

**УСТОЙЧИВО ВЪЗДЕЙСТВИЕ  
ВЪРХУ ПОЛИТИКИТЕ ЧРЕЗ  
СЪВРЕМЕННИ МЕТОДИ  
ЗА МОНИТОРИНГ И  
ЗАСТЪПНИЧЕСТВО**

**УСТОЙЧИВО ВЪЗДЕЙСТВИЕ  
ВЪРХУ ПОЛИТИКИТЕ ЧРЕЗ  
СЪВРЕМЕННИ МЕТОДИ  
ЗА МОНИТОРИНГ И  
ЗАСТЪПНИЧЕСТВО**

Мрежата „Инициатива за развитие и почтеност в Югоизточна Европа“ (SELDI) е най-голямата местна коалиция в областта на антикорупцията и доброто управление в региона на Югоизточна Европа (ЮОИЕ), създадена от организации на гражданското общество от Албания, Босна и Херцеговина, България, Хърватия, Косово\*, Македония, Черна гора, Сърбия и Турция (както и с участието на партньори от Молдова и Румъния). SELDI обединява ресурси и експертност от общо 42 организации (както пълноправни, така и асоциирани членове) по въпросите на антикорупцията и доброто управление. SELDI допринася за развитието на динамично гражданско общество в региона, способно да участва в обществените дебати и да оказва влияние върху политиката и процеса на вземане на решения в областта на антикорупцията и доброто управление.

Настоящото издание прави преглед на структурата и най-важните резултати от основните методически инструменти, прилагани от Мрежата SELDI в Югоизточна Европа. Въздействието от застъпничеството на SELDI, мобилизирано чрез ангажираност с каузата на местно ниво и основаващо се на силно публично-частно партньорство, се постига с помощта на съвременни средства за мониторинг на корупцията и скритата икономика. Непрестанният иновационен устрем на SELDI тласка членовете на Мрежата да разработват нови инструменти, особено в отговор на новопоявили се, сложни и системни корупционни практики в региона. В частност, Мрежата разработи и планира да приложи в ЮОИЕ инструменти за оценка на явленията „завладяване на държавата“ и за идентифициране на конкретни недостатъци при прилагането на антикорупционните политики на институционално равнище.



2017 г., Инициатива за развитие и почтеност в Югоизточна Европа (SELDI)



Настоящото издание е подготвено с финансовата подкрепа на Регионалния съвет за сътрудничество (РСС) като част от изпълнението на Стратегията на РСС „Югоизточна Европа 2020 г.“ и отразява единствено възгледите на своите автори. РСС не отговаря за начина на използването на съдържащата се в публикацията информация.



Тази публикация е подкрепена финансово от Българо-швейцарската програма за сътрудничество. Изразените мнения не отразяват позицията на Българо-швейцарската програма за сътрудничество.

ISBN: 978-954-477-320-5

© 2017, Център за изследване на демокрацията  
Всички права запазени.

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

# СЪДЪРЖАНИЕ

<b>I. Определяне на стандарт за съвременни методи на мониторинг и застъпничество чрез ефективно публично-частно партньорство .....</b>	<b>7</b>
<b>II. Разглеждане на системните последици от корупцията: явлението „завладяване на държавата“.....</b>	<b>9</b>
а. Понятието „завладяване на държавата“ .....	10
б. Форми на завладяване на държавата .....	13
в. Иновация в оценяването на завладяването на държавата.....	13
<b>III. Система за мониторинг на антикорупционните политики (МАКПИ) на институционално равнище .....</b>	<b>15</b>
а. Модел за прилагане на антикорупционни политики.....	18
б. Последици по отношение на политиките.....	19
в. Осезаеми резултати: случаят на българската Гранична полиция .....	21
<b>IV. Съвременни методи за мониторинг на корупцията.....</b>	<b>25</b>
а. Еволюция на корупционната среда в ЮИЕ .....	28
б. Мониторинг на корупцията в ЮИЕ: преглед на последните тенденции и динамика в региона.....	30
в. МАКПИ Макро .....	32
<b>V. Скритата икономика: съучастникът на корупцията .....</b>	<b>35</b>
а. Мониторинг на скритата икономика.....	36
б. Отговор на рисковете от скрита икономика в ЮИЕ.....	38
в. Най-нови тенденции и динамика в скритата икономика: скрита заетост в ЮИЕ.....	39



## СПИСЪК НА ФИГУРИТЕ

Фигура 1.	Елементи на корупционната размяна .....	16
Фигура 2.	Цикъл на прилагането на МАКПИ.....	18
Фигура 3.	Структура на диагностиката с помощта на МАКПИ .....	20
Фигура 4.	Структура на индексите за мониторинг на корупцията .....	26
Фигура 5.	Корупционният натиск в ЮИЕ отслабва, макар и бавно .....	29
Фигура 6.	Промени в корупционния натиск в ЮИЕ по страни.....	31
Фигура 7.	Общи промени в равнищата на корупция в ЮИЕ (2016 г. спрямо 2014 г.).....	31
Фигура 8.	Връзката корупция – скрита икономика.....	35
Фигура 9.	Архитектура на скритата икономика .....	37
Фигура 10.	Дял на различните типове скрита заетост в ЮИЕ .....	40

## СПИСЪК НА ТАБЛИЦИТЕ

Таблица 1.	Форми на завладяване на държавата .....	13
Таблица 2.	Зони на корупционна уязвимост в българската Гранична полиция .....	22



# I. ОПРЕДЕЛЯНЕ НА СТАНДАРТ ЗА СЪВРЕМЕННИ МЕТОДИ НА МОНИТОРИНГ И ЗАСТЪПНИЧЕСТВО ЧРЕЗ ЕФЕКТИВНО ПУБЛИЧНО-ЧАСТНО ПАРТНЬОРСТВО

Мрежата „Инициатива за развитие и почтеност в Югоизточна Европа“ (SELDI) прилага в Югоизточна Европа (ЮИЕ) набор от инструменти, резултат от социална иновация. Стремехът на SELDI да се застъпва за въвеждането на основани на знанието антикорупционни политики, разшири присъствието на Мрежата и я позиционира като стълб на активността на гражданско общество в борбата с корупцията в ЮИЕ. Този процес води началото си още от 2000 г., когато SELDI постепенно разработи движен от гражданското общество модел за публично-частно сътрудничество с цел оценяването както на корупцията, така и на борбата с нея, съобразен със социалната и институционална среда в региона. Този подход на извършване на комбинирано оценяване дава възможност на създателите на конкретните политики и на гражданското общество да идентифицират съответствието – или по-често отсъствието на съответствие – между антикорупционните намерения и крайните резултати в посока на намаляване на корупцията.

През 2012 г. SELDI получи нов тласък в развитието си и се превърна в най-голямата коалиция в областта на борбата с корупцията на Западните Балкани (ЗБ), с над 200 служители в организациите – членки на Мрежата и успя да изгради безпрецедентни работни отношения с правителства и международни антикорупционни организации, което даде възможност за разпространяване на влиянието ѝ и положителните резултати както в региона, така и извън него. Стратегията на SELDI в областта на застъпничеството доказва високата си ефективност благодарение на съчетаването на висококачествена изследователска дейност със силни публично-частни партньорства и това дава широкообхватни продукти: регионални доклади за антикорупцията (РДА), съдържащи съобразени с конкретната ситуация препоръки относно политиките;<sup>1</sup> както и форуми за политика, организирани като инициативи на публично-частното партньорство с европейски, регионални и държавни институции, където анализите на Мрежата получават широка подкрепа и се изграждат синергични връзки с подобни инициативи в публичния и частния сектор.

По същество, SELDI е движена от стремеха към знание коалиция, чиито усилия се съсредоточават върху това непрекъснато да оказва осезаемо въздействие върху политиките. Това стана възможно благодарение на редовното използване на най-съвременни методики на

---

<sup>1</sup> SELDI, 2014, Anti-Corruption Reloaded: Assessment of Southeast Europe, <http://seldi.net/publications/publications/anti-corruption-reloaded-assessment-of-southeast-europe/> и SELDI, 2016, Shadow Power: Assessment of Corruption and Hidden Economy in Southeast Europe, <http://seldi.net/publications/publications/shadow-power-assessment-of-corruption-and-hidden-economy-in-southeast-europe/>



мониторинг за наблюдение на динамиката на корупцията (*Системата за мониторинг на корупцията*) и скритата икономика (*Индекса на скритата икономика*). Стремехът на SELDI към социална иновация тласка членовете ѝ да разработват нови инструменти, опитвайки се да обхващат новопоявили се, сложни и системни корупционни практики в региона. В частност, Мрежата разработи инструменти за оценка на явлението „завладяване на държавата“ (МАКПИ *Завладяване на държавата*) и за идентифициране на конкретни недостатъци при прилагането на антикорупционните политики на институционално ниво (МАКПИ).

#### **Основни препоръки на SELDI относно политиките в региона на ЮИЕ:**

- **Ефективно наказателно преследване на корупцията по високите етажи на властта** е единственият начин за даване на силен и незабавен знак за това, че няма да се проявява никаква толерантност към корупцията. Изправянето на непочтени политици пред правосъдието например се доказва като много ефективно средство за укрепване на антикорупционните мерки в Хърватия и в Словения. За постигането на успехи в тази посока би била необходима и международна подкрепа, включително участие на правоприлагащите органи на държавите – членки на ЕС.
- Необходимо е да се въведе **независим механизъм за мониторинг на корупцията и антикорупцията** на национално и регионално равнище, който да осигурява надеждни данни и анализ, и да включва в себе си както диагностика на корупцията, така и оценяване на антикорупционните политики. Механизмът следва да се прилага чрез национални и/или регионални организации и мрежи на гражданското общество и трябва да не е зависим от пряко финансиране от страна на държавата. Той трябва да бъде средство за разкриване на административни данни и подобряване на публичния достъп до информация.
- Необходимо е да се работи приоритетно в **секторите от решаващо значение, отличаващи се с високи нива на риск от корупция и от завладяване на държавата**, като например енергетиката. Сред приоритетните мерки са и засилване на конкуренцията при обществените поръчки; подобряване на корпоративното управление на държавните предприятия; прозрачно управление на големите инвестиционни проекти; повишаване на отчетността и независимостта на регулаторните органи в енергетиката.
- **Международните партньори**, и на първо място Европейската комисия, трябва да **работят пряко с организации на гражданското общество в региона**. Това е особено важно по няколко причини: а) за да станат устойчиви, ползващите се с международна подкрепа реформи трябва да се приемат от по-широката общественост, а в този процес СГО са незаменими; б) участието на СГО е начин да се гарантира, че отчетността на правителствата и местните органи на управление пред донорите и международните организации няма да вземе превес пред отчетността пред местните избиратели; в) ефективността на международната помощ би се повишила, ако ползва уменията на СГО в областта на мониторинга и анализа, и възможностите им за застъпничество.

## II. РАЗГЛЕЖДАНЕ НА СИСТЕМНИТЕ ПОСЛЕДИЦИ ОТ КОРУПЦИЯТА: ЯВЛЕНИЕТО „ЗАВЛАДЯВАНЕ НА ДЪРЖАВАТА“

Продължава стремежът доброто управление да се превърне в правило, а не да бъде по-скоро изключение в региона на ЮИЕ. Явлението корупция непрестанно еволюира и неговите форми и практики се променят, а едновременно с това членовете на мрежата SELDI засилват усилията си за справяне с нови и по-сложни корупционни практики както чрез пряко участие в антикорупционни дейности, така и чрез застъпничество. В много южноевропейски страни явлението корупция се простира отвъд действията на отделни лица и не се изчерпва с административни и/или дребни нарушения (напр. подкупи) и оказва отрицателно въздействие върху качеството на публичното управление като цяло. Тези системни последици често остават скрити, но са тясно свързани с управленските механизми. В такава среда системната корупция достига до длъжностни лица на най-високите етажи в изпълнителната, съдебната и законодателната власт. Тази динамика често води до появата на явлението „завладяване на държавата“.

