

А. РАВНИЩЕ НА КОРУПЦИЯ

Целта на *Системата за мониторинг на корупцията на Коалиция 2000*² (СМК) е да измерва **реалното равнище на корупция** в страната (разбирано като брой осъществени корупционни сделки за даден период от време). Наред с това тя отразява и **свързаните с наблюдаваното равнище на корупция обществени нагласи и очаквания**. Поради често повтаряното съображение, че се измерват по-скоро оценките на хората, а не реалното равнище на корупция, следва специално да се отбележи, че СМК измерва както субективно-оценъчния аспект на корупцията, така и обективно наблюдаваната честота на корупционните сделки.

Поради това, че корупцията е сложно и многоаспектно явление, всяка система за нейното динамично измерване въвежда определени условности, които предопределят съдържанието на данните и възможностите за тяхната интерпретация. В този аспект основно предимство на СМК, която се прилага от 1998 г., е сравнимостта на данните във времето. Значителният масив от събрана информация позволява да се оценяват дългосрочни тенденции и дава възможност да се елиминират случайните отклонения. Основен принцип, използван при конструирането на СМК, е, че корупцията обхваща различни престъпни действия и има високо равнище на латентност (като правило не се заявява пред правоохранителните и правораздаващите органи и респективно не се регистрира в официалната статистика) и затова степента на нейното разпространение може да се оцени единствено със средствата на **виктимизационните изследвания**. В този смисъл подходът към установяването на **реалната честота на корупционните действия** би следвало да е идентичен на подхода за установяване честотата на други видове престъпления.

Работната дефиниция за корупцията в СМК е, че това е неправомерно използване на власт/служебно положение за лично облагодетелстване. Отделните случаи на корупция биха могли да се определят като нерегламентиран (неформален) трансфер на ресурси от частни лица към държавни служители с оглед на получаването на определена услуга. Предоставянето ѝ би могло да бъде законно (служителят не нарушава закона, изпълнявайки служебните си задължения), но би могло и да предполага нарушаването на определени закони и други нормативи и/или правила.

² В настоящия доклад са представени само по-съществените данни и обобщения, свързани с мониторинговата програма на *Коалиция 2000*. Пълните доклади за всички проведени наблюдения са достъпни на интернет страниците на *Коалиция 2000* (www.anticorruption.bg) и Витоша Рисърч (www.vitosharesearch.com).

ТИПОВЕ КОРУПЦИЯ

Равнището на корупция се определя от два основни типа действия: 1) ефективната реализация на корупционна сделка (реален трансфер на ресурси), която в контекста на СМК се обозначава като реална корупция; 2) действия, свързани с искане/предлагане на корупционна сделка, които в контекста на СМК се обозначават като потенциална корупция. Разграничението между тези два типа корупция е условно: в много случаи самото искане/предлагане на корупционна сделка е престъпление и би следвало също да се приема за корупция.

Възприетата в СМК работна дефиниция позволява сравнително точно отразяване на онези видове корупция, които са свързани с прякия трансфер на ресурси (пари, подаръци, услуги). Извън обхвата на дефиницията остават форми на корупция, които не предполагат пряк трансфер на ресурси, но са свързани със злоупотреба с власт – например използване на служебна информация за лично облагодетелстване, търговия с влияние, непотизъм, клиентелизъм и пр.

ПОКАЗАТЕЛИ ЗА ИЗМЕРВАНЕ НА РАВНИЩЕТО НА КОРУПЦИЯ

| Видове корупция | Реална корупция | Потенциална корупция |
|--------------------------------|---|--|
| Измерван показател (индикатор) | Брой сделки, осъществени от даден тип субекти | Брой случаи на искане на нерегламентиран трансфер на ресурси |
| Индекс от СМК | Корупционни действия | Корупционен натиск |

НИВА НА КОРУПЦИЯ, ИЗСЛЕДВАНИ ОТ СМК

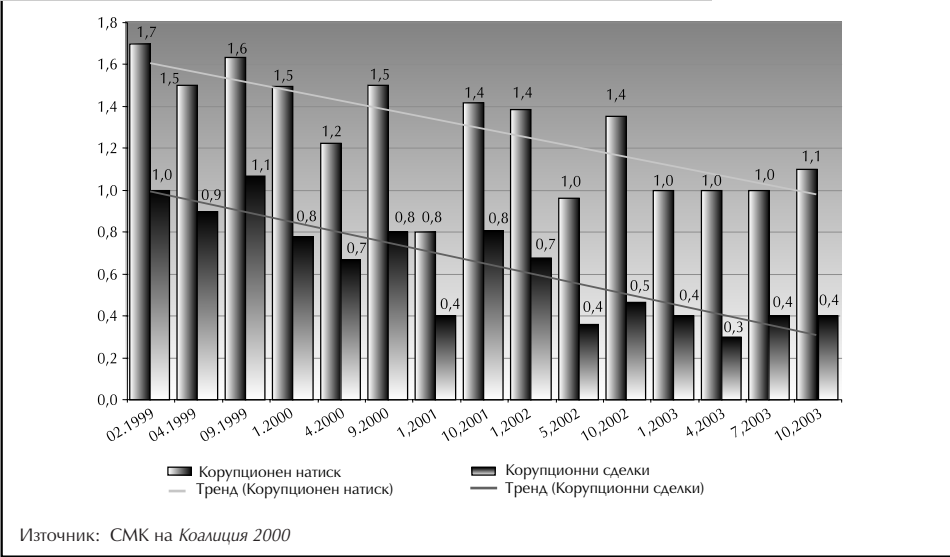
| Ниско ниво (дребна корупция) | |
|-------------------------------|---|
| Субекти/тип изследване | Граждани/изследване на населението |
| Използван ресурс | Малък |
| Средно ниво (средна корупция) | |
| Субекти/тип изследване | Представители на бизнеса/изследване на бизнес сектора |
| Използван ресурс | Средно голям |

А.1. Равнище на корупция – корупционни сделки

Показателят „равнище на корупция“ отразява броя на реално осъществените корупционни сделки от населението за даден период от време. Това са сделки, в които гражданите на страната и представителите на бизнес сектора признават, че са участвали, т.е. показател, който отразява честотата на определен тип **факти/събития** от всекидневието на гражданите и бизнеса, **а не мнения**.

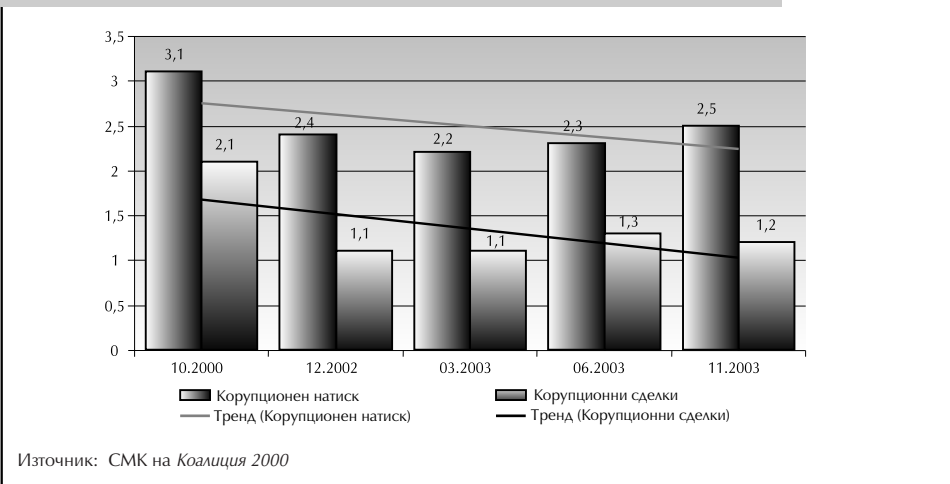
Достигнатите през 2003 г. стойности на индексите за равнището на корупция за населението и бизнес сектора са най-ниските от 1998 г. Втечение на годината липсват значими промени (графики 1 и 2). Това дава

ГРАФИКА 1 ДИНАМИКА НА ИНДЕКСИТЕ ЗА РАВНИЩЕТО НА КОРУПЦИЯ ЗА НАСЕЛЕНИЕТО (ЮНИ 1998–ОКТОМВРИ 2003 Г.)



