



ЦЕНТЪР ЗА
ИЗСЛЕДВАНЕ НА
ДЕМОКРАЦИЯТА

Анализ *Reports*

Мониторинг

на антикорупцията

в Европа

31

МОНИТОРИНГ НА АНТИКОРУПЦИЯТА В ЕВРОПА

ОЦЕНКА НА АНТИКОРУПЦИОННИТЕ
ПОЛИТИКИ И ИЗМЕРВАНЕ
НА КОРУПЦИЯТА



ЦЕНТЪР ЗА
ИЗСЛЕДВАНЕ НА
ДЕМОКРАЦИЯТА

Антикорупционните политики и техният мониторинг се прилагат основно на национално равнище, което ограничава тяхната ефективност. Докладът очертава възможно решение на този проблем, което може да доведе до иновативен подход в процеса на разработване на антикорупционната политика. *Системата за мониторинг на антикорупционните политики (СМАК)* предоставя на онези, които оценяват и прилагат тези политики, прецизен инструмент за оценка на предимствата и въздействието върху средата, където се реализират – отделната публична институция. СМАК е в състояние да идентифицира конкретни зони на корупционна уязвимост в публичните институции и да направи оценка на политиките, насочени към тяхната защита. В доклада се съдържа концептуален анализ на предлагания инструмент, описание на неговия ефект върху антикорупционните политики, както и резултатите от пилотното му прилагане в България и Италия.

Автори на доклада:

Д-р Александър Стоянов, Директор по научната дейност, Център за изследване на демокрацията – Глава 1, Глава 2: *Въведение* и *Български публични организации*, и Глава 3

Александър Герганов, Старши анализатор, Център за изследване на демокрацията – Глава 2: *Въведение* и *Български публични организации*, както и Глава 3

Д-р Андреа Ди Никола, Научен координатор, eCrime, Университет в Тренто – Глава 2, *Италиански публични организации*

Д-р Фабрицио Костантино, Изследовател, eCrime, Университет в Тренто – Глава 2, Глава 2, *Италиански публични организации*

Центърът за изследване на демокрацията също така изказва благодарност на следните изследователи, които допринесоха за този доклад:

Елена Хоунта, Старши специалист по възстановяване на активи, Базелски институт за управление

Професор Алберто Ванучи, Университет в Пиза, Италия

Д-р Сорин Йонита, Президент, Expert Forum, Румъния

Професор Антонио ла Спина, Университет в Палермо, Италия

Майк Беке, Старши изследовател в Blomeyer & Sanz, Spain

Д-р Лоренцо Сегато, съосновател и директор на RiSSC – Изследователски център по сигурността и престъпността, Италия

Д-р Андрей Иванов, Ръководител на сектор „Интеграция на роми и мигранти“, Агенция за основни права на Европейския съюз

Редакционен съвет:

Д-р Огнян Шентов

Бойко Тодоров

Руслан Стефанов



UNIVERSITY
OF TRENTO - Italy
Faculty of Law



С финансовата подкрепа на Програмата за превенция и борба срещу престъпността на Генерална дирекция „Вътрешни работи“ на Европейската комисия. Тази публикация отразява мненията на своите автори. Европейската комисия не отговаря за начина на използването на съдържащата се в нея информация.



SWISS-BULGARIAN COOPERATION PROGRAMME
ШВЕЙЦАРСКО-БЪЛГАРСКА ПРОГРАМА ЗА СЪТРУДНИЧЕСТВО

ISBN: 978-954-477-253-6

© 2015, Център за изследване на демокрацията
Всички права запазени.

София 1113, ул. „Александър Жеков“ № 5

тел.: (+359 2) 971 3000, факс: (+359 2) 971 2233

www.csd.bg, csd@online.bg

СЪДЪРЖАНИЕ

РЕЗЮМЕ.....	7
ПРЕДГОВОР.....	11
1. МОНИТОРИНГ НА ПРИЛАГАНЕТО НА АНТИКОРУПЦИОННИ ПОЛИТИКИ.....	15
1.1. ТЕОРЕТИЧНИ ОСНОВИ.....	17
1.2. МЕТОДОЛОГИЯТА НА СМАК.....	34
2. ПИЛОТНО ПРИЛАГАНЕ СМАК.....	53
2.1. ПРИЕМАНЕ НА ИНСТРУМЕНТА.....	54
2.2. ОБЩА ОЦЕНКА НА КОРУПЦИОННАТА УЯЗВИМОСТ НА РАВНИЩЕ ОБЩЕСТВО.....	55
2.3. ИНТЕРПРЕТАЦИЯ НА ПОКАЗАТЕЛИТЕ НА СМАК.....	60
2.4. РЕЗУЛТАТИ ОТ ПИЛОТНОТО ПРИЛОЖЕНИЕ НА СМАК: Гранична полиция, България.....	61
2.5. РЕЗУЛТАТИ ОТ ПИЛОТНОТО ПРИЛОЖЕНИЕ НА СМАК: Община „Слатина“, България.....	86
2.6. РЕЗУЛТАТИ ОТ ПИЛОТНОТО ПРИЛОЖЕНИЕ НА СМАК: Здравна служба в Тренто, Италия.....	106
2.7. РЕЗУЛТАТИ ОТ ПИЛОТНОТО ПРИЛОЖЕНИЕ НА СМАК: Община Рива дел Гарда, Италия.....	126
3. ПРИЛАГАНЕ И ЕФЕКТ ВЪРХУ АНТИКОРУПЦИОННИТЕ ПОЛИТИКИ.....	141
3.1. ЦЕЛ И СФЕРА НА ПРИЛАГАНЕ НА ИНСТРУМЕНТА.....	141
3.2. МЕТОДОЛОГИЧЕСКИ СЪОБРАЖЕНИЯ ЗА ПРИЛАГАНЕТО НА СМАК.....	143
3.3. ГАРАНТИРАНЕ НАДЕЖДНОСТТА НА РЕЗУЛТАТИТЕ.....	146
3.4. СРАВНИТЕЛНИ СТОЙНОСТИ НА ИНДИКАТОРИТЕ СМАК.....	148
3.5. ЦИКЪЛЪТ НА ПРИЛАГАНЕ НА СМАК.....	154
3.6. ПОСЛЕДИЦИ ЗА ПОЛИТИЧЕСКИЯ ПРОЦЕС.....	157
ПРИЛОЖЕНИЕ 1. ВЪПРОСНИК ЗА ОЦЕНКА НА АНТИКОРУПЦИОННИТЕ МЕРКИ.....	159
ПРИЛОЖЕНИЕ 2. ПРЕДСТАВИТЕЛНО ПРОУЧВАНЕ НА НАСЕЛЕНИЕТО СЪС СМАК.....	169
ПРИЛОЖЕНИЕ 3. РЪКОВОДСТВО ЗА ДЪЛБОЧИННИ ИНТЕРВЮТА (СМАК).....	177
ПРИЛОЖЕНИЕ 4. РЪКОВОДСТВО НА СМАК ЗА КАБИНЕТНО ПРОУЧВАНЕ.....	185
ПРИЛОЖЕНИЕ 5. ТАБЛИЦИ С РЕФЕРЕНТНИ ДАННИ ЗА НАБЛЮДАВАНИТЕ ОРГАНИЗАЦИИ.....	187

СПИСЪК НА ФИГУРИТЕ

Фигура 1.	Фактори на търсенето и предлагането при корупцията	25
Фигура 2.	Елементи на корупционните отношения.....	27
Фигура 3.	Зони на корупционна уязвимост в публичните институции	33
Фигура 4.	Структура на индикаторите на СМК	49
Фигура 5.	Дял на служителите от Гранична полиция и на Община „Слатина“, които са били подложени на корупционен натиск.....	56
Фигура 6.	Общо участие в корупционни трансакции в България	57
Фигура 7.	Склонност към корупция в България.....	57
Фигура 8.	Оценки за корумпираността на служителите в публични организации в България.....	58
Фигура 9.	Относителен дял на служителите в Здравната служба в Тренто (Италия), на които са били предложени подкупи в някои случаи.....	59
Фигура 10.	Относителен дял на служителите в Община Рива дел Гарда (Италия), на които е бил предложен подкуп най-малко в няколко случая	59
Фигура 11.	Дял на институционалните патриоти в наблюдаваните организации.....	146
Фигура 12.	Дял на служителите, на които е бил предложен подкуп поне в няколко случая през изтеклата година	147
Фигура 13.	Очаквана действителна ефективност на мерките в Гранична полиция, България.....	147
Фигура 14.	Структура на СМАК диагностиката.....	156
Фигура 15.	Цикъл на прилагането на СМАК.....	157

СПИСЪК НА ТАБЛИЦИТЕ

Таблица 1.	Зони на корупционна уязвимост	38
Таблица 2.	Зони на корупционна уязвимост и антикорупционни политики.....	41
Таблица 3.	Разпределение на основните групи индикатори на СМАК според използваните методи	46
Таблица 4.	Индикаторите на СМАК и въпросите на електронната анкета	47
Таблица 5.	Основни групи индикатори на СМАК, използвани в представително изследване на населението.....	52
Таблица 6.	Структура на извадката на проучените служители на „Гранична полиция“	61
Таблица 7.	Зони на корупционна уязвимост в Гранична полиция (България).....	63
Таблица 8.	Показатели за оценката на корупционната уязвимост на дейностите.....	64
Таблица 9.	Покритие на дейностите на Гранична полиция от общите и специфичните антикорупционни мерки.....	75
Таблица 10.	Показатели за оценката на мерките в контекста на антикорупционната политика	76
Таблица 11.	Структура на извадката на проучените служители на Община „Слатина“.....	88
Таблица 12.	Зони на корупционна уязвимост в Община „Слатина“.....	89
Таблица 13.	Обезпечаване на дейностите на Община „Слатина“ с общи и специфични антикорупционни политики	100
Таблица 14.	Сравнителна оценка на общите антикорупционни мерки в четири публични институции	150
Таблица 15.	Сравнителна оценка на конкретните антикорупционни мерки в четири публични институции	152
Таблица 16.	Сравнителна оценка на корупционната уязвимост и покритието с антикорупционни политики на дейностите в четири публични институции.....	153

РЕЗЮМЕ

Разработването на антикорупционни политики се основава на натрупания през последното десетилетие опит, както в рамките на страните-членки, така и в институциите на Европейския съюз. Методите за оценка ефективността обаче, не са достатъчно разработени и се прилагат предимно на макро равнище (т.е. равнище „държава“ и/или „общество“). Рефокусирането им върху отделните публични институции може да доведе до истински пробив при използването на оценката на антикорупционните политики и тяхното формулиране. Разработеният и предлаган инструмент – *Система за мониторинг на антикорупционните политики* (СМАК) – позволява на експертите и политиките да оценяват системата от антикорупционни мерки на отделната публична институция.

Проектът

СМАК изхожда от презумпцията, че в съдържателно отношение корупцията на макроравнище (общество) се отличава съществено от тази на микроравнище (отделна публична институция). Докато на микроравнище корупционните сделки представляват случаи на съзнателно нарушаване на правилата и регламентите с оглед получаване на лична изгода, на макроравнище корупцията може да бъде описана като режим на управление, който позволява провеждането на политики в ущърб на общественото благо. Макар извършването на политическа промяна на макроравнище да е много трудна и често недостижима цел, повечето национални правителства в рамките на ЕС ограничават антикорупционната си дейност до общонационални мерки. Намалването на броя на корупционните транзакции изисква националните политики да се сведат до конкретни механизми и и правила за работа и контрол (протоколи), които да се прилагат на равнището на отделните публични организации. Това се случва твърде рядко в управленската практика и затова много национални политики остават неприложени.

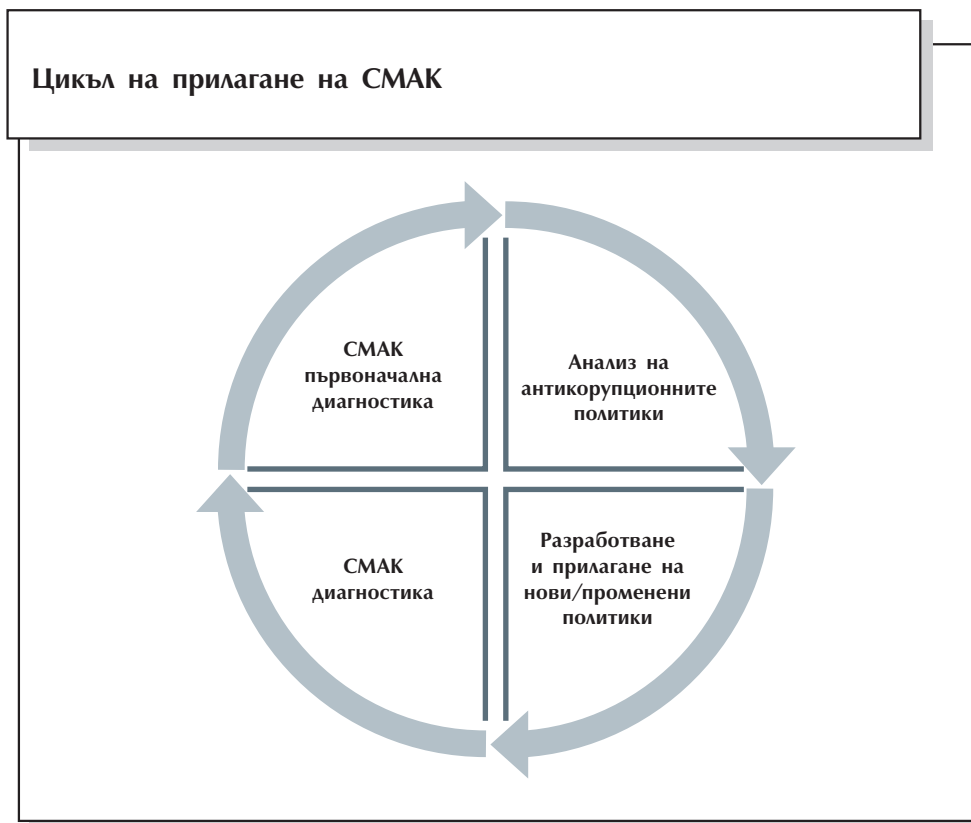
СМАК представлява начин за идентифициране и оценка на антикорупционните политики в рамките на отделни публични институции. Тя включва качествени и количествени инструменти (инструментарий на СМАК), с помощта на които се извършва: а) преглед на всички аспекти на антикорупционната дейност на институцията и на съществуващите корупционни рискове; б) установяване на зоните на корупционна уязвимост, т.е. механизмите за нарушаване на правилата, които позволяват на държавни служители да се облагодетелстват за сметка на обществото и в) оценка на антикорупционните политики. Диагностиката с помощта на СМАК предоставя информация за следните показатели:

- Равнището на корупционна уязвимост на публичната институция като цяло и на нейните конкретни дейности;

- Степента на адекватност на антикорупционните политики за всяка от дейностите на институцията и тяхната ефективност;
- Равнището на приложение на антикорупционните политики.

СМАК допринася за изясняване **доколко антикорупционните политики на дадена публична институция съответстват на корупционната ѝ уязвимост** и доколко те са ефективни. Този инструмент също така информира политиките и ръководителите на съответните организации за съществуването на две несъответствия:

- Формално прилагане на антикорупционните политики без реално внедряване в практиката;
- Липсата на адекватни антикорупционни политики, които да са насочени към намаляване на корупционната уязвимост на институцията (като цяло и на отделни дейности).



Установяването на тези две несъответствия образува първия стадий от цикъла на СМАК. На основана на първоначалната диагностиката (СМАК), политиките би следвало да бъдат коригирани, след което да се проведе нов цикъл диагностика на публичната институция.

СМАК бе тествана в две публични институции и две общини в Италия и България. Пилотните резултати показват, че най-често се прилагат предимно общи антикорупционни политики/мерки; извън вниманието остава разработването и внедряването на специфични мерки за намаляване на уязвимостта

на институциите. Това показва необходимостта да се положат специални усилия за разработване на антикорупционни политики/мерки на нивото на отделната публична институция в рамките на по-общия процес на разработване на национални антикорупционни политики.

Политически последици

СМАК е разработена като резултат от търсенето на причините за скромния напредък в борбата срещу корупцията в редица държави и има за цел да въздейства върху формирането на антикорупционни политики/мерки на национално и общностно ниво. Инструментът отговаря на нуждата от мониторинг на осъществяването на антикорупционните политики и подпомага тяхното разработване.

На национално ниво предлаганите антикорупционни политики да би следвало бъдат тествани с помощта на СМАК преди тяхното практическо прилагане. Единствено онези от тях, които бъдат оценени чрез методологията на СМАК като успешни, би следвало да бъдат препоръчани за внедряване. Антикорупционните политики на национално равнище, които не могат адекватно да се приложат на равнище институция, би следвало да бъдат оценени допълнително и/или да бъдат отхвърляни.

На равнище Европейски съюз СМАК е в съответствие с дейностите, предвидени в Доклада на ЕС за борба с корупцията. Антикорупционната политика се осъществява в контекста на политиките на ЕС на икономическо развитие и при програмирането на Европейските фондове. Това означава, че ще възникне нужда от оценката на антикорупционната готовност на националните публични институции. Като се отчита, че антикорупцията ще бъде част от препоръчителните насоки, разработвани за страните-членки с оглед подобряване функционирането на институциите в публичния сектор и инвестирането в повишаването на административния им капацитет, СМАК би могъл да бъде използван при оценъчни критерии, които да доведат до решаване на конкретни проблеми. Прилагането на СМАК при оценката на антикорупционните мерки и процедури в рамките на институциите, отговарящи за икономическото развитие също така би улеснило усилията за подобряване на административния капацитет на страните-членки в съответствие с периодичните европейски препоръки (**European Semester recommendations**).

СМАК представлява липсващата връзка между измеримата оценка на конкретните публични услуги и процеса на формиране на антикорупционните политики, чрез която се открояват съществуващите корупционни „тесни места“.

ПРЕДГОВОР

Корупцията и мерките за противодействието на това явление са обект на многобройни изследвания, правителствени стратегии и политически дискусии. Независимо от това, тя се оказва упорит „вирус“, който винаги намира подходяща среда за развитието си; дори да бъде временно преодоляна в даден публичен сектор, тя често се появява другаде. В този смисъл използването на нови методи за анализ и превенция са постоянна необходимост.

В отговор на тази нужда от нововъведения, настоящият доклад си поставя задачата да прехвърли мостове между оценката на антикорупционните политики и измерването на корупцията. *Системата за мониторинг на антикорупционните политики (СМАК)* е резултат на разбирането, че иновацията в антикорупцията е не по-малко важна, отколкото политиките в другите социални и икономически области.

Корупцията е стандартното обяснение за почти всеки съвременен проблем – от разрушаването на природната среда до международните конфликти. Очевидно е, че тя нарушава едно от основните граждански права – правото на добро управление. Негативните ефекти на нарушаването на това право се проявяват на ниво общество – от недоверие към публичните институции до различни форми на дискриминация. Практическите механизми на подобни въздействия се проявяват в управлението на отделните институции на публичния сектор. Върховенството на закона не е жертва на някаква огромна невидима сила, наречена „корупция“, а на всекидневните действия на отделните държавни служители, граждани и бизнес ръководители на микроравнище. Трайно подобрене на управлението може да бъде постигнато единствено чрез разбиране на мотивацията и правилно насочване на антикорупционните политики.

В политиката е важен мащабът. Поредицата от инициативи за оценка антикорупционните политики разкриват редица пропуски, но много рядко стигат до заключението, че всъщност тези политики и мерки са прекалено общи. Макар и полезни за антикорупцията, мащабните стратегии имат ограничен полезен ефект при изготвянето на специфични антикорупционни мерки. Ако нещо липсва на антикорупцията, това не е поредната стратегия, а способността да се формулират превантивни и инвазивни политики, които да съответстват на конкретните условия в дадена публична институция. Ефективните политики и тяхната адекватна реализация изискват вниманието да се насочи към действителните корупционни сделки и актьори. Сnižаването на „мерника“ на антикорупционната политика има редица общи предимства:

- По такъв начин ще **се акцентира върху изискванията за отчетност** посредством рефокусирането върху качеството на публичните услуги. Докато с право досега вината за неуспеха на антикорупционните мерки

бяха адресирани основно към избраните политици, отговорността на висшето ръководство на публичните организации до голяма степен се подценява.

- Това би позволило на антикорупционната политика да съчетава забраните с предписания. Не е случаен фактът, че антикорупционните политики на национално ниво в повечето случаи **се свеждат до разширяване кръга на инкриминираните практики**. Тъй като е много трудно в мащабите на дадена държава да бъдат отчетени множеството обстоятелства, които правят възможни различните типове корупционни практики, властите прибягват до считания за безотказен инструмент за справянето с тях – инкриминирането им. Макар да е важен в рамките на антикорупционната архитектура, този метод на повишаване цената и рисковете пред корупцията не би следвало да бъде постоянно съдържание на антикорупционната политика, тъй като може да бъде контрапродуктивен, ако представлява единственото направление в нея. Правозащитните мерки са твърде скъпо струващо решение на социални проблеми, като корупцията (особено в държави, в които тя е много разпространена). С оглед **допълването на разследванията с позитивни мерки за насърчаване на некорупционното поведение** политиките би следвало да вземат предвид мотивите на отделните актьори – както гражданите, така и длъжностните лица – в конкретните условия на отделните публични организации.
- С оглед осъзнаването на това, **доколко и по какъв начин националните политики се „превеждат“ на езика на протоколите на организационно равнище**, антикорупционните неправителствените организации и политиките трябва да анализират най-ключовия фактор за успеха или провала на антикорупционните усилия, а именно, процесите и процедурите на прилагането им в публичните организации. Най-често иначе добре „скроените“ политики не постигат целите си, ако в тези организации липсват стандартните протоколи, оперативните процедури и предвидените процеси.

Преходът от национално равнище към институционално равнище би бил полезен и за **антикорупционните усилия на ЕС**. Всичките канали, чрез които Европейската комисия се стреми да ангажира страните-членки с последващите публикуването на Доклада на ЕС за борба с корупцията стъпки – програмната дейност по структурните фондове на ЕС, Механизма за сътрудничество и верификация и Европейския семестър – така или иначе взаимодействие с конкретни публични институции в страните-членки. Значението на институционалното равнище на антикорупцията се признава в рамките на Доклада на ЕС за борба с корупцията, където се изтъква че там, където липсват стратегически програми, корупцията е била намалена с използването на превантивни системи и практики с участието на доставчици и реципиенти на публичните услуги. Едно от тематичните *ex ante* условия за ползването на европейските структурни и инвестиционни фондове е свързано с институционалния капацитет и ефикасността на публичната администрация. Антикорупцията фигурира в препоръчителните насоки относно укрепването функционирането на институциите на публичния сектор и инвестирането в развитието на адми-

нистративния капацитет, разработени за страните-членки. В това отношение инструменти, подобни на представения в настоящия доклад могат да бъдат важни за получаването на оценки, които се използват при формулирането на конкретни решения.

СМАК би позволила на онези, които изготвят оценките и формират политиките, да извършват цялостен преглед на антикорупционната среда в рамките на публичните организации. Докладът съдържа концептуалната рамка и ефекта върху формирането на антикорупционните политики от въвеждането на мониторинговия инструмент, разработен в контекста на пилотното му прилагане в България и Италия. Разработването на инструмента беше предшествано от проучване на съществуващите международни методи за измерване и оценка на това явление¹.

Докладът представя резултатите, групирани в три раздела. На първо място, той излага подробно описание на теоретичните основи на СМАК. След това са представени резултатите от пилотното прилагане на инструмента СМАК в четири публични организации в Италия и България. Накрая, докладът прави методологическа оценка на инструмента и процеса на неговото приложение, и описва очаквания ефект върху формирането на антикорупционни политики.

¹ За по-нататъшна методологическа дискусия на СМАК и резултата от неговото прилагане виж: Center for the Study of Democracy (2015) *Mapping Anticorruption Enforcement Instruments*. Sofia: CSD.

1. МОНИТОРИНГ НА ПРИЛАГАНЕТО НА АНТИКОРУПЦИОННИ ПОЛИТИКИ

С течение на годините мониторингът на корупцията отбеляза значителен напредък и днес включва редица усъвършенствани инструменти, прилагани в различни държави. Методологията за оценката на антикорупционните политики обаче, не успява да обхване новите мерки и политики, тъй като използва прекалено едромасщабни подходи, които не дават адекватна представа за съдържанието на антикорупционния цикъл. Формулирането на метод за цялостно проучване на антикорупционните политики, особено на стадия на тяхното конкретно приложение, е отдавна назряла необходимост.

Настоящият доклад разглежда в подробности методологията и резултатите от пилотното прилагане на инструмента, предназначен за запълване на тази празнина. *Системата за мониторинг на антикорупционната политика (СМАК)* е едновременно изследователски и управленски инструмент, чрез който се извършва оценката на начина на приложение на антикорупционните политики на равнището на публичните организации. СМАК измерва уязвимостта от корупция и приложението на антикорупционните политики. Инструментът изпълнява две функции: 1) да насочва и моделира антикорупционните политики, отчитайки корупционните практики, установени на стадия на диагностичния анализ и 2) да оценява ефективността на антикорупционните интервенции на ниво публична институция.

Методологията СМАК изхожда от няколко основни съображения:

- ефективността на антикорупционните политики/мерки може да бъде измерена;
- ефективността на политиките в крайна сметка води до намаляване на корупционната виктимизация;
- измерването на ефективността на антикорупционните политики следва да бъде извършвано в сътрудничество между независими неправителствени организации и публичните власти.

Този инструмент ще допринесе за решаването на три основни цели:

- В аналитично отношение той ще съчетава съществуващите мониторингови инструменти и показатели в рамките на **интегриран подход към корупционната диагностика на ниво публична институция**.
- По отношение на антикорупционните политики той ще **повиши отчетността на усилията по тяхното формулиране и прилагане**.
- В процедурно отношение той ще насърчава използването на **публично-частното партньорство в процеса на мониторинг на антикорупционните политики**.

Съществуват няколко възможни **варианта** при определяне обхвата и начина на приложение на инструмента СМАК.

- **Секторният подход** позволява акцентът да бъде поставен върху антикорупционните мерки и механизмите за тяхното реализиране в най-уязвимите за корупция сектори: правозащитния сектор, здравеопазването, медиите и политическите партии.
- **Акцентирането върху процесите** се свежда до оценката на определен кръг ключови регулаторни процеси и режими от типа на финансирането на политическите партии, обществените поръчки, декларациите за конфликт на интереси.
- Акцентирането върху актьорите пък позволява оценката на **конкретната среда, в която се извършват корупционните сделки (публични секторни институции), както и на политиките, които определени организации използват за противодействие на корупционните рискове и корупционните практики.**

Изборът на най-добър подход трябва да бъде направен на основата на подходящи критерии. Основната задача при определяне целта и фокуса в рамките на СМАК е да се конструира инструмент, с чиято помощ да се прави **оценка и мониторинг на антикорупционните политики на нивото, на което те на практика се прилагат.** Основният аргумент в полза на подобен избор е, че независимо от съдържанието на антикорупционните политики, тяхната практическа полезност се измерва с реализирането им на ниво отделна публична институция. Антикорупционна политика, която не отчита дейността на конкретните служители, не може да е жизнеспособна. Корупционните сделки се извършват на нивото на служителите в публичните институции; респективно, антикорупционните мерки и политики не биха могли да бъдат реализирани без да се анализират техните конкретни поведенчески модели.

Специален акцент при разработването на СМАК бе поставен върху дефинирането на понятието **антикорупционна политика**. Макар на пръв поглед подобна задача да изглежда тривиална, често при изучаването на конкретна публична институция съставянето на конкретен списък с политики и/или мерки се оказва твърде трудно. Подобна трудност се дължи на две групи проблеми, които широко обсъждани в научната литература: 1) множеството корупционни дефиниции и подходи в борбата срещу корупцията, и 2) несъответствията между общите закони и регламенти, свързани с (анти)корупцията, и антикорупционните мерки и процедури, прилагани в отделната публична институция. Публичните институции се отличават съществено по своята структура, функции и правомощия, което внася съществени различия между корупционните практики, респективно антикорупционните мерки във всяка от тях.

Съществува консенсус около схващането, че в страните-членки на ЕС има институции и категории държавни служители, които са особено уязвими за корупция. Извършваният мониторинг от Евробарометър, Прозрачност без граници и Световната банка идентифицира осем големи групи институции/държавни служители от този тип: полиция, съдебна система (съдии и проку-

рори), митници, данъчни власти, политици, здравеопазване и служителите в публичните сектори, натоварени с издаването на разрешителни и възлагането на обществени поръчки. Именно върху тези особено уязвими публични сектори е фокусирана СМАК².

Разработването на инструмента стъпва върху редица хипотези, свързани със съвременното развитие в сферата на теоретичната концептуализация на корупцията и емпиричното изследване на корупционното поведение.

1.1. ТЕОРЕТИЧНИ ОСНОВИ

1.1.1. Равнища на анализа на корупцията

Проучването на корупционното поведение позволи дефиниране на редица аспекти (нива) на корупционно измерване и мониторинг³:

Оценки на макроравнище	
Антикорупционни политики	Изследвания, оценяващи съществуването, равнището на приложение и резултатите на определен пакет антикорупционни политики.
Прилагане на международните антикорупционни споразумения и конвенции	Изследвания, насочени към внедряването на важни международни споразумения за борба срещу корупцията.
Оценки на равнищата на корупцията	Изследвания на различни аспекти на изразходване на обществените ресурси, основаващи се на макро (икономически) данни с цел идентифициране на конкретните модели на злоупотреба със средства/корупционно поведение
Непосредствен опит с корупционни практики	Измерване на опита с корупционни практики на гражданите и фирмите. Най-често се измерва разпространението на даването на подкуп.
Представи за корупционно поведение	Измерване на представите за разпространението на корупционни практики сред гражданите и фирмите. Най-често се измерва разпространението на даването на подкуп.
Оценки на микроравнище	
Антикорупционни политики	Изследвания, насочени към измерване/оценка на конкретни антикорупционни политики от гледна точка на тяхното реализиране и ефект.

² Антикорупционните мерки в частните компании представляват отделна категория, която, доколкото съвпада с тези срещу измамите, са извън обхвата на СМАК.

³ Кратък преглед на най-известните модели на измерване и мониторинг на корупцията на равнище общество може да се прочете в: Center for the Study of Democracy (2015) *Mapping Anticorruption Enforcement Instruments*. Sofia: CSD.

Оценки на микроравнище	
Непосредствен опит с корупционни практики	Изследвания, фокусирани върху измерването на корупционни практики в контекста на конкретни дейности и/или групи държавни служители.
Представи за разпространението на корупционни практики	Изследвания, фокусирани върху измерването на представите за разпространението на корупционни практики, свързани с конкретни дейности и/или групи държавни ръководители.

Тъй като СМАК е създадена за оценка на антикорупционните политики на ниво публични институции и тяхното потенциално въздействие върху корупционните нива, тя представлява типичен модел за оценка на микроравнище, който:

- се основава на данните на микроравнище, като отчита връзката между конкретни антикорупционни политики и дейностите на дадена институция;
- обвързва различните типове дейности с възможните типове корупция;
- предоставя базисна информация относно дадена институция, а на по-късен стадий прави възможно извършването на редица последващи измервания с оглед оценката на връзката между различните промени в пакета антикорупционни политики (т.е. предприемането на нови политики) и тяхното въздействие върху корупционните равнища;
- Проучва корупционния опит, като използва информацията от социалните актьори, които са пряко свързани с дейността на институцията.

Мониторингът на прилагането на антикорупционни политики може да доведе до намирането на различни решения и инструменти. С оглед правилната оценка на техните относителни предимства, конструирането на тези инструменти трябва да се извършва в рамките на цялостния контекст на корупционното изследване. Прегледът на съществуващите методологии за корупционен мониторинг показва, че изработването на инструмент за оценка на приложението на антикорупционни политики не е възможно, без извършване на анализ на концепцията за измерване на корупцията. През последните 10-15 години подобно измерване се сблъскваше с редица проблеми, някои от които все още не са намерили задоволително решение. Те са свързани с два основни въпроса: **какво се измерва** при изследването на корупцията и **как** да се измери корупцията. Наличните решения на тези въпроси са пряко свързани с мониторинга на осъществяването на антикорупционни политики. През последните години бяха публикувани редица обзори на постиженията и слабостите в това отношение⁴.

Един от ключовите въпроси при измерването на корупцията е равнището, на което този феномен се проявява, както и това, към какво са насочени антикорупционните мерки. Макар корупцията да е транзакция на микроравнище, повечето корупционни изследвания са фокусирани на равнище общество; най-известните методологии за измерването на корупцията

⁴ Виж: Norad (2008) *Anti-Corruption Approaches. A Literature Review. Oslo: Norad.*

дават оценки за корумпираността на равнище дадено общество (държава) като цяло.

Този подход има редица предимства поради множество теоретични и практически причини. В концептуално отношение, анализите на равнище общество бяха популяризирани чрез Индекса на корупционните представи (Corruption Perceptions Index (CPI) на Прозрачност без граници. Този индекс намери отражение и в методиката за системно измерване, разработена от Световната банка и други институции. Въпреки критиките, обобщените анализи на равнище общество станаха популярни сред донорските и международните организации в усилията им към по-прецизно насочване на програмите за подпомагане, както и за предлагането на адекватни условия при финансиране развитието на съответните държави. В конкретния контекст на ЕС този въпрос придоби особена острота през програмния период 2014 – 2020 г. и при изработването на условията за предоставяне на средства от Европейските структурни фондове.

Публикуването на изводи на макроравнище, основаващи се на наблюдения на практиката на микроравнище, може да доведе до объркване между различни аспекти на наблюдавания феномен: „По такъв начин, ние можем да говорим за корупцията като девиация от нормата единствено на индивидуално ниво или ниво институция, при това дори тук изводите са под въпрос, след като откриваме съществуването на редица режими, в които самата корупция се явява нормата, а управлението – като форма на постоянно отклоняване на публични ресурси от частни актьори. Корупцията в този контекст включва широк кръг от практики – от непотизма до подкупите. Някои от формите ѝ са криминализирани, а други не. Но определящата характеристика на национално равнище, която кара хората да идентифицират някои държави като „корумпирани“, не е правната дефиниция на корупцията, а оценката доколко транзакциите на държавата спазват нормата на етичния универсализъм или са повлияни от определени зависимости, които водят до привилегировано третиране и респективно до дискриминиране⁵.”

Равнището на анализ на корупцията е важно поради самия характер на този феномен. Повечето анализи се основават върху данните от микроравнището (касаещи гражданите и компаниите), които служат за правене изводи за феномена на макроравнище. За целта ще са нужни обобщени данни за различните аспекти на корупционните сделки, които да дадат представа за нивата на корупцията в дадено общество/държава. Съществуват различни предложения за начина на интерпретиране на корупцията на макроравнище. Едно от решенията е корупцията да бъде третирана като девиация от универсализма в рамките на континуума „универсализъм – партикуларизъм“, т.е. тя да бъде схващана като феномен, който показва равнището на злоупотребата с публични ресурси за частна изгода (партикуларизъм)⁶. Друго интересно решение е корупцията да бъде дефинирана като полярна алтернатива на

⁵ Mungiu-Pippidi, A., Mondo, B. and Kukutschka, R. (2013) *Global Comparative Trend Analysis Report*. Retrieved from <http://anticorrrp.eu/publications/global-comparative-trend-analysis-report/>

⁶ Ibid.

доброто управление и да се третира като девиация от управленския модел в обществен интерес⁷.

Макар дискусиата относно характера на корупцията на макроравнище да започна сравнително скоро, тя допринесе за утвърждаване на схващането, че както индикаторите, така и концепциите при анализа на макро и микроравнище трябва да бъдат различни, тъй като корупцията проявява има различно значение и смисъл, различни качествени и количествени характеристики на макро и микро равнище.

1.1.2. Моделът „Принципал – Агент“

Основната хипотеза в рамките на СМАК е че **корупционното поведение се извършва на равнището на публичните институции**, дефинирани като относително автономни колективни актьори, които имат структурата на колективен актьор и извършват дейността си в рамките на конкретни формализирани процеси, следващи определени процедури. Измерването на корупцията обикновено измерва различните форми на даване/получаване на подкупи на основата на непосредствения опит или като използва индикатори за измерване на индикаторите за представи⁸. Може да се твърди, че измерванията основаващи се върху измерването на опита, са по-надеждни и/или по-точни, отколкото основаващите се върху представите, както и че подкупите се възприемат по различен начин в различните региони и култури. Въпреки подобни съображения, общо е схващането, че корупцията е многообразен феномен, който не може да бъде сведен до подкупа (да не говорим, че самият подкуп е сложен феномен). Следователно, би било логично да се предположи, че **измерването следва да се основава върху операционализирана концепция за корупцията**; обобщаващото измерване на корупцията (на ниво общество) би следвало да включва всичките ѝ елементи, субкомпоненти и равнища.

Тези разсъждения съставят началната точка при дефинирането обхвата на мониторинга и реализирането на антикорупционните политики. Корупционните транзакции (независимо от техните дефиниции) представляват конкретни отношения на обмен между актьори. Всички корупционни транзакции се свеждат до взаимодействие между държавни служители, представляващи публични институции, управляващи публични ресурси, от една страна, и граждани и бизнесмени, от друга. Тези взаимодействия се структурират чрез действия, които правят корупционните транзакции повече или по-малко осъществими.

⁷ Rothstein, B. (2014) "What is the Opposite of Corruption?" *Third World Quarterly*, 35(5), 737-752. doi:10.1080/01436597.2014.921424

⁸ В това отношение Центърът за изследване на демокрацията публикува редица анализи, основаващи се както на измерванията на корупционното поведение на равнище общество (Център за изследване на демокрацията. Чисто бъдеще: план за действие срещу корупцията, София, 1996), така и на оценките за осъществяването на антикорупционните стратегии (Център за изследване на демокрацията. Мониторинг на антикорупционните реформи в България, София, 2006).

Антикорупционните политики (и респективно мониторинга на прилагането им)⁹, следва да има две цели: **процесите** и техните **резултати** (взаимодействието между гражданите и публичните институции, което може да бъде корупционно в една или друга степен). Метаравнището на мониторинга на обществото може да даде ценни познания за конкретен културен контекст и/или за дългосрочните въздействия на поведението, толериращо корупцията, върху социалната среда, но е недостатъчно за оперативните цели на анализа на антикорупционните политики.

Разглеждането на корупцията на равнище фактори е от ключова важност при мониторинга на осъществяването на антикорупционните политики. Това се обуславя от редица причини:

- Ако антикорупционната политика се дефинира като съвкупност от норми и формализирани правила и процедури, насочени към превенцията или пресичането на корупционното поведение, тогава мониторингът на антикорупционните политики би следвало да започне със съставянето на списък на тези политики, както и на съответните правила и процедури в съчетание със списъка на поведенчески практики, които са техен обект.
- За да бъде наблюдавано, корупционното поведение следва да бъде конкретизирано и локализирано в рамките на общия поток от социални дейности. Това означава да бъдат идентифицирани конкретни актьори и отношения на обмен между тях, които в крайна сметка съставят основните компоненти на корупцията в дадена социална система или подсистема.

Досега са публикувани редица варианти на класическата дефиниция на В. Танци – злоупотреба на публична власт за частна изгода¹⁰. Така например, в наскоро публикувана дефиниция, предлагаща известно разширение чрез включване и на корупцията в частния сектор, корупцията се дефинира като „незаконно използване на властова позиция за частна изгода“ (“illicit use of entrusted power for private gain.”¹¹). Както бе отбелязано по-горе, равнището на анализа предполага различни подходи към дефиницията. Докато корупцията на микроравнище се проявява като злоупотреба с власт (правила) в частна изгода, на макроравнище става дума за включване на корупцията в характеристиките на типа управленски режим (от партикуларизъм до етнически универсализъм)¹². Важно е да се има предвид, че начинът на дефиниране на

⁹ Терминът „политика“ се отнася до по-абстрактните разсъждения относно типа и целите на държавните интервенции в различни социални сфери. Политиката е (или би следвало да бъде) съставена от пакет мерки, правила, протоколи и др., които представляват конкретните инструменти, чрез които тя се осъществява. Всички те се реализират в рамките на институционални процеси и процедури по прилагане, от които често зависи успеха или неуспеха на дадена политика. Терминът „политика“ също така може да реферира към пакет от мерки и инструменти, т.е. да се отнася до прилагането на политиката в по-абстрактно отношение. За улеснение, в настоящия текст този термин се употребява в по-конкретното му значение, освен в специално обозначени случаи.

¹⁰ Tanzi, V. (1998) *Corruption Around the World: Causes, Consequences, and Cures*. IMF Working Paper.

¹¹ Matsheza, P., Timilsina, A., & Arutyunova, A. (Eds.) (2011) *Fighting Corruption in the Water Sector: Methods, Tools and Good Practices*. New York: UNDP.

¹² Mungiu-Pippidi, A. (Ed.) (2011) *Contextual Choices in Fighting Corruption: Lessons Learned*. Oslo: NORAD, p. 15.

правилата и законите не е корупционно неутрален и при определени условия дори би могъл да засилва корупционните интереси.

Когато се преминава от микро на макроравнище, както корупцията, така и антикорупционните политики имат различно съдържание. Докато целите на антикорупционните политики на микроравнище могат да бъдат дефинирани като конкретни процеси, възпрепятстващи злоупотребата с власт, на макроравнище политиките могат или следва да целят по-скоро политически промени в управленския режим или, по-конкретно, определяне на съответни правила и процеси. Тези две нива са качествено различни и изискват различен тип интервенции. Нуждата от намиране на „начините на конверсия“ на социалните феномени при прехода от микро- към макроравнище е изтъкната от редица автори¹³. Това обаче рядко намира място в анализите на конкретни феномени, особено по отношение на корупцията. Следователно, статистическото обобщение на отделните измерения на подкупите/корупцията само създава илюзията, че се оценява „обема на корупцията“ в мащабите на обществото.

Докато аргументите относно равнищата на анализ на корупцията са важни от по-обща гледна точка, в случая със СМАК те бяха използвани за нейното разработване основно в контекста на мониторинга на антикорупционните политики. От изтъкнатите по-горе съображения следва, че **антикорупционните политики биха могли да бъдат разработени главно с оглед противодействието на индивидуалното поведение на служители в публични институции, като в частност бъдат фокусирани върху начина, по който политиките намират отражение в съответните процеси и процедури.** Политиките на равнище общество би следвало да имат различен дизайн и да противодействат на различен тип явления.

Анализите показаха, че не само дефиницията на корупцията може да бъде оценявана като проблемна. Относително неразработен аспект в рамките на изследванията на корупцията е също така въпросът за използването на корупционните дефиниции за обозначаване на конкретните типове корупционни практики. В това отношение се натъкваме на по-голямо разнообразие и разминаващи се интерпретации на корупцията на микроравнище.

Един от дескриптивните модели, използвани при анализа на корупционно поведение, е т.нар. модел „Принципал – Агент“¹⁴. Той включва следните предпоставки:

- а) Корупцията се наблюдава във взаимодействието (обмена) между двама актьора: **публичните институции и гражданите/фирмите**. Най-малко единият от тях е колективна структура (публична институция), която е съставена най-малко от два индивидуални актьора: принципал и агент. Всяка публична институция е създадена за да изпълнява публична функ-

¹³ See Coleman, J. (1994). *Foundations of Social Theory*. Cambridge, New York, etc.: Harvard University Press.

¹⁴ За по-задълбочено обсъждане приложението на модела принципал-агент в рамките на СМАК, вж. CSD (2015) *Mapping Anticorruption Enforcement Instruments*.

ция. Принципалът въплъщава тази функция и свързаната с нея дискреция. Агентът е публичният служител, който пряко е отговорен за реализирането на публичната функция. Докато принципалът е „пазителът“ на публичната власт, агентът е натоварен от своя принципал с упражняването на тези властови функции.

- б) **Законосъобразното поведение на публичните служители** (агентите), както и на процесите, определящи функционирането на публичната институция, се определят от правила (закони, норми, указания и др.). Корупцията в този контекст се дефинира като (а) неспазване на правилата (нарушаването им), което цели/и предизвиква получаването на лична облага от страна на служителя или (б) злоупотреба с празнините, съществуващи в рамките на процесите, за извършване на корупционна сделка. Тъй като поведението на служителите се свежда преди всичко до упражняване на възложената им публична власт, корупцията представлява злоупотреба с това правомощие и също така може да се квалифицира като нарушаване на доверието в отношенията принципал-агент в полза на клиента.
- в) **Корупционните практики** имат две основни характерни черти, които ги правят трудни за наблюдение и категоризиране: те са **скрити и включват мимикрия**¹⁵. Тези две черти са взаимно допълващи: ако/когато корупционният акт бъде разкрит, служителите почти винаги правят опит да обяснят неспазването на правилата като грешка, несправяне със задачите, липса на компетенции и др. С това се цели да се прикрие факта, че въпросното неспазване на правилата е било преднамерено и мотивирано с получаване на частна изгода. Тъй като навсякъде се допускат грешки, често е много трудно да се направи разграничение между „нормалните“ и „преднамерените“ нарушения.
- г) Публичният сектор включва **йерархии от институции** (централно правителство, местни власти, агенции, управления и др.), които действат в съответствие с вътрешни правила. С изключение на най-висшите нива на управлението, публичните институции представляват агенти на най-високо управленско равнище – президент, министър-председател и т.н., като последните играят ролята на „висшестоящи принципали“. Това създава условия корупцията да се превърне във взаимодействие принципал-агент на различните нива, при което корумпираният служител е на по-високото ниво, а низшестоящият служител извършва корупционни действия по разпореждане на последния. Това не означава непременно, че низшестоящият трябва да бъде освободен от всякаква правна и морална отговорност, а че деянията трябва да бъдат разглеждани в контекста на административната власт на отделните звена в корупционната верига. Нарушаването на доверието в рамките на подобна схема не е спрямо формалния принципал (т.е. най-висшето управленско ниво), а спрямо клиента (с други думи, публичното благо). Мимикрията на това равнище е по-сложна, като най-често високопоставените принципали

¹⁵ See: Gambetta, D. (2002) Corruption: An Analytical Map. In S. Kotkin & A. Sajo (Eds.), *Political Corruption in Transition: A Skeptic's Handbook* (pp. 33-56). Budapest: CEU Press.

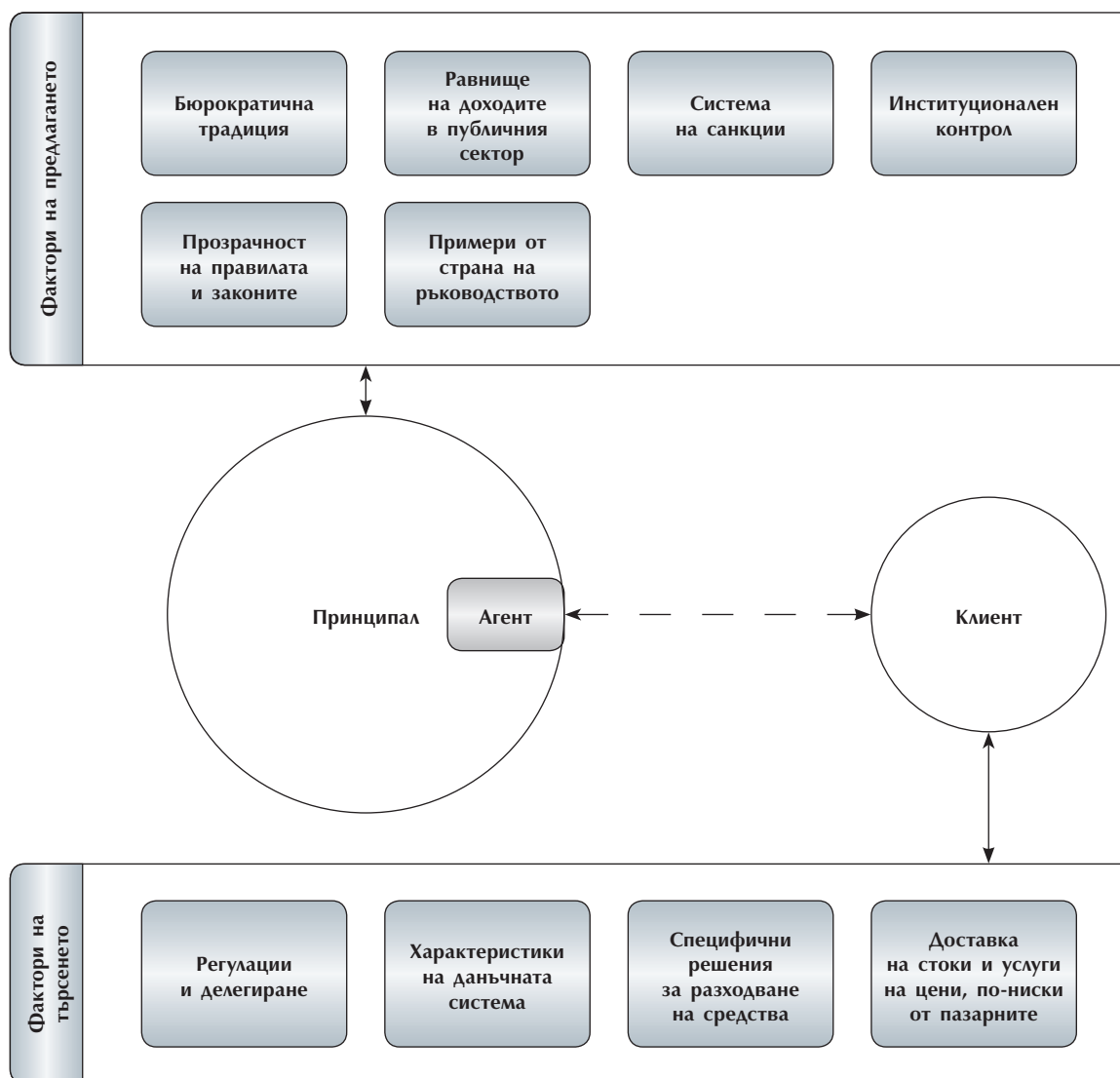
се опитват да обясняват корумпираните си действия като своя специфична интерпретация на общественото благо¹⁶. Практика е и нарушенията на правилата, охраняващи и дефиниращи публичния интерес (т.е. висшата политическа корупция) да бъдат интерпретирани като полезни за обществото или като неизбежно зло. Използва се и огледалния аргумент – често правилата са определени по начин, който принуждава и двете страни в системата на административни услуги да прибегват до корупционно поведение с оглед постигането на желаните резултати.

