

---

# ДОКЛАД ЗА ОЦЕНКА НА КОРУПЦИЈАТА 1999

---



София  
ДЕКЕМВРИ 1999

---

Ограничаването на корупцията в българското общество изисква не само институционални и законови мерки, но и условия за установяване в обществото на правов ред. В този смисъл от решаващо значение е създаването на политическа и икономическа култура, основана на доверие и уважение към държавните и правителствените институции, на прозрачност и откритост в действията на публичната администрация и на стремеж към стабилност и предвидимост на икономическата и социалната среда.

*Коалиция 2000* е инициатива на български неправителствени организации, възникнала през пролетта на 1997 г., за ограничаване на корупцията в българското общество чрез партньорство между държавни институции, неправителствени организации и отделни личности, които разработиха и прилагат План за действие срещу корупцията, Система за мониторинг на корупцията и Антикорупционна информационно-образователна кампания.

Докладът за оценка на корупцията 1999 следва структурата и подхода на Плана за действие, приет от Обществено-политическия форум през ноември 1998 г. В него се дава обобщена оценка на състоянието и динамиката на корупцията в българското общество и на усилията за противодействие на корупцията през 1999 г.

*Коалиция 2000*  
ул. "Лазар Станев" 1  
София 1113  
Тел.: 971 3000  
Факс: 971 2233  
E-mail: [coalition2000@online.bg](mailto:coalition2000@online.bg)  
[www.online.bg/coalition2000](http://www.online.bg/coalition2000)

# СЪДЪРЖАНИЕ

|   |    |
|---|----|
| Увод .....  | 5  |
| А. Създаване на обща институционално-правна среда<br>за овладяване на корупцията .....              | 7  |
| А.1. Реформата в публичната администрация и ролята<br>на държавата .....                            | 7  |
| А.2. Институционално-правни механизми за разграни-<br>чение между публичната и частната сфера ..... | 11 |
| Б. РЕФОРМА В СЪДЕБНАТА СИСТЕМА .....  | 12 |
| Б.1. Законодателна реформа .....  | 12 |
| Б.2. Реформа в организацията на съдебната власт.<br>Подготовка и квалификация на магистратите ..... | 13 |
| В. БОРБАТА С КОРУПЦИЯТА В СТОПАНСКАТА СФЕРА .....   | 15 |
| В.1. Приватизационен процес .....   | 15 |
| В.1.1. ПРОЦЕДУРИ ПО РАЗДЪРЖАВЯВАНЕ .....  | 16 |
| В.1.2. СЛЕДПРИВАТИЗАЦИОНЕН КОНТРОЛ .....  | 17 |
| В.2. Оценка на условията за бизнес .....  | 17 |
| Г. ГРАЖДАНСКОТО ОБЩЕСТВО .....  | 20 |
| Г.1. Неправителствените организации .....   | 20 |
| Г.2. Средствата за масово осведомяване .....  | 21 |
| Д. ДИНАМИКА НА КОРУПЦИОННОТО ПОВЕДЕНИЕ<br>И ПРОМЯНА НА ОБЩЕСТВЕНИТЕ НАГЛАСИ<br>КЪМ КОРУПЦИЯТА ..... | 24 |
| Е. МЕЖДУНАРОДНОТО СЪТРУДНИЧЕСТВО<br>СРЕЩУ КОРУПЦИЯТА .....  | 27 |



# УВОД

Основната цел на този доклад е да предложи обобщена оценка за статуса и динамиката на корупцията през изминалата година. В предложения анализ са използвани авторитетни международни оценки за положението на страната, както и вътрешни оценъчни индекси за степента на разпространение и честотата на различни форми на корупционно поведение.

Наред с това в Доклада за оценка на корупцията – 1999 г. се анализират настъпилите промени в различни обществени сфери, които са довели или биха могли да доведат до промяна в динамиката на корупцията. Специално внимание се отделя на функционирането на държавните институции (нормативна уредба и начин на реализация на определени процедури), на съдебната система, състоянието и динамиката на законодателството, на функционирането на икономиката и механизмите за осъществяване на държавната намеса в микро- и макроикономическата среда, степента на съответствие на процедурите и законодателството на страната с международните стандарти.

## КОРУПЦИЯТА И ПРИОРИТЕТИТЕ НА ОБЩЕСТВОТО

### ОСНОВНИ ПРОБЛЕМИ, ПРЕД КОИТО Е ИЗПРАВЕНА БЪЛГАРИЯ\*

|              | Февруари 99 | Април 99 | Септември 99 |
|--------------|-------------|----------|--------------|
| Безработица  | 58.4        | 64.1     | 64.6         |
| Ниски доходи | 51.3        | 49.1     | 50.2         |
| Корупция     | 38.5        | 34.2     | 38.5         |
| Бедност      | 31.6        | 32.9     | 37.1         |
| Престъпност  | 45.4        | 39.1     | 32.4         |

Източник: Система за мониторинг на корупцията (СМК) на Коалиция 2000. За подробности относно методологията на включените в СМК изследвания вж. [www.online.bg/coalition2000](http://www.online.bg/coalition2000)

\* Бележка: 1) % на посочилите всеки фактор.  
2) Оценявани са до три алтернативи, поради което сборът от процентите надхвърля 100.

Докладът се основава върху онова разбиране за корупцията, което Коалиция 2000 дефинира в своя план за действие (приет на Обществено-политическия форум през ноември 1998 г.): „корупция“ е всяка злоупотреба с власт – икономическа, политическа и административна, която води до лично или групово облагодетелстване за сметка на правата и законните интереси на личността, на конкретна общност или на цялото общество.

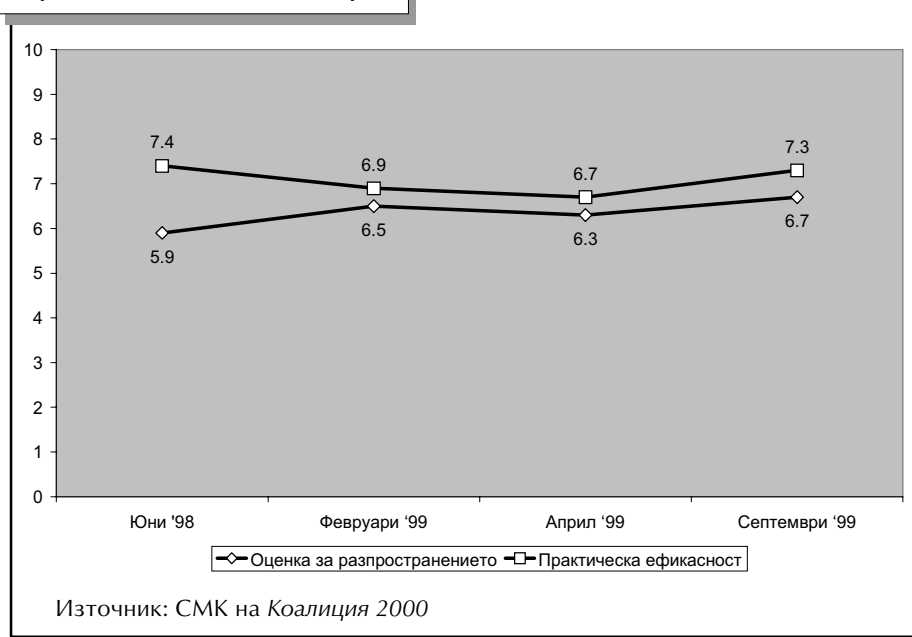
В края на 1999 г. може да се констатира, че проблемът с корупцията придобива нарастваща обществена и политическа значимост.

- Ако в началото на годината темата за корупцията бе естествен монопол на политическата опозиция и на критично настроени медии, то в нейния край ангажирани в този дебат са основни структури на гражданското общество, всички водещи медии, институциите на изпълнителната, законодателната и съдебната власт.
- Фокусът на антикорупционния натиск, който беше съсредоточен върху корупционни практики на местно и локално равнище, в

края на годината се измести върху онези зони, които обществото определя като „корупция на големите“.

- Отчетливо се регистрира тенденция в проблемното мислене на гражданското общество корупцията да измества такива теми като „престъпност“, „бедност“ и „безработица“.
- На равнище масово съзнание все по-широка популярност добива обяснителният модел, съгласно който корупцията в страната е една от основните пречки пред успешното функциониране на демократичните институции, европеизацията на българското общество, икономическите реформи и решаването на проблема с престъпността.

ОЦЕНКИ ЗА РАЗМЕРИТЕ НА КОРУПЦИЯТА



Взети заедно, всички тези обстоятелства **превърнаха корупцията от периферийна в приоритетна тема** в дневния ред на обществото.

В отговор на нарасналия обществен натиск през последните месеци силно се активизира и политическата класа в България. Борбата срещу корупцията придоби нови измерения, след като в нея с публично заявени позиции се ангажираха президентът и вицепрезидентът. Те остро поставиха проблема като съдбовен за политическата класа и призоваха властовите институции да започнат борбата срещу корупцията от собствените си редици.

