



# ЗЛОСТОРСТВО БЕЗ КАЗНА

БОРБА ПРОТИВ КОРУПЦИЈАТА И  
ОРГАНИЗИРАНИОТ КРИМИНАЛ  
ВО БУГАРИЈА



ЦЕНТАР ЗА  
ПРОУЧУВАЊЕ НА  
ДЕМОКРАТИЈАТА



# **ЗЛОСТОРСТВО БЕЗ КАЗНА**

**БОРБА ПРОТИВ КОРУПЦИЈАТА И  
ОРГАНИЗИРАНИОТ КРИМИНАЛ ВО БУГАРИЈА**



**ЦЕНТАР ЗА  
ПРОУЧУВАЊЕ НА  
ДЕМОКРАТИЈАТА**

**Наслов**

Злосторство без казна: Борба против корупцијата и организираниот криминал во Бугарија

**Наслов на оригиналот**

Crime without punishment: Countering corruption and organized crime in Bulgaria

**Издавач на оригиналот**

Center for the Study of Democracy

**Ре издание**

Македонски центар за меѓународна соработка

**За издавачот**

Сашо Клековски, прв извршен директор

Александар Кржаловски, извршен директор

**Одговорен соработник**

Емина Нурединоска

Марија Саздевски

**Превод од англиски**

Викторија Димитровска

**Лектура**

Даниел Медароски

Оваа публикација е преведена целосно од англиски со одобрување на Центарот за проучување на демократијата ([www.csd.bg](http://www.csd.bg)). Целосна одговорност за точноста на преводот е кај преведувачот.

This publication has been translated in full from English with the kind permission of the Center for the Study of Democracy ([www.csd.bg](http://www.csd.bg)). Sole responsibility for the accuracy of the translation rests with the translator.

Во деветтиот извештај за оцена на корупцијата, Центарот за проучување на демократијата (Center for the Study of Democracy - CSD) дава преглед на состојбата и динамиката на корупцијата во Бугарија, како и на бугарските антикорупциски политики и иницијативи во текот на првите две години од членството на Бугарија во ЕУ.

Извештајот е резултат од повеќегодишното искуство на ЦСД во редовно следење на ширењето на корупцијата и нејзините трендови, како и евалуација на антикорупциските напори и иницијативи спроведени од владините институции и граѓанското општество. Наодите се базирани на најсовремениот Систем за следење на корупцијата и се надополнети со бројни препораки за антикорупциски политики, институции и практични мерки. Исто така, извештајот се повикува на најновите меѓународни студии и истражувања со цел да се оцени нивото на корупција во Бугарија во споредба со другите земји членки на ЕУ.

Политичката корупција и организираниот криминал и понатаму остануваат злосторства кои поминуваат без казна, дури и по приклучувањето на Бугарија кон ЕУ. И покрај економскиот раст и напредокот направен во минатото во областа на антикорупциските реформи, во Бугарија сè уште постојат два големи недостатоци во борбата против корупцијата и организираниот криминал: имено, политичката волја и административните капацитети. Овогодишниот извештај ги истражува различните аспекти и извори на политичка корупција во Бугарија, вклучувајќи го новиот алармантен тренд: зафаќањето на граѓанското општество. Извештајот ја следи динамиката на скриената економија во земјата и главните канали за корумпирани интеракции меѓу бизнисот и политиката: јавните набавки, концесиите и размената на земјиште/ шума.

© 2009, Центар за проучување на демократијата  
Center for the Study of Democracy  
Сите права се задржани

Центар за проучување на демократијата  
ул. „Александар Жендов“ бр. 5  
1113 Софија  
Тел.: (+359 2) 971 3000  
Факс: (+359 2) 971 2233  
csd@online.bg  
www.csd.bg

# СОДРЖИНА

<b>ВОВЕД</b> .....	<b>5</b>
<b>1. ШИРЕЊЕ НА КОРУПЦИЈАТА ВО БУГАРИЈА – КОНТРАДИКТОРНИ ТРЕНДОВИ ВО 2008</b> .....	<b>15</b>
1.1. Нивоа и динамика на корупцијата .....	17
1.2. Субјективни оценки на граѓаните и претставниците од бизнис-заедницата за ширењето на корупцијата.....	20
1.3. Вредности и ставови на јавноста за корупцијата .....	22
1.3.1. Прифатливост на корупцијата .....	22
1.3.2. Социјално значење на корупцијата .....	23
1.4. Ширење на корупцијата во Бугарија во меѓународен контекст .....	24
<b>2. ПОЛИТИЧКА КОРУПЦИЈА</b> .....	<b>30</b>
2.1. Димензии на политичката корупција .....	30
2.2. Политички морал и политичка одговорност.....	32
2.3. Зафаќање на граѓанското општество .....	35
2.4. Организиран криминал и политичка корупција .....	42
2.5. Економијата и политичката корупција .....	49
<b>3. КОРУПЦИЈА И ЕКОНОМСКИОТ ПРОЦЕС</b> .....	<b>52</b>
3.1. Ниво и динамика на скриената економија во Бугарија. Индекс на скриената економија .....	52
3.1.1. Ниво и динамика на скриената економија во Бугарија.....	53
3.1.2. Динамика на Индексот на скриена економија.....	54
3.1.3. Зони на скриена економија во Бугарија.....	57
3.1.4. Очекувана динамика и политики за справување со скриената економија.....	60
3.2. Управување со јавните ресурси: механизми на политичка корупција и антикорупција 67	
3.2.1. Раководење со јавните политики и државниот буџет.....	68
3.2.2. Раководење со фондовите на ЕУ .....	73
3.2.3. Пазарот на јавни набавки: зголемен ризик за политичка корупција .....	75
3.2.4. Антикорупција во јавните набавки и раководењето со фондовите на ЕУ.....	79
3.2.5. Концесии и јавно-приватни партнерства .....	85
3.2.6. Други области со висок ризик од корупција: размена на земјиште и шуми.....	86
<b>ЈАВНО-ПРИВАТНО ПАРТНЕРСТВО ЗА НАДМИНУВАЊЕ НА ИНСТИТУЦИОНАЛНИТЕ НЕДОСТАТОЦИ ЗА СПРЕЧУВАЊЕ НА КОРУПЦИЈАТА И ОРГАНИЗИРАНИОТ КРИМИНАЛ</b> .....	<b>90</b>

## ВОВЕД

2008 година требаше да го покаже степенот до кој бугарските јавни институции се способни да ги исполнат очекувањата на јавноста за активно намалување и ставање под контрола на корупцијата. **Постигнатите резултати не ги исполнија овие очекувања и не ги задоволија меѓународните стандарди за транспарентност и одговорност.** Негативната перцепција на јавноста за владините напори за антикорупциските реформи дополнително е влошена од политичкиот амбиент што се очекува во 2009 г., кога во суштина се одбележува крајот на мандатот на владата, како и од глобалната економска рецесија. Овие околности ќе ја ослабнат политичката волја за борба против корупцијата, како и можноста за градење на административниот капацитет, неопходен за тоа.

Слично како и кај другите земји нови членки на ЕУ, Бугарија беше сведок на **застојот во нејзините антикорупциски напори во првите две години од полноправното членство.** За првпат по 1998 година, *Системот за следење на корупција* на Центарот за проучување на демократијата евидентира тренд на зголемена стапка на корупција кај бугарското население за периодот 2007–2008 година. Постоеше длабок јаз меѓу големите очекувања на јавноста во однос на антикорупциските иницијативи и барањата што произлегуваат од членството во ЕУ од една страна и **недостатокот од политичка волја и административен капацитет во законодавната, извршната и судската власт за продолжување со антикорупциските реформи,** од друга страна. Законодавните и институционалните реформи во судството и спроведувањето на законот во текот на изминатите три години не успеаја да доведат до значајни опипливи резултати во борбата против корупцијата и организираниот криминал во земјата. Случаите на политичка корупција идентификувани од страна на граѓанското општество и масовните медиуми, кои се граничеа со зафаќање на државата, флагрантните случаи на конфликт на интереси и користењето на јавните ресурси за лична корист не беа воочени од страна на извршната и законодавната власт, ниту пак беа кривично гонети од судските власти.

**Де факто** **неказнивоста на корупцијата и организираниот криминал на високо ниво** во Бугарија и одлуката на Европската комисија (ЕК) да повлече средства во вредност од 220 милиони евра од една земја членка (за првпат во историјата на ЕУ) наменети за модернизација на администрацијата, што беше проследено од страна на медиумите со големо внимание, ја зајакна перцепцијата дека етикета на Бугарија „како најкорумпирана земја во ЕУ“ е оправдано. Ако бугарските власти не успеат да преземат одлучни дејствија за да се надмине овој негативен тренд во 2009 г., недовербата на јавноста во државните институции може да достигне критично ниво што ќе го загрози нивното вистинско демократско функционирање.

И покрај недостатоците во антикорупциските напори во периодот 2007–2008, мора да бидат нагласени некои **позитивни настани** зашто тие можат да дадат добра основа за продолжување на антикорупциските реформи во земјата. Во најголем дел тие се поврзани со објективни фактори кои произлегуваат од пристапувањето на земјата во ЕУ и нејзиниот стабилен економски раст во изминативе десет години, но исто така и од одредени антикорупциски мерки на бугарските власти:

- **Административната корупција во бугарскиот бизнис се намалила за 50 %** по влегувањето на земјата во ЕУ. Позитивната улога на ова може да се припише на континуираното и постепено намалување на уделот на скриената економија и нејзините различни манифестации – прикривање на приходот, избегнување на данокот и неформално вработување. Во апсолутни рамки, економијата во сенка се проценува на околу 10 милијарди лева за 2008 година;
- До средината на 2008 г., бугарските власти презеле бројни **законодавни и административни промени** со цел да ја стават под контрола злоупотребата на корупцијата во раководењето со фондовите на ЕУ. Иако назначувањето заменик-премиер за управување со фондовите на ЕУ се покажа како корисно и неопходно, ќе биде неможно да се оцени ефектот од законодавните промени во областа на конфликт на интереси и јавни набавки пред крајот на 2009 година;
- Бугарија ја укина **бесцаринската трговија на граничните премини со ЕУ**, како еден од најзначајните извори на политичка корупција и организиран криминал.

Заканата за **успорување на антикорупциските реформи** во Бугарија по пристапувањето на земјата во ЕУ и потенцијалните ризици се **исцрпно опишани и анализирани во последните два извештаи за оцена на корупцијата: На прагот на пристапувањето кон ЕУ: Антикорупциски реформи во Бугарија (2006) и Антикорупциски реформи во Бугарија: Клучни резултати и ризици (2007).**

**Антикорупциско предвидување: главните корупциски ризици со кои се соочува Бугарија по нејзиното пристапување во ЕУ**

Членството на Бугарија во Европската Унија несомнено ќе го забрза процесот на спречување на корупцијата, сивата економија и организираниот криминал во земјата, но не може да се очекува таа автоматски да исчезне заедно со нејзините внатрешни причинители.

Внатрешните ризици веќе се идентификувани од бугарското општество, како и од нашите европски партнери: **политичка корупција и организиран криминал и неказнивоста** на членовите на корумпираните политичко-бизнис мрежи.

Се појавија нови предизвици и сега напорите мора да се променат кон коригирање на структурните и институционалните недостатоци што ја хранат корупцијата со посебен фокус на **ефикасноста на судството и спроведувањето на законот**, за непоколебливо спроведување на антикорупциските правила, како и за ефективни кривични санкции против корумпираните практики.

Имајќи го предвид тековното опкружување за **де факто неказнивоста на политичка корупција**, постои вистинска закана можностите здобиени со членството во ЕУ да бидат искористени за приватни интереси. Ова може повторно да ја заживее административната корупција, особено имајќи го предвид веројатното **намалување на интензитетот на меѓународното надгледување и дисциплинарните ефекти врз владата**. Степенот до тоа колку управувањето со фондовите на ЕУ во периодот 2007-2013 ќе биде ефективно и транспарентно ќе биде добар показател за капацитетот на бугарската држава, деловниот сектор и граѓанското општество за ефективна борба против корупцијата.

