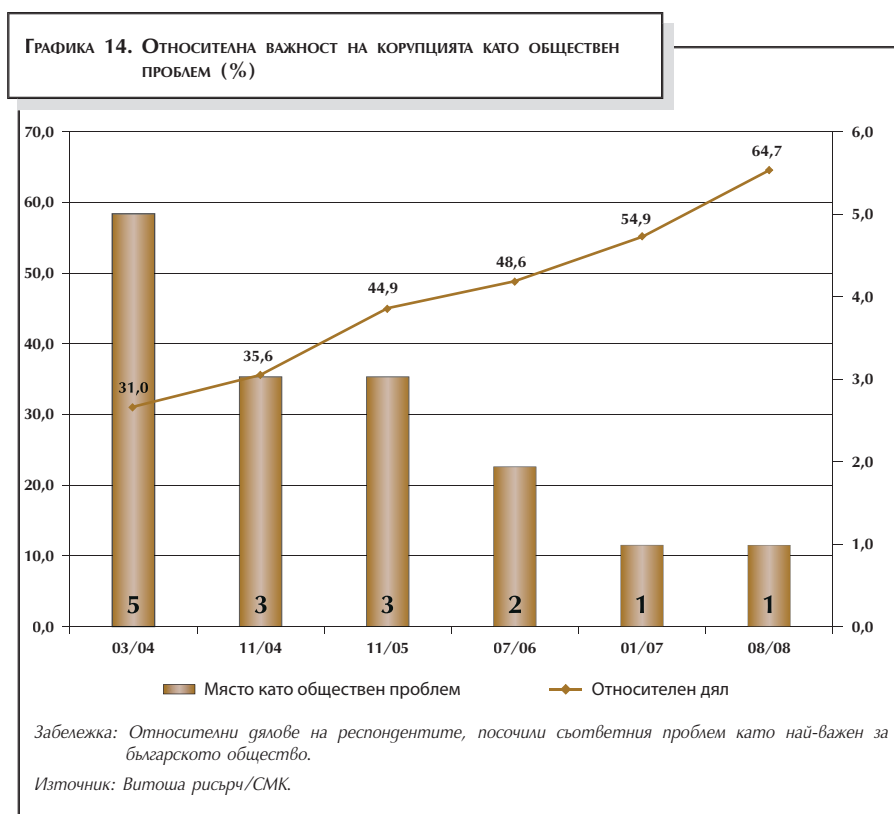


1.3.2. Обществена значимост на корупцията

Все още в България доминират обществените представи, че корупцията е широко разпространено явление на всички равнища на държавното управление и сред различни сфери на обществения живот. В периода след 1998 г. корупцията неизменно се възприема като един от най-сериозните проблеми на България. През 2004 – 2008 г. в резултат на стабилната макроикономическа обстановка в страната, добрите темпове на икономически растеж и активната социална политика на правителството намалява актуалността на проблеми като безработица и бедност. Значимостта на корупцията като обществен проблем обаче се изостря и през 2008 г. тя е на първо място в обществения дневен ред в страната.

Значимостта на корупцията като обществен проблем понякога се омаловажава с аргумента, че субективните оценки често се разминават с реалната корупционна ситуация. Данните от десетгодишното прилагане на СМК обаче показват, че **обществените представи сравнително точно следват реалните успехи или неуспехи на антикорупционните политики в различни сектори на обществото.** Така например положителните промени по отношение ограничаването на безработицата и бедността в страната са в синхрон с намаляването на оценките за тяхната относителна обществена значимост. През 2008 г. корелацията между реалната динамика на корупционните практики и тяхното субективно възприемане и оценка беше потвърдена по отношение на дан-

ните за корупционните нагласи и поведение на населението и на бизнес сектора.



1.4. Разпространение на корупцията в България в международен контекст

Мониторингът и измерването на корупцията имат не само национален, но и международен сравнителен аспект. От тази гледна точка е важно да се оцени и относителното равнище на разпространение на корупцията в България спрямо останалите страни, включително и в рамките на Европейския съюз. Международните сравнителни изследвания дават възможност по-добре да се идентифицират както проблемните корупционни области в отделните страни, така и съществуващите добри антикорупционни практики.

Въпреки че корупцията не се дефинира еднозначно и нейните проявления непрекъснато еволюират, през последните години беше натрупан значителен опит в провеждането на международни сравнителни изследвания на корупцията.

Международни и национални изследвания на корупцията

От края на 80-те години започват да се провеждат международните изследвания на жертвите на престъпността (ICVS), които дават възможност престъпните, в т.ч. и корупционните прояви, да бъдат оценявани не само въз основа на субективни

представи (както е в случая с Индекса за възприятие на корупцията на Трансперънси интернешънъл), а в съответствие с обективните им параметри. Първото Национално изследване на престъпността (НИП) по тази методика е проведено в България през юли 2002 г.¹²

Въз основа на методологията на международните виктимизационни изследвания, през 2005 г. е проведено и европейско международно изследване на престъпността (EU International Crime Survey)¹³, което дава възможност за оценка на мястото на страната от гледна точка разпространението на различни престъпни, в т.ч. и корупционни практики.

От 1995 г. международната организация за борба с корупцията „Трансперънси интернешънъл“ публикува всяка година Индекси за възприятието на корупцията (Corruption Perception Index – CPI), които дават възможност да се правят международни сравнения за разпространението на корупцията в зависимост от субективните представи на бизнесмените, експертите, анализаторите на риска и гражданите.

Световната банка провежда проучвания сред фирмите, в които се оценяват икономическият климат и пречките пред развитието на бизнеса. В тези изследвания се събират данни за разпространението и честотата на корупционните практики и тяхното влияние върху бизнес средата¹⁴. Въз основа на данните от тези изследвания са разработени три доклада на Световната банка за корупцията в страните в преход¹⁵.

За първи път през 2006 г. България е включена в класацията на Института за развитие на управлението, Лозана (Institute for Management Development – IMD), за оценка на конкурентоспособността на икономиките на 61 страни. В нея е включен и компонент, отразяващ разпространението на корупцията¹⁶. Тези изследвания се провеждат ежегодно, включително и в България.

¹² То е проведено от изследователската агенция „Витоша ризърч“ по поръчка на фондация „Отворено общество“ и UNICRI. През ноември 2004 г., декември 2005 г., март-април 2007 г. и януари-февруари 2008 г. Центърът за изследване на демокрацията и Витоша ризърч осъществяват още четири Национални изследвания на престъпността (НИП) в страната.

¹³ През 2007 г. то е реализирано и в България от Центъра за изследване на демокрацията и изследователската агенция „Витоша ризърч“.

¹⁴ България е включена в проведеното през 2001 г. изследване (World Business Environment Survey – WBES) и в трите регионални изследвания на страните в преход Business Environment and Enterprise Performance Survey (BEEPS) през 1999, 2002 и 2005 г.

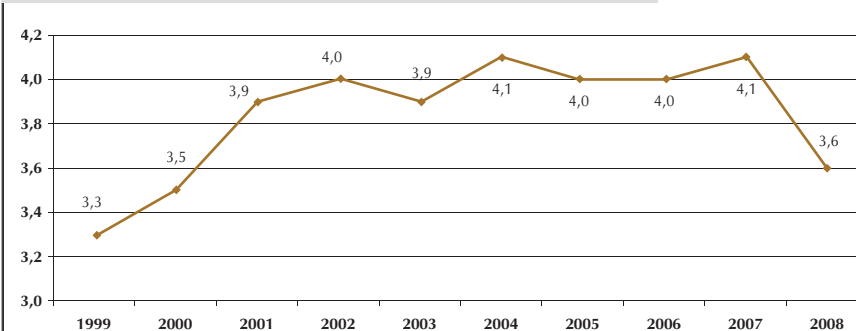
¹⁵ *Anticorruption in Transition. A contribution to the Policy Debate*, The World Bank, 2000; *Anticorruption in Transition 2*, The World Bank, 2003; *Anticorruption in Transition 3. Who is Succeeding ... and Why*, The World Bank, 2006.

¹⁶ *IMD World Competitiveness Yearbook*, Lausanne, Switzerland, 2006, p. 377.; 2007, p. 348; 2008, p. 357.

Всички тези международни сравнителни изследвания дават възможност да се потърси отговор на въпроса „Къде се намира България по отношение на разпространението на корупцията сред останалите европейски страни?“

Индексите за възприятие на корупцията (CPI), изготвяни ежегодно от Трансперънси интернешънъл (ТИ), показват, че за периода 1998 – 2008 г. България от страна със системни корупционни проблеми (индекс по-малък от 3) се превръща в страна с умерена степен на разпространение на корупцията. След повишаването на стойността на индекса до 2004 г. обаче, той запазва своето равнище до 2007 г. и регистрира намаление през 2008 г.

ГРАФИКА 15. ИНДЕКСИ ЗА ВЪЗПРИЯТИЕ НА КОРУПЦИЯТА В БЪЛГАРИЯ



Източник: Трансперънси интернешънъл.

Тези тенденции са в съответствие с констатациите от националните изследвания на корупцията за влошаване на обществените представи за разпространение на корупцията през последните четири години.

В сравнителен план най-ниски стойности на Индекса за възприятие на корупцията в страните от Европейския съюз се регистрират в България (3,6) и Румъния (3,8). Намаление в стойностите на Индекса за възприятие на корупцията се отчита и в други европейски страни – Великобритания (от 8,4 през 2007 г. до 7,7 през 2008 г.), Португалия (от 6,5 до 6,1), Франция (от 7,3 до 6,9), Италия (от 5,2 до 4,8). Повишение в стойностите на Индекса за възприятие на корупцията се наблюдава в Кипър (от 5,3 през 2007 г. до 6,4 през 2008 г.) и Полша (от 4,2 до 4,6). Сред страните от Централна и Източна Европа най-високи стойности на индекса се регистрират в Словения (6,7) и Естония (6,6). Като цяло средната стойност на индекса за ЕС намалява и достига 6,48 през 2008 г.

ТАБЛИЦА 1. ИНДЕКС ЗА ВЪЗПРИЯТИЕ НА КОРУПЦИЯТА В НЯКОИ ЕВРОПЕЙСКИ СТРАНИ (CPI)

Държава	2008	2007	2006	2004	2002	2001	2000	1999	1998
Дания	9,3	9,4	9,5	9,5	9,5	9,5	9,8	10,0	10,0
Швеция	9,3	9,3	9,2	9,2	9,3	9,0	9,4	9,4	9,5
Финландия	9,0	9,4	9,6	9,7	9,7	9,9	10,0	9,8	9,6
Холандия	8,9	9,0	8,7	8,7	9,0	8,8	8,9	9,0	9,0
Чехия	5,2	5,2	4,8	4,2	3,7	3,9	4,3	4,6	4,8
Унгария	5,1	5,3	5,2	4,8	4,9	5,3	5,2	5,2	5,0
Италия	4,8	5,2	4,9	4,8	5,2	5,5	4,6	4,7	4,6
Гърция	4,7	4,6	4,4	4,3	4,2	4,2	4,9	4,9	4,9
Полша	4,6	4,2	3,7	3,5	4,0	4,1	4,1	4,2	4,6
Румъния	3,8	3,7	3,1	2,9	2,6	2,8	2,9	3,3	3,0
България	3,6	4,1	4,0	4,1	4,0	3,9	3,5	3,3	2,9

Забележка: Индексът за възприятие на корупцията отразява нивото на корупция в дадена страна така, както го възприемат бизнесмените и анализаторите на риска и варира от 10 – ниско ниво на корумпираност, до 0 – изключително високо ниво на корумпираност.

Източник: Transparency International.

Стойностите на Индекса на възприятието на корупцията на Трансперънси интернешънъл обаче, се основават на данни за субективни възприятия и оценки на корупцията.

Методологически ограничения на Индекса за възприятие на корупцията на Трансперънси интернешънъл

Индексът за възприятие на корупцията (ИВК) на Трансперънси интернешънъл (ТИ) има някои ограничения от гледна точка на методологията за изчисление и начина на неговото използване:

Първо, той се базира преди всичко на субективни оценки за степента на разпространение на корупцията и може да бъде повлиян от редица ситуативни фактори, които деформират реалната корупционна ситуация.

Второ, ИВК отчита преди всичко случаите на вземане на подкуп и изнудване най-вече в бизнес сферата, като не отразява голям брой други значими форми на корупционни практики (например политическа корупция, клиентелизъм, покровителство, непотизъм и др.).

Трето, като правило ТИ не използва собствени изследвания за разпространението на корупцията, а разчита на независимо

проведани проучвания и експертни оценки. Изискването да се използват минимум три източника на данни не дава възможност редица страни (например в Африка, Близкия и Средния изток) да бъдат включени в ИВК.

Четвърто, някои базови индикатори (например наличието на еднопартийно управление или продължителност на управлението, използвани от International Country Risk Guide и включени при пресмятането на ИВК) са твърде далечно приближение за оценка на разпространението на корупцията в дадена страна.

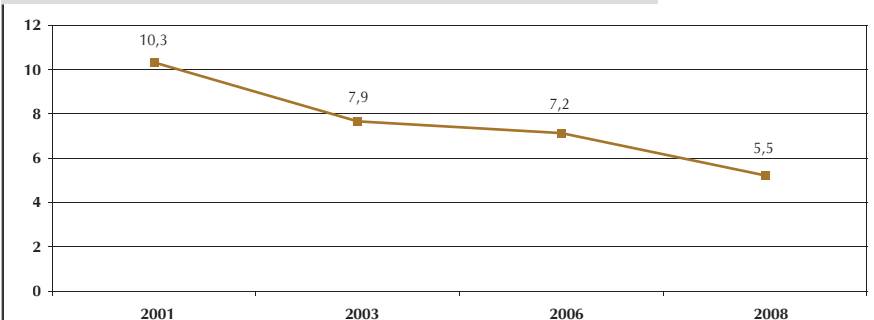
Пето, ИВК е критикуван за неговата едностранчивост, защото отразява корумпираността само на „вземащите“, но не и на „даващите“ страни. В този смисъл той се възприема като не отчитащ достатъчно двустранния характер на корупционните практики, „ощетяващ“ по-бедните страни и толериращ по-богатите.

Шесто, ИВК не може да измерва тенденции в разпространението на корупцията, въпреки че често се интерпретира по този начин. В този смисъл той трудно може да се възприема и като измерител на успеха на провеждани антикорупционни политики и реформи.

Източник: Galtung, Fr., Measuring the Immeasurable: Boundaries and Functions of (Macro) Corruption Indices (2006), in: Measuring corruption, ed. by Sampford, Ch., A. Shacklock, C. Connors, Fr. Galtung, Ashgate Publishing Ltd, England.

Въз основа на информация от проведените в страната национални изследвания на престъпността (НИП 2002 – 2008 г.), която се отнася до реалните случаи на корупция, се констатира различна тенденция.

ГРАФИКА 16. ОТНОСИТЕЛЕН ДЯЛ НА ПРИЗНАТИ СЛУЧАИ НА КОРУПЦИЯ ПРЕЗ ПОСЛЕДНАТА ГОДИНА (%)



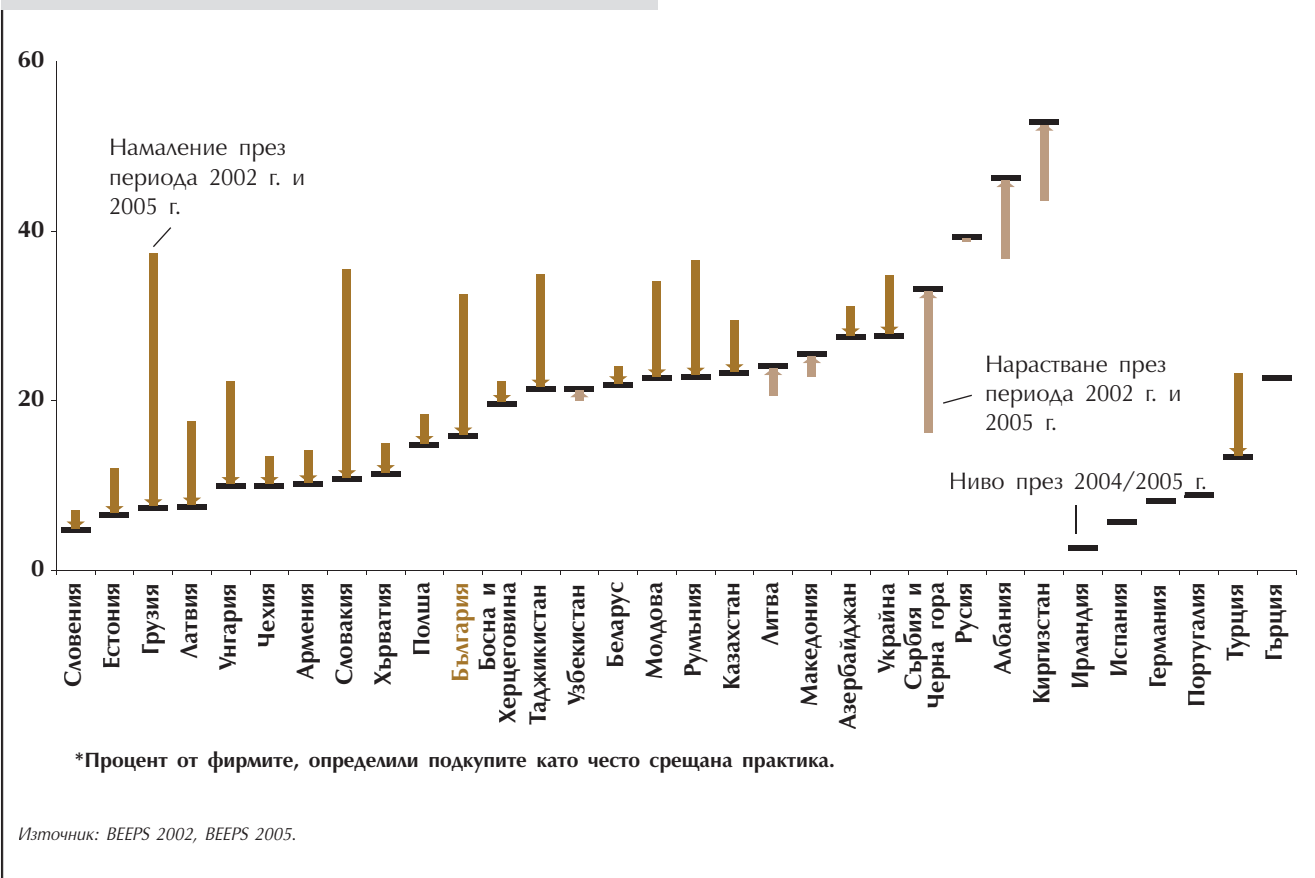
Забележка: Данните се отнасят до годината, предшестваща НИП (2002, 2004, 2007, 2008).

Източник: Център за изследване на демокрацията.

Делът на регистрираните случаи на корупция в България, съобщаван от гражданите за едногодишен период, намалява от 10,9 % през 2002 г. на 5,5 % през 2008 г.