За пръв път през последните години **самата власт, а не единствено опозицията открито заговори за корупция по високите етажи на властта**. Към тази позиция категорично се присъедини и министър-председателят, който призова да се премахне „политическият чадър“ над корумпираните дори когато те са част от политическия елит.

Тези публични ангажименти са предпоставка за формирането на политическа воля, която да е в състояние да трансформира политическото разбиране на проблема „корупция“ в практически действия срещу нея. Все още обаче политическите ангажименти не са се превърнали в реална политика.

## А. СЪЗДАВАНЕ НА ОБЩА ИНСТИТУЦИОНАЛНО-ПРАВНА СРЕДА ЗА ОВЛАДЯВАНЕ НА КОРУПЦИЯТА

Важно условие за противодействие на корупцията е привеждане в действие на ефективни институционални механизми в сферата на политическата система и гражданското общество на основата на ясни и точни правила. Правно-институционалните предпоставки следва преди всичко да допринасят за създаване на неблагоприятна за корупция обществено-политическа среда. Наред с общия превантивен и стабилизиращ ефект те трябва да доведат и до по-ясно регламентиране на отговорността и санкциите при извършването на корупционни действия.

### А.1. Реформата в публичната администрация и ролята на държавата

За овладяване на корупцията в многообразните ѝ проявления изключително голямо значение има поставянето на всички структури на властта и особено на администрацията в режим на „прозрачност и отчетност“.

Сред предприетите в тази насока **законодателни мерки** през изтеклата година следва да се отбележат:

- В **Закона за администрацията**, в сила от 6 декември 1998 г., сравнително детайлно са регламентирани правомощията на органите на изпълнителната власт, структурата и организацията на дейността на тяхната администрация. Същевременно по редица възлови за овладяването на корупцията въпроси нормативните текстове имат характер на общи принципи и пожелания и препращат към уреждането им с отделни закони, подзаконови или вътрешноведомствени актове, които в по-голямата си част все още не са изготвени или приети.
- Съвсем в начален стадий е реформата в сферата на административното обслужване. От началото на м.ноември 1999 г. е в сила **Закон за административното обслужване на физическите и юридическите лица**, за чието прилагане още не може да се даде оценка. Още повече че редът и организацията на административното обслужване следва тепърва да се определят.
- **Законът за държавния служител**, в сила от 28 август 1999 г., регламентира само общите изисквания за придобиване статут на държавен служител, включително по силата на специални закони, процедурите по назначаване, правата, задълженията и отговорността (дисциплинарна и имуществена) на държавните служители. Не е уреден обаче изчерпателно кръгът на лицата, които се определят за държавни служители. Служителите в звената на съдебната система например нямат качеството на държавни служители. С оглед на особеностите на тяхната работа и отговорността, която те носят за качеството на правораздаването, техният статут на държавни служители следва да бъде специално уреден чрез допълнение на Закона за съдебната

власт, а това означава неопределено отлагане във времето. Необходима е и по-голяма концептуална яснота относно приложните полета на Кодекса на труда и новоприетия Закон за държавния служител.

#### ФАКТОРИ ЗА РАЗПРОСТРАНЕНИЕ НА КОРУПЦИЯТА

Много от факторите, допринасящи за разпространение на корупция, са пряко свързани с устройството и начина на функциониране на публичната сфера. Широко разпространено е убеждението, че публичната сфера едновременно генерира и интереси да се използват корупционни практики и не създава нормативни и функционални предпоставки за тяхното ограничаване.

#### ОСНОВНИ ФАКТОРИ, КОИТО ВЛИЯТ ВЪРХУ РАЗПРОСТРАНЕНИЕТО НА КОРУПЦИЯТА\* В СТРАНАТА (%)

|   | Февруари '99 | Април '99 | Септември '99 |
|---|--------------|-----------|---------------|
| Стремежът към бързо забогатяване на тези, които са на власт | 53.5         | 52.9      | 54.8          |
| Ниските заплати   | 51.9         | 51.5      | 43.6          |
| Несъвършеното законодателство                               | 41.1         | 38.8      | 37.8          |
| Липсата на строг административен контрол                    | 35.2         | 36.4      | 33.8          |
| Преплитане на служебните задължения с личните интереси      | 25.1         | 25.8      | 28.3          |
| Неефективността на съдебната система                        | 26.4         | 19.6      | 27.5          |
| Моралната криза в периода на преход                         | 19.4         | 19.4      | 19.4          |
| Наследените от комунистическото минало проблеми             | 10.9         | 6.8       | 7.4           |
| Особеностите на българската национална култура              | 5.7          | 6.9       | 4.7           |

Коалиция 2000

Източник: СМК на посочилите всеки фактор.

Бележки: 1) % на посочилите всеки фактор.  
2) Оценявани са до три фактора, поради което сборът от процентите надхвърля 100.

Твърде рано е да се прецени дали задължението за деклариране на имотното състояние на държавния служител (при встъпването му в длъжност и ежегодно – до 31 март, пред органа по назначаването) ще се окаже достатъчен възпиращ фактор за корупционни практики и доколко действително ще бъде контролът за неговото спазване. Очевидно е обаче, че **законодателното развитие на института на финансово-имущественото състояние** има ключово значение за пресичане на корупционните практики. То се нуждае от доразвитие, съпроводено със строго регламентиране на правомощията на контролните органи (включително на предвидената в закона Държавна административна комисия при Министерския съвет относно спазването на статута на държавния служител) и на санкциите в тази сфера. Наложително е да бъде изпълнено и решението на

Парламента за публичен регистър на имуществото и доходите на лицата, осъществяващи властнически и други ръководни функции.

- Законодателството, регулиращо държавните и общинските поръчки, бележи значителна динамика. Със **Закона за обществените поръчки**, в сила от 5 юли 1999 г., бе отменен доказалият своите несъвършенства Закон за възлагане на държавните и общинските поръчки от 1997 г. И в новия закон обаче въпреки закрепените принципи на публичност и прозрачност, свободна и честна конкуренция, равни възможности за участие на всички кандидати и т.н. не са развити в достатъчна степен гаранциите за тяхното провеждане. Запазват се сравнително широки възможности за вземане на решения по целесъобразност и усмотрение от страна на държавните органи и останалите възложители, например относно избора на една от трите предвидени процедури (открита, ограничена и по договаряне), поради не докрай прецизираните критерии за разграничаването им. Прилагането на новото законодателство изисква съответни организационни и административни предпоставки, без бързото развитие на които то би последвало съдбата на предишния закон.



- Въпреки необходимостта от прозрачност при функциониране на държавната администрация **достъпът до обществена информация** не е регламентиран в законодателството. Разработеният правителствен законопроект възбуди дискусия и противоречиви позиции сред обществеността.
- Гласуваният в Народното събрание **Данъчно-процесуален кодекс**, който влиза в сила от 1 януари 2000 г., регламентира широки правомощия на органите на данъчния контрол за обиск, претърсване и изземване извън правилата на Наказателно-процесуалния кодекс. Необходими са допълнителни гаранции срещу злоупотреба с тези правомощия, както и по-ясно разграничение с правомощията на полицейските органи.
- Внесеният в Парламента проект за **Закон за борба срещу корупцията и финансовите престъпления** предвижда създаването на специална Държавна агенция за борба с финансовите престъпления и корупцията (финансова полиция) като специализирано звено към Министерския съвет, т.е. подчинена на изпълнителната власт. Предвижданите статут и изключителни

правомощия на този орган, както и свеждането на корупцията само до подкупите и престъпленията по служба поражда редица въпроси – относно неговата ефикасност и възможни дублирания с правомощията на останалите специализирани органи и звена, а също и относно конституционносъобразността на проектираното законодателно решение.

Прегледът на процеса на създаване на правни предпоставки срещу корупцията в нормотворческата дейност разкрива редица непълноти и несъвършенства. В същото време на практика **съществуват възможности** дори и в по-старото законодателство, **които почти не се използват от органите и звената с контролни функции** – напр. нормите на Закона за собствеността на гражданите, позволяващи разследване за нетрудови доходи, включително и на висши държавници.

Процесът на **демократична трансформация на държавата** продължава, но държавната власт остава все още изключително централизирана. Премного държава има по отношение

**РАВНИЩА НА РАЗПРОСТРАНЕНИЕ НА КОРУПЦИЯТА СРЕД ИНСТИТУЦИИТЕ НА ДЪРЖАВНАТА ВЛАСТ**

В представите на гражданите степента на разпространение на корупцията в различните институции на държавата е висока. Наред с митническите служби, където проблемът е очевидно много сериозен, напред в класацията е и съдебната система. През 1999 г. средните стойности за повечето институции се увеличават, т.е. репутацията на институциите в очите на обществеността се влошава и у гражданите се утвърждава представата, че живеят в общество с висока степен на корумпираност.