- д) Корупционната транзакция може да бъде описана като **обмен на ресурси**. Ресурсите на агента се свеждат до правомощията му и се разменят срещу ресурсите на клиента – облага, присвоявана от агента (пари, корупционни подаръци и др.). В рамките на йерархичната система на публичните институции (йерархия на принципалите), този обмен е по-усложнен. Висшестоящият принципал разменя своята власт над подчинените му принципали срещу частна изгода. Отношенията между принципалите съставят допълнителен пласт властови отношения и обмяна на ресурси между тях: съществува възможността „крайната“ изгода да бъде поделена, или принципалите да влязат в по-сложни взаимоотношения от типа на непотизъм, протезиране, клиентелизъм и др. Подобни отношения могат да бъдат установени в рамките на една публична институция, както и между **съподчинени** институции.
- е) **Основният мотив при корупционния обмен е материалният интерес**. За агента интересът се определя от необходимостта „нещата да се свършат“, което налага както умишленото нарушаване на правилата от служителя (когато клиентът иска да заобиколи правилата, с което да си гарантира собствената изгода), така и прилагане на правилата, при което агентът преднамерено прибегва до процедурни трикове, за да отложи за неопределен период въпросното решение (т.нар. смазване на механизмите). Изгодата на клиента може да варира в зависимост от начина, по който са дефинирани правилата, процедурите и вътрешно институционалните процеси, като може да включва преференциално третиране, конкурентно предимство, привилегирован достъп до ресурси, изключване от санкционен списък и др. Оказването на натиск за включване в корупционен обмен се засилва или отслабва в зависимост от интересите както на агентите, така и на клиентите. При йерархиите от институции (или дори в рамките на йерархията на отделна институция) корупционният натиск, който се оказва върху агентите, може да дойде както „отдолу“ (от клиентите), така и „отгоре“ (от принципала, супервайзърите). По подобен начин, натискът върху клиентите може да бъде генериран от агентите (или принципалите), които манипулират правилата на публичната институция по начин, който да направи изгодно за клиента да се включи в корупционни практики.

¹⁶ За повече подробности относно публичното право като аспект на корупцията вж. Rothstein, B. (Ed.). (2014). *State-of-the-Art Report on Theories and Harmonised Concepts of Corruption*. Quality of Government Institute. Retrieved from <http://anticorrrp.eu/publications/d1-1-state-of-the-art-report-on-theoriesand-harmonised-concepts-of-corruption> and Rothstein, B. (2014). "What is the Opposite of Corruption?" *Third World Quarterly*, 35(5), 737-752. doi:10.1080/01436597.2014.921424

Структурата на интересите, които диктуват извършването на корупционни транзакции е сложна. Като изхождаме от анализа на Танци, предлагаме следната схема на причините за корупционно поведение, обособени в две групи, обуславящи търсенето и предлагането в този „бизнес“.

Фигура 1. Фактори на търсенето и предлагането при корупцията



Източник: Авторова модификация на Tanzi (1998).

1.1.3. Форма и съдържание на корупционния обмен

Корупционният обмен на ресурси може да се разглежда като система от два основни компонента: форма и съдържание.

Формата е онзи аспект на корупцията, обозначаващ като „подкуп“, т.е. личното облагодетелстване на агента. Приравняването на подкупа към корупцията може понякога да е подвеждащо, тъй като би ограничило обхвата на корупционния обмен. Ако формата на корупцията бъде дефинирана като обмен на ресурси – стоки, пари, услуги, разпореждане с акции, контрол върху изхода на определени събития и др., а не като обмен на определен тип ресурси (пари и услуги), този компонент на корупционния акт може да бъде отнесен към един от типовете корупционен обмен, документиран при различни ситуации. Обменът на ресурси реферира към по-широк кръг възможни облаги: предмети за лична употреба, пари, услуги, контрол върху собствените действия, контрол върху изхода на определени събития и др.¹⁷ По-широкото тълкуване на обмена също така би позволило включването на по-сложни многопластови схеми на обмен на ресурси, в които участват служители от различни нива на йерархията на публичните институции. Предпочитаният тип ресурси, използвани при подобен обмен, зависи от участващите актьори, конкретната ситуация, културния контекст, както и от множество други фактори.

Съдържанието на корупционния обмен е свързано с типа умишлено нарушаване на правилата, извършвано от агента или към прилагането им в случай, че въпросният агент нарочно протака предоставянето на услугата. Прекомерното съсредоточаване върху акта на подкупа *per se* води до подценяването на този аспект на корупцията. Същевременно, последните събития показваха нуждата от по-задълбочен анализ на различните измерения на съдържанието на въпросния обмен. Интересна и емпирично полезна идея в това отношение е корупцията да бъде третирана като „сборна концепция“ („umbrella concept“), включваща, наред с корупционните практики, определени социални взаимодействия, които имат свое конкретно съдържание¹⁸.

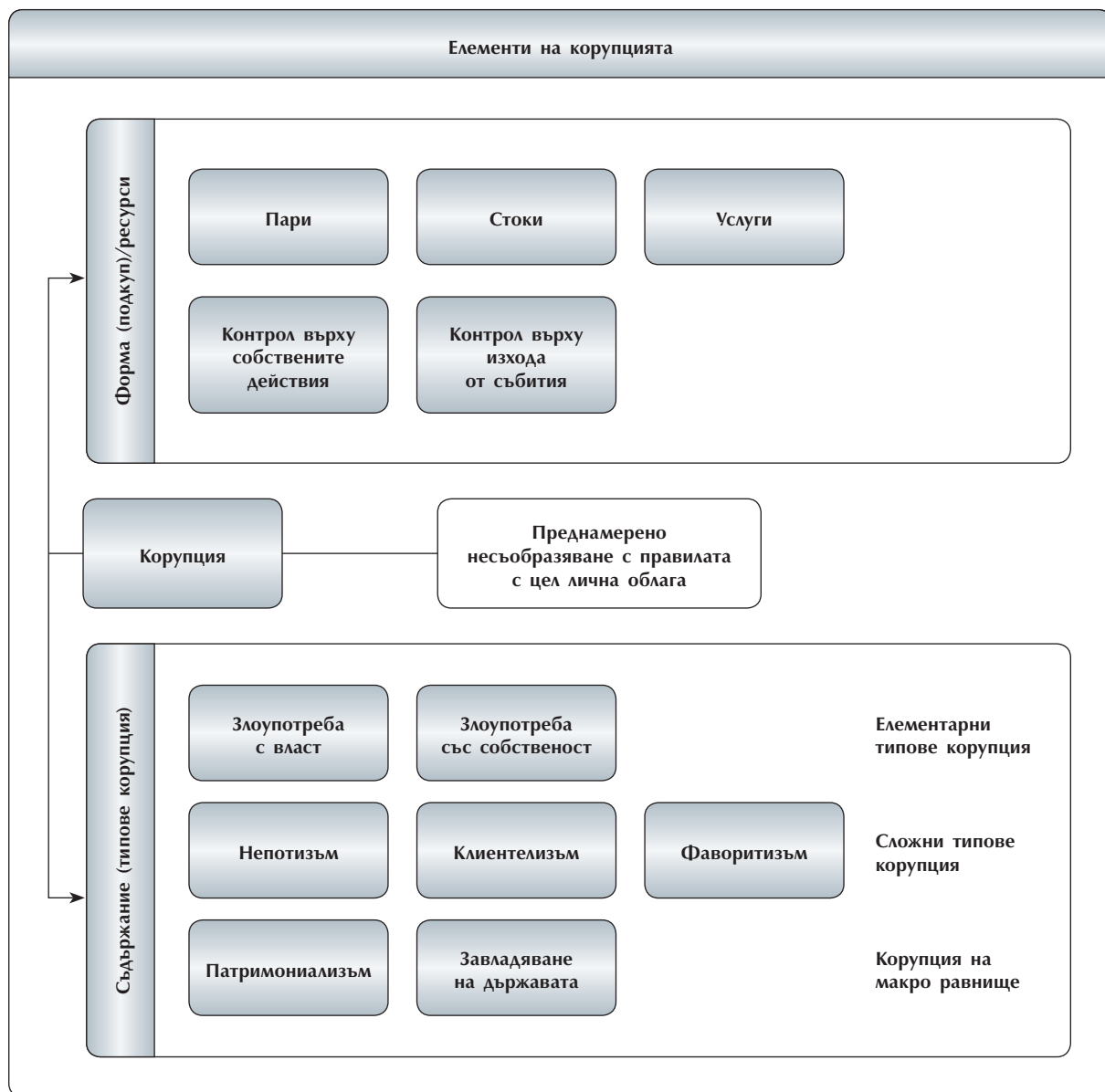
В рамките на тази концепция съдържанието на корупцията се дефинира като ядро, съставено от редица практики, включващи клиентелизъм, патронажни взаимоотношения, единоначалие, партикуларизъм и овладяване на държавата (*state capture*).

Фигура 2 илюстрира идеята за структуриране на корупцията в съответствие с двата ѝ основни фактора – форма и съдържание, както и съответното им подразделяне на конкретни поделементи.

¹⁷ See Coleman, J. (1994). *Foundations of Social Theory*. Cambridge, New York, etc.: Harvard University Press.

¹⁸ See Varraich, A. (2014). *Corruption: An Umbrella Concept*, Working Paper Series 2014:05, Gothenburg: Quality of Government Institute; Rothstein, B. (Ed.). (2014). *Social, Legal, Anthropological and Political Approaches to the Theory of Corruption*. Quality of Government Institute.

Фигура 2. Елементи на корупционните отношения



Общият знаменател на тези типове социална дейност е неспазването правилата на публичните институции и/или несъответствието ѝ с дефинираните в антикорупционните политики аспекти на публичния интерес. За да бъдат тези типове социална дейност квалифицирани като корупция е необходимо присъствието в тях на формалния аспект на корупцията – личната изгода като водещ мотив за умишленото нарушаване на правилата. Залегналата в тази концепция идея е, че корупционният обмен се извършва в съчетание с конкретни форми социално взаимодействие. Следователно, съдържателният

аспект на корупцията се проявява в контекста на съчетания от дейности („пакети“), всяко от които представлява конкретна форма на неспазване (нарушаване) на правила или норми, което е в интерес на клиента и/или на групи клиенти, които имат допълнителни социални връзки с агента.

Важно е да се отбележи, че при всички случаи злоупотребата с правомощия (или бойкотирането на стандартните процедури в търсене на допълнителни облаги за упражняване на функционалните задължения) представлява нарушение (отклоняване) от правилата. Тук дефинирането на правилата е от ключово значение за идентифициране на конкретното съдържание на корупционните дейности. При това, не само правната оценка на корупционните трансакции са предмет на тази дискусия, но също и някои алтернативни подходи:

- Легалистският подход разглежда неспазването на формалните правила;
- Социологическият подход разглежда неспазването на правилата чрез опозицията законен-незаконен и морален-неморален акт;
- Антроположкият подход поставя акцента върху легитимността на правилата, анализирайки връзката между характерните черти на обичая и културата и съществуващите правила в рамките на публичната институция.

От гледна точка на използването на понятието „корупция“ за целите на антикорупционната политиката, цитираните подходи показват, че за този феномен няма универсално възприета дефиниция/концепция. Обратното – параметрите на неговата форма и съдържание зависят от изучавания социален контекст; с развитието на обществата диапазонът на корупционния обмен също еволюира, отразявайки новите измерения на общото благо.

1.1.4. Корупционен обмен и антикорупционни политики

В теоретично отношение основното решение, които би предоставило на клиентите достатъчно възможности да балансират правомощията на служителите в публичния сектор, е прилагането на антикорупционните принципи от типа на прозрачност, отчетност и вътрешносистемна балансираност (checks and balances). Реализацията на тези принципи в практиката въвежда пазарен тип регулация, предоставяйки на актьорите съответни правомощия, балансиращи тези на публичните институции и техните агенти (служителите в публичния сектор). Практическото осъществяване на тези принципи и свързаните с тях политики на макро- и микроравнище са обект на подробни анализи и коментари. Широко се споделя заключението, че прилагането на набор от антикорупционни политики, които отразяват по адекватен начин институционалните процеси, е един от най-важните фактори за противодействието на корупцията. Същевременно трябва да се отбележи, че това не е единственият фактор в това отношение.

Корупционната уязвимост, или вероятността от корупционна трансакция, обединява множество фактори, които улесняват или пречат на корупционните сделки, като се започне от факторите на равнище общество и се приключи с конкретен пакет от правила, които предписват допустимото поведение на

служителите в публичния сектор. Антикорупционните политики и качествата на базисните процеси (опростеност, прозрачност, вътрешна и външна еднородност) са сред основните инструменти, които се използват за намаляване корупционната уязвимост. Докато редица изследвания хвърлят светлина върху относителната важност на различни фактори, определящи корупционната уязвимост и корупционния риск, анализът и измерването на връзката между корупционната уязвимост и антикорупционните политики на публичните институции са изключително рядко явление.

Корупционната уязвимост е концепция, която реферира към **специфични дейности**, респективно – към **специфичните актьори**, ангажирани в тях. Невъзможно е да се оценява уязвимостта, без при това да се правят обобщени заключения за нейните конкретни нива при всяка конкретна дейност. Решаването на тази задача изисква конкретни процедури, свързани със специфични дейности, административни правила и др. Също така е невъзможно да се оценява корупционната уязвимост без конкретен опит (познание) за съществуващите модели на корупционно поведение.

Корупционната уязвимост ще бъде с високи стойности, ако се наблюдават следните по-важни явления, свързани с корупцията:

- много служители, извършващи специфична дейност, развиват корупционна дейност;
- корупционните практики са често срещани, т.е. те са характерни за редица от разглежданите случаи;
- съществена част от дейността на институцията се придружава от корупционни сделки.

Ролята на антикорупционните политики е **да се редуцира корупционната уязвимост**, като по такъв начин **се понижи равнището на корупцията** (преобладаване на корупционни транзакции). Както се отбелязва в публикациите, посветени на измерването на корупцията¹⁹, общата презумпция при корупционните изследвания е, че корупцията е резултат на политиката и институционалната среда на дадена държава. Ако бъде следван разгледания по-горе модел, това е частично така; същевременно подобна констатация не съдържа информация за конкретното ниво на взаимовръзката между прилагания набор от антикорупционни политики и равнището на корупция.

От гледна точка на мониторинга на приложението на антикорупционните политики структурирането на съдържанието на корупционния обмен улеснява разработването на индикатори за неспазване на правилата, съответно за зоните на корупционен риск и за антикорупционните политики. Публичните институции се създават по силата на съответни закони и правила, които предписват нужното поведение на служителите им, определят целите и задачите, чието реализиране е в унисон със заложената в тях функция. Структурата на публичните институции би могла да затруднява, а корупцията в тях да бъде ограничена, ако бъде гарантирано намаляване на корупционната уязвимост.

¹⁹ Reinikka, R., & Svensson, J. (2003) *Survey techniques to measure and explain corruption*. World Bank Policy Research Working Paper 3071.

Независимо от равнището на уязвимост, публичните институции би следвало да разполагат с механизми за контрол, с чиято помощ да бъде извършван мониторинг на зоните с корупционен риск. Подобни механизми не биха имали толкова съществено значение, ако взаимоотношенията между служителите и гражданите се допълваха от външен контрол, т.е. ако гражданите разполагаха с ефективни начини за контролиране поведението на служителите. Подобни случаи обаче са относително рядко срещано явление. Повечето служители в публичния сектор разполагат с монополни правомощия спрямо клиентите на публичните институции; клиентите на свой ред разполагат с малко или никакви възможности за контрол на действията на чиновниците.

Основен индикатор за съществуването на корупционна уязвимост е **корупционният натиск**. Той може да бъде дефиниран като действие, което води до корупционна сделка. Натискът може да идва както от чиновника, така и от неговия клиент, а понякога – дори от принципала (който в този случай разпорежда на служителя да извърши корупционно действие). Натискът е конкретно предложение от клиентите или чиновниците за извършване на корупционна сделка. В редица правни системи самото предложение се счита за корупция. Същевременно, поради трудността при документиране и доказване на това деяние, обикновено се инкриминира самото корупционно действие.

На равнище институция антикорупционната политика представлява набор от правила, регламенти и закони, които определят функциите и дейността на дадена публична институция. Този набор винаги включва определени правила и процедури, предвиждащи мониторинг на законосъобразността в действията на агентите. Най-често той е поверен на супервайзъри или на самия принципал. Неспазването на правилата може да бъде резултат от множество фактори (некомпетентност, ниска квалификация на служителите и др.) В контекста на корупционния анализ важно е разграничението между умишлено и неумишлено неспазване на правилата. Умишленото неспазване е част от корупционното поведение. Същевременно обаче, за да бъде подобно умишлено неспазване квалифицирано като корупция е нужно наличието на елемента „лична изгода“: в организационния контекст корупцията може да бъде дефинирана като **умишлено неспазване на правилата и организационните стандарти, което води до лична облага за даден служител на публичната институция**.

На подгрупата „мониторинг на спазването на правилата“ съответства определен набор от антикорупционни политики: последните са насочени към умишленото неспазване/нарушаване на правилата, което води до или е мотивирано от лични облаги на агентите (служителите в публичния сектор), предоставяни им от клиентите. Следователно, мониторингът на приложението на тази политика съдържа редица задачи по оценка на прилаганите мерки, които могат да бъдат обединени в две групи: **дефиниране** и **оценка** на антикорупционните политики.

Дефинирането на антикорупционните политики включва:

- идентифициране и описание на политики;
- дефиниране елементите на политиката: формални правила, изпълнителен

агент, чиновници, които са субектът на политиката, начин на прилагане на въпросните политики, контролна система и система на санкциониране.

Редица важни въпроси се нуждаят от изясняване при така очертаните модели на структурата на корупционните транзакции. На първо място, става дума за дефинирането на публичните институции като относително независими звена на държавната властова система, чието предназначение е реализирането на конкретна публична функция. Относителната автономия е важен критерий, тъй като позволява идентифицирането на конкретен принципал и определянето на неговите функции спрямо институцията. На второ, ключова част от оценъчния модел е идентифицирането на пакета антикорупционни политики, провеждани в рамките на дадена институция. Корупционните транзакции обикновено са свързани със специфичните дейности. Следователно, налага се да бъдат решени следните задачи:

- съставяне на списък с дейностите на публичната институция в изпълнение на нейната публична функция
- извършване на преглед на свързаните с тях процеси
- оценка на корупционната уязвимост в контекста на всяка от дейностите
- установяване съществуващите процедури, според които се реализира антикорупционната политика
- установяване връзката между антикорупционните политики и корупционната уязвимост, към която те са насочени.

Оценката на антикорупционните политики включва:

- оценка на равнището, на което те се прилагат
- оценка на тяхната ефективност (съотношение между цели и резултати)
- оценка на тяхната ефикасност (съотношение цени-резултати)

Антикорупционните политики в публичната институция могат да бъдат считани за ефективни, ако неутрализират съществуващите корупционни рискове и намалят умишленото неспазване на правилата с оглед получаването на лична изгода. В това отношение индикаторите, с чиято помощ ще бъде оценена всяка отделна политика, ще бъдат както следва:

Приложимост. Критерият за приложимост на дадена политика се свежда до оценката на качеството на нейната обосновааност. Приложимата антикорупционна политика би следвало да отговаря на следните конкретни критерии:

- **Дизайн** – политиката трябва да бъде добре формулирана, да има цялостна и ясна процедура и да съдържа алгоритъм за своята реализация.
- **Адекватност** – да бъде практически възможно (и лесно) следването на предписаните от политиката процедури.
- **Разпознаваемост** – чиновниците (служителите в публичния сектор) да бъдат наясно и да са запознати с нейните параметри.
- **Реалистичност** – служителите да оценяват процедурите като „смислени“.
- **Контрол** – мениджърите да могат да упражняват редовен и ефективен контрол.

- Санкции – да бъдат предвидени санкции за неспазване на правилата и регламентите.

Прилагане. При спазване на горните условия за добре формулирана политика, тя ще бъде считана за приложена в практиката (реализирана), ако са налице доказателства за осъществен контрол и приложени санкции. Подобни доказателства биха означавали, че е налице оперативен механизъм за прилагане на политиката.

Ефективност. Най-важната функция на антикорупционната политика е нейният принос за ликвидиране на конкретните корупционни рискове и/или намаляване на случаите на корупционно поведение.

Тази процедура позволява оценката на **корупционната уязвимост и антикорупционния потенциал на публичните институции** посредством идентифициране на уязвимите зони и степента на адекватност на антикорупционната политика спрямо корупционните предизвикателства.

1.1.5. Корупционна уязвимост

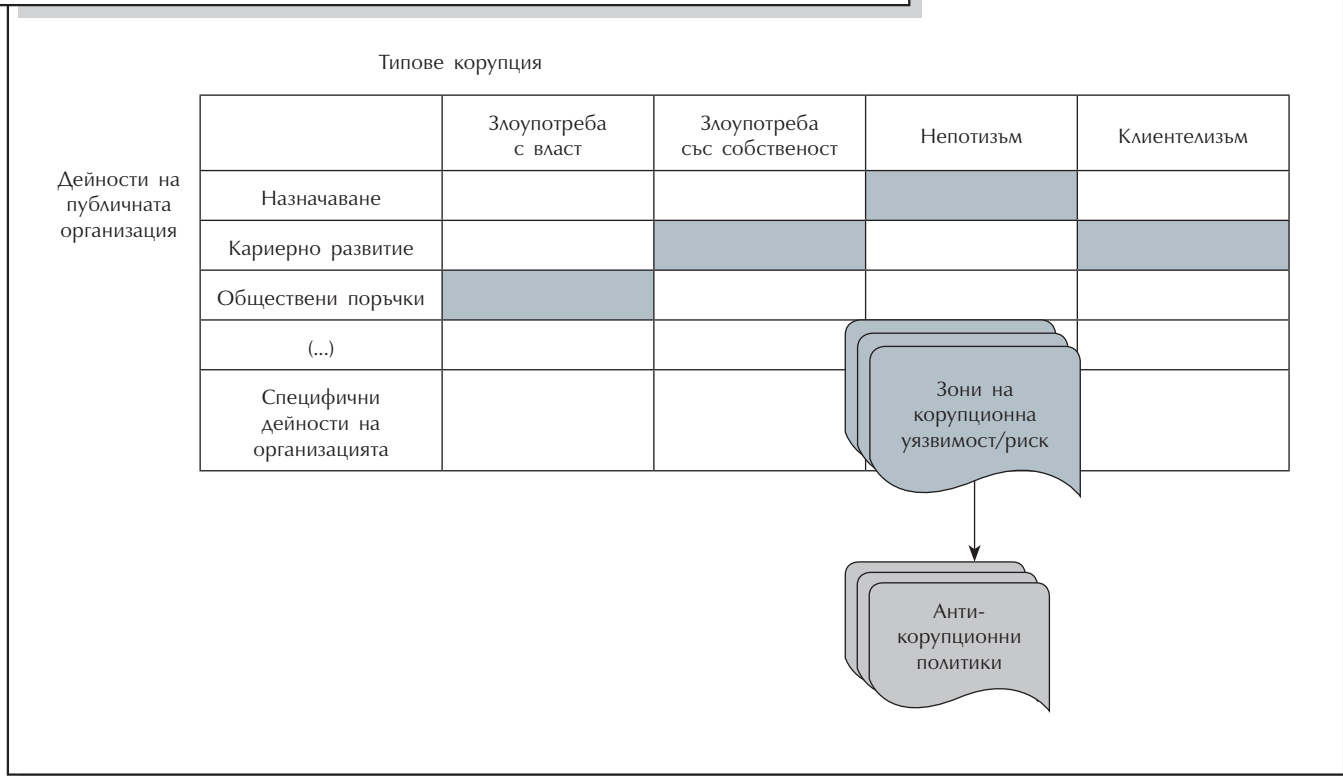
Ключов елемент при оценката на антикорупционната готовност на дадена публична институция е концепцията за корупционен риск и корупционна уязвимост. Като се основаваме на гореспоменатите съображения, можем да дефинираме понятието „корупционен риск“ като **наличието на заинтересованост от страна на агентите или клиентите на публичната институция за извършване на някоя от формите на корупционен обмен**. Корупционният риск е висок, ако облагите за двете страни са големи в сравнение с потенциалните щети в случай на разкриване на транзакцията или в случай че последната не бъде извършена.

Наличието на заинтересованост от корупционна транзакция трябва да бъде конкретизирана в зависимост от типовете дейност на институцията и съдържанието на корупционната транзакция (Вж. Фигура 3).

Подкупът не е включен в тази схема, тъй като той е *форма* на корупционен обмен; с други думи, всички типове корупционна дейност включват получаване на облага за агента, но типът умишлено неспазване на правилата може да варира.

Всяка елемент от схемата на потенциалната корупционна уязвимост би следвало да бъде изучен, с оглед оценката на вероятността за съществуването на определен тип корупция – т.е. да се прецени, доколко това може да бъде зона на потенциален интерес за агента или клиента. Корупционният натиск, дефиниран като предложение за извършване на корупционно действие, представлява емпиричното проявление на корупционната уязвимост. При по-сложните типове корупция, корупционният натиск би могъл да се прояви не под формата на открито предложение, а като наличие на социални норми и/или задължения за агентите да отдадат предпочитание на интересите на роднини, близки или на други групови интереси. Натискът може да дойде и

Фигура 3. Зони на корупционна уязвимост в публичните институции



„отгоре“ (от супервайзъри, принципали), „отдолу“ (клиенти) или в резултат на зависимост на агента от други външни интереси или групи.

Разработването на матрица на корупционната уязвимост на дадена институция би разкрило различията между отделните институции. Същевременно ще се открият и сходствата между тях, обусловени от структурата на тяхната дейност. В повечето публични институции съществуват три основни сфери:

- Рекрутиране на персонала (назначаване и уволняване).
- Кариерно развитие на персонала (повишаване или понижаване в служебната стълбица).
- Предоставяне на стоки и услуги.

Има и специфични дейности, които отразяват публичната функция на дадена институция.

Ключова част от оценъчния модел представлява идентифицирането на антикорупционните политики, които са характерни за дадена институция. По принцип, статутът на дадена публична институция (дефиниран чрез определени правила, норми, закони, насоки за тяхното прилагане, процеси и др.) определя правилното поведение и по такъв начин съставя изходната матрица на антикорупционната политика. Както бе отбелязано обаче, корупционният интерес и корупционният риск могат да се появят в контекста на някои дей-

ности в рамките на съществуващата изходна матрица на антикорупционната политика. Следователно, публичните институции се нуждаят от разработването на допълнителен пакет от мерки за мониторинг на спазването на правилата в критични от гледна точка на корупционната уязвимост зони. В това отношение антикорупционните политики могат да бъдат дефинирани като **мерки, чрез които се наблюдава спазването или се идентифицира умишленото неспазване на правилата заради лична изгода**. Тези мерки могат да доведат до идентифицирането и санкционирането на конкретни форми на неспазване на правилата, свързани с корупцията в множеството ѝ форми (облага) и типове (съдържание).

Организационното равнище на антикорупционните политики може да бъде разгледано в рамките на два основни типа:

- политики, които се отнасят до повечето видове корупционен риск и
- политики, които са насочени към неутрализиране на конкретни рискове и типове/форми на корупцията.

1.2. МЕТОДОЛОГИЯТА НА СМАК

1.2.1. Обхват на инструмента

СМАК оценява прилагането на антикорупционни политики на институционално равнище, но не е разработена като инструмент за оценка на корупционните равнища или корупционните рискове. Съществуват други инструменти за решаването на тези задачи; при това те са съвместими със СМАК, тъй като измерват различни аспекти на същата предпоставка – успешното прилагане на ефективни антикорупционни политики би следвало да доведе до намаляване на корупцията, измерена чрез външни инструменти.

Тъй като СМАК е фокусирана върху изучаването на приложението на антикорупционните политики (а не върху проследяването на конкретни корупционни инциденти), хипотезата е, че феномените, които попадат в обсега на СМАК са неутрални от правна и морална гледна точка и по такъв начин не се нуждаят от прикриване, какъвто е случаят с корупционните транзакции. В резултат на това, от различните субекти на оценъчния процес се очаква да предоставят полезна информация относно антикорупционните мерки и политики. Това би било естествено, тъй като тази информация е публична и твърде често е рекламирана от публичните институции.

СМАК може да бъде приложена от дадена публична институция за извършване на оценка на промените в своята антикорупционна политика: нови политики, потенциална уязвимост и т.н. Ако дадена институция въобще няма антикорупционна политика, или в случаите на отсъствие на политическа воля за оценка и подобряване на нейната ефективност, СМАК не би могла да бъде прилагана; това ще бъде показателно за наличието на дълбоко вкоренени корупционни проблеми и за нежеланието на съответната публична

институция да им се противопостави. При подобни екстремни ситуации инструментът СМАК няма да бъде полезен. В повечето други случаи обаче – от случаите на първоначално разработване на антикорупционната политика до онези, при които са налице добре разработени и сложни антикорупционни политики – СМАК би представлявала подходящ инструмент за оценката и усъвършенстването на антикорупционните политики.

СМАК е гъвкава система и би могла да бъде използвана с минимални промени в различните типове публични институции. Тъй като съществуват големи разлики между последните, СМАК не би могъл да предложи обобщени/сравнителни оценки за дадена публична институция. Вместо това, инструментът СМАК би следвало да бъде използван за **мониторинга на приложението на антикорупционните политики**, като съпоставя резултатите (намаляване или увеличаване на корупционната уязвимост) с възприемането и реализирането на определени политики. Сравненията във времето позволяват на публичните институции да оценяват доколко инструментите на новите политики са допринесли за подобряването на антикорупционната обстановка и/или са довели до намаляването на корупционната уязвимост. Освен това, тази методология позволява извършването на **сравнителен анализ между сходни публични институции в различни държави**.

Инструментът СМАК може да бъде полезен дори при еднократно приложение – различни дейности могат да бъдат степенувани в зависимост от степента на корупционен риск, който те поражда; на тази база даден списък с антикорупционни политики може да бъде обвързан със съответстващите им рискове, което в крайна сметка ще послужи за оценяването им според тяхната относителна ефективност. По такъв начин се получава ясна картина на архитектурата на антикорупционната политика на дадена публична институция, идентифицират се възможните „тесни места“ на корупционна уязвимост и се допринася за анализа и подобряването на антикорупционните политики на институцията.

1.2.2. Източници на информация

Основният източник на информация за целите на СМАК са служителите на публичните институции; вторичен източник са клиентите на публичните институции (stakeholders). Качеството на процесите от гледна точка на тяхната корупционна уязвимост ще бъде оценявано чрез обзор на публикациите и експертен анализ на процедурата, правилниците, отчетите за развитието на процесите, функционалните характеристики на служебните позиции и др. Тъй като нужната информация не е скрита, както бе изтъкнато по-горе, участниците в процеса на оценяването не са считани (и най-вероятно не се считат) за хора, които сигнализират за корупция. Инструментът не включва неудобни въпроси относно отделни корупционни транзакции, а проучва общите тенденции и рискове, както и пригодността и ефективността на инструментите на дадена антикорупционна политика.

Отговорите на интервюираните служители се считат за стриктно конфиденциални с оглед гарантирането на тяхното сътрудничество и честната

им оценка. Много често корупционните изследвания и инструменти считат клиентите на публичната институция (граждани и фирми) за жертви на агентите (чиновниците). Методологията на СМАК насърчава честни отговори на отговори, предполагащи откровен коментар, като по такъв начин не зависи от потенциалното участие на респондента/източник на информацията в корупционни практики.

Единственото изискване спрямо източниците на информация (участниците в интервюта и социологически изследвания) е да бъдат информирани и наясно с дейностите и политиките на оценяваната публична институция. Външни експерти също могат да бъдат интервюирани, наред с действащите служители.

1.2.3. Модули на СМАК

Приложението на инструмента включва редица модули, всеки от които има специфична функция при изработването на крайната оценка на корупционната уязвимост и ефективността и реализацията на антикорупционните политики.

(1) Оценката на корупционната уязвимост

Корупционната уязвимост е изразител на **вероятността от корупционни сделки в рамките на публичната институция**. По-високата степен на уязвимост е свързана с по-голямата стойност на корупционния риск. Корупционната уязвимост може да бъде сведена до два елемента: интерес и натиск.

Интересът се проявява в ситуации, в които агентите или клиентите са установили, че е възможно да се облагодетелстват от умишлено неспазване на правилата (или чрез „оптимизиране“ на ненужно усложнените правила), което се улеснява от сравнително ниската вероятност от ефективни санкции. Това явление зависи от баланса между факторите на търсенето и предлагането, както и от вероятността публичната институция да идентифицира и санкционира (накаже) умишлените нарушения от страна на чиновниците.

Натискът представлява един от двата елемента на процеса на корупционна транзакция: корупционен натиск и корупционен обмен. Натискът е свързан с **началната фаза на транзакцията – предложението да се сключи „сделка“**, което се прави от служителя (агента) или от гражданина (клиента). В редица правни системи самото предложение се счита за корупция и следователно е незаконно. Изследванията показват²⁰, че предложенията за корупционни дейности са сравнително широко разпространени и че съществена част от тях води до ефективни корупционни транзакции. В това отношение натискът може да бъде считан за относително добър показател за съществуването и степента на разпространение на корупционни транзакции.

Типичната връзка между интереса, натиска и корупционните транзакции е както следва: 1) съществуването на интерес е предпоставка за натиск;

²⁰ See: Shentov, O., Stefanov, R., & Todorov, B. (Eds.). (2014). *Anti-Corruption Reloaded. Assessment of Southeast Europe*. Sofia.

2) наличието на натиск предшества корупционните трансакции; 3) не при всеки случай на натиск и съществуване на интерес се стига до корупционна трансакция.

Нуждата от използване на допълнителни индикатори за идентифициране на корупционна уязвимост произтича от нежеланието на служителите или клиентите да признаят участие в корупционни трансакции. Това е още по-належащо, ако фокусът е върху отделна публична институция. Същевременно, установяване на корупционен интерес и натиск могат да се считат за сравнително по-лесна за решаване задача, тъй като в тези случаи рядко се стига до самообвиняване в корупция.

(2) Установяване на корупционен интерес

С оглед идентифицирането структурата на корупционния интерес е необходимо да се анализира теоретичната възможност на всички типове корупционни трансакции при всяка от дейностите на дадена публична институция. Крайният резултат ще представлява списък/таблица с дейностите на институцията, типовете корупция и корупционните зони (конкретни дейности и типове корупция), където може да бъде идентифициран интерес.

Основните методи, които ще се използват за изготвянето на таблици на корупционните зони са кабинетно проучване и дълбочинни интервюта с експерти. Проучването на документацията е необходимо за решаване на следните задачи

- Съставяне на списък на основните дейности, извършвани от публична институция, чрез проучване на нейната документация (статут, закони, подзаконовни актове и др.). Този списък се съгласува с експерти от институцията в рамките на дълбочинните интервюта с оглед съставянето на окончателния вариант, използван при извършването на оценката.
- Съставяне на списък на най-разпространените корупционни практики, използвайки медийни публикации, вътрешноорганизационни източници и друга налична информация, касаеща публичната институция. Тази информация се използва в дълбочинните интервюта с експертите, за да улесни дискусиите с тях и да допринесе за дълбочинния анализ на специфичните корупционни интереси при всяка дейност.

Дълбочинните интервюта оценяват съществуването на корупционна уязвимост във всяка от графите на таблицата със застрашени зони. Въпросите за корупционния интерес (факторите търсене и предлагане, санкционните механизми, съществуващите практики и др.) се обсъждат с експертите по видове дейности. При това се обсъжда, какъв е интересът към всеки тип корупция при съответната дейност:

- Съществува ли търсене;
- Доколко предлагането може да бъде осъществено на практика;
- Доколко съществуват възможности за налагане на санкции, респективно за тяхното прилагане.

Структурата на въпросите и на дискусиата зависят от характеристиките на публичната институция и от организацията и регламентирането на дейностите ѝ с помощта на закони и други регулативни документи. Основната задача в рамките на интервюто е да се проучи структурата и логиката на съответните корупционни транзакции, които са възможни/вероятни при всяка дейност и тип корупция. Впоследствие трябва да бъде взето решение, доколко някои пресечни точки на дейности и практики от корупционен тип съдържат корупционен потенциал. Крайният резултат от дълбочинните интервюта и последващия анализ е идентифицирането на корупционните зони, т.е. онези пресечни точки, в които има вероятност за корупционни транзакции. Именно те съставят и зоните на корупционна уязвимост.

Таблица 1. Зони на корупционна уязвимост*

	Злоупотреба с власт	Злоупотреба със собственост	Непотизъм	Клиентелизъм	Обща уязвимост за дейността
Човешки ресурси	Налице		Налице	Налице	Висока
Обществени поръчки	Налице	Налице		Налице	Висока
Превантивни разследвания	Налице			Налице	Средна
Охрана на Зелена граница	Налице		Налице	Налице	Висока
Разследвания	Налице		Налице	Налице	Висока
Предоставяне на информация					Средна
ГКПП	Налице			Налице	Средна
Административно-наказателни дейности	Налице		Налице	Налице	Висока
	Висока	Слаба	Висока	Висока	

* По примера на дейностите в Гранична полиция, България.

Източник: СМАК. Диагностика на Гранична полиция, България.

Дефинициите на използваните типове корупция са формулирани по следния начин:

- **Злоупотреба с власт от служител в публична институция:** преднамерена злоупотреба с функции или служебно положение чрез извършване или отклоняване от извършването на действие в нарушение на законите

от страна на служителя с оглед получаване на облага за себе си или за друго лице или структура.

- **Злоупотреба със собственост от страна на служител в публична институция** (която не съставя част от предишните казуси): умишлено присвояване или друга злоупотреба спрямо собственост, публични или частни фондове или акции или други ценни книжа, предоставени на служителя по силата на неговото служебно положение, извършени от същия в негова изгода или за облагодетелстване на друго лице или структура.
- **Непотизъм**: използването от страна на служителя на неговите правомощия и власт за осигуряване на работни места или други услуги на роднини (членове на семейството му и близки приятели), което може да се случи на всички равнища на държавата – от ниските звена на администрацията до министерствата.
- **Клиентелизъм**: неформални отношения между хора с различен социален и икономически статус (които не са роднини): „патрон“ (шеф) и неговите „клиенти“ (намиращи се в зависимост от него, последователи, протезета). Тези взаимоотношения включват взаимен, но неравен обмен на корупционни облаги.

(3) Идентифициране на антикорупционните политики

В контекста на СМАК антикорупционната политика се дефинира като **набор от правила и/или механизми, които противодействат на умишленото нарушаване на същите с цел лично облагодетелстване**. Обикновено, тези политики имат за фокус зоните на корупционна уязвимост (корупционните зони) и целят идентифицирането и превенцията на подобни нарушения.

Основният метод, използван за идентифицирането на антикорупционните политики е този на дълбочинните интервюта, а кабинетното проучване е допълващ метод. Тъй като невинаги е възможно да се състави цялостен списък на антикорупционните политики в дадена публична институция.

По време на дълбочинните интервюта всяка корупционна зона е подложена на изучаване с оглед определяне кои са подходящите за нея антикорупционни политики. Това изисква съобразяване с редица въпроси, от които зависи този отговор:

- Повечето (дори всичките) правила, които определят начина на функциониране на публичната институция, сами по себе си са до голяма степен антикорупционни политики: те предписват поведението и процедурите, които следва да спазват чиновниците и са насочени към гарантиране правилното функциониране на публичната институция. Това също така е валидно и за законите и другите регулаторни механизми на национално равнище, които би следвало да се спазват от всички публични институции (начина на възлагане на обществени поръчки, избягването на конфликт на интереси и др.).
- Специфичните характеристики на антикорупционните политики в този контекст се свеждат до това, че те са обикновено правила, регламенти или процедури, създадени, за да допълват устройствения статут на ин-

ституцията. Тяхната специфична функция е свързана с противодействието на нарушенията на институционалните правила и изпълняват ролята на надзорен механизъм.

- Във всеки момент дадена организационна система може потенциално да генерира известна степен на корупционна уязвимост. Антикорупционните политики би следвало да визират конкретните организационни системи и да могат да бъдат модифицирани в случай че последните търпят промени. Тази характеристика трябва да бъде отчетена, когато се извършват множество оценки с различен времеви обхват.

В зависимост от процесите които визират, антикорупционните политики спадат към две категории: общи и специфични.

Общите антикорупционни политики са насочени към повече дейности и/или корупционни зони. Те са фокусирани върху общите предпоставки и резултати от корупционното поведение, а не върху конкретни корупционни зони, а именно:

- общите стандарти на организационно поведение (етични кодекси, харти и др.);
- степен на информираност на служителите и клиентите за корупционните практики (информационни кампании, обучителни сесии и др.);
- механизми за граждански контрол (граждани сигнализиращи за корупция, корупционни пощенски кутии, интернет сайтове и др.);
- правила за интегритет в поведението на чиновниците (декларации на приходи и собственост, декларации за конфликт на интереси и др.)

Специфичните антикорупционни политики са насочени към конкретни дейности и типове корупция. Най-често те се предприемат като отговор на вече идентифицирани форми на корупционни транзакции.

Разглеждането на антикорупционните политики в рамките на дълбочинните интервюта се извършва на два стадия: а) идентифициране и преглед на общите политики и установяване съответствията им с конкретните дейности; б) идентифициране на конкретните антикорупционни политики и обвързаността им с дейностите и типовете корупция. Важна характеристика на антикорупционните политики, която трябва да бъде включена в оценъчния процес, е тяхната формална „завършеност“. За да бъде дадена мярка/правило считана за политика, тя трябва да има следните компоненти:

- формално описание (права, отговорности)
- ясни инструкции за нейното прилагане;
- ясен контролен механизъм;
- система от санкции в случаите на умишлено неспазване на политиката/правилата.

На пилотния етап от дълбочинните интервюта бе установена полезността от провеждането на интервютата в различни дни, което дава възможност на експертите да разполагат с известно време за да прегледат документите на съответната публична институция, да получат лични впечатления и дори

да се консултират със свои колеги. Нуждата от подобно „разреждане“ на интервютата се проявява, когато експертите се изправят пред горните критерии. Често явление е представите им за антикорупционната политика да реферират към правилата на институцията, а не към надзорните механизми/правила, по които се извършва мониторинга на умишленото нарушаване на правилата.

Таблица 2. Зони на корупционна уязвимост и антикорупционни политики*

Дейности	Антикорупционни политики												
	Специфични					Общи							
	1**	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	
Човешки ресурси					✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Обществени поръчки						✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Превантивни разследвания			✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Охрана на Зелена граница	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Разследвания				✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Предоставяне на информация				✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
ГКПП		✓		✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Административно-наказателни дейности				✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓

* Идентифицирани в Гранична полиция, България.

** Цифрите обозначават политиките, представени на с. 67 долу.

Източник: СМАК. Гранична полиция, България. (За повече подробности виж Глава 2 от настоящия доклад).

(4) Установяване на антикорупционния потенциал

Антикорупционният потенциал на публичната институция представлява степента, в която корупционните зони са обезпечени с общи и специфични антикорупционни политики. Терминът „потенциал“ показва, че този тип оценка се отнася единствено за **корупционната уязвимост и политиките, предназначени за нейното ликвидиране**, без обаче да се разпростира върху тяхната реализация. Антикорупционният потенциал е висок, когато няма корупционни зони, обект на общите и конкретните антикорупционни политики. Този индикатор е резултат на дейностите по съотнасяне дейностите, типове корупция, установяването „картата“ на корупционния интерес (корупционните зони) и антикорупционните политики.

(5) Установяване разпределението на корупционния натиск

Както бе отбелязано по-горе, корупционният интерес свидетелства за теоретична възможност за корупция, в рамките на съществуваща организационна система и при съчетаване на съществуващо търсене и предлагане на умишлено нарушаване на правилата. Практическото проявление на корупционния интерес се изразява в корупционен натиск: наличието на конкретно предложение за встъпване в корупционна сделка, което се прави от служители (агента) или гражданина (клиента). Двата типа корупционен натиск могат да бъдат идентифицирани като външен и вътрешен тип.

Външният натиск реферира към отношенията между служители и клиенти на публичната институция. Корупционните изследвания²¹ показват, че макар натискът да е незаконен, гражданите имат готовност да съобщят за случаите, когато им е бил оказван такъв. Респондентът изпитва известно колебание дали да сигнализира за такъв натиск тогава, когато въпросът е доколко самият той се е опитал да инициира корупционна сделка. В това отношение, макар това да е свързано с подобни притеснения, респондентите в крайна сметка съобщават за инцидента, а показанията им могат да се считат за относително точен критерий за разпространеността на този феномен. В рамките на методологията на СМАК външният натиск се измерва чрез регистриране разпространеността на случаите, в които гражданите предлагат на чиновниците да сключат с тях корупционна сделка.

Проучвания в Югоизточна Европа²² например, показват че в 30-50% от случаите гражданите са тези, които са инициатори на корупционните сделки, докато по-голямата част от тях се предлагат от служителите. В това отношение, измерването на външния натиск, което да разчита на сведенията на самите служители би довело до подценяване на феномена.

Вътрешният натиск реферира към случаите, когато служители в публични организации са инициатори на корупционната сделка, разпореждайки на своите подчинени по служба умишлено да нарушат правилата с оглед получаването на известна изгода. Този тип транзакция е трудно измерим. В рамките на инструмента СМАК се прибегва до допълнителен индикатор, който измерва готовността на служителите да изпълняват разпореждания на своите началници за нарушаване на правилата. Този индикатор не е пряко свидетелство за наличието на вътрешен натиск. Същевременно, ако въпросната готовност е налице, това би показало, че подобни разпореждания не са рядко явление. По-високите нива на такава готовност биха показали, че корупционните транзакции пронизват публичната организация и че „корупционните услуги“ се предлагат както от агентите (чиновниците), така и от принципала (супервайзърите).

²¹ See: Център за изследване на демокрацията. Доклад за оценка на корупцията: антикорупционни политики срещу завладяването на държавата. София, 2014; TNS Opinion & Social. (2012). Corruption. Special Eurobarometer 374. Brussels: Directorate-General Home Affairs, European Commission; TNS Political & Social. (2014). Flash Eurobarometer 374: Businesses' attitudes towards corruption in the EU. Brussels: European Commission, Directorate-General for Home Affairs.

²² SELDI (2014) *Anti-Corruption Reloaded. Assessment of Southeast Europe*. Sofia: CSD.

(6) Приложимост на антикорупционните политики

Този индикатор измерва както качеството на самата политика, така и капацитета по нейното внедряване в практиката. Политиките, които не отговарят на този критерий обикновено водят до формални резултати и си остават „на хартия“. Така например, ако възможностите и ресурсите за проверка декларациите за активите на служителите са ограничени, антикорупционният потенциал на дадена политика също е ограничен: нейното прилагане ще е формално, без да представлява пречка за онези, които биха искали да я избегнат.

За да се оцени приложимостта на дадена политика, СМАК използва два критерия: а) дадена политика да бъде лесно приложима на практика и/или да разполага с нужните за реализация ресурси, и б) да не е лесно тя да бъде заобиколена.

(7) Прилагане на антикорупционните политики

След идентифицирането на антикорупционните политики и оценката на тяхната приложимост, в рамките на предложената методология се прилагат следните критерии за проверка, доколкото тя е била приложена:

- служителите на публичната институция са наясно с политиката и с нейните конкретни изисквания;
- политиката разполага с ясно дефиниран контролен механизъм;
- контролът (предвиден в рамките на политиката) се осъществява на практика;
- съществуват ясно дефинирани санкции срещу неспазването на правилата;
- санкциите се прилагат.

Оценката на приложимостта и прилагането на дадена политика може да се извърши единствено със съдействието на служителите в публичната институция. Това крие риск от пристрастност, свързан с лоялността, която изпитват служителите към своята институция и която ги кара да я представят в позитивна светлина. Това е трудно разрешим проблем и следователно трябва да бъде отчетен в контекста на анализа. Основният метод за справяне с подобни пристрастия е да се проучат разминаванията в оценките на различни критерии. Най-вероятното разминаване, което може да показва пристрастие, е това между индикаторите за качеството на дизайна на политиката и реализирането на нейните контролни и санкционни компоненти.

(8) Ефективност на антикорупционните политики

Целта на всички антикорупционни политики, използващи гореспоменатите индикатори, е да **намалят корупционния интерес и корупционния натиск**. Това би означавало ефективно намаляване и на корупционните транзакции, в които участват служители на институцията. Установяването на трендовете при броя на корупционните транзакции би било пряк начин за определяне ефективността на антикорупционните политики. От друга страна обаче, както бе отбелязано по-горе, измерването на тези тенденции е трудноосъществимо

и се налага да бъдат използвани допълнителни индикатори. В това отношение съществуват редица възможности:

- а) **Използването на оценки от служителите** (агентите) относно потенциала и реалната ефективност на дадена антикорупционна политика. Подобни оценки могат да дадат различна представа за ефективността на различни политики. оценките могат да са отражение както на пристрастие, така на добра запознатост с организационните механизми. При положение че преценим, че тези два фактора са еднопосочни, това би означавало да считаме че подобни оценки дават относително реалистична представа за различието между ефективна и по-малко ефективна антикорупционна политика.
- б) **Използване оценките на гражданите** (клиентите). Подобни оценки ще бъдат освободени в по-голяма степен от пристрастие. От друга страна обаче, незапознатостта с функционирането и опита на институцията вероятно биха внесли елемент на недостатъчна компетентност. В този случай хипотезата за еднопосочност на пристрастията няма да може да бъде защитена.
- в) Използване на вече описаните индикатори: **интерес-натиск-транзакция**. Докато измерването броя на транзакциите може да се използва като доказателство, то съществуването на интерес и натиск може да бъде използвано като допълнителна индикация за нивото на ефективност на съществуващия пакет антикорупционни политики. Добавената стойност от индикаторите интерес/натиск при оценката на променливата ефективност на антикорупционните политики би била свързана по-скоро с динамичната перспектива – т.е. когато СМАК е била използвана многократно, възниква възможността получените стойности да бъдат анализирани. По принцип, корупционният натиск е показател за ефективността на оценяваните политики. Високите нива на този натиск свидетелстват за наличие на комбинация от фактори – неефективни антикорупционни политики, недостатъчна организираност на конкретна дейност и/или наличието на корупционни нагласи у клиенти и чиновници – на които не се противодейства адекватно.

При пилотното въвеждане на СМАК индикаторите (а) и (с) бяха използвани за оценяване на ефективността, докато тези от (б) бяха измерени с помощта на представително проучване на населението. По такъв начин индикаторите за уязвимостта също бяха използвани при оценката ефективността на антикорупционните политики.

1.2.4. Разпределение на индикаторите СМАК според използваните методи

СМАК използва три метода за диагностициране на начина на прилагане на антикорупционните политики: документно проучване, дълбочинни интервюта с експерти и електронна анкета със служители на публичната институция.

Основната цел на **кабинетното проучване** е да се подготвят въпросите за дълбочинните интервюта с експертите в оценяваните публични организации. Източници на информация са всичките публично достъпни документи, опис-

ващи съответната институция – статут, закони и подзаконовни актове, организационна структура, документи, които описват организационните правила и процедури и др. Трябва да се включат следните конкретни задачи в рамките на тази дейност:

- съставяне на предварителен списък на основните дейности на институцията;
- съставяне на предварителен списък на антикорупционните политики;
- съставяне на списък на най-типичните корупционни транзакции, свързани с дейността на институцията, като се ползват съществуващи доклади и анализи;
- събиране на информация относно нивата и случаите на корупция, свързани с тази институция.