*Извор: Anticorruption Reforms in Bulgaria: Key Results and Risks (2007), On the Eve of EU Accession: Anticorruption Reforms in Bulgaria (2006), Center for the Study of Democracy*

Две години по пристапувањето на Бугарија кон ЕУ, **клучниот предизвик** пред земјата сè уште претставува **де факто** **неказнивоста на корупцијата и организиранiot криминал на високо ниво**. Затоа воведот во овој извештај за оцена на корупцијата се фокусира на специјализираната антикорупциска инфраструктура и на правосудството<sup>1</sup>, кое сè уште не е способно да ги задоволи очекувањата на јавноста за справување со прашањето на корупција, како најголем проблем за земјата. Бугарското општество треба да биде сведок на спроведувањето на **ефективни антикорупциски судски санкции барем против еден бугарски министер или пратеник или против барем една фирма (или извршните лица или високотоуправување) што се дел од таканаречените партиски врзани компании**. За остварување суштински резултати во борбата против организиранiot криминал и политичката корупција, потребни се многу поголеми напори и тие зависат од бројни дополнителни фактори, кои се разгледани во преостанатите делови од извештајот:

- Во Првиот дел од извештајот се дава веродостојна слика за ставовите околу корупцијата, притисокот и виктимизацијата во бизнисот и меѓу населението во земјата во текот на изминатата година врз основа на *Системот за следење на корупцијата*;
- Вториот дел се осврнува на фактот дека борбата против политичката корупција може да биде ефективна само преку политички мерки насочени кон работните механизми за внатрешна и надворешна политичка етика – **политичка волја за разбивање на корумпираните олигархиски поврзани компании** и избавување на државата од криминалните мрежи;
- Третиот дел од Извештајот се фокусира на потребата за ефективна регулаторна мрежа што ќе осигура соодветни контролни механизми, кои ќе бидат дополнување, а не препрека или дополнителен товар за оние кои го спроведуваат законот (МВР, Државната агенција за национална безбедност, истражните служби, обвинителството и судовите) со помош на одржливо и насочено **зајакнување на административниот капацитет** во клучните области во кои постои висок ризик за корупција, како приходите во државниот буџет, јавните набавки и концесии, размената на земјиште и шуми итн.

## Развој и ефективност на антикорупциската инфраструктура

Една година пред пристапувањето на Бугарија кон Европската Унија, земјата можеше да се потпре на релативно добро воспоставената антикорупциска инфраструктура, која иако само формално, ги содржела повеќето неопходни елементи. Структурите на граѓанското општество во земјата се исто така добро развиени<sup>2</sup>: НВО се афирмирале како камен-темелници на демократската транзиција на земјата и дефинитивно станале составен дел од антикорупциските напори. Во текот на изминатите две години, **државната антикорупциска инфраструктура не била правилно искористена** и не била во согласност со новите ризици

---

<sup>1</sup> За подетален опис на институционалните и функционалните недостатоци на антикорупциската инфраструктура и судството во Бугарија, видете го дел 3 од *Антикорупциски реформи во Бугарија: Клучни резултати и ризици (2007)*, Центар за проучување на демократијата. Сеопфатна анализа на антикорупциските реформи во судството е содржана во Извештајот за оцена на корупцијата (2003), Центар за проучување на демократијата.

<sup>2</sup> На пример, видете ги годишните извештаи *Нациите во транзиција* на „Фридом хаус“. Според најновите извештаи од 2007 и 2008 година, индексот на граѓанско општество во Бугарија значително се подобрил од 1998 година, приближувајќи се до оној во 10-те нови земји членки (од 3,75 во 1998 стигнал на 2,50 во 2008 г., наспроти просекот од 1,75 во новите земји членки; индексот се движи од највисокото ниво 1 до најниското 7).



што прилегуваат од европското членство на Бугарија. Во меѓувреме, антикорупциските иницијативи на бугарското граѓанско општество биле во голем степен ограничени од несоодветноста на ресурсите или нивната несоодветна распределба, како и од обидите за „зафаќање (владеење со) на граѓанското општество“. Концентрирајќи ги европските фондови и програми во рацете на јавната администрација не само што довело до висок ризик за корупција, туку исто така резултирало со потиснување на критичните (и конструктивни) антикорупциски иницијативи кои биле заменети со односи со јавноста и медиумски кампањи и формирање НВО „групи“ од страна на државни службеници и високи политичари со единствена цел за злоупотреба на фондовите на ЕУ. Очигледната **неусогласеност меѓу дејствијата на јавната администрација или неспособноста да се дејствува и ставовите на јавноста во однос на ситуацијата со корупцијата** довеле до извесни промени во втората половина на 2007 и во 2008 година.

На прво место, процесот на формулирање на **антикорупциски политики** продолжил во текот на 2008 година, иако бил главно предводен од силен домашен и меѓународен притисок. Многу од **постоечките стратегии и документи** за борба против корупцијата и спречување на истата биле или сè уште се во **процес на ажурирање** (*Стратегија за транспарентно раководење и за спречување и борба против корупцијата за периодот 2006–2008; Акциски план за спроведување на одредниците во областите на судски реформи, борба против корупција и организиран криминал*). Усвојувањето нови стратегии и политики е исто така во тек (*Министерство за правда - Концептуален документ за државната политика за кривична правда*). **Меѓутоа, не била спроведена ниту една евалуација за да се измери ефектот од овие стратегии и политики.** Без оглед на фактот што *Системот на индикатори за оцена на спроведувањето на Стратегијата за транспарентно раководење и за спречување и борба против корупцијата за периодот 2006–2008* бил изработен од Центарот за проучување на демократијата и усвоен во мај 2006 година од страна на Комисијата за спречување и борба против корупцијата, тој сè уште не е спроведен во пракса. Не можат да се посочат јасни постигнувања како илустрација за капацитетот на Комисијата за ефективна примена и ажурирање на владината антикорупциска стратегија по спроведувањето на два проекти на ФАРЕ за техничка помош во вредност од над 3 милиони евра во периодот 2006–2008 година.

Второ, правните **инструменти и особено нивната ефективна примена** се од несомнено значење за правилното функционирање на антикорупциската инфраструктура и политика. Без оглед на ова, дури при крајот на 2008 година биле преземени законодавни чекори за да се осврне на дупките во законот кои дозволуваат висок степен на неказниост на корумпираните практики со големи штетни ефекти, како усвојувањето на *Законот за спречување и откривање на конфликтот на интереси, амандманите на Законот за јавни набавки, амандманите на Законот за шуми* итн. Иако усвоените законодавни реформи се чекор во вистинската насока, можните **ефекти од практичната примена на новите одредби ќе бидат познати дури кон крајот на 2009 и почетокот на 2010 година.**

Трето, **нерешените корупциски проблеми влијаеле врз еволуцијата на институционалните механизми** за борба против корупцијата и организираниот криминал во Бугарија во 2008 г. Заедно со антикорупциските единици формирани во трите гранки на власта, некои **новоформирани тела започнале да работат** и биле воведени нови институционални механизми на крајот од 2007 и во 2008 година. Беа избрани нов постојан Врховен судски совет и Инспекторат под надлежност на Врховниот судски совет. Беше формирана и Државната агенција за национална безбедност; новото Одделение за спречување на

криминалот сторен против финансискиот систем на ЕУ беше отворено во рамките на Врховното касациско обвинителство; беше создадена специјална меѓуресорска работна група за борба против неправилностите во рамките на програмата САПАРД во Република Бугарија, составена од претставници од Обвинителството, Националната истражувачка служба, Државната агенција за национална безбедност, МВР, Државниот земјоделски фонд и Националната агенција за приходи. Сè уште е рано да се оцени целокупниот ефект од нивното работење, но мора да се повтори дека **ниту** постојаниот **Врховен судски совет, ниту Државната агенција за национална безбедност засега не ги оствариле нивните цели или високи очекувања од јавноста во однос на нивните должности**. Политичката борба за власт во текот на нивното формирање (и во некои случаи, за време на нивното работење) надвлада над специфичните исходи во борбата против корупцијата и организиранот криминал во судството и меѓу високите политичари.

### Антикорупциски иницијативи во судството

Најголемите антикорупциски очекувања на бугарското општество се поврзани со работењето на судството и особено на нејзините две гранки со најголема одговорност во борбата против корупцијата и спречувањето на истата и организиранот криминал, односно обвинителството и судовите. Без оглед на бројните позитивни промени воведени во организацијата и работата на судството пред и непосредно по пристапувањето на земјата кон ЕУ, со цел да се подобри неговата отчетност и ефективност, практичните постигнувања во борбата против корупцијата и организиранот криминал и понатаму се невпечатливи.

Во периодот 2007-2008 е забележано дури и **намалување во интензитетот на кривично гонење заради корупција и организиран криминал**, што не би можело да се припише на намалувањето во бројот на такви кривични дела во земјата. Меѓу 2005 и 2008 г., бројот на поднесени обвиненија во судовите за кривични дела поврзани со организиранот криминал и корупцијата се намалиле за повеќе од 30 %<sup>4</sup>. Во периодот

Слика 1 Преткривични постапки и обвинителни акти поднесени за кривично дело корупција<sup>3</sup> во периодот 01.2002 – 09.2008.



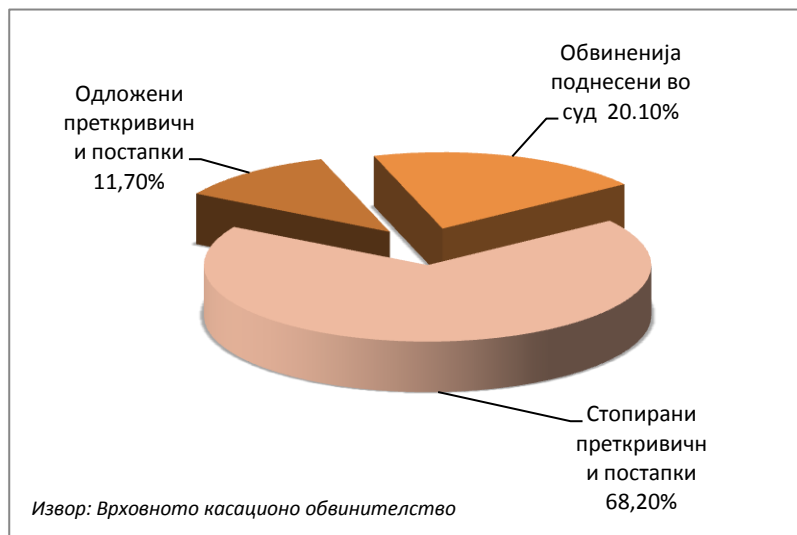
гоинење заради корупција и организиран криминал, што не би можело да се припише на намалувањето во бројот на такви кривични дела во земјата. Меѓу 2005 и 2008 г., бројот на поднесени обвиненија во судовите за кривични дела поврзани со организиранот криминал и корупцијата се намалиле за повеќе од 30 %<sup>4</sup>. Во периодот

<sup>3</sup> Случаите за кривично дело корупција ги вклучуваат и оние дадени во членовите 224, 225б-225в, 282-283а, 301-307 од Казнениот законик.

<sup>4</sup> Врз основа на првите девет месеци од 2008 г.

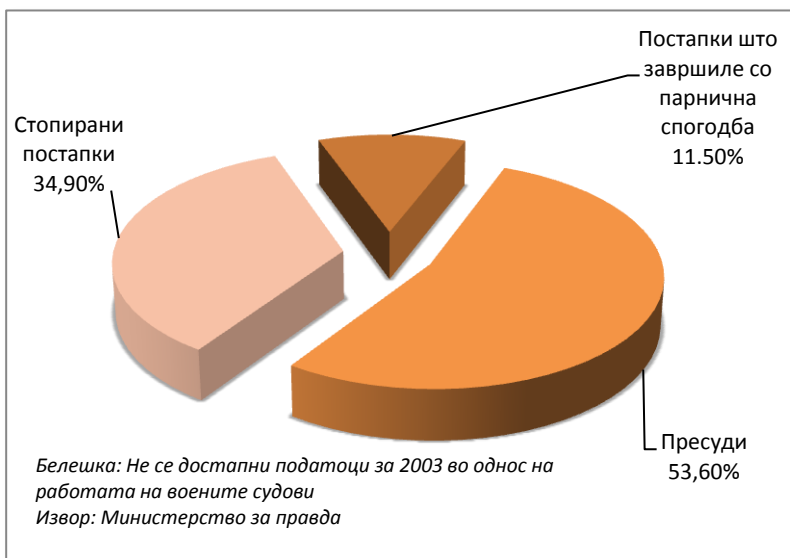
2004–2007 година речиси **80 % од преткривичните постапки иницирани за кривични дела за корупција не завршиле на суд** и биле укинати или завршени во претсудската фаза. Обвиненијата завршиле на суд само во една петтина од случаите. Ова е резултат од недоволната обука и неефективното извршување на работата на истражните власти и пропустите во работата на обвинителството како *dominus litis* или „сопственик на процесот“ во преткривичните постапки. Исто така, во периодот од 2000 до 2007 г., значаен дел од корупциските случаи што дошле до суд не завршиле со обвинителна пресуда. Над една третина од судските постапки биле завршени, а обвинетите воопшто не добиле обвинителна пресуда, што значело дека јавните ресурси (и пари и време) биле потрошени за скапи кривични судења без да има ефективен исход.

