



## ТЕНДЕНЦИИ В КОРУПЦИОННАТА СРЕДА В БЪЛГАРИЯ 2013 - 2014 г.

### СИСТЕМА ЗА МОНИТОРИНГ НА КОРУПЦИЯТА

Данните за динамиката на равнището на корупцията, представени в настоящия анализ, са получени чрез поредица от изследвания, известни като Система за мониторинг на корупцията (СМК). Системата е разработена от Центъра за изследване на демокрацията и Витоша Рисърч и е първа по рода си в постсоциалистическите страни. Тя измерва **реалното** равнище и тенденции в разпространението на корупцията в страната, както и свързаните с тях обществени нагласи, оценки и очаквания. СМК се прилага от 1999 г. и нейно важно предимство е натрупаният масив от данни за структурата и динамиката на корупционните практики в България.

Това е успешно работеща система, получила признанието на ООН за най-добра национална система за наблюдение на корупцията. Тя има няколко съществени предимства:

- използва разнообразни източници на информация и съчетава количествени и качествени методи за мониторинг и оценка;
- съотносима е с виктимизационния подход на ООН и с изследването Евробарометър на ЕК за измерване на равнището на административна корупция;
- съдържа национално и международно апробирани индикатори за оценка на реалното разпространение на корупцията и обществените нагласи към нея;
- осигурява сравнимост на данните за България с информация за други европейски страни.

Данните за еволюцията за корупционната среда през 2014 г. показват влошаване на множество показатели, имащи отношение към качеството на държавното управление и функционирането на публичните институции:

**През 2014 г. е регистрирано най-високото равнище на административна корупция и корупционния натиск от страна на администрацията в периода след 1999 г.**

Мониторингът на корупцията на Центъра за изследване на демокрацията в периода след 1999 г. показва, че през 2014 г. равнището на участие на гражданите в корупционни сделки достига рекордните 29.3% от пълнолетното население на страната (Фигура 1). Това равнище е дори по-високо от равнището, наблюдавано през 1999 г. и означава, че около 1.9 млн. граждани на възраст над 18 години признават, че са давали пари, подарък или

услуга при взаимодействията си със служители в обществения сектор през последната година.

Еволюцията на равнището на **административна корупция** след 1999 г. е противоречиво. Периодът на относително бърз спад (2000-2004) е последван от период на неустойчивост и слабо повишаване на корупцията. В периода 2009-2012 г., в резултат от засилена административна и наказателна репресия, административната корупция достига най-ниските наблюдавани равнища. След 2012 г. е налице повишаване, като достигнатата през 2014 г. стойност е **най-висока за целия 15-годишен период** на наблюдение. Достигнатото равнище на корупция значително надхвърля средните стойности, наблюдавани в Европейския съюз и поставя България в групата на страните с много сериозен корупционен проблем.

Равнището на административна корупция в България се променя в пряка зависимост от политическия цикъл. В системата и модела на управление на държавата липсват устойчиви механизми за противодействащи на корупцията сред служителите в обществения сектор. Всяко следващо правителство използва антикорупционна риторика и/или натиск в началото на мандата си, които в период от 1-2 години отстъпват на „старите“, утвърдени форми на корупционно поведение, политически фаворитизъм и клиентелни взаимоотношения.