Нужно е да се наемат най-малко двама експерта с оглед сравняване и установяване истинността на получената информация. Експертите, които трябва да бъдат интервюирани, се предлагат от публичната институция. Те трябва да имат добри познания за всички звена на институцията и сравнително дълъг трудов стаж. Обикновено те са служители на звеното за вътрешен контрол или на дирекцията „Човешки ресурси“.

Дълбочинни интервюта. Те включват два етапа, като на първия от тях списъкът с дейностите се уточнява и при нужда се коригира. Втората задача на този първоначален стадий е да се проучи съществуващия интерес за корупционни транзакции по типове корупция и дейности с оглед идентифицирането на корупционните зони в институцията. Първият стадий приключва с дискусия на антикорупционните политики, чиято цел е идентифицирането на общите политики, прилагани в институцията, както и обсъждането характеристиките на нейните конкретни политики. Експертите трябва да прегледат предварителния списък на антикорупционните политики и да изготвят собствени варианти.

На втория стадий се извършва обсъждане в подробности на всяка от антикорупционните политики. Целта в рамките на този стадий е да се уточни окончателен вариант на списъка с антикорупционни политики, който да бъде използван за електронната анкета.

Онлайн анкета на служители се провежда на финалния стадий на събирането на информация, като се използва стандартизиран въпросник. Списъкът с дейностите и този с антикорупционните политики на оценяваната институция съставят променливата част от въпросите в него. Въпросникът трябва да бъде съгласуван с ръководството на публичната институция. Също така е необходимо съгласуването с него на процедурата за извършването на анкетата. Добрата практика в случая е да се изпрати на ръководството писмо, с примерен текст, съдържащ въвеждащи обяснения за характера на анкетата, нейните цели, както и линк към електронния вариант. Практиката е писмото да получи одобрението на ръководството и да бъде изпратено по електронен път на служителите, включени в анкетата.

С изключение на списъците на дейностите и антикорупционните политики на конкретната институция, индикаторите на СМАК се прилагат в стандартна

форма за всички оценявани публични организации. Разпределението на индикаторите в съответствие с използваните методи е представено в Таблица 3.

Таблица 3. Разпределение на основните групи индикатори на СМАК според използваните методи

	Кабинетно проучване	Дълбочинни интервюта	Онлайн анкета
I. Оценка на корупционната уязвимост	✓	✓	
1. Списък на дейностите в публичната организация	✓	✓	
2. Идентификация на антикорупционните политики	✓	✓	
3. Оценка на корупционния интерес (корупционни зони)			✓
4. Оценка на външния натиск (опити на клиентите за предложат сделка)			✓
5. Оценка на външния натиск (опити на клиентите за заобикалят правилата)			✓
II. Оценка на приложимостта на антикорупционните политики			
6. Практически лесна за прилагане			✓
7. Трудна за заобикаляне			✓
III. Прилагане на антикорупционните политики			
8. Осведоменост за политиката			✓
9. Наличие на дефинирана система за контрол			✓
10. Прилагане на мерките за контрол			✓
11. Прилагане на санкции			✓
IV. Ефективност на антикорупционните политики			
12. Очаквана потенциална ефективност			✓
13. Склонност на служителите към корупция			✓

Едно от важните предимства при използването на онлайн анкета е относително лесното гарантиране на анонимността на респондентите. Последното е от ключова важност за елиминиране на пристрастността и гарантиране на достоверна информация, особено с оглед деликатния характер на темата и специфичните въпроси. Анонимността също така е гарантирана чрез съществено намаляване на демографските въпроси (с изключение на пола на респондента и продължителността на неговия стаж в институцията), както и чрез запазването на онлайн базата данни в сървър на института, извършващ изследването.

По отношение на извадката, тъй като онлайн диагностиката има като обект на изследване отделна институция, осигуряването на случаен подбор на респондентите е относително лека задача. Списъкът на всички служители е напълно достъпен. Препоръчителният модел на извадката този на простата случайна извадка. В това отношение най-често се прилагат следните два сценария:

- а) Извадка при малки публични организации (50-100 служители). Препоръчителният обем на извадка в тези случаи е включването в анкетата на всички служители.
- б) Извадка при по-големи публични организации. Препоръчителният подход в такива случаи е да се осигури извадка с около 400-500 служители. Причината за подобна препоръка са от практически характер: стохастичната грешка е в нормални граници, а изследването на такъв брой служители не представлява съществен проблем (като време и усилия) за изследваната институция.
- в) Разпределението на въпросите в електронния въпросник с индикаторите на СМАК е представено в Таблица 4.

Таблица 4. Индикаторите на СМАК и въпросите на електронната анкета

Индикатори на СМАК в онлайн анкетата	Изследователски въпроси
Оценка на общия корупционен натиск върху организацията като цяло	A12A, A12B
I. Корупционен натиск	Q8, Q9, Q10, Q12
1. Външен натиск, свързан с дейността	Q8
2. Податливост на натиск отгоре	Q10
3. Податливост на натиск отвън	Q9
4. Избягване на регламенти	Q12
II. Приложимост	Q23, Q26
5. Лесна за прилагане	Q23
6. Трудна за избягване	Q26
III. Прилагане	Q27A, Q27B, Q27C, Q27D
7. Осведоменост	Q27A
8. Стриктно прилагане	Q27B
9. Стриктен контрол	Q27C
10. Стриктно прилагане на санкциите	Q27D
IV. Ефективност	Q24, Q25
11. Очаквана потенциална ефективност	Q24
12. Очаквана реална ефективност	Q25

Представително проучване на населението/клиентите. То се използва за установяването на разпространените форми на корупция, които засягат транзакциите между граждани и служители, както и за валидиране на връзката между корупционните индикатори. Анкетата използва методологията на Системата за мониторинг на корупцията (СМК), разработена от Центъра за изследване на демокрацията (ЦИД). СМК бе замислена и разработена от ЦИД през 1998 г.²³ и предоставя оценки на динамиката в развитието на моделите на корупционно поведение в обществото. Методологията на СМК гарантира сравнимост на данните и регистрира равнищата и трендовете на прякото участие в административната корупция, както и обществените нагласи, оценки и очаквания във връзка с корупцията. СМК се прилага в България от 1998 г. насам, както и на регионално равнище (Югоизточна Европа) през 2001, 2002 и 2014 г.²⁴, а в отделни години и в Грузия и Молдова. Някои идеи от СМК в модифицирана форма бяха включени в корупционните проучвания на Евробарометър, което прави данните, събрани чрез методологията на СМК, съпоставими с тези на Евробарометър²⁵.

СМК е един от възможните начини за измерване на корупцията. Основната му цел е да предостави статистически оценъчни данни за разпространението и най-честите проявления на корупцията. СМК има диагностични и описателни функции. В контекста на тази система корупцията е концептуализирана като специфичен тип социално поведение, което включва конкретни форми на взаимодействие между актьори, съответстващи им нагласи, както и съвкупност от свързани с това представи (които отразяват взаимодействието и предпоставките, дефиниращи поведенческата стратегия на актьорите). Корупцията адресира специфична група взаимодействия: гражданите получават услуги от публични институции, влизайки в контакт със служителите, наети от тези организации. Корупцията е такова взаимодействие, при което служители на публични институции (агенти) злоупотребяват с правомощията си, дадени им от публичната институция (принципал), във взаимоотношенията си с гражданите (клиентите).

Макар да е възможно да се разработи обобщен модел на корупцията с оглед отчитането на оптимално широк кръг нейни проявления и характеристики, важно е да се отбележи, че формата и съдържанието могат лесно да се използват като свързани индикатори. Ако е налице подкуп, най-вероятно се касае за вид злоупотреба; от друга страна, ако е налице злоупотреба, най-вероятно ще има и материална изгода. Следователно, с оглед измерване разпространението на корупционното поведение, трябва да се направи опит да се установи броя на подкупите или броя на злоупотребите в различните им разновидности. В емпирично отношение, най-лесният начин за оценка на корупционното поведение е чрез идентифицирането на случаите на даване/приемане на подкупи. Типовете, моделите на нарушаване на правилата и техните нива са по-трудни за наблюдение и оценка. Дори когато това е възможно,

²³ Center for the Study of Democracy. (1998). *Clean Future*, pp. 64-91.

²⁴ SELDI (2002) *Anticorruption in Southeast Europe: First Steps and Policies*, Sofia: CSD.

²⁵ TNS Opinion&Social, *Corruption. Special Eurobarometer 374* (Brussels: Directorate-General Home Affairs, European Commission, 2012); TNS Opinion&Social, *Corruption. Special Eurobarometer 397* (Brussels: Directorate-General for Home Affairs, European Commission, 2014).

винаги съществува вероятността дадено нарушение да е било извършено без да е налице лично облагодетелстване от страна на извършителя (служителя).

Специфичната цел на СМК е да установи най-често срещаните форми на злоупотреба. С оглед горната класификация това може да е **дребна (административна) корупция**. Причината за избиране на подобен критерий е, че очакваните нива на разпространеност могат да бъдат регистрирани с техниките на извадковите изследвания. Допълнителен индикатор за тези злоупотреби е разпространението на подкупите, дефинирани като облага, получена неофициално от агента (служителя в публична институция) под формата на пари, подарък или друга услуга. Това представлява допълнителна дейност, наред със законосъобразните публични услуги за клиентите в съответствие с начина на организиране на системата на публичните услуги на страната.

Основните индикатори на СМК дават представа за корупцията (като социален феномен), използвайки три групи концепции: опит, нагласи и представи (Фигура 4).



Информацията за формиране индикаторите на СМК се събира посредством емпирично изследване. Елементарните индикатори, измервани във въпросника се обобщават, за да бъде конструирани индексите на СМК:

Участие в корупция. Участието в корупция обозначава случаи, когато гражданите извършват неофициални заплащания на длъжностни лица. Конкретните въпроси, използвани за събиране на информация относно този ин-

дикатор, принадлежат към групата на виктимизационните въпроси и отразяват опита на респондента през изтеклата година. Индексът обобщава отговорите на гражданите и класифицира респондентите в две категории: хора, които нямат корупционен опит (не са давали подкупи) и хора с корупционен опит (които са дали подкуп поне веднъж през изтеклата година).

Корупционен натиск. Корупционният натиск отразява случаите на предложение за даване подкуп, направено от длъжностни лица: пряко, чрез искане на неформално заплащане или чрез намекване, че подобно плащане би довело до положителен (за гражданите) резултат. СМК показва, че натискът е решаващ фактор за участието на гражданите – повечето корупционни транзакции се извършват след подканяне от страна на въпросните лица да им бъде платен подкуп.

Прякото участие в корупционни транзакции се съпровожда със **специфични нагласи спрямо корупцията** и корупционно поведение, както и с определени представи за разпространеността на корупцията в обществото. В идеалния случай ниската степен на участие в корупционни действия би съответствало на негативни нагласи към корупционното поведение и на представата, че корупцията е рядко и малковероятно явление. Това не означава обаче, че представите и нагласите пряко определят корупционното поведение на индивидите. По-скоро те могат да повлияят на поведението им до известна степен, но като цяло изразяват общата социална и политическа атмосфера в обществото, свързана с проблема „корупция“.

Информираност (идентифициране) за корупцията. Степента на информираност (идентифициране) на корупцията представлява индекс, който отчита нивото на запознатост на гражданите с феномена „корупционно поведение“. Този индекс различава три категории информираност: висока (граждани, които идентифицират всички или повечето разпространени видове корупционно поведение), умерена (онези от тях, които идентифицират разпространените корупционни практики, но някои форми корупционно поведение се класифицират като „нормално поведение“) и ниска (идентифицират се само някои корупционни форми).

Приемане (толериране) на корупцията. Докато информираността отразява компонента „познание“, приемането на корупцията отразява толерантността (или липсата на такава) спрямо корупцията. Индексът отразява поносимостта към различни корупционни практики – че членове на парламента или на правителството, както и служители на министерства, общини и кметства, вземат подаръци, пари, получават услуги или „безплатен обяд“ (т.е. получават облага) в замяна на участието им в решаването на личните проблеми на клиентите им.

Склонност към корупция. Индексът отразява начинът по който респондентите реагират в две хипотетични ситуации – при едната те са в ролята на длъжностно лице с малка заплата, изправено пред възможността да приеме или отхвърли предлаган му подкуп; при другата те са в качеството на граждани, които са раздвоени дали да дадат подкуп на корумпиран служител, ако имат сериозен проблем за разрешаване и от тях е бил поискан директно подкуп (пари в брой). Ако респондентът отговори отрицателно и на двете възможности за подкуп, това се интерпретира като неподатливост към коруп-

ция, докато приемането/даването на подкуп и в двата случая се тълкува като наличие на такава склонност, а приемането на подобна транзакция само в едната от хипотезите се квалифицира като „смесен тип отношение“.

Участието в корупция, нагласите към корупцията, както и общите публични настроения и равнище на доверие към публичните институции в обществото определят публичната оценка на разпространението на корупцията в дадена среда. Тези представи са сумирани в следните индекси:

Вероятност от корупционен натиск представлява индекс, измерващ очакванията на гражданите за възможността да се сблъскат с корупционен натиск от страна на длъжностни лица. Като цяло, този индекс измерва представите за корумпираността на средата. По принцип, корупционната теория предполага, че хората ще бъдат по-склонни към корупция, ако оценяват обществената среда като вътрешно корумпирана.

Склонност към корупция сред служителите. Този индекс отразява представите за интегритета/добрата репутация на различни групи държавни служители; той дава представа за публичните оценки на корумпираността на различни публични служби/услуги. Интерпретацията му е специфична, тъй като по-скоро е оценка на нагласите на гражданите спрямо публичните лица, а не на разпространеността на корупцията в съответните служби. Добавената стойност на този индекс се състои в това, че подпомага идентифицирането на онези сектори, които в най-голяма степен са засегнати от корупция или се ползват с най-малко доверие от страна на обществеността.

Що се отнася до извадката, съществуват два алтернативни подхода за съставянето ѝ в рамките на проучването на нагласите на населението/клиентите. Първият е да се проведе проучване на основата на представителна извадка на пълнолетното население (18+). Предимството му е, че позволява тестването на редица хипотези:

- Оценяване на общата корупционна обстановка в страната;
- Проучване нагласите спрямо корупционните транзакции;
- Проучване на ценностите и връзката между основните индикатори, основаващи се на личен опит и нагласи (участие в корупционни транзакции, корупционен натиск и склонност към корупция).

Вторият подход е да се изработи профилирана извадка на клиентите на публичната институция, където се прилага инструмента СМАК. Включването в оценката на корупционните транзакции на заинтересованите лица (stakeholders) би направило възможно сравняването на резултатите от анкетите на длъжностни лица и клиенти. Прилагането на този подход обаче е свързан с някои сериозни затруднения:

- Някои публични организации имат ограничен брой клиенти, които трудно биха могли да бъдат анкетиран;
- Осигуряването на подходящи респонденти може да е твърде скъпо начинание, а в логистично отношение и трудно постижимо; при този вариант разходите се увеличават съществено;

- Задаването на въпроси за участие в корупционни дейности в конкретна публична институция може да предизвика колебания и неискрени отговори.

Таблица 5. Основни групи индикатори на СМАК, използвани в представително изследване на населението

Основни групи индикатори в СМАК население	Изследователски въпроси
I. Индикатори, основани на опита	
1. Участие в корупционни сделки	A13
2. Корупционен натиск	A12
II. Индикатори, отразяващи нагласи	
3. Осведоменост (информираност) за корупцията	A1B
4. Приемане на корупционното поведение	A9, A10
5. Податливост на корупция	A8, A15
III. Оценки на корупционната среда	
5. Вероятност от корупционен натиск	A3
6. Корумпираност на служителите	A2, A4

* Вж. също Приложение 2 за формулировката на въпросите.

1.2.5. Оперативни процедури при диагностиката на СМАК

Оптималният протокол за приложението на СМАК включва следните последователни процедури:

1. Установяване на контакт с публичната институция.
2. Документно проучване – изготвяне на първоначални списъци на дейностите и антикорупционните политики.
3. Първа среща със селектираните експерти и провеждане на дълбочинни интервюта (първи етап). Първи преглед на дейностите; обзор и идентифициране на корупционните зони; дискусия за критериите при идентифициране на антикорупционните политики.
4. Втора среща с експертите и провеждане на дълбочинни интервюта (втори етап). Уточняване на окончателния списък на антикорупционните политики.
5. Преглед на предложението за въпросник от експертите и ръководството на институцията.
6. Трета среща с експертите и ръководството. Определяне на процедурата по извадката и техническите подробности на електронната анкета. Изготвяне на проекта на писмото до участниците в анкетата.
7. Извършване на онлайн анкета.
8. Извършване на проучване на общественото мнение/анкета на клиентите.
9. Анализ на данните и изготвяне на доклад.

2. ПИЛОТНО ПРИЛАГАНЕ СМАК

СМАК е комплексен инструмент, с чиято помощ се анализира цялостния политически цикъл – крайният му резултат може да означава осъществяването на дълбоки промени в антикорупционната политика на дадена публична институция. На стадия на разработването на този инструмент, неговият диагностичен компонент беше тестван в няколко публични институции в България и Италия²⁶.

Прегледът на резултатите от пилотното прилагане на СМАК, представен в настоящата глава, включва аналитични аспекти, свързани с два от инструментите за диагностика в рамките на СМАК: общото проучване на общественото мнение и онлайн анкета на публичните служители. За целите на реализацията на пилотното прилагане на системата бяха използвани оценките на клиентите на публичната институция, които допринесоха за получаване на информация за общите параметри, включени в СМАК (корупционен натиск, участие в корупционни дейности, склонност към корупция и общи представи за корупционната репутация на специфични групи длъжностни лица). Както е описано в Глава 3 от настоящия доклад, цялостното приложение на диагностиката СМАК би следвало непременно да включва и проучване с извадка на клиенти на оценяваните институции²⁷.

Тестването на СМАК предостави на разработващия екип обратна информация, която има методологическа ценност, особено по отношение ролята на експертите в диагностицирането. Равнището на участието им и професионализмът на техния принос имат различни стойности за отделните публични институции. В рамките на пилотното приложение на СМАК редица от привлечените експерти разполагаха с ограничено „корупционно въображение“ (преобладаващата концепция и виждане за различните типове корупция се изчерпваха с понятието „подкуп“). Усилията за преодоляването на казионния подход на експертите се оказа труден и дълъг процес, който ограничи възможностите за обсъждане на корупционните зони и антикорупционните политики. Освен това, редица експерти демонстрираха нежелание да обсъждат конкретните форми на корупция и механизмите на корупционните взаимодействия. За някои от тях подобна дискусия бе равносилна на разкриване на най-добре пазените тайни на институцията. Едно от дадените обяснения бе, че навлизането в дълбочина на проблемите ще разкрие класифицирана информация. Опитите да бъдат сравнявани изявленията на експертите, което да позволи разкриването на евентуални различия, разкри наличието на

²⁶ Гранична полиция, България, Община „Слатина“, София, Здравна служба на община Тренто, Италия и Община „Рива дел Гарда“.

²⁷ В повечето случаи наличните източници и капацитет стигат единствено за представително проучване на населението и за електронни проучвания в публичните организации. Провеждането на проучвания на клиентите на отделна публична организация изисква специфична и скъпоструваща (като ресурси и логистика) извадка.

пристрастно отношение – някои от експертите бяха по-открити и критични, докато други останаха резервирани и демонстрираха силна лоялност към институцията. Нежеланието да се говори открито по-скоро показва, че съществува тенденция да се избягва или пренебрегва обсъждането на някои корупционни практики. Експертите проявиха по-голяма готовност да оценяват предложенията на изследователите, отколкото да навлизат в детайли по въпроса „как се вършат нещата“.

Необходимостта от справяне с подобни пристрастия наложи съществено да се разшири първоначално предвидената извадка. Вместо да включва отделни служебни лица от различни управления, бе използвана проста случайна извадка. Подобен модел на извадка включва всички типове длъжностни лица от всички нива на институцията, а общият брой на респондентите съществено се увеличава – при по-малките организации се използва разширена извадка (включваща на практика повечето служители), а при по-големите организации извадката е с обем от 400-500 служители, подбрани случайно.

2.1. ПРИЕМАНЕ НА ИНСТРУМЕНТА

За повечето публични институции въвеждането на методологията за оценка прилагането на антикорупционни политики е деликатно начинание. На първо място, това изисква заделянето на времеви ресурс и усилия от страна на ръководството и участващите в процеса експерти. На второ място, в хода на процеса по оценяване длъжностните лица от организацията, участващи в него са изправени пред необходимостта да признаят и обсъдят в дълбочина корупционните проблеми в институцията, в която работят. Съществуването на корупция винаги е проблем за ръководството на дадена публична институция. В това отношение самото обсъждане на корупционните рискове се възприема от служителите като признание, че организацията не се е справила с този проблем ефективно.

Факторът, който допринесе за налагане на положително отношение към СМАК, е съществуването – дори само формално – на политическа воля на централно или местно равнище за разработване и прилагане на антикорупционни политики. В България тази готовност се утвърди след приемането на страната в ЕС през 2007 г. В Италия централните и местните правителства ясно осъзнават обхвата на корупционните проблеми в страната. Там е приет и се прилага закон, който изисква разработването на антикорупционни планове на равнище публични институции. Този закон също така налага на всяка публична институция да възложи най-малко на един свой служител да разработва и прилага антикорупционни политики.

Друг фактор, който улесни пилотното реализиране на СМАК бе добрата изследователска репутация на ангажираните с това пилотно проучване институти²⁸, както и уверението че резултатите от него няма да бъдат използвани за политически или други оценки на ръководството на оценяваните публични

²⁸ Център за изследване на демокрацията и Университетът в Тренто.

институции. В това отношение е възможно отношението към прилагането на СМАК да бъде по-резервирано или дори негативно в страните – членки на ЕС, в които корупцията не е включена в политическия дневен ред.

2.2. ОБЩА ОЦЕНКА НА КОРУПЦИОННАТА УЯЗВИМОСТ НА РАВНИЩЕ ОБЩЕСТВО

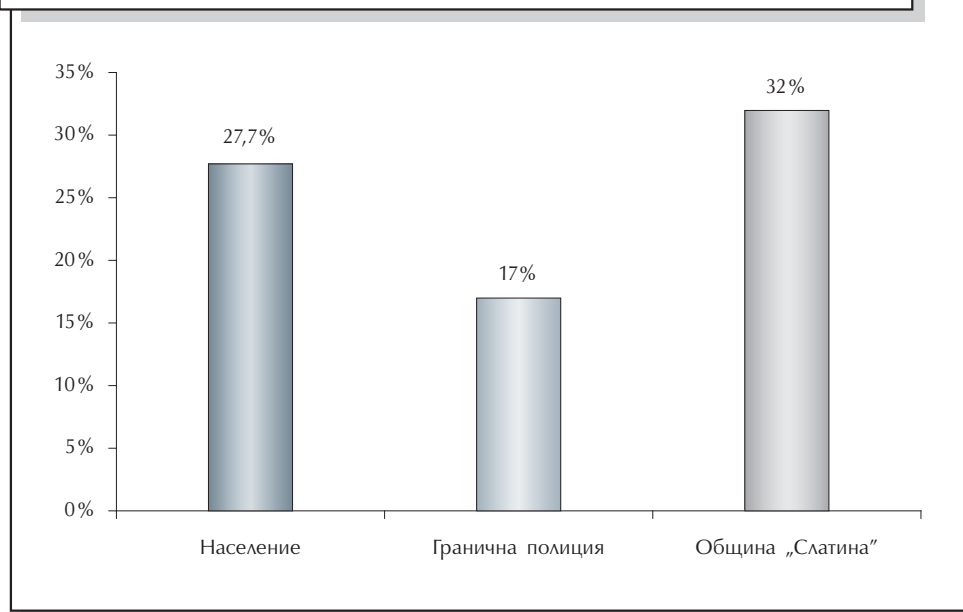
Много проучвания показват, че моделите на корупционна дейност са характерни за различни обществени сектори, че често високите корупционни нива в даден сектор не са изключение от общата картина. Това е характерно за управленски режими във високо равнище на партикуларизъм и недобро управление. В подобна среда подкупите и корупционният натиск са широко разпространени. Този извод се налага от сравнителните корупционни проучвания от типа на Евробарометър. В него е направен опит за измерване на случаите на корупционен натиск (предложение или искане за включване в корупционна транзакция) с помощта на различни инструменти. Сравнителният анализ на различните нива на разпространеност на корупционния натиск в страните – членки на ЕС показва, че най-благоприятните стойности на този индекс са регистрирани в скандинавските страни. Дания има най-ниски нива – само около 2-3% от пълнолетното население на страната (18+) е било подложено на корупционен натиск. Тези стойности могат да бъдат квалифицирани като „практически минимум“.

И в двете наблюдавани страни (България и Италия), в които бе извършено пилотно прилагане на СМАК, общите корупционни нива (измерени чрез Индекса на корупционните представи и Евробарометър) са високи, макар Италия да е в по-добра ситуация от България. Индикаторите на СМАК на ниво общество бяха тествани единствено в България, където бе използвана национална представителна извадка на пълнолетното население (18+). Резултатите от общото проучване в рамките на СМАК потвърждават предишни изследвания в България и са обобщени във Фигура 5.

Корупционен натиск. Около 21% от българите са били подложени на корупционен натиск (най-малко веднъж) при контактите си с длъжностни лица. От друга страна, служителите в оценяваните в рамките на пилотното прилагане на СМАК публични организации също споделят, че са получавали корупционни предложения (много повече в общинската администрация, отколкото в Гранична полиция).

С оглед изследването разпространеността на корупционните сделки на ниво общество гражданите бяха питани за тяхното лично участие в корупционни сделки: предлагане на пари, подаръци или услуги на длъжностни лица в замяна на съответна услуга. Резултатите от Фигура 6 показват както съществено участие на голяма част от населението в корупционни сделки, така и споделена отговорност за иницирането на подобни сделки. Немалка част от онези, които са дали подкупи, са го сторили без при това да са били подложени на натиск от страна на служителите.

Фигура 5. Дял на служителите от Гранична полиция и на Община „Слатина“, които са били подложени на корупционен натиск



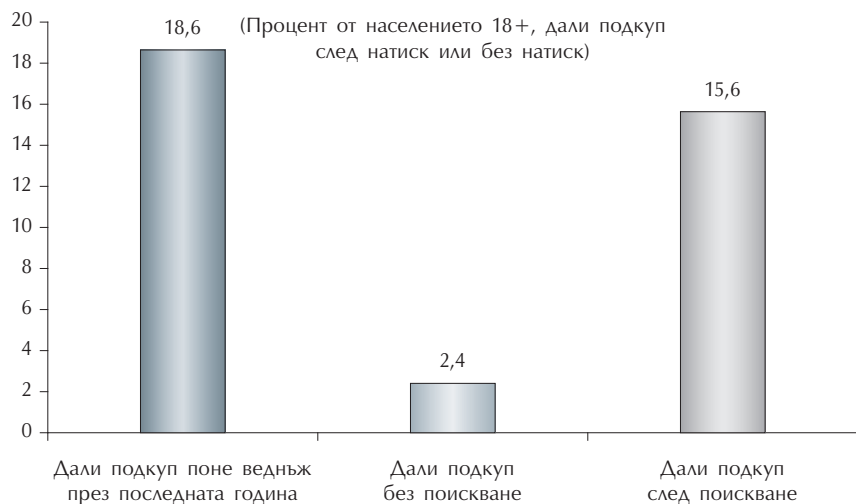
Източник: СМАК онлайн анкета и СМАК представително изследване на населението (2015).

Тези резултати показват, че средните нива на корупционен натиск в България са сходни с нивата, които се наблюдават в рамките на публичните организации. Те също така показват, че съществена част от корупционния натиск довежда до корупционни сделки, инициирани от длъжностни лица (по-голямата част) и от граждани (индивиди или фирми). По-точният анализ на тези стойности би бил възможен при използването на фокусирана извадка, която включва само клиенти на конкретни институции.

Що се отнася до склонността към корупция, сред българските граждани тя е висока. Една четвърт от респондентите биха се отнесли благосклонно към корупционна сделка между служители в публични институции и граждани, а други 39% биха се съгласили да влязат в една от тези роли (Вж. Фигура 7). Корупционната репутация (оценка на корумпираността на длъжностните лица) на служителите в публичния сектор в страната е негативна (Фигура 8). Секторите на институциите, включени в пилотирането на СМАК – правозащитният и местното управление – са сред онези, в които корупцията се счита за сериозен проблем.

Макар в Италия да не бе извършено представително проучване на населението, както данните за наличието на корупционен натиск, предоставени от служители в изследваните публични институции, така и международните класации показват, че корупционната ситуация в тази страна е по-добра, отколкото в България. Това се отрази и върху стойностите на всичките индикатори на СМАК.

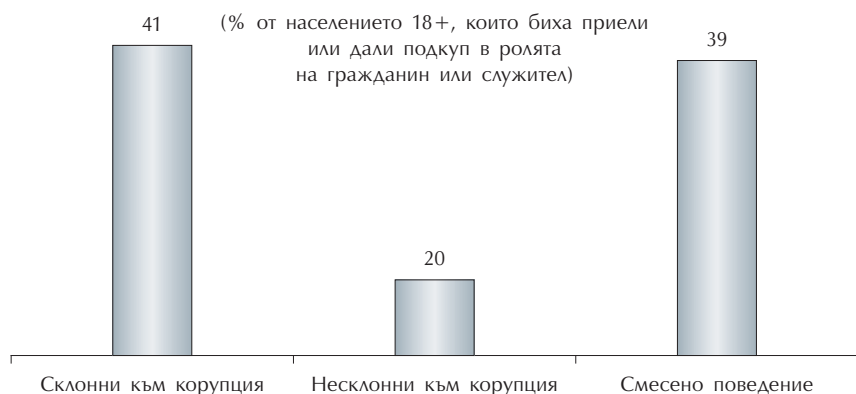
Фигура 6. Общо участие в корупционни транзакции в България



Източник: СМАК онлайн анкета и СМАК представително изследване на населението (2015).

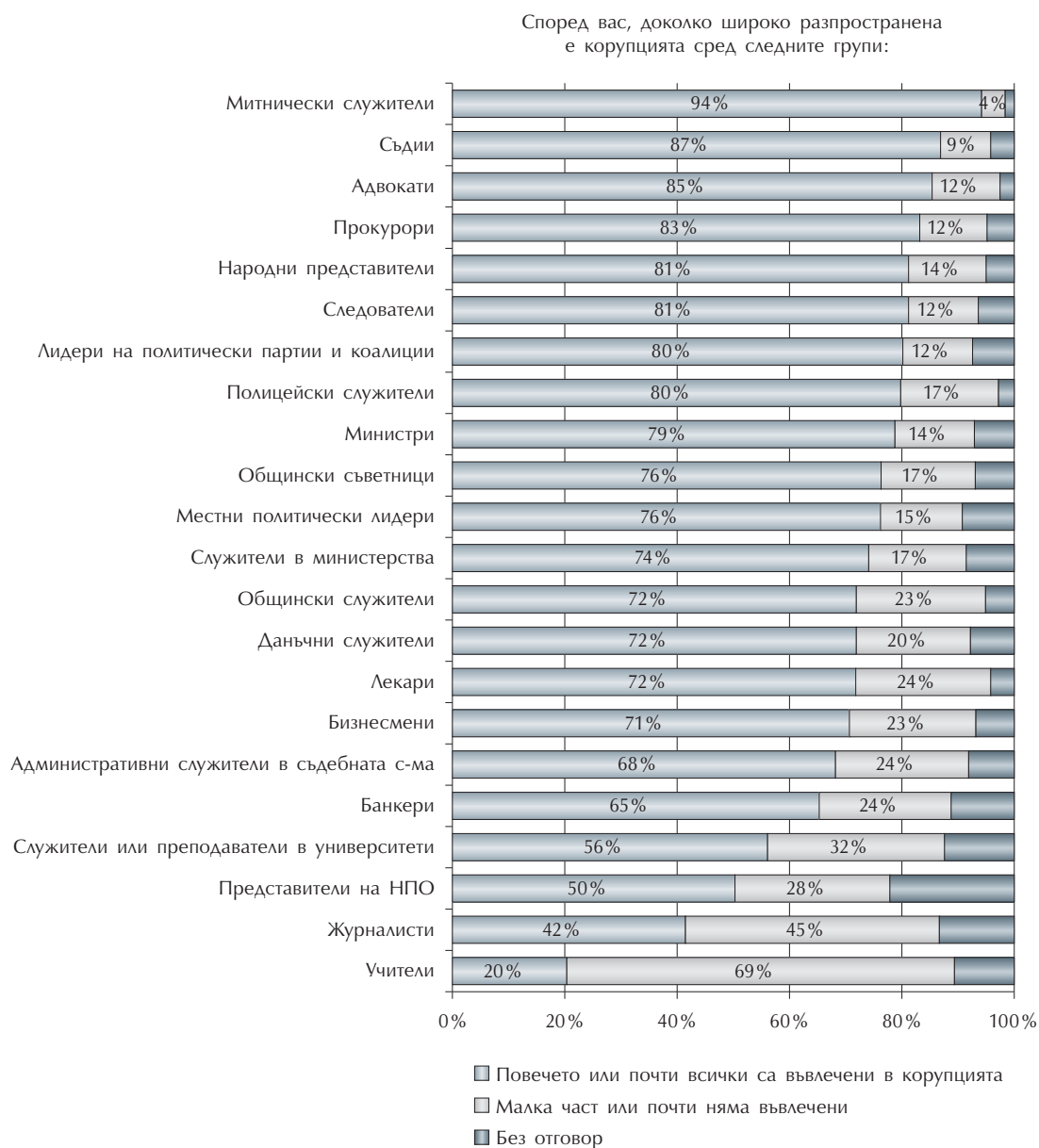
Общият външен корупционен натиск върху Здравната служба на Тренто е относително нисък – през предшестващата година на 14% от служителите са били предложени (пряко или косвено) подкупи. Това показва, че определено има външен корупционен интерес спрямо дейностите на тази институция, което на свой ред е индикатор за наличието на риск от корупционни транзакции.

Фигура 7. Склонност към корупция в България



Източник: СМАК представително изследване на населението (2015).

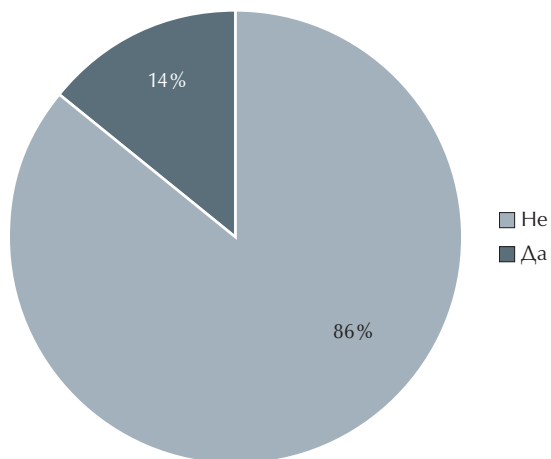
Фигура 8. Оценки за корумпираността на служителите в публични организации в България



Източник: СМАК представително изследване на населението (2015).

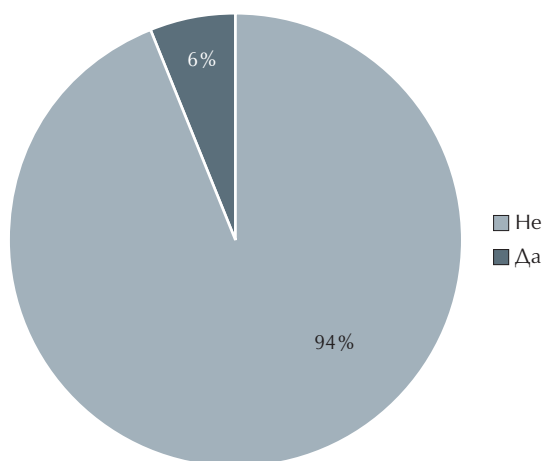
Общият външен корупционен натиск в Община Рива дел Гарда е доста слаб, както показват отговорите на служителите – за предшестващата година едва на 6% от тях са били предложени (пряко или косвено) подкупи поне в няколко случая. Този процент е най-ниският сред всички тествани публични институции.

Фигура 9. Относителен дял на служителите в Здравната служба в Тренто (Италия), на които са били предложени подкупи в някои случаи



Източник: СМАК онлайн анкета (2015).

Фигура 10. Относителен дял на служителите в Община Рива дел Гарда (Италия), на които е бил предложен подкуп най-малко в няколко случая



Източник: СМАК онлайн анкета (2015).

2.3. ИНТЕРПРЕТАЦИЯ НА ПОКАЗАТЕЛИТЕ НА СМАК

Анализът на приложението на антикорупционната политика в избраните публични институции в Италия и България се основава на методологическите хипотези, изложени в предишната глава. Тъй като СМАК представлява нов инструмент, не са налице първоначални изходни данни (benchmarks), с които да се сравнят получените стойности на индикаторите.

Основната презумпция при СМАК е че той би следвало да бъде прилаган многократно: най-малкото на първоначалния стадий на диагностиката, както и при прегледа на набора антикорупционни мерки на изследваната публична институция. Сравнението на стойностите на индикаторите би могло да покаже доколко институцията се развива в положителна или отрицателна насока по отношение на антикорупционната среда.

При осъществяването на теста обаче, би било възможно да се използват теоретични стойности за всеки индикатор – негова „референтна стойност (идеал)” – с оглед оценката на практическото приложение на изследваните антикорупционни политики. Параметрите на референтната стойност отразяват хипотетичен казус, при който дадена публична институция е практически незасегната от корупция или в нея корупцията е ограничена до възможните минимални стойности. При подобна хипотетична ситуация всички служители правят усилия действията им да съответстват на правилата и регламентите, т.е. тяхното поведение не се определя от случайна реакция на стимули, а индивидите правят искрени усилия за постигането на набеязаните цели. Неблагоприятните за функционирането на институцията резултати ще се определят от способностите и квалификацията. При ситуация на нормално разпределение на способностите, от около 5-10% от длъжностните лица би се очаквало да бъдат „ниско ефективни”, а други 5-10% – „високоэффективни”, докато останалите около 80% да са „средно ефективни”. Следователно, очакваната идеална стойност при спазване на правилата би означавала 90-95% от длъжностните лица да съумяват да спазват стандартите, докато 5-10% да не са в състояние да го правят по различни причини. По отношение спазването на правилата, референтните стойности ще достигат около 90%, докато индикаторите за корупционен натиск биха имали минималната стойност от около 5%.

Анализът на информацията от публичните институции се основава на два допълващи се ракурса:

- Оценката на прилагането и ефективността на антикорупционните политики;
- Оценката на адекватността на антикорупционната политика по отношение дейностите на институцията.

Освен това, всеки институционален доклад съдържа референтни таблици, в които са включени повечето данни (Приложение 5).

2.4. РЕЗУЛТАТИ ОТ ПИЛОТНОТО ПРИЛОЖЕНИЕ НА СМАК: ГРАНИЧНА ПОЛИЦИЯ, БЪЛГАРИЯ

Прилагането на инструмента СМАК в рамките на българската „Гранична полиция“ започна със срещи с нейни експерти, на които бяха обсъдени дейностите и прилаганите антикорупционни политики. Съставени бяха два списъка – на дейностите и на антикорупционните политики – с оглед използването им във втората фаза на оценяването. Проучването на служителите се извърши на няколко етапа:

- Събиране на обща информация за респондентите;
- Респондентите бяха питани за тяхната работа и дейностите, които тя предполага.
- Респондентите бяха питани за корупционния риск, свързан с всяка от тези дейности.

Участниците в проучването дават мнения единствено за дейностите, които са им познати. Поради това съвкупността от респонденти, оценявали всяка дейност варира значително; ако техният брой спадне под 20 души за дадена дейност (каквото е случаят с „разследвания“ от Таблица 6), базата ще е прекалено малка и резултатите следва да бъдат интерпретирани с повишено внимание.

Таблица 6. Структура на извадката на проучените служители на „Гранична полиция“

Дейност	Брой респонденти	Относителен дял
Човешки ресурси – наемане, уволняване, кариерно развитие	23	4,5%
Обществени поръчки	30	5,5%
Превантивна дейност – превенция на нелегална миграция, контрабанда и трафик	60	11,9%
Гранична сигурност (охраняване на държавните граници) – пресичане на неразрешеното преминаване през нея на хора, автомобили и имигранти	233	46,0%
Разследвания, извършвани от следователи	5	1,0%
Информационни дейности – анализ на риска и информационни кампании	81	16,0%

Таблица 6. Структура на извадката на проучените служители на „Гранична полиция“ (Продължение)

Дейност	Брой респонденти	Относителен дял
ГКПП: обработване на личните документи на хора и автомобилите, преминаващи легално границата и осуетяване неразрешено пресичане на хора и автомобили през ГКПП	126	24,9%
Административни и наказателни дейности – контрол и наказания за нелегални имигранти; контрол на трафика край летища, жп станции; издаване на пропуски на служителите на компаниите, работещи в зоната на ГКПП	27	5,3%
Равнище в организационната йерархия		
Директор на отдел или висш мениджър	10	5,3%
Служители с управленски функции	99	19,6%
Служители без управленски функции	384	75,9%
Други (в това число непосочили)	13	2,6%
Общо	506	100%
Отговорност във връзка с антикорупционните политики		
Намаляването на корупцията е единственото ми служебно задължение	18	3,6%
Намаляването на корупцията е значителна част от служебните ми задължения	121	23,9%
Намаляването на корупцията е малка част от служебните ми задължения	209	41,3%
Намаляването на корупцията по принцип не е част от служебните ми задължения	10	2,0%
Общо:	506	100%

Проучването бе извършено на основата на проста случайна извадка (служителите бяха избрани на случаен принцип, след което техните ръководители им предложиха да участват в проучването), като цялата процедура бе извършена от самата институция. Това гарантира както представителност на извадката, така и високия процент на получените отговори. Първоначално бяха планирани 500 интервюта, а на практика бяха завършени 506 интервюта.

2.4.1. Установяване на корупционен интерес

Проучването започна с интервюта с експерти относно потенциалните зони на корупционна уязвимост и съответните механизми на корупционните сделки. Най-важната зона в това отношение бе идентифицираната от Гранична полиция дейност, свързана с организираното прекарване през границата на нелегални имигранти, включващо корупционни сделки със служители от самата институция. Последните улесняват преминаването на организирани групи, които често пътуват открито с автобус. Тази корупционна уязвимост е свързана с основната функция на Гранична полиция, което я прави обект на редица много специфични мерки. Тъй като корупцията съставя голяма част от проблема, тези мерки могат да бъдат считани фактически за антикорупционни. В този случай усилията на ръководството на агенцията не са насочени толкова към намаляване на корупцията, колкото към предотвратяване нелегалното преминаване на границата. Подобна превенция би могла да се реализира *inter alia* чрез намаляване на дребната корупция (подкупи за граничните полицаи). Според голяма част от респондентите, пресичането на по-сериозните форми корупция в други отдели е невъзможно или съществува само като хипотетична възможност. При това, експертите не проявяваха желание да обсъждат конкретни механизми на подобни случаи.

От тези първоначални срещи можеше да се направи заключението, че корупционната уязвимост на ГКПП открито се дискутира, а освен това се правят опити за ограничаването ѝ чрез конкретни управленски мерки. Същевременно се очерта вероятността от съществуването на скрита корупционна уязвимост в други дейности на агенцията (подобна вероятност бе отхвърлена от експертите, които дори отказаха да я обсъждат). На такива корупционни рискове се реагира с по-обща антикорупционни политики от типа на изискването всички служители да попълват годишна имуществена декларация.

Таблица 7. Зони на корупционна уязвимост в Гранична полиция (България)

	Злоупотреба с власт	Злоупотреба с имущество	Непотизъм	Клиентелизъм	Общо равнище на корупционна уязвимост по дейности
Човешки ресурси	Налице		Налице	Налице	Висока
Обществени поръчки	Налице	Налице		Налице	Висока
Превантивна разследваща дейност	Налице				Средна
Охрана на границата (зелена граница)	Налице		Налице	Налице	Висока
Разследваща дейност	Налице		Налице	Налице	Висока

Таблица 7. Зони на корупционна уязвимост в Гранична полиция (България) (Продължение)

	Злоупотреба с власт	Злоупотреба с имущество	Непотизъм	Клиентелизъм	Общо равнище на корупционна уязвимост по дейности
Информационна дейност	Налице				Средна
ГКПП	Налице			Налице	Средна
Административно-наказателна дейност	Налице		Налице		Висока
Общо равнище на уязвимост по типове корупция	Висока	Ниска	Висока	Висока	

2.4.2. Корупционна уязвимост на дейностите

Уязвимостта на различните дейности на публичната институция се оценяват чрез показателите, представени в Таблица 8.

Таблица 8. Показатели за оценката на корупционната уязвимост на дейностите

Злоупотреба с власт	Отразява принципният интерес и практическия смисъл/полезност на тази корупционна дейност като се имат предвид характеристиките на институцията и ситуацията в страната
Избягване на регламентите	Относителен дял на респондентите (служителите), които дават оценка по-висока от средната за това каква част от индивидите/фирмите (клиентите) се опитват да заобикалят съществуващите правила и закони, свързани с дейността.
Външен натиск, свързан с дейността	Относителен дял на споменалите, че за съответната дейност съществува някакъв външен натиск за реализиране на корупционни сделки
Податливост на натиск отгоре	Дял на респондентите, които смятат, че е вероятно служителите да извършат нерегламентирани действия, ако им се заповяда от съответния ръководител
Податливост на натиск отвътре	Дял на респондентите, които смятат, че е възможно служителите да приемат и/или да поискат подкуп във връзка с дейността

Следните резултати бяха получени чрез прилагането на тези показатели спрямо дейностите на Гранична полиция (България):

Човешки ресурси (наемане, уволняване, кариерно развитие)

	Показател	Стойност	Референтна стойност (идеал)
Корупционен интерес	Злоупотреба с власт	Налице	Отсъства
	Злоупотреба с имущество	Отсъства	Отсъства
	Непотизъм	Налице	Отсъства
	Клиентелизъм	Налице	Отсъства
Корупционен натиск	Избягване на регламентите	13,0%	5-10%
	Външен натиск, свързан с дейността	40,9%	5-10%
	Податливост на натиск отгоре	9,1%	5%
	Податливост на натиск отвън	0%	5%
Покритие от антикорупционни политики	Антикорупционни мерки, насочени към конкретната дейност	Оценка на ефективността на мярката	Референтна стойност (идеал)
	Незабавно реагиране при всяка корупционна жалба	89,1%	80
	Мерки за подбора на кандидатите за работа	86,7%	80
	Информационни кампании сред населението	86,1%	80
	Антикорупционно обучение в Полицейската академия	85,7%	80
	Информационни кампании сред служителите	81,8%	80
	Допълнителни заповеди и инструкции	77,7%	80
	Преките ръководители четат и подписват декларациите за доходите	68,7%	80
Декларации за приходи и имущество	66,5%	80	

Заключения:

Корупционен интерес. Управляването на човешките ресурси е дейност, при която могат да се проявят повечето типове корупция.

Корупционен натиск. Стойностите на всичките показатели са относително високи, особено по отношение на натиска отвън. Често срещано явление са опитите да се заобиколят регламентите. Податливостта на натиск се счита за несъществуваща. Предложенията за умишлено неспазване на правилата от самата институция не са рядко явление.

Покритие от антикорупционни политики. Тази дейност се обезпечава от една конкретна антикорупционна мярка, както и от редица общи мерки, които имат високи нива на ефективност. Това осигурява умерен обхват на антикорупционната политика.

Обществени поръчки

	Показател	Стойност	Референтна стойност (идеал)
Корупционен интерес	Злоупотреба с власт	Налице	Отсъства
	Злоупотреба с имущество	Налице	Отсъства
	Непотизъм	Отсъства	Отсъства
	Клиентелизъм	Налице	Отсъства
Корупционен натиск	Заобикаляне на регламентите	30,0%	5-10
	Външен натиск, свързан с дейността	55,2%	5-10
	Податливост на натиск отвън	27,6%	5
	Податливост на натиск отвътре	20,7%	5
Покритие с антикорупционни политики	Антикорупционни мерки, визиращи конкретната дейност	Оценка на ефективността на мярката	Референтна стойност (идеал)
	Незабавна реакция на всяка корупционна жалба	89,1%	80
	Информационни кампании сред населението	86,1%	80
	Антикорупционно обучение в Полицейска академия	85,7%	80
	Информационни кампании сред служителите	81,8%	80
	Допълнителни заповеди и инструкции	77,7%	80
	Преките ръководители четат и подписват имуществените декларации	68,7%	80
Декларации за имущество и приходи	66,5%	80	

Заключения:

Корупционен интерес. Обществените поръчки са сложна дейност, при която са възможни практически всички типове корупция. Допълнителен фактор в това отношение е че Гранична полиция е част от инфраструктурата на сектора за сигурност на страната. Това обстоятелство покрива процеса по възлагане на обществени поръчки с воала на конфиденциалността. Стойностите на всички индикатори са много високи. Това показва, че служителите по възлагане на обществени поръчки са изложени постоянно на предложения

за корупционни сделки. Повечето от техните клиенти показват склонност към нарушаване на правилата и половината от интервюираните служители посочват, че най-малко веднъж са получавали корупционно предложение. Податливостта на натиск също е много висока. Служителите на Гранична полиция са по-склонни да се съгласят да участват в корупционна сделка, ако предложенията идват от публичната институция.

Покритие с антикорупционни политики. При обществените поръчки се разчита на общите антикорупционни политики, които се оценяват от респондентите като до голяма степен ефективни. Това прави антикорупционното покритие недостатъчно, тъй като не съответства на равнището на корупционна уязвимост на тази дейност.

Общо заключение: Необходимо е подробно проучване на начина, по който дейността „обществени поръчки“ е организирана, с оглед прилагане на оптимален модел за извършване на промени в нея.

Превантивни разследвания

	Показател	Стойност	Референтна стойност (идеал)
Корупционен интерес	Злоупотреба с власт	Налице	Отсъства
	Злоупотреба с имущество	Отсъства	Отсъства
	Непотизъм	Отсъства	Отсъства
	Клиентелизъм	Налице	Отсъства
Корупционен натиск	Заобикаляне на регламентите	26,7%	5-10
	Външен натиск, свързан с дейността	51,7%	5-10
	Податливост на натиск отвън	10,2%	5
	Податливост на натиск отвътре	13,8%	5
Покритие с антикорупционни политики	Антикорупционни мерки, визиращи конкретната дейност	Оценка на ефективността на мярката	Референтна стойност (идеал)
	Незабавна реакция на всяка корупционна жалба	89,1%	80
	Информационни кампании сред населението	86,1%	80
	Антикорупционно обучение в Полицейска академия	85,7%	80
	Информационни кампании сред служителите	81,8%	80
	Допълнителни заповеди и инструкции	77,7%	80

	Показател	Стойност	Референтна стойност (идеал)
	Преките ръководители четат и подписват имуществените декларации	68,7%	80
	Декларации за имущество и приходи	66,5%	80

Заклучения:

Корупционен интерес. При тази дейност са възможни два типа корупция, като корупционната уязвимост има средни нива. Стойностите на всички показатели са много високи. Това означава, че на служителите постоянно се правят предложения за корупционни сделки. Голяма част от клиентите им показват склонност към нарушаване на правилата и всеки втори служител споделя, че е бил обект на корупционен натиск поне веднъж. Податливостта на натиск е умерена. Вероятността служителите да приемат предложения за корупционни сделки, както от службата, така и отвън, не е много голяма.

