

УВОД

През 2002 г. корупционната ситуация в страната отбеляза известно подобрене, което намери отражение в Корупционните индекси на *Коалиция 2000*. Повиши се и доверието в антикорупционните действия на правителството. Наред с това голяма част от обществеността продължава да е убедена, че правителството не е постигнало съществени резултати в пресичането на корупционните практики. **Корупцията все още се възприема като един от най-сериозните проблеми на прехода**. Тя се нарежда на четвърто място по важност след безработицата, ниските доходи и бедността.

Международната общност оценява положително способността на страната да се справи с корупцията. За поредна година България подобрява показателите си в класацията на Трансперънси интернешънъл (Индекс за възприятие на корупцията) - от 66-о място през 1998 тя зае 45-о място през 2002 г. измежду 102 страни. По този показател България изпревари държави като Чехия, Латвия и Словакия и е единствената страна-кандидатка за присъединяване към ЕС, която отбелязва подобно рязко подобряване на корупционния си рейтинг.

Оценката на мерките на управляващото мнозинство срещу корупцията обаче е нееднозначна. **Колебливостта и непостоянството в осъществяването на антикорупционната политика е доминираща характеристика в действията на правителството**, независимо дали тя се дължи на недостатъчна воля за промяна или на неспособност за мобилизиране на властови ресурси за нейното осъществяване.

Същевременно особено към края на годината стана ясно, че **натрупването на нерешени въпроси в противодействието на корупцията се дължи не само на неубедителните действия на изпълнителната власт, но и на засилващата се конфронтация в политическото пространство**. С особена релефност изпъкват стремежът да се използват несъвършенствата на Конституцията на Република България и конфликтите, възникващи между трите клона на публичната власт за тясно партийни или корпоративни интереси. Всички тези фактори се отразяват отрицателно на противодействието на корупцията и шансовете за неговия успех.

Политизирането на съдебната система не само засилва конфликта между властите, но и създава удобно прикритие за корупционни практики сред магистратите. **Механизмите на съдебната власт се използват за влияние върху мащабната приватизация и преразпределението на националното богатство**. Същевременно отсъствието на вътрешни и външни средства за контрол над магистратите създава условия за безнаказаност и води до **засилване на корупционния натиск в рамките на съдебната система**. Третата власт се ползва с рекордно ниско доверие сред обществеността.

Дестабилизационните процеси в политически план рефлектираха и върху способността на **правоохранителните органи** да мобилизират своите антикорупционни ресурси. Все по-очевидно е, че е невъзможно да се осъществи коренен поврат в противодействието на корупцията без антикорупционна реформа в самите сили за сигурност.

В тези условия се запазват рисковете от корупционно инфилтриране на основните институции на публичната власт, както и за консолидиране позициите на организираната престъпност в националната икономика. Продължават безпрепятствено и масовите корупционни практики на средно и ниско равнище в държавната и общинската администрация.



Описанието на корупционната ситуация през изтеклата 2002 г. може да бъде синтезирано в следните, до голяма степен **нееднозначни и често контрастни оценки за дейността на държавата**:

- **Беше демонтирана старата клиентелистка матрица, възпроизвеждаща корупционни схеми на различните равнища на взаимодействие между политическата и стопанската сфера.** Същевременно в дейността на правителството се забелязва тенденция към възраждане на някои непрозрачни схеми и практики, поставящи под въпрос декларираните намерения на мнозинството.
- С въвеждането на по-прозрачни процедури в икономиката и с напредъка към регулиране финансирането на партиите **политическата корупция бе съществено ограничена.** Слабият контрол и практическата безнаказаност водят до **запазване на нивото на корупция сред по-ниските нива в администрацията.**
- Личното участие в корупционни практики **показва устойчив, макар и незначителен спад за периода 1998-2002 като за 2002 г. се наблюдава относителна стабилност.** Реалният брой на извършваните корупционни действия е около 130000 случая средно месечно (2 % от населението на страната посочва, че е дало пари, подарък или услуга, за да бъде решен негов проблем). Въпреки че равнището на корупция в страната не се увеличава през 2002 г., **абсолютният брой на случаите на корупция е смущаващо голям.**
- Развитието на **законодателството**, формиращо правната среда за овладяване на корупцията през 2002 г. показва определен напредък, но все още темповете и качеството на промените остават незадоволителни.
- През 2002 г. успешно бяха въведени **приетите международни и европейски инструменти във връзка с наказателното преследване на корупцията.** На преден план обаче изпъква необходимостта от ефективно приложение на новото законодателство и вътрешно хармонизиране на новоприетите правни инструменти с действащите закони в страната.
- През 2002 г. започна осъществяването на **Стратегията за реформа на българската съдебна система.** Въпреки предприетите