**ИНДЕКС НА ОЦЕНКИТЕ ЗА СТЕПЕНТА НА РАЗПРОСТРАНЕНИЕ НА КОРУПЦИЯТА В ИНСТИТУЦИИТЕ (СРЕДНИ СТОЙНОСТИ)**

|  | Април'99 | Септември'99 |
|--|----------|--------------|
| Митници                                | 8.78     | 9.10         |
| Данъчни служби                         | 7.10     | 7.98         |
| Съдебна система                        | 7.62     | 7.88         |
| Агенция по приватизация                | 7.46     | 7.86         |
| Полиция                                | 7.16     | 7.54         |
| Отраслови министерства                 | 6.94     | 7.40         |
| Агенция за чуждестранна помощ          | 7.02     | 7.40         |
| Областни управи                        | 6.90     | 7.32         |
| Общинска администрация                 | 6.64     | 7.24         |
| Парламент                              | 6.78     | 7.16         |
| Правителство                           | 6.58     | 7.12         |
| Комитет по енергетика                  | 6.40     | 6.84         |
| Комитет по пощи и далекосъобщения      | 5.86     | 6.42         |
| Комисия за защита на конкуренцията     | 6.14     | 6.40         |
| Комисия за ценни книжа и фондови борси | 6.24     | 6.28         |
| Сметна палата                          | 5.74     | 5.86         |
| Българска национална банка             | 5.34     | 5.32         |
| Армия                                  | 4.88     | 5.06         |
| Национален статистически институт      | 4.80     | 4.54         |
| Президентство                          | 4.46     | 4.50         |

Източник: СМК на Коалиция 2000.

\*Бележка: Максималната стойност на индекса е 10,0 и следва да се свързва с максимално равнище на корумпираност. Минималната стойност е 0,0 и означава липса на корупция в съответната институция.

на икономическите и някои регулативни функции – лицензионните и разрешителните режими се увеличават, държавната собственост продължава да играе важна роля в икономиката, монополизмът запазва твърде много от завоюваните територии, т.е главните източници на корупция не са редуцирани чувствително.

Същевременно институциите на държавата са все още слаби и неефективни по отношение на защитната им роля спрямо гражданите, а между тях липсва необходимата координация. Тази констатация в по-малка или по-голяма степен важи и за трите власти.

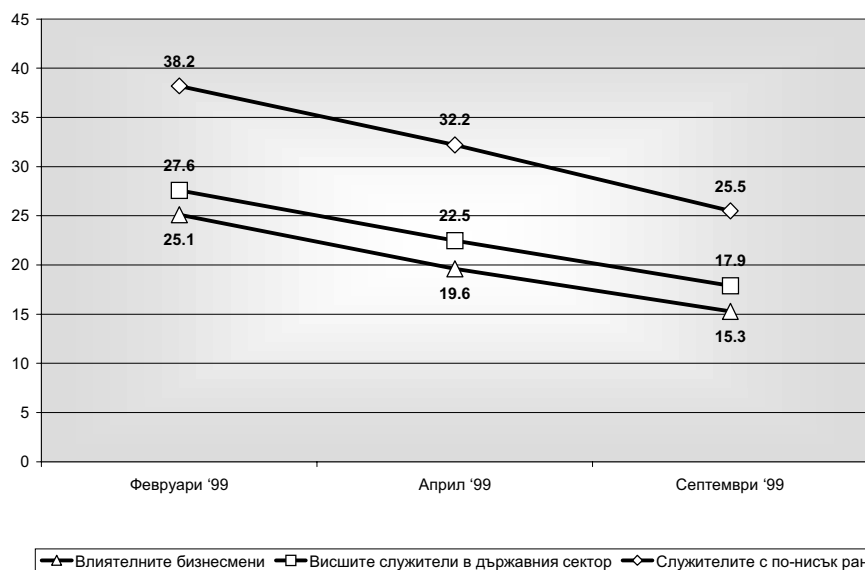
Пред **законодателната дейност** на Народното събрание продължава да стои задачата за създаване на съвременни, съобразени с международните стандарти регулационни инструменти за ефикасно противодействие на корупцията, излизайщи извън тесните рамки на формалноюрисдиктическия подход. Като орган на върховното народно представителство постоянната парламентарна *Комисия за противодействие на престъпността и корупцията* би следвало да се утвърди като координиращ център и инициатор на законодателни решения за въвеждане на работещи механизми за създаване на неблагоприятна за развитие на корупцията институционална и правна среда.

И в сферата на **изпълнителната власт** не е постигнат съществен напредък в процеса на овладяване на корупцията:

#### ОЦЕНКИ ЗА ДЕЙНОСТТА НА ПРАВИТЕЛСТВОТО В БОРБАТА С КОРУПЦИЯТА

Доверието в сериозността на намеренията и действията на правителството непрекъснато спада. Обществеността е убедена, че борбата с корупцията е по-сериозна сред служителите, заемащи позиции на по-ниските нива на държавната администрация; значително по-малък брой граждани оценява като сериозни усилията на правителството сред хора с по-висок административен ранг и/или обществено положение.

#### ОЦЕНКИ ЗА СЕРИОЗНОСТТА НА ДЕЙВИЯТА НА ПРАВИТЕЛСТВОТО ЗА БОРБА С КОРУПЦИЯТА (СРЕД СЛЕДНИТЕ ГРУПИ)



Източник: СМК на Коалиция 2000

- Дискреционните правомощия на администрацията на практика остават твърде широки и неконтролируеми, а правата, задълженията и процедурите във връзка с упражняването им – недостатъчно ясно регламентирани.
- Не е решен и въпросът за ограничаване на корупцията чрез засилване на контрола, осъществяван от страна на Сметната палата, органите на Държавен финансов контрол на данъчната администрация, националните служби в структурата на МВР, както и за поясно регламентиране на компетенциите им, взаимоотношенията им с другите държавни институции и координацията помежду им. Новосъздадените контролни звена, като Бюрото за финансово разузнаване при Министерство на финансите, създадено със Закона за мерките срещу изпирането на пари, и Службата за прекратяване и разкриване на данъчни нарушения, не успяха да разгърнат своя контролен потенциал за намаляване на

корупцията. Няма реална система за следене и контрол на неосчетоводените парични потоци, каквито винаги са корупционните пари.

Запазва се действието на определящите вътрешни фактори за корупция. Не са предприети достатъчно ефективни действия за развитие на благоприятна институционална среда за предотвратяване на корупцията и за създаване на антикорупционни нагласи и климат.

## А.2. Институционално-правни механизми за разграничение между публичната и частната сфера

Усъвършенстването на партийната система би допринесло чувствително за засилване на институционалните антикорупционни механизми. Вместо това обаче партийната сфера продължава да благоприятства развитието на корупционни практики. Причините са във:

- недостатъчното разграничение между държавната и партийната сфера, между публични и частни интереси;
- отсъствието на условия за развитие на законни източници за финансиране и за контрол върху финансирането на партиите и политиките;
- липсата на правни предпоставки за равнопоставеност на партиите в предизборните кампании, за прозрачност на лобистката дейност.

Продължават закъснелите дебати по **законодателното регулиране на държавното финансиране на политическите партии**. Позициите в дискусиата по внесените пет законопроекта се обединяват около принципите на по-либерален режим за регистриране на политическите партии, но по-строги изисквания за участие в избори; на забрана за извършване на стопанска дейност, но възможност за регистриране на дружества по Търговския закон и т.н. Законодателното решение е отложено за април 2000 г. Но дори при евентуалното му приемане то реално ще започне да се прилага едва през 2001 г. под претекст за бюджетни причини. Бавното придвижване на тези въпроси отдалечава реформата на партийната система и необходимото разграничаване на частни и публични интереси.

През изтеклия едногодишен период в резултат на инициативите на *Коалиция 2000* и съвместната работа с държавните институции широк кръг експерти и неправителствени организации все повече се утвърди виждането в полза на **въвеждане на национално равнище на специална институция от типа на омбудсмана (народен защитник)** – институция извън системата на властта за наблюдение и контрол върху администрацията, възпиращ фактор срещу корупция и произвол, накърняващи правата на гражданите и техните организации. Става дума за механизъм, който не конкурира и не дублира съществуващите традиционни механизми, а ги допълва във всички случаи, когато са нарушени границите между публично и частно, присъщи на правовата държава, т.е. когато органите на публичната власт или недържавни институции, на които е възложено осъществяването на публични функции, не създават условия за свободно упражняване на частни права и свободи, не ги зачитат или ги накърняват. Идеята за създаване на механизъм, допълващ и съпътстващ по-бавната и скъпа съдебна, административна и други действащи форми на защита, вече се споделя както от представители на висши държавни институции – председателя на Народното събрание, вицепрезидента на Републиката, народни представители, представители на съдебната и изпълнителната власт, така и от гражданското общество.

