

КОРУПЦИОННИ ПРАКТИКИ И ПРЕВЕНЦИЯ НА КОРУПЦИЯТА

УЧЕБНО ПОМАГАЛО

София, 2004

Противодействието на корупцията е част от усилията за изграждане публичните институции на демокрацията и утвърждаване ролята на гражданското общество. Постигнатите резултати в предотвратяването на корупционните практики се превръщат във важно мерило за успеха на прехода и за въвеждането на съвременни стандарти на прозрачност и демократичен контрол. Настоящото помагало, подготвено от Центъра за изследване на демокрацията, има за цел да насърчи антикорупционното образование като важен инструмент в предотвратяването на корупцията. Сборникът е насочен преди всичко към нуждите на висшите военни учебни заведения.

Тази публикация е изготвена с подкрепата на правителството на Кралство Норвегия.

ISBN 954-477-113-1

© **Център за изследване на демокрацията**
Всички права запазени.

ул. “Александър Жендов” 5, 1113 София
Тел. (+359 2) 971 3000, факс (+359 2) 971 2233
csd@online.bg
www.csd.bg

Съдържание

- 1. Корупцията като обществен феномен**
Андрей Нончев 5
 - 1.1. Дефиниции на корупцията
 - 1.2. Типология на корупцията
 - 1.3. Причини и фактори на корупцията
 - 1.4. Сфери на разпространение на корупцията
 - 1.5. Форми на корупцията
 - 1.6. Мотивация на корупционното поведение

- 2. Корупцията като феномен на страните в преход**
Емил Ценков 27
 - 2.1. Наследството на тоталитаризма
 - 2.2. Корупцията в условията на преход
 - 2.3. Предпоставки за корупцията в страните в преход
 - 2.4. Специфични корупционни механизми
 - 2.5. Феноменът “завладяване на държавата”
 - 2.6. Специфика на корупционната ситуация в различните посткомунистически държави
 - 2.7. Публично-частното партньорство срещу корупцията

- 3. Сива икономика, контрабанда и корупция**
Петкан Илиев 47
 - 3.1. Сива икономика и корупция
 - 3.2. Контрабанда и корупция

- 4. Мониторинг на корупцията**
Андрей Нончев 69
 - 4.1. Необходимост от мониторинг на корупцията
 - 4.2. Методи и практики на корупционен мониторинг
 - 4.3. Национален мониторинг на корупцията (Система за мониторинг на корупцията на *Коалиция 2000*)
 - 4.4. Регионален мониторинг на корупцията (Мониторинг на корупцията в страните от Югоизточна Европа — SELDI)
 - 4.5. Международни сравнителни изследвания на корупцията (Индекси за оценка на корупцията на Трансперънси интернешънъл)

5. Финансовият контрол в Министерството на отбраната като средство за борба с корупцията и превенция на престъпността <i>Евгени Ананиев</i>	93
6. Прозрачност и отчетност на разходите за отбрана и на доставките за армията – фактор за ограничаване на корупцията <i>Янцислав Янакиев</i>	103
7. Механизми на противодействие на корупцията в системата на Министерството на отбраната и Българската армия <i>Николай Йорданов</i>	117
Приложения	
I. Библиография	135
II. Полезни интернет-сайтове на международни организации, неправителствени организации, независими агенции за борба с корупцията	142

1. Корупцията като обществен феномен

Андрей Нончев

План

1. Дефиниции на корупцията
2. Типология на корупцията
3. Причини и фактори на корупцията
4. Сфери на разпространение на корупцията
5. Форми на корупцията
6. Мотивация на корупционното поведение

1. Дефиниции на корупцията

Корупцията е обществено явление, което е познато на човечеството от хилядолетия. В последните години то отново е обект на интензивно обсъждане в публичното пространство и се коментират многобройни случаи на корупция в различни обществени сфери. Независимо от това, макар да звучи парадоксално, все още липсва ясна и добре структурирана обществена представа за същността и характеристиките на това явление. В общественото съзнание няма изградено и наложено общоприето разбиране за това, що е корупция, а за нея често се мисли като за нещо, което се подразбира и няма нужда от специално уточняване. Проблемът се усложнява и от отсъствието на категорична правна дефиниция на понятието “корупция”, макар че то се използва като официален и законов термин. В него обаче се влага различно съдържание в различен институционален и правен контекст. Неяснотата се допълва от широката и нееднозначна употреба на понятието “корупция” в областта на икономиката, политологията, етиката и особено в журналистическата практика. В тази ситуация е необходимо по-прецизно очертаване на възможните интерпретации (всекидневни, законови, международноправни, аналитични) и внасянето на определено единство в разбирането на термина “корупция”.

Значението на понятието “корупция” е етимологически свързано с латинската дума “*corruptio*”, която буквално означава “разваленост”, “изхабеност”, “лошо състояние”. Второто значение на думата се свързва с “лъжливост”, “подкупност”. Тълковният речник на българския език влага подобен смисъл в термина “корупция”:

“поквареност на длъжностно лице; продажност”. Тази интерпретация е най-близко до всекидневното разбиране на корупцията от масовото съзнание, но тя е твърде обща и не може да послужи нито за целите на научните изследвания, нито като правно определение на това понятие.

В българското законодателство няма правна дефиниция на понятието “корупция”. В изготвената от Съвета на Европа Гражданска конвенция за корупцията, открита за подписване през 1999 г., се дава следното определение на термина “корупция”¹:

“Искането, предлагането, даването или приемането, пряко или косвено, на подкуп или всяка друга наследваща се облага или обещаването на такава, което засяга надлежното изпълнение на някое задължение или поведението, което се изисква от приемащия подкупа, неполагащата се облага или обещаването на такава.”

В приетата от Съвета на Европа Наказателна конвенция за корупцията са посочени и различни категории лица, които тази конвенция визира като субекти на потенциални корупционни действия:

1. Национални длъжностни лица и членове на национални публични събрания;
2. Чужди длъжностни лица и членове на чужди публични събрания;
3. Служители на международни организации и членове на международни парламентарни събрания;
4. Съдии и служители на международни съдилища;
5. Лица, които изпълняват ръководна работа в частни юридически лица.

При провеждането на теоретични и емпирични изследвания корупцията се разглежда като сложно и многопластово социално, икономическо и политическо явление. В този контекст правните дефиниции не са достатъчни и се предлагат по-широкообхватни социологически интерпретации на корупцията. Едно от възприетите определения с такъв характер обозначава с понятието “корупция” злоупотребата с икономическа, политическа, административна и съдебна власт, която води до лично или групово облагодетелстване

¹ Икономическата цена на корупцията. Коалиция 2000/Център за икономическо развитие. 1999, София, с. 34

за сметка на правото и законните интереси на личността, на конкретна общност или на цялото общество. Този широк обхват на дефиницията се базира на тезата, че противодействието срещу корупцията не само в национален, но и в глобален мащаб изисква координирани усилия, които да ангажират както държавата, така и гражданите, без да се изключва нито един сектор на обществения живот.

В контекста на тази дефиниция реализацията на корупцията предполага наличието на четири необходими елемента: а) служител (или група служители) в обществения сектор (в широк смисъл на думата, включвайки и административни служители, политици, магистрати, заети в бюджетната сфера на услугите и др.); б) дискреционна власт (възможност за вземане на самостоятелни решения по усмотрение); в) злоупотреба с публична власт от страна на служителя; г) извличане на лична или групова полза (финансова, материална, услуга) от служителя/служителите. В зависимост от вариациите на тези елементи се различават и разнообразни типове, форми, сфери, мащаби, механизми на реализация на корупцията.

2. Типология на корупцията

Корупцията се проявява преди всичко в зоната на взаимодействие на публичния сектор с гражданите и частния бизнес. Най-често се разграничават два основни типа корупция, които се различават по своите мащаби, субектите на извършване, механизмите на реализация и др:

- Първо, “голяма корупция”, в която са въввлечени висши държавни служители, политици и бизнесмени, които вземат решения за разпределение на значителни ресурси.
- Второ, “малка корупция”, обикновено осъществявана от служители с по-нисък ранг, които непосредствено контактуват с гражданите и с представители на малкия и средния бизнес. Тя има по-масов и всекидневен характер и е свързана с по-малки мащаби на плащания, подаръци и услуги.

Разграничават се и два общи случая на корупция:

- Първо, ситуациите, при които незаконно се извлича лична облага от служителя, задължен служебно да извърши определени дейности или административни услуги, т.е. “в съответствие със закона”. Този тип корупция понякога се определя като “смазка”,

която съдейства за по-бързото, по-доброто или по-сигурното решаване на проблема на даващия подкуп.

- Второ, случаите, при които служителят извършва действия, осигуряващи на даващия подкуп облаги, на каквито той няма право, т.е. “в нарушение на закона”.

Общото и в двата случая е, че се “купуват” благоприятни решения и действия на държавния служител от заинтересовани лица, групи или организации, създавайки корупционен квази-пазар на административни и политически услуги.

В зависимост от субекта на корупционното отношение обикновено се разграничават “активна” и “пасивна” корупция. “Активната” корупция се свързва с “обещаването, предлагането или даването, пряко или косвено, на каквато и да е наследваща се облага на длъжностно лице, за него или за някой друг, за да извърши или да не извърши действие по служба”. “Пасивната” корупция се отнася до “поискването или приемането от което и да е длъжностно лице, пряко или косвено, на каквато и да е наследваща се облага за него или за някой друг, или на приемането на предложение или обещаване на такава облага, за да извърши или да не извърши действие по служба”.²

От гледна точка на начина на реализация на корупционния акт се разграничават няколко най-разпространени механизми:

- Даване на подкуп на едно служебно лице, при което действието се извършва на “четири очи”. При този вариант доказуемостта на извършеното действие е максимално затруднена и това го прави предпочитан начин за осъществяване на корупционни действия.
- Даване на подкуп на няколко служебни лица, свързани професионално и/или изпълняващи съвместно определени функции. Среща се в случаите, в които, за да се осъществи корупционно действие, е нужно съучастието на група служители. В такива групи съществува особена “корупционна” солидарност.
- Даване на подкуп чрез посредник. В случаите, в които между двамата участници в корупционното действие не съществуват вече установени отношения, или в случаите, в които служебното лице има възможност да остане анонимно, се прибегва до

² Пак там, с. 18

услугите на трето лице, чрез което да се договорят условията и параметрите на корупционната сделка.

При анализа на моделите на корупционно поведение е важно да се изследва и ролята на основните действащи лица в осъществяването на корупционното действие. Типичните варианти за инициране на корупционно взаимодействие особено в случаите на “малката корупция” са следните:

- служителят е активният, като директно заявява каква е “цената” за извършване на желаното действие или услуга;
- служителят не афишира директно желанието си да получи някакъв подкуп, но създава пречки от формален и неформален характер, “намеква” за евентуално решаване на проблема, при което другата страна бива принудена сама да предложи някаква “корупционна алтернатива”;
- лицето, което желае да получи някакъв вид услуга, само предприема активни действия, като директно предлага на съответния служител определено корупционно “възнаграждение”.

Един от определящите фактори за класифицирането на едно нерегламентирано плащане като корупционно действие например е моментът, в който се осъществява това плащане - преди или след получаването на определена услуга. Очертава се тезата, че корупционна проява е всяко нерегламентирано плащане под формата на пари, подарък или услуга, извършено преди получаването на желаната услуга. Нерегламентирано плащане, осъществено доброволно от страна на гражданина след изпълнение на преките служебни задължения на служителя, се възприема като жест на благодарност и не влиза в рамките на корупционното поведение.

“Голямата корупция” е свързана със задвижването на по-сложни и по-фини механизми, в които посредниците играят ключова роля. Тъй като тук както злоупотребите, така и облагите, и най-вече социално-икономическите последици, са в много по-значими размери, то границите между активна и пасивна страна се размиват. Процесът се движи при минимална прозрачност по линията на договаряне на взаимните изгоди.

3. Причини и фактори на корупцията

Корупцията процъфтява, когато институциите са слаби, а действието на пазарните принципи в икономиката е ограничено. Тя се проявява там, където користният интерес намира благоприятни възможности и предпоставки за реализация. Най-простият модел, описващ факторите, влияещи върху размера на корупцията, е:

$$K (\text{корупцията}) = M (\text{монополни права}) + B (\text{възможност за вземане на решение по усмотрение}) - O (\text{отговорност})$$

Масшабите на корупцията в дадена сфера са толкова по-големи, колкото по-голяма е монополната власт (контрол върху определени ресурси) и възможността за вземане на решения по усмотрение от овластените лица и колкото по-ниска е степента на тяхната отговорност за взетите решения и извършените действия.

Корупцията обикновено е свързана с такива сфери на дейност, в които държавата има монополни права или съществува възможност за упражняване на изключителни правомощия върху определени ресурси (законодателство, изпълнителна власт на национално и местно равнище, поддържане на обществен ред, съдебна система, контрол върху естествени монополи и др.). Там, където има власт и възможност за свободно упражняване на произтичащите от нея влияния и правомощия, съществуват предпоставки за възникване на корупция. По силата на това допускане корупционните практики намират най-силен разцвет в онези сфери на обществения живот, в които определен обществен ресурс се намира под контрола на един или няколко служители. Упражняващият власт в този контекст е ценен в качеството си на фактор, който може да задоволи някакъв частен интерес или да осигури доход.

Като обществено отношение корупцията се проявява като форма на нерегламентирана социална размяна. От икономическа гледна точка разпространението на корупцията се подчинява на класическите пазарни принципи. По-голямото търсене (изразено чрез броя на даващите подкуп и размера на предлаганите суми) и ограниченото предлагане (наличието на оперативна самостоятелност на служители в обществения сектор за вземане на решение) индуцират и по-голяма корупция. “Корупционната цена” (големината на подкупите) естествено

се намира и в пряка връзка със стойността на очакваната изгода. Механизмите на корупционно поведение се различават и в зависимост от служебния статус на овластените лица, който по правило е тясно свързан с притежаваните от тях правомощия и власт. Принципът тук е: “колкото по-висок етаж от йерархията обитава един служител, толкова по-голям е мащабът на извършваната корупционна сделка”. Еквивалентът за исканата услуга може да бъде пари, материални ценности, услуги с особена стойност и др. В този смисъл корупционните действия може да се разглеждат като специфични икономически взаимоотношения, от които в повечето случаи и двете страни имат интерес. Те са алтернативни на легалните пазарни механизми, ерозират нормалните икономически отношения и деформират критериите за ефективност на икономическите решения и действия.

4. Сфери на разпространение на корупцията

Корупцията може да бъде открита практически във всички сфери на обществения живот. Тя е комплексен феномен, обусловен от спецификата на социо-културната история на дадено общество, политическото и икономическото му развитие, бюрократическите традиции и управленски практики.

Проявите на корупционно поведение имат своя специфика в зависимост от конкретната област, в която се реализират. От тази гледна точка най-често се разграничават няколко основни сфери на проява на корупционни практики:

1. Корупция в сферата на държавната администрация (правителство, държавни ведомства, местни органи на властта и др.);
2. Политическа корупция (парламент, политически партии);
3. Корупция в съдебната система и правоохранителните институции (съд, прокуратура, следствени служби, полиция);
4. Корупция в сферата на обществените услуги (здравеопазване, образование, социално подпомагане и др.);
5. Корупция в частния сектор (транснационални компании, местни бизнесорганизации, медии и др.);
6. Корупция в “третия сектор” (граждански сдружения, неправителствени организации и др.)

Корупцията е характерна преди всичко за публичния сектор. Институциите и структурите, чрез които се реализират основните функ-

ции на държавата, в най-голяма степен са засегнати от корупция. Най-сериозната предпоставка за извършването на корупционни действия в публичната сфера е преплитането на частния и публичния интерес на овластените служители. В границите на предоставената им власт и възможностите да се разпореждат с нея служителите могат да задвижват механизми, водещи до незаконно консумиране на правомощия и влияния с цел лично или групово облагодетелстване. В случаите, когато легалните механизми в публичния сектор не действат ефективно, корупцията се явява като предпочитана, а понякога и единствена алтернатива пред гражданите. Всеки успешен акт на корупция усилва и насърчава увереността, че това е “нормалният” начин за постигане на личните цели. Сред най-застрашените от корупция зони в сферата на публичната администрация обикновено се посочват:

- Възлагането на държавни поръчки;
- Прилагането на разрешителни и лицензионни режими;
- Приватизацията;
- Събирането на данъци, мита и такси;
- Местната администрация;
- Назначаването на държавни служители и др.

Таблица 1. Оценка за сферите с най-високо разпространение на корупцията (% на посочилите всяка една от сферите)

	<i>Май 2002</i>	<i>Май 2003</i>
В митниците. Сред митническите служители	33,2	50,0
В съда. В съдебната система. В правосъдието. Сред адвокатите	23,5	42,9
В системата на МВР (в т.ч. в КАТ, в следствието)	20,6	30,6
В системата на здравеопазването. В медицината. В НЗОК. В ТЕЛК	25,6	27,6
Във висшите етажи на властта (в парламента, в президентството, в правителството)	24,1	27,6*
Сред политическия елит		27,5**
		2,5***

* Разпространение на корупцията в правителството / сред министрите / сред зам. министрите; ** Разпространение на корупцията в Народното събрание / сред народните представители; *** Разпространение на корупцията в президентството / сред служители в президентството

Източник: СМК на Коалиция 2000

5. Форми на корупцията

Подкупи се плащат по две основни причини: да се получат определени изгоди или да се избегнат определени разходи/санкции. В този контекст могат да се разграничат четири основни категории корупционни действия:

Първо, корупция за осигуряване на достъп до ограничени ресурси и/или ползи (или ограничаване на разходите за тяхното получаване).

Второ, корупция за получаване на ползи (или намаляване на разходите), които не са ограничени, но достъпът до тях се контролира от лица, вземащи решения по лично усмотрение.

Трето, корупция за извършване на услуга, свързана с получаването на определена полза (или избягването на разходи), например предоставяне на вътрешна информация или ускоряване на вземането на решение.

Четвърто, корупция за предотвратяване ползването на дадени ресурси или получаването на ползи от други заинтересовани страни (или налагането на допълнителни разходи спрямо тях).

5.1. Форми на корупция в сферата на публичната администрация

Корупцията сред публичната администрация е свързана с използването на властовите ресурси, предоставени от обществото на държавните служители за задоволяване на техни лични или групови интереси. Пребиваването в системата на държавния апарат се схваща като възможност да се употреби потенциалът на съответната длъжност за задоволяване на лични, семейни, родови, партийни и др. интереси. Правителствата продават и купуват стоки и услуги, разпределят субсидии, осъществяват приватизационни сделки, предоставят концесии и др. Държавните служители често имат монополен достъп до ценна информация, налагат санкции, осъществяват контролни функции. Всички тези дейности създават предпоставки за корупция.

Едни от най-често срещаните форми на административна корупция са следните:

Първо, когато правителството е купувач или ползвател на услуги. Чрез подкупване на държавни служители е възможно дадена фирма да бъде включена сред избраните доставчици; да бъдат поставени такива условия, на които само определена фирма отговаря; да бъдат

постигнати благоприятни условия за осъществяване на сделката и др.

Второ, когато правителството е продавач. Понякога то продава стоки или услуги под пазарните цени. Плащането на подкупи в този случай може да осигури достъп до такива изгодни сделки.

Трето, когато държавни институции осъществяват приватизационни сделки. По принцип приватизацията е типична форма на сблъсък на публичен и личен интерес и представлява основен канал за генериране на корупция в страните, където се извършва мащабно трансформиране на държавна в частна собственост.

Четвърто, когато правителството контролира финансово-кредитни институции. Подкупът може да осигури получаването на кредит или привилегировани условия за неговото изплащане. В някои случаи е възможно срещу подкуп да се извършат и валутно-финансови операции, например чрез прилагане на изгоден валутен курс.

Пето, когато държавата разпределя ограничени субсидии или социални плащания. Подкупът може да осигури достъп до такива субсидии или помощи, когато служителят има възможност да вземе решение по усмотрение кой има право на тях, да определи приоритетни ползватели или да разреши достъпа до тях чрез преценка на изискванията към получателите (например социален работник, осъществяващ преценка за доходите и имущественото състояние на желаещ да получи социална помощ).

Шесто, когато държавни служители разполагат с важна вътрешна информация. Частни лица и фирми могат да платят, за да получат подобна информация (условия за провеждане на търгове, актуално състояние на приватизиращи се предприятия, предстоящи ценови промени и др.) или да изпреварят своите конкуренти.

Седмо, когато съществуват разрешителни и лицензионни режими за извършване на определена дейност. Практиката сочи, че този вид режими генерират корупция в много голяма степен. Причините за това могат да се открият както в неясната законова регламентация за получаването на разрешение или лиценз, така и в недобросъвестността от страна на служителите. Съществуването на разрешителни режими налага реализирането и на определен контрол и санкциониране на нарушителите, което също може да породи корупция.

Осмо, когато държавни служители са овластени да санкционират нарушения или да извършват контролни функции. Чрез подкупи могат да бъдат избегнати, намалени, отложени или отменени разходи за

изплащане на санкции, да бъдат наложени санкции на конкурентни фирми, да бъдат предотвратявани внезапни проверки и др. Незаконният бизнес оказва най-силен корупционен натиск за извършване на корупционни действия от държавни служители, но и в най-голяма степен е подложен на изнудване, за да продължи да съществува.

Девето, при събирането на данъци, мита и такси. Тези плащания винаги представляват допълнителен разход за фирмите и частните лица, който може да бъде избегнат или редуциран чрез плащане на подкупи. Митниците например се възприемат от общественото мнение в България като основно средище на корупция.

Десето, когато публичната администрация е бюрократизирана, мудна и неефективна. Фирмите и гражданите могат чрез подкупи да се опитат да ускорят действията на държавните служители (издаване на документи, извършване на плащания, осъществяване на административна услуга и др.).

Единадесето, при назначаване на работа в публичната администрация. Самата позиция на държавен служител може да бъде важен ресурс, който се придобива чрез корупционни действия, особено когато дава възможност за генериране на допълнителни доходи под формата на подкупи, комисиони, хонорари за консултантски услуги и др. или под формата на подаръци и услуги.

5.2. Форми на политическа корупция

Възникването на корупционни практики в сферата на политическия живот е резултат от натрупването на властови ресурс, принадлежащ по правило на цялото общество, но на практика консумиран от определена група хора (политически и партийни елити). Възползвайки се от делегираното право на контрол върху този обществен ресурс, управляващите могат да се разпореждат с него по своя преценка. Спецификата на политическата корупция в сравнение с корупцията в публичната администрация е както в нейните субекти, така и в особените ползи и ефекти, произтичащи от нея. В този случай изгодите невинаги имат паричен еквивалент, а често става въпрос за заобикаляне на определени елементи от демократичния политически процес (представителност, отчетност, прозрачност, равенство пред закона). Злоупотребите в случая се отнасят и до пренасочването на ресурси в полза на дадена партия или социална група. Предпоставките за това

се коренят в контрола, упражняван от партийно-политическия елит върху законодателството и политическия процес. Някои от най-разпространените форми на политическа корупция са следните:

Първо, незаконно финансиране на политически партии. То е свързано с нерегламентирано получаване на средства за дейността на политическите партии, което обикновено се съпътства от поемане на ангажименти от страна на облагодетелстваните политически субекти да влияят в полза на своите “дарители”.

Второ, нелегитимен лобизъм. Защищаване от страна на парламентаристи или влиятелни политици на частни (най-често икономически) интереси срещу възнаграждение извън установените норми и правила за осъществяване на лобизъм.

Трето, клиентелизъм и политически патронаж. Раздаването на съпартийци, политически съмишленици, роднини, приятели и други “лоялни хора” на постове и служби в държавната администрация на национално и местно равнище. Този процес води до създаването на влиятелни социални мрежи, които могат да превърнат корупцията в устойчив и институционализиран процес.

Четвърто, влияние върху други властови структури. В тези случаи представители на партийно-политическия елит надхвърлят границите на своите правомощия и оказват влияние върху други институции — публична администрация, съдебна система, бизнесорганизации, медии, граждански сдружения и др., срещу предоставяне на политическо покровителство.

Пето, “купуване” на политическо и електорално влияние. То може да се изрази както чрез пряко и косвено “купуване” на гласове при провеждане на избори, така и осигуряване на политическа подкрепа от страна на други политически субекти (партии и коалиции) при провеждане на определена политика или за извършване на конкретен законодателен акт.

Шесто, осигуряване на привилегии или преференциални изгоди. Предоставянето на привилегии и преференции на определени групи хора или организации е средство за осигуряване на политическа лоялност и подкрепа.

Социалните ефекти от политическата корупция са особено осезаеми, тъй като влияят върху големи групи от хора и водят до преструктуриране на легитимния социално-политически порядък. Освен това се създават прецеденти за безнаказани злоупотреби с

властовите ресурси на политическия елит и тази практика се пренася на по-ниските нива в обществената йерархия. Най-бързо “корупционната зараза” се предава на държавната администрация, но се разпространява и сред останалите публични сфери.

5.3. Форми на икономическа корупция

Корупцията се ражда преди всичко при взаимодействието между публичния и частния сектор. Поводите за възникването и функционирането на корупционни механизми са многобройни. Целият цикъл на функциониране на частния сектор се намира под силното влияние на държавните институции. Още при своето възникване частният интерес е поставен в зависимост от държавните служители, когато трябва да се получи разрешение за извършване на един или друг вид частна стопанска дейност. Впоследствие частните икономически субекти трябва да се интегрират в съществуващите пазарни структури, да завладеят определени пазарни ниши, да водят борба със своите конкуренти. Тези процеси могат да бъдат по-ефективни при получаването на известна подкрепа от страна на публичния сектор (например чрез възлагане на държавни поръчки, успешно участие в приватизацията, получаването на по-благоприятни условия за своята дейност и др.). Върху ефективното възпроизводство на всеки стопански субект влияят и данъчната, и митническата система, които също се реализират от държавни служители. Така в много от случаите на взаимодействие с обществените служители могат да възникнат силни стимули за поява на корупционни практики.

В икономическата сфера на страните в преход към пазарна икономика голяма част от корупционните практики възникват по повод процеса на приватизация, възстановяването на собствеността върху земеделските земи, реституирането на имоти, постприватизационни сделки с недвижими имоти и др. Административният характер на приватизацията в съчетание с отсъствието на публичност и прозрачност водят до възникване на корупционни взаимодействия между овластените административни органи и частните субекти. Особен случай е така наречената работническо-мениджърска приватизация, когато отделни предприятия се приватизират от работническо-мениджърски дружества, които често са под контрола на определени длъжностни лица.

Графика 1. Дял на малките и средните предприятия, направили нерегламентирани плащания за получаване на услуги (%)



Източник: Витоша ризърч и Интегра, Корупцията в малкия и средния бизнес, юни 2002 г.

Макар и в по-малки размери, корупцията има и само в границите на частния сектор, когато е налице концентриране на власт, респективно има овластени икономически субекти, от които зависи вземането на едно или друго решение. В частния сектор корупционни действия се откриват на две нива: както при взаимодействието между отделни фирми, така и при контактите между фирмите и отделни граждани. Примери на такива корупционни практики е получаването на вътрешна икономическа информация, отпускане на кредити при изгодни условия, сключване на благоприятни търговски сделки, изпълнение на инвестиционни проекти и др.

Корупцията в икономическата сфера се проявява не само в национален, но и в международен мащаб. Транснационалните корпорации също прибегват до корупционни действия в съответствие със своите икономически интереси. Нарастването на тези практики предизвика подготовката от страна на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) на специална Конвенция за борба с подкупването на чужди длъжностни лица в международните търговски сделки, която бе подписана и ратифицирана и от България.

5.4. Корупция в съдебната система и полицията

Системата на правораздаването и правоохранителните органи по силата на своите специфични функции също се оказва генератор на корупционни практики. Монополът върху съдебната власт и поддържането на обществения ред са най-важната предпоставка за това. Възможности за злоупотреба с правомощия и корупция в правоохранителните и съдебните органи (полиция, следствие, прокуратура, съд) могат да възникнат при:

- Констатиране и регистриране на извършено нарушение или престъпление;
- Съставяне на актове, налагане на глоби и други видове санкции;
- Определяне или промяна на мерки за неотклонение;
- Привличане към наказателна отговорност;
- Отказ от образуване на предварително производство;
- Прекратяване на предварително производство или връщане за допълнително разследване;
- Екстрадиране на извършили престъпление или осъдени чужди граждани и др.

Възможности за корупция възникват и при изпълнението на наложени наказания за извършени престъпления — отлагане на привеждането на присъдите в изпълнение, изменения в режима на изтърпяване на наказанията, използване на процедурните възможности за предсрочно освобождаване/помилване, прекъсване на изпълнението на наказанието и др. Корупционни практики съществуват и във връзка с осигуряването на протекции (или ненамеса) при осъществяване на незаконни дейности (продажба на наркотици, проституция, нерегламентиран хазарт и др.).

Корупцията в полицията и съдебната система се възприема като един от най-важните фактори, благоприятстващи разрастването на корупцията в целия публичен сектор. Тя генерира усещането за безнаказаност на корумпираните служители и обезверява обикновените граждани.

5.5. Корупция в сферата на обществените услуги

Корупцията в сферата на обществените услуги (здравеопазване, образование, социално подпомагане и др.) също се възприема като широко разпространена. Данните от проведени социологически изследвания показват, че корупцията се превръща в нормална практика за здравните заведения в България.

Основната форма на корупция е заплащането на безплатни медицински услуги непосредствено на лекаря, здравния работник или на подходящ посредник. Практика е пациентът, постъпвайки на лечение, да проучи какви са “тарифите” и да се приготви да даде съответните суми. Възможности за корупция съществуват и при определяне на решенията на ТЕЛК или военномедицинските комисии (например за освобождаване от военна служба). Корупционни действия могат да съпътстват и сключването на договори за доставка на медикаменти и оборудване, извършване на ремонти в здравните заведения и др.

Степента на корупцията зависи от вида на здравното заведение. Като институции с най-високи нива на корумпиран лекуващ персонал се посочват елитните и специализираните клиники, в които се провеждат скъпоструващи изследвания и лечение (скенер, гинекологични изследвания, сложни операции и др.). Броят на нуждаещите се от специализирани изследвания и лечение в тези заведения е голям, а техният капацитет е сравнително ограничен.

Корупционни действия, но с по-ограничен обхват, се осъществяват и в поликлиниките и здравните служби. Тук чести поводи за използване на подкуп са например получаването на болничен лист, насочването към специалисти и медицински експерти, извършването на някои видове изследвания и др.

Корупцията се оценява като висока и в сферата на образованието и особено във висшето образование. Най-видими са случаите на корупция при завишаване на оценки, при полагане на изпити, при получаване на предварителна информация за изпитни теми, осигуряване на прием в престижни учебни заведения и др. Като скрита форма на корупция се възприема и насочването на ученици и кандидатстуденти към вземането на частни уроци от определени преподаватели. Възможности за корупция съществуват и при сключване на договори за доставка на горива, извършване на строителни и ремонтни дейности,

отдаване под наем на помещения за извършване на стопанска дейност и др.

Таблица 2. Оценки за разпространението на корупцията сред някои социално-професионални групи

(“Според вас доколко широко е разпространена корупцията сред следните групи?”)