Данните от някои международни сравнителни изследвания потвърждават благоприятните тенденции по отношение намаляването на корупцията в бизнес сектора. В доклада на Световната банка „Антикорупцията в преход 3“ (2006 г.) са представени сравнителни данни за разпространението на корупцията в страните от Централна и Източна Европа от проведеното сред близо 10 000 фирми изследване Business Environment and Enterprise Performance Survey, (BEEPS).

ГРАФИКА 17. ЧЕСТОТА НА ДАВАНЕ НА ПОДКУП, 2002 и 2005 г.¹⁷



България е сред страните, в които се регистрира най-голям спад в броя на случаите, когато бизнесмени са платили подкуп във връзка с тяхната дейност. **Честотата на плащане на подкупи в стопанската сфера в България е по-ниска, отколкото в страни като Гърция, Литва, Румъния** и е съпоставима с тази в Полша, Турция, Португалия.

¹⁷ Anticorruption in Transition 3: Who is Succeeding ... and Why, The World Bank, Washington, 2006, p. 11.

Проведените през последните години национални и международни изследвания на корупцията в страната като цяло регистрират сходни тенденции и показват аналогични резултати:

- Административната корупция сред бизнеса намалява. В същото време „малката“ корупция сред населението и голямата политическа корупция се възприемат като нарастващи.
- Равнището на корупцията в България се оценява като надвишаващо средното за Европейския съюз.
- Обществените нагласи към усилията на правителството в областта на антикорупцията продължават да бъдат критични, а постигнатите резултати се оценяват като недостатъчни.

Присъединяването на България към Европейския съюз поставя оценките за разпространението на корупцията в нов контекст. Факторите, които обуславят корупцията и последиците от нея, все повече придобиват международни измерения и надхвърлят ограничените национални рамки. Националните антикорупционни инициативи и тяхната ефективност във все по-голяма степен стават зависими от координираните международни усилия за ограничаване на корупцията. Това налага и нов подход към нейното измерване и оценка, който да се основава на единен общеевропейски стандарт, позволяващ надеждни международни сравнения. Диагностика на корупцията и получаването на надеждна информация за нейната динамика са от ключово значение за прилагането на успешни политики на превенция и контрол. Затова логична следваща стъпка в сферата на антикорупцията би била **разработването на собствена методология на Европейския съюз за оценка и измерване на корупцията**, каквато е практиката на Европейската комисия в други области¹⁸. Въвеждането на съвременен инструментариум за диагностика на корупцията би повишило съществено доверието в политиката на ЕС в тази област и би допринесло за по-висока ефективност при прилагането на международните антикорупционни стандарти.

¹⁸ Вж. *Българският опит и измерването на корупцията в Европейския съюз*, Policy Brief № 11, Център за изследване на демокрацията, февруари 2007.

2. ПОЛИТИЧЕСКА КОРУПЦИЯ

2.1. Измерения на политическата корупция

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

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

Елементи на политическата корупция

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

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

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

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

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

Целите на политическата корупция включват:

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

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

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

Корупционното източване и натрупване на ресурси обхваща:

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

чрез данъчното облагане или митниците;

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

Към корупционните средства за запазване на властта се отнасят:

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

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

2.2. Политически морал и политическа отговорност

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

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

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

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

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

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

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

Вътрешен и външен политически морал

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

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

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

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

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

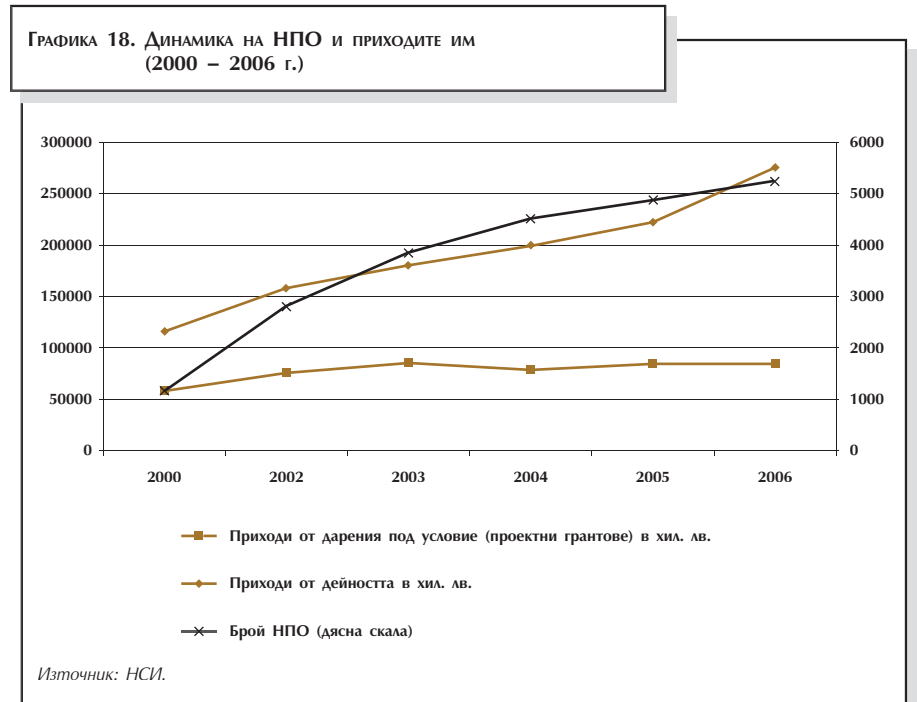
Еволюцията на обществения процес през 2008 г. показва, че проявите на вътрешен и външен политически морал са слабо изразени и в този смисъл произтичащата от тях политическа воля все още не може да действа като фактор, възпиращ корупционните интереси. Очакванията на обществото за осезаемо ограничаване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

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

2.3. Завладяване на гражданското общество

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

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



²² СМК и Витоша рисърч 2000 – 2008 г.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Квазиграждански сдружения на местната власт получават държавно финансиране²⁵

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.4. Организирана престъпност и политическа корупция

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

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

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

ледвалото приспособяване развива различни корупционни техники и клиентелистки отношения.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

ПРОДЪЖЕНИЕ НА ТАБЛИЦА 2

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Корупция в сектора за сигурност

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.5. Икономика и политическа корупция

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3. КОРУПЦИЯТА И ИКОНОМИЧЕСКИЯТ ПРОЦЕС

Предвид важността на паричния мотив за съществуването на политическа корупция е необходимо да бъдат разгледани основните източници на безотчетни икономически средства в бизнес сектора и каналите за реализация на политическата корупция от страна на властта в сферата на икономиката:

- скритата икономика позволява съществуването и движението на съществени сиви и черни финансови потоци от бизнеса към властта, като осигурява удобно прикритие и възможности за скрито влияние върху официалната икономика;
- обществените поръчки, включително управлението на фондовете от ЕС, концесиите и други форми на публично-частно партньорство, са основни инструменти за връщане на услуги от властта към бизнеса и могат да се използват както за лично облагодетелстване на висши политици и администратори, така и за запазване на политическата власт и за подкрепа на партийно финансиране;
- замените на държавни земи и гори се превърнаха в основен инструмент за политически „подаръци“ към избрани видове бизнес, обикновено тясно свързани с управляващите партии. Тези замени се превърнаха в основен инструмент за корупционно преразпределяне на националното богатство.

3.1. Равнище и динамика на скритата икономика в България. Индекс на скритата икономика

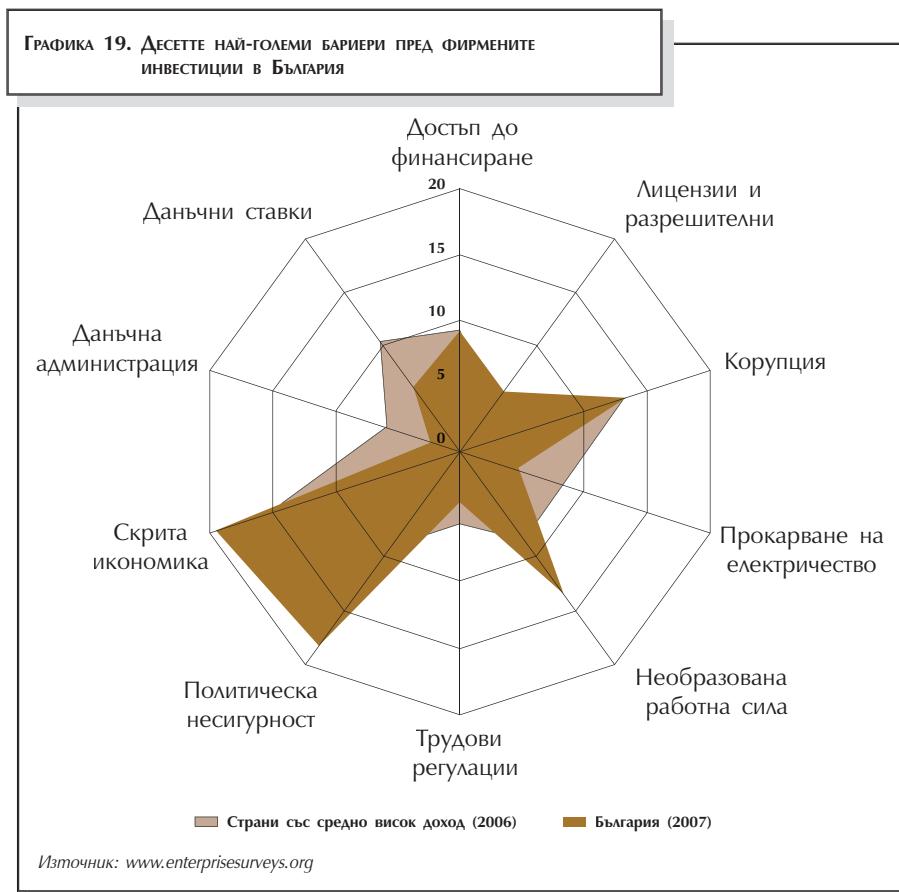
Фокусирането само върху специфичните области на правната реформа и противодействието на корупцията и организираната престъпност поражда риска да се пропусне един важен съпътстващ фактор, който хвърля допълнителна светлина върху техните източници и механизми: размерът и динамиката на скритата икономика в България. Съществуват множество изследвания, които показват, че скритата икономика и корупцията са пряко свързани. В страните с по-ниски доходи като България те са взаимодопълващи се³². Намаляването на стимулите и възможностите за укриване на доходи и приходи ограничава и наличните ресурси за корупция, което от своя страна оказва допълнителен натиск върху некоректните играчи да излязат на

³² Dreher, A., F. Schneider, *Corruption and the Shadow Economy: an Empirical Analysis*, Center for Research in Economics, Management and the Arts, Basel, 2006.

светло. Анализите на връзките между скритата икономика и корупцията на Центъра за изследване на демокрацията в годишните **Доклади за оценка на корупцията** от 1998 г. насам показват, че корупцията е основният инструмент за избягване на отчетност и за създаване на политически покровителствани монополи и сив доход³³.

3.1.1. Равнище и динамика на скритата икономика

Въпреки че скритата икономика³⁴ е трудно измерима и има множество лица, тя лесно се разпознава от бизнеса, когато той срещне партньори или конкуренти, които работят извън границите на закона, като не плащат данъци, социални и здравни осигуровки, укриват реалното равнище на заетост, не спазват изискванията за качество на продуктите и опазване на околната среда, нарушават правата на интелектуална собственост и т.н. Според последното **Изследване на предприятията**, проведено от Световната банка сред българските фирми, през 2007 г. скритата икономика е на първо място сред бариерите пред фирмените инвестиции в България. Скритите, нерегистрирани разплащания са толкова съществена част от веригата на добавена стойност във всички отрасли в България, че едва ли има фирма в страната, която да не се е сблъсквала с тях или да не ги използва. **Нелоялната конкуренция**, както фирмите виждат и разбират скритата икономика и корупцията, е основната пречка и проблем пред тях през последните десет години (според данни на Центъра за изследване на демокрацията от 1998 г. досега). Фирмите много по-лесно идентифицират скритата икономика и разбират нейното



³³ Всеки Доклад за оценка на корупцията от 1999 до 2007 г. съдържа отделен раздел за скритата икономика (www.csd.bg).

³⁴ Центърът за изследване на демокрацията е възприел използването на понятието „скрита икономика“ за означаване на всички дейности, които по една или друга причина не се обхващат от националната статистика и държавните контролни органи. Такива биха могли да бъдат легални дейности, които не се разкриват пред държавните органи в техния пълен обем или които се извършват от нерегистрирани фирми или нелегални дейности. Скрита икономика се употребява във взаимозаменяем смисъл на „неформална“, „нерегистрирана“, „неотчетена“ икономика и включва сива (легална) и черна (нелегална) икономика. Макар в данните на настоящия анализ да не е включено натуралното стопанство, то е разгледано като съставна част на скритата икономика.

отрицателно влияние върху техните конкурентни позиции, отколкото корупцията, която те възприемат като инструмент за запазване на предимствата на нелоялната конкуренция³⁵.

Без да се вземат под внимание различията в концепциите и методологиите, оценките за размера на скритата икономика в България от 1990 г. насам варират между 16 % и 38 % от БВП³⁶, което нарежда страната ни сред страните – нови членки на ЕС, с най-висок дял на укриване на икономически дейности. Според различни оценки размерът на скритата икономика в България за периода 2007 – 2008 г. е между 20 % и 35 % от БВП, а някои сектори като строителството и недвижимите имоти отчитат пред държавата по-малко от 50 % от реалната стойност на транзакциите си³⁷. Според **СМК в отраслите на българската икономика през 2008 г. са се укривали средно 14,1 % от икономическата дейност**, което е намаление от над 50 % спрямо 2002 г., когато са се укривали 29 %. Тъй като тези данни са получени чрез извадково изследване, те трябва да се интерпретират като долна граница на скритата икономика в страната. В стойностно изражение **скритата икономика се запазва на равнище от около 10 млрд. лв. през последните 2-3 години**. Необходимо е да се има предвид, че скритите потоци (оборотни), които обслужват скритите икономически дейности, са по-големи. Националният статистически институт вероятно обхваща частично скритата икономика в националните сметки, макар че наличните за нея данни и изчисления трябва да се интерпретират внимателно, когато се правят заключения за необходимите политики за противодействие. Все пак тези данни изпращат ясен сигнал, че скритата икономика е съществено предизвикателство пред икономическото развитие на България. Най-силно засегнати от скритата икономика са трудопоглъщаемите сектори: строителство, текстил, туризъм, селско стопанство и услуги (например ремонти, частно обучение и здравеопазване, транспорт и т.н.). Значителни сиви потоци съществуват и в промишлеността, особено в акцизните сектори (производство на алкохол, цигари, горива).

3.1.2. Динамика на Индекса на скритата икономика

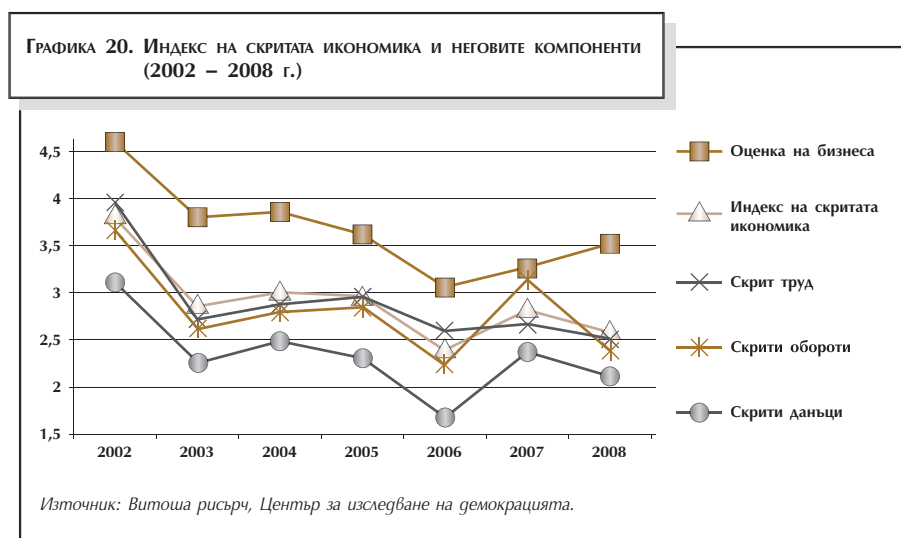
В отговор на чувствителността на бизнеса към проблемите на тази област и периодичното обявяване на намерения на правителството за действия за намаляване на равнището и обхвата на скритата икономика

³⁵ Интервюта с международни и местни инвеститори, проведени от Центъра за изследване на демокрацията през 2008 г.

³⁶ *The Informal Economy in the EU Accession Countries: Size, Scope, Trends and Challenges in the Process of EU Enlargement; Скритата икономика в България*, Център за изследване на демокрацията, С., 2004; Feige, E., I. Urban, *Measuring Underground (Unobserved, Non-Observed, Unrecorded) Economies in Transition Countries: Can we Trust GDP?*, MPRA, University of Munich, 2007; Schneider, F., *Shadow Economies and Corruption All Over the World: What Do We Really Know*, Institute for the Study of Labor (IZA), Bonn, 2006.

³⁷ *Антикорупционните реформи в България: основни резултати и рискове*, Център за изследване на демокрацията, С., 2007, интервюта с управители на международни и местни компании.

в България през 2002 г. Центърът за изследване на демокрацията и Витоша рисърч създадоха **Индекс на скритата икономика**. Той има за цел да следи динамиката на скритата икономика в България и нейните основни компоненти – скрития труд, скритите обороти и скритите данъци, както и оценката на бизнеса за тях чрез годишни изследвания на българския бизнес и население³⁸. Важно е да се отбележи, че индексът измерва динамиката на скритата икономика, като по този начин предоставя важна информация на правителството и бизнеса за ефективността на мерките за намаляване на проявите на скрита икономика и свързаната с нея корупция.