**Фигура 1: Участие в корупционни действия и корупционен натиск**



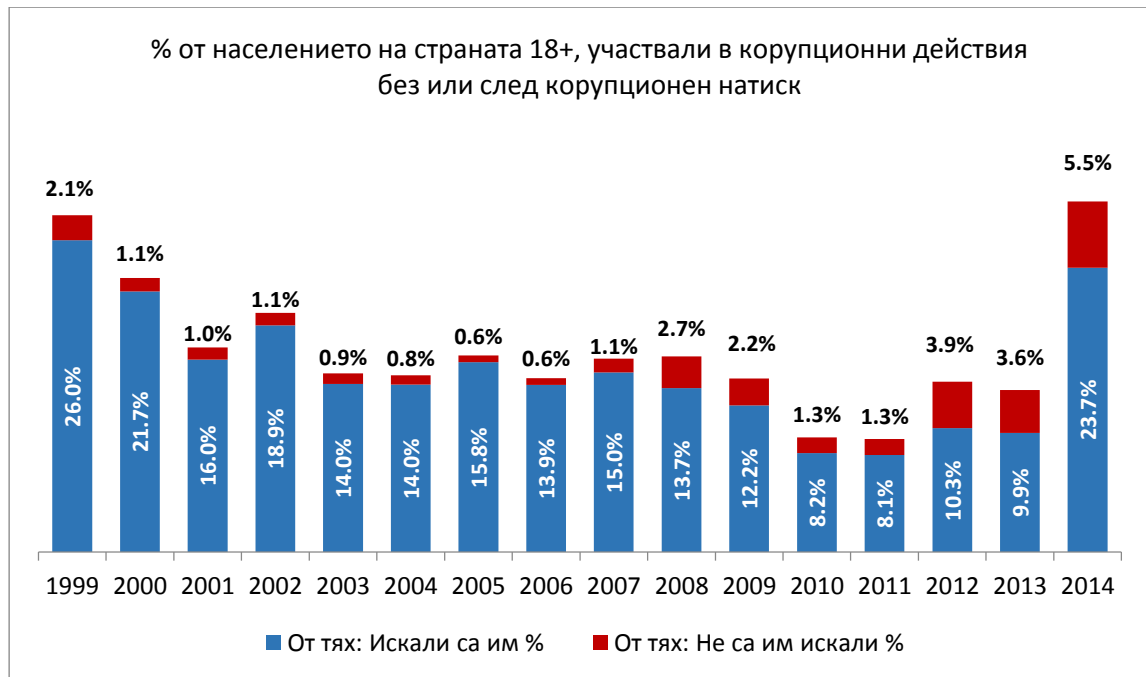
Източник: Система за мониторинг на корупцията ЦИД/ВР

### **Основен фактор за корупционно поведение е натискът от страна на администрацията**

Основен инициатор на корупционните сделки, в които гражданите признават, че са участвали през последната година, е администрацията. В по-голямата част от случаите на корупционни взаимодействия гражданите дават „нещо“, ако то е поискано (Фигура 2). Тази доминираща през годините тенденция бавно се променя: след 2008 г. устойчиво расте относителният дял на хората, които сами предлагат облаги на служителите в публичния сектор. Причини за това са по-строгийт на моменти контрол върху действията

на администрацията и засилващият се интерес да се постигат конкурентни и други предимства на основата на корупционни сделки.

**Фигура 2: Участие в корупционни действия след корупционен натиск и без да е оказван корупционен натиск**



Източник: Система за мониторинг на корупцията ЦИД/ВР

**Гражданите отхвърлят морално корупцията, но реалното им поведение е про-корупционно**

Различните форми на корупционно поведение се разпознават добре от повечето граждани и са в голямата си част оценявани като неприемливи. Практическото отношение към корупцията обаче не се основава на морала, а на рационалността: в среда, доминирана от корупционни взаимоотношения, голяма част от гражданите (около 70%) демонстрират висока и средна степен на склонност да участват в корупционни сделки. В периода след 2001 г. относителният дял на онези, които не са склонни към никакви компромиси с корупцията, нараства маргинално от 25% на 33% от населението на страната (Фигура 3). В съотношението между моралните и рационалните мотиви за корупционно поведение водещи са рационалните: когато корупцията е широко разпространена е по-рационално да си корумпиран (отколкото да си морален). Практическата ненаказуемост на корупцията я превръща в печеливша стратегия и „необходимо зло“.