<i>Относителен дял на отговорилите: “Почти всички и повечето са въввлечени в нея”(%)</i>		
	<i>Май 2002</i>	<i>Май 2003</i>
Митнически служители	70,8	74,3
Съдии	50,8	59,6
Полицейски служители	50,7	57,7
Прокурори	51,0	59,3
Адвокати	52,5	60,0
Народни представители	39,2	57,5
Следователи	43,1	53,6
Министри	35,6	52,6
Данъчни служители	41,9	51,8
Лекари	52,3	49,8
Политици и лидери на политически партии и коалиции	33,0	51,3
Бизнесмени	41,4	50,9
Служители в министерства	36,7	44,4
Кметове и общински съветници	23,4	43,6
Общински служители	30,0	39,8
Адм. служители в съдебната система	36,5	37,5
Банкери	29,5	35,8
Преподаватели или служители в университети	29,8	31,7
Представители на НПО	15,3	21,0
Журналисти	9,5	13,3
Учители	9,8	11,6

Източник: СМК на Коалиция 2000; Омнибусни изследвания на Витоша ризърч

Формите и случаите на корупция са изключително разнообразни и варират в различните общества и култури. Във всички случаи обаче те са свързани с нелегитимно разпределение на властта и богатството в ущърб и на отделни граждани, и на цялото общество. Корупцията е индикатор за разминаване между легитимно установения социален ред и всекидневните социални практики. Ограничаването на корупцията и свиването на зоните на нейното проявление са необходимо условие както за ефективно функциониране на икономическата и политическата система на обществото, така и за постигането на неговия ценностен интегритет.

6. Мотивация на корупционното поведение

Мотивите за корупционното поведение на служителите в общественния сектор са недвусмислени — лично или групово облагодетелстване. По-разнообразни са мотивите за участие в корупционното взаимодействие на плащащите “корупционната цена”, които могат да бъдат най-различни в зависимост от конкретната сфера, в която то се осъществява (обществени услуги, държавна администрация, съдебна система и др.). Най-общо тези мотиви са два основни типа: за получаване на определени изгоди или за избягване на определени загуби (икономически, политически, статусни, морални и др.). Някои от типичните мотиви са:

1. Желанието на хората да получат някакво специално отношение или допълнителна услуга, при което предлаганият подкуп иска нещо повече от това, което му се полага (например специални грижи в болнично заведение).

2. Стремещт да се “надхитри” тремавата бюрократична машина и да се получи търсената услуга в максимално съкратен срок, да се “спестят нерви” и “ходене по мъките”.

3. Търсещият услуга може да бъде лишен от потенциала сам да се справи с дадена ситуация и поради тази причина прибегва до даването на подкуп (например практиката сред отделни студенти да “купуват” своите изпити и дипломи).

4. Реализиране на изгодни икономически операции чрез “заобикаляне” на регламентиранияте процедури (контрабанден внос/износ, спечелване на приватизационен търг, получаване на изгоден кредит, възлагане на държавна поръчка и др.).

5. Предоставяне на преференции на частни политически или

нестопански организации (разпределяне на субсидии, финансиране на определени проекти и др.).

6. Реализиране на определени лични изгоди (назначаване на определена длъжност, получаване на социални помощи без основание и др.).

7. Стремение да се избегне отговорност. Този случай е най-често срещан, когато се иска нещо “в нарушение на закона” (благоприятно съдебно решение, “затваряне на очите” от контролни органи и т.н.).

Разпространението на корупционните практики се подкрепя от няколко важни мотива:

Първо, представата за масовия характер на корупционните практики. Това води до убеждението, че корупцията е неизбежна, превръща се в норма на социалното поведение на хората и дори се възприема като ефективно средство за решаване на частни проблеми. Когато легалните механизми в публичния сектор не действат ефективно, корупцията се явява като предпочитана, а понякога - единствена алтернатива пред гражданите. Всеки успешен акт на корупция усилва и насърчава увереността, че това е “нормалният” начин за постигане на личните цели.

Второ, усещането за безнаказаност на нарушителите, което е един от най-важните фактори за насърчаване на корупцията. Корупцията в полицията и съдебната система например, които са институции, призвани да се борят с нея, генерира усещането за безнаказаност на корумпираните служители и обезверява обикновените граждани.

Трето, отсъствието на легални канали за социален просперитет стимулира възпроизводството на корупцията сред служителите в обществения сектор. В някои случаи злоупотребата със служебно положение в интерес на определени частни интереси дори се възнагражда впоследствие с добра позиция в частния сектор.

Четвърто, страхът насърчава прокорупционни нагласи, което е сериозно социално-психологическо препятствие в борбата с корупцията. Често отказът от включване в корупционни практики се санкционира от другите участници в тях. В този смисъл алтернативата на отказа от вземането на подкуп в много случаи изглежда твърде непривлекателна - заплахи и насилие, застрашаващи служителите и техните семейства. Един друг аспект на усещането за несигурност, свързан с корупцията, е липсата на гаранции и защита на подчинен,

който подава сигнал за корупция на висшестоящи.

Анализът на типовете, механизмите и мотивацията на корупционното поведение има не само теоретична стойност, но е необходимо условие за успешно противодействие на корупцията. Моделирането на корупционното поведение е в основата и на осъществяваните изследвания на корупцията.

Литература

1. Корупцията в парламентарната практика и законодателния процес, *Коалиция 2000* / Център за социални практики, 1999, София
 2. Международни актове за противодействие на корупцията, *Коалиция 2000* / Информационен център на Съвета на Европа, 1999, София
 3. Икономическата цена на корупцията, *Коалиция 2000* / Център за икономическо развитие, 1999, София
 4. Борба срещу корупцията и злоупотребите в публичната администрация, *Коалиция 2000* / Институт за икономическа политика, 2000, София
 5. Съдебна власт и корупция, *Коалиция 2000* / Съюз на съдиите в България, 2000, София
 6. Корупцията в съвременна България (аналитичен обзор), “Прозрачност без граници”, 1998, София
 7. Rose-Ackerman, Susan. “Corruption and Government: Causes, Consequences and Reform”, Cambridge University Press, 1999
 8. Johnston, Michael. “The search for Definitions: The Vitality of Politics and the Issue of Corruption”, *International Social Science Journal: Corruption in Western Democracies*, 149, September 1996: 321-336
 9. Gray, Cheryl W. and Kaufmann D., “Corruption and Development”, *Finance & Development*, March, 1998
 10. Rose-Ackerman, Susan. “The Political Economy of Corruption”, In *Corruption and the Global Economy*, 31-60. Edited by Kimberly Ann Elliot. Washington: The Institute for International Economics, 1997
- http://www.vitosha-research.com/corind/seldi_apr2002.htm - Корупционни индекси от регионалния мониторинг на корупцията в Албания, Босна и Херцеговина, България, Хърватска, Македония, Румъния и Югославия, април 2002 г.
 - <http://www.vitosha-research.com/corind/oct2002.htm> -

Корупционни индекси на *Коалиция 2000*, октомври 2002 г.

- <http://www.vitosha-research.com/corind/may2003.pdf> -

Корупционни индекси на *Коалиция 2000*, май 2003 г.

Въпроси

1. Кои са основните субекти на потенциални корупционни действия, които визира Наказателната конвенция за корупцията, приета от Съвета на Европа?

2. Какви са основните елементи, необходими за реализация на корупционно действие?

3. Каква е разликата между “активната” и “пасивната” корупция?

4. Кои са основните сфери и форми на проява на корупционни практики?

5. Какви са най-често срещаните мотиви за предлагане на подкуп?

Ключови термини

Дискреционна власт — възможност на държавен орган или длъжностно лице да решат по собствено усмотрение определен въпрос.

Клиентелизъм — процес на изграждане на неформални социални мрежи, при който политици и високопоставени служители в публичния сектор покровителстват и поставят в лична зависимост служители с по-нисък ранг.

Лобизъм — практика, при която частни лица и групи оказват влияние върху решенията на публичните органи.

Нагласа — предразположеност на личността към определен обект, осигуряваща устойчив и целенасочен характер на протичането на дейност по отношение на този обект.

Непотизъм — привилегироване или толериране на близки, родственици или приятели от страна на лица, притежаващи публична власт.

Нормативна среда — съвкупността от действащи правни норми, регулиращи обществените отношения в тяхната цялост.

Правомощие — узаконено право или власт, кръг от права и пълномощия на лице или институция.

Публичен сектор — обхваща всички легитимни институции на държавата, които би трябвало да действат в интерес на цялото общество.

Основни тези

1. С понятието “корупция” се обозначава злоупотребата с икономическа, политическа, административна и съдебна власт, която води до лично или групово облагодетелстване за сметка на правото и законните интереси на личността, на конкретна общност или на цялото общество.

2. Като обществено отношение корупцията е нелегитимна форма на социална размяна, в която и двете страни преследват определен интерес.

3. Корупцията е законов термин в българското законодателство, но няма единно юридическо определение за нея.

4. Най-простият модел, описващ факторите, влияещи върху размера на корупцията, е:

$K (\text{корупцията}) = M (\text{монополни права}) + B (\text{възможност за вземане на решение по усмотрение}) - O (\text{отговорност})$

5. Най-често се разграничават няколко основни сфери на проява на корупционни практики:

- Корупция в сферата на държавната администрация (правителство, държавни ведомства, местни органи на властта и др.);
- Политическа корупция (парламент, политически партии);
- Корупция в съдебната система и правоохранителните институции (съд, прокуратура, следствени служби, полиция);
- Корупция в сферата на обществените услуги (здравеопазване, образование, социално подпомагане и др.);
- Корупция в частния сектор (транснационални компании, местни бизнесорганизации, медии и др.);
- Корупция в “третия сектор” (граждански сдружения, неправителствени организации и др.).

6. Най-общо мотивите за даване на подкуп са два основни типа: за получаване на определени изгоди или за избягване на определени загуби (икономически, политически, статусни, морални и др.).

2. Корупцията като феномен на страните в преход

Емил Ценков

План

1. Наследството от тоталитаризма
2. Корупцията в условията на преход
3. Предпоставки на корупцията в страните в преход
4. Специфични корупционни механизми
5. Феноменът “завладяване на държавата”
6. Специфика на корупционната ситуация в различните посткомунистически държави
7. Публично-частното партньорство срещу корупцията

1. Наследството от тоталитаризма

При очертаване спецификата на разглеждания феномен в страните в преход в сравнение с “класическите” му разновидности в развитите страни особено значение имат такива антиномии като “функционална” и “дисфункционална” корупция. Функционални са корупционните практики в рамките на такава политическо-правна и икономическа среда, в която корупцията фактически е легитимирана (без формално да е законна) чрез масови практики и/или се разглежда като средство за преодоляване на съществуващите бюрократични пречки. И в двата случая функционалната корупция не поставя на изпитание самата система. И обратното — дисфункционални са онези корупционни практики, които са аномални и деструктивни спрямо законовата рамка и съществуващите стопански механизми.

За развитите демокрации е валидно правилото: колкото повече демокрация и силно гражданско общество, толкова по-малко непрозрачност, колкото по-ясни правила на играта, толкова по-малко корупция. Корупцията тук е дисфункционална, тя се отхвърля и от общественото мнение и носи прекомерен риск за участващите в подобни трансакции. Три са основните причини за това. **Първата** е наличието на стабилно гражданско общество, способно да контролира упражняването на властта. **Втората** е съществуването на отдавна изградени структури на пазарната икономика, които от десетилетия функционират на основата на регистрационни, а не разрешителни

режими. **Третата** е, че всяка демократична политическа сила в традиционна демократична държава се бори не за цялата, а само за политическата власт. А в нея възможностите за корупция са много по-ограничени.¹

Що се отнася до бившите комунистически държави, корупционната динамика в тях е силно повлияна от наследените стереотипи на обществено поведение, които се разглеждат по-долу. Както е известно, в условията на “държавен социализъм” голямата или политическата корупция е в значителна степен институционализирана чрез системата на привилегии и разпределение по привилегии на обществените ресурси, т.е. тя е специфично проявление на отъждествяването на обществените интереси с тези на номенклатурната класа. От друга страна, по-баналните корупционни практики, обозначавани с понятия като “бюрократична” или “административна” корупция, са възможни благодарение, както на очевидните административни несъвършенства и свръхцентрализацията на командно-административната икономика, така и на толерирането им като форма на стихийно преразпределение на доходите, което не заплашва устоите на режима. Или, с други думи, при комунизма политическата корупция е предимно функционална, а административната — дисфункционална.

“Държавният социализъм” е отрицание на рационалистичния модел на Макс Вебер за разделението между публичната и частната сфера, което позволява функционирането на модерната бюрократична машина на западните общества. При комунизма, подобно на някои докапиталистически системи, съществува почти пълна идентичност между публично и частно, което се постига чрез делегитимиране на частната собственост и нейното свеждане до лично притежание на необходимото за битови нужди. Тук се наблюдава двойно отчуждаване на гражданите от държавата: от една страна, властите изземват частната собственост чрез процеса на национализация, а от друга, с национализираната и следователно “обществена” собственост фактически и юридически разполага управляващата комунистическа партия и по-конкретно - нейният елит.

¹ Разбира се, тези общи закономерности по различен начин се пречупват през призмата на национални традиции и институции. Редица държави, в чиито обществени отношения корупционните практики са сведени до минимум, стават жертва на диспропорционално висок корупционен риск на отделни социални сектори — например областта на партийните финанси.

Антитезата на тоталитарното отъждествяване на частния и публичния интерес е отношението на обикновените граждани към “общонародната собственост”. За тях е валидна максимата: “държавно ли е, значи е ничие”. С други думи, разграбването или просто разхищаването на тази собственост се превръща до голяма степен в морално допустим акт. Последствията от подобен nihilизъм към държавната собственост се изразиха в засилващите се особено през 80-те години на ХХ век тенденции към масови разхищения и битова и административна корупция. Това дори принуди комунистическите власти да търсят спешни формули за ограничаване на дисфункционалните форми на масова злоупотреба с държавно имущество.² Палиативните мерки обаче не можеха да излекуват хроничния недъг на комунизма, който в крайна сметка доведе до сгромолясването на авторитарните режими от Източна Европа през 1989 г.

2. Корупцията в условията на преход

Подобно отношение към публичната собственост не можеше да не даде отражение върху мотивацията и поведението както на длъжностните лица, така и на гражданите на посткомунистическите държави. Освен това към гореспоменатите предпоставки се добавиха и такива, които бяха следствие от политическата, социално-икономическата и нравствено-поведенческата криза на източноевропейските общества, съставяща сенчестата страна на реформите след 1989 г. Ценностният вакуум, при който старите ценности са нерелевантни, а новите все още не са добре усвоени и превърнати в жизнени ориентири, в съчетание с обедняването на голяма част от гражданите на бившите социалистически страни³, както и с драстичното увеличаване на социалната диференциация, изразяваща се в засилващата се атомизация на посткомунистическото общество, подтикват към индивидуални тактики на оцеляване, които драстично се разминават

² Така например в България бе въведена формулата за “държавата-собственик и колектива-стопанин”, докато в Румъния бе рекламиран противоположният подход — за държавата-стопанин и колектива-собственик.

³ Според данни на проучване на ООН понастоящем 147 млн. души в страните от ЦИЕ имат доход под 4 долара дневно, докато в края на 80-те години (т.е. при комунизма) към тази категория са причислявани едва 14 млн. души.

Human Development Report for Europe and CIS, Regional Bureau for Europe and CIS of the United Nations Development Programme (UNDP), USA, 1999. P. IV

с публичния интерес и морал. Неверието в колективното социално действие, във възможността чрез граждански контрол да се влияе върху функционирането на властите, отчуждението от държавата, администрацията, институциите, както и кризата на доверието в ценности като почтеност, нравственост и солидарност неминуемо доведоха до засилена толерантност към корупцията. Нещо повече - на равнище социум възникна тенденция към тотализация на “пазарния модел на поведение”. Подобен подход направи допустими такива практики като платен достъп до граждански права, до политическата сцена, до правораздаване, образование, здравеопазване и др., т.е. до прилагането му дори в онези зони, които конституциите на държавите в преход обикновено дефинират като зони на гарантиран достъп до права и публични услуги. Всичко това рязко разшири потенциала на корупционното поведение в области като образование, здравеопазване, правораздаване и др. На практика бе създадена ситуация на ненаказуемост.

На равнище социум промените маргинализираха и декласираха много социални групи. В същото време се създадоха благоприятни условия за ускорена вертикална мобилност на други социални групи. При наличието на двата типа мобилност възникнаха условия както за нови, модерни форми на корупция (корупция на “белите якички”), така и за възпроизвеждане на патриархалните, непотиски форми на търговия с влияние, клиентелизъм, мрежови корупционни структури на роднинска и друга групова основа и др. При това до голяма степен развиването на асоциативните корупционни мрежи представлява стихийна реакция на атомизацията на обществото.

Трябва да отбележим, че **самият преход, чиято икономическа основа съставя трансформацията на държавната собственост в частна, предоставя огромно поле за корупционни трансакции.** Това е така, защото този магистрален по важността си процес и съпътстващата го реформа на взаимоотношенията между посткомунистическата държава и новите стопански субекти се извършваха и извършват както в рамките на легални и международно приети рамки и механизми, така и чрез инструментите на полулегалната и откровено криминална система за преразпределение на ресурси. В повечето бивши социалистически държави такива легални инструменти като реституцията⁴,

⁴ Въпреки очакванията, реституцията, особено в по-бедните източноевропейски страни, не генерира достатъчно национален капитал и бе съпътствана с огромни правни усложнения.

касовата и масовата (ваучерна) приватизация се съчетаваха със скрита приватизация (т.нар. входно-изходна икономика)⁵, полузаконно или криминално преобразуване на финансовия сектор чрез източване на държавни банки, финансови пирамиди, рекет и т.н.

Ако се върнем към дилемата функционална/дисфункционална корупция, трябва да констатираме, че особено през първата половина на 90-те години редица фактори допринесоха за вплитането на корупционните практики в полулегалните форми на приватизация. По такъв начин корупцията се превръщаше във функционална характеристика на един полулегален преход. Следователно корупционният феномен се превърна в част от една по-глобална ситуация, в която по аналогия с отношението към държавната собственост нагласите към нихилизъм и делегитимиране се насочиха към самата държава, нейните институции и по-конкретно държавно-регулативната и правоприлагащата сфера. До известна степен това бе неизбежно на етапа на разграждане на отделни комунистически структури, както и на преформулиране функциите на държавните институции. Същевременно подобни нагласи позволиха реполитизиране на конституционно независимите властови ресурси, “приватизиране” на публични интереси и функции и вторично подчиняване на съдебната власт на водещите политически и икономически интереси. В крайна сметка делегитимирането на правно-институционалната среда означаваше легитимиране в публичното пространство на тяхното отрицание - корупционните практики и паралелната система за преразпределение на доходите.

3. Предпоставки на корупцията в страните в преход

Високите равнища на корупцията в посткомунистическите страни се дължат на съчетанието между редица фактори от политическо, институционално, икономическо и социално-психологическо естество.

Политическите предпоставки за широкото разпространение на корупцията в посткомунистическите общества включват:

- Запазването на наследената от комунистическия период неразчлененост между публичната и частната сфера.

⁵ Най-краткото дефиниране на това понятие е приватизиране печелившите дейности на държавните предприятия (доставки на суровини “на входа” и продажба на готовата продукция “на изхода”), докато пасивите се прехвърлят на държавата.

- Ограниченият характер на политическата реформа и продължаващата зависимост на съдебната и законодателната от изпълнителната власт.
- Неоестатистките тенденции, характеризиращи се с използването на политическите ресурси на властта за създаване на клиентелистки стопански мрежи.
- Неразвитостта на гражданското общество и в частност липсата на ефективно институционално сътрудничество между неправителствените организации и частния бизнес, от една страна, и държавата, от друга.

Институционалните предпоставки включват:

- Дезинтегрирането на държавните контролни органи и възникналият в резултат на това правно-институционален вакуум особено през първите няколко години на прехода.
- Запазването на тромава, свръхбюрократизирана и непрозрачна държавна администрация, характеризираща се с дублиране на функциите между отделните ѝ звена и с недостатъчно добра координация между тях.
- Отсъствието на граждански контрол върху държавните институции.

Предпоставките в **стопанската сфера** могат да се резюмират по следния начин:

- високият корупционен риск при трансформацията на държавната собственост в частна;
- правно-нормативният хаос, включително и в тясната област на приватизацията, взаимоотношенията между пазарните субекти и др.;
- липсата на свободни парични средства и на легитимни бизнес-структури, които да се превърнат в основни актьори на касовата приватизация;
- големият дял на “сенчестата” икономика;
- бюрократичните и законовите пречки пред местните предприемачи и чуждестранните инвеститори в редица страни от Източна Европа;
- налагането на непрозрачни приватизационни механизми, като например “преговорите с потенциален купувач”, приватизационните сделки с “работническо-мениджърските дружества” и др.

4. Специфични корупционни механизми

По-долу ще бъдат представени някои **корупционни механизми**, които носят своеобразието на преходните общества и преди всичко отразяват неразчленеността между публичния и частния сектор. Такива са:

- **Източване на държавни и търговски банки**

Може да се твърди, че става дума за специфична форма на “приватизация”, а именно - корупционна приватизация, както и за откровен грабеж с мълчаливото участие на държавни служители. Почти едновременно, през първата половина и средата на 90-те години, в резултат на скандалите около източването на банки, разкриването на финансови пирамиди и други форми на разграбване спестяванията на стотици хиляди граждани се стигна до вътрешнополитически кризи. При повечето от тях е налице участие от страна на държавни служители и представители на съдебната система, което превръща тези процеси в явления от сферата на корупцията.⁶

- **“Входно-изходна” икономика**

Корупционна схема, при която печелившите дейности на държавните предприятия (доставка на суровини и машини, реализация на готовия продукт и др.) се обсебват от частни фирми, докато пасивите остават за сметка на държавния бюджет. На практика това означава източване на бюджета в частни ръце в нарушение на съществуващите закони. Обикновено “входно-изходната” икономика води до пълното обезкръвяване на държавното предприятие, изкуствени фалити и впоследствие до приватизиране на съответните предприятия на минимална цена.

- **Непрозрачни приватизационни сделки**

Липса на публичност на сключваните приватизационни договори. Доминиране на неясно регламентирани непрозрачни методи на раздържавяване. Типичен пример са сделките с потенциален купувач, които не са прецизно регламентирани и по такъв начин позволяват задкулисно корупционно договаряне и разпределяне на подкупи на

⁶ С малък интервал от време подобни финансови скандали с корупционен елемент избухнаха в страни като Румъния, България, Албания, Русия, Чехия и др.

различните бюрократични равнища, ангажирани със сделката.

- **Участие на държавни служители в контрабандни канали (трафик на наркотици, оръжие, хора, както и стокова контрабанда)**

Това е може би най-голямото корупционно “перо” по обема на генерирани подкупи. Същевременно контрабандата и трафикът генерират и най-много приходи в рамките на “сивата” икономика, като по такъв начин съставляват главният източник за финансиране на организираната престъпност както в отделната страна, така и в рамките на трансграничната престъпност.

- **Корупционно финансиране на политически партии и на предизборни кампании (анонимни дарения срещу неприкосновеност) и др.**

Дългото отсъствие на съвременен законодателство, което да регламентира партийните финанси, даренията и финансирането на предизборните кампании в редица страни в преход, създава предпоставки за навлизането на мръсни пари в политиката, а оттук и за неприкосновеност на организираната престъпност и “сивата” икономика. Подобна симбиоза руши доверието в демократичните институции и създава порочен макромодел, който се възпроизвежда на различните равнища на социалната пирамида.

- **Злоупотреба с лицензионните и разрешителните режими**

В повечето бивши социалистически държави преходът към пазарно стопанство се натъква на увеличаващ се брой лицензии и разрешителни, необходими за упражняването на бизнесдейности. Критиците на тези задължителни процедури изтъкват тяхната непрозрачност, липсата на ясни регламенти и изисквания, излишна бюрократичност и прекалено голямата дискреция на чиновниците - все предпоставки за корупционни практики.

- **Непрозрачност при реализиране на обществените поръчки**

Честа практика е обществени поръчки да се възлагат без търгове (например при боравене с извънбюджетни средства), както и такива, при които се нарушават правилата за равнопоставеност на участниците и се създават условия за фаворитизъм. Освен това някои национални закони за обществените поръчки предвиждат прекалено висок размер

на гаранцията за сделките, при които не се изисква провеждането на публични търгове.

• **Злоупотреби с управлението и използването на държавно имущество за частни цели**

Става дума за сградно и друго имущество, което не се обявява за приватизиране и остава под управлението на съответните държавни и общински ведомства. Така например огромната наследена от социализма курортно-оздравителна база на т.нар. почивни домове обикновено се управлява от едно ведомство, като се дава под наем, а някъде и се извършва неофициална приватизация. Цялата тази сфера е оставена без граждански контрол, като корупционните практики в нея са често явление.

5. Феноменът “завладяване на държавата”⁷

Търсейки отговор на въпроса каква е връзката между политическата и икономическата реформа, от една страна, и равнищата на корупция на държавите в преход, от друга, група изследователи на Института на Световната банка предлагат интегративен показател за неразчлененост между публична и частна сфера, който в различна степен е характерен за всички държави в преход. Става дума за т.нар. завладяване на държавата, дефинирано като “действията на отделни личности, групи или фирми както в обществения, така и в частния сектор, насочени към формирането на законодателството, регламентите, правителствените решения и политики в своя изгода чрез незаконно и непрозрачно облагодетелстване на публични лица”⁸.

⁷ Виж дефиницията на понятието в края на главата

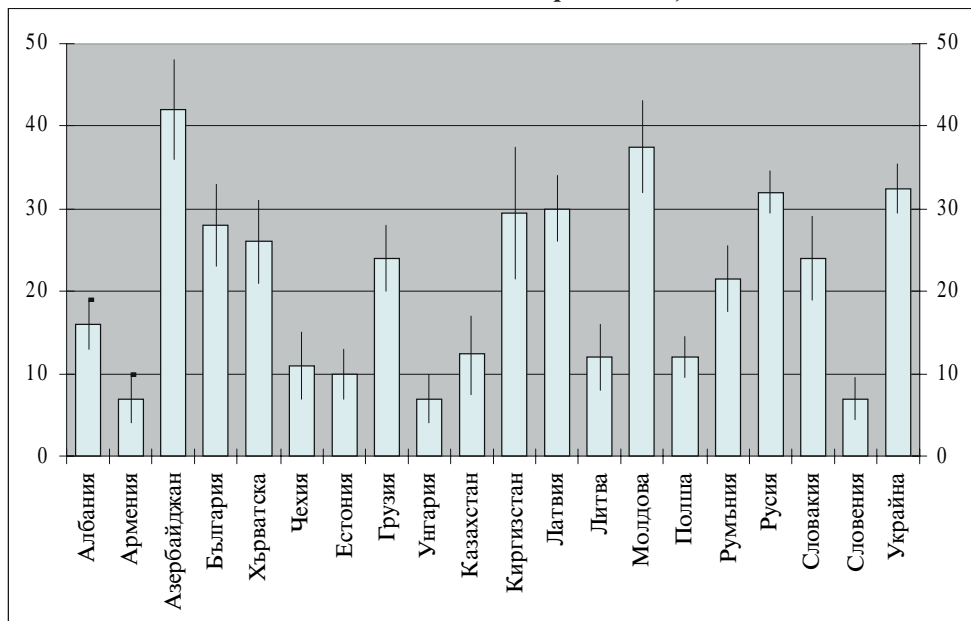
⁸ Anticorruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate, The World Bank, Washington, D.C., 2000, стр. 15

Таблица 1. Дял на компаниите, облагодетелствани от различни форми на “завладяване на държавата”

Страна	Законодателство	Президентски укази	Централна банка	Наказателни съдилища	Търговски съдилища	Финансиране на политически партии	Индекс на “завладяване на държавата”
Албания	12	7	8	22	20	25	16
Армения	10	7	14	5	6	1	7
Азербайджан	41	48	39	44	40	35	41
България	28	26	28	28	19	42	28
Хърватска	18	24	30	29	29	30	27
Чехия	18	11	12	9	9	6	11
Естония	14	7	8	8	8	17	10
Грузия	29	24	32	18	20	21	24
Унгария	12	7	8	5	5	4	7
Казахтан	13	10	19	14	14	6	12
Киргизстан	18	16	59	26	30	27	29
Латвия	40	49	8	21	26	35	30
Литва	15	7	9	11	14	13	11
Молдова	43	30	40	33	34	42	37
Полша	13	10	6	12	18	10	12
Румъния	22	20	26	14	17	27	21
Русия	35	32	47	24	27	24	32
Словакия	40	12	37	29	25	20	24
Словения	8	5	4	6	6	11	7
Украйна	44	37	37	21	26	29	32
ОБЩО	24	21	21	18	20	20	21

Източник: Anticorruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate, The World Bank, Washington, D.C., стр.13.

Графика 1. Индекс на “завладяване на държавата” (дял на компаниите, облагодетелствани от “завладяване на държавата”)



Обяснение: тънката линия в горната част на всяко стълбче показва статистическата грешка, изчислена за всяка страна в извадката.

Източник: *Anticorruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate*, The World Bank, Washington, D.C., стр.13

В допълваща характеристика на това явление се твърди, че “завладяването на държавата” може да бъде предприето и от актьори в рамките на държавните институции — парламента, изпълнителната власт и съдебната система. Министрите могат да формулират закони, регламенти, данъчни политики в услуга на собствените си финансови интереси”.⁹

Като цяло обаче в тази теза надделява представата за злоупотреба от страна на частните актьори с държавните институции и механизми и следователно се предпоставя тезата за слабата държавност. В своя най-изчистен, “класически” вид това явление се наблюдава в Африка. В бившите социалистически страни подобни тенденции бяха характерни като цяло за първия етап на прехода - края на 1989 година и първата половина на 90-те години. Срастването между държава и “рисков” бизнес при неясни правила на играта и парализа на съдебната власт води до корумпиране на обществото и до възникване на

⁹ Ibid., стр. 9

“държавност в сянка”.¹⁰

Обратното - в условията на силна изпълнителна власт и осъществяваната от нея централизация на управлението се проявява друг тип злоупотреби: клиентелизъм, непотизъм и вторично срастване между държава и бизнес, като при това основният вектор се изразява в държавна намеса в бизнеса в много по-голяма степен, отколкото обратният процес — “купуването на политици” от страна на силни частноикономически групировки. В този случай са налице и рецидиви от миналото, които правят възможна подобна държавно/партийна намеса в икономиката въпреки деетатизацията на собствеността. Опозицията в тези конкретни ситуации обвинява управляващите в налагане на неоавторитарни форми на управление, облагодетелстващи приближени до властимащите частни интереси.¹¹

Затова по-адекватна представа за подобна “макрозлоупотреба” с цялата държавна машина би дала формулата за балансирането между два разнопосочни, а понякога съчетаващи се вектора: създаването на корупционни лобита в държавните институции, които обслужват интересите на частни групировки (този процес се доближава до представата за *state capture*), а от друга страна — злоупотребата с власт от страна на партийни и държавни лидери и техни приближени за облагодетелстване на бизнесгрупировки.