Покритие с антикорупционни политики. По отношение на антикорупционните политики превантивното разследване се базира на общите политики, които са възприемани като високо ефективни. Покритието на антикорупционните политики обаче е недостатъчно, тъй като при тази дейност се прилагат единствено общите мерки.

Сигурността на зелена граница

	Показател	Стойност	Референтна стойност (идеал)
Корупционен интерес	Злоупотреба с власт	Налице	Отсъства
	Злоупотреба с имущество	Отсъства	Отсъства
	Непотизъм	Налице	Отсъства
	Клиентелизъм	Налице	Отсъства
Корупционен натиск	Заобикаляне на регламентите	27,3%	5-10
	Външен натиск, свързан с дейността	33,3%	5-10
	Податливост на натиск отвън	9,1%	5
	Податливост на натиск отвътре	10,3%	5
Покритие с антикорупционни политики	Антикорупционни мерки, визиращи конкретната дейност	Оценка на ефективността на мярката	Референтна стойност (идеал)
	Незабавна реакция на всяка корупционна жалба	89,1%	80

	Показател	Стойност	Референтна стойност (идеал)
	Информационни кампании сред населението	86,1%	80
	Антикорупционно обучение в Полицейска академия	85,7%	80
	Информационни кампании сред служителите	81,8%	80
	Допълнителни заповеди и инструкции	77,7%	80
	Преките ръководители четат и подписват имуществените декларации	68,7%	80
	Декларации за имущество и приходи	66,5%	80

Заклучения:

Корупционен интерес. Свързаният с тази дейност корупционен интерес е висок, тъй като тук са възможни три типа корупция. Стойностите на всички индикатори са високи. Това означава, че служителите са изложени на постоянен натиск. Много от техните клиенти показват готовност за заобикаляне на правилата. Податливостта към натиск е също умерена и в двата варианта – на външен и на вътрешен натиск.

Покритие с антикорупционни политики. Тази дейност се обхваща както от общите антикорупционни мерки, така и от две специфични мерки. Това обуславя средни стойности на покритието с антикорупционните политики.

Разследвания от следователи*

	Показател	Стойност	Референтна стойност (идеал)
Корупционен интерес	Злоупотреба с власт	Налице	Отсъства
	Злоупотреба с имущество	Отсъства	Отсъства
	Непотизъм	Налице	Отсъства
	Клиентелизъм	Налице	Отсъства
Корупционен натиск	Заобикаляне на регламентите	40%	5-10
	Външен натиск, свързан с дейността	50%	5-10
	Податливост на натиск отвън	0%	5
	Податливост на натиск отвътре	25%	5

	Показател	Стойност	Референтна стойност (идеал)
Покритие с антикорупционни политики	Антикорупционни мерки, визиращи конкретната дейност	Оценка на ефективността на мярката	Референтна стойност (идеал)
	Незабавна реакция на всяка корупционна жалба	89,1%	80
	Информационни кампании сред населението	86,1%	80
	Антикорупционно обучение в Полицейска академия	85,7%	80
	Информационни кампании сред служителите	81,8%	80
	Допълнителни заповеди и инструкции	77,7%	80
	Преките ръководители четат и подписват имуществените декларации	68,7%	80
Декларации за имущество и приходи	66,5%	80	

* Броят на респондентите за тази дейност е твърде малък.

Заключения:

Корупционен интерес. При тази дейност са възможни три типа корупция, което я прави уязвима от корупция.

Корупционен натиск. Стойностите на корупционния натиск са много високи. Податливостта на натиск отвън е висока, докато тази отвътре не съществува.

Покритие с антикорупционни политики. Тази дейност е покрита единствено от общите мерки, което прави обхватът на антикорупционните политики недостатъчен.

Информационни дейности

	Показател	Стойност	Референтна стойност (идеал)
Корупционен интерес	Злоупотреба с власт	Налице	Отсъства
	Злоупотреба с имущество	Отсъства	Отсъства
	Непотизъм	Отсъства	Отсъства
	Клиентелизъм	Отсъства	Отсъства

	Показател	Стойност	Референтна стойност (идеал)
Корупционен натиск	Заобикаляне на регламентите	24,7%	5-10
	Външен натиск, свързан с дейността	32,5%	5-10
	Податливост на натиск отвън	18,8%	5
	Податливост на натиск отвътре	16,5%	5
Покритие с антикорупционни политики	Антикорупционни мерки, визиращи конкретната дейност	Оценка на ефективността на мярката	Референтна стойност (идеал)
	Незабавна реакция на всяка корупционна жалба	89,1%	80
	Информационни кампании сред населението	86,1%	80
	Антикорупционно обучение в Полицейска академия	85,7%	80
	Информационни кампании сред служителите	81,8%	80
	Допълнителни заповеди и инструкции	77,7%	80
	Преките ръководители четат и подписват имуществените декларации	68,7%	80
Декларации за имущество и приходи	66,5%	80	

Заключения:

Корупционният интерес, свързан с тази дейност, е слаб.

Корупционен натиск. Стойностите на всички показатели са високи. Това би означавало, че служителите постоянно получават предложения за корупционни сделки, както отвън, така и от своите ръководители. Податливостта на натиск е също висока.

Покритие с антикорупционни политики. Тази дейност е обезпечавана единствено от общи антикорупционни мерки. При отчитаните високи нива на корупционен натиск, покритието на дейността от антикорупционни политики е ниско.

ГКПП

	Показател	Стойност	Референтна стойност (идеал)
Корупционен интерес	Злоупотреба с власт	Налице	Отсъства
	Злоупотреба с имущество	Отсъства	Отсъства
	Непотизъм	Налице	Отсъства
	Клиентелизъм	Налице	Отсъства
Корупционен натиск	Заобикаляне на регламентите	33,3%	5-10
	Външен натиск, свързан с дейността	53,8%	5-10
	Податливост на натиск отвън	19,2%	5
	Податливост на натиск отвътре	21,1%	5
Покритие с антикорупционни политики	Антикорупционни мерки, визиращи конкретната дейност	Оценка на ефективността на мярката	Референтна стойност (идеал)
	Видеонаблюдение	92,2%	80
	Незабавна реакция на всяка корупционна жалба	89,1%	80
	Внезапни посещения	87,0%	80
	Информационни кампании сред населението	86,1%	80
	Антикорупционно обучение в Полицейска академия	85,7%	80
	Информационни кампании сред служителите	81,8%	80
	Допълнителни заповеди и инструкции	77,7%	80
	Интервюта с пътници и незаконни имигранти	80,2%	80
	Ротация	78,8%	80
Преките ръководители четат и подписват имуществените декларации	68,7%	80	
Декларации за имущество и приходи	66,5%	80	

Закljučения:

Корупционният интерес, свързан с тази дейност е умерен.

Корупционен натиск. Стойностите за всички индикатори са високи, особено за външния натиск (от клиенти). Податливостта на натиск е умерена. Натискът идва по-често от клиенти, отколкото от висшестоящи.

Покритие с антикорупционни политики. Тази дейност е обезпечена както чрез общите, така и от четири специфични антикорупционни мерки. Това свидетелства за добро покритие с антикорупционни политики.

Административни и наказателни мерки

	Показател	Стойност	Референтна стойност (идеал)
Корупционен интерес	Злоупотреба с власт	Налице	Отсъства
	Злоупотреба с имущество	Отсъства	Отсъства
	Непотизъм	Налице	Отсъства
	Клиентелизъм	Налице	Отсъства
Корупционен натиск	Заобикаляне на регламентите	33,3%	5-10
	Външен натиск, свързан с дейността	53,8%	5-10
	Податливост на натиск отвън	19,2%	5
	Податливост на натиск отвътре	23,1%	5
Покритие с антикорупционни политики	Антикорупционни мерки, визиращи конкретната дейност	Оценка на ефективността на мярката	Референтна стойност (идеал)
	Незабавна реакция на всяка корупционна жалба	89,1%	80
	Информационни кампании сред населението	86,1%	80
	Антикорупционно обучение в Полицейска академия	85,7%	80
	Информационни кампании сред служителите	81,8%	80
	Допълнителни заповеди и инструкции	77,7%	80
	Преките ръководители четат и подписват имуществените декларации	68,7%	80
	Декларации за имущество и приходи	66,5%	80

Заклучения:

Корупционният интерес, свързан с тази дейност, е висок.

Корупционен натиск. Стойностите на всички индикатори са високи. Служителите са обект на силен натиск от всички видове, но особено на външен натиск. Податливостта на натиска е висока. Има по-голяма вероятност служителите да приемат предложения за участие в корупционни сделки, ако те идват отвън.

Покритие с антикорупционни политики. Тази дейност се покрива единствено от общи антикорупционни мерки, което означава ниска степен на обезпеченост (предвид равнището на корупционен натиск).

2.4.3. Оценка на антикорупционните политики

Антикорупционните политики в Гранична полиция включват четири специфични мерки, фокусирани върху граничния контрол, и осем общи мерки²⁹. Специфичните антикорупционни мерки са както следва:

1. Ротация – промяна на часовете на смените и извършването на ротации в ГКПП.
2. Постоянно видеонаблюдение на местоработата в ГКПП.
3. Интервюта с пътници, преминаващи границата, и с нелегални имигранти, задържани на територията на страната.
4. Внезапни посещения (одити) от ръководители на звена.
5. Общи антикорупционни мерки при наемането на нови служители на Министерството на вътрешните работи.

Общите антикорупционни мерки включват: **обща мерки за прозрачност и надзор.**

6. Годишни декларации за доходите и имуществото.
7. Непосредствените ръководители се запознават с имуществените декларации на подчинените си. За да се гарантира, че са се запознали с тях, ръководителите подписват всяка декларация.
8. Издаване на вътрешни разпореждания и инструкции като реакция на някои нарушения, които не се обхващат от съществуващите правно-регулаторни инструменти (например, служителите на Гранична полиция са под забрана да искат гражданите да им закупват стоки).

Мерки на гражданския контрол

9. Незабавна реакция на всяка корупционна жалба. Това включва провеждане на инспекции, инициране на дисциплинарни производства, информиране на съответните отдели и др.

Мерки за повишаване информираността

10. Антикорупционно обучение в Полицейска академия.
11. Информационни кампании сред служителите – акцентирание върху положителните примери, разпространяване на тримесечни обзори на корупционните проблеми и на предприеманите мерки.

²⁹ Както бе отбелязано в началото, терминът „политика“ се отнася до по-абстрактните разсъждения относно типа и целите на интервенциите в различни социални сфери. Следователно, дадена политика се реализира или следва да се реализира чрез набор от мерки, правила, протоколи и др., които са конкретните инструменти на политиката.

12. Информационни кампании сред населението за популяризиране на телефонните номера и интернет адресите, на които хората могат да сигнализират за случаи на корупция.

Тези общи мерки се подразделят на три основни групи, които са типични за публичните институции. Първата група се състои от допълнителни правила, които доразвиват съществуващите институционални регламенти. Тези правила обикновено се добавят след получаването на определени корупционни жалби или разкриването на някои корупционни случаи. Пример в това отношение е практиката служители на Гранична полиция да молят пътници да им купят определени стоки (например цигари) от безмитните магазини. Тази практика бе забранена, след като бе сигнализирано за нея и тя бе оценена като потенциален корупционен риск. Други подобни правила също визират конкретни действия, които могат да доведат до корупционни рискове. Втората група мерки включват образованието и обучението на служители, както и информационни кампании, които целят повишаване информираността на служителите и населението. Накрая, съществуват и различни декларации, от типа на имуществените, както и декларацията за конфликт на интереси, които се дават за попълване, например на кандидатите за постъпване на работа в организацията.

Специфичните мерки са насочени предимно към намаляване на основната корупционна уязвимост, която бе установена от Гранична полиция – трафика на нелегални имигранти. Всички други видове корупционна уязвимост се обхващат от действието на по-общите антикорупционни мерки.

Таблица 9. Покритие на дейностите на Гранична полиция от общите и специфичните антикорупционни мерки

	Човешки ресурси	Обществени поръчки	Превантивни разследвания	Охрана на границата	Разследваща дейност	Информационна дейност	ГКПП	Административно-наказателна дейност
Специфични мерки								
Ротация							✓	
Видеонаблюдение							✓	
Интервюта с пътници и нелегални имигранти							✓	
Внезапни проверки				✓			✓	
Мерки при селекцията на кандидатите за работа в МВР	✓							

Таблица 9. Покритие на дейностите на Гранична полиция от общите и специфичните антикорупционни мерки (Продължение)

	Човешки ресурси	Обществени поръчки	Превантивни разследвания	Охрана на границата	Разследваща дейност	Информационна дейност	ГКПП	Административно-наказателна дейност
Общи мерки								
Общи мерки за прозрачност и надзор								
Декларации за имущество и доходи	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Контрол от преки супервайзери на декларациите на техните подчинени	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Допълнителни вътрешни регламенти				✓			✓	
Граждански контрол								
Незабавна реакция на сигнали за корупция	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Информираност								
Антикорупционно обучение в Полицейската академия	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Информационни кампании сред служителите	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Информационни кампании сред населението	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓

Таблица 10. Показатели за оценката на мерките в контекста на антикорупционната политика

Аспект на оценяване	Показател	Описание
Приложимост	Лесна за прилагане	Относителен дял на респондентите, които оценяват политиката като „лесна/относително лесна за прилагане“
	Трудна за избягване	Дял на респондентите, считащи политиката трудна за избягване
Прилагане	Осведоменост	Дял на респондентите, които са съгласни, че политиката е добре известна на служителите, които касае
	Стриктно прилагане	Дял на респондентите, които са съгласни, че политиката се прилага стриктно

Таблица 10. Показатели за оценката на мерките в контекста на антикорупционната политика (Продължение)

Аспект на оценяване	Показател	Описание
	Стриктен контрол	Дял на респондентите, които считат, че се прилага стриктен контрол
	Стриктно прилагане на санкции	Дял на респондентите, които считат, че във всичките случаи на нарушаване на политиката се прилагат съответните санкции
Ефективност	Оценка на потенциалната ефективност	Дял на респондентите, които считат че прилагането на тази политика „би довело до намаляване случаите на корупция“
	Оценка на реалната ефективност	Дял на респондентите, които считат че тази политика „намалява корупционния риск“

Ротация

Това е утвърдена автоматична система, чрез която смените на ГКПП се разпределят на случаен принцип, което не позволява служителите да знаят къде и кога ще бъдат разпределени през всеки работен ден от седмицата.

	Показател	Стойност	Референтна стойност (идеал)
Приложимост	Лесна приложимост	80,8%	90
	Трудноосъществимо заобикаляне на мярката	75,8%	90
Прилагане	Осведоменост	92,7%	90
	Стриктно прилагане	88,8%	90
	Стриктен контрол	53,9%	90
	Стриктно прилагане на санкции	49,8%	90
Ефективност	Предполагаема потенциална ефективност	85,0%	90
	Оценка на действителната ефективност	78,8%	80

Заключения:

Приложимост. Това е добре замислена мярка. Стойностите на оценъчните показатели са близки до референтните (идеалните).

Прилагане. Формалното спазване на мярката (стриктното прилагане) е близко до идеалните стойности. Ефективното ѝ прилагане обаче е почти 50%

от тези стойности. От това следва, че прилагането на тази политика не е последователно. Вероятно е нарушенията да са често срещани, като отклоняването от тази политика вероятно е умишлено и потенциално може да доведе до корупционни сделки.

Ефективност. Стойностите за ефективността са високи и съответстват на идеалните, но се разминават с оценките за осъществявания контрол и налаганите санкции. Най-вероятното обяснение на това несъответствие е, че служителите са дали завишени оценки.

Цялостна оценка. Тази мярка е добре замислена, но не е адекватно прилагана. Най-вероятните причини за това са компромисите и непоследователността при прилагането на контролните и санкциониращите механизми. Не случайно, именно тези два механизма не са добре конструирани.

Видеонаблюдение

Работните места на граничните полицаи се наблюдават постоянно, макар че видеото се следи „на живо“ само на едно ГКПП, докато при другите се използват видеозаписи и то единствено в случаите, когато съществуват подозрения, че даден служител може да участва в корупционни сделки. Трябва да се отбележи, че познатите корупционни механизми в ГКПП рядко включват получаването на пари на работното място, тъй като подкупите се получават предварително.

	Показател	Стойност	Референтна стойност (идеал)
Приложимост	Лесно прилагане	87,8%	90
	Трудна за избягване	73,6%	90
Прилагане	Осведоменост	88,9%	90
	Стриктно прилагане	88,4%	90
	Стриктен контрол	50,2%	90
	Стриктно прилагане на санкциите	55,6%	90
Ефективност	Предполагаема потенциална ефективност	92,2%	90
	Оценка за действителната ефективност	92,2%	80

Заклучения:

Приложимост. Това е добре замислена антикорупционна мярка, която е лесна за прилагане. Поради дискрецията на служителите, които сами решават кога да я прилагат, може да има случаи, когато тя се избягва умишлено.

Прилагане. Формалното спазване на мярката (стриктното ѝ прилагане) е близко до референтната стойност, но механизмите за контрол и санкции очевидно не се прилагат стриктно.

Ефективност. Стойностите на показателите за ефективност са високи. Същевременно разминаването на стойностите с тези на показателите за контрол и санкции свидетелства, че най-вероятно служителите умишлено завишават оценките си.

Цялостна оценка. Тази политика, по всичко изглежда, е добре замислена, но недостатъчно последователно прилагана. „Тесните места“ най-вероятно са свързани с допусканите компромиси и непоследователност при прилагането на механизмите за контрол и санкциониране.

Внезапни посещения

Внезапните посещения (одити) целят изясняване доколко служителите прилагат стриктно правилата за ротация. При тези посещения се извършва и повторна проверка на пътниците, които вече са преминали граничен контрол.

	Показател	Стойност	Референтна стойност (идеал)
Приложимост	Лесно прилагане	88,9%	90
	Трудна за избягване	81,5%	90
Прилагане	Осведоменост	90,7%	90
	Стриктно прилагане	88,4%	90
	Стриктен контрол	54,8%	90
	Стриктно прилагане на санкциите	50,0%	90
Ефективност	Предполагаема потенциална ефективност	88,5%	90
	Оценка за действителната ефективност	87,0%	80

Заключения:

Приложимост. Това е добре замислена антикорупционна мярка. Стойностите на оценъчните показатели са близо до идеалните.

Прилагане. Формалното прилагане на политиката (стриктното ѝ прилагане) е близо до референтните стойности. Разминаването между формалното ѝ възприемане и непоследователното упражняване на механизмите за контрол и санкциониране подсказва вероятност от нейното заобикаляне.

Ефективност. Стойностите при показателите за ефективност са високи. С оглед на разминаването им с действителното положение вероятната хипотеза е за завишаване оценките от страна на служителите.

Цялостна оценка. Мярката изглежда добре замислена, но недостатъчно последователно прилагана.

Общи антикорупционни мерки при оценката на кандидатите за вакантни длъжности в Министерството на вътрешните работи

	Показател	Стойност	Референтна стойност (идеал)
Приложимост	Лесно прилагане	80,98%	90
	Трудна за избягване	72,6%	90
Прилагане	Осведоменост	88,1%	90
	Стриктно прилагане	79,4%	90
	Стриктен контрол	44,0%	90
	Стриктно прилагане на санкциите	46,0%	90
Ефективност	Предполагаема потенциална ефективност	88,8%	90
	Оценка за действителната ефективност	86,7%	80

Заключения:

Приложимост. Това е добре замислена политика. Стойностите на оценката ѝ са близки до референтните.

Прилагане. Формалното съответствие с политиката (стриктно прилагане) е близо до референтните стойности, но малко по-ниски от тези при другите мерки. Механизмите за контрол и санкциониране не се прилагат стриктно.

Ефективност. Стойностите на показателите за ефективност са високи, което означава, че потенциалът на тази политика е висок. Същевременно, предвид възможната непоследователност в прилагането ѝ, вероятно оценките за действителното ѝ реализиране са твърде оптимистични.

Обща оценка. Мярката е добре замислена, но недостатъчно последователно прилагана.

Годишно подаване на декларации за приходи и имущество

Тази мярка изисква всички служители да попълват годишни декларации за своите активи и да ги подават на своите ръководители. На свой ред последните трябва да ги подписват собственооръчно, като с това удостоверяват, че са ги прочели. Тази процедура не включва проверка на съдържащата се в декларациите информация.

	Показател	Стойност	Референтна стойност (идеал)
Приложимост	Лесно прилагане	95,1%	90
	Трудна за избягване	71,3%	90
Прилагане	Осведоменост	93,9%	90

	Показател	Стойност	Референтна стойност (идеал)
	Стриктно прилагане	91,1%	90
	Стриктен контрол	63,1%	90
	Стриктно прилагане на санкциите	59,3%	90
Ефективност	Предполагаема потенциална ефективност	73,1%	90
	Оценка за действителната ефективност	66,5%	80

Заклучения:

Приложимост. Това е добре замислена антикорупционна мярка. Стойностите на оценъчните показатели са близки до референтните.

Прилагане. Формалното съответствие на мярката (стриктното ѝ прилагане) е близо до референтните нива. Същевременно, стойността на показателя за ефективното ѝ прилагане е почти наполовина в сравнение с тях. От това се налага хипотезата, че реализирането на тази политика не е последователно. Най-вероятно нарушенията са чести. Поради ротацията като принцип за разпределяне на служителите по ГКПП, това отклонение от политиката най-вероятно е умишлено, което свидетелства за наличието на потенциал за корупционни сделки.

Ефективност. Стойността на индикаторите за ефективност са очаквано по-ниски от тези за реализацията на мярката. Това показва, че непоследователното ѝ прилагане се свързва с по-ниска ефективност.

Цялостна оценка. Мярката изглежда добре замислена, но недостатъчно последователно прилагана.

Незабавно сигнализиране на висшестоящите за имуществените декларации на служителите

	Показател	Стойност	Референтна стойност (идеал)
Приложимост	Лесно прилагане	93,6%	90
	Трудна за избягване	72,9%	90
Прилагане	Осведоменост	91,2%	90
	Стриктно прилагане	88,8%	90
	Стриктен контрол	59,8%	90
	Стриктно прилагане на санкциите	51,2%	90
Ефективност	Предполагаема потенциална ефективност	73,1%	90
	Оценка за действителната ефективност	68,7%	80

Заключения:

Приложимост. Това е добра мярка, но в повечето случаи вероятно не се прилага.

Прилагане. Формалното ѝ реализиране (показател „стриктно прилагане“) е високо, но системата на контрол и санкции, по всичко изглежда, не функционира гладко, което сигнализира за съществуването на непълноти при прилагането на мярката.

Ефективност. Стойността на индикаторите за ефективност е висока, но в по-малка степен, отколкото при другите мерки. Прилагането на мярката вероятно е един от проблемите. Друг проблем е свързан с това, че без да могат да се уверят в истинността на декларациите, надзорниците не могат да използват този инструмент за противодействие на корупцията. Високите стойности на оценката на ефективността отразяват типична за службата лоялност.

Цялостна оценка. Тази мярка има дефекти както на концептуално равнище, така и при реализацията си.

Допълнителни вътрешни регламенти и инструкции

Те се въвеждат в отговор на нарушения, останали непокрити от други закони или регламенти.

	Показател	Стойност	Референтна стойност (идеал)
Приложимост	Лесно прилагане	79,8%	90
	Трудна за избягване	59,9%	90
Прилагане	Осведоменост	89,7%	90
	Стриктно прилагане	76,8%	90
	Стриктен контрол	49,0%	90
	Стриктно прилагане на санкциите	49,3%	90
Ефективност	Предполагаема потенциална ефективност	83,0%	90
	Оценка за действителната ефективност	77,9%	80

Заключения:

Приложимост. Тази мярка вероятно не е добре замислена, тъй като нейното избягване изглежда лесно.

Прилагане. Формалното спазване на мярката (стриктно прилагане) е по-малко разпространено, отколкото при другите мерки, докато механизмът за налагане на санкции е несъстоятелен.

Ефективност. Стойностите на показателите за ефективност са високи, но при съществуващите проблеми с прилагането на мярката, може да се предположи пристрастие в оценките.

Обща оценка. Мярката има антикорупционен потенциал, но не се прилага добре.

Незабавна реакция на всяка корупционна жалба

	Показател	Стойност	Референтна стойност (идеал)
Приложимост	Лесно прилагане	88,3%	90
	Трудна за избягване	82,8%	90
Приложение	Осведоменост	93,5%	90
	Стриктно прилагане	87,3%	90
	Стриктен контрол	61,9%	90
	Стриктно прилагане на санкциите	63,9%	90
Ефективност	Предполагаема потенциална ефективност	92,5%	90
	Оценка за действителната ефективност	89,1%	80

Заключения:

Приложимост. Тази антикорупционна мярка е добре замислена и изглежда, че е трудно да бъде избегната, тъй като дискреционната власт не е концентрирана. Стойностите на оценъчните показатели съвпадат с референтните.

Приложение. Формалното спазване на мярката (стриктно прилагане) е много високо. Същевременно, вероятно има случаи, когато санкциите и контролът не са достатъчно последователно прилагани.

Ефективност. Стойностите на индикаторите за ефективност са оптимални. При положение, че може да бъде изключено евентуалното ѝ неприлагане, мярката може да бъде считана като образец на ефективност.

Цялостна оценка. Мярката изглежда доста добре замислена, но непоследователно приложена. „Тесните места“ вероятно са свързани с компромиси и непоследователност в прилагането на контрола и санкциите. Неслучайно, механизмите за контрол и санкциониране не са добре стиковани.

Антикорупционно обучение в Полицейска академия

	Показател	Стойност	Референтна стойност (идеал)
Приложимост	Лесно прилагане	91,5%	90
	Трудна за избягване	67,3%	90
Приложение	Осведоменост	89,8%	90
	Стриктно прилагане	80,8%	90
	Стриктен контрол	48,2%	90
	Стриктно прилагане на санкциите	50,7%	90
Ефективност	Предполагаема потенциална ефективност	90,4%	90
	Оценка за действителната ефективност	87,7%	80

Закljučения:

Приложимост. Добре замислена антикорупционна мярка: стойностите на оценъчните показатели са близки до референтните по отношение лесното прилагане. Същевременно, индикаторът за прилагането ѝ има ниски стойности, което означава, че формулирането на процедурите може да бъде подобро.

Прилагане. Формалното спазване на мярката (показател „стриктно прилагане“) е близко до референтната стойност. От друга страна обаче, ефективно спазване на мярката е характерно за около половината от случаите, което свидетелства за недостатъчната ѝ реализация.

Ефективност. Ако бъде изключен факторът „пристрастност“, стойностите на индикаторите за ефективност биха били най-високите.

Цялостна оценка. Тази политика се нуждае от подобряване на първоначалната ѝ концепция, както и на етапа на прилагането на процедурите по контрола и санкционирането.

Информационни кампании сред служителите

	Показател	Стойност	Референтна стойност (идеал)
Приложимост	Лесно прилагане	94,8%	90
	Трудна за избягване	69,7%	90
Приложение	Осведоменост	90,6%	90
	Стриктно прилагане	82,2%	90
	Стриктен контрол	49,8%	90
	Стриктно прилагане на санкциите	4,1%	90

	Показател	Стойност	Референтна стойност (идеал)
Ефективност	Предполагаема потенциална ефективност	86,6%	90
	Оценка за действителната ефективност	81,8%	80

Заклучения:

Приложимост. Стойността на двата индикатора показват относително голямо разминаване. Това подсказва нуждата от по-задълбочено проучване на конкретните процедури.

Приложение. Формалното спазване на политиката (показател „стриктно прилагане“) е близо до референтната стойност, но механизмите за контрол и санкции не изглежда да се прилагат безотказно.

Ефективност. Въпреки наличието на пропуски при реализацията (и при хипотезата за отсъствие на пристрастност), тази мярка има потенциал да се превърне в ефективен антикорупционен инструмент.

Цялостна оценка. Вероятно тази политика се нуждае от преосмисляне, особено с оглед подобряване механизмите за контрол и санкциониране.

Информационни кампании сред населението

	Показател	Стойност	Референтна стойност (идеал)
Приложимост	Лесно Прилагане	92,1%	90
	Трудна за избягване	74,2%	90
Приложение	Осведоменост	93,0%	90
	Стриктно Прилагане	79,0%	90
	Стриктен контрол	51,3%	90
	Стриктно прилагане на санкциите	43,8%	90
Ефективност	Предполагаема потенциална ефективност	89,9%	90
	Оценка за действителната ефективност	86,1%	80

Заклученията при тази политика са идентични на тези за „Информационни кампании сред служителите“.

Общият извод за антикорупционните политики в Гранична полиция е, че въпреки проблемите при тяхното прилагане – различието между индикаторите за формалното им следване (информираност и стриктно Прилагане), от една страна, и процедурите за контрол и налагане на санкции, от друга, оценките за ефективността на мерките са близки до теоретично максималните стойности. Макар това по принцип да е възможно, нашата хипотеза сочи вероятността служителите да са изразили пристрастни мнения, опитвайки се

да представят своята работа и институцията си по възможно най-добрия начин. Подобно отношение до известна степен отразява и общата атмосфера в рамките на публичния дискурс за корупцията в България: въпреки случаите на корупция, властите и служителите се стараят да отричат очевидното. За съжаление, досега в повечето случаи тази „стратегия“ бе успешна.

2.4.4. Обобщени изводи

Диагностиката на Гранична полиция бе полезен в информационно отношение тест, поради прозрачната и открита дискусия на корупционните рискове и решимостта на висшето ръководство да ги намали. Тази организация разполага с добре разработен набор от антикорупционни политики на фона на останалите български публични институции. Чрез диагностиката на СМАК бяха идентифицирани следните основни проблеми:

- Конкретните антикорупционни мерки, които се прилагат, акцентират почти изключително върху сигурността на границата (ГКПП и „зелена граница“). Други дейности с висока степен на корупционна уязвимост не са обезпечени чрез конкретни антикорупционни политики.
- При повечето дейности бяха идентифицирани недостатъци при прилагането (несъответствие между формалното възприемане на техни елементи, от една страна, и процедурите за контрол и налагане на наказания, от друга).
- С оглед на тези недостатъци, оценките на служителите от Гранична полиция за потенциалната ефективност на мерките не са убедителни. Най-вероятно, високите стойности на показателите за ефективността се дължат на завишените оценки – проблем, който би следвало да се отчита на стадия на анализа на онлайн инструмента СМАК.

2.5. РЕЗУЛТАТИ ОТ ПИЛОТНОТО ПРИЛОЖЕНИЕ НА СМАК: ОБЩИНА „СЛАТИНА“, БЪЛГАРИЯ

Община „Слатина“ е публична институция в рамките на Голяма столична община. Докато последната има над 2000 служители, Слатинската община разполага само с 58 служители. От друга страна, Община „Слатина“ има административна структура, сходна с тази на Столична община и добре очертана йерархична архитектура със свой кмет, заместник-кметове и т.н. Инструментът за диагностика СМАК бе тестван в Община „Слатина“, за да се проучи неговата приложимост спрямо такъв тип публична институция, която е твърде различна от Гранична полиция както по своята големина, така и по своите структура и дейности.

Дълбочинните интервюта бяха проведени с представители на Столична община, а на по-късен етап – и с експертите на Слатинската община, с оглед по-доброто опознаване на структурата, дейностите, възможните рискове и прилаганите антикорупционни мерки както в българските общини като цяло,

така и в Слатинската община в частност. Последвалото проучване сред служителите на общината бе проведено на няколко последователни етапа:

- Събиране на обща информация за респондентите;
- Респондентите бяха интервюирани за тяхната работа и дейностите, които са част от нея;
- Респондентите бяха интервюирани относно корупционния риск, свързан с различните дейности.

Участниците в проучването даваха мнението си единствено относно дейностите, които познават (като част от тяхната длъжностно-функционална характеристика). В проучването бяха обхванати 41 служителя (71 % от служителите на организацията). Поради малкия брой респонденти, компонентът на въпросника, посветен на дейностите, включва много малко отговори. Поради това резултатите би следвало да бъдат интерпретирани внимателно. Извадката на проучването бе възможно най-пълна – с всички служители бе установен личен контакт от страна на ръководството и им бе изпратен линк на проучването.

Таблица 11. Структура на извадката на проучените служители на Община „Слатина“

Дейност	Брой респонденти	Дял
Човешки ресурси	4*	9,8%
Обществени поръчки	7*	17,1%
Административни и информационни услуги	8*	19,5%
Обществен ред, сигурност, защита при катастрофи	5*	12,2%
Правни и регулаторни услуги, регистриране и контрол на търговските дейности	9*	22,0%
Управление на общинската собственост и жилищно настаняване	2*	4,9%
Образование, култура, социални дейности и спорт	5*	12,2%
Финансови и счетоводни услуги	7*	17,1%
Инженерни дейности, градско развитие и екология	8*	19,5%
Градско планиране, кадастър и строителни регламенти	6*	14,6%
Общо	41	100%
Ниво в организационната йерархия		
Началник на отдел или висок управленски пост	7	17,1%
Щат с управленски функции	2	4,9%

Таблица 11. Структура на извадката на проучените служители на Община „Слатина“ (Продължение)

Дейност	Брой респонденти	Дял
Щат без управленски функции	30	73,2%
Без отговор	2	4,9%
Общо	41	100%
Отговорност за антикорупционните мерки		
Намаляването на корупцията е моята единствена функция/отговорност	1	2,4%
Намаляването на корупцията е голяма част от моите функции/отговорности	10	24,4%
Намаляването на корупцията е малка част от моите функции/отговорности	5	12,2%
Намаляването на корупцията не е изрична част от моите отговорности	25	61,0%
Общо	41	100%

* Броят на респондентите е твърде малък.

2.5.1. Идентифициране на корупционния интерес

Служителите на тази институция са до известна степен пропорционално селектирани по дейности. Това означава, че повечето от дейностите се извършват от около 5-6 служителя и че най-големият отдел (Градско планиране и строителен контрол) има едва 11 служители.

В поредица от предварителни интервюта с представители на Голяма столична община бе уточнено, че със сигурност са налице отделни корупционни интереси, свързани с дейностите на Столична община. От друга страна обаче, не бяха установени ясни механизми на корупционни сделки, а темата „корупция“ бе очевидно по-смущаваща за представителите на Столична община в сравнение със служителите на Гранична полиция. Може би поради тази причина не са били предприемани конкретни мерки за противодействие на специфични корупционни механизми. В рамките на антикорупционния си набор от политики Столична община се опира до голяма степен на националните закони, регулиращи обществените поръчки и други мерки от типа на имуществените декларации (които в България са задължителни за всички служители в публични институции). Дейността на различните отдели в рамките на Столична община се определя от съществуващите подзаконови актове и добри практики, които обаче си остават недостатъчно изучени. В този контекст, при проучването на антикорупционните политики на Община

„Слатина“ бе обърнато специално внимание на онези от тях, които допълват общата законодателна рамка и антикорупционния набор от мерки на Столична община.

Таблица 12. Зони на корупционна уязвимост в Община „Слатина“

	Злоупотреба с власт	Злоупотреба с имущество	Непотизъм	Клиентелизъм	Обща уязвимост на дейността
Човешки ресурси	Налице		Налице	Налице	Висока
Обществени поръчки	Налице	Налице		Налице	Висока
Административни и информационни услуги	Налице			Налице	Средна
Обществен ред, сигурност, защита при катастрофи	Налице		Налице	Налице	Висока
Правни и регулаторни услуги, регистриране и контрол на търговските дейности	Налице		Налице	Налице	Висока
Управление на общинското имущество и жилищно настаняване	Налице			Налице	Средно
Образование, култура, социални дейности и спорт	Налице			Налице	Средна
Финансови и счетоводни услуги	Налице		Налице	Налице	Висока
Инженерни дейности, градско развитие и екология	Налице		Налице	Налице	Висока
Градско планиране, кадастър и строителни регламенти	Налице		Налице	Налице	Висока
Обща уязвимост от типа корупция	Висока	Ниска	Висока	Висока	

2.5.2. Корупционна уязвимост по дейности

*Човешки ресурси**

	Показател**	Стойност	Референтна стойност (идеал)
Корупционен интерес	Злоупотреба с власт	Налице	Отсъства
	Злоупотреба с имущество	Отсъства	Отсъства
	Непотизъм	Налице	Отсъства
	Клиентелизъм	Налице	Отсъства
Корупционен натиск	Избягване на регламентите	0%	5-10
	Външен натиск, свързан с дейността	50%	5-10
	Податливост на натиск отгоре	0%	5
	Податливост на натиск отвън	0%	5
Покритие с антикорупционни политики	Антикорупционни мерки, обезпечаващи дейността	Предполагаема ефективност на мярката	Референтна стойност (идеал)
	Вътрешни правила за получаване и процедиране с корупционни жалби на гражданите	90,5%	80
	Вътрешни трудови регламенти	85,7%	80

* Общият брой на респондентите за тази дейност е твърде малък.

** За описание на показателите вж. Таблица 8.

Заключения:

Корупционният интерес към тази дейност е висок.

Корупционен натиск. Служителите споделят единствено високите нива на външен натиск (от страна на клиентите). Няма никаква индикация за съществуването на податливост на подобен натиск.

Покритие с антикорупционни политики. То е слабо (прилагат се единствено общите мерки).

Обществени поръчки*

	Показател	Стойност	Референтна стойност (идеал)
Корупционен интерес	Злоупотреба с власт	Налице	Отсъства
	Злоупотреба с имущество	Отсъства	Отсъства
	Непотизъм	Налице	Отсъства
	Клиентелизъм	Налице	Отсъства
Корупционен натиск	Избягване на регламентите	20,6%	5-10
	Външен натиск, свързан с дейността	0%	5-10
	Податливост на натиск отгоре	14,3%	5
	Податливост на натиск отвън	14,3%	5
Покритие с антикорупционни политики	Антикорупционни мерки, обезпечаващи дейността	Предполагаема ефективност на мярката	Референтна стойност (идеал)
	Вътрешни правила за обществени поръчки	95,7%	80
	Вътрешни правила за получаване и процедиране с корупционните жалби на гражданите	85,7%	80
	Инструкции и правила за организацията на информационната и административната дейност, както и за работата с документите	82,9%	80
	Вътрешни трудови регламенти	85,7%	80
	Контрол върху достъпа	82,9%	80

* Общият брой на респондентите за тази дейност е твърде малък.

Заключения:

Корупционният интерес към тази дейност е висок.

Корупционен натиск. Служителите заявяват високи нива на готовност на клиентите да заобикалят правилата, но не и външен натиск. Това е вътрешно противоречива информация, за която може да се предполага определено пристрастие. Податливостта на натиск е умерена.

Покритие с антикорупционни политики. Покритието е недостатъчно (прилагат се единствено общи антикорупционни мерки).

Административни и информационни услуги*

	Показател	Стойност	Референтна стойност (идеал)
Корупционен интерес	Злоупотреба с власт	Налице	Отсъства
	Злоупотреба с имущество	Отсъства	Отсъства
	Непотизъм	Отсъства	Отсъства
	Клиентелизъм	Налице	Отсъства
Корупционен натиск	Избягване на регламентите	50,0%	5-10
	Външен натиск, свързан с дейността	62,5%	5-10
	Податливост на натиск отгоре	12,5%	5
	Податливост на натиск отвън	0%	5
Покритие с антикорупционни политики	Антикорупционни мерки, обезпечаващи дейността	Предполагаема ефективност на мярката	Референтна стойност (идеал)
	Вътрешни правила за обществени поръчки	95,7%	80
	Вътрешни правила за получаване и процедуриране с корупционните жалби на гражданите	90,5%	80
	Инструкции и правила за организацията на информационната и административната дейност, както и за работата с документите	89,7%	
	Вътрешни трудови регламенти	85,7%	
	Контрол върху достъпа	82,9%	

* Общият брой на респондентите по този показател е твърде малък.

Заключения:

Корупционният интерес към тази дейност е умерен.

Корупционен натиск. Служителите сигнализират за високи нива на склонност у клиентите за заобикаляне на правилата, както и високи нива на външен натиск. Същевременно, податливостта на натиск е ниска.

Покритие с антикорупционните политики. Покритието е ниско (използват се единствено общите мерки).

Макар общият брой на респондентите по тази дейност да е твърде малък, резултатът е интересен и неочакван – един респондент смята, че има малък външен натиск, а четирима – че той е на средно ниво. Само 3-ма респонденти

считат, че няма външен натиск. Очевидна е необходимостта от повече информация относно тази дейност, за да бъдат осветени потенциалните корупционни механизми и разкрити точните параметри на споменатия от някои респонденти външен натиск. Но и на този етап може да се направи най-малко един извод: дори при наличието на малък брой респонденти в рамките на малки организации, инструментът СМАК очевидно е в състояние да разкрие потенциални уязвимости, които не могат да бъдат идентифицирани интуитивно.

*Обществен ред, сигурност, защита при катастрофи**

	Показател	Стойност	Референтна стойност (идеал)
Корупционен интерес	Злоупотреба с власт	Налице	Отсъства
	Злоупотреба с имущество	Отсъства	Отсъства
	Непотизъм	Налице	Отсъства
	Клиентелизъм	Налице	Отсъства
Корупционен натиск	Избягване на регламентите	20%	5-10
	Външен натиск, свързан с дейността	0%	5-10
	Податливост на натиск отгоре	20%	5
	Податливост на натиск отвън	0%	5
Покритие с антикорупционни политики	Антикорупционни мерки, обезпечавщи дейността	Предполагаема ефективност на мярката	Референтна стойност (идеал)
	Вътрешни правила за обществени поръчки	95,7%	80
	Вътрешни правила за получаване и процедиране с корупционни жалби на гражданите	90,5%	80
	Инструкции и правила за организацията на информационно-административните дейности и за боравене с документи	89,7%	80
	Вътрешни трудове регламенти	85,7%	80
	Достъп на контрола	82,9%	80

* Общият брой на респондентите по тази дейност е твърде малък.

Заключения:

Корупционният интерес към тази дейност, е висок.

Корупционен натиск. Служителите сигнализират за ограничена склонност у клиентите за избягване на регламентите и за отсъствие на външен натиск.

Податливостта към натиск е ниска, но същевременно има умерена вероятност да бъдат изпълнявани нелегитимни разпореждания от висшестоящи.

Покритие с антикорупционни политики. Обезпечаването е недостатъчно (прилагат се само общи мерки).

*Правни и регулаторни услуги; регистриране и контрол на търговски дейности**

	Показател	Стойност	Референтна стойност (идеал)
Корупционен интерес	Злоупотреба с власт	Налице	Отсъства
	Злоупотреба с имущество	Отсъства	Отсъства
	Непотизъм	Налице	Отсъства
	Клиентелизъм	Налице	Отсъства
Корупционен натиск	Избягване на регламентите	44,4%	5-10
	Външен натиск, свързан с дейността	25,0%	5-10
	Податливост на натиск отгоре	11,1%	5
	Податливост на натиск отвън	0%	5
Покритие с антикорупционни политики	Антикорупционни мерки, обезпечавщи дейността	Предполагаема ефективност на мярката	Референтна стойност (идеал)
	Вътрешни правила за обществени поръчки	95,7%	80
	Вътрешни правила за получаване и процедуриране с корупционни жалби на гражданите	90,5%	80
	Инструкции и правила за организацията на информационно-административните дейности и за боравене с документи	89,7%	80
	Вътрешни трудови регламенти	85,7%	80
	Достъп на контрола	82,9%	80

* Общият брой респонденти по тази дейност е твърде малък

Закljučения:

Корупционният интерес към тази дейност е висок.

Корупционен натиск. Служителите съобщават за висок външен натиск. Податливост на външен натиск не съществува, но има умерена вероятност нелегитимни разпореждания на висшестоящите да бъдат изпълнени. При по-

голям брой случаи за целите на анализа, това би послужило за основание за извод, че евентуални корупционни сделки са прокарвани от висшестоящите служители.

Покритие с антикорупционни политики. Покритието е недостатъчно (прилагат се единствено общи мерки).

Управление на общинско имущество и жилищно настаняване

	Показател	Стойност	Референтна стойност (идеал)
Корупционен интерес	Злоупотреба с власт	Налице	Отсъства
	Злоупотреба с имущество	Отсъства	Отсъства
	Непотизъм	Отсъства	Отсъства
	Клиентелизъм	Налице	Отсъства
Корупционен натиск	Избягване на регламентите	0%	5-10
	Външен натиск, свързан с дейността	0%	5-10
	Податливост на натиск отгоре	0%	5
	Податливост на натиск отвън	0%	5
Покритие с антикорупционни политики	Антикорупционни мерки, обезпечаващи дейността	Предполагаема ефективност на мярката	Референтна стойност (идеал)
	Вътрешни правила за обществени поръчки	95,7%	80
	Вътрешни правила за получаване и процедиране с корупционни жалби на гражданите	90,5%	80
	Инструкции и правила за организацията на информационно-административните дейности и за боравене с документи	89,7%	80
	Вътрешни трудови регламенти	85,7%	80
	Достъп на контрола	82,9%	80

Само двама респондента бяха интервюирани, което прави анализа на тази дейност и изводите от него невалидни.

Образование, култура, социални дейности и спорт*

	Показател	Стойност	Референтна стойност (идеал)
Корупционен интерес	Злоупотреба с власт	Налице	Отсъства
	Злоупотреба с имущество	Отсъства	Отсъства
	Непотизъм	Налице	Отсъства
	Клиентелизъм	Налице	Отсъства
Корупционен натиск	Избягване на регламентите	0%	5-10
	Външен натиск, свързан с дейността	20%	5-10
	Податливост на натиск отгоре	0%	5
	Податливост на натиск отвън	0%	5
Покритие с антикорупционни политики	Антикорупционни мерки, обезпечавщи дейността	Предполагаема ефективност на мярката	Референтна стойност (идеал)
	Вътрешни правила за обществени поръчки	95,7%	80
	Вътрешни правила за получаване и процедиране с корупционни жалби на гражданите	90,5%	80
	Инструкции и правила за организацията на информационно-административните дейности и за боравене с документи	89,7%	80
	Вътрешни трудови регламенти	85,7%	80
	Достъп на контрола	82,9%	80

* Общият брой респонденти за тази дейност е твърде малък.

Заключения:

Корупционният интерес към тази дейност е умерен.

Корупционен натиск. Служителите съобщават за умерено-високи стойности на външен натиск (от клиенти), но за липса на податливост на какъвто и да е натиск. Може да се предполага, че оценките са пристрастни.

Покритие с антикорупционни политики. Обезпечаването е недостатъчно (прилагат се само общи мерки).

Финансови и счетоводни услуги*

	Показател	Стойност	Референтна стойност (идеал)
Корупционен интерес	Злоупотреба с власт	Налице	Отсъства
	Злоупотреба с имущество	Отсъства	Отсъства
	Непотизъм	Отсъства	Отсъства
	Клиентелизъм	Отсъства	Отсъства
Корупционен натиск	Избягване на регламентите	0%	5-10
	Външен натиск, свързан с дейността	0%	5-10
	Податливост на натиск отгоре	0%	5
	Податливост на натиск отвън	0%	5
Покритие с антикорупционни политики	Антикорупционни мерки, обезпечаващи дейността	Предполагаема ефективност на мярката	Референтна стойност (идеал)
	Вътрешни правила за обществени поръчки	95,7%	80
	Вътрешни правила за получаване и процедиране с корупционни жалби на гражданите	90,5%	80
	Инструкции и правила за организацията на информационно-административните дейности и за боравене с документи	89,7%	80
	Вътрешни трудови регламенти	85,7%	80
	Достъп на контрола	82,9%	80

* Общият брой на респондентите за тази дейност е твърде малък.

Заключения:

Корупционният интерес към тази дейност е малък.

Корупционен натиск. Не се съобщава за наличието на такъв, което означава, че налице и податливост.

Покритие с антикорупционни политики. Недостатъчно покритие (прилагат се единствено общи мерки).

*Инженерни дейности, градско развитие и екология**

	Показател	Стойност	Референтна стойност (идеал)
Корупционен интерес	Злоупотреба с власт	Налице	Отсъства
	Злоупотреба с имущество	Отсъства	Отсъства
	Непотизъм	Налице	Отсъства
	Клиентелизъм	Налице	Отсъства
Корупционен натиск	Избягване на регламентите	25%	5-10
	Външен натиск, свързан с дейността	37,5%	5-10
	Податливост на натиск отгоре	25%	5
	Податливост на натиск отвън	0%	5
Покритие с антикорупционни политики	Антикорупционни мерки, обезпечаващи дейността	Предполагаема ефективност на мярката	Референтна стойност (идеал)
	Вътрешни правила за обществени поръчки	95,7%	80
	Вътрешни правила за получаване и процедиране с корупционни жалби на гражданите	90,5%	80
	Инструкции и правила за организацията на информационно-административните дейности и за боравене с документи	89,7%	80
	Вътрешни трудови регламенти	85,7%	80
	Достъп на контрола	82,9%	80

* Общият брой на респондентите по тази дейност е твърде малък.

Заключения:

Корупционният интерес към тази дейност е висок.

Корупционен натиск. Служителите съобщават за висока склонност у клиентите за избягване на правилата и за високи нива на външен натиск. Податливост на този външен натиск липсва, но е висока вероятността за изпълнение на нелегитимни разпореждания от висшестоящите. При по-голям брой случаи би могло да се направи извода, че евентуалните корупционни сделки се прокарват от висшестоящите ръководители.

Покритие с антикорупционни политики. Ниско покритие (прилагат се единствено общи мерки).

*Градско планиране, кадастър и строителни регламенти**

	Показател	Стойност	Референтна стойност (идеал)
Корупционен интерес	Злоупотреба с власт	Налице	Отсъства
	Злоупотреба с имущество	Отсъства	Отсъства
	Непотизъм	Налице	Отсъства
	Клиентелизъм	Налице	Отсъства
Корупционен натиск	Избягване на регламентите	33,3%	5-10
	Външен натиск, свързан с дейността	33,3%	5-10
	Податливост на натиск отгоре	33,3%	5
	Податливост на натиск отвън	16,7%	5
Покритие с антикорупционни политики	Антикорупционни мерки, обезпечаваци дейността	Предполагаема ефективност на мярката	Референтна стойност (идеал)
	Вътрешни правила за обществени поръчки	95,7%	80
	Вътрешни правила за получаване и процедиране с корупционни жалби на гражданите	90,5%	80
	Инструкции и правила за организацията на информационно-административните дейности и за боравене с документи	89,7%	80
	Вътрешни трудови регламенти	85,7%	80
	Достъп на контрола	82,9%	80

* Общият брой на респондентите по тази дейности е твърде малък.