Въпреки че се употребява често, изразът „завладяване на държавата“ (англ. state capture) няма едно единствено определение, защото се използва в различен контекст и обхваща различни явления. В някои случаи думата се използва като термин (т.е. се основава на определена дефиниция), а в други се употребява „нетерминологично“ (като се отнася към широкото поле от значения на английската дума “capture”). Това позволява употребата на израза чрез някое от много му значения, което поражда объркване. Например терминът „завладяване на държавата“ се използва, когато се говори за установяване на контрол от една държава върху ресурсите на друга държава<sup>2</sup>, за завладяването на институционалния капацитет на изпълнителната власт (или други власти) от политически партии с цел да се извличат облаги чрез корупция<sup>3</sup>, или когато субекти от бизнес сектора се стремят да определят (като заплащат подкупи на длъжностни лица от държавния сектор) „правилата на играта“ (законодателството), за да се сдобият с привилегирован статут или преференциално отношение<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> Brooks, Gv Walsh, D., Lewis, C., & Kim, H., 2013, Preventing corruption. Investigation, enforcement, and governance. London and New York: Palgrave Macmillan, p. 115-123.

<sup>3</sup> Innes, A., 2014, The Political Economy of State Capture in Central Europe. Journal of Common Market Studies, 52(1), 88-104.

<sup>4</sup> Hellman, J., Jones, G., Kaufmann, D., & Schankerman, M., 2000, Measuring Governance Corruption, and State Capture. How Firms and Bureaucrats Shape the Business Environment in Transition Economies. Policy Research Working Paper No. 2312, (April), 1-51.; Hellman, J., & Schankerman, M., 2000, Intervention, Corruption and Capture: The Nexus between Enterprises and the State. The Economics of Transition, 8(3), 545-576.; Hellman, J., Jones, G., & Kaufmann, D., 2000, Seize the State, Seize the Day: An Empirical Analysis of State Capture and Corruption in Transition Economies. World Bank Policy Research Working Paper, (2444), 1-41.; Hellman, J., & Kaufmann, D., 2001, Confronting the Challenges of State Capture in Transition Economies. Finance & Development, 38(3).

Общата особеност на всички форми на използване на понятието „завладяване на държавата“ е, че се отнасят до девиантна форма на отношения между няколко типа колективни действащи лица: държавата (възприемана като общо название на изпълнителната, законодателната и съдебната власт), бизнес секторът (конкретни субекти от бизнес сектора) и политическата класа (политически мрежи, партии и т.н.). Употребата на термина „девиантен“ подсказва, че завладяването на държавата се смята за нежелано отклонение от приеманата за норма или идеал форма на отношения между тези субекти. От тази гледна точка, понятието „завладяване на държавата“ е има нормативен смисъл: то се употребява, за да се анализират отклонения от даден социално-икономически модел, които са следствие от корупционни взаимоотношения. Това автоматично предполага, че както механизмите, така и резултатите от завладяването на държавата в различни общества и държави вероятно ще са разнородни.

### а. Понятието „завладяване на държавата“

Понятието „завладяване на държавата“ е най-подходящо за анализ на общества, в които общоприетият нормативен идеал е този на либерален обществен ред в съчетание с неолиберален икономически модел. Тези идеални типове (в смисъла на теорията на Вебер) предопределят специфични норми за легитимните взаимоотношения между интересите на главните участници в процеса на завладяването на държавата (държавата, бизнес сектора и политическата класа): икономиката има немонополистична структура, държавната администрация е неутрална към различните интереси в обществото; политическата класа (чрез партиите), от една страна, представлява интереси, чиято легитимност е установена чрез избори, а от друга страна, интереси, които не подкопават структурата на икономиката или неутралността на администрацията. Отклоненията от този модел могат да варират, но когато се основават на корупция, те представляват завладяване на държавата в различните му форми, в зависимост от активната страна в този процес. В голяма степен, **формите и типът на завладяване на държавата се определят от завладяващите и относителната им власт.** Доказателства от различни страни показват, че процесът на завладяване може да започне с различни действащи лица – както с участието на държавата – когато публични органи завладяват фирми от името на длъжностни лица, политически групи, мрежи или партии, така и без – напр. от стопански субекти. Понякога двата процеса протичат паралелно.

След задълбочен преглед на наличните академични и политически изследвания по темата, Центърът за изследване на демокрацията<sup>5</sup> **възприе „завладяването на държавата“** като съчетание на различни форми на корупция, които имат една единствена цел: **осигуряване на цялостни (по подразбиране) и дългосрочни привилегии на завладяващите чрез експлоатиране на властта на органите на държав-**

<sup>5</sup> Основан в края на 1989 г., Центърът за изследване на демокрацията е интердисциплинарен институт за публични политики, посветен на ценностите на демокрацията и пазарната икономика, <http://www.csd.bg/index.php?id=2>

**ното управление за частно благодетелстване.** Повечето форми на завладяване на държавата имат някои общи характеристики:

- Реализират се чрез корупционни сделки и механизми. Ето защо, завладяването на държавата включва повечето характеристики на корупционните отношения.
- Схемите за завладяване на държавата не са масово явление (не включват големи групи от населението), а се отнасят до действащите лица (най-често група действащи лица, включително мрежи), които са много влиятелни и се разпореждат със значителни ресурси.
- Завладяването на държавата не е действие ad hoc (т.е. целящо да се разреши конкретен проблем или да се реагира на конкретна ситуация), а има системен характер. Целта му е да се постигне устойчиво преимущество в дадена сфера.
- Завладяването на държавата е един от възможните инструменти на конкуренцията. Той се използва за постигане на диференциално предимство за дадено действащо лице (мрежа) и се основава на тази възможност за извличане на диференциално предимство по отношение на ресурсите.

В аналитичен план, завладяването на държавата би могло да се разглежда като съставено от следните елементи:

**Действащи лица:** най-често участват три типа действащи лица: частен интерес (стопански субекти), държавни институции/мрежи, и партии/мрежи, представляващи различни политически интереси. Всяко от тези действащи лица би могло да играе активна роля (и да се сдобие със статут на завладяващ) в различните типове механизми на завладяване, като резултатите от този процес биха били различни.

**Резултати:** това са привилегиите и статутът, които завладяващият придобива, както и резултатите за обществото в избрани сектори. Основният резултат за завладяващия е възможността да се ползва от неправомерни предимства, да извлеча корупционни облаги и в крайна сметка да се превърне в „паразит“. Ако завладяващият е фирма, завладяването би довело до монополно положение на даден пазар (тъй като би му дало възможност за неправомерна пазарна концентрация); интересът на завладяващия би имал приоритет над обществения интерес и, накрая, възможност за блокиране на опитите за лишаване на завладяващия от това му положение. Когато завладяващите са държавни институции или политически субекти, резултатът би бил възможността за извличане на корупционни облаги; но този статут би изисквал да се включат бизнес партньори, които биха осигурявали (напр. финансово) самата облага. Присвояването на публични ресурси (държавни и други фондове за подпомагане) би представлявало една от допълнителните форми в това отношение.

**Механизми:** методите, използвани за постигане на статута на завладяващ (освен конкуренцията и превъзходството). Основните канали (методи) за постигане на неправомерно предимство (напр. незаконна пазарна концентрация) могат да бъдат:

- Закони или подзаконовни нормативни актове, които осигуряват пазарно предимство или освобождават от наказателно преследване (лобистко законодателство).
- Политическа корупция, целяща оказване на влияние върху изпълнителната или законодателната власт. В определени ситуации би могъл да се осигури и преференциален достъп до съдебната власт.
- Корупция в съдебната власт, която да осигури освобождаване от наказателно преследване или получаване на благоприятни съдебни решения.
- Институционална корупция: „купуване“ на държавни служители в публични институции с цел да се осигури бездействие в случаи на пазарна концентрация и последиците от нея. Тези последици биват многобройни – от влошено качество на стоки и услуги, до нарушения на данъчните, митническите и други разпоредби, за да се извлекат по-високи печалби.
- Корупция в достъпа до публични ресурси – договори за обществени поръчки и субсидии. Важно в това отношение е обстоятелството, че независимо от това кой в момента е на власт, завладяващите разполагат с привилегирован достъп.
- Влияние върху формирането на публичните политики. Това включва влияние от страна на завладяващите при вземането на решения за секторните политики, икономическата политика, разпределението на бюджета и дори външната политика (лобиране за сключване на спогодби с конкретни държави, изменения в международни спогодби и договори и частично затваряне на вътрешни пазари).

Съчетанието на различни форми на корупция, което се използва за завладяване на държавата, бива различно, в зависимост от конкретната ситуация и модел на управление в дадена страна. Ето защо, **основният (изходен) показател за идентифицирането на наличие на завладяване на държавата** е съществуването/разпространението на завладяващи, т.е. неправомерна концентрация (по сектори, пазари и т.н.) на ресурси и/или власт в определени действащи лица. Разпространението на различни форми на корупция, използвани за успешно завладяване на държавата, е вторична група показатели, защото те описват специфичните механизми, чрез които се е достигнало до ситуация на завладяване на държавата или как функционира то<sup>6</sup>. Завладяването на държавата включва концентрацията на средства (форми на корупция) около ограничена група от действащи лица. В това отношение оценяването на завладяването на държавата следва по необходимост да започне с показателите за резултата/крайния продукт (пазарна концентрация).

Завладяването на държавата се състои на практика от приватизиране на държавата или по-скоро – **приватизиране на определени функции на държавата**. В някои страни (напр. Русия) се наблюдава и противоположен процес – когато държавните институции се из-

<sup>6</sup> Освен това, разпространението на свързана със завладяването форма на корупция би могло да покаже наличие на масово явление, което може да бъде произволно разпределено сред действащите лица (което сочи за различни форми на корупция) и да не е концентрирано в ръцете на конкретни действащи лица (завладяване).

ползват от политици с цел извличане на неправомерни предимства от фирми<sup>7</sup>.

## б. Форми на завладяване на държавата

ТАБЛИЦА 1. ФОРМИ НА ЗАВЛАДЯВАНЕ НА ДЪРЖАВАТА

<b>Завладяване от бизнеса</b>	Активната страна на завладяването са стопански субекти, които използват различни форми на корупция, за да повлияят върху законодателството, засягащо стопанския сектор и други социални области, и прилагането на законите и правилата с цел да се получи привилегиран статут.
<b>Завладяване от правителството/политическата класа</b>	Активната страна са държавни институции и/или политически мрежи/партии. В типичния случай завладенията са стопански структури, които се отплащат, след като са им били осигурени договори (възложени обществени поръчки или други) от държавни служители. Стимулът за завладяващите е присвояването на корупционни облаги. Стимулът за завладенията стопански структури е част от корупционната облага и последващото привилегирано положение на даден пазар.
<b>Завладяване от съдебната власт</b>	Активната страна би представлявала мрежи от длъжностни лица в съдебната власт, които използват дискреционните си правомощия за присвояване на корупционни облаги и за продажба на услугите си на изпълнителната власт, на стопанския сектор или на организираната престъпност. Този тип завладяване би бил възможен в случаи, когато съдебната власт е относително независима от изпълнителната и законодателната власт (напр. ако след като бъдат избрани/назначени, включително от изпълнителната власт и/или от законодателния орган, магистратите имат имунитет за определен срок).
<b>Завладяване от икономиката на черно</b>	Активната страна обикновено са организирани престъпни групи, които завладяват държавни институции (обикновено съдебната власт, но също така и изпълнителната власт), с цел да си осигурят възможност системно да нарушават закона и правилата, за да осъществяват дейности в черния сектор на икономиката (в голям мащаб) и да изпират печалбите си.