Трябва да се отбележи, че комплексът “корупция/престъпност” не се ограничава единствено в национални рамки. Чрез наследяването, създаването и поддържането на контрабандни канали за незаконен пренос на стоки, трафик на хора, оръжие и наркотици националните групировки се включват в транснационалната престъпност, която превърна посткомунистическите държави в свое основно поле на дейност. Генерираните по такъв начин незаконни средства не само покриват “производствените разходи” на организираната престъпност и полукриминалните групировки, но съставляват лъвският пай от корупционния капитал, чрез който се гарантира неприкосновеността на последните. Същевременно особено в по-малките държави контрабандните приходи са и единственият сериозен източник за партийно

¹⁰ Пример в това отношение е Русия по време на управлението на Елцин, както и в редица постсъветски страни.

¹¹ Както отбелязва проф. Драгомир Драганов, депутат от опозицията в 38-то Народно събрание, при подобна ситуация се наблюдава следната закономерност: повече тотален контрол - повече корупция. “Целта е двойка - бързо натрупване на свежи пари за новия “политически елит” и същевременно създаване на собствена “стопанска номенклатура” за сметка на остатъците от националното богатство”.

финансиране чрез формираните механизми на протекционизъм и клиентелизъм.¹²

Независимо обаче дали в рамките на прехода на отделната нация-държава преобладава завладяване на държавата (слаба държава в съчетание със силни олигарси и организирана престъпност) или силна изпълнителна власт в съчетание с клиентелизъм и непотизъм, във всички тези случаи съдебната власт е поставена в положение на зависимост от частни или групови/партийни интереси. Показателно е, че в популярната формула на прехода: демократизация плюс пазарна икономика — обикновено не се включват най-важните предпоставки за неговия успех, а именно — утвърждаване върховенството на закона и независимостта на съдебната власт. Липсата на адекватно санкциониране на инкриминираните форми на корупция от страна на правоприлагащите органи в страните в преход създаде усещане за ненаказуемост сред участниците в корупционните сделки¹³ и на практика драстично снизи степента на риска на подкупничеството.

Същевременно въпреки тенденцията към дерегулация на формирацията се пазар и оттеглянето на държавата от икономиката през целия този период и в частност на стадия на консолидирането на изпълнителната власт държавата в лицето на администрацията запази много сериозни ресурси в характерните и за страните с пазарно стопанство сфери на корупционен риск, като лицензирането, даването на разрешения за бизнесдейности, публичните търгове и обществените поръчки. По такъв начин управляващите в страните в преход продължиха да оказват натиск върху икономическите субекти и да провокират ответни корупционни оферти по адрес на чиновниците. Масовостта на тези практики се осигурява в резултат на рязкото увеличаване на стопанските субекти, които предявяват намерения да упражняват частна икономическа дейност. По такъв начин посткомунистическата държава се превърна в “кръстник” на новата бизнескласа, като при това държавните чиновници често се възползват от зависимостта на новите бизнесмени за незаконно преразпределение на средства в своя полза.

¹² По-подробно виж: Корупция и контрабанда: мониторинг и превенция, Второ преработено и допълнено издание, Център за изследване на демокрацията, С., 2000, с. 14-15

¹³ Някои изследователи говорят за “culture of cynicism and impunity” (Robert Klitgaard, Ronald Maclean-Abaroa and H.Lindsey Parris. *Corrupt cities. A practical guide to cure and prevention*, Washington, 2000, стр.17)

6. Специфика на корупционната ситуация в различните посткомунистически държави

Естествено тези процеси засегнаха в различна степен отделните групи посткомунистически страни. От редица оценки и осъществявания мониторинг от страна на международни организации и национални НПО става ясно, че при различните групи посткомунистически държави съществува различие и в степента на разпространеност на корупционните практики. Годишният Corruption Perception Index на международната неправителствена организация Трансперънси интернешънъл ги класира на различни места в списъка от 90 страни, като централноевропейските държави заемат междинни позиции в таблицата, докато постсъветска Азия е в нейното дъно, отредено на най-засегнатите от корупцията държави¹⁴. Подобна е и оценката на Световната банка.

Графика 2. Индекси за административната корупция и “завладяване на държавата”



Източник: *Anticorruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate*, The World Bank, Washington, D.C., сmp. 15

¹⁴ Виж www.transparency.org/cpi - Корупционни индекси на Трансперънси интернешънъл

Нейни експерти отбелязват: “Въпреки че равнищата на корупцията в страните от Централна и Източна Европа и балтийските страни са по-ниски, те все пак са сравними с тези в държавите от Латинска Америка и Близкия изток и са значително по-високи от тези в страните, членки на ОИСР.”¹⁵

Опит за класифицирането на страните в преход с оглед определяне на подходяща антикорупционна стратегия за всяка от тях прави Американската агенция за международно развитие. Обособяват се пет типа посткомунистически държави в зависимост от напредъка на политическите и икономическите реформи. Първата е групата на консолидиращите се демокрации (централноевропейските, балтийските и Хърватия и Словения), късни националноформиращи се държави (повечето балкански страни), демокрации в отстъпление (Русия, Беларус), консолидиращи се автокрации (някои централно-азиатски страни) и държави в процес на конституиране (Косово, Босна и Херцеговина, Таджикистан).¹⁶

Трябва обаче да се отбележи, че приведената класификация не отразява обстоятелството, че през изминалото десетилетие на прехода (т.е. 90-те години) отделни държави преминаха през различни стадии на изграждане на своите институции и пазарна икономика. При това ако в началото на въпросното десетилетие ситуацията в тях се характеризираше с бурни процеси на либерализация, а в страна като Русия и в стихийна регионализация и децентрализация в съчетание с правно-институционален хаос, бум на “сивата” икономика и на престъпността, то към края на 90-те в някои от тях се проявиха и трайни тенденции към стабилизиране на държавните институции, ограничаване ролята на частните групировки и дори белези на неоестатизъм.

7. Публично-частното партньорство срещу корупцията

Поради факта, че в страните в преход корупционните практики често произват и самите институции, призвани да ги санкционират, ролята на гражданското общество в противодействието на този феномен е още по-важна. Оптимални условия за постигането на успех в

¹⁵ Anticorruption in Transition. A Contribution to the Policy Debate. The World Bank, Washington, D.C., септември 2000, стр. 13

¹⁶ Corbin B. Lyday. U.S. Agency for International Development Bureau for Europe and Eurasia. A strategy for Combating Corruption, януари 2001, стр. 22

ограничаването на корупционния феномен възникват там, където общите интереси мотивират пълноценно сътрудничество между държавните институции, неправителствените организации, бизнеса и медиите.

По-конкретно в областта на противодействието на корупцията смисълът и целите на обществения договор са в създаване на “коалиция на почтеността” и в утвърждаване ценностите на прозрачността и отчетността. Това са същностни характеристики на демокрацията като идеал и социална организация.

Същевременно тяхното формулиране като самостоятелни критерии за успеха на реформите в страните от Централна и Източна Европа отразява функционалната им особеност в инструментариума на прехода. Нравственият интегритет, прозрачността и отчетността са не само крайни цели и критерии на демокрацията; в посткомунистическата среда те са преди всичко необходимите предпоставки за успешното осъществяване на реформите и на първо място - за трансформирането на държавната собственост в частна. Опитът от изминалото десетилетие на посткомунистически промени показва, че подобна трансформация при отсъствието на изискванията за прозрачност и публичност може да доведе до такива социални феномени, които са отрицание на демокрацията и на принципите на пазарната конкуренция, а именно — корупция (подкупност, непотизъм, клиентелизъм, конфликт на интересите и др.), възраждане на авторитарни тенденции в управлението, бюрокрация и непрозрачност на публичния сектор, нарастване на “сивата” икономика, синтез между организирана престъпност и държавни структури, транснационална престъпност и т.н. Така например за част от постсъветските и балканските държави, провъзгласили “на хартия” принципите на демокрацията и пазарната икономика, корупцията е на път да се превърне във водеща характеристика на функционирането на държавата и на нейната икономика, чийто “сив сектор” почти се изравнява по обем с официалния.

Затова антикорупционното публично-частно партньорство е формула, която може да бъде използвана в рамките на цялото общество единствено при управлението на реформаторско правителство, чиято политика е насочена към противодействие на корупцията и към гарантиране на публичност и прозрачност на държавните институции. За разлика от открито корумпираните авторитарни режими, при които

гражданската антикорупционна инициатива по необходимост се конфронтира с властта, в случая става дума за инициатива, насочена към постигане на консенсус. Това означава антикорупционните интереси и приоритети на различните актьори в антикорупционната дейност да се съчетават и допълват в интерес на цялото общество.

Необходимостта от тясно сътрудничество и координация на усилията на трите обществени сектора — публичния, частния бизнес-сектор и гражданското общество като цяло — произтича от констатацията, че корупционните практики се проявяват макар и с различна интензивност във всички области на обществената дейност. Широкият диапазон от дейности, които съдържат елемента на злоупотреба с власт за частни цели, по дефиниция изключва възможността проблемът “корупция” да бъде решен единствено с усилията на правоприлагащата сфера (law enforcement). Подобна констатация е особено валидна за страните в преход от Източна Европа, за които е характерно конфликтно съчетаване между стопанската реформа, от една страна, и реформата на правно-институционалната сфера, призвана да гарантира условията за законността на икономическите промени, от друга.

Може да се каже, че антикорупционният консенсус следва да бъде необходим анекс към формираната се в условията на посткомунистическа трансформация обществен договор; но това е такъв анекс, чието реализиране би следвало да предхожда и да улеснява изкристализирането на новата правно-институционална, управленска и бизнессреда, както и процеса на преразпределение на държавните ресурси и законового уреждане на въпроса за собствеността и нейните нови носители. В този смисъл поставянето на тази задача в дневния ред на българското обществено развитие едва през 1997-1998 г. бе закъсняло; но закъснял и неоправдано отлаган и осакатяван бе и самият процес на прехода в страната, колебаещ се между старата инерция и ценности и новите правила на демокрацията.

Целта на публично-частното сътрудничество е чрез оптимално съчетаване на всички антикорупционни инструменти да бъде постигнат траен и необратим ефект в ограничаването на корупционните практики чрез повишаване на тяхната цена за склонните към злоупотреби с власт. Селективното използване на отделни инструменти може да даде само временен резултат, без да е в състояние коренно да промени съществуващата корупционна обстановка в дадена страна.

Осъзнаването на взаимодопълняемостта на усилията на различните социални актьори е важна предпоставка за осъществяването на публично-частното партньорство, тъй като, от една страна, допринася за разсейване на подозренията, че гражданските организации се стремят към подменяне на “компетентните органи” в противодействието на корупцията, а от друга, са аргумент в подкрепа легитимността на усилията на неправителствените организации в рамките на антикорупционната инициатива.

Литература

1. Корупция и контрабанда: Мониторинг и превенция, Второ преработено и допълнено издание, Център за изследване на демокрацията, 2000, София

<<http://www.csd.bg/pdf/bg/corruption/full.pdf>>

2. Корупция и антикорупция, Център за изследване на демокрацията, 2003, София, глава 2.4. “Корупция в преход: фирми, политически стратегии и корпоративно управление в България”

<http://www.csd.bg/publications/ac_manual/parts/2.4.pdf>

3. “Anticorruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate”, *The World Bank, Washington D.C.*, 2000

4. Corbin B. Lyday. “A strategy for Combating Corruption”, *U.S. Agency for International Development, Bureau for Europe and Eurasia*, 2001

5. Klitgaard, Robert, Maclean-Abaroa, Ronald, Parris, H. Lindsey. “Corrupt Cities: A Practical Guide to Cure and Prevention”, *Institute for Contemporary Studies, The World Bank, Washington D.C.*, 2000

<<http://www.rgs.edu/faculty/profiles/CorruptCities.html>>

Въпроси

1. Съществуват ли национални традиции на корупционно поведение в България?

2. Защо корупционните практики получиха широко разпространение след 1989 г.?

3. Каква е ролята на корупцията в процеса на присъединяване на България към Европейския съюз?

4. Кой е архимедовият лост, върху който обществото трябва да

се опре в борбата срещу корупцията?

5. Вярно ли е, че страните в преход са по-корумпирани от развитите демокрации?

Ключови термини

Завладяване на държавата (state capture) - с това понятие, което за пръв път бе въведено от експертите на Световната банка, се обозначава както създаването на корупционни лобита в държавните институции, които обслужват интересите на частни групировки, така и злоупотребата с власт от страна на партийни и държавни лидери и техни приближени за облагодетелстване на бизнеспри групировки.

Входно-изходна икономика - това е такава корупционна схема, при която печелившите дейности на държавните предприятия (доставка на суровини и машини, реализация на готовия продукт и др.) се обсебват от частни фирми, докато пасивите остават за сметка на държавния бюджет.

Източване на банки - специфична форма на корупция, при която ръководители и/или служители в държавни и частни търговски банки отпускат необезпечени кредити на свои близки или на корупционни контрагенти срещу процент от сумите. Този механизъм създаде явлението “кредитни милионери” и доведе до престъпно ограбване вложенията на хиляди хора в страните в преход.

Основни тези

1. В условията на “държавен социализъм” голямата или политическата корупция е в значителна степен институционализирана чрез системата на привилегии и преразпределение на обществените ресурси “по заслуги” към режима.

2. Голямото разпространение на корупцията в условията на прехода се дължи преди всичко на съчетанието между мащабно раздържавяване на собствеността в условията на дълбока криза на държавността и по-конкретно на контролните и правоприлагащите органи, призвани да противодействат на корупционните практики.

3. Корупционната ситуация в страните в преход обаче е неедно-

родна: докато в някои от тях реформата разширява прозрачността и отчетността на публичния сектор, в други са налице процеси на завладяване на държавата чрез подмяна на обществени с частни и корпоративни интереси.

3. Сива икономика, контрабанда и корупция

Петкан Илиев

План

1. Сива икономика и корупция
2. Контрабанда и корупция

Сивата икономика като цяло лишава държавния бюджет от постъпления и създава сериозни препятствия пред утвърждаването на пазарна икономика. Престъпният алианс между корумпирани чиновници и организираната престъпност, която контролира контрабандните и трафик-каналите, причинява огромни щети на националната икономика. С други думи тези две явления в икономиката са неизбежно свързани с корупционните практики.

Косвените индикации за корупция идват именно от т.нар. сива икономика. Нелегалната икономика естествено съдейства за смекчаването на редица изострящи се социално-икономически проблеми, особено що се касае до страните в преход, към които принадлежи България. Редица представители на управляващите партии предпочитат да си затварят очите пред заобикалянето на закона от участниците в сивия сектор, защото неутрализирането по този начин на отрицателните последствия от някои негативни социално-икономически явления, като инфлацията, безработицата и др., в известна степен намалява вероятността от изострянето на социалното напрежение. Увеличаването на доходите на част от населението макар и по незаконен начин предоставя значително по-големи гаранции за управляващите политици.

1. Сива икономика и корупция

Сивата икономика е реално социално-икономическо явление, което се проявява под различна форма в стопанството на дадена страна.

През последното десетилетие у нас и в чужбина се забелязва нарастващо интерпретиране от страна на икономисти, социолози, журналисти, юристи и управленци на сравнително малко познатата терминология, касаеща стопанството и определяна като: сива, скрита, нелегална, неформална, черна, сенчеста, нерегистрирана, подземна,

паралелна и пр. икономика. Недокрай прецизното уточняване на използвания категориален апарат има своето обяснение в недостатъчното изясняване на същността на това явление и в многобройните методики за неговото измерване. В крайна сметка изучаването на сивата икономика трябва да се основава на коректното ѝ дефиниране. От една страна, това определение трябва да отразява общите черти на многобройните дейности, които се включват в термина сива икономика, а от друга — да дава определени възможности за относително самостоятелно интерпретиране на някои от тези дейности.

1.1. Понятийният апарат¹

Доста широко разнообразие от термини се използва за огромен брой дефиниции, за повече или по-малко точни описания на този социално-икономически феномен. В някои случаи един и същ термин се използва за различни концепции, а в други случаи различни категории се използват при представянето на една и съща идея.

Наистина на практика е доста трудно да се определят границите на това сложно социално-икономическо явление. Според експертите на Националния статистически институт (НСИ) най-подходящ от статистическа гледна точка е терминът “скрита икономика”, защото се отнася за необхванато, скрито икономическо явление. Резюмирайки опитите за формулирането на категорията “скрита икономика”, тя може да бъде описана на базата на два основни критерия:

- занижени или скрити от отчетност доходи в разрешената икономическа дейност;
- доходи от незаконна дейност.

Първият критерий ни насочва към дефинициите за сенчеста, неофициална, нерегистрирана и т.н. икономика. Според този критерий в скритата икономика трябва да се включат укритите по различни причини доходи от законната икономика, а също и незаплатената

¹ Вж. по-подробно, Стоянова К., Кирова К. и Кирова А., Социални предизвикателства на икономиката в сянка, ГорексПрес, С., 1999 г., с. 9-16, Куманова А., Манолов В., Понятието “скрита икономика” — основни подходи при неговото статистическо обхващане, сп. Статистика, бр. 2/1996 г., с.51-62; Куманова А., Антонова Ю., Скритата икономика, сп. Статистика, бр. 1/1997 г., с.68-74.; Куманова А., Скритата икономика и някои методи за нейното изследване и оценки, сп. Статистика, бр.2/1997 г., с.67-80

работа, извършвана в домашното стопанство, работата за съседи и обществени организации и пр. Домашното стопанство и индивидуалните социални дейности на практика се свързват с т.нар. неформална икономика.

Вторият критерий ни насочва към определенията за нелегална, незаконна, черна, подземна и пр. икономика, като тук се включват наркобизнесът, проституцията, контрабандата, бизнесът с крадени автомобили и други видове престъпна дейност.

Най-често при формулиране на термина скрита икономика се използват следните критерии: **фискален, икономически (пазарен), юридически и статистически.**

Фискалният критерий ограничава скрития сектор до дейности, които в противоречие с данъчните наредби не са отчетени от финансовите органи. Дейностите са скрити, ако например една компания укрива част от своите продажби от финансовите органи.

Използването на **икономическия (пазарния) критерий** слага ударението върху различието между платими и неплатими услуги. По този критерий скритият сектор обхваща домашните дейности, т.нар. дейност “направи си сам” и доброволната работа. Подобни дейности като правило се дефинират като паралелни.

Според **юридическия критерий** терминът “скрит” се използва за описание на дейности, които са в конфликт със закона. Тези незаконни дейности обхващат например наркобизнеса, търговията с крадени автомобили и вещи и др.

Статистическият критерий разграничава дейности, които би трябвало, но не са обхванати от официалната статистика. Онази част от икономиката, за която статистическата информация напълно липсва, е разглеждана като скрита и не се наблюдава статистически. Тя включва огромна част от считаната за неофициална икономика, за която е характерно желанието да бъде избегнато наблюдението, плюс малка част от официалната икономика, която не може да бъде изследвана поради наличието на обекти, които не са регистрирани, или поради това, че регистрите не са били актуализирани, или пък са били актуализирани едва след като изследването е било проведено.

В нашето последващо изложение ще използваме предимно получените гражданственост термин “сива икономика”, придобил по-голяма популярност и употреба в средствата за масова информация. С него ще идентифицираме скритата част от икономиката, която остава

извън легалния сектор. Там където се използват и други понятия за този сектор, те трябва да се разбират като използвани за описанието на едно и също социално-икономическо явление, каквото е сивата икономика.

1.2. Методи за изследване на сивата икономика (вкл. неформалната икономика)²

1. *Преки методи*, основаващи се на извадкови проучвания на икономическите субекти, за които се предполага, че са свързани с недеklarирана стопанска дейност.

2. *Косвени методи*, където общовалидно е използването на официалните данни за структурата и динамиката на икономическите характеристики с цел количествена оценка и обхват на произведеното от сивата икономика. Косвените методи от своя страна включват:

а) **Метода, основаващ се на отклонение на дохода от разхода, известен още като “балансиране на ресурса и използването”**. Той е свързан с трите подхода за измерване на БВП: производствен, по елементи на крайното използване и по елементи на дохода. Първият обръща по-голямо внимание на материалните потоци на производствената система, вторият се свързва с паричните потоци на икономическата система от разходната им страна, а третият ги разглежда от доходната им страна. Този традиционен метод за балансиране на БВП не е създаден специално за оценка на сивата икономика. Спорно е дали различията между трите подхода за измерване на БВП се дължат на някакъв вид неотчитане и доколко това явление може да бъде описано като “скрита” дейност. Препоръчва се преди да се пристъпи към този метод, да се приложат и други техники за оценка на сивата икономика. Методът не е универсален за всички страни в преход, но се прилага в Чехия, България и някои други държави.

б) **Монетарен подход за отчитане движението на банкнотите и стокооборота в страната и съответно нивото на инфлация**. Този подход се базира на методи, основаващи се на индекси от сферата на паричното обращение. Те са едни от най-разпространените и преследват улавянето на следите, които оставя скритата стопанска

² Вж. по подробно Пак там, и Куманова А., Димитрова Р., Скритата икономика през погледа на експерта, сп. Статистика, бр.2/1998 г., с.64-75; Димитрова П., Методи за измерване на скритата икономика, сп. Икономическа мисъл, бр.2/1999 г., с 18-36

дейност в областта на паричното обращение. Общовалидно за тях е предположението, че дейностите, извършвани в рамките на сивата икономика, се обуславят от използването на налични пари. От друга страна, величината на наличните пари, необходими за производството и обращението на БВП, проявява известна стабилност в краткосрочен и средносрочен период (особено това се отнася за нормално функциониращите икономики). Съпоставянето на действителната парична маса с необходимата за обращението на фактическия БВП е свързана с факта, че разликата между тях се отнася за сметка на “сивата икономика” и може да се използва като индекс за нейната интензивност.

в) Метод, основаващ се на отклонение на реалната от официалната заетост, като се прави предположението, че официалният процент на заетостта на населението се различава (е по-малък) от действителния в националната икономика. Получената разлика се дължи на функционирането на сивата икономика, която се характеризира с недекларирани работни места. Като основа за сравняване на дела на заетите се приема друга държава с подобна икономическа структура или определена година, за която се смята, че не е съществувал скрит сектор (или е съществувал, но с по-нисък относителен дял). Теоретичните възражения, които поражда такъв подход, както и чисто изчислителните трудности при построяването му ограничават неговото приложение.

Модифициран вариант на този метод е т. нар. италиански метод, чиято същност се състои в съпоставянето на оценките по заетостта от въпросници, измерващи производствената дейност, с допълнителни източници на данни за заетостта, по-специално от наблюдения на работната сила и преброяването на населението. Този метод държи сметка както за съзнателното занижаване на данните от регистрираните производствени единици, така и за оценяването на общия разход на труд в националната икономика, като по този начин се изчислява добавената стойност, създадена в нерегистрираните стопански единици. Допълнителната оценка за коригиране на занижените отчетни данни, получени от малките предприятия, се прави въз основа на т.нар. метод на Франц. Италианският метод се използва в Полша, Румъния, Литва, Македония, Словения.

г) Унгарски метод, който има за отправна точка факта, че данните за работната заплата и възнагражденията се занижават с цел да се избегне плащането на вноски за социално осигуряване. Първата стъпка

на този метод включва коригиране на официално отчетените данни даже от държавните фирми поради това занижаване. Втората стъпка е да се направят оценки за добавената стойност на частните фирми и едноличните търговци (с еднородна дейност), като се използват тези коригирани данни от официалните отчети и информация от бизнесрегистъра за броя на частните фирми и малките, често некорпорирани предприятия от сектор “Домакинства”. Тук вниманието е насочено по-скоро към добавената стойност, отколкото към продукцията, и предположенията са, че възнагражденията в частния сектор са значително по-високи (3,5 пъти) от тези в държавния. Измерванията показват, че над 1/3 от доходите на българина са недеklarирани. Подобни или сходни методи се използват в България и Полша.

д) Метод за оценка на продукцията на домакинствата. Оценки за продукцията на домакинствата за собствено крайно потребление са правени още в баланса на народното стопанство, т.е. той не е нов метод, използван от българската статистика за измерване на сивия сектор. При този метод се оценява само частта, която се продава. Основен източник на информация са наблюденията на домакинските бюджети, балансите на селскостопанските продукти и статистиката на цените. Голяма част от продукцията на домакинствата се консумира от тях самите или като собствено крайно потребление, или за продажба от едно домакинство на друго. Част от продукцията може да бъде купена като междинно потребление или ако е предмет, да бъде продадена на туристи и да се разглежда като износ. Този метод се прилага до известна степен от почти всички страни в преход и по-цялостно от Румъния, Полша, Естония и Литва.

е) Метод, основаващ се на разходите на домакинствата. Използването на наблюдението на домакинските бюджети от гледна точка на разходите на домакинствата за покупка на стоки и услуги, а не на ресурси е също метод за измерването на нерегистрираните дейности. Информацията от домакинските бюджети е до известна степен изкривена, признават дори специалистите от НСИ, посочвайки като най-важна причина за това грешната методика, по която се събират данните от страната. До края на 90-те години само 3000 домакинства даваха информация за месечните си доходи и разходи. За всекидневното им описание те получаваха 2500 стари лева на месец. На практика само най-бедните домакинства попълваха тези данни в домакинските бюджетни книжки. От 2000 г. вече наблюдаваните

домакинства са 6000, но за да бъдат реални данните, ще трябва изследваните домакинства да повтарят панела на домакинствата, който се получава при преброяването на населението. Най-очевидният и разпространен вид за неформална дейност е скокът в броя на малките магазинчета. Направен е опит чрез домакинските бюджети да се определи съотношението между покупките в големите (вкл. държавни) магазини и в частните магазинчета и по този начин да се получи оценка на обема на дейността им. Немаловажно тук е предположението за относителното равнище на цените и надценката в двата вида магазини. Предполага се, че големите магазини продават предимно стоки местно производство, докато дребните търговци — стоки от внос. Този подход се използва предимно за оценка на търговията на дребно.

ж) Метод на анкетното наблюдение, или известен още като метод на експертните оценки. Целта на анкетното наблюдение е да се събере по-пълна информация относно различни аспекти на изследваното явление: причини за появата, източници и обхват, разпространение сред стопанските субекти, методи за оценка, начини за борба срещу явлението и др. Независимо че като практика тези наблюдения нямат представителен характер, анкетите дават възможност да се сравняват оценките за сивата икономика, формирани по мненията на анкетираните експерти и разчетите по останалите методи.

з) Метод на огледалната статистика. Той е свързан с контрола върху регистрацията на вноса и износа, т.е. сравняване на изнесеното по наши документи за Русия например и руските документи по вноса, и обратно. Този метод е перспективен, но изисква добро сътрудничество на митническите власти, тъй като освен на базата на сравняване данните на националните статистики може чрез обмяната на всекидневна информация и съвместното приключване на дневниците българските митничари и тези от съседните държави веднага да съпоставят информацията за излезлите от България превозни средства с рискови стоки и влезлите в съседните страни.

и) Мониторинг на пресата. Чрез този подход не се измерва конкретният размер на сивата икономика, а по-скоро се допълва в съдържателно отношение описанието на явлението, без да се изключват и данните, които носят определени журналистически разследвания на проблема, особено що се отнася до наркобизнеса, проституцията, нелегалната емиграция и пр.

й) **Наблюдение на градските и извънградските пазари и тържищата.** Чрез този метод на практика се обхваща един сектор на сивата икономика, който е свързан с отраслите “търговия” и “селско стопанство”. Официалната статистика засега не успява да отчете цялата продукция в селското стопанство, включително и поради това, че регистърът на селските стопани е слаб. Затова чрез наблюдаването на градските и извънградските пазари до известна степен може да се даде отговор на въпроса за размера на скритата част от посочените по-горе сектори.

1.3. Сива икономика и корупция

Основна причина за съществуването на сивия сектор в икономиката са високите “разходи”, свързани с осъществяването на дейностите в рамките на закона, които в икономическата литература са известни като “цена за подчиняването на закона”. Тази “цена” включва:

- *разходите за достъп до законна дейност* — това са разходите за регистрация на юридическите лица, за получаването на лицензи, разрешителни, откриването на банкови сметки и пр.;
- *разходи по водене и продължаване на дейността в рамките на закона* — това са разходите, свързани с необходимостта от плащане на данъци, регулирането на трудовите правоотношения и социалните плащания, плащането на съдебните разходи при решаването на конфликти в рамките на легалната съдебна система, и пр.

Икономисването на всеки един от тези разходи води след себе си навлизане в сивия сектор, чиято цена са корупционните практики. Цената на тази нелегалност включва няколко елемента, които определят и параметрите на корупцията:

1. *На първо място*, корупцията е свързана с разходите по отклоняване от легални санкции, приемащи формата на платени услуги за данъчни и пр. консултанти, разходи за счетоводители поради водене на двойно счетоводство и др.

2. *На второ място*, корупционните практики са свързани с трансферирането на доходи, което засяга най-вече данъчната администрация и банковите служители, включително и финансовите консултанти.

3. *На трето място*, корупцията има място при разходите за достъп до нелегалните (извънзаконови) процедури за разрешаване на конфликтите в сивия сектор. В този случай легалната съдебно-правна система има няколко заместителя — семейно-родствените механизми за разрешаване на конфликти и мафиотските структури. Особено във втория случай обръщането за “услуги” към силовите структури влече след себе си необходимостта от заплащане на своего рода данък, който в Италия дори е получил особеното наименование *pizzo*. Величината на този “данък” се определя или като процент от оборота на дадената фирма, или като еквивалент на оказаната от мафията услуга по защита на бизнеса и разрешаването на конфликта.

4. *На четвърто място*, корупция е налице и в случаите, когато трябва да се правят “разходи” поради невъзможността да се използва контрактната система в нейния легален вариант. Често за да бъдат защитени правата на инвеститорите, се правят нерегламентирани плащания, включително и за сключването на самите контракти.

2. Контрабанда и корупция³

Контрабандата (ит. *contrabando*, идва от *bando* - правителствен указ и *contra* - против) според икономическото разбиране на това понятие е свързана с: 1) незаконното прехвърляне през държавната граница на стоки, валутни ценности и други предмети, т.е. прехвърлянето им е свързано с нарушаване на митническото законодателство, и 2) тайното пренасяне или прехвърляне на стоки през държавната граница с цел избягване плащането на мита, данъци, акцизи или други такси на държавата.

Според сравнителен анализ за криминализацията на Балканите, направен от Международния институт на ООН за изследване на престъпността и правосъдието, броят на жертвите от бандитизма като цяло в България е 2,5 до 4 пъти по-голям, отколкото в Албания, Македония, Югославия, Румъния и Хърватска.

Значителна част от криминогенните прояви са свързани с контрабандните канали, трафика на хора, наркотици и проституцията. Според информацията на ООН и ЕС в последните години Балканите играят

³ Вж. по-подробно Корупция и контрабанда: мониторинг и превенция, Център за изследване на демокрацията, С., 2000 г., с. 28-36

все по-голяма роля в транснационалната престъпност. От транзитна територия за престъпни групировки те се превръщат в бази на бандитските структури. Оттук тръгват трафици на хора, наркотици, крадени автомобили, културно-исторически ценности и пр.

Успешният наркобизнес върви днес и по 4-те разклонения на традиционния балкански път: 1) *от Турция през България, Македония, Румъния, Югославия и Албания*; 2) *от Турция през Гърция, насочен към Югославия и Албания*; 3) *от Турция с кораби до Румъния, към Централна и Източна Европа*; 4) *от Турция и Пакистан по море до Албания*. Войните в Босна и Косово обаче предизвикаха и някои забележими промени в традиционните наркопътища. По източния път, контролиран от руснаците, са прехвърлени част от пратките преминаващи по-рано през България, Македония, Югославия и Албания. Това обаче преориентира криминогенните елементи у нас да поддържат мрежи за производство и претранспортиране на синтетични опиати.