**Слика 2 Ефективноста на преткривични постапки за кривичното дело корупција (2004 – 2007)**



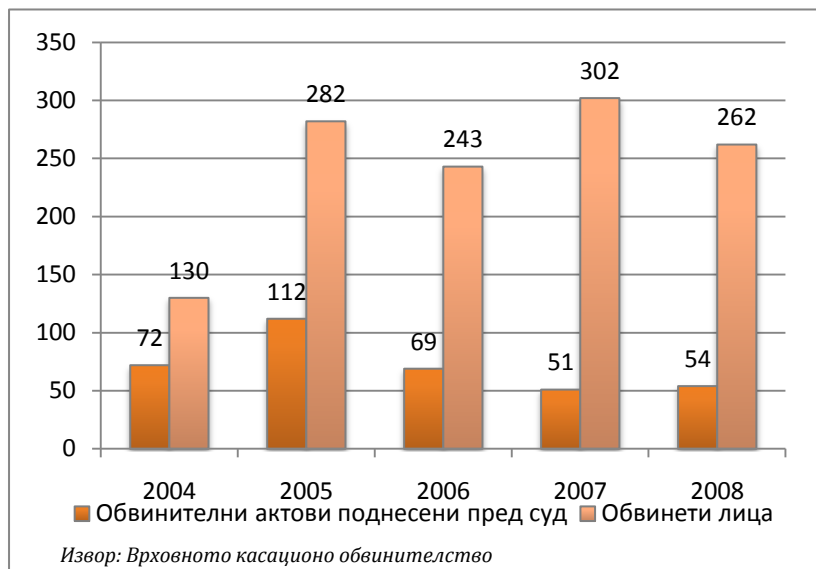
И покрај фактот што намалувањето на кривичното гонење за корупција и организиран криминал се причина за загриженост, мора да се истакне дека во текот на изминатите две години се воведени бројни подобрувања во функционирањето на бугарското правосудство. Судството било ослободено од непотребната функција за регистрирање на трговските друштва. Неговата отчетност била подобрена преку воведувањето јавни

**Слика 3 Ефективноста на судските постапки за кривично дело корупција (2000 – 2007)**



презентации на извештаите за спроведените активности и статистичките податоци. Биле воспоставени специјализирани единици за борба против корупцијата во рамките на судството и надвор од него.

**Слика 4 Преткривични постапки и обвиненија покренати за кривичното дело организиран криминал<sup>5</sup> за периодот 01.2002 – 09.2008**



формирањето работни групи за брзо решавање конкретни случаи на корупција и организиран криминал. Овие иницијативи треба да донесат конкретни резултати во првата половина од 2009 г. или ќе бидат додадени на долгата листа од неисполнети антикорупциски ветувања.

Што се однесува до кривичното гонење и санкционирање на сторителите на кривично дело корупција, тешко е дека е можен значителен пробив во борбата против корупцијата имајќи го предвид **сегашниот уставен модел на судството** и целокупниот систем за поделба на власта. И покрај одредените модификации во текот на преговорите за пристап кон ЕУ со цел да се подобри отчетноста на обвинителството и на судот, таквиот модел за независно судство составено од истражна служба, обвинителство и судови останува незаштитетно од влијанијата на законодавната и извршната власт, чија волја и дејствија во голем степен ја одредуваат судбината и изведбата на третата власт. Во меѓувреме, политичката лојалност или врските со групите во сенка, па дури и криминални групи и поединци уште повеќе ја нарушуваат независноста на истражителите, обвинителите и судиите. Зачувувањето во рамките на судството на сега буквално немоќната, иако самостојна и независна, Истражувачка служба и преносот на функции на полициските истражители што беше извршено веднаш пред пристапувањето на Бугарија кон ЕУ како одговор на барањето на ЕК да се надмине дуализмот во преткривичните постапки не ја зголеми ефикасноста на преткривичните постапки, туку напротив, донесе нови проблеми за кои сè уште се бара решение. Во меѓувреме униформниот модел за вработување и управување со судството не

Просториите и набавката на опрема за судството и судиите биле подобрени, иако ресурсите распределни за нивните потреби, во апсолутна смисла, остануваат на едно од најниските нивоа во Европа<sup>6</sup>. **Очекувањата на јавноста се зголемиле во однос на конкретните резултати што треба да се остварат од страна на обвинителството и судовите за ефективно санкционирање на корупцијата и организирано криминално.** Во оваа насока, Обвинителството најавило неколку иницијативи на почетокот од 2008 година, како

<sup>5</sup> Случаите поврзани со кривичното дело организиран криминал исто така ги вклучуваат одредбите во член 116, став 1, точка 10, член 131, став 1, точка 8, член 142, став 2, точка 8, член 155, став 5, точка 1, член 159, став 4, член 159в, член 199, став 1, точка 5, член 213а, став 3, точка 3, член 235, став 4, член 242, став 1, буква "д", член 253, став 3, точка 1, член 280, став 2, точка 5, член 321-321а, член 330, став 2, точка 4, член 346, став 6, член 354а од Казнениот законик.

<sup>6</sup> *European Judicial Systems*, 2008 Edition, European Commission for the Efficiency of Justice, Council of Europe, 2008.

овозможува диференцијација во вештините и одговорностите потребни за секоја единица во системот во однос на откривањето, успешното гонење и санкционирање на корупцијата.

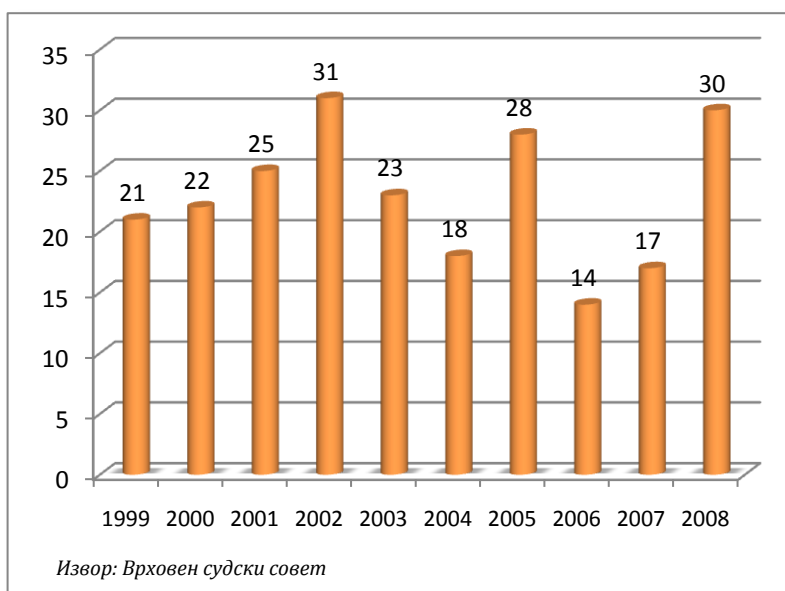
**Врховниот судски совет и понатаму е неефективен** што се однесува до наметнувањето дисциплински санкции за повреди извршени од страна на судиите. И покрај серијата законодавни реформи спроведени во текот на изминативе десет години во ова поле, бројот на дисциплински постапки од страна на Врховниот судски совет останале на истото ниско ниво, меѓу 20 и 30 постапки годишно. Ниту трансформацијата на Врховниот судски совет во постојано тело, ниту статуторната моќ на одреден број членови на Советот за иницирање дисциплински постапки не довеле до очекуваната промена. Дури по **формирањето на Инспекторатот во рамките на Врховниот судски совет се јави значителен пораст во бројот на дисциплински постапки против судиите**, при што речиси половина од вкупниот број постапки за време на првите единаесет месеци од 2008 г. биле поведени по иницијатива на Инспекторатот.

Треба да се напомене дека за време на првите 11 месеци од 2008 г., Врховниот судски совет само три пати ја искористил својата надлежност за поведување дисциплински постапки по иницијатива на одреден број од неговите членови. Советот ги потврдил предложените санкции само во половина од случаите (52,4 %), додека во другите случаи предлозите биле одбиени или постапките биле прекинати. Исто така, многу често Врховниот судски совет не ги потврдил попопустливите дисциплински санкции (опомена и укор)

наложени од административните судски раководители: во текот на првите 11 месеци од 2008 г., Советот ги отфрлил овие санкции во над четвртина од случаите (26,8 %).

Иако многудискутираната и долгоочекуваната замена на *апсолутниот* имунитет на судиите, обвинителите и истражителите од кривичното обвинителство со *функционален* имунитет конечно била усвоена со помош на релевантните законодавни промени, **очекуваниот пораст во бројот на кривични постапки против судиите не се остварил**. Од почетокот на 2006 до крајот на ноември 2008 г., само 67 преткривични постапки биле иницирани против судии за сите видови кривични дела, од кои осум биле против административните раководители или нивните заменици, 16 против судии, 15 против обвинители, 18 против истражители и десет против судски службеници. Од овие постапки, триесет (44,7 %) завршиле со обвинителна пресуда, петнаесет (22,3 %) биле прекинати, а останатите дваесет и два (32,8 %) сè уште чекаат завршница. Од случаите кои биле изведени пред суд, шест завршиле со обвинителна, а четири со ослободителна пресуда (сите ослободителни пресуди биле обжалени пред повисокиот суд од страна на обвинителството). Недостатокот од убедливи кривични гонења

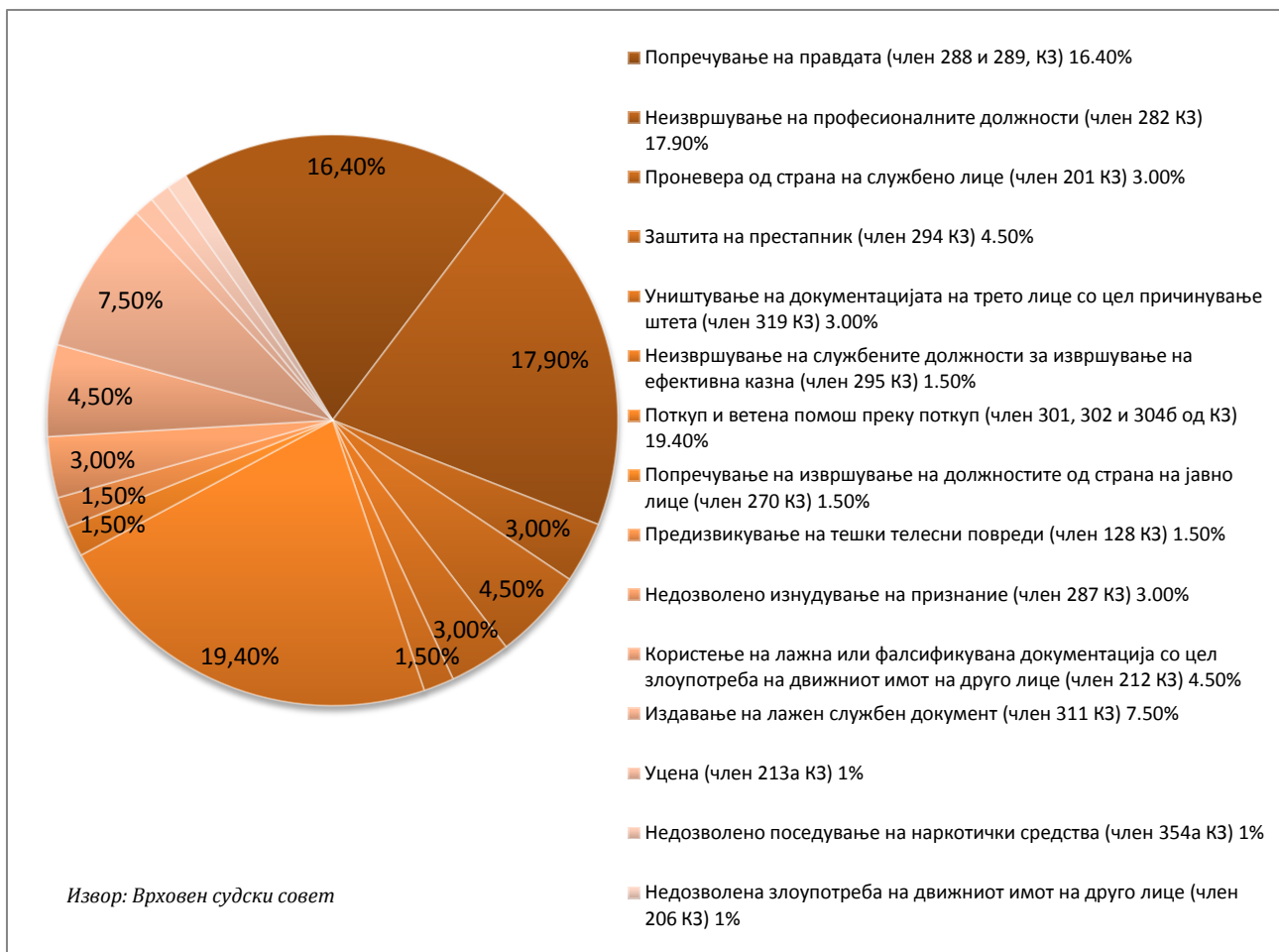
Слика 5 Дисциплински постапки поведени од Врховниот судски совет (1999 – 2008)



против судиите е уште повпечатлив кога ќе се земат предвид признанијата на повисоките судии во однос на **непрекинатото корупциско влијание на политичките и олигархиските интереси врз судството.**

Бројот на кривичните постапки против судиите за кривични дела поврзани за корупција е дури и помал. Во текот на речиси три години бројот на случаи за кои биле поведени постапки за најраспространетото кривично дело за поткуп бил само тринаесет.