основание да се твърди, че **равнището на корупцията в страната и през 2003 г. нито се увеличава, нито намалява.** Абсолютният брой на реализираните от гражданите и фирмите корупционни действия обаче все още е смущаващо голям. Средномесечният брой на корупционните сделки, който съответства на индекс 0.4 (за населението), е около 100 000. За бизнес сектора средният индекс за годината има стойност около 1.2, а това съответства на около 4000 сделки.

ГРАФИКА 2 ДИНАМИКА НА ИНДЕКСИТЕ ЗА РАВНИЩЕТО НА КОРУПЦИЯ ЗА БИЗНЕС СЕКТОРА (ОКТОМВРИ 2000–НОЕМВРИ 2003 Г.)



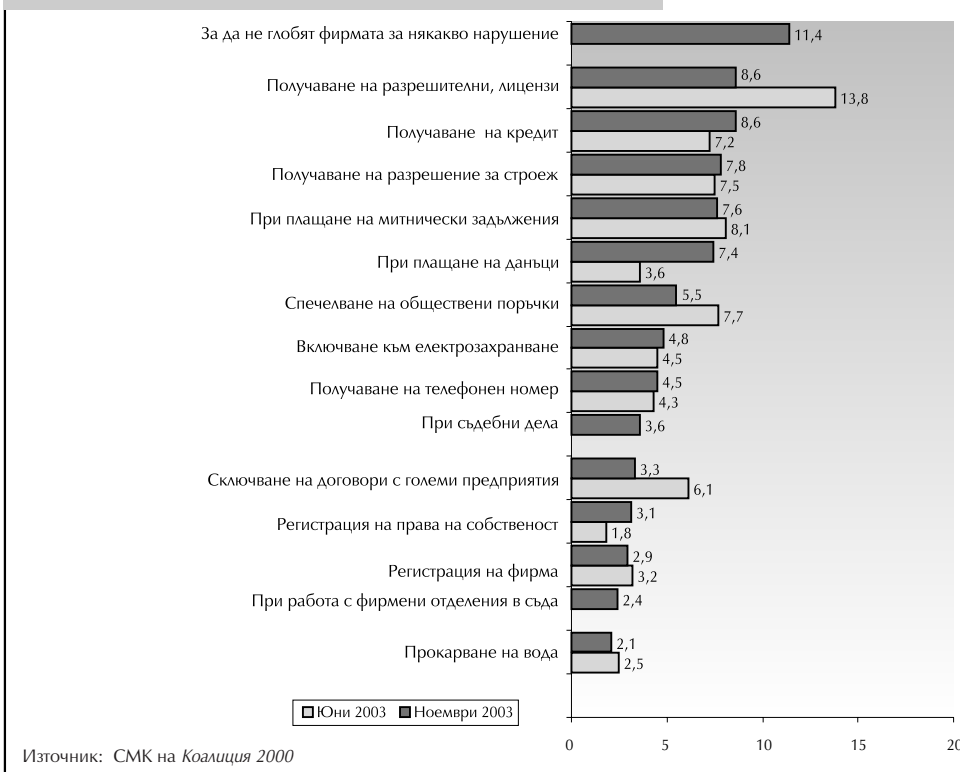
Последиците по отношение на гражданите от корупционна ситуация с подобен интензитет са няколко. Първо, използването на корупционни сделки ги поставя в неравностойно положение (даващите подкупи в по-голяма степен се облагодетелстват от обществените услуги). Второ, съществуването на достатъчно голям брой корупционни сделки предизвиква интерес у някои служители да „произведат“ ситуации, при които даването на подкуп да става

„необходимо“ или да се „подразбира“, като по този начин създават пазар на своите „услуги“. Трето, с течение на времето критериите за вземане на решения в различни звена на администрацията започват да се деформират.

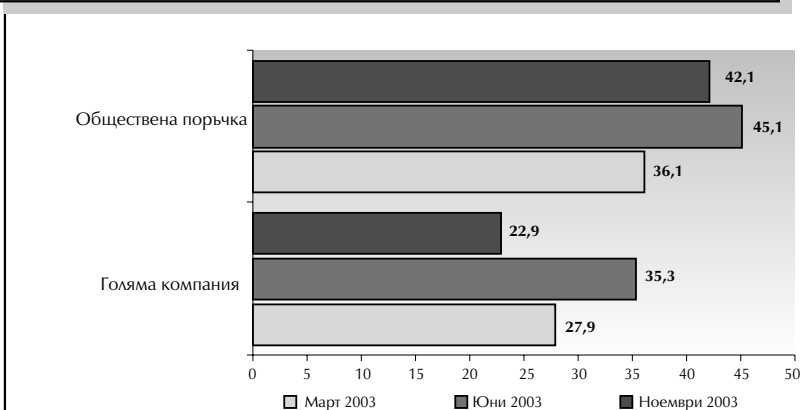
Докато при обслужването на гражданите корупционните сделки повдигат проблемите на социалната справедливост и административната ефективност, **използването на корупционни сделки в бизнес сектора съществено деформира пазарната и конкурентната среда.** Както показват свидетелствата на управители на фирми в страната, корупционните сделки са се превърнали в съществен фактор, който оказва деформиращо влияние върху:

- Осъществяването на **регулативните функции на държавата** (графика 3). Приложените данни показват, че държавните регулации и раз-

ГРАФИКА 3 ОТНОСИТЕЛЕН ДЯЛ НА ФИРМИТЕ, ИЗВЪРШИЛИ НЕОФИЦИАЛНИ ПЛАЩАНИЯ ЗА СЛЕДНИТЕ УСЛУГИ (%)



ГРАФИКА 4 ОТНОСИТЕЛЕН ДЯЛ НА ФИРМИТЕ, ПЛАТИЛИ НЕОФИЦИАЛНО СУМИ, ЗА ДА ПОЛУЧАТ ПОРЪЧКА ИЛИ ДОГОВОР С ГОЛЯМА КОМПАНИЯ (%)



Източник: СМК на Коалиция 2000

База: Декември 2002 г.: N = 147 (договор с голяма компания); N = 155 (обществена поръчка);
 Март 2003 г.: N = 98 (договор с голяма компания); N = 91 (обществена поръчка);
 Юни 2003 г.: N = 136 (договор с голяма компания); N = 133 (обществена поръчка)
 Ноември 2003 г.: N = 140 (договор с голяма компания); N = 121 (обществена поръчка)

поредби се заобикалят от около 10 – 20 % от фирмите в страната (не се вземат предвид фирмите от сивата икономика, които са значително повече).

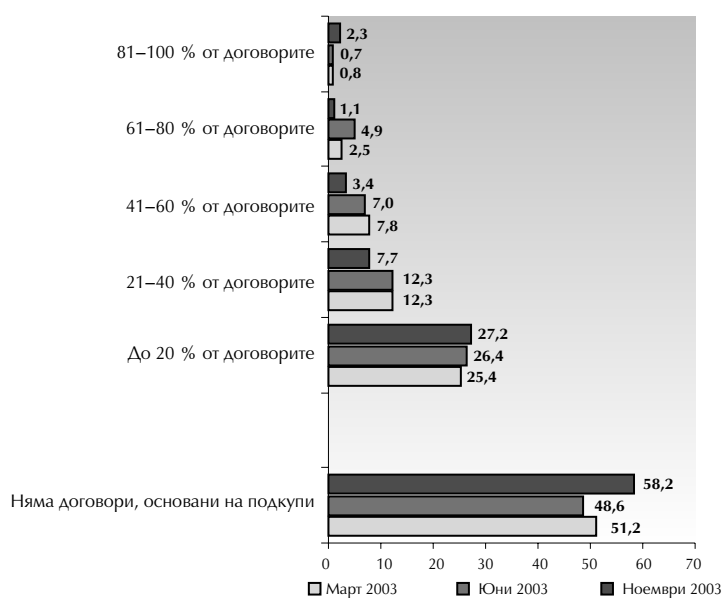
- **Ефективния подбор на доставчици за нуждите на държавата** (графика 4). Като се вземат предвид обстоятелствата, че чрез обществени поръчки през 2003 г. са изразходвани над 2.4 млрд. лв. (по данни на Българската стопанска камара) и че в голям брой от случаите това става чрез използване на различни корупционни практики, това показва, че у нас съществува паралелна система от интереси, която моделира конкретните решения на изпълнителната власт, като извлича значителни изгоди (за сметка на данъкоплатците).