Криминогенният фактор освен включването му в наркотрафика (вкл. и като потребители на наркотици) се насочва и към трафика на автомобили. Независимо че българската автомафия губи палмата на първенството по откраднати автомобили в сравнение с Югославия в рамките на Балканския полуостров, тя се изявява съвместно с руската, задоволявайки клиентелата с крадени коли в Молдова, Украйна, Русия, Грузия и други страни от бившия СССР. Разраства се македонският канал за откраднати автомобили към Скопие и Тирана. Едно от важните условия за развитие на успешен бизнес с крадени коли в България е корупцията в българските митници и пъгната полиция, сочи изследване на европейски експерти.

Нелегалният трафик на хора е другото важно направление, към което се ориентира криминогенният контингент. Нелегалното извеждане и превеждане на хора през Балканския полуостров е доста успешен и обемно развиващ се бизнес. Той е свързан освен с прехвърлянето на местни граждани, желаещи да живеят и работят в Западна Европа и Америка, и на чужди граждани (най-често граждани на някои азиатски и африкански държави или съседни на България страни), също така и със задоволяване нуждите на западния подземен свят от простиращи жени и деца. По данни на Центъра за имиграция на ООН във Виена ежегодно от Източна Европа се извеждат тайно около 10 000 бели робини.

Разширяването на контрабандните канали в широкия граждански смисъл на думата — стоки, хора и опиати, у нас и свързаната с това криминализация доведоха до развитието на една нова тенденция. Според данни на НСИ, характеризиращи възрастовите и социалните черти на осъдените, се вижда, че 61,5% от тях са младежи между 14 и 29 години. Те според същото изследване извършват най-често кражби, но в същото време нараства “интересът” им към документните престъпления и контрабандата.

Перспективите обаче за ограничителен контрол над контрабандата и последващата криминализация на това явление все още са доста песимистични, имайки предвид видимата инвазия на мощни престъпни организации. Нещо повече, няколкото поредни ембаргови години спрямо Югославия (и в по-малка степен спрямо Ирак) изкараха на преден план именно криминогенния елемент на контрабандата. Тоест ембаргото беше своего рода катализатор за старите контрабандни канали и за създаването на нови, вкл. и за процеса на консолидация и утвърждаване на организираната престъпност.

Криминалният свят проявява по-голяма склонност към инвестиране в трафика на хора, отколкото в транспортирането на опиати.

След 10 ноември 1989 г. се очертаха няколко основни канала за трафик на хора от и през България, които разиграват големите пари в този нелегален бизнес.

а) Изселнически трафик

Над 200 000 български турци се изселиха в южната ни съседка за периода 1989-1992 г. След наложените ограничения от турска страна нелегалният трафик на хора към Турция продължи с нарастваща сила поради няколко причини: а)разделените семейства; б)детския трафик (изоставените в България деца); в)търсенето на препитание.

Според някои експертни оценки между 30 и 50 млн. долара се разиграват в изселническия нелегален пазар, включващ и издаването на фалшиви и редовни визи (изключват се туристическите пътувания на български граждани).

б) Криминогенен трафик

Това са предимно лица от цигански произход, които през активния туристически сезон се занимават с джебчийство и кражби най-вече в Гърция. Тук се включва и нелегалното прехвърляне на бременни жени

в южната ни съседка, за да родят децата си в чужбина, където предварително е уговорена продажбата на новороденото, като продажната цена се движи между 10 и 15 хил. лева. Един от най-печелившите трафици е този на жени и момичета, продавани за проституция. Контрабандата на стоки от съседните държави също е свързана с криминогенния трафик на хора.

в) Трафик на български гастарбайтери за съседните държави

Най-масов е трафикът на българи от цигански произход, търсеци препитание в съседна Гърция. По някои оценки нелегално пребиваващите там българи са около 50 000 души.

г) Международен трафик на емигранти от третия свят

България се използва като преходен лагер, а базата е в Истанбул. Нелегалният път от Близкия изток през Турция и България за Западна Европа струва на желязците до 15 000 лева, като се заплаща поотделно всеки преминал етап. Нелегалната мрежа включва и временни лагери в страната за уреждане на документи за незаконно преминаване в чужбина (край Асеновград бе разбит нелегален лагер за кюрди). В тези канали българите участват само като посредници.

• Проституция

По информация на МВР до началото на 1989 г. в България проститутките са били 3149. Днес регистрираните в полицията са двойно повече заедно с около 200 сутеньори. Като се има предвид, че само в София полулегално работещите публични домове са около 90, експертните оценки сочат, че проституиращите жени и момичета в страната са между 12 и 15 хиляди, като месечно в този бизнес се въртят около 50 млн. лева.

Част от момичетата се извеждат извън страната, като най-добре се пласират в Турция, Гърция, Македония, Полша и Чехия. Един от най-разпространените начини за набиране на проститутки са фирмите за набиране на компаньонки (домашни прислужници) и за работа в чужбина. Наброяват се около 300 подобни фирми, но само десетина са с лиценз за подобна дейност. Според изследване на фондация "Асоциация Анимус" 94% от обявите за работа в чужбина са търсили привлекателни жени на възраст до 25 години, необвързани. Износът на момичета и жени за проституция от България се извършва основно

по два канала: 1) южен - през Турция и Гърция до Кипър и Италия, и 2) западен - през Румъния за Западна Европа. Според някои неофициални данни около 10 000 български проституират в чужбина.

• Куфарна търговия

През 1998 г. парламентът ратифицира споразумението за свободна търговия между България и Турция. То до известна степен успя да свие мащабите на куфарната търговия между двете страни, но явлението в крайна сметка не беше ликвидирано, тъй като според споразумението българската страна защитава над 3500 стоки, чиито мита не паднаха изведнъж от 1 януари 1999 г., а намаляваха постепенно до 2002 г. Сред тях са нефтопродукти, хартия, текстил, облекла, обувки, хладилници, черни метали и др., които оформят близо 35% от износа ни за Турция. Защитната листа за турските продукти е много по-малка — 350 стоки, или 10 на сто от износа за България.

Според прогнозите на експерти куфарната търговия с южната ни съседка почти ще изчезне след взаимното премахване на митата. Едва ли обаче този феномен ще бъде ликвидиран, след като турското правителство започна серия от мерки за съживяване на куфарната търговия, тъй като общият ѝ обем през 1996 г. е бил 8,8 млрд. долара според турската статистика, а през 1997 г. оборотът е паднал до 5,8 млрд. долара. През 1998 г. е реализиран нов спад от 20%. Същевременно официалните турски данни сочат, че около 50% от приходите на турската митница са от куфарна търговия.

За България измеренията на куфарната търговия с Турция се движат през различните години от около 800-900 млн. долара в началото на 90-те години до малко повече от 50-60 млн. долара днес годишно. Вносът на турски стоки чрез куфарната търговия превъзхожда българския куфарен износ около 20 пъти (българските куфарни стоки са основно месо и месни произведения, цигари, алкохол и др.).

Според изследване, направено в Хасковския регион, 60-70% от стоките там са внос от съседна Турция и са без фактури. Куфарната търговия е поминък за близо 30-40% от населението на Свиленград, Харманли и Любимец и на около 10-20% - от Хасково и Димитровград. Това в преобладаващата част от случаите е семеен бизнес, като обикновено главата на семейството пазарува от съседна Турция (Одрин и Истанбул), а жената и децата продават на сергиите в градовете.

По-малки са обемите на куфарната търговия с Македония и

Югославия, където общият годишен оборот на куфарните търговци слабо надхвърля 100 млн. лева. Куфарната търговия в тези региони като правило е в полза на българските стоки, т.е. преобладаващ е износът и е разширяваща се в ембарговите години, когато обемите почти се удвояват.

Според официалната правителствена информация, изнесена от бившия вицепремиер Александър Божков, през периода 1993-1996 г. са констатирани над 400 крупни случая на контрабанда, ощетили държавата с над 250 млн. долара.

Контрабандата на стоки поражда периодично напрежение на отделни стокови пазари. Практиката показва, че дъмпингът се поддържа от стоки, внесени чрез обикновена контрабанда или чрез извършени митнически измами със стойността и количествата на вноса. Така например в обувната промишленост от 800 новосъздадени предприятия едва 15 ще оцелеят от нелоялната конкуренция на контрабандния внос и митническите измами. Според браншовия съюз бюджетът на страната губи годишно над 8 млн. марки поради горните деяния. Ако в България се продаваха само родни обувки вместо вносни, в страната щяха да остават около 25 млн. лева. Годишно производителите на обувки у нас губят половината от поръчките си от търговците на дребно, които ги заместват с евтин внос и не реализират поради тази причина печалби от около 500 000 лева.

• Автомафията

Според данни на Интерпол \$16 млрд. печели годишно автомафията по света. След като натрупат печалби, престъпните групировки се захващат с наркобизнес и трафик на хора, опитвайки се след това да легализират тези пари.

В България бизнесът с крадени автомобили също носи значителни приходи на участващите в него. По някои оценки във всички разновидности на бизнеса с крадени автомобили у нас (рекети, кражби, разфасовка, износ) се въртят около 50 до 100 млн. лева. В началото и средата на 90-те години обемите са били 2-3 пъти по-големи.

Най-разпространената напоследък практика в нелегалния автобизнес е рекетът. Сумите, срещу които собствениците откупват автомобилите си обратно, обикновено варират от 1500 лева до 5000 долара. В повечето случаи крадците сами търсят контакт със собствениците на откраднатите автомобили.

Вторият начин за реализация на колите е разфасоването и пласирането им на части. Предпочитат се по-старите марки автомобили.

Освен продажбата на крадените автомобили вътре в страната една значителна част от тях се пласират в чужбина. Като правило никой не тръгва да рекетира собствениците на коли-уникати (люксови марки). Пласментът им зад граница носи на автомафията около 50 на сто от пазарната стойност на такива автомобили. Парите се разпределят между участниците във веригата. В бизнеса с крадени автомобили са замесени известни силови групировки, държавни чиновници, митничари, полицейски служители. Според полицейски източници рушветите на граничните служители за “чадър” при постоянен канал за експорт на откраднати автомобили може да стигне сумарно от 100 до 200 хил. лева. Изходните пунктове най-често са през Станке Лисичково, Златарево, Русе, Силистра, пристанище Варна.

Факт е, че при всяка смяна на властта определен контрабанден канал губи политическата си подкрепа. На практика чрез съществуващите нелегални трасета политическите контролират икономическия елит на страната, който е близък до една или друга партия, като му осигуряват (естествено не безкористно) предимство в пазарната среда, елиминирайки принципите на конкуренцията. Контрабандата е стимулирана от високия процент сива икономика, включваща и разклонена система за сива търговия на едро и дребно. България влезе в ролята на посредник в сивия контрабанден поток на петролни продукти, оръжие и стоки наред с традиционните наркоканалите и техните нови разклонения. В макроикономически план трансграничната престъпност се превърна във важно средство за незаконно преразпределение на националното богатство. Поради отворения характер на българската икономика само легалният трафик на стоки през митниците генерира над 40% от постъпленията в бюджета на България, а вносно-износните трансакции съставят 2/3 от brutния национален продукт. Поради тази специфика чрез границите се разпределят повече богатства, отколкото чрез приватизацията на държавната собственост.

Пресичането на трансграничната престъпност в страната обаче би било невъзможно без решителното противодействие срещу системната корупция в рамките на правозащитните и контролиращи органи. Огромна част от престъпленията и нарушенията при вноса и износа на стоки, наркотици и оръжие, както и при трафика на хора се

извършва с престъпното съдействие на служители на митниците, НС “Гранична полиция”, както и на други държавни структури, осъществяващи контрол при границата и във вътрешността на страната. Коруptionните вериги са част от системната контрабанда, или т.нар. контрабандни канали, а средствата за подкупване на държавни служители представляват “производствени разходи” за шефовете на контрабандата.

Когато говорим за контрабандна дейност, трябва да отчитаме икономическия характер на предпоставките за поява на митнически нарушения и престъпления. Те са пряка последица от икономическата среда в страната и са силно повлияни от редица криминогенни фактори, сред които на първо място е високото равнище на сивата икономика и ”високата ликвидност” на контрабандно внесените стоки.

При анализа на контрабандата и свързаните с нея сива икономика и корупция се очертават и някои благоприятни регионални процеси, които създават условия за нормализиране на трансграничната търговия и за ограничаване на контрабандата и другите форми на митнически нарушения в страната, като например утвърждаването на пазарни икономически отношения и по-конкретно с навлизането на големи многонационални компании и на известните световни вериги от типа хипер- и супермаркети много от традиционните сиви пазари за различни групи стоки започнаха да се свиват. Може да се констатира, че в сравнение с корупционните схеми от близкото минало през периода 2001-2002 г. в Агенция „Митници” няма признаци за политическа корупция, т.е. за разпределяне на приходите от контрабандата на политическо равнище.

Таблица 1. Обща класификация на контрабандата и свързаната с нея корупция

Действащи лица	СХЕМА/тип незаконна дейност	Последствия
<p>1. Голяма организирана група, действаща на национално равнище: повечето членове на групата не се познават, но знаят за организацията. Лидерите ѝ имат възможност да влияят на кадрови решения в правозащитните органи.</p> <p>Суми за подкупи: месечно от 10 до 50 хил. долара</p>	<p>Вносител/и Φ оперативен/и граничен митничар/и + ръководител от местно ниво Φ служители от структури на МВР, осигуряващи транзита до вътрешно Митническо управление (МУ), в много случаи и проверката там Φ вътрешно МУ, ръководител от местно ниво Φ ръководител от висше ниво Φ политическо лице (или лице с влияние в политиката), осигуряващо административен комфорт на другите и краен получател и разпределител на подкупите. Учатват около 5% от служителите.</p>	<p>Застрашава цели отрасли на икономиката. Създава социално напрежение сред браншовите организации. Постава под съмнение обществения договор. Загуби за държавния бюджет: до 50% по съответната номенклатура стоки.</p>
<p>2. Малка организирана група: действа в отделен регион или 1-2 райони митнически дирекции (РМД).</p> <p>Суми за подкупи: до 5 хил. долара месечно</p>	<p>Вносител + бивш или действащ висш митничар Φ ръководител МУ + бивш или действащ служител на МВР (неутрализира неудобни служители или предупреждава за проверки) Φ оперативен инспектор/и. 10% от служителите.</p>	<p>Създаване на аморална кадрова обстановка. Обуславя корупционно поведение от стопанските субекти. Негативно влияние върху чуждестранните инвеститори. Загуби за държавния бюджет: от 5 млн. лв. нагоре (до 30%).</p>
<p>3. Тип „Тандем“: митничар + служител от КПП</p> <p>Суми за подкупи: 5 хил. долара на камион 20 т. и 1500 долара на камион до 10 т.</p>	<p>Т. нар. чиста контрабанда — преминаване на товари без регистрация на гранична митница — „вдигната бариера”. 10% от служителите.</p>	<p>Загуби за държавния бюджет</p> <p>Създаване на условия за трафик на забранени стоки (наркотици, оръжие).</p>
<p>4. Индивидуални операции: служител от което и да е оперативно звено, в повечето случаи редови митнически инспектор.</p> <p>Суми за подкупи: в зависимост от типа на МУ и работното място до 2500 долара месечно.</p>	<p>Вносител Φ митнически служител (в много случаи участие на прекия ръководител, изразяващо се в бездействието). 20% от служителите.</p>	<p>1, 2 до 10 фирми-вносители заплащат 10 до 30% по-ниски данъци. Предвид някои промени в данъчното законодателство (ДС, данък печалба) явлениято е затихващо.</p>
<p>5. Индивидуални операции: редови митнически инспектор или ръководител от ниско ниво.</p> <p>Суми за подкупи: 20 до 200 лв. месечно.</p>	<p>Прекалено стриктно спазване на несъществени процедури. Несъществуващи в закона изисквания. Заплаха за пателен физически контрол на стоката. Изнудване на психологическа основа. До 60% от служителите.</p>	<p>Няма фискални последици за държавния бюджет. Изключително отрицателни последиствия върху стопанските субекти. Формира отрицателен облик на администрацията.</p>

Източник: "Корупция, контрабанда и институционална реформа", Център за изследване на демокрацията, С., 2002 г., с.18.

- **Антикорупционна реформа в митниците и тяхната дейност по пресичане на незаконния трафик⁴**

Реформата в Агенция “Митници” и сътрудничеството с “Краун ейджънтс”

Реформирането на митниците бе сред приоритетите на НДСВ в съответствие с акцента на движението върху почтеността и борбата срещу корупцията. Подобна ориентация бе напълно оправдана с оглед на проблемите, пред които бе изправена тази институция при управлението на правителството на Иван Костов (1997-2001 г.). Опитът за радикални промени, предприет от екипа на г-н Емил Димитров от есента на 2001 г. обаче, се оказва неуспешен. След изтичането на шестмесечния му мандат през февруари 2002 г. бе отчетен спад на постъпленията при нарушена координация между отделните компоненти на митническата администрация както на централно равнище, така и в цялата страна.

Една от най-съществените причини за негативния резултат от първия етап на реформата бе липсата на цялостна визия и свеждането на промените до кадрови рокади, както и схващането, че шефът на митниците с още няколко съмишленици ще може лично да осъществява контрол върху целия личен състав на агенцията. От друга страна, в активите на действията на Емил Димитров могат да се впишат временното затваряне на някои контрабандни канали в резултат на уволненията и поредицата от внезапни проверки, особено на КПП Кулата на границата с Гърция.

Актуализираната Бизнесстратегия на Агенция “Митници” за периода до 2006 г. съдържа следните приоритети:

- адаптиране на митническата администрация към изискванията на Европейския съюз;
- засилване на сътрудничеството между митниците, икономическите оператори, бизнеса и обществеността;
- повишаване събираемостта на митническите и другите държавни вземания;
- противодействие на митническите и валутните престъпления.

⁴ Вж. по-подробно Корупция, контрабанда и институционална реформа, Център за изследване на демокрацията, С., 2002 г., с. 62-70

Основният ориентир за това, което става в агенцията, е очевидният акцент върху събираемостта на митническите и другите държавни вземания като абсолютен приоритет за правителството, изправено пред засилващи се финансови затруднения и обществен натиск. По този пункт митниците отчетоха скромен напредък. Така например през септември 2002 г. бе отбелязан ръст с над 42 млн. лв. на приходите в бюджета в сравнение със същия месец през 2001 г. Общо за деветте месеца на 2002 г. бе отчетен ръст от 98 985 941 лв. нетни приходи в бюджета в сравнение със същия период през предходната година.

В началото на 2002 г. правителството предприе безпрецедентна стъпка с привличането на британската консултантска компания „Краун ейджънтс“ (Crown Agents) за подпомагане на реформата в митниците.

Още от самото начало обаче процедурата по наемането на компанията, както и параметрите на нейния ангажимент с митническата реформа в страната бяха подложени на критика от страна както на опозицията, така и на гражданското общество.

Макар че някои от тези аргументи — особено обвиненията в недостатъчна публичност — имат сериозни основания, не може да се отрече и фактът, че част от най-шумните обвинения бяха израз на партийни и частни интереси, които не съвпадат с националния интерес и с приоритетите на реформата.

Особен интерес и завишени очаквания предизвика дейността на мобилните митнически екипи на „Краун ейджънтс“, митническата администрация и МВР по осъществяване на контрол върху МПС във въгрешността на страната, която започна в края на август 2002 г.

• Сивата икономика като главен източник на средства на икономическите групировки, оказващи натиск върху държавни служители и върху държавата като цяло

Една от специфичните особености на проблема „корупция-контрабанда“ е в това, че се генерира не само натиск от страна на правозащитните институции върху престъпния контрабанден алианс, но и обратното — чрез своите лобита във властта контрабандистите и онези чиновници, които са на тяхна издръжка, на свой ред оказват възпиращо влияние върху опитите за реформиране на институциите и ограничаването на корупцията в тях. Тогава, когато няма ясна политическа воля за пресичането на контрабандата и за прочистването

на правозащитните и контролните органи от корумпирани лица, съотношението на силите се променя в полза на организираната престъпност, а отклоняването на мръсни пари за финансиране на политически партии води до симбиоза между властта и подземния свят, т.е. държавата изпада в зависимост и в подчинение на определени частни интереси — т.нар. завладяване на държавата (state capture).

Взривообразният ръст на трансграничната престъпност през последните 12 години доведе до възникването на криминална инфраструктура, поддържана и развивана от появилите се през този период престъпни групировки и полулегални „силови структури”, като именно незаконният трафик се явява техен основен източник на доходи.

Големият проблем е доколко комплексът „корупция-контрабанда” се осмисля като приоритет на държавната политика и на дейността на политическите субекти. Подобно омаловажаване на тези сравнително нови предизвикателства, придобили особен размах в условията на прехода, намира израз и в липсата на адекватна институционална инфраструктура и работещи механизми за противодействие.

Литература

1. Доклад за оценка на корупцията 2002, *Коалиция 2000*, 2003, София
 2. Икономическата цена на корупцията, *Коалиция 2000* / Център за икономическо развитие, 1999, София
 3. Корупция и контрабанда: мониторинг и превенция, Център за изследване на демокрацията, 2000, София
 4. Корупция, контрабанда и институционална реформа, Център за изследване на демокрацията, 2002, София
- Вж. www.anticorruption.bg — Българският антикорупционен портал

Въпроси

1. Какви са критериите за дефиниране на скритата икономика?
2. Посочете какви методи се използват при измерването на сивата икономика.
3. Какви контрабандни канали съществуват и как се води борбата с контрабандата и трансграничната престъпност?

4. Какви мерки включва антикорупционната реформа в митниците?

Ключови термини

Сива икономика - тя може да бъде описана на базата на два основни критерия:

- занижени или скрити от отчетност доходи в разрешената икономическа дейност;
- доходи от незаконна дейност.

Контрабанда - (ит. *contrabando*, идва от *bando*-правителствен указ и *contra*-против), според икономическото разбиране на това понятие е свързана с :1) незаконното прехвърляне през държавната граница на стоки, валутни ценности и други предмети, т.е. прехвърлянето им е свързано с нарушаване на митническото законодателство, и 2) тайното пренасяне или прехвърляне на стоки през държавната граница с цел избягване плащането на мита, данъци, акцизи или други такси на държавата.

Основни тези

1. “Сивата” икономика като цяло лишава държавния бюджет от постъпления и създава сериозни препятствия пред утвърждаването на пазарна икономика. Косвените индикации за корупция идват именно от т.нар. сива икономика.

2. Престъпният алианс между корумпирани чиновници и организираната престъпност, която контролира контрабандните и трафик-каналите, причинява огромни щети на националната икономика. Факт е, че при всяка смяна на властта определен контрабанден канал губи политическата си подкрепа. На практика чрез съществуващите нелегални трасета политиките контролират икономическия елит на страната, който е близък до една или друга партия, като му осигуряват (естествено не безкористно) предимство в пазарната среда, елиминирайки принципите на конкуренцията.

3. Контрабандата е стимулирана от високия процент сива икономика, включваща и разклонена система за сива търговия на едро и дребно. България влезе в ролята на посредник в сивия контрабанден поток на петролни продукти, оръжие и стоки наред с традиционните наркочанали и техните нови разклонения. В макроикономически план трансграничната престъпност се превърна във важно средство за незаконно преразпределение на националното богатство.

4. Мониторинг на корупцията

Андрей Нончев

План

1. Необходимост от мониторинг на корупцията
2. Методи и практики на корупционен мониторинг
3. Национален мониторинг на корупцията (Система за мониторинг на корупцията на *Коалиция 2000*)
4. Регионален мониторинг на корупцията (Мониторинг на корупцията в страните от Югоизточна Европа — SELDI)
5. Международни сравнителни изследвания на корупцията (Индекси за оценка на корупцията на Трансперънси интернешънъл)

1. Необходимост от мониторинг на корупцията

През 90-те години на 20 век корупцията се трансформира от национален в глобален проблем. Тя започва да се превръща в сериозна пречка пред международното сътрудничество и развитие. Засиленият интерес към явлението произтича и от усилията за демократизация на страните в Централна и Източна Европа. Проявите на корупция съществено затрудняват провеждането на реформите в посткомунистическите общества и намаляват общественото доверие в пазарната икономика и демократичната политическа система. В този контекст корупцията все по-често се превръща в обект на внимание и изучаване както от страна на национални, така и на международни институции.

Наблюдението и измерването на корупцията има няколко основни позитивни цели:

1. Основна цел на корупционния мониторинг е **периодично да представя информация, която би позволила да се правят изводи относно мащабите и тенденциите на корупцията, както и за свързаните с нея нагласи, действия, оценки и очаквания на обществеността.**

2. Съдейства за **оценка на степента на разпространение на формите на корумпирано поведение в отделни области на обществения живот, като изпълнява функцията на диагностичен инструмент.**

Идентифицира степента на разпространение на корупцията и специфичните корупционни практики в различни институции, социо-професионални групи, икономически сектори и др.

3. Спомага за **установяване на проблемните зони и приоритетите при осъществяване на реформи за усъвършенстване на държавното управление**. В този случай корупционният мониторинг има съществено значение за формулиране на стратегията и тактиката на провеждане на тези реформи.

4. Доставя информация, която може да се използва за **оценка на ефективността на провежданите реформи или осъществявани проекти в държавното управление**. Тя може да послужи и като обратна връзка към държавните институции с оглед извършването на корекции в съдържанието и начините на провеждане на реформите.

5. **Осигурява данни и анализи за стимулиране на общественя дебат по проблемите на корупцията**, повишаване на обществената нетърпимост към нея като елемент на демократичните ценности и практическото прилагане на механизми, осигуряващи прозрачност и доверие.

6. Резултатите от корупционния мониторинг могат да се използват като съдържателен **елемент на образователни и информационни анти-корупционни кампании**. Изследванията на корупцията съдействат и за идентификацията на специфичните целеви аудитории, към които ще бъдат насочени тези кампании в зависимост от техните нагласи и възприятия.

7. **Международните сравнителни изследвания на корупцията позволяват да се правят съпоставки между отделните страни относно степента на разпространение на корупцията**. Те са полезен инструмент при анализа на влиянието на корупцията върху икономическото и политическото развитие.

До неотдавна систематичното наблюдение и адекватното измерване на разпространението на корупцията се считаше за практически невъзможно или изключително трудно и не особено прецизно. По същия начин се възприемаше и възможността да се оценят икономическите, политическите и социалните ефекти на корупцията. Основната пречка пред корупционния мониторинг беше убедеността, че въввлечените в корупционни практики лица не са склонни да разкриват информация за своите действия. Проведените през 90-те

години национални и международни сравнителни емпирични изследвания на корупцията показаха много добри резултати. Международните сравнителни изследвания спомогнаха да се разберат по-добре нейните причини и последици, взаимовръзките ѝ с особеностите на институционалната структура в отделните страни, корелацията ѝ със степента на икономическото, политическото и социалното развитие.

Проведени бяха и много национални изследвания на корупцията, в които подробно и задълбочено се изследват мащабите, формите, механизмите ѝ и се анализират разпространените модели и практики на корупционно поведение. Получените данни потвърждават хипотезата, че този тип изследвания предоставят много по-точна информация, отколкото криминалната статистика, която обикновено се възприема като най-надеждния “обективен” източник на информация за оценка на мащабите на престъпността. Сравнението между информацията от извадковите проучвания и повседневния практически опит, от една страна, и данните, основани на криминалната статистика, от друга, показва, че те се различават твърде съществено. Образуваните дела и произнесените присъди, свързани с корупционни престъпления, са многократно по-малко, отколкото случаите на корупция, за които се съобщава в представителните изследвания на населението и бизнеса. Използването на комбинация от различни изследователски методи и техники, съпоставянето на данните от различни източници (граждани, експерти, служители в общественния сектор, стопански ръководители и бизнесмени и др.), провеждането на многократни и лонгитюдни изследвания позволяват да се получат сравнително достоверни и надеждни данни за разпространението на корупцията.

2. Методи и практики на корупционен мониторинг

Корупционният мониторинг се основава на два принципни подхода. При първия от тях се регистрира извършването на корупционни действия от представители на различни политически, икономически и социални групи. Това се осъществява или чрез получаването на анонимни самопризнания за участие в корупционни действия, или чрез даване на информация за осъществен корупционен натиск. Използването на този подход дава най-близка до реалността представа за

интензитета на корупционното поведение. Вторият подход предполага да се регистрират субективните представи на хората за степента на разпространение на корупцията в дадена област (сред определени сфери на обществения живот, институции, социално-професионални групи, личности и др.). В този случай информацията има оценъчен характер и не измерва пряко обективните мащаби на корупционните действия. Въпреки това този тип данни разкриват доминиращите обществени нагласи, които представляват значим фактор за формиране на индивидуалните поведенчески стратегии. Освен това те показват по какъв начин степента на проникване на корупцията в обществените отношения влияе върху ценностната система на индивида. Може да се предположи, че склонността за извършването на корупционни действия е по-висока, когато хората са убедени, че действат в “корумпирана” среда.

Наблюдението и измерването на корупцията се осъществява в две основни форми: международни сравнителни изследвания на корупцията и национални проучвания и мониторинг на корупцията, които имат някои специфични особености:

1. При международните изследвания се регистрират предимно оценките на външни наблюдатели (най-често бизнесмени и икономически експерти, имащи делови отношения с дадена страна) за степента, в която са разпространени различните корупционни практики в отделните страни.

2. Националните изследвания отразяват корупционните действия в дадена страна и нагласите по отношение на това доколко те са разпространени. В този случай оценките се отнасят до взаимодействието на гражданите и представителите на частния сектор, от една страна, и служителите в различни сфери на публичния сектор (държавна администрация, местни органи на властта, съдебна система, обществени услуги и др.). Оценките се правят и от населението, и от представителите на бизнеса, и от служителите в публичния сектор.

Сред първата група изследвания най-голяма популярност в последните години придобиха изготвяните от международната организация Transparency International (ТИ) корупционни индекси. Във втората група изследвания в България може да се открие Системата за мониторинг на корупцията, която е разработена от агенция Витоша рисърч при Центъра за изследване на демокрацията. Тази монито-

рингова система е част от антикорупционните инициативи на *Коалиция 2000*¹, която обединява няколко неправителствени организации. Основната цел на *Коалиция 2000* е повишаването на обществената нетърпимост към корупцията като елемент на демократичните ценности и практическото прилагане на механизми, осигуряващи прозрачност и доверие.

Системата за мониторинг на корупцията на Коалиция 2000 е доразвита в методология за регионален мониторинг на корупцията в страните от Югоизточна Европа. Този регионален мониторинг се осъществява в рамките на Инициативата за правно развитие на Югоизточна Европа (Southeast European Legal Development Initiative - SELDI, <http://www.seldi.net>), която стартира в края на 1998 година. Нейни инициатори са Центърът за изследване на демокрацията и Институтът за международно правно развитие в Рим. Инициативата за правно развитие на Югоизточна Европа обединява неправителствени организации, представители на правителствени организации в региона и експерти от различни страни на Югоизточна Европа. Тя дава възможност за сътрудничество между най-активните обществени институции, обществени личности, правителствата и международните агенции в Албания, Босна и Херцеговина, България, Македония, Румъния, Хърватия, Сърбия и Черна гора.