**Слика 6 Преткривични постапки иницирани против судии (01.2006 – 11.2008)**



**Малиот број дисциплински постапки и постапки за кривична корупција против судиите** уште повеќе ја зголемува загриженоста ако се земат предвид значителните гласишта за корупција во судството. Само во периодот меѓу јануари и јули 2008 г., Комисијата за професионална етика и спречување корупција на Врховниот судски совет добил 674 претставки и дојави од граѓаните. Во истиот период, Комисијата разгледала 1.346 случаи и испратила писмен допис до 874 (42,2 %) од нив; за 489 бил потребен увид и одговор од страна на релевантните судски тела, а 105 биле упатени до надлежниот Инспекторат на Врховниот судски совет; во 280 од случаите (20,8 %) граѓаните биле известени дека претставката била надвор од доменот на надлежност на Комисијата, додека во 472 (35,1 %) претставката била ставена во досие како дополнителна информација. Како резултат на немањето истражувачка надлежност и неможноста да се докаже постоењето корумпирани практики, главната активност на Комисијата засега главно е да ги прима, разгледува и упати претставките до надлежните власти. Навистина, статистиката за дисциплинарните постапки и

кривични гонења против судиите откриваат дека многу малку од препратените претставки и дојави биле проследени со некакво дејствие, со што уште повеќе се зајакнува впечатокот за **де факто имунитетот на членовите на судството од кривично гонење**. Иако Комисијата нема конкретни надлежности во оваа насока, може и треба поактивно да се заложи за сумирање и анализирање на добиените претставки, треба да предложи соодветни мерки врз основа на таквата анализа и треба да врши надзор и да го следи развојот и решавањето на конкретните случаи што биле проследени до други тела.

\* \* \*

Пред повеќе од една деценија, **граѓанското општество во Бугарија иницира јавна дебата за корупција**, создавајќи инструменти и механизми за борба во партнерство со јавните институции. Во период од десет последователни години, *Системот за следење на корупцијата* развиен од страна на Центарот за проучување на демократијата служел како веродостојна алатка за идентификување и анализирање на ризиците за корупција. Антикорупциските политички форуми иницирани во 1998 г. и бројните национални и локални проекти продолжуваат да служат како работни платформи за ефективно јавно-приватно партнерство и за намалување на влијанието на корупцијата во Бугарија.

# 1. ШИРЕЊЕ НА КОРУПЦИЈАТА ВО БУГАРИЈА – КОНТРАДИКТОРНИ ТРЕНДОВИ ВО 2008

Бугарија веќе две години е членка на Европската Унија. Изминатава година ја стави на тест способноста на бугарските владини институции да ги исполнат заложбите во однос на борбата против корупцијата. Напредокот не е задоволителен. Корупцијата, заедно со организиранiot криминал и неефективното функционирање на судскиот систем сè уште претставуваат исклучително сериозен проблем на бугарското општество. Ова не се однесува само на административната, туку исто така и на политичката и институционалната корупција, што ја вклучува политичката елита, пратениците во собранието, високи владини функционери и судии.

Во овој контекст, наодите на *Системот за следење на корупцијата* (ССК)<sup>7</sup> во 2008 г. не само што го мерат нивото на корупција, туку исто така овозможуваат појасна идентификација на новите предизвици со кои се соочуваат антикорупциските политики и дејствија.

## ***Систем за следење на корупцијата***

*Системот за следење на корупцијата* (ССК) е дизајниран и развиен од страна на Центарот за проучување на демократијата и „Витоша рисрч“. ССК беше прв систем од таков вид во постсоцијалистичките земји, со кој се комбинираа значајните истражувачки ресурси и моќниот антикорупциски потенцијал. Целта на ССК е да се измери нивото на корупција во оваа земја, како и да се идентификуваат перцепциите на јавноста, мислењата и очекувањата. Во 2008 година се навршија единаесет години откако за првпат беше искористен ССК и една од значајните придобивки е акумулацијата на податоци за структурата и динамиката на корупциските практики во Бугарија. ССК е признат од страна на ОН како најдобар национален систем за следење на корупцијата. Некои од главните предности се:

- Кохерентност со пристапот за виктимизација на ОН што ги мери нивоата на административна корупција;
- Потпирање на различни извори на информации и комбинирање на квантитативните и квалитативните методи за следење и оценка;
- Користење национални и меѓународно етаблирани методи и показатели за оценка на актуелната раширеност на корупцијата и перцепцијата на јавноста;
- Динамичка споредливост на наодите од следењето во однос на опсегот, областите и формите на корупција;
- Споредливост на информациите за Бугарија со оние во другите европски земји.

<sup>7</sup> Детален преглед на методологијата на ССК може да најдете во публикацијата *Clean Future. Anti-Corruption Action Plan. Monitoring. Corruption Assessment Indexes*, Center for the Study of Democracy, Sofia, 1998



Критериумите за оценка на напорите направени во борбата против корупцијата сè повеќе се менуваат од правење паралели со минатото кон правење меѓународни споредбени анализи во кои се изложува местото и изгледите на земјата како членка на ЕУ. Тоа е причината зошто Извештајот прикажува податоци од некои меѓународни студии за различни аспекти од ширењето на корупцијата, нејзините пропорции и динамика. Затоа, на пример, перцепциите на јавноста за нивото на корупција во земјата се евидентираат со Индексот за перцепција на корупцијата на „Транспаренси интернешнел“. Се разбира, далекусежните заклучоци базирани на единствен синтетички индекс што ги одразува многу субјективните мислења може да биде заведувачки. Спротивно на ова, ССК исто така дава информации за ширењето на корупциските практики (искуство со корупција). Истражувањата базирани на различни извори имаат тенденција да дадат дивергентни наоди за опсегот и динамиката на корупциските практики. Внимателната анализа на овие понекогаш контрадикторни тенденции има пресудно значење за точно наведување на високоризичните области за ширење на корупцијата и за формулирање соодветни антикорупциски политики и мерки. Заклучоците во Извештајот за оценка на корупцијата се базирани на подетални податоци добиени од ССК и други национални студии, како и некои меѓународни истражувања што заедно помагаат да се открие сложената природа од ширењето на корупцијата во Бугарија.

**Најзначајни позитивни настани во однос на нивоата и тенденциите при ширењето на корупцијата во оваа земја** може да бидат сумирани на следниот начин:

Прво, **корупциската виктимизација во деловниот сектор бележи опаѓање од 2004 година** (измерено преку зачестеноста на бизнис-плаќањата поврзани со корупција). Нивото на корупциска виктимизација (т.е. објективната, наместо субјективната оценка на корупциската ситуација) се намалила за половина – индексот што го одразува ова ниво паднал од 1,1<sup>8</sup> во април 2004 на 0,4 во август 2008 г.;

Второ, **уделот на компаниите кои искусиле корупциски притисок од официјални лица во јавната администрација исто така бележи пад**. Вредноста на кумулативниот индекс кој ја одразува стапката на корупциски притисок врз бизнисот паднал од 2,4 (април 2004) на 1,5 (август 2008 г.);

Трето, **според претприемачите и менаџерите, корупцијата во бизнисот се намалува**. Вредноста на индексот што ја изразува нивната субјективна оценка за ширењето на корупцијата паднал од 6,0 (април 2004) на 5,8 (август 2008 г.);

Четврто, **корупцијата сè помалку се перцепира како ефективна алатка за решавање на приватните проблеми** од страна на бугарските менаџери. Индексот што ги мери овие ставови меѓу претприемачите и менаџерите покажува позитивен тренд и се намалил од 5,6 во април 2004 на 3,3 во август 2008 г.

Наспроти овие евидентирани позитивни трендови во деловниот сектор, се јавуваат и бројни **негативни наоди за ширењето на административната корупција меѓу населението**:

Прво, за разлика од намалувањето на корупциските практики во бизнисот, **постои алармантна тенденција во изминатите четири години на зголемување на корупцискиот**

---

<sup>8</sup> Максималната вредност на овој и на сите други индекси споменати подолу е 10 (највисока стапка на корупциска виктимизација), додека минималната вредност е 0 (отсуство на корупција).

**притисок врз бугарските граѓани.** Индексот што го одразува ова ниво двојно пораснал во август 2008 (1,7) споредено со март 2004 г. кога бил на најниско ниво (0,8);

Второ, **евидентираниот појав на чинот на корупција извршен од страна на бугарските граѓани е исто така во пораст** – вредноста на соодветниот индекс порасна од 0,3 во март 2004 на 0,7 во август 2008 г.;

Трето, **генералната оценка на Бугарите за социјалното опкружување во однос на корупцијата е дека ситуацијата многу се влошува.** Вредноста на индексот што ги одразува субјективните перцепции за ширење на корупцијата пораснала од 6,3 (март 2004) на 6,9 (август 2008 г.). Понатаму, корупцијата сè повеќе се перцепира како ефективен инструмент за решавање на приватните проблеми – соодветниот индекс пораснал од 6,5 во март 2004 на 7,2 во август 2008 г.;

Четврто, **корупцијата дефинитивно се појавува како најсериозниот проблем со кој се соочува земјата** – две третини од бугарските граѓани (64,7 %) го делат ова мислење. Уделот на оние кои го имаат ова мислење повеќе од двојно се зголемил во изминативе четири години (31 % во март 2004 г.).

Генерално, општиот заклучок е дека **деловниот сектор покажува видливи и трајни позитивни промени во однос на намалувањето на корупцијата. Меѓутоа, неговото ниво се зголемува при секојдневните интеракции на граѓаните со вработените во јавната администрација.** Фокусот на јавноста и понатаму е насочен кон **политичката корупција** што ги вклучува високите владини функционери, политичари и судии. Ова во голем степен е резултат на јавното обелоденување на неколку големи корупциски скандали, кои ја зголемиле чувствителноста на јавноста во однос на манифестациите на политичката корупција, ставајќи ја во преден план како клучен проблем на бугарското општество.

## 1.1. Нивоа и динамика на корупцијата

При анализата на ширењето на корупцијата во оваа земја се прави разлика меѓу два важни аспекти: прво, нивото на „актуелна корупција“ и второ, „потенцијална корупција“. Извршениот чин на корупција се означува како „актуелна корупција“, додека посредувањето во корупциските трансакции<sup>9</sup> се нарекува „потенцијална корупција“. Нивото на потенцијалната корупција, во суштина, го одразува степенот на корупциски притисок наметнат од оние кои бараат корупција.

### **Корупциска виктимизација на населението и деловниот сектор**

Генералните нивоа на актуелната и потенцијалната корупција се мерат преку два синтетички индекси на корупција.

1. **Вклученост во корупциските трансакции.** Овој индекс се пресметува врз основа на зачестеноста на самопријавените случаи дека граѓаните и бизнисот неформално дале пари,

<sup>9</sup> Поимот „корупциска трансакција“ се однесува на сите видови неформално давање пари, подароци или услуги од страна на граѓаните или деловните лица, без оглед на тоа во која сфера се појавува – законодавната, судската или извршната власт, јавните услуги, деловниот или третиот сектор.

подароци, или услуги со цел да им се реши проблемот. Тоа го одразува нивото на актуелна корупција во земјата во текот на одреден период

**2. Корупциски притисок.** Се гради врз основа на самопријавените случаи кога од граѓаните и бизнисмените биле побарани пари, подароци или услуги со цел да им биде решен некој проблем. Тоа го одразува нивото на потенцијална корупција во оваа земја.

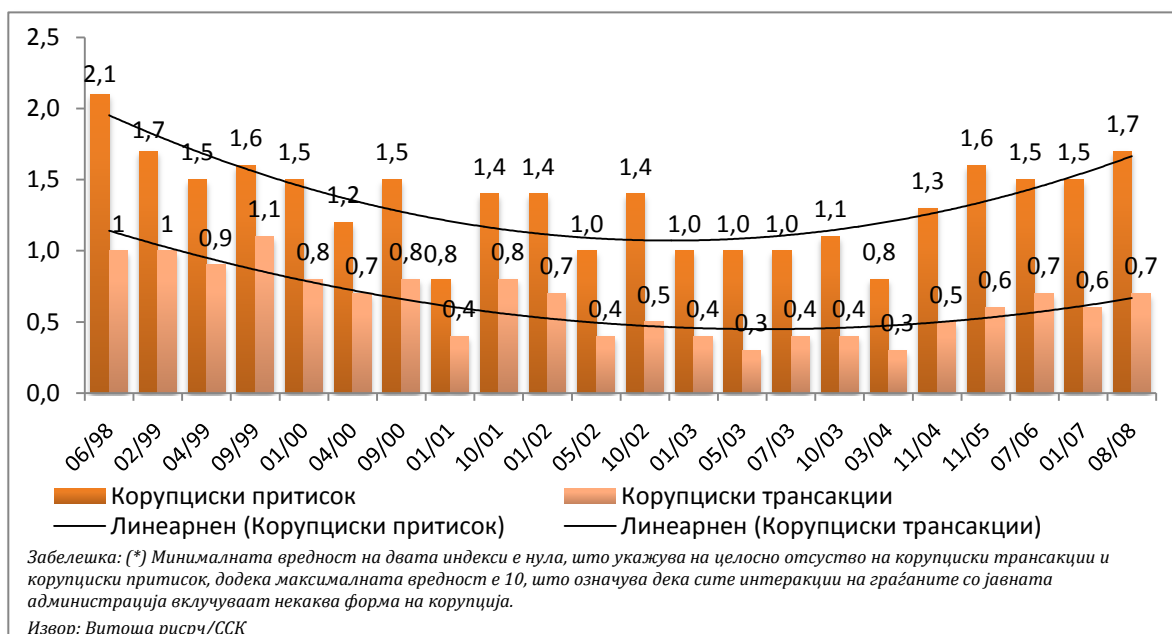
*Извор: Систем за следење на корупцијата*

Овие два индекси на корупција не ги одразуваат субјективните мислења, оценки или перцепции туку самоизјавената вклученост во реалните чинови на корупција. Индексите на корупција ја одразуваат и мерат таканаречената административна корупција што се појавува при интеракцијата на граѓаните и бизнисот со вработените во јавниот сектор и официјалните лица на пониски нивоа од хиерархијата. Информациите за политичката и институционалната корупција генерално не се добиваат со репрезентативни истражувања на населението туку се добиваат со истражувања на деловниот сектор. Во рамките на ССК, оценката на овој вид корупција се базира на квалитативни методи и нетеренски истражувања.