- **Принципите на свободна конкуренция между фирмите** (графика 5). Относително големият брой договори, които носят бремето на корупционни практики, показва, че в икономиката на страната корупцията е на път да се превърне в своеобразен „данък“, който осигурява относително икономическо благополучие и е „цена“ за оставане в бизнеса.

Добрата новина в случая е, че корупционната обремененост на договорните отношения показва тенденция (макар и слабо изразена) към намаляване.

Основен въпрос при **политическата оценка на равнището на корупция** е доколко наблюдаваните стойности на показателите са високи

ГРАФИКА 5 ДЯЛ НА ДОГОВОРИТЕ МЕЖДУ ПАРТНЬОРИ В БРАНША, КОИТО СЕ ОСНОВАВАТ НА ПОДКУПИ (%)



Източник: СМК на Коалиция 2000

База: Март 2003: N = 244; Юни 2003: N = 284; Ноември 2003: N = 261

ТАБЛИЦА 1 ДИНАМИКА НА ОТНОСИТЕЛНИЯ СТАТУС НА БЪЛГАРИЯ В КЛАСАЦИЯТА НА ТРАНСПЕРЪНСИ ИНТЕРНЕТЪНЪЛ

| Година | Класация | Индекс | Стандартно отклонение | Брой на изследванията | Брой на страните |
|--------|----------|--------|-----------------------|-----------------------|------------------|
| 2003 | 54 | 3.9 | 0.9 | 10 | 133 |
| 2002 | 45 | 4.0 | 0.9 | 7 | 102 |
| 2001 | 47 | 3.9 | 0.6 | 6 | 91 |
| 2000 | 52 | 3.5 | 0.4 | 6 | 90 |
| 1999 | 63 | 3.3 | 1.4 | 8 | 99 |

или ниски. В това отношение, в допълнение към проследяването на динамиката на показателите, са възможни два основни подхода: международни сравнения и субективни оценки за степента на сериозност на проблема корупция. От гледна точка на международните сравнения данните за относителното международно положение на България се съдържат в индекса на Трансперънси Интернешънъл. Еволюцията на страната в периода след 1998 г. според оценките на Трансперънси Интернешънъл е сходна на наблюдаваната чрез националните изследвания на Коалиция 2000: **позитивно развитие в периода 1998–2002 г. и застой през 2003 г.** Сред съвкупността от 133 държави, включени в индекса на Трансперънси Интернешънъл за 2003 г., България заема 54 място, което се свързва със статус на страна, в която е налице сериозен корупционен проблем.

Във връзка с това в средствата за масово осведомяване бяха публикувани коментари, утвърждаващи тезата, че според бизнес средите корупцията в страната се увеличава. Основание за това е обстоятелството, че абсолютната стойност на индекса на Трансперънси Интернешънъл намалява от 4.0 през 2002 г. на 3.9 през 2003 г., както и фактът, че за същия период страната „пада“ от 45 на 54 място в международната класация. Подобен извод не е достатъчно обоснован, тъй като наблюдаваното отклонение в стойността на индекса е по-малко от валидното за индекса стандартно отклонение (таблица 1). От статистическа гледна точка не е възможно да се говори за промяна, ако изменението на индекса (0.1) е по-малко от стандартното отклонение (0.9). Промяната в мястото на страната в общата класация на Трансперънси Интернешънъл се дължи най-вече на обстоятелството, че в класацията за 2003 г. се включват 133

ТАБЛИЦА 2 ДИНАМИКА НА ПОЗИЦИЯТА НА БЪЛГАРИЯ В КЛАСАЦИЯТА НА ТРАНСПЕРЪНСИ ИНТЕРНЕТЪНЪЛ ПРЕЗ 2002 И 2003 Г.

| 2002 г. | | | 2003 г. | | | изменение спрямо индекса 2002 |
|-----------|-------------------|------------|-----------|-------------------|------------|-------------------------------------|
| Класация | Държава | Индекс | Класация | Държава | Индекс | |
| 25 | Португалия | 6,3 | 25 | Португалия | 6,6 | (+0,3) |
| 27 | Словения | 6,0 | 26 | Оман | 6,3 | |
| 28 | Намибия | 5,7 | 27 | Бахрейн | 6,1 | |
| 29 | Естония | 5,6 | 28 | Кипър | 6,1 | |
| 29 | Тайван | 5,6 | 29 | Словения | 5,9 | (-0,1) |
| 31 | Италия | 5,2 | 30 | Ботсвана | 5,7 | |
| 32 | Уругвай | 5,1 | 31 | Тайван | 5,7 | (+0,1) |
| 33 | Унгария | 4,9 | 32 | Катар | 5,6 | |
| 33 | Малайзия | 4,9 | 33 | Естония | 5,5 | (-0,1) |
| 33 | Тринидад и Тобаго | 4,9 | 34 | Уругвай | 5,5 | (+0,4) |
| 36 | Беларус | 4,8 | 35 | Италия | 5,3 | (+0,1) |
| 36 | Литва | 4,8 | 36 | Кувейт | 5,3 | |
| 36 | Южна Африка | 4,8 | 37 | Малайзия | 5,2 | (+0,3) |
| 36 | Тунис | 4,8 | 38 | ОАЕ | 5,2 | |
| 40 | Коста Рика | 4,5 | 39 | Тунис | 4,9 | (+0,1) |
| 40 | Йордания | 4,5 | 40 | Унгария | 4,8 | (-0,1) |
| 40 | Мавриций | 4,5 | 41 | Литва | 4,7 | (-0,1) |
| 40 | Южна Корея | 4,5 | 42 | Намибия | 4,7 | (-1,0) |
| 44 | Гърция | 4,2 | 43 | Куба | 4,6 | 4,6 |
| 45 | Бразилия | 4,0 | | Йордания | 4,6 | (+0,1) |
| 45 | България | 4,0 | | Тринидад и Тобаго | 4,6 | (-0,3) |
| 45 | Ямайка | 4,0 | 46 | Белиз | 4,5 | |
| 45 | Перу | 4,0 | | Саудитска Арабия | 4,5 | |
| 45 | Полша | 4,0 | 48 | Мавриций | 4,4 | (-0,1) |
| 50 | Гана | 3,9 | | Южна Африка | 4,4 | (-0,4) |
| 51 | Хърватия | 3,8 | 50 | Коста Рика | 4,3 | (-0,2) |
| 52 | Чехия | 3,7 | | Гърция | 4,3 | (+0,1) |
| 52 | Латвия | 3,7 | | Южна Корея | 4,3 | (-0,2) |
| 52 | Мароко | 3,7 | 53 | Беларус | 4,2 | (-0,6) |
| 52 | Словакия | 3,7 | 54 | Бразилия | 3,9 | (-0,1) |
| 52 | Шри Ланка | 3,7 | 55 | България | 3,9 | (-0,1) |
| 57 | Колумбия | 3,6 | | Чехия | 3,9 | (+0,2) |
| 57 | Мексико | 3,6 | 57 | Ямайка | 3,8 | (-0,2) |
| 59 | Китай | 3,5 | | Латвия | 3,8 | (+0,1) |
| 59 | Доминиканска реп. | 3,5 | 59 | Колумбия | 3,7 | (+0,1) |
| 59 | Етиопия | 3,5 | | Хърватия | 3,7 | (-0,1) |
| 62 | Египет | 3,4 | | Ел Салвадор | 3,7 | (+0,3) |
| 62 | Ел Салвадор | 3,4 | | Перу | 3,7 | (-0,3) |
| 64 | Тайланд | 3,2 | | Словакия | 3,7 | 0 |
| 64 | Турция | 3,2 | 64 | Мексико | 3,6 | 0 |
| | | | | Полша | 3,6 | (-0,4) |
| | | | 66 | Китай | 3,4 | (-0,1) |

9 нови страни

държави, т.е. 31 повече от 2002 г. Някои от тях са поставени пред групата страни от Източна Европа, като по този начин се променя относителното им положение (таблица 2).

