

## Съобщение за медиите

### ЕДИНАДЕСЕТИ ОБЩЕСТВЕНО-ПОЛИТИЧЕСКИ ФОРУМ ЗА ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НА КОРУПЦИЯТА

#### АНТИКОРУПЦИОННИ ПОЛИТИКИ СРЕЩУ ЗАВЛАДЯВАНЕТО НА ДЪРЖАВАТА

На 11 декември 2014 г. Центърът за изследване на демокрацията организира Единадесетия обществено-политически форум за противодействие на корупцията. Форумът, който се провежда от 1998 г. насам, е най-авторитетната публична проява на антикорупционни инициативи в България. По време на събитието беше представен и обсъден *Докладът за оценка на корупцията: антикорупционни политики срещу завладяването на държавата*.

В поредния си доклад за оценка на корупцията Центърът за изследване на демокрацията прави преглед на състоянието на корупцията и антикорупцията в България през периода 2013 – 2014 г. Докладът е подготвен в рамките на *Инициативата за развитие и почтеност в Югоизточна Европа (SELDI)*, която обхваща девет страни от региона: България, Хърватия, Албания, Босна и Херцеговина, Косово, Македония, Черна гора, Сърбия и Турция. Представените заключения и препоръки са основани на данните на *Системата за мониторинг на корупцията* на Центъра за изследване на демокрацията.

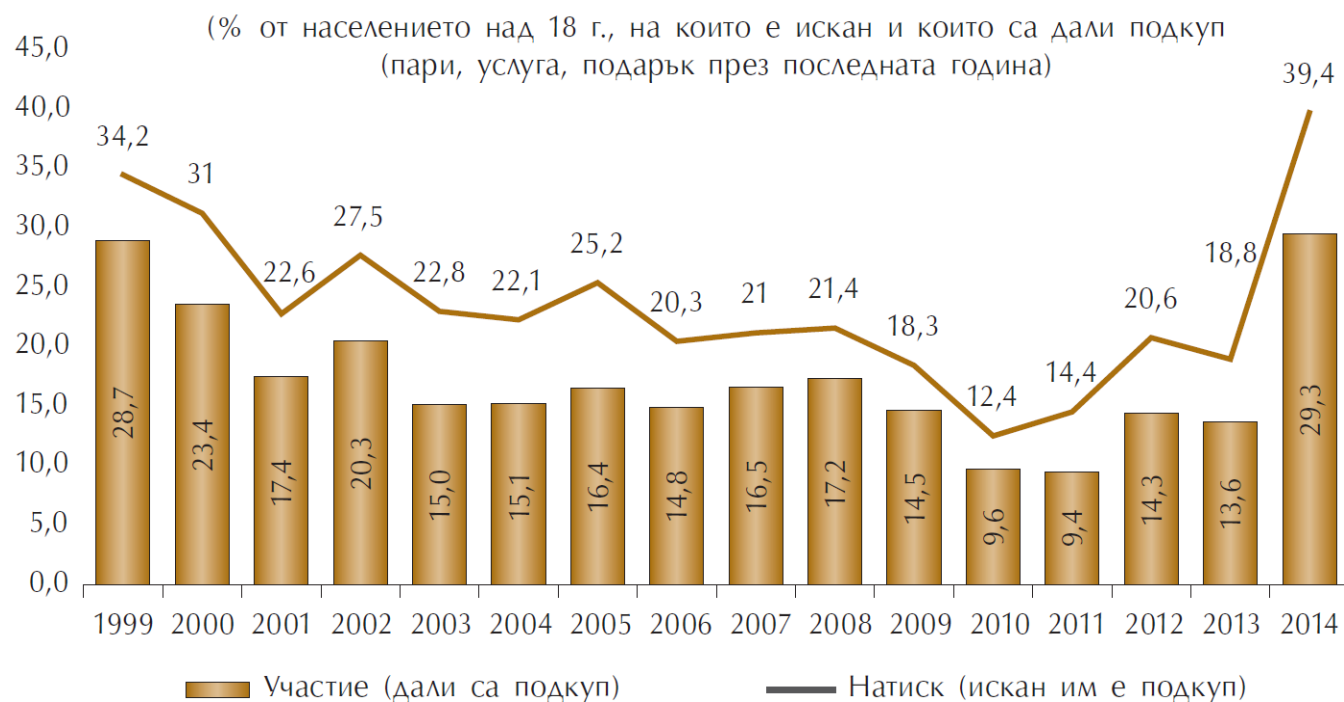
През 2014 г. *Системата за мониторинг на корупцията* регистрира **най-високите равнища на участие на българското население в корупционни сделки за последните 15 години**. През последната година в страната са реализирани средно около 158 000 корупционни сделки на месец. В този контекст докладът изтъква необходимостта в България да бъдат проведени решителни институционални антикорупционни реформи, съчетани с личния пример на основните фигури в съдебната и изпълнителната власт, за да се противодейства на завладяването на държавата и широкото разпространение на административната корупция.