## Б. РЕФОРМА В СЪДЕБНАТА СИСТЕМА

Една от главните посоки на реформирането на съдебната система е обусловена от необходимостта да се изключат възможностите за корупция в работата на самата съдебна власт, да се изгради система от санкционни мерки срещу различните форми на корупционно поведение и да се създадат условия за ефикасност при тяхното санкциониране. Досегашните усилия по основните направления на съдебната реформа – законодателна реформа в тесен смисъл, реформа в съдебната администрация, подготовка и обучение на магистрати, са насочени към създаване на обща организационна среда за прилагане на вътрешното право и международните стандарти за противодействие на корупцията.

### Б.1. Законодателна реформа

През 1999 г. бяха приети допълнителни промени в процесуалните закони, които имат за цел ускоряване на правораздаването и повишаване на неговата ефективност и прозрачност.

Измененията в **Наказателния процесуален кодекс**, които влизат в сила от 1 януари 2000 г., предвиждат:

- Превръщане на съдебната фаза в процеса в основна за сметка на предварителното производство, последното не е публично и е по-благоприятно за корупционни практики.
- Засилване на съдебния контрол особено по отношение на мерките за неотклонение и на други мерки, засягащи правата на човека.
- Въвеждане на института на „споразумението“ – одобрено от съда споразумение между обвинението и защитата относно размера на наказанието като процесуален способ за по-бърза реализация на наказателното преследване и за избягване на нерегламентирани „договаряния“ между обвиняеми и магистрати.

Измененията в **Гражданския процесуален кодекс**, в сила от юли 1999 г., са насочени към свеждане до минимум на възможностите за отлагане на делата и за злоупотреби с процесуални права. Предвиждат се:

- по-ускорена процедура по призоваване на страните;
- бързи производства по спорове;
- въвеждане на „жалба за бавност“, която да осигури съдебен контрол върху необоснованите забавяния на решаването на съдебни дела, при много от които потърпевшите са принудени да прибегват до подкупи.

Предстоят изменения в **Търговския закон**, особено наложителни по отношение на ускоряването на процедурите по обявяване в несъстоятелност – една област, белязана от корупционни действия. Такава област са и регистрите, водени в съдилищата.

Въпреки широко разпространеното мнение сред професионалните кръгове на юристите за необходимостта и ползата от **извънсъдебно решаване на спорове** не са предприети конкретни стъпки за въвеждане и популяризиране на специализирани арбитражи и методи на „посредничество“ за решаване на значителна част от възникващите спорове извън съда.

Създаването на комплексни правни предпоставки за противодействие на корупцията задължително преминава през съобразяване на вътрешното право с утвърдените международни стандарти в тази област, което би имало положително въздействие върху антикорупционната дейност във вътрешнодържавен план и върху участието на страната в международното сътрудничество за предотвратяване и разкриване на корупционни актове с международен характер. Началото на този процес е поставено. През 1999 г. от страна на Република България са подписани три конвенции, регулиращи борбата срещу корупцията – **Наказателната конвенция за корупцията на СЕ, Гражданската конвенция за корупцията на СЕ и Конвенцията за борба с подкупването на чужди длъжностни лица в международни търговски сделки** на ОИСР. Ратифицирана е само третата конвенция, в изпълнение на ангажиментите по която на 15 януари 1999 г. бе приет **Закон за изменение и допълнение на Наказателния кодекс**. С него се дава определение на понятието „чуждо длъжностно лице“, а даването на подкуп на чуждо длъжностно лице при извършване на международна търговска дейност е обявено за престъпление. Наказанието в този случай е като за активен подкуп на местно длъжностно лице.

Въпреки тази важна крачка по отношение на специалните предпоставки **не са предприети достатъчно мерки за привеждане на законодателството в съответствие със стандартите на антикорупционните конвенции**. Това се отнася в най-голяма степен до по-ясното дефиниране на разновидностите на корупцията, на наказателната и гражданскоправната отговорност за такива действия и за защита на пострадалите от тях.

Не е извършен цялостен преглед на действащото законодателство, който да доведе, от една страна, до отменяне на анахронични или създаващи противоречия правни норми, а, от друга – да се утвърди една съвременна, вътрешно хармонична и все в по-голяма степен съответстваща на европейските стандарти правна основа за регулиране на обществените отношения.

## Б.2. Реформа в организацията на съдебната власт.

### Подготовка и квалификация на магистратите

Успешното противодействие на корупцията изисква нова организация на съдебната власт, която е немислима без добре образовани, квалифицирани и с висок морал магистрати и ефективна съдебна администрация, в която работят професионално подготвени и неподкупни служители.

- За пръв път през 1999 г. бяха предприети важни стъпки за професионалното усъвършенстване на магистрати и подготовката им за прилагане на антикорупционното законодателство. Създаде се и започна своята работа Център за обучение на магистрати. Програмите за обучение следва да подпомагат магистратите както за своевременното разкриване и санкцио-

- ниране на проявите на корупция, така и за формиране на устойчиви антикорупционни модели на поведение сред тях самите.
- Реформата в съдебната администрация е още в начален стадий. Очакванията са подготвяната от МППЕИ нова Наредба за организацията на работата в съдилищата да даде тласък в посока към стесняване на възможностите за корупция чрез осигуряване на условия за по-голяма публичност и прозрачност на правораздаването, чрез модернизиране и автоматизация на организацията на работа на съдебната администрация. Начало на координирани усилия в тази посока бележи създаването през октомври 1999 г. на експертна група към Висшия съдебен съвет за разработване на цялостна концепция за компютъризиране на съдебната дейност, на основата на която да се изготви единен информационен продукт за деловодно обслужване на съдилищата. Успешната реализация на тези замисли би облекчила достъпа на гражданите до информация в съдилищата и би създала прозрачност, възможност за административен и обществен контрол върху организацията на работата.

Необходимостта от ускоряване и по-нататъшно развитие на съдебната реформа обедини усилията на осем неправителствени организации, представители на държавни и международни институции, в *Инициатива за развитие на съдебната реформа в България*, развиваща се по модела на *Коалиция 2000*. Изготвеният консенсусен документ – **Програма за развитие на съдебната реформа в България** ([www.csd.bg/jri](http://www.csd.bg/jri)), обсъждан на широко представителни форуми, представлява добра основа за по-нататъшното развитие на съдебната система в посочените направления.

При забавяне в темповете на създаване на необходимата правно-институционална среда България ще продължава да бъде на едно от водещите места по корупция, която продължава да бъде сериозна пречка за утвърждаване на демократичното общество и икономическия просперитет на страната.

## В. БОРБАТА С КОРУПЦИЯТА В СТОПАНСКАТА СФЕРА

Колкото по-значимо е присъствието на държавата в икономиката, колкото по-големи ресурси се разпределят и контролират от чиновници по цялата административна пирамида, толкова по-големи са възможностите за корупция. Затова при оценката на корупционния потенциал в икономиката трябва да се проследи:

- как се е променила ролята на държавата като непосредствен икономически субект;
- доколко прозрачни и „чисти“ по отношение на корупционни практики са механизмите на трансформация на собствеността;
- какво се случва в областта на следприватизационния контрол;
- как приетите механизми за управление на държавното участие и държавната собственост се отразяват върху нагласите и поведението на държавните служители;
- какъв е корупционният потенциал на достъпа и разпределянето на външни донорски средства;
- в каква степен бизнессредата страда от корупционен натиск.

### В.1. Приватизационен процес

През последните години дялът на държавната собственост рязко бе намален. През 1998 г. около 65% от брутната добавена стойност в икономиката е генерирана в частния сектор, а за 1999 г. този дял е близо 70%. От началото на 1999 г. до момента са приватизирани 7% от държавните активи. Това като цяло трябва да се оцени като намаляване на възможностите за корупция в стопанската сфера. **Същевременно, намалявайки държавния дял в икономиката, администрацията продължава да се опитва да запази възможностите за контрол върху приватизираната собственост.** Оттегляйки се като собственик, в повечето случаи (и във всички големи приватизационни сделки) държавата неизменно запазва свое дялово участие в приватизираните предприятия. Това поражда възможността контролът да се „търгува“.