Заключения:

Корупционният интерес към тази дейност е висок.

Корупционен натиск. Служителите съобщават за висока степен на готовност на клиентите да заобикалят правилата и за висок външен натиск. Податливостта на външен натиск е умерена и съществува висока вероятност нелегитимни разпореждания да бъдат изпълнявани. При по-голям брой случаи, анализът би могъл да доведе до извод, че евентуални корупционни сделки се прокарват от висшестоящите.

Покритие с антикорупционни политики. Обезпечеността е слаба (прилагат се единствено общи мерки).

Както се вижда от таблицата, в Община „Слатина“ става дума единствено за общи мерки, тъй като липсват специфични антикорупционни мерки, които да визират корупционни механизми, характерни за различните дейности. По време на интервютата не бяха разкрити конкретните корупционни механизми, макар че респондентите признаха, че е налице обща корупционна уязвимост. Единствената мярка, която до известна степен може да бъде считана за конкретна/специфична, е прилагането на вътрешни правила за обществени поръчки, която по всичко изглежда е една от най-уязвимите дейности в рамките на българската община. Същевременно трябва да се отчита, че обществените поръчки са дейност, тясно преплетена с останалите дейности на общината.

Вътрешни правила за получаване и обработване на корупционните жалби на гражданите

	Показател*	Стойност	Референтна стойност (идеал)
Приложимост	Леснота на прилагането	95,2%	90
	Трудно избягване на мярката	75,0%	90
Прилагане	Информираност	100,0%	90
	Стриктно прилагане	95,2%	90
	Стриктен контрол	42,9%	90
	Стриктно прилагане на санкции	52,4%	90
Ефективност	Предполагаема потенциална ефективност	100,0%	90
	Оценка на действителната ефективност	90,5%	80

* Описанието на показателите е приложено в Таблица 10.

Заклучения:

Приложимост. Форматът на тази антикорупционна мярка по всяка вероятност се нуждае от подобряване, което да я направи труднопреодолима.

Прилагане. Формалното спазване (стриктното прилагане) е близо до референтната стойност. От друга страна обаче, механизмите за контрол и налагане на санкции не се прилагат с нужната последователност, което е показател за пропуски на етапа на прилагането на мярката

Ефективност. Стойностите за ефективност са възможно най-високите, което засилва хипотезата за пристрастни оценки.

Цялостна оценка. Мярката има приемлив формат, но не се прилага с нужната последователност.

Вътрешни правила за обществени поръчки

Вътрешните правила за обществените поръчки съответстват на българския Закон за обществените поръчки, както и на обобщените правила на Столична община.

	Показател*	Стойност	Референтна стойност (идеал)
Приложимост	Леснота на прилагането	82,6%	90
	Трудно избягване на мярката	93,1%	90
Прилагане	Информираност	93,1%	90
	Стриктно прилагане	93,1%	90
	Стриктен контрол	43,5%	90
	Стриктно прилагане на санкции	56,5%	90
Ефективност	Предполагаема потенциална ефективност	100,0%	90
	Оценка на действителната ефективност	95,7%	80

Заключения:

Приложимост. Това е добре замислена и формулирана мярка. Стойностите на оценъчните показатели са близки до референтните.

Прилагане. Формалното спазване на политиката (осведоменост и стриктно Прилагане) съответства на теоретичния оптимум (референтна стойност). Показателите за действителното спазване (налагане на санкции и контрол) обаче са с почти наполовина по-ниски стойности. Това показва, че двете функции контрол и санкции се реализират на далеч по-ниски нива от референтните, което означава, че мярката не се прилага последователно.

Ефективност. Стойностите на индикаторите за ефективност са с оптимални стойности, което подкрепя хипотезата за пристрастни оценки.

Цялостна оценка. Политиката изглежда добре замислена и формулирана, но недостатъчно последователно прилагана. Стойностите са такива, че не може да се изключи хипотезата за пристрастност.

Вътрешни трудови правила

Тези правила са характерни за всички български институции. В рамките на Община „Слатина“ вътрешните трудови правила включват мерки, които имат известен антикорупционен ефект. Трябва обаче да се отбележи, че те не представляват инструменти на целенасочена антикорупционна политика.

	Показател*	Стойност	Референтна стойност (идеал)
Приложимост	Леснота на прилагането	97,1%	90
	Трудно избягване на мярката	74,3%	90
Прилагане	Информирааност	88,2%	90
	Стриктно прилагане	85,3%	90
	Стриктен контрол	47,1%	90
	Стриктно прилагане на санкции	61,8%	80
Ефективност	Предполагаема потенциална ефективност	94,1%	80
	Оценка на действителната ефективност	85,7%	80

* Описанието на показателите е приложено в Таблица 10.

Заклучения:

Приложимост. Правилата са добре замислени и формулирани, но тяхното заобикаляне не е трудно.

Прилагане. Формалното спазване (осведоменост и стриктно прилагане) са близо до референтното ниво. Процедурите за контрол и налагане на санкции обаче не се прилагат последователно, което свидетелства за наличието на пропуски на ниво прилагане.

Ефективност. Стойностите на показателите за ефективност са високи. Не може да се изключи пристрастно отношение от страна на респондентите.

Цялостна оценка. Регламентите изглеждат добре конструирани, но не се прилагат последователно.

Контрол върху достъпа

Подобно на вътрешните трудови регламенти, контролът върху достъпа е характерен за голям брой институции в България. Вероятно е да има само косвен ефект върху намаляването на корупцията.

	Показател*	Стойност	Референтна стойност (идеал)
Приложимост	Леснота на прилагането	94,3%	90
	Трудно избягване на мярката	69,7%	90
Прилагане	Информирааност	97,1%	90
	Стриктно прилагане	94,3%	90
	Стриктен контрол	51,4%	90
	Стриктно прилагане на санкции	44,1%	90

	Показател*	Стойност	Референтна стойност (идеал)
Ефективност	Предполагаема потенциална ефективност	85,3%	90
	Оценка на действителната ефективност	82,9%	80

Заключения:

Приложимост. Това е добре замислена и формулирана антикорупционна мярка, но по всяка вероятност случаите на нейното заобикаляне не са рядкост.

Прилагане. Формалното спазване на политиката (стриктно Прилагане) е близо до референтната стойност. Същевременно, процедурите по реализация на контрол и налагане на санкции не се прилагат последователно, което в редица случаи вероятно обезсмисля прилагането на тази политика.

Ефективност. Стойностите за ефективност са високи и на практика се покриват с очакваните максимални стойности.

Цялостна оценка. Политиката изглежда добре формулирана, но непоследователно прилагана.

Инструкции и правила за организиране на информационно-административни дейности и за работа с документи

Инструкциите как да се работи с документи, както и за организацията на информационно-административните дейности, съставят вътрешния инструмент на антикорупционната политика, специфичен за Община „Слатина“. За него се твърди, че има ефекта да намалява корупцията и да подобрява общата сигурност на всички дейности.

	Показател*	Стойност	Референтна стойност (идеал)
Приложимост	Леснота на прилагането	100%	90
	Трудно избягване на мярката	79,3%	90
Прилагане	Информираност	93,8%	90
	Стриктно прилагане	93,82%	90
	Стриктен контрол	53,3%	90
	Стриктно прилагане на санкции	62,5%	90
Ефективност	Предполагаема потенциална ефективност	93,1%	90
	Оценка на действителната ефективност	89,7%	80

Заклучения:

Приложимост. Това е добре замислена и формулирана политика, но по всяка вероятност случаите на заобикалянето ѝ не са рядкост.

Прилагане. Формалното спазване на политиката (показатели „осведоменост“ и „стриктно прилагане“) е близо до референтното ниво. Същевременно е налице непоследователно прилагане на процедурите по налагане на контрол и санкции.

Ефективност. Стойностите на показателите за ефективност достигат теоретичния максимум.

Цялостна оценка. Политиката изглежда добре замислена и формулирана, но непоследователно прилагана.

2.5.4. Общи заключения

Проучването на Община „Слатина“ показва, че СМАК, с изключение на някои индикатори, е приложим в по-малки публични институции. В подобна среда обаче е особено очевиден проблемът за пристрастността на отговорите. Поради недостатъчния брой на мненията по специфични въпроси, препоръчително е да се провеждат последващи дълбочинни интервюта с експерти, както и срещи с ръководството, които биха допринесли за верификацията на резултатите и за по-доброто формулиране на препоръките за усъвършенстване на политиките.

Като цяло, с помощта на диагностичния инструментариум на СМАК Община „Слатина“ трябва да направи подробен обзор на редица политики и дейности, които имат високи нива на уязвимост и не са обезпечени от специфични антикорупционни мерки.

Основните проблеми, установени с помощта на въпросния инструментариум, са сходни с тези, идентифицирани в Гранична полиция:

- Редица дейности с високи равнища на корупционна уязвимост не са обезпечени от специфични антикорупционни мерки.
- За повечето политики бяха установени пропуски на стадия на прилагането им (несъответствие между формалното им спазване и процедурите за контрол и санкциониране).
- Като се имат предвид тези несъответствия, оценките на респондентите за потенциалната ефективност на антикорупционните политики не изглеждат логична. Най-вероятно е високите стойности на факторите, оценяващи ефективността им, да се дължат на пристрастно отношение.

2.6. РЕЗУЛТАТИ ОТ ПИЛОТНОТО ПРИЛОЖЕНИЕ НА СМАК: ЗДРАВНА СЛУЖБА В ТРЕНТО, ИТАЛИЯ

Здравната служба в Тренто е част от Автономната провинция Тренто. Основната ѝ дейност е управлението на здравните услуги за цялата провинция. През 2013 г. (когато се е провело последното проучване) броят на служителите ѝ е бил 8 156 души (5 419 жени и 2 737 мъже).

Регламентът за превенция и пресичане на корупцията и нелегалните дейности в публичната администрация (Закон № 190/2012) определя служителите, които следва да съставят Антикоруptionен план и да идентифицират зоните на системна корупционна уязвимост в рамките на институциите. Ключова роля играе Отговорникът за превенцията на корупцията (Responsabile per la prevenzione della corruzione) и Отговорникът за прозрачността (Responsabile per la trasparenza).

Прилагането на СМАК в рамките на Здравната служба на Тренто започна с поредица от срещи с Отговорника за превенцията на корупцията и Отговорника за прозрачността³⁰. Изследователският инструмент съдържаше следните елементи/етапи: 1) събиране на обща информация за респондентите; 2) след това респондентите бяха интервюирани относно тяхната позиция и свързаните с нея дейности; 3) същите бяха запитани за корупционния риск, свързан с различните дейности/функции. Участниците в изследването трябваше да отговорят единствено на въпроси за дейностите, с които са запознати добре (т.е. дейностите и функциите, които са включени в техните служебни задължения). В случаите, когато по дадена дейност (например консултантски договори, възстановяване суми на клиенти, както и оценки на управителния съвет на актове за отдаване на концесия на определени услуги) броят на респондентите бе под 20 души за даден въпрос, резултатите бяха подлагани на внимателен анализ.

С помощта на експертите бе съставен и обсъден списък на институционалните дейности на Здравната служба на Тренто, както и списък на съответните антикорупционни политики (разработени на основата на 3-годишния Антикоруptionен план). Проучването в Здравната служба в Тренто обхваща 10 дейности и 4 основни антикорупционни политики. Всичките антикорупционни политики бяха общи, т.е. покриващи рисковете за всички или повечето от дейностите. Онлайн анкетата беше проведена с помощта на извадка от 250 случайно избрани служители (в крайна сметка броят на респондентите се оказа 127 души), като селекцията им бе осигурена от самата институция с оглед представителството на всички позиции.

³⁰ Авторите биха искали да изкажат благодарност на Тулио Ферари, Анезе Морели и Мауел Куалия, които направиха възможно проучването чрез СМАК в Здравната служба на Тренто.

Включва ли Вашата длъжност следната дейност/дейности:	Брой на респондентите	Дял (%)
Обществени поръчки	34	27
Предоставяне на услуги	75	59
Сигурност и надзор	48	38
Сертификати/разрешителни	37	29
Човешки ресурси	32	25
Консултантски договори	10*	8
Странични дейности	22	17
Спецификации относно съдържанието на търговете	18	14
Обезщетения/възстановяване на суми на клиентите	12*	9
Оценка на управителния съвет на актовете за предоставяне на концесии за определени услуги	9*	7
Общо	127	100
Ниво в йерархията	Брой	Дял (%)
Директор на сервиз/оперативно звено	41	32
Щат с мениджърски функции	20	16
Щат на служители без мениджърски функции	31	24
Административни/технически звена	30	24
Други или без отговор	5	4
Общо	127	100
Отговорност за намаляване на корупцията	Брой	Дял (%)
Намаляването на корупцията е моята единствена функция/отговорност	1	0,8
Намаляването на корупцията съставя важна част от моите функции/отговорности	49	38,6
Намаляването на корупцията е малка част от моите функции/отговорности	45	35,4
Намаляването на корупцията не ми е вменена като част от моите отговорности	32	25,2
Общо	127	100

* Броят на респондентите е прекалено малък.

2.6.1. Идентифициране на корупционния интерес

Първата фаза на прилагането на СМАК в Здравната служба на Тренто бе свързана с установяването на дейностите и на прилаганите антикорупционни мерки. В рамките на проведените дискусии с двама ключови експерта бяха съставени два списъка (на дейностите и на мерките), които впоследствие бяха използвани на втория етап на проучването.

Зоните и интензитетът на корупционния интерес бяха идентифицирани в контекста на следното кратко описание на дейностите:

Обществените поръчки включват предоставянето на стоки и услуги от името на публични власти, като Министерството на здравеопазването. **Предоставянето на услуги** е процесът на пряко здравно обслужване на гражданите. **Сигурност и надзор** е дейност, свързана с усилията за избягване или защита в случай на опасност от нанасяне на щета. Тя се отнася до всяка уязвима или стойностна от гледна точка на Здравната служба на Тренто цел/актив. Издаването на **сертификати/разрешителни** е свързано с процедурите за сертифициране или разрешения за определена дейност на трети лица. **Човешките ресурси** включват вътрешно/външно рекрутиране, уволняване или кариерно развитие на служителите. **Консултантски договори** е дейност, която уточнява условията за сътрудничество между Здравната служба и даден консултант. Подобен договор би следвало да съдържа предоставяните услуги, условията на тази дейност, както и съответните плащания. **Странични (intraoemia)** са дейностите, които се предлагат от лекарите извън стандартното работно време. За целта те използват болничната инфраструктура, като пациентите им плащат за услугата. **Спецификациите за условията на търговете** реферират към дейностите при разработването на тръжната документация. **Обезщетенията/възстановяването на суми на клиенти** представлява дейност, определяща размера на тези плащания за обичайните здравни услуги. **Оценките на управителния съвет на актовете за предоставяне на концесии за определени услуги** реферират към предоставянето на услуги на трета страна.

Отговорникът за превенцията на корупцията и Отговорникът за прозрачността бяха интервюирани с оглед изясняването на възможните зони на корупционна уязвимост и на съответните механизми за корупционни сделки. Тези интервюта предоставиха информация относно основните зони на корупционна уязвимост, идентифицирани от Здравната служба на Тренто, като най-важната от тях е дейността „обществени поръчки“. Тя е свързана с една от основните функции на Здравната служба. Съществуват редица специфични политики, които се опитват да я обезпечат. Според интервюираните експерти, зоните на корупционна уязвимост в контекста на обществените поръчки са факт, като се правят опити за преодоляването на този проблем с помощта на специфични и фокусирани политики. Същевременно, може би съществуват скрити корупционни зони (т.е., които не бяха идентифицирани или обсъдени), свързани с други дейности. На подобни корупционни рискове се реагира чрез общите антикорупционни мерки от типа на декларациите за конфликт на интереси.

2.6.2. Корупционна уязвимост на дейностите

Обществени поръчки

	Показател*	Стойност	Референтна стойност (идеал)
Корупционен интерес	Злоупотреба с власт	Налице	Отсъства
	Злоупотреба с имущество	Отсъства	Отсъства
	Непотизъм	Налице	Отсъства
	Клиентелизъм	Налице	Отсъства
Корупционен натиск	Избягване на регламенти	20,6%	5-10%
	Външен натиск, свързан с дейността	61,8%	5-10%
	Податливост на натиск „отгоре“	21,2%	5%
	Податливост на външен натиск	29,4%	5%
Покритие с антикорупционни политики	Антикорупционни мерки, насочени към дейността	Оценка на ефективността на политиката	Референтна стойност (идеал)
	Кодекс на поведение	70,0%	80%
	Правила за достъп до службата от външни стейкхолдери (заинтересовани лица)	65,7%	80%
	Забрана за участие в събития, спонсорирани от външни компании	62,1%	80%
	Задължително сигнализиране за случаи на конфликт на интереси	72,2%	80%

* Вж. описанието на показателите в Таблица 8.

Заключения:

Корупционен интерес. Общото ниво на уязвимост от корупция на тази дейност е високо, тъй като потенциално тя е обект на злоупотреба с власт, непотизъм и клиентелизъм.

Корупционен натиск. Стойностите на показателя за податливост на външен натиск, за заобикаляне на правилата и за податливост на натиск „отгоре“ са големи. Това показва, че служителите са подложени на висок риск от външен натиск за корупция, като значителен брой клиенти показват склонност към нарушаване на правилата.

Покритие с антикорупционни политики. Значителен брой експерти оценяват антикорупционните мерки като умерено ефективни за намаляването

на корупционната уязвимост. Това прави покритието на тези политики задоволително, макар и не отлично, което означава, че като цяло съответства на нивото на корупционна уязвимост на тази дейност.

Общо заключение. Корупционният натиск изисква повишено внимание. Покритието с антикорупционни политики е задоволително, макар че може да бъде подобро.

Организацията на обществените поръчки изисква допълнителен анализ, за да бъде препоръчан адекватен модел за нейното подобряване.

Предоставяне на услуги

	Показател	Стойност	Референтна стойност (идеал)
Корупционен интерес	Злоупотреба с власт	Налице	Отсъства
	Злоупотреба с имущество	Налице	Отсъства
	Непотизъм	Налице	Отсъства
	Клиентелизъм	Налице	Отсъства
Корупционен натиск	Избягване на регламенти	22,7%	5-10%
	Външен натиск, свързан с дейността	60,0%	5-10%
	Податливост на натиск „отгоре“	17,6%	5%
	Податливост на външен натиск	13,3%	5%
Покритие с антикорупционни политики	Антикорупционни мерки, насочени към дейността	Оценка на ефективността на политиката	Референтна стойност (идеал)
	Кодекс на поведение	70,0%	80%
	Правила за достъп до службата от външни стейкхолдери (заинтересовани лица)	65,7%	80%
	Забрана за участие в събития, спонсорирани от външни компании	62,1%	80%
	Задължително сигнализиране за случаи на конфликт на интереси	72,2%	80%

Заключения:

Корупционен интерес. Общото ниво на уязвимостта на тази дейност е високо, тъй като потенциално тя може да бъде обект на всички видове корупция: злоупотреба с власт, злоупотреба с имущество, непотизъм и клиентелизъм.

Корупционен натиск. Стойностите на повечето показатели са високи. Служителите са изложени на висок риск от външен корупционен натиск, като значителна част от клиентите показват готовност за нарушаване на правилата.

Покритие с антикорупционни политики. Според оценките, антикорупционните мерки са умерено ефективни за намаляването на корупционните уязвимости. Това означава, че покритието им е задоволително, макар и далеч от идеалното положение, и съответства на равнището на корупционна уязвимост на тази дейност.

Общо заключение. Корупционният натиск изисква повишено внимание. Покритието на антикорупционната политика може да бъде подобро. Правилата за предоставяне на услуги изискват по-нататъшен анализ за установяване на адекватен модел за тяхното подобряване.

Сигурност и наблюдение

	Показател	Стойност	Референтна стойност (идеал)
Корупционен интерес	Злоупотреба с власт	Налице	Отсъства
	Злоупотреба с имущество	Отсъства	Отсъства
	Непотизъм	Налице	Отсъства
	Клиентелизъм	Налице	Отсъства
Корупционен натиск	Избягване на регламенти	12,5%	5-10%
	Външен натиск, свързан с дейността	66,7%	5-10%
	Податливост на натиск „отгоре“	21,3%	5%
	Податливост на външен натиск	18,8%	5%
Покритие с антикорупционни политики	Антикорупционни мерки, насочени към дейността	Оценка на ефективността на политиката	Референтна стойност (идеал)
	Кодекс на поведение	70,0%	80%
	Правила за достъп до службата от външни стейкхолдери (заинтересовани лица)	65,7%	80%
	Забрана за участие в събития, спонсорирани от външни компании	62,1%	80%
	Задължително сигнализиране за случаи на конфликт на интереси	72,2%	80%

Заключения:

Корупционен интерес. Общото равнище на уязвимостта на тази дейност е високо, тъй като потенциално тя може да стане обект на злоупотреба с власт, непотизъм и клиентелизъм.

Корупционен натиск. Стойностите на всички показатели са големи. Служителите са изложени на висок риск от външен корупционен натиск и значителен брой клиенти показват склонност към нарушаване на правилата.

Покритие с антикорупционни политики. Значителна част от експертите оценяват антикорупционните мерки като умерено ефективни при намаляването на корупционните уязвимости. Това прави покритието задоволително, тъй като съответства на равнището на корупционна уязвимост на тази дейност.

Общо заключение. Корупционният натиск изисква особено внимание. Покритието на антикорупционната политика може да бъде подобро. Регламентирането на сигурността и наблюдението изисква по-нататъшен анализ за разработване на адекватен модел за извършване на съответни подобрения.

Сертификати/разрешителни

	Показател	Стойност	Референтна стойност (идеал)
Корупционен интерес	Злоупотреба с власт	Налице	Отсъства
	Злоупотреба с имущество	Налице	Отсъства
	Непотизъм	Налице	Отсъства
	Клиентелизъм	Налице	Отсъства
Корупционен натиск	Избягване на регламенти	27,0%	5-10%
	Външен натиск, свързан с дейността	51,4%	5-10%
	Податливост на натиск „отгоре“	33,3%	5%
	Податливост на външен натиск	24,3%	5%
Покритие с антикорупционни политики	Антикорупционни мерки, насочени към дейността	Оценка на ефективността на политиката	Референтна стойност (идеал)
	Кодекс на поведение	70,0%	80%
	Правила за достъп до службата от външни стейкхолдери (заинтересовани лица)	65,7%	80%
	Забрана за участие в събития, спонсорирани от външни компании	62,1%	80%
	Задължително сигнализиране за случаи на конфликт на интереси	72,2%	80%

Заключения:

Корупционен интерес. Общото ниво на уязвимостта на тази дейност е високо, тъй като тя може потенциално да стане прицел на всички видове корупция: злоупотреба с власт и/или с имущество, непотизъм и клиентелизъм.

Корупционен натиск. Стойностите на двата индикатора (игнориране на правилата и податливост на натиск „отгоре“) са по-високи от референтната стойност. Стойността на показателя за податливост на натиск отвън също е висока. Съществена част от персонала е изложен на висок риск от външен натиск за извършване на корупционни сделки, като съществена част от клиентите показват склонност към нарушаване на правилата.

Покритие на дейността от антикорупционната политика. Значителна част от експертите оценяват антикорупционните мерки като умерено ефективни. Това прави обхватът им задоволителен, тъй като съответства на равнището на корупционна уязвимост на тази дейност.

Общо заключение. Корупционният натиск и възможностите за корупционни сделки в институцията изискват повишена бдителност. Покритието на антикорупционната политика е задоволително, макар че би могло да бъде подобро. Регламентацията на процеса на издаване на сертификати/разрешителни налага допълнителен анализ с оглед селектирането на адекватен модел за нейното по-нататъшно разработване.

Човешки ресурси

	Показател	Стойност	Референтна стойност (идеал)
Корупционен интерес	Злоупотреба с власт	Налице	Отсъства
	Злоупотреба с имущество	Налице	Отсъства
	Непотизъм	Отсъства	Отсъства
	Клиентелизъм	Налице	Отсъства
Корупционен натиск	Избягване на регламенти	15,6%	5-10%
	Външен натиск, свързан с дейността	59,4%	5-10%
	Податливост на натиск „отгоре“	15,6%	5%
	Податливост на външен натиск	15,6%	5%
Покритие с антикорупционни политики	Антикорупционни мерки, насочени към дейността	Оценка на ефективността на политиката	Референтна стойност (идеал)
	Кодекс на поведение	70,0%	80%

	Показател	Стойност	Референтна стойност (идеал)
	Правила за достъп до службата от външни стейкхолдери (заинтересовани лица)	65,7%	80%
	Забрана за участие в събития, спонсорирани от външни компании	62,1%	80%
	Задължително сигнализиране за случаи на конфликт на интереси	72,2%	80%

Закljučения:

Корупционен интерес. Общото ниво на уязвимост на дейността е високо, тъй като тя може да бъде обект на злоупотреба с власт, непотизъм и клиентелизъм.

Корупционен натиск. Стойностите на повечето показатели (игнориране на правилата, податливост на натиск „отгоре“ и податливост на натиск отвън) са високи. Повечето експерти смятат, че персоналът е изложен на висок риск от външен корупционен натиск, тъй като броят на клиентите, склонни да нарушават правилата, е значителен.

Покритие с антикорупционни политики. Съществена част от експертите оценяват антикорупционните мерки като умерено ефективни в покритието на зоните на корупционна уязвимост.

Общо заключение. Корупционният натиск изисква повишена бдителност. Покритието на антикорупционната политика е задоволително, макар че би могло да бъде подобро. Регламентирането на човешките ресурси налага по-нататъшен анализ с оглед възприемането на адекватен модел за по-нататъшното му подобряване.

Консултантски договори

	Показател	Стойност	Референтна стойност (идеал)
Корупционен интерес	Злоупотреба с власт	Налице	Отсъства
	Злоупотреба с имущество	Налице	Отсъства
	Непотизъм	Налице	Отсъства
	Клиентелизъм	Налице	Отсъства
Корупционен натиск	Избягване на регламенти	30,0%	5-10%
	Външен натиск, свързан с дейността	60,0%	5-10%

	Показател	Стойност	Референтна стойност (идеал)
	Податливост на натиск „отгоре“	50,0%	5%
	Податливост на външен натиск	50,0%	5%
Покритие с антикорупционни политики	Антикорупционни мерки, насочени към дейността	Оценка на ефективността на политиката	Референтна стойност (идеал)
	Кодекс на поведение	70,0%	80%
	Правила за достъп до службата от външни стейкхолдери (заинтересовани лица)	65,7%	80%
	Забрана за участие в събития, спонсорирани от външни компании	62,1%	80%
	Задължително сигнализиране за случаи на конфликт на интереси	72,2%	80%

Заключения: Общото равнище на уязвимост на тази дейност е високо, тъй като тя може да бъде обект на злоупотреба с власт, непотизъм и клиентелизъм.

Корупционен натиск. Стойностите на повечето индикатори са високи. Персоналът очевидно е изложен на висок риск от външен корупционен натиск, тъй като значителен брой клиенти показват склонност към нарушаване на правилата.

Покритие на дейността от антикорупционната политика. Антикорупционните мерки, насочени към зоните на корупционна уязвимост се оценяват като умерено ефективни.

Общо заключение. Корупционният натиск изисква повишено внимание. Покритието на антикорупционната политика може да бъде подобро.

Странични дейности

	Показател	Стойност	Референтна стойност (идеал)
Корупционен интерес	Злоупотреба с власт	Налице	Отсъства
	Злоупотреба с имущество	Налице	Отсъства
	Непотизъм	Налице	Отсъства
	Клиентелизъм	Налице	Отсъства
Корупционен натиск	Избягване на регламенти	4,5%	5-10%

	Показател	Стойност	Референтна стойност (идеал)
	Външен натиск, свързан с дейността	40,9%	5-10%
	Податливост на натиск „отгоре“	9,1%	5%
	Податливост на външен натиск	9,1%	5%
Покритие с антикорупционни политики	Антикорупционни мерки, насочени към дейността	Оценка на ефективността на политиката	Референтна стойност (идеал)
	Кодекс на поведение	70,0%	80%
	Правила за достъп до службата от външни стейкхолдери (заинтересовани лица)	65,7%	80%
	Забрана за участие в събития, спонсорирани от външни компании	62,1%	80%
	Задължително сигнализиране за случаи на конфликт на интереси	72,2%	80%

Заключения:

Корупционен интерес. Общото ниво на уязвимостта на тази дейност е високо, тъй като тя може потенциално да стане прицел на всички видове корупция: злоупотреба с власт и/или имущество, непотизъм и клиентелизъм.

Корупционен натиск. Стойността на игнорирането на правилата е малка, а стойностите за податливост на натиск „отгоре“ и отвън са умерено високи. Високи са стойностите по показателя „външен корупционен натиск“.

Покритие с антикорупционни политики. Съществена част от експертите оценява антикорупционните мерки, насочени към зоните на корупционна уязвимост като умерено ефективни. Това прави покритието им задоволително, тъй като съответства на равнището на корупционна уязвимост на дейността.

Общо заключение. Корупционният натиск изисква повишена бдителност. Покритието на антикорупционната политика е задоволително, но би могло да бъде подобро.

Спецификации на тръжната документация

	Показател	Стойност	Референтна стойност (идеал)
Корупционен интерес	Злоупотреба с власт	Налице	Отсъства
	Злоупотреба с имущество	Отсъства	Отсъства
	Непотизъм	Налице	Отсъства
	Клиентелизъм	Налице	Отсъства
Корупционен натиск	Избягване на регламенти	16,7%	5-10%
	Външен натиск, свързан с дейността	55,6%	5-10%
	Податливост на натиск „отгоре“	11,1%	5%
	Податливост на външен натиск	27,8%	5%
Покритие с антикорупционни политики	Антикорупционни мерки, насочени към дейността	Оценка на ефективността на политиката	Референтна стойност (идеал)
	Кодекс на поведение	70,0%	80%
	Правила за достъп до службата от външни стейкхолдери (заинтересовани лица)	65,7%	80%
	Забрана за участие в събития, спонсорирани от външни компании	62,1%	80%
	Задължително сигнализиране за случаи на конфликт на интереси	72,2%	80%

Закljučения:

Корупционен интерес. Общото равнище на уязвимостта на тази дейност от корупция е високо, тъй като потенциално тя може да стане обект на злоупотреба с власт, непотизъм и клиентелизъм.

Корупционен натиск. Прави впечатление податливостта на натиск отвън, заобикалянето на правилата и податливостта на натиск „отгоре“. Повечето експерти смятат, че персоналът е изложен на висок риск от външен корупционен натиск и че значителна част от клиентите показват склонност към нарушаване на правилата.

Покритие с антикорупционни политики. Антикорупционните мерки за обезпечаване на тази дейност срещу корупцията се считат за умерено ефективни.

Общо заключение. Корупционният натиск изисква повишено внимание. Покритието на антикорупционната политика може да бъде подобро.

Обезщетения/възстановяване суми на клиенти

	Показател	Стойност	Референтна стойност (идеал)
Корупционен интерес	Злоупотреба с власт	Налице	Отсъства
	Злоупотреба с имущество	Налице	Отсъства
	Непотизъм	Отсъства	Отсъства
	Клиентелизъм	Налице	Отсъства
Корупционен натиск	Избягване на регламенти	9,1%	5-10%
	Външен натиск, свързан с дейността	50,0%	5-10%
	Податливост на натиск „отгоре“	16,7%	5%
	Податливост на външен натиск	8,3%	5%
Покритие с антикорупционни политики	Антикорупционни мерки, насочени към дейността	Оценка на ефективността на политиката	Референтна стойност (идеал)
	Кодекс на поведение	70,0%	80%
	Правила за достъп до службата от външни стейкхолдери (заинтересовани лица)	65,7%	80%
	Забрана за участие в събития, спонсорирани от външни компании	62,1%	80%
	Задължително сигнализиране за случаи на конфликт на интереси	72,2%	80%

Заключения:

Корупционен интерес. Общото равнище на уязвимостта от корупционен интерес при тази дейност е високо, тъй като тя потенциално може да бъде обект на злоупотреба с власт и/или имущество, както и на клиентелизъм.

Корупционен натиск. Стойността за заобикаляне на правилата е относително ниско, докато податливостта на натиск „отгоре“, както и отвън, е висока (респективно 16,7% и 8,3%). Персоналът е изложен на висок риск от корупционен външен натиск, като значителен брой клиенти показват склонност към нарушаване на регламентите.

Общо заключение.

Корупционният натиск изисква повишено внимание. Покритието на антикорупционната политика може да бъде подобро. Регламентирането на обезщетенията/възстановяването на суми на клиенти изисква допълнителен анализ с оглед избирането на адекватен модел за подобряването му.

Оценка на управителния съвет на актовете за предоставяне на концесии на услуги

	Показател	Стойност	Референтна стойност (идеал)
Корупционен интерес	Злоупотреба с власт	Налице	Отсъства
	Злоупотреба с имущество	Налице	Отсъства
	Непотизъм	Налице	Отсъства
	Клиентелизъм	Налице	Отсъства
Корупционен натиск	Избягване на регламенти	12,5%	5-10%
	Външен натиск, свързан с дейността	55,6%	5-10%
	Податливост на натиск „отгоре“	11,1%	5%
	Податливост на външен натиск	0%	5%
Покритие с антикорупционни политики	Антикорупционни мерки, насочени към дейността	Оценка на ефективността на политиката	Референтна стойност (идеал)
	Кодекс на поведение	70,0%	80%
	Правила за достъп до службата от външни стейкхолдери (заинтересовани лица)	65,7%	80%
	Забрана за участие в събития, спонсорирани от външни компании	62,1%	80%
	Задължително сигнализиране за случаи на конфликт на интереси	72,2%	80%

Заключения:

Корупционен интерес. Общото ниво на корупционна уязвимост на тази дейност е високо, тъй като може потенциално да бъде обект на злоупотреба с власт и/или имущество, непотизъм и клиентелизъм.

Корупционен натиск. Стойността на индикатора за податливост на натиск отвън е нулева, което означава, че съвпада с референтната стойност. Стойността на индикатора за игнориране на правилата (12,5%) и за натиск „отгоре“ (11,1%) са умерено високи. Голям дял от респондентите (55,6%) счита, че персоналят е изложен на висок риск от външен корупционен натиск.

Покритие с антикорупционни политики. Покритието е задоволително (макар че няма оптимални стойности), тъй като съответства на равнището на корупционна уязвимост на тази дейност.

Общо заключение. Наблюдава се пренебрегване на правилата, податливост на натиск „отгоре“ и отвън, изискващи повишена бдителност. Нужен е по-подробен анализ на начина, по който се извършват оценките на решението за предоставяне на концесии за услуги от страна на Управителния съвет с оглед селектирането на адекватен модел за по-нататъшното подобряване на тази дейност.

2.6.3. Оценка на антикорупционните политики

Актуализираният Антикорупционен план 2014 – 2017 г. бе разработен от Здравната служба на Тренто в съответствие с насоките на Националния антикорупционен план³¹. Той съдържа анализ на равнището на корупционен риск за дейностите на Здравната служба на Тренто, както и политиките, процедурите и контролните механизми за предотвратяване на ситуации, които биха могли да ерозират прозрачността и интегритета в действията и резултатите от работата на персонала.

Здравната служба на Тренто прилага следните четири общи антикорупционни мерки, насочени към общото намаляване на корупцията:

1. Кодекс за добро поведение.
2. Правила за достъп на външните стейкхолдери до помещенията на службата.
3. Забрана на участието в събития, спонсорирани от външни компании.
4. Задължително подаване на декларации за конфликт на интереси.

Оценка на Управителния съвет на актовете за концесии на дейности/услуги

Обществени услуги	Показател	Стойност	Референтна стойност (идеал)
Корупционен интерес	Злоупотреба с власт	Налице	Отсъства
	Злоупотреба с имущество	Отсъства	Отсъства
	Непотизъм	Налице	Отсъства
	Клиентелизъм	Налице	Отсъства

³¹ Националният антикорупционен план се приема всяка година в съответствие със Закон През 2013 г. той бе разработен от Отдела за публична администрация, а впоследствие одобрен от Националното антикорупционно управление, което от 2014 г. насам носи отговорността за неговата разработка. Планът има следните общи цели: 1. Намаляване на корупционния риск, 2. Увеличаване на институционалната способност за разкриване случаите на корупция, 3. Създаването на враждебна на корупцията среда. Планът съдържа списък на институциите, натоварени с превенцията и пресичането на корупцията сред служителите си, които на свой ред разработват собствени тригодишни антикорупционни планове. Последните правят оценка на корупционния риск при всяка институционална дейност, като същевременно разработват фокусирани антикорупционни мерки.

Обществени услуги	Показател	Стойност	Референтна стойност (идеал)
Корупционен натиск	Избягване на правила	12,5%	5-10%
	Външен натиск, свързан с дейността	55,6%	5-10%
	Податливост на натиск отгоре	11,1%	5%
	Податливост на натиск отвън	0%	5%
Покритие с антикорупционни политики	Антикорупционни политики, насочени към дейността	Очаквана ефективност на политиката	Референтна стойност (идеал)
	Кодекс на поведение	70,0%	80%
	Правила за достъп до помещенията на външни стейкхолдери	65,7%	80%
	Забрана за участие в събития, спонсорирани от външни фирми	62,1%	80%
	Задължително деклариране на случаи на конфликт на интереси	72,2%	80%

* Общият брой на респондентите е твърде малък.

Таблиците по-долу съдържат резултатите от оценката на СМАК на приложимостта, прилагането и ефективността на антикорупционните политики на Здравната служба на Тренто. Тези резултати се основават на отговорите на служители от институцията, и, следователно, отразяват субективните им представи.

Кодекс на поведение

Това е съвкупност от правила, отразяващи социалните норми и стандарти, както и отговорностите и/или желаното поведение на съответния индивид, инстанция или институция.

	Показател*	Стойност	Референтна стойност (идеал)
Приложимост	Лесна за прилагане	77,5%	90%
	Трудна за заобикаляне	59,5%	90%
Прилагане	Осведоменост	68,8%	90%
	Стриктно приложение	62,7%	90%
	Стриктен контрол	18,2%	90%
	Стриктно прилагане на санкциите	31,8%	90%
Ефективност	Очаквана реална ефективност	70,0%	90%
	Очаквана потенциална ефективност	80,2%	80%

* Вж. описание на показателите в Таблица 10.

Заклучения:

Приложимост. Политиката е умерено добре разработена и сравнително лесна за прилагане (стойността на оценъчния индикатор – 77,5%, е близо до идеалната стойност), но не е трудно да бъде игнорирана (59,5%).

Прилагане. Формалното съблюдаване на политиката (стриктно прилагане) е на умерено ниво. Стойността за осведомеността (доколко политиката е позната на служителите) също е на умерено ниво. Според респондентите обаче, ефективното ѝ съблюдаване все още се нуждае от подобрения. Това се отнася до показателя „стриктен контрол“ (18,2%) и до стриктното прилагане на санкциите (31,8%), където и двете стойности са далеч от референтните. Реализирането в практиката на тази политика също трябва да бъде подобрено. Това означава, че вероятно съществува голям брой неидентифицирани нарушения. Причината за тази липса на контрол и санкции, според респондентите, е че в някои от компонентите си политиката може би се нуждае от подобрения, които да гарантират адекватен контрол – основна предпоставка за ефективното ѝ спазване.

Ефективност. Стойностите за ефективност са много близки до идеалните – голям дял от респондентите считат, че тази политика „намалява корупционния риск“ (70%), и че прилагането на тази политика „би намалило броя на случаите на корупция“ (80,2%).

Цялостна оценка. Политиката е умерено добре разработена, но съществуват проблеми с нейното прилагане. Може да се предположи, че при прилагането на механизмите за контрол и санкциониране се правят компромиси и се проявява непоследователност.

Правила за достъп до помещенията от страна на външните стейкхолдери

Това представлява набор от правила, регулиращи външния достъп. Под „външни стейкхолдери“ се разбира всяко лице, което не е служител на Здравната служба на Тренто и което се нуждае от достъп до заведението за извършване на предварително договорени дейности.

	Показател	Стойност	Референтна стойност (идеал)
Приложимост	Лесна за прилагане	76,8%	90%
	Трудна за заобикаляне	42,0%	90%
Прилагане	Осведоменост	68,1%	90%
	Стриктно приложение	60,0%	90%
	Стриктен контрол	10,0%	90%
	Стриктно прилагане на санкциите	42,6%	90%
Ефективност	Очаквана реална ефективност	65,7%	90%
	Очаквана потенциална ефективност	75,7%	80%

Заключения:

Приложимост. Политиката е умерено добре разработена. Сравнително лесно е приложима, но не е много трудно да бъде заобиколена (42%). Това е признак, че съществува потенциален проблем със самия дизайн на политиката.

Прилагане. Формалното съблюдаване на политиката (стриктно прилагане) има умерено висока стойност. Тази за осведомеността (доколко служителите са запознати с нея) също е умерено висока. Според респондентите, действителното ѝ спазване се нуждае от по-нататъшни усилия. Това в частност се отнася до поддържането на стриктен контрол (сегашната му стойност е 10%) и стриктното прилагане на санкции (42,6%), стойности, които са далеч от референтните.

Ефективност. Стойностите за ефективността са умерено високи.

Цялостна оценка. Политиката има приемлив формат, но по всичко изглежда, че съществуват проблеми, свързани с действителното ѝ прилагане. Може да се изкаже хипотезата, че съществуват компромиси и непоследователност при прилагането на механизмите за контрол и санкциониране.

Забрана на участие в събития, спонсорирани от външни компании

Тази забрана има за цел избягването на неразрешени контакти между външни компании и служители на Здравната служба.

	Показател	Стойност	Референтна стойност (идеал)
Осъществимост	Лесна за прилагане	86,3%	90%
	Трудна за заобикаляне	37,2%	90%
Прилагане	Осведоменост	81,9%	90%
	Стриктно приложение	60,6%	90%
	Стриктен контрол	24,2%	90%
	Стриктно прилагане на санкциите	36,2%	90%
Ефективност	Очаквана реална ефективност	71,6%	90%
	Очаквана потенциална ефективност	62,1%	80%

Заключения:

Осведоменост. Политиката е с приемлив дизайн. Тя е лесно приложима (стойността на оценъчния показател – 86,3%, е близо до идеалната), но не е трудно да бъде заобиколена (37,2%). Това е показателно за съществуването на потенциален проблем и по отношение на самия дизайн на въпросната политика.

Приложение. Формалното съблюдаване на политиката (стриктно прилагане) е на умерено високо ниво. Стойността за осведомеността (доколко служителите са запознати с политиката) е близо до идеалната (81,9%). Според респондентите обаче, реалното ѝ прилагане все още може да бъде подобрено. Това се отнася до прилагането на стриктен контрол (24,2%) и до стриктното налагане на санкции (36,2%), където оценките са далеч от референтните стойности. Това означава, че при сегашната ситуация е възможно да има неидентифицирани нарушения. Респондентите обясняват това с липсата на контрол и санкции в някои части на тази политика, което може би изисква подобрения, с които да се гарантира адекватния контрол за ефективното ѝ спазване.

Ефективност. Стойностите за ефективността са много близки до идеалните – делът на респондентите, според които тази политика „намалява корупционния риск“, е 71,6%, докато 62,1% от тях смятат, че нейното прилагане „би могло да намали случаите на корупция“.

Обща оценка. Политиката има приемлив дизайн. Същевременно, може да се предположи наличието на проблеми при нейното действително съблюдаване. Хипотетично може да се допусне съществуването на компромиси и непоследователност при прилагането на механизмите за контрол и санкции.

Задължително подаване на декларации за конфликт на интереси

Служителите са задължени да подават декларации за конфликт на интереси и да се въздържат от вземане на решения при наличието на подобен конфликт.

	Показател	Стойност	Референтна стойност (идеал)
Приложимост	Лесна за прилагане	84,6%	90%
	Трудна за заобикаляне	56,0%	90%
Прилагане	Осведоменост	81,1%	90%
	Стриктно приложение	65,2%	90%
	Стриктен контрол	22,2%	90%
	Стриктно прилагане на санкциите	43,2%	90%
Ефективност	Очаквана реална ефективност	72,2%	90%
	Очаквана потенциална ефективност	81,3%	80%

Заключения:

Приложимост. Политиката има приемлив дизайн (умерено добър). Тя е лесна за прилагане (оценъчната стойност – 84,6% е близо до идеалната), но също не е трудна за заобикаляне (56%).

Приложение. Формалното съблюдаване на политиката (стриктно приложение) е на средно ниво. Стойността за осведомеността (доколко служителите

са запознати с политиката) е близо до референтната (81,1%). Респондентите обаче смятат, че спазването ѝ се нуждае от допълнителни усилия. Това се отнася до налагането на стриктен контрол (22,2%), както и за стриктното налагане на санкции (42,2%), чиито стойности са далеч от референтните. Това означава, че вероятно се извършват неидентифицирани нарушения. Причината за подобно положение, според респондентите, е че в някои от компонентите ѝ (упражняване на стриктен контрол и налагане на санкции) политиката се нуждае от подобрения с оглед налагането на адекватен контрол като предпоставка за ефективното ѝ спазване.

Ефективност. Стойностите за ефективността са близо до референтните. Висок процент от респондентите смятат, че тази политика „намалява корупционния риск“ (72,2%) и че прилагането ѝ „би намалило случаите на корупция“ (81,3%).

Цялостна оценка. Политиката има приемлив дизайн, но съществуват проблеми при прилагането ѝ на практика. Може да бъде изказана хипотезата, че при реализирането на механизмите за контрол и санкции се допускат компромиси и непоследователност.

2.6.4. Общи изводи

Пилотното проучване на Здравната служба на Тренто включваше открита дискусия на корупционните рискове при наличието на силна воля у нейното ръководство за намаляването им. Тази публична организация има добре разработена антикорупционна политика, съответстваща на Антикорупционния план 2014 – 2016.

С използването на диагностиката на СМАК бяха идентифицирани следните проблеми:

- Конкретните антикорупционни политики показват умерено ниво на покритие.
- Дейностите, които са най-уязвими за корупционен натиск (с най-малко 3 показателя със стойности над 15%), са както следва: „обществени поръчки“, „предлагане на услуги“, „сигурност и наблюдение“, „издаване на сертификати/разрешителни“, „човешки ресурси“, „консултантски договори“ и „издаване спецификации за съдържанието на тръжната документация“.
- Всичките анализирани политики имат пропуски на стадия на тяхното приложение (разминаване между формалното им съблюдаване, от една страна, и прилагането на процедурите за контрол и санкциониране, от друга);
- Съществува разминаване между представите за приложението на антикорупционните политики и оценката за тяхната реална ефективност (която е на средни нива). Стойностите на показателите за ефективността могат частично да се обяснят с наличието на пристрастие в оценките на респондентите.

2.7. РЕЗУЛТАТИ ОТ ПИЛОТНОТО ПРИЛОЖЕНИЕ НА СМАК: ОБЩИНА РИВА ДЕЛ ГАРДА, ИТАЛИЯ

Рива дел Гарда е малка община с население от 16 054 души в северната италианска провинция Тренто, която се намира в Трентино-Алто Адиге/Южнотиролски автономен регион. Сравнително малкият брой жители прави връзката между местното население и общинските власти много тясна. Основната функция на общината е да извършва публична дейност чрез възлагане на поръчки, както и да подбира изпълнители в рамките на публични търгове. Други дейности включват осигуряването на публичен транспорт, социална помощ (за старите хора, детските градини и общинските жилища), както и предоставянето на битови услуги (водоснабдяване, енергоснабдяване и газо-снабдяване).

Пилотното прилагане на СМАК в Община Рива дел Гарда започна с поредица срещи с Директора по превенция на корупцията³² в общината³³. Методиката на проучването включваше следните компоненти: 1. Събиране на обща информация за респондентите. 2. След това експертите отговори на въпроси относно тяхната работа и дейностите, които тя включва. 3. Последваха въпроси относно корупционния риск, свързан с различните дейности. Участниците в проучването трябваше да коментират единствено онези дейности, с които са добре запознати (т.е. които са част от служебните им задължения). В случаите, когато имаше по-малко от 20 респонденти по даден въпрос (при следните дейности: „сигурност и наблюдение“, „човешки ресурси“, „консултантски договори“, „обезщетения/възстановяване на суми на публично-частни стейкхолдери“), резултатите бяха интерпретирани с повишено внимание.

Съставен бе списък на институционалните дейности на Община Рива дел Гарда, както и съответстващ им списък на антикорупционните политики (разработен на базата на тригодишния Антикорупционен план). Двата списъка бяха обсъдени с експертите. Проучването в общината обхвана 7 дейности и 4 антикорупционни мерки. Всички антикорупционни мерки бяха общи, т.е. покриваха корупционните рискове за всички или за част от дейностите. Всички служители (общо 83) бяха поканени да участват в онлайн анкета, като 58 от тях попълниха и върнаха въпросника.

Включват ли служебните Ви задължения следните дейности:	Брой респонденти	Относителен дял (%)
Обществени поръчки	26	44,8
Предоставяне на услуги	22	37,9
Сигурност и наблюдение	11*	19,0

³² Вж. началото на параграф 2.6. за повече подробности относно тази позиция.

³³ Авторите биха искали да благодарят на Лоренца Мореско и Валтер Мерлер от Община Рива дел Гарда за това, че направиха възможно въвеждането на СМАК в рамките на общината.

Включват ли служебните Ви задължения следните дейности:	Брой респонденти	Относителен дял (%)
Сертификати/разрешителни	25	43,1
Човешки ресурси	6*	10,3
Консултантски договори	6*	10,3
Обезщетения/възстановяване на средства на публично-частни стейкхолдери	8*	13,8
Общо	58	100,0
Равнище в йерархията	Брой	Относителен дял (%)
Директор на дейност/оперативно звено	10	17,2
Административно/техническо звено	47	81,0
Друго или без отговор		1,7
Общо	58	100,0
Отговорност с оглед намаляването на корупцията	Брой	Относителен дял (%)
Намаляването на корупцията е единствената ми функция/отговорност	1	1,7
Намаляването на корупцията е голяма част от моята функция/отговорност	13	22,4
Намаляването на корупцията е малка част от моята функция/отговорност	18	31,0
Намаляването на корупцията не е експлицитна част от моите отговорности	26	44,8
Общо	58	100,0

* Броят на респондентите е твърде малък.

2.7.1. Идентифициране на корупционния интерес

Първата фаза на приложението на СМАК в Община Рива дел Гарда бе установяването на дейностите на общината и на съответните антикорупционни мерки. Двата списъка (дейности и мерки) бяха съставени в рамките на дискусии с експерти и бяха използвани във втората фаза на проучването.