В доклада се правят четири **основни извода**:

- **Повечето корупционни сделки се извършват по инициатива на държавната администрация**, чиито служители упражняват корупционен натиск върху гражданите, на които се налага да използват административните им услуги. Податливостта на корупция на гражданите през 2014 г. е на равнище, сходно на наблюдаваното през 1999 г., въпреки покачващата се нетърпимост към корупционното поведение. Фактът, че повечето български граждани не приемат корупцията, но въпреки това са склонни да участват в нея, показва наличието на структурен проблем на управлението в българското общество: **корупцията се превръща в допълнителна цена за ползване на административни услуги**. В бизнес сектора ефективността на корупцията като метод за разрешаване на проблеми се повишава през 2014 г. Повечето фирми нямат доверие на публичните институции и не смятат, че получават равноправно третиране в съда. Подобно отношение изглежда основателно на фона на сериозните разхищения, които се наблюдават на всички равнища на управление и в ключови сектори с преобладаваща държавна собственост, като енергетиката, в следствие на които държавният дълг нарасна през последните години с близо 10 процентни пункта, а в общественото пространство ежедневно се появява информация за злоупотреби при обществените поръчки.
- Поради твърде високите равнища на участие на българското население в корупционни сделки **наказателно-правните инструменти за противодействие са неефективни**. Първо, защото мащабът на проблема надхвърля капацитета на органите на наказателното правораздаване. Второ, защото правоприлагащите органи са превзети от частни икономически и политически интереси, които осуетяват и делегитимират действията им, особено по отношение противодействието на корупцията по високите етажи на властта.

- През 2014 г. българското общество стана свидетел и на проявления на **политическа корупция в застрашителен мащаб**. Възходът и падението на Корпоративна търговска банка недвусмислено демонстрираха, че **завладяването на държавата от частни интереси** е достигнало дори до най-силните правоприлагащи органи като Прокуратурата, финансовото разузнаване и БНБ. Сагата „Южен поток“ от своя страна разкри колко високо е достигнала корупцията в държавните институции, предвид това, че интересите на трети страни (като Русия) успяха да диктуват условия на българския парламент и българското правителство за сметка на българските и европейските интереси.
- Повишаването на административната и политическата корупция през 2014 г. става на фона на продължаващата **неспособност на Висшия съдебен съвет да посрещне предизвикателството** да гарантира, че прокуратурата и съдът се борят успешно с корупцията и завладяването на държавата. Структурата на съдебната система все още не дава гаранции за бързо, справедливо и прозрачно прилагане на закона. Все още не е постигнато адекватно натоварване на съдилищата и прокуратурата; това създава възможности за забавяне на делата и повишава корупционните рискове. Неразрешен остава въпросът и за неутрализирането на политическите и други влияния в работата, подбора и назначаването на служителите в съдебната система.

**Фигура 1. Корупционен натиск и участие в корупционни сделки**



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

Оценките на *Системата за мониторинг на корупцията (СМК)* за разпространението на корупцията (Фигура 1) значително надвишават наличните официални данни за броя на разследваните, обвинени и осъдени за корупция лица. Стойностите на основните показатели за реалната корупция – **участие в корупционни сделки и корупционен натиск** – са показателни за наличието на сериозен проблем, тъй като е налице разлика в мащаба на статистиката за престъпленията и диагностичните данни на СМК: докато статистиката за престъпленията сочи, че правоприлагащите органи са в състояние да обработят няколкостотин случая годишно, **реалното разпространение на корупционни сделки през годините варира между 9% и 29% от пълнолетните граждани на страната (т.е. стотици хиляди случаи)**. Тази пропаст между равнището на корупция и капацитета за противодействие водят до следните важни заключения за политиката:

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

През периода 1999 – 2014 г. съпротивата на корупционния натиск слабо е нараснала. Това се дължи едновременно на противодействието на корупцията от страна на гражданското общество и на въвеждането на допълнителни мерки за контрол и прозрачност в администрацията. Напредъкът в това отношение обаче е неравномерен и недостатъчен. Анализът на индикаторите за реалната корупция на микроравнище показва, че факторите, предопределящи участието на гражданите в корупционни сделки, трябва да се търсят в непосредствения контакт между служителите и клиентите на държавните ведомства. Когато държавни служители настояват гражданите да им дадат подкуп или подарък, или да им направят услуга, средно между 50% и 70% от тях се съгласяват и стават страна по корупционна сделка.

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

Макар да са налице разлики в подредбата, корупционната репутация на отделните групи държавни служители не се е променила значително през периода 2001 – 2014 г. **През 2014 г. за най-корумпирани са смятани представителите на законодателната власт, политическата класа и представителите на изпълнителната власт с големи правомощия**. Трябва да се отбележи, че корупционната репутация на смятаните за най-корумпирани служители се е влошила още повече. Само репутацията на митническите служители се е подобрила в незначителна степен.

## Корупцията в енергийния сектор

Енергийният сектор – един нелиберализиран пазар с няколко големи приватизирани монополни електроразпределителни дружества, може да служи за пример на висок риск от политическа корупция в България. В сектора има сериозни икономически интереси, силни политически лобита и значителни финансови ресурси. Около една четвърт от договорите за обществени поръчки са свързани с енергийния сектор, което го прави един от най-големите разпоредители с пари на данъкоплатците. Примерите за лошо управление са много, но трябва да се отбележат няколко важни прояви на корупционен риск от последните три години:

- Изнесените данни от 41-ото Народно събрание относно сериозни нарушения в сектор „Енергетика“, включително и в процедурите по изграждането на АЕЦ „Белене“, останаха без никакви последствия. Разгласените арести на длъжностни лица, които са взели участие в проекта, повдигат съмнения, че тези мерки са селективни и политически мотивирани, тъй като липсва информация за редовно движение по разследванията.
- Непрозрачният модел на взимане на решения в случая АЕЦ „Белене“ продължава при проекта за газопровод „Южен поток“. Всеки от тези проекти е съизмерим по големина с общата годишна стойност на националните обществени поръчки в България. И въпреки това, и двата проекта са разработени без ясна стратегическа рамка и без анализ на разходите и ползите. В условията на увеличаващи се икономически и политически рискове, български министри и депутати, свързани с проекта „Южен поток“, направиха всичко възможно, за да осигурят начини той да стане необратим, като задължат бюджета на държавната енергетика с още 1 млрд. лв. Това се случва на фона на продължаващото увеличение на задлъжнялостта на държавните енергийни компании и на енергийната бедност на българските домакинства. Задълженията на Националната електрическа компания надхвърлиха 3,5 млрд. лв. и цената на електроенергията беше повишена с още 10%. Булгаргаз, Булгратрансгаз и топлофикациите в големите градове останаха с десетки милиони блокирани средства в КТБ, натрупаха допълнителни задължения, които ще трябва да бъдат покрити отново от потребителите и/или данъкоплатците, за да се осигури достатъчно газ и доставки на отопление.
- Държавните предприятия в електроенергийния сектор продължават да трупат дългове, тъй като са притиснати от политически мотивираното замразяване на цените и от гарантираните от държавата печалби и субсидии в частния сектор. Честите промени в най-високото равнище на управление на Държавната комисиия за енергийно и водно регулиране (ДКЕВР), както и честите промени в модела на енергийно ценообразуване в последните години, създадоха възможности за незаконен достъп до регулаторни решения и за двустранен корупционен натиск между бизнес сектора и регулатора.
- Редовни проверки от страна на НАП през последните три години показват, че делът на нелегалния пазар на горива не е намалял, въпреки мерките за контрол върху търговията на дребно, което показва наличието на по-сериозни структурни проблеми нагоре по веригата на добавената стойност.
- Повече от половината от търговете за обществени поръчки в сектор „Енергетика“ се осъществяват чрез затворени процедури. След като бъдат одитирани се установява, че повечето от тях съдържат нередности и други злоупотреби. Най-големите енергийни проекти (например АЕЦ „Белене“, ВЕЦ „Цанков камък“, както и рехабилитацията на мощности) могат да служат като пример за злоупотреба с механизмите за възлагане на обществени поръчки. В допълнение, предходни анализи на Центъра за изследване на демокрацията върху управлението на ключови енергийни проекти (АЕЦ „Белене“, ВЕЦ „Цанков камък“, ТЕЦ „Марица Изток 2“, „Топлофикация София“ и т.н.), разкри пълно незачитане дори на елементарни правила за добро управление, което води до главоломно нарастване на разходите по проектите.

## Инструменти за антикорупционни политики в България

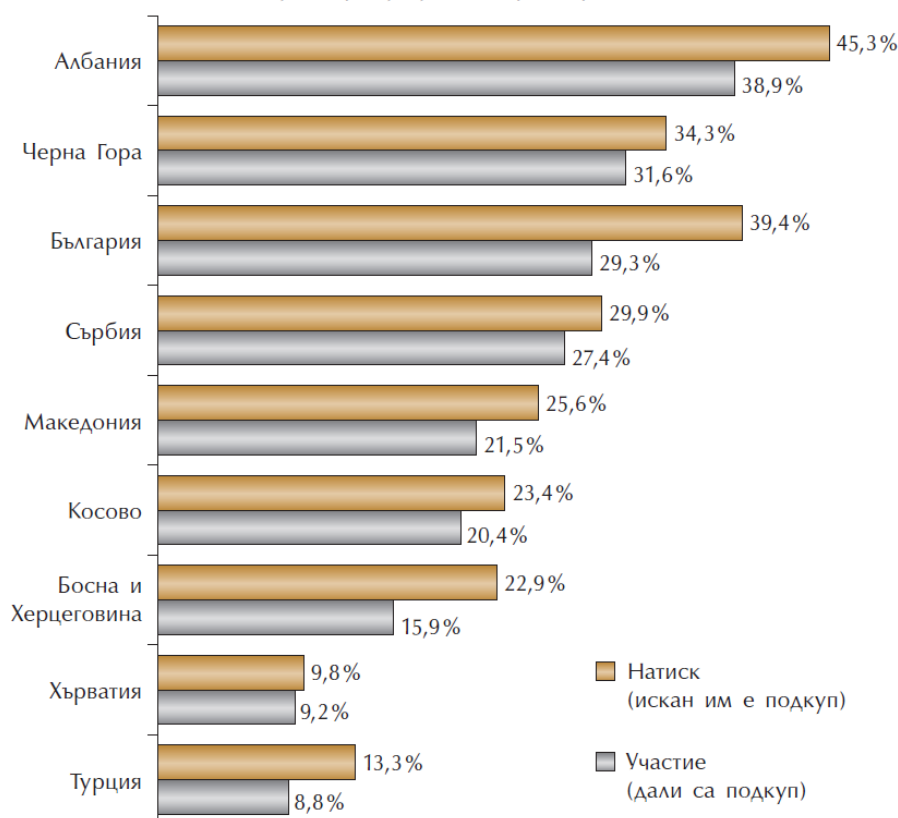
Основен инструмент на антикорупционната политика в България е *Интегрираната стратегия за превенция и противодействие на корупцията и организираната престъпност*, приета през 2009 г. Анализът на Центъра за изследване на демокрацията показва, че поради нестабилната политическа среда, липсата на координация и забавеното прилагане, публикуването на плановете за действие към Стратегията до момента е спорадично – на централно ниво такива съществуват за периодите юли 2011 г. – юли 2012 г., август – декември 2012 г., както и за октомври – ноември 2013 г. След приемането на Стратегията (2009 г.), не са обявявани антикорупционни мерки за продължителен период от време, без да има конкретно обяснение за това. Борбата с корупцията на високите равнища на държавната власт не е обособена конкретно в плановете за действие и докладите за изпълнение. Липсата на резултати във връзка с корупцията на високите нива остава главна пречка за българските граждани да вярват в наличието на сериозни мерки срещу корупцията. Като пример може да се даде конфликтът на интереси и разкриването на активи, които са във фокуса и на първия *Доклад на ЕС за борба с корупцията* (2014 г.).

## Разпространение на корупцията в Югоизточна Европа

Равнището на корупция в България е високо дори на фона на страните от Югоизточна Европа, които не са членове на ЕС. Корупцията е широко разпространено явление в Югоизточна Европа. Дори в Турция и в Хърватия, където равнището на административната корупция е най-ниското в региона, около 8-9% от населението съобщават, че през последната година са давали подкуп. Подобни равнища на корупция далеч надхвърлят средните, регистрирани в Европейския съюз. Тези данни показват, че административната корупция е масово явление и не може да се сведе до разглеждането на единични случаи на корумпирани длъжностни лица и тяхното преследване единствено чрез инструментите на наказателното правосъдие.

### Фигура 2. Корупционен натиск и участие в корупционни сделки

(% от населението над 18 г., на който е искан подкуп и са дали подкуп (пари, услуга, подарък) през последната година)



Източник: Център за изследване на демокрацията/SELDI, Система за мониторинг на корупцията, 2014.

Бележка: Текстът от настоящето съобщение може да се използва свободно при условие, че се цитира източникът (Център за изследване на демокрацията/SELDI, Система за мониторинг на корупцията) и се отбележи заглавието на събитието и финансовият принос на ЕС.



Този проект се осъществява с финансовата подкрепа на Европейския съюз. Мненията, изразени в настоящия текст, не отразяват непременно позицията на Европейския съюз.