Управлението на държавното участие става чрез представители на държавата (държавни служители) в бордове на директори на приватизирани предприятия със запазено държавно участие. Тъй като подобно присъствие е възмездно и в много случаи дава правото на допълнителни облаги (фирмени коли, мобилни телефони, ползване на почивни бази и т.н.), то има сериозен корупционен потенциал. Вторият аспект на проблема опира до своеобразното „самокорумпиране на властта“. **Присъствието (а най-вече назначаването) в директорски бордове е сред основните легални канали, чрез които висшите ешелони купуват клиента сред по-ниските звена във властовата йерархия.**

Оттук може да се направи изводът, че статистическите данни за намаляващия размер притежавани от държавата активи не

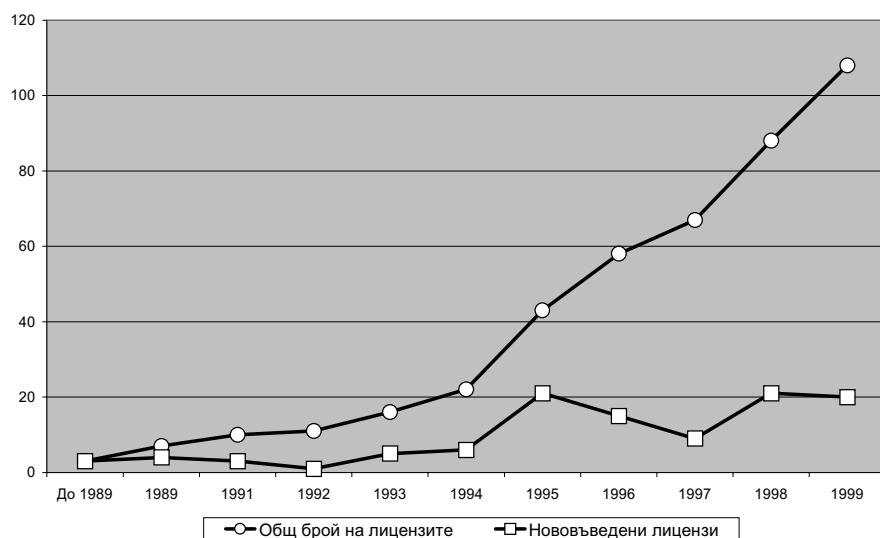
означават още намаляващ потенциал за корупция. Този потенциал остава, понеже, **оттегляйки се от притежанието, държавата в много случаи си запазва възможностите за контрол.**

#### В.1.1. ПРОЦЕДУРИ ПО РАЗДЪРЖАВЯВАНЕ

В процеса на приватизация се преплитат в един възел политически и икономически, частни и публични интереси, което го прави особено благодатна област за корупция. Самият процес е регламентиран от Закона за приватизация и преобразуване на държавните и общинските предприятия. Въпреки че е променен многократно от приемането му през 1992 г., промените не премахнаха възможностите за корупция. Същото се отнася и до повечето подзаконовни актове в тази област.

#### ЛИЦЕНЗИОННИ РЕЖИМИ

Изискванията за лицензиране създават разходи по установяването на бизнес в България. По този начин те увеличават общата цена на осъществяването на стопанска дейност в страната и в същото време намаляват конкуренцията. Данните показват ясна тенденция за нарастване на броя на дейностите, които изискват лиценз или разрешение. Тъй като повечето от изискванията, поставени през 1998 и 1999 г. бяха съобразени с хармонизацията на законодателството съобразно европейските директиви, очаква се тенденцията да продължи.



Източник: в.Капитал, бр.42, 23-29 октомври 1999г.

Първият проблем на приватизационния процес е неговата разхвърляност между различни ведомства – министерства, Агенцията за приватизация, общинските агенции за приватизация. Това „раздробява“ картината, прави я изключително непрозрачна и улеснява корупцията. До голяма степен на това се дължи и липсата на ефективен контрол – единствената възможност в това отношение е съдът. За да бъде обаче евентуалното нарушение санкционирано, са необходими ясни и недвусмислени правила.

Вторият проблем е предпочитаната „технология“ на приватизиране. И през 1999 г. продължи традицията да се приватизира предимно чрез „**преговори с потенциални купувачи**“, особено в масовите, неголемите сделки. Систематизирани данни липсват, но

според различни преценки около 85% от приватизационните сделки са осъществени по тази процедура. Тя открива **най-големи възможности за корупция**, понеже:

- преговорите с потенциални купувачи са непрозрачни и дават възможност за директен подкуп;
- преговорите с потенциални купувачи в най-голяма степен позволяват поемането на скрити (непублични) ангажименти, които съществено променят видимите параметри на сключената сделка (например ангажимент за последващо увеличаване на капитала с преференции за мажоритарния собственик при придобиването на новата емисия).



Оттук може да се направи изводът, че **самият начин, по който държавата се оттегля от участието си в икономиката, поражда корупция.** Откритите търгове, както и механизмите на фондовата борса все още не се използват пълноценно. Много са отговорите на въпроса „Защо не се използват?“, но една от причините, която следва да се има предвид, са именно ограничените възможности за корупция, които те предлагат.

#### В.1.2. Следприватизационен контрол

Действащата система за следприватизационен контрол е по-скоро източник на корупция, отколкото преграда. Собствениците на вече приватизирани предприятия често получават необясними на пръв поглед отстъпки от страна на администрацията. Типични са споразуменията:

- за намалени задължения за инвестиции в приватизираното предприятие;
- преразглеждане на клаузи за запазване на работни места;
- промяна на профила на дейност на предприятието;
- опрощаване на задължения;
- задължения по отношение на екологични изисквания.

В същото време следприватизационното развитие е зона, където информацията е изключително оскъдна. Нарушения на поети задължения при сключването на приватизационния договор съществуват както при малки РМД, така и при структуроопределящи предприятия, притежавани от големи международни компании. Проблемът отново е да се продава чрез механизми, които не създават необходимост от последващ контрол (търгове само въз основа на цена, фондова борса, централизирани търгове на ЦМП).

## В.2. Оценка на условията за бизнес

През последните десет години **икономиката в сянка се превърна в един от основните генератори на корупционни практики.** Укриването на данъци, избягването на мита и такси се превърнаха в основна стратегия за намаляване на разходите и увеличаване на печалбите. Постепенно „сивият“ сектор на националната икономика се оказва в различни форми свързан с организираната престъпност. Същевременно различни групи административни служители и политически лидери се превърнаха във важна и устойчива инфраструктура на сенчестата икономика в страната.

Косвено доказателство за това е все още процъфтяващата търговия с масови стоки с откровено контрабанден произход. За размерите на този тип дейност показателен е пазарът на тютюневи продукти през 1998 г. Според маркетингови оценки делът на внесените контрабандно тютюневи продукти е около 12-15% (или в стойностно изражение – 35-42 млн. марки, което дава представа и за корупционния потенциал на „черната“ икономика).

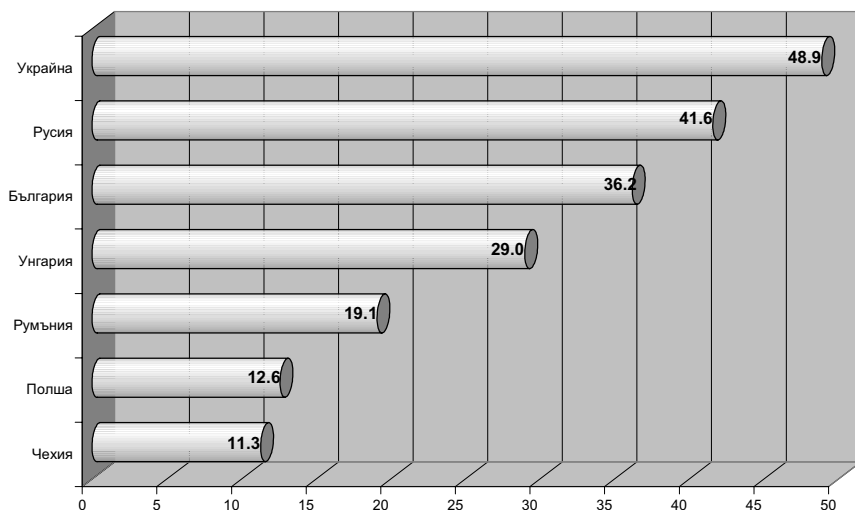
**Корупционният натиск срещу бизнеса.** През 1999 г. възможностите в това отношение по-скоро са се увеличили. Причините са в многото на брой лицензионни режими и прилаганата данъчна политика.

Дейностите, изискващи лицензиране (и предполагащи огромна дискреционна власт на държавния апарат), непрекъснато нарастват –

от 55 през 1996 г. на 65 през 1997 г. , 86 през 1998 г. до 106 през 1999 г. **Необходимостта да се придобие лиценз като условие за започване на икономическа дейност превръща подкупа в по-евтин и бърз начин за водене на бизнес.** Отрицателните аспекти на лицензирането се засилват от неефективността на съдебната система (и съответно – на процедурите по обжалване на отказ).