Во периодот 1998-2008 г. првично се забележува надолен тренд во актуелната и потенцијалната корупција меѓу бугарското население, следено со пораст во текот на изминатите четири години.

По 2004 година се појавиле алармантни показатели за зголемената зачестеност на

**Слика 7** Динамика на Индексите за вклученост во корупциски трансакции и корупциски притисок – општа популација (мин – 0, макс – 10)\*



корупциски трансакции. Во 2008 година имало мал пораст во вредностите на Индексите за вклученост во корупциски трансакции и корупциски притисок кај општата популација.

Додека во периодот 1998-1999 г. просечниот месечен број на самопријавени случаи на вклученост во корупциски трансакции од страна на еден возрасен бугарски граѓанин се движел од 180.000 до 200.000, во периодот јули 2003-март 2004 г. бил околу 80.000 до 90.000. По 2004 г., бројот на актуелно склучени корупциски трансакции се вратил на

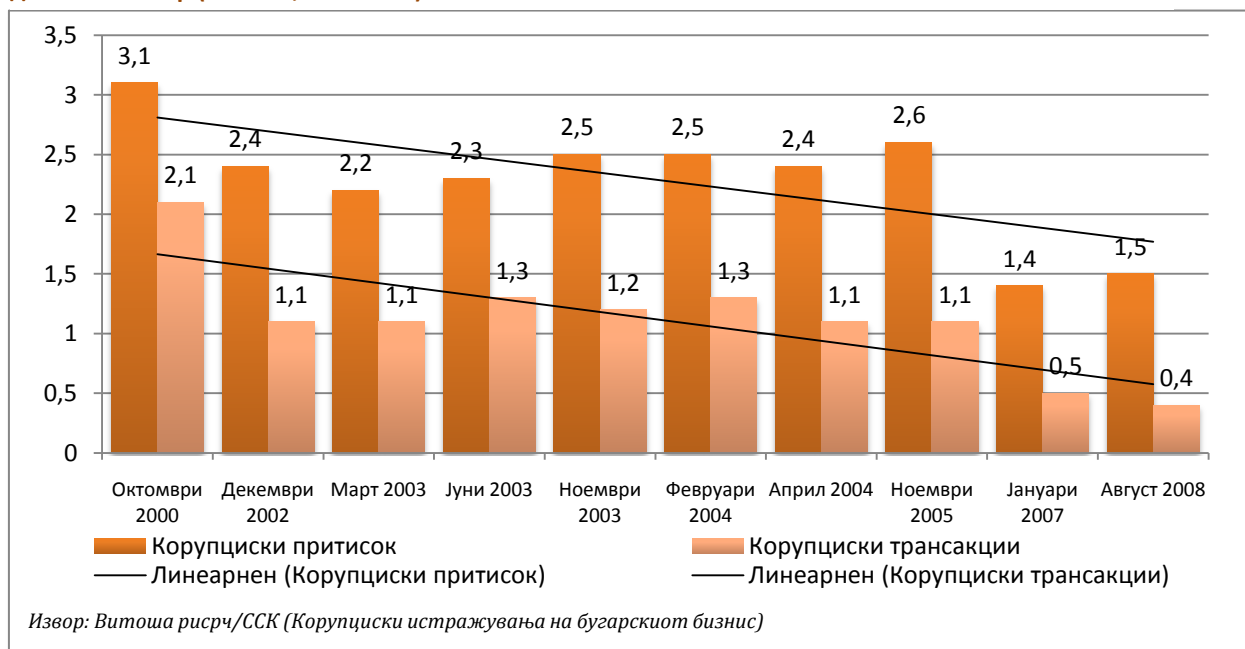
повисоките вредности карактеристични за претходниот период 2000-2001 г. **Во 2008 г., просечниот месечен број на корупциски трансакции во кои биле вклучени бугарските граѓани се зголемил, достигнувајќи приближно 175.000.**

**Слика 8 Склучени корупциски трансакции: просечен месечен број и релативниот удел на вклучената популација<sup>10</sup>**



Во однос на актуелните и потенцијални нивоа на корупција во бизнисот се забележува обратна тенденција. **Индексот на актуелната корупција во бизнисот значително се намалил од 1,1 во ноември 2005 г. на 0,4 во август 2008 г., т.е. нивото на корупциска виктимизација**

**Слика 9 Динамика на Индексите за вклученост во корупциски трансакции и корупциски притисок – деловен сектор (мин – 0, макс – 10)**



<sup>10</sup> Забелешка: Пресметките на бројот на корупциски трансакции се засноваат на пописот на населението од март 2001 година според кој бројот на лицата над 18 години во населението изнесува 6.417.869, па оттука 1 % од примерокот вклучува 64.180 лица.

**речиси тројно се намалило.** Корупцискиот притисок од јавните и административните официјални лица врз бизнисот исто така е во опаѓање. Вредноста на индексот на корупциски притисок паднала од 2,6 (ноември 2005) на 1,5 (август 2008 г.). Како што се намалува корупцискиот притисок врз компаниите, сè помал број бизнисмени велат дека постои утврдена практика во нивниот сектор за дополнителни неформални плаќања во процесот на вршење на деловните работи/транзакции.

Овие податоци покажуваат дека деловното опкружување во Бугарија постепено се подобрува и почнува да функционира на поредовен начин. Причините за ова можеби лежат во неодамнешните случувања:

- Намалениот **фискален товар** врз бизнисот ја намалува скриената деловна активност, чие постоење и распространување генерално ја вклучува широката употреба на корупциски практики;
- Промената на **царинскиот режим** за странската трговија, вклучувајќи ги и земјите членки на ЕУ. Царината долго време била сметана за домен на сеприсутна корупција и ограничувањето на корупциските практики во рамките на овој систем имале видлив ефект врз генералното ниво на деловна корупција;
- Зголемените **странски инвестиции** и отворањето големи меѓународни корпорации на бугарскиот пазар во голем број сектори (банкарство, осигурување, телекомуникации, индустриско производство, малопродажба итн.) како резултат на приклучувањето на Бугарија кон ЕУ довело до усвојување на европските добри практики за раководење од страна на бугарските претприемачи и менаџери кои помагаат да се намали појавата на корупција во бизнисот;
- Напорите за **внатрешна саморегулација** во различните гранки и сектори на економијата – усвојување етички кодекси и правила за деловно однесување со цел да се ограничи неправедната конкуренција, постепено ги потиснале од пазарот дискредитираните деловни субјекти кои користеле корупциски практики.

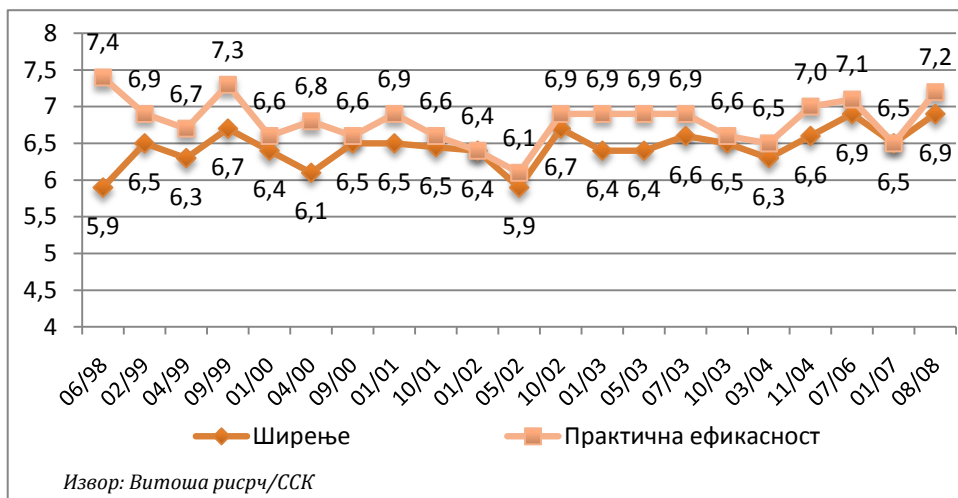
Понатамошни докази за нормализација на деловното опкружување се сè поголемата конзистентност меѓу податоците за субјективните перцепции на луѓето за ширењето на корупцијата и податоците за корупциските практики во кои тие се навистина вклучени. Разликите во корупциските трендови меѓу населението и деловниот сектор во Бугарија подеднакво се одразуваат во дивергентните субјективни оценки за ширењето на корупцијата меѓу граѓаните и бизнис-менаџерите.

## **1.2. Субјективни оценки на граѓаните и претставниците од бизнис-заедницата за ширењето на корупцијата**

Перципираното ширење на корупцијата во бугарското општество од гледна точка на генералната јавност и бизнис-заедницата има тенденција да се менува во согласност со регистрираните тенденции за корупциска виктимизација во земјата во 2008 г. Субјективното мислење на бугарското население во последните четири години е дека корупцијата се зголемува.

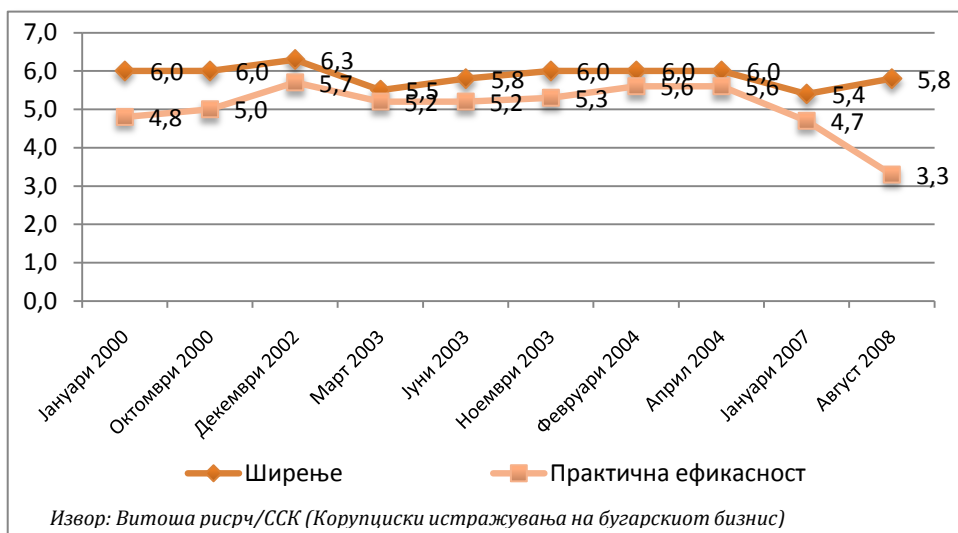
Пропорцијата на граѓаните кои ги перципираат корупциските практики како ефективна алатка

**Слика 10** Индекси на перципирано ширење на корупцијата и нивната практична ефикасност (генерална популација)<sup>11</sup>



за решавање проблеми исто така е во пораст. Бугарските бизнисмени, од друга страна, имаат тенденција поинаку да го оценат ширењето на корупцијата во економијата. Во текот на изминатите четири години, пропорцијата на бизнис-менаџери кои ја сметаат корупцијата како ефективно средство за решавање на личните проблеми видливо се намалува. Ова е еден од факторите што придонесуваат за регистрирање пад во корупциските практики во деловниот сектор.

**Слика 11** Индекси на перципирано ширење на корупцијата и нивната практична ефикасност (бизнис)



<sup>11</sup> Индексот на перципирано ширење на корупцијата ги евидентира субјективните оценки на граѓаните за ширењето на корупцијата. Индексот за практичната ефикасност на корупцијата е одраз на субјективните мислења на граѓаните за степенот до кој корупцијата станува ефективно средство за решавање на личните проблеми.

### 1.3. Вредности и ставови на јавноста за корупцијата

#### 1.3.1. Прифатливост на корупцијата

Системот за следење на корупцијата вклучува два вида индикатори во однос на вредностите и ставовите поврзани со корупцијата:

- Ниво на толеранција на различни форми на корупција;
- Склоност на граѓаните да прибегнат кон корупциски практики за да ги решат проблемите што се појавуваат.