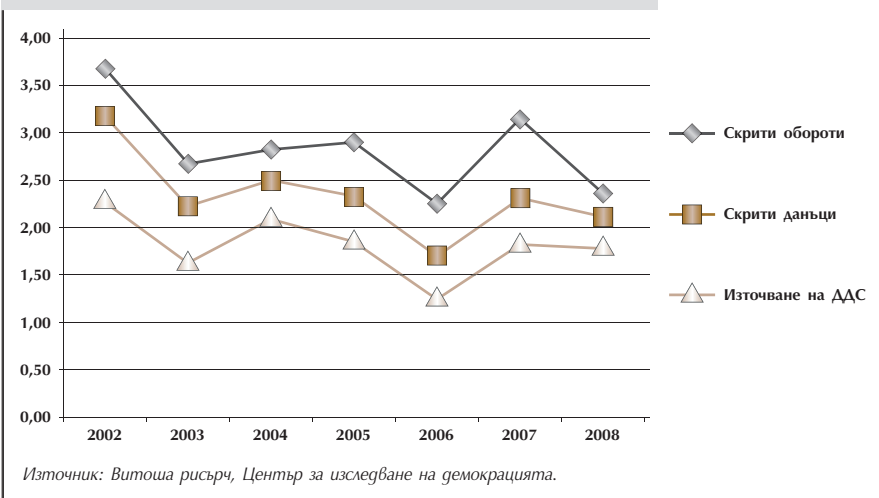
Индексът на скритата икономика бележи **умерен спад през 2008 г.** В сравнение с първото изчисляване на индекса през 2002 г. той е с 40 % по-нисък. Спадът се дължи на намаляването на скритата икономика във всички наблюдавани нейни проявления – укриването на труд, обороти и данъци. В противоположна посока се движат единствено равнищата на възприятие на бизнеса за съществуването на скрита икономика в страната, които

от 2006 г. насам нарастват. Подобно разминаване между реалната динамика на скритата икономика и възприятията за нея би могло да бъде отдадено на съчетание от множество фактори, най-важните от които са:

- Повишено **недоверие към държавните институции** и нарастваща политическа нестабилност с приближаването на следващите парламентарни избори през лятото на 2009 г.
- Нарастваща външна конкуренция след присъединяването на страната към Европейския съюз, съчетана със забавянето и **неефективното използване на средствата от ЕС**, предназначени за модернизация и реструктуриране на икономиката и подкрепа на микро-, малките и средните предприятия.
- Засилване на усещането за задълбочаваща се световна икономическа криза през 2008 г. и на свързаната с нея уязвимост на българския бизнес, както и **липсата на адекватна лидерска позиция** от страна на българското правителство за смекчаване на влиянието на последиците за българската икономика.

³⁸ Неформалната икономика в страните – кандидатки за членство в ЕС, Център за изследване на демокрацията, 2003. Индексът е разработен от експертна група, включваща представители от Националния статистически институт, Българската народна банка, Националния осигурителен институт, данъчната администрация и Университета за национално и световно стопанство.

ГРАФИКА 21. ДИНАМИКА НА ФОРМИТЕ НА СКРИТИ ФИРМЕНИ ДОХОДИ ПРЕЗ ПЕРИОДА 2002 – 2008 г.

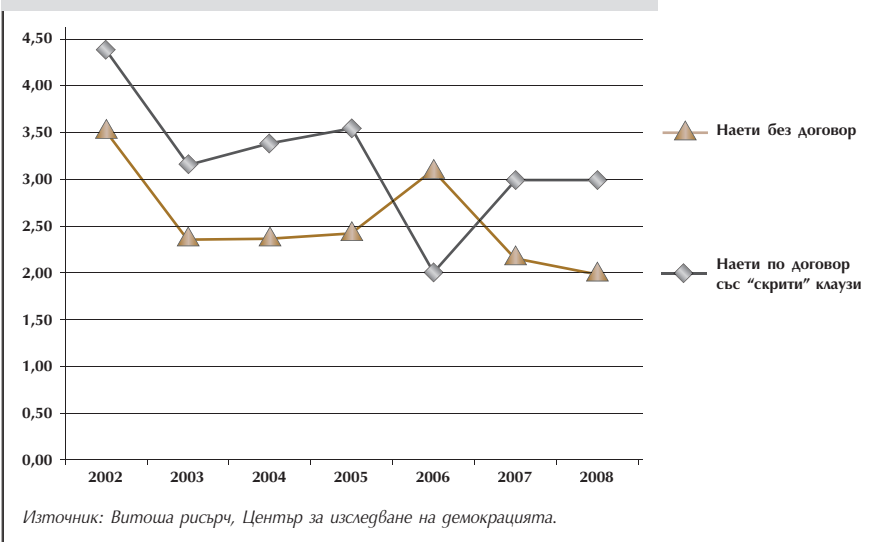


Подобрието в стойности на индекса беше очаквано предвид разрастването на банковото кредитиране през последните две години и подобрената дейност на двете основни контролни звена: по отношение на приходите – Националната агенция по приходите (НАП), и по отношение на пазара на труда – Главната инспекция по труда (ГИТ), както и във връзка с намаляването на ставките на преките подоходни данъци за бизнеса и населението. През 2008 г., макар и с променлив успех, бяха осъществени **първите хоризонтално интегрирани**

проверки, при които няколко контролни и правоприлагащи институции действат координирано в идентифицирани рисковни сиви пазари като търговията с автомобили втора употреба например.

Области с повишен риск остават: изплащането на възнаграждения над официално обявените в договорите за заетост, **източването на данък добавена стойност (ДДС)** и укриването на акцизни плащания. Според индекса **въвеждането на пропорционален подоходен данък за физическите лица не е довело до очакваното съществено намаляване на дела на скритата икономика**, макар да има регистрирано подобрене. По-нататъшното намаляване на обема и проявите на скритата икономика, както и свързаната с тях корупция изискват конкретизиране на мерките и засилване на правоприлагането и контрола успоредно с продължаващото подобряване на предоставяните от държавата обществени услуги.

ГРАФИКА 22. ИНДЕКС НА СКРИТАТА ИКОНОМИКА – ДИНАМИКА НА КОМПОНЕНТИТЕ НА СКРИТИЯ ТРУД

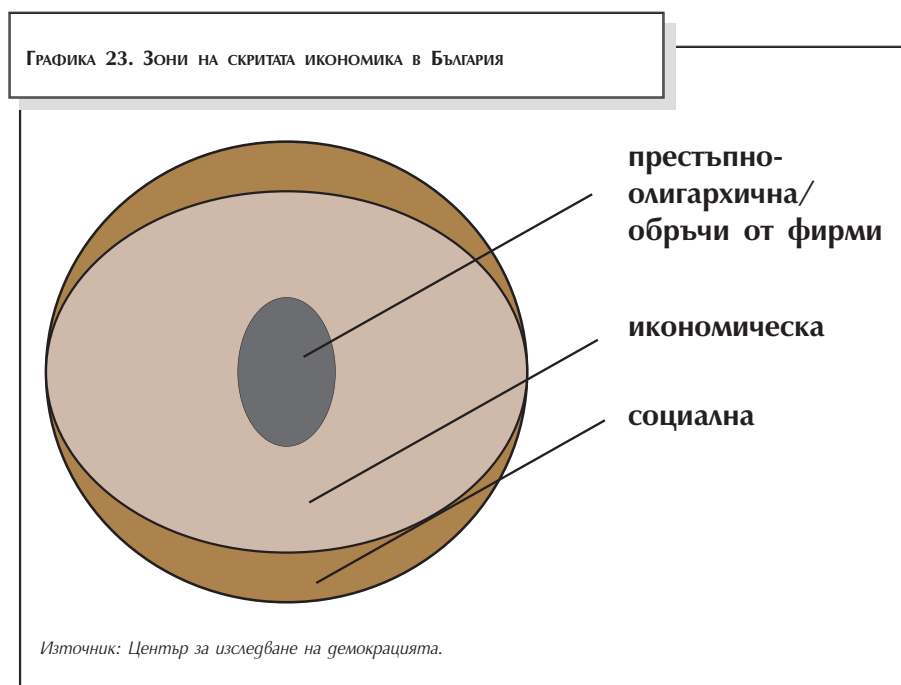


Въпреки общата положителна тенденция към намаляване на скритата икономика в България през последните години тя остава основна пречка пред конкурентоспособността и икономическия растеж на страната. През 2008 г. все още над 1,5 млн. души във възрастовата група 15-64 години остават извън работната сила в България – огромна **загуба на човешки капитал** за страна, която се нарежда на едно от последните места по производителност в Европейския съюз. Ако тези хора бъдат интегрирани в работната

сила, те ще **прибавят над 5,5 млрд. евро към БВП**, ако допуснем, че тяхната производителност е равна на годишния БВП на човек от населението през 2007 г. България се нарежда на трето място с три пъти над средното равнище за ЕС по дял на работниците, признали, че са получили част от заплатата си на ръка, извън писмените си договори – 14 % от работещите³⁹.

3.1.3. Зоните на скритата икономика в България

Анализите на Центъра за изследване на демокрацията за последните десет години показват, че скритата икономика в България има три основни зони⁴⁰, в които действат различни мотиви и механизми, изискващи различни съчетания от политики за противодействие:



Ядрото на скритата икономика – **престъпно-олигархична скрита икономика**/обръчи от фирми, е най-устойчивата зона, която съдържа финансовите и стоките потоци, генерирани от и в полза на олигархични кръгове в икономиката и от и в полза на нелегални дейности (проституция, разпространяване на наркотици, кражби и др.). В тази зона се намира дейността на част от участниците в т.нар. „ключови дела“, наблюдавани от Европейската комисия за оценка на напредъка на страната в противодействието на корупцията и организираната престъпност, по

които вече втора година не могат да бъдат произнесени присъди. Олигархичната скрита икономика е **източник на политическа корупция**, а нейното влияние е безспорно не само в икономиката, но и в съдебната власт.

С изграждането на **паралелна мрежа на упражняване на властта** се засилва тенденцията административният апарат да се измества частично от политическите кабинети и съветниците в изпълнителната власт⁴¹. Съветниците към различни кабинети заемат постове и в държавни предприятия и много рядко фигурират в

³⁹ *Undeclared Work in the European Union*, Special Eurobarometer, European Commission, October 2007.

⁴⁰ *The Informal Economy in the EU Accession Countries: Size, Scope, Trends and Challenges in the Process of EU Enlargement*, CSD, 2003; *Организираната престъпност в България: пазари и тенденции*, Център за изследване на демокрацията, С., 2007.

⁴¹ *Антикорупционните реформи в България: основни резултати и рискове*, Център за изследване на демокрацията, С., 2007.

общественото пространство, макар да имат съществена, ако не и определяща роля за формирането на политиките в страната. Дублирането на държавноадминистративния апарат със структури и мрежи от политически, икономически или личностно лоялни индивиди и организации, които не са конституционно или законово регламентирани, доведе до **създаването на олигархии, кланове и елитни картели**⁴² и **въвличането на администрацията в каналите на политическата корупция**. Най-видимото проявление на тази тенденция е Политическият съвет на тристранната коалиция, който, без да има изборна легитимност (единият от членовете дори няма изборна позиция), на практика измества Министерския съвет при вземането на най-важните решения на правителствената политика. Подобни тенденции правят по-трудно ограничаването на скритата икономика и административната корупция. Основните канали за осъществяване на политическата корупция в подкрепа на престъпно-олигархичната скрита икономика са **управлението на държавните и общинските земи и имоти, концесиите, обществените поръчки, включително фондовете на ЕС**.

Икономически мотивираната зона формира основната част от скритата икономика. Тя е резултат от несъответствието на икономическата действителност в страната с формалните държавни правила и може да бъде породена както от прекомерна държавна тежест и намеса в икономиката, така и от традиция на неспазване на установените правила от страна на частния сектор. Именно за нея се наблюдава свиване през последните години, което се отчита от **Индекса на скритата икономика**. То е следствие от подобрената бизнес среда и по-специално от условията за финансиране, по-добрата работа на държавните контролни органи, въвеждането на европейски правила в много области и отварянето на пазарите на ЕС за българските предприятия. Особено благоприятен ефект върху функционирането на бизнеса в страната имаше **премахването на митническия контрол при вътрешнообщностната търговия с ЕС**, което се отрази в спад на корупционната виктимизация на бизнеса⁴³ и по-ниски стойности на укриване на доход сред българските износители⁴⁴. Въпреки това продължават да съществуват сериозни недостатъци на бизнес средата в България, които създават възможности за извличане на корупционни плащания от държавната администрация от по-големите фирми и принуждават по-малките да преминат в скритата икономика.

⁴² Корупцията на *елитни картели* се осъществява и подпомага поддържането на мрежи от политически, икономически, военни, бюрократични или етнически и общностни елити в зависимост от специфичната култура на страната. За разлика от картелите при *олигарсите и клановете* властта и корупционният достъп до нея се доминират от правителствени бюрократи или предприемчиви бизнесмени, които имат силна личностна притегателна сила и множество последователи. Според водещи експерти България заедно с Румъния се намират в групата страни, за които е характерна корупцията на *олигарси и кланове*. Полша и Унгария са в групата на страните с корупция на *елитните картели*. Вж. Johnston, M., *Syndromes of Corruption: Wealth, Power and Democracy*, Cambridge University Press, 2005.

⁴³ Вж. Графика 5 в настоящия доклад.

⁴⁴ Според данни на проекта Doing business на Световната банка (www.enterprisesurveys.org).

България е на пето място по отношение лекотата на правене на бизнес сред новите страни – членки на ЕС, от Източна Европа според доклада *Doing business 2009* на Световната банка, като областта, в която страната бележи най-голямото отстъпление спрямо 2008 г., е получаването на разрешения за строеж, което отчасти е свързано и със стремежа на администрацията да получи „своя дял“ от динамично развиващия се сектор на строителството и недвижимите имоти. Най-голямото подобрение е свързано със започването на бизнес благодарение на дълго отлаганото въвеждане на извънсъдебната търговска регистрация от началото на 2008 г.

ТАБЛИЦА 3. ЛЕКОТА НА ПРАВЕНЕ НА БИЗНЕС В БЪЛГАРИЯ
ПРЕЗ 2008 – 2009 Г.

Лекота на...	Doing Business 2009 позиция	Doing Business 2008 позиция	Промяна в позицията
Правене на бизнес	45	44	– 1
Започване на бизнес	81	103	+ 22
Получаване на разрешения за строеж	117	98	– 19
Наемане на работна сила	60	62	+ 2
Регистриране на собственост	59	55	– 4
Получаване на кредит	5	5	0
Защита на инвеститорите	38	33	– 5
Плащане на данъци	94	93	– 1
Търговия през граница	102	94	– 8
Прилагане на договорите	86	93	+ 7
Закриване на бизнес	75	75	0

Забележка: Позициите на страната в *Doing Business 2008* са преизчислени поради промяна на методологията и добавянето на три нови страни.

Източник: *Doing Business 2009 Database*.

Социално мотивирана е скритата икономика на най-бедните и изолирани социално и географски общности в България. Макар да бележи непрекъснат спад, натуралната икономика остава важен източник на потребление и в по-малка степен на заетост и доходи. Все още **около 1/5 от домакинствата в България разчитат на натурално стопанство за потребление**, като този дял е много по-висок в по-малките населени места и спрямо определени, традиционно произвеждани домашни стоки като алкохолни напитки. Наличието на такъв дял на натуралната икономика показва сравнително слабото навлизане на пазарните механизми и ниската покупателна способност на голяма част от българските домакинства.

Структурата на българската икономика и нейната скрита част показват висок риск от наличие и използване на скритите доходи за корумпиране на държавни служители и за прокарване на обслужващо интересите на определени фирми законодателство (завладяване на държавата). Според Индекса на плащащите подкупи 2008 на Трансперънси интернешънъл⁴⁵ първите пет отрасли, в които има най-висока склонност за плащане на подкупи и завладяване на държавата, са тези, които бележат най-голям ръст в българската икономика през последните години: обществени поръчки за инфраструктура и строителство, развитие и търговия с недвижими имоти, нефт и газ, тежко машиностроене, минна промишленост. Непосредствено след тях се нареждат фармацевтиката и здравеопазването, комуналните услуги, електропроизводството и разпределението. Ако вземем под внимание, че според *Системата за мониторинг на корупцията* на Центъра за изследване на демокрацията равнището на корупционните практики за българския бизнес бележи спад през последните две години, докато в същото време изразходваните държавни ресурси в посочените по-горе корупционно-рискови сектори непрекъснато се увеличават, може да се направи изводът, че високият корупционен потенциал в тези сектори се е трансформирал в легална корупция и/или **завладяване на държавата**. В подкрепа на подобен извод са и характеристиките на повечето сделки за **концесиониране на инфраструктура и приватизация в енергетиката** в България през последните няколко години – те са непрозрачни, с ограничен кръг участници, а победителите в конкурсите са предизвестени.

3.1.4. Очаквана динамика и политики за противодействие на скритата икономика

В условията на влошаваща се икономическа среда вследствие на глобалната икономическа рецесия може да се очаква **засилен натиск за увеличаване на дела на скритата икономика и свързаната с нея корупция** в нейните три зони:

Социална – ще се увеличи натуралното производство за собствено потребление на най-бедните и периферни общности, като част от градските домакинства, които през последните две години се бяха разделили с натуралното производство, могат да възстановят тази практика, след като установят намаляване на техните доходи.

Икономическа – ще нарасне натискът върху приходите на фирмите и домакинствата, особено на онези от тях, които са взели кредити, което ще доведе до нарастване на стимулите за укриване на задължения. Икономическият шок ще бъде диспропорционално по-висок при микро- и малките предприятия, които са и най-близо до скритата икономика. Особено ще бъде засегнат строителният сектор, в който се очаква спад на вътрешното потребление, съчетан с натиск върху стойността на активите, които се използват за обезпечение при получаване на кредити. Кризата ще доведе и до отслабване на държавните контролни

⁴⁵ 2008 Bribe Payers Index, Transparency International.

механизми в резултат от влиянието на няколко фактора, по-важни от които са: а) по-високата административна несигурност в навечерието на парламентарните избори, б) очакваният спад в ресурсното осигуряване на бюджетните ведомства предвид намаляващите бюджетни приходи и растящите искания за повишаване на заплащането и в) нарастването на броя на контрагентите във веригите на добавена стойност, които предпочитат да оперират в скритата икономика.

Престъпно-олигархична – свиването на икономическата активност ще доведе до по-голяма зависимост на фирмите от решенията на правителството, включително по отношение на обществени поръчки и концесии, което ще засили корупционния интерес за преразпределяне на обществени средства чрез политически натиск. Публично известен е натискът на местните фирми за строителство на инфраструктура, останали без поръчки през последната година и направили съществени инвестиции в допълнителен капитал в подготовката за усвояване на средствата от ЕС. Със задълбочаването на кризата през 2009 г. исканията за държавна подкрепа ще се засилват, като заедно с това ще се увеличат склонността към измама и опитите за заобикаляне на закона. В зависимост от продължителността и дълбочината на кризата повишаването на безработицата ще доведе до засилване на предлагането на труд в скритата, включително престъпната икономика, за сметка на официалната заетост.

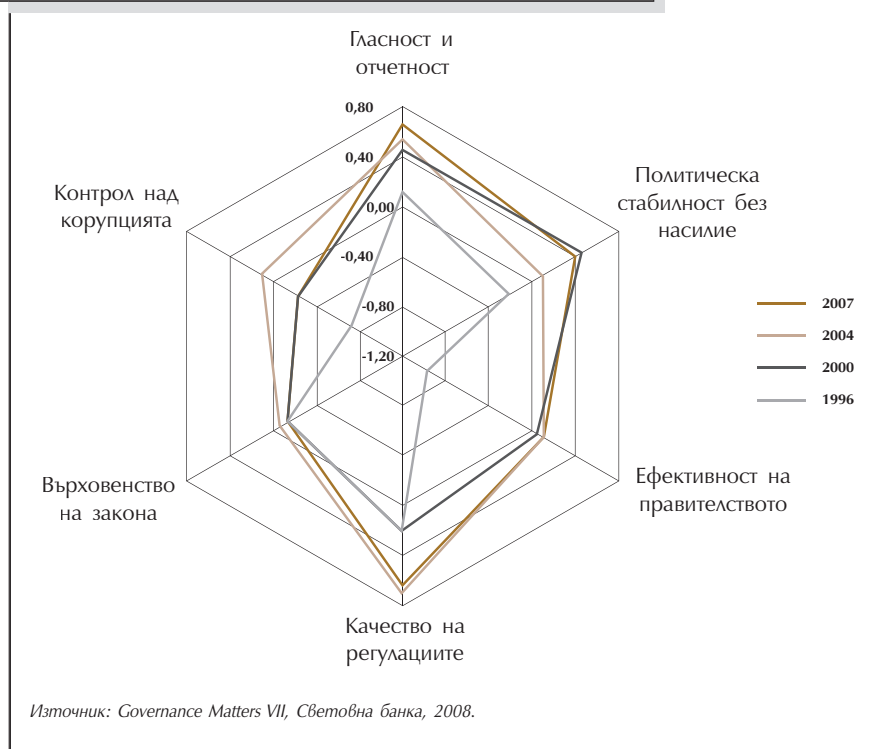
Ограничаването на скритата икономика и свързаната с нея корупция изисква цялостно подобряване на управлението и на отделните негови елементи в България на базата на най-добрите европейски и световни практики. Най-сериозни усилия изискват аспектите на доброто управление⁴⁶, в които страната е отбелязала най-малък напредък през последното десетилетие:

- Осигуряване на **върховенство на закона** – усещането за безнаказаност е широко разпространено в българското общество, особено по отношение на икономически силни групировки в близки отношения с политическите лидери на деня. Най-голямото предизвикателство в това отношение е прекъсването на нерегламентираните връзки между политици, високопоставени служители на реда и скрити бизнес интереси, т.е. **премахването на обръчите от фирми**, особено в сферите със съществен държавен контрол – енергетиката, производството и търговията с акцизни стоки, концесионирането и строителството на инфраструктура, замените и управлението на държавни имоти в отбраната и на местно равнище.
- Подобряване на **контрола върху корупцията** чрез укрепване на антикорупционната инфраструктура.

⁴⁶ Направеният тук анализ се базира на данни на проекта за добро управление на Световната банка като най-обхватен, но изводите се подкрепят и от множество други национални и международни изследвания като Докладите за оценка на корупцията на Центъра за изследване на демокрацията, Докладите за икономическата свобода на американската фондация „Херитидж“, докладите на Трансперънси интернешънъл, Фрийдъм хаус, фондация „Бертелсман“ и др.

- Повишаване на **ефективността на правителството** чрез ясно разписване на правителствените политики, залагане на показатели за изпълнение и обвързване на бюджетните разходи с тяхното постигане.

ГРАФИКА 24. ДИНАМИКА В ЕЛЕМЕНТИТЕ НА ДОБРОТО УПРАВЛЕНИЕ В БЪГАРИЯ ПРЕЗ ПЕРИОДА 1996 – 2007 г.

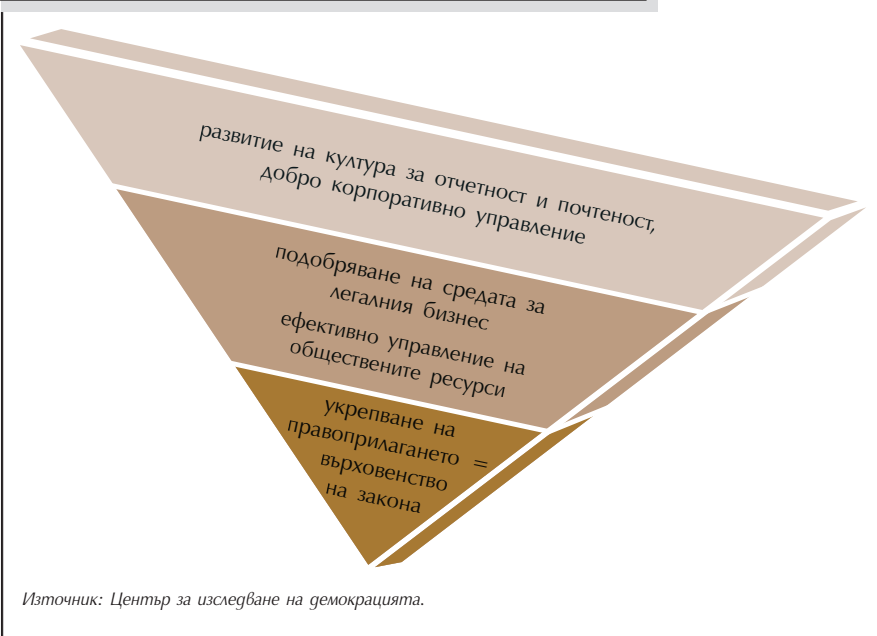


Разнородната структура и сложност на скритата икономика изискват **интегриран и фокусиран институционален отговор**, който да въздейства върху основните фактори за развитие на скритата икономика, отчитайки състоянието, особеностите и тенденциите на икономическата среда в България и различните зони на скритата икономика. Въпреки че няма универсална схема за справяне със скритата икономика, представената тук *пирамида на политиките по отношение на скритата икономика* дава представа за приоритетните политики за ограничаване на скритата икономика в България в нейните три различни зони, които по степен на спешност и важност могат да се подредят като:

- укрепване на правоприлагането или върховенството на закона и засилване на отчетността и контрола на държавните органи;
- подобряване на условията за бизнес и обществените услуги в страната и постигане на по-висока ефективност на управлението на обществените ресурси – обществени поръчки, замени и др.;
- подобряване на културата на отчетност и добро корпоративно управление от страна на бизнеса и неговите представителни организации.

Осъществяването на тези три групи мерки изисква общите усилия и ангажимент на публичния и частния сектор.

ГРАФИКА 25. ПИРАМИДА НА ПОЛИТИКИТЕ ЗА ОГРАНИЧАВАНЕ НА СКРИТАТА ИКОНОМИКА



Битката около закриването на **безмитната търговия** по сухоземните граници на България доказва колко дълбоко са навлезли **клиентелистките отношения** на подобен тип законово гарантирани монополи и представителите на политическата власт в страната⁴⁷. Дори след решението на Министерския съвет от м. февруари 2008 г. депутати от всички политически сили в парламента се опитаха да осуетят изпълнението на решението на правителството и своите политически лидери. Две години по-рано, в края на 2006 г., същите депутати гласуваха *Закон за безмитната търговия*,

която гарантираше монопол на съществуващите безмитни оператори върху безмитната търговия по сухопътните граници, без да изисква от тях ограничаване на позволените количества продажби на един пътник⁴⁸. Съществуват още множество примери на пренебрегване на обществения интерес в полза на частен от изпълнителната и законодателната власт в България, но този случай твърде красноречиво показва на обществото колко трудно ще бъде да се пресекат каналите на политическата корупция в България. Решението за закриване на безмитната търговия не беше последвано от адекватни контролни и разследващи действия от компетентните държавни органи за разкриване и наказване на злоупотреби, което е също израз на **нерешителност и непоследователност**.

Справянето с това предизвикателство изисква дългосрочен подход, който да се фокусира върху **засилването на институционалния капацитет на правоприлагащите и контролните органи**. След транспонирането на европейското в българското законодателство е време обществените усилия да се съсредоточат от изграждането на институции към изграждането на капацитет, като законодателните промени се ограничат до задължителните разпоредби на ЕС. Сегашната насоченост на предлаганите мерки за справяне със скритата икономика предимно към по-интензивен контрол чрез

⁴⁷ Ефективни политики за противодействие на корупцията и организираната престъпност в България: закриване на безмитната търговия, Policy Brief No 13, декември 2007.

⁴⁸ За еднакви правила и почтена конкуренция: ефективни политики за противодействие на сивата икономика и корупцията в България, Policy Brief No 15, Център за изследване на демокрацията, май 2008.

провеждане на целенасочени кампании⁴⁹ произвежда временни резултати – в най-добрия случай, и по-високо регулаторно бреме за официалния бизнес – в най-лошия. Например една от сравнително активните контролни агенции в страната – Главната инспекция по труда, е направила 33 031 проверки през 2007 г., в резултат от които са събрани 4 920 000 лв. под формата на глоби (около 149 лв. на инспекция). За същата година Дирекцията за национален строителен контрол е получила 75 052 сигнала за нередности от граждани и юридически лица и е провела 9919 строителни инспекции, като е събрала 1 258 999 лв. от наложени глоби (т.е. средно по 127 лв. за строителна инспекция). При наличните към края на 2008 г. данни няма индикации, че резултатите от проверките са се променили качествено. Годишните доклади за инспекционната дейност на някои агенции като този на Националната ветеринарномедицинска служба дори не са достъпни на техните интернет страници.

Контролният профил на българските агенции⁵⁰ показва небалансиран подход по отношение на риска – прекалено голямо фокусиране върху малки предприятия и/или договори с по-ниска стойност и регресивност на глобите (тяхната тежест като процент от финансовия интерес, за който се налагат, намалява с увеличаването на нарушението). Този профил свидетелства, че тяхната дейност предимно увеличава регулаторната тежест върху икономиката, **толерира нарушенията в големи размери** и допринася за разрастването на икономически мотивирана скрита икономика и дребна корупция. Макар и да не са всеобхватни, тези наблюдения са достатъчни, за да се очертае спешната необходимост от укрепване на капацитета на националните контролни агенции⁵¹ чрез:

- повишаване на прозрачността – годишният доклад на всяка агенция трябва да бъде достъпен в интернет. Докладите трябва да позволяват проследяване поне на основни мерки за ефективност като общите приходи от инспекции с оглед разширяването им в цялостна **система за мониторинг и оценка на контролната ефективност**;
- подобряване на финансовите стимули и управлението на човешките ресурси, подбора, допълнителното материално стимулиране, кариерното развитие и обучението. Докато основните

⁴⁹ Докладът *Антикорупционните реформи в България*, Център за изследване на демокрацията, С., 2004, разкри, че събраните средства от наложени глоби по време на последната кампания на българското правителство за намаляване на дела на скритата икономика в страната през 2003 г. от инспекции на производители на тютюневи изделия и алкохол възлизат на 2,52 лв. на инспекция.

⁵⁰ Изброените в доклада агенции са използвани като примери, които важат за повечето обществени контролни агенции: Агенцията за държавна финансова инспекция, бившата Агенция за финансово разузнаване, Регионалните инспекции за опазване и контрол на общественото здраве, Агенцията по приватизация, Главния инспекторат и неговите поделения и др.

⁵¹ За подробен анализ на мерките за повишаване на институционалния капацитет на контролните агенции на примера на данъчната администрация вж. *Корупцията при данъчното облагане. Предизвикателствата пред данъчната политика и администрация*, Център за изследване на демокрацията, С., 2005. Много от мерките, изложени в доклада, постепенно се въвеждат в Националната агенция по приходите.

заплати трябва да зависят от образованието и опита на служителите, **допълнителното материално стимулиране и повишенията** трябва да са обвързани с личното представяне и почтеността им;

- модернизиране на работните процеси, включително чрез **въвеждането на ефективни информационни системи за управление** на документните потоци, които да позволяват разкриването на слабостите в оперативната структура. По-специално в тази насока трябва да се въведат нови методи за насочване, провеждане и отчитане на ревизиите и проверките, основани на високотехнологични системи за оценка на риска, а също и на система за отчитане на индивидуалната ефективност на служителите. Например според годишния доклад на бившата Агенция за финансово разузнаване през 2007 г. нотариусите са подали само 2 сигнала за съмнителни операции по *Закона за мерките срещу изпирането на пари*, което на фона на значителния сив сектор в строителството и недвижимите имоти трябва да подтикне към по-обстойно наблюдение и проверки от страна на властите;
- преразглеждане и подобряване на **структурата на санкциите**, за да се ограничи административната дискреция по отношение на размера им и да се елиминира регресивността им над техните горни граници. Повечето глоби в момента са незначителни спрямо финансовите облаги, които най-крупните нарушители на закона получават;
- подобряване на вътрешните антикорупционни правила чрез разработването на **системи за оценка на риска от корупция**, основани на данните за личното състояние на служителите, както и показаната ефективност на техните проверки и контролна дейност. Особено внимание трябва да се отдели на високорисковите отдели в администрацията като отговорните за обществените поръчки, ДДС измамите, одита (включително на европейските фондове), надзора над акцизни сектори и др.;
- идентифициране и привличане за консултации на представители на бизнеса с доказана почтеност на базата на препоръки от неправителствени организации, работещи в сферата на доброто управление, европейски бизнес асоциации и обществено достъпни класации за добро корпоративно управление на престижни международни медии.

Имайки предвид ограничените обществени ресурси, **насочването на вниманието на цялата система за обществен контрол към добре очертани рискови групи от скритата икономика** е единственият начин да се гарантира по-доброто прилагане на закона. Например един разумен фокус през следващите 18 месеца за контролната система на страната би могъл да включва секторите енергетика и инфраструктура с акцент върху възлагането и изпълнението на **обществени поръчки** (концесии, публично-частни партньорства, финансиране от ЕС), тъй като това са

едни от най-големите и динамични сектори на икономиката, с висок риск от скрита икономика и множество договори и взаимодействие с държавния сектор (включително по линия на европейските фондове). Увеличаването на хоризонталната отговорност, т.е. съвместната работа между контролните агенции, е ключов фактор за подобряване на правоприлагането.

Вторият приоритет от пирамидата на политики за противодействие на скритата икономика е въвеждането на **по-добри механизми за управление на обществените ресурси**⁵² с цел поощряване на лоялната конкуренция. Концесиите, обществените поръчки (включително управлението на европейските фондове), аутсорсингът на обществени услуги, приватизацията и замените на земя и гори са области с много високи равнища на корупционен риск и са определяни като един от основните канали за създаване и разрастване на обръчите от фирми. Осигуряването на равен достъп и свободна конкуренция при сключването на обществени договори е ключово за намаляване възможностите за отклоняване на големи финансови потоци от обществени средства в скритата икономика⁵³:

- Отговорността на правителството за осигуряване на конкуренция при договорите в публичния сектор не бива да се изчерпва единствено с публикуването на официалното съобщение за откриване на договорна процедура. Отговорните агенции трябва активно да привличат участници в конкурсите, особено в случаи на по-големи обществени проекти. В момента има множество примери за обществени търгове, спечелени от единствени кандидати.
- Правителството трябва да се стреми да гарантира законова яснота и стабилност в областта на общественото договаряне, осигурявайки достатъчен административен капацитет за управление и контрол на съществуващите инструменти на публично-частно партньорство, преди въвеждането на нови законодателни инициативи. Направените през 2008 г. промени в *Закона за концесиите* и *Закона за устройството на черноморското крайбрежие* са пример за повишаване на риска от скрита икономика, предизвикан от нововъведения в законодателството. Поправките увеличават административната дискреция за прекратяване и/или удължаване на договорите за концесия, разширяват обектния обхват на закона, позволяват предоставянето на концесии на публично-частни компании (все още законово нерегламентирани) без конкурс и предлагат премахването на концесионния анализ в някои случаи. Направените поправки не се налагат от изисквания на Европейския съюз и натоварват допълнително ограничения административен капацитет в тази област, което води до повишаване на риска от отклоняване на публични средства в скритата икономика.

⁵² Проблемите на управлението на обществените поръчки, концесиите, фондовете на ЕС и замените са разгледани по-подробно по-нататък в доклада.

⁵³ За подробна дискусия и възможни реформи в сферата на обществените поръчки вж. *Корупцията при обществените поръчки: рискове и противодействие*, Център за изследване на демокрацията, С., 2007.

Третият набор от политики за ограничаването на скритата икономика трябва да бъде насочен към подобряването на **бизнес етиката и корпоративната култура**. Тази област изисква активното участие на представителите на бизнеса и неговите сдружения в страната. Ролята на професионалните асоциации в България остава пасивна, що се отнася до разработването и прилагането на политики и правила за поведение на техните членове. Повечето бизнес асоциации се концентрират върху предлагането на политики на българското правителство и много малко върху вътрешните правила за работа на асоциациите. Ключови професионални асоциации като тези на лекарите, адвокатите, нотариусите и др. страдат от много от недостатъците, идентифицирани от Световната банка, по отношение на счетоводителите като фрагментарност, липса на процес на гарантиране на качеството, разследване и дисциплинарни действия⁵⁴. Въвеждането на **кодекси по бизнес етика**, които да се използват за публично класиране на компаниите, може да бъде силен инструмент за контрол над корупционните и нелегитимните практики на членовете на българските бизнес асоциации.

Едни от най-слабите страни на конкурентоспособността на България през 2008 г. са по отношение **качеството на корпоративното управление и етичните практики в бизнеса**⁵⁵. Особена черта на българските публични дружества в това отношение, която ги прави трайно имунизирани към повече прозрачност и отчетност, е **високата степен на концентрация на собствеността**. Собствеността в българските публични дружества е **съсредоточена в 130-150 местни инвеститори**, като средният дял на най-големия инвеститор е малко над 60%⁵⁶. В това отношение е необходимо Комисията за финансов надзор да засили контрола върху прилагането на Националния кодекс за корпоративно управление, особено по отношение на най-големите емитенти, на холдинговите структури и на компаниите, листвани на неофициалния сегмент на Българската фондова борса. Допълнително трябва да бъдат развивани добрите практики на контрол над мажоритарните акционери от институционални инвеститори, случаи на които се появиха за първи път през 2008 г.

3.2. Управление на държавните ресурси: механизми на политическата корупция и системи за контрол и противодействие

Както беше подчертано в предходния Доклад за оценка на корупцията⁵⁷, присъединяването на България към ЕС предостави изключителни възможности за развитие на българската икономика и просперитет на страната чрез два основни канала – достъпа на българските предприятия до вътрешния пазар на ЕС и използването на средствата от европейските фондове за модернизиране на българската администрация и икономика. Две години след началото

⁵⁴ България – Доклад за спазването на стандартите и кодексите в областта на счетоводството и одита, Световна банка, 2008.

⁵⁵ *IMD Competitiveness Yearbook 2008*.

⁵⁶ *Report on the Observance of Standards and Codes (ROSC), Corporate Governance Country Assessment, Bulgaria, June 2008, The World Bank.*

⁵⁷ *Антикорупционните реформи в България: основни резултати и рискове*, Център за изследване на демокрацията, С., 2007.

на българското членство може да се каже, че докато първият канал функционира добре, вторият е неефективен поради нежеланието и невъзможността на българското правителство, законодателната и съдебната власт да управляват и контролират ефективно изразходването на средствата от ЕС.