Използвайки като илюстрация тези национални, регионални и международни мониторингови системи, накратко ще бъдат представени основните методи, чрез които те се реализират, и някои обобщени резултати от тяхното прилагане.

3. Национален мониторинг на корупцията (система за мониторинг на корупцията на *Коалиция 2000*)

Системата за мониторинг на корупцията (СМК) е част от антикорупционните инициативи на *Коалиция 2000*. Основната цел на СМК е периодично да представя информация, която би позволила да се правят изводи за сферите, мащабите и динамиката на корупцията в страната, както и за свързаните с нея нагласи, оценки и очаквания на обществ-

¹ По-подробна информация за Системата за мониторинг на корупцията може да се получи от интернет-страниците на Витоша ризърч (<http://www.vitosha-research.com>) и на Коалиция 2000 (<http://www.anticorruption.bg>)

веността, служителите в общественения сектор и отделни социо-професионални групи.

СМК на *Коалиция 2000* се състои от система от количествени и качествени изследвания, която има за цел да генерира информация за структурата и динамиката на корупционното поведение в страната. **Корупционните индекси са основен продукт на Системата за мониторинг на корупцията на Коалиция 2000.** Тези индекси обобщават основните измерения на корупцията и корупционното поведение и се публикуват всеки 3 месеца. Методологията на корупционните индекси се основава на един сравнително елементарен модел на корупционното поведение като тип социално взаимодействие между актьори. Моделът декомпозира корупционното поведение на 4 основни елемента: предпоставки, практически действия (взаимодействие), резултати от действията и очаквания за бъдещето.

Моделирането на механизмите на корупционното поведение се основава на едно сравнително просто теоретично разчленяване на елементите на социалните дейности:

- За всяка социална дейност има предпоставки, сред които от гледна точка на субекта на дейността най-съществени са нагласите, интериоризираните от него ценности и начинът, по който той “схваща” заобикалящата го нормативна среда.
- Самата дейност предполага специфично взаимодействие между субекти, които разменят притежаваните от тях ресурси, за да постигнат определена цел.
- Резултатите от нея обхващат няколко основни групи: 1) те променят или запазват в началното им състояние предпоставките за дейността; 2) те оставят определена “следа” в социалното пространство (променят или запазват неговата структура).
- Реализирането или нереализирането на целите генерира у субектите определени очаквания относно характера и структурата на дейността при следващия цикъл. На тази основа всеки субект изгражда или променя своята стратегия на поведение.

Приложен към корупцията, този модел на социалната дейност би могъл да се сведе до следните основни компоненти:

Структурни елементи на дейността	Структурни елементи на корупционното поведение
<i>Предпоставки на дейността</i>	<i>Корупционни нагласи</i> Обхващат разпознаването на корупцията като социално явление, оценките за нейната ценностна допустимост и степента на готовност да се нарушат действащите в обществото легитимни норми на социално поведение
<i>Взаимодействие на субектите</i>	<i>Корупционни действия</i> Обхващат дейността на субектите, свързана с формиране на обстановка (оказване на натиск) и реално извършване на акта на корупционно поведение
<i>Резултати от дейността</i>	<i>Разпространение на корупцията</i> Обхващат както оценките за степента на разпространение (въвлеченост) на служителите от обществения сектор в различни форми на корупционно поведение, така и оценките за степента на превръщане на корупцията в обичайна норма на поведение (в социално ефективен инструмент за решаване на частни проблеми)
<i>Очаквания</i>	<i>Оценка за перспективите на корупцията</i> Обхващат оценки за възможността (потенциала) на обществото да се справи с корупцията

Този сравнително опростен теоретичен модел дава възможност да се изследват емпирично: първо, предпоставките и факторите, които влияят върху корупционното поведение; второ, степента на разпространение на корупцията в различни сфери; трето, спецификата на различните видове корупционни практики; четвърто, обществените оценки за ефективността на корупционните практики; пето, възможностите за ограничаване на корупцията.

Корупционните индекси на *Коалиция 2000* са групирани в няколко категории:

1) Нагласи и отношение към корупцията:

1.1. Принципна допустимост - отразява равнището на ценностна

приемливост на различните корупционни практики.

1.2. Податливост на корупция - измерва склонността на гражданите да правят компромиси със своите ценности под натиска на обстоятелствата.

2) Лично участие в корупционни действия:

2.1. Корупционен натиск - измерва разпространеността на опитите на служители от обществената сфера пряко или косвено да осъществяват натиск върху гражданите за получаване на пари, подаръци или услуги.

2.2. Корупционни действия - отразява равнището на личното участие на респондентите в различни форми на корупционно поведение, т.е. отразява реалния брой на корупционните действия за последните три месеца.

3) Оценки за разпространението на корупцията и нейната практическа ефективност:

3.1. Разпространение на корупцията - регистрира оценките на гражданите за степента на разпространеност на корупционните действия сред служителите в обществената сфера.

3.2. Практическа ефикасност на корупцията - показва оценките на гражданите за степента на превръщане на корупцията в ефективно средство за решаване на лични проблеми.

4) **Корупционни очаквания** - отразява оценките за възможностите (потенциала) на българското общество да се справи с корупцията.

Корупционните индекси са основен продукт на *Системата за мониторинг на корупцията* (СМК) на *Коалиция 2000*. Техните стойности се актуализират на всеки три месеца на основата на данни от емпирични социологически изследвания. Всеки корупционен индекс обобщава стойностите на няколко индикатора и е представен в “статистически нормализирана” форма: стойностите на корупционните индекси се колебаят между 0 и 10. Стойността “0” символизира близост до характеристиката “общество, свободно от корупция”, докато стойности, близки до “10”, се свързват с характеристиките на “общество, доминирано от корупцията”. Тъй като корупционните индекси са основани на информация, получена чрез извадкови изследвания сред населението, те отразяват нивото на познаване и представите на хората за корупцията на равнището, на което те взаимодействат със служителите в публичния сектор (т.нар. малка корупция, която се среща

при контактите на гражданите със служители в общественения сектор от по-ниските нива в йерархията).

Таблица 1. Корупционни индекси на Коалиция 2000 за периода 2000–2003 г.

	<i>Януари</i> 2000	<i>Януари</i> 2001	<i>Януари</i> 2002	<i>Януари</i> 2003
Принципна допустимост	1,3	1,3	1,5	1,3
Податливост на корупция	2,9	2,5	2,5	2,7
Корупционен натиск	1,5	0,8	1,4	1,0
Корупционни действия	0,8	0,4	0,7	0,4
Степен на разпространение	6,4	6,5	6,4	6,4
Практическа ефикасност	6,6	6,9	6,4	6,9
Корупционни очаквания	5,5	5,6	5,1	5,9

Източник: СМК на Коалиция 2000, Омнибусни изследвания на Витоша рисърч – Януари 2000, 2001, 2002, 2003 г.

Като се вземат предвид всички оценявани от СМК на Коалиция 2000 измерения на корупцията, могат да се направят три генерални извода за периода 2000–2002 г. Първо, според населението корупцията е сред най-съществените проблеми на българското общество. През януари 2002 г. тя е поставена на второ по важност място след безработицата. Второ, въпреки запазващата се честота на корупционните действия се очертава положителна тенденция на намаляване на толерантността спрямо корупцията. Гражданите са склонни в по-малка степен да приемат различни форми на корупция като нормални и да прибегват до корупцията като средство за решаване на проблеми. Трето, повишената обществена критичност към корупцията и поинтензивното ѝ експониране в медиите са задълбочили сред различни социални слоеве представата, че корупцията е широко разпространена и социално ефективна практика, която не се ограничава до елементарния рушвет. Все още доминира обаче усещането, че изгледите за успех в борбата с корупцията не са особено големи.

4. Регионален мониторинг на корупцията (мониторинг на корупцията в страните от Югоизточна Европа – SELDI)

Основна част от дейността на Инициативата за правно развитие на Югоизточна Европа (SELDI) е провеждането на Регионален мониторинг на корупцията. Той се осъществява в Албания, Босна и Херцеговина, България, Македония, Румъния, Хърватска, Сърбия и Черна гора. Методологията на Регионалния мониторинг на корупцията е базирана на Системата за мониторинг на корупцията на *Коалиция 2000*, разработена от агенция Витоша рисърч (<http://www.vitosharesearch.com>).

По-долу са представени методологията и основните резултати от Регионалния мониторинг на корупцията, базирани на две самостоятелни представителни изследвания във всяка страна, проведени през февруари 2001 и февруари 2002 г. Методът на изследванията е персонално стандартизирано интервю. Във всяка страна са проведени национални представителни изследвания на населението на възраст над 18 г.

Таблица 2. Големина на извадките в отделните страни (брой респонденти)

	2001	2002
Албания	1001	1037
Босна и Херцеговина	1000	1000
България	1158	1149
Македония	1000	1000
Румъния	1000	1044
Хърватия	1000	1000
Сърбия	976	1003
Черна гора	604	563

Източник: СМК на Коалиция 2000; SELDI

Основните проблеми, с които се сблъскват балканските държави, продължават да носят отгънка на общата социално-икономическа криза на прехода (таблица 3). Безработицата и бедността трайно се очертават като ключови проблемни зони за почти всички държави, участвали в изследването. Наред с тях корупцията се нарежда сред първите посочени проблеми пред балканските страни, макар че се

Таблица 3. Основните проблеми, пред които са изправени балканските страни

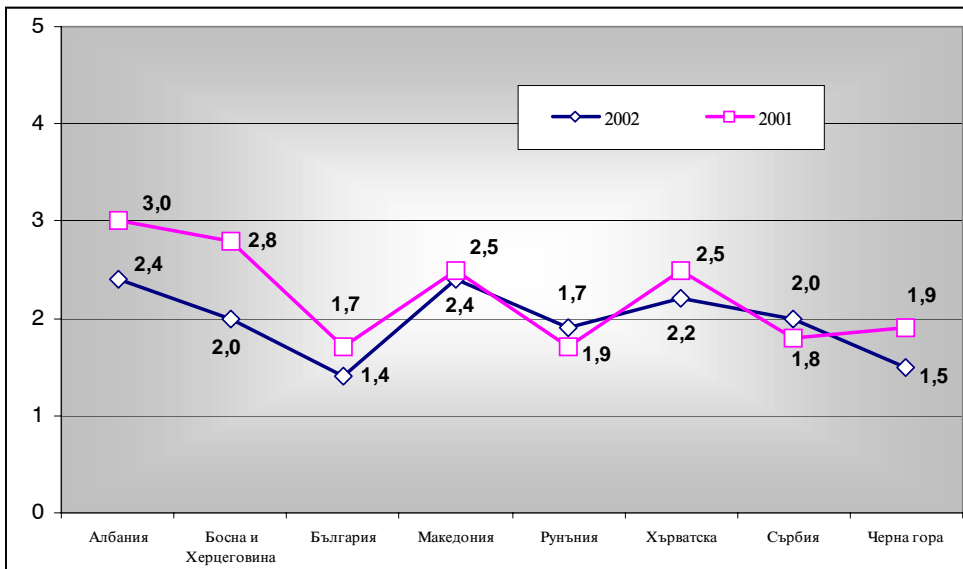
	Албания		Босна и Херцеговина		България		Македония		Румъния		Хърватска		Сърбия		Черна гора	
	2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002
Безработицата	44,4	44,8	60,9	60,9	67,8	68,9	75,3	58,2	39,5	33,9	66,0	78,5	30,3	38,0	53,1	51,1
Ниските доходи	39,3	40,8	39,6	39,3	49,0	47,0	62,0	26,7	41,3	49,4	39,1	44,2	39,2	33,6	35,6	37,2
Бедността	24,4	28,2	29,8	31,9	41,5	42,7	-	43,9	50,6	57,4	31,6	28,7	39,7	44,4	34,8	43,4
Корупцията	60,8	68,4	47,6	48,3	37,5	35,1	35,1	31,2	59,9	59,9	41,7	41,1	37,2	37,3	30,8	35,9
Престъпността	36,0	24,6	32,9	32,8	25,7	32,9	27,6	23,9	10,2	12,5	33,5	30,4	44,1	41,4	31,5	30,1
Високите цени	24,0	23,3	10,9	13,9	22,4	20,9	25,4	7,8	35,6	35,6	27,3	18,4	24,7	24,0	21,2	17,7
Здравеопазването	3,7	2,3	9,9	9,5	14,0	17,2	7,2	1,7	17,4	15,4	7,1	8,9	8,7	9,8	4,0	2,0
Политическата нестабилност	49,6	46,0	37,0	33,9	17,0	13,1	33,2	55,9	29,9	11,6	20,1	28,7	47,8	35,3	59,3	57,7
Образованието	3,9	3,2	4,6	4,8	2,1	1,8	3,7	0,8	7,9	8,8	4,4	4,1	6,3	7,8	4,5	3,9
Замърсяването на околната среда	5,2	3,6	3,8	3,1	2,7	1,5	6,0	1,0	1,6	3,2	2,8	3,5	2,5	5,6	4,8	2,7
Етническите проблеми	3,0	2,4	15,6	17,1	1,7	1,4	14,9	40,7	2,4	1,6	7,0	3,6	10,2	8,2	8,6	5,2
Друго	0,9	4,4	1,8	1,3	1,9	4,5	0,5	0,9	1,1	1,5	2,1	3,1	0,6	1,8	1,5	3,0
Не знае/Не отговорил	0,2	0,8	0,3	0,7	1,6	0,5	3,0	1,2	0,2	2,7	1,6	1,7	1,1	1,9	1,8	0,3

Източник: СМК на Коалиция 2000; SELDI

наблюдават и някои съществени различия в обществените нагласи. Така например в Албания и Румъния общественото мнение определя този проблем като най-съществен, докато в България, Сърбия и Черна гора корупцията е поставена на четвърта или пета позиция.

Индексът на принципната допустимост на корупцията отразява равнището на ценностна приемливост на различните корупционни практики. Като цяло този индекс запазва ниските си стойности. Равнищата на “принципната допустимост” на корупцията в Албания, Македония, Босна и Херцеговина, Хърватска са най-високи, а в България стойността на индекса за 2002 г. е най-ниска. Това е индикативно не само за утвърждаването на моралната нетърпимост спрямо явлението “корупция”, но и може би представлява първият реален резултат от реализираните в страната антикорупционни инициативи.

Графика 1. Принципна допустимост



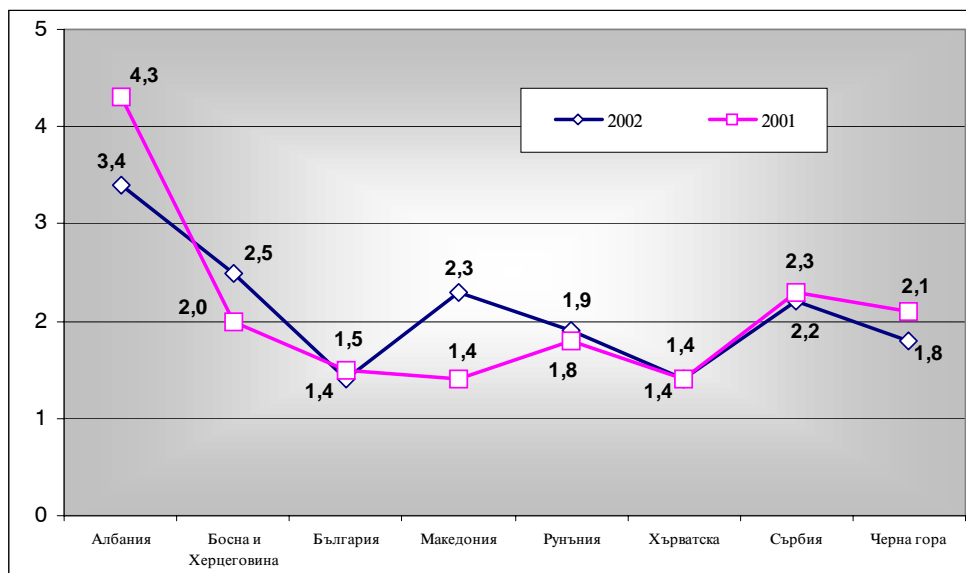
Източник: СМК на Коалиция 2000; SELDI

Индексът на корупционния натиск измерва разпространеността на опитите на служителите от обществения сектор пряко или косвено да осъществяват натиск върху гражданите за получаване на пари, подаръци или услуги.

Сравнително по-ниските стойности на този индекс (най-ниски са

те в България, а най-високи — в Албания, Босна и Херцеговина и Сърбия) показват, че ангажирането с определено корупционно поведение е по-скоро в резултат от лично осъзнати ползи, икономически или институционални интереси и дори практическа необходимост, отколкото открит социален натиск от страна на “носителите” на корупция в обществения сектор.

Графика 2. Корупционен натиск



Източник: СМК на Коалиция 2000; SELDI

Като цяло общественото мнение в балканските страни поставя митничарите, лекарите, полицаяте, данъчните и общинските служители, представителите на съдебната система сред професионалните групи, оказващи най-значителен корупционен натиск върху гражданите (таблица 4). Това говори за формирането на трайни обществени представи за професиите, при които корупцията е най-широко разпространена.

Индексът за разпространението на корупцията измерва оценките на гражданите за степента на проявление на корупционните действия сред служителите в обществения сектор. Динамиката на този индекс се характеризира с няколко основни особености. Стойностите му във всички изследвани държави са най-високи в сравнение с останалите

Таблица 4. Корузионен натиск по професионални групи (*)

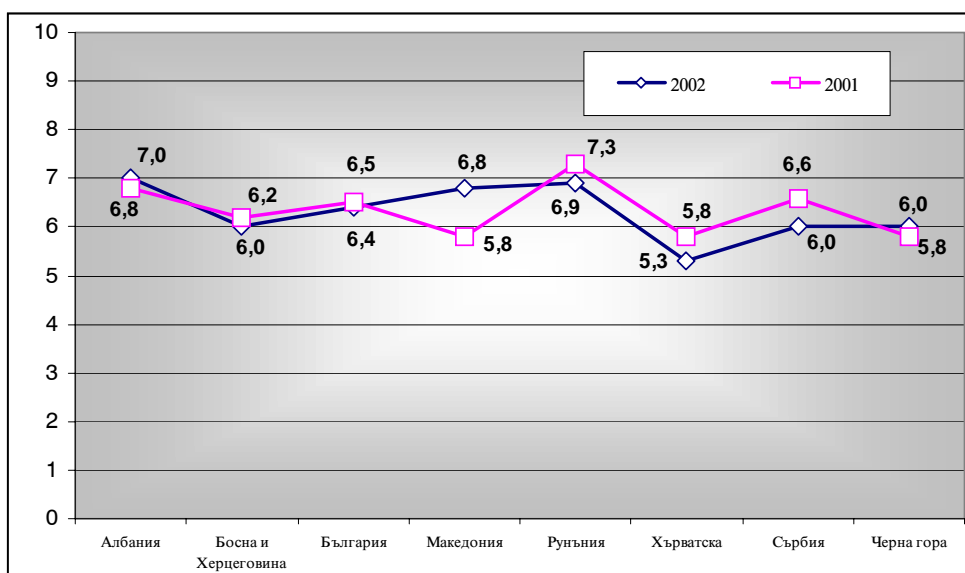
	Албания		Босна и Херцеговина		България		Македония		Румъния		Хърватска		Сърбия		Черна гора	
	2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002
Полицейски служител	52,00	54,13	25,70	30,49	24,00	19,90	14,40	17,31	34,00	25,23	24,80	16,51	42,40	45,68	38,40	39,50
Митнически служител	55,60	54,88	15,90	16,20	15,80	18,55	21,80	25,32	20,50	29,60	10,50	7,36	42,80	52,60	21,60	29,67
Лекар	62,60	51,78	19,90	22,77	22,10	17,96	20,20	23,93	35,10	34,38	16,60	11,47	33,60	39,08	19,50	18,87
Служител или преподавател в университет	29,00	27,85	9,80	11,11	13,90	14,29	16,30	14,43	15,00	12,97	8,40	4,70	17,20	26,61	8,70	10,12
Бизнесмен	30,50	12,77	8,50	12,96	9,70	10,77	13,20	14,08	17,80	18,59	16,10	10,71	31,60	30,35	15,80	14,45
Общински служител	52,50	50,67	19,10	22,91	10,30	9,96	11,90	19,67	26,90	19,70	11,30	8,27	27,20	25,12	19,30	20,79
Адм. служител в съдебната система	47,00	40,04	9,90	11,65	11,50	9,38	10,60	10,00	22,30	16,49	6,70	6,15	19,40	16,92	9,40	7,99
Съдия	53,10	44,31	8,30	9,15	9,10	7,80	13,70	15,53	16,60	13,70	5,80	5,97	19,30	26,24	7,00	7,65
Данъчен служител	56,80	50,43	8,80	12,19	8,30	5,29	8,90	24,08	10,60	7,98	6,60	3,45	22,00	23,49	13,30	17,24
Служител в министерство	39,40	37,34	13,90	12,97	7,00	4,92	13,20	14,90	10,30	5,61	8,40	5,05	15,40	16,59	7,20	7,58
Следовател	32,70	35,23	10,10	9,39	6,00	4,27	6,60	5,34	10,60	10,91	10,90	4,73	15,30	24,30	8,20	5,14
Прокурор	39,60	27,40	3,80	4,80	7,80	4,07	8,10	4,39	10,30	6,48	2,30	1,66	12,00	20,16	4,30	4,35
Учител	15,40	10,60	5,70	5,41	5,50	3,60	6,70	8,71	12,70	14,63	4,50	2,39	11,70	19,81	5,90	5,55
Народен представител	31,20	19,00	2,50	4,86	6,40	2,08	7,80	20,57	4,50	2,53	0,60	1,08	7,10	8,59	0,90	4,55
Общински съветник	38,90	33,24	6,90	8,92	3,20	2,05	7,80	13,07	12,40	10,76	6,50	3,34	10,20	12,05	2,50	5,40

*Относителен дял на тези от контактувалите със съответната група, на които са искани пари, подаръци или услуги.
Източник: СМК на Коалиция 2000; SELDI

индекси. На международно ниво най-резки промени се наблюдават в Македония и Черна гора, където оценките за масовото разпространение на корупцията значително са се повишили.

Въпреки националната специфика на данните тези емпирични факти водят до следните изводи: първо, общественото мнение идентифицира корупцията като дълбоко проникнала в обществения живот; второ, в обозрима перспектива радикално ограничаване на корупцията в страните от региона не може да се очаква.

Графика 3. Степен на разпространение на корупцията



Източник: СМК на Коалиция 2000; SELDI

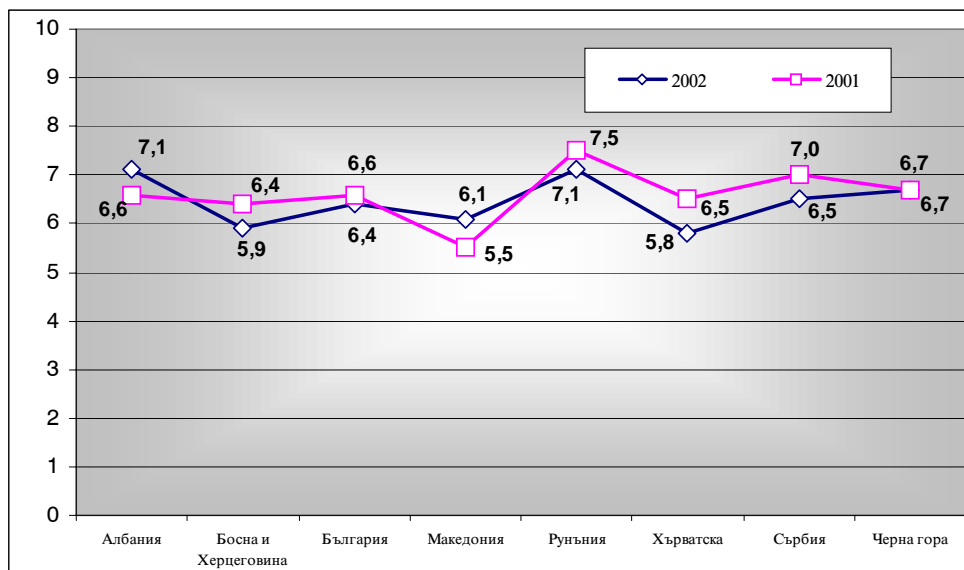
Въпреки различията между отделните държави все по-ясно започват да се оформят “проблематични” професионални групи, които могат да се нарекат основни “носителни” на корупция. В най-общия случай това са митническите служители, заетите в правораздавателните органи (съдии, прокурори, следователи), както и с известни изключения представителите на законодателната и изпълнителната власт. Общественото мнение се разделя по отношение на лекарите и полицейските служители. В Сърбия и Черна гора те са класирани сред едни от най-корумпираните професионални групи, докато в останалите държави се намират в средната част на списъка.

Структурата на институционалното разпространение на корупцията до голяма степен възпроизвежда и индивидуалните оценки за отделните професионални групи. Митниците и агенциите за приватизация остават сред местата, където корупцията е разпространена в най-голяма степен. Другите традиционни средища с висока корупция като съдебната система и данъчните служби се оценяват различно в зависимост от националната специфика на всяка отделна страна. Така например съдебната система се оценява като корумпирана в най-висока степен в Албания и Румъния. За България се наблюдава рязко покачване на недоверието към тази институция, като нивото за 2002 г. почти достига стойностите на тези оценки в Албания.

Сред институциите с най-ниска корупция най-общо могат да се причислят армията и националните статистически институти. Президентството с известни изключения (Босна и Херцеговина и Сърбия) също може да се отнесе към институциите с традиционно ниски нива на корупция.

Индексът на практическа ефикасност на корупцията отразява оценките на гражданите за степента на превръщане на корупцията в ефективно средство за решаване на частни проблеми. По отношение стойностите на “практическа ефикасност на корупцията” за последните 12 месеца се наблюдава намаление в страните от почти целия Балкански регион с изключение на Македония. Като цяло обаче намаляването е незначително и стойностите на индекса запазват високите си нива. Това означава, че корупцията продължава да се възприема от балканските общества като ефективен механизъм за разрешаване на проблеми и резултатно средство за заобикаляне на бюрокрацията.

Графика 4. Практическа ефикасност на корупцията

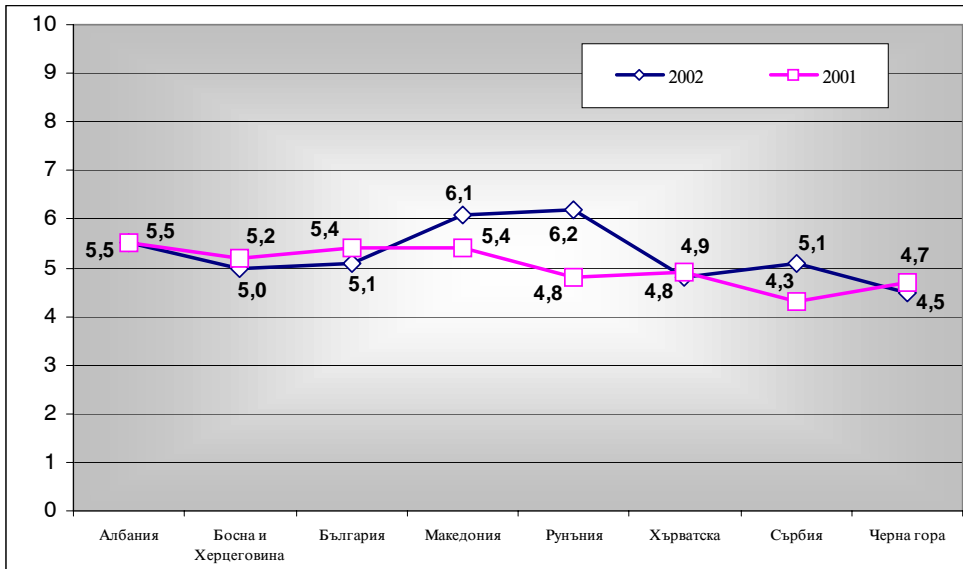


Източник: СМК на Коалиция 2000; SELDI

Индексът на корупционните очаквания отразява оценките на гражданите за възможностите (потенциала) на техните общества да се справят с проблема “корупция”. Данните регистрират умерен песимизъм и недоверие във възможностите на държавата да се справи с проблема “корупция”. В по-конкретен план стойностите на индекса в Македония, Румъния и Сърбия са се покачили значително в сравнение със същия период на миналата година. Това говори за задълбочаваща се криза в доверието към държавата в тези страни по отношение на корупционния климат.

Високите стойности на индекса въобще са индикатор, че промяната само на индивидуалните нагласи към корупцията и осъзнаването на значимостта на този проблем за съвременното общество не са достатъчен фактор за реално въздействие и ограничаване на корупцията като негативен обществен феномен.

Графика 5. Коруptionни очаквания



Източник: СМК на Коалиция 2000; SELDI

5. Международни сравнителни изследвания на корупцията (индекси за оценка на корупцията на Трансперънси интернешънъл)

От 1995 г. световната коалиция за борба с корупцията Трансперънси интернешънъл (ТИ) публикува всяка година Коруptionен индекс (Corruption Perception Index - CPI), а от 1999 — и Индекса за предлагане на подкупи (Bribe Payers Propensity Index - BPI). Основната цел на индексите за оценка на корупцията на ТИ е да се получи надеждна информация за представите относно разпространението на корупцията в различните страни. Този индекс дава възможност да се направят международни сравнения и да се ранжират страните в зависимост от представите за разпространението на корупцията в тях. През 1998 г. Коруptionният индекс на ТИ класифицира 85 страни, докато през 2002 г. техният брой достига 102. Тъй като не съществува единствен достоверен източник на информация за мащабите на корупцията, в този случай е възприет подходът да се извърши “изследване на изследванията”. Използват се данни от различни, доказали своята надеждност изследвания, осъществявани с раз-

нообразна методика. Общият брой на всички използвани изследвания през 2002 г. е 15. Необходимият минимален брой изследвания, за да бъде изготвен корупционен индекс за дадена страна, е 3.

При конструирането на индексите се използва информация за периода от последните три години, за да се избегне влиянието на временни и конюнктурни фактори (например шумни корупционни скандали, които влияят по-скоро върху представите на хората, отколкото върху действителните размери на корупцията). По този начин се ограничава рязката вариация на стойностите на индекса, които показват устойчивост във времето.

Корупционният индекс на ТИ определя нивото на корупция в дадена страна така, както го възприемат бизнесмените, анализаторите на риска и отделните граждани. Неговите стойности варират от 10 (ниско ниво на корумпираност) до 0 (изключително високо ниво на корумпираност).

За първи път през 1999 г. ТИ обяви и новосъздадения Индекс за предлагане на подкупи (ИПП). Той класифицира 19 водещи страни-износителки според степента, в която техните търговски корпорации са склонни да предлагат подкупи в чужбина на висши държавни служители. През 2002 г. към класацията са прибавени и Русия и Хонконг. ИПП за 2002 г. се основава на мненията на повече от 830 висши служители и администратори в големи компании, водещи търговски банки, лицензирани счетоводни фирми, търговски камари и правни кантори, както и граждани на чужди държави, ръководители и служители в международни организации. ИПП е измерен за ТИ от Галъп интернешънъл в 15 държави с развиващи се пазарни икономики от Азия/Тихоокеански регион (Индия, Индонезия, Нигерия, Филипини, Южна Корея, Тайланд), Латинска Америка (Аржентина, Бразилия, Колумбия, Мексико), Европа (Унгария, Полша, ОНД) и Африка (Мароко и Южна Африка).