#### **Корупциски индекси за ставовите на јавноста за корупцијата**

*Начелна прифатливост на корупцијата* – го мери нивото на прифатливост во рамките на вредносниот систем и толеранција на корупцијата што се појавува во различни области од јавниот сектор.

*Предиспонираност за корупција* – се оценува склоноста на граѓаните и бизнисмените да прибегнат кон корупциски практики при решавањето на личните проблеми.

*Извор: Систем за следење на корупцијата*

Во периодот покриен со редовно надгледување на овие два корупциски индекси, се појавила тенденција за зголемено морално отфрлање на корупцијата. Од 2001 г. толеранцијата на јавноста кон корупцијата останала суштински непроменета на релативно ниско ниво. Во 2008

**Слика 12 Начелна прифатливост и предиспонираност за корупција (општа популација)**

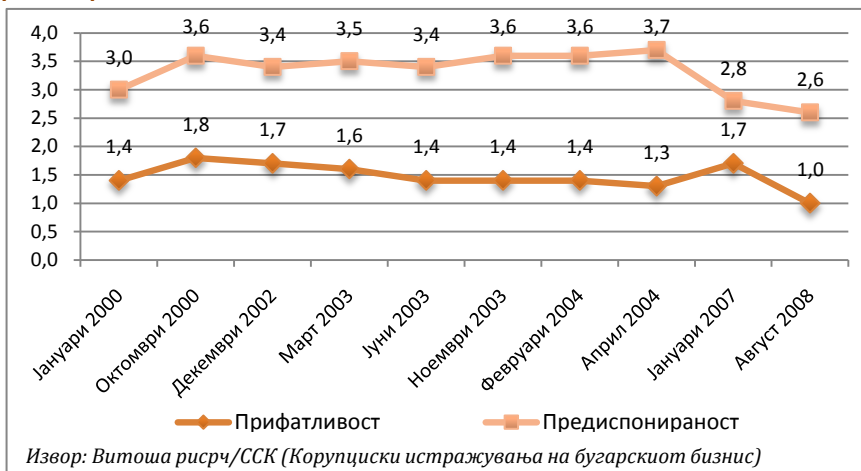


г. имало пад и во однос на толеранцијата на бугарските граѓани кон корупцијата и во однос на нивната склоност да се вклучат во корупциски практики. Граѓаните се чини дека сè помалку ги прифаќаат различните форми на корупција како нормални, што е критичен поволен предуслов за спроведување ефективни антикорупциски политики.

Исто така во пад е толеранцијата на бизнис-менаџерите кон корупцијата и нивната склоност да се вклучат во

**Слика 13 Начелна прифатливост и предиспонираност за корупција (бизнис)**

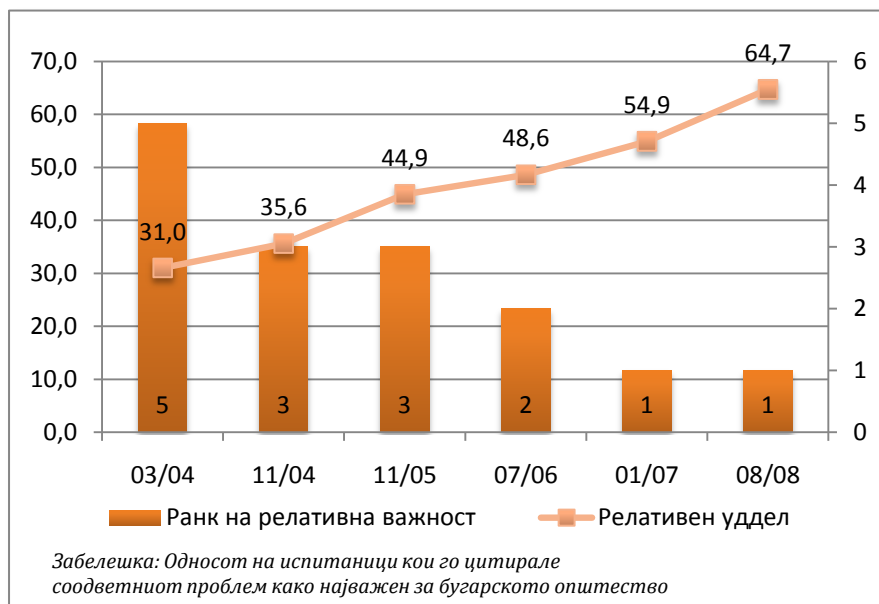
**корупциски трансакции.** Овие индекси ги достигнале најниските вредности на сите времиња од постоењето на надгледувањето. Овој факт е дополнителна потврда за значајните позитивни промени што се одвиваат во деловниот сектор што се однесуваат на ставањето под контрола на административната корупција.



### 1.3.2. Социјално значење на корупцијата

Бугарската јавност сè уште смета дека корупцијата е сеprisутен феномен на сите нивоа на владата и во сите области од јавниот живот. Во периодот од 1998 година корупцијата речиси без исклучок беше перципирана како еден од најсериозните проблеми со кои се соочува Бугарија. Во периодот меѓу 2004 и 2008 г., како резултат на стабилната макроекономска ситуација, високите стапки на економски раст и активните социјални политики на владата се намалија сериозните проблеми, како сиромаштијата и невработеноста. Сепак важноста на

**Слика 14 Релативна важност на корупцијата како социјален проблем (%)**



**корупцијата како социјален проблем стана уште поитна и во 2008 г. се најде на врвот на јавната агенда на земјата.**

Важноста на корупцијата како социјален проблем понекогаш се сведува на аргументот дека субјективните мислења многу често не се поклопуваат со актуелната корупциска ситуација. Сепак податоците собрани во десетте години од спроведувањето на ССК

укажуваат дека **јавните перцепции релативно тесно се усогласени со вистинските постигнувања или неуспеси на антикорупциските политики во различни сектори од општеството.** Затоа, на пример, подобрувањата во смисла на намалувањето на невработеноста и сиромаштијата во земјата се во согласност со перципираната помала значајност на овие две негативни појави. Во 2008 г. соодносот меѓу актуелната динамика на



корупциските практики и нивната субјективна перцепција наоѓа потврда во податоците за ставовите и однесувањата поврзани со корупцијата и кај генералната јавност и особено кај деловниот сектор.

#### 1.4. Ширење на корупцијата во Бугарија во меѓународен контекст

Следењето и мерењето на корупцијата не само што имаат национална, туку исто така и меѓународна димензија. Затоа е подеднакво важно да се истражи релативното ниво на корупција во Бугарија во споредба со другите земји, вклучувајќи ги членките на Европската Унија. Меѓународните споредбени студии овозможуваат подобро откривање на проблематичните области во однос на корупцијата во поединечни земји, како и постојните најдобри антикорупциски практики.

Иако за корупцијата постои тенденција да се дефинира со различни поими и нејзините форми постојано еволуираат, во изминативе години е стекнато значително искуство во спроведувањето меѓународни споредбени истражувања за корупција.

##### **Меѓународни и национални истражувања за корупција**

**Меѓународните истражувања за жртвите на криминалот (МИЖК)**, кои се спроведуваат од доцните 1980-ти, овозможуваат да се оценат кривичните дела, вклучувајќи ги корупцијата, врз основа на нивните објективни параметри наместо врз основа на субјективни перцепции (како Индексот за перцепција на корупцијата на „Транспаренси интернешнел“). Првото Национално истражување на криминалот (НИК) во Бугарија со користење на оваа методологија било спроведено во јули 200212.

Врз основа на методологијата од меѓународните истражувањата за виктимизација, Меѓународното истражување на криминалот во ЕУ13 било спроведено во 2005 г., овозможувајќи оценка на позицијата на Бугарија во однос на ширењето на различните кривични, вклучувајќи и корупциски практики.

Од 1995 година „Транспаренси интернешнел“ го објавува својот годишен **Индекс за перцепција на корупцијата (ИПК)** со што се обезбедува меѓународна рамка за споредба на стапката на корупција што субјективно ја перципираат бизнисмените, стручњаците, аналитичарите на ризик и граѓаните.

**Светската банка** спроведува **истражувања на претпријатијата** што ја оценуваат економската клима во земјите и препреките за деловен развој. Овие истражувања исто така собираат

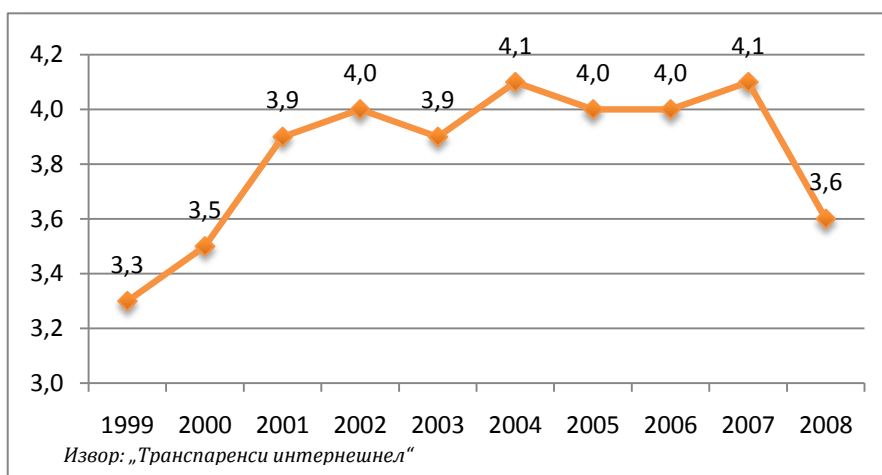
<sup>12</sup> Истражувањето било спроведено од „Витоша рисрч“, по нарачка на Фондацијата Отворено општество и УНИЦРИ. Во ноември 2004, декември 2005, март-април 2007 и јануари-февруари 2008 г. Центарот за прочување на демократијата и „Витоша рисрч“ спровеле дополнителни четири истражувања на криминалот во земјата.

<sup>13</sup> Во 2007 исто така било спроведено во Бугарија од страна Центарот за прочување на демократијата и „Витоша рисрч“.

податоци за зачестеноста и стапката на корупциски практики и нивното влијание врз деловното опкружување<sup>14</sup>. Овие истражувања служеле како основа за три извештаи на Светската банка за корупција во земјите во транзиција<sup>15</sup>. Во 2006 г. Бугарија за првпат била вклучена во **рангирањето на Институтот за развој на менаџментот (ИРМ)**, Лозана, со кое се оценува конкурентноста на економиите во 61 земја. Тоа ја вклучува и компонентата мерење на стапката на корупција<sup>16</sup>. Овие истражувања се спроведуваат на годишно ниво, вклучувајќи ја и Бугарија.

Сите овие меѓународни споредбени истражувања помагаат да се одговори на прашањето „Каде се наоѓа Бугарија според стапката на корупција во однос на другите европски земји?“

**Слика 15 Индекс за перцепција на корупцијата за Бугарија**



Годишниот Индекс за перцепција на корупцијата на „Транспаренси интернешнел“ покажува дека во периодот од 1998 до 2008 г. Бугарија од држава со систематски корупциски проблеми (ИПК под 3), станала земја со умерена стапка на корупција. Меѓутоа, иако вредноста на индексот се зголемувал до 2004 г.,

сепак останал непроменет до 2007 г., а пад бил забележан во 2008 г.

Овие тенденции се совпаѓаат со наодите од националните истражувања за корупција во однос на влошените перцепции на јавноста околу стапката на корупција во текот на изминатите четири години.

Во споредбени рамки, најниските вредности на Индексот за перцепција на корупцијата во земјите на Европската Унија биле забележани во Бугарија (3,6) и Романија (3,8). Пад во вредноста на ИПК бил забележан и во други европски земји – Велика Британија (од 8,4 во 2007 на 7,7 во 2008 г.), Португалија (од 6,5 на 6,1), Франција (од 7,3 на 6,9), Италија (од 5,2 на 4,8). Вредностите на ИПК пораснале во Кипар (од 5,3 во 2007 на 6,4 во 2008 г.) и во Полска (од 4,2 на 4,6). Меѓу земјите во Централна и Источна Европа, највисоките вредности на индексот

<sup>14</sup> Бугарија била вклучена во *Светското истражување на деловното опкружување 2001* и во три регионални истражувања на земјите во транзиција – *Деловно опкружување и Истражување на изведбата на претпријатијата* во 1999, 2002 и 2005 г.

<sup>15</sup> *Anticorruption in Transition. A contribution to the Policy Debate*, The World Bank, 2000; *Anticorruption in Transition 2*, The World Bank, 2003; *Anticorruption in Transition 3. Who is Succeeding ... and Why*, The World Bank, 2006.

<sup>16</sup> *IMD World Competitiveness Yearbook*, Lausanne, Switzerland, 2006, p. 377; 2007, p. 348; 2008, p. 357.

се забележани во Словенија (6,7) и во Естонија (6,6). Генерално, просечната индексна вредност за ЕУ е во опаѓање и достигнала 6,48 во 2008 г.