Общият преглед на международните данни за страната показва липса на статистически значими изменения след 2001 г. В този смисъл **негативното послание на данните** не е в това, че положението в страната се влошава, а в това, че **липсва положително изменение**. Очевидно е, че начинът, по който се противодейства на корупцията, вече не е достатъчен, за да осигурява по-нататъшното й намаляване. Независимо от недотам благоприятното положение на България проблемът с корупцията не следва да се преувеличава и да се превръща в отрицателно определение за страната, тъй като Полша, Чехия и други страни от Източна Европа заемат близко или същото положение като България в международната класация.

Общите изводи, които могат да се направят за равнището на корупция, са няколко:

- През 2003 г. в страната то практически остава без съществени изменения. Влошените параметри в класацията на Трансперънси Интернешънъл не следва да се тълкуват като негативно изменение. Първо, защото промяната в относителното положение на страната се дължи на допълнително включените 31 държави. Второ, тъй като промяната на абсолютната стойност на индекса на Трансперънси Интернешънъл от 4.0 на 3.9 попада в рамките на стандартното отклонение (за този показател то е 0.9 през 2003 г. и многократно над-

вишава стойността на промяната – 0.1), не могат да се правят изводи, че стойността на индекса реално се увеличава или намалява.

- **Липсата на промени в равнището на корупция през 2003 г. е факт, който сам по себе си има негативно значение.** Корупционната ситуация не се влошава, но и не се подобрява. Очакванията на българската общественост са корупцията да бъде ограничавана и постоянно да намалява, – особено когато нейното равнище е смущаващо високо. Второ, вероятно е по-нататъшната липса на промени да влоши международното положение на страната: положителната еволюция наблюдавана в други държави, би довела до по-лоши позиции в международната класация.
- Липсата на положителни или отрицателни промени в периода след май 2002 г. ясно показва, че **ресурсът на предприеманите до момента антикорупционни мерки вече е изчерпан.** Постигнатият напредък в противодействието на корупцията в периода 1998–2002 г. се дължи предимно на мерки от морално-политически характер. По същество това са „меки“ форми, които ограничават корупцията чрез оказване на масиран публичен натиск. Интересът, който се активира в такъв случай, е страхът от публичност и морално осъждане. Интересите, генериращи корупция произтичат от дисфункциите в структурната организация на различни сфери на обществото. По същество обаче те все още не са засегнати. Работата в това направление предполага конструирането на „твърди“ мерки, които засягат интереси, предпоставящи корупцията като един от механизмите за решаване на проблеми, породени от дисфункциите на социалното устройство. Следва да се отбележи, че направеното в това отношение не е много. Твърде често един дисфункционален механизъм се заменя с друг, а много сфери, които генерират мощен корупционен интерес, остават незасегнати от подобни реформи (например финансирането на политическите партии).

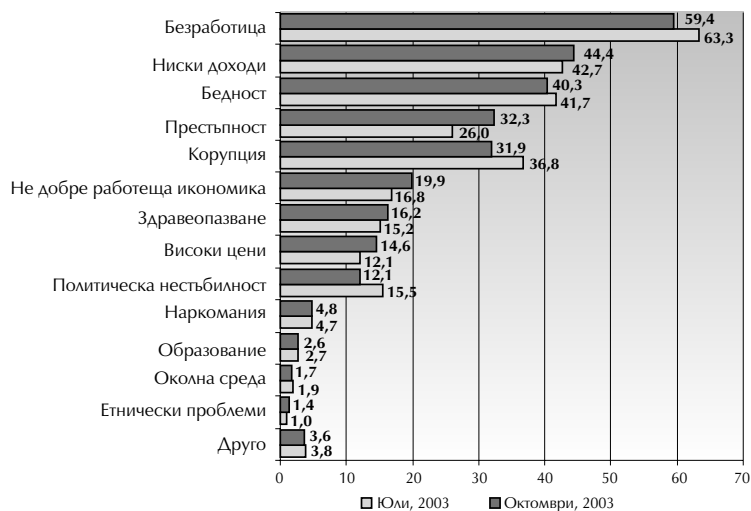
А.2. Обществени нагласи и оценки за корупцията

А.2.1. Общественото отношение към корупцията и средствата за масово осведомяване

Относителната значимост на корупцията като социален проблем отбелязва лек **спад** сред най-важните приоритети на обществото. Понижението от 1 % обаче не дава основание да се твърди, че страната е постигнала някакви забележими успехи. За разлика от безработицата, където изследванията потвърждават положителното развитие, за което претендират данните на правителството, **корупцията продължава да е сериозен проблем заедно с престъпността.** Специално внимание заслужава фактът, че въпреки тежките криминални инциденти (показни убийства, взривявания, отвличания и пр.), които съпътстваха 2003 г., и **специалното внимание, което привлече темата за престъпността, корупцията за населението е от същото равнище на значение.**

За разлика от мнението на средния гражданин в страната сред бизнес елита проблемът за корупцията е с абсолютен приоритет. Според хората, които са двигатели на българската икономика, това не само че е най-сериозният проблем, но и положението продължава да е неблагоприятно.

ГРАФИКА 6 КОРУПЦИЯТА И ПРИОРИТЕТИТЕ НА ОБЩЕСТВОТО (ОСНОВНИ ПРОБЛЕМИ, ПРЕД КОИТО Е ИЗПРАВЕНА БЪЛГАРИЯ)



Източник: СМК на Коалиция 2000

База: Всички респонденти (юли N = 1057; октомври N = 1098)

ГРАФИКА 7 КОРУПЦИЯТА И ПРИОРИТЕТИТЕ НА ОБЩЕСТВОТО ПРЕЗ 2003 Г. (МНЕНИЕ НА ПРЕДСТАВИТЕЛИ НА БИЗНЕС СЕКТОРА; %)



Източник: СМК на Коалиция 2000

База: Всички респонденти

Подобна оценка предизвиква сериозно безпокойство, защото дори проблеми като престъпността и политическата нестабилност не могат да изместят корупцията.

Възможност да се намери обяснение на тези макронагласи към корупцията сред населението и бизнеса е анализът на двата основни индекса на Коалиция 2000 – „корупционен натиск“ и „корупционни действия“. Стойността на двата индекса постоянно се понижава, като в средата на 2002 г. натискът и действията са намалили два пъти. Същевременно данните от 2003 г. показват, че и двата индекса запазват нивата си и не отчитат по-нататъшно подобрене. При бизнес елита и двата индикатора показват дори известно влошаване. Това дава основание да се предполага, че вероятно има промяна в бизнес средата, защото бизнес елитите са подложени на значително по-голям корупционен натиск и първи регистрират измененията.