Стойностите на ИПП варират от 10 (ниска степен на предлагане на подкупи) до 0 (много висока степен на предлагане на подкупи). В зависимост от стойностите на ИПП са ранжирани 21 водещи държави-износителки.

Корупционният индекс и Индексът за предлагане на подкупи на ТИ разкриват двете страни на един и същи проблем. Първият класифицира страните според степента на разпространение на корупцията от гледна точка на получаващите подкуп, а вторият

Таблица 5. Корупционни индекси на ТИ за 2000–2002 г.

Позиция	Страна	Резултат за 2002 г.	Резултат за 2001 г.	Резултат за 2000 г.
1	Финландия	9,7	9,9	10,0
2	Дания	9,5	9,5	9,8
	Нова Зеландия	9,5	9,4	9,4
4	Исландия	9,4	9,2	9,1
5	Сингапур	9,3	9,2	9,1
	Швеция	9,3	9,0	9,4
7	Канада	9,0	8,9	9,2
	Люксембург	9,0	8,7	8,6
	Холандия	9,0	8,8	8,9
10	Великобритания	8,7	8,3	8,7
...				
44	Гърция	4,2	4,2	4,9
45	Бразилия	4,0	4,0	3,9
	България	4,0	3,9	3,5
	Ямайка	4,0	NA	NA
	Перу	4,0	4,1	4,4
	Полша	4,0	4,1	4,1
50	Гана	3,9	3,4	3,5
51	Хърватска	3,8	3,9	3,7
52	Чехия	3,7	3,9	4,3
	Латвия	3,7	3,4	3,4
	Мароко	3,7	NA	NA
	Р Словакия	3,7	3,7	3,5
	Шри Ланка	3,7	NA	NA
...				
88	Казахстан	2,3	2,7	3,0
89	Боливия	2,2	2,0	2,7
	Камерун	2,2	2,0	2,0
	Еквадор	2,2	2,3	2,6
	Хаити	2,2	NA	NA
93	Молдова	2,1	3,1	2,6
	Уганда	2,1	1,9	2,3
95	Азербайджан	2,0	2,0	1,5
96	Индонезия	1,9	1,9	1,7
	Кения	1,9	2,0	2,1
98	Ангола	1,7	NA	1,7
	Мадагаскар	1,7	NA	NA
	Парагвай	1,7	NA	NA
101	Нигерия	1,6	1,0	1,2
102	Бангладеш	1,2	0,4	NA

Източник: ТИ, 2000–2002 г.

подрежда страните според склонността да се дават подкупи от страна на бизнескомпаниите.

Таблица 6. Индекси за предлагането на подкупи на ТИ за 1999 и 2002 г.

Позиция	Страна	2002 г.	1999 г.
1	Австралия	8,5	8,1
2	Швеция	8,4	8,3
	Швейцария	8,4	7,7
4	Австрия	8,2	7,8
5	Канада	8,1	8,1
6	Холандия	7,8	7,4
	Белгия	7,8	6,8
8	Великобритания	6,9	7,2
9	Сингапур	6,3	5,7
	Германия	6,3	6,2
11	Испания	5,8	5,3
12	Франция	5,5	5,2
13	САЩ	5,3	6,2
	Япония	5,3	5,1
15	Малайзия	4,3	3,9
	Хонконг	4,3	NA
17	Италия	4,1	3,7
18	Южна Корея	3,9	3,4
19	Тайван	3,8	3,5
20	Китай	3,5	3,1
21	Русия	3,2	NA

Източник: ТИ, 1999 и 2002 г.

Литература

1. ЧИСТО БЪДЕЩЕ. План за действие срещу корупцията. Мониторинг. Индекси за оценка на корупцията, *Коалиция 2000*, 1998, София
2. Измерване и наблюдение на корупцията: Световната практика и българският опит, *Коалиция 2000*/Център за изследване на демокрацията, 1999, София
3. Heidenheimer, A. 1996. "The Topography of Corruption: Explorations in a Comparative Perspective", *International Social Science Journal*, CLVIII.
4. Kaufmann, D., Kraay A. and Zoido-Lobaton P., *Aggregating Gov-*

ernance Indicators”, World Bank Policy Research Working Paper No.2195 (Washington D.C.: The World Bank), 1999

5. Lambsdorf, J.Graf, The Transparency International Corruption Perception Index, 1-4 edition of Transparency International report, 1995-1998

6. Lambsdorf, J.Graf, An empirical investigation of Bribery in International Trade, Mimeo, University of Gottingen, April, 1997

7. Langseth, Peter, Rick Stapenhurst, and Jeremy Pope, The Role of a National Integrity System in Fighting Corruption, EDI Working Paper 400/142, E1976, Washington: The World Bank, 1997

- www.globalcorruptionreport.org — Глобален доклад за корупцията на Трансперънси интернешънъл

- www.uni-goettingen.de/~uwww - Интернет център за корупционни проучвания (Internet Center for Corruption Research)

- http://www.vitosha-research.com/corind/seldi_apr2002.htm - Корупционни индекси

Регионален мониторинг на корупцията в Албания, Босна и Херцеговина, България, Македония, Румъния, Хърватска и Югославия, април 2002

- <http://www.vitosha-research.com/corind/oct2002.htm> - Корупционни индекси на *Коалиция 2000*, октомври 2002

- <http://www.vitosha-research.com/corind/may2003.pdf> - Корупционни индекси на *Коалиция 2000*, май 2003 г.

Въпроси

1. Какви са целите на наблюдението и измерването на корупцията?
2. Какъв практически ефект има мониторингът на корупцията?
3. Кой са основните трудности и ограничения при измерването на корупцията?

4. Какви категории корупционни индекси са разработени в Системата за мониторинг на корупцията на *Коалиция 2000*?

5. Кой са двата основни корупционни индекса на международната организация Трансперънси интернешънъл и какво измерват те?

Ключови термини

Мониторинг — систематично и непрекъснато наблюдение на даден процес, за да се открие съответствие с желан или предполагаем резултат.

Емпирично социологическо изследване — основно средство за набиране на емпирична социална информация (за конкретни факти от обществената действителност), нужна за развитието на социалната теория и за вземането на управленски решения.

Индикатори и индекси — индикаторите са отделни показатели (признаци), които характеризират протичащи в обществото процеси. Индексите са сложни обобщаващи показатели, систематизиращи информация от повече индикатори, отнасящи се до едно явление или процес.

Лонгитюдни изследвания — емпирични изследвания, които имат за цел да разкрият тенденциите в развитието на сложни процеси в по-продължителен период от време.

Основни тези

1. Мониторингът на корупцията спомага за определянето на зоните и степента на разпространение на корупцията и за изработване на антикорупционни стратегии и инициативи.

2. През 90-те години на 20 век бяха разработени ефективни методи за наблюдение и оценка на корупцията и в национален, и в сравнителен международен план.

3. В класацията на страните според корупционния индекс на Трансперънси интернешънъл през 1999 г. България заема 60-то място, а през 2002 г. се е придвижила до 45-то място, изпреварвайки страни като Чехия, Словакия, Хърватска и др.

4. Вследствие на усилията на антикорупционните кампании в България през последните 4-5 години корупцията все повече се възприема като обществено недопустима.

5. Финансовият контрол в Министерството на отбраната като средство за борба с корупцията и превенция на престъпността

Евгени Ананиев

План

1. Структура на системата за финансов контрол
2. Финансов контрол в Министерството на отбраната
3. Характерни нарушения, констатирани при извършване на финансово-контролна дейност

1. Структура на системата за финансов контрол

Системата за финансов контрол в Министерството на отбраната (МО) е изградена на вертикален и хоризонтален принцип и обхваща всички звена на Българската армия (БА) и разпоредителите с бюджетни средства с принципал министъра на отбраната. По вертикала структурата е изградена, както следва:

А. Външен одит: Сметна палата — държавен орган за външен одит на бюджетни и други публични средства и дейности съгласно Закона за Сметната палата обн. в ДВ, бр. 109/18.12.2001 г., изм. ДВ, бр. 31/04.04.2003 г., с основна задача да допринася за доброто управление на бюджетните и други публични средства, както и да предоставя на Народното събрание надеждна информация за използване на средствата съобразно принципа за законосъобразност, ефективност, ефикасност и икономичност и за достоверно отчитане на изпълнението на съответните бюджети. Сметната палата осъществява одит на държавния бюджет, бюджетни и извънбюджетни сметки и фондове и средства от фондове и програми на Европейския съюз. Освен това одитира дейностите по изграждане и функциониране на системите за финансово управление и контрол, одитира и заверява годишните отчети за изпълнение на бюджетните и извънбюджетните сметки и фондове и заверява финансовите отчети на бюджетните организации, включително и на Министерството на отбраната. Органите на Сметната палата си сътрудничат с органите на Държавния вътрешен финансов контрол, в т.ч. и с дирекция “Финансово-контролна дейност” (ФКД) — МО, с цел повишаване ефективността на контролната система

на страната.

Б. Държавен вътрешен финансов контрол — обхваща дейностите на разпоредителите с бюджетни кредити, републиканския бюджет и разпоредители със средства по програми на Европейския съюз. Съгласно Закона за държавния вътрешен финансов контрол (ЗДВФК) правомощията по този закон са възложени на Агенцията за държавен вътрешен финансов контрол (ДВФК) към Министерството на финансите, а съгласно чл. 17, ал.1, изм. ДВ, бр. 101/2002 г., в сила от 01.01.2003 г., министърът на отбраната и министърът на вътрешните работи след съгласуване с министъра на финансите организират дирекции за финансов контрол върху дейността на подчинените им структури. Контролът по ал.1 не изключва контрола, осъществяван от органите на Агенцията за ДВФК.

По хоризонтала финансовият контрол в Министерството на отбраната, съгласно Закона за отбраната и въоръжените сили (ЗОВС) и Устройствения правилник на министерството, се осъществява от дирекция ФКД — МО, която подпомага министъра на отбраната в дейността му по изграждането и функционирането на системата за финансово управление и контрол в МО и във второстепенните разпоредители с бюджетни кредити. Дирекцията извършва контрол на финансовата дейност, финансовата и договорната дисциплина, както и предварителен контрол на финансовите системи; осъществява контрол върху дейността на материалноотговорните лица в МО и във второстепенните разпоредители; съставя доклади и актове за начет по реда на ЗДВФК; съставя актове за административни нарушения в изпълнение на ЗДВФК и по реда на Закона за административните нарушения и наказания; координира взаимоотношенията на МО с Агенция ДВФК и осигурява еднакво прилагане на методическите указания и стандартите за контролна дейност; разработва и съгласува специфични процедури и механизми за оценка на риска в МО и БА.

Дирекция ФКД упражнява своите правомощия чрез три отдела: два в София и един във Варна. За извършването на одити и проверки изготвя годишен план, който се утвърждава от министъра на отбраната и годишен отчет. Извънпланови одити и проверки могат да бъдат възлагани само от министъра на отбраната и органите на Прокуратурата. Одитите приключват с окончателен одитен доклад, в който се отразяват установените нарушения и слабости и се дават препоръки за тяхното отстраняване. При съмнения за извършени престъпления

се уведомява Прокуратурата. Когато се установят липси, пропуснати ползи и виновно поведение при съхранение и отчитане на материалните средства, се изготвят актове за начет и се търси пълна и ограничена имуществена отговорност. Органите на дирекция ФКД при изпълнение на своите правомощия могат да предлагат на ръководителите на одитираните обекти налагане на административни или дисциплинарни наказания на техните подчинени.

2. Финансов контрол в Министерството на отбраната

Финансовият контрол в МО е предварителен, текущ и последващ:

А. Предварителен контрол

Съгласно МЗ № ОХ-343/29.05.2003 г. предварителният контрол по законосъобразност на всички документи и действия, свързани с финансовата дейност на МО преди вземане на решение за поемане на задължение и преди вземане на решение за извършване на разход, на основание чл.19, ал.1—5 и чл. 19-а, ал.1 от ЗДВФК е възложен на финансови контрольори от дирекция ФКД — МО. Те упражняват предварителен контрол по чл. 19, ал.4 от ЗДВФК по ред, определен в правилника за прилагането му. При осъществяване на предварителен контрол финансовият контрольор одобрява или отхвърля предложенията за поемане на задължения или за извършване на разход. При изпълнение на служебните си задължения той има право да изисква и да получава всички данни и документи, необходими за осъществяване на дейността му за целите на предварителния контрол.

Подготвена е заповед на министъра на отбраната на Р България, която регламентира изграждането и функционирането на системи за финансово управление и предварителен контрол в МО.

Б. Текущ контрол

Текущият контрол в МО се осъществява от съответните разпоредители с бюджетни кредити от страна на командира (началника) на поделението и главния счетоводител. Включва предприемане на необходимите действия за оптимизиране на разходите и за предотвратяване, разкриване и коригиране на грешки и законосъобразни

действия, а също и организиране на дейностите по начин, позволяващ изпълнение на задачите на административната структура при съблюдаване на принципите на ефективност, ефикасност и икономичност.

Текущият финансов контрол на договорите се извършва от дирекция ФКД — МО, по отношение спазване на сроковете за доставки, сключване на анекси към основните договори и спазване на сроковете за плащане и спазване на специфичните клаузи по договорите. На основание глава 4 “Инвентаризация”, чл. 21 и 22 от Закона за счетоводството, обн. в ДВ, бр. 98/16.11.2001 г., и Устава на БА във всички структури на МО активите и пасивите задължително се инвентаризират. Инвентаризациите следва да се извършват от комисии по реда, определен във вътрешнонормативните актове на МО и БА. За установените вреди командирите (ръководителите на административни структури) реализират съответната имуществена отговорност по реда на глава X, раздел II от Кодекса на труда, глава XI, раздел II от Закона за отбраната и въоръжените сили на Р България и глава V, раздел III от Закона за държавния служител.

При съмнения за извършено престъпление се уведомяват органите на ВП и ВКР или на Прокуратурата.

В. Последващ контрол

Организацията, правомощията и дейността на вътрешния финансов контрол в МО се осъществява по реда на ЗДВФК, Правилника за прилагането му и чл. 28 от Устройствения правилник на Министерството.

Ръководител на вътрешния финансов контрол в МО е министърът на отбраната, който осъществява общото му ръководство чрез назначени контролни органи, обособени в дирекция ФКД.

Финансово-контролните органи на МО извършват проверка в подконтролните обекти, която включва събиране и анализиране на финансова и нефинансова информация за оценка на управлението на финансовите средства и на отчетността в одитирания обект с цел подобряването им. Проверяват се дейностите по планиране, изпълнение и контрол на всички управленски нива с оглед на тяхната ефективност, ефикасност и икономичност.

Финансовият одит, осъществяван от финансово-контролните органи, в своята същност е проверка на сметките и финансовата

документация на одитирания обект с цел да се установи законосъобразността, достоверността и редовността на водената счетоводна отчетност, както и законосъобразността на събирането, съхраняването, управлението, разходването и отчитането на имуществото.

Проверка на дейностите по планиране, изпълнение и контрол на всички управленски нива се извършва с оглед на тяхната ефективност, ефикасност и икономичност, т.е. степента на постигане на целите при съпоставяне на очаквания и действителния резултат и средствата, използвани за постигането му, както и свеждането до минимум на разходите за придобиване на ресурси, необходими за осъществяването на дейността, при спазване на изискванията за качество.

Финансово-контролните органи проверяват състоянието на вътрешния контрол в поделението, касовата наличност, ведомостите за заплати и другите разходи по текущата издръжка.

Дирекция ФКД извършва проверки по спазването на договорната дисциплина и договорите, по наличността на накладни - форма 400025, на ракетноартилерийското въоръжение, радиолокационната техника, бойните припаси и имущества, автобронетанково имущество и автобронетанкова техника, средствата за инженерно въоръжение, складовете за резервни части, възли и агрегати за инженерна техника, свързочно имущество, химическо въоръжение, техника и специални войскови химически имущества, електронноизчислителната и организационна техника, авиационна, самолетообслужваща техника и авиационнотехническо имущество, продоволственото снабдяване; вещевото, квартирно-експлоатационното имущество, средствата за културно-информационна дейност; горивно-смазочните материали (ГСМ).

3. Характерни нарушения, констатирани при извършване на финансово-контролна дейност

А. Нарушения при получаването, отчитането, съхраняването и разходването на материалните средства:

- Не се заприходяват получените с накладни материални средства.
- Проявява се формализъм от страна на длъжностни лица по отношение на контрола при отчитането на материалните средства.

- Ежемесечните и тримесечните проверки и годишните инвентаризации на видовете имуществва са изготвени на база данните в отчетните книги и картони, без да е извършвано фактическо броене, мерене, теглене.

- При сдаване или получаване на въоръжение и техника за и от ремонт не се разнасят в отчетните книги съответните приходно-разходни документи.

- Голяма част от имуществата се съхраняват в недостатъчна и непригодна складова база. В много от хранилищата има течове, липсват подходяща опаковка, стелажи и палети за подреждане на материалните средства по номенклатури. Значителна част от АБТИ и имуществото по бойна подготовка се съхраняват извън складовите площи, като са изложени на пряко влияние на атмосферните условия. Някои складове не са оборудвани в противопожарно отношение и нямат сигнализация на прозорците.

- Допуска се неразнасяне по отчетните книги на приемно-предавателни ведомости за изстреляните бойни припаси.

- Книгите за отчитане на материалните средства не се приключват в края на всеки месец съгласно изискванията на Наставлението за отчитане на материални средства (НОМС) в БА.

- Допускат се изтривания и поправяния в отчетните картони.

- Сдаването и приемането на имуществва между материално-отговорните лица не се извършва според законовите разпоредби.

- В нарушение на изискванията на НОМС в БА се освобождават материалноотговорни лица, без да е предявено към тях взискание за възстановяване на липсващите материални средства.

- Командирите не предприемат необходимите действия, регламентирани в ЗОВС и Кодекса на труда за възстановяване на установените липси на материални средства.

Б. Нарушения на финансовата дисциплина

- В нарушение на разпоредбите на Закона за счетоводството в повечето поделения не е въведено двустранното счетоводно записване. Няма изготвен и утвърден правилник за документооборота.

- В нарушение на изискванията на ЗДФК не всички второстепенни разпоредители с бюджетни кредити са изградили система за финансово управление и контрол.

- Водените счетоводен отчет и отчетност не са цялостни. Информационните връзки на счетоводните сметки по оборотните ведомости и съставяните счетоводни баланси не са точни и пълни, което не дава вярна и ясна счетоводна информация.

- Допуска се осчетоводяване на дълготрайни активи и материални запаси по балансова стойност, без да е извършена експертна оценка от лицензирани оценители.

- Констатираны са случаи, при които командири на поделения не утвърждават и началници на финансови служби не контролират ведомостите за изплатени аванси и трудови възнаграждения.

- В нарушение на Закона за счетоводството и на Приложение №1 от Наставлението за управление на документалната информация в БА в някои поделения се допуска унищожаване на месечните ведомости за изплатени аванси срещу заплати на целия личен състав.

- Началниците на финансовите служби не упражняват достатъчен контрол и допускат извършване на разходи при некомплектно разходно-оправдателни документи.

- Не се събират своевременно, нито се търсят по съдебен ред вземанията от длъжници на поделенията.

- Допуска се неправилно изплащане на трудови възнаграждения, обезщетения при уволнение и командировъчни пари.

- Не се извършват редовно нормативно регламентирани проверки на касовата наличност.

- Намерените незаведени накладни в поделенията показват, че комисиите за периодични проверки, инвентаризации и за ликвидации на финансовите служби не изпълняват задълженията си съгласно изискванията на НОМС в БА.

- Установените липси при вътрешни инвентаризации не се отразяват в счетоводните книги на поделенията.

- Допуска се заемане на длъжности от лица без необходимия образователен ценз.

В. Нарушения на договорната дисциплина

- Извършват се доставки и услуги без да има сключени договори. В нарушение на Наредбата за възлагане на обществени поръчки под праговете, определени в чл.7, ал.1 от Закона за обществените поръчки (ЗОП), се закупуват стоки директно от търговската мрежа без наличие

на три ценови оферти.

- Допуска се разделяне на поръчките с цел избягване процедурите по ЗОП.

- Не се изготвят досиета с пълната документация по сключените договори.

- В резултат на недостатъчно маркетингово проучване за изпълнители на доставки се избират неподходящи фирми.

- Договорите се сключват предимно през второто полугодие и четвъртото тримесечие на годината и по този начин плащането се извършва за сметка на бюджета от следващата година.

- Включват се клаузи за авансово плащане на суми в големи размери, което е начин за кредитиране на фирмите изпълнителки.

- Не се предприемат своевременни конкретни законови действия за събиране на неустойки от фирмите, които не са извършили доставките в договорения срок.

- Допуска се подписване на анекси за необосновано удължаване на сроковете за изпълнение на договорите.

- При предявени рекламации по отношение на качеството на доставените материални средства не се вземат мерки за задържане на банковата гаранция.

- Сключват се симулативни сделки, с които се прикриват наемни договори чрез договори за монтаж, доставка, услуги и съвместна дейност.

- В нарушение на изискванията на Правилника за прилагане на Закона за държавната собственост някои имоти се отдават под наем на цени, по-ниски от определените месечни общински базисни наемни цени за съответните региони.

- В нарушение на изискванията на Закона за държавната собственост, недвижимите имоти публична държавна собственост се отдават под наем без търг или конкурс.

- Несвоевременно се уреждат финансовите взаимоотношения с фирмите доставчици и наематели.

- Допуска се сключените договори да не се завеждат в деловодството на съответната организационна структура.

- В нарушение на Закона за счетоводството сключените с чуждестранни контрагенти договори не се придружават с превод на български език.

На основание констатациите в одитните доклади в заключение може да се каже, че през последните години преобладават липсите от материални средства (текущо доволствие и военновременни запаси): ГСМ и технически средства за ГСМ, АБТИ, АВ, продоволствено, вещеве и свързочно имущество. Констатираните незаприходени материални средства са от текущо доволствие и военновременни запаси. Установени са вреди от надплащане на трудови възнаграждения и обезщетения, неправомерно изплатени командировъчни и липси на парични средства.

Въпроси

1. Кои са основните елементи на системата за финансов контрол в Министерството на отбраната?
2. Какво включва финансовият контрол в Министерството на отбраната?
3. Какво е значението на предварителния, текущия и последващия контрол?
4. Кои са най-характерните нарушения на финансовата, отчетната и договорната дисциплина?

6. Прозрачност и отчетност на разходите за отбрана и на доставките за армията - фактор за ограничаване на корупцията

Янцислав Янакиев¹

План

1. Увод
2. Дефиниции на понятията прозрачност и отчетност на разходите за отбрана
3. Обществено мнение, прозрачност и отчетност на разходите за отбрана
4. Корупцията в сферата на отбраната като глобален феномен
5. Източници и причини за корупция в сферата на отбраната
6. Нормативна база в България, прозрачност и отчетност на разходите за отбрана
7. Заключение: Как би могло да се ограничи корупцията в сферата на отбраната?

1. Увод

С развитието на процеса на демократизиране на българското общество въпросите на сигурността и отбраната постепенно губят своята обвивка на тайнственост и недостъпност за обикновените хора и все повече се превръщат в проблеми, за решаването на които се търси мнението на обществото и на отделния гражданин. Това е нормална практика в демократичните общества и е гаранция за постигане на по-широка обществена подкрепа за отбранителната политика и особено за поддържането на достатъчно висок бюджет за отбрана, който да гарантира издръжката на въоръжените сили.

Известно е, че Р. България отделя един сравнително висок процент от brutния си вътрешен продукт за отбрана (2,6% за 2004 г.). В този смисъл върху Министерството на отбраната (МО) лежи огромната отговорност за ефективното и рационалното разпределение и използване на осигурените от обществото финансови ресурси.

¹ Изразените в разработената тема мнения са единствено на автора и не ангажират по никакъв начин Министерството на отбраната и Военната академия "Г. С. Раковски"

Въвеждането на Интегрирана система за управление на ресурсите за отбрана на програмен принцип е гаранция за постигане на оптимално изразходване на военния бюджет. Освен това тя позволява по-голяма прозрачност и отчетност, което укрепва процеса на демократичен контрол върху въоръжените сили. В същото време през последната година специализираните органи на МО направиха редица разкрития за прояви на корупция, свързана с доставките за армията, в която са въввлечени служители на министерството. Чрез медиите тези разкрития станаха достояние на широката общественост. Посочените факти говорят за стремежа на МО да търси подкрепата на обществеността в борбата с проявите на корупция в армията. В същото време доказват, че армията не е имунизирана срещу този “рак на обществото” и не е възможно да се противодейства ефективно на корупцията в сферата на отбраната без изграждане на демократични гражданско-военни отношения и на реален граждански контрол над сектора за сигурност и в частност над въоръжените сили.

Целта на разработването на настоящата тема е да се анализира един важен аспект на гражданско-военните отношения в демократичното общество, както е постигането на максимално възможни прозрачност и отчетност на отбранителната политика и на разходите за отбрана.

2. Дефиниции на понятията прозрачност и отчетност на разходите за отбрана

Прозрачността на разходите за отбрана е “комплексно понятие, което има както *национален*, така и *международен* аспект и се отнася както към бюджета за отбрана (данните за разходите), така и към самия процес на бюджетиране”, а отчетността е “сърцевината на процеса на вземане на решения в демократичното общество”²

И двете понятия от гледна точка на националната им същност са свързани с фундаменталното право на гражданите в демократичното общество в качеството им на данъкоплатци да са информирани по въпросите на формирането и реализирането на отбранителната политика и особено за какви цели и колко ефективно се изразходва бюджетът за отбрана. В този смисъл нивото на информираност на

² Greenwood David, Transparency in Defence Budgets and Budgeting, In: Todor Tagarev (Ed.) Transparency in Defence Policy, Military Budgeting and Procurement DCAF & GC Marshall Bulgaria, Sofia, 2002, (pp. 29-30)

гражданите по отношение на тези проблеми, е индикатор за степента на прозрачност и отчетност на разходите за отбрана и на доставките за армията.

3. Обществено мнение, прозрачност и отчетност на разходите за отбрана

В демократичните общества проучванията на общественото мнение се използват широко като единствен научно обоснован метод за установяване на нивото на информираност на гражданите и техните нагласи по отношение на социално значими въпроси, какъвто е въпросът за формирането и реализирането на отбранителната политика. В този смисъл те може да се разглеждат като механизми за постигане на по-голяма прозрачност и отчетност на разходите за отбрана и на отбранителната политика като цяло. Така тези проучвания могат да служат и като инструмент за оптимизиране на гражданския контрол над сектора за сигурност и в частност върху въоръжените сили.

Необходимо е да посочим, че както сред изследователите на общественото мнение по проблемите на сигурността и отбраната, така и сред управляващите няма консенсус по отношение на използването на резултатите от проучванията при вземането на управленски решения. Вижданията варират от разбирането за ролята на общественото мнение като “стратегическа променлива от най-високо значение” в подкрепа на процеса на вземане на управленски решения в сферата на сигурността и отбраната³ до пълното игнориране на резултатите от проучванията, защото “те не казват пред нацията”⁴ нещо за възможния политически избор, което да заслужава внимание. Без да влизаме в дискусия по проблема, тъй като това не е целта на настоящата разработка, само ще маркираме някои най-важни обяснения за склонността да се игнорира общественото мнение като фактор за осъществяване на граждански контрол върху въоръжените сили.

На първо място трябва да се посочи споделяното от много политически и военни лидери нереалистично вярване, че след като формалните (нормативните) изисквания и основи на гражданския контрол

³ Manigart Ph., Europeans and a Common Security and Defence Policy, Technical Report, Royal Military Academy, Brussels, 2001, p. 3

⁴ Weissberg, R., Why Policymakers Should Ignore Public Opinion Polls, Policy Analysis, N 42, May 2001, Cato Institute, <www.cato.org>

върху въоръжените сили са постигнати, той вече е гарантиран и не е необходимо да се търсят нови форми и методи⁵.

На второ място, както сред обществеността, така и сред част от политическия и военния елит все още съществува инерция в мисленето, че “проблемите на отбраната трябва да се решават от военните експерти”, следователно публиката не е подготвена да ги разбира. Тази нагласа се поддържа и от факта, че според резултатите от проучванията на общественото мнение гражданите проявяват сравнително слаб интерес към проблемите на сигурността и отбраната, което дава основание за твърдения, че щом няма заинтересуваност, то и възможността за упражняване на контрол и влияние на обществеността върху вземането на управленските решения е минимална.

На трето място, някои от медиите са заинтересовани предимно от т. нар. военни скандали, а не от реалните проблеми на формирането и провеждането на отбранителната политика.

Независимо от това какви са причините за опитите да се игнорира общественото мнение при формирането и реализирането на отбранителната политика, правото на гражданите да знаят не може да се игнорира само защото те не са достатъчно подготвени да възприемат специфичната информация. В този смисъл може да се счита, че липсата на прозрачност е пряко свързана със засилването на корупцията и с нарастването на възприемането на военната институция като корумпирана. Освен това липсата на отчетност за разходите за отбрана пред гражданите е предпоставка и условие за проява на антидемократични практики.

4. Корупцията в сферата на отбраната като глобален феномен

Авторите, изследващи проявите на корупция в сферата на отбраната, са единодушни, че това е социален феномен, с глобално проявление. Една от причините, които биха могли да обяснят глобалния характер на свързаната с отбранителната индустрия, търговията с оръжие и снабдяването на въоръжените сили корупция, е грандиозният оборот на финансови средства в тази сфера. Така например според изследване на Transparency International - Великобритания, публикувано на

⁵ Пантев, П., Рачев, Тагарев, Проблеми на гражданско-военните отношения в България. Подходи за усъвършенстване на гражданския контрол над въоръжените сили, Институт за изследване на сигурността и международните отношения, София, 1996 г.

25.04.2002 г., “транзакциите, свързани с официалната търговия с въоръжение, съставляват 50% от всички международни транзакции. Консервативната оценка на изплатените комисиони е 10% за една година”⁶. Очевидно е, че при липсата на прозрачност на тези сделки е налице огромен потенциал, който би могло да се използва за корупционен натиск в международен мащаб.

Глобалният характер на корупцията в сферата на отбраната се потвърждава и от факта, че тя се проявява във всички времена и при всякакви условия, независимо от това дали държавата е в състояние на война или в период на мир, дали има тоталитарно или демократично управление. Ще приведем някои интересни факти в това отношение. През Втората световна война например представители на отдела за снабдяване на британската армия са успели да продадат на противниковите войски на маршал Ромел палатки за пустинята. В днешно време според публикации в медиите в САЩ фирмата General Dynamics, която произвежда атомните подводни лодки “Трайдънт”, е получила по 10 000 долара за една седалка в тоалетните⁷. Тези примери са достатъчни, за да илюстрират факта, че поради глобалния си характер корупцията в сферата на отбраната трудно би могла да се преодолее напълно. Това би било едно наивно вярване, без практическа значимост. По-важно е да се анализират причините, условията и факторите за нейното проявление и да се търсят механизми за ограничаването ѝ.