**Фигура 3: Склонност към корупционни действия**

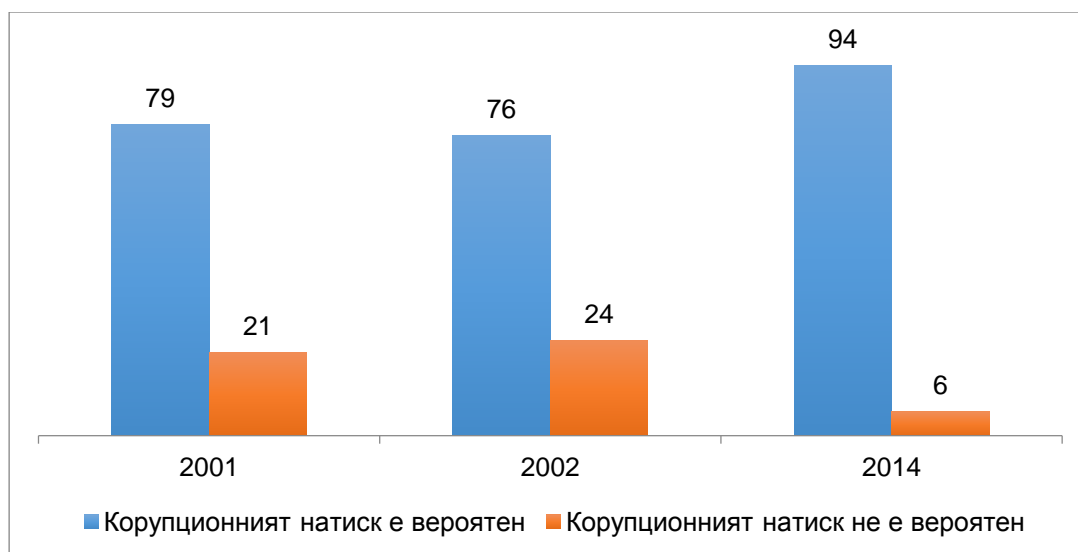


Източник: Система за мониторинг на корупцията ЦИД/ВР

#### Административната корупция е масова и системна

Основна причина поведението на гражданите да е про-корупционно е, че корупцията е проникнала всички институционални сфери, където подобни отношения имат практически смисъл. Нейните мащаби са достатъчно големи, за да я превърнат в трайна черта на взаимоотношенията между гражданите и администрацията и в този смисъл **корупцията в България се превръща в допълнителен квази-данък**. Нагласата, че администрацията очаква да получи допълнителни облаги за своите услуги се променя негативно в течение на годините: ако през 2001 г. около 79% от гражданите смятат, че съществува вероятност да им бъде оказан корупционен натиск, то през 2014 г. практически всички (94%) очакват да им бъде поискано „нещо“ (Фигура 4).

**Фигура 4: Оценки за вероятността от корупционен натиск (%)**



Източник: Система за мониторинг на корупцията ЦИД/ВР

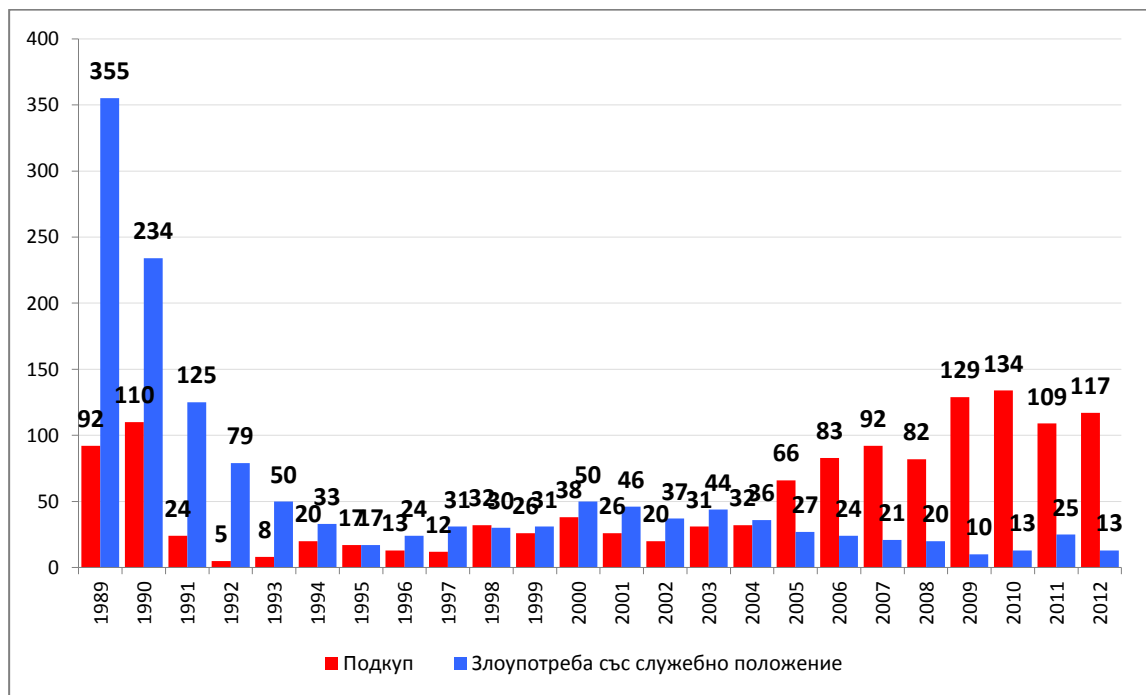
### Наказателно-правният подход към корупцията е неефективен и недостатъчен