## в. Иновация в оценката на завладяването на държавата

За да работи по преодоляване на сложните предизвикателства на завладяването на държавата, Центърът разработи иновативен инструмент, който в момента се прилага в пет европейски страни (България, Италия, Испания, Румъния и Чехия), с перспектива да се използва широкомащабно в целия регион на Западните Балкани, като част от

<sup>7</sup> Yakovlev, A., 2006, The evolution of business – state interaction in Russia: From state capture to business capture? *Europe-Asia Studies*, 58(7), 1033-1056.



мрежата SELDI. МАКПИ *Завладяване на държавата* е инструмент, предназначен специално за измерване на завладяването на държавата.

Източник на данни за МАКПИ *Завладяване на държавата* са, от една страна, иконометричните данни и показатели, а от друга – онлайн количествено изследване, провеждано сред експерти и служители в публичния сектор. За предпочитане е при изготвянето на оценка за дадена страна, в изследването да се привлекат за участие не по-малко от 50 служители в публичния сектор и 100 експерти. Експертите биха могли да включват: служители в НПО и представители на академичните среди с експертни познания в областта на корупцията, конфликта на интереси, конкурентоспособността на пазара и т.н.; бивши служители в публичния сектор и ръководители на големи фирми, които са запознати поне с някои от публичните организации, включени в изследването; и други подходящи групи.

МАКПИ *Завладяване на държавата* започва с иконометричен анализ на сектори по класификацията на икономическите дейности КИД 2008, който подбира по-големи (по оборот) икономически сектори, както и потенциално проблемни сектори (отново на базата на иконометрични данни) в оценяваната страна. Изследването с анкетиране на експерти трае 20-30 минути и се състои от две части – оценяване на публични организации, които имат преки регулаторни и контролни функции, свързани с пазара и икономическите дейности в страната, и оценяване на монополизацията на икономически сектори. Типични примери за това са митниците, органите за защита на конкуренцията, органите по приходите, органите на местното самоуправление и др., като парламентът, съдебната власт, президентът и правителството не са включени в изследването, а се оценяват с помощта на други инструменти.

На основата на количественото изследване се изчисляват няколко показателя за оценяваните страни, сред които: неефективност на антикорупционните политики, неефективност на регулаторните публични организации, оценка на степента на монополизация на сектора и др.

Накрая, МАКПИ *Завладяване на държавата* разглежда няколко конкретни казуса за онези икономически сектори и публични организации, които бъдат оценени като най-проблемни. Казусите за публичните организации се основават на надеждни данни: статистически и иконометрични, мониторинг на организацията чрез МАКПИ на институционално равнище и т.н. Казусите за високорисковите икономически сектори също се основават главно на количествени анализи като пазарна концентрация, концентрация на обществени поръчки и т.н.

### III. СИСТЕМА ЗА МОНИТОРИНГ НА АНТИКОРУПЦИОННИТЕ ПОЛИТИКИ (МАКПИ) НА ИНСТИТУЦИОНАЛНО РАВНИЩЕ

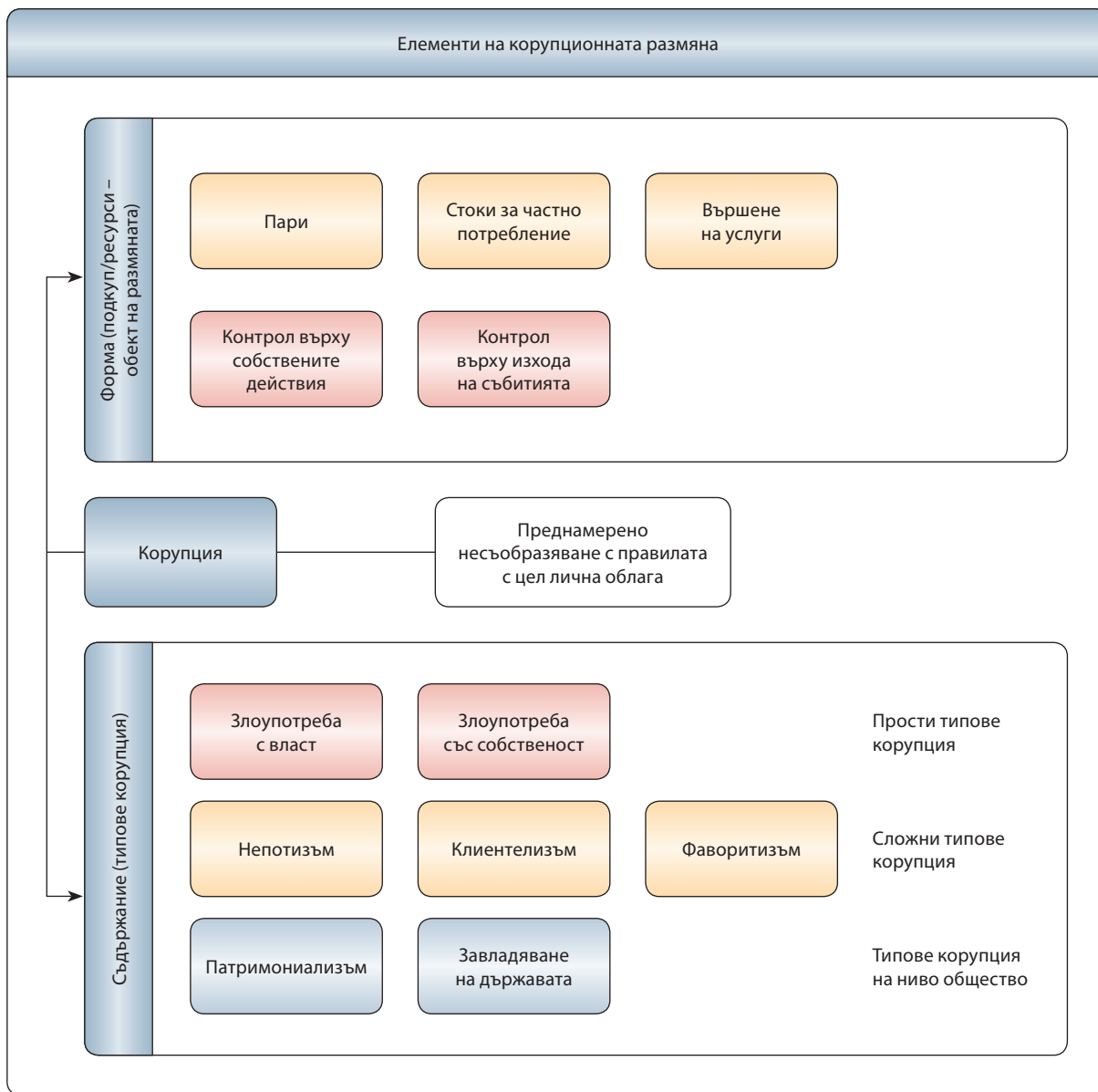
Корупцията и мерките за противодействието на това явление са обект на толкова многобройни изследвания и на толкова голямо политическо внимание, че като че ли всички техни аспекти трябва вече да са проучени. И въпреки това, както бе посочено по-горе, корупцията се оказва удивително упорита „зараза“, която винаги намира нови и нови преносители, чрез които да се разпространява. Дори да бъде временно преодоляна в даден публичен сектор, тя се появява в друг. В този смисъл използването на **нови методи за анализ и превенция на различни равнища на управление** би донесло единствено ползи в антикорупционните усилия.

В корупцията се търси вина за почти всеки съвременен проблем – от влошаването на природната среда до международните конфликти. Сигурно е обаче, че тя уронва едно от основните граждански права – правото на добро управление. Негативните последствия от нарушаването на това право се проявяват на ниво общество, а списъкът им е дълъг: от недоверие към публичните институции до различни форми на дискриминация. Но механизмите, чрез които на практика се отказва това право, се проявяват във функционирането на конкретни институции на публичния сектор. Върховенството на закона не е жертва на някаква велика невидима сила, наречена „корупция“, а на всекидневните действия на микроравнища на отделни държавни служители, граждани и ръководители на фирми. Ефект на трайно добро управление може да се постигне единствено чрез разбиране на мотивацията на това поведение и оттам – чрез насочването му в правилна посока.

В политиката е важен мащабът. Многобройните инициативи за оценка на антикорупционните политики обикновено разкриват редица пропуски, но много рядко стигат до заключението, че тези политики и мерки са прекалено общи. Макар и полезни за политическия дебат относно антикорупцията, мащабните стратегии имат ограничен полезен ефект при самото изготвяне на конкретни антикорупционни политики. Ако нещо липсва на борбата с корупцията днес, това не е поредната стратегия, а **способността да се формулират политики на превенция и налагане на правилата, които да съответстват на конкретните условия в дадена публична институция**. Даващите резултат политики и тяхната икономически ефективна реализация изискват вниманието на авторите им да се съсредоточи върху детайлите за действителните действащи лица и сделките между тях, да разбират какво кара тези действащи лица да постъпват по определен начин и да съобразят предвижданите антикорупционните интервенции с това.



ФИГУРА 1. ЕЛЕМЕНТИ НА КОРУПЦИОННАТА РАЗМЯНА



Източник: Център за изследване на демокрацията.

Фокусът върху детайлите на антикорупционните политики има редица предимства:

- По такъв начин ще се наблегне на изискванията за отчетност и отговорност като те бъдат насочени към мястото, където се предоставят публичните услуги. Досега се обръща голямо внимание – и то с право – на това да се търси сметка за неуспеха на антикорупционните усилия на политиките, заемащи изборни длъжности, докато отговорността на висшето ръководство на публичните организации до голяма степен се подценява.

- **Това би позволило** на антикорупционната политика да търси **баланс между забраните и предписанията**. Не е случаен фактът, че антикорупционните политики на национално ниво в повечето случаи се свеждат до разширяване на кръга на инкриминираните практики. Тъй като е трудно в политики на национално ниво да бъде отчетено многообразието от обстоятелства, които пораждат различните типове корупция, се прибегва до считания за безотказен инструмент за справянето с тях – криминализирането им. Един такъв подход, макар и важен в контекста на антикорупционната архитектура, защото повишаването на цената, която следва да се плати и на рисковете, които се поемат при корупцията, следва да бъдат постоянна характеристика на антикорупционната политика, може да бъде контрапродуктивен, ако представлява единственото направление в нея. Правоприлагането е скъпоструващо решение на социални проблеми, особено за латентни проблеми като корупцията (и още повече – в държави, в които тя е широко разпространена). С оглед допълването на разследванията с политики за насърчаване, следва да се вземат предвид мотивите на отделните действащи лица – както на гражданите клиенти, така и на длъжностните лица в публичния сектор – в конкретните условия на отделните публични организации.
- В стремежа си да разберат как националните политики „се превеждат“ – или по-често „не се превеждат“ – на езика на **предписанията на равнище организация**, антикорупционните неправителствени организации и създателите на политики биха открили фактора, за който се твърди, че е ключ към успеха или провала на антикорупционните усилия, а именно: процесите и процедурите на прилагането им в публичните организации. Най-често иначе добре „скроени“ политики не постигат целите си именно когато в тези организации липсват стандартни предписания, оперативни процедури и задължителни процеси.
- Разработването на инструменти за оценяване, а оттам – и на прекрояване на политиките на равнището на отделната организация, би дало възможност да се въведе **сравнително измерване на антикорупцията между институциите от публичния сектор** в дадена страна и между различните страни. Отсъствието на такова измерване и оценка е спънка за антикорупционните усилия на национално равнище и на ниво ЕС. На свой ред, сравнителния анализ би улеснил разработването на образци за антикорупционни политики за различните публични институции, което би помогнало при изготвянето и прилагането на техните политики.

