

МОНИТОРИНГ И КОНТРОЛ НА АНТИКОРУПЦИОННИТЕ ПРОЦЕСИ В БЪЛГАРИЯ

Ивелина Петкова

Университет за национално и световно стопанство, София

Резюме

Политиката на България през последните години по отношение на антикорупционните процеси следва тенденция за прецизиране на мерки и действия, ориентирани към обособяване на отделни системи от нормативни актове и органи за противодействие на корупцията. Целта на изследването е да представи критичен анализ и оценка на антикорупционните процеси в България, като се представи обзор на предприетите действия и политики на национално ниво. Специално внимание се обръща на мястото и оценката на страната ни в международните рейтинг класации.

Ключови думи: мониторинг, контрол, антикорупционни процеси.

Keywords: monitoring, control, anti-corruption processes.

JEL: H83, M48.

Увод

Корупцията, като явление на практика се развива от създаването на институциите, като ефектът му и развитието варира в зависимост от условията в страната. Корупционните механизми и проявленията им са обект на изследване на редица автори, като борбата с корупцията налага съответно високи разходи за обществото и има съществено влияние върху културата и възприятието на индивидите. Осъществяването на вредните последици от корупцията, включително отрицателното му въздействие върху икономическата растеж, насърчава политиките да предприемат мерки за ограничаване или предотвратяването на тези прояви в публичния и частния сектор. Антикорупционните дейности в много страни, особено от началото на 90-те години, се превръщат в сигурен инструмент за политическо влияние и постигане на определени секторни стратегии.

1. Дефиниране на корупционните процеси

Развитието на обществото и влиянието на обществените процеси водят до различни трактовки на понятието корупция. Различията във възгледите на авторите е формирало и различни течения при изследване на проблемите с корупцията. Оформят се няколко школи. Привържениците на „неокласическата“ школа, изследваща корупцията гравитира основно около идеята, че корупцията се свежда до получаване на подкупи чрез вредни интервенции. Съответно използваните модели на корупция произтичат от неокласическата икономика. В този случай, корупцията се ръководи от служителите, които имат законови правомощия от държавата, което от своя страна способства служителите да нарушават ефективните пазари. Това им позволява да създават пречки за частните инвеститори и гражданите, в повечето случаи, действащи в

рамките на закона. Тези правомощия дава възможност на държавните служители да преговарят за подкупи в замяна на разпределяне на печалби, влияние, като премахнат съответните препятствия. Естествен е процесът при който, ответната страна инвеститори и граждани предпочитат да платят, отколкото да страдат от забавяне или възпрепятстване на дейността им. Около това виждане се обединяват автори, като приемат, че е важно да се създадат ограничения в публичния сектор, които да обхващат определени дейности и процеси и да бъдат ясно и точно регламентирани [1]. В този случай държавните служители също трябва да имат стимул да нарушават закона, като търсят подкупи. Очакваната полза на длъжностното лице за извършване на корупция трябва да бъде по-голямо от очакваната цена на потенциално наказание.

Привърженици на тезата за засиленият контрол в публичния сектор са автори, които считат, че „съвременното общество очаква социално отговорно поведение от ръководствата и управлението на всички нива, на корпоративно, на общинско, на регионално, на национално. Тези очаквания са свързани и с прилагането на стабилен контрол, съобразен с изискванията и потребностите на средата, контрол който да подсили устойчивото развитие“ [2].

Според някои съвременни автори [3] съществува известна зависимост между сектора, в който се намират икономическите оператори и уязвимостта от корупция. „Някои сектори са по-уязвими за корупция, като добивната промишленост, държавните поръчки, отбранителната промишленост, здравеопазването (особено дейностите, финансирани от държавата), големите инфраструктурни проекти, разпределянето на средства за развитие и подпомагане. Съществуването на голяма по мащаб корупция

създава благоприятни условия за развитие на престъпност. От своя страна употребата на корупция от представителите на организирани престъпни групи създава опасни взаимовръзки между политици и престъпници и по този начин става възможно проникването на вторите до механизмите за вземане на решения в държавата. В голяма степен вижданията на тези автори се обединяват около тезата, че формата на управление влияе на нивото на корупция. Не са изследвани и липсва опростена зависимост между политическия режим или структурата на правителството и нивото на корупция.

