

1. КОРУПЦИЯТА ПРЕЗ 2015 – 2016

Общо равнище на корупцията

Оценката за нивото на корупцията и за развитието на антикорупционните стратегии и политики зависи до голяма степен от начина, по който се дефинират и интерпретират измеренията и формите на корупционно поведение¹. Общите заключения за състоянието на корупцията в страната в периода 2015 – 2016 г. не са оптимистични.

Корупцията в държавната администрация (административна корупция)



Административната корупция се увеличава постепенно след 2011 г. и в момента бележи високи нива. Като цяло, след 1999 г. (без да се отчитат незначителните колебания) могат да бъдат открити два специфични периода, свързани с политическия цикъл: 1) 1999 – 2011 г., когато се регистрира неравномерен процес на общо намаляване на административната корупция (през 1999 г. около 29 % от населението съобщава за участие в корупционни сделки, докато през 2011 г. стойността на този индикатор спада до 9,4 %); 2) след 2011 г., когато се наблюдава процес на постепенно нарастване на административната корупция – 22,2 % за 2016 г., което

съответства на участието на около 1,3 млн. граждани в корупционни сделки². Данните за 2016 г. показват, че нивото на корупция в администрацията е било съизмеримо с това през 2000 г. (Фигура 1).

Зависимостта на равнището на корупция от политическата ситуация се вижда ясно в периода 2013 – 2014 г., когато е регистрирано

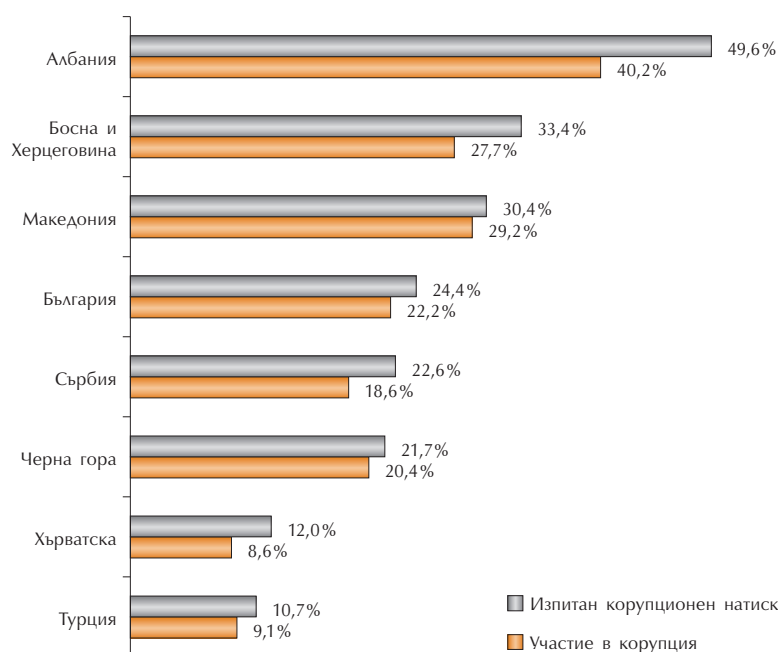
¹ Този анализ се основава на методологията за оценка на корупцията, разработена и прилагана от Центъра за изследване на демокрацията от края на 90-те години на XX век насам. Вж. Приложението, в което се представят основните методи, използвани за измерване и оценка на корупцията.

² Това изчисление се основава на предположението, че 1 % от населението на възраст над 18 г. представлява около 60 000 души. Данните на НСИ за населението към 31.12.2014 г. показват, че населението на възраст 15 и повече навършени години е около 6 204 000, а населението на възраст 20 и повече години – 5 890 600.

най-високото наблюдавано ниво на корупция в администрацията – 29,3 % от населението над 18 г. възраст съобщава, че е участвало в корупционни сделки най-малко веднъж през предходната година.

До 2013 г. динамиката на корупцията следва изборния цикъл – намалява след встъпването в длъжност на всяко следващо правителство и се връща към по-високо ниво в края на неговия мандат. Рязкото увеличаване на корупционния натиск през 2013 г. се обяснява с високите нива на политическа нестабилност, които водят до два кръга от предсрочни парламентарни избори и масови улични протести. Данните за 2016 г. показват, че въпреки някои по-строги мерки за административен контрол, административната корупция нараства. В периода 2011 – 2016 г. равнището на административната корупция се удвоява.