**Преместването на фокуса от национално към институционално равнище** би бил полезен и за антикорупционните усилия на ЕС. Всички канали, чрез които Европейската комисия се стреми да ангажира страните членки с последващите публикуването на Доклада на ЕС за борба с корупцията мерки (програмната дейност по структурните фондове на ЕС, Механизма за сътрудничество и проверка и Европейския семестьър), по един или друг начин водят до взаимодействие с конкретни публични институции. Значението на антикорупцията на институционалното равнище се признава в Доклада на ЕС за борба с корупцията. В него се подчертава, че там, където липсват страте-

гически програми, корупцията е била намалена чрез използването на превантивни системи и практики с участието на доставчици и получатели на публичните услуги. Едно от тематичните предварителни условия за ползването на Европейските структурни и инвестиционни фондове е свързано с институционалния капацитет и ефикасността на публичната администрация. Антикоруptionята ще фигурира в препоръчителните насоки относно укрепване на функционирането на институциите в публичния сектор и инвестирането в развитието на административния капацитет, разработвани за страните членки.

### а. Модел за прилагане на антикорупционни политики

Именно в отговор на гореизложеното, Центърът за изследване на демокрацията вече повече от 25 години се стреми да гради мостове между оценяването на антикорупционните политики и измерването на корупцията. Инструментът „Система за мониторинг на антикорупционните политики“ (МАКПИ) се появи на основата на разбирането, че иновациите са не по-малко важни в борбата с корупцията, отколкото в останалите социални и икономически сфери. МАКПИ дава на антикорупционната общност инструмент, предоставящ изчерпателна обратна връзка за прилагането на антикорупционните политики.

ФИГУРА 2. ЦИКЪЛ НА ПРИЛАГАНЕТО НА МАКПИ



Източник: Център за изследване на демокрацията.

МАКПИ се основава на идеята, че съдържанието на корупцията на макроравнище (общество) и на микроравнище (публична организация) се различават съществено. Докато корупционните сделки на микроравнище представляват случаи на преднамерено нарушаване с правилата и разпоредбите с цел лична облага, на макроравнище корупцията може да се опише като режим на управление, който дава възможност да се лансират политики, които се отклоняват от обществения интерес. Макар че осъществяването на политическа промяна на макроравнище се оказва много трудна и често непостижима дългосрочна задача, повечето от правителствата в ЕС се ограничават до антикорупционни полити-

ки на национално равнище. За да се намали разпространението на действителните корупционни сделки, е необходимо тези политики да

се преобразуват в механизми и предписания, които функционират в отделните публични организации. Това обаче рядко се прави.

МАКПИ може да очертае и разгледа антикорупционните политики, прилагани в публичните организации. Това включва набор от качествени и количествени инструменти (инструменти от МАКПИ), с помощта на които: (а) се очертават пресечните точки на дейностите в организацията и свързаните с тях корупционни рискове; (б) идентифицират се зони на корупционна уязвимост – иначе казано, механизми за неспазване на правилата, които дават възможност на служителите в публичния сектор да се обогатяват за сметка на гражданите; и (в) идентифицират се и се оценяват антикорупционните политики. Извършената с помощта на МАКПИ диагностика предоставя данни в следните области на изследване:

- равнището на корупционна уязвимост на дадената публична организация за всяка от специфичните ѝ дейности;
- покритието на дейностите на организацията чрез антикорупционни политики, както и ефективността на тези политики;
- равнището на прилагане на антикорупционните политики.

МАКПИ оценява дали елементите на корупционна уязвимост на една публична организация са обхванати адекватно посредством антикорупционни политики и доколко са ефективни тези политики. Освен това, инструментът предоставя информация, предназначена за създателите на политики относно наличието на две области на недостатъчност:

- недостатъчност в прилагането: антикорупционните политики се спазват само формално;
- недостатъчност в архитектурата на самата политика: наличие на елементи на корупционна уязвимост, които не се преодоляват чрез никоя от съществуващите политики.

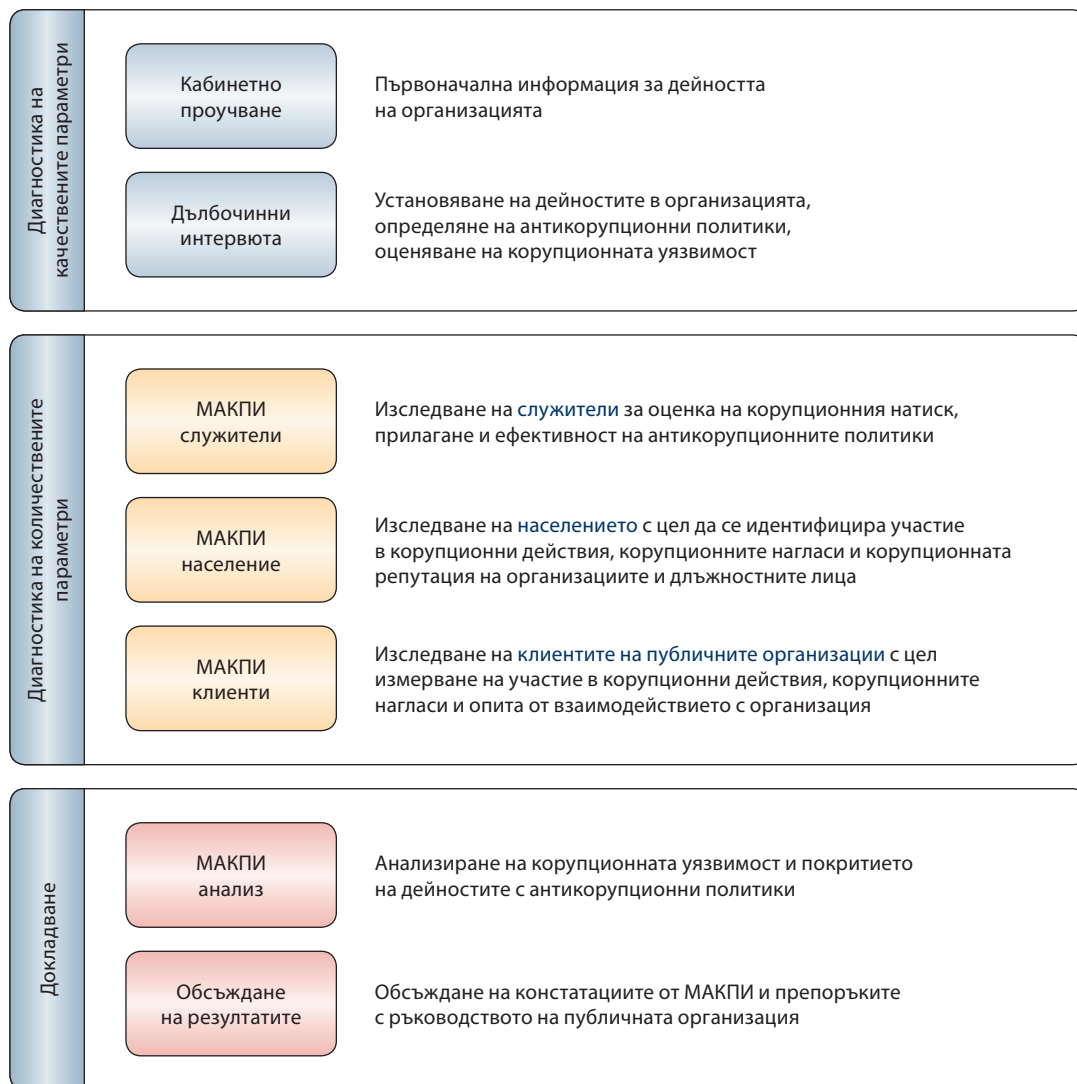
Идентифицирането на двата типа недостатъчност представлява първия етап на цикъла на МАКПИ. След това, на основата на резултатите от сравнителното измерване чрез диагностиката МАКПИ, създателите на политики могат да внесат изменения в политиките и на втория етап да проведат нов кръг на диагностика<sup>8</sup>.

## **б. Последници по отношение на политиките**

МАКПИ се появява в момент, когато се търсят причините за ограничения напредък в борбата с корупцията в много страни и има значение за разработването на политики на национално равнище и на равнище ЕС. Инструментът придава оперативен характер на необходимостта да се осъществява мониторинг на прилагането на антикорупционни политики и е подходящ източник на информация относно архитектурата на самата политика.

<sup>8</sup> За по-подробно методологическо представяне на МАКПИ и резултата от прегледа, вж. CSD, 2015, Mapping Anticorruption Enforcement Instruments <http://www.csd.bg/artShow.php?id=17394>

Фигура 3. СТРУКТУРА НА ДИАГНОСТИКАТА С ПОМОЩТА НА МАКПИ



Източник: Център за изследване на демокрацията.

На национално равнище е необходимо политиките да се подлагат на проверка с помощта на МАКПИ преди да бъдат прилагани и да се препоръча политиката да бъде одобрена за въвеждане едва след като се получат резултати за успех (потвърдени чрез МАКПИ). Антикорупционни политики на национално равнище, които са неприложими на организационно равнище, не следва да бъдат подкрепяни.

Антикорупционната политика се превърна в неизменна част от икономическото управление в ЕС и от програмирането на Европейските фондове, което означава, че ще възникне необходимостта от извършване на оценка на антикорупционната готовност на националните публични институции. Предвид факта, че антикорупцията ще фигурира в препоръчителните насоки относно укрепване функционирането

на институциите в публичния сектор и инвестирането в развитието на административния капацитет, разработвани за страните членки, МАКПИ може да послужи като ценен инструмент за достигане до оценки, които да се използват при формулирането на решения на съществуващите проблеми. Повишаването на административния капацитет в страните членки в отговор на препоръките от Европейския семестър също би могло да се улесни, благодарение на способността на МАКПИ да извършва цялостен преглед на мерките и процедурите за почтеност в институциите, осъществяващи икономическо управление.

МАКПИ дава липсващото досега звено във веригата между измеримото оценяване на конкретни публични услуги и архитектурата на антикорупционните политики, насочени към реалните елементи на корупционна уязвимост.

## **в. Осезаеми резултати: случаят на българската Гранична полиция**

МАКПИ бе пилотно приложена в редица публични организации и в шест общини в Италия и в България<sup>9</sup>. Резултатите от пилотното ѝ прилагане сочат, че се прилагат предимно общи антикорупционни политики, с ограничен брой мерки, съобразени със специфичните уязвими места на организациите. Това показва необходимостта от приоритизиране на равнището на публичните организации в процеса на антикорупционните политики.

Най-важната уязвимост, идентифицирана в Гранична полиция, се отнасяше до организираното превеждане през границата на незаконни мигранти, включващо корупционни сделки със служители от Гранична полиция, които улесняват преминаването на организирани групи, често пътуващи открито с автобус. Тази корупционна уязвимост е свързана с основната функция на Гранична полиция и следователно съществуват различни, тясно специфични мерки на антикорупционната политика, насочени към нея. Тъй като корупцията съставя голяма част от проблема, тези мерки биха могли да се считат фактически за антикорупционни по своя характер. В този случай обаче, усилията на ръководството не са насочени толкова към намаляване на корупцията, колкото към предотвратяване на незаконното преминаване на границата. Подобна превенция би могла да се реализира, наред с друго, и чрез намаляване на административната корупция (подкупи за граничните полицаи). По-сериозните форми на корупция в други отдели често бяха определяни като нещо невъзможно или като съществуващо само като хипотетична възможност, и експертите не проявиха желание да обсъждат конкретни механизми при подобни случаи. От тези първоначални срещи може да се направи заключение

<sup>9</sup> Гранична полиция и Община „Слатина“, София, Министерство на отбраната, Изпълнителна агенция „Главна инспекция по труда“, Община Бургас, Министерство на вътрешните работи, КАТ в България и Здравна служба на Община Тренто и Община Рива дел Гарда в Италия.