**Табела 1 - Индекс за перцепција на корупцијата (ИПК) за некои европски земји**

Држава	2008	2007	2006	2004	2002	2001	2000	1999	1998
Данска	9.3	9.4	9.5	9.5	9.5	9.5	9.8	10	10
Шведска	9.3	9.3	9.2	9.2	9.3	9	9.4	9.4	9.5
Финска	9	9.4	9.6	9.7	9.7	9.9	10	9.8	9.6
Холандија	8.9	9	8.7	8.7	9	8.8	8.9	9	9
Чешка	5.2	5.2	4.8	4.2	3.7	3.9	4.3	4.6	4.8
Унгарија	5.1	5.3	5.2	4.8	4.9	5.3	5.2	5.2	5
Италија	4.8	5.2	4.9	4.8	5.2	5.5	4.6	4.7	4.6
Грција	4.7	4.6	4.4	4.3	4.2	4.2	4.9	4.9	4.9
Полска	4.6	4.2	3.7	3.5	4	4.1	4.1	4.2	4.6
Романија	3.8	3.7	3.1	2.9	2.6	2.8	2.9	3.3	3
Бугарија	3.6	4.1	4	4.1	4	3.9	3.5	3.3	2.9

*Забелешка: Индексот за перцепција на корупцијата го мери нивото на корупција во дадена земја како што го перцепираат бизнисмените и аналитичарите на ризик и се движи од 10 (ниско ниво на корупција) до 0 (особено високо ниво на корупција).*

*Извор: „Транспаренси интернешнел“*

Меѓутоа, вредностите на Индексот за перцепција на корупцијата на „Транспаренси интернешнел“ се базираат на податоци за субјективните перцепции и оценки.

#### **Методолошки ограничувања на Индексот за перцепција на корупцијата на „Транспаренси интернешнел“**

Индексот за перцепција на корупцијата на „Транспаренси интернешнел“ има неколку ограничувања во однос на методологијата за пресметка и примена.

**Прво**, тој во голем степен се заснова на субјективните перцепции на стапката на корупција и може да биде под влијание на бројни ситуациски фактори кои ја искривуваат оценката на актуелната ситуација со корупцијата. Овие субјективни мислења може да бидат мотивирани од фактори кои не се сосема поврзани со целта за потврдување на објективните параметри на корупциските практики.

**Второ**, ИПК се фокусира на појавата на поткуп и изнудување главно во бизнисот, изоставувајќи други значајни корупциски практики (пр. политичка корупција, клиентелизам, заштита на ракетарството, непотизам итн.).

**Трето**, по правило „Транспаренси интернешнел“ не користи сопствени истражувања за корупција, туку се потпира на независно спроведени истражувања и стручни оценки. Барањето да се користат минимум три извори на податоци спречува голем број држави (на пример во Африка, на Блискиот и Средниот Исток) од тоа да бидат вклучени во ИПК.

**Четврто**, одредени основни показатели (пр. присуството на власт на единствена партија или должината на мандатот на владата што го користи Меѓународниот водич за ризик во земјата и вградени во ИПК) се само оддалеку поврзани со стапката на корупција во дадена земја.

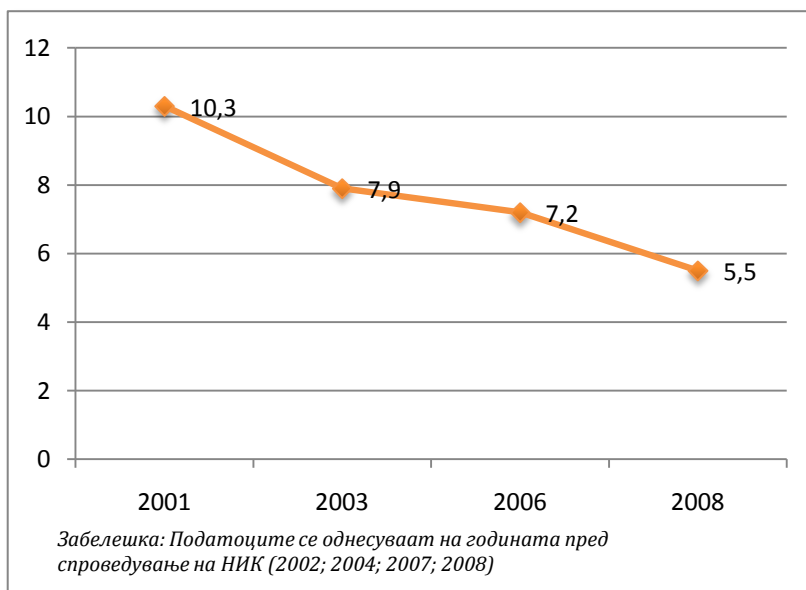
**Петто**, ИПК е критикуван заради неговата едностраност зашто се фокусира на оние кои земаат мито, а не ги зема предвид оние кои даваат мито. Во оваа смисла, се чини дека не успева сосема да ја земе предвид бинарната природа на корупциските практики и затоа е искривена во полза на побогатите земји на сметка на посиромашните.

**Шесто**, ИПК не е во позиција да ги оценува трендовите во ширење на корупцијата, иако често се толкува на овој начин. Во оваа смисла, тешко е дека може да послужи како индикатор за успех на спроведените антикорупциски политики и реформи.

*Извор: Galtung, Fr. Measuring the Immeasurable: Boundaries and Functions of (Macro) Corruption Indices (2006) in: Measuring corruption. Ed. by Sampford. Ch. A. Shacklock. C. Connors. Fr. Galtung Ashgate Publishing Ltd. England.*

Поинаква тенденција може да се идентификува врз основа на информациите добиени од Националното истражување на криминалот спроведено во Бугарија (НИК 2002-2008) во однос на искуството со корупцијата.

**Слика 16 Самоизјавени случаи за вклученост во корупциски трансакции во изминатата година (% од испитаниците)**

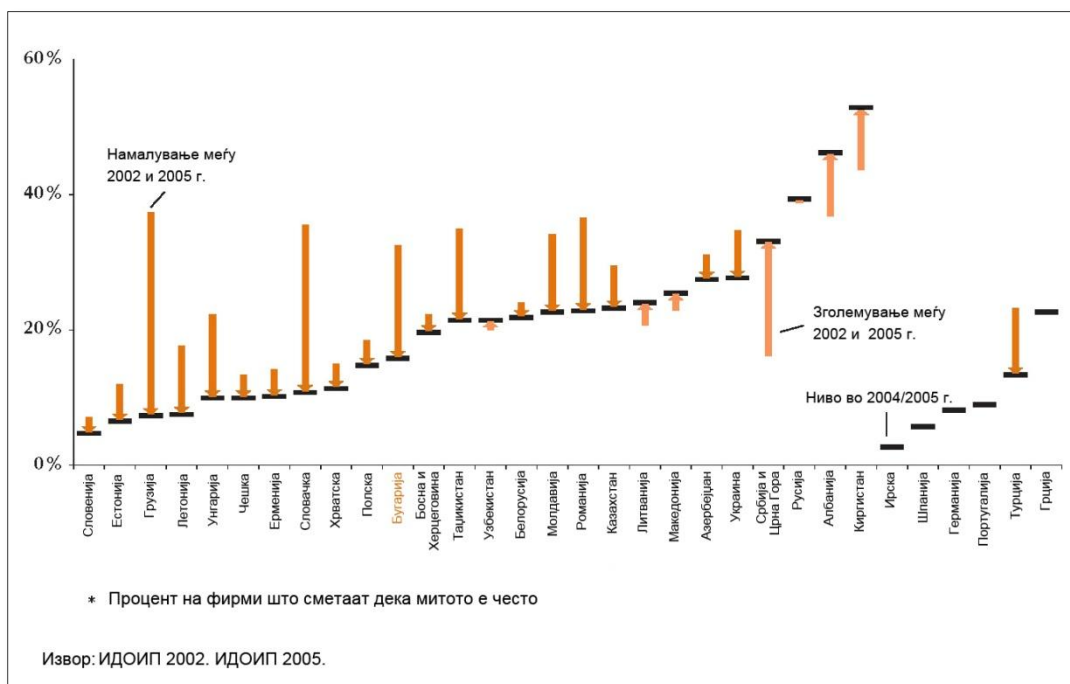


Вклученоста во корупцијата за која известиле бугарските граѓани во текот на една година се намалила од 10,9 % во 2002 на 5,5 % во 2008 г.

Податоците од некои меѓународни споредбени истражувања ги потврдуваат повољните тенденции кон намалени нивоа на корупција во деловниот сектор. Извештајот на Светската банка *Антикорупција во транзиција 3* (2006) прикажува споредбени податоци за стапката на корупција во земјите на Централна и Источна Европа од

Истражувањето на деловното опкружување и изведба на претпријатијата (ИДОИП) спроведено со учество на речиси 10.000 компании.

Бугарија е меѓу земјите кои забележале најголем пад во бројот на случаи кога бизнисмените плаќаат мито за нивната активност. Фреквенцијата на **давање мито во деловниот сектор во Бугарија е пониска отколку во земји како Грција, Литванија, Романија** и е споредлива со онаа во Полска, Турција и Португалија.

Слика 17 Фреквенција на давање мито\* 2002 и 2005 г.<sup>17</sup>

Националните и меѓународните истражувања на корупцијата спроведени во оваа земја генерално евидентираат слични тенденции и се добиваат аналогни резултати:

- Административната корупција меѓу бизнисот е во пад. Истовремено, административната корупција меѓу населението, како и политичката корупција се перципираат дека се во пораст;
- Нивото на корупција во Бугарија се оценува како надминување на просекот во ЕУ;
- Јавното мислење за владините напори за борба против корупцијата сè уште е критично и направениот напредок се оценува како незадоволителен.

Со пристапувањето на Бугарија кон Европската Унија, оценката за стапката на корупција беше ставена во нов контекст. Факторите што ја обликуваат корупцијата и нејзините импликации земаат меѓународни димензии и ја надминуваат строгата национална рамка. Националните антикорупциски иницијативи и нивното влијание сè повеќе зависат од усогласеноста со меѓународните напори за спречување на корупцијата. Ова повикува на нов пристап за нејзино мерење и оценка врз основа на униформни, сеевропски стандарди што овозможуваат меѓународни споредби. Дијагностицирањето на корупцијата и добивањето одржливи информации за нејзината динамика се од клучно значење за спроведување успешни превентивни и контролни практики. Затоа, следниот логичен чекор за **Европската Унија** би било **да развие сопствена методологија за мерење и оцена на корупцијата**, како што е пракса на Европската комисија во други области. Усвојувањето на современи корупциски дијагностички алатки значително би ја зголемиле довербата на јавноста во

<sup>17</sup> Anticorruption in Transition 3: Who is Succeeding ... and Why, The World Bank, Washington, 2006, p. 11.

политиката на ЕУ во оваа област и би помогнало да се подобри ефективноста на ЕУ во спроведувањето на меѓународните антикорупциски стандарди<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> *The Future of Corruption Benchmarking in the EU*, Policy Brief No. 11, Center for the Study of Democracy, February 2007.

## 2. ПОЛИТИЧКА КОРУПЦИЈА

### 2.1. Димензии на политичката корупција

Бугарија има многу карактеристики на земја засегната од политичка корупција. Многу национални и меѓународни студии укажуваат на висок степен на незаконска поврзаност меѓу политиката и економијата во земјата<sup>19</sup>. Политичката корупција во земјата има многукратни форми, но најдобро се илустрира преку следниве манифестации:

- **Недостаток на политички морал и политичка одговорност** - неопходни предуслови во борбата против политичката корупција;
- Намерни **обиди да се воспостави контрола врз граѓанските организации** – еден од најважните елементи за политичка одговорност, со формирањето квази-НВО и со кооптирање на постојните со цел да се потисне критицизмот;
- **Толеранција на олигархискиот организиран криминал**, што го попречува напредокот во борбата со другите видови организиран криминал;
- **Олигархиска контрола врз економијата** и користење на јавните ресурси во полза на политичките партии или поединци.

#### *Елементи на политичка корупција*

Политичката корупција се дефинира како злоупотреба на политичка моќ за приватна (лична или групна) корист, главно во смисла на материјална корист, статус и богатство.

Политичката корупција ги засега донесувачите на политички одлуки, вклучувајќи политичари и високи јавни функционери, кои имаат надлежност да формулираат закони и да се одреди опсегот и содржината на правилата и регулативите. Исто така може да влијае врз следните нивоа и позиции:

- Извршна власт - претседател, премиер, министри, членови на и советници во политичките кабинети, високи јавни функционери, вклучувајќи ги оние во домашните и странските безбедносни служби и полицијата;
- Законодавната власт - пратеници во Собранието;
- Судството - членови на Врховниот судски совет, претседатели на судови, обвинителства и истражувачки служби;
- Лидери на политички партии (без оглед дали се застапени во Собранието или не);

<sup>19</sup> Погледнете ги Извештаите за оценка на корупцијата 2005, 2006 и 2007 година, Центар за проучување на демократијата; Извештаи на ЕК за механизмите на соработка и верификација за Бугарија и на Романија, 07, 2008; Извештајот на ЕК за управувањето со фондовите на ЕУ на Бугарија, 2008; Индексот за перцепција на корупцијата 2008 г., Транспаренси интернешнел; итн.

- Локални и регионални власти - градоначалници, регионални гувернери, општински советници итн.