ФИГУРА 2. УЧАСТИЕ В КОРУПЦИЯ В ЮГОИЗТОЧНА ЕВРОПА (ДАВАНЕ НА ПОДКУПИ И ИЗПИТАН КОРУПЦИОНЕН НАТИСК, % ОТ НАСЕЛЕНИЕТО НАД 18 Г.)



Източник: SELDI, Регионален антикорупционен доклад, 2016 г.

От една страна, България е в неблагоприятно положение в сравнение с нейните съседи в Югоизточна Европа (Фигура 2). За сравнение, стойностите на индикаторите за административна корупция за 2015 г. са 8,6 % за Хърватска, 9,1 % за Турция, 18,6 % за Сърбия и 40,2 % за Албания. В периода 2000 – 2002 г., когато е осъществена първата диагностика на разпространението на корупцията в Югоизточна Европа с помощта на Системата за мониторинг на корупцията, резултатите за България, макар и неблагоприятни, отреждат на страната относително най-добра позиция в региона по отношение разпространението на административната корупция.

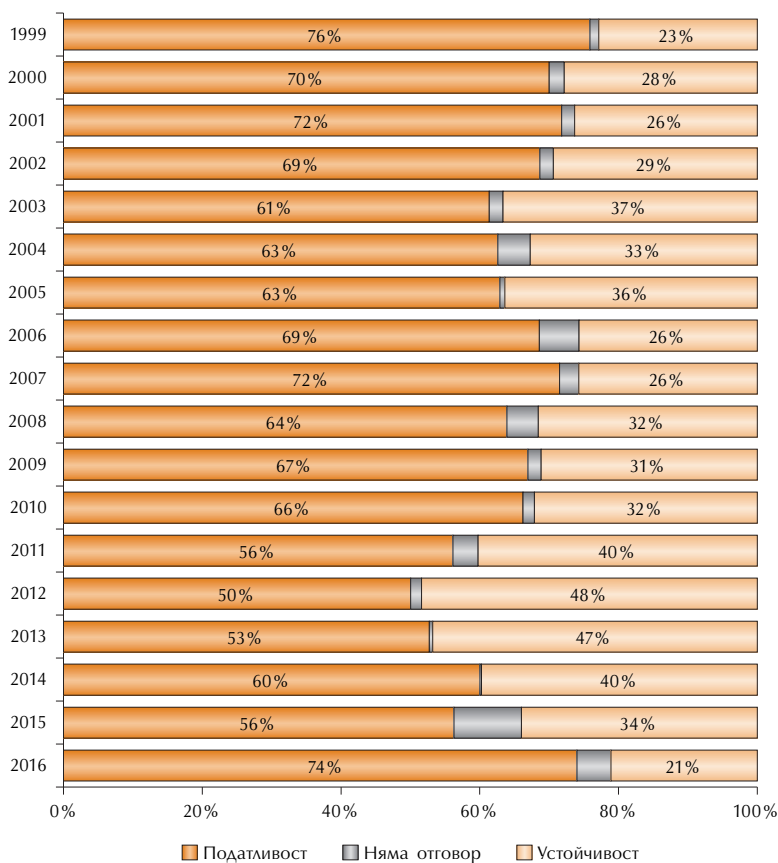
От друга страна, позицията на страната спрямо други държави – членки на ЕС е много неблагоприятна. Данните за

оказван корупционен натиск (предложение на държавен служител за сключване на корупционна сделка) в България за периода 1999 – 2015 г. варират в диапазон 25-35 % от възрастното население, докато средната стойност за ЕС е 4 %, а тази за Дания е 1 % от населението на възраст 18 и повече години³.

³ TNS Opinion & Social. (2014). Corruption. Special Eurobarometer 397. Brussels: Directorate-General for Home Affairs, European Commission, p. 81. (Корупцията. Специално проучване на Евробарометър 397. Брюксел: Генерална дирекция за вътрешни работи, Европейска комисия, стр. 81.)