нието, че елементите на корупционна уязвимост на ГКПП открито се признават и дискутират, и че се правят опити те да бъдат обхванати чрез специфични мерки на политиката. Същевременно обаче се очерта вероятността от съществуването на скрити елементи на корупционна уязвимост (които не са разпознати и не се обсъждат) при другите дейности. На такива корупционни рискове се реагира с по-обща антикорупционни политики от типа на изискването всички служители да подават годишна имуществена декларация<sup>10</sup>.

**Таблица 2. Зони на корупционна уязвимост в БЪЛГАРСКАТА ГРАНИЧНА ПОЛИЦИЯ**

	Злоупотреба с власт	Злоупотреба със собственост	Непотизъм	Клиентелизъм	Съвкупна уязвимост по дейности
Човешки ресурси	Н*		Н	Н	Висока
Обществени поръчки	Н	Н		Н	Висока
Предварителни разследвания	Н			Н	Средна
Охрана на зелената граница	Н		Н	Н	Висока
Разследвания, провеждани от разследващи органи	Н		Н	Н	Висока
Информационни дейности	Н				Средна
ГКПП	Н			Н	Средна
Административно наказване	Н		Н	Н	Висока
Съвкупна уязвимост по тип корупция	Висока	Ниска	Висока	Висока	

\* "Н" е променлива с две стойности – „налице“ и „отсъства“.

**Източник:** Център за изследване на демокрацията.

Ценното в архитектурата на МАКПИ се състои не само в иновативните методи, които тя използва, но и в потенциала ѝ да служи за основа на сравнително измерване на сходни публични организации в различни страни или на една и съща организация в различни моменти в течение на времето. Един от общите аспекти на констатациите

<sup>10</sup> За подробните резултати и въздействия от методиката МАКПИ вж. Мониторинг на антикорупцията в Европа. Оценка на антикорупционните политики и измерване на корупцията. София: Център за изследване на демокрацията, 2015. <http://www.csd.bg/artShowbg.php?id=17412>

за организациите в България и Италия например е, че преобладават антикорупционни политики с общ характер. Те са съсредоточени в няколко области: антикорупционно обучение, стандартни модели за поведение на служителите (кодекси на поведение и т.н.) и създаване на канали за получаване на обратна връзка от гражданите. Относително рядко се срещат специфични политики, насочени към конкретни дейности и типове корупция. Показателите на МАКПИ са полезни и за осъществяването на мониторинг на различни, представляващи интерес, области в различни институции и страни:

- сходства между организации;
- сходства и разлики между страни;
- специфични модели на показатели на антикорупционните политики;
- специфични модели при оценяването на покритието на дейностите посредством антикорупционни политики.





## IV. СЪВРЕМЕННИ МЕТОДИ ЗА МОНИТОРИНГ НА КОРУПЦИЯТА

През 1998 г. Центърът за изследване на демокрацията за пръв път приложи основаващ се на виктимизацията подход към мониторинга на корупцията и така привлече общественото внимание и огласи един сложен, социално и политически чувствителен въпрос. *Системата за мониторинг на корупцията (СМК)* бе разработена и се разви като **първостепенен инструмент за мониторинг на корупцията в Югоизточна Европа** чрез редовното ѝ прилагане от мрежата SELDI. СМК дава възможност за сравнимост на данните от различни страни и регистрира действителното равнище и тенденциите в прякото участие в административни корупционни действия. SELDI използва СМК в целия регион на ЮИЕ през 2001 г.<sup>11</sup>, 2002 г.<sup>12</sup>, 2014 г. и 2016 г.<sup>13</sup> През годините СМК бе прилагана и в Грузия и в Молдова, а някои от елементите на СМК бяха модифицирани и включени в изследванията на Евробарометър по въпросите на корупцията; това прави данните, получени чрез СМК, сравними с данните на Евробарометър<sup>14</sup>.

СМК бе въведена в момент, когато измерването на корупцията се ограничаваше с отчитане на публичните възприятия, докато СМК въведе мярка за корупционната виктимизация на лица от страна на служители в публичния сектор, отчитаща техния непосредствен опит от съприкосновението им с различни корупционни модели. На основата на диагностиката, с помощта на СМК става възможно да се извършват оценки на динамиката на разпространение на корупционни модели в дадено общество.

Значителни са усилията, вложени от правителства, НПО и международни институции за овладяване на корупцията в Югоизточна Европа. Там, където тези усилия постигнаха успех, той би трябвало донякъде да се отдаде на увеличените познания за проявленията, първопричините и честотата на корупцията в среда на преход. Подходът на ЕС в това отношение също претърпя промени. Докато преди се отдаваше приоритетно значение на показателите за входящите ресурси (нормативна база, процедури и т.н.), сега фокусът е поставен върху показателите на продукта (действително въздействие).

<sup>11</sup> SELDI, 2001, Background Document on Corruption in Southeast Europe, <http://seldi.net/publications/publications/background-document-on-corruption-in-southeast-europe/>

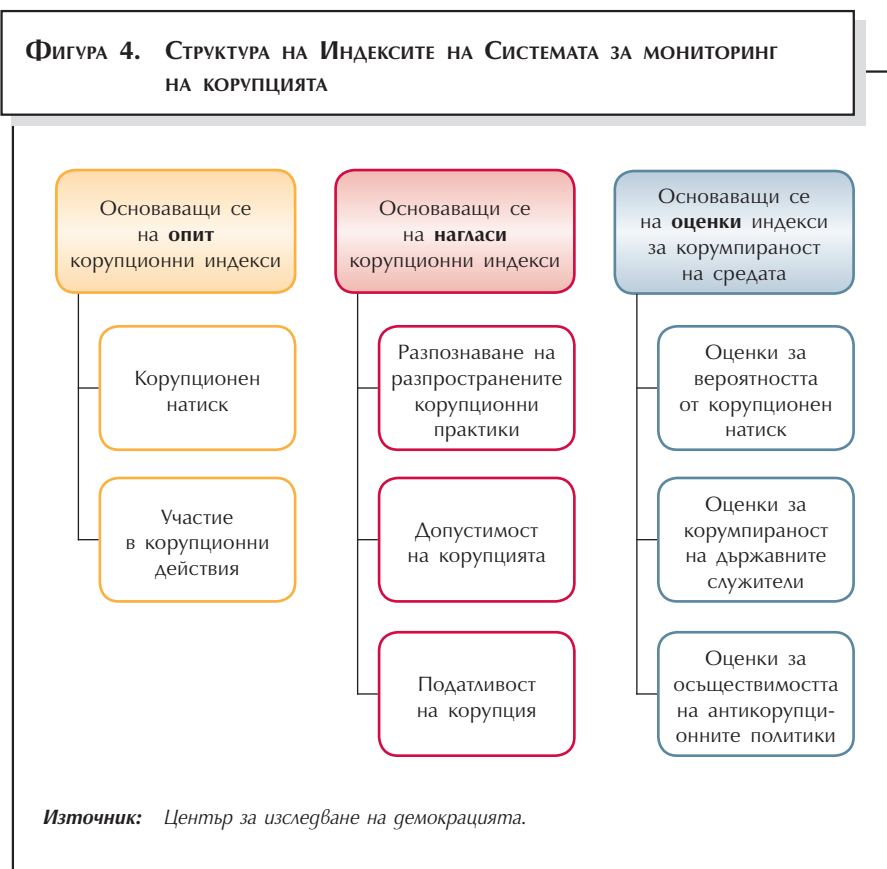
<sup>12</sup> SELDI, 2002, Anti-corruption in Southeast Europe: First Steps and Policies, <<http://seldi.net/publications/publications/anti-corruption-in-southeast-europe-first-steps-and-policies/>>

<sup>13</sup> See SELDI, 2014, Anti-corruption Reloaded: Assessment of Southeast Europe, <<http://seldi.net/publications/publications/anti-corruption-reloaded-assessment-of-southeast-europe/>> and SELDI, 2016, Shadow Power: Assessment of Corruption and Hidden Economy in Southeast Europe, <<http://seldi.net/publications/publications/shadow-power-assessment-of-corruption-and-hidden-economy-in-southeast-europe/>>

<sup>14</sup> TNS Political & Social, March 2014 и TNS Opinion & Social, February 2014.

Държавите членки също дадоха своя принос към разбирането на корупцията и препоръчват да се действа чрез механизма на партньорските проверки. И все пак, „идентифицирането на напредък в борбата с корупцията продължава да бъде в голяма степен необективно. Корупцията [...] е понятие, което търпи еволюция. Разбирането за корупцията и получаването на надеждна информация за нейната динамика имат решаващо значение за прилагането на политики за успешна превенция и контрол“<sup>15</sup>. Именно за тази цел SELDI разработи *Системата за мониторинг на корупцията (СМК)*, която бе призната от ООН за най-добра практика в мониторинга на корупцията. Подготвена в момент, когато измерването на корупцията се ограничаваше с отчитане на публичните възприятия, СМК преобрази мониторинга като въведе мярка за **виктимизацията** на гражданите от корумпирани длъжностни лица като отчита техния **непосредствен опит** от съприкосновението им с различни корупционни модели. Тя дава възможност да се извършват оценки на динамиката на разпространение на моделите на корупционно поведение (разпространение на корупционни сделки) в дадено общество. Методиката на СМК осигурява сравнимост на данните от различни страни и регистрира **действителното равнище и тенденциите** в корупцията, в допълнение към обществените нагласи, оценки и очаквания по отношение на корупцията.

**Фигура 4. СТРУКТУРА НА ИНДЕКСИТЕ НА СИСТЕМАТА ЗА МОНИТОРИНГ НА КОРУПЦИЯТА**



Основните продукти на СМК са *корупционните индекси*<sup>16</sup>. Те се основават на изследвания, включени в СМК, и обобщават най-важните аспекти на моделите на корупционно поведение. Основните показатели на СМК описват корупцията като социално явление като използват три групи под-понятия:

- опит,
- нагласи, и
- възприятия (Фигура 2).

СМК измерва главните емпирични проявления на корупционните модели в администрацията. Що се отнася до дефиницията за „административна корупция“, тя включва предоставянето на облаги (пари, подаръци и услуги) от страна на гражданите в замя-

<sup>15</sup> Българският опит и измерването на корупцията в Европейския съюз. София: Център за изследване на демокрацията, 2007. <http://www.csd.bg/artShow.php?id=8469>

<sup>16</sup> Всеки индекс се основава на обобщаването на данни от няколко променливи (изследователски въпроса).

на на услуги от служители в публичния сектор. Аспектът на **опита** при административната корупция съдържа два показателя:

- **Участие в корупционни действия.** Този показател отразява случаите, когато гражданите извършват неформални плащания на служители в публичния сектор. Конкретните въпроси, използвани за събиране на информация по този показател, са въпроси за виктимизацията и отразяват опита през изминалата година. Индексът обобщава съобщеното от гражданите и разграничава респондентите в две категории: хора без корупционен опит (които не са давали подкуп) и хора с корупционен опит (които са давали подкуп поне веднъж през изминалата година)<sup>17</sup>.
- **Корупционният натиск** отразява случаите на подкуп, поискан от служители в публичния сектор: пряко – чрез поискване на неформално заплащане или непряко – чрез намеждане, че такова неформално заплащане би довело до положителен (за гражданина) резултат. Резултатите от СМК показват, че натискът е бил решаващ фактор за участието. Повечето корупционни сделки се осъществяват след активно приканване от страна на въпросните длъжностни лица да им се плати.