Някои авторитарни режими могат да установят стандарти за почтеност и да бъдат относително некорумпирани, точно, като някои умерени демократични режими. Някои авторитарни режими могат също така да бъдат по-малко корумпирани, отколкото умерено демократичните режими. Преходът от авторитарен режим към демокрация може да бъде свързан с увеличаване на корупцията. Установено е обаче, че развитите форми на демокрация и по-високите нива на политическо участие са свързани с по-ниски нива на корупция. Регламентирането на отношенията в обществото и протичането на процесите, свързани с отговорността на ръководителите в организацията, поставя редица въпроси свързани със социалния аспект при разглеждане на корупцията като явление. Споделям мнението на автори, които се придържат към „развитието на концепцията за социалната отговорност, формирането ѝ в система, изискваща специфично управление, при което потребността от интегриран подход е все по-съзната“. С оглед значимостта на процесите в обществото и социалната цена, която се заплаща, концепцията за корпоративната социална отговорност е надежден механизъм за извеждане на проблемите на обществото и противодействие на корупцията. Съществуват различни взаимовръзки между правомощията на държавните служители, реда и начина на упражняването им, както и създаването на бариери пред обществото.

Теорията за контрола има важен и съществен принос при формирането на действащи механизми за превенция и контрол. Изследователи в областта на контрола отбелязват, че „корупцията е възможно да се преодолява чрез последователно провеждан изследователски, организационно-аналитичен модел на контрол, който да дефинира точно различните корупционни практики, условията и причините, които благоприятстват тяхното развитие, да се предлагат форми на въздействие във всички рискови зони и критични точки за корупционни проявления“ [4]. Последователи на засиления контрол

в публичният сектор считат че „контролните процедури трябва да са съобразени с естеството, времето за извършване и обхвата на прегледа за контрол“ [5].

Изграждането на действащи контролни механизми, които да идентифицират корупционните прояви още на етап оценка на контролната среда в голяма степен ще повишат ефективността на процесите свързани с идентифициране на рисковите моменти. Оценката на контролната среда, както и задаването на значителна част от контролите в нея изисква спазване на основни принципи. Към първия компонент „Контролна среда“ се отнасят пет принципа и съответстващи им 20 фокусни точки [6]. Въвеждането на фокусните точки, като контроли в голяма степен ще доведат ефективност във вътрешният контрол. Проверката и адекватността на тези контроли в голяма степен могат да бъдат изследвани в одитния процес осъществяващ се от вътрешни и външни одитори и да бъдат адекватен механизъм за противодействие на корупцията.

Тази теза се споделя и от други автори които споделят, че е необходимо „без съмнение обществото да приема одита като висша форма на доверие“ [7]. Именно чрез външният и вътрешният одит би могло ефективно да се реализират политики ориентирани към мониторинг и контрол на антикорупционните процеси.

2. Стратегически насоки и антикорупционни политики

През последните две десетилетия са разработени множество документи очертаващи приоритетите в превенцията и противодействието на корупцията в България. Първият цялостен правителствен антикорупционен документ – Национална стратегия за противодействие на корупцията, е приет през 2001 г., придружен от програма за изпълнение. Заложените мерки приоритизират сфери с висок корупционен риск – митниците, приватизация, обществените поръчки, съдебната система, органите за ред и сигурност, здравеопазването и образованието. От края на 90-те общественият натиск, постепенното нормализиране на икономиката, митническите реформи от 2000–2003, и приобщаването към общото митническо пространство на ЕС водят съответно до значително свиване на корупционните прояви. През 2006 е приета нова Стратегия за прозрачно управление, превенция и противодействие на корупцията 2006–2008. В стратегията за първи път се акцентира на факта, че досегашната практика е била да се предприемат действия, насочени главно към ограничаването на малката корупция и в по-малка степен – към противодействие на корупцията по високите