Данните на Центъра за изследване на демокрацията за периода след 1999 г. показват, че случаите на оказван натиск, водещ до корупционни сделки, варират през годините в диапазона 30-50 % в зависимост от устойчивостта на гражданите на корупционен натиск (Фигура 3). Повечето корупционни сделки (по сведения на гражданите) са инициирани от държавните служители. Устойчивостта на корупционен натиск варира през годините, но до 2011 г. се наблюдава тенденция към бавно подобрене (повече граждани отказват да участват в корупционни сделки). Оттогава тенденцията се влошава и през 2015 г. устойчивостта на корупционен натиск, оказван от държавните служители, спада до нива, сравними с 1999 г.

ФИГУРА 3. ПОДАТЛИВОСТ И УСТОЙЧИВОСТ НА КОРУПЦИОНЕН НАТИСК⁴



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

Тенденциите при разпространението на корупцията в бизнес сектора също са обезпокоителни. През 2015 г. около 18 % от бизнес организациите съобщават, че им е оказван корупционен натиск от страна на държавни служители. Тази стойност е значително по-висока от средната за ЕС28 (4 %), което показва, че е налице сериозен проблем⁵.

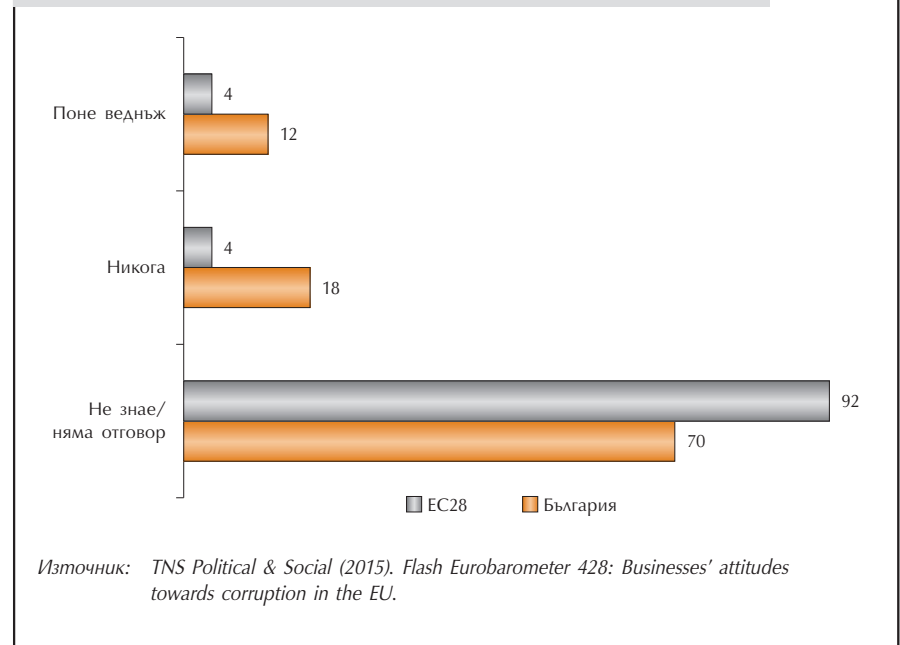
Повечето корупционни сделки в бизнес сектора остават неидентифицирани и ненаказани. Липсата на санкции е сред основните фактори, които допринасят за враждането на различни форми на корупция в бизнес средата. По отношение на шансовете корупцията в бизнес сектора да бъде идентифицирана и наказана, разликата между България и средно за 28-те страни – членки на ЕС (ЕС28) е значителна. Единствено при административната корупция, извършена от държавни служители с по-нисък ранг, вероятността тя да

⁴ Податливостта на корупционен натиск се измерва чрез дела на гражданите, на които е оказан корупционен натиск и са приели да участват в корупционни сделки. Устойчивостта на корупционен натиск се измерва чрез дела на гражданите, на които е оказан корупционен натиск, но те са отказали да участват в корупционни сделки. Вж. също методологическото Приложение.

⁵ TNS Political & Social (2015). Flash Eurobarometer 428: Businesses' attitudes towards corruption in the EU (Флаш Евробарометър 428: отношението на бизнеса към корупцията в ЕС).

бъде идентифицирана и санкционирана в България е по-висока от средната за ЕС28.

