

Десети годишен обществено-политически форум срещу корупцията
28 януари 2009 г.
Център за изследване на демокрацията

Изказване на Руслан Стефанов, Координатор, Икономическа програма, Център за изследване на демокрацията

Имам привилегията да представя днес резултатите от това, което беше нееднократно казано – десетгодишния опит на Центъра за изследване на демокрацията в диагностиката и изработването на антикорупционни политики. Този доклад, който всички имате, е резултат и от работата на много експерти, с които работи Центърът, както и на добро сътрудничество с редица държавни институции, които са ни предоставили данни и с които сме работили заедно.

Както господин Огнян Шентов спомена, това, на което ще се спра съвсем накратко, са следните пунктове: диагностика на административната корупция в страната за 2007-2008 г.; политическата корупция – проявления, характеристики и основни канали на политическата корупция; ролята на съдебната система; и накрая - изгледите, които са представени в доклада за 2009 г. и за бъдещето.

Диагностиката на корупцията в България, която Центърът извършва вече десета година чрез системата за мониторинг на корупцията, най-общо прави преглед на три групи показатели, а именно: корупционен натиск и корупционни действия; практическа ефикасност на корупцията, тоест доколко това да корумпираш някого ти свършва работа; и търпимост на корупцията. След малко ще представя данните за всеки от отделните индикатори, но държа да подчертая, че системата за мониторинг на корупцията, така както измерва реалната корупция, реалния административен натиск в страната, е призната за най-добрата национална система за наблюдение на корупцията от Организацията на обединените нации и вече десет години тя наистина представя една много детайлна картина на това къде трябва да търсим основните проблеми и кои са евентуалните решения.

През последната година се наблюдава, както вече беше споменато, увеличаване на корупцията сред населението, на административната корупция и запазване на равнището при бизнеса от началото на 2007 г., когато наистина имаше, вероятно свързано с членството на страната в Европейския съюз, едно съществено намаляване на корупционния натиск и на корупционните практики сред бизнеса (<http://www.csd.bg/artShowbg.php?id=9592>).

Хубаво е да се отбележи, че нетърпимостта – единият от елементите на системата за мониторинг на корупцията, който се измерва – нетърпимостта и сред бизнеса, и сред населението се увеличава, което означава, че наистина действия в посока ограничаване или намаляване на корупционните практики в страната са възможни.

Както беше споменато, мястото на корупцията като обществен проблем през последните години непрекъснато нараства и делът на българските граждани, които смятат, че корупцията е най-важният проблем на обществото, нараства от 31% през 2004 г. на 65% през 2008 г. Данните, които представяме за участието в корупционни сделки или корупционен натиск, представят динамиката сред населението, това, което наричаме равнище и динамика на реалната или потенциалната корупция. Това, от една страна, е корупционен натиск, изразяващ честотата на признатите от гражданите и бизнеса случаи, при които от тях са поискани пари, подарък или услуга, и от друга страна – честотата на признатите от гражданите случаи, когато те са направили такъв подарък. Както може да видите, през 2008 г. при населението се наблюдава увеличаване

както на корупционния натиск, така и на реалната корупция, която се осъществява сред населението и това е връщане към нива от 1999 г., както се вижда от графиката.

На базата на тези данни може да се определи приблизително средномесечният брой на корупционните трансакции които се извършват от населението и делът на населението, участвало в тях. През 2008 г. са извършени 175 хиляди такива корупционни трансакции средно месец, което прави над 2 млн. корупционни трансакции годишно. Това обикновено звучи много страшно, но като се погледнат и алтернативните данни – тези за относителния дял на населението, ще вижда, че трима на всеки 100 граждани са извършили такова корупционно плащане всеки месец, което вече звучи по-приемливо.

Това, което споменах и в началото, е позитивната тенденция при бизнеса. Наистина след влизането на страната в Европейския съюз още в началото на 2007 г. индексите на равнището на реална и потенциална корупция при бизнеса спадна за първи път от 2002 г. и то съществено – с повече от 50%.

С това бих искал да приключа прегледа. Разбира се, в доклада има повече данни както за равнището и динамиката на реалната и потенциалната корупция, така и за търпимостта към корупцията и ефективността на корупцията и да премина към един основен акцент в доклада - политическата корупция или това, което в доклада наричаме обръчите на политическа корупция или каналите на политическа корупция. Докладът разглежда три различни примера за това кои са тези обръчи и как те си взаимодействат взаимно и защо са опасни в дългосрочен аспект.

Първо, това са създадените, вече добили популярност, обръчи от фирми и новата тенденция в доклада е именно за обръчи от неправителствени организации. Второ, навлизането на олигарси (вече спомената тематика) в установени партии и формирането на собствени политически коалиции, особено на местно равнище, като, разбира се, предстои да видим дали тази тенденция има вероятност да се повтори и на национално равнище. И трето, публично демонстрирана и дори парадирана близост на определени представители на организираната престъпност с политици и държавни чиновници, което е третият елемент на този кръг на политическата корупция в страната.

Когато е налице едновременното действие на два фактора – единият е използване на държавната власт за лична облага, а вторият е това навлизане в неправителствените организации, използване на създаденото богатство за контролиране на властта, тогава вече наистина има опасност от завладяване и криминализиране на държавата. Докладът разглежда няколко основни канали на осъществяване на политическата корупция, които са разгледани и в предишни доклади на Центъра. Това са и основните пазари, където се срещат държавният или частният сектор, основните канали, по които се осъществява взаимодействие между държавния и частния сектор – обществените поръчки, концесиите и приватизацията особено в сектори, които са силно държавно контролирани, какъвто е енергетиката и инфраструктурата, и замените на държавно имущество. В доклада е отделено специално внимание на замените на гори. Обществените поръчки са един съществен пазар: около 7-8 милиарда лева е годишния обем на регистрираният пазар на обществени поръчки. Тревожното в случая е, че се наблюдава концентрация на участниците в този пазар - фирмите, които участват в обществени поръчки, стават все по-малко. Ако през 2003 г. Това са 42% от фирмите, то през 2008 г. те стават 10%. Обществените поръчки са били около 17 хиляди през 2008 г. и в тях са участвали около 10% от фирмите, (ако фирмите, които са реално действащи, са около 200 хиляди), то може да се направи изводът, че горе-долу за всяка обществена поръчка е имало само един кандидат. Това означава, че на много от обществените поръчки се явява наистина само един кандидат, което позволява формирането на дълготрайни и дългосрочни корупционни отношения.

Консервативните изчисления, които сме извършили, показват, че загубите за фиска и на обществено благоденствие от корупцията при обществените поръчки са около милиард и

половина лева годишно за последните две години. Подобни са между другото (пак по наши консервативни изчисления) са и загубите от замените на държавно имущество само за 2008 г. – при това само като се вземат предвид замените на държавни гори, без да се включват замените на земи и замените на имущество, примерно на военно имущество. Това, което трябва да подчертаем, е, че докато при обществените поръчки има определен напредък по отношение на създаването на нови инструменти и особено по отношение на усвояването на средства от Европейския съюз – беше изменен и допълнен Законът за обществените поръчки, Агенцията за обществени поръчки направи промени в своята работа, Агенцията „Държавна финансова инспекция“ също промени своята работа, то специално замените на държавно имущество и концесиите са сфери, които тепърва предстои да бъдат реформирани. Например, въпреки дългия срок от 35 години при концесиите, в тази сфера липсва каквато и да било политика по отношение на публично-частното партньорство. Липсват правила кога се използват обществени поръчки, кога се използват концесии, кога се използва някаква друга форма на взаимодействие между обществения и частния сектор. Например, от една страна, използването на обществена поръчка, която обикновено е един инструмент за повтарящи се процедури, лесно предвидими като стойност, и от друга страна, използването на обществена поръчка по повод не един голям инфраструктурен обект, какъвто е построяването на нова атомна електрическа централа, което определено не може да се счете за добра практика в това отношение.

Новите елементи, които се анализират по отношение на каналите на политическа корупция, са завладяването на местната власт – нещо, което беше коментирано многократно през 2008 г. и на което демократичните институции в страната не намериха адекватно противодействие, и завладяването на неправителствените организации. Става дума за създаването на така наречените квазиграждански неправителствени организации, свързани с политици или висши държавни чиновници. Според нашите изследвания, които са представени подробно в доклада, над три четвърти от депутатите и министрите и над 90% от кметовете на българските общини участват в управителни съвети на неправителствени организации. Това е един сериозен процент и дори смятаме, че този голям процент вероятно ще попречи на прилагането или поне на навременното прилагане на закона за конфликта на интереси. Квазигражданските неправителствени организации се използват подобно на обръчите от фирми за уреждане на политически и лични приятелски кръгове, за защитен изход от властта след завършване на съответния политически период или за създаване на по-голям и удобен комфорт за съответното министерство или съответната община.