Прякото участие в корупционни сделки се съпровожда от разпространението на специфични **нагласи** спрямо корупцията и корупционното поведение, и от възприятието за ширещ се корупция в обществото. В идеалния случай, ниски нива на участие в корупционни действия биха били съпътствани от отрицателни нагласи спрямо корупционното поведение и възприятията, че корупцията е рядко явление и няма вероятност да се случи. Това не означава, че възприятията и нагласите са преки детерминанти на корупционното поведение на гражданите. По-скоро, те биха могли донякъде да повлияят на поведението, но по същество са изражение на общата социална и политическа атмосфера в обществото по отношение на корупцията.

Включените в СМК индекси, регистриращи различни аспекти на нагласите към корупцията и възприятията за корупция, са:

- **Разпознаване на разпространените корупционни практики.** Това е индекс, който отчита равнището на разбирането на гражданите за това що е то корупционно поведение. Индексът разграничава три категории осъзнаване: висока степен (гражданите, които идентифицират всички или повечето от обичайните модели на корупционно поведение като корупция), умерена (разпознават се много от обичайните корупционни практики, но някои форми на корупция биват класифицирани като „нормално поведение“),

<sup>17</sup> Формулировките на въпроси се запазват през годините, с цел да се осигури сравнимост на данните. Методиката на изчисляване обаче бе променена. До 2013 г. индексите се изчисляваха на базата на нормализационна процедура и стойностите им варираха от 0 до 10. Макар че това е стандартна процедура, тя затрудняваше конкретното интерпретиране на стойностите на индексите. С цел да се преодолее това затруднение, процедурата на агрегиране бе изменена и сега се използва пряко прекодиране на групите, сформирани според отговорите. Това дава възможност на респондентите да се присвоят ясно разграничени и подаващи се на директна интерпретация категории, отнасящи се до различни аспекти на моделите на корупционно поведение.

ниска (само малък брой корупционни модели се идентифицират като корупция).

- **Допустимост на корупцията.** Докато осъзнаването отразява компонента „знание“, допустимостта на корупцията отразява толерантност (или липсата на толерантност) към корупцията. Тя обобщава оценките на гражданите за това дали е допустимо депутати или членове на правителството или на местен орган на управление, както и държавни служители в министерствата, общините и кметствата да приемат подаръци, пари, услуги или да получават „безплатен обяд“ („вземи да се почерпиш“) в замяна на това да решат нечи проблеми.
- **Податливостта на корупция** отразява как са склонни да реагират респондентите в две хипотетични ситуации. При едната те са в ролята на служител от публичния сектор, получаващ недостатъчно добра заплата, и трябва да приемат или да откажат подкуп, който им е бил предложен. В другата ситуация се пита за даването на подкуп на корумпиран служител от публичния сектор, в случай, че човек има голям проблем, който е нужно да се реши, и изрично му бъде поискан подкуп под формата на пари на ръка. Заявяването на отказ на подкупа и в двете ситуации се интерпретира като сочещо, че респондентът не е податлив на корупция, а приемането/даването на подкуп и в двата случая се интерпретира като податливост, докато даването/вземането на подкуп в една от ситуацияите, но не и в другата се определя като „неопределено поведение“<sup>18</sup>.

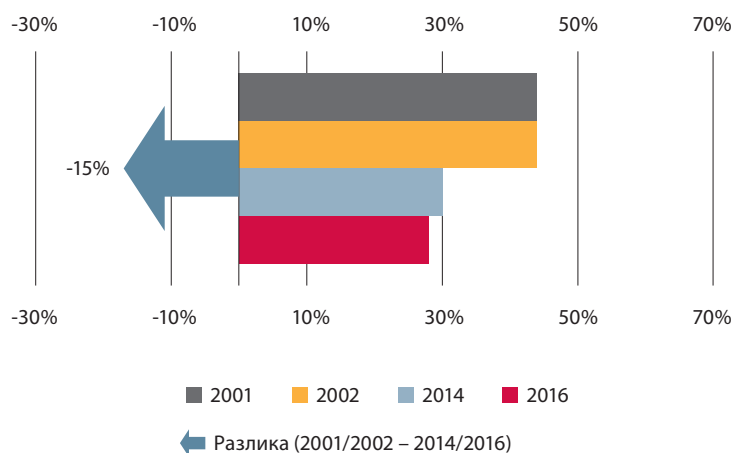
### а. Еволюция на корупционната среда в ЮИЕ

Резултатите от СМК през изминалите близо две десетилетия сочат, че главните фактори, влияещи на корупционното поведение на гражданите в страните от ЮИЕ, се коренят във взаимоотношенията между граждани и длъжностни лица. Корупционният натиск като че ли е най-мощният фактор, който тласка хората за встъпват в корупционни сделки (вж. Фигура 5 по-долу). Нагласите и възприятието играят повторостепенни роли, но обикновено следват общата динамика на разпространение на корупцията и определят вероятността от успех на антикорупционните усилия. Резултатите показват, че за да се доведе успешно корупцията до равнища, близки до средното за ЕС, вероятно ще е необходимо да се положат огромни и постоянни усилия през следващите две десетилетия. Случаят на България показва, че напредъкът е обратим и антикорупционните усилия трябва да са систематични. Случаят на Хърватия сочи, че строгите условия, поставяни преди присъединяването, дават резултати, но е необходимо целенасочената борба с корупцията да се води, а институционалните механизми да се засилват и да се прилагат неотстъпно.

Преобладаващата публична нагласа по отношение на корупцията в региона е отрицателна. В много страни тя е придружена с относител-

<sup>18</sup> За подробната методическа разработка, вж. SELDI, 2014, Anti-Corruption Reloaded: Assessment of Southeast Europe, pp. 136-146, [http://seldi.net/fileadmin/public/PDF/Publications/RAR/SELDI\\_Regional\\_Anticorruption\\_Report\\_Final\\_Revised.pdf](http://seldi.net/fileadmin/public/PDF/Publications/RAR/SELDI_Regional_Anticorruption_Report_Final_Revised.pdf)

**Фигура 5. КОРУПЦИОННИЯТ НАТИСК В ЮИЕ ОТСЛАБВА, МАКАР И БАВНО\***



\* Средният дял на съобщаващите, че им е бил поискан подкуп (оказан натиск) от служители в публичния сектор в Албания, БХ, България, Хърватия, Македония, Черна гора и Сърбия. Разликата е изчислена чрез осредняване на изследванията от 2001 и 2002 г. в една двойка и от 2014 и 2016 г. в друга.

Източник: SELDI Corruption Monitoring System, 2016.

но високи равнища на участие в корупционни сделки: корупцията се е превърнала в необходимо зло и това често подкопава доверието на обществото в способността на правителството да прилага антикорупционните политики. Някои от страните, като Албания и Косово\* се сблъскват със значителни предизвикателства в борбата с корупцията и биха имали нужда от широкообхватни реформи. В други – сред населението все още витае страх да се споделя наличието на корупционна нагласа и опит, което спъва действията на гражданското общество в борбата с корупцията. Данните сочат, че ниската административна корупция в някои части на региона, особено в Турция, в

Македония и в известна степен – в Сърбия, може би е свързана с по-малко политическа свобода и дори със страх от репресии.

От 2001 – 2002 г. насам (първото регионално прилагане на СМК на SELDI) в повечето страни се наблюдава напредък<sup>19</sup> по голям брой от индексите на СМК: по-ниски равнища на корупционен натиск и участие в корупционни действия, по-ниска допустимост, по-ниска податливост, повишена устойчивост и т.н. Предвид първоначалното равнище на разпространение на корупцията обаче, този напредък би могъл да се приеме за незначителен. В никоя от страните от региона не се наблюдава сериозен антикорупционен пробив.

Нестабилните и нееднозначни последици от действията на държавата могат ясно да бъдат онагледени със случая на България: ежегодното прилагане на СМК показва спорадичен минимален напредък (намаляване) по отношение на административната корупция в периода 1999 – 2013 г.<sup>20</sup> Но проведенният през 2014 г. кръг на диагностика регистрира сериозен спад и връщане на стойността на разпространението към равнища, дори по-високи от наблюдаваните през периода 2001 – 2002 г. Въпреки въвеждането на Механизма за сътрудничество

\* Това название не засяга позициите по отношение на статута и е съобразено с Резолюция 1244 на Съвета за сигурност на ООН и становището на Международния съд относно обявяването на независимост от страна на Косово.

<sup>19</sup> Динамиката на корупционните индекси за всяка от страните се разглежда в профилите на отделните страни, представени в Раздели II и III. Вж. също SELDI, 2002, Anti-Corruption in Southeast Europe: First Steps and Policies, <http://seldi.net/publications/publications/anti-corruption-in-southeast-europe-first-steps-and-policies/>

<sup>20</sup> В периода 1999 – 2003 г., диагностиката чрез СМК бе прилагана на база тримесечие.

и проверка, страната регресира, което показва колко е сложно справянето със системната и политическа корупция, както и значението на лидерството в политическата и в съдебната власт в страната за постигането на напредък.

Във всички страни бъдещите антикорупционни усилия ще трябва да се справят с едно основно предизвикателство: степента на разпространение на административната корупция (дори в страните, където тя е относително ниска) прави практически невъзможно идентифицирането и наказателното преследване на извършителите от страна на правоприлагащите органи. Освен това, както показват резултатите от СМК, надзорните институции и правоприлагащите органи също са под прицела на корупцията.

## **б. Мониторинг на корупцията в ЮИЕ: преглед на последните тенденции и динамика в региона**

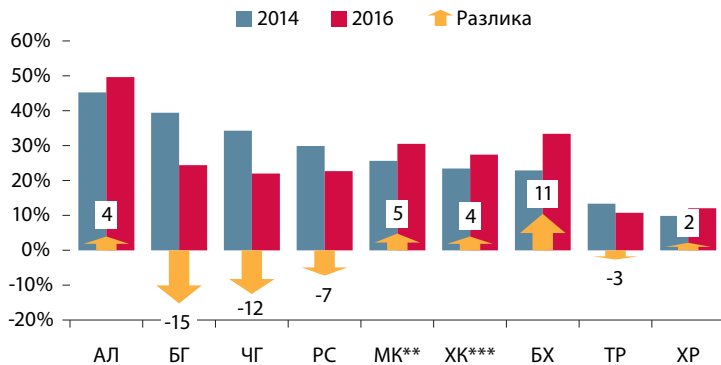
Ако корупцията в ЮИЕ излиза извън спорадичните случаи на подкуп или нагласен търг, разбирането на нейния мащаб и динамика има нужда от мерило, което да може едновременно да очертава голямата картина, както и да показва в детайли конкретни сектори или практики. През 2016 г. SELDI продължи да осъществява мониторинг на корупционната практика в региона, като приложи СМК в девет страни<sup>21</sup>.

Констатациите от 2016 г. показват, че макар да са налице значителни разлики между най-корумпираните и най-малко корумпираните страни, общото равнище на корупцията е достатъчно високо, за да предизвиква сериозна загриженост сред застъпниците за каузата на доброто управление. Що се отнася до нейната динамика, СМК установява, че **в сравнение с първото десетилетие на нашия век общите равнища на корупция в страните от SELDI са спаднали и гражданите по-силно настояват за добро управление**. Основният измерител в СМК на SELDI, отчитащ корумпираността на предоставяните от държавата услуги, е корупционният натиск – честотата на намекнато или заявено желание за извличане на облага от страна на служители в публичния сектор във взаимоотношенията си с гражданите. По отношение на корупционния натиск, общата тенденция, илюстрирана на Фигура 5 контрастира с много по-голямата променливост както в отделните страни, така и между тях, в сравнение с констатациите от прилагането на СМК за 2016 г. и 2014 г. (вж. Фигура 6). Видно е, че по-осезаеми степени на намаление се отчитат в страните, които се наблюдават по-внимателно от страна на ЕС, но и в страните с доста високи равнища на корупционен натиск – като например България (която е и страна – членка на ЕС) или Черна гора (в момента – с най-големи шансове за присъединяване към ЕС измежду страните от Западните Балкани).