етажи на властта, като в нея ясно се заявява намерението този подход да се коригира. Стратегията поставя като приоритети партийното финансиране, изготвяне на етичен кодекс за висши държавни служители, контрол на имотното им състояние, както и регулиране на лобистката дейност. Наред с това Стратегията акцентира върху гаранции за прозрачност и отчетност в дейността на държавната администрация на централно и местно ниво; подобряване управлението на системите за здравеопазване и образование; прозрачно управление и контрол на обществените приходи и разходи. През 2009 г. е приета Интегрирана стратегия за превенция и противодействие на корупцията и организираната престъпност. Стратегията има за цел да даде препоръки за намаляване разпространението и влиянието на корупцията и организираната престъпност на различните нива на управление (централно, регионално и местно), като същевременно включва в този процес бизнес сектора и гражданското общество. Извършеният през 2011 г. преглед на институционалните практики при прилагането на антикорупционните политики обаче установява липса на единен подход при прилагане на антикорупционната политика от страна на различните ведомства. Някои министерства разглеждат противодействието на корупцията единствено през дейността на инспекторатите, а в други в недостатъчна степен отчитат антикорупционното въздействие при изменение на нормативни актове. През 2011 г. е приет единен подход за всеобхватно и унифицирано планиране и отчитане на постигнатото в областта на антикорупционната политика. Практически, обаче, той не е приведен в действие. В периода 2010–2014 г. е развита и подобрена и Методика за оценка на корупционния риск, която се прилага от Инспекторатите към министрите и председателите на държавни агенции. Извършените анализи на риска, въз основа на тази методика, обаче, остават без последствия и рядко водят до приемане на конкретни мерки и планове за отстраняване на рисковете. Извършени са предимно ситуационни секторни анализи, които анализират реалното състояние на корупцията. Докладите за Механизма за сътрудничество и проверка на Европейската комисия откроява необходимостта от независима външна оценка на корупционния риск. Като цяло, независимо от полаганите усилия в отделни сектори, липсва обща визия и последователност в борбата с корупцията. След 2013 г., липсва и стратегически документ, който да дава насока за противодействието на корупцията. Тези пропуски, както и променящата се корупционна среда и възникването на нови корупционни рискове налагат нуждата от актуализиране на стра-

тегическите насоки за противодействие на корупцията.

Редица други стратегически документи, приети през 2013 г. и 2014 г. обаче имат пряко отношение към противодействието на корупцията и тяхното изпълнение е от ключово значение за успеха на антикорупционната стратегия. Те включват:

- Актуализирана стратегия за продължаване на реформата в съдебната система;
- Национална стратегия за развитие на сектора обществени поръчки;
- Обща стратегия за електронно управление (както и различните секторни стратегии);
- Национална стратегия за превенция и борба с нередностите и измамите, засягащи финансовите интереси на Европейския съюз.

През 2015 г. приета Стратегия за противодействие и превенция на корупцията (2015–2020 г.), която е текущият стратегически план на България за мерките, които следва да бъдат предприети в борбата с корупцията. Стратегията има продължителен период, като съвременната среда е твърде динамична. Приемането на стратегия с толкова дълъг планов хоризонт може да бъде проблемно, ако средата, в която се работи и се управлява страната се промени. Така или иначе, към момента, това е документът, който дава насоки за борба с корупцията, като обаче и тук има някои проблемни области. В Плана за изпълнението ѝ са посочени недостатъчно конкретни мерки, като 2.2. „Приемане на нова модерна наказателна политика“, 2.3. „Разработване на съответните изменения в наказателното и наказателно-процесуалното законодателство с цел повишаване на ефективното противодействие на корупцията“ и др.

Прекалено общите мерки, както и липсата на конкретни качествени и количествени индикатори, на базата на които да се прави оценката за изпълнение на Стратегията и плана за действие, може да превърне тези документи в поредното пожелание или да доведе до безрезултатни действия. Стратегията (2015–2020 г.) набляга на промени в наказателните закони. Предвидени са и административни промени като създаването на единен орган по интегритет, който да събере институциите, занимаващи се до този момент с почтеността, конфликта на интереси и имуществените декларации. От март 2016 г. Стратегията е актуализирана, като се предвижда единният орган по интегритет да включва и Комисията за отнемане на незаконно придобитото имущество.

Но и в тази стратегия не са посочени необходимите промени в структурата и функциите на

прокуратурата и на разследващите органи, както и мерки за предотвратяване на политическата зависимост на съдебната система. Такива мерки изискват сериозна политическа и обществена воля и могат да бъдат реализирани само чрез значителни промени в конституционната уредба и промени в Закона за съдебната власт.

Единствената промяна в структурата и функциите на прокуратурата, която е предвидена в Стратегията, се вижда в т. 4 от Стратегията и в т. 1.4. от Плана: „Създаване на специализирано междуведомствено звено между ПРБ, ДАНС и МВР“. Но това не е нито структурна, нито правилна, нито устойчива промяна в работата на антикорупционните органи. Извършена е със заповеди на главния прокурор, главния секретар на МВР и председателя на ДАНС. Такова звено е имало и преди 2014 г., но то не решава проблемите със силната централизираност на прокуратурата и с неефективните разследвания на корупционните практики.

Въпреки високия натиск и участие в корупционни транзакции от страна на гражданите, случаите на корупция достигнали до и обработени от правоприлагащите органи са много малка част от реално осъществените корупционни сделки. Това говори както за висока латентност и в голяма степен неспособността на правоприлагащите органи да идентифицират и противодействат ефективно на случаи на корупция

Законодателната политика на държавата е ключов фактор за противодействие на корупцията. Необходимо е разписване на ясни, еднозначни законови разпоредби и процедури за прилагането им. Това ще осигури устойчива законодателна рамка и стриктно, обективно, навременно и еднакво прилагане на закона във всички сфери на обществения живот. Постоянно променящото се законодателство демотивира гражданите да спазват закона и формира у тях виждането че правилата могат да бъдат променяни произволно, кампанийно, в угода на определена обществена прослойка или след всяка смяна политическия елит. Уредбата на антикорупционни разпоредби в подзаконови или ненормативни актове позволява по-лесното им изменение и не създава нужната тежест в общественото съзнание. В действащото законодателство липсват достатъчно ясни, подробни и еднозначни правила за санкциониране при корупционните нарушения, които не включват в себе си престъпен състав. Празнотите в закона позволяват нееднакво прилагане и създават противоречива практика на правоприлагащи институции, в това число и противоречива съдебна практика. Различните институции прилагат закона по нееднакъв начин спрямо правните субекти.

3. Законодателни механизми за борба с корупцията

Една от сериозните стъпки на страната ни в борбата с корупцията е приемането на Закона за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество, както и създаване на Комисията за противодействие на корупцията. Основните правомощия на Комисията е да събира, анализира и проверява сведения при информация за прояви на корупция на лица, заемащи висши публични длъжности. От друга страна имайки в предвид независимостта на тази комисия, органът, който осъществява контрола върху дейността на комисията е Народното събрание. Членовете на комисията са задължени при покана да се явят в парламента, за да предоставят информация. Комисията ежегодно до 31 март представят в парламента доклад от дейността си. В същия срок докладът се предоставя и на президента и на Министерския съвет и се публикува и на интернет страницата на комисията. Антикорупционният орган се състои от петима членове – председател, зам.-председател и трима членове. Председателят на комисията се избира от Народното събрание по предложение на депутатите. Зам.-председателят и членовете също се избират от парламента, по предложение на председателя.

Събраните веществени доказателства се предоставят на съответните органи на съдебната власт. Комисията ще установява незаконно придобитото имущество и ще създава, поддържа и ползва информационни фондове. Целта на оперативно-издирвателната дейност е превенция и разкриване на нарушения и престъпления, свързани с прояви на корупция, придобиване на сведения и информация за действия или бездействия, които разкриват прояви на корупция, и предоставянето им на съответните органи на съдебната власт и на разследващите органи.

КПКОНПИ се занимава и с въпросите свързани с конфликт на интереси. Съгласно правомощията на комисията лице, заемащо висша публична длъжност, по отношение на което е установен конфликт на интереси, няма право в продължение на една година от влизането в сила на решението, с което е установен конфликт на интереси, да заема публична длъжност, да сключва трудови договори, договори за консултантски услуги и др.

4. Измерване на корупцията

При идентифициране, анализ и оценка на антикорупционните процеси се използват различни методи и модели.

В Специалното проучване на Евробарометър от 2013 г., част от първия Антикорупционен доклад на ЕС, 84% от интервюираните считат, че корупцията е широко разпространена в България (при средно 76% за ЕС), а 73% смятат, че единственият начин за постигане на успех в бизнеса е чрез политически връзки (при средно 56% за ЕС). Едва 9% от запитаните (най-нисък дял в ЕС) считат, че се образуват достатъчно на брой наказателни производства, за да се възпират хората от корупционни практики. В проучването Флаш Евробарометър от 2013 г., което включва 2816 европейски компании, 89% от интервюираните в България заявяват, че корупцията е широко разпространена, спрямо 75% средно за ЕС, а според 51% тя е проблем при осъществяването на бизнес в страната (средно за ЕС: 43%).

През последните години в България придоби популярност Корупционният индекс на организацията „Прозрачност без граници“, което представлява изследване на възприятията на корупцията, изработено въз основа на множество проучвания сред представители на бизнес-средите, местни и чуждестранни анализатори, наблюдения на дейци от неправителствените организации и академични учени.