ФИГУРА 4. ОПИТ С КОРУПЦИОНЕН НАТИСК В БИЗНЕС-СЕКТОРА (2015)



В сравнение с **конвенционалната престъпност**, прилагането на закона при престъпления, свързани с корупция, не е ефективно и адекватно на техния голям брой и обществения риск. В периода 2010 – 2014 г., **случаите на конвенционални и корупционни престъпления се разглеждат по различен начин от правоохранителните и съдебните институции.**

За периода 2010 – 2014 г. са идентифицирани около 600 хил. жертви на конвенционална престъпност чрез ежегодни виктимизационни проучвания, докато полицията регистрира около 120 хил. престъпления годишно, като само 34 хил. случая завършват с повдигане на обвинение (т.е. само около 25 % от регистрираните и 5,7 % от извършените конвенционални престъпления са наказателно преследвани). Що се отнася до корупцията, броят на засегнатите граждани е приблизително 1,3 млн. годишно, докато само около 120 – 150 случая (0,01 %) достигат до етапа на повдигане на обвинение. Това показва, че съдебната власт и Министерството на вътрешните работи регистрират и обработват само една много малка част от случаите на корупция, което съществено се различава от начина, по който те се справят с конвенционалната престъпност. В допълнение към това, мерки за противодействие на политическата корупция на практика не съществуват (виж също така Таблица 1).

Широкото разпространение на корупцията я превръща в обичайна характеристика на социалната среда: през 2016 г. само около 22 % от гражданите на възраст над 18 г. напълно отхвърлят възможността

ФИГУРА 5. ОЦЕНКИ НА БИЗНЕСА ЗА ПРИЛАГАНЕТО НА АНТИКОРУПЦИОННИ ПОЛИТИКИ, БЪЛГАРИЯ В СРАВНЕНИЕ С ЕС28, 2015



Източник: TNS Political & Social (2015). Flash Eurobarometer 428: Businesses' attitudes towards corruption in the EU (Флаш Евробарометър 428: Отношение на бизнеса към корупцията в ЕС).

да участват в корупционни сделки. Други 34 % от възрастното население се колебаят и биха взели решение в зависимост от ситуацията, а около 44 % биха дали или приели подкуп (Фигура 6).

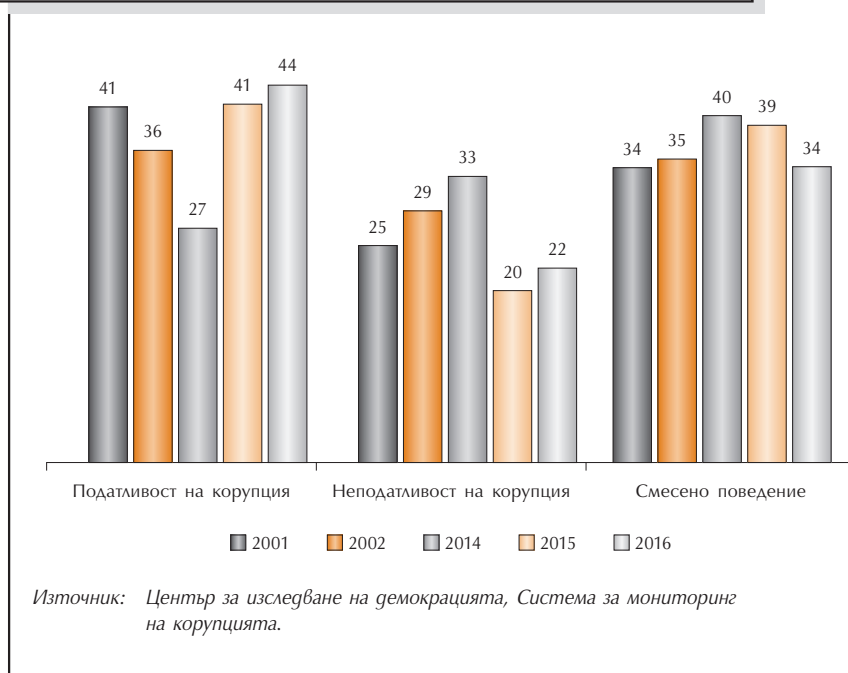
В обобщение, състоянието на корупцията в България в периода 2015 – 2016 г. може да се характеризира по следния начин:

- Критично високи нива на административна корупция.
- Институциите, които в най-малка степен са изправени пред проблеми с корупцията, са тези, които не управляват значителни обществени средства.
- Корупционните сделки са често срещани на всички нива в много обществени институции и се извършват със знанието и/или мълчаливото съгласие на висши ръководители. В тази връзка, корупцията не е въпрос на няколко „гнили ябълки“, а по-скоро системен проблем на държавната администрация.
- На практика няма последователни и системни усилия за противодействие на политическата корупция.