Корупционният интерес бе идентифициран в контекста на дейностите, които накратко представяме по-долу:

Обществените поръчки включват предоставянето на стоки и услуги от името на публични власти, в случая Община Рива дел Гарда. **Предоставянето на услуги** е процесът на обслужване на гражданите. **Сигурност и надзор** е дейност, свързана с усилията за предпазване или защита в случай на опасност от нанасяне на щета. Тя се отнася до всяка уязвима или стойностна от глед-

на точка на Общината дейност. Издаването на **сертификати/разрешителни** е свързано с процедурите за сертифициране или издаване на разрешителни за определена дейност на трети лица. **Човешките ресурси** включват вътрешно/външно рекрутиране, уволняване или кариерно развитие на служителите. **Консултантски договори** е дейност, която уточнява условията за сътрудничество между общината и даден консултант. Подобен договор би следвало да съдържа описание на предоставяните услуги, условията при които ще се извършва тази дейност, както и съответните плащания. **Обезщетенията/възстановяването на суми на публично-частни стейкхолдери** представлява дейност, определяща размера на тези плащания срещу услуги от публичните или частните стейкхолдери.

Директорът по превенция на корупцията бе интервюиран относно възможните зони на корупционна уязвимост и съответните механизми на корупционни сделки. Тези интервюта показаха, че основната корупционна уязвимост в общината е свързана с обществените поръчки. Тъй като тази дейност е свързана с една от основните общински функции, властите са разработили конкретни антикорупционни политики за обезпечаването ѝ. Наред с това, може да се допусне съществуването на скрита корупционна уязвимост (която не се признава или дискутира от респондентите) и в рамките на други дейности. Спрямо подобни корупционни рискове се прилагат общи антикорупционни политики от типа на декларациите за конфликт на интереси.

2.7.2. Корупционна уязвимост на дейностите

Следните таблици дават оценка на равнището на корупционна уязвимост на 7-те основни дейности на Община Рива дел Гарда.

Обществени поръчки

	Показател	Стойност	Референтна стойност (идеал)
Корупционен интерес	Злоупотреба с власт	Налице	Отсъства
	Злоупотреба с имущество	Налице	Отсъства
	Непотизъм	Налице	Отсъства
	Клиентелизъм	Налице	Отсъства
Корупционен натиск	Избягване на регламенти	27,0%	5-10%
	Външен натиск, свързан с дейността	51,4%	5-10%
	Податливост на натиск „отгоре“	33,3%	5%
	Податливост на външен натиск	24,3%	5%

	Показател	Стойност	Референтна стойност (идеал)
Покритие с антикорупционни политики	Антикорупционни мерки, насочени към дейността	Оценка на ефективността на политиката	Референтна стойност (идеал)
	Кодекс на поведение	66,0%	80%
	Формални процедури за плащане на фактури и контрол върху приходите от данъци	63,6%	80%
	Съобщаване на всички случаи на обосновани съмнения за корупция	67,6%	80%
	Декларации за конфликт на интереси	69,4%	80%

Заключения:

Корупционен интерес. Общото ниво на корупционна уязвимост на тази дейност е високо, тъй като потенциално тя може да бъде обект на злоупотреба с власт, непотизъм и клиентелизъм.

Корупционен натиск. Стойностите на повечето показатели са ниски. От друга страна обаче, персоналят е изложен на голям риск от външен корупционен натиск. Значителен брой клиенти показват склонност към нарушаване на правилата.

Покритие с антикорупционни политики. Що се отнася до четирите антикорупционни мерки, те са умерено ефективни за намаляването на корупционните уязвимости. Това прави покритието с антикорупционни политики задоволително, тъй като съответства на нивото на корупционна уязвимост на тази дейност.

Общо заключение. Външният натиск изисква повишено внимание. Заобикалянето на регламентите и податливостта на външен натиск са с ниски стойности. Покритието на антикорупционната политика може да бъде подобрено.

Предоставяне на услуги

	Показател	Стойност	Референтна стойност (идеал)
Корупционен интерес	Злоупотреба с власт	Налице	Отсъства
	Злоупотреба с имущество	Налице	Отсъства
	Непотизъм	Налице	Отсъства
	Клиентелизъм	Налице	Отсъства

	Показател	Стойност	Референтна стойност (идеал)
Корупционен натиск	Избягване на регламенти	9,1%	5-10%
	Външен натиск, свързан с дейността	36,4%	5-10%
	Податливост на натиск „отгоре“	9,1%	5%
	Податливост на външен натиск	4,5%	5%
Покритие с антикорупционни политики	Антикорупционни мерки, насочени към дейността	Оценка на ефективността на политиката	Референтна стойност (идеал)
	Кодекс на поведение	66,0%	80%
	Формални процедури за плащане на фактури и контрол върху приходите от данъци	63,6%	80%
	Съобщаване на всички случаи на обосновани съмнения за корупция	67,6%	80%
	Декларации за конфликт на интереси	69,4%	80%

Заклучения:

Корупционен интерес. Общото ниво на уязвимост на тази дейност от корупция е високо, тъй като потенциално при нея са възможни всички типове корупция: злоупотреба с власт и/или имущество, непотизъм и клиентелизъм. Това вероятно се дължи на факта, че предоставянето на услуги е дейността, която включва най-високо равнище на взаимодействие между общината и гражданите.

Корупционен натиск. Стойностите на повечето индикатори са ниски. Същевременно, съществува висок риск от външен корупционен натиск. Значителен брой клиенти показват склонност към заобикаляне на правилата.

Покритие с антикорупционни политики. Последните са умерено ефективни в намаляването на корупционната уязвимост.

Общо заключение. Външният натиск изисква повишена бдителност. Заобикалянето на правилата и податливостта на външен натиск имат относително ниски стойности. Покритието на антикорупционните политики е удовлетворително.

Сигурност и наблюдение

	Показател	Стойност	Референтна стойност (идеал)
Корупционен интерес	Злоупотреба с власт	Налице	Отсъства
	Злоупотреба с имущество	Отсъства	Отсъства
	Непотизъм	Налице	Отсъства
	Клиентелизъм	Налице	Отсъства
Корупционен натиск	Избягване на регламенти	18,2%	5-10%
	Външен натиск, свързан с дейността	45,5%	5-10%
	Податливост на натиск „отгоре“	18,2%	5%
	Податливост на външен натиск	18,2%	5%
Покритие с антикорупционни политики	Антикорупционни мерки, насочени към дейността	Оценка на ефективността на политиката	Референтна стойност (идеал)
	Кодекс на поведение	66,0%	80%
	Формални процедури за плащане на фактури и контрол върху приходите от данъци	63,6%	80%
	Съобщаване на всички случаи на обосновани съмнения за корупция	67,6%	80%
	Декларации за конфликт на интереси	69,4%	80%

Заключения:

Корупционен интерес. Общото равнище на уязвимост от корупция при тази дейност е високо, тъй като при нея са възможни злоупотреба с власт, непотизъм и клиентелизъм.

Корупционен натиск. Стойностите на повечето индикатори са високи. Също така е налице висок риск от външен корупционен натиск, тъй като значителен брой клиенти показват склонност към нарушаване на правилата.

Покритие с антикорупционни политики. Последните са умерено ефективни в намаляването на корупционната уязвимост.

Обща оценка. Корупционният натиск е висок и следователно антикорупционната политика би следвало да бъде по-ефективна.

Издаване на сертификати/разрешителни

	Показател	Стойност	Референтна стойност (идеал)
Корупционен интерес	Злоупотреба с власт	Налице	Отсъства
	Злоупотреба с имущество	Налице	Отсъства
	Непотизъм	Налице	Отсъства
	Клиентелизъм	Налице	Отсъства
Корупционен натиск	Избягване на регламенти	20,0%	5-10%
	Външен натиск, свързан с дейността	45,8%	5-10%
	Податливост на натиск „отгоре“	12,5%	5%
	Податливост на външен натиск	16,7%	5%
Покритие с антикорупционни политики	Антикорупционни мерки, насочени към дейността	Оценка на ефективността на политиката	Референтна стойност (идеал)
	Кодекс на поведение	66,0%	80%
	Формални процедури за плащане на фактури и контрол върху приходите от данъци	63,6%	80%
	Съобщаване на всички случаи на обосновани съмнения за корупция	67,6%	80%
	Декларации за конфликт на интереси	69,4%	80%

Заключения:

Корупционен интерес. Общото равнище на корупционна уязвимост на тази дейност е високо, тъй като потенциално може да бъде обект на всички видове корупция: злоупотреба с власт и/или с имущество, непотизъм и клиентелизъм.

Корупционен натиск. Стойностите на повечето индикатори са високи. Почти половината от респондентите смятат, че персоналът е изложен на висок риск от външен корупционен натиск, и че значителен брой клиенти показват склонност към нарушаване на правилата.

Покритие с антикорупционни политики. Антикорупционните политики се оценяват като умерено ефективни в обезпечаването на зоните на корупционна уязвимост, т.е. покритието им може да бъде подобро.

Общо заключение. Корупционният натиск и умерено ефективните политики изискват преразглеждане обхвата на антикорупционната политика.

Човешки ресурси

	Показател	Стойност	Референтна стойност (идеал)
Корупционен интерес	Злоупотреба с власт	Налице	Отсъства
	Злоупотреба с имущество	Отсъства	Отсъства
	Непотизъм	Налице	Отсъства
	Клиентелизъм	Налице	Отсъства
Корупционен натиск	Избягване на регламенти	16,7%	5-10%
	Външен натиск, свързан с дейността	50,0%	5-10%
	Податливост на натиск „отгоре“	33,3%	5%
	Податливост на външен натиск	0%	5%
Покритие с антикорупционни политики	Антикорупционни мерки, насочени към дейността	Оценка на ефективността на политиката	Референтна стойност (идеал)
	Кодекс на поведение	66,0%	80%
	Формални процедури за плащане на фактури и контрол върху приходите от данъци	63,6%	80%
	Съобщаване на всички случаи на обосновани съмнения за корупция	67,6%	80%
	Декларации за конфликт на интереси	69,4%	80%

* Общият брой на респондентите е много малък.

Заключения:

Корупционен интерес. Общото равнище на уязвимост от корупционен интерес при тази дейност е високо, тъй като потенциално тя може да бъде обект на злоупотреба с власт, непотизъм и клиентелизъм.

Корупционен натиск. Стойността на индикаторите за натиск (с изключение на външния натиск) са високи, като значителен брой клиенти показват склонност към нарушаване на правилата. Стойността на податливост към натиск „отгоре“ също е висока.

Покритие с антикорупционни политики. Антикорупционните мерки получават средни оценки за своята ефективност.

Общо заключение. Заобикалянето на правилата, външният натиск и податливостта на натиск „отгоре“ изискват по-нататъшен анализ за идентифициране на адекватен модел за подобряването на антикорупционните политики.

Консултантски договори

	Показател	Стойност	Референтна стойност (идеал)
Корупционен интерес	Злоупотреба с власт	Налице	Отсъства
	Злоупотреба с имущество	Отсъства	Отсъства
	Непотизъм	Налице	Отсъства
	Клиентелизъм	Налице	Отсъства
Корупционен натиск	Избягване на регламенти	16,7%	5-10%
	Външен натиск, свързан с дейността	33,3%	5-10%
	Податливост на натиск „отгоре“	16,7%	5%
	Податливост на външен натиск	16,7%	5%
Покритие с антикорупционни политики	Антикорупционни мерки, насочени към дейността	Оценка на ефективността на политиката	Референтна стойност (идеал)
	Кодекс на поведение	66,0%	80%
	Формални процедури за плащане на фактури и контрол върху приходите от данъци	63,6%	80%
	Съобщаване на всички случаи на обосновани съмнения за корупция	67,6%	80%
	Декларации за конфликт на интереси	69,4%	80%

* Общият брой на респондентите по тази дейност е много малък.

Заключения:

Корупционен интерес. Общото ниво на корупционна уязвимост на тази дейност е високо, тъй като потенциално може да бъде обект на злоупотреба с власт, непотизъм и клиентелизъм.

Корупционен натиск. Стойностите на повечето индикатори са високи. Според значителен процент от респондентите, персоналът е изложен на висок риск от външен корупционен натиск, а значителен брой клиенти показват склонност към нарушаване на правилата.

Покритие с антикорупционни политики. Според повечето респонденти (между 63,6% и 69,4% в зависимост от политиките), четирите идентифицирани антикорупционни политики имат умерен ефект за намаляването на корупционната уязвимост.

Обща оценка. Корупционният натиск изисква особена бдителност. Обхватът на антикорупционните политики е задоволителен, но може да бъде подо-

брен. Регламентирането на консултантските договори може да бъде предмет на по-нататъшен анализ с оглед идентифицирането на подходящ модел за по-нататъшното му усъвършенстване.

Обезщетения/възстановяване на суми на публично-частни стейкхолдери

	Показател *	Стойност	Референтна стойност (идеал)
Корупционен интерес	Злоупотреба с власт	Налице	Отсъства
	Злоупотреба с имущество	Налице	Отсъства
	Непотизъм	Налице	Отсъства
	Клиентелизъм	Налице	Отсъства
Корупционен натиск	Избягване на регламенти	25%	5-10%
	Външен натиск, свързан с дейността	25%	5-10%
	Податливост на натиск „отгоре“	25%	5%
	Податливост на външен натиск	25%	5%
Покритие с антикорупционни политики	Антикорупционни мерки, насочени към дейността	Оценка на ефективността на политиката	Референтна стойност (идеал)
	Кодекс на поведение	66,0%	80%
	Формални процедури за плащане на фактури и контрол върху приходите от данъци	63,6%	80%
	Съобщаване на всички случаи на обосновани съмнения за корупция	67,6%	80%
	Декларации за конфликт на интереси	69,4%	80%

* Общият брой на респондентите е много малък.

Закljučения:

Корупционен интерес. Общото ниво на корупция при тази дейност е високо, тъй като потенциално тя може да бъде обект на всички видове корупция: злоупотреба с власт и/или имущество, непотизъм и клиентелизъм.

Корупционен натиск. Стойностите на всичките индикатори са високи.

Покритие с антикорупционни политики. Повечето от респондентите (между 63,6% и 69,4% в зависимост от политиките) са на мнение, че четирите идентифицирани антикорупционни политики имат умерен ефект за намаляването на корупционната уязвимост.

Обща оценка. Корупционният натиск трябва да бъде неутрализиран чрез подобрен набор от антикорупционни политики/мерки.

2.7.3. Оценка на антикорупционните политики

Антикорупционният план 2015 – 2017 г., разработен в съответствие с насоките, съдържащи се в Националния антикорупционен план, бе одобрен от Общината през януари 2015 г. Той съдържа анализ на равнището на корупционен риск за дейностите, извършвани от общината, и дефинира политиките, процедурите и контролните дейности за противодействие на факторите, които пречат на прозрачността и интегритета на дейностите и на работата на служителите.

Общината Рива дел Гарда е разработила следните четири общи антикорупционни мерки, насочени към цялостното намаляване на корупцията:

1. Кодекс на поведение.
2. Формализиране на процедурите за изплащане на фактури и за контрол върху данъчните приходи.
3. Сигнализиране за всички обосновани съмнения за корупция.
4. Подаване декларации за конфликт на интереси.

	Обществени поръчки	Предоставяне на услуги	Сигурност и надзор	Сертификати/разрешителни	Човешки ресурси	Консултантски договори	Контрибуции/възстановяване суми на публично-частни стейкхолдери
Общи антикорупционни мерки							
Кодекс на поведение	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Формални процедури за плащането на фактури и контрол върху данъчните приходи	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Съобщаване за всички обосновани съмнения за корупция	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Декларации за конфликт на интереси	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓

Следните таблици съдържат резултатите от оценката на СМАК за Приложимостта, прилагането и ефективността на антикорупционните политики на Община Рива дел Гарда.

Кодекс на поведение

	Показател	Стойност	Референтна стойност (идеал)
Приложимост	Лесна за прилагане	91,5%	90%
	Трудна за заобикаляне	45,7%	90%
Прилагане	Осведоменост	73,9%	90%
	Стриктно приложение	63,8%	90%
	Стриктен контрол	17,8%	90%
	Стриктно прилагане на санкциите	30,4%	90%
Ефективност	Очаквана реална ефективност	66,0%	90%
	Очаквана потенциална ефективност	74,4%	80%

Закljučения:

Приложимост. Според респондентите, става дума за добре разработена антикорупционна политика. Тя е лесно приложима (стойността на оценъчния индикатор – 91,5%, дори надвишава референтната стойност), но от друга страна не е трудна за заобикаляне/избягване. Това съставя потенциален проблем, свързан с нейния дизайн.

Прилагане. Формалното спазване на политиката (стриктно приложение) е на умерено равнище. Стойността на осведомеността (доколко служителите са запознати с политиката) също е умерено добра. Действителното спазване на политиката обаче се нуждае от подобрене. Това се отнася предимно до налагането на стриктен контрол и предприемането на санкции, където стойностите са ниски. Според респондентите, прилагането на политиката като цяло се нуждае от подобрене. Причината за липсата на контрол и санкции, според респондентите, е че някои компоненти на тази политика може би се нуждаят от подобрения с оглед осигуряване на адекватен контрол, който е от съществено значение за ефективното ѝ спазване.

Ефективност. Стойностите за ефективност са умерено високи.

Общо заключение. Тази политика може да бъде подобрена както на ниво дизайн, така и на ниво приложение. Проблемните въпроси тук са допусканите компромиси и непоследователност в приложението на механизмите за контрол и санкциониране.

Формални процедури за плащане на фактури и контрол върху данъчните приходи

Формализирането на процедурите за изплащане на фактури и контролът върху общинските приходи от данъците цели стандартизирането на правилата, по които следва да се извършват тези дейности/функции.

	Показател	Стойност	Референтна стойност (идеал)
Приложимост	Лесна за прилагане	69,7%	90%
	Трудна за заобикаляне	59,4%	90%
Прилагане	Осведоменост	75,8%	90%
	Стриктно приложение	62,5%	90%
	Стриктен контрол	21,2%	90%
	Стриктно прилагане на санкциите	45,5%	90%
Ефективност	Очаквана реална ефективност	63,6%	90%
	Очаквана потенциална ефективност	72,8%	80%

Заклучения:

Приложимост. Според респондентите, тази политика има умерено добро качество, но не е лесно приложима, нито трудна за заобикаляне.

Прилагане. Формалното спазване на политиката (стриктно прилагане) е на умерено ниво. Стойността за осведоменост (доколко служителите са запознати с тази политика) е също умерена. Според респондентите обаче, ефективността спазване на политиката се нуждае от подобрения. Това се отнася предимно за необходимостта от стриктен контрол (където оценката е ниска, което на свой ред означава, че може да се очаква неидентифицирани нарушения).

Ефективност. Стойностите за ефективността са умерено високи.

Общо заключение. Политиката е с умерено добро качество, като се открояват проблемите, свързани с прилагането. Най-сериозни сред тях са допускания компромиси и непоследователност в прилагането на механизмите за контрол и санкциониране.

Сигнализиране за всички основателни съмнения за корупция

Това задължение се отнася за всички основателни съмнения за корупция и предполага активното сътрудничество между служителите в разкриването на корупционните сделки.

	Показател	Стойност	Референтна стойност (идеал)
Приложимост	Лесна за прилагане	76,3%	90%
	Трудна за заобикаляне	42,1%	90%
Прилагане	Осведоменост	76,3%	90%
	Стриктно приложение	48,6%	90%

	Показател	Стойност	Референтна стойност (идеал)
	Стриктен контрол	5,3%	90%
	Стриктно прилагане на санкциите	26,3%	90%
Ефективност	Очаквана реална ефективност	67,6%	90%
	Очаквана потенциална ефективност	78,9%	80%

Заключения:

Приложимост. Политиката се оценява като умерено добра. Тя е лесна за реализиране, но не особено трудна за избягване/заобикаляне.

Прилагане. Формалното спазване на политиката (стриктното ѝ прилагане) има относителна ниска стойност. Показателят за осведоменост (доколко служителите са запознати с политиката) е с умерено висока стойност. Прилагането също се оценява като относително слабо. Това се отнася предимно за показателите за стриктното прилагане на контролните и санкционните механизми. Вероятно съществуват неидентифицирани нарушения на правилата. Политиката може би се нуждае от съществени подобрения, за да гарантира адекватен контрол.

Ефективност. Стойностите за ефективността се колебаят от умерени до високи нива.

Общо заключение. Политиката е с умерено добро качество, но съществуват проблеми при действителното ѝ прилагане/съблюдаване. Може би ще е нужно извършването на известни корекции.

Декларациите за конфликт на интереси

Става дума за спазване забраната служителите да участват в процеса на вземане на решения в случай, че имат конфликт на интереси.

	Показател	Стойност	Референтна стойност (идеал)
Приложимост	Лесна за прилагане	87,8%	90%
	Трудна за заобикаляне	60,4%	90%
Прилагане	Осведоменост	78,7%	90%
	Стриктно приложение	60,9%	90%
	Стриктен контрол	17,0%	90%
	Стриктно прилагане на санкциите	36,2%	90%
Ефективност	Очаквана реална ефективност	69,4%	90%
	Очаквана потенциална ефективност	77,5%	80%

Заключения:

Приложимост. Според респондентите, това е добре разработена антикорупционна политика. Стойностите на съответните показатели са относително близки до идеалните. Политиката е лесно приложима, но същевременно не много трудна за игнориране.

Прилагане. Формалното съблюдаване на политиката (стриктното ѝ прилагане) е на средно ниво. Стойността на показателя за осведоменост е висока, но съблюдаването ѝ се нуждае от подобрене. Това се отнася предимно до контрола и санкциите, при които има ниски нива на реализация, свидетелстващи за пропуски в прилагането на цялостната политика.

Ефективност. Стойностите на показателите за ефективност са умерено високи.

Общо заключение. Политиката, според респондентите, е доста добре разработена, но се сблъсква с проблеми на стадия на реализацията ѝ. Най-вероятно има необходимост от някои подобрения.

2.7.4. Общи заключения

Ръководството на общината беше много мотивирано за улесняване обсъжданията на корупционните рискове и начините за тяхното намаляване. Тази публична институция разполага с добре разработена антикорупционна политика в съответствие с утвърдения през януари 2015 г. Антикорупционен план. Основните изводи от диагностиката на СМАК са както следва:

- Специфичните антикорупционни политики показват умерено равнище на покритие/обхват.
- Дейностите, които са най-уязвими за корупционен натиск (с най-малко 3 индикатора със стойности над 15%), са „сигурност и наблюдение“, „сертификати/разрешителни“, „човешки ресурси“, „консултантски договори“ и „обезщетения/възстановяване на суми на публично частни стейкхолдери“.
- Всички анализирани политики показват пропуски при прилагането (несъответствие между формалното им съблюдаване, от една страна, и процедурите по осъществяване на контрол и налагане на санкции, от друга).
- Съществува несъответствие и между представите за прилагането на антикорупционните политики, от една страна, и тези за ефективността им (оценена високо). Високите стойности на индикаторите за ефективност може би частично се дължат на пристрастието на респондентите.

3. ПРИЛАГАНЕ И ЕФЕКТ ВЪРХУ АНТИКОРУПЦИОННИТЕ ПОЛИТИКИ

Като се има предвид иновативния характер на СМАК – както по отношение на методологията, така и при реализацията ѝ – възниква необходимостта от изясняване на редица фактори, свързани с процеса на нейното прилагане и със значението на нейните резултати за разработването на антикорупционни политики.

3.1. ЦЕЛ И СФЕРА НА ПРИЛАГАНЕ НА ИНСТРУМЕНТА

Антикорупционните политики могат и би следвало да бъдат прилагани, наблюдавани и усъвършенствани на ниво публични институции. Дори политиките на национално ниво в крайна сметка се прилагат на микроравнище от отделните институции. Това се налага от обстоятелството, че въпросните политики дефинират правилата, които следва да спазват служителите им. Обратното – умишленото нарушаване на тези правила съдържанието на корупционните сделки. Ако антикорупционните политики на национално ниво не бъдат адекватно преведени на езика на организационните инструкции и механизми, корупционните сделки биха били считани за приемливи от правна гледна точка, макар и морално осъдителни.

Поради редица причини, корупционните сделки са най-често свързвани с **подкупите**, т.е. с формата на частната облага, получена чрез умишлено нарушаване на правилата. Това предпочитание е обяснимо, тъй като подкупът е много подходящ за измерване на разпространеността на корупционните сделки (други техни проявления са предложенията за подкуп, т.е. корупционният натиск). Изборът на подобен показател обаче **замъглява редица аспекти на корупционните сделки**, които са важни както за анализа, така и при разработването на антикорупционната политика:

- Съдържанието на корупционните сделки до голяма степен се игнорира.
- Антикорупционните политики акцентират върху „облагата“, но недостатъчно визират компонента „нарушаване на правилата“.
- Променя се интерпретацията на антикорупционните мерки. Така например, разпространеността на подкупите, регистрирана в рамките на представителните проучвания на населението, често се интерпретира като показател за „равнището на корупцията в обществото“. Но както отбелязахме в Глава I, разпространението на подкупите на макроравнище (общество) не дава представа за алчността, а по-скоро характеризира модела на управление или начина на дефиниране на понятието обществено благо в рамките на прилагането на политиките. В това

отношение, **националните антикорупционни политики са фокусирани по-скоро върху системата на управление и политическия процес, отколкото върху подкупите и нарушаването на правилата.**

На микроравнище (публични институции) корупцията има различна интерпретация. За да бъде разбрана, трябва да се смени оптиката от формата към **съдържанието на корупционните сделки** (описани по-горе като **типове корупция**). Различието между форма и съдържание на корупционните сделки е фундаментално.

Формата представлява облагата. От гледна точка на формата отговорът на въпроса обикновено се търси в мотивацията на служителите или в техния морален интегритет. Но ако въпросът е как са възможни корупционните сделки, тогава отговорите най-често касаят организационната структура, правилата и други микро и макро фактори.

С оглед противодействието на корупцията на микроравнище е необходимо да се анализира структурата на публичната институция и да се идентифицират дейностите/функциите, при които корупционните сделки биха имали практически смисъл за публичните служители и техните клиенти³⁴. Точно това прави СМАК, тъй като изследва пресечните точки между функциите/дейностите на институцията и различните типове корупция. СМАК също така идентифицира **зоните на корупционна уязвимост**, т.е. **механизмите на несъблюдаване на правилата**, които правят възможно получаването от служителите на допълнителна облага за сметка на клиентите (граждани или фирми). На макроравнище, подходът би следвало да бъде различен: там е наложително да бъдат идентифицирани управленските механизми, които позволяват партикуларизъм, който привилегирова отделни социални актьори за сметка на други и по такъв начин компрометира общественото благо.

В този контекст, инструментът СМАК служи за оценката на антикорупционните политики, посредством:

- Идентифициране на зоните на корупционен риск, т.е. пресечните точки между дейности/функции на публичната институция и типове корупция.
- Идентифициране на антикорупционните политики, насочени към намаляване на уязвимостта в тези зони.
- Извършване на оценка на тези политики и техните процедури.
- Извършване на оценка на организационните дейности от гледна точка на корупционната уязвимост и обхвата на антикорупционната политика.

³⁴ По-задълбочен анализ на този аспект изисква цялостен одит на организационните протоколи. Подобен анализ обаче е извън обхвата на СМАК, тъй като предполага използването на различен набор от аналитични инструменти.

3.2. МЕТОДОЛОГИЧЕСКИ СЪОБРАЖЕНИЯ ЗА ПРИЛАГАНЕТО НА СМАК

Основният проблем на антикорупционния мониторинг са **источниците на информация**. Дискутирането на корупцията на определено ниво в структурата на дадени публични институции предполага включването на техни служители, които да обсъдят начините, по които самите те и техните колеги нарушават законите и правилата. Трудностите в това отношение са характерни и за двете целеви групи в рамките на СМАК: служителите на публичните институции и стейкхолдерите (граждани и фирми)³⁵. Опитът от мониторинга показва, че колебанията относно степента на откровеност намаляват, когато признанията за участие в корупционни сделки не са прекалено конкретни, т.е. когато не се обсъждат в детайли въпроси от типа на „как“, „кой“, „какво“ и др. Във всички случаи обаче, може да се очакват пристрастни отговори и при двете целеви групи. Най-често пристрастието не е случайно, а целенасочено: корупционните феномени се омаловажават, когато се обсъжда лично или колегиално участие в тях. В това отношение може да се очаква, че резултатите от СМАК ще бъдат по-положителни, отколкото действителното положение.

В рамките на методологията на СМАК потенциалното пристрастие и въздържаност по отношение на корупцията се компенсират чрез формулирането на по-общи въпроси относно конкретни елементи на корупцията, конкретни форми на нарушенията и чрез обсъждане поведението на другата страна (клиенти или служители) в корупционната сделка.

Инструментът СМАК представлява съчетание от четири метода: кабинетно проучване, дълбочинни интервюта с експерти, онлайн анкета сред служители и стейкхолдери (населението и/или клиенти на публичната институция). За успешното използване на инструмента обаче трябва да бъдат отчетени редица обстоятелства:

(1) **Контекстът на публичната организация.** Макар да е относително лесно да се установят кои са секторите или институциите, в които съществува висок корупционен риск, невинаги установяването на контакт с дадена институция е безпроблемно. Работното решение, възприето в рамките на пилотното тестване на СМАК, бе първо да се установи контакт с висшестояща институция, от която да се получи официална препоръка за свързване с публичната институция, която предстои да бъде проучена. По-високите нива в йерархията най-често нямат преки контакти с клиентите на съответния сектор, но (поне потенциално) са силно заинтересовани от провеждането на антикорупционни политики. Опитът показва, че да се открие публична институция (в нашия случай правителствена агенция или община), която да прояви желание за участие в проучването при директен контакт, е по-скоро рядкост.

(2) **Нужно е да се намери добър баланс между кабинетното проучване и дълбочинните интервюта.** Пилотното прилагане на СМАК в Италия

³⁵ В това отношение прилагането на инструментите СМАК е част от организационната политика.

и България доведе до ревизиране на очакванията за по-ключова роля на дълбочинните интервюта, тъй като експертите показаха склонност пасивно да отхвърлят или потвърждават формулираните от изследователите формулировки, а не да изказват свои собствени идеи. За това допринесоха два факта: а) корупционното въображение на експертите бе по-скоро ограничено, особено ако им се налагаше да използват концепциите в рамките на СМАК; б) очерта се нежелание да се дискутира в детайли корупцията в тяхната институция.

(3) **Дизайн и реализиране на онлайн анкетата.** Тук следва да бъдат споменати няколко дискуссионни въпроса:

- Формулировката на въпросите. На пилотния стадий на СМАК бяха използвани алтернативни формулировки на някои въпроси с оглед тестването, кои от тях водят до възможно най-малък брой неотговорили³⁶.
- Някои въпроси, които първоначално бяха включени в дълбочинните интервюта (например за корупционния натиск, ефективността на антикорупционните политики и др.), бяха добавени в онлайн анкетата, поради срещнатите трудности при интервютата (дължащи се предимно на нежеланието на експертите да дават конкретни оценки и на тяхната пристрастност). Анонимната анкета се оказа много добър инструмент в това отношение.
- Делът на отговорите без изказано мнение („не знам“ или без отговор) е нормален, т.е. нисък. Основната причина за това бе широкото използване на филтриращи въпроси. С тяхна помощ се определя обхвата от въпроси, по които даден служител е компетентен и се прескачат онези дейности и типове корупция, които не се отнасят за неговата служебна позиция. Това позволява да се съкрати времето, необходимо за попълването на анкетата на около 15-20 минути за повечето респонденти.
- Изготвянето на случайна извадка се оказа лесно осъществима задача. Тя се решава от служители, които следват конкретни и лесни стъпки. Поради съображения за конфиденциалност, изследователите нямаха възможност да участват пряко в процеса по изготвянето на извадката. Предимството на тази процедура е в допълнителната гаранция на анонимността.

(4) **Големината на наблюдаваната организация** е важен фактор. Въпреки обстоятелството, че по-малките организации бяха проучени в подробности, броят случаи, достъпни за анализа (40-50 случая) бе твърде малък за по-задълбочен статистически анализ.

(5) Това също така може да е проблем и при сравнителните анализи в случаите, когато СМАК се използва многократно. Малкият абсолютен брой на респондентите при някои индикатори може да доведе до прекалено големи различия, тъй като отговорът на всеки респондент би имал прекалено голяма тежест. Освен това, при по-малките организациите анонимността представлява по-сериозен проблем: той води до пристрастие

³⁶ Формулировката на въпросите, използвани в това пилотно проучване, се съдържат в Приложение 1.

и до „патриотично“ консолидиране (за това ще разкажем в подробности по-нататък) с оглед представянето на институцията и работата в нея в по-благоприятна светлина.

- (6) **Проучване на нагласите население-стейкхолдери (заинтересовани лица).** И двата инструмента, макар и по различен начин, са полезни за реализирането на СМАК. Инструментът за изследване на населението се използва за характеризирането на общата корупционна ситуация в страната и за измерване средните нива на индикатори от типа „участие в корупцията“, „корупционен натиск“, „податливост към корупция“ и др. Полезността на проучването сред заинтересованите лица е в това, че съпоставя оценките на служителите с конкретния опит на клиентите. Както бе отбелязано, тази опция не бе използвана поради логистични трудности при изработването на представителна извадка на клиентите на конкретната публична организация (в България това бе „Гранична полиция“).
- (7) Друг, възможно още по-важен аспект при това проучване е, че то може да бъде използвано за измерване на ограничен набор от показатели на СМАК (вж. Таблицата по-долу):

Показатели на СМАК	Проучване на служители	Проучване на стейкхолдери (заинтересовани лица)
Корупционен натиск	✓	✓
Податливост на корупция	✓	✓
Приложимост на антикорупционните политики	✓	-
Прилагане на антикорупционните политики	✓	-
Ефективност на антикорупционните политики	✓	-

Основната причина за тази разлика е, че стейкхолдерите нямат пряк опит и познания за процедурите и антикорупционните политики в институцията. Те по-скоро биха могли да бъдат надежден източник на информация за наличието на корупционен натиск и участието в корупционни сделки. В това отношение те биха имали важна роля при оценката резултатите на антикорупционните политики.

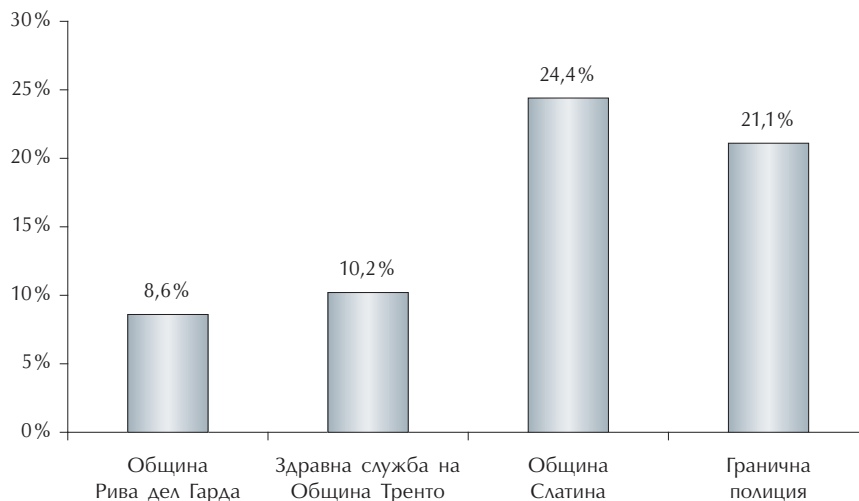
Друг аспект на проучването на стейкхолдерите като инструмент на СМАК е цената, особено при широкомащабно прилагане на инструмента. Решенията в това отношение биха зависели до голяма степен от решимостта да се постигне точност при оценките, както и да се пристъпи към широкото му прилагане.

3.3. ГАРАНТИРАНЕ НАДЕЖДНОСТТА НА РЕЗУЛТАТИТЕ

Един от проблемите, с които се сблъсква оценката на антикорупционните политики в дадена публична институция, е възможността от проявяване на пристрастност – разновидност на институционалния „патриотизъм“, когато отделни служители дават позитивни отговори на всички въпроси относно институцията. Макар и хипотетично да съществува възможността за отсъствие на какъвто и да е корупционен натиск или корупционен риск по отношение на всички дейности на институцията, като същевременно всичките ѝ политики представляват изключително ефективни инструменти в борбата срещу корупцията, общото впечатление от отговорите (както и средните показатели на корупционния натиск за годината, предшестваща настоящото проучване) подхранват съмнението, че подобна хипотеза може да бъде отнесена към институциите, проучвани в рамките на пилотното прилагане на СМАК.

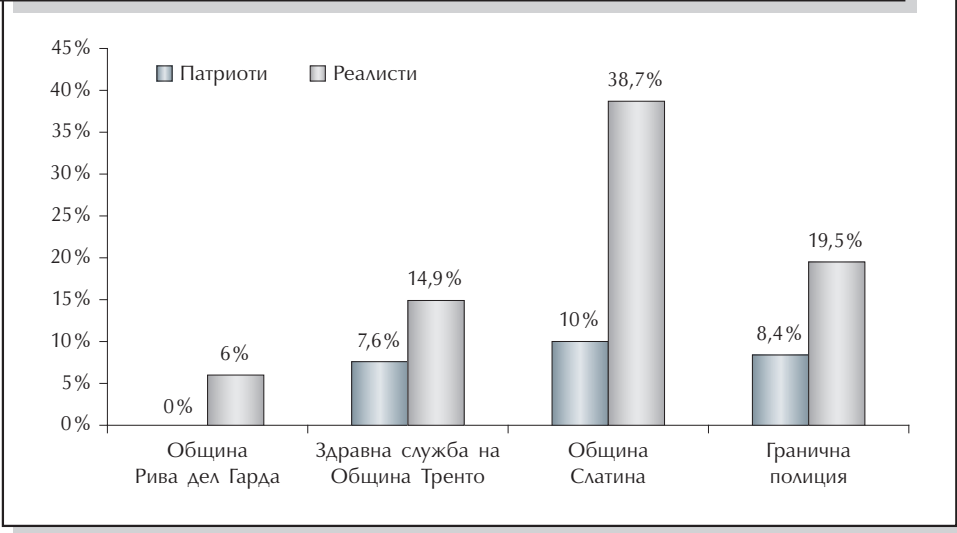
Операционално, групата на „патриотите“ бе дефинирана като респонденти, които дават единствено положителни отговори на 7 от ключовите въпроси, дефиниращи основните показатели (три от индикаторите за дейностите и 4 от тези за политиките). Делът на институционалните патриоти в българските организации се отличава съществено от този в италианските организации.

Фигура 11. Дял на институционалните патриоти в наблюдаваните организации



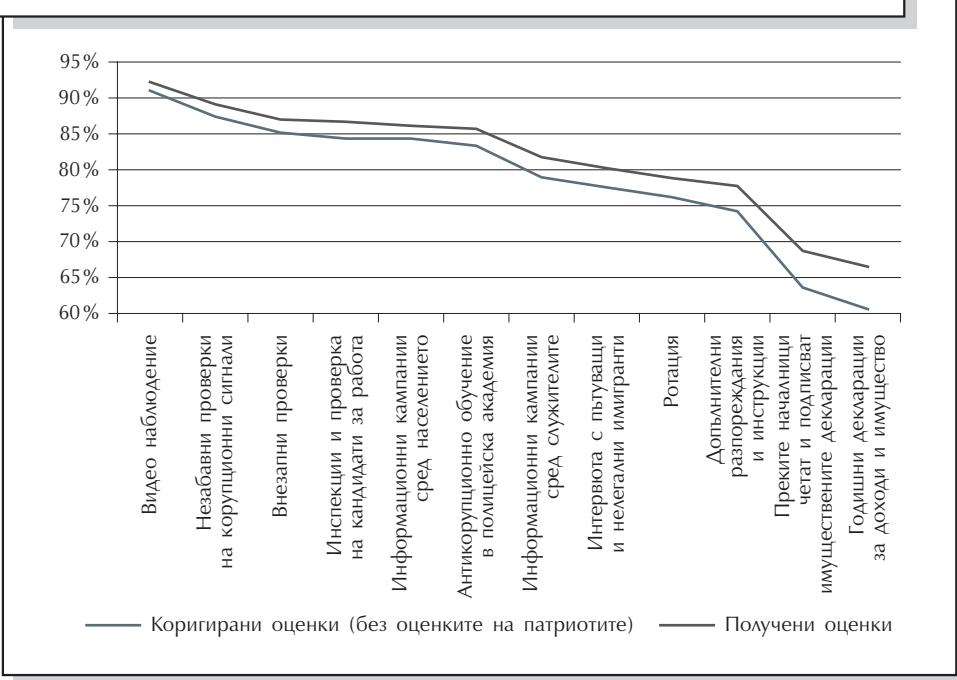
В сравнение с останалите респонденти, патриотите са по-склонни да не сигнализират за случаи, когато са им предлагани подкупи. Това различие е особено явно в случая с българската Гранична полиция (а в случая с Община Слатина то е още по-голямо, но поради малкия брой респонденти се наложи да бъдем по-предпазливи при интерпретиране на резултатите).

Фигура 12. Дял на служителите, на които е бил предложен подкуп поне в няколко случая през изтеклата година



Ако изключим институционалните, резултатите показват интересна тенденция – разликата между първоначалните проценти и онези, които се основават единствено на отговорите на „реалистите“, са по-негативни при по-малко ефективните политики – т.е. отговорите на институционалните патриоти не променят много общите оценки, но могат да намалят „чувствителността“ на инструмента.

Фигура 13. Очаквана действителна ефективност на мерките в Гранична полиция, България



Профилът на институционалните патриоти показва, че тяхното присъствие е по-голямо сред служителите, които нямат управленски функции. Що се отнася до реалистите, те обикновено са по-опитни служители – докато средно последните имат 13-годишен стаж, то при патриотите той е около 10 години³⁷.

В заключение може да се каже, че определянето на процента на институционалните патриоти може да бъде полезно допълнително измерение при мониторинга на дадена институция. Там, където има големи разминавания между дела на респондентите, които дават единствено положителни отговори, от една страна, и общата картина, от друга (която става ясна при съпоставянето с броя на гражданите, които дават подкупи), това може да бъде интерпретирано като признак, че служителите на институцията избягват да отчетат реалностите. Подобен помощен инструмент може да е полезен при оценката на волята в рамките на дадена институция и на потенциала на нейните служители да се противопоставят на корупцията.

3.4. СРАВНИТЕЛНИ СТОЙНОСТИ НА ИНДИКАТОРИТЕ СМАК

СМАК има потенциала да се превърне в отправна база за сравнения между сходни публични институции в различни държави или за състоянието в една и съща институция в течение на определен период от време. От тази гледна точка е полезно резултатите от пилотното проучване да бъдат изследвани от гледна точка на сравнителния анализ. Общото в оценките на институциите в България и Италия, е че преобладават общите антикорупционни политики. Последните са съсредоточени в няколко области: антикорупционно обучение, формиране на нужното поведение на служителите (кодекс на поведение и др.), както и създаване на канали за обратна връзка с гражданите. Специфичните политики, насочени към конкретни дейности и типове корупция са относително рядко явление.

Стойностите на индикаторите СМАК за наблюдаваните публични институции в България и Италия са представени в таблици 14-16, съдържащи антикорупционните мерки, респективно техните действия/функции. От гледна точка на методологията съществено значение имат следните аспекти:

- Сходните черти на организациите в двете страни;
- Приликите и разликите между страните;
- Конкретните модели на показателите за антикорупционна политика;
- Конкретните тенденции при оценката на покритието на антикорупционната политики на дейностите.

Антикорупционни мерки. Преобладаващите стойности на индикаторите СМАК свидетелстват, че повечето политики са оценени като относително

³⁷ Логистически, разглеждането на институционалния патриотизъм като зависима променлива величина, а годините стаж и нивото в йерархията като независими променливи величини, показва че двата фактора имат значим статистически ефект. Следователно, не може да се твърди, че винаги по-опитните служители заемат по-високи длъжности.

добре разработени (лесни за прилагане, трудни за избягване). Стойностите за **формалното прилагане** на индикаторите (осведоменост, стриктно прилагане) са също така високи. Същевременно обаче, **действителното прилагане** (санкции и контрол) има съществено по-ниски стойности, което е ясен знак за съществуването на пропуски при прилагането им. Стойностите на индикаторите за ефективност са високи. В много случаи те достигат до равнище, дефинирано като теоретичен максимум. При сравнителен анализ, средните стойности на ефективността на антикорупционните мерки в Италия са по-ниски, от тези в българските публични институции.

Това най-вероятно отразява различието между организационните култури в двете страни, както и факта, че в Италия пристрастията към институцията са чувствително по-малки.

Възниква и по-общият въпрос, как да си обясним високата стойност на индикаторите за ефективност на фона на високата корупционна уязвимост.

- а) Определен набор от мерки би могъл да бъде оценен като ефективен по принцип. Същевременно, неговото въздействие върху корупционната уязвимост може да варира в зависимост от практиките, към които е насочен. Така ефективността може да е висока, но приложимостта на мярката (в рамките на дейностите, към които е насочена) може да е ограничена. В това отношение е важно да се прецени, дали всички аспекти на дадена дейност/функция са изцяло обезпечени (покрити) с помощта на адекватни антикорупционни мерки – не само общи, но, което е особено важно, специфични. В това отношение е възможно да имаме редица сами по себе си ефективни инструменти, които обаче да не постигат целите си, като покриват само части от дадена дейност.
- б) Крайният критерий за ефективността е доколко дадена мярка **намалява корупционната уязвимост**. Високите нива на уязвимост обикновено показват, че ефективността на антикорупционните мерки е слаба или отсъства. В това отношение първото прилагане на СМАК може да бъде оценено като изходна база за сравнения за наблюдаваната институция. Ако е налице искрена воля за борба срещу корупцията, СМАК би следвало да бъде последвана от управленски интервенции и повторна диагностика. **Сравнителният анализ на динамиката на индикаторите на СМАК** е единственият начин за установяване наличието и оценката на постигнатия напредък.
- в) **Дейности/функции**. Обобщените стойности на показателите за българските публични институции показват, че е налице силен корупционен интерес и натиск. В повечето случаи дейностите са обект единствено на общи политики, без специфични антикорупционни мерки. Това показва, че разработването на антикорупционни политики и протоколи в рамките на тези институции е далеч от изискванията за всеобхватност и изчерпателност.

Средните стойности на очакваната действителна и потенциална ефективност на всичките антикорупционни мерки, насочени към конкретна дейност,

са високи. Сравнението между високите нива на корупционен натиск и интерес показва, че няма адекватно покритие на дейностите (т.е. мерките не водят до намаляване на корупционната уязвимост).

Може да се очаква, че прилагането на СМАК в други страни-членки на ЕС би произвело подобни нива на стойностите, което ще даде точна картина за антикорупционната подготвеност на институциите. Различия биха могли да се очакват по отношение на по-общата корупционна ситуация в съответните държави.

Референтни (идеални) стойности на показателите на СМАК. Причината за включването на подобни стойности при анализа на резултатите от СМАК е за да се конструира теоретична изходна база за сравнения, която би позволила да се направят заключения на стадия на пилотното прилагане на СМАК. Получената информация на този стадий показва, че тези стойности имат своето основание – най-малкото докато СМАК бъде приложен в повече организации. Трябва обаче да се отбележи, че основният метод на анализ на данните, който следва да бъде използван в рамките на СМАК, е сравнителният анализ между стойностите, получени през определен период от време. Това, естествено, предполага институцията да прави усилия за подобряване прилагането на антикорупционните политики и/или за въвеждане на нови такива.