<sup>21</sup> Албания, Босна и Херцеговина (БХ), България, Хърватия, Косово\*, Македония, Черна гора, Сърбия и Турция.



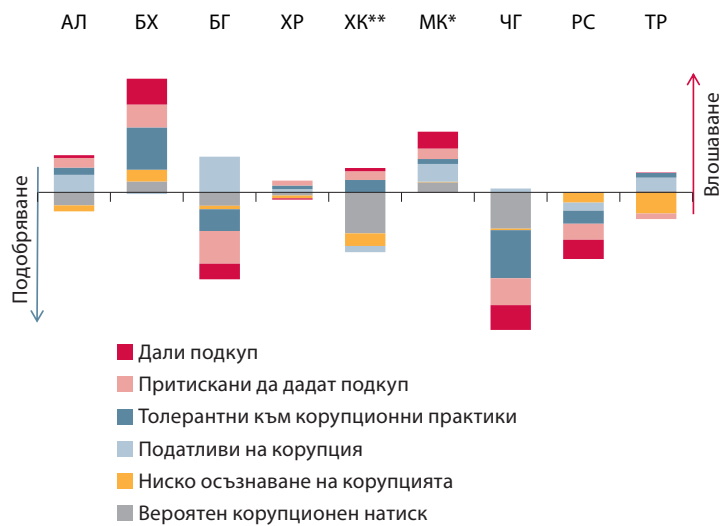
**ФИГУРА 6. ПРОМЕНИ В КОРУПЦИОННИЯ НАТИСК В ЮИЕ ПО СТРАНИ\***



\* Дял на съобщаващите, че им е бил поискан подкуп от служители в публичния сектор  
 \*\* Македония.  
 \*\*\* Това название не засяга позициите по отношение на статута и е съобразено с Резолюция 1244 на Съвета за сигурност на ООН и становището на Международния съд относно обявяването на независимост от страна на Косово.

Източник: SELDI Corruption Monitoring System, 2016.

**ФИГУРА 7. ОБЩИ ПРОМЕНИ В РАВНИЩАТА НА КОРУПЦИЯ В ЮИЕ (2016 г. СПРЯМО 2014 г.)**



\* Македония.  
 \*\* Това название не засяга позициите по отношение на статута и е съобразено с Резолюция 1244 на Съвета за сигурност на ООН и становището на Международния съд относно обявяването на независимост от страна на Косово.

Източник: SELDI Corruption Monitoring System, 2016.

Същевременно обаче малките степени на подобрение се оказват недостатъчни да предизвикат обрат по отношение на корупцията в страните от SELDI и тя остава много висока. Средно, корупционният натиск е 25,9 % – едва еднопроцентен спад от 2014 г., когато средната стойност за региона бе 27,1 %. Този тип агрегирани показатели са полезни за целите на общите политически оценки, но е необходимо да се разглеждат конкретните им съставни аспекти, за да могат да послужат в процеса на изготвяне на политики. Фактът, че корупцията е престъпление, извършвано при случайно разкрила се възможност, я прави зависима от множество фактори, определящи поведението на гражданите, фирмите и служителите в публичния сектор.

Дадената по-горе фигура показва комбинираната динамика на шест променливи в СМК, които измерват основните аспекти на корупционното поведение: доколко би било вероятно според обществото да има воден от желание за извличане на облага натиск от страна на длъжностни лица; доколко обществото е толерантно към различните корупционни практики; дял на хората, които не разпознават иначе популярни корупционни практики като „корупция“ (имат „ниска степен на разпознаване“ на корупцията); дял на хората – обект на натиск от страна на служители в публичния сектор да дадат

подкуп; дял на гражданите, които биха се корумпирани в хипотетична ситуация, когато им бъде предложен подкуп в качеството им на служители в публичния сектор (податливост); дял на гражданите,



съобщаващи, че са дали подкуп през изминалата година. Както бе посочено по-горе, в среда, където корупцията е често срещано явление, нейните различни прояви не винаги се движат в синхрон. Така например, докато в страни като БХ, Македония, Черна гора или Сърбия всички аспекти на корупцията или заедно се подобряват, или заедно се влошават, в други страни те не се движат в една и съща посока. Следва да се отбележи, че там, където всички компоненти се променят в синхрон, това е придружено от осезаеми промени в поведението (по-голямо/по-малко участие в подкупи); а там, където резултатите не са отчетливо еднородни, поведението почти не показва промяна.

## **в. МАКПИ Макро**

Инструментът *МАКПИ Макро* е новоразработена от Центъра за изследване на демокрацията методика, която може да се използва за потвърждаване на резултатите от Механизма за сътрудничество и проверка и дава обща оценка на специфичната корупционна макросреда. *МАКПИ Макро* е специализиран инструмент, част от набора от инструменти МАКПИ, насочен към оценяване в по-общ план на антикорупционните политики и най-важните обществени организации на национално равнище. Провежда се онлайн изследване сред експерти и служители в публичния сектор чрез анкетни въпроси за антикорупционните политики, държавните институции и други основни регулаторни органи на ниво конкретна държава. *МАКПИ Макро* може да се използва като самостоятелен инструмент, както и като първа стъпка в провеждането на по-дълбочинни оценки с помощта на МАКПИ на равнището на високорисковите публични организации, които могат да бъдат избрани въз основа на резултатите от *МАКПИ Макро*, СМК и т.н.

*МАКПИ Макро* е ценен инструмент за оценяване на национални антикорупционни стратегии и за общо оценяване на антикорупционните политики и мерки на национално равнище, които обикновено се изреждат в този род документи. *МАКПИ Макро* не бива да се разглежда като заместител на МАКПИ на равнището на публичните организации, а като ориентировъчна груба оценка на общата корупционна/антикорупционна среда в дадена страна и като насока за по-нататъшен целенасочен мониторинг чрез МАКПИ на конкретни публични организации.

*МАКПИ Макро* се провежда сред голяма извадка експерти и служители на ръководни длъжности в публичния сектор с не по-малко от 100 външни експерти и 50 длъжностни лица на ръководно ниво. Външните експерти могат да бъдат представители на НПО, учени (представители на академичните среди), бивши служители от публичния сектор, ръководители на фирми и т.н. Отговорите на двете групи респонденти се съпоставят и откритите големи разлики в оценките се анализират или/и изследват още по-задълбочено с помощта на по-чувствителни инструменти от МАКПИ на равнището на публичните организации.

*МАКПИ Макро* е количествен инструмент, който дава резултати по няколко показателя на оценяване на антикорупционни политики на национално равнище по отношение на приложимостта им, тяхното формално и действително прилагане, и на ефективността им, от една страна, а от друга – на оценяване на прозрачността, почтеността и ефективността на различни, особено важни публични организации като цяло и в контекста на корупцията и действията в борбата с нея.



## V. СКРИТАТА ИКОНОМИКА: СЪУЧАСТНИКЪТ НА КОРУПЦИЯТА

Така както корупцията в органите на държавно управление не може да се оцени правилно без да се отчита степента на съответствие – или липсата му – между официалните правила и преобладаващите обществени норми и ценности, тя не може и да бъде разбрана без да се разглежда нейният брат близък в икономиката. Както и при подкупите, скритата икономика се проявява там, където е налице напрежение между формалните цели на законите и подзаконовите нормативни актове, и изборът, който гражданите и фирмите правят в ежедневието си. Наличието на хронична и внушителна по размери скрита икономика е сигнал и за неефективност на институциите. **Корупцията се появява в пресечната точка на формалната и неформалната икономика**, където фирмите и гражданите плащат неформална такса или „завладяват“ институциите, за да останат в сянка, да не спазват изискванията или за да способстват за приемане на нормативни актове, които да им струват по-евтино и да ги улесняват по отношение на техните продукти или услуги<sup>22</sup>.

ФИГУРА 8. ВРЪЗКАТА КОРУПЦИЯ – СКРИТА ИКОНОМИКА



Източник: SELDI, 2016.

Порочният кръг между корупция и скрита икономика **вре-ди на икономическия растеж** като подхранва нелоялната конкуренция, осигурява евтина висококвалифицирана работна сила, която да може да бъде наемана от фирми, работещи в сивия сектор или на черно, и като дава безкрайни във времето възможности за присвояване на големи безотчетни финансови и други ресурси<sup>23</sup>. Това налага фокусът в дебата за борбата с корупцията да се пренасочи от съсредоточаването просто върху правоприлагащите органи към логика с по-силна икономическа основа, като например да се разглежда връзката между корупцията и скритата икономика.

<sup>22</sup> Динамика на скритата икономика в България по време на криза. София: Център за изследване на демокрацията, 2011. <http://www.csd.bg/artShowbg.php?id=15797>

<sup>23</sup> CSD, 2015, Financing of organised crime, <http://www.csd.bg/artShow.php?id=17317>; CSD, 2010, Examining the links between organised crime and corruption, <http://www.csd.bg/artShow.php?id=15192>

Явлението „скрита икономика“ разграничава четири типа:

- **Официална икономика** (законна и отчетна);
- **Неформална икономика** (законна, но безотчетна). Тя включва домашната селскостопанска продукция и домашния труд, безплатния доброволен труд, част от дейностите на самонаетите лица и малките предприятия, за които няма предвидено задължение за деклариране на дейността и пр.;
- **Незаконна (черна) икономика** (незаконна и безотчетна). Тя включва незаконни дейности или незаконно производство на стоки, както и икономически дейности, осъществявани от незаконни икономически субекти;
- **Недекларирана (сива) икономика** (законна, но безотчетна). Тя включва непълно отчитане на дейностите на законно функциониращи фирми, които не регистрират целия си персонал, както и не отчита приходите си в пълен размер. Това понятие обхваща и укриването на данъци и избягването на внасянето на социални и здравни осигуровки. Терминът „скрита икономика“ включва последните три явления, а именно – неформалната, незаконната (черна) и недекларираната (сива) икономика, като и трите не се отчитат пред съответните органи<sup>24</sup>.

#### а. Мониторинг на скритата икономика

В тази връзка, Центърът за изследване на демокрацията разработи *Индекс на скритата икономика (ИСИ)*. В България изследвания на скритата икономика се провеждат от Центъра от 2002 г. насам. На базата на данните от тези изследвания бе разработена система от синтетични измерители под формата на композитни индекси за оценяване на скритата икономика. Причината за избора на тези конкретни показатели бе да се намалят множеството аспекти на явлението „скрита икономика“ до управляем брой илюстративни и лесни за тълкуване индекси.

ИСИ на Центъра е съставен от два основни индекса – *Индекс на скритата икономика при фирмите* и *Индекс на скритата икономическа дейност на населението*. В комбинация, индексите на скритата икономика в България представляват най-дългия динамичен ред от данни за България, получен чрез надеждна, прозрачна и последователна във времето методика.

*Индексът на скритата икономика при фирмите* се състои от следните индекси:

1. **Индекс на скритата икономика** – този индекс обобщава субективните възприятия на представителите на фирмите относно мащаба на скритата икономика в страната като цяло и по сектори. Той включва два подиндекса: 1.1. Субективна оценка за дела на

<sup>24</sup> Индекси на скритата икономика в България 2002 – 2015: резултати и методологически бележки. Център за изследване на демокрацията, 2015. <http://www.csd.bg/artShowbg.php?id=17760>

ФИГУРА 9. АРХИТЕКТУРА НА СКРИТАТА ИКОНОМИКА



Източник: SELDI.

скритата икономика в страната като цяло; 1.2. Субективна оценка за дела на скритата икономика по сектори.