Данните от Световния корупционен барометър на Transparency International също така показват нарастване на критичните оценки на българските граждани относно усилията на институциите за противодействие на корупцията

В изнесените данни и проучване [8] Индексът за възприятие на корупцията на България през 2018 година е 42 пункта, като с това страната заема 77 място в световната класация. В рамките на регионалната класация на държавите-членки на Европейския съюз страната ни продължава да заема последно място (средната стойност на индекса за ЕС е 64,6). В сравнение с предходната година индексът бележи понижение от 1 пункт. Въпреки че промяната от една точка в резултата на Индекса не е статистически значима, следва да се вземат предвид две обстоятелства: 1) стойности на индекса под 50 пункта са показател за систематичен проблем с корупцията и за неефективна борба; 2) в класацията за 2018 г. страната отстъпва с шест позиции назад в световната класация (от 71 място през 2017 г. на 77 място през 2018 г.), което е показател за отстъпление в сравнителен план с редица други държави. Резултатът през 2018 г. не позволява на страната да се придвижи напред от последното си място в класацията на Европейския съюз. Анализът на резултатите от периода 2012–2018 г. дава основание за критична оценка – налице е застой в противодействието на корупцията, като на фона на положи-

телното развитие при значима част от останалите държави-членки на ЕС индексът на страната откроява тенденция на сериозно изоставане. Данните, които стоят в основата на класацията, показват, че въпреки относителната стабилност в политически и икономически план, основните слабости в седемгодишния период са свързани с ефективността на използване на публичните ресурси, функционирането на надзорните институции и на правосъдната система в страната.

Средната стойност на индекса за държавите-членки на Европейския съюз за 2018 година е 64,6, а включването на Норвегия, Швейцария и Исландия в общоевропейската класация формира обща регионална оценка на ЕС и останалите държави от Западна Европа от 66,3.

Резултатите от изследването показват, че скандинавските държави отново заемат водещите позиции в регионалната класация. Първо място в европейската класация заема Дания, следвана от Финландия и Швеция и Швейцария. Оценките на тези страни свидетелстват за ефективно прилагани правила, регулиращи поведението на политиците и на държавните служители, както и за наличието на стабилни системи, осигуряващи прозрачност и отчетност при функционирането на институциите.

За да може да се превъзмогнат идентифицираните проблеми е нужно да се изгради модел за координация на противодействието, като активно се включат антикорупционните институции и се очертаят и реализират конкретни политики за противодействие на корупцията.

Литература

1. Shleifer, A., Vishny, R. Corruption. *Quarterly Journal of Economics*. 108 (3). 2003. pp. 599–617.
2. Динева, В. Системите за контрол в подкрепа на управлението на устойчивото развитие, регионална икономика и устойчиво развитие. *Сборник с доклади от научна конференция, организирана от Научноизследователски институт при Икономически университет – Варна*. Том 2. 17 ноември 2017. стр. 90–101. [https://www.ue-varna.bg/Uploads/AdminUploads/Publishing_house_bg/Konferencia_NII_2018_T2.pdf].
3. Петрунов Г. *Изпиране на пари. Мащаб, ефекти, публични политики*. ИК УНСС. София. 2016. стр. 36–37.
4. Динев, М. *Контрол и регулиране в социалното управление*. ИК УНСС. София. 2015. стр. 152–153.
5. Йорданов, К. *Контрол на качеството на външния одит в публичния сектор*. стр.11. [http://ebox.nbu.bg/pa2012/17_K.Yordanov-02%5B1%5D.pdf].
6. Динева, В. Ефективността на вътрешния контрол през призмата на COSO – 2013. *Одит*. бр. 4. 2015. стр. 1–12. [www.ides.bg/media/1242/04-2015-valeria-dineva.pdf].

7. Йорданов, К. *Реформата във външния одит в публичния сектор*. стр. 1–9.
[http://ebox.nbu.bg/pa2015/7_K.Yordanov.pdf].
8. Индекс за възприятие на корупцията в България.
[http://transparency.bg/bg/transp_indexes].

MONITORING AND CONTROL OF ANTI-CORRUPTION PROCESSES IN BULGARIA

Ivelina Petkova
University of National and World Economy, Sofia, Bulgaria

Abstract

The policy of Bulgaria in recent years with regard to anti-corruption processes tends to refine measures and actions aimed at identifying separate systems of normative acts and anti-corruption bodies. The aim of the study is to present a critical analysis and evaluation of the anti-corruption processes in Bulgaria, presenting an overview of the undertaken actions and policies at national level. Special attention is paid to the place and the assessment of our country in the international rating charts.