Таблица 14. Сравнителна оценка на общите антикорупционни мерки в четири публични институции

Антикорупционни политики	Приложимост		Прилагане				Ефективност	
	Лесна за прилагане (%)	Трудна за избягване (%)	Осведоменост (%)	Стриктно прилагане (%)	Стриктен контрол (%)	Стриктно прилагане на санкции (%)	Очаквана потенциална ефективност (%)	Очаквана реална ефективност (%)
Гранична полиция, България								
Годишни декларации на имущество и доходи	95,1	71,3	93,9	91,1	63,1	59,3	73,1	66,5
Преките началници четат и подписват имуществените декларации	93,6	72,9	91,2	88,8	59,8	51,2	73,1	68,7
Незабавна реакция на корупционни жалби	88,3	82,8	93,5	87,3	61,9	63,9	02,5	89,1
Информационни кампании сред служителите	94,8	69,7	90,6	82,2	49,8	45,1	86,6	81,8

Таблица 14. Сравнителна оценка на общите антикорупционни мерки в четири публични институции (Пръдължение)

Антикорупционни политики	Приложимост		Прилагане				Ефективност	
	Лесна за прилагане (%)	Трудна за избягване (%)	Осведоменост (%)	Стриктно прилагане (%)	Стриктен контрол (%)	Стриктно прилагане на санкции (%)	Очаквана потенциална ефективност (%)	Очаквана реална ефективност (%)
Информационни кампании сред населението	92,1	74,2	93,0	79,0	51,3	43,8	89,9	86,1
Допълнителни разпореждания и инструкции	79,8	59,9	89,7	76,8	49,0	49,3	83,0	77,7
Антикорупционно обучение в Полицейска академия	91,5	67,3	89,8	80,8	48,2	50,7	90,4	85,7
Община „Слатина“, България								
Контрол на достъпа	94,3	69,7	97,1	94,3	51,4	44,1	85,3	82,9
Инструкции за информационните и административните дейности и боравенето с документи	100,0	79,3	93,8	93,8	53,3	62,5	93,1	89,7
Вътрешни трудови регламенти	97,1	74,3	88,2	85,3	47,1	61,8	94,1	85,7
Вътрешни правила за обществени поръчки	82,6	91,3	91,3	91,3	43,5	56,5	100,0	95,7
Вътрешни правила за процедиране с корупционни жалби	95,2	75,0	100,0	95,2	42,9	52,4	100,0	90,5
Здравна служба в Тренто, Италия								
Задължително съобщаване за конфликт на интереси	84,6	56,0	81,1	65,2	22,2	43,2	81,3	72,2
Кодекс на поведение	77,5	59,5	68,8	62,7	18,2	31,8	80,2	70,0
Забрана на участие в прояви, спонсорирани от външни компании	86,3	37,2	81,9	60,6	24,2	36,2	71,6	62,1
Правила за достъп до помещенията на службата на външни стейкхолдери	76,8	42,0	68,1	60,0	10,0	42,6	75,7	65,7
Община Рива дел Гарда, Италия								
Задължително съобщаване за конфликт на интереси	87,8	60,4	78,7	60,9	17,0	36,2	77,5	69,4

Таблица 14. Сравнителна оценка на общите антикорупционни мерки в четири публични институции (Пръдължение)

Антикорупционни политики	Приложимост		Прилагане				Ефективност	
	Лесна за прилагане (%)	Трудна за избягване (%)	Осведоменост (%)	Стриктно прилагане (%)	Стриктен контрол (%)	Стриктно прилагане на санкции (%)	Очаквана потенциална ефективност (%)	Очаквана реална ефективност (%)
Кодекс на поведение	91,5	45,7	73,9	63,8	17,8	30,4	74,4	66
Формални процедури за плащане на фактури и контрол върху данъчните приходи	69,7	59,4	75,8	62,5	21,2	45,5	72,8	63,6
Задължително сътрудничество в превенцията на корупцията	76,3	42,1	76,3	48,6	5,3	26,3	78,9	67,6

Таблица 15. Сравнителна оценка на специфичните антикорупционни мерки в четири публични институции

Антикорупционни политики	Приложимост		Прилагане				Ефективност	
	Лесна за прилагане (%)	Трудна за избягване (%)	Осведоменост (%)	Стриктно прилагане (%)	Стриктен контрол (%)	Стриктно прилагане на санкции (%)	Очаквана потенциална ефективност (%)	Очаквана реална ефективност (%)
Гранична полиция, България								
Видеонаблюдение	87,8	73,6	88,9	88,4	50,2	55,6	92,2	92,2
Ротация	93,6	72,9	91,2	88,8	59,8	51,2	73,1	68,7
Внезапни посещения	88,3	82,8	93,5	87,3	61,9	63,9	02,5	89,1
Интервюта с пътници и нелегални имигранти	94,8	69,7	90,6	82,2	49,8	45,1	86,6	81,8
Проверка на кандидатите за вакантни длъжности в МВР	92,1	74,2	93,0	79,0	51,3	43,8	89,9	86,1

Таблица 16. Сравнителна оценка на корупционната уязвимост и покритието с антикорупционни политики на дейностите в четири публични институции

Дейности/ функции на публичните институции	Коруп- ционен интерес	Корупционен натиск				Ефективност на антикорупционните политики (средно %)		
		Избяг- ване на регла- менти (%)	Външен натиск, свързан с дей- ността (%)	Подат- ливост на натиск отгоре (%)	Подат- ливост на натиск отвън (%)	Брой на анти- корупционни- те политики насочени към дейността (средно %)	Очаквана потенциал- на ефек- тивност (средно %)	Очаквана реална ефек- тивност (средно %)
Гранична полиция, България								
Административни и наказателни	75,0	33,3	53,8	19,2	23,1	7,0	84,1	79,4
ГКПП	50,0	20,8	40,7	6,5	15,3	11,0	85,8	81,3
Охрана Зелена граница	75,0	37,3	33,3	9,1	10,3	9,0	85,2	80,3
Човешки ресурси	75,0	13,0	40,9	9,1	0	8,0	84,7	80,3
Информационни дейности	25,0	24,7	32,5	18,8	16,5	7,0	84,1	79,4
Разследвания от следователи	75,0	40,0	50,0	0	25,0	7,0	84,1	79,4
Превантивни разследвания	50,0	26,7	51,7	10,2	13,8	7,0	84,1	79,4
Обществени поръчки	75,0	28,6	0	14,3	14,3	5,0	94,5	88,9
Здравна служба в Тренто, Италия								
Оценка на Управителния борд на актовете за концесии на услуги	-	12,5	55,6	11,1	0	4	77,2	67,5
Консултантски договори	-	30,0	60,0	50,0	50,0	4	77,2	67,5
Контрибуции/ възстановяване суми на клиенти	-	9,1	50,0	16,7	8,3	4	77,2	67,5
Спецификации на съдържанието на тръжните документи	-	16,7	55,6	11,1	27,8	4	77,2	67,5
Човешки ресурси	-	15,6	59,4	15,6	15,6	4	77,2	67,5
Вътрешни дейности	-	4,5	40,9	9,1	9,1	4	77,2	67,5
Общински поръчки	-	20,6	61,8	21,2	29,4	4	77,2	67,5

Таблица 16. Сравнителна оценка на корупционната уязвимост и покритието с антикорупционни политики на дейностите в четири публични институции (Продължение)

Дейности/ функции на публичните институции	Коруп- ционен интерес	Корупционен натиск				Ефективност на антикорупционните политики (средно %)		
		Избяг- ване на регла- менти (%)	Външен натиск, свързан с дей- ността (%)	Подат- ливост на натиск отгоре (%)	Подат- ливост на натиск отвън (%)	Брой на анти- корупционни- те политики насочени към дейността (средно %)	Очаквана потенциал- на ефек- тивност (средно %)	Очаквана реална ефек- тивност (средно %)
Сертификати/ разрешителни	-	27,0	51,4	33,3	24,3	4	77,2	67,5
Сигурност и надзор	-	12,5	66,7	21,3	18,8	4	77,2	67,5
Предоставяне на услуги	-	22,7	60,0	17,6	13,3	4	77,2	67,5
Община Рива дел Гарда, Италия								
Консултантски договори	-	16,7	33,3	16,7	16,7	4	75,9	66,6
Контрибуции/ възстановяване средства на публично-частни стейкхолдери	-	25,0	25,0	25,0	25,0	4	75,9	66,6
Човешки ресурси	-	16,7	50,0	33,3	0	4	75,9	66,6
Обществени поръчки	-	3,8	38,5	3,8	3,8	4	75,9	66,6
Сертификати/ разрешителни	-	18,2	45,5	18,2	18,2	4	75,9	66,6
Предоставяне на услуги	-	9,1	36,4	9,1	4,5	4	75,9	66,6

3.5. ЦИКЪЛЪТ НА ПРИЛАГАНЕ НА СМАК

Поради скрития характер на корупцията, СМАК разполага със специфична методология, чието предназначение е да гарантира достоверността на резултатите. С оглед постигане на целите и получаване на използвани резултати в рамките на цикъла на антикорупционните политики, прилагането на СМАК трябва да отговаря на следните изисквания:

- Диагностиката би следвало да се извършва от **независим екип от оценители** с оглед гарантиране обективността на резултатите. Екипът би

следвало да представи резултатите на ръководството на институцията и на нейния принципал.

- **Участието на ръководството на институцията**, която е обект на проучването, е наложително с оглед включването на експертите и тяхното насърчаване да споделят непредубедени оценки. Това на свой ред би минимизирало потенциалните пристрастия в техните отговори.
- **Степента на публичност** при оповестяване на резултатите от диагностиката – доколко и в каква степен стейкхолдерите и клиентите на организацията би следвало да бъдат информирани за тези резултати – би следвало да бъде договорено предварително. Пълното реализиране на СМАК налага участието на стейкхолдерите, с което да бъде гарантирано, че препоръките на оценъчния екип ще бъдат взети предвид.

Оценъчният процес преминава през три стадия, за всеки от които са характерни последователно конструирани елементи (Фигура 14).

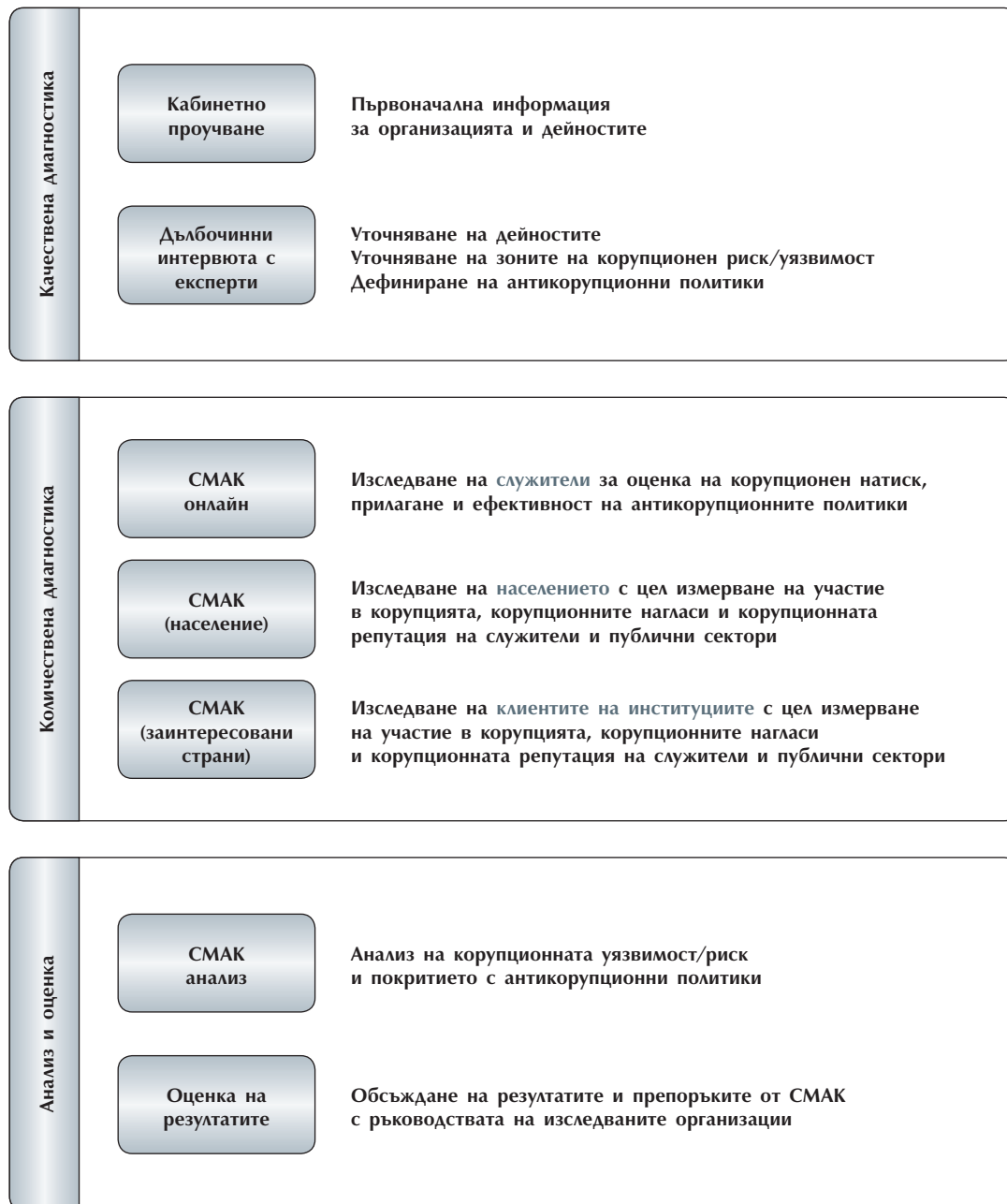
Основната задача на първия стадий – този на **качествената диагностика** – е да бъде проучена структурата на институцията (дейности и процеси) и да се анализира (с помощта на експерти) корупционният интерес за всеки тип корупция и дейност. Макар и да е полезно и важно да се оценят процедурите и процесите на наблюдаваната институция, подобен анализ е извън основната цел на СМАК – оценката на антикорупционните политики. На този стадий всички политики, представляващи съчетания на мерки и правила, би следвало да се считат за „даденост“.

На втория, **количествен стадий**, се извършва основната дейност по събиране на информация. Използването на онлайн анкета за интервюиране на служителите е ефективен и бърз метод, който предоставя достатъчно гаранции за анонимност на респондентите. Потенциалните пристрастия биха били съществено намалени, ако служителите вярват, че ръководството е поело сериозен ангажимент в борбата срещу корупцията, че от тях се иска да споделят честната си оценка и че резултатите ще бъдат използвани за подобряване на организационните процеси и правила.

На този етап се извършват представителните проучвания на населението и/или на стейкхолдерите като важна част от СМАК, тъй като позволяват съпоставянето и уточняването на информацията относно показателите за корупционна уязвимост. Тестването на методиката показва, че служителите с готовност съобщават за инциденти с корупционен натиск (като явление, с което се сблъскват всекидневно). В това отношение информацията, получена от проучването сред стейкхолдерите, би имала най-често спомагателна, допълваща, а не определяща роля при оценката на корупционната уязвимост. Тя би била много полезна в случаи и ситуации, в които обсъждането на корупцията се счита за тема-табу или в по-малките институции, в които организационните пристрастия и тенденцията към отричане съществуването на каквито и да са нередности имат високи нива.

На **стадия на докладването на резултатите** ръководството на организацията и оценъчният екип обсъждат резултатите и предложените препоръки.

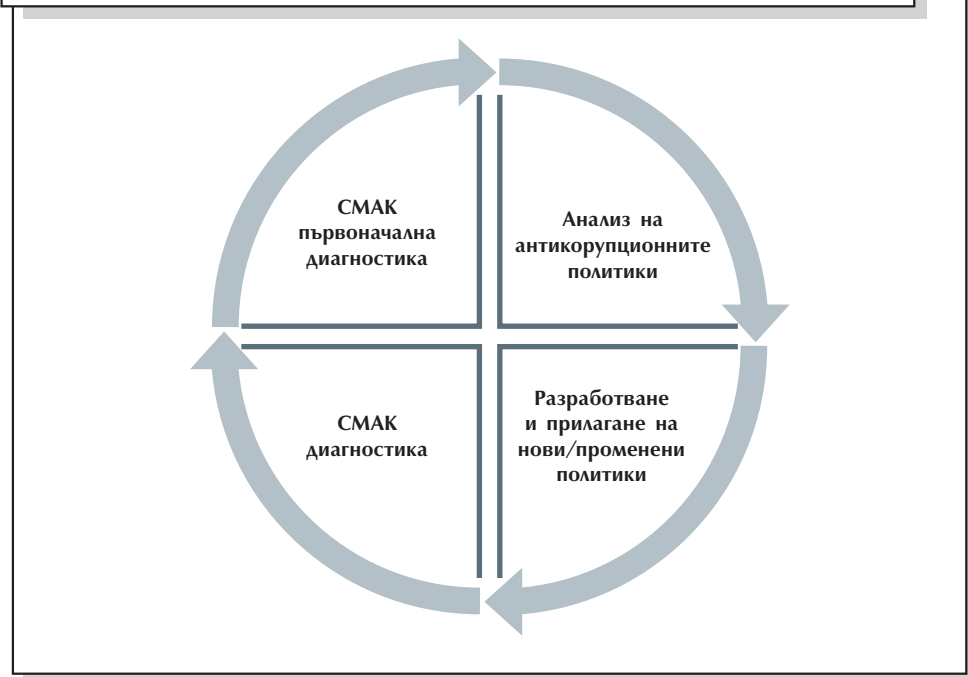
Фигура 14. Структура на СМАК диагностиката



Горната последователност от процедури изчерпва стадия на диагностицирането. Цялостният цикъл СМАК (Фигура 15) се състои от два кръга – усилията за диагностициране и тези за преразглеждане на досегашната политика, като по време на втория кръг дейности се внедряват резултатите, получени в рамките на първия кръг. **Диагностиката СМАК е замислена като първа крачка в политическия процес, насочен към (пре)формулиране и прилагане на ефективни антикорупци-**

онни политики. Участието на управлението на всички стадии на този процес, следователно, е от ключово значение за ефективното прилагане на СМАК.

Фигура 15. Цикъл на прилагането на СМАК



3.6. ПОСЛЕДИЦИ ЗА ПОЛИТИЧЕСКИЯ ПРОЦЕС

СМАК е приложен аналитичен инструмент, отговарящ на нуждата от мониторинг на прилагането на антикорупционните мерки и, следователно, е подходящ още в стадия на тяхното разработване.

Авторите на СМАК бяха до голяма степен улеснени от натрупания значителен международен опит при изучаването на корупцията и мониторинга на антикорупцията на макроравнище, като същевременно си дават сметка за съществуващите препятствия в това отношение. Не е рядкост, на равнището на националните политики, много мерки да останат на хартия, без оценка за отчитане на тяхното въздействие. Малкото на брой международни мониторингови инструменти, които оценяват антикорупционните политики, регистрират съществуването на такива, без да оценяват тяхната ефективност³⁸. В този контекст СМАК се появява в подходящия момент, когато въпросът за причините за ограничения напредък в борбата срещу корупцията придобива все по-голяма актуалност в редица държави. Следователно, СМАК неминуемо ще окаже въздействие върху разработването на антикорупционни политики както на национално, така и на общностно равнище.

³⁸ За повече детайли относно инструментите за мониторинг и оценка вж.: Center for the Study of Democracy. (2015). *Mapping Anticorruption Enforcement Instruments*. Center for the Study of Democracy.

На национално равнище поставянето на акцента изключително върху разкриването на подкупи често се оказва неефективно. За решаването на тази задача биха могли да бъдат използвани проверките на приходите и имуществото, макар те да регистрират неспазване на данъчното законодателство, а не самите подкупи. Опитите за залавянето на нарушителите „в момента на вземане на подкуп“ и представянето на доказателствата в съда означават изразходването на значителен ресурс със съмнителен ефект. Много по ефективно и ефикасно е да се изведе приоритета за идентифициране и превенция на умишленото неспазване на правилата. За да бъде действително ефективна, антикорупционната дейност би следвало да разработва мерки, адекватни на съответните корупционни рискове. И тъй като това може да бъде осъществено единствено на равнището на публичната институция, политиките на национално равнище би следвало да бъдат тествани със СМАК преди да бъдат прилагани. Единствено след получаване на успешни резултати (потвърдени от СМАК), съответните политики могат да се препоръчат за по-широко прилагане. Би следвало да се избягва разработването на антикорупционни политики на национално равнище, които нямат оценка за приложимост на институционално ниво.

На равнището на ЕС СМАК би могла да бъде използвана в рамките на подготвителната работа, предшестваща публикуването на *Антикорупционния доклад на ЕС*. Антикорупционните политики заема централно място в разработването на програмите на Европейските структурни фондове, което означава, че се налага да бъде извършвана оценка на антикорупционната подготвеност на националните публични институции. Едно от предварителните условия за отпускането на средства по тези фондове е свързано с институционалния капацитет и ефикасността на публичната администрация. СМАК би била полезен антикорупционен инструмент при изготвянето на оценки, на чиято основа се формулират специфични решения. Усилията за засилване на административния капацитет в страните-членки в съответствие с препоръките на Европейския семестър също биха могли да интегрират в СМАК, който въвежда мерки и процедури за интегритета в институциите на икономическото управление.

Значението на рефокусирането на политиките в съответствие с конкретните условия бе признато от Европейската комисия. В *Антикорупционния доклад на ЕС* се казва следното: „Ефективната антикорупционна политика не може да бъде приравнена до стандартен набор от мерки; не съществува решение от универсален тип...Преди десетилетие цялостните антикорупционни стратегии се считаха за универсална рецепта за поставянето на корупцията високо в политическия дневен ред и за мобилизиране на политическа воля и ресурси.

Но в крайна сметка, резултатите са разнопосочни. Докато в някои случаи работата по изготвянето на стратегии се превърна в катализатор на истинския напредък, в други впечатляващи стратегии имаха скромни или незабележими ефекти върху съществуващата ситуация³⁹.” Именно „съществуващата ситуация“ е обектът, чието изучаване позволява чрез СМАК да се изработят нужните политически препоръки.

³⁹ European Commission. (2014). *Report from the Commission to the Council and the European Parliament: EU Anti-Corruption Report*, COM(2014) 38 final, Brussels, pp. 3, 41.

ПРИЛОЖЕНИЕ 1. ВЪПРОСНИК ЗА ОЦЕНКА НА АНТИКОРУПЦИОННИТЕ МЕРКИ

Това приложение представя Въпросника на СМАК. Той е илюстриран с конкретна информация от диагностиката на Гранична полиция в България. Приложението също така включва информация относно промените, които са направени между тестваната и окончателната версия.

Промени, направени между тестваната пилотна версия и окончателната онлайн анкета

Въпросите относно конкретните и общите антикорупционни политики бяха синхронизирани и разположени в рамките на единен блок въпроси, които могат да бъдат зададени по отношение на всички видове общи и специфични политики. Следователно, от двойките въпроси Q15/Q23, Q17/Q24, Q18/25, Q20/Q26 и Q22/Q27 само втората бе включена в окончателния вариант на въпросника (двата въпроса във всяка двойка са идентични). Първоначалните кодове на въпросите бяха запазени и в окончателния вид на въпросника с оглед по-лесното проследяване на настъпилите промени. Следните въпроси бяха премахнати, тъй като биха породили проблеми, свързани с анонимността на респондентите:

Q4. Вие сте:

1. Мъж
2. Жена

Q5. На колко години сте в момента:

— — години

Следните въпроси бяха премахнати поради методологически причини (тъй като не дават адекватно измерване на съответния теоретичен конструкт):

Q11. Според Вас, в каква степен описаните по-долу дейности включват утежнени, дълги и бюрократични процедури? (имат се предвид процедури, при които е необходимо гражданите да чакат дълго, да предават/получават много документи и т.н.)

Q14. Тази политика/мярка засяга ли някоя/някои от дейностите, които извършвате в Гранична полиция?

Q16. Каква част от работното си време отделяте за тази политика/мярка?

Q19.1. На Вас лично правили ли са Ви проверка във връзка с тази политика?

Q21. Знаете ли за случаи, когато политиката/мярка не се е прилагала, въпреки че е трябвало да се приложи (служителите са били длъжни да го направят)?

Q27D. Ако бъдат доказани случаи, при които политиката не е била прилагана, както това е било задължително, се налагат (евентуални) наказания на провинилите се служители.

Q28. Според Вас, доколко тази политика намалява вероятността от корупция при всяка от следните дейности:...

A8. Представете си, че някой Ви предлага пари, подарък или услуга, за да решите неговия/нейния проблем. Как бихте постъпили:...

Въпроси, които бяха редактирани, за да станат по-ясни и разбираеми:

Q3. Добавено е: „...намаляването на корупцията в (име на организацията)“ за да се подчертае, че не питаме за намаляването на корупцията по принцип, а във връзка с функциите на респондента с оглед намаляването на корупцията в неговата организация.

Q6. Добавени са варианти, при които да се избегне точния брой прослужени години (което би улеснило защитата на анонимността на респондентите).

Q10. „Ако ръководителят разпорежи, доколко е вероятно служителите да извършат нерегламентирани действия и/или услуги в следните области:“

Q12. „Според Вас, каква част от гражданите (или фирмите) се опитват да заобиколят действащите правила в следните области“ бе заменен с: „Според Вас, доколко е вероятно граждани (или фирми) да се опитат да заобиколят (избегнат) действащите правила в следните области“. При това вариантите бяха хармонизираха с 4-точковата скала на Ликерт.

Q27C. „Контролът на прилагането на тази политика не е достатъчно стриктен“ бе заменен с: „Налице е стриктен контрол на прилагането на тази политика“. Първоначалната фраза бе счетена за подвеждаща и неясна.

Добавени въпроси

Q29. „Има ли случаи на нарушаване (неспазване) условията на тази политика?“ бе допълнено, за да се установят обективните нива на контрол.

Q30. „В случаите, когато е имало нарушения (неспазване) на тази политика, какви бяха последствията за хората, отговорни за тях?“ бе допълнено, за да се заменят оценките на санкционирането (Q27D).

Q32. Според Вас, спрямо кои от следните дейности е приложима тази политика? Моля отбележете верния отговор.

Онлайн анкета на СМАК (онлайн въпросник)

Това е анонимно допитване, Вашите отговори ще бъдат напълно анонимни, а резултатите от проучването ще се представят само след статистическа обработка в обобщен вид.

Част 1. Обща информация

Q1. Вие сте:

1. Началник на отдел или друг началник на високо ниво.
2. Служител с управленски функции
3. Служител без управленски функции

(Ако 1 или 2 за Q1, се задава Q2, в противен случай се преминава на Q3)

Q2. Вие отговаряте за:

1. По-малко от 5 души
2. Между 5 и 50 души
3. Повече от 50 души

Q3. Кое от следните твърдения отразява най-точно Вашите служебни задължения по отношение на намаляването на корупцията в (име на организацията)?

1. Борбата с корупцията е главното ми служебно задължение
2. Борбата с корупцията е голяма част от служебните ми задължения
3. Борбата с корупцията е малка част от служебните ми задължения
4. Борбата с корупцията не е изрично посочена като част от служебните ми задължения

Q6. Колко години общо сте работил/а в (името на организацията)?

__ __ години

Q7. Вашата работа в (името на организацията) свързана ли е с някои от следните дейности?

(Моля отбележете всички отговори, които са приложими).

Моля, отбележете дейностите на вашата организация. Моля използвайте равнище на обобщаването им, което би ги свело до не повече от 10 дейности (може да обедините сходните дейности). „Човешки ресурси“ и „обществени поръчки“ са характерни за повечето публични организации и обикновено би следвало да бъдат запазени като отделни дейности.

1. Назначаване, уволняване и кариерно развитие
2. Обществени поръчки
3. Оперативно-издирвателна дейност – превенция на незаконната миграция, контрабандата и незаконния трафик

4. **Охранителна дейност (зелена граница)** – Превенция на нерегламентирано преминаване на хора, МПС и имигранти
5. **Разследваща дейност**, извършвана от разследващи полицаи
6. **Информационна дейност** – Анализ на риска и информационни кампании
7. **Контролна дейност (КПП – 562 на ЕС)** – Обработка на документи на законно преминаващите лица и моторни превозни средства и превенция на нерегламентирано преминаване на хора и МПС през КПП
8. **Административно-наказателна** – Контрол и санкции на незаконни имигранти; КАТ контрол край летище, гари и издаване на пропуски за служители на фирми, опериращи в района на ГКПП

Част 2. Дейности

(Въпросите се задават само за дейностите отбелязани на Q7)

Q8. Бихте ли казали, че външният натиск за корупционна сделка (подкуп, ходатайство и др.) за следните дейности е: силен натиск, умерен натиск, слаб натиск или няма никакъв натиск?

Външен натиск означава хора извън институцията (без значение дали граждани или служители на други институции) да предлагат подкупи и/или да искат услуги

	Силен натиск	Умерен натиск	Слаб натиск	Няма никакъв натиск
Назначаване, уволняване и кариерно развитие	4	3	2	1
Обществени поръчки	4	3	2	1
Оперативно-издирвателна дейност	4	3	2	1
Охранителна дейност (зелена граница)	4	3	2	1
Разследваща дейност	4	3	2	1
Информационна дейност	4	3	2	1
Контролна дейност (КПП)	4	3	2	1
Административно-наказателна	4	3	2	1

Q9. Според Вас, вероятно ли е служителите, които извършват следните дейности, да приемат (или да поискат) нещо, за да извършат определена услуга.

	Много е вероятно	По-скоро е вероятно	По-скоро не е вероятно	Изобщо не е вероятно
Назначаване, уволняване и кариерно развитие	4	3	2	1
Обществени поръчки	4	3	2	1
Оперативно-издирвателна дейност	4	3	2	1
Охранителна дейност (зелена граница)	4	3	2	1

	Много е вероятно	По-скоро е вероятно	По-скоро не е вероятно	Изобщо не е вероятно
Разследваща дейност	4	3	2	1
Информационна дейност	4	3	2	1
Контролна дейност (КПП)	4	3	2	1
Административно-наказателна	4	3	2	1

Q10. Ако ръководителят разпорежи, доколко е вероятно служителите да извършат нерегламентирани действия и/или услуги в следните области:

	Много е вероятно	По-скоро е вероятно	По-скоро не е вероятно	Изобщо не е вероятно
Назначаване, уволняване и кариерно развитие	4	3	2	1
Обществени поръчки	4	3	2	1
Оперативно-издирвателна дейност	4	3	2	1
Охранителна дейност (зелена граница)	4	3	2	1
Разследваща дейност	4	3	2	1
Информационна дейност	4	3	2	1
Контролна дейност (КПП)	4	3	2	1
Административно-наказателна	4	3	2	1

Q12. Според вас каква част от гражданите (или фирмите) се опитват да заобиколят действащите правила в следните области (*напр. да се опитват да избегнат плащания към държавата, да получат специални привилегии при назначаване и израстване в службата, да избегнат проверки/разследване/наказания и др.*)

	Много голяма част от хората (фирмите) се опитват						Никой не се опитва	Неприложимо
Назначаване, уволняване и кариерно развитие	7	6	5	4	3	2	1	9
Обществени поръчки	7	6	5	4	3	2	1	9
Оперативно-издирвателна дейност	7	6	5	4	3	2	1	9
Охранителна дейност (зелена граница)	7	6	5	4	3	2	1	9
Разследваща дейност	7	6	5	4	3	2	1	9
Информационна дейност	7	6	5	4	3	2	1	9
Контролна дейност (КПП)	7	6	5	4	3	2	1	9
Административно-наказателна	7	6	5	4	3	2	1	9

Част 3. Политики

Сега ще видите кратки описания на някои антикорупционни политики и мерки в Гранична полиция. Моля отговорете на няколко въпроса за всяка от политиките/мерките.

Q13. Познавате ли следните антикорупционни политики/мерки?

(Моля за всяка от следните политики/мерки изберете този от отговорите, който най-точно описва доколко добре я познавате.

Моля отбележете по един отговор на всеки ред)

Случаен ред на показване на политиките

	Да, знам всичко за нея	Да, запознат/а съм сравнително добре с нея	Знам, че има такава мярка, но не знам подробности	Не, никога не съм чувал/а за тази антикорупционна мярка
Промяна на графици за дежурства и ротация в състава на смените на ГКПП	1	2	3	4
Постоянно видео-наблюдение на работните места при ГКПП	1	2	3	4
Беседи с пътници, преминаващи през ГКПП и с нелегални имигранти, задържани на наша територия, бежанци и др.	1	2	3	4
Внезапни проверки от ръководителите на структурните звена	1	2	3	4
Антикорупционни мерки за проверката и тестването на кандидатите при назначаване в МВР.	1	2	3	4
Регламентиране действията на служителите чрез издаването на допълнителни заповеди и указания като реакция към определен тип нарушения, които не са регламентирани от друг закон или правилник. (пример – на служителите на Гранична полиция им се забранява да поръчват на граждани да им купуват стоки).	1	2	3	4
Обучение на служители за борба с корупцията в Академията на МВР	1	2	3	4

	Да, знам всичко за нея	Да, запознат/ а съм сравнително добре с нея	Знам, че има такава мярка, но не знам подробности	Не, никога не съм чувал/а за тази анти- корупционна мярка
Информационни кампании – популяризиране на положителните примери, запознаване на служителите с тримесечните обзори (констатирани прояви на корупция и предприети мерки)	1	2	3	4
Ежегодно подаване на декларации за имуществото и доходите	1	2	3	4
Запознаване на началниците с имуществените декларации на техните служители, за което се подписват под всяка декларация	1	2	3	4
Незабавни реакции при всеки сигнал за корупционно поведение чрез извършване на проверки, образуване на дисциплинарни производства и информирание на съответните звена и др.	1	2	3	4
Информационна кампания сред обществеността за телефонни номера и интернет адреси, където могат да се подават сигнали за корупция	1	2	3	4

Общи антикорупционни мерки за проверката и тестването на кандидатите при назначаване в МВР.

Q32.1. Според Вас, спрямо кои от следните дейности е приложима тази политика? Моля отбележете всички дейности, към които е приложима.

1. Дейност 1
2. Дейност 2
3. Дейност 3
4. ...

Q23.1. Как бихте оценили тази политика/мярка по следната скала?

1. Много лесно приложима.
2. По-скоро лесно приложима.
3. По-скоро трудно приложима.
4. Невъзможна за прилагане.

Q24.1. Според Вас, би ли довело прилагането на тази политика/мярка до намаляване на случаите на корупция в (име на организацията)?

1. Да, до голяма степен би намалило техния брой.
2. Да, това би намалило малко техния брой.
3. Не, броят на корупционните случаи би се запазил, независимо от прилагането на политиката/мярката.
4. Броят на корупционните случаи би се увеличил в резултат от прилагането на политиката/мярката.

Q25.1. Смятате ли, че тази политика/мярка намалява корупционния риск в (име на организацията)?

1. Да, тя намалява до голяма степен корупционния риск.
2. Да, в известна степен тя намалява корупционния риск.
3. Корупционният риск остава непроменен, независимо от тези мерки.
4. Не, корупционният риск дори се увеличава малко в резултат на тази политика/мярка.
5. Не, корупционният риск се увеличава значително в резултат от тази политика/мярка.

Q26.1. Според Вас, лесно ли е да се заобиколи (избегне) тази политика/мярка – да не се изпълняват условията, които тя налага на служителите, без това да доведе до негативни последици за тях?

1. Много е лесно да бъде заобиколена.
2. По-скоро е лесно да бъде заобиколена.
3. По-скоро е трудно да бъде заобиколена.
4. Много е трудно да бъде заобиколена.

Q29.1. Има случаи на нарушения (неспазване) изискванията на тази политика?

1. Има такива случаи.
2. Няма такива случаи.
3. Не знам дали има такива случаи.

(Q30 се задава само ако Q29 = 1, в противен случай се преминава към to Q27)

Q30.1. В случаите, когато са налице нарушения (неспазване) на тази политика, какви биха били последиците за лицата, които са отговорни за тях?

1. Във всички случаи тези лица ще бъдат санкционирани.
2. В някои случаи тези лица ще бъдат санкционирани.
3. Не знам за нито един случай някой да е бил санкциониран за нарушаване (неспазване) на тази политика.

Q27.1. Съгласен/съгласна ли сте със следващите няколко твърдения?

	Напълно съгласен	Отчасти съгласен	Нито съгласен, нито несъгласен	Отчасти несъгласен	Напълно несъгласен
А. Тази политика/мярка <u>е добре известна</u> на служителите, които засяга	5	4	3	2	1
Б. Тази политика/мярка <u>се прилага стриктно</u> в случаите, за които е предвидена	5	4	3	2	1
В. <u>Контролът</u> за прилагането на тази политика/мярка не е особено строг	5	4	3	2	1

Q31.1 Според Вас, би ли довело отмяната на тази политика/мярка до намаляване на случаите на корупция в (име на организацията)?

1. Броят на корупционните случаи би се увеличил значително.
2. Броят на корупционните случаи би се увеличил малко.
3. Броят на корупционните случаи би останал същия.
4. Броят на корупционните случаи по-скоро би намалял.

Повторете Q23 и Q31 за всяка от следните политики:

1. Регламентиране действията на служителите чрез издаването на допълнителни заповеди и указания като реакция към определен тип нарушения, които не са регламентирани от друг закон или правилник. (пример – на служителите на Гранична полиците им се забранява да поръчват на граждани да им купуват стоки). Регулиране дейностите на служителите чрез допълнителни
2. Антикорупционно обучение в Полицейска академия.
3. Информационни кампании – популяризиране на положителните примери, запознаване на служителите с тримесечните обзори (констатирани прояви на корупция и предприети мерки).
4. Ежегодно подаване декларации за имуществото и приходите.
5. Запознаване на началниците с имуществените декларации на техните служители, за което се подписват под всяка декларация.
6. Незабавни реакции при всеки сигнал за корупционно поведение чрез извършване на проверки, образуване на дисциплинарни производства и информиране на съответните звена и др.
7. Информационна кампания сред обществеността за телефонни номера и интернет адреси, където могат да се подават сигнали за корупция.
8. Промяна на графици за дежурства и ротация в състава на смените на ГКПП.
9. Постоянно видеонаблюдение на работните места при ГКПП.

10. Интервюта с пътници преминаващи през границата, както и със задържани нелегални имигранти, бежанци и др.
 11. Внезапни посещения (одити) от началниците на звена

Част 4. Общ корупционен натиск

A12. В случаите, когато сте контактували с граждани или служители от други институции, колко често през последната година те:

Един отговор на всеки ред.

- 1 Във всички случаи
 2 В повечето случаи
 3 Само в отделни случаи
 4 В нито един случай

A12A	Са Ви предлагали <u>направо</u> нещо (пари, подарък или услуга), за да им свършите някаква работа?	1	2	3	4	9
A12B	Не са предлагали <u>направо</u> , но са <u>показвали</u> , че <u>биха дали</u> нещо (пари, подарък или услуга), за да им свършите някаква работа?	1	2	3	4	9

ПРИЛОЖЕНИЕ 2. ПРЕДСТАВИТЕЛНО ПРОУЧВАНЕ НА НАСЕЛЕНИЕТО СЪС СМАК

A1B. СПОРЕД ВАС, КОИ ОТ СЛЕДНИТЕ ДЕЙНОСТИ СА „КОРУПЦИЯ“?

Един отговор на ред

		Да	Не	Няма мнение
A	Давате подарък на лекар, за да положи специални грижи за Вас.	1	2	9
B	Давате пари/предлагате услуга на административен служител, за да си осигурите спечелване на конкурс, концесия или обществена поръчка.	1	2	9
C	Използвате неформални контакти за получаване на определена публична услуга, която не Ви се полага по принцип.	1	2	9
D	Уговаряте публичен служител за назначаването на Ваш близък (роднина, приятел).	1	2	9
E	Установявате личен контакт с общински съветник за получаване на разрешително за строеж.	1	2	9
F	Давате пари на полицаи за да не Ви отнеме шофьорската книжка.	1	2	9
G	Използвате служебното си положение за частен бизнес.	1	2	9
H	Предоставяне на конфиденциална информация, получена по служебен път, на Ваши познати за лична изгода.	1	2	9
I	Административни служители приемат пари за укриване на данъци или намаляване на размера им.	1	2	9
J	Предизборните дарения за политически партии.	1	2	9
K	Допълнително заплащане на адвокат, който помага на обвиняем за снемане на обвинението срещу него.	1	2	9

A2. СПОРЕД ВАС, ДОКОЛКО Е РАЗПРОСТРАНЕНА КОРУПЦИЯТА СРЕД СЛУЖИТЕЛИТЕ В ПУБЛИЧНИЯ СЕКТОР?

Един отговор на въпрос.

- 1 Сред почти всички служители
- 2 Сред повечето от тях
- 3 Сред малка част от тях
- 4 Почти никой от тях не участва в корупционни сделки
- 9 Не знае/Не отговорил

A3. ДОКОЛКО Е ВЕРОЯТНО ТОЙ/ТЯ ДА УЧАСТВА В КОРУПЦИОННА СДЕЛКА, ЗА ДА БЪДЕ РЕШЕН УСПЕШНО НЕГОВИЯ/НЕЙНИЯ ПРОБЛЕМ КАТО:

Един отговор на рег.

- 1 Много вероятно
- 2 По-скоро вероятно
- 3 Малко вероятно
- 4 Не е вероятно
- 9 Не знае/Не отговорил

A3A	Даде <u>пари</u> на служителя	1	2	3	4	9
A3B	Даде <u>подарък</u> на служителя	1	2	3	4	9
A3C	Направи <u>услуга</u> на служителя	1	2	3	4	9

A4. СПОРЕД ВАС, ДОКОЛКО Е РАЗПРОСТРАНЕНА КОРУПЦИЯТА СРЕД СЛЕДНИТЕ ГРУПИ:

Един отговор на рег.

- 1 Сред почти всички служители
- 2 Сред повечето от тях
- 3 Сред малка част от тях
- 4 Почти никой от тях не участва в корупционни сделки
- 9 Не знае/Не отговорил

A4A	Журналисти	1	2	3	4	9
A4B	Учители	1	2	3	4	9
A4C	Университетски преподаватели или професори	1	2	3	4	9
A4D	Служители в министерствата	1	2	3	4	9
A4E	Общински служители	1	2	3	4	9
A4F	Служители в администрацията на съдебната система	1	2	3	4	9
A4G	Съдии	1	2	3	4	9
A4H	Прокурори	1	2	3	4	9
A4I	Следователи	1	2	3	4	9
A4J	Адвокати	1	2	3	4	9
A4K	Полицаи	1	2	3	4	9
A4L	Митничари	1	2	3	4	9
A4M	Данъчни служители	1	2	3	4	9
A4N	Депутати	1	2	3	4	9

A4O	Министри	1	2	3	4	9
A4P	Общински съветници	1	2	3	4	9
A4Q	Бизнесмени	1	2	3	4	9
A4R	Лекари	1	2	3	4	9
A4S	Лидери на политически партии и коалиции	1	2	3	4	9
A4T	Местни политически лидери	1	2	3	4	9
A4U	Представители на неправителствени организации	1	2	3	4	9
A4V	Банкери	1	2	3	4	9

A8. ПРЕДСТАВЕТЕ СИ, ЧЕ СТЕ НИСКОПЛАТЕН СЛУЖИТЕЛ И НЯКОЙ ВИ ПРЕДЛАГА ПАРИ, ПОДАРЪК ИЛИ УСЛУГА, ЗА ДА РЕШИТЕ НЕГОВИЯ/НЕЙН ПРОБЛЕМ. КАКВО БИХТЕ НАПРАВИЛИ?

Един отговор на въпрос.

- 1 Ще приема – всеки го прави.
- 2 Ще приема, ако мога да реша неговия/нейн проблем.
- 3 Ще приема, ако решението на проблема е свързано с избягването на закона.
- 4 Няма да приема, тъй като не одобрявам подобни действия.
- 9 Не знае/Не отговорил

A9. СПОРЕД ВАС, ПРИЕМЛИВИ ЛИ СА СЛЕДНИТЕ ДЕЙСТВИЯ, АКО СА ИЗВЪРШЕНИ ОТ ДЕПУТАТ ИЛИ МИНИСТЪР?

Един отговор на рег.

- 1 Приемливи
- 2 По-скоро приемливи
- 3 По-скоро неприемливи
- 4 Неприемливи
- 9 Не знае/Не отговорил

A9A	Приемане на покана за <u>безплатен обяд/вечеря</u> с оглед решаването на личен проблем.	1	2	3	4	9
A9B	Приемане на <u>услуга</u> в замяна на решен личен проблем.	1	2	3	4	9
A9C	Приемане на <u>подаръци</u> за решаването на лични проблеми.	1	2	3	4	9
A9D	Приемане на <u>пари</u> за решаване на лични проблеми.	1	2	3	4	9

A10. СПОРЕД ВАС, ДОПУСТИМИ ЛИ СА СЛЕДНИТЕ ДЕЙСТВИЯ, КОГАТО СА ИЗВЪРШВАНИ ОТ СЛУЖИТЕЛИ НА МИНИСТЕРСТВА, ОБЩИНИ И КМЕТСТВА?

Един отговор на рег.

- 1 Приемливи
- 2 По-скоро приемливи
- 3 По-скоро неприемливи
- 4 Неприемливи
- 9 Не знае/Не отговорил

A10A	Приемане на покана за <u>безплатен обяд/вечеря</u> с оглед решаването на личен проблем.	1	2	3	4	9
A10B	Приемане на <u>услуга</u> в замяна на решен личен проблем.	1	2	3	4	9
A10C	Приемане на <u>подаръци</u> за решаването на лични проблеми.	1	2	3	4	9
A10D	Приемане на <u>пари</u> за решаване на лични проблеми.	1	2	3	4	9

A12. ОТ КОНТАКТИТЕ ВИ СЪС СЛУЖИТЕЛИ ОТ ПУБЛИЧНИЯ СЕКТОР ПРЕЗ ИЗМИНАЛАТА ГОДИНА, КОЛКО ЧЕСТО ТЕ:

Един отговор на рег.

- 1 Винаги
- 2 В повечето от случаите
- 3 В отделни случаи
- 4 Никога
- 8 Не съм имал контакти през изминалата година
- 9 Не знае/Не отговорил

A12A	<u>Пряко са поискали</u> пари, подарък или услуга	1	2	3	4	8	9
A12B	Не са поискали <u>пряко</u> , <u>но са показали, че очакват</u> пари, подарък или услуга	1	2	3	4	8	9

При A12 = 8 (не съм имал контакт през изминалата година) се отива на A15. В противен случай се продължава с A13

A13. ПРИ ВАШИТЕ КОНТАКТИ СЪС СЛУЖИТЕЛИ ОТ ПУБЛИЧНИЯ СЕКТОР, КОЛКО ЧЕСТО ПРЕЗ ИЗМИНАЛАТА ГОДИНА ВИ СЕ Е НАЛОЖИЛО ДА:

Един отговор на ред.

- 1 Във всичките случаи
- 2 В повечето от случаите
- 3 В отделни случаи
- 4 Никога
- 9 Не знае/Не отговорил

A13A	Да дадете пари на служител	1	2	3	4	9
A13B	Да дадете подарък на служител	1	2	3	4	9
A13C	Да направите услуга на служител	1	2	3	4	9

A15. АКО ИМАТЕ ГОЛЯМ ПРОБЛЕМ И СЛУЖИТЕЛЯТ ПРЯКО ВИ ПОИСКА ПАРИ, КАКТО БИХТЕ НАПРАВИЛИ, ЗА ДА ГО РЕШИТЕ?

Само един отговор.

- 1 Ще дам парите.
- 2 Бих дал парите, ако мога да си го позволя.
- 3 Не бих платил, ако има друг начин за решаването на проблема.
- 4 Не бих платил никога.
- 9 Не знае/Не отговорил

Демографски въпроси

D1. Пол

Отбележете без да задавате въпрос на респондента.

- 1 Мъж
- 2 Жена

D2. ВАШАТА ВЪЗРАСТ В НАВЪРШЕНИ ГОДИНИ?

Запишете отговора на респондента.

години

- 99 Не желае да отговори

D3. КАКВА Е ВАШАТА НАЙ-ВИСОКАТА СТЕПЕН НА ЗАВЪРШЕНО ОБРАЗОВАНИЕ?

Само един отговор.

- 1 Без образование
- 2 Начално
- 3 Основно
- 4 Средно
- 5 Полувисше
- 6 Висше – Бакалавър
- 7 Висше – Магистър
- 8 Докторска степен
- 9 *Без отговор*

D3A. КОЛКО УЧЕБНИ ГОДИНИ СТЕ ЗАВЪРШИЛИ УСПЕШНО?

Запишете точния брой. Ако респондентът не знае или не може да ги сметне, помогнете му в смятането. Предучилищната подготовка не се включва!

00 Без образование 98 Не знае 99 *Отказва да отговори*

D4. КАКЪВ Е ВАШЕТО СЕМЕЙНО ПОЛОЖЕНИЕ?

Само един въпрос.

- 1 Неженен
- 2 Женен или с постоянен партньор
- 3 Разведен
- 4 Вдовица/вдовец
- 9 Без отговор

D6. МОЛЯ, КАЖЕТЕ КОЕ ОТ ТВЪРДЕНИЯТА НАЙ-ТОЧНО ПРЕДСТАВЯ ФИНАНСОВОТО ПОЛОЖЕНИЕ НА ВАШЕТО ДОМАКИНСТВО?

Само един отговор.

- 1 Нямаме пари дори за храна.
- 2 Имаме пари за храна, но срещаме трудности при закупуването на дрехи.
- 3 Имаме достатъчно пари за храна и дрехи; можем и малко да спестим, но това не е достатъчно за да си купуваме скъпи стоки (като хладилник или телевизор).
- 4 Не можем да си позволим да купуваме скъпи стоки (като хладилник и телевизор).
- 5 Можем да си позволим, каквото искаме.
- 9 *Без отговор*

D7. КЪМ КОЯ ОТ СЛЕДНИТЕ СОЦИАЛНИ ГРУПИ ПРИНАДЛЕЖИТЕ

Само един отговор

	Социална група	Типични представители
	Заети	
1	Държавни служители на високи длъжности	Избрани политици, прокурори, магистрати, висши офицери в армията и полицията
2	Директори на компании и на административни институции	Директори на големи държавни предприятия и административни институции, банкери, мениджъри в частни фирми
3	Професионалисти с хуманитарен профил, икономисти и лица на свободна практика с университетско образование	Директори на културни и образователни институции, директори на изследователски екипи, изследователи, автори, художници, скулптори, доктори, свещеници, журналисти, университетски преподаватели
4	Специалисти с профил математика, технически и естествени науки и университетско образование	Директори на продукции, инженери, дизайнери, експерти в селското и горското стопанство
5	Техници на средно ниво	Технически директори и специалисти, надзорници на производството, лаборанти, медицински сестри
6	Административни служители и специалисти на средно ниво	Инспектори, счетоводители, касиери, учители
7	Офис персонал	Машинописки, секретарки, администратори, снабдители
8	Служители в търговския сектор и сектор услуги	Директори на магазини, продавачи, пощаджии, охранители, коафьори, келнери, готвачи
9	Мениджъри на ниско ниво	Мениджъри на ниско ниво във всички сектори с изключение на селското стопанство и горите
10	Квалифицирани работници	Работници, които пряко участват в обработката на суровини, металургията, машинното производство, шофьори, водопроводчици, електротехници
11	Общи работници	Заети с помощни работи, пакетиране, товарене, пътно строителство
12	Общи работници в търговията и услугите	Чистачи, пазачи
13	Сезонни работници в селското и горското стопанство и риболова	Сезонни работници в тези сектори
14	Фермери и рибари	Собственици на земя, ферми и рибарски лодки
15	Предприемачи и бизнесмени	Собственици на компании и предприятия (малки, средни и големи)
16	Други заети (Моля, уточнете)

	Социална група	Типични представители
	Неработещи	
17	Пенсионери	Отнася се за всички пенсионери, независимо дали работят
18	Студенти	Гимназиално и университетско обучение
19	Инвалиди	
20	Домакини/жени в майчински отпуск	
21	Безработни	
22	Други безработни (Моля, уточнете)

Ако работите (отговори 1-16 до D 7), продължете с D30. В противен случай отидете на D10.

D25. Бихте ли ми казали, какъв е БРУТНИЯТ ДОХОД НА ВАШЕТО ДОМАКИНСТВО МИНАЛИЯ МЕСЕЦ? Моля, включете ДОХОДИТЕ НА ВСИЧКИТЕ ЧЛЕНОВЕ НА ДОМАКИНСТВОТО (заплати, пенсии, стипендии, социални помощи и др.) ЗА МИНАЛИЯ МЕСЕЦ ПРЕДИ ДАНЪЧНОТО ИМ ОБЛАГАНЕ.

На D25A запишете дохода на респондента и отбележете съответната стойност на D25B. Ако респондентът не желае да каже или не знае точният доход, попитайте към коя доходна група принадлежи от D25B.

D25A. Абсолютна сума в местна валута

D25B. Доходна група:

01	05	09	13
02	06	10	97 Няма доход
03	07	11	98 Не знае
04	08	12	99 Отказ

D26. Вид НАСЕЛЕНО МЯСТО.

- 1 (Столицата на страната)
- 2 Голям град
- 3 Малък град
- 4 Селски район или село

ПРИЛОЖЕНИЕ 3. РЪКОВОДСТВО ЗА ДЪЛБОЧИННИ ИНТЕРВЮТА (СМАК)

Цел: Да се направи оценка на корупционната уязвимост на дадена организация чрез оценка на вероятността от корупция за всички извършвани дейности.

Метод и процес: На интервюирания експерт е предложен списък с дейностите на организацията и друг списък, съдържащ корупционните типове със съответните дефиниции. Интервюто се извършва в следната последователност:

1. Преглед на списъка на дейностите на публичната организация.
2. Въведение към наблюдаваните типове корупция (описание и евентуално разясняване от страна на интервюиращия).
3. Оценка на вероятността от проявяване на типовете корупция при всяка дейност.
4. Дефиниране на антикорупционната политика (въведение и разяснения от страна на интервюиращия).

В случай че експертът се нуждае от консултация с колегите си и от справка с документите на организацията, интервюто се прекъсва и се определя нова среща.

5. Идентифициране на общите антикорупционни политики (насочени към повече от една дейност).
6. Идентифициране на специфичните антикорупционни политики (насочени към една от дейностите).