действия за промени в правната рамка на управлението, организацията и кадровия потенциал на съдебната власт няма чувствителен напредък в антикорупционна насока. Остава нерешен и въпросът за финансовото осигуряване на съдебната реформа. Въпросите на съдебната власт заеха важно място в започналия дебат за конституционни промени и по-специално тези за независимостта и структурата на съдебната власт, за имунитетите и несменяемостта на магистратите. Политизирането на дебата обаче крие опасност от изместване на целта на необходимите промени - независимо, ефективно, свободно от корупция и противодействащо на корупцията правораздаване. Същевременно бе демонстрирана липса на достатъчно политическа воля за осъществяване на възможните реформи до приемането на промени в съществуващия конституционен модел.

- През изтеклата година имаше признаци, че **прокуратурата активизира дейността си** в разследването на корупционни престъпления, включително сред висшите етажи на властта. Същевременно **прокуратурата се превърна в обект на обвинения в непрозрачност и пристрастност**, визиращи предимно нейното ръководство, което в значителна степен затруднява оценката на ефективността ѝ в противодействието на корупцията.
- Като цяло **липсата на статистика, водена от отделните звена на съдебната система**, основаваща се на единни критерии и обхваната от единна информационна система, не дава възможност за открояване на реалната роля на тези звена в разкриването, разследването и наказването на корупцията. Не се обръща достатъчно внимание и на ролята на правоохранителните органи за функционирането на съдебната власт.
- Народното събрание е **все още твърде далеч от представата за институция - образец за антикорупционна ефективност**. Под натиска на общественото мнение бе създадена постоянна **Комисия за борба с корупцията**, която все още не се е превърнала в действащ инструмент. И през 2002 г. обаче **не бе създаден механизъм за преодоляване на конфликтите на интереси в законодателната власт**. Утвърждаването на етични правила и практическото им приложение, независимо дали това ще стане чрез закон или вътрешни правила, би допринесло за повишаване авторитета на Народното събрание и общественото доверие в работата на народните представители.
- Не са постигнати трайни положителни резултати по отношение на ограничаване на **корупцията в сферата на държавната администрация и в частност на административното обслужване**. Въпреки мерките за развитие и укрепване на специализирания контрол върху дейността на държавната администрация той не е разгърнал своя антикорупционен потенциал. Неоправдано се забави въвеждането на допълнителни механизми за наблюдаване на дейността на администрацията и противодействие на корупцията. **България продължава да бъде една от малкото европейски страни без институция от типа на омбудсмана**.
- В **стопанската сфера** бяха лансирани множество антикорупционни инициативи, но малко от тях бяха реализирани на практика и дадоха резултати. Въпреки декларираните намерения да-

нъчно-осигурителната и преразпределителната тежест на държавата не намалява и през 2002 г., а регулативната намеса на администрацията в икономиката остава противоречива и непрозрачна. Това води до запазване на сравнително високия дял на сивия сектор в икономиката и свързаната с него корупция. Усилията в тази област трябва да се пренасочат от подобряване на нормативната рамка към осигуряване на прозрачно и бързо прилагане на съществуващите правила.