А.2.2. Медийното отражение на корупцията – интензитет, теми, качество

През 2003 г. интензивността, с която се отразяваше темата за корупцията, непрекъснато нарастваше, като достигна рекордно високи нива, сравними единствено с пролетта на 2000 г. (графика 8). За повишаването на интереса могат да се посочат две основни причини. Първата е свързана с влошаващата се политическа стабилност и изострящата се критичност към управлението на страната. Опитът на Коалиция 2000 показва, че

ГРАФИКА 8 ИНТЕНЗИТЕТ НА МЕДИЙНОТО ОТРАЗЯВАНЕ НА КОРУПЦИЯТА (БРОЙ) И ОЦЕНКИ ЗА ЗНАЧИМОСТТА НА ПРОБЛЕМА КОРУПЦИЯ (%)



Източник: СМК на Коалиция 2000

колкото по-малко време остава до парламентарните избори, толкова по-силно темата за корупцията се използва за критикуване на управляващото мнозинство. Втората причина е свързването на корупционната тематика с престъпността. От средата на 2002 г. се наблюдава тенденция криминалните събития все по-често да се свързват с корупционни интерпретации. Рутинна медийна схема стана използването на твърдението, че престъпниците и политиците са в преки контакти (една от фразите с най-високо честота на използване е “покровителство по високите етажи”).

Сравнението между интензитета на медийното отразяване на корупцията и равнището на негативните обществени нагласи (възприемането на корупцията като сериозен проблем на обществото) показва, че не е вярна тезата, че обсъждането на корупцията (т.нар. антикорупционна реторика) прави обществеността по-чувствителна към явлението (графика 8). Общественото възприятие за относителната важност на корупцията се формира въз основа на сложна съвкупност от фактори и конкретни оценки, при което експонирането в медиите е само един от факторите, формиращи тези нагласи.

Според международни експерти една от сериозните слабости на българските средства за масово осведомяване е, че корупционната проблематика, отразявана от регионалните медии, рядко намира отражение в националните. Най-ярък пример е неотразяването на местните избори: във Варна, Враца, Велико Търново, Бургас и други големи градове бяха публикувани многобройни материали за корумпирани кандидат-кметове, които не станаха достояние на обществеността в страната като цяло.

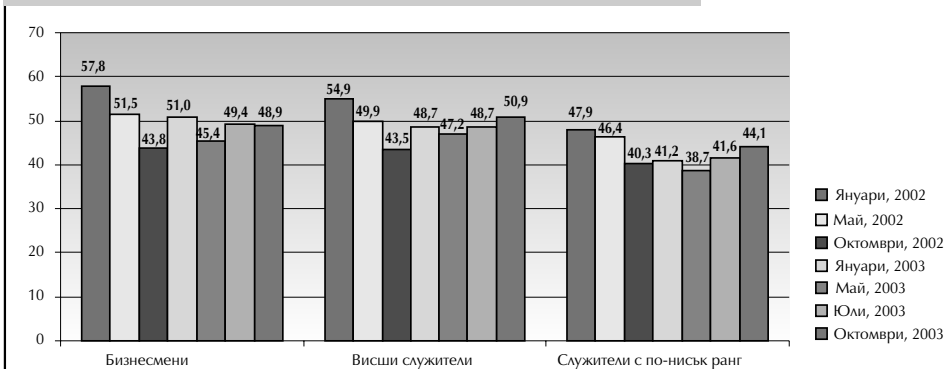
Според международни експерти една от сериозните слабости на българските средства за масово осведомяване е, че корупционната проблематика, отразявана от регионалните медии, рядко намира отражение в националните. Най-ярък пример е неотразяването на местните избори: във Варна, Враца, Велико Търново, Бургас и други големи градове бяха публикувани многобройни материали за корумпирани кандидат-кметове, които не станаха достояние на обществеността в страната като цяло.

A.2.3. Оценки за дейността на правителството

Коалиция 2000 се опита да намери по-ефективен инструмент за оценка на антикорупционните усилия на правителството, като използва мнението на групите, подложени на най-голям корупционен риск – служителите в администрация и бизнес елитите. Регистрираното понижаване на доверието към правителството (графика 9), регистрирано от проучванията на общественото мнение, не въздейства върху оценките за дейността в противодействие на корупцията.

В периода след началото на 2002 г. негативните оценки за дейността на правителството в противодействие на корупцията преминаха

ГРАФИКА 9 ОЦЕНКИ ЗА ЕФЕКТИВНОСТТА НА ДЕЙВИЯТА НА ПРАВИТЕЛСТВОТО ЗА ОГРАНИЧАВАНЕ НА КОРУПЦИЯТА (%)



* Относителен дял на отговорите "Правителството не прави нищо"
Източник: СМК на Коалиция 2000

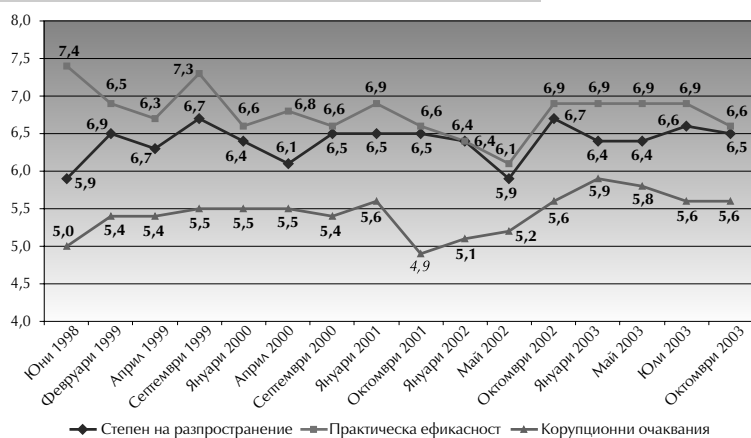
през два етапа. До края на 2002 г. се наблюдаваше постепенно намаляване на критичното отношение към правителствената антикорупционна дейност. Най-ясно това се очертаваше в оценките за бизнес сектора. Най-вероятната причина за тази позитивна промяна са някои инициативи на правителството в края на 2002 г. – въвеждането на етични кодекси в министерствата и създаването на правителствена антикорупционна комисия.

Принос имат и широко рекламираните разследвания за корупция в системата на Министерството на вътрешните работи и обявеният голям брой уволнени служители. През 2003 г. тази тенденция се промени, като дори започна формиране на тенденция към нарастване на негативните оценки, особено що се отнася до мерките за ограничаване на корупцията сред служителите от държавната администрация.

A.2.4. Оценки за степента на разпространение на корупцията

За разлика от показателите за равнището на корупция, които отразяват броя на извършените корупционни действия за даден период от време, показателите за степента на разпространение на корупцията по естеството си са субективни оценки, отразяващи представите на различни социални групи за степента на корупционна „пораженост“ на различни сфери на обществото. Тези представи са комбинация от практическия опит на гражданите и техните морално-политически оценки за степента на допустимост на корупцията.

ГРАФИКА 10 ОЦЕНКИ ЗА СТЕПЕНТА НА РАЗПРОСТРАНЕНИЕ НА КОРУПЦИЯТА (НАСЕЛЕНИЕ)

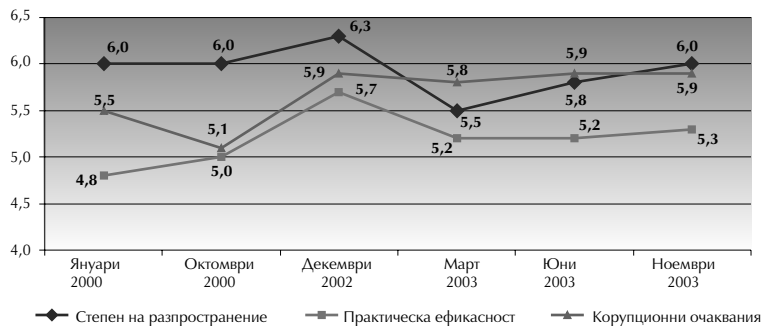


Източник: СМК на Коалиция 2000

Тези представи са комбинация от практическия опит на гражданите и техните морално-политически оценки за степента на допустимост на корупцията. В периода 1998–2003 г. (графики 10 и 11) и сред гражданите, и сред представителите на бизнес сектора доминира мнението, че корупцията е широко разпространена и често срещана практика.