Въведение

Интервюиращ: Целта на това изследване е да се направи подробна оценка на приложението на антикорупционните политики във вашата организация. Вашето участие ще допринесе за изготвянето на оценката чрез определяне зоните на корупционна уязвимост (рисковете) във вашата организация, както и чрез идентифицирането на прилаганите понастоящем антикорупционни политики. Тъй като подобен подход или някои от неговите елементи могат да бъдат нови за Вас, ще ви предоставя предварителен проект за списък на дейностите, дефиниции на различните типове корупция, както и непълнена карта за насяне на секторите на корупционна уязвимост, която заедно ще попълним.

Интервюиращият предава на интервюирания въпросните материали.

Бележка: В случай че в миналото са били правени оценки, би било полезно да се предостави и вече попълнената карта на зоните на корупционна уязвимост, както и списъци на дейностите и на антикорупционните политики.

Интервюиращ: Корупционните дейности са различни и включват разнообразни видове умишлено неспазване на правилата, които са пряко свързани с получаване на облаги от страна на служителите. Различните видове корупция обикновено са характерни за конкретни дейности.

Следователно, ще се нуждаем от следното:

- Съставяне на списък с дейностите на публичната организация (дефинирани в техния устройствен правилник) в изпълнение на нейната публична функция;
- Оценка на потенциалния корупционен риск за всяка дейност;
- Преглед на съществуващите антикорупционни политики;
- Съпоставяне на съществуващите политики с визирания от тях корупционен риск/рискове.

Преглед на списъка на дейностите

Интервюиращ:

Моля, прегледайте предварително изготвения от нас списък на дейностите на вашата организация. Той включва дейностите, които са присъщи на всички публични организации, както и някои специфични дейности, характерни конкретно за вашата организация.

Смятате ли, че тези дейности дават вярна представа за структурата на вашата организация?

Дали така формулираните дейности ще са разбираеми за всичките служители? Има ли необходимост някои от тях да бъдат профилирани или пък обобщени?

Има ли конкретни отдели в рамките на организацията, които контролират и наблюдават останалите отдели (от типа на „вътрешна сигурност“, инспекторат и т.н.)?

Съществуват ли специализирани отдели за наемането, кариерното развитие и обществените поръчки, или всеки отдел изпълнява тези функции?

Интервюиращият (в края на интервюто): Ще се съгласите ли да Ви изпратя преработения списък за окончателно одобрение?

Въведение към типовете корупция и зоните на корупционна уязвимост

Интервюиращ:

Сега ще разгледаме различните типове корупция, които могат да се проявят във вашата организация. Нека в началото обсъдим дефинициите на основните типове корупция, съдържащи се в материалите, които Ви дадох.

Интервюиращият чете и обяснява всеки тип корупция, като дава примери и отговаря на въпросите на експерта, за да се увери, че той добре е разбрал различията между типовете корупция.

Интервюиращ:

Сега заедно ще обсъдим вероятността някои типове корупция да се проявят в рамките на всяка една от споменатите дейности. Под „проявяване“ се има предвид, че за определен тип корупция може да се каже следното:

- Той има практически смисъл за служителите или за клиентите на вашата организация.
- Подобна сделка съдържа в себе си потенциален корупционен интерес – и двете страни биха се възползвали от нарушаването на закона, като вероятността въпросното нарушение да бъде разкрито е малка.
- Подобни случаи вече са били констатирани във вашата организация.
- Като се има предвид съществуващата ситуация в страната (града, организацията и т.н.), подобна вероятност не може да бъде отхвърлена.

Интервюиращ:

Нека да започнем с първата дейност в списъка (...).

Смятате ли, че **злоупотребата с власт** е възможна/би могла да се случи или се случва в рамките на тази дейност?

Бихте ли казали, че това е много вероятно?

Има ли случаи, когато клиенти на вашата организация са подсказвали или съобщавали на служители, че са заинтересовани от подобна сделка?

Какъв, според Вас, би бил най-вероятният механизъм на евентуална сделка?

Установени ли са подобни случаи?

Интервюиращият изчита съдържанието на таблицата, като задава горните въпроси, ако са уместни. Отбелязва в нея клетките/зоните, за които експертът смята, че е налице корупционна уязвимост и записва механизмите на корупционните сделки, съобщени от него.

Карта на корупционната уязвимост (разработена във връзка с диагностицирането на корупционната уязвимост в Гранична полиция)

	Злоупотреба с власт	Злоупотреба с имущество	Непотизъм	Клиентелизъм
Човешки ресурси				
Обществени поръчки				
Предварително разследване				
Охрана на границата („зелена граница“)				
Разследване				

	Злоупотреба с власт	Злоупотреба с имущество	Непотизъм	Клиентелизъм
Предоставяне на информация				
Граничен контрол				
Административни и наказателни дейности				

Антикорупционни политики

Интервюиращ:

Попълнихме картата на зоните на корупционна уязвимост на вашата организация. Оказа се, че има някои зони/клетки от таблицата, които са рискови. Сега е нужно да съставим списък на антикорупционните политики, които в дадения момент се прилагат във вашата организация. Най-вероятно ще се нуждаете от консултиране на съответните документи или да говорите с колегите си преди да приключим тази задача.

Преди това бих искал да Ви въведа в темата и да Ви обясня, какво е нашето разбиране за понятието „антикорупционни политики“

Преди всичко, ние различаваме две групи антикорупционни политики: общи политики, които са приложими към повечето дейности на организацията, и специфични политики, които са предназначени за противодействие на корупцията в конкретни дейности. Сред общите, които са характерни за повечето публични организации в страната, са следните:

- Имуществени декларации на служителите;
- Декларации за наличие на конфликт на интереси;
- Антикорупционно обучение;
- Информационни кампании; информационни дни;
- Механизми за граждански контрол от типа на пощенски кутии за корупционни сигнали, интернет-сайтове за публикуване мненията на клиентите, процедури за изпращане на жалби във връзка с корупция и др.

Нужно е да направим допълнителен коментар, преди да се пристъпи към обсъждането на всяка от тези политики.

Ние виждаме в антикорупционните политики допълнителни контролни механизми, с помощта на които се идентифицира умишленото неспазване на правилата с оглед извличане на лична изгода. Използваните в рамките на тези политики мерки са насочени към установяване на подобни нарушения на правилата, както и към упражняване на контрол и евентуално налагане на санкции. Същевременно, правилата на организацията определят и предписват начина, по който ще се извършват въпросните процедури, т.е. как да се процедира в конкретните ситуации. Понякога самите правила са достатъчни, за да предотвратят умишленото нарушение, които на пръв поглед прави излишни допълнителните проверки. Накратко, антикорупционните политики представля-

ват второ ниво на контрол, като чрез тях се проверява за неспазването на правилата с цел лична изгода на служителите.

Освен това, за да бъдат определени правила и организационни механизми припознати като антикорупционни политики, те трябва да отговарят на следните критерии:

- Да бъдат възприети официално от организацията (да получат писменото одобрение на ръководството);
- Да конкретизират отговорностите;
- Да конкретизират контролните процедури;
- Да конкретизират санкциите, които да бъдат налагани при констатирани нарушения.

Интервюиращият може да прекъсва интервюто и да насрочва нова среща. Той моли респондента да изготви и изпрати списък на общите и конкретните антикорупционни политики.

Втори етап на интервюто

Интервюиращ:

Изготвихме този списък на общите и конкретните антикорупционни политики, прилагани във вашата организация. Нека сега да прегледаме всяка от тях, за да се убедим, че става дума наистина за антикорупционни политики.

Интервюиращият използва списъка и започва с първата политика, като задава съответните въпроси. След това продължава и с останалите политики, докато списъкът бъде изчерпан.

Интервюиращ:

Какво е официалното наименование на всяка от тези политики (как са известни във вашата организация)?

Дали тази политика е част от нормалната организационна рутина, или е допълнителен контролен механизъм, въведен на последващ етап?

Кой отговаря за нейното осъществяване?

Какво се случва, ако някои служители бъдат уличени, че нарушават тази политика? Имало ли е подобни случаи през последните 2-3 години?

Смятате ли, че повечето служители са осведомени за тази политика?

Типове корупция (справка за респондента)

- *Непотизъм*: използването от даден служител на неговата/нейната власт и правомощия да предоставя работни места или други услуги на свои близки (членове на семейството или близки приятели), което може да

се наблюдава на всички управленски нива – от ниските етажи на бюрокрацията до министерствата.

- *Клиентелизъм (патронаж)*: неформални връзки между хора с различен социален и икономически статус (които обаче не са роднини): т.е. между „патрона“ (бос) и неговите „клиенти“ (зависещи от него лица, последователи, протежета). Връзката между тях включва взаимен, но неравностоен обмен на корупционни облаги.
- *Злоупотреба с власт от служител* (която не е описана в предишните случаи): преднамерена злоупотреба с функции или обществено положение чрез извършването или неизвършването на действия, с които се нарушава закона от страна на служителя с оглед получаването на изгода за него/нея или за друго лице или организация.
- *Злоупотреба с имущество от служител* (която да не е описана в предишните случаи): преднамерено присвояване или друга злоупотреба със собственост/имущество, публични или частни фондове или акции или други ценни книжа, поверени на въпросния служител по силата на неговата/нейната служебна позиция, от страна на същия за негова/нейна изгода или в изгода на друго лице или организация.

Примерен списък от дейности (който се предоставя на респондента)

- Човешки ресурси – наемане, уволняване, кариерно развитие;
- Обществени поръчки;
- Превантивно разследване – превенция на нелегална миграция, контрабанда и трафик.
- Охрана на границата – превенция на незаконното ѝ пресичане от лица, МПС и имигранти;
- Разследвания от следователи;
- Информационни дейности – анализ на рисковете и информационни кампании;
- ГКПП – обработване на документите на легални лица и МПС и предотвратяване незаконното пресичане на границата от хора и МПС на територията на ГКПП;
- Административни и наказателни – контрол и налагане на наказания на нелегалните имигранти; контрол на трафика в близост до летища, жп станции; издаване на пропуски на служители и фирми, работещи в зоната на ГКПП.

Примерен списък на антикорупционните политики (материал за експертите)

Общи политики (Гранична полиция)

- Общи антикорупционна мерки при селекцията на кандидатите за работа в МВР.
- Регулиране дейностите на служителите с помощта на допълнителни разпоредения и инструкции като реакция на някои нарушения, които не попадат под забрана от съществуващите закони или регламенти (например, на служителите на Гранична полиция не се разрешава да искат от граждани да им купуват стоки за лична употреба).

- Антикорупционно обучение в Полицейска академия.
- Информационни кампании – насърчаване на положителните примери, запознаване на служителите с тримесечните прегледи (на корупционните проблеми, както и на предприетите антикорупционни мерки).
- Подаване на годишни декларации за имуществото и доходите.
- Преки супервайзъри преглеждат декларациите за имущественото състояние и доходите на служителите. С оглед гарантиране извършването на подобна проверка, от преките супервайзъри се изисква полагане на подпис върху всяка декларация.
- Незабавни реакции при корупционна жалба – извършване на проверки/разследвания, разпореждане на дисциплинарно производство и информиране на съответните отдели, както и др.
- Информационни кампании сред населението за популяризиране на телефонните номера и интернет адреси, на които гражданите могат да съобщават за случаи на корупция.

Конкретни политики (Гранична полиция)

- Промяна в смените в ГКПП и ротацията на служителите в тези пунктове.
- Постоянно видеонаблюдение на местоработата в ГКПП.
- Интервюта с пътници, пресичащи границата, и с нелегални имигранти, бежанци и др.
- Внезапни проверки (одити) от началниците на звена.

ПРИЛОЖЕНИЕ 4. РЪКОВОДСТВО НА СМАК ЗА КАБИНЕТНО ПРОУЧВАНЕ

Целта на кабинетното проучване е да се изготви предварителен профил на анализирания публична организация, който да бъде използван в рамките на дълбочинните интервюта с експертите. Това включва изготвянето на три материала за тях:

- Списък на дейностите на публичната организация. Той включва списък на отделите, информация за броя на служителите, и, ако това е наложително, евентуалното му териториално разположение.
- Списък на антикорупционните политики, прилагани от организацията.
- Списък на документите, които определят структурата на публичната организация, йерархичната съподчиненост, отговорностите и субординацията.

Източниците на информация включват:

- Статутът на публичната организация;
- Устройственият правилник;
- Закони, подзаконовни актове и вътрешни регламенти.

С оглед изготвянето на пълен списък на дейностите на институцията, той трябва да отговаря на следните критерии/условия:

- Да включва основните типове вътрешни дейности. Най-често това включва назначаване, уволняване, кариерно развитие, контрол върху качеството и институционални преустройства.
- Да включва и категоризира външните дейности на институцията. Те включват обмена между институцията и другите институции, както и услугите, които институцията предоставя на клиентите (на обществото като цяло, на гражданите и фирмите). Обществените поръчки съставят важна част от външната дейност.
- Списъкът се съставя в съответствие с модела, използващ 4 равнища на категоризиране. Първото и най-общото ниво е винаги едно и също – то включва общото дефиниране на дейностите, характерни за повечето институции, от типа на „наемане“, „уволняване и контрол“, „кариерно развитие“, „услуги“ (вж. приложената по-долу таблица).
- От второто до четвъртото ниво се попълват дейностите, специфични за конкретната институция. Второто ниво включва по-големите и общо дефинирани категории, описващи основните услуги, извършвани от институцията (например, „превенция/контрол на трафика и контрабандата“).
- Третото ниво съдържа по-подробни дефиниции на дейностите, като трябва да се отчита, че тези категории ще бъдат използвани за оцен-

ка на корупционната уязвимост и рискове (т.е. ако предварително се знае, че определен профил дейности би могъл да бъде съпътстван от определен и общ за тях корупционен риск при използването на сходни механизми, най-добре би било въпросният профил дейности да бъде обособен в отделна категория, което би улеснило събирането на данни).

- Четвъртото, най-подробно под-ниво, изпълнява поддържаща функция – служи за изясняване и илюстриране дейностите от третото или второто ниво.

Таблица, представяща йерархията на дейностите (функциите) в една публична организация (Гранична полиция, България)

Ниво 1	Ниво 2	Ниво 3	Ниво 4
Дейности	Превенция на неразрешено преминаване границата	Превенция на неразрешено преминаване на лица	...
		Превенция на неразрешено преминаване на МПС	...
Дейности	Превенция/контрол на трафика и контрабандата	Превенция на трафика на хора	Превенция на трафика на хора с цел сексуална експлоатация
		Превенция на контрабандата с акцизни стоки	Трафик на хора с друга цел
		...	Превенция на трафика на цигари и други тютюневи продукти
			Превенция на трафика на алкохол
	
	Обработка на документите на легално преминаващите границата лица и МПС
...

ПРИЛОЖЕНИЕ 5. ТАБЛИЦИ С РЕФЕРЕНТНИ ДАННИ ЗА НАБЛЮДАВАНИТЕ ОРГАНИЗАЦИИ

ГРАНИЧНА ПОЛИЦИЯ, БЪЛГАРИЯ

Външен натиск, свързан с дейността

Оценка равнището на външния натиск върху служителите на различните
отдели (дейности)

Ниво на външен натиск върху корупционните сделки в сферата на:	Няма натиск	Слаб, среден или силен натиск	Общо отговори (база)
Обществени поръчки	44,8%	55,1%	29
Административни и наказателни дейности	46,2%	53,8%	26
Превантивно разследване	48,3%	51,7%	58
Разследвания от следователи	50,0%	50,0%	4*
Човешки ресурси	59,1%	40,9%	22
ГКПП	59,3%	40,7%	123
Охрана на границата	66,7%	33,4%	231
Информационни дейности	67,5%	32,5%	77

* Броят на респондентите е твърде малък.

Податливост на натиск отгоре

Ако техните началници им наредят, доколко е вероятно служителите да извършат незаконни действия или услуги в следните сфери:	Не е вероятно	Вероятно	Общо (база)
Обществени поръчки	72,40%	27,60%	29
Административни и наказателни дейности	80,70%	19,20%	26
Информационни дейности	81,30%	18,80%	80
Превантивно разследване	89,80%	10,20%	59
Човешки ресурси	90,90%	9,10%	22
Охрана на границата	91,00%	9,10%	232
ГКПП	93,50%	6,50%	123
Разследвания от следователи	100%	0%	4*

* Броят на респондентите е твърде малък.

Податливост на натиск отвън

Служителите, участващи в следната дейност/ дейности, вероятно приемат подкупи:	Вероятност	Общо (база)
Разследвания от следователи	25,00%	4*
Административни и наказателни	23,00%	26
Обществени поръчки	20,70%	29
Информационни дейности	16,40%	79
ГКПП	15,30%	124
Превантивни разследвания	13,80%	58
Охрана на границата	10,40%	232
Човешки ресурси	0%	22

* Броят на респондентите е твърде малък.

Заобикаляне на регламентите

Според Вас, каква част от гражданите (или фирмите) се опитва да заобиколи (избегне) съществуващите правила в следните области:	Няма такава	Някои се опитват (отговори 2 до 7)	Без мнение	Общо (база)
Разследвания от следователи	0%	100%	0%	5*
Административни и наказателни	11,10%	85,10%	3,70%	27
Обществени поръчки	6,70%	76,70%	16,70%	30
Човешки ресурси	8,70%	73,90%	17,40%	23
Превантивни разследвания	18,30%	70,10%	11,70%	60
Охрана на границата	19,90%	67,10%	13,00%	231
ГКПП	23,20%	66,40%	10,40%	125
Информационни дейности	18,50%	64,10%	17,30%	81

* Броят на респондентите е твърде малък.

Дял на тримата респондента с най-високи стойности
на отговорите на този въпрос*

Според Вас, каква част от гражданите (или фирмите) се опитва да заобиколи (избегне) съществуващите правила в следните области:	Топ 3 (% на хората с най-високи оценки на риска)	Общо (основа)
Разследвания от следователи	40,00%	5**
Административни и наказателни	33,30%	27
Обществени поръчки	30,00%	30

Според Вас, каква част от гражданите (или фирмите) се опитва да заобиколи (избегне) съществуващите правила в следните области:	Топ 3 (% на хората с най-високи оценки на риска)	Общо (база)
Охрана на границата	27,30%	231
Превантивно разследване	26,70%	60
Информационни дейности	24,70%	81
ГКПП	20,80%	125
Човешки ресурси	13,00%	23

* Скалата е от 1 до 7, като Топ 3 включва отговори със стойности 5, 6 и 7 (наличие на заинтересованост на клиентите на организацията да избегнат правилата, която е над средностатистическата).

** Броят на респондентите е твърде малък.

Лесно за изпълнение

Антикорупционни политики	Неприложими	Приложими	Общо (база)
Декларации за имуществото и доходите	4,9%	95,1%	427
Информационни кампании сред персонала	5,2%	94,8%	288
Преките началници изчитат и подписват декларациите за имуществото и доходите	6,4%	93,6%	343
Информационни кампании сред населението	7,8%	92,2%	318
Антикорупционно обучение в Полицейска академия на МВР	8,5%	91,6%	284
Внезапни посещения	11,2%	88,9%	324
Незабавна реакция на корупционни сигнали	11,7%	88,3%	307
Видеонаблюдение	12,2%	87,9%	296
Интервюта с пътници и нелегални имигранти	17,6%	82,5%	279
Мерки при селекцията на кандидатите за работа	19,2%	80,8%	235
Ротация	19,2%	80,7%	260
Допълнителни разпореждания и инструкции	20,2%	79,8%	302

Трудни за избягване

Антикорупционна политика	Трудни за избягване	Общо (база)
Незабавно реагиране на корупционни сигнали	82,8%	308
Внезапни проверки	81,5%	324
Ротация	75,8%	260
Информационни кампании сред населението	74,2%	318
Видеонаблюдение	73,6%	296

Антикорупционна политика	Трудни за избягване	Общо (база)
Преките началници четат и подписват декларациите за имуществото и приходите	72,9%	343
Мерки при селекцията на кандидатите за работа	72,6%	234
Декларации за имуществото и доходите	71,3%	429
Информационни кампании сред персонала	69,7%	287
Интервюта с пътници и нелегални имигранти	67,7%	279
Антикорупционно обучение в Полицейска академия на МВР	67,3%	284
Допълнителни разпореждания и инструкции	59,9%	302

Осведоменост за политиката

Антикорупционна политика	Добра осведоменост	Общо (база)
Декларации за имуществото и доходите	93,9%	429
Незабавно реагиране на корупционни сигнали	93,5%	307
Информационни кампании сред населението	93,0%	316
Ротация	92,7%	259
Преките началници изчитат и подписват декларациите за имуществото и доходите	91,2%	340
Интервюта с пътници и нелегални имигранти	91,0%	278
Внезапни проверки	90,7%	324
Информационни кампании сред персонала	90,6%	287
Антикорупционно обучение в Полицейска академия на МВР	89,8%	283
Допълнителни разпореждания и инструкции	89,7%	302
Видеонаблюдение	88,9%	296
Мерки при селекцията на кандидати за работа	88,1%	235

Стриктно прилагане

Антикорупционна политика	Стриктно прилагане	Общо (основа)
Декларации за имуществото и доходите	91,1%	428
Преките началници изчитат и подписват декларациите за имуществото и доходите	88,8%	340
Ротация	88,8%	259
Видеонаблюдение	88,4%	293
Незабавно реагиране на корупционни сигнали	87,3%	307
Внезапни проверки	86,4%	323

Антикорупционна политика	Стриктно прилагане	Общо (основа)
Интервюта с пътници и нелегални имигранти	83,1%	278
Информационни кампании сред персонала	82,2%	286
Антикорупционно обучение в Полицейска академия на МВР	80,8%	281
Мерки при селекцията на кандидати за работа	79,4%	233
Информационни кампании сред населението	79,0%	315
Допълнителни разпореждания и инструкции	76,8%	302

Стриктен контрол

Антикорупционна политика	Стриктен контрол	Общо (база)
Декларации за имуществото и доходите	63,1%	428
Мерки при селекцията на кандидати за работа	61,9%	307
Преките началници изчитат и подписват декларациите за имуществото и доходите	59,8%	336
Внезапни проверки	54,8%	323
Ротация	53,9%	258
Интервюта с пътници и нелегални имигранти	52,0%	277
Информационни кампании сред населението	51,3%	316
Видеонаблюдение	50,2%	293
Информационни кампании сред персонала	49,8%	287
Допълнителни разпореждания и инструкции	49,0%	300
Антикорупционно обучение в Полицейска академия на МВР	48,2%	282
Мерки при селекцията на кандидати за работа	44,0%	234

Стриктно прилагане на санкциите

Антикорупционна политика	Санкциите при неспазване правилата се прилагат стриктно	Общо (база)
Незабавно реагиране на корупционни сигнали	63,9%	305
Декларации за имуществото и доходите	59,3%	428
Видеонаблюдение	55,6%	293
Преките началници изчитат и подписват декларациите за имуществото и доходите	51,2%	338
Антикорупционно обучение в Полицейска академия на МВР	50,7%	282

Антикорупционна политика	Санкциите при неспазване правилата се прилагат стриктно	Общо (база)
Внезапни проверки	50,0%	322
Ротация	49,8%	259
Допълнителни разпореждания и инструкции	49,3%	300
Интервюта с пътници и нелегални имигранти	47,3%	277
Мерки при селекцията на кандидати за работа	46,6%	234
Информационни кампании сред персонала	45,1%	286
Информационни кампании сред населението	43,8%	315

Очаквана потенциална ефективност в действията на полицията за ограничаване случаите на корупция

Антикорупционна политика	Би могла да ограничи корупцията	Общо (база)
Незабавно реагиране на корупционни сигнали	92,5%	307
Видеонаблюдение	92,2%	294
Антикорупционно обучение в Полицейска академия на МВР	90,4%	281
Информационни кампании сред населението	89,9%	316
Интервюта с пътници и нелегални имигранти	89,2%	279
Мерки при селекцията на кандидати за работа	88,8%	232
Внезапни проверки	88,5%	323
Информационни кампании сред персонала	86,6%	284
Ротация	85,0%	260
Допълнителни разпореждания и инструкции	83,0%	300
Декларации за имуществото и доходите	73,1%	428

Очаквана реална ефективност в действията на полицията за ограничаване на риска от корупция

Антикорупционна политика	Намалява корупционния риск	Общо (база)
Видеонаблюдение	92,2%	295
Незабавно реагиране на корупционни сигнали	89,1%	303
Внезапни проверки	87,0%	323
Мерки при селекцията на кандидати за работа	86,7%	233
Информационни кампании сред населението	86,1%	317

Антикорупционна политика	Намалява корупционния риск	Общо (база)
Антикорупционно обучение в Полицейска академия на МВР	85,7%	280
Информационни кампании сред персонала	81,8%	285
Интервюта с пътници и нелегални имигранти	80,2%	278
Ротация	78,8%	260
Допълнителни разпореждания и инструкции	77,7%	301
Преките началници изчитат и подписват декларациите за имуществото и доходите	68,7%	342
Декларации за имуществото и доходите	66,5%	427

ОБЩИНА СЛАТИНА, СОФИЯ, БЪЛГАРИЯ

Външен натиск, свързан с дейността

Оценка равнището на външния натиск върху служителите на различните отдели (дейности)

Ниво на външен натиск върху корупционните сделки в сферата на:	Няма натиск	Слаб, среден и силен натиск	Общо (база)
Административни и информационни услуги	38%	63%	8*
Човешки ресурси	50%	50%	4*
Инженерни дейности, градско развитие и екология	63%	38%	8*
Градско планиране, кадастър и строителен контрол	67%	33%	6*
Правни и регулаторни услуги; регистрация и контрол на търговските дейности	75%	25%	8*
Образование, култура, социални дейности и спорт	80%	20%	5*
Обществени поръчки	100%	0%	7*
Обществен ред, сигурност, защита при катастрофи	100%	0%	5*
Управление на общинско имущество и жилищно настаняване	100%	0%	2*
Финансови и счетоводни услуги	100%	0%	7*

* Броят на респондентите е твърде малък.

Податливост на натиск отгоре

Ако техните началници им наредят, доколко е вероятно служителите да извършат незаконни действия или услуги в следните сфери:	Не е вероятно	Вероятно	Общо (база)
Градско планиране, кадастър и строителен контрол	67%	33%	6*
Градоустройство, развитие и екология	75%	25%	8*
Обществен ред, сигурност, защита при катастрофи	80%	20%	5*
Обществени поръчки	86%	14%	7*
Административни и информационни услуги	88%	13%	8*
Правни и регулаторни услуги; регистрация и контрол на търговските дейности	89%	11%	9*
Човешки ресурси	100%	0%	4*
Управление на общинско имущество и жилищно настаняване	100%	0%	2*
Образование, култура, социални дейности и спорт	100%	0%	5*
Финансови и счетоводни услуги	100%	0%	7*

* Броят на респондентите е твърде малък.

Податливост на натиск отвън

Служителите, участващи в следната дейност/ дейности, вероятно приемат подкупи:	Не е вероятно	Общо (база)
Градско планиране, кадастър и строителен контрол	17%	6*
Обществени поръчки	14%	7*
Човешки ресурси	0%	4*
Административни и информационни дейности	0%	8*
Обществен ред, сигурност, защита при катастрофи	0%	5*
Правни и регулаторни услуги; регистрация и контрол на търговските дейности	0%	8*
Управление на общинско имущество и жилищно настаняване	0%	2*
Образование, култура, социални дейности и спорт	0%	5*
Финансови и счетоводни услуги	0%	6*
Градоустройство, развитие и екология	0%	8*

• Броят на респондентите е твърде малък.

Избягване на регламенти

Според Вас, каква част от гражданите (или фирмите) се опитва да заобиколи (избегне) съществуващите правила в следните области:	Няма такива	Някои се опитват (отговори между 2 и 7)	Неприложимо	Общо (база)
Правни и регулаторни услуги; регистрация и контрол на търговските дейности	11%	89%	0%	9*
Административни и информационни услуги	0%	88%	13%	8*
Градско планиране, кадастър и строителен контрол	17%	83%	0%	6*
Обществени поръчки	14%	71%	14%	7*
Финансови и счетоводни услуги	29%	57%	14%	7*
Човешки ресурси	0%	50%	50%	4*
Управление на общинско имущество и жилищно настаняване	50%	50%	0%	2*
Градско планиране, кадастър и строителен контрол	38%	50%	13%	8*
Обществен ред, сигурност, защита при катастрофи	20%	40%	40%	5*
Образование, култура, социални дейности и спорт	40%	40%	20%	5*

* Броят на респондентите е твърде малък.

Дял на тримата респондента с най-високи стойности на отговорите на този въпрос*

Според Вас, каква част от гражданите (или фирмите) се опитва да заобиколи (избегне) съществуващите правила в следните области:	Топ 3 (% на хората с най-високи оценки на риска)	Общо (база)
Административни и информационни услуги	50%	8**
Правни и регулаторни услуги; регистрация и контрол на търговските дейности	44%	9**
Градско планиране, кадастър и строителен контрол	33%	6**
Обществени поръчки	29%	7**
Градоустройство, развитие и екология	25%	8**
Обществен ред, сигурност, защита при катастрофи	20%	5**
Човешки ресурси	0%	4**
Управление на общинско имущество и жилищно настаняване	0%	2**
Образование, култура, социални дейности и спорт	0%	5**
Финансови и счетоводни услуги	0%	7**

* Скалата е със стойности от 1 до 7, като трите най-високи включват отговори 5, 6 и 7 (над средните стойности на заинтересованост на клиентите на организацията от избягване на правилата)

** Броят на респондентите е твърде малък.

Лесна за прилагане

Антикорупционни политики	Неприложима	Приложима	Общо (база)
Инструкции и правила на организацията за информационните и административни дейности и боравенето с документите	0%	100%	30
Вътрешни трудови регламенти	2,90%	97,10%	35
Вътрешни правила за получаване и обработване на корупционни жалби	4,80%	95,30%	21
Контрол на достъпа	5,70%	94,30%	35
Вътрешни правила за обществените поръчки	17,40%	82,60%	23

Трудна за избягване

Антикорупционна политика	Трудна за избягване	Общо (база)
Вътрешни правила за обществените поръчки	91,30%	23
Инструкции и правила на организацията за информационните и административни дейности и боравенето с документите	79,30%	29
Вътрешни правила за получаване и обработване на корупционни жалби	75,00%	20
Вътрешни трудови регламенти	74,30%	35
Контрол на достъпа	69,70%	33

Осведоменост за политиката

Антикорупционна политика	Добра осведоменост	Общо (база)
Вътрешни правила за приемане и обработване на сигнали на граждани за корупция	100%	21
Контрол на достъпа	97,20%	35
Инструкции и правила за организирането на информацията и административните дейности, както и за боравенето с документи	93,80%	32
Вътрешни правила за обществените поръчки	91,30%	23
Вътрешни трудови регламенти	88,30%	34

Стриктно прилагане

Антикорупционна политика	Стриктно се прилага	Общо (база)
Вътрешни правила за приемане и обработване на сигнали на граждани за корупция	95,30%	21
Контрол на достъпа	94,30%	35
Инструкции и правила за организирането на информацията и административните дейности, както и за боравенето с документи	93,80%	32
Вътрешни правила за обществените поръчки	91,30%	23
Вътрешни трудови регламенти	85,30%	34

Стриктен контрол

Антикорупционна политика	Контролът е стриктен	Общо (база)
Инструкции и правила за организирането на информацията и административните дейности, както и за боравенето с документи	53,40%	30
Контрол на достъпа	51,40%	35
Вътрешни трудови правила	47,00%	34
Вътрешни правила за обществените поръчки	43,40%	23
Вътрешни правила за приемане и обработване на сигнали на граждани за корупция	42,90%	21

Стриктно прилагане на санкции

Антикорупционна политика	Санкциите за неспазване на правилата се прилагат стриктно	Общо (база)
Инструкции и правила за организирането на информацията и административните дейности, както и за боравенето с документи	62,5%	32
Вътрешни трудови регламенти	61,8%	34
Вътрешни правила за обществените поръчки	56,5%	23
Вътрешни правила за приемане и обработване на сигнали на граждани за корупция	52,4%	21
Контрол на достъпа	44,1%	34

Очаквана потенциална ефективност в действията на политиката за ограничаване на риска от корупция

Антикорупционна политика	Може да намали случаите на корупция	Общо (база)
Вътрешни правила за приемане и обработване на сигнали на граждани за корупция	100%	21
Вътрешни правила за обществените поръчки	100%	23
Вътрешни трудови регламенти	94,1%	34
Инструкции и правила за организирането на информацията и административните дейности, както и за боравенето с документи	93,1%	29
Контрол на достъпа	85,3%	34

Очаквана реална ефективност в действията на политиката за ограничаване на риска от корупция

Антикорупционна политика	Може да намали риска от корупция	Общо (база)
Вътрешни правила за обществените поръчки	95,7%	23
Вътрешни правила за приемане и обработване на сигнали на граждани за корупция	90,5%	21
Инструкции и правила за организирането на информацията и административните дейности, както и за боравенето с документи	89,7%	29
Вътрешни трудови регламенти	85,7%	35
Контрол на достъпа	82,9%	35

ЗДРАВНА СЛУЖБА В ТРЕНТО, ИТАЛИЯ

Външен натиск, свързан с дейността

Оценка равнището на външния натиск върху служителите на различните отдели (дейности)

Ниво на външен натиск върху корупционните сделки в сферата на:	Няма натиск	Слаб, среден или силен натиск	Общо отговори (база)
Сигурност и надзор	33,3%	66,7%	48
Обществени поръчки	38,2%	61,8%	34
Предоставяне на услуги	40,0%	60,0%	75
Консултантски договори	40,0%	60,0%	10*
Човешки ресурси	40,6%	59,4%	32
Спецификации на тръжните документи	44,4%	55,6%	18
Оценка на управителния съвет на актовете за предоставяне на концесии на услуги	44,4%	55,6%	9*
Сертификати/разрешителни	48,6%	51,4%	37
Контрибуции/възстановяване на суми на клиенти	50,0%	50,0%	12*
Ведомствени дейности	59,1%	40,9%	22

* Броят на респондентите е прекалено малък.

Податливост на натиск отгоре

Ако техните началници им наредят, доколко е вероятно служителите да извършат незаконни действия или услуги в следните сфери:	Не е вероятен	Вероятен	Общо (база)
Консултантски договори	50,0%	50,0%	10*
Сертификати/разрешителни	66,7%	33,3%	36
Сигурност и надзор	78,7%	21,3%	47
Обществени поръчки	78,8%	21,2%	33
Предоставяне на услуги	82,4%	17,6%	74
Контрибуции/възстановяване на суми на клиенти	83,3%	16,7%	12*
Човешки ресурси	84,4%	15,6%	32
Спецификации на тръжните документи	88,9%	11,1%	18
Оценка на управителния съвет на актовете за предоставяне на концесии на услуги	88,9%	11,1%	9*
Ведомствени дейности	90,9%	9,1%	22

* Броят на респондентите е прекалено малък.

Податливост на натиск отвън

Доколко е вероятно служителите, участващи в тази дейност, да приемат подкуп?	Вероятно	Общо (база)
Консултантски договори	50,0%	10*
Сертификати/разрешителни	29,4%	34
Сигурност и надзор	27,8%	18
Обществени поръчки	24,3%	37
Предоставяне на услуги	18,8%	48
Контрибуции/възстановяване на суми на клиенти	15,6%	32
Човешки ресурси	13,3%	75
Спецификации на тръжните документи	9,1%	22
Оценка на управителния съвет на актовете за предоставяне на концесии на услуги	8,3%	12
Ведомствени дейности	0%	9*

* Броят на респондентите е прекалено малък.

Избягване на регламенти

Според Вас, каква част от гражданите (или фирмите) се опитва да заобиколи (избегне) съществуващите правила в следните области:	Никой не го прави	Някои се опитват (отговори от 2 до 7)	Без отговор	Общо (база)
Оценка на управителния съвет на актовете за предоставяне на концесии на услуги	12,5%	87,5%	0%	8*
Предоставяне на услуги	14,7%	82,7%	2,7%	75
Обществени поръчки	11,8%	79,4%	8,8%	34
Контрибуции/възстановяване на суми на клиенти	27,3%	72,7%	0%	11*
Спецификации на тръжните документи	16,7%	72,2%	11,1%	18
Сертификати/разрешителни	24,3%	70,3%	5,4%	37
Сигурност и надзор	27,1%	68,8%	4,2%	48
Човешки ресурси	31,3%	65,6%	3,1%	32
Консултантски договори	30,0%	60,0%	10,0%	10*
Ведомствени дейности	45,5%	45,5%	9,1%	22

* Броят на респондентите е твърде малък.

**Дял на тримата респондента с най-високи стойности
на отговорите на този въпрос***

Според Вас, каква част от гражданите (или фирмите) се опитва да заобиколи (избегне) съществуващите правила в следните области:	Топ 3 (% на хората с най-високи оценки на риска)	Общо (база)
Консултантски договори	30,0%	10**
Сертификати/разрешителни	27,0%	37
Предоставяне на услуги	22,7%	75
Обществени поръчки	20,6%	34
Спецификации на тръжните документи	16,7%	18
Човешки ресурси	15,6%	32
Сигурност и надзор	12,5%	48
Оценка на управителния съвет на актовете за предоставяне на концесии на услуги	12,5%	8*
Контрибуции/възстановяване на суми на клиенти	9,1%	11*
Ведомствени дейности	4,5%	22

* Скалата е със стойности от 1 до 7, като трите най-високи включват отговори 5,6 и 7 (над средните стойности на заинтересованост на клиентите на организацията от избягване на правилата)

** Броят на респондентите е твърде малък.

Лесна за прилагане

Антикорупционна политика	Неприложима	Приложима	Общо (база)
Забрана за участие в събития, спонсорирани от външни фирми	13,7%	86,3%	95
Задължително деклариране на случаите на конфликт на интереси	15,4%	84,6%	91
Кодекс на поведение	22,5%	77,5%	111
Правила на достъп до помещенията на външните стейкхолдери	23,2%	76,8%	69

Трудна за избягване

Антикорупционна политика	Трудна е за избягване	Общо (база)
Кодекс на поведение	59,5%	111
Задължително деклариране на случаите на конфликт на интереси	56,0%	91
Правила на достъп до помещенията на външните стейкхолдери	42,0%	69
Забрана за участие в събития, спонсорирани от външни фирми	37,2%	94

Осведоменост за политиката

Антикорупционна политика	Добра осведоменост	Общо (база)
Забрана за участие в събития, спонсорирани от външни фирми	81,9%	94
Задължително деклариране на случаите на конфликт на интереси	81,1%	90
Кодекс на поведение	68,8%	109
Правила на достъп до помещенията на външните стейкхолдери	68,1%	69

Стриктно прилагане

Антикорупционна политика	Стриктно се прилага	Общо (база)
Задължително деклариране на случаите на конфликт на интереси	65,2%	89
Кодекс на поведение	62,7%	110
Забрана за участие в събития, спонсорирани от външни фирми	60,6%	94
Правила на достъп до помещенията на външните стейкхолдери	60,0%	70

Стриктен контрол

Антикорупционна политика	Контролът е стриктен	Общо (база)
Забрана за участие в събития, спонсорирани от външни фирми	24,2%	95
Задължително деклариране на случаите на конфликт на интереси	22,2%	90
Кодекс на поведение	18,2%	110
Правила на достъп до помещенията на външните стейкхолдери	10,0%	70

Стриктно прилагане на санкции

Антикорупционна политика	Санкциите за неспазване на правилата се прилагат стриктно	Общо (база)
Задължително деклариране на случаите на конфликт на интереси	43,2%	88
Правила на достъп до помещенията на външните стейкхолдери	42,6%	68

Антикорупционна политика	Санкциите за неспазване на правилата се прилагат стриктно	Общо (база)
Забрана за участие в събития, спонсорирани от външни фирми	36,2%	94
Кодекс на поведение	31,8%	110

Очаквана потенциална ефективност на политиката за намаляване случаите на корупция

Антикорупционна политика	Може да намали случаите на корупция	Общо (база)
Задължително деклариране на случаите на конфликт на интереси	81,3%	91
Кодекс на поведение	80,2%	111
Правила на достъп до помещенията на външните стейкхолдери	75,7%	70
Забрана за участие в събития, спонсорирани от външни фирми	71,6%	95

Очаквана реална ефективност в действията на политиката за ограничаване на риска от корупция

Антикорупционна политика	Може да намали случаите на корупция	Общо (база)
Задължително деклариране на случаите на конфликт на интереси	72,2%	90
Кодекс на поведение	70,0%	110
Правила на достъп до помещенията на външните стейкхолдери	65,7%	70
Забрана за участие в събития, спонсорирани от външни фирми	62,1%	95

ОБЩИНА РИВА ДЕЛ ГАРДА, ИТАЛИЯ

Външен натиск, свързан с дейността

Оценка равнището на външния натиск върху служителите на различните отдели (дейности)

Ниво на външен натиск върху корупционните сделки в сферата на:	Няма натиск	Слаб, среден или силен натиск	Общо отговори (база)
Човешки ресурси	50,0%	50,0%	6*
Сертификати/разрешителни	54,2%	45,8%	24
Сигурност и надзор	54,5%	45,5%	11*
Обществени поръчки	61,5%	38,5%	26
Предоставяне на услуги	63,6%	36,4%	22
Консултантски договори	66,7%	33,3%	6*
Контрибуции/възстановяване суми на клиенти	75,0%	25,0%	8*

* Броят на респондентите е прекалено малък.

Податливост на натиск отгоре

Доколко е вероятно, служителите, участващи в следната дейност/дейности, да приемат подкупи:	Не е вероятно	Има вероятност	Общо (база)
Човешки ресурси	66,7%	33,3%	6*
Контрибуции/възстановяване суми на клиенти	75,0%	25,0%	8*
Сигурност и надзор	81,8%	18,2%	11*
Консултантски договори	83,3%	16,7%	6*
Сертификати/разрешителни	87,5%	12,5%	24
Предоставяне на услуги	90,9%	9,1%	22
Обществени поръчки	96,2%	3,8%	26

* Броят на респондентите е прекалено малък.

Податливост на натиск отвън

Доколко е вероятно, служителите, участващи в следната дейност/дейности, да приемат подкупи:	Има вероятност	Общо (база)
Контрибуции/възстановяване суми на клиенти	25,0%	8*
Сигурност и надзор	18,2%	11*
Сертификати/разрешителни	16,7%	24

Доколко е вероятно, служителите, участващи в следната дейност/дейности, да приемат подкупи:	Има вероятност	Общо (база)
Консултантски договори	16,7%	6*
Предоставяне на услуги	4,5%	22
Обществени поръчки	3,8%	26
Човешки ресурси	0%	6*

* Броят на респондентите е прекалено малък.

Избягване на регламенти

Според Вас, каква част от гражданите (или фирмите) се опитва да заобиколи (избегне) съществуващите правила в следните области:	Никой не се опитва	Някои се опитват (отговори от 2 до 7)	Без отговор	Общо (база)
Човешки ресурси	16,7%	83,3%	0%	6*
Сертификати/разрешителни	20,0%	76,0%	4%	25
Консултантски договори	33,3%	66,7%	0%	6*
Сигурност и надзор	36,4%	63,6%	0%	11*
Контрибуции/възстановяване суми на клиенти	37,5%	62,5%	0%	8*
Обществени поръчки	38,5%	61,5%	0%	26
Предоставяне на услуги	27,3%	59,1%	13,6%	22

* Броят на респондентите е прекалено малък.

Дял на тримата респондента с най-високи стойности на отговорите на този въпрос*

Според Вас, каква част от гражданите (или фирмите) се опитва да заобиколи (избегне) съществуващите правила в следните области:	Топ 3 (% на хората с най-високи оценки на риска)	Общо (база)
Контрибуции/възстановяване суми на публични и частни заинтересовани лица	25,0%	8**
Сертификати/разрешителни	20,0%	25
Сигурност и надзор	18,2%	11**
Човешки ресурси	16,7%	6**
Консултантски договори	16,7%	6**
Предоставяне на услуги	9,1%	22
Обществени поръчки	3,8%	26

* Скалата е със стойности от 1 до 7, като трите най-високи включват отговори 5,6 и 7 (над средните стойности на заинтересованост на клиентите на организацията от избягване на правилата)

** Броят на респондентите е твърде малък.

Лесна за прилагане

Антикорупционна политика	Неприложима	Приложима	Общо (база)
Кодекс на поведение	8,5%	91,5%	47
Задължително деклариране на случаите на конфликт на интереси	12,2%	87,8%	49
Сигнализиране за всички основателни подозрения за корупция	23,7%	76,3%	38
Формални процедури за изплащане на квитанции и за контрол върху данъчните приходи	30,3%	69,7%	33

Трудна за избягване

Антикорупционна политика	Трудна е за избягване	Общо (база)
Задължително деклариране на случаите на конфликт на интереси	60,4%	48
Формални процедури за изплащане на квитанции и за контрол върху данъчните приходи	59,4%	32
Кодекс на поведение	45,7%	46
Сигнализиране за всички основателни подозрения за корупция	42,1%	38

Осведоменост за политиката

Антикорупционна политика	Добра осведоменост	Общо (база)
Задължително деклариране на случаите на конфликт на интереси	78,7%	47
Сигнализиране за всички основателни подозрения за корупция	76,3%	38
Сигнализиране за всички основателни подозрения за корупция	75,8%	33
Кодекс на поведение	73,9%	46

Стриктно прилагане

Антикорупционна политика	Стриктно се прилага	Общо (база)
Кодекс на поведение	63,8%	47
Формални процедури за изплащане на квитанции и за контрол върху данъчните приходи	62,5%	32

Антикорупционна политика	Стриктно се прилага	Общо (база)
Задължително деклариране на случаите на конфликт на интереси	60,9%	46
Сигнализиране за всички основателни подозрения за корупция	48,6%	37

Стриктен контрол

Антикорупционна политика	Контролът е стриктен	Общо (база)
Формални процедури за изплащане на квитанции и за контрол върху данъчните приходи	21,2%	33
Кодекс на поведение	17,8%	45
Задължително деклариране на случаите на конфликт на интереси	17,0%	47
Сигнализиране за всички основателни подозрения за корупция	5,3%	38

Стриктно прилагане на санкции

Антикорупционна политика	Санкциите за неспазване на правилата се прилагат стриктно	Общо (база)
Формални процедури за изплащане на квитанции и за контрол върху данъчните приходи	45,5%	33
Задължително деклариране на случаите на конфликт на интереси	36,2%	47
Кодекс на поведение	30,4%	46
Сигнализиране за всички основателни подозрения за корупция	26,3%	38

Очаквана реална ефективност в действията на политиката за ограничаване на риска от корупция

Антикорупционна политика	Би могла да намали случаите на корупция	Общо (база)
Сигнализиране за всички основателни подозрения за корупция	78,9%	38
Задължително деклариране на случаите на конфликт на интереси	77,5%	49
Кодекс на поведение	74,4%	47
Формални процедури за изплащане на квитанции и за контрол върху данъчните приходи	72,8%	33

Очаквана реална ефективност на политиката за намаляване на корупционния риск

Антикорупционна политика	Би могла да намали случаите на корупция	Общо (база)
Задължително деклариране на случаите на конфликт на интереси	69,4%	49
Сигнализиране за всички основателни подозрения за корупция	67,6%	37
Кодекс на поведение	66,0%	47
Формални процедури за изплащане на квитанции и за контрол върху данъчните приходи	63,6%	33

CSD АНАЛИЗИ/REPORTS

1. България и структурните фондове на Европейския съюз, С., 1999.
ISBN 954-477-050-X
2. Структурните фондове на Европейския съюз: кратко ръководство, С., 1999.
ISBN 954-477-036-4
3. Социални проблеми на присъединяването на България към Европейския съюз, С., 1999.
ISBN 954-477-052-6
4. Подготовка за преговори за членство на България в Европейския съюз, С., 1999.
ISBN 954-477-056-9
5. Присъединяването на България към Европейския съюз: ролята на политическите партии, С., 1999.
ISBN 954-477-054-2
6. Българският капиталов пазар в контекста на присъединяването към Европейския съюз, С., 1999.
ISBN 954-477-058-5
7. Корупция и контрабанда: мониторинг и превенция, С., 2000.
ISBN 954-477-077-1
8. Корпоративно управление и контрол в България, С., 2000.
ISBN 954-477-083-6
9. Корупция и контрабанда: мониторинг и превенция. Второ преработено и допълнено издание, С., 2000.
ISBN 954-477-086-0
10. Контрабандните канали в Югоизточна Европа, С., 2002.
ISBN 954-477-098-4
11. Корупция, контрабанда и институционална реформа, С., 2002.
ISBN 954-477-100-X
12. Пазарът на наркотици в България, С., 2003.
ISBN 954-477-111-5
13. Партньори в престъпността: рисковете от симбиозата между сектора за сигурност и организираната престъпност в Югоизточна Европа, С., 2004.
ISBN 954-477-114-X

14. Българският износ на оръжие: оценка на контролния механизъм върху експорта на малки оръжия и леко въоръжение, С., 2004.
ISBN 954-477-116-6
15. Транспорт, контрабанда и организирана престъпност, С., 2004.
ISBN 954-477-118-2
16. Корупцията при данъчното облагане. Предизвикателства пред данъчната политика и администрация, С., 2005.
ISBN 954-477-131-X
17. Полицейски проверки и използване на етнически профили в България, С., 2006.
ISBN 13 978-954-477-141-6
ISBN 10 954-477-141-7
18. Корупцията при обществените поръчки. Рискове и противодействие, С., 2007.
ISBN 978-954-477-148-5
19. Корупцията в здравеопазването в България, С., 2007.
ISBN 978-954-477-153-9
20. Организираната престъпност в България: пазари и тенденции, С., 2007.
ISBN 978-954-477-151-5
21. Гражданското общество в България: тенденции и рискове, С., 2010.
ISBN 978-954-477-165-2
22. Енергетика и добро управление: тенденции и политики, С., 2011.
ISBN 978-954-477-166-9
23. Пенитенциарната политика и система в Република България, С., 2011.
ISBN 978-954-477-165-2
24. Управлението на зелената енергетика в България: на кръстопът, С., 2011.
ISBN 978-954-477-175-1
25. Динамика на скритата икономика в България по време на криза, С., 2011.
ISBN 978-954-477-182-9
26. Противодействие на организираната престъпност в България: оценка на правната рамка, С., 2012.
ISBN 978-954-477-184-3
27. Подкрепа и реинтеграция на децата – жертви на трафик в България: законодателство, институционална рамка и политики, С., 2013.
ISBN 978-954-477-195-9

28. Европейският опит в противодействието на корупцията в полицията, С., 2013.
ISBN 978-954-477-197-3
29. Гражданското общество в България: социално предприемачество или за-
владяване от държавата, С., 2013.
ISBN 978-954-477-217-8
30. Управление на енергийния сектор и енергийна (не)сигурност в България,
С., 2014.
ISBN 978-954-477-216-1
31. **Мониторинг на антикорупцията в Европа, С., 2015.**
ISBN 978-954-477-252-9

Анализ
Reports