#### ИКОНОМИКАТА В СЯНКА

##### ОТНОСИТЕЛЕН ДЯЛ НА СИВИЯ СЕКТОР В БНП (%)



Източник: Европейска банка за възстановяване и развитие

Данъчната политика залага на високи данъци, което прави тяхното укриване икономически изгодно. За да не се допусне укриване на данъци, нараства ролята на низовите звена на данъчната администрация за увеличаване събираемостта. Това обаче често намира израз в самоволно интерпретиране на фискални проблеми по преценка на конкретния данъчен инспектор. От друга страна процедурата на обжалване на облагателни актове е бавна (т.е. скъпа). **Оттук фискалният натиск води до корупция във формата на „компромисно споразумение“ между стопанския субект и данъчния инспектор.**

През последната година в стопанската сфера не се създадоха достатъчно условия за ограничаване на възможностите за корупция. В същото време **корупцията става все по-рафинирана и по-рядко се свежда до законови нарушения.** Често до корупция водят и действия, които нарушават духа на закона, а не неговата буква. Това прави изключително трудно санкционирането на корупционното поведение.

За да се намалят възможностите за корупция в икономиката, следва да се използват приватизационни процедури, които гарантират прозрачност и отчетност в приватизационния процес. **Преговорите с потенциален купувач да бъдат регламентирани само като особена възможност, прилагана след решение на Министерския съвет за приватизационни сделки на ключови за икономиката предприятия,** монополни структури и в случаи на голяма фактическа и правна сложност. Ясно и изчерпателно трябва да бъдат определени надзорните функции и компетенциите и правомощията на Надзорния съвет на АП за санкциониране на нарушения на регламентирани процедури на всички етапи на приватизационните сделки.

Значителен потенциал за ограничаване на възможностите за корупция се очертава и на базата на приетата с Решение на Министерския съвет №687 от 3 ноември 1999 г. *Програма за оптимизация на административните процедури по лицензионните, разрешителните и регистрационните режими.* Нейното изпълнение вече започна, но основната ѝ част ще се реализира през 2000 година.

Все още немалки резерви за преодоляване проявите на корупция в стопанската сфера има и по линия на дейността на професионалните и бизнес сдружения чрез техните отрасли, браншови и национални структури. Бизнес средите в България не са особено чувствителни на тема „корупция“ и като че ли я възприемат като част от пейзажа. Те не осъзнават достатъчно своята мисия и потенциалните изгоди за целия бизнес от изработването и приемането на определени етични правила и норми.

## Г. ГРАЖДАНСКОТО ОБЩЕСТВО

### Г.1. Неправителствените организации

Необходимо е да се изтъкне, че българските неправителствени организации изиграха значима роля в оценката на мащабите на корупцията в страната. Именно анализите на изследователски институти от третия сектор показаха, че разширяването на корупционните практики след 1990 г. води до засилващо се недоверие към политическите елити. Утвърждаването на обществения авторитет на българския неправителствен сектор му позволи да се превърне в **инициатор на дебата върху корупцията**.

Предпоставки за успешното утвърждаване на третия сектор в антикорупционните усилия в страната бяха:

- значителният аналитичен потенциал, който редица неправителствени организации успяха да мобилизират (в частност в социално-икономическата сфера);
- развитата мрежа от широкопрофилни и специализирани организации, покриващи почти цялата територия на страната;
- доброто комуникативно взаимодействие с масмедияте;
- динамичното сътрудничество с международни институции;
- подкрепата от международните донорски организации.

Тази роля намери категорично доказателство в контекста на процеса *Коалиция 2000*, чието начало бе положено през пролетта

на 1997 г. Както е известно, тази инициатива обедини за първи път представители на неправителствени организации и държавни институции в противодействието срещу корупцията в страната. От своя страна Транспаранси интернешънал създаде свой български клон – „Прозрачност без граници“; редица неправителствени организации извън столицата също се включиха в антикорупционните инициативи. През 1999 г. неправителствените организации, обединени в общността на *Коалиция 2000*, предприеха редица конкретни действия, насочени към противопоставяне на най-разпространените в страната корупционни практики и създаване на институционално-правни, организационни, поведенчески и други предпоставки за нейното ограничаване:

#### КОРУПЦИОННИ МАТЕРИАЛИ В ПРЕСАТА

Инициативите на българските неправителствени организации имаха значителен мултипликационен ефект в международен план. Използвайки модела на *Коалиция 2000*, подобни програми се разработват в Румъния, Македония, Босна и Херцеговина. В страни като Унгария и Турция също са заимствани разработените вече техники за мониторинг на корупционните практики.

Брой регистрирани корупционни материали в пресата по седмици\*



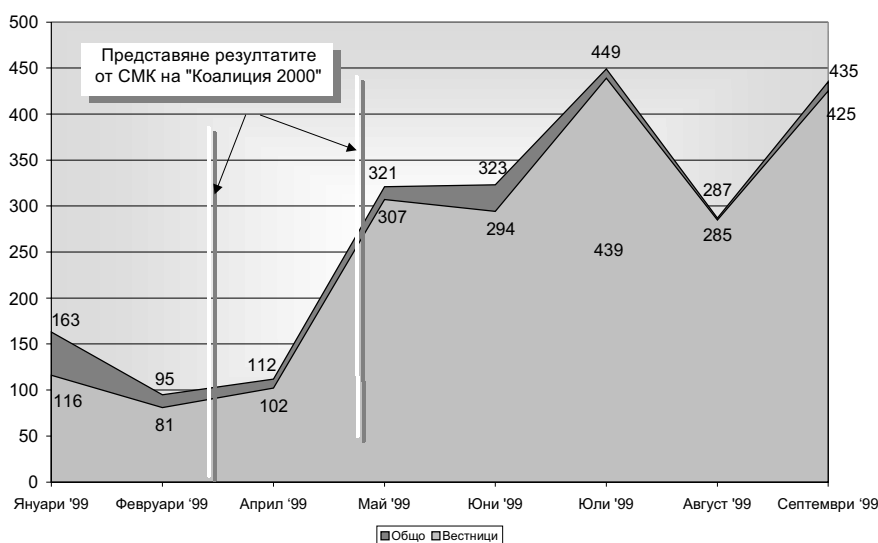
- Информационно-образователна кампания „Чисто бъдеще“, която обхваща цялата страна.
- Редица представители на държавни институции и експерти се включиха в концептуализирането и осъществяването на мерки за ограничаване на идентифицираните корупционни практики.
- В рамките на *Коалиция 2000* в 14 общини стартираха антикорупционни проекти на местно ниво, насочени към разширяване прозрачността на местната власт и засилване на антикорупционния контрол от страна на гражданското общество.
- Изградени бяха обществени съвети за противодействие на корупцията на общинско и/или областно равнище с участието на местната изпълнителна власт, общинските съвети, съда, прокуратурата, следствието, полицията, данъчните служби и др.
- Бяха проведени редица международни конференции, на които българските НПО представиха коалиционния модел за противодействие на корупцията.
- Чрез периодичното публикуване на корупционните индекси на *Коалиция 2000* в обществото се поддържаше постоянен дебат.

## Г.2. Средствата за масово осведомяване

През изтеклата година медиите имаха изключителна роля за активизирането на общественото мнение срещу корупцията. Благоприятно за създаването на климат на обществена нетърпимост към корупцията е установилото се сътрудничество в тази област между нестопанските организации и медиите. От друга страна, общественото мнение стана по-взискателно към журналистите, журналистическите организации станаха по-нетърпими към корупцията. Не е случайно, че общественото мнение поставя нестопанските организации и журналистиката сред най-малко корумпираните обществени сфери.

### КОРУПЦИОННИ МАТЕРИАЛИ В МЕДИИТЕ

КОРУПЦИОННИ МАТЕРИАЛИ В НАЦИОНАЛНИТЕ ВЕСТНИЦИ И ОБЩО ЗА ВСИЧКИ МЕДИИ (БРОЙ)



Източник: СМК на Коалиция 2000.

Мониторингът върху ключовите за страната медии недвусмислено регистрира тенденция към все по-засилващо се присъствие на темата за корупцията. Не би било пресилено да се каже, че **особено през втората половина на 1999 г. корупцията се превърна в тема номер едно на българските масмедии.** В рамките на тази тенденция можем да различим няколко момента:

- Темата се поднася и интерпретира от медиите във все по-конкретен и аналитичен дух. Повечето основни медии, особено печатните, са на път да преодолеят етапа на сензационност в поднасянето на темата и все по-професионално поставят **конкретни корупционни разкрития.** В общ-

ността на българските журналисти се формира кръг от автори, които достатъчно уверено представят пред широката публика не само конкретни казуси на корупционно поведение, но и разкриват скритите механизми, които го правят възможно, успешно, трудно за идентифициране и наказване.