Масовостта на корупцията в България прави наказателно-правният подход слабо ефективен. Ресурсите на правоохранителната система са очевидно недостатъчни в сравнение с размерите на проблема: броят на осъдените за корупционни престъпления след 1989 г. се колебае в последните 20 години между 100-150 случая годишно (

Фигура 5), докато признатите от гражданите участия в корупционни сделки са в порядъка на стотици хиляди месечно. Дори при многократно увеличение на усилията и ефективността на правоохранителната система, тя не би била в състояние да се справи със санкционирането дори на малка част от извършваните ежегодно корупционни сделки.

Фактът, че повечето граждани морално отхвърлят корупцията, но са склонни да участват и участват в подобни взаимоотношения показва, че в българското общество е налице структурен проблем. **Корупцията е станала норма и цена на значителна част от административните услуги.** Степента на нейната ефективност като средство за решаване на практически проблеми в бизнес сектора се повишава в периода след 2008 г. Освен специфичен данък, тя често е начин да се намали влиянието на конкуренцията. Повечето компании се нямат доверие в публичните институции и се оплакват от липса на равнопоставеност при контакт с правораздавателните органи.

Фигура 5: Осъдени за корупция и злоупотреба със служебно положение (1989-2012)



Източник: Национален статистически институт

Прилагането на съществуващите закони за противодействие на корупцията среща значителни затруднения. Налице са постоянни опити за политическо и икономическо въздействие върху **контролните органи**, което прави техните действия избирателни и в много случаи показни. Това съществено подкопава ефективността в действията на съдебната власт и полицията, тъй като те едновременно се борят както за постигане на по-висока процесуална ефективност при трудните за разкриване корупционни престъпления, така и за ограничаване на корупцията в собствените си редове. Кулминацията на това въздействие беше достигната при банковата криза в средата на 2014 г., при която прокуратурата и ДАНС на практика попречи на БНБ да се намеси и да

защити интересите на вложителите. Нещо повече, ефектът от наказателния подход (например в периода 2009-2011 г.) е краткотраен и поражда множество други социални, гражданско-правни и политически проблеми.

**Контролната система е обект на корупционен натиск и поради това е непрозрачна и неефективна**

Въпреки че корупцията в най-голяма степен е засегнала институции, които разпределят значими ресурси и дискреционна власт, при встъпване във властта всяко ново правителство започва с кадрови промени на ръководствата именно в тези институции. Цел на промените става не справянето с проблемите на управлението и намаляване на корупционния натиск, а установяването на политически контрол върху определени дейности и сектори. Усилията на различните части на контролната система на обществото постоянно са подкопавани от корупционен натиск отдолу (гражданите и бизнеса) и отгоре (политическата класа). В повечето случаи на открити нередности в дадена област (строителен контрол, спазване на екологичните норми, контрол върху превозните средства, банков надзор и др.) се оказва, че съответната администрация е пренебрегвала своите задължения и по една или друга причина не е спазвала стриктно нормите на закона.

В органите и институциите на контролната система (с малки изключения) **липсват механизми за прозрачност и отчетност, ясно поставени цели, оценка на ефективността и ефикасността на работата**. Съществуващите проблеми в работата непрекъснато поставят въпроса за контрол върху контролиращите, с което организационните проблеми се увеличават и се затормозява работата на администрацията.

Макар че корупционните проблеми в повечето сектори на обществото възникват поради специфични структурни проблеми в начина на организация на дадена дейност, най-често предлаганата стратегия и политики за противодействие включват задълбочаване на тези структурни проблеми: усъвършенстване на законодателството, опит за „затягане“ на режимите на контрол и промени в ръководството. В тези условия политики, разчитащи на строгост на законите и контрол върху тяхното прилагане неизбежно се превръщат в **избирателно санкциониране на отделни хора и групи**. Световната практика и българският опит показват, че ефективността на подобни политики е ограничена и временна, тъй като не се противодейства на причините и не се търси правилният баланс на интересите на всички заинтересовани страни. Например, липсата на връзка между направените пенсионните вноски и получаваната пенсия създава интерес всеки да минимизира плащаните суми. На свой ред това води до търсене на все по-строги санкции за неплащащите и съответно интерес на последните да прибегват до корупция, за да избегнат наказание.

\*\*\*\*\*