**2. Скрити трудови отношения** – отразява практиката на наемане на работници без формални договори или на договори, които не отразяват действителното им възнаграждение. Той включва два подиндекса: 2.1. Дял на наетите лица без договор в съответния сектор; 2.2. Дял на наетите лица по договори, съдържащи „скрити клаузи“ в съответния сектор (плащане на ръка).

**3. Скрити обороти** – отразява степента, в която различните начини за укриване на оборот са разпространени в съответния сектор. Индексът включва следните подиндекси: 3.1. Отчитане на по-нисък оборот от действителния; 3.2. Отчитане на по-ниска печалба от действителната.

Подобни показатели и индекси бяха съставени и на базата на данни от изследвания на населението в България. Например, за недеklarирания труд/заетост се използва подиндекс „Недекларирани трудови отношения“ от *Индекса на скритата икономическа дейност на населението*, събиране на данни за дела на наетите лица без регистриран трудов договор или с договор със „скрити клаузи“ (плащане на ръка), както и за равнището на невнесени социално-осигурителни и здравни вноски. Този индекс е съставен от няколко основни показателя:

1. Дял на работниците без регистриран трудов договор (за първична или вторична заетост);
2. Дял на работниците, наети по договор, съдържащ „скрити клаузи“ (за първична или вторична заетост) (плащане на ръка); Дял на работниците без социално осигуряване;
3. Дял на работниците без здравна осигуровка;
4. Размер на възнаграждението, върху което се внасят социални и здравни осигуровки.

## б. Отговор на рисковете от скрита икономика в ЮИЕ

В исторически план, страните, успели да постигнат напредък, тървайки от състояние на системната корупция, като например тази, наблюдавана в страните от ЮИЕ, към състояние на добро управление, са се ползвали едновременно и от широкообхватен икономически растеж, който повишава нивото на благосъстояние и засилва изискванията на гражданите за свободни от корупция публични услуги и институции. Страните от региона явно не успяват да постигнат такъв широкообхватен икономически растеж. Скритата икономика, която е огледална индикация на системната корупция, продължава да формира между една четвърт и една трета от националните икономики в региона. **Справянето с тези високи равнища на скритата икономика осигурява политически по-осезаемо място за намаляване на възможностите за корупция в ЮИЕ.** То също така е по-лесно разбираемо за хората от стопанската сфера и по-лесно намира отклик предвид ежедневните грижи на гражданите в региона като например бедност, безработица и ниски доходи. Участието в скритата икономика често има социални корени, културна и образователна обусловеност, и не е просто въпрос на рационален избор за максимална лична реализация.

Ето защо, **ефективната политика за борба със скритата икономика** не би била просто част от икономическите или фискални политики, а по-скоро **широкообхватна социална политика.** **Необходимо е** правителствата в региона да разработят цялостни стратегии за справяне със скритата икономика, подобни на тези за борбата с корупцията, които да се свържат с крайните цели на динамичната икономическа конвергенция към ЕС. Конкретните препоръки, които могат да допълнят изводите от предния раздел, би следвало да включват:

- Националните статистически институти трябва да въведат методиката на Евростат/ОИСР за корекции в БВП на ненаблюдаваната икономика и да публикуват своевременни и обстойни описания на условни изчисления по тип неизчерпателност и по стопански отрасъл. Трябва да се използват огледални статистически данни, за да се калибрират статистическите данни за международния търговски обмен и да се използват като средство срещу контрабандата и свързаното с търговията укриване на данъци.
- Да се приоритизират и подредят в последователност реформите относно областите, в които е налице разлика между дължимите и събираните данъци, които имат най-силно отрицателно социално въздействие (напр. избягване на задължението за внасяне на здравни осигуровки и подобряване на качеството на здравеопазването в Косово\*, липсата на договори и социално-осигурителна система в Турция, укриването на акцизи в БХ и в Албания). Тези области следва да се определят чрез публични дебати с фирми и с обществеността.

\* Това название не засяга позициите по отношение на статута и е съобразено с Резолюция 1244 на Съвета за сигурност на ООН и становището на Международния съд относно обявяването на независимост от страна на Косово.

- Да се въведат политики, улесняващи формализирането на системен подход спрямо икономически дейности и субекти, вместо да се разчита на законодателство, фокусирано върху увеличаване на наказанията и вероятността от разкриване на индивидуални нарушения.
- В страните, където преводите от чужбина са важен източник на инвестиции в скритата икономика (Македония, Косово\* и БХ), политиките следва да си поставят за цел намаляване на разходите за извършване на преводите от чужбина и да се предлагат съответните схеми за развитие на местното предприемачество и чуждестранни донорски програми със специални стимули за легализирането на работещите в чужбина.
- Да се извършват редовни оценки на разликата между дължимите и събираните данъци (включително – по вид данък), като се спазва обща методика и политиките да се съобразяват с констатациите от тези оценки.

## в. Най-нови тенденции и динамика в скритата икономика: скрита заетост в ЮИЕ

Въпреки значителния интерес към изследването на скритата икономика, липсват сравними данни от последните години относно скритата заетост в ЮИЕ. SELDI попълни тази празнина като през 2016 г. включи *Изследването за скритата икономическа дейност на населението* в редовното прилагане на *Системата за мониторинг на корупцията*<sup>25</sup>. Констатациите от този кръг на мониторинг започнаха с по-широка дефиниция на скритата икономика, при която човек се счита за част от скритата икономика, ако се занимава с поне една от шест практики на укриване<sup>26</sup>.

Скритата заетост в страните от ЮИЕ е не само на различни равнища, но съществуват и различни моделите на укриване, което изисква различни решения. Повече от половината от цялата скрита заетост в Турция например се състои в наемането на граждани без формални договори; основната причина за това е укриването на социално-осигурителни вноски, което – изглежда – се толерира от органите. В Сърбия, Косово\* и Албания повече от една трета от лицата със

---

\* Това название не засяга позициите по отношение на статута и е съобразено с Резолюция 1244 на Съвета за сигурност на ООН и становището на Международния съд относно обявяването на независимост от страна на Косово.

<sup>25</sup> За подробните резултати и анализ вж. SELDI, 2016, *Shadow Power: Assessment of Corruption and Hidden Economy in Southeast Europe*, <http://seldi.net/publications/publications/shadow-power-assessment-of-corruption-and-hidden-economy-in-southeast-europe/>

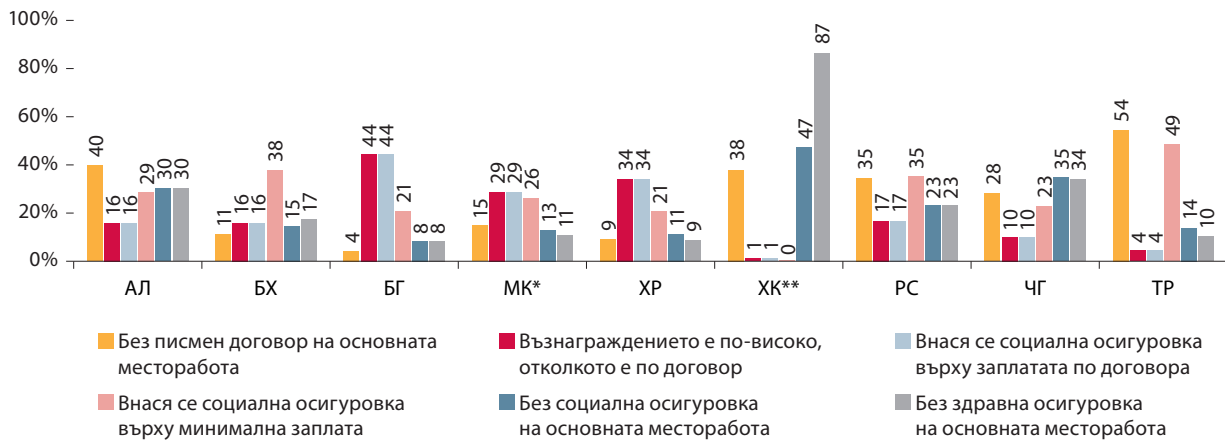
<sup>26</sup> Липсва писмен договор с работодателя на основната месторабота; Действителното възнаграждение за месеца, предшестваш изследването, е било по-високо от посоченото в писмения договор с основния работодател, но е било уговорено с него устно; На основната месторабота няма социално осигуряване; Базата за внасяната социална осигуровка е минималната заплата, макар че действителната заплата е по-висока; Базата за внасяната социална осигуровка е сумата, вписана в договора, а не действително получаваната, която е по-висока; На основната месторабота няма здравно осигуряване.

\* Това название не засяга позициите по отношение на статута и е съобразено с Резолюция 1244 на Съвета за сигурност на ООН и становището на Международния съд относно обявяването на независимост от страна на Косово.



скрита заетост нямат трудови договори. България, която се зае с преодоляването на тази практика преди известно време посредством съчетаване на задължителна регистрация на договорите и последващи инспекции, се радва на ниско ниво – само 1 % от заетите и 4 % от участниците в скрита заетост са без трудови договори<sup>27</sup>.

**Фигура 10. Дял на различните типове скрита заетост в ЮИЕ**



\* Македония

\*\* Това название не засяга позициите по отношение на статута и е съобразено с Резолюция 1244 на Съвета за сигурност на ООН и становището на Международния съд относно обявяването на независимост от страна на Косово.

Източник: SELDI Hidden Economy Survey 2016.

Почти всички (87 %) косовари, участващи в скрита заетост, изобщо нямат здравни осигуровки. Това е пряко свързано с факта, че косоварите – особено живеещите в по-малките села – са доста недоволни от достъпа до здравеопазване, качеството на здравните услуги и ширещата се корупция. Подобно е положението и в останалите страни с остри проблеми с финансирането на здравеопазването чрез специални данъци – Черна гора и Албания, където една трета от лицата в скрита заетост изобщо не внасят здравни и социално-осигурителни вноски. Относително по-добре в това отношение е България, макар че събираните суми не са достатъчно, за да се осигурят качествени услуги в здравеопазването за всички. Здравеопазването е вероятно един от най-ярките примери за това как корупцията ерозира доверието в публичните институции, като подхранва укриването на здравно-осигурителни вноски и още повече намалява възможностите на правителствата да финансират все по-високите сметки в тази област.

И което е още по-важно, схемите на скрита заетост поставят хората в уязвимо положение. Затова не е чудно, че те по-често са подложени на корупционен натиск – както поради трудови злоупотреби

<sup>27</sup> Антикорупционните реформи в България на прага на членството в Европейския съюз. София: Център за изследване на демокрацията, 2006. <http://www.csd.bg/artShowbg.php?id=7294>

(инспекции, които установяват нередности или корупция по инициатива на фирмите), така и битови злополуки (за достъп до здравеопазване, достъп до финансиране и достъп до образование се изисква да са внасяни социални и здравни осигуровки, документално да се докаже висок доход и т.н.). В *Изследването на SELDI на скритата икономика за 2016 г.*, 34 % укриващите заетост са изпитали корупционен натиск, в сравнение с 29 % от хората във формалния сектор. Най-малка е вероятността да бъде поискан подкуп от безработни – едва 22 % от тях са ставали обект на корупционен натиск.

\* \* \*

В горното изложение бяха представени няколко иновативни инструмента на SELDI, прилагани от критична маса организации на гражданското общество в ЮИЕ. Прилагането на инструмента *„Система за мониторинг на антикорупционните политики“* (МАКПИ), *МАКПИ Завладяване на държавата*, *Системата за мониторинг на корупцията* и *МАКПИ Макро*, както и на *Индекса на скритата икономика*, дава възможност за провеждане на широкообхватни, позволяващи сравнение между различни страни, изследвания в областта на мониторинга на корупцията; подпомага прилагането на антикорупционни политики на институционално ниво и по-нататъшното проучване на заплахите, свързани с нововъзникващото явление завладяване на държавата.