Широкото разпространение на корупцията е свидетелство, че основни обществени институции са „завладени“ от частни интереси и/или

много държавни институции са приватизирани от техни ръководни служители, които използват своята служебна позиция за реализиране на допълнителни доходи/корупционни ренти. Това оставя обществения интерес незащитен, публичните ресурси се изразходват неефективно или в полза на частни интереси, а общественият сектор се превръща в двойна тежест за данькоплатците – както чрез данъците, така и чрез корупционните ренти, които те изплащат.

Фигура 6. Податливост на корупция⁶



Проблемът с доказателствата при разработването на антикорупционни политики

Основната стойност на Системата за мониторинг на корупцията, разработена и прилагана от Центъра за изследване на демокрацията, чиито най-нови данни са представени по-горе, е предоставената възможност на политици и неправителствени наблюдатели да видят общата динамика на корупцията в страната. Тази стойност се увеличава, когато констатациите на СМК са съпоставени с други данни и доказателства за разпространението на корупцията.

Съществуват два основни начина за измерване и оценка на нивата на конвенционалната престъпност и корупцията:

- Въз основа на **официални статистики**, които съдържат данни за броя на случаите, регистрирани от полицията; за броя на заведените съдебни дела; за броя на постановените присъди. Поради редица причини, броят на регистрираните случаи е много по-висок от броя на повдигнатите обвинения и на окончателните присъди.

⁶ Дял на хората, които биха приели и/или дали подкуп в ролята на граждани и/или държавни служители.

- Въз основа на **изследвания на жертвите на престъпления** (виктимизационни изследвания), които използват представителна извадка от населението на възраст над 18 г. и измерват броя на жертвите на престъпления през последната година. Несъответствието между реалния брой на извършените и на регистрираните от полицията престъпления се дължи на факта, че не всички случаи на престъпления са докладвани (латентност) и че не всички докладвани случаи на престъпления са регистрирани (полицейски филтри).

Ако се изключат случаите на корупция, статистиката на конвенционалната престъпност за периода 2010 – 2014 г. показва следните приблизителни пропорции (Таблица 1)⁷:

Таблица 1. Конвенционални престъпления по данни на официалната статистика и на виктимизационни изследвания (2010 – 2015)

Виктимизационни изследвания (конвенционални престъпления)	Средни стойности за периода 2010 – 2015 г.
Дял на населението над 18 г., което е било жертва на поне едно престъпление през годината	~10 %
Брой на жертвите на престъпления	~600 000
Официална статистика (конвенционални престъпления)	
Престъпления, докладвани от гражданите в полицията	~300 000
Престъпления, регистрирани от полицията	~120 000
Разкрити престъпления от полицията	~45 000 – 50 000
Брой на заведени съдебни дела (повдигнати обвинения)	~34 000
Дял на престъпленията, за които са заведени съдебни дела спрямо общия брой престъпления.	~5,7 %
Брой постановени присъди	~15 000

Източник: Център за изследване на демокрацията, Национално изследване на престъпността (НИП); Криминална статистика на Министерство на вътрешните работи; Доклад за прилагането на закона и за дейността на прокуратурата и на разследващите органи през 2015 г.; Национален статистически институт.

⁷ Данните отразяват средни стойности за периода 2010 – 2015 г. и са представени с илюстративна цел, за да покажат по-общите тенденции при регистрирането и съдебното преследване на конвенционални престъпления. Данните варират през различните години, но тези вариации не са толкова големи, че да повлияят общите съотношения и направените изводи. Проблем при официалните статистики е невъзможността за сравнимост поради липсата на унифицирани критерии за събираните данни и оповестяването им по различно време и за различни периоди.