- Има всички основания да се твърди, че медиите успяха да покажат **корупционната природа на широк кръг съществуващи неправомерни практики**. Медиите развиха социалната чувствителност, социалното мислене, а по този начин и обществената нетърпимост към цялото многообразие от форми и нюанси на корупционно поведение. Медиите до голяма степен успяха да създадат адекватен публичен език на социалния дебат за корупцията.
- Несъмнено постижение е, че медиите през 1999 г. пренесоха **акцента от битовата корупция към корупция във висшите етажи на властта**. При това фокусът върху корупцията престана да бъде върху основата на елементарна политическа конфронтация – през последните 10 г. медиите винаги са говорили за корупцията, но тя е оставала в рамките на политическото противопоставяне. Този тип политизиран дискурс винаги е бил повърхностен и в крайна сметка е възпрепятствал по-задълбочено разбиране на механизмите, пораждащи корупцията.
- Все по-чести станаха случаите, когато медиите не просто отразяваха регистрирани от правоохранителните органи корупционни действия, но активно поставяха на вниманието на обществото **факти за допълнително разследване**. В тези си усилия медиите използваха не само собствените си журналистически инструменти, но граждански сигнали, партньорство с неправителствени организации. Така стихийно се формираха **добри примери за ефективни коалиции** между медии, граждански организации, правоохранителни органи, публична администрация. За съжаление тези коалиции най-често са инцидентна и неустойчива природа.
- Специално трябва да се подчертае, че през тази година някои аналитични издания и предавания в електронните медии бяха **инициатори на значими дебати около закони в сферата на правната и икономическата реформа**, които привлякоха общественото внимание върху детайли, които носят корупционен риск. С това водещите български медии внесоха своя принос в превенцията на корупцията.
- Медиите по-успешно от предходни години успяха да накарат **българските политици да поемат конкретни публични ангажменти** по корупционни случаи, а с това и да създадат предпоставки за граждански контрол върху политическата класа. В отразяването на корупционните проблеми масмедииите в страната имаха и своите проблеми:
- Националните електронни медии и преди всичко телевизията, които са безспорните информационни лидери, бяха относително инертни към проблематиката. Създаде се усещането, че в националните електронни медии съществува боязън от самата тема и все още е силен рефлексът от предишното им състояние на държавни, а не на обществени медии. Поставени в режим на очаквано лицензиране и частните електронни медии предпо-

читаха да вървят след събитията и да отразяват официални становища.

- Дори най-ангажираните с корупционната тема медии твърде бързо губеха интерес към развитието на изведените от самите тях в публичното пространство случаи. Косвен ефект от такъв тип поведение е демобилизация на обществеността и създаването на впечатлението, че нито един от тези сигнали няма правни последици.
- Без да е пропуск само на масмедии, безспорен проблем в българското общество е отсъствието на сътрудничество между медии и правоохранителните органи. В резултат на липсата на този диалог широката общественост почти нищо не знае за случаи на корупция, които са завършили със санкция от закона. Това обстоятелство непрекъснато възпроизвежда масовата представа, че корупцията в страната е практически безнаказана.

## Д. ДИНАМИКА НА КОРУПЦИОННОТО ПОВЕДЕНИЕ И ПРОМЯНА НА ОБЩЕСТВЕНИТЕ НАГЛАСИ КЪМ КОРУПЦИЯТА

Като се има предвид **степената на разпространение на корупционните практики** и състоянието на **обществените нагласи към различните форми на корупционно поведение**, положението в България продължава да бъде неблагоприятно.

В международен план положението на страната в ранжирането на държавите, направено от Транспарънси интернешънъл, не се променя съществено в периода 1998-1999 г. В класацията на Транспарънси интернешънъл България заема едно, общо взето, незавидно положение (63-то място през 1999 г. и 67-мо място през 1998 г.) сред представените държави (85 през 1998 г. и 99 през 1999 г.). Това показва, че в сравнение с други страни корупцията в България е **сериозен проблем**. Количествено стойността на индекса на Транспарънси интернешънъл за България през 1999 г. е 3.3. Тази стойност е много по-близо до най-неблагоприятната оценка (1.0), отколкото до благоприятната (10.0), и показва, че решенията на проблема по-скоро предстоят.

От гледна точка на българските граждани интензитетът на корупцията в страната (честота на участие в корупционни действия)

е висок и остава по същество непроменен в периода юни 1998 г. – септември 1999 г. Налице е обаче положително развитие: чувствително е намаляла честотата на случаите, когато върху гражданите се оказва натиск от страна на служители в обществения сектор да участват в корупционни действия.

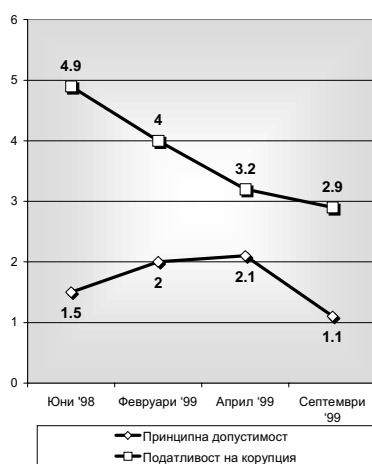
През изминалата година се очертаха няколко по-значими изменения:

- Данните на Системата за мониторинг на корупцията на Коалиция 2000 ясно очертават **положителната промяна в отношението към корупцията (по-висока нетолерантност)**. Гражданите са по-малко склонни да приемат различни форми на корупция като нормални и да прибегват до корупцията като средство за решаване на

### ПРЕДПОСТАВКИ ЗА КОРУПЦИЯ И ЧЕСТОТА НА КОРУПЦИОННИТЕ ДЕЙСТВИЯ

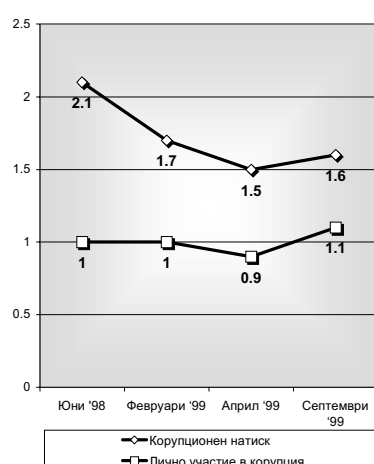
Обществеността става все по-малко толерантна към проявите на корупция и по-малко склонна да използва корупционни практики (Фиг 1). Положително развитие е налице и по отношение на оказвания върху гражданите да натиск дават подкупи от страна на служителите в обществения сектор (Фиг 2). Въпреки това обаче, реалната честота на корупционните действия в които са въввлечени гражданите остава непроменена.

**ФИГУРА 1**  
ПРЕДПОСТАВКИ ЗА КОРУПЦИЯТА



Източник: СМК на Коалиция 2000

**ФИГУРА 2**  
ЧЕСТОТА НА КОРУПЦИОННИТЕ ДЕЙСТВИЯ



Източник: СМК на Коалиция 2000



проблеми. В обществото се създава климат на нетърпимост към корупцията, критично отношение към корумпирани държавни служители, включително на високите етажи на властта. Това ще бъде благоприятна среда за развитие на антикорупционни кампании и за подкрепа на всякакви усилия на държавните институции да ограничат корупцията.

- Повишената обществена критичност към корупцията и интензивното ѝ експониране в медиите са довели до **засилване на представите на различни социални слоеве, че корупцията е широко разпространена и социално ефективна практика**. Все още доминира усещането, че изгледите за успех в борбата с корупцията не са особено големи. Нарастват очакванията, че ще възникнат нови социални механизми, които да са едновременно законни, морално приемливи и ефективни.
- Общественото мнение в по-голямата си част трайно квалифицира като корумпирани секторите на: митниците, данъчната

администрация, съдебната система (включително съдиите, адвокатите, съдебните служители, прокурорите) и полицията.

Общественото мнение е станало много по-критично към корупцията и към политиката, заявяваща, че ще се бори с корупцията. Общественото мнение е станало и повзискателно към държавните институции и към правителството по отношение на борбата с корупцията. През 1999 г. значително е намаляло убеждението, че властите предприемат реални мерки срещу корупцията. Причините за това са от различен порядък:

- Правителството закъснява с отговора си на антикорупционната кампания, започната по инициатива на структурите на гражданското общество.
- В политическия дебат фактите и разкритията на корупция се използват за разчистване на сметки и трупане на политически дивиденди.