Загубата на европейски средства е симптом за много по-широк проблем на лошо управление, неефективност и политическа корупция при разпореждането с държавни ресурси на местно и национално равнище. Първите две години от членството на страната в ЕС осветиха няколко области и механизми на управление на държавни ресурси с висок риск от политическа корупция, за които са необходими незабавни антикорупционни мерки и решения:

- Повишаване на **ефективността на държавните разходи** чрез формулирането и изпълнението на дългосрочни политики, обвързани с ясни показатели за успех. В момента бюджетните разходи на българското правителство са най-неефективните в ЕС.
- **Укрепване на контролната и одитната система** за възлагане, изпълнение и мониторинг на обществени поръчки, концесии и публично-частно партньорство; реструктуриране на системата за управление на средствата от ЕС с цел въвеждане на по-голяма конкуренция и хоризонтална отговорност при усвояването им.
- Ефективно **ограничаване и преследване на конфликтите на интереси** в управлението на националните и европейските средства.
- **Забрана на непазарната размяна на държавни земи и гори**, което се превърна в любима форма за възнаграждение на лоялни олигарси и преразпределение на национално богатство, съизмеримо с процеса на приватизация.

Практическата безнаказаност на политическата корупция и липсата на капацитет на българското правителство да формулира и изпълнява ясни обществени политики създават реална опасност от приватизиране на възможностите, които предлага членството на страната в ЕС и от по-нататъшно задълбочаване на икономическото изоставане от останалите страни – нови членки. Несъмнено най-важната първа крачка за демонстриране на волята и способността на държавата да предотврати реализацията на подобна опасност е **„разкриването на поне един обръч от фирми и подвеждането под наказателна отговорност на политиците и висшите държавни служители, участвали в неговото изграждане и функциониране”**⁵⁸. На два пъти през 2008 г. германският съд показва, че българските престъпници и техните съучастници могат да бъдат заловени и осъдени ефективно, ако има необходимото желание и капацитет за наказателно преследване.

⁵⁸ *Антикорупционните реформи в България на прага на членството в Европейския съюз*, Център за изследване на демокрацията, С., 2006, с. 26.

България трябва да се възползва от възможностите за сътрудничество с останалите страни – членки на Европейския съюз, и Европейската комисия, за да постигне **резултати в противодействието на политическата корупция и организираната престъпност**. В противен случай съчетанието между задълбочаващата се световна икономическа рецесия и спадащото доверие на българските граждани в националните институции може да доведе до сериозни икономически проблеми с дългосрочен отрицателен ефект.

3.2.1. Държавни политики и управление на държавния бюджет

Качеството на държавното управление – наличието и времевият хоризонт на ясни и общовалидни правила и политики и тяхното отражение върху средата за бизнес в страната, са основни фактори за създаване или ограничаване на възможностите за корупция. Честите, неочаквани и непрозрачни промени в ключови политики и закони създават възможности за прокарване на корпоративни интереси, ограничават демократичния контрол върху правителството и подкопават доверието в институциите, като създават основателни подозрения за наличието на политическа корупция.

Добра практика, въведена през последните години, е редовното отчитане на управленската програма на правителството и на отделните министерства. До момента правителството е направило два такива отчета – през 2006 и 2007 г. За 2008 г. все още в публичното пространство съществуват единствено отчети на отделни министерства, като те се различават по степен на подробност и методология на изготвяне. Запазва се общата картина за непоследователност, раздробеност и липса на капацитет за формулиране и изпълнение на икономически политики.

Членството на страната в ЕС доведе до известно приоритизиране на националните стратегии и политики в отговор на изискванията на Европейската комисия, но с над 80 действащи стратегии **нормативната инфраструктура за разработване и изпълнение на политики остава силно раздробена**. Непредсказуемостта на икономическите политики остава висока, което създава институционална нестабилност, несигурност в планирането в частния сектор и мотивацията за използване на политическа корупция за промяна на правилата в частна полза. В това отношение особено показателни са няколко примера:

- Продължава приемането на основните бюджетни закони в последните заседания на парламента за годината. По този начин се създават възможности за прокарване на вратички или специални клаузи, облагодетелстващи един или друг бизнес.
- Стратегията за членство на страната в еврозоната от 2009 г., обявена в *Доклада по Закона за държавния бюджет 2007 г.*, беше изоставена негласно още в края на 2007 г., без да се поясни например, защо изпреварващо бяха увеличени

някои акцизни ставки в изпълнение на тази стратегия. Негласният отказ доведе след себе си съществена промяна в икономическата политика на правителството към разхлабване на ценовата дисциплина като покачване на бюджетните разходи спрямо предварително планираните, преговаряне на цените на газа и преминаване към променливи цени в момент, когато беше ясно, че това ще доведе до тяхното покачване, осигуряване на допълнителна ликвидност за най-заможните домакинства чрез въвеждането на пропорционален подоходен данък и др. В резултат към средата на 2008 г. годишната инфлация достигна най-високото в ЕС равнище и се сблъска с тенденцията на натиск върху цените вследствие на разрастващата се глобална икономическа рецесия.

- Въвеждането на пропорционален подоходен данък без необлагаем минимум след многократно деклариране на позиция в защита на пропорционалното облагане. Макар и положително решение, неговата случайност на фона на поетите официални ангажименти създава притеснения по отношение на истинските мотиви за въвеждането му.

***Примери на промени в ключови икономически политики:
членство в еврозоната и въвеждане на пропорционален
подоходен данък***

Членство в еврозоната – отложено за неопределен период

„Присъединяване към валутния механизъм II в максимално кратки срокове след датата на официалното членство на страната в ЕС.”

(Конвергентна програма 2006 – 2009 на Република България)

„Значителното разхлабване на фискалната позиция през този период ще даде прекомерен стимул на вътрешното търсене и ще окаже инфлационен натиск в момент, в който страната ще трябва да спазва Маастрихтските критерии за инфлацията, за да може да кандидатства за членство в еврозоната от началото на 2009 г. [...] С цел намаляване на инфлационния натиск през 2008 г. и по-лесно изпълнение на критерия за ценова стабилност в ERM II правителството взе решение да въведе акцизите върху тютюневите изделия, първоначално планирани за 2008 г., през 2006 г. Това доведе до рязко увеличение на инфлацията в началото на годината.”

(Доклад по Закона за държавния бюджет 2007)

***Пропорционален подоходен данък без необлагаем минимум –
въведен с решение на Политическия съвет на тристранната
коалиция, юли 2007 г.***

„Запазване на прогресивното данъчно облагане, непокачване

на сегашните ставки на данъка върху общия доход и намаляване на техния брой.”

(Политически приоритети на правителството на европейската интеграция, икономическия растеж и социалната отговорност, 21 септември 2005)

„Ние ще запазим прогресивното данъчно облагане на доходите. Приоритетно още през 2006 г. ще търсим възможности да понижим размера на данъчните ставки върху ниските и средните доходи от работната заплата. Прогресивното данъчно облагане създава условия за по-ниска данъчна тежест за средната класа, която е гръбнакът на икономиката, като е ключово и по отношение на социалната отговорност към най-ниското доходните групи на населението.”

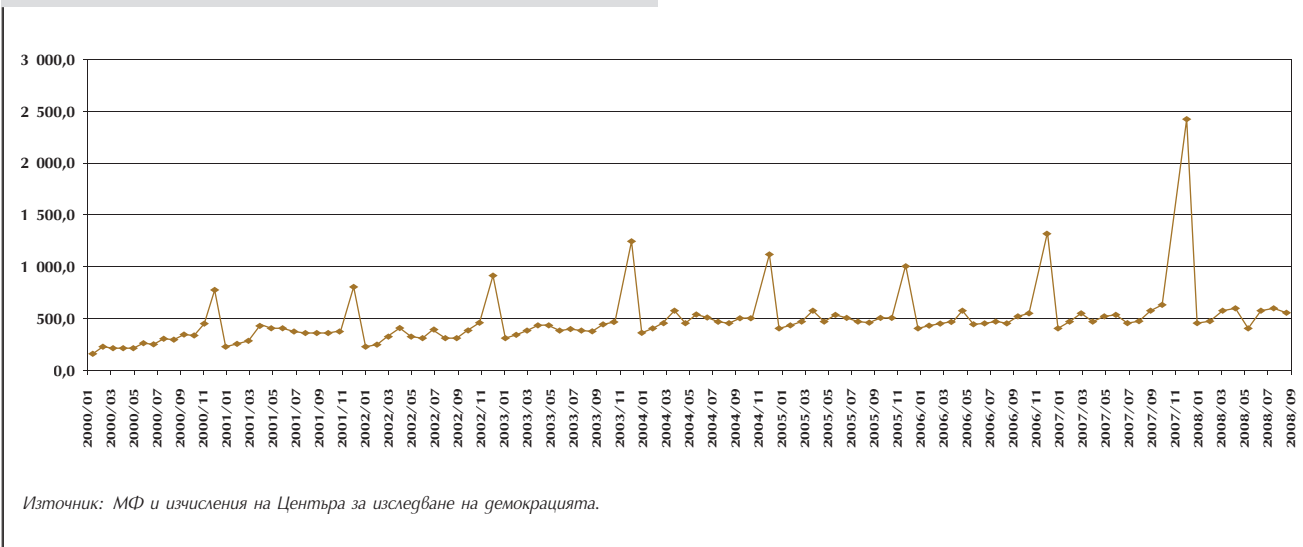
(Програма на правителството на европейската интеграция, икономическия растеж и социалната отговорност)

„Запазване на прогресивното данъчно облагане на доходите. С промяна в *Закона за облагане доходите на физическите лица* от 2006 г. се премина към четиристепенна скала за облагане доходите на физическите лица. Намали се данъчната тежест за всички подоходни групи, като най-голямо е намалението за нискодоходните групи и за получаващите средна работна заплата. През 2007 г. продължи политиката за намаляване на данъчната тежест, като намалението е най-голямо за доходите в диапазона 300-400 лв.”

(Отчет на правителството на европейската интеграция, икономическия растеж и социалната отговорност, август 2005 – август 2007)

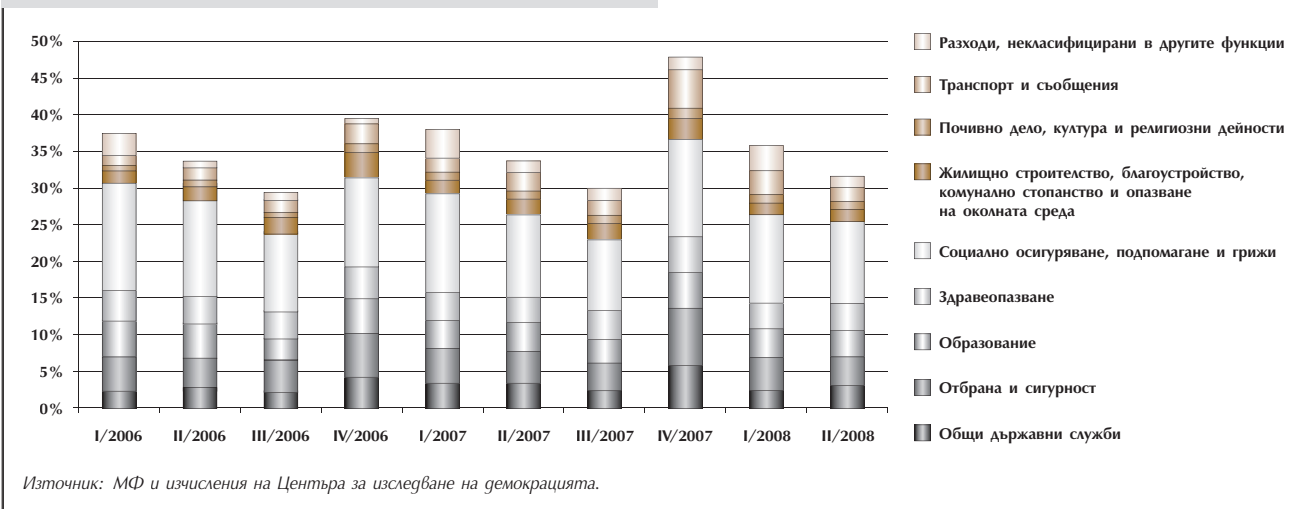
Липсата на устойчиви дългосрочни и детайлно разписани обществени политики създава възможности за разпределяне на средства в кратки периоди, без да се спазват или като се спазват само формално законовите процедури за изразходване на държавни средства. Особено силно дефицитът на ясно разписани обществени политики се вижда при разходването на бюджетните излишъци, при които се „разпределят” 1-2 млрд. лв. в рамките на 1-3 месеца. Тази практика допълнително **влошава прозрачността и ефективността на разходите**, тъй като предоставя възможност на министерствата да оставят за изразходване в края на годината онези средства, които те целенасочено търсят да разпределят непрозрачно. През 2007 г. разпределената сума в края на годината нараства двойно в сравнение с предходните периоди. Това се дължи на допълнително изразходваните 1,4 млрд. лв. (2,4 % от БВП) от преизпълнението на бюджетните приходи. Подобна е ситуацията и за 2008 г., макар че първите отрицателни ефекти от международната икономическа криза в България би трябвало да са довели до ограничаване на тази сума.

ГРАФИКА 26. БЮДЖЕТНИ РАЗХОДИ БЕЗ ЛИХВИ ПО МЕСЕЦИ ЗА ПЕРИОДА 2000 – 2008 Г. (МЛН. ЛВ.)



Липсват предварителни приоритети за използването на бюджетния излишък, както и прозрачност и отчетност за изразходваните средства. Това води до подозрения за корупция и за облагодетелстване на фирми, приближени до властта. Средствата от бюджетния излишък са били насочени предимно към ведомствени разходи, като **липсва публична информация за принципите и ефективността на тяхното изразходване**. Най-значителни нараствания в края на 2007 г. има в областите отбрана и сигурност, общи държавни служби (включват ведомствени разходи на изпълнителни и законодателни органи и общи служби) и транспорт и съобщения, области, които са високорискови по отношение на политическа корупция.

ГРАФИКА 27. РАЗХОДИ ПО ИКОНОМИЧЕСКИ ДЕЙНОСТИ ПО ТРИМЕСЕЧИЯ КАТО ДЯЛ ОТ БВП (%)



Основната част от **средствата в група транспорт и съобщения** от държавния бюджет са изразходвани за инфраструктура, където бяха разкрити най-големите нередности по отношение на управлението

на средствата от ЕС. Би могло да се допусне, че липсата на контрол и „уреждането“ на поръчки за приятелски фирми в изграждането на инфраструктура са били особено разпространени както при проектите със средства от ЕС, така и при проектите, изпълнявани с национални средства, особено при онези от тях, които са договоряни от бюджетния излишък. Самият механизъм на финансиране от бюджетния излишък предопределя некоректно поведение от страна на възложителите и изпълнителите, тъй като отпуснатите средства трябва да се усвоят до края на бюджетната година, което прави прилагането на правилата по ЗОП формално. По този начин се задават грешни стимули за икономическите субекти и се увеличава моралният риск, т.е. по-некачествени фирми, но с по-добри връзки с политически кръгове или висшата държавна администрация да оцелеят за сметка на по-конкурентните.

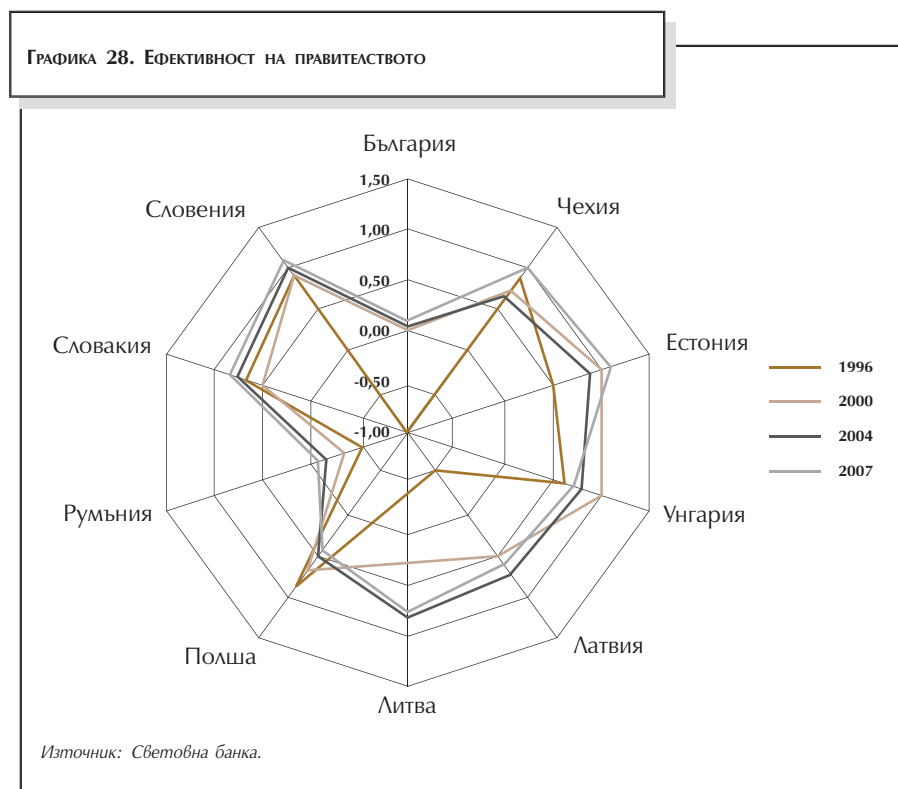
Друг **основен бенефициент в края на годината са общините.** При тях също липсва яснота на какви принципи се получават и изразходват допълнителните средства. През 2007 г. допълнително отпуснатите средства са били в размер на 21 % от предварително определените им в разчета за годината. Делът на средствата в консолидирания държавен бюджет, управлявани от общините, нараства, но това не е съпроводено от подобряване на отчетността и на практиките за управление на обществените поръчки на местно равнище. Например във връзка с отпуснатите средства от изпълнението на републиканския бюджет агрегирана информация по отделни общини има само за предварително планираните разходи от *Закона за държавния бюджет*, а за действително отпуснатите средства – не.

Недостатъчна е и прозрачността **по отношение на разходите, получени като субсидии от предприятията, които са частично или изцяло държавна собственост.** Такива са БДЖ, НК „Железопътна инфраструктура“, Кремиковци, Булгартабак, Български пощи, Българският енергиен холдинг и неговите съставни предприятия. През последните години за нефинансовите предприятия по бюджетен план са били отпуснати съответно държавни субсидии в размер 395 млн. лв. за 2007 и 460 млн. лв. за 2008 г., но липсва подробна информация за изразходването им. Допълнително с решение на МС в края на 2008 г. бяха отпуснати 400 млн. лв. за увеличаване на капитала на Българския енергиен холдинг без яснота за какво ще бъдат изразходвани средствата. Както показва опитът от проверките в общинските дружества в София през 2007 и 2008 г., вероятността за злоупотреби с обществени средства нараства, когато те се насочват по непрозрачен начин към държавни и/или общински дружества.

Според данни на Световната банка по показателите за ефективност на правителството, които отразяват качеството на държавното управление, макар да е постигнала съществен напредък през последните десет години, България остава на предпоследно място между новоприетите страни – членки на ЕС. Според оценки на експерти на Европейската комисия за качеството на обществените

финанси **България се нарежда на последно място по отношение на състава, ефикасността и ефективността на разходите и на фискалното управление**⁵⁹. В това отношение остават валидни констатациите на Международния валутен фонд и Световната банка от техни предходни доклади⁶⁰:

- За да се рационализират и подобрят капиталовите разходи и да се повиши дългосрочната им ефективност, е необходимо да се създадат добре обосновани и прозрачни критерии за технически, икономически, финансови, екологични и социални изисквания към проектите. Необходимо е да се прилагат, особено за по-големите проекти, указания за планиране и оценка на публичните инвестиции, които ще подобрят прозрачността при подбора на проектите за капиталови разходи.
- Системата за последващ (ex-post) контрол на фискалната програма остава слаба и обратната връзка от страна на гражданското общество за качеството на държавните услуги и целесъобразността на приоритетите фактически не съществува. Контролът на бюджета е фокусиран върху фискалните цели за поддържане на макроикономическа стабилност и се отделя много малко внимание на ефективността на бюджетната програма.



⁵⁹ *The Quality of Public Finances, Findings of the Economic Policy Committee Working Group (2004-2007)*, Occasional Papers 37, March 2008, DG Economic and Financial Affairs, European Commission.

⁶⁰ Report No. 27576-BUL *Bulgaria Country Financial Accountability Assessment*, September 2003; *Report on the Observance of Standards and Codes (ROSC)*, 2000, Bulgaria.

3.2.2. Управление на европейските фондове

Както беше подчертано в предходния Доклад за оценка на корупцията⁶¹, обществените поръчки, концесиите и замените са **предпочитани инструменти за „обратна връзка“ между политиките/политическите партии и бизнеса**. Те са основните канали за насочване на обществени средства към частния сектор, което ги прави особено привлекателни за корупция и измами. През 2008 г. средствата за обществени поръчки продължиха стремглаво да се покачват, възможностите за концесиониране бяха разширени, а замените на земи и гори са на път да се превърнат в инструмент за прехвърляне на активи към частния сектор, сходен по обем на приватизацията. Особен интерес в това отношение представляват секторите, в които печалбата и обемът на приходите са изцяло зависими от политико-административни решения, каквито са **пътната инфраструктура и енергетиката**. Откритите множество **нарушения, конфликти на интереси и корупция** във функционирането на бившия фонд **„Републиканска пътна инфраструктура“** през 2008 г. затвърдиха отдавна известната и установена от компетентните органи – Сметната палата и Агенцията за държавна финансова инспекция, констатация за неприемливо високия дял на нарушенията и несъобразяването с разпоредбите на *Закона за обществените поръчки* от държавните органи на централно и местно равнище изобщо. Съществуващите нарушения в управлението на предприєдинителните фондове ФАР и САПАРД и **липсата на адекватни системи за предварителен и последващ контрол**, както и на убедителна реакция от страна на българското правителство предизвикаха загубата на **220 млн. евро по програма ФАР**, а европейските средства, предназначени за пътна инфраструктура, остават замразени до последващо одобрение от ЕК.

Все пак в отговор на множеството натрупани критики от средата на 2008 г. българското правителство предприе някои мерки за подобряване на управлението на средствата от ЕС и гарантиране на адекватен контрол върху тяхното изразходване:

- Беше създаден постът заместник министър-председател за подобряване на планирането, програмирането, управлението, наблюдението и контрола на средствата от предприєдинителните програми на ЕС, на преходния финансов инструмент, на инструмента „Шенген“ и на оперативните програми, съфинансирани от Структурните фондове, Кохезионния фонд, Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони, Европейския фонд за гарантиране на земеделието и Европейския фонд за рибарство⁶².
- Бяха направени промени в *Закона за обществените поръчки* с цел изграждането на ефективен апарат за предварителен контрол и подобряване на условията за правилното, точно и еднакво прилагане на законодателството.

⁶¹ *Антикорупционните реформи в България: основни резултати и рискове*, Център за изследване на демокрацията, С., 2007.

⁶² ПМС 104/17.05.2008 г.

- Беше приет *Закон за предотвратяване и разкриване на конфликт на интереси*, който да ограничи възможностите за корупционни връзки между възложител и изпълнител, както и да позволи по-лесното преследване и предотвратяване на тяхното повторно възникване.
- Фонд „Републиканска пътна инфраструктура“ (ФРПИ) беше преобразуван в Държавна агенция „Пътна инфраструктура“, срещу бившия изпълнителен директор беше започнато разследване, а двама служители бяха осъдени за подкуп.
- Бяха подменени ръководствата и служителите на някои от най-засегнатите от критиките на ЕС агенции – фонд „Земеделие“ и Централно звено за финансиране и договаряне.

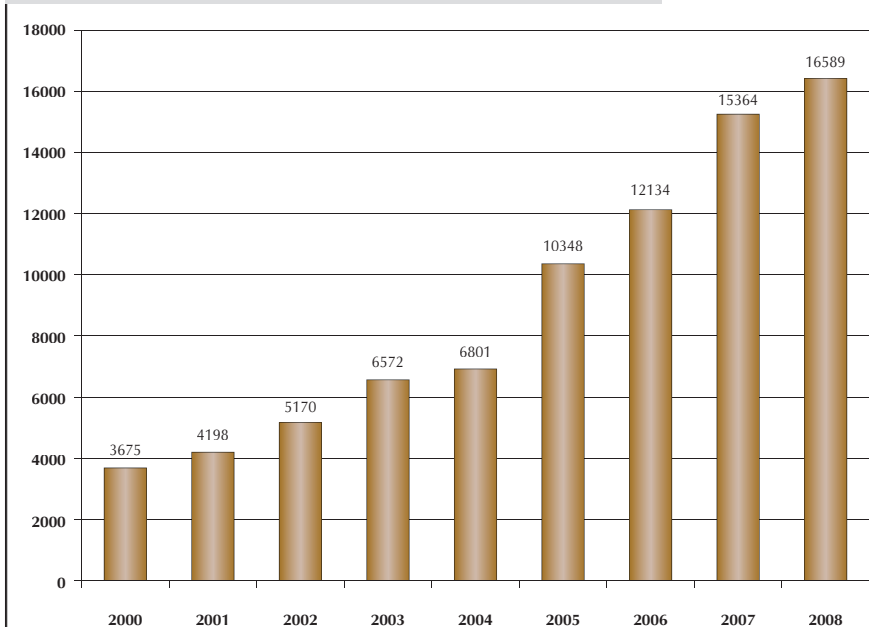
Въпреки това **не бяха предприети никакви действия за санкциониране на ключовите висши държавни чиновници и политици**, отговорни за управлението на средствата от ЕС и за понесените финансови загуби за страната, а двама от новоназначените чиновници напуснаха своите ръководни постове едва три месеца след тяхното назначаване – в средата на октомври. Следващата стъпка, която българското общество очаква, са **ефективни наказания на висше административно и политическо равнище**. Не е възможно разпореждането със суми от над 120 млн. лв. в нарушение на международните стандарти за конфликт на интереси във ФРПИ да е ставало без политическо знание или покровителство. Но дори да бъде направено подобно нелогично допускане, това е знак за **опасна липса на капацитет и политическа отговорност в разходването на обществени средства**, което е силно обезпокоително на фона на нарастващата нужда и натиск за по-големи държавни разходи в условията на икономическа криза и рецесия. Ако България не съумее да демонстрира убедително политическа воля и способност за прилагане на правилата за прозрачно, отчетно и икономично изразходване на обществени средства според европейските стандарти, съществува реална опасност не само натрупаните обществени средства в резултат на 10-годишния икономически ръст да не помогнат на страната да смекчи ефектите от кризата върху българската икономика и население, но и да послужат за **заздравяване и утвърждаване на олигархично-престъпни обръчи от фирми** с дълготраен отрицателен ефект върху конкурентоспособността и предприемчивостта.

3.2.3. Пазарът на обществени поръчки – нарастващ риск от политическа корупция

Очаквано регистрираният пазар на обществени поръчки бележи ръст както по отношение на неговия общ обем, така и като дял в brutния вътрешен продукт на страната, като достига съответно 6,3 млрд. лв., или 9,5 % от БВП към ноември 2008 г. Реалният пазар на обществени поръчки е по-голям от регистрирания с около 20 – 25 %. Той включва, от една страна, сделки, които не подлежат на регистрация (сделки, свързани с отбраната и сигурността например), както и сделки, които подлежат на регистрация, но по една или друга причина не

са регистрирани. Не на последно място той включва и сделки, които са сключени без процедура при наличието на основания за това⁶³. За последните 4 години **пазарът на обществени поръчки се е удвоил в стойностно изражение и по брой на сключените договори**. Към края на 2008 г. броят на сключените договори достига 16 589. Липсата на административен капацитет на централно и местно равнище и множеството промени в законодателството и структурата на основни контролни органи по отношение на обществените поръчки, както и продължаването на лошите практики на струпване на обществени поръчки в края на фискалната година **съществено повишиха риска от корупция и злоупотреби през последните две години**.

ГРАФИКА 29. ДИНАМИКА НА БРОЯ СКЛЮЧЕНИ ДОГОВОРИ ЗА ОБЩЕСТВЕНИ ПОРЪЧКИ



Забележка: Данните за 2008 г. са към 30.09. Данните за периода 2000 – 2005 г. могат да се разминават с други официални данни поради добавянето на нови сключени договори към регистъра след тяхното набиране.

Източник: Агенция за обществени поръчки и изчисления на Центъра за изследване на демокрацията.

Същевременно структурата на стойността на обществените поръчки по обект на договорите бележи промяна към **увеличаване на дела на обективно по-трудно проследимия сегмент на пазара – услугите**. Именно в този сегмент – програма ФАР, България загуби европейски средства поради нередности в провеждането, отчитането и контрола над процедурите за избор на победител. Макар да забави своя ръст през 2008 г. поради замразяването на средствата от ЕС по програма ИСПА и по Кохезионния фонд и проточилото се реструктуриране в Държавна агенция „Пътна инфраструктура“, секторът на **строителството** вероятно ще продължи да **бележи темпове на ръст в стойностно изражение над 30 % годишно** през следващите няколко години, ако

⁶³ Корупцията при обществените поръчки: рискове и противодействие, Център за изследване на демокрацията, С., 2007.

България иска да съумее да преодолее голяма част от разликата между наличната базова, комуникационна и екологична инфраструктура и изискванията на единния европейски пазар за конкурентоспособна икономика. Подобен ръст е свързан с **два корупционни риска**. Първо, зависимостта на националните фирми за инфраструктура от държавните средства за обществени поръчки, за да реализират своите стратегии за ръст и излизане на регионалния пазар, ще увеличи стимулите им за корупционен натиск върху администрацията и обратно, администрацията ще получи силен инструмент за въздействие върху рентабилността на тези компании. Второ, липсата или ограниченията върху контрола на изпълнението на инфраструктурните проекти при тяхното експлозивно нарастване ще позволи на фирмите да „спестят“ средства по време на изпълнението им за сметка на качеството на проектите. Впоследствие тези средства биха могли да се използват за осигуряване на политическа подкрепа за реализация на следващи обекти, като по този начин изкуствено се завишава потреблението на инфраструктура, без да се повишава нейното качество. По този начин страната може да попадне в **инфраструктурен капан** – ситуация, при която разходите за инфраструктура остават високи като дял в БВП, без да водят до намаляване на изоставането.

ТАБЛИЦА 4. ОБЩА СТОЙНОСТ НА СКЛЮЧЕНИТЕ ДОГОВОРИ ЗА ОБЩЕСТВЕНИ ПОРЪЧКИ ПО ОБЕКТИ И ПО ГОДИНИ В МЛН. ЛВ. И КАТО ДЯЛ ОТ БВП

Обекти	2006 ⁶⁴	2007	2008
Строителство	2 214,1	2 885,1	3 030,7
Доставки	1 374,6	2 059,2	2 365,3
Услуги	595,0	937,0	927,2
Конкурс за проект	0,6	0,1	2,1
Общо	4 184,2	5 881,4	6 325,2
Дял в БВП	8,48%	10,41%	9,53%

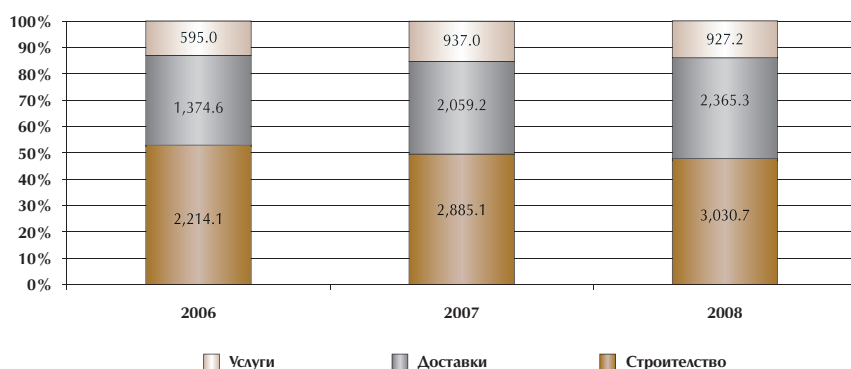
Забележка: Данните са към 20.11.2008 г. Прогнозният БВП за 2008 г. според Доклада за бюджета за 2009 г. възлиза на 66,4 млрд. лв.

Източник: Агенция за обществени поръчки и изчисления на Центъра за изследване на демокрацията.

Огромният и много динамичен пазар на обществени поръчки в страната и свързаните с него възможности за реализиране на свръхпечалби и непазарни доходи **продължава да се концентрира** както от страна на възложителите, така и от страна на участниците, което създава **условия за формиране на трайни клиентелистко-монополистични мрежи**. От една страна, делът на фирмите, които участват в процедури по възлагане на обществени поръчки, продължава да спада, като за последните шест години намалява от над 40 % през 2003 до под 10 % през 2008 г. От друга страна, 25-те най-големи възложители на обществени поръчки контролират през

⁶⁴ Тук и надолу в текста данните за 2006 г. не включват обществената поръчка за изграждането на АЕЦ „Белене“, ако това не е изрично упоменато. Тя е с начална стойност 7,8 млрд. лв.

ГРАФИКА 30. СТРУКТУРА НА СТОЙНОСТА НА ДОГОВОРИТЕ ЗА ОБЩЕСТВЕНИ ПОРЪЧКИ ПО ОБЕКТИ



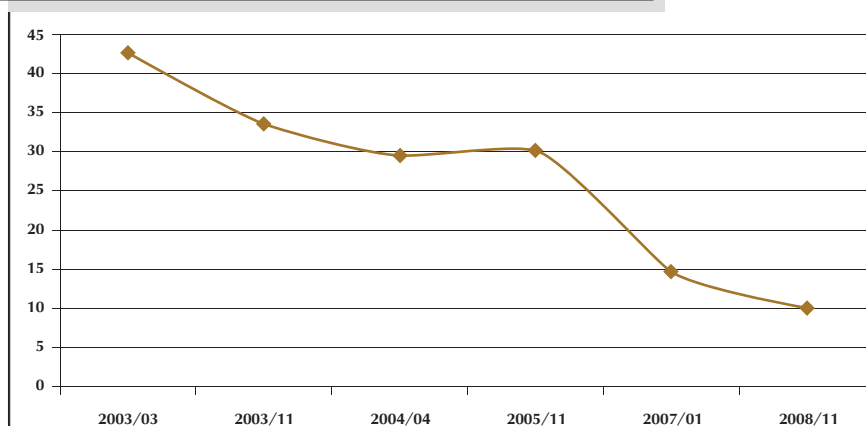
Забележка: Данните за 2008 г са към 20.11.2008 г

Източник: Агенция за обществени поръчки и изчисления на Центъра за изследване на демокрацията.

последните три години над 45 % от общия стойностен обем на пазара⁶⁵. На определени пазари обществените поръчки формират съществен дял от приходите на фирмите, което поражда допълнителен корупционен риск. Такива са например пазарите за медикаменти, петролни продукти и горива, професионални и бизнес услуги, офис и компютърно оборудване, МПС. Концентрацията на фирмите, които участват в изпълнението на обществени поръчки – до 10 %, е резултат както от по-

ложителни фактори – разширяване на пазарните възможности извън държавния сектор, така и от отказа на немалка част от фирмите от участие в процедурите, убедени, че те са предназначени само за предварително избрани представители на бизнеса. Подобна концентрация на възложителите и получателите на обществени поръчки води до установяването на отработени или трайни схеми за извличане на подкупи като тази, разкрита във фонд „Републиканска пътна инфраструктура“.

ГРАФИКА 31. ДЯЛ НА ФИРМИТЕ, УЧАСТВАЛИ В ПРОЦЕДУРА ПО ВЪЗЛАГАНЕ НА ОБЩЕСТВЕНИ ПОРЪЧКИ



Източник: Витоша ризърч (2003 – 2007) и Агенция за обществени поръчки (2008).

Тенденциите за концентрация на пазара на обществени поръчки и разкритите случаи на заловени подкупи **показват запазване на натиска за повишаване на средното равнище на подкупа** от нивата, последно измервани от *Системата за мониторинг на корупцията* – 7,5 % през 2005 г. Подобен извод се потвърждава и от запазващите се високи равнища на нарушаване на нормативните разпоредби за възлагане на обществени поръчки, констатирани от

⁶⁵ По данни на Агенцията за обществени поръчки.

ТАБЛИЦА 5. Стойност в лв. без ДДС на договорените обществени поръчки по сектори на икономиката (най-големите 10 сектора по обща стойност на възложените обществени поръчки)

№	Сектор	2006	2007	До 15.09.2008
1.	Химическа промишленост (медикаменти)	272 217 910	272 377 979	239 575 851
2.	Петролни продукти и горива	241 991 022	466 728 589	385 310 478
3.	Медицински и други уреди и инструменти	215 421 147	244 214 670	286 991 598
4.	Машини и оборудване	166 866 689	118 538 190	118 763 978
5.	Професионални и бизнес услуги	127 985 598	212 360 723	176 897 116
6.	Ремонт и поддръжка	125 165 946	146 579 506	150 753 700
7.	Полуфабрикатни изделия	113 915 228	116 841 919	97 258 687
8.	Офис и компютърно оборудване	94 157 529	66 211 645	31 890 976
9.	Електрически машини и оборудване	79 912 709	74 214 454	62 753 384
10.	МПС	67 944 508	111 938 131	78 737 413

Източник: Агенция за обществени поръчки и изчисления на Центъра за изследване на демокрацията.