Както показват данните, субективните оценки за степента на разпространение на корупцията не се променят съществено в

ГРАФИКА 11 ОЦЕНКИ ЗА СТЕПЕНТА НА РАЗПРОСТРАНЕНИЕ НА КОРУПЦИЯТА (БИЗНЕС СЕКТОР)



Източник: СМК на Коалиция 2000

периода след 1998 г. Това означава, че този тип оценки имат по-скоро „политически“ характер и се отнасят за равнището на доверие (по отношение на противодействието на корупцията) в изпълнителната власт и най-вече демонстрираната от правителството политическа воля за противодействие на корупцията. За това свидетелства обстоятелството, че подобренията в стойностите на показателите съвпадат с промени в правителствата на страна-

та (смяна на кабинета или подмяна на отделни негови членове). Наред с това съвсем ясно се вижда, че промените в представите за разпространението на корупцията и в обществените очаквания, свързани с корупцията, стават по еднотипен (във времето) начин. Общото неблагоприятно равнище на тези показатели показва:

- Независимо от постигнатия напредък в противодействието на корупцията след 1998 г. нейното равнище продължава да бъде достатъчно високо, за да **предизвиква недоверието на обществеността в изпълнителната власт**. Поради тази „зададеност“ на корупционните представи във всекидневния си опит гражданите често приемат дори недостоверните съобщения за корупция на служители в изпълнителната власт като заслужаващи внимание и доверие.
- Що се отнася до представителите на бизнес сектора, неблагоприятното положение налага избор на алтернативни стратегии на действие. Те обикновено водят до адаптиране към съществуващата ситуация, т.е. **въвеждане на корупционните практики като елемент на бизнес стратегията и ценовото планиране**. В този аспект бизнес секторът отчита корупцията като негативен проблем с най-голяма относителна важност за обществото.
- Без да се подценяват реалните инициативи на изпълнителната власт, твърде често **публичните изяви, свързани с корупцията, съдържат елементи на изненада, обида и отхвърляне на поставяните проблеми от средствата за масово осведомяване и обществеността**. В много случаи са налице и контраобвинения, при което от поставящите проблема се искат доказателства за дейности, при които и изпълнението, и контролът, и разследващият капацитет са изцяло под контрола на изпълнителната власт. В този смисъл тя не успява да създаде впечатление за ясна и последователно прилагана политическа воля за противодействие на корупцията.
- Като правило равнището на индексите, измерващи субективните оценки за разпространение на корупцията, е значимо по-високо (в

отрицателен смисъл) от това на показателите, измерващи реалното й равнище. В този смисъл често се приема, че показателите измерват различни неща и/или че тези разлики са продукт на погрешна методология. Описаната зависимост е свързана с особеностите на системата за измерване и с естеството на субективните оценки. В очите на общественото мнение даден служител (институция) се определя като корумпиран, дори когато е налице един-единствен случай на корупция. **Намаляването на броя на корупционните сделки наполовина (каквато е тенденцията в периода след 1998 г.) не прави по-малко негативна представата за степента на корупционна поразеност.** Поради технически еднотипния начин на измерване показателите, отразяващи субективни оценки, имат много по-високи стойности от отразяващите броя на корупционните действия. Съществено е обаче да се отчита обстоятелството, че тези показатели измерват разнопорядкови явления.

А.2.5. Основни сфери на корупция и корупционен имидж на служителите в изпълнителната, съдебната и законодателната власт

Представите на обществеността и представителите на бизнес сектора за професионалните групи и институциите, където корупцията представлява сериозен проблем, до голяма степен съвпадат (таблицы 3 – 5). Общото във формираната се йерархия на недоверието е, че представата за корумпираност се свързва с онези позиции и институции на властта, където в най-голяма степен се решават съдбата (социална и лична) или икономическите интереси на гражданите и бизнеса.

През годината трите сфери, концентрирали най-много критични бележки и където е най-интензивен обществения дебат, бяха митническата администрация, съдебната власт и системата на Министерството на вътрешните работи. В представите на обществеността и бизнес елита те са влошили (в по-голяма или по-малка степен) репутацията си по отношение на разпространението на корупцията. Това практически означава, че общественото недоверие в основни системи на обществото, свързани с правоприлагането и правораздаването е сериозно разклатено. Поради тази причина през 2003 г. в рамките на СМК на *Коалиция 2000* бяха провеждани три типа специализирани изследвания: сред магистратите, бизнес сектора и населението. В тях бяха потърсени основанията за негативните нагласи на обществеността и факторите, които ги обуславят.

Получените резултати за населението и бизнес елита дават възможност да се направят следните обобщения:

- Общественото възприятие за разпространение на корупцията е не по-малко вредно за институционалната стабилност и ефективността на икономиката от действителните й прояви. В много голяма степен действията на икономическите агенти се базират на техните възприятия – поради липсата на ресурсна възможност всеки да си осигури 100 % достоверна информация за реалното състояние. Ето защо **ан-**

ТАБЛИЦА 3 ОЦЕНКИ ЗА СТЕПЕНТА НА РАЗПРОСТРАНЕНИЕ НА КОРУПЦИЯТА ПО ПРОФЕСИОНАЛНИ ГРУПИ (НАСЕЛЕНИЕ, %)

| | Апр. '00 | Септ. '00 | Ян. '01 | Окт. '01 | Ян. '02 | Май '02 | Окт. '02 | Ян. '03 | Май '03 | Юли '03 | Окт. '03 |
|--|-------------|--------------|------------|-------------|------------|------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| Митнически служители | 78,6 | 75,2 | 74,3 | 77,3 | 74,2 | 70,8 | 79,2 | 76,6 | 74,3 | 76,9 | 74,5 |
| Полицейски служители | 50,5 | 54,3 | 51,0 | 53,7 | 47,0 | 50,7 | 59,6 | 57,7 | 57,7 | 61,4 | 59,2 |
| Съдии | 56,0 | 50,1 | 50,6 | 56,4 | 55,0 | 50,8 | 63,0 | 62,2 | 59,6 | 61,8 | 57,3 |
| Адвокати | 51,9 | 52,9 | 50,3 | 55,0 | 55,5 | 52,5 | 62,3 | 60,1 | 60,0 | 57,5 | 55,8 |
| Прокурори представители | 54,4 | 51,3 | 50,7 | 54,8 | 55,4 | 51,0 | 63,0 | 62,1 | 59,3 | 60,6 | 55,7 |
| Народни | 55,1 | 51,7 | 52,6 | 43,5 | 47,8 | 39,2 | 56,2 | 53,5 | 57,5 | 56,9 | 54,5 |
| Лекари | 40,9 | 43,6 | 27,0 | 46,8 | 45,7 | 52,3 | 54,9 | 51,0 | 49,8 | 53,4 | 52,9 |
| Министри | 53,4 | 55,0 | 52,3 | 41,2 | 45,4 | 35,6 | 50,8 | 49,5 | 52,6 | 54,9 | 52,6 |
| Данъчни служители | 51,0 | 53,7 | 47,3 | 51,6 | 51,2 | 41,9 | 58,0 | 52,6 | 51,8 | 54,1 | 49,3 |
| Следователи | 48,0 | 43,8 | 43,5 | 48,4 | 48,0 | 43,1 | 57,5 | 55,4 | 53,6 | 55,4 | 49,2 |
| Бизнесмени | 51,4 | 42,3 | 43,6 | 42,2 | 41,6 | 41,4 | 48,9 | 52,7 | 50,9 | 48,7 | 47,6 |
| Политици и лидери на политически партии коалиции | 45,0 | 43,8 | 39,1 | 40,8 | 43,0 | 33,0 | 54,0 | 50,7 | 51,3 | 50,8 | 47,6 |
| Кметове и общински съветници | 35,2 | 32,1 | 30,9 | 26,3 | 31,8 | 23,4 | 48,3 | 45,7 | 43,6 | 45,0 | 43,4 |
| Служители в министерства | 55,1 | 49,7 | 43,9 | 45,8 | 47,1 | 36,7 | 48,3 | 44,6 | 44,4 | 45,1 | 40,1 |
| Банкери | 38,8 | 33,5 | 35,6 | 32,5 | 31,7 | 29,5 | 37,2 | 43,4 | 35,8 | 37,1 | 37,3 |
| Общински служители | 46,5 | 41,6 | 35,9 | 39,6 | 39,4 | 30,0 | 49,1 | 40,9 | 39,8 | 42,2 | 36,5 |
| Преподаватели или служители университети | 29,3 | 28,1 | 21,6 | 27,4 | 27,7 | 29,8 | 33,4* 23,1** | 30,8* 20,0** | 31,7* 19,0** | 34,1* 21,2** | 36,5* 23,2** |
| Адм. служители в съдебната система | 45,2 | 40,2 | 36,8 | 41,7 | 41,1 | 36,5 | 45,0 | 42,4 | 37,5 | 37,9 | 33,5 |
| Представители на НПО | 18,2 | 23,9 | 18,2 | 19,8 | 21,8 | 15,3 | 21,4 | 20,2 | 21,0 | 21,6 | 22,3 |
| Журналисти | 14,1 | 13,9 | 11,3 | 10,5 | 12,2 | 9,5 | 15,3 | 12,1 | 13,3 | 12,9 | 14,6 |
| Учители | 8,2 | 10,9 | 5,8 | 9,3 | 9,7 | 9,8 | 13,9 | 9,8 | 11,6 | 10,9 | 11,0 |
| Местни полит. лидери | 36,4 | 36,8 | 34,2 | 35,1 | 34,4 | 27,1 | - | - | - | - | - |