- През 2002 г. се запазва равнището на пряка намеса на правителството в икономиката чрез субсидии. Приетият *Закон за държавните помощи* осигурява предпоставки за прозрачност в тази сфера, но не създава условия за ограничаване на държавното субсидиране. Подпомагането на селскостопанските производители се превръща в основна рискова сфера за корупция и злоупотреби.
- Важен елемент от борбата с корупцията е **прозрачното управление на бюджетните разходи**. Проблемите в тази сфера се запазват, макар да има известно подобрене по отношение на бюджетната процедура за 2003 г. Забавянето на финансовата децентрализация и запазването на изравнителните субсидии за общините **създават предпоставки за използване на обществени ресурси за политически контрол с партийни цели върху местното самоуправление**. В сферата на здравеопазването **липсата на напредък в провеждането на здравната реформа води до увеличаване на нерегламентираните плащания** в системата и нарастване на общественото недоволство от качеството на предоставяната услуга.
- Въпреки приетите промени в *Закона за обществените поръчки*, които подобряват прозрачността, оптимизират и съкращават сроковете и осигуряват по-голяма конкуренция, все още **процедурите по получаване на обществени поръчки са сред основните източници на корупция** и генерират значителни нерегламентирани плащания към държавната администрация (по консервативни изчисления около 15 млн. лв. за 2002 г.). **Над половината от участвалите в търгове дружества използват подкупи за получаването на всяка втора поръчка**. Особено сериозен е проблемът с **нерегламентираното възлагане на обществени поръчки в българските общини**.
- В сферата на раздържавяването на собствеността положителен ефект имаше **прекратяването на непрозрачните приватизационни процедури** като преговорите с потенциален купувач и преференциите за РМД. **Приватизацията чрез конкурс и търг показва силна фискална ефективност и прозрачност**. Мерките с антикорупционна насоченост, заложили в *Закона за приватизация и следприватизационен контрол*, обаче все още не са реализирани в тяхната цялост поради **забавяне в приемането на необходимите подзаконови нормативни актове**.
- Съсредоточаването на усилията на **Агенцията за приватизация** върху двете големи и политически обременени сделки за Булгартабак и БТК доведе до **забавяне на приватизационния процес** и до затвърждаване на негативното обществено мнение за широко разпространение на корупцията в тази сфера.

Дейността на **Агенцията за следприватизационен контрол** е силно затруднена поради липсата на адекватно финансиране и забавянето при приемането на устройствения ѝ правилник.

- Неблагоприятно въздействие върху противодействието на корупцията в публичния сектор оказва **отсъствието на необходимата координираност в действията на изпълнителната власт**. Поради това се очертава **съществено разминаване между амбициозните задачи, залегнали в приетата през 2001 г. Национална стратегия за противодействие на корупцията и реалните постижения в нейното реализиране в политическата практика**.
- **Публично-частното сътрудничество в противодействието на корупцията** е особено ефективно в случаите, когато то се реализира с подкрепата на международни и чуждестранни правителствени и частни организации. Пример за включването на широк спектър държавни и неправителствени структури в антикорупционните усилия е подкрепяната от Американската агенция за международно развитие програма „Отворено управление“. Ръководствата на редица министерства и особено Министерството на правосъдието, Министерството на вътрешните работи и Министерството на външните работи демонстрираха **готовност да работят с неправителствените организации** включително за противодействие на корупцията. Същевременно потенциалът на публично-частното сътрудничество все още не се използва ефективно, поради нежеланието или неспособността на държавните институции да се отворят към гражданското общество и да потърсят по-широка подкрепа за провежданата от тях политика.
- През изтеклата година **голяма част от разследванията за корупция бяха започнати след публикации и сигнали в пресата**. Същевременно работата на журналистите продължава да бъде затруднявана **от недобре регламентираната и неясна правно-институционална среда**. Неблагоприятно се отразяват и проблемите на професионалното формиране и недостатъчната правна култура на редица представители на средствата за масово осведомяване.

* * *

Анализът на постиженията и неблагоприятията в противодействието на корупцията през 2002 г. показва, че решителната крачка в желаната посока предстои. Набелязаната **реформа на съдебната система и силите за сигурност** в контекста на интеграцията на страната в ЕС и НАТО може да се превърне в **отправна точка за радикално подобряване на корупционната ситуация**. Това е приоритетна задача не само пред държавните институции, но и пред цялото общество. Нейното решаване би допринесло за утвърждаване върховенството на закона и за осъществяване принципите на прозрачността и демократичния контрол над публичната власт, с което ще бъдат премахнати условията за системна корупция в страната.