ТАБЛИЦА 2. ПРЕСТЪПЛЕНИЯ, СВЪРЗАНИ С КОРУПЦИЯ, ПО ДАННИ НА ОФИЦИАЛНАТА СТАТИСТИКА И НА ВИКТИМИЗАЦИОННИ ИЗСЛЕДВАНИЯ (2010 – 2015)

Виктимизационни изследвания (административна корупция) ⁸	Стойности за 2010 – 2015 г.
Дял на населението над 18 г., на което е предложено да участва в корупционна сделка през последната година (18+)	24,4 %
Дял на населението над 18 г., което е участвало в поне една корупционна сделка през годината	22,2 %
Приблизителен брой на хората над 18 г., които са участвали в поне една корупционна сделка през годината	~1 300 000
Официална статистика (корупционни престъпления)	
Брой корупционни престъпления, докладвани на полицията	Няма данни
Брой корупционни престъпления, за които са заведени съдебни дела – средно за периода 2010 – 2015 г.	~120 – 150
Дял на корупционни престъпления, за които са заведени съдебни дела, спрямо общия брой корупционни престъпления	~0,0115 %
Брой постановени присъди (2015 г.)	72

Източник: Център за изследване на демокрацията, Система за мониторинг на корупцията; Криминална статистика на Министерство на вътрешните работи; Доклад за прилагането на закона и за дейността на прокуратурата и на разследващите органи през 2015 г.; Национален статистически институт.

За да се оцени значението на тези данни, трябва да се направят няколко уточнения:

Първо, индикаторите, използвани от държавните институции в техните информационни системи, се различават. Поради това е вероятно броят на съдебните дела или на жертвите, отчетани от полицията и съдебната система, да обхващат различни престъпления. Единната информационна система за противодействие на престъпността, която е в процес на разработване повече от 20 години, все още не работи с пълна функционалност. Обменът на информация между институциите не се осъществява оперативно и поради това е практически невъзможно да се проследят отделните случаи от досъдебното производство до съдебната фаза. Както вече бе споменато, данните в таблица са усреднени и са предназначени само за илюстрация. Те не могат да се използват за оценка на ефективността на правоприлагащите институции, а по-скоро илюстрират разликата в политиките и институционалния капацитет на наказателното правосъдие по отношение на корупцията и на конвенционалната престъпност.

⁸ Националното изследване на престъпността, провеждано от Центъра за изследване на демокрацията от 2002 г. включва списък от 10 престъпления като: кражба, грабеж, злоупотреба, вандализъм, изнасилване, и т.н. Вж също Policy Brief № 56: Динамика на конвенционалната престъпност в България 2014 – 2015, Център за изследване на демокрацията, юли 2015.

Второ, по отношение на корупцията тези уговорки едва ли имат голямо значение, тъй като **броят на случаите, достигнали до съдебна фаза, е незначителен** в сравнение с реалния размер на проблема. Всички инструменти и целият потенциал на Министерството на вътрешните работи (МВР), на другите правоприлагащи институции и съдебната система, са мобилизирани срещу конвенционалната престъпност. Ефективно или не, тяхното прилагане е в значителен мащаб – годишно се завеждат около 35 000 наказателни дела. Средногодишното ниво на престъпления, свързани с корупция, е сравнимо, а в някои години дори по-високо, от това на конвенционалните престъпления. Поради редица причини, сред които главната е, че дизайнът на санкциониращите механизми е неадекватен на мащаба на проблема, само отделни случаи на корупция са идентифицирани, разследвани и наказани. Под „дизайн“ се имат предвид няколко компоненти – регулаторната рамка, броят и уменията на експертите, наличието на добре координирана мрежа от правоохранителни институции.

Трето, много случаи на незаконна лична облага се третират от правоприлагащите институции като различни форми на злоупотреба с власт, престъпления срещу собствеността или други икономически престъпления. Понастоящем, поне по отношение на висшите държавни служители, **събирането на доказателства за незаконно обогатяване**, се оказва практически невъзможно. Събирането на доказателства за злоупотреба с дискреционна власт на държавни служители е още по-трудно. Във връзка с това, в повечето случаи се оказва трудно или практически невъзможно да се намерят достатъчно доказателства както за лично облагодетелстване, така и за злоупотреба с власт. Ако незаконното облагодетелстване и злоупотребата с власт се преследват поотделно, това би довело до прекъсване на веригата на корупционните сделки и би било по-ефективно по отношение изправянето на извършителите пред правосъдието.