Източник: СМК на Коалиция 2000

* Оценка за разпространението на корупция сред преподавателите в университети

** Оценка за разпространението на корупция сред служителите в университети

ТАБЛИЦА 4 ОЦЕНКИ ЗА СТЕПЕНТА НА РАЗПРОСТРАНЕНИЕ НА КОРУПЦИЯТА ПО ИНСТИТУЦИИ (НАСЕЛЕНИЕ, %)

| | Май 2002 | Окт. 2002 | Януари 2003 | Май 2003 | Юли 2003 | Окт. 2003 |
|--|----------|-----------|---------------------------|---------------------------|---------------------------|---------------------------|
| Общо разпространение | | | | | | |
| В митниците. Сред митническите служители. | 33,2 | 30,4 | 53,3 | 50,0 | 54,1 | 49,5 |
| В съда. В съдебната система. В правосъдието. Сред адвокатите. | 23,5 | 28,5 | 48,2 | 42,9 | 45,3 | 42,0 |
| В системата на МВР (в т.ч. в КАТ, в следствието) | 20,6 | 19,9 | 28,6 | 30,6 | 30,9 | 33,9 |
| В системата на здравеопазването. В медицината. В НЗОК. В ТЕЛК. | 25,6 | 20,6 | 27,3 | 27,6 | 30,9 | 27,8 |
| Във висшите етажи на властта (в парламента, в президентството, в правителството). Сред политическия елит. | 24,1 | 30,3 | 24,7* 23,1** 1,3*** | 27,6* 27,5** 2,5*** | 28,5* 28,2** 1,7*** | 26,1* 26,3** 1,9*** |
| Министерства и държавни агенции | | | | | | |
| Агенция "Митници" | 12,6 | 10,9 | 31,2 | 31,2 | 31,5 | 32,4 |
| Министерство на правосъдието Във всички министерства и държавни агенции | 15,0 | 18,1 | 33,5 | 31,0 | 32,1 | 30,3 |
| Агенция за приватизация | 22,0 | 22,5 | 27,2 | 24,7 | 21,8 | 21,7 |
| Министерство на вътрешните работи | 16,2 | 15,3 | 18,4 | 19,0 | 18,5 | 21,2 |
| Съдебна система | | | | | | |
| Във всички сфери на съдебната система Съд, съдопроизводство. | 3,5 | 5,4 | 33,5 | 34,4 | 33,3 | 37,6 |
| Прокуратура | 29,1 | 32,1 | 27,5 | 29,1 | 32,5 | 30,5 |
| Адвокати, нотариуси | 26,2 | 32,0 | 26,2 | 25,3 | 30,0 | 22,9 |
| Следствие | 15,3 | 16,2 | 24,9**** 7,4***** | 21,8**** 8,0***** | 22,5**** 7,4***** | 19,7**** 8,5***** |
| Следствие | 15,7 | 15,7 | 18,4 | 17,6 | 21,5 | 15,3 |

Източник: СМК на Коалиция 2000

तिकорупционните действия на правителството следва да са насочени еднакво силно и към ограничаване на реалните корупционни практики, и на негативните възприятия за корупция. В случая подходящата стратегия би била общественото внимание да се насочва към важните области на корупционни прояви и да се представят ясни реформистки ходове.

- Сравнително малка част от населението на страната (около 18 %) и представителите на бизнес сектора (около 19 %) има доверие във възможността съдебната система адекватно да реагира на възникващите проблеми (граждански или стопански). Доминиращото мнение сред обществеността е, че **тя е бавна, ненадеждна и в самата нея има сериозен корупционен проблем**. Поради тези причини гражданите и бизнес елита по-скоро са склонни или да не прибегват до услугите на съдебната система, или самите те да я корумпират, или да решават проблемите си по други начини (графика 12).

Проучването, проведено сред 454 магистрати³,

³ Изследването „Корупция и антикорупция: гледната точка на магистратите“ беше проведено от Витоша Рисьрч в периода 21 април–20 май 2003г. в рамките на СМК на Коалиция 2000. Това е първото по рода си проучване по проблемите на корупцията в съдебната власт, в което респонденти са самите представители на съдебната власт – съдии, прокурори и следователи.

ТАБЛИЦА 5 ОЦЕНКИ ЗА СТЕПЕНТА НА РАЗПРОСТРАНЕНИЕ НА КОРУПЦИЯТА ПО ИНСТИТУЦИИ (БИЗНЕС СЕКТОР, %)

| | Март 2003 | Юни 2003 | Ноември 2003 |
|--|-----------|----------|--------------|
| В митниците, сред митническите служители | 62,4 | 59,5 | 55,6 |
| В съдебната система | 36,7 | 36,4 | 32,1 |
| В системата на МВР | 20,4 | 24,9 | 27,8 |
| В Народното събрание/ сред депутатите | 24,2 | 19,5 | 20,7 |
| Правителство, министри | 20,1 | 19,2 | 18,5 |
| В здравеопазването | 18,3 | 17,9 | 16,6 |
| Във ведомствата, които издават различни разрешителни (ХЕИ, ДВСК и др.) | 22,1 | 20,6 | 16,2 |
| В централната държавна администрация | 12,8 | 13,3 | 13,3 |
| В общинските администрации | 17,4 | 17,0 | 12,4 |
| В данъчната система | 12,1 | 17,0 | 10,7 |
| При едрия бизнес | 13,00 | 8,4 | 9,3 |
| В образователната система | 2,5 | 1,4 | 3,3 |
| В президентството | 0,9 | 0,7 | 0,2 |
| Навсякъде | 6,3 | 8,6 | 14,3 |
| Друго | 0,4 | 0,2 | 1,9 |

Източник: СМК на Коалиция 2000
База: Всички респонденти
* Сборът от процентите е повече от 100, защото респондентите са посочвали до три отговора.

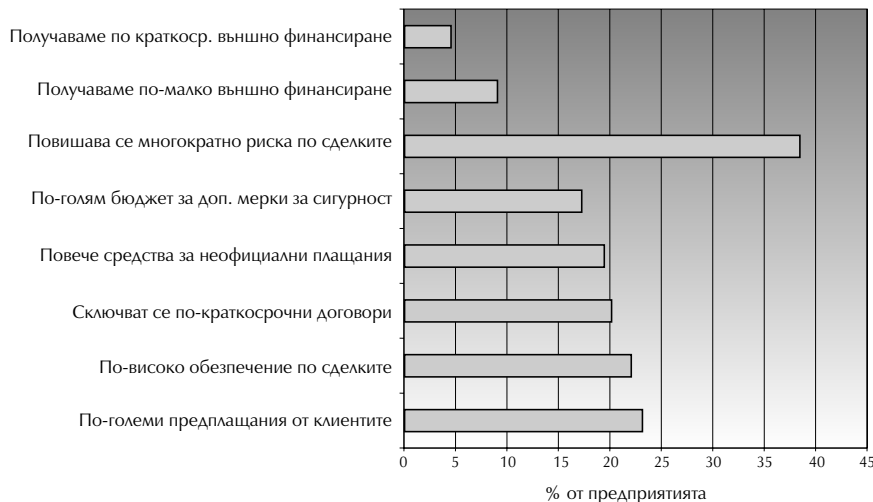
показа, че професионалната общност има ясна представа за проблемите в структурата и функционирането на съдебната система. Нещо повече, магистратите признават, че корупцията не е оставила незагасналата и самата съдебна система (графика 13). В това отношение проблемът от гледна точка на магистратите се възприема като по-малко остър, отколкото от гледна точка на населението и бизнес елита.

Независимо от обстоятелството, че различните групи магистрати са по-малко критични към себе си, отколкото към своите колеги, данните ясно показват стремежа чрез корупционни практики да се влияе върху хода и резултатите на следствието и съдебния процес. Около 4–6 % от магистратите отбелязват, че не се срещат случаи на корупция в дейността на съдиите, прокурорите и следователите, а около 9–13 % се затрудняват да преценят дали в дейността на съдебната власт се срещат случаи на

корупция. В останалите случаи (75–80 %) са ясно открити основните корупционни интереси, свързани с функционирането на съдебната власт (таблица 6).

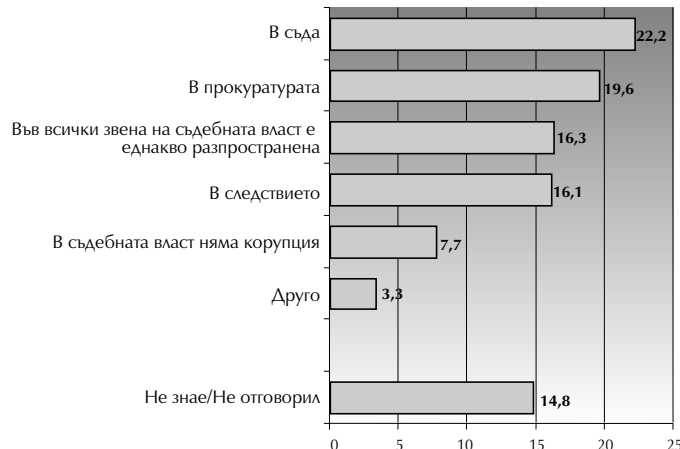
Наличието на корупция в съдебната система подкопава нейната ефективност и възможностите ѝ да изпълнява функциите, отредени ѝ в конституцията. Липсата на доверие в обективността и справедливостта на съдебната система, от своя страна, силно затруднява и оскъпява икономическите трансакции и повишава бизнес риска в страната. Конкуренцията между икономическите субекти се изкривява в нелоялни бизнес практики и стремеж за политически осигурено монополно надмощие. Сделките в официалната икономика са по-малко и по-краткосрочни, а компаниите имат ограничени възможности за растеж. И макар загубите за икономиката от повишения риск да не могат да бъдат измерени с точност поради влиянието на допълнителни фактори, отстраняването на корупционната обремененост на съдебната система вероятно

ГРАФИКА 12 ЕЛЕМЕНТИ НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО НА ЕФЕКТИВНОСТТА НА СЪДЕБНАТА СИСТЕМА ВЪРХУ БИЗНЕСА (%)



Източник: СМК на Коалиция 2000

ГРАФИКА 13 ОЦЕНКИ ЗА РАЗПРОСТРАНЕНИЕТО НА КОРУПЦИЯТА В ЗВЕНАТА НА СЪДЕБНАТА ВЛАСТ (%)



Източник: СМК на Коалиция 2000

База: Всички респонденти (N = 454)

ще има силен положителен икономически ефект в дългосрочен план.

Недоверието на гражданите към съдебната система е още по-силно изразено от това на бизнеса. Причините следва да се търсят както в медийното отразяване на междуинституционалните конфликти на съдебната с изпълнителната власт, така и в относителната недостъпност на съдебните институции за гражданите от финансова и съдържателна гледна точка (те не знаят как да използват услугите на съдебната система и/или не могат да си ги позволят).

Следва да се отбележи, че както при бизнеса, така при гражданите няма особено значение дали отношението им към съдебната система се формира на базата на практически опит или на представи. И в двата случая негативният образ на съдебната система забавя развитието на демократичните институции на пазара и намалява желанието и готовността на обществото да подкрепи нови реформи. Ето

защо антикорупционните мерки следва да се насочат както към решаване на конкретни практически проблеми, така и към общо подобряване на общественото отношение спрямо съдебната система.

Поведението на професионалната общност в съдебната система невинаги съответства на характера и остротата на проблемите (включително и този с корупцията), с които единствено тази общност (поради своята конституционно дефинирана независимост) би могла да се справи. В изказванията и действията на много магистрати преобладава защитната реакция – отричането на проблемите или „прехвърлянето“ им към други институции. Липсата на самокритичност в комбинация със засилената критичност към другите „части“ на обществото често поставя обществеността и бизнеса в положение на безизходица – от една страна, единствено професионалната общност в съдебната система е в състоя-

**ТАБЛИЦА 6 ЦЕЛИ ЗА ИЗВЪРШВАНЕ НА КОРУПЦИОННИ ДЕЙСТВИЯ
СПРЯМО РАЗЛИЧНИТЕ ГРУПИ МАГИСТРАТИ (%)**

| Съдии | |
|---|------|
| За да постанови присъда или решение в определен смисъл | 69.6 |
| За да прекрати/ спре неоснователно делото | 39.6 |
| За да протака разглеждането на делото | 40.1 |
| За да забави, ускори или по друг начин повлияе върху вписването в търговския регистър | 27.5 |
| За да упражни нерегламентирано влияние | 15.4 |
| Друго | 1.5 |
| Не се извършват корупционни действия | 4.6 |
| Не знае/ Не отговорил | 9.5 |
| Прокурори | |
| За да прекрати наказателно производство | 63.4 |
| За да образува/ да не образува досъдебно производство или предварителна проверка | 49.3 |
| За да внесе/ да не внесе обвинителен акт | 27.8 |
| За да върне неоснователно делото за допълнително разследване | 23.3 |
| За да не извърши процесуални действия в случаите, когато е задължен да ги извърши | 19.8 |
| За да упражни нерегламентирано влияние | 17.0 |
| Друго | 1.5 |
| Не се извършват корупционни действия | 4.6 |
| Не знае/ Не отговорил | 12.3 |
| Следователи | |
| За да извърши или да не извърши определени процесуално-следствени действия | 59.5 |
| За да спре разследването или да направи предложение за прекратяването му | 56.2 |
| За да упражни нерегламентирано влияние | 28.0 |
| Друго | 2.2 |
| Не се извършват корупционни действия | 6.2 |
| Не знае/ Не отговорил | 13.2 |

Източник: СМК на Коалиция 2000

ние да предложи алтернативи и решения на проблемите, а от друга, професионалната общност сравнително рядко прави опит да убеди обществеността с думи и действия, че реално търси решения как съдебната система по-ефективно да обслужва обществения интерес.