Агенцията за държавна финансова инспекция (АДФИ) и Сметната палата (СП). През 2007 г. дялът на нарушените процедури, установени от АДФИ, към общия дял регистрирани процедури за обществени поръчки остава сравнително висок на фона на по-целенасочените (по сигнали) и съществено по-малкото проверки – 6,4 % в стойностно изражение и 10,7 % от общия брой. Вероятно реалният брой на процедурите с нарушения, и то корупционни, е по-близък до мнението на фирмите в страната, които според Центъра за изследване на демокрацията посочват, че **между 27-35 % от процедурите в техния бранш са опорочени**. Следователно може да се заключи, че в най-добрия случай **цената** под формата на преки фискални загуби и намаляване на общественото благополучие в резултат **на организираната корупция при обществените поръчки**, включително по отношение средствата на ЕС, **се запазва на равнище 25-30 %⁶⁶ от стойността на пазара за обществени поръчки**. Това предполага общи **загуби в размер от 1,5-1,6 млрд. лв.**

годишно за 2007 – 2008 г. от злоупотреби при обществени поръчки. Трябва да се има предвид, че това са загубите, при условие че рентата за възложителя и за изпълнителя се разделя поравно. В случаите на целенасочени политически мотивирани корупционни практики рентата достига и до 30-50 % от стойността на сключените договори.

Нарушенията при спечелването на обществени поръчки са толкова много, че **в обществото трайно се е наложило разбирането, че спечелването на такава поръчка не може да стане без плащането**

⁶⁶ За описание на методологията и стъпките на изчисляване на загубите вж. *Корупцията при обществените поръчки: рисковете и противодействие*, Център за изследване на демокрацията, С., 2007.

на подкуп или политическа протекция. Това разбиране, от друга страна, подтиква организациите, провеждащи подобни поръчки, да търсят начини да заобиколят закона и да възложат договора за изпълнение на предварително определен кандидат, ако искат да постигнат задоволителна степен на изпълнение на договора, което създава порочен кръг на заобикаляне на законодателството. Липсата на утвърдена практика на прилагане на законодателството трябва да бъде преодоляна с решителни действия, за да се започне възстановяването на доверието в стойността на държавните услуги и институции.

ТАБЛИЦА 6. РЕЗУЛТАТИ ОТ ВЪТРЕШНИЯ ОДИТ В ОБЛАСТТА НА ОБЩЕСТВЕНИТЕ ПОРЪЧКИ

	2005		2006		2007	
	брой	млн. лв.	брой	млн. лв.	брой	млн. лв.
Регистрирани процедури (1)	10 583	3 296	12 134	4 184	15 364	5 881
Проверени (2)	6 399	1 200	2 130	286	1 529	1 032
Нарушени процедури	1 609	567.0	322	44	776	601
Установени нарушения	2 551	567.0	607	44	1 548	601
Непроведени процедури	641	98.5	110	16	202	30
Общо нарушени и непроведени (3)	2 250	665,5	432	60	978	631
Дял на проверените процедури (2/1)	60,46%	36,41%	17,55%	6,84%	9,95%	17,55%
Дял нарушения/проверени (3/2)	35,16%	55,46%	20,28%	20,98%	63,96%	61,14%
Дял нарушения/регистрирани (3/1)	21,26%	20,19%	3,56%	1,43%	6,37%	10,73%

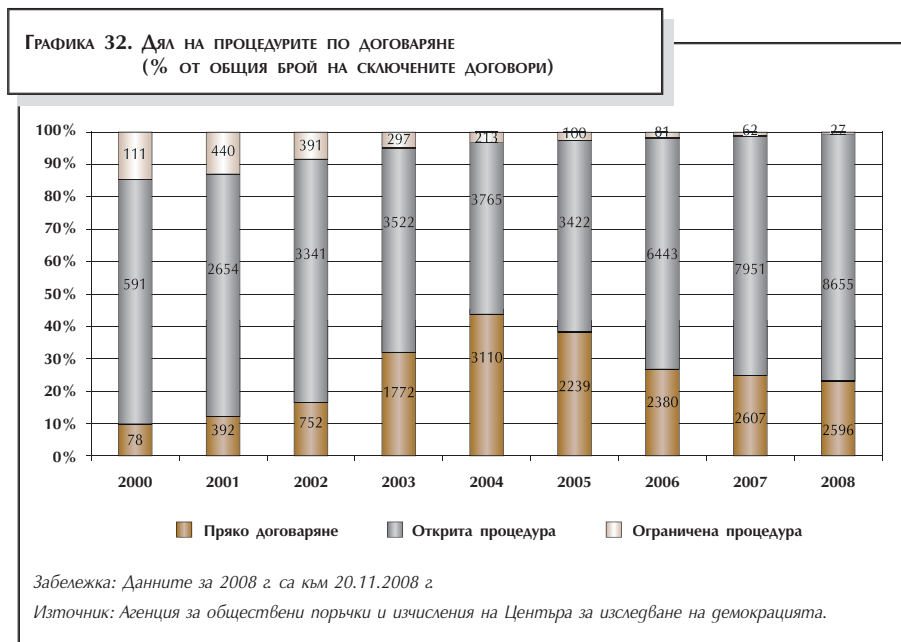
Източник: Годишни доклади на Агенцията за държавен финансов контрол.

3.2.4. Противодействие на корупцията при обществените поръчки и средствата от Европейския съюз

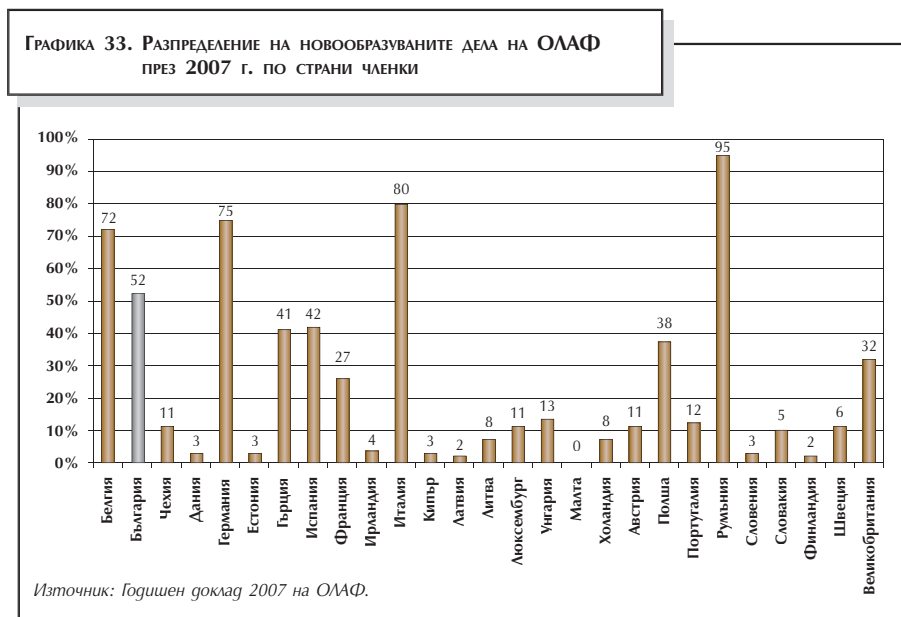
Нарастването на броя и стойностния обем на пазара на обществени поръчки и на корупционните рискове, свързани с него, както и констатираните сериозни нарушения от страна на българските контролни органи по прилагането на правилата за обществени поръчки и от Европейската комисия по управлението на средствата от ЕС, доведоха до някои **положителни промени през 2008 г.**, както вече беше отбелязано.

През 2008 г. **продължава положителната тенденция за повишаване на дела на използване на открити процедури.** Макар те също да са податливи на злоупотреби, при тях проверките и контролът са по-

лесни и увеличаването на техния дял в общия пазар е предпоставка за ограничаване на използването на поръчките за политическа корупция.



Като положително може да се разглежда и **въвеждането на засилен контрол над изразходването на средствата от ЕС от страна на ОЛАФ**, специализираната служба на ЕК за борба с измамите. През 2007 г. ОЛАФ започна 52 нови дела за измами в България, което е най-високият брой на човек от населението за страните – членки на ЕС. От една страна, това свидетелства за липсата на умения и капацитет в българските контролни служби и висок дял на измамите с ЕС фондове в България, но от друга, има вероятност този по-строг мониторинг от страна на ОЛАФ да доведе до **преливане на добри одитни практики, повишаване на капацитета на българските служби и подобряване на дисциплината при управлението на обществените поръчки.**



*Проблеми, идентифицирани от Европейската комисия,
във връзка с изпълнението на програма ФАР*

- Проблеми с **тълкуването и последователното прилагане на Закона за обществените поръчки** между различните ведомства по отношение на промени в договорите, работа на оценителните комисии и отмяна на търгове. Силно **формализирано прилагане на закона**, което подкопава ключови постулати на добрия финансов мениджмънт като равнопоставеното отношение към кандидатите, прозрачността и принципа за търсене на най-високата икономическа изгода.
- **Неадекватно формиране на оценителните комисии:** членове без адекватен професионален опит и липса на външни независими оценители.
- Проблеми с **окомплектуването и архивирането на документация**, които водят до загуба/липса на важни документи и риск от липса на одитна пътека. Неясни и непълни доклади за оценка на оферти и липсващи документи за вътрешноведомствена комуникация и одобрения.
- Необяснимо големи **забавяния** в откриването на процедурите, включително неоснователно **укриване на документи** от предварителния контрол на ЕК преди въвеждането на децентрализирано управление на средствата по ФАР.
- Ограничаващи технически спецификации за ИТ оборудване, което възпрепятства конкуренцията и подкопава принципа „стойност за парите“.
- Незадоволително проследяване и контрол на съмненията за конфликт на интереси, нередности и измами. **Слабости в надзора** на строителните проекти, включително висок риск от отдаване на подизпълнители и неспазване на клаузите на договора при изпълнението на проекта.
- Сключване на договори след обявения краен срок и значително забавяне на изпълнението на договора.
- Сигнали за припокриване между и вътре в самите програми. (например САПАРД/Структурните фондове с ФАР).

Източник: EDIS Ex-Post Transaction Review of Phare Projects in Bulgaria, DG Enlargement unit D2, 23.09.2008 – 08.10.2008.

Забелязват се положителни промени в дейността на националната контролна система по отношение на обществените поръчки. **Дейността на Сметната палата продължава да е относително адекватна на корупционните рискове** в областта

на обществените поръчки, като през 2008 г. се съсредоточава върху политическите партии, системите за одит и контрол в публични институции, общинските финанси, програми, финансирани със средства от ЕС, и др. Все още нейните одити, доклади и констатации не водят до действия по отстраняване на допуснати нередности поради **липсата на достатъчно добра хоризонтална отговорност и интеграция с останалите контролни и правоприлагащи институции**. Все пак през 2007 г. за първи път публично бяха оповестени проверките на Националната агенция по приходите по сигнал на Сметната палата за несъответствие в декларациите на около 200 задължени лица по *Закона за публичност на имуществото на лица, заемащи висши държавни длъжности*. Необходимо е степента на хоризонтално сътрудничество да се засили и по отношение на други контролни и правоприлагащи органи.

След промените в законодателната уредба и организационното устройство на **Агенцията за държавен финансов контрол** през 2006 г. нейната дейност бе съществено ограничена в последната година преди членството на страната в ЕС. Децентрализацията на структурата на агенцията доведе до намаляване на нейния персонал с 6 пъти до 192 души през 2007 г. и до свиване на одитната дейност по отношение на проверените процедури за обществени поръчки със 75 %. Въпреки това преструктурирането на агенцията започва да дава и първите резултати, които отговарят на препоръките, отправени в предходния Доклад за оценка на корупцията:

- **по-ефективно насочване на одитната дейност** – вече при над 60 % от проверените процедури за обществени поръчки като брой и като стойност има открити нарушения;
- **подобрен рисков профил на проверките** – през 2007 г. са инспектирани 10 % от процедурите за обществени поръчки, които представляват 18 % от стойността на регистрирания пазар, което показва изместване на фокуса на проверките от по-голям брой към по-голяма стойност.

Съществуват допълнителни съществени възможности за подобряване на дейността на АДФИ по отношение насочването и качеството на инспекционната дейност. Добра отправна точка за насочване на инспекционната дейност може да бъде структурата на регистрираните сключени договори по ЗОП и НВМОП по стойност и брой. През последните три години сключените по ЗОП договори представляват 20 % от общия брой и 80 % от стойността на регистрираните обществени поръчки. Съотношението е точно обратното при НВМОП – 80 % от общия брой и 20 % от стойността. Ако се следва едно от установените правила на управленската теория за разпределянето на ресурсите и вземането на решения в отношение 80:20, е препоръчително **80 % от общите инспекционни ресурси на АДФИ по отношение на обществените поръчки да се съсредоточат върху ЗОП, а останалите 20 % – върху НВМОП**. Продължават да съществуват признаци, че инспекционната дейност е насочена предимно към констатиране на по-маловажни нарушения, които не

водят до съществени наказания, но се отразяват добре на отчетената дейност. Както и при останалите институции от българската контролна система, разгледани по-горе, фискалната и превантивната ефективност на АДФИ остават скромни – нарушенията продължават. Това е признак за необходимостта от **подобро хоризонтално взаимодействие на контролните институции и обвързването им в екипна работа по конкретни случаи от висок обществен интерес заедно с органите на МВР, следствието и прокуратурата**. Необходимо е да се гарантират и по-висока степен на независимост от политически натиск върху работата на агенцията, както и повишаване на професионалната компетентност на инспекторите. Намаляването на числеността на персонала разкрива добри възможности в тази насока. Има голяма вероятност в бъдеще трите проверки на АДФИ във фонд „Републиканска пътна инфраструктура“ в края на 2007 г. да доведат до разкриване на съществените злоупотреби, на които българското общество стана свидетел през 2008 г.

ТАБЛИЦА 7. СТРУКТУРА НА СКЛЮЧЕНИТЕ ДОГОВОРИ ПО ЗОП И НВМОП ПО СТОЙНОСТ И БРОЙ

Година	2006		2007		2008	
	стойност	брой	стойност	брой	стойност	брой
ЗОП	81 %	19 %	79 %	19 %	80 %	20 %
НВМОП	19 %	81 %	21 %	81 %	20 %	80 %

Забележка: Данните за 2008 г. са към 20.11.2008 г.

Източник: Агенция за обществени поръчки и изчисления на Центъра за изследване на демокрацията.

През 2008 г. бяха направени промени в *Закона за обществените поръчки*, които са в съответствие с препоръките на Центъра за изследване на демокрацията⁶⁷ и ще подобрят възможностите за управление и контрол и повишаване на прозрачността на процеса:

- **Въвежда се възможност за предварителен контрол върху големите обществени поръчки** със стойности над т.нар. европейски прагове, които крият най-големи рискове от злоупотреби и накърняване на финансовия интерес на страната. Сформира се звено от наблюдатели към АОП, което цели да обхване около 10 % от процедурите, които ще се обявяват в „Официален вестник“ на ЕС. Изпълнителният директор на АОП ще може да контролира законосъобразността на публикуваните в Регистъра на обществените поръчки решения за обявяване на обществена поръчка.
- **Прецизира се уредбата на възможността за промяна на сключени договори за обществени поръчки**, което е важен

⁶⁷ Антикоруptionните реформи в България: основни резултати и рискове, Център за изследване на демокрацията, 2007 г.; *Корупцията при обществените поръчки: рискове и противодействие*, Център за изследване на демокрацията, С., 2007.

корупционен канал, от една страна, и пречка за функциониране на бизнеса, от друга. Могат да се предоговарят само договори над 12 м. с предмет на договора дейност, чиято цена е обект на държавно регулиране.

- **Повишават се националните стойностни прагове за прилагане на ЗОП**, което ще позволи по-добро фокусиране на одитните и инспекционните усилия на отделните контролни агенции върху най-големите договори за обществени поръчки.
- **Премахва се възможността за определяне на неоснователно висока цена за тръжната документация**, като тя се органичава до стойността на разходите за нейното копиране.
- **Разширяват се числеността и съставът на оценителните комисии**, като се дава възможност за включване на представители на неправителствени организации и се прецизира тяхната работа. **Намаляват се възможностите за манипулиране на ценовите оферти** при избор по критерий „икономически най-изгодна оферта“, като се дава възможност да присъстват представители на участниците в процедурата и при отварянето на ценовите оферти и се изисква предварително оповестяване на класирането по техническите показатели.
- **Подобрява се и се облекчава достъпът на бизнеса до пазара на обществени поръчки**, като вече не е необходимо участниците да декларират обстоятелства, които са вписани в Търговския регистър.
- **Повишават се статутът и възможностите за допълнително материално стимулиране на Агенцията за обществени поръчки (АОП)**, като целта е той да се изравни със статута в останалите агенции, заети в процеса на одит и контрол на обществените поръчки – Комисията за защита на конкуренцията, АДФИ и Сметната палата. Разширяват се правата на изпълнителния директор на АОП за преценка и насочване на проверки по сигнал.

Въпреки положителните промени на ЗОП те отново се използват за прокарване и на **клаузи, които могат да намалят прозрачността в тази сфера**. Например съществува вероятност да бъде преустановено **подаването на информация от Регистъра за обществени поръчки (РОП) по зададени критерии**, като то се замени с препращане към интернет страницата на АОП и наличните там данни. РОП е един от основните инструменти за управленски анализ и контрол върху пазара на обществени поръчки и трябва да се търси максимално разширяване на предоставяните от него възможности за разпространение на информация. Интернет вариантът на регистъра осигурява ограничени възможности за анализ и окрупняване на данните. Заедно с предвидената нарастваща ресурсна обезпеченост на АОП трябва да се търсят разширяване на публичния достъп до регистъра и подобряване на отчетността на агенцията чрез нейния

годишен доклад. Необходимо е да се работи и за **постигане на по-голяма пълнота на информацията в регистъра**. Към края на 2008 г. в регистъра има 2296 поръчки, за които не е изпращана информация повече от 9 месеца.

ТАБЛИЦА 8. ПРАГОВЕ НА ПРОЦЕДУРИТЕ ЗА ВЪЗЛАГАНЕ НА ОБЩЕСТВЕНИ ПОРЪЧКИ (В ЛВ. БЕЗ ДДС)

Предмет на ОП	По ЗОП	По НВМОП	Без формална процедура	
			с 3 оферти	без 3 оферти
Строителство	Над 2 150 000	100 000 – 2 150 000	45 000 – 100 000	Под 45 000
Доставки	Над 180 000	30 000 – 180 000	15 000 – 30 000	Под 15 000
Услуги	Над 110 000	30 000 – 110 000	15 000 – 30 000	Под 15 000
Конкурс за проект	Над 110 000	10 000 – 110 000		

Източник: Закон за обществените поръчки и Наредба за възлагане на малки обществени поръчки.

Важно е да се подчертае, че макар приетите законови промени през 2008 г. да създават по-добра среда за управление и контрол на обществените поръчки, те не могат да заменят необходимостта от **изграждане и разпространяване на добри практики при възлагането, изпълнението и контрола на обществените поръчки**. В този смисъл много важна е ролята на координация на практиката и по-висока степен на хоризонтална отговорност при контрола над обществените поръчки. Докато при средствата от ЕС такъв мандат и роля има заместник министър-председателят по управлението на европейските фондове, в по-общия случай на обществени поръчки с национални средства е необходимо съществено да се повишат правомощията на Агенцията за обществени поръчки. В това отношение добри резултати биха могли да осигурят както по-високата централизация на процеса на възлагане на обществени поръчки, така и **засилването на координационната и тълкувателната роля на АОП**. Предвид по-добрите пазарни и демократични резултати, които осигурява децентрализираното управление, вероятно на този етап е по-разумно функцията по предварителен контрол на АОП да се засили чрез осигуряване на обвързваща сила на нейните решения за законосъобразността и съответствието на добрите практики на процедури за обществени поръчки.