5. Източници и причини за корупция в сферата на отбраната

Без претенции за изчерпателност бихме могли да опишем няколко групи условия и фактори за проява на корупция в сферата на отбраната.

На първо място, бихме посочили съществуващата “култура на секретност” във военната институция. Става дума за излишната секретност и ограничаването на прозрачността и отчетността под маската на “защита на националната сигурност”, за което определено способства и недостатъчно развитата и недостатъчно ефективна

⁶ Arms Trade Rife With Corruption, Transparency International (UK) Press Release, April 25, 2002, http://www.iansa.org/news_2002/april2002/transparenciyuk_pr25402.htm

⁷ Athale, A., Can Corruption in Defence Deals be avoided?, <http://www.cgi.rediff.com/cgi-programs/print/printpage.cgi>

система за граждански контрол върху въоръжените сили. Има се предвид не само контролът, осъществяван от демократично избраните държавни институции, а преди всичко контролът от страна на гражданското общество и неговите структури. Като изключение само неправителствените организации имат ресурсите и възможността да контролират големите сделки в сферата на отбраната. До голяма степен този извод се отнася и за представителите на медиите. Естествено причината за това състояние трябва да се търси в недостатъчно развитото гражданско общество в България.

На второ място, все още съществуват макар и ограничени, прояви на антидемократични нагласи у някои представители на военната институция. Те варират от открито нарушаване на човешките права, свързани с достъпа до информация, през опити за манипулиране на общественото мнение до интензивно лобиране за проекти на армията.

На трето място, като фактор за проявление на корупция в сферата на отбраната заслужава внимание монополизмът при доставките за въоръжените сили. Липсата на свободна конкуренция и възможността да се сключват дългосрочни сделки с крупни фирми - т. нар. стратегически партньори, наред с някои предимства крият рискове, които заслужават внимание от гледна точка на засилване на контрола от страна на обществеността.

На четвърто място, условия за корупция в сферата на отбраната определено създава изпълняването от военните на някои несвойствени дейности, свързани с доставките за отбраната. Става дума за сега съществуващи структури на МО и Генералния щаб (ГЩ) на Българската армия (БА), чиито функции би могло да се поемат от външни за ведомството структури.

На пето място, внимание като условие и фактор за прояви на корупция в системата на отбраната заслужават все по-често проявяващите се проблеми с морала на отговорните лица.

На следващо място следва да се отбележи, че корупцията, включително в сферата на отбраната, е престъпление, което много трудно се установява и доказва. Този факт също би могло да се разглежда като фактор, благоприятстващ нейното проявление, което е достатъчно образно изразено в следната сентенция: “Да разбереш дали държавни чиновници, които управляват хазната, крадат парите на обществото, или не, е толкова трудно, колкото да установиш дали рибата пие вода.”⁸

Не на последно място, условия за проява на корупция създават и

ограниченията на прозрачността в сферата на политиката за сигурност и на разходите за отбрана, които се налагат обективно от естеството на самата институция и от интересите на националната сигурност. Тук е важно да си отговорим на въпроса “Трябва ли, за да постигнем пълна прозрачност и отчетност на разходите за отбрана, да построим баня само от стъкло?” Естествено не, но в същото време е нужно да се намери точният баланс между прозрачността на разходите за отбрана и интересите на националната сигурност.

6. Нормативната база в България, прозрачност и отчетност на разходите за отбрана

Когато говорим за нормативната база в България и за условията, които тя създава за прозрачност и отчетност на разходите за отбрана, би трябвало да се спрем на три основни закона: Законът за достъп до обществена информация, Законът за защита на класифицираната информация и Законът за обществените поръчки.

В чл. 4, ал. 1 на Закона за достъп до обществена информация е записано: “Всеки гражданин на Република България има право на достъп до обществена информация при условията и по реда, определени в този закон, освен ако в друг закон е предвиден специален ред за търсене, получаване и разпространяване на такава информация.” По нататък в чл. 5 е посочено: “Осъществяването на правото на достъп до обществена информация не може да бъде насочено срещу правата и доброто име на други лица, както и срещу националната сигурност, обществения ред, народното здраве и морала.” Накрая в чл. 7, ал. 1 е посочено: “Не се допускат ограничения на правото на достъп до обществена информация, освен когато тя е класифицирана информация, представляваща държавна или служебна тайна в случаите, предвидени със закон.”⁹

В Закона за защита на класифицираната информация и по-конкретно в приложения списък на категориите информация, подлежаща на класифициране като държавна тайна, заслужават внимание поне два параграфа в контекста на разработваната тема. Като класифицирана информация, представляваща държавна тайна, в раздел I, т. 20 са посочени: “Организация, функциониране и управление на

⁹ Athale, A., Can Corruption in Defence Deals be avoided?, <http://www.cgi.rediff.com/cgi-programs/print/printpage.cgi>

системата за снабдяване на Въоръжените сили на Република България с материални средства при положение на война, военно или друго извънредно положение.” Освен това в раздел II, т. 10 в тази група е посочена “информация за отпускани и използвани бюджетни средства и държавно имущество за специални цели, свързани с националната сигурност”.

В Закона за обществените поръчки в чл. 2 е посочено: “Този закон има за цел повишаване на ефективността при използването на бюджетните и обществените средства чрез: 1. Установяване на прозрачност; 2. Осъществяване на ефективен контрол при използването им; 3. Осигуряване на условия за конкуренция; 4. Стимулиране на икономическото развитие.” В същото време чл. 6 (1) посочва: “Този закон не се прилага за обществени поръчки, свързани с отбраната и сигурността, които са предмет на държавна тайна или тяхното изпълнение трябва да е придружено със специални мерки за сигурност в съответствие с действащото в страната законодателство.”⁹

Краткият преглед на някои основни закони, свързани с разработваната тема за прозрачността и отчетността на разходите за отбрана, показва, че действащото в Република България законодателство защитава интересите на гражданите за свободен достъп до информация, която е публична. В същото време интересите на националната сигурност при изразходването на бюджета за отбрана и при осъществяването на доставките за армията са гарантирани. Въпросът, който заслужава да се дискутира, е свързан с прилагането на законите и най-вече с това дали под прикритието на “защита на националната сигурност” нормативната база създава предпоставки да се заобикаля законът. Отново стигаме до проблема за намиране на баланс между правото на гражданите да знаят и запазването на интересите на националната сигурност. Възможен подход за преодоляване на ограниченията на публичността е засилването и усъвършенстването на контрола върху отбранителните разходи от страна на демократично избраните държавни институции и най-вече на съответните комисии на Народното събрание. Необходимо е също така да се намери механизъм за външен контрол върху военната институция, и за основанията ѝ да класифицира дадена обществена

⁹ Закон за достъп до обществена информация, публикуван в Държавен вестник на 07.07.2000 г., http://www.aip-bg.org/tolaw_bg.htm

¹⁰ Закон за обществените поръчки, приет от XXXVIII Народно събрание на 9 юни 1999 г.

поръчка като “предмет на държавна тайна”. Това ще ограничи склонността за прекомерно позоваване на чл. 6 от Закона за обществените поръчки.

7. Заключение: Как би могло да се ограничи корупцията в сферата на отбраната?

Наивно е да се очаква, че е възможно корупцията в сферата на отбраната да се елиминира напълно. В условията на социална трансформация и дълбока икономическа криза военната институция не може да остане изолирана и имунизирана срещу това явление. В същото време проявите на корупция в по-големи или в по-малки размери имат пагубни последствия за националната сигурност, за икономиката на страната като цяло, за морала и духа на хората. Обществото е изключително чувствително към корупцията в сферата на отбраната, защото в представите на българина военната институция традиционно се свързва с висок морал, дълг, чест и достойнство.

Благоприятни фактори за прояви на корупция в областта на отбраната са съществуващата “култура на секретност” и в някои случаи излишното позоваване на възможностите за ограничаване на достъпа на обществеността до информация, монополизмът и несвойствените дейности, свързани с доставки за армията, с които се занимават структури на МО, а така също и проявяващата се криза в ценностната система на някои длъжностни лица.

Неизбежна ли е корупцията в сферата на отбраната? Без излишен оптимизъм бихме могли да посочим, че в демократичното общество, каквото постепенно се изгражда и установява в България, има реални механизми, за свеждане на този феномен до социално приемливи размери. Кой са тези механизми?

Световната практика показва, че постигането на максимално възможна публичност и на достъп до информация за отбранителните разходи и за доставките за армията е един процес, реципрочен на процеса на демократизиране на обществото и едно от изключително важните условия за ограничаване на корупцията. Публичността и достъпът до информация трябва да се реализират на всеки етап от *процеса на вземането на управленски решения, възлагането и контрола при изпълнението на обществени поръчки за отбраната*. Това обаче е само едно от необходимите, но не достатъчни условия.

Ограниченията за достъп на гражданите до информация, които обективно се налагат от защитата на интересите на националната сигурност, могат да се преодолеят чрез *засилен парламентарен контрол върху разходите за отбрана и доставките за армията*. Ефектът би бил по-голям, ако той се съчетае с въвеждането на *механизъм за оценка степента на секретност на сделките от независима от МО институция*.

Наред с тези важни стъпки би било добре да се обмисли въпросът за освобождаването на Министерството от някои несвойствени дейности, свързани с доставките за армията, които създават предпоставки за корупция. В този смисъл би могло да се помисли за създаването на независима от него институция, която да се грижи за доставките за отбраната (*Defence Procurement Board*), каквато практика съществува в редица страни.

Не на последно място би могло да се помисли за сключване на *споразумение между МО и всички доставчици за армията за недопускане на корупционни действия (Transparency International Integrity Pact)* в контекста на предложението на Transparency International - Великобритания.

Литература:

1. Athale, A., Can Corruption in Defence Deals be avoided?, <http://www.cgi.rediff.com/cgi-programs/print/printpage.cgi>
2. Chari P., Transparency in Arms Purchases, <http://www.hinduonnet.com/thehindu/2001/09/28/stories/05282524.htm>
3. Defence Purchases and Transparency, <http://www.hinduonnet.com/thehindu/2001/08/30/stories/05302511.htm>
4. Greenwood David, Transparency in Defence Budgets and Budgeting, In: Todor Tagarev (Ed.) Transparency in Defence Policy, Military Budgeting and Procurement DCAF & GC Marshall Bulgaria, Sofia, 2002, (pp. 27-38)
5. Guardian Unlimited, Tackling Corruption in the Arms Trade, <http://www.guardian.co.uk/armstrade/story/o,10674,976957,00.html>
6. Information, Democracy and the Military Establishment, Reporting People.org, http://www.reportingpeople.org/issues_medstory16.htm
7. Ivanov, Tilcho, Transparency in National Decision Making on Defence Procurement, In: Todor Tagarev (Ed.) Transparency in Defence Policy,

Military Budgeting and Procurement DCAF & GC Marshall Bulgaria, Sofia, 2002, (p. 39-54)

8. Manigart Ph., Europeans and a Common Security and Defence Policy, Technical Report, Royal Military Academy, Brussels, 2001, p. 3

9. Paredes, D., Military Corruption, 08/15.2003,
http://www.eraf.com/opinion/aug15a_03.htm

10. Vizmanos, D., Cancer in the Military Establishment, <http://www.>

11. Weissberg, R., Why Policymakers Should Ignore Public Opinion Polls, Policy Analysis, N 42, May 2001, Cato Institute, <www.cato.org> , accessed 12 September 2003

12. Димитрова., М., Медиите срещу корупцията в света през 21-ви век, Международно журналистическо проучване,
<http://www.anticorruption.bg/bg/milenad/india.html>

13. Закон за достъп до обществена информация, публикуван в Държавен вестник на 07.07.2000 г.), http://www.aip-bg.org/tolaw_bg.htm

14. Закон за защита на класифицираната информация, Приложение № 1 към чл. 25, Списък на категориите информация, подлежаща на класифициране като държавна тайна, (Обнародван в ДВ, бр. 45/2002 г., попр. ДВ, бр. 5 и изм. бр. 31/2003 г.), <http://www.aip-bg.org/library/laws/zzki.htm> , http://www.aip-bg.org/documents/secr_list_final.htm

15. Закон за обществените поръчки, приет от 38-то Народно събрание на 09.06.1999 г.

16. Корупция в Министерството на отбраната,
http://www.anticorruption.bg/bg/skandal_17.htm

17. Пантев, П., Рачев, Тагарев, Проблеми на гражданско-военните отношения в България. Подходи за усъвършенстване на гражданския контрол върху въоръжените сили, Институт за изследване на сигурността и международните отношения, София 1996 г.

18. Свиначков, Н., Слово при откриването на международна конференция “Предотвратяване на корупцията в органите за сигурност: укрепване на превантивните мерки и структури”, София 11-14.03.2002 г., <http://www.csd.bg/mc/minister.html>

19. Тагарев, Т., Предизвикателствата пред модернизацията на българската армия, доклад “България - готовност за членство в НАТО”, Раздел III: Прозрачност при управление на доставките, Атлантически клуб в България, 2002 г. , София

Въпроси:

1. Каква е ролята на прозрачността и отчетността на разходите за отбрана в контекста на гражданския контрол върху въоръжените сили?

2. Как може да се оцени нивото на информираност на гражданите по проблемите на сигурността и отбраната?

3. Каква е връзката между прозрачност, отчетност на разходите за отбрана и корупционните практики?

4. Създава ли нормативната база у нас достатъчно условия за прозрачност и отчетност на разходите за отбрана?

5. Как да се постигне баланс между прозрачността в сферата на отбранителната политика и разходите за отбрана и гарантирането на националната сигурност?

6. Неизбежна ли е корупцията в отбраната? Какво трябва да се направи, за да се ограничи този социален феномен?

Ключови термини

Прозрачност на разходите за отбрана - комплексно понятие, което има както *национален*, така и *международен* аспект и се отнася както към бюджета за отбрана (данните за разходите), така и към самия процес на бюджетиране.

Отчетност на разходите за отбрана - сърцевината на процеса на вземане на решения в демократичното общество. Базира се на правото на гражданите да знаят как се формира и реализира отбранителната политика.

Граждански контрол върху въоръжените сили — вид гражданска дейност, която се осъществява както чрез органите на държавната власт, така и чрез свободните обществени формации, инициативи и движения на гражданите. Тя се основава на разбирането, че състоянието и използването на въоръжените сили трябва да отговарят единствено на интересите на обществото.

Обществено мнение — комплексен феномен, обединяващ знания, оценки и предразположение за действие на големи групи от хора по отношение на социално значими факти и събития, които частично и неперфектно се отразяват във въпросниците за проучванията на общественото мнение. Като социален феномен съдържа познавателен

и емоционален компонент, както и предразположение за определен тип поведение, базирано на знанията и даваните оценки. В условията на гражданското общество обикновено се създава и поддържа **система за наблюдение и изследвания на общественото мнение по проблемите на сигурността и отбраната.**

Основни тези:

1. Процесът на осигуряване на прозрачност и отчетност на разходите за отбрана се базира на изконното право на гражданите в демократичното общество да знаят как се формира и как се реализира отбранителната политика и особено за какви цели и колко ефективно се изразходва бюджетът за отбрана.

2. Въвеждането от МО на Интегрирана система за управление на ресурсите за отбрана на програмен принцип е гаранция за постигане на оптимално изразходване на средствата за отбрана. Освен това тя позволява по-големи прозрачност и отчетност, което укрепва процеса на демократичен контрол върху въоръжените сили.

3. Въоръжените сили не са имунизирани срещу прояви на корупция. Ефективното противодействие е невъзможно без изграждане на демократични гражданско-военни отношения и осъществяване на реален граждански контрол върху сектора по сигурността и в частност върху въоръжените сили.

4. Нивото на информираност на гражданите по отношение на проблемите на сигурността и отбраната, включително за това, как и за какви цели се изразходва бюджетът за отбрана, е индикатор за степента на прозрачност и отчетност на разходите за отбрана и на доставките за армията. Проучванията на общественото мнение може да се използват като механизъм за установяване на тази информираност и като средство за постигане на по-големи прозрачност и отчетност на разходите за отбрана и на отбранителната политика като цяло.

5. Правото на гражданите да знаят за отбранителната политика не може да се игнорира само защото те не са достатъчно подготвени да възприемат този специфичен тип информация. Липсата на прозрачност е пряко свързана със засилването на корупцията и с нарастването на възприемането от обществото на военната институция като корумпирана. Липсата на отчетност пред обществото води до

формиране и поддържане на антидемократични практики.

6. Не е възможно да се постигне абсолютна прозрачност на разходите за отбрана. Необходимо е да се поддържа разумен баланс между прозрачността и защитата на класифицираната информация, така че да не се накърнява националната сигурност и да се гарантират правата на гражданите.

7. Нормативната база в Р България гарантира правото на гражданите да знаят как се формира политиката за сигурност и как се изразходва бюджетът за отбрана. Проблемът е в прилагането на законите и в интерпретирането, което позволява на отделни ръководители под формата на излишна секретност да злоупотребяват или да изразходват неефективно бюджетни средства.

8. Публичността и достъпът до информация за отбранителните разходи и за доставките за армията са изключително важно условие за ограничаване на корупцията. Те трябва да обхвалят целия процес на вземането на решения и на възлагането и контрола при изпълнението на обществени поръчки за отбраната.

9. Ограниченията за достъп на гражданите до информация, които се налагат от необходимостта за защита на интересите на националната сигурност, може да се преодолеят чрез засилен парламентарен контрол върху разходите за отбрана и доставките за армията, съчетан с оценка степента на секретност на сделките от независима от МО институция.

7. Механизми за противодействие на корупцията в системата на Министерството на отбраната и Българската армия

Николай Йорданов

План:

1. Основни сфери на дейност в Министерството на отбраната и Българската армия, уязвими от корупция
2. Основни форми на корупционно поведение в Министерството на отбраната и Българската армия
3. Система от мерки за противодействие на корупцията в Министерството на отбраната и Българската армия

1. Основни сфери на дейност в Министерството на отбраната и Българската армия, уязвими от корупция

Посегателствата срещу финансовата стабилност на Министерството на отбраната (МО) и Българската армия (БА) и корупционните действия в тях крият особена заплаха за националната сигурност не само поради факта, че са основен елемент в нея, но преди всичко поради това, че бюджетите им са главно разходно перо в републиканския бюджет.

В процеса на реструктуриране на МО и БА и при конкретните икономически условия в България посегателствата срещу финансовата стабилност на двете институции и корупционните действия в тях са реална заплаха за сигурността на страната.

Системните неправомерни действия водят не само до финансова нестабилност, но и до възпрепятстване изпълнението на стоящите пред БА задачи по гарантирането на сигурността на страната, до нарушаване на нормалното функциониране на структурните звена, а освен това затрудняват поддържането и модернизиранието на военната техника и въоръжението.

Основни сфери на дейност, обекти на посегателства срещу финансовата стабилност на МО и БА и корупционни практики, са:

- процедурите по снабдяването;
- приватизацията и продажбата на военни техника и имущество;
- преструктурирането и ликвидацията на военни поделения и обекти;
- военното производство и ремонтната дейност;
- управлението на материалните и финансовите средства;
- военноизследователската, научната и развойната дейност;
- търговията с оръжие и военна техника;
- управлението на човешките ресурси.

Най-крупните нарушения срещу финансовата стабилност на МО и БА и най-явните корупционни действия са следните.

➤ **Злоупотреби със служебно положение**, целящи различни форми на облагодетелстване:

- длъжностни нарушения на процедурата при провеждане на конкурси по Закона за обществените поръчки (ЗОП) в интерес на толериране на определени фирми за лично облагодетелстване;
- нерегламентирано лобиране на длъжностни лица в полза на определени фирми;
- подготвяне и реализиране на договори на МО за търговия със специална продукция с нелицензирани контрагенти или с неясен краен получател, което създава условия за компрометиране на Министерството и на Р България;
- умишлено насочване на финансови средства в определени сфери с цел лично облагодетелстване;
- реализиране на производствено-търговски отношения с участие на МО и граждански фирми и неизплащане на дължимите митнически сборове или данъчни задължения, което нанася вреди на републиканския бюджет и компрометира Министерството;
- подкупване и изнудване в процеса на управлението на човешките ресурси;
- целенасочено снижаване на активи на търговските дружества с принципал министъра на отбраната и подготовката им за приватизация и др.

- **Длъжностно присвояване на активи на МО и БА:**
 - на войсково имущество;
 - неправомерно трансформиране и прекатегоризиране и фиктивно бракуване на военно имущество, осъществявани с цел прикриване на липси или формиране на безотчетни количества и длъжностното им присвояване;
 - извличане и присвояване на материални активи от държавния резерв и др.

- **Съзнателно сключване на неизгодни и носещи вреда сделки:**
 - сключване и реализиране на неизгодни за МО договори, облагодетелстващи граждански контрагенти;
 - сключване и реализиране на неизгодни за МО договори за наемане на помещения и за извършване на услуги, благоприятстващи лично облагодетелстване на длъжностни лица;
 - осъществяване на неизгодни за МО дарения на войсково имущество с цел лично облагодетелстване;
 - системно възпрепятстване реализирането от търговските дружества с принципал министъра на отбраната на производствени проекти и научноизследователска и развойна дейност, насочено към снижаване на активите им, и др.

- **Длъжностни престъпления, свързани с целенасочено разпореждане с некачествена продукция или допускане на доставянето или производството ѝ:**
 - доставяне на негодни или неотговарящи на стандартите резервни части за военната техника и въоръжение;
 - отклоняване на финансови средства от бюджета на МО по схеми за фиктивно извършване на производствени, строително-монтажни и ремонтно-възстановителни дейности.

2. Основни форми на корупционно поведение в МО и БА

Една от формите за източване на финансови средства от бюджета на МО са системните нарушения на процедурата при провеждане на конкурси по ЗОП и сключването и реализирането на неизгодни за Министерството договори. Тези неправомерни действия се извършват

от длъжностни лица и са насочени към създаване на условия за спечелване на конкурсите от определени фирми с цел лично облагодетелстване. Особената им обществена опасност се определя от значителните финансови средства, предмет на усвояване при изпълнението на договори по ЗОП. Очертават се няколко принципни нарушения на ЗОП, извършвани за толериране на определени фирми или лица.

➤ **На процедурата за възлагане на обществена поръчка:**

- в изходното задание не се посочват пълни стандартизационни изисквания и параметри, което дава възможност за допълнително включване на изисквания и елиминиране на конкурентни фирми в процеса на провеждане на конкурса;
- нерегламентирано разработване и прилагане на таблични схеми с неаргументиран акцент на определени теглови коефициенти с цел манипулиране на резултатите от конкурсите;
- прилагане на непълни и формални стандартизационни оценки, облагодетелстващи конкретни фирми;
- допускане внасянето в хода на конкурсите на допълнително подобрени оферти от фирми участнички;
- неправомерно включване на допълнителни изисквания в процеса на провеждане на процедурата;
- нерегламентирано определяне на изискуеми ремонтни и строителни дейности като “аварийни” с цел прилагане правилата за възлагане на обществена поръчка;
- целенасочено изтичане на конфиденциална информация до определени участници в конкурсите;
- неспазване на общите изисквания за допускане до участие в конкурсите.

В нарушение на ЗОП се осъществява системно неправомерно разделяне на обществените поръчки на части с цел избягване прилагането на закона.

➤ **Необосновано разширяване от длъжностни лица в МО и БА на обхвата на прилагане на чл. 6 от ЗОП, при което под претекст “защита на националната сигурност” умишлено се създават условия за толериране на определени фирми. Допускат се следните нарушения:**

- целенасочено включване в конкурсите на процедурите по чл. 6

на ЗОП, което се извършва с цел ограничаване броя на участниците и благоприятства манипулирането на самите конкурси;

- органът, извършващ маркетинговото проучване, не обосновава писмено елиминирането на отделни фирми;
- материалният план не се изготвя в две части - неклассифицирана и класифицирана, което налага необходимост от прилагане на чл. 6 и за неклассифицираната част;
- не се прилагат принципите за участие на голям брой фирми и обективно спазване на конкурсното начало;
- срокът на процедурата се скъсява умишлено, при което фирмите не се изучават пълноценно;
- при подготовката на договорите не винаги се прилага финансова обосновка.

➤ **Неправомерните действия са съпроводени със системно **негласментизирано лоббиране** при провеждането на конкурси с цел толериране на определени фирми. Особена опасност представляват злоупотребите със служебно положение, насочени към:**

- промени в стратегическите концепции за комуникационно и техническо осигуряване на БА, извършвани в интерес на определени фирми;
- разработване на изходни задания със залагане на параметри, благоприятстващи конкретни фирми;
- необосновано елиминиране на фирми от участие в конкурсите и т. н.

Неправомерните действия водят не само до нанасяне на финансови вреди на МО, но и до дискредитиране на страната при контакти с международни контрагенти.

➤ **Нарушения при реализирането на договори по ЗОП:**

- неправомерно усвояване на акредитивни плащания на МО към фирми - страни по договори, чрез документи с невярно съдържание и фиктивни доставки на договорена продукция;
- фирми - доставчици на продукцията и извършващи услуги, усвояват акредитиви чрез представяне на документи с невярно съдържание за реализирани доставки;
- чрез получените финансови средства (форма на неправомерно кредитиране) фирмите впоследствие закупуват договорените

- стоки и ги доставят на МО;
- фирми присвояват предоставените от МО финансови средства и чрез документни измами извършват фиктивно доставяне на договорената продукция;
- доставяне на некачествена и нестандартна продукция, което нанася финансови вреди на МО и застрашава здравето и живота на военнослужещите;
- фиктивно извършване на ремонтно-възстановителни и строителни дейности;
- некачествено изпълнение на договорени услуги.

Значителни вреди на икономическата и финансовата стабилност на МО и БА се нанасят в процеса на произтичащата от реформата в БА ликвидация на войскови поделения и обекти. Осъществява се неправомерно трансформиране, прекатегоризиране и бракуване на имущества, с което се създават условия за длъжностно присвояване и прикриване на липси на активи:

- Неправомерно прехвърляне на имущество от военновременни запаси в текущо доволствие и последващо фиктивно бракуване с цел формиране на безотчетни количества и длъжностното им присвояване или прикриване на липси и на предварително присвоени имущества. Тези действия са в нарушение на разпореж-дането на началника на ГЩ на БА относно използването на военновременни запаси от вещеве имущество при провеждането на реформата - разпоредено е изведените военновременни запаси да се използват или предоставят за продажба, но не и да се бракуват.

- Неправомерно прекатегоризиране на войсково имущество и активи с цел снижаване на продажните им цени или фиктивно бракуване и създаване на условия за длъжностно присвояване.

- Фиктивно бракуване на имущество с цел създаване на безотчетни количества и длъжностното им присвояване или прикриване на съществуващи липси.

- Създаване на излишъци от военно имущество чрез нарушаване на нормативните изисквания за отчитане на материални средства с цел длъжностно присвояване.

- Целенасочено реструктуриране на войскове обекти преди приватизация с цел създаване на условия за лично благодетелстване.

- Необосновано предоставяне на скъпоструващо оборудване и големи количества консумативи на подлежащи на ликвидация обекти.
- Фиктивно изписване на консумативи с цел формиране на безотчетни количества и присвояването им.
- Неправомерно унищожаване на секретни отчетни документи, съдържащи описи на военновременни запаси, с цел създаване на излишъци и присвояването им.
- Формално извършване на инвентаризация на имущество преди предаването му на ликвидационните комисии с цел прикриване на липси на длъжностно присвоени количества.
- Бракуване на годно имущество, като не се прилагат документи за изменение на техническото му състояние.
- Формално разнасяне в актовете за бракуване на получени вторични суровини, без да се прилагат квитанции за внесени във финансова служба суми и разплащателни бележки за предаване на отпадъци.
- Неправомерно предаване на имущество от обекти в ликвидация на други обекти в БА без наличие на изискуемите документи за снемане от военновременен запас и прекатегоризиране.
- Документни нарушения и изготвяне на документи с невярно съдържание с цел прикриване на длъжностни присвоявания и неизпълнение на служебни задължения.

Неправомерните действия в процеса на ликвидация на войсковите обекти се осъществяват от длъжностни лица, като системно се нарушават нормативни изисквания в БА.

Извършването на посочените нарушения е свързано със злоупотреба от длъжностни лица със служебното им положение, целяща прикриване на закононарушенията в подчинените им обекти. Допуска се в комисиите за извършване на проверки и контрол на ликвидационните процеси да бъдат назначавани длъжностни лица от вишестоящи инстанции, ангажирани с процеса на неправомерно бракуване и прекатегоризиране и съответно заинтересувани от прикриване на нарушенията.

Реално посегателство върху икономическата и финансовата стабилност на МО са системните нарушения в търговските дружества с принципал министъра на отбраната. В тях са съсредоточени основните активи на МО и неправомерното извличане на финансови

средства и неизпълнението на планираните производствени и инвестиционни програми може да застрашат сигурността на Министерството и БА. Основните проблеми при управлението на търговските дружества на МО са свързани с:

- сключване и реализиране на неизгодни за Министерството договори за производство, доставки и услуги, благоприятстващи граждански контрагенти;
- извличане на финансови средства с цел снижаване активите на дружествата;
- необосновано предоставяне на активи на дружествата на държавни и общински структури по схеми за дарения с цел създаване на условия за лично облагодетелстване;
- неправомерно прекатегоризиране на имущество и оборудване и неактуализиране на цени на активи с цел продажбите им по занижени цени;
- неправомерно отдаване на имоти под наем без търг или при занижени цени с цел лично облагодетелстване на длъжностни лица;
- нерегламентирана продажба на активи и отклоняване на средства без съгласие и санкция на министъра на отбраната;
- производствена и търговска дейност, реализирана от длъжностни лица, участващи в частни фирми с предмет на дейност, сходен с този на търговските дружества.

Неправомерните действия на длъжностни лица в търговските дружества с принципал министъра на отбраната се улесняват и от нерегламентираната намеса в управляването им на високопоставени длъжностни лица от МО, участващи в директорските бордове. Тя се изразява в лобиране за сключване и реализиране на неизгодни договори и опити да се възпрепятства предприемането на санкции спрямо отговорните длъжностни лица в търговските дружества.

Специфичен обект на анализ в системата на търговските дружества с принципал министъра на отбраната е ТЕРЕМ ЕАД предвид неговата важност като основно звено за ремонт и модернизиране на бойна техника и въоръжение на БА и изключително високата стойност на активите му. **Посегателствата срещу икономическата и финансовата стабилност на дружеството възпрепятстват реализирането на**

програми за осъществяване на модернизацията в БА и създават условия за сриване на отделни елементи от бойната и мобилизационната готовност на армията. Анализът на нарушенията в системата на ТЕРЕМ ЕАД показва, че неправомерните действия се осъществяват чрез:

- реализиране на договори за износ на военно имущество в нарушение на режима за търговия със специална продукция, което създава условия не само за нанасяне на финансови вреди на дружеството, но и за дискредитиране на МО и Р България;

- сключване и реализиране на неперфектни и икономически неизгодни договори за производство, ремонт и търговия с бойна техника и въоръжение;

- целенасочено сриване на производствени и търговски програми на дружеството, продиктувано от конюнктурни интереси на висшестоящи длъжностни лица;

- сриване на научноизследователската и развойната дейност с цел снижаване активите на дружеството;

- извличане на финансови средства посредством:

- продажба на материали и оборудване по занижени цени;
- доставяне на некачествени и нестандартни материали;
- фиктивно извършване на ремонтно-възстановителни и строително-монтажни дейности и т.н.;

Особено “чувствителна” сфера на икономическа активност в МО са дейностите, свързани с производството и търговията с въоръжение и бойна техника и развитието на научноизследователската дейност във военнопромишлената област.

Комплексното разглеждане на тези дейности се определя от изключителното им значение за функционирането на МО и БА, непосредствената им взаимозависимост и взаимопроникнатост и необходимостта от цялостен анализ и управление на рисковите фактори, влияещи на военнопромишленото производство на Р България и търговията с въоръжение и бойна техника.

Високото ниво на “чувствителност” на военнопроизводствената и търговската дейност се определя не само от степента им на уязвимост от престъпни икономически посегателства, но преди всичко от

външнополитическата и международноправната законосъобразност и целесъобразност на търговията със специална продукция.

Принципната и последователна позиция на Р България за активно включване в системата за колективна сигурност и реално участие в световната антитерористична коалиция поставя изключително високи изисквания да не се допускат нарушения на режима за търговия със специална продукция.

Неутрализирането на всеки опит за несанкциониран износ на въоръжение, бойна техника и резервни части, на ноу-хау и технологии за производство, ремонт и експлоатация, а също предотвратяването на търговията със специална продукция при неясен краен получател са задължителни условия за ефективното включване на Р България в европейските и евро-атлантическите политически, икономически и военни структури.

Търсенето на печалби “на всяка цена” създава условия за въвличането на Р България и МО в международни скандали поради нарушаване на ембарговите ограничения, което възпрепятства включването на страната в международни организации и структури.

Необходимостта да се неутрализират рисковите фактори и да не се допуска накърняване на престижа на Р България като страна, стриктно спазваща международните норми, налага провеждането на системен мониторинг и контрол на всички “чувствителни” обекти, военното производство, научния потенциал, технологиите, научните разработки и т.н.

Необходимо е прилагането на комплексна система за сертифициране и контрол на всички субекти, ангажирани или свързани с търговията със специална продукция, и редовен междуведомствен и международен обмен на информация за разкриване и неутрализиране на всеки признак и опит за несанкционирано доставяне на оръжие за рискови държави.

Престъпните посегателства в общата сфера на икономическа активност са с предимно международен акцент и застрашават позициите на Р България в международните отношения.

Особено опасни са действията, целящи заобикаляне на националното законодателство относно контрола на търговията със специална продукция и осъществяване на несанкциониран износ на военна продукция в съучастие с митнически и други органи. Те имат определено криминален характер и може да останат извън официалния

контрол на държавните институции, което налага прилагането на комплексни специализирани мерки за предотвратяването им.

Значителни вреди на финансовата сигурност на МО и БА нанасят длъжностните присвоявания на финансови средства, гориво-смазочни материали (ГСМ), войсково имущество и оборудване. Те се осъществяват чрез системно неизпълнение на нормативните изисквания за разход и отчет на материални средства, закононарушения на счетоводни и финансовоотчетни стандарти и др. Длъжностни присвоявания се извършват чрез:

- целенасочено формиране на безотчетни количества ГСМ, оборудване и войскови имущества чрез фиктивно бракуване, завишаване на разходни норми, документни измами при изготвяне на отчети и т.н.;
- фиктивно прехвърляне на ГСМ и войскови имущества между подразделения в БА;
- осъществяване на документни престъпления с цел прикриване на вече присвоени материали, имущества и оборудване или на съществуващи липси;
- целенасочено неактуализиране и снижаване цените на военно имущество и оборудване с цел създаване на преференциални условия за закупуването им от конкретни лица и фирми;
- фиктивно влягане на резервни части, материали и консумативи при ремонт и експлоатация на военна техника и въоръжение;
- фиктивно изписване на материали и стоки за непроведени войскови мероприятия;
- извличане и присвояване на материални активи от държавния резерв чрез документни измами и длъжностни престъпления.

В процеса на реструктуриране на МО и БА особена опасност представлява реализирането на механизми за прехвърляне на собствеността или даряване на военни имоти на общински и държавни структури и организации с цел създаване на условия за последваща приватизация и лично облагодетелстване. Осъществяваната от МО програма за безвъзмездно предоставяне на свободни войскови имоти се използва неправомерно от длъжностни лица, като в нея се включват и имоти с висока стойност, разположени в централни зони на големи гарнизони на БА. Действа се по предварително разработени схеми от

длъжностни лица и представители на съответните общински и държавни структури с цел незабавно приватизиране на обектите.

Анализираните основни форми на посегателства срещу икономическата и финансовата стабилност на МО и БА се организират и осъществяват предимно от длъжностни лица в структури на МО и БА, оторизирани да осъществяват дейностите, свързани с провеждане на конкурси, сключване и изпълнение на договори по ЗОП, ликвидация на войскови обекти, прекатегоризиране и бракуване на войсково имущество, управление на човешки ресурси и т.н.

Разгледаните неправомерни действия засягат цялата система на МО и БА и признаци за тях може да бъдат установени в конкретни обекти.

3. Система от мерки за противодействие на корупцията в МО и БА

Основните принципи за изграждане на ефективна стратегия за противодействие на корупцията са:

- разглеждане на явлението “корупция” в широк аспект, включващ всички форми на корупционна активност;
- системата от мерки за противодействие на корупцията да бъде основана на ангажиране на всички институции на принципа на разделение на властите и отговорностите с акцент върху превантивната дейност;
- мерките да бъдат фокусирани приоритетно върху “високите” и “средните” нива на корупционна активност.

Главна насока в работата на Служба “Сигурност - ВП и ВКР” е превантивната дейност, свързана с разкриването на признаци за подготвяни неправомерни действия срещу финансовата стабилност на МО и БА и неутрализирането на вредните последици от тях.

С цел надеждно предотвратяване или неутрализиране на корупционни действия е разработена оценка на уязвимите на икономически престъпления и корупция сфери на дейност на МО и БА.

Детайлно са дефинирани основните форми и признаци на посегателства срещу икономическата и финансовата стабилност на МО и се реализира комплекс от мерки за своевременно и надеждно

неутрализиране на специфичните за Министерството и БА условия и предпоставки за извършване на икономически престъпления и корупционни действия.

Системата от превантивни мерки включва:

1. Разкриване на условията, предпоставките и признаците за подготвяне на незаконни действия против икономическата и финансовата стабилност на МО.

2. Предотвратяване на престъпните посегателства и на вредните последици от тях за икономическата сигурност на МО.

3. Постоянен оперативен и административен мониторинг на дефинираните като уязвими на икономически престъпления и корупция области, направления и лица.

4. Редовно информирание ръководството на МО и БА за риска от икономически престъпления и корупция с цел разработване и надеждно прилагане на:

- системи за строга отчетност, прозрачност и контрол на процесите на снабдяване в МО и БА, управление на материални и финансови активи, ликвидация на подразделения и обекти в БА, приватизация на активи и т.н.;
- критерии за назначаване и професионално развитие в системата на МО и БА, включващи изисквания за антикорупционно поведение;
- система за антикорупционно обучение и активно участие на служителите от МО и БА в дейността по предотвратяване на корупцията.

5. Обучение по предотвратяване на корупцията в МО и БА, което да включва системно и своевременно информирание на личния състав относно:

- негативните последици от корупцията;
- рисковите ситуации;
- превантивните мерки;
- възможните последици от гледна точка на наказателното право, административното право и международното законодателство.

Предоставянето на ръководството на МО и БА на обективна информация по проблемите на икономическата сигурност и предприе-

мането на съответни управленски действия са задължителни условия за гарантирането на финансовата стабилност и боеспособността на БА.

Разкриването и неутрализирането на корупционни действия се осъществяват чрез използване на всички законови средства и с участието на ангажираните с проблема институции съобразно принципа на разделение на задълженията:

- наказателно производство, в което се включва и военнопололицейското производство;
- административно разследване в правомощията на командирите и началниците в МО и БА;
- административно-наказателно производство в правомощията на дирекция “Финансовоконтролна дейност”;
- производство по налагане на дисциплинарни наказания в правото на командирите и началниците в МО и БА;
- гражданско съдопроизводство в правото на командирите и началниците в МО и БА;
- одиторско начетно производство в правомощията, предоставени на дирекция “Финансовоконтролна дейност”;
- контролна дейност в правомощията, предоставени на “Инспекторат” на МО.

Главният проблем на противодействието на престъпността в БА е несъобразяването с тези принципи и прехвърлянето на отговорността между отделните изпълнителни органи. Това благоприятства формирането у извършителите на неправомерните деяния на чувство за ненаказуемост и недосегаемост, снижава обществения авторитет на БА и води до демотивация на основната част от военнослужещите, които в бездействието на институциите виждат липса на ясни критерии и принципи за работа.

Решаването на проблемите изисква информацията за неправомерна дейност на военнослужещи да се използва целенасочено и при необходимост с едновременно ангажиране на административните органи - командири и началници от БА, финансовоконтролните органи и съдебната власт.

Мястото на командирите и началниците на поделения и обекти в БА в борбата с неправомерните действия се определя от необходимостта от своевременно извършване на служебни проверки и

административни разследвания по конкретни случаи и даване на предложения за дисциплинарно взискване независимо от мерките на съдебната власт.

Дейността на финансовоконтролните органи дава конкретно измерение на нанесените вреди на МО и подпомага наказателното производство.

Непознаването на основните направления и признаци на посегателствата срещу икономическата и финансовата стабилност на МО и БА и недооценяването на развитието на икономическите престъпления и корупцията в конкретната оперативна обстановка възпрепятстват ефективното противодействие и неутрализирането на вредни последици.

Основна предпоставка за ефективно противодействие на корупцията е наличието на ефективен граждански контрол върху дейността на Служба “Сигурност - ВП и ВКР”. Законово определените условия за осъществяване на парламентарен, съдебен и административен контрол гарантират обективно и своевременно реализиране на антикорупционни действия и невъзможност да се прикриват конкретни случаи на корупция.

Служба “Сигурност - ВП и ВКР” разглежда проблемите на борбата с корупцията и нарушенията на икономическата и финансовата стабилност на МО и БА в непосредствена връзка с борбата с международния тероризъм, незаконната търговия с оръжие и стоки с възможна двойна употреба, биологични, химически и радиоактивни елементи, организирана престъпност и наркотрафик.

Комплексното разглеждане на посочените заплахи и съответната организация на дейността на Служба “Сигурност - ВП и ВКР” са условие за надеждно неутрализиране на рисковите фактори.

Изключително важен елемент в борбата с международния тероризъм, незаконната търговия с оръжие и общоопасни средства и корупцията е осъществяваният от Службата обмен на информация със специалните служби на страни - членки на НАТО, с което са създадени условия за реално изпълнение на ангажиментите на Р България в системата за колективна сигурност.

Въпроси:

1. Кои са основните сфери на дейност в МО и БА, уязвими на

корупция?

2. Кои са основните форми на корупционно поведение в МО и БА?

3. Кои са основните принципи за изграждане на ефективна стратегия за противодействие на корупцията в МО и БА?

4. Какво включва системата от превантивни мерки за противодействие на корупцията?

5. Какво включва дейността по разкриване и неутрализиране на извършени корупционни посегателства?

Основни тези:

1. Корупционните действия и посегателствата срещу финансовата стабилност на МО и БА създават условия за застрашаване сигурността на системата; възпрепятстване процесите на реструктуриране и модернизиране на БА и интегриране в европейските и евро-атлантическите структури.

2. Изграждането на ефективна стратегия за противодействие на корупцията в МО и БА изисква прилагане на принципите за разглеждане на корупцията в широк аспект; включване на всички институции и структури с акцент върху превантивната дейност; приоритетно фокусиране на дейността върху високите и средните нива на корупционна активност.

3. Прилагането на стратегията за противодействие на корупцията в МО и БА включва:

- детайлно идентифициране на уязвимите на посегателства сфери и области на дейност в МО и БА и всички възможни направления, форми и признаци на престъпно въздействие срещу финансовата стабилност на системата;
- извършване на обективна оценка за степента на вредното влияние върху сигурността на системата;
- разработване и прилагане на комплексна програма, базирана на анализ на риска, за неутрализиране на рисковите елементи и максимално намаляване на негативния ефект от влиянието им.

4. Основна сфера на посегателство срещу финансовата стабилност и на корупцията в МО и БА са дейностите и процедурите по снабдяване и извършване на услуги.

5. В процеса на реструктуриране на МО и БА особено опасни са

корупционните действия при ликвидацията на войскови обекти, приватизацията на активи и управлението на ресурси.

6. Системата от мерки за предотвратяване на корупцията изисква разработване на системи за строга отчетност, прозрачност и контрол на процесите и дейностите, уязвими на посегателства.

7. Ефективността на превантивната дейност се основава на задълбочен анализ на рисковите фактори за корупционно поведение.

8. Прилагането на ефективна антикорупционна стратегия включва ангажиране на личния състав чрез система за обучение по предотвратяване на корупцията и използване на обективни критерии за назначаване и професионално развитие.

9. Дейността по разкриване и неутрализиране на осъществени корупционни действия в МО и БА включва комплексно прилагане на наказателно производство, административно разследване, административно-наказателни, одиторско-начетни и контролни дейности.

Библиография

Издания на Центъра за изследване на демокрацията и *Коалиция 2000*

- Борба срещу корупцията и злоупотребите в публичната администрация, *Коалиция 2000 / Институт за икономическа политика*, 2000, София
- В търсене на механизми за по-добър корпоративен контрол, *Коалиция 2000*, 2002, София
- Граждански защитник и местни граждански посредници: концепция и законопроект, *Център за изследване на демокрацията*, 2002, София
- Доклад за оценка на корупцията 1999, *Коалиция 2000*, 2000, София
- Доклад за оценка на корупцията 2000, *Коалиция 2000*, 2001, София
- Доклад за оценка на корупцията 2001, *Коалиция 2000*, 2002, София
- Доклад за оценка на корупцията 2002, *Коалиция 2000*, 2003, София
- Измерване и наблюдение на корупцията: Световната практика и българският опит, *Коалиция 2000 / Център за изследване на демокрацията*, 1999, София
- Икономическата цена на корупцията, *Коалиция 2000 / Център за икономическо развитие*, 1999, София
- Институцията омбудсман - концепция и законопроект за България. Чуждо законодателство, *Център за изследване на демокрацията*, 2000, София
- Информационните технологии срещу корупцията, *Коалиция 2000 / Фондация "Приложни изследвания и комуникации"*, 2001, София
- Контрабандните канали в Югоизточна Европа, *Център за изследване на демокрацията*, 2002, София
- Корупция и антикорупция, *Център за изследване на демокрацията*, 2003, София
- Корупция и контрабанда: мониторинг и превенция, Второ преработено и допълнено издание, *Център за изследване на демокрацията*, 2000, София

- Коруption, контрабанда и институционална реформа, *Център за изследване на демокрацията*, 2002, София
- Коруptionята в 100 отговора — справочник, *Коалиция 2000 / Фондация "Гражданска връзка"*, 2000, София
- Коруptionята в парламентарната практика и законодателния процес, *Коалиция 2000 / Център за социални практики*, 1999, София
- Локални инициативи в периода 1999—2000, *Коалиция 2000*, 2000, София
- Локални инициативи срещу коруptionята, *Коалиция 2000 / Център за изследване на демокрацията*, 1999, София
- Медиите срещу коруptionята: пречки и рискове за разследващата журналистика, *Коалиция 2000*, 2000, София
- Международни актове за противодействие на коруptionята, *Коалиция 2000 / Информационен център на Съвета на Европа*, 1999, София
- Наказателноправни аспекти в борбата срещу коруptionята, *Коалиция 2000 / Център за изследване на демокрацията*, 2000, София
- Народен защитник. Концепция и законопроект., *Център за изследване на демокрацията*, 1999, София
- Противодействие на коруptionята в местната власт, *Коалиция 2000 / Асоциация АКСЕС*, 2000, София
- Съдебна власт и коруptionя, *Коалиция 2000 / Съюз на съдиите в България*, 2000, София
- ЧИСТО БЪДЕЩЕ. План за действие срещу коруptionята. Мониторинг. Индекси за оценка на коруptionята, *Коалиция 2000*, 1998, София

Всички горепосочени публикации на *Коалиция 2000* се намират в интернет на адрес: <http://www.anticorruption.bg/bg/publications.htm>

- “АБВ на демокрацията: въведение в пазарната икономика и политическата демокрация”, *Център за изследване на демокрацията*, 1995, София
- “Английско-български речник по корпоративно управление”, *Център за изследване на демокрацията*, 2001, София
<http://www.csd.bg/news/CGdictionary_bg.html>

- “Граждански защитник и местни граждански посредници: концепция и законопроект”. *Център за изследване на демокрацията*, 2002, София <http://www.csd.bg/Civicdef_bg.htm>
- “Доклад за оценка на корпоративното управление в България 2003”, *Център за изследване на демокрацията* (под печат), 2003, София
- “Европейските стандарти и институцията омбудсман в Югоизточна Европа”, *Център за изследване на демокрацията*, 2002, София <http://www.csd.bg/publications/lawconf/content_bg.htm>
- “Етичен кодекс и социален одит: Ръководство”, *Интегра*, 2003, София <http://www.anticorruption.bg/documents/manual_bul.pdf>
- “Национална стратегия за противодействие на корупцията”, 2001, София <<http://www.government.bg/Priorities/PublicOrder/596.html>>
- “Полицейско право”, *ВИПОНД-МВР*, 2001, София
- “Програма за изпълнение на националната стратегия за противодействие на корупцията”, 2001, София <http://www.anticorruption.bg/bg/accomission/Program_BG.doc>
- “Програма за противодействие на корупцията в съдебната власт”, *Инициатива за развитие на съдебната реформа*, 2003, София
- “Програма за развитие на съдебната реформа в България”, *Инициатива за развитие на съдебната реформа*, 2000, София <http://www.csd.bg/law/devanticor_project_b.htm>

Библиография на английски език

А

- __. 2000. “Anticorruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate”, *The World Bank, Washington, D.C.*
- __. 2003. “Anti-Corruption Toolkit”, *United Nations Office on Drugs and Crime* <http://www.undcp.org/odccp/corruption_toolkit.html>

В

- Begovic, Boris and Bosko Mijatovic. 2002. “Corruption At The Customs: Combating Corruption at the Customs Administration”, *Center for Liberal-Democratic Studies, Belgrade* <http://www.cipe.org/whats_new/events/webevents/customscorruption.pdf>

C

Center for Democracy and Governance. 1999. "A Handbook on Fighting Corruption", *Center for Democracy and Governance, Bureau for Global Programs, Field Support, and Research, U.S. Agency for International Development, Washington, D.C.*

Corbin B. Lyday. 2001. "A strategy for Combating Corruption", *U.S. Agency for International Development, Bureau for Europe and Eurasia.*

__. 2002. "Country Corruption Assessment Report", *Parliamentary Monitoring Group, South Africa.*

<<http://www.online.bg/coalition2000/eng/bilb/pnach305.pdf>>

D

Davis, Ian, Chrissie Hirst and Bernardo Mariani. 2001. "Organized crime, corruption and illicit arms trafficking in an enlarged EU. Challenges and perspectives"

<http://www.online.bg/coalition2000/eng/bilb/organised_crime.pdf>

E

Eigen, Peter. 1997. "Civil Society in the Fight against Corruption", *Paper Prepared For Presentation at the 8th International Anti-Corruption Conference, Lima, Peru*

<http://www.transparency.org/iacc/8th_iacc/papers/peigen.html>

Ellis, Jane. 2001. "Globalisation, Corruption and Poverty Reduction", *Australian National Development Bulletin, ANU*

<<http://www.transparency.org.au/documents/globalisation.html>>

G

German, M. Peter. 2000. "To Bribe or Not To Bribe - A Less Than Ethical Dilemma, Resolved"

<<http://www.online.bg/coalition2000/eng/bilb/German.pdf>>

H

Heidenheimer, A. 1996. "The Topography of Corruption: Explorations in a Comparative Perspective", *International Social Science Journal, CLVIII.*

I

__. 2000. "International Anticorruption and Good Governance Act",

US Department of State

<<http://www.state.gov/g/inl/rls/rpt/c6696.htm>>

J

Johnson, Michael and Sahr Kpundeh. 2002. "The Measurement Problem: A Focus on Governance", *Forum on Crime and Society*

<http://www.anticorruption.bg/eng/resources/measurement_problem.pdf>

K

Kaufmann, D., Pradhan, S., Ryterman, R. 1998. "New Frontiers In Diagnosing And Combating Corruption", *Premnote, Nr. 7, The World Bank*

<http://www.worldbank.org/wbi/gac/gac_pdfs/premnote.pdf>

Klitgaard, Robert, Maclean-Abaroa, Ronald, Parris, H. Lindsey. 2000. "Corrupt Cities: A Practical Guide to Cure and Prevention", *Institute for Contemporary Studies, The World Bank*

< <http://www.rgs.edu/faculty/profiles/CorruptCities.html>>

L

Lambsdorf, J.Graf. 1998. "The Transparency International Corruption Perception Index", 1-4 edition of Transparency International report, 1995-1998

Langseth, Petter. 1999. "How to Fight Corruption on the Ground", *EDI Publication*

<<http://www.cipe.org/publications/fs/ert/e28/langse28.htm>>

M

Merschrod, Kris. 1997. "Coming Down From the High Moral Ground: Confronting the Reality of Corruption in NGOs", *8th International Anti-Corruption Conference, Lima, Peru*

<http://www.respondanet.com/english/anti_corruption/publications/articles/corruptionngo1.pdf>

O

_. 2003. "Steps Taken and Planned Future Actions by Participating Countries To Ratify and Implement the Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transac-

tions”, *OECD*

<<http://www.oecd.org/pdf/M00025000/M00025443.pdf>>

P

Pavlov, Vladimir. 2002. “The State of Business Associations in Bulgaria”, *Foundation for Entrepreneurship Development*

Pope, Jeremy, Frank Vogl. 2000. “Making Anticorruption Agencies More Effective”, *IMF*

<<http://www.imf.org/External/Pubs/Ft/Fandd/2000/06/Pope.Htm>>

R

Rose-Ackerman, Susan. 1999. “Corruption and Government: Causes, Consequences and Reform”, *New York: Cambridge University Press*.

S

Shinkai, Hiroyuki. 1997. “Combating Corruption in Central and Eastern Europe”, *United Nations Interregional Crime & Justice Research Institute*

<http://www.unicri.it/documentation/Issues&reports/I_R10.htm>

Southeast European Legal Development Initiative (SELDI). 2002. “Anti-Corruption in Southeast Europe: First Steps and Policies”, Center for the Study of Democracy, Sofia

<<http://www.seldi.net/rcar.htm>>

T

__. 2003. “The Grey Market of IT Products”, *KPMG in Cooperation with the Anti-Gray Market Alliance*

<http://www.anticorruption.bg/eng/resources/KPMG_TheGreyMarket_WEB.pdf>

__. 2003. “Transparency International Global Corruption Report 2003”, *Transparency International*

<<http://www.globalcorruptionreport.org/>>

W

Wei, Shang-Jin. 2000. “Corruption in Economic Transition and Development: Grease or Sand?”, *Paper presented at the Seminar “Creating a Supportive Environment for Business Enterprise and Economic Growth: Institutional Reform and Governance”*, *United Nations Economic Com-*

mission for Europe, May 2001 <<http://www.online.bg/coalition2000/eng/bilb/Wei.pdf>>

Y

Yalamov, Todor and Belev, Boyan. 2002. "Corporate Governance as Anti-Dote to Corruption: Examples/lessons learned in Bulgaria and transition countries", in *Corporate Governance as Antidote to Corruption, CIPE, Washington*

Полезни интернет-сайтове на международни организации, неправителствени организации, независими агенции за борба с корупцията

1. Сайтове, поддържани от антикорупционната инициатива *Коалиция 2000*

- <http://www.anticorruption.bg> - Българският антикорупционен портал
- http://www.anticorruption.bg/bg/cor_ind.htm - Корупционни индекси на *Коалиция 2000*
- <http://www.anticorruption.bg/bg/mmonitoring/march2003/march2003.htm> - Медиен мониторинг на тема корупция
- <http://www.anticorruption.bg/ombudsman> - Информационна мрежа Омбудсман

2. Интернет-сайтове на международни организации, подкрепящи борбата срещу корупцията

- <http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/> - Антикорупционно подразделение на Световната банка (The World Bank Anticorruption)
- <http://www.usaid.gov/democracy/anticorruption/> - Антикорупционни ресурси на Американската агенция за международно развитие (United States Agency for International Development Anti-Corruption Resources)
- <http://www.oecd.org/EN/home/0,,EN-home-86-3-no-no-no,00.html> - Антикорупционно подразделение на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (The Organization for Economic Cooperation and Development Anti-Corruption Division)
- <http://www1.oecd.org/daf/SPAIcom/index.htm> - Антикорупционна инициатива за Югоизточна Европа на Пакта за стабилност (Stability Pact Anti-Corruption Initiative for South Eastern Europe)
- <http://www.greco.coe.int/> - Група от държави срещу корупцията, инициатива на Съвета на Европа (Group of States Against Corruption (GRECO) of the Council of Europe)
- <http://www.unodc.org/unodc/corruption.html> - Глобална програма

срещу корупцията на ООН (United Nations Global Programme Against Corruption)

- <http://www.coe.int> - Съвет на Европа (Council of Europe)
- <http://www.europa.eu.int> - Европейски съюз (European Union)
- <http://www.un.org> - Организация на обединените нации (United Nations)
- http://www.parlcent.ca/gopac/index_e.php - Глобална организация на парламентаристите срещу корупцията — (GOPAC - Global Organization of Parliamentarians Against Corruption)

3. Интернет-сайтове на неправителствени инициативи срещу корупцията

- <http://www.adb.org/Anticorruption/default.asp> - Антикорупционен сайт на Азиатската банка за развитие (Asian Development Bank's (ADB) Anticorruption Site)
- <http://www.anticorruption.bg/bg/milenad/denmark.html> - Медиите срещу корупцията по света през 21 век (Media Against Corruption All Over the World in the 21st Century) — българоезичен сайт
- <http://www.anticorruption.missouri.edu> - Медиите срещу корупцията по света през 21 век (Media Against Corruption All Over the World in the 21st Century) — англоезичен сайт
- <http://www.anticorruptionnet.org/indextxt.html> - Антикорупционна мрежа на икономиките в преход (Anti-Corruption Network for Transition Economies)
- <http://www.bsr.org> — Бизнес за социална отговорност (Business for Social Responsibility)
- <http://www.bulgaria-gateway.org/bg/58/> - Тематична страница за антикорупция на Българския портал за развитие
- <http://www.bulgaria-gateway.org/bg/93> — Тематична страница за корпоративно управление и социална отговорност на Българския портал за развитие
- <http://www.cid.bg> - Информационен център на Съвета на Европа, София
- <http://www.cipe.org/programs/corruption/index.htm> — Антикорупционна програма на Центъра за международно частно предприемачество (Center for International Private Enterprise Anti-Corruption Program)

- <http://www.corruption-bg.org> - Гражданско сдружение “Обществен барометър”, Сливен
- <http://www.csd.bg/cgi> — Инициатива за корпоративно управление в България
- <http://www.globalcorruptionreport.org/> - Глобален доклад за корупцията на Трансперънси интернешънъл 2003 г. (Transparency International Global Corruption Report 2003)
- <http://www.iap.nl.com/> - Международна асоциация на прокурорите (International Association of Prosecutors)
- <http://www.nobribes.org/default.htm> — Антикоруptionен портал за Европа и Евразия (Anti-Corruption Gateway for Europe and Eurasia)
- <http://www.oas.org/juridico/english/FightCur.html> — Интер-американска антикорупционна мрежа (Inter-American Anti-Corruption Network)
- <http://www.parisdeclaration.org> — Парижката декларация (Paris Declaration)
- <http://www.respondanet.com/english/index.htm> - Респонданет — най-изчерпателната информация за антикорупционните дейности по света (Respondanet - The most complete information about worldwide anti-corruption efforts)
- <http://www.seldi.net/background.htm> - Инициатива за правно развитие в Югоизточна Европа (The Southeast European Legal Development Initiative)
- <http://www.sofia.bg/posrednik.asp> - Обществен посредник на Столичната община
- <http://www.transparency.org/> — Трансперънси интернешънъл (Transparency International)
- <http://www.transparency.org/cpi> - Корупционни индекси на Трансперънси интернешънъл (Corruption Surveys and Indexes of Transparency International)
- <http://www.transparency.org/iacc/pastiacc.html> - Международни антикорупционни конференции, организирани от Трансперънси интернешънъл (International Anti-Corruption Conference Series of Transparency International)
- <http://www.u4.no/index2.cfm> - Антикоруptionен ресурсен център U4 (The Utstein Anti-Corruption Resource Centre)
- <http://www.uni-goettingen.de/~uwww> - Интернет-център за корупционни проучвания (Internet Center for Corruption Research)

- http://www.vitosha-research.com/analysis/corrupt_bg.htm - Изследвания на корупцията, провеждани от социологическата агенция Витоша рисърч
- http://www.vitosha-research.com/analysis/international_eng.htm - Корупционни индекси от регионалния мониторинг на корупцията в Албания, Босна и Херцеговина, България, Хърватска, Македония, Румъния и Югославия (Corruption Indexes from the Regional Corruption Monitoring in Albania, Bosnia and Herzegovina, Bulgaria, Croatia, Macedonia, Romania, and Yugoslavia)
- <http://www1.oecd.org/daf/nocorruptionweb/> - Онлайн антикорупционен пръстен - подразделение на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (Anti-Corruption Ring Online - OECD Anti-corruption Division)

4. Служби за борба с корупцията по света

- <http://www.adb.org/anticorruption/unit.asp> - Антикорупционно подразделение на Азиатската банка за развитие (Anti-Corruption Unit of the Asian Development Bank)
- <http://www.anti-corruption.gov.bn/> - Бюро против корупцията, Бруней (Brunei Darussalam Anti-corruption Bureau)
- <http://www.beta.co.yu/korupcija/eng/> - Чисти ръце (Инициатива за борба с корупцията в Сърбия и Черна гора и на Балканите) Clean Hands (Anticorruption Initiative for Serbia and Montenegro and the Balkans)
- <http://www.cpib.gov.sg/> - Бюро за разследване на корупцията, Сингапур (Corrupt Practices Investigation Bureau, Singapore)
- http://www.gov.bw/government/directorate_on_corruption_and_economic_crime.html - Дирекция за борба с корупцията и икономическите престъпления, Ботсвана (Directorate for Corruption and Economic Crime, Botswana)
- <http://www.gov.si/vrs/ang/government/Office-for-prevention-corruption.html> - Служба за предотвратяване на корупцията, Словения (Office for the Prevention of Corruption, Slovenia)
- <http://www.icac.org.hk/eng/main/index.html> - Независима комисия за борба с корупцията, Хонконг (Independent Commission against Corruption (ICAC), Hong-Kong)
- <http://www.icac.org.hk/news/issue7eng/button3.htm> - Комисия

против корупцията, Свазиленд (Swaziland Anti-Corruption Commission)

- <http://www1.jaring.my/bpr/English/acamain.html> - Агенция против корупцията, Малайзия (Anti-Corruption Agency, Malaysia)