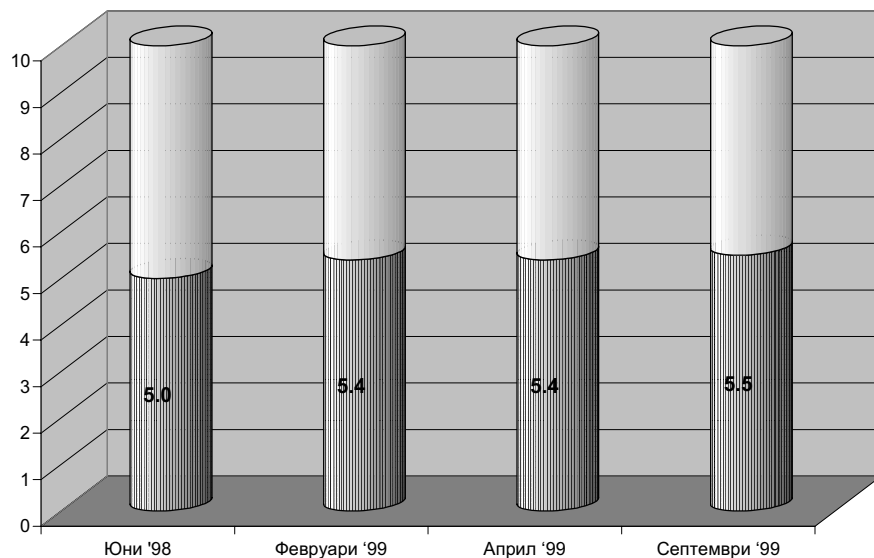
- Съществуват подозрения, че държавната администрация има силен интерес да прикрива корупцията, ако тя засяга приближени до правителството.

Все още не е достатъчно навлизането на антикорупционната материя в **системата на образованието**. Темата за корупцията изобщо липсва в средното и в университетското образование, присъства спорадично в гражданското образование, осъществявано

**ПРЕДСТАВИ ЗА СТЕПЕНТА НА РАЗПРОСТРАНЕНИЕ НА КОРУПЦИЯТА**

В резултат на повишената обществена критичност и променените обществени очаквания песимизмът на гражданите е нараснал. Преобладаващата част от пълнолетното население на страната (над 18 г.) е убедено, че живее в общество, където корупцията е сериозен проблем и социално ефективен начин за решаване на възникващите ежедневни проблеми.

**ОЧАКВАНИЯ ЗА КОРУПЦИЯТА**



от различни неправителствени организации. Това е сфера, в която държавата следва да подкрепи нестопанските организации, които могат да съдействат на образованието и особено за въвеждането на антикорупционната тема в учебните планове и програми. Техният достъп до образователния процес трябва да бъде разширен, като темата за корупцията следва да се анализира в контекста на темата за държавата и опасността от нейното израждане. От самото начало на своето образование младите хора трябва да си дават сметка, че от тях самите зависи в каква държава – корумпирана или не – ще живеят те самите.

## Е. МЕЖДУНАРОДНОТО СЪТРУДНИЧЕСТВО СРЕЩУ КОРУПЦИЯТА

През 1999 г. проблемът „корупция“ излезе на преден план в работата на много международни организации и като цяло в международния обмен. Глобализацията на този обмен все повече налага необходимостта от разглеждането на корупцията по начин, сходен с разглеждането на въпросите на сигурността след края на студената война – като проблем на цялата международна общност, за решаването на който националните мерки са вече недостатъчни. В този контекст сътрудничеството на България с международната общност изигра важна роля за активизирането на борбата с корупцията в страната.

На първо място, сред международноправните ангажименти, които страната пое през изминалия период, се открояват преди всичко подписването на *Наказателната и Гражданската конвенция на Съвета на Европа* (СЕ) и присъединяването към „Група държави срещу корупцията – GRECO“, създадена под формата на частично и разширено споразумение на СЕ. С откриването за подпис на двете конвенции съветът стана водеща международна организация в борбата с корупцията, което е особено важно предвид нейния пан-европейски характер. Заедно с участието във втория етап на програмата „Октопод“ на съвета, подписването на двете конвенции е за България стъпка напред в участието ѝ в изработването на международни антикорупционни стандарти. Двете конвенции създават за ратифициралите ги страни задължения за възприемането на определени стандарти във вътрешното законодателство. По този начин – за разлика от механизма на проекта „Октопод“, който е ограничен до междуправителствено сътрудничество – ратифицирането на конвенциите ще създаде потенциално по-широк обществен ефект. За тази цел е необходимо процесът на адаптиране на вътрешното законодателство да бъде прозрачен процес и с участието на всички заинтересовани институции от обществения и частния сектор в страната. Също така препоръчително е мониторингът на прилагането на конвенциите в страните (GRECO), който ще бъде ограничен до консултации между институциите на изпълнителната власт, да намери връзка с усилията на гражданското общество в тази област.

Проблемът за корупцията в отношенията между България и **Европейския съюз** (ЕС) се разглежда преди всичко в по-широкия контекст на мерките за подготовка на страната за членство в съюза. За ЕС корупцията е проблем, свързан преди всичко със защитата на финансовите интереси на съюза, нормалното функциониране на вътрешния пазар и за конкуренцията като основен негов принцип. В допълнение пред България стои задачата за ефективното приемане на правото на ЕС (*acquis communautaire*) в областта на правосъдието и вътрешните работи и по-конкретно в областта на борбата с корупцията и организираната престъпност.

Един важен аспект на тези отношения се съдържа във факта, че *acquis communautaire* в областта на правосъдието и вътрешните работи включват не само антикорупционните инструменти, приети

от ЕС, но и международните инструменти на СЕ и на **Организацията за икономическо сътрудничество и развитие** (ОИСР) в тази област. С подписването и ратифицирането от България на *Конвенцията за борба с подкупването на чужди длъжностни лица в международните търговски сделки* на ОИСР може да се каже, че страната е направила важни стъпки по пътя към хармонизацията с правото на ЕС.

Помощта, която Европейската комисия предоставя на България в борбата с корупцията в контекста на присъединяването, е съсредоточена върху работата на администрацията. През изминалия период бяха финансирани антикорупционни проекти на някои институции на изпълнителната власт. В същото време в редовния си доклад за напредъка на страната в подготовката ѝ за членство в ЕС от октомври 1999 г. комисията отбелязва, че „напредъкът в областта на борбата с корупцията е колеблив“ и препоръчва мерки в следните области: „финансиране на политическите партии, укрепване на законовата рамка в области като държавните поръчки, финансов контрол, отговорност на министрите, подобряване на прилагането на мерки в области като пране на пари и създаване на или укрепване на вътрешните и външните контролни структури в администрацията и съдебната система (включително сред прокурорите). Необходимо е да бъдат засилени и прозрачността, и съдебният контрол в областта на приватизацията.“

Проблемът за корупцията в контекста на структурната реформа и приватизацията не присъства видимо в работата на международните организации в България. Имайки предвид важността на структурната реформа за успеха на прехода към пазарно стопанство и пречките, които корупцията създава за икономическия растеж и човешкото развитие в страните с преход, е препоръчително да се предложат конкретни инициативи в тази област със заинтересованите международни организации и двустранни и многостранни донори.

През изминалия период важно събитие, засягащо антикорупционните процеси в страната, беше подписването през юни на **Пакта за стабилност за Югоизточна Европа**. Корупцията е третирана в пакта в контекста на укрепването на сигурността, като по този начин се подчертава международният характер на необходимите за преодоляването ѝ мерки, особено що се отнася до страните от региона. При все че е рано да се оцени ефектът от прилагането на пакта, безспорно е, че България трябва да поеме водеща роля в предлагането и осъществяването на антикорупционни инициативи в регионален мащаб, прилагайки опита си както като цяло в създаването на правова държава, така и в сътрудничеството между институциите на държавата и гражданското общество в тази област.

В заключение следва да се отбележи важната роля на **неправителствените организации** за развитието на международните контакти на България в борбата с корупцията. Сътрудничеството на *Коалиция 2000* с редица чужди държавни институции, неправителствени организации и международни организации, особено в Югоизточна Европа, беше съществен принос за приобщаването на страната към водещия международен опит в тази област. Така подкрепата, оказвана от **Американската агенция за международно развитие** (USAID) на *Коалиция 2000*, е модел на сътрудничество, който трябва да бъде насърчаван в бъдеще.



През изминалата година международните наблюдатели, като Световната банка, Международния валутен фонд, Транспарънси Интернешънъл, Европейската банка за възстановяване и развитие и големи частни финансови организации, оцениха положително тенденциите в борбата срещу корупцията. Според оценките на Транспарънси Интернешънъл България се е придвижила за една година от 67-мо на 63-то място в световната класация за равнище на корупция. Тази малка крачка е окуражаваща, но достигнатите позиции ясно показват колко голяма е дистанцията на страната от европейските стандарти.

Основа за подобряване на позициите на страната са такива положителни промени като усъвършенстване на антикорупционното законодателство, началото на реформиране в публичната администрация, намаляване на държавното участие в икономиката, значително ограничаване на „сивата“ икономика.

Най-сериозното основание за оптимизъм е фактът, че малките стъпки не успокояват формиращото се гражданското общество в България. Доказателство за това е растящата дистанция между оценките „отвън“ и вътрешните самооценки за постигнатото в противопоставянето на корупцията.

След десет години преход към демократично общество и пазарна икономика българското общество не успя да се справи с проблема корупция. Изминалата година обаче ни дава достатъчно основания да мислим, че сме избегнали опасността да се превърнем от общество с корупция в корумпирано общество.