Политичката корупција главно е насочена кон:

- Јавен статус и признание;
- Лично збогатување (финансиски мотивирана корупција);
- Приватна и/или групна корист (за поединци, политички партии, влади);
- Зачувување и зголемување на моќта.

Политичката корупција претпоставува повреда на постоечките закони и воспоставени правила, но би можела исто така да се шири преку совршено легитимни канали. Таков е случајот кога националните закони и правила оставаат празнини или кога се заобиколуваат, игнорираат или менуваат законските одредби по потреба. Затоа, дефинирањето на политичката корупција мора неопходно да ги земе предвид и меѓународните стандарди.

Политичката корупција има две основни форми. Едната вклучува извлекување средства од приватниот сектор и националните ресурси. Оваа форма на политичка корупција се јавува таму каде што се пресекуваат бизнисот и политиката, каде се концентрирани јавните и корпоративните средства. Другата форма е насочена кон задржување и ширење на моќта (преку фаворизирање и покровителство). Тоа е поврзано со процесот на политичко одлучување и изборни кампањи.

Корупциско повлекување и акумулација на средства би можело да вклучува:

- Поткуп, „провизија“ и надоместоци кои се наплатуваат од приватниот сектор;
- Повлекување средства од приватниот сектор со помош на даночни политики или царински процедури;
- Измама и економски криминал;
- Создавање можности за барање закуп со политички средства;
- Создавање пазарни можности со политички средства со цел да се служи на интересите на бизнисот во сопственост на политичката елита или ортачки олигархиски кругови;
- Екстра буџетски трансфери и манипулација со зделките за приватизација;
- Обезбедување средства за политичките партии од страна на државата, приватниот сектор и членството.

Корупциските методи за зачувување на моќта би можеле да вклучуваат:



- Олигархиска контрола врз економијата - воспоставување и одржување мрежа на клиенти;
- Пракса за купување политичка и мнозинска поддршка од „независни“ или опозициски партии и политичари;
- Пракса за купување одредени одлуки на собраниските, судските, регулаторните и/или надзорните тела;
- Фаворизирање и покровителство во дистрибуцијата на јавните ресурси;
- Изборна измама и пракса за купување гласачи и нивните гласови;
- Користење јавни средства за политички кампањи;
- Пракса за купување на медиумите и граѓанското општество.

*Извор: прупособено од Political Corruption, Inge Amundsen, Christian Michelsen Institute, U4 Anti-Corruption Resource Centre*

## 2.2. Политички морал и политичка одговорност

Политичкиот морал и одговорноста, или недостатокот од нив, се меѓу најначајните фактори што би можеле да ги зајакнат или инхибираат корупциските односи и интереси. Во официјалните објаснувања за неодамнешните наводни корупциски скандали, официјалните лица инсистирале дека и покрај фактот што постои „одреден степен“ на моралната неприфатливост (т.е. контрадикција со јавните интереси), донесените одлуки се во совршена согласност со постојното законодавство. Ова се однесува најчесто на случаите со трансакции склучени во име на органите од јавниот сектор со приватни компании кои се неверојатно неповолни за државата. Потоа законодавната усогласеност се користи за да се тврди дека не е злоупотребен политичкиот морал и соодветно дека нема основа да се бара политичка одговорност (оставки) од високите државни службеници и/или членовите на владата за донесување на морално неприфатливи одлуки.

Таквата ситуација јасно покажува недостаток на волја да се спречи корупцијата на највисоко политичко ниво. Во оваа смисла, **новопојавена клучна карактеристика на политичката корупција** во земјата, што станува сè повидлива, е оправдувањето на **дејствијата на официјални лица со одредби од постојното законодавство** во комбинација со користење на ова последново за намерно да им се доделат олеснувања на правни лица од приватниот сектор што се тесно поврзани со оние на власт. Заедно со постојаните промени во легислативата, се демонстрира цврстата **политичка вилја да се фаворизираат одредени приватни интереси со наводно законски средства**<sup>20</sup>. Функционерите вклучени во таквите

<sup>20</sup> Типичен пример во оваа насока беше регулативата за бесцаринска трговија преку Законот за бесцаринска трговија, предложен од Министерството за финансии и усвоен од Собранието на 18 декември 2006 г.

трансакции го отфрлаат или бесрамно го игнорираат јавното мислење и политичкото незадоволство (вклучувајќи го и на меѓународното ниво).

Политичката корупција не е само поврзана со повредата на законските и етичките норми. Тоа вклучува случаи кога законите и регулаторните правила се манипулирани во интерес на корупциските интереси, т.е. кога се усвојуваат и/или спроведуваат закони и регулативи што им служат на конкретни приватни интереси. Во изминативе години, оваа појава се нарекува „заробување на државата“. Концептот за „заробување на државата“ го смислиле стручњаците на Институтот на Светската банка, кои се обиделе да идентификуваат интегрирачки метод за мерење на фузијата на јавниот и приватниот домен. „Заробувањето на државата“ се однесува на „дејствијата на поединци, групи или фирми и од јавниот и од приватниот сектор кои влијаат врз формулирањето на закони, регулативи, уредби и други владини политички инструменти во нивна корист како резултат на недозволено и нетранспарентно обезбедување приватни олеснувања на јавни официјални лица“<sup>21</sup>. „Заробувањето на државата“ би можело да биде извршено од политички посредници во рамките на самите јавни институции, кои изработуваат закони, регулативи и политики во полза на приватните (корпоративни, политички, криминални, во корист на заедницата итн.) интереси.

Во оваа ситуација, прилично парадоксално, **единствената бариера што би можела да ги блокира корупциските интереси не е законот, туку политичкиот морал** и во својата интерна и во својата екстерна димензија. Ова е резултат на тоа што законите и регулативите се применуваат селективно до оној степен што се бара од политичката волја што потекнува од политичката морал.

#### ***Екстерен и интерен политички морал***

Постоењето **интерен политички морал** овозможува спречување и/или отпуштање на високи јавни функционери кои намерно го игнорираат јавниот интерес, од страна на политичките партии одговорни за нивното вработување.

Интерниот политички морал е непостоечки кога се смета дека е прифатливо за високи официјални лица да бидат мотивирани од интересите на групите и поединците тесно поврзани со соодветната политичка формација. Ова обично резултира со појава и репродукција на мрежа на клиенти, ортачки кругови, компаниски мрежи итн., кои навлегуваат во сите јавни сфери и ги експлоатираат за приватна/ партиска корист. Постоењето на такви односи, каде корумпираните партиски интереси доминираат врз оние на јавноста, се јасно документирани во годините на транзиција (вклучувајќи ги и за време на владеењето на преодната влада) и го блокира спроведувањето на ефективни антикорупциски политики. Оваа ситуација истовремено генерира хоризонтални и вертикални раководечки дисфункции и се спротивставува на примената на постојните антикорупциски инструменти и политики. Спротивно на ова, тоа е фактор за кој „е потребно“ законите да се применуваат и толкуваат од перспектива на тековните партиски интереси.

<sup>21</sup> *Anticorruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate*, The World Bank, Washington, 2000, p. XV

**Екстерниот политички морал** постои кога социјалните и политичките системи создаваат потреба за оние на власт соодветно да одговорат на јавното мислење и на ставовите со усвојување решенија за новонастанатите проблеми во полза на јавниот интерес. Екстерниот политички морал би можел да стане корективен фактор, ако има ефективни можности за опозицијата да припише политичка и законска одговорност кога јавниот интерес бил злоупотребен.

Утврдена пракса во годините по 1989 била ретко да се бара или ефективно да се припишува политичка и кривична одговорност. Ова не ги исполнувало јавните очекувања и ја блокирало работата на факторот на екстерен политички морал како што јавноста станува сè понеспособна да идентификува соодветно олицетворение на овој морал (партија, група, граѓанска организација итн.). Потешкотијата во пронаоѓањето на олицетворение на екстерниот политички морал е тесно поврзана и со **дејствијата на политичката класа и со ефективноста на судството**. Малиот број осудени лица и непримената на кривичната одговорност против високите официјални лица имале негативен ефект врз јавната оценка за решеноста на политичките лидери да се борат против корупцијата. Јавните перцепции за намалената политичка волја генерираат недоверба. Јавно дебатирани случаи на политичка корупција се перципирани како врв на корупциската санта мраз. Ниската доверба во јавните институции ги влошува перцепциите на јавноста во врска со ширењето на корупцијата меѓу политичарите, високите државни службеници и членовите на судството.

Еволуцијата на бугарското општество во 2008 г. покажа дека многу тешко може да се најдат знаци на интерен и екстерен политички морал и соодветно политичката волја, што евентуално би се појавила како резултат на тоа, не би можела да се смета како фактор што ги ограничува корупциските интереси. Јавните очекувања за опипливо намалување на политичката корупција останале неисполнети. Затоа политичката корупција останува елемент во социјалното опкружување, што значително го зголемува ризикот од злоупотреба на јавните средства со сите негативни последици што оваа злоупотреба би ги имале на бугарското општество и меѓународниот имиџ на земјата.

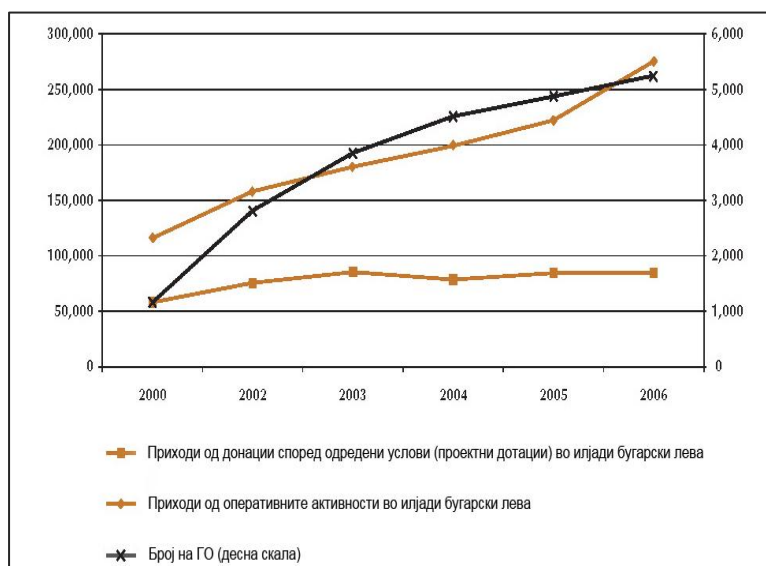
Воведувањето на концептите на интерен и екстерен политички морал како основа на политичката волја во контекст на корупциската анализа е важно, бидејќи нивното присуство или отсуство е фактор, што значително ја одредува и содржината на усвоената легислатива и степенот до кој законите се спроведуваат од страна на оние кои се на власт. Еден од најзначајните клучни фактори за ефикасноста на антикорупциските напори е подобрување на механизмите на политичкиот процес на начин што би го зајакнал интерниот и екстерниот политички морал и соодветно ќе генерираат политичка волја неопходна да се **усвојат и спроведуваат** закони кои го промовираат јавниот интерес. Ова не се однесува само на изборното законодавство, туку исто така и на начинот на кои партиите на власт и опозицијата ги застапуваат интересите на нивните избирачи. Ефективноста на механизмите за барање политичка одговорност во периодите меѓу изборите внатре и меѓу партиите зависи од нивото на политички морал, т.е. способноста да се подредат конкретни политички интереси на јавниот интерес. Отсуството на политичкиот морал резултира со партии кои престануваат да го застапуваат јавниот интерес и го рефокусираат нивниот приоритет кон приватни (партиски или други) интереси, со што почнуваат да ја користат власта за нивни сопствени цели и потреби.

### 2.3. Зафаќање на граѓанското општество

Граѓанските организации (ГО) традиционално, според истражувањето на виктимизацијата и перцепциите на луѓето, се оценуваат како најмалку корумпирани кога се споредуваат со другите актери во општествениот и економскиот живот во земјата. Зголемувањето во пропорцијата на граѓани кои сметаат дека секој или речиси секој во овој сектор е корумпиран<sup>22</sup> од 18 % на 32 % од населението во периодот 2000-2007 г. покренува сериозна загриженост. Ова укажува на сериозна нерамнотежа во еден од најзначајните механизми на екстерниот политички морал и е резултат на три трендови наведени подолу:

- Во период од осум години **бројот на ГО се зголемил петпати**, што не е индикатор на иновативно социјално претприемништво, туку на фактот дека политичарите и локалните власти ги перципираат граѓанските организации како **инструменти за**

Слика 18 Динамика на ГО и нивните приходи (2000-2006)



Извор: Национален институт за статистика

во областите на нивна надлежност. Тие ГО нудат платени обуки, добиваат државни средства и наметнуваат политичко влијание. По правило, овие организации немаат веб-страници или ретко објавуваат информации за нивните активности, со што ги кријат нивните политички врски.

- Вкупниот обрт на ГО во овој период се зголемил за два и пол пати**, и покрај фактот дека уделот на дотации (проектни средства за кои има конкурентско надавање) се намалил од 50 % на 34 % од вкупниот обрт меѓу 2000 и 2006 г. Уделот на ГО во деловната активност се зголