

# Икономическа програма

През 2016 г. Икономическата програма фокусира дейността си върху следните области:

- Либерализация на енергийния пазар и енергийна сигурност.** Центърът за изследване на демокрацията продължи да анализира предизвикателствата пред енергийната сигурност на Югоизточна Европа: прекалена зависимост от вноса на енергия, ограничен брой доставчици, високи нива на енергийна бедност, неустойчива енергийна интензивност и търсене и систематични рискове в управлението. Центърът се ангажира с развитието на *Дългосрочна енергийна пътна карта за Югоизточна Европа* и извърши оценка на социалното въздействие на *Националната програма за енергийна ефективност на многофамилни жилищни сгради*. Като част от работата си по енергийна сигурност и добро управление, Центърът издаде съвместно с Центъра за международни и стратегически изследвания във Вашингтон доклада **„Кремълският наръчник: руското влияние в Централна и Източна Европа“**. Той се превърна в една от най-цитираните публикации за годината.
- Добро управление, антикорупция, завладяване на държавата.** Икономическата програма анализира феномена завладяване на държавата, рисковете от измами и корупция в областта на обществените поръчки, връзката между европейското финансиране и ефективността на антикорупционните мерки, както и възможните политики за противодействие на прането на пари. *Инициативата за развитие и почтеност в Югоизточна Европа (SELDI)*, координирана от Центъра, продължи да оказва влияние върху политиките в региона на Югоизточна Европа. Докладът на SELDI **„Скрита власт: оценка на корупцията и скритата икономика в Югоизточна Европа“**, подчертава, че в нито една от страните в региона не се наблюдава ясна и последователна антикорупционна политика. Центърът продължи да задълбочава своя капацитет в сферата на антикорупцията чрез участието си в изследователския консорциум ANTICORRP и в разработването на *Годишния антикорупционен доклад на ЕК*.
- Скрита икономика.** Центърът за изследване на демокрацията и Витоша Рисърч продължиха доброто си сътрудничество с Факултета по управление към Шефилдския университет и Института по публични финанси в проучването и обмена на добри практики за намаляване на недеклаираната заетост в Европа. В рамките на инициативата SELDI, експертите от Икономическата програма и техните партньори от осем държави от Югоизточна Европа изготвиха регионални анализи и национални информационни бюлетени, в които представиха основни изводи за проявите, причините и въздействието на скритата икономика и недеклаираната заетост в страните от региона през 2016 г.



- **Конкуренетоспособност и икономика на знанието.** Икономическата програма анализира бариерите пред българския бизнес като част от работата по разработването на *Годишника на световната конкурентоспособност за 2016 г.* Експерти от Икономическата програма се включиха в изготвянето на годишното издание *Иновации.бг*, най-престижният форум за анализ и препоръки за подобряване на българската национална иновационна политика.

## **I. Либерализация на енергийния пазар и енергийна сигурност**

През 2016 г., Икономическата програма продължи да анализира управленските дефицити в енергийния сектор, както и предизвикателствата пред енергийния диалог между ЕС и Турция. Темата е от особена важност, тъй като в момента Турция се намира на кръстопът в своето икономическо развитие, при което се трансформира в модерна индустриална икономика. Турция се е превърнала също в ключов фактор за завършването на подкрепения от ЕС Южен газов коридор, който за Европа е приоритетен проект, целящ диверсификацията на вноса на енергийни ресурси и намаляването на зависимостта на Европа от Русия. В контекста на инициативата на ЕС за създаване на Енергиен съюз, Турция ще играе стратегическа роля за постигането на целите на ЕС за интеграция на вътрешния енергиен пазар и за същинска диверсификация на източниците на енергия в Черноморския регион.

### **Засилване на енергийния диалог между ЕС и Турция в контекста на устойчиви рискове пред енергийната сигурност и управлението в Черноморския регион**

Въпреки активната политика на ЕС, Турция и страните от Черноморския регион все още следват най-вече двустранен подход към енергийната си-

гурност, който е недостатъчен за развитието на стратегическото регионално партньорство за енергийна сигурност. Последното пречи на опитите за създаване на многостранен подход към разрешаването на енергийните предизвикателства и поставя под риск възможността на Европа да диверсифицира енергийните си доставки. В този смисъл има нужда от развитието на общо разбирателство за пречките, произхождащи от сегашния сегментиран подход към енергийната сигурност и управлението на енергийния сектор в региона, за да се идентифицират механизми за сътрудничество, които да подсилят общата архитектура на енергийната сигурност.

Центърът за изследване на демокрацията, съвместно с Фондацията за изследване на икономическата политика на Турция (TEPAV) и Средиземноморската енергийна обсерватория (OME) подготви анализ на тема „Ролята на Турция за постигането на целите на Европейския енергиен съюз за подобряване на енергийната сигурност“. Анализът съдържа практически ориентирани препоръки за ускоряването на процеса за интеграция на регионалния пазар, транспониране на европейското енергийно законодателство в Турция и завършване на ключовите трансгранични европейски проекти за диверсификация.

Семинарът на тема „Осигуряване на ефективно сътрудничество между ЕС и Турция в търсене на подобрена сигур-





*От ляво на дясно: Волкан Йоздемир, председател на Института за енергийните пазари и политики (ИЕПП), д-р Тодор Галев, старши анализатор от Центъра за изследване на демокрацията, Бенгизу Озденч, директор на програмата за макроикономически изследвания на ТЕРАУ, Есер Йоздил, Генерален секретар на турската Петролна и газова асоциация (PETFORM) и Мартин Владимирев, анализатор към Икономическата програма на Центъра за изследване на демокрацията.*

ност при енергийните доставки”, организиран от Фондацията за изследване на икономическа политика на Турция (ТЕРАУ), Центъра за изследване на демокрацията, турската Асоциация за нефт и газ (PETFORM) и Средиземноморската енергийна обсерватория (ОМЕ) на 8 септември 2016 г. в Анкара, Турция, задълбочи дискусията по тези проблеми. Представители на държавни институции и на ЕС дискутираха рисковете и предизвикателствата за турската енергийна сигурност пред успешното интегриране на енергийния сектор в рамките на ЕС.

Участниците отбелязаха важността на турската геополитическа позиция за бъдещето на Енергийния съюз. Те подчертаха, че страните от Черноморския регион трябва да преодолеят техния

фокус върху двустранното енергийно сътрудничество, което е недостатъчно за разработването на стратегическа програма за партньорство в енергийната сфера. Повече от всякога, пазарната интеграция изисква по-силно сътрудничество, което излиза извън рамките на междуправителствените разговори, като включва също бизнеса и гражданските организации в този енергиен диалог.

### **Либерализацията на енергийния пазар и интеграцията на регионалния енергиен пазар**

Конкуренцията в енергийния сектор трябва да се засили, за да се създаде функциониращ енергиен пазар в Турция. Това е едно от заключенията на семинара на тема „Либерализацията на





*Участниците в семинара „Либерализацията на енергийния пазар и интеграцията на регионалния енергиен пазар“, Истанбул*

енергийния пазар и интеграцията на регионалния енергиен пазар”, организиран в Истанбул на 10 октомври 2016 г. в рамките на Световния енергиен конгрес.

Експертите от Центъра за изследване на демокрацията изтъкнаха, че сътрудничеството между бизнеса и държавата ще е от изключителна важност за пазарната либерализация, намаляването на рисковете пред енергийната сигурност и подобряването на регионалното енергийно сътрудничество. Въпреки амбициозните цели пред развитието на регионалния газов пазар, сътрудничеството в Югоизточна Европа и Турция остава предимно в електроенергийния сектор. При природния газ, сътрудничеството е заменено с агресивно съперничество между страните в региона. Участниците в семинара отбелязаха, че ЕС има за цел да създаде газов хъб в Средиземноморието и в момента Турция,

България, Гърция, Италия, Кипър и Египет се съревновават за тази роля. Една от големите пречки е ограниченото количество различни източници на природен газ, които са налични в региона. Освен това, почти пълният монопол на турската държавна газова компания БОТАШ (BOTAS), беше посочена като едно от големите предизвикателства за газовата либерализация. Интеграцията на регионалния газов пазар ще зависи от установяването на нова регулаторна рамка, която да насърчава включването на частни газови компании. Директорът на отдела за въглеводороди при Средиземноморската енергийна обсерватория (ОМЕ), директорът на отдела за търговски операции на Трансанадолския газопровод (ТАНАП), генералният секретар на Турската петролна и газова асоциация (PETFORM), както и анализаторът за Турция към Международната енергийна агенция (IEA) участваха в събитието.

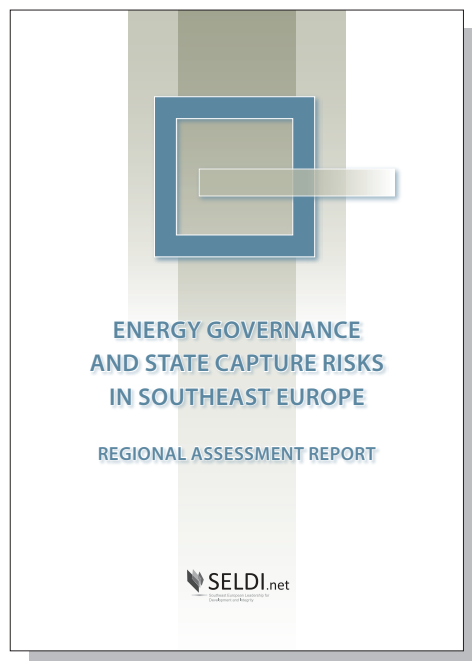


## Развитие на дългосрочна пътна карта за развитието на електроенергийния сектор в Югоизточна Европа

Югоизточна Европа включва два вида страни – страни – членки на ЕС и страните от Западните Балкани, които се стремят към членство. Въпреки разликите в правната рамка и членството в ЕС, повечето от тях си приличат по някои важни елементи от гледна точка на електроенергийния сектор. Страните от региона срещат трудности да си осигурят евтино външно финансиране за нови енергийни проекти, което води до това, че на развитието на БЕИ източниците се гледа като на все по-голямо бреме за потребителите на електроенергия. Освен това, тези страни са по-малко склонни да си сътрудничат на регионално равнище по исторически причини и географско им положение.

Инициативата SEERMAP, която започна през септември 2016 г. със семинар в Белград, допринася за изработването на *Дългосрочна пътна карта за развитието на електроенергийния сектор в Югоизточна Европа* включително Западните Балкани, България, Гърция и Румъния. Центърът за изследване на демокрацията анализира перспективите пред развитието на БЕИ сектора до 2050 г. и участва в подготовката на редица сценарии за развитието на инфраструктурата и на БЕИ в региона.

Инициативата **SELDI**, координирана от Центъра за изследване на демокрацията, през 2016 г. се фокусира върху проблема с енергийното управление и рисковете, свързани с корупция и завладяване на държавата. Обобщаващият доклад „Енергийното управление и рисковете за завладяване на държавата в Югоизточна Европа: регионален преглед“, анализите „Прозрачно



управление за повече енергийна сигурност в Централна и Източна Европа” и „Противодействие на рисковете пред енергийното управление и завладяването на държавата в Западните Балкани и Турция”, както и енергийните бюлетини на страните от SELDI, представят обобщена информация за основните предизвикателства пред управлението на енергийния сектор, състоянието на либерализацията на електроенергийния сектор, финансовия мениджмънт на големите енергийни компании и прогреса на транспонирането на европейското законодателство.

Контролът върху енергийния сектор води до корупционни рискове. Въпреки това, откриването на конкретни случаи на корупция при обществените поръчки и обществените институции в енергийния сектор ни изправя пред сериозни предизвикателства. Енергетиката е един от най-жизнените, но също един от най-не-



прозрачните икономически сектори. Особено притеснителни са рисковете пред енергийната сигурност на страните от Югоизточна Европа (ЮИЕ): прекомерна зависимост от внос на енергийни ресурси и ограничен брой доставчици, голяма енергийна бедност, неустойчив енергиен интензитет и потребление, както и постоянни рискове за управлението на енергийния сектор.

**Корпоративното управление на държавните енергийни дружества** се характеризира с политическа намеса в ежедневните операции на компаниите, непрозрачни процедури за назначаване на персонала, политически връзки и непотизъм, конфликт на интереси и ограничена прозрачност и отчетност. Гражданските организации и правителствата трябва да имат предвид следните предупредителни знаци: слаби финансови индикатори на държавните енергийни дружества и непрозрачни процедури за обществени поръчки, особено под формата на строителството на ненужна инфраструктура.

### Достъпност до енергийни източници

Енергийната бедност сред българското население и свързаното с нея намаляване на достъпността до енергийни източници остават сред основните обществени проблеми, с които Центърът за изследване на демокрацията се занимава и през 2016 г. Тези две теми, както и ниското ниво на енергийна ефективност на жилищния масив, са най-сериозните социални проблеми, които трябва да бъдат решени по пътя към по-голяма енергийна сигурност. Енергийната бедност се състои от два компонента – неизгоден достъп до електричество и зависимостта от традиционното използване на биомаса (най-вече дърва за огрев и въглища,

както и използването на неефективни уреди за изгарянето им). България преживява сериозни проблеми и при двата компонента. През 2010 г., изследване на Центъра показва, че повече от една трета от домакинствата не могат да си позволят да отопляват адекватно домовете си, и близо 60% използват въглища и дърва за огрев като основен източник за отопление. Данните от преброяването през 2011 г. потвърждават данните на Центъра – близо 54 % от домовете в България използват дърва и въглища за отопление, като в селските райони делът е 95 %. Субсидираните цени на електроенергията, които се поддържат изкуствено ниски по политически причини, водят до това, че голям дял от домакинствата, особено в големите градове, използват предимно електричество за отопление, като същевременно мнозинството от хората притежават ниско ефективни електрически уреди.



През 2016 г. Центърът за изследване на демокрацията продължи да ра-



боти върху връзката между тези два проблема, като проведе социално-икономически анализ на ефектите от *Националната програма за енергийна ефективност на многофамилни сгради*, поръчан от Световната банка. Започната в началото на 2015 г., програмата е сключила договори за енергийна ефективност и ремонт на инфраструктурата при близо 2 000 сгради в цялата страна. Анализът на Центъра оценява ефекта на програмата върху уязвими групи (домакинства с ниски доходи, възрастни хора и етнически малцинства), както и факторите, които трябва да се вземат под внимание при създаването на бъдещи държавни програми за енергийна ефективност, които да са социално приемливи, включващи максимален брой хора, и икономически ефективни.

Резултатите от първичното проучване показват няколко важни елемента при развитието на моделите за индивидуално и колективно енергийно поведение през последните години и най-вече значителен ръст на домакинствата, които са въвели мерки за енергийна ефективност, финансирани с лични средства в сравнение с данните от преброяването от 2011 г. Това показва важна промяна в отношението на хората към енергийната ефективност.

През 2016 г. Центърът активно участваше в създаването на платформа за насърчаване на социално-икономическите изследвания в областта на ядрената енергетика в Централна и Източна Европа. Центърът се включи и в оценката на социалните и политическите предизвикателства, свързани с различните възможни сценарии пред развитието на ядрената енергетика в Централна и Източна Европа.

Сред страните от Централна и Източна Европа, България се сблъсква с тези предизвикателства според целия спек-

тър от възможни сценарии – от постепенното премахване на старите ядрени реактори, през продължаването на функционирането на настоящите и планираните реактори, до (бъдещото) изграждане на нови такива.

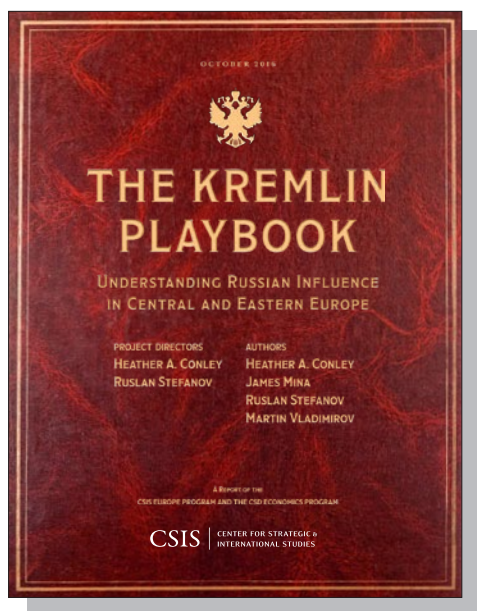
Необходимо е да се обнови и нормативна база в областта, която да подобри общата структура на управлението на сектора чрез включване на широк спектър от експерти, включително от социалните и хуманитарни науки и по-широко участие на заинтересованите лица във взимането на решения.

Това, според експертите на Икономическата програма на Центъра означава: 1) фокусиране върху реалното включване на независими експерти, вкл. от социалните и хуманитарни науки, в целия жизнен цикъл на създаването и прилагането на политика в областта на ядрената енергетика – от самото начало и до самия край на проектите; 2) постигане на консенсус по дългосрочните приоритети на страната, подкрепени от национални стратегически документи, одобрени от големите политически партии и в синхрон с приоритетите на ЕС; 3) въвеждане на задължителни стандарти за управлението на държавните енергийни компании съгласно най-добрите международни примери – като препоръките на ОИСР за *Корпоративно управление на държавните предприятия*; 4) подобрене на отчетността и прозрачността в областта на ядрената енергетика, и по-специално от гледна точка на новите решения, свързани с развитие на ядрената енергетика; 5) подобряването на практическото прилагане на процедурите за обществени дискусии, предвидени в правната рамка, като се гарантира, че се отделя достатъчно време и публичност на обществените дискусии на теми от ядрената енергетика.



## Руското влияние в Централна и Източна Европа

Руското влияние е осезаемо в почти цяла Централна и Източна Европа. След 2008 г. руските лидери все по-агресивно започнаха да си служат с инструментите на икономическата политика (преди всичко чрез енергийните ресурси), мрежите на някогашните служби за сигурност и традиционните прийоми на невоенната сила, за да експлоатират и задълбочат стратегическите слабости на страните в региона и по този начин да подкопаят целостта на Европейския съюз и здравината на трансатлантическите връзки. Това са някои от заключенията на 16-месечното изследване „Кремълският наръчник: руското влияние в Централна и Източна Европа“, подготвено от Центъра за изследване на демокрацията и Центъра за стратегически и международни изследвания (CSIS) във Вашингтон.



Русия използва икономическото си влияние, за да експлоатира управлен-

ските дефицити на демократичните системи в страните от Централна и Източна Европа, за да постигне стратегическите си цели в региона (напр. пазарен дял в енергийния сектор) и в същото време да обогати кръга от приближени на властимащите в Кремъл чрез големи инфраструктурни проекти или доходоносни инвестиционни сделки в стратегически сектори. Друга, не по-маловажна цел на тези усилия, е да се отслаби Европейският съюз, както и привлекателността и моралният авторитет на Запада, включително в страните кандидатки за членство в ЕС и НАТО като Сърбия, Украйна, Молдова и Грузия, за да разколебае желанието им да се интегрират в тези структури. Зад твърдото поведение на Русия стои не на последно място и мотивът ѝ да си възвърне загубеното влияние в Централна и Източна Европа и да представи своя модел на управление като по-привлекателен от доминиращия в международен план модел, а именно антилиберална суверенна „демократия“.

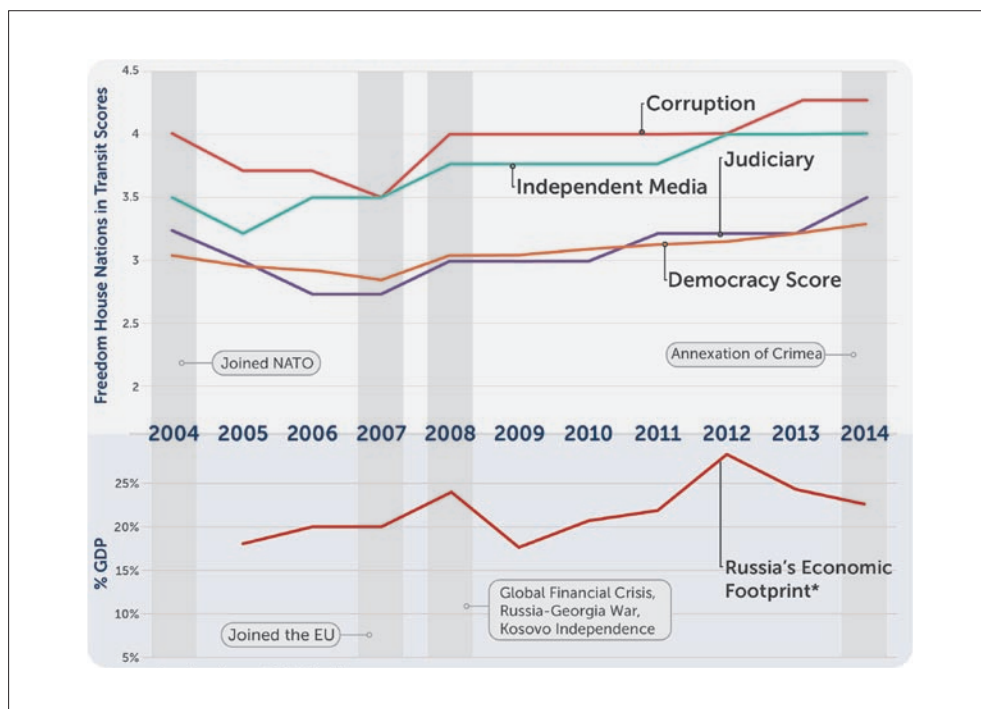
В доклада се анализира подходът на Русия да използва икономическото си влияние с цел създаване на непрозрачна мрежа от икономически и политически протекции, чрез които да влияе пряко върху националните политики. Тази мрежа може да се представи като един вид порочен кръг на завладяване на държавата, чрез който се въздейства върху ключови държавни институции, органи и икономически сектори, така че държавната политика да служи на руските интереси, като същевременно активно се дискредитира западната либерално-демократична система.

Тази реторика Русия подплатява и с действия, насочени към завладяването на енергийния пазар на региона чрез широкомащабни инфраструктурни проекти, водени от държавни компании като Росатом, ВТБ и Газпром.



В същото време Русия активизира мрежата си от близки до Кремъл компании във и извън страната, които оглавяват стратегически проекти и инвестиционни сделки, използващи сенчести офшорни фирми. Активното използване на корупция за осъществяването им донася огромни приходи на множество посредници или се използва за завладяването на ключови институции в управлението на страната. Получената от частни компании печалба от корупционни сделки по мегапроекти може впоследствие да се използва за контрол върху широка мрежа от хора. Някои от тези инвестиции се използват и за финансиране на политически партии, а в отделни случаи – дори за преки кампании, целящи политическа и/или икономическа дестабилизация.

Мотивите зад нарастващото влияние на Русия в региона след 2007 г. лесно могат да обяснят и използваните методи, които не са новост за региона. Сред тях са завладяването на политически и регулаторни органи, финансирането на политически партии, целият инструментариум на „меката сила“, вкл. исторически, религиозни и етнически символи, присъствие на руски международни медии и собственост върху местни медии, организирането на мащабни медийни кампании (като кампанията срещу шистовия газ), използването на икономически лостове като придобиването на ключови компании в енергийния или други сектори. Чрез смесица от икономическа принуда, корупционни мегасделки (в енергийния сектор), медийна пропаганда и геополитически натиск са усвоени значител-



Източник: България: Данни от основните индекси на демократично развитие срещу руския отпечатък в икономиката. „Кремълският наръчник: руското влияние в Централна и Източна Европа“, 2016



ни ресурси в региона, а правителствата на редица държави, сред които и членки на НАТО, са принудени да следват политика, която често няма нищо общо с потребностите на националната им сигурност, а обслужва чужди частни и държавни интереси.

Според оценката на *Кремълският наръчник*, икономическият отпечатък на Русия в петте изследвани страни (Сърбия, България, Латвия, Унгария и Словакия) варира от 11 % дял от икономиката (в Унгария и Словакия) до 22 % в България. Механизмите, които Русия използва, за да засили икономическото си влияние в региона са различни, като най-важните от тях са:

- използване на структурните слабости на икономиката в двустранните отношения;
- използване на дефицитите в управлението, например в държавните предприятия, регулаторните органи, съдебната система, данъчните власти и пр.;
- осигуряване на подкрепата на влиятелни политици и/или задкулисни политически фигури чрез корупцията или изнудване;
- извличане на максимална полза от корпоративните печалби и бизнес присъствие;
- възстановяване и използване на мрежите на службите за сигурност от миналото;
- заграбване на ценни материални активи, създадени в периода преди 1989 г.

Водещите автори на доклада представиха основните му констатации на публично събитие в Центъра за стра-

### Препоръки:

- Институциите на ЕС трябва да подсилат антикорупционните механизми и финансовите стимули за икономическо развитие, за да помогнат на най-уязвимите страни да изградят по-добра устойчивост пред негативно руско влияние.
- Европейският съюз трябва да укрепи вътрешните си механизми за антикорупционни стандарти и управление, залегнали в *Доклада на ЕС за борба с корупцията*. Трябва да се доразработят и механизмите на Съюза за последващи действия и да се отправят по-конкретни препоръки към отделните страни. Изпълнението на препоръките трябва да се обвърже със санкции в рамките на европейската финансова подкрепа за региона.
- Трябва да се засили контролът над европейските фондове и в изискванията на ЕС да залегне задължението за пълно разкриване на собствеността на фирмите.
- На всеки две години националните антимонополни регулатори, съвместно с данъчните, митническите и другите свързани органи, трябва да правят публични оценки на диверсификацията на стратегическите сектори на икономиката и най-вече на енергетиката. В анализа трябва да бъде разкрита реалната собственост на пазарните играчи и връзките им с чужди компании, които могат да представляват потенциална заплаха за националната сигурност. Правителствата на страните от ЕС трябва да направят крайната собственост на рискови компании и техните данъчни убежища публично достояние, за да се повиши прозрачността и информираност-



та за реалното руско икономическо влияние в националните икономики на страните от ЕС.

- Държавите от НАТО и ЕС трябва да създадат специални отдели в звената си за финансово разузнаване, които проследяват съмнителни сделки на руски компании.
- Трябва да се приоритизира сътрудничеството между ЕС и САЩ в сферата на финансовото разузнаване. В рамките на срещата на върха на НАТО през 2017 г. трябва да бъде проведена среща на високо равнище между ЕС и САЩ, като една от точките в дневния й ред да бъде предотвратяването на трансграничния поток на недекларирани парични средства, които се инвестират в стратегически сектори на икономиката.

*Източник: Кремълският наръчник: руското влияние в Централна и Източна Европа, 2016.*

тегически и международни изследвания във Вашингтон на 13 октомври 2016 г. Повече от 150 политици, дипломати, експерти и журналисти участваха в събитието. Представянето на доклада беше отразено от множество български и международни медии, включително в ексклузивна статия на [Ройтерс](#), както и в редица статии на [Файненшъл Таймс](#), [Зюддойчецайтунг](#), [Форин Полиси](#), [Ню Йорк Пост](#), и др.

Във встъпителните си думи, председателят на Центъра за изследване на демокрацията д-р Огнян Шентов, подчерта, че първо трябва да се изследва реалният икономически отпечатък на Русия в Европа и да се оценят неговите измерения, тъй като до момента той е до голяма степен неизвестен или пренебрегнат, базиран само на разглеждането на отделни случаи. Руското влияние трябва да бъде анализирано от различни гледни точки – на управленските дефицити, пропуските и дори провалите на управлението в Европа – както на равнище ЕС, така и на национално ниво – които осигуряват достатъчно възможности за агресивното руско икономическо и политическо поведение.

Хедър Конли, старши вицепрезидент за Европа, Евразия и Арктика в CSIS,

обясни, че анализът е установил, че Русия е създавала една непрозрачна мрежа от икономически и политически връзки с местни олигархично-политически елити в региона, които Кремъл използва за влияние и пряка намеса в националните политики.

Според Руслан Стефанов, директор на Икономическата програма на Центъра за изследване на демокрацията, Русия се възползва от управленските дефицити в посткомунистическите страни, като например в държавните компании, регулаторните органи, съдебната система, данъчните служби и т.н., за да задълбочи икономическото си присъствие в Централна и Източна Европа. Икономическият отпечатък на Русия в петте държави е средно между 11 % (в Унгария и Словакия в периода 2004 – 2014 г.) до 22 % в България. Пълният обхват на руското икономическо присъствие, обаче, остава неизвестен, тъй като немалка част от него е скрито зад мрежа от чуждестранни кухи фирми и офшорни сметки.

В изказването си Катлин Кавалек, заместник-помощник секретар в Бюрото по европейски въпроси към Държавния департамент на САЩ, коментира, че едно от най-важните постижения





*Хедър Конли, старши вицепрезидент за Европа, Евразия и Арктика в CSIS, и Руслан Стефанов, директор на Икономическата програма на Центъра за изследване на демокрацията по време на представянето на Кремълския наръчник: руското влияние в Централна и Източна Европа, Вашингтон*

на Кремълския наръчник е, че описва основния подход, използван от Русия в нейните политики и действия спрямо ЦИЕ, добавяйки, че руската външна политика все повече се стреми да отрече международния ред в Европа, установен след края на Студената война. Тя подчерта, че Русия е готова да наруши съществуващите правила, както показват агресивните ѝ действия в Украйна, както и на други места в Европа и в Съединените щати. Русия се стреми да отслаби ключовите западни институции и да постави под съмнение устоите на западните демократични общества.

Центърът за изследване на демокрацията представи *Кремълския наръчник* и на международната конференция „Руското икономическо влияние

в Централна и Източна Европа: стратегическите уязвимости в условията на хибридна война“, организирана с подкрепата на Отдела за публична дипломатия на НАТО на 28 ноември 2016 г. в София.

Д-р Огнян Шентов, председател на Центъра за изследване на демокрацията, подчерта при откриването на конференцията, че най-важният фактор, улесняващ руското икономическо влияние за политически цели в петте държави – обект на доклада – Сърбия, Унгария, Латвия, Словакия и България, е наличието на дефицити в управлението. Кремъл тенденциозно се възползва от тези недостатъци, за да увеличи влиянието си върху правителствата в региона. За да се ограничат негативните ефекти от тази намеса, е





*По време на международната конференция „Руското икономическо влияние в Централна и Източна Европа: стратегическите уязвимости в условията на хибридна война“, София*

необходимо по-добро функциониране и независимост на регулаторните органи и съществено подобряване на антикорупционната политика и среда в страните от Централна и Източна Европа.

Илиян Василев, бивш посланик на България в Русия, отбелязва, че влиянието на Кремъл не е проблем единствено на Източна Европа. То е осезаемо и в Западна Европа, тъй като Русия успява да играе умело и да манипулира слабостите на демократичните системи в своя полза.

Според Руслан Стефанов, директор на Икономическата програма на Центъра за изследване на демокрацията, между 2005 и 2014 г. руското икономическо присъствие в региона варира средно от 10 % в Словакия и Унгария до 25 %

в България. Той представи накратко и основните похвати, които Кремъл използва за подсилване на ефекта от икономическото присъствие в съответните страни от 2007 – 2008 г. насам, на които е все по-трудно да се противодейства. Такъв похват е например възползването от слабостите в управлението на държавните предприятия в ключови сектори като енергетиката, банковото дело, телекомуникациите и големите инфраструктурни проекти.

Според Робърт Пшел, и. д. директор на Информационния център на НАТО в Москва, темата за руското влияние се нуждае от по-задълбочен анализ, в чието извършване е важна ролята на неправителствените организации. Д-р Ирина Клименко, главен икономически съветник в Института за стратегически изследвания „Нова Украйна“





*Семинар: Руското влияние в Централна и Източна Европа. От ляво на дясно: Роланд Фройденциайн, директор политики на Центъра Мартенс, Вероника Вихова, анализатор от програмата Кремълски наблюдател към чешкия институт „Европейски ценности“, и Руслан Стефанов, директор на Икономическата програма на Центъра за изследване на демокрацията*

разгледа проблема с руското влияние като основен за влошаването на управлението в страната.

Центърът за изследване на демокрацията представи *Кремълския наръчник* и в Центъра за европейски изследвания „Вилфрид Мартенс“ в Брюксел, заедно с експерти от водещи европейски аналитични центрове. По време на семинара *„Руското влияние в Централна и Източна Европа“*, директорът на Икономическата програма, Руслан Стефанов, и Мартин Владимирев, енергиен анализатор в Центъра за изследване на демокрацията, обсъдиха резултатите от изследването, фокусирайки се върху размера на руския икономически отпечатък в Централна и Източна Европа и факторите, които усилват ефекта от това присъствие.

По време на дискусията беше обсъдено как Русия използва икономическото си влияние с цел създаване на непрозрачна мрежа от икономически и политически протекции, чрез които влияе пряко върху националните политики. Вероника Вихова, анализатор от програмата *Кремълски наблюдател към чешкия институт „Европейски ценности“*, който публикува седмичен бюлетин с основните измерения на руската пропагандна кампания, потвърди много от заключенията на *Кремълския наръчник*. Освен икономическите лостове, Русия е засилила присъствието си в Чешката република чрез редица проруски медии и НПО, разпространяващи неверни новини, които засилват недоверието към ЕС. Вит Новотни, старши анализатор в Центъра Мартенс, отбеляза важната



връзка между руския икономически отпечатък и политическата ориентация на страните в региона. Той и колежата му Роланд Фройденщайн, директор политики на Центъра Мартенс, анализира дейността на организации в Европа, които са официално или неофициално финансирани от руското правителство. Между тях са и НПО и аналитични центрове, които са създадени от държавата. Тяхната цел е да направят европейското обществено мнение по-благоклонно към руската политика и да внушат респект към амбицията на Русия да си възвърне статуса на велика сила. В светлината на руската анексия на Крим и руската агресия в Източна Украйна, г-н Фройденщайн добави, че явната и скритата подкрепа за тези организации трябва да се превърне в обект на внимание на Европейския съюз.

## II. Регионално и европейско сътрудничество за добро управление и антикорупция

Липсата на устойчиви антикорупционни решения е показателна за наличието на далеч по-съществен проблем – многобройни корупционни отношения и зависимости, в които са въввлечени висши държавни служители и политици на управленско ниво, известни като **завладяване на държавата**. Това води до формиране на области със системни проблеми като злоупотреби с обществени поръчки, механизми на скритата икономика, ДДС и други данъчни измами, блокиране на правоприлагащите институции и на различни институции от контролната система, завладяване на медиите. До тези изводи стигнаха участниците в дванадесетия **Обществено-политически форум за противодействие на корупцията**, който Центърът за изследване на демокрацията проведе на 4 юли 2016 г. По време на

форума беше представен **Единадесетият доклад за оценка на корупцията**, в който се разглеждат равнището на корупцията и развитието на антикорупционните стратегии и политики през 2015 – 2016 г. Росен Плевнелиев, Президент на Република България, подкрепи публично-частното партньорство като инструмент за справяне с проблема, включително усилията на Центъра за изследване на демокрацията. Според него е нужна коренна реформа на всички институции, за да се разчистят съществуващите корупционни зависимости. Г-н Плевнелиев посочи, че обществото има право да разбере истината за провалените енергийни проекти като Белене и Цанков камък. Бъдещият антикорупционен закон може да формира нетърпимост, ако приложението му бъде подкрепено от всички институции. В този смисъл, за борбата с корупцията е нужен не компромис, а консенсус. До момента борбата с корупцията се основава главно върху промени в нормативната уредба като разделянето на Висшия съдебен съвет на две колегии – съдийска и прокурорска. Според председателя на Върховния касационен съд Лозан Панов, това не е достатъчно. Необходим е по-добър баланс между съдебно управление и самоуправление, и не трябва да се допуска политическо влияние върху съда. Сериозен проблем е и автоцензурата, прилагана от някои съдии поради чувство на лоялност или страх. При изготвянето на мерки и закони срещу корупцията, политиките трябва да стъпват на независими изследвания на гражданското общество, както и на идентифициране на проблемните моменти от практиката. Според Меглена Кунева, заместник министър-председател и министър на образованието и науката, такъв е случаят със *Законопроекта за предотвратяване на корупцията и за отнемане на незаконно придобито имущество*. Тя изрази задоволство, че





*Дванадесети обществено-политически форум за противодействие на корупцията: Завладяване на държавата и противодействие на административната и политическата корупция в България, София*

той е спечелил подкрепата на почти всички политически сили, както и от факта, че Комисията за отнемане на незаконно придобито имущество ще бъде част от бъдещия независим орган, предвиден в Закона. Мерките срещу корупцията не трябва да спират само до прилагането на този закон, а е нужно да се допълнят от дейността на инспекторатите и останалите институции. Румяна Бъчварова, заместник министър-председател и министър на вътрешните работи, сподели, че констатациите в Доклада за оценка на корупцията са добър ориентир за работата на правителството. В Доклада са отразени и усилията на МВР, включително ограничаването на контрабандата на цигари, довело до стотици милиони приходи в хазната. Чувството за ненаказаност стимулира корупционни практики на всички нива, а основната тежест

за връщането на доверието на хората се пада върху съда, според г-жа Соня Найденова, член на Висшия съдебен съвет. Необходимостта от укрепване на независимостта и отговорността на съдебната система беше основна теза и в изказването на Екатерина Захариева, министър на правосъдието. Според нея основна роля с борбата против корупцията имат съдебната власт, безпристрастните прокурори и разследващите органи.

Единадесетият доклад за оценка на корупцията на Центъра за изследване на демокрацията се фокусира върху най-силната форма на корупцията в България – **завладяването на държавата**. Докладът надгражда дългогодишния опит на Центъра за редовно наблюдение и оценка на разпространението на административната и политическата корупция в страната. Този опит се



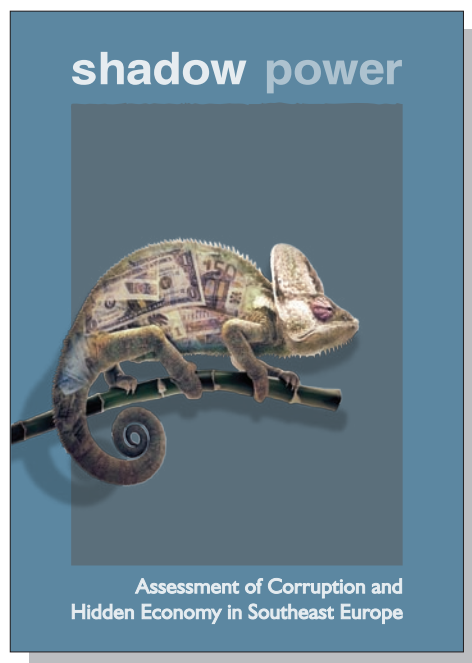


допълва с оценката на механизмите, по които мощни олигархични кръгове влияят върху решенията на правителството в полза на сенчести бизнеси и в ущърб на обществения интерес. Според Доклада, тези два проблема – административна корупция и завладяване на държавата – са тясно свързани, тъй като отразяват различни аспекти на един и същ феномен.

Два дни след представянето на Доклада по време на дванадесетия Обществено-политически форум за противодействие на корупцията, Министерският съвет покани експерти от Центъра за изследване на демокрацията да споделят техните оценки и препоръки за справяне с административната и политическата корупция по време на **заседание на Министерския съвет**. В резултат на срещата, Министерският съвет определи конкретни цели за намаляване на корупцията в ключови области като противодействието на контрабандата, управлението на об-

ществени поръчки и функционирането на публичната администрация. С оглед на важността на обсъжданите антикорупционни инициативи, водещи български медии публикуваха коментари и пълната стенограма от заседанието на Министерския съвет.

През 2016 г. *Инициативата за развитие и почтеност в Югоизточна Европа (SELDI)* завърши втората си фаза на въздействие и подпомагане на антикорупционните политики в региона. В своя *Регионален антикорупционен доклад „Скрита власт: оценка на корупцията и скритата икономика в Югоизточна Европа“*, SELDI подчертава, че в нито една от страните от региона не е постигнат ясен и стабилен политически пробив в противодействието на корупцията, въпреки че усилията за осигуряване на технически решения и подобряване на дейността на правоохранителните органи, основно с помощта на ЕС, продължават и дори в някои случаи се увеличават. Това води





до постепенно намаляване на административната корупция, но на фона на обществените очаквания за промяна то е толкова бавно, че е съпроводено от спад в обществената подкрепа за реформите и на доверието в националните и европейските институции. Докладът е важен принос към регионалния подход за борба с корупцията. Той предоставя погледа на гражданското общество за състоянието на корупцията в продължение на цялостната оценка на аспектите на правната и институционалната антикорупционни среди на девет страни от ЮИЕ от 2014 г. През 2016 г. SELDI обогати предходните си анализи чрез актуализация на *Системата за мониторинг на корупцията* и задълбочаване на анализа на проблемите със завладяването на държавата, лошото управление в енергийния сектор и връзката между

корупцията и скритата икономика. SELDI също така публикува обновена „Стратегия на гражданското общество и обща стратегическа програма за добро управление и антикорупция в ЮИЕ 2020“, която описва настоящата и желаната бъдеща роля на гражданското общество от региона в прилагането на мерки за борба с корупцията.

Центърът за изследване на демокрацията и SELDI представиха изводите от Регионалния антикорупционен доклад по време на регионални конференции в Скопие и Брюксел, както и по време на национални събития. Необходимостта да се намали корупцията и уязвимостта от завладяване на държавата в Югоизточна Европа, поспециално в сектора на енергетиката, беше основният фокус на дискусиата от семинара „Засилване на устойчиви

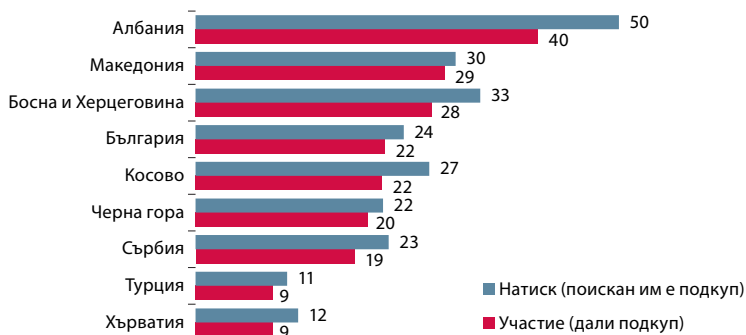
*Системата за мониторинг на корупцията на SELDI идентифицира три основни тенденции в динамиката на корупцията в региона:*

- От началото на 2000 г., когато SELDI започва мониторинга си, общото равнище на корупцията в ЮИЕ е намаляло и обществото в по-голяма степен изисква по-добро управление.
- Въпреки това, напредъкът е бавен и несигурен, а корупцията остава основен проблем за обществото и обичайно явление в публичната администрация и във висшето управление. През периода 2014 – 2016 г. корупционният натиск – основният количествен показател за равнището на корупцията – е намалял в някои държави, но общото подобрене в региона е пренебрежимо.
- Съчетанието от силен корупционен натиск от страна на корумпирани служители и нарастващите очаквания за добро управление, свързани главно с желанието в ЮИЕ за присъединяване към ЕС, са оформили негативни обществени очаквания за бъдещето и за вероятността от продължаващ корупционен натиск. Над половината граждани на държавите в региона вярват, че най-вероятно ще им се наложи да дадат подкуп на служител, за да им бъде свършена работата. Това сочи, че възстановяването на доверието в институциите ще бъде много по-трудно от простото намаляване на нивото на административната корупция в региона.

**Източник:** Регионален антикорупционен доклад „Скрита власт: оценка на корупцията и скритата икономика в Югоизточна Европа“, 2016.



### Корупционен натиск и корупционно участие, 2016 (%)



Източник: Система за мониторинг на корупцията на SELDI, 2016.

востта срещу корупцията и завладяването на държавата в Югоизточна Европа”, проведен на 14 юни 2016 г. в Брюксел. Участниците подчертаха, че наличието на закони и институции са добри първи стъпки, но те трябва да бъдат придружени от политическа воля и промяна на менталитета. Страните от Югоизточна Европа трябва да се съсредоточат не само върху борбата срещу корупцията, но и върху ефективността на институциите, според Андрей Ковачев, член на Европейския парламент, Комисия по външните работи. Важно е да се създаде ново поколение, което се обучава в демократични ценности. Механизмът за сътрудничество и проверка, както и новият подход на отваряне на глави 23 и 24 по-рано в преговорите за присъединяване, имат потенциала да прокарат необходимите дългосрочни реформи, които не се ограничават до мандата на едно правителство. Страните трябва да имат устойчиви и ефективни механизми за борба с корупцията, които са систематично прилагани срещу незаконното забогатяване.

Въпреки това, държавите едва отскоро започнаха да използват меки превантивни инструменти, и на практика ефективно прилагане липсва според Сабине Звенепул, координатор „Преговори за присъединяване към ЕС”, ГД „Политика за съседство и преговори за разширяване” на Европейската комисия. Антикорупционните агенции се нуждаят от достатъчно власт, финансиране и персонал, както и истинска независимост, според Жулиен Мосниер, заместник на отдел „Граждани и сигурност”, дирекция „Координация на политиките”, Генерален секретариат, Европейска комисия. Институции като специализираната прокуратурата трябва да използват всички законови механизми, с които разполагат, за да се определи кои лица незаконно придобит активи и да се върнат тези активи на хората. Въпреки това, в случаи като Македония, работата на Специалния прокурор Катица Янева, е възпрепятствано от отказа за сътрудничество и достъп до информация от други публични органи. Както подчерта Милица Божа-





*Политически семинар по SELDI: Засилване на устойчивостта срещу корупцията и завладяването на държавата в Югоизточна Европа, Брюксел*

нич, зам.-директор по международно сътрудничество към Антикорупционната агенция на Сърбия, плановите и стратегиите за борба с корупцията нито дават тласък, нито гарантират резултати на антикорупционните реформи. Всички институции трябва да имат необходимата политическа воля за промяна с акцент върху борбата с корупцията по високите етажи и осигуряване на защита на свидетелите. За съжаление продължават да съществуват политически назначения и системи за насърчаване, включително и в институциите, които трябва да се борят с корупцията.

Участниците във втория регионален обществено-политически форум за борба с корупцията на СЕЛДИ: „Противодействие на корупцията и завладяването на държавата в Югоизточна Европа“, проведен в Скопие на 29-30 септември 2016 г., подчертаха, че през последните десет години

характеристиките и проявленията на корупцията и мерките за борба с нея в Югоизточна Европа са се променили. Политическата корупция предизвиква сериозни социални и икономически щети като по този начин се превръща в основен национален и международен приоритет. Акцентът на политиките се премести от хармонизиране на националното законодателство с международните стандарти към неговото изпълнение.

Никола Бертолини, началник на отдел „Сътрудничество“ към Делегацията на Европейския съюз в Скопие подчерта, че за борба с корупцията са нужни превенция, контрол и правоприлагане. За постигането на тази обща цел, Механизмът за гражданско общество (Civil Society Facility) подкрепя НПО в техните усилия да държат отговорни правителствата и държавните институции. Твърдението, че „цената на свободата е вечната бдителност“ беше



повторено от Александър А. Арви-зу, зам.-помощник секретар, Бюро за международни дейности по наркотиците (INL) на Държавния департамент на САЩ. Иво Вайгл, депутат от Европейския парламент и докладчик за Македония изрази надежда, че парламентарните избори в Македония на 11 декември 2016 ще бъдат демократични и прозрачни, и ще дадат началото на ефективно сътрудничество между всички страни. Катица Янева, Специален прокурор на Република Македония отбеляза, че цената на корупцията се заплаща от гражданите, но всички условия за осигуряване на необходимата институционална реакция са налични.

Основно предизвикателство е създаването на надеждни и гъвкави механизми за защита на свидетелите. Сабине Звенепул, координатор „Преговори за

присъединяване към ЕС“, ГД „Политика за съседство и преговори за разширяване“ на Европейската комисия подчерта, че от 2011 г. насам има нов подход в преговорите за присъединяване, който се фокусира върху резултатите, а не само върху хармонизиране на законодателството. Глави 23 и 24 се отварят в началото и затварят в края на преговорите за присъединяване, което предоставя достатъчно време за реформи.

Владица Бабиц, помощник-директор в Сектор за превенция на корупцията на Агенцията за превенция на корупцията и координация на борбата срещу корупцията, Сараево, описа тяхната роля при изготвяне на Планове за интегритет на институциите. Той отбеляза предизвикателствата, пред които комплексното административно устройство в Босна и Херцеговина из-



*Втори регионален обществено-политически форум за борба с корупцията на SELDI: Противодействие на корупцията и завладяването на държавата в Югоизточна Европа, Скопие*



правя ефективната координация при подобряване на правната рамка, дейността на органите на съдебната власт, повишаване на обществената информираност и участие, наблюдение и оценка на изпълнението на Стратегията за борба с корупцията.

Експерти от Икономическата програма взеха участие в редица събития в страните от Югоизточна Европа и Турция, и представиха изводите от Системата за мониторинг на корупцията на SELDI. Сред тях бяха регионалната конференция относно **устойчивостта на проектите по Рамковите партньорски споразумения**, проведена на 26-27 януари 2016 г. в Брюксел, конференцията **„Ефективна борба с корупцията по високите етажи: въпрос на личност или на система?“**,

проведена на 22 март 2016 г. в Скопие, **заклучителната конференция на проектите по Рамковите партньорски споразумения**, 10-11 ноември 2016 г. в Скопие и **Второто годишно събрание на Югоизточната коалиция за защита на лицата, подаващи сигнали за нарушения**, проведено на 14 ноември 2016 г. в Загреб. Директорът на Икономическата програма на Центъра за изследване на демокрацията, Руслан Стефанов, и Мартин Владимирков, енергиен анализатор към Икономическата програма представиха последните данни и изводи от доклада „Скрита власт: оценка на корупцията и скритата икономика в Югоизточна Европа“, по време на дискусия в Института за международни изследвания към университета „Джонс Хопкинс“ на 17 октомври 2016 г.



*Дискусия: Скрита власт: оценка на корупцията и скритата икономика в Югоизточна Европа, Вашингтон. От ляво на дясно: Мартин Владимирков, енергиен анализатор, Икономическа програма, Център за изследване на демокрацията, Руслан Стефанов, директор, Икономическа програма, Център за изследване на демокрацията и д-р Даниел Сървър, академичен директор, Институт за международни изследвания в университета „Джонс Хопкинс“*





*Кръгла маса: Програма за борба с корупцията в Югоизточна Европа след Пакета за разширяване 2016: Как да се прекъсне завладяването на държавата и да се постигне положителен ефект от разширяването?, Брюксел, с домакин Моника Маковей, депутат от Европейския парламент, група на Европейските консерватори и реформисти*

По време на кръглата маса „Програма за борба с корупцията в Югоизточна Европа след Пакета за разширяване 2016: Как да се прекъсне завладяването на държавата и да се постигне положителен ефект от разширяването?“, с домакин Моника Маковей, депутат от Европейския парламент и инициативата SELDI, проведена на 30 ноември 2016 г. в Европейския парламент, бяха набелязани необходимите стъпки за намиране на ефективни инструменти за справяне с едни от най-належащите предизвикателства в региона – корупцията и завладяването на държавата. В дискусиата взеха участие представители на гражданското общество, на Европейската комисия и на Европейския парламент. Във встъпителните си думи г-жа Маковей от парламентарната група на Европейските консерватори и реформисти подчерта, че публичната подкрепа е от ключово значение за постигането на успех, особено за да се потърси отговорност от политиките по време на избори. Гражданите трябва да споделят отговорността, да

съобщават за случаи на корупция, а не да разчитат единствено на институциите за решаване на проблема с корупцията. Законодателството трябва да се прилага ефективно, а антикорупционната политика трябва да се формулира въз основа на оценка на корупционния риск и да се насочва към най-критичните области.

Кръглата маса предостави възможност на шест партньорски организации от SELDI да споделят предизвикателствата, пред които са изправени страните им. Те подчертаха, че отчетност от страна на политическия елит е невъзможна без ключовата роля на гражданските организации. Корупцията представлява тежък системен проблем за всички страни от региона, който няма да бъде преодолян в следващите 5-10 години, дори при засилено разследване и наказателно преследване сред висшите кръгове на управление, заяви координаторът на Инициативата SELDI Руслан Стефанов от Центъра за изследване на демокрацията. Той представи основните изводи на публи-



кувания от SELDI *Регионален доклад за оценка на корупцията* за 2016 г. „Скрита власт“. През последните две години се наблюдава забавяне на антикорупционните реформи, а гражданите се възприемат като жертви на своите държави, завладени от мощни политико-икономически мрежи. Средно една четвърт от населението в региона е въввлечено в корупционни сделки, което е признак за системен проблем на управлението в Югоизточна Европа. Това води до забавяне на икономическия растеж, пречи на преодоляването на бедността и засилва неравенствата в обществото. Сабине Званепул, координатор на Експертния център за върховенство на закона и основни права, ГД „Политика за съседство и преговори за разширяване“ на Европейската комисия, обобщил основните изводи от Пакета за разширяване 2016. Тя изрази разочарование, че въпреки огромните финансови средства, вложени от ЕС, страните в предприемаческия период са постигнали доста ограничени резултати. ЕК работи за развитието на стратегически подход към противодействие на завладяването на държавата и прането на пари, предоставя подкрепа на политиката и административните реформи, гарантира подходящ контрол върху работата на агенциите и прозрачни избори, осигурява управленската отговорност и ефективни системи за обществени поръчки.

SELDI също така подписа меморандуми за разбирателство и бъдещо сътрудничество при борбата с корупцията със седем албански НПО на 1 юни 2016 г.

През 2016 г. Центърът за изследване на демокрацията беше отличен за втори път с пет звезди в класацията на *Transparify*, заедно с двама члено-

ве на антикорупционната инициатива SELDI от Черна гора – Център за демократичен преход и Институт „Алтернатива“. *Transparify*, инициатива с нестопанска цел със седалище в Грузия, изготвя първата по рода си глобална класация на финансовата прозрачност на 200 големи мозъчни тръстове (think-tanks) в 47 страни.

Представители на шест организации от SELDI взеха участие в семинара „Конвенцията на ООН срещу корупцията и нейния механизъм за наблюдение и оценка“, проведен в периода 20-23 септември 2016 г. във Виена, Австрия. Те се запознаха с възможностите за сътрудничество между правителствата и организациите на гражданското общество в прилагането на Конвенцията и нейния втори цикъл на наблюдение. Семинарът събра 63 експерти от 18 държави от ЮИЕ и Африка. По време на пленарните сесии, участниците обмениха опит под формата на структурирани дискусии и практически упражнения. Говорителите подчертаха, че *Конвенцията на ООН срещу корупцията* е единственият правно обвързващ и универсален инструмент за борба с корупцията. В чл. 13 специално се призовават организациите на гражданското общество да участват активно в справянето с този проблем.

В края на 2016 г. Икономическата програма стартира няколко нови инициативи в областта на антикорупцията: оценка на работата на македонската Държавна комисия за превенция на корупцията, подкрепа за създаването на нова Регионална платформа за борба с корупцията в Югоизточна Европа на уебсайта на UNCAC ([www.uncaccoalition.org](http://www.uncaccoalition.org)) и на Европейска платформа за борба с недеклаираната заетост.



## Антикорупция и завладяване на държавата

Като съществена част от дългосрочните усилия за създаване на устойчиви добри механизми за управление в страните от Югоизточна Европа през 2016 г., Центърът започна процес на разработване на солидна методологическа рамка за **международна сравнителна оценка на феномена завладяване на държавата**. Концепцията за завладяване на държавата обяснява някои от най-коварните форми на порочно управление. Тази практика е основен проблем на политиката и повод за безпокойство, особено в контекста на процесите в Югоизточна Европа и плановете за разширяване на ЕС.


Развитието на методологическа рамка е насочено към формулирането на индикатори, които ще помогнат да се оцени и в крайна сметка количествено да се измери това явление.

Това изисква по-задълбочен анализ на процеса на завладяване на държавата, аналитичен преглед на последствията от феномена и неговите основни механизми. Крайната цел на усилията е създаването на индекс, който да даде възможност за наблюдение на рисковете от завладяване на държавата в различните страни през различните години.

**„Завладяване на държавата: диагностична пътна карта“** проправи пътя към методологията за оценка. Документът получи методологическа подкрепа в областта на мониторинга и застъпничеството за добро управление и антикорупция в рамките на инициативата SELDI, координирана от Центъра, и се обогати чрез широкото сътрудничество с водещи европейски експерти.

## Противодействие на измамите и корупционните рискове в областта на обществените поръчки

Икономическата програма допринесе за повишаване на институционалния капацитет и сътрудничеството на българските и румънските власти за предотвратяване и борба със злоупотребите с обществените поръчки. Експертите на Центъра се фокусираха върху подобряване на процедурите и разкриване на уязвимите места в обществените поръчки като икономически „вратички“, бюрократични пречки, възпрепятстване на свободната конкуренцията, юридически пропуски и недобро сътрудничество между заинтересованите страни. През 2016 г., чрез сътрудничество между Центъра и румънските партньори от правителствени и неправителствени организации, редица български експерти – прокурори, представители на съдебната система и публичната администрация – участваха в работни срещи и семинари, посветени на разбирането



**STATE CAPTURE DIAGNOSTICS ROADMAP**  
Working Paper, August 2016



The concept of state capture has been in use for some time now and has helped policy makers and analysts account for some of the most insidious forms of subversion of governance. As this practice has become a major issue of policy concern, in particular in relation to developments in Southeast Europe towards EU enlargements, and in view of the security implications for Europe following Russia's more aggressive recent stance vis-à-vis its energy projects and enlargement plans, the general notion needs to find its operational and policy-relevant dimensions. This paper contributes to a higher analytical precision in the definition of state capture, which enables the construction of measures that would help evaluate, assess and eventually measure this phenomenon. This requires a more in-depth analysis of the state capture concept, an analytical description of the results of state capture involving different social actors (government, companies, the economy and society at large) and a description of its principal mechanisms. As state capture is often associated with corruption, it would be necessary to differentiate between these concepts and find their eventual intersections.

The ultimate goal of the current discussion is the construction of an index that would enable monitoring state capture risks across countries and over time. Here we present a possible way to measure state capture in certain institutions with a focus on the security sector, as the key target of capture as it controls the repression monopoly of the state. Further work would be needed to arrive at a comprehensive and sound index measurement of state capture.

**TABLE OF CONTENTS**

- Defining state capture ..... 2
- The state capture concept ..... 2
- Forms of state capture ..... 7
- Measurement of state capture ..... 11
- State capture diagnostics areas ..... 11
- State capture risk zones ..... 12
- Captured public institutions or institutional areas ..... 13
- Measuring state capture in the security sector ..... 14
- Towards a state capture index ..... 16

<sup>1</sup> CSD would like to thank the participants at the workshop State Capture: Drivers, Outcomes and Measurement on December 3-4, 2015 in Istanbul for the provided feedback, critical comments and input to an earlier version of this working paper. In particular, we would like to thank Professor Paul Heywood and Professor Colin Williams for reviewing the paper, Professor Alex Papadimitriou, Professor Alexander Stoyanov, and Dr. Zoltan Adam for moderating the workshop sessions, and Dr. Mihaila Farkas for his valuable ideas. CSD would also like to acknowledge the contribution of the SELDI.net partners for taking part in the workshop and for providing input and practical examples of state capture practices in their respective SEE countries. CSD would like to thank Dr. Michaela Salama and Dr. Domenico Perrotta for hosting a CSD expert group visit to DG JRC's Competence Centre on Composite Indicators & Scoreboards.

  Supported by a grant from the Foundation Open Society Institute in cooperation with the Think Tank Fund of the Open Society Foundations

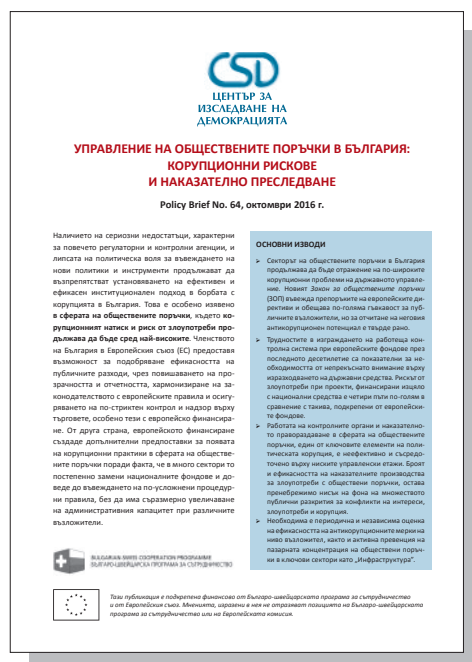


и справянето с предизвикателствата на корупционните практики в сектора на обществените поръчки. Посещения бяха организирани като част от инициативата *Закон, икономика, конкуренция и администрация – Разработване на мултидисциплинарен подход в борбата срещу злоупотребите с обществени поръчки (LEAD)*. На 14 декември 2016 г., по време заключителната конференция в Букурещ, Центърът представи своите най-нови публикации в областта.

В изданието на Центъра *„Престъпления и злоупотреби с обществени поръчки: Наръчник за превенция, противодействие и анализ на рисковете“*, се разглеждат международно признати подходи, методики и насоки за противодействие на корупционни практики и злоупотреби при процеса на възлагане и изпълнение на обществени поръчки. Наръчникът е изготвен за подпомагане работата на държавните институции, съдебната система и практиците в сферата на обществените

ните поръчки. Той е основан на идеи, дискутирани по време на поредица от практически семинари и работни срещи между румънски и български експерти, провели се в Румъния в периода декември 2014 – юли 2016 г.

В допълнение, Икономическата програма на Центъра изготви анализа *„Управление на обществените поръчки в България: корупционни рискове и наказателно преследване“*. Независимо от напредъка и повишената прозрачност, обществените поръчки в България продължават да се характеризират с високи нива на корупционен риск. Броят на нарушенията, регистрирани от контролните агенции, остава значим. Същевременно липсва ефективно преследване, а наказателните дела са малко на брой и насочени към ниските управленски нива.



Около тези изводи се обединиха и участниците в крълата маса *„Престъпления и злоупотреби с обществени*





*Кръгла маса „Престъпления и злоупотреби с обществени поръчки в България: превенция, противодействие и анализ на корупционните рискове“, София.*

*От ляво на дясно: д-р Тодор Галев, старши анализатор в Икономическата програма на Центъра за изследване на демокрацията, Руслан Стефанов, директор на Икономическата програма на Центъра за изследване на демокрацията, Томислав Дончев, заместник министър-председател по европейските фондове и икономическата политика, д-р Огнян Шентов, председател на УС на Центъра за изследване на демокрацията, Анелия Йорданова, директор на Дирекция „Анализ и отчет на инспекционната дейност“ към Агенцията за държавна финансова инспекция (АДФИ) и Стефан Карабоев, анализатор в Икономическата програма на Центъра за изследване на демокрацията*

поръчки в България: превенция, противодействие и анализ на корупционните рискове”, организирана от Центъра за изследване на демокрацията на 31 октомври 2016 г. Очертава се ясната тенденция за изключително нисък брой наказателни дела, приключили с осъдителна присъда, както и за наказателно преследване. Същевременно динамиката в сектора на обществените поръчки продължава да е тясно свързана с политическия цикъл, а административните нарушения, разкрити от контролните органи, остават високи. Руслан Стефанов, директор на Икономическата програма на Центъра за изследване на демокрацията обърна внимание и на обществените

поръчки, финансирани с европейски средства, като отчете тенденциите те да заемат все по-голям дял от общия пазар. Анализите на Центъра показват, че при обществените поръчки, финансирани чрез фондовете на ЕС има по-голяма конкуренция, докато рискът от злоупотреби при тези, изпълнявани изцяло с национални средства, е до четири пъти по-висок.

#### **Анализ на връзката между европейското финансиране и противодействието на корупцията**

През 2016 г. Центърът продължи да разширява капацитета си за научни




изследвания и анализ на политиките на национално, регионално и европейско ниво. Като част от проекта **ANTICORRP**, най-голямата антикорупционна инициатива, подкрепена от Седма рамкова програма на ЕС, Центърът разработи анализ на въздействието и ефективността на антикорупционната политика в България в контекста на съществуващите изисквания (conditionalities) за финансова помощ от ЕС, с акцент върху периода след присъединяването. Въпреки че финансирането от ЕС не е официално обвързано с постигането на напредък в борбата с корупцията, се наблюдава тенденция разпределението на средствата да достига своя връх около критични срокове по присъединяването, например подписването на договора за присъединяване през 2005 г. и изтичането на предпазните клаузи от Механизма за сътрудничество и проверка на (CVM) през 2010 г. Тези две години също така бележат най-ниските нива на административна

корупция, според *Системата за мониторинг на корупцията* на Центъра за изследване на демокрацията. Това означава, че комбинираният ефект от приложението на изискванията на ЕС относно антикорупционната политика и помощта за развитие и добро управление в България е положителен, макар и временен.


През 2016 г. Центърът за изследване на демокрацията, като част от мрежата от местни кореспонденти на ГД „Вътрешни работи“ на Европейската комисия, продължи работата си по анализа за България за целите на втория *Антикорупционен Доклад на ЕС*. Центърът също така участва в оценката на ефективността и ефикасността на изпълнението на политиката на сближаване за периода 2007 – 2013 г., като направи преглед на основните фактори за успех и областите, които все още се нуждаят от развитие. Бяха анализирани и програмните документи за България по европейските структурни и инвестиционни фондове (ESIF) 2014 – 2020 и оценката на изпълнението, въздействието и приложимостта на предоставените от Съвета на ЕС препоръки за страната през периода 2012 – 2016 г.

## Борба срещу прането на пари

Прането на пари и другите финансови престъпления обикновено са свързани с предлагащи ги престъпления от организирани престъпни групи (най-често във връзка с трафик на наркотици и трафик на хора, проституция, оръжия, компютърни престъпления и т.н.). Ето защо разследването на прането на пари изисква системен подход за събиране и анализ на финансова информация относно дейността на организирани престъпни групи, както и повишен капацитет и разбиране на правната рамка от съответните структури на правоприлагащите органи.



**GIGA**  
Global Institute for Global Area Studies



The project is co-funded by the Seventh Framework Programme for Research and Technological Development of the European Union

**EU Grant Agreement number: 290529**

**Project acronym: ANTICORRP**

**Project title: Anti-Corruption Policies Revisited**

Work Package: WP8 Corruption, assistance and development

**Title of deliverable: D8.2 Case study reports on control of corruption and EU funds**

Due date of deliverable: 29.02.2016  
Actual submission date: 29.02.2016  
Editor(s): Jana Warkotsch

Organization name of lead beneficiary for this deliverable: German Institute for Global and Area Studies

Project co-funded by the European Commission within the Seventh Framework Programme	
Dissemination Level	
PU	Public
PP	Restricted to other programme participants (including the Commission Services)
RE	Restricted to a group specified by the consortium (including the Commission Services)
Co	Confidential, only for members of the consortium (including the Commission Services)

The information and views set out in this publication are those of the author(s) only and do not reflect any collective opinion of the ANTICORRP consortium, nor do they reflect the official opinion of the European Commission. Neither the European Commission nor any person acting on behalf of the European Commission is responsible for the use which might be made of the following information.

1





*Участниците в кръглата маса „Противодействие на прането на пари в България“, София*

През 2016 г. Центърът си партнира с Базелския институт по управление при изготвянето на анализ на противодействието на прането на пари в България, разкриващ тенденциите и институционалната динамика в тази област.

Проблемите на противодействието на прането на пари в България бяха разгледани по време на [кръгла маса](#), която Центърът организира на 14 юли 2016 г. Участниците, сред които представители на Националната служба „Полиция“, Държавната агенция за национална сигурност, Комисията за отнемане на незаконно придобито имущество и Базелския институт по управление, обсъдиха напредъка на България по отношение разследването и предотвратяването на изпирането на пари. Последният доклад на Комитета от експерти за оценка на мерките срещу изпирането на пари и финансирането на тероризма към

Съвета на Европа оценява работата на страната позитивно, най-вече що се отнася до съществуващата законодателна и институционална рамка. Основополагащи обаче са наличието на достатъчен институционален капацитет, финансови и човешки ресурси. По отношение на борбата с прането на пари и процеса на отнемане на незаконно придобити активи и имущество е от изключителна важност сътрудничеството между различните звена на държавните институции, както и партньорството с международни организации. Към това се включва и условието за по-ефективна организация и структуриране на държавните органи с цел избягване на дублиращи функции и изкуствено създаване на деструктивна вътрешно-институционална конкуренция. Участниците в кръглата маса се обединиха около мнението, че процесът по отнемане на незаконно придобитите активи трябва да започва в най-ранен стадий и да



върви паралелно, а не след приключване на наказателните производства.

### III. Справяне със скритата икономика в България и Югоизточна Европа

През последните години икономиката в сянка, за която се считаше, че е проблем само на по-бедните държави, вече се е превърнала в наболял проблем и за развитите икономики. Той остро засяга България, която е призната за страната с най-голям дял на скритата икономика в Европейския съюз.

През 2016 г. Центърът за изследване на демокрацията и Витоша ристърч продължи своето сътрудничество с Университета в Шефилд, Великобритания, и Института за публични финанси, Хърватия, в обмена на до-

бри практики за противодействие на недекларираната заетост в Европа. В рамките на това сътрудничество Центърът организира в София международна конференция на тема „Сивата икономика и недекларираната заетост в Европа: нови тенденции и политики за противодействие“. По време на конференцията, събрала водещи представители на академичните среди, държавни служители и политици от България и Европа, стана ясно, че макар и трудно, все пак е възможно скритата икономика да бъде идентифицирана и да ѝ бъде противодействано.

Г-н Руслан Стефанов, директор на Икономическата програма на Центъра за изследване на демокрацията, откри конференцията и посочи, че България все още е изправена пред сериозни проблеми, свързани с недекларираната заетост и би могла да се



*Конференция и лятно училище „Скритата икономика и недекларираната заетост в Европа: нови тенденции и политики за противодействие“, София.*

*От ляво на дясно: г-жа Деница Сачева заместник-министър на труда и социалната политика на Република България, г-н Руслан Стефанов, директор на Икономическата програма на Центъра за изследване на демокрацията и г-н Арнис Саука, директор на Центъра за устойчив бизнес, Латвия*



възползва от знанието и политиките, възприети от нейните партньори от Югоизточна Европа. Проф. Колин Уилямс от Университета в Шефилд подчерта значимостта на разбирането за разликата между причините и последиците от недеклаираната заетост, както и как това може да бъде постигнато през призмата на институционалната теория, която посочва асиметрията между формалните и неформалните институции като основна причина за зараждане и развитие на сива икономика. Заместник-министърът на труда и социалната политика Деница Сачева подчерта готовността на българското правителство да противодейства на тези проблеми като същевременно бъдат взети под внимание възгледите и мненията на всички заинтересовани страни. Георги Пирински, член на Европейския парламент, описа прак-

тиките на „трудоу дъмпинг“, при които имиграцията и свободното придвижване на хора са в състояние сериозно да увеличат работната сила на определени места. Според него тази ситуация бива използвана от работодателите за понижаване на трудовите възнаграждения, създавайки по този начин климат, благоприятстващ развитието на недеклаирана заетост. Г-н Пирински предложи въвеждането на по-ефективни политики, като например данъчни облекчения, които биха решили тези проблеми.

Участниците в конференцията дискутираха инструментите за измерване и противодействие на скритата икономика в България, Република Македония и Хърватия, които са страните на фокуса на сътрудничеството между Центъра и Университета в Шефилд. Между говорителите бяха редица



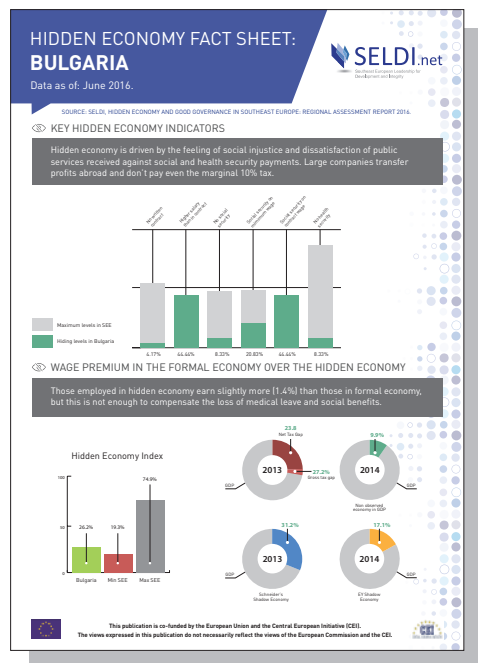
*Участниците по време на двудневното лятно училище, „Скритата икономика и недеклаираната заетост в Европа: нови тенденции и политики за противодействие“, София, 3-4 септември 2016 г.*







циите и в справедливото разходване на публични средства не може да се очаква промяна в данъчния морал.



В рамките на инициативата SELDI експертите от Икономическата програма и техните партньори от осем държави от ЮИЕ подготвиха [Policy Brief 6: „Скритата икономика в Югоизточна Европа: Мониторинг и политически изводи за добро управление, национални информационни бюлетини по темата, както и доклад „Скрита власт: оценка на корупцията и скритата икономика в Югоизточна Европа“](#). Тези анализи и бюлетини представят основните изводи на SELDI относно проявлението, причините и въздействието на скритата икономика и недекларираната заетост в страните от ЮИЕ през 2016 г. Според изследванията, скритата икономика в ЮИЕ остава широко разпространена, тя е причина за недекларирана заетост, която е свързана с корупцията и е признак за значително разминаване между

формалните и неформалните институции. Последното се дължи както на недостатъчно развитите официални институции на пазара на труда, така и на непоследователното прилагане на правилата, което често е причина за корупция. Огромното разнообразие в мащаба (19 % в Хърватия и 81 % в Косово), различните проявления (липса на писмени договори в Турция, неплащане на здравноосигурителни вноски в Косово, „заплати в плик“ в Македония и в България, неформализиран бизнес в Албания) и различните статистически оценки на скритата икономика като дял от БВП в страните от Югоизточна Европа предполага използването на съобразени с тези различия политики и последователност в реформите. Работата изцяло във формалния сектор, в сравнение със скритата икономика, осигурява значително по-високи заплати в Босна и Херцеговина, Албания и Турция, малко по-високи заплати в Македония, Сърбия и Черна гора и приблизително същите или малко по-ниски заплати в Косово и България. Въпреки това, устойчивите високи нива на скрита икономика в Югоизточна Европа, съчетани със системна административна корупция, ниско доверие в държавните институции, а в някои случаи и неясна национална идентичност, е довело до промяна в данъчния морал и по-ниски приходи за правителствата в региона.

С цел да обсъдят в дълбочина основните изводи от анализа, Факултетът по управление на Шефилдския университет, Великобритания, инициативата SELDI и Центърът за либерално-демократични изследвания (CLDS), Сърбия, проведоха кръгла маса: „Противодействие на недекларираната заетост и скритата икономика в Югоизточна Европа: към по-добро управление и просперитет“ на 13 декември 2016 г. в Белград, Сърбия. Неспадащите равнища на скритата икономика в региона в съчетание с



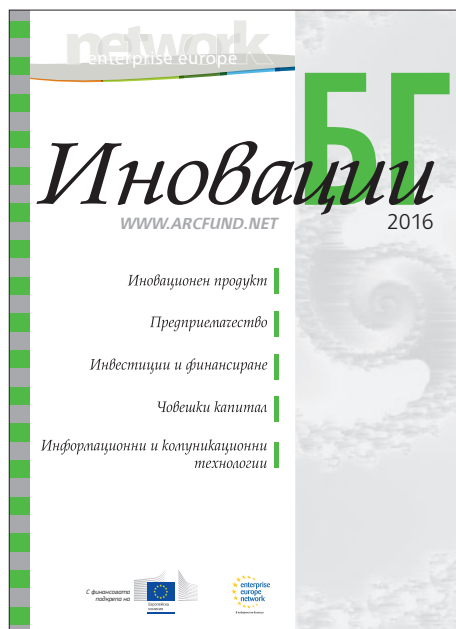


*Кръгла маса: „Противодействие на недеklarираната заетост и скритата икономика в Югоизточна Европа: към по-добро управление и просперитет“, Белград*

ниското доверие към публичните институции и, в някои случаи, проблемите с националното самоопределение, водят до промени в данъчния морал и понижаване на събираемостта на данъците. Професор Колин Уилямс и д-р Питър Роджърс от Факултета по управление на Шефилдския университет, Ана Миковска-Ралева, политически анализатор към Центъра за изследване и формиране на политики (CRPM), Македония, и Йосип Франич, изследовател към Института по публични финанси, Хърватия, споделиха знание и опит по време на събитието.

#### IV. Конкурентоспособност и икономика на знанието

Ежегодният доклад **Иновации.бг** осигурява надеждна **оценка на инова-**





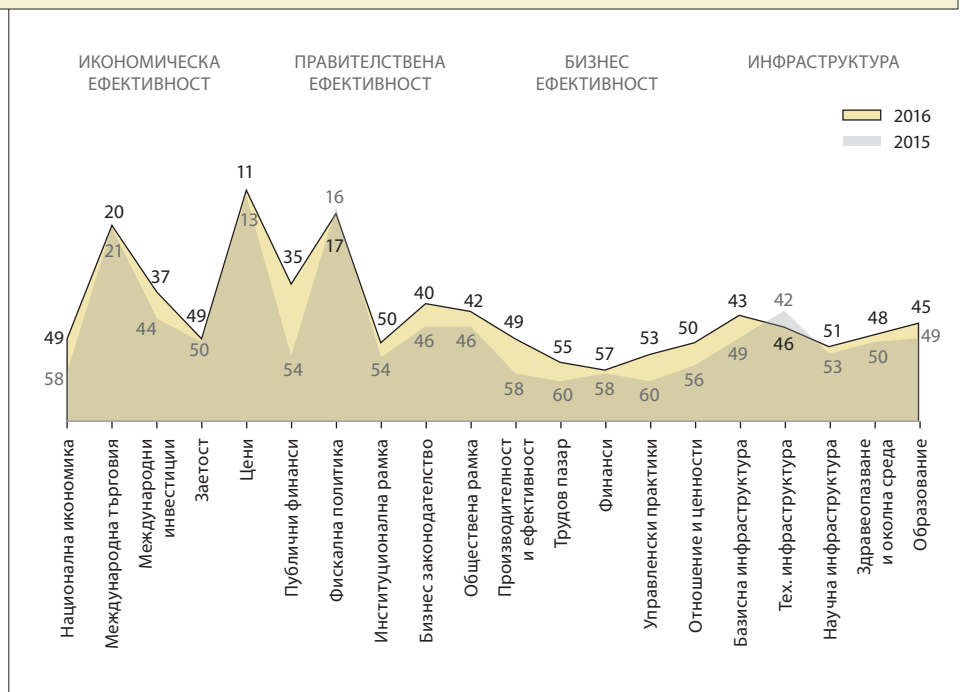
**ционния потенциал на българската икономика** и на състоянието и възможностите за развитие на българската иновационна система. Той прави препоръки за подобряване на обществената политика по отношение на иновациите в България и в ЕС, като се опира на най-новите теоретични и емпирични изследвания в света и отчита специфичната икономическа, политическа, културна и институционална рамка, в която се развива иновационната система на страната. През последните 12 години *Иновации.бг* направи редица конкретни предложения за подобряване на иновационната политика и практика в страната, които бяха подкрепени от бизнеса и научния сектор. Липсата на конкретни устойчиви действия от страна на българските правителства

по направените предложения – въпреки ангажираността им в процеса на най-високо политическо равнище, говори за **сериозна институционална недостатъчност в развитието и прилагането на политики в тази област.**

*Иновации.бг 2016* анализира състоянието и възможностите за развитие на националната иновационна система на базата на пет групи показатели:

- съвкупен иновационен продукт;
- предприемачество и иновационни мрежи;
- инвестиции и финансиране на иновациите;
- човешки капитал за иновации;
- информационни и комуникационни технологии.

### Промени в профила на българската конкурентоспособност 2015 – 2016 г., IMD 2016





Във фокуса на *Иновации.бг 2016* са **талантите и възможностите на страната да отглежда, открива и привлича таланти**; потенциала да ги управлява пълноценно и да развива национални и регионални компетенции на тази основа. Иновациите са функция на творчеството, мисленето „извън кутията“, въображението, страстта и упорството на хора, които имат потенциала да генерират идеи и имат знанието да ги реализират до успешни нови продукти и бизнес модели.

Икономическата програма продължи да анализира бариерите пред българския бизнес и да предоставя препоръки за подобряване на цялостната **конкурентоспособност**. Центърът за изследване на демокрацията е партньор за България на Центъра за световна конкурентоспособност към Института за развитие на управлението

(IMD, Швейцария), който публикува *Годишник на световната конкурентоспособност*. Годишникът оказва пряко въздействие върху обществените политики в Европа. Международните инвеститори също следят отблизо класацията на конкурентоспособността, което прави резултатите още по-значими. Центърът представи резултатите от Годишника за 2016 г. по време на [пресконференция](#) на 30 май 2016 г. Профилът на българската конкурентоспособност за 2016 г. показва, че най-сетне може да се говори за отлепване от дъното, след близо пет години на стагнация. През 2016 г. България заема 50-то място от 61 икономики, което е подобрение с пет позиции спрямо 2015 г. Въпреки това, българската икономика остава сред най-неконкурентоспособните, като с по-ниски показатели в Европа са единствено Гърция, Хърватия и Украйна.