Въпреки направените през 2008 г. съществени промени на нормативната уредба на обществените поръчки редица въпроси остават неразрешени и изискват допълнително внимание:

- успоредно с развитие на опита на държавната администрация за възлагане и контрол над обществените поръчки трябва да се въведат и практики за прилагане на принципа на **икономическата ефективност**. Често участието в обществени поръчки е възпрепятствано от прекалено формално прилагане

на разпоредбите на закона, без да се държи сметка за икономическата ефективност, т.е. за това, ползите от поръчката да не надвишават разходите по нейното провеждане и да има възможност да се избира между повече компетентни изпълнители. Също така трябва да се въведе много по-широко принципът на проверки не само по законосъобразност, но и по целесъобразност;

- трябва да се търсят повече **гаранции и контролни механизми срещу злоупотреби при изпълнението**. В много случаи – при строителството и услугите, рискът от отклонение на изпълнителя от разпоредбите на договора при неговото изпълнение са много високи и не подлежат на адекватен качествен контрол и мониторинг;
- въпреки че равнището на **санкциите при нарушаване на разпоредбите на ЗОП** беше съществено увеличено, те **остават регресивни** по своята същност, т.е. стимулират големите нарушения, тъй като за високите стойности размерът на санкцията намалява като процент от стойността на нарушението. Решението е санкциите да се определят като процент от стойността на поръчката с висок таван, както това беше сторено по отношение обезпечаването за обжалване на процедури за обществени поръчки.

Прилагането на ЗОП и НВМОП в съвременните им редакции оставя все по-малко място за заобикалянето им. Това води до **ограничаване на възможностите за практикуване на досега познатите форми на корупция** и въвеждането на нови. За задълбочаването на тази тенденция **политиките в областта на обществените поръчки трябва да претърпят развитие** в няколко направления: приемане и усвояване в практиката на правила за етично поведение в обществените поръчки; формулиране на стратегии (политики) и корпоративни планове за обществени поръчки за всяка администрация възложител и увеличаване на административния капацитет за работа по международни проекти с частично или преобладаващо външно финансиране с оглед достъпа до фондовете на ЕС. Необходимо е да се създадат и механизми за обратна връзка и разпространяване на добрите практики при използването на обществените поръчки по отношение на управлението на средствата от ЕС и при изразходването на национални средства. Не е целесъобразно да се прави разлика между контрола при средствата от ЕС и при средствата от националния бюджет, каквито нагласи изглежда има, за да се отговори на изискванията на ЕК. Би било полезно **правила, които се приемат във връзка с управлението на средствата от ЕС, автоматично да се прехвърлят и върху разпореждането с национални средства**.

3.2.5. Концесии и публично-частно партньорство

Необходимо условие за доброто управление на държавните ресурси и собственост е да съществува яснота по отношение на приложното поле и обхвата на различни инструменти. В България все още **липсва разработена**

цялостна политика във връзка с публично-частното партньорство във всички негови форми – от обществените поръчки, при които рискът за изпълнението и финансирането на проектите остава изцяло за публичния сектор, през концесиите и различните договори за изграждане-управление-развитие-прехвърляне, при които рискът и финансирането са споделени между публичната и частната страна, до приватизацията, при която рискът и финансирането на обекта преминават изцяло към частния сектор. Различната степен на разделяне на риска и финансирането на проектите при различните форми на публично-частно партньорство изискват различен подход към нормативното уреждане, използването и контрола за максимално ограничаване на корупционния риск. Въпреки че през 2008 г. с промени в *Закона за концесиите* бяха въведени нови форми на публично-частно партньорство, институционалната разпокъсаност на отговорностите по отношение на планирането, изпълнението и контрола на концесии създава **сериозни предпоставки за корупция, злоупотреби и безстопанственост в особено големи размери**. Допълнителен проблем е неяснотата относно задълженията на държавните органи да използват различните инструменти за публично-частно партньорство. Най-грубото нарушение в това отношение с потенциални много сериозни фискални и социални последици е **използването на обществена поръчка**, която по принцип е инструмент с по-краткосрочен или повтарящ се характер, **за построяване на АЕЦ „Белене“**. Освен че рискът и финансирането в крайна сметка остават за държавата, подобен инструмент позволява и легалното укриване на начина на изразходване на обществен ресурс с размер близък до целия обем на пазара на обществени поръчки в България – 7,8 млрд. лв., за които ще се разпорежда изпълнителят на процедурата.

Историята на концесиите в България показва сериозен корупционен риск. Създадената възможност за автоматично получаване на концесии от публично-частни компании за период от 35 г. чрез промени в *Закона за концесиите* през 2008 г. **увеличава съществено риска от злоупотреби с концесионирането и използването им в полза на олигархични интереси**. От данните на Националния концесионен регистър е видно, че концесиите навлизат все по-сериозно като инструмент за взаимодействие на публичния и частния сектор в България, като през 2008 г. са проведени 55 процедури за предоставяне на концесия. За разлика от обществените поръчки при концесиите контролът върху тяхното възлагане и изпълнение е занижен. Имайки предвид, че периодът на изпълнение при концесиите обикновено е много по-дълъг, отколкото при обществените поръчки, те изискват много по-внимателна подготовка, както и по-детайлен контрол и изграждане на партньорски отношения с бизнеса и създават много по-висок корупционен риск и възможности за създаване на трайни корупционни връзки.

3.2.6. Сфери с висок корупционен риск: замените на земи и гори

Бурното развитие на пазара за недвижими имоти в най-големите български градове и курорти през последните години превърна

държавните и общинските земи и имоти около тях в един от най-търсените и подложени на корупционен натиск ресурси. Инвеститорският натиск за придобиване на държавни и общински земи ще се повишава непрекъснато. Опитът от предходни разширявания на ЕС показва, че корупционните сделки около придобиването на земя, строежа и експлоатацията на имоти в новите страни членки водят до силно отрицателни последици за приемащата страна и до лавинообразно нарастване на броя и обема на предлаганите подкупи.

Замените на държавни и общински имоти са **основна, а през 2008 г. – и емблематична форма на корупция по високите етажи на властта и злоупотреба с държавна длъжност**. Те се осъществяват на непазарен принцип и при липсата на прозрачност. Държавната власт се превръща в инструмент за извличане на финансови ползи, като се облагодетелстват привилегировани фирми и висши служители на властта. Размерът на сделките и загубите за обществото от тяхното осъществяване са значителни и биха могли да се определят като най-видимата и дразнеща форма на политическата корупция в България през 2008 г.

Пропуските в регулирането на замяната на частни с държавни и общински имоти предоставят достатъчно възможности за благоприятно прилагане на закона спрямо определени лица. Разпоредбите в нормативните актове, които регулират замените, са пределно общи, като **режимът на процедурите е предимно разрешителен**. Така, въпреки че сделките са неизгодни, те не противоречат на законовите разпоредби и не изискват преценка на чиновника по целесъобразност или икономическа изгода. От друга страна, **много от детайлите по замените се регламентират от подзаконовни нормативни актове** както например наредби на общинските съвети. Това дава възможност за корумпиране на самите правила. Например с наредба на общинския съвет на определени места е предвидена възможност за извършване на продажби на обекти чрез преки преговори от кмета с потенциални купувачи.

Законова база за замените на държавни и общински имоти

Законът за държавната собственост и правилникът за прилагането му създават правната основа на управлението, разпореждането и контрола върху недвижимите имоти – държавна собственост, включително и върху имотите, предоставени за управление на областния управител. Преценката за целесъобразността на замените е в компетенциите на областните управители и министъра на регионалното развитие и благоустройството.

Законът за собствеността и ползването на земеделските земи (чл. 24, ал. 1) дава правомощия на министъра на земеделието и храните по искане на физически и юридически лица да из-

вършва замяна на земи от Държавния поземлен фонд с частни земи. Единственото изискване в подобни случаи е предлаганите в замяна земи да бъдат равностойни по количество и качество. Тези правомощия на министъра са уредени с чл. 36 от Правилника за приложение на закона.

Законът за горите (чл. 15б): „Замяна на гори и земи от горския фонд – частна държавна собственост, с гори и земи – собственост на физически, юридически лица и общини, се извършва със заповед на председателя на Държавната агенция по горите“.

В *Закона за общинската собственост* (ЗОС) е уредено разпореждането с имоти – общинска собственост, чрез продажба, замяна, дарение, делба, възмездно или безвъзмездно учредяване на ограничени вещни права. Законът установява общите разпоредби относно общинската собственост, а органите на местното самоуправление (общинските съвети) имат свободата чрез приеманите от тях наредби въз основа на ЗОС да регулират дейността по управление и разпореждане с общинската собственост.

Законодателството дава големи правомощия на отделни висши чиновници (кметове, министри, областни управители), като в същото време **не са гарантирани прозрачността на сделките и адекватното оценяване на разменяните имоти**. Цените, по които са направени замените, често се разминават драстично от пазарните им стойности. Не са ясни причината за замяната, начинът на определяне на имотите, обект на замяна, начинът на подбор на лицето заменител и т.н. **Не се спазват принципите на публичност, прозрачност, свободна и честна конкуренция и равнопоставеност на кандидатите** при осъществяването на сделките **поради липса на законови изисквания за това**. Този проблем е повсеместен и в медийното пространство бяха изнесени стотици примери за замени, които накърняват обществения интерес. Те продължават да се осъществяват въпреки многократните заявки от страна на правителството и Народното събрание за тяхното прекратяване или по-добро регулиране. Нещо повече, след обявяването на намерение от някои членове на правителството и депутати за възможността сделките да бъдат прекратени или върху тях да се наложи мораториум, исканията за замени се увеличиха.

За всички **замени** е характерен един и същи **модел**:

- първо, прави се замяна на държавни земи около курортни местности срещу частни, разположени в по-непривлекателни или най-малкото с по-ниски пазарни цени краища на страната;
- второ, частните лица или фирми, които искат замените, са тясно обвързани с политическия елит (местен и национален), като замените успяха да надживеят няколко персонални и

институционални промени в държавните организации, отговорни за контрола над замените;

- трето, след замените с помощта на решения на местни общински съвети, ако е необходимо, предназначението на земята се променя, което води до многократно повишаване на стойността ѝ.

По този начин размените стават на база текущи оценки на стойността на разменяните земи/гори, без да се взема под внимание потенциалната им бъдеща стойност при промяна на предназначението. Докато предоставяните частни гори нямат потенциал за нарастване на тяхната икономическа стойност, това не се отнася за придобиваните държавни имоти. При изчисляването на замените не се взема под внимание нетната настояща стойност на държавните имоти, а единствено счетоводната. Така **решенията за замяна не се базират на икономически мотиви**, а официално се обосновават единствено чрез нуждата от комасация на земеделска земя или получаване на гори в държавния фонд, **без да се взема под внимание по-широкият обществен интерес**. Макар към края на 2008 г. замените на гори да бяха обявявани публично, **частните бенефициенти по тях остават неизвестни**. Липсва информация за общия обем на извършените замени, тъй като никой не води отделен регистър за замените при липсата на публичен имотен регистър.

Три са основните канала, по които се осъществяват замени. На централно равнище в обсега на действие на този механизъм се включват замяната на земи и гори, както и замяната на военни имоти. Първият вид сделки се извършва от **Министерството на земеделието и храните**, както и от по-късно специално създадената **Държавна агенция по горите (ДАГ)**, която е на пряко подчинение на министър-председателя. Вторият вид замени са в прерогативите на **Министерството на отбраната**. На местно равнище замяната на общински имоти се извършва от **общинската власт**.

Имайки предвид, че цените на земята в различни местонахождения варират от 4 лв. кв. м до 1000 лв., възможностите за легално облагодетелстване са много големи. Например **само от препродажбата на заменените през 2008 г. 14 500 дка гори** при консервативно допускане за разлика в покупните и продажните цени от 100 лв., **могат да се реализират приходи за 1,45 млрд. лв.** В повечето случаи на замени става въпрос за много по-високи разлики, тъй като придобитите земи обикновено са част от по-големи инвестиционни проекти. Допускането за размера на направените замени също е консервативно, защото не включва сделки за земеделска земя, общинска и военна собственост. С други думи, реалната загуба за държавата вероятно надхвърля поне два пъти тези 1,5 млрд. лв.

Дебатите в българския парламент през втората половина на 2008 г. във връзка с необходимостта от мораториум и забрана на замените на държавно и общинско имущество и липсата към края на годината на решение за действие са ясен пример за **завладяване на държавата**

от български олигархични структури и за отказа на българското правителство от силен инструмент за влияние върху икономиката. Необходими са незабавно **въвеждане на мораториум върху този тип сделки и изработване на модерен тип алтернативна политика**, основана на икономическата изгода. Важността на засяганя обществен интерес е огромна, а възможностите за неговото оценяване изискват скромни ресурси.

ПУБЛИЧНО-ЧАСТНО ПАРТНЬОРСТВО ЗА ПРЕОДОЛЯВАНЕ НА ИНСТИТУЦИОНАЛНИТЕ ДЕФИЦИТИ В ПРОТИВОДЕЙСТВИЕТО НА КОРУПЦИЯТА И ОРГАНИЗИРАНАТА ПРЕСТЪПНОСТ

Когато преди две години България стана член на Европейския съюз, българските власти едва ли си даваха сметка до каква степен радикално ще бъдат променени критериите за оценка на техните антикорупционни политики и практики, особено що се отнася до управлението на средствата от ЕС. През 2008 г. както правителството, така и обществеността в страната се убедиха, че за този период са настъпили две съществени промени: Европейският съюз е възприел България като пълноправен член с всички произтичащи от този статут задължения и критерии, а българските граждани виждат в европейските антикорупционни процедури и санкции обективна оценка, до голяма степен съвпадаща с преобладаващия вътрешен скептицизъм по отношение реалната мотивация на властите и администрацията за осъществяването на ефективни антикорупционни мерки.

Анализът на корупционните практики в страната и на прилаганите антикорупционни политики и мерки води до извода, че съществуват **два фундаментални дефицита**: на политическа воля и на административен капацитет.

Практиката показва, че **политическата воля** не бива да се смесва с общите декларации и да се изчерпва с формулирането на антикорупционни стратегии и дори с формалното създаване на антикорупционни институции и механизми. Политическата воля е комплексна категория, която обаче има ясни публични проекции. Според изследвания, подкрепени от Американската агенция за международно развитие, тя включва:

- Поемане на **нови инициативи за ограничаване на корупцията** с ясен център за вземане на решения. Необходимо е българските власти да отговорят на обществените очаквания и да предприемат реални и радикални антикорупционни мерки. Най-малкото е необходимо вече приетите и многократно обявени публично от държавните институции антикорупционни мерки и инструменти да бъдат приложени последователно и компетентно. Това с особена сила важи за изпълнителната и съдебната власт. Трябва да има **ясен носител на най-високо равнище** (например министър-председател) на политическата воля за радикални антикорупционни реформи. В момента отговорността за изпълнението и осъвременяването на антикорупционните мерки е поверена на колективни органи, в които липсва лидерство при поемането на инициативи и решения.

- **Адекватна диагностика за установяване на причините за корупционните практики.** Българското правителство все още не е приложило *Системата от индикатори за оценка на изпълнението на Стратегията за прозрачно управление и за превенция и противодействие на корупцията за периода 2006 – 2008 г*. Необходимо е *Системата за мониторинг на корупцията*, която Центърът за изследване на демокрацията прилага през последните десет години, да се използва, както е решението⁶⁸ на правителствената Комисия за превенция и противодействие на корупцията за оценка не само на стратегически документи, но и на всички сфери с повишен корупционен риск и висок обществен интерес като здравеопазване, образование, обществени поръчки, замени на земи и гори и др.
- **Мобилизиране на обществеността в подкрепа** на антикорупционните реформи. Равнището на обществено доверие към държавните институции и в частност към специализираните антикорупционни органи е изключително ниско. Подобна среда на ниско обществено доверие предполага необходимостта да се мобилизира обществена подкрепа за конкретни нови антикорупционни инициативи с политическа подкрепа на най-високо равнище. Примери за подобни проекти биха могли да бъдат дейността на заместник министър-председателя по европейските фондове, дейността на смесените целеви екипи за разследване на конкретни престъпления към прокуратурата и др.
- **Прилагане на реални санкции** в процеса на осъществяване на тези реформи. Единственият начин да бъде възврънато общественото доверие в държавната антикорупционна политика е прилагането на ефективни санкции спрямо корупционните престъпления, особено по отношение на политическата корупция и организираната престъпност.
- **Приемственост на антикорупционните усилия.** Един от основните недостатъци на досегашната антикорупционна практика на българските власти е епизодичността на усилията. Интензивността на антикорупционните мерки се засилва при наличие на вътрешен и външен натиск. След намаляване на неговата сила отслабват и антикорупционните усилия. Например усилията на българските власти в противодействието на корупцията и организираната престъпност намаляха след приемането на страната в Европейския съюз.

Вторият извод е, че не всичко се свежда до политическата воля, тъй като и най-добрите намерения могат да бъдат провалени от дефицита на **административен антикорупционен капацитет**. И тук е необходимо по-енергично да се въвеждат европейските практики на прозрачност, граждански контрол и отчетност, които вече са и реални критерии за напредъка на страната в рамките на ЕС. Досегашните

⁶⁸ Решение No 3/10 май 2006 г. на Комисията за превенция и противодействие на корупцията към Министерския съвет на Република България.

опити за „европеизиране“ на администрацията се натъкват на ешелонирана съпротива от страна на традиционните структури и схеми за подчиняване на обществения интерес на частните интереси и обвързаности на държавни служители. Разбира се, и тук не всичко се свежда само до наличието на корупционни практики, но и до липсата на добре обучени кадри, ниските равнища на езикови умения, ограничени опит в работата с евроинституциите и т.н. Необходимо е следователно радикално подобряване на институционалната среда в България, което ще изисква много по-мощни програми и инвестиции с цел в средносрочна перспектива да компенсират съществуването на този административен дефицит.

Тези два структурни дефицита на българската политическа система изискват **ново равнище на взаимодействие, партньорство и участие на гражданските организации на всички етапи в провеждането на антикорупционните реформи**. Наложително е да се използва по-пълноценно съществуващият в някои сектори **„триангуларен механизъм“**⁶⁹, който да обедини усилията на гражданското общество, международните партньори и реформистки настроените сегменти на управленската и административната сфера в борбата за прозрачност и интегритет. Запълването на тези два дефицита в краткосрочен период може да бъде постигнато и чрез използване на уменията и инфраструктурата на европейските партньори на България и на българското гражданско общество.

⁶⁹ Вж. *Democracy that Delivers: Unlocking the Potential of Transition*, Center for the Study of Democracy and USAID, Sofia, 2008, p. 18.