Докладът разглежда и конкретните прояви и последните развития по отношение на организираната престъпност, които са: прякото навлизане на олигарсите в местната власт, навлизането им като кадровици чрез въздействие върху назначенията в държавната администрация. В период на криза, какъвто вероятно предстои, частните фирми се превръщат в удобен пристан, в който може лесно - директно чрез държавната администрация, или чрез създаването на различни консултантски постове – необходимите на олигарсите хора да бъдат върнати на съответните позиции.

Особено важен акцент в доклада, който трябва да бъде разгледан, е мястото и ролята на съдебната система за ограничаване и противодействие на корупцията и организираната престъпност. Направен е преглед на демократичните инструменти, които могат да бъдат използвани за противодействие на корупцията и организираната престъпност. Не бива да се забравя, че обществената среда или политическият морал за наличието на върховенството на закона и контролната система са важна част от тези инструменти. В последните години, особено с увеличаване на бюджета на съдебната власт и заедно с направените реформи, гражданите очакват по-бързи и по-навременни действия от страна на съдебната система.

В доклада са разгледани някои основни елементи, които влияят върху възможностите на съдебната система да противодейства на корупцията и организираната престъпност. Многократно повтаряно вече и от висши магистрати е наличието политическо и бизнес влияние върху решенията на съдебната система. Това изисква силни институционални механизми за търсене на дисциплинарна и наказателна отговорност вътре в самата съдебна система. Защото наличието в продължение на дълги години на неприкосновеност и безнаказаност вътре в самата съдебна система се разпростира и в действията на хората, които трябва да бъдат преследвани от съдебната система.

Докладът отбелязва, че Висшият съдебен съвет като постоянен орган на управление на съдебната система не е довел до резултатите, които всички са очаквали от него, и че се очаква увеличаване на положителните резултати от дейността на новосъздадения Инспекторат към Висшия съдебен съвет. Разбира се, очакват се конкретни решения за наказателна и дисциплинарна отговорност на съответните магистрати. Наред със слабата ефективност на самата контролна система, която няма достатъчно възпиращ ефект (например средната глоба, която се налага от българската контролна система е в рамките на 150-200 лева, което едва ли може да предотврати съществени престъпления), много от проблеми, които са маловажни и могат да се решат на по-ранен етап, се прехвърлят на съдебната система. Все още няма видими резултати по отношение на корупцията по високите етажи на властта.

Докладът представя и конкретни данни за дела на корупционните престъпления и внесените обвинителни актове и обвинените лица в съда. Данните за намаляването на броя обвинителни актове са към септември 2008 г., и дори да има съществено увеличаване на броя на тези внесени обвинителни актове в последното тримесечие на 2008 г., едва ли може да се говори за промяна в тенденцията. А на фона на двата милиона годишно корупционни практики, които системата за мониторинг на корупцията регистрира, наистина възпиращото действие на съдебната система остава на много ниско равнище.

Същото се отнася и по отношение ефективността на досъдебното производство и на съдебното производство по дела, свързани с корупционни престъпления. От представените две графики е видно, че почти 80% от образуваните досъдебни производства за корупционни престъпления не стигат до съда. Това показва първо, че има възможност за подобряване работата на съдебната система с цел ефективно противодействие на корупционните престъпления. Второ, че системата е претоварена с по-маловажни престъпления и много често този скъпо струващ инструмент не се използва за преследване на корупцията и организираната престъпност. Трето, че на фона на огромния брой корупционни практики, които регистрира системата за мониторинг на корупцията, противодействието е сравнително скромно.

И накрая, позволете ми да завърша с изгледите за 2009 г. Според нас едва ли България ще избегне рецесията, която постепенно обхваща цяла Европа. Като резултат от тази рецесия ние очакваме да има увеличаване на дискреционните държавни разходи, тоест увеличаване на обществените поръчки, увеличаване на концесиите, увеличаване на корупционния натиск. В последните дни дори бизнеси, които до преди една година регистрираха 200-300 дори 400% рентабилност, поискаха или имат намерение да поискат държавна подкрепа. Доброто функциониране на механизмите на обществени поръчки, на концесиите, на управлението на държавните ресурси ще бъде ключово за справяне с рецесията, пред която сме изправени. Затова са необходими, както беше споменато от американския посланик, реални антикорупционни реформи, за да може българската икономика да излезе по-силна от тази рецесия през 2009 г.-2010 година.

Отново бих искал да спомена, че всички материали се намират вече на страницата на Центъра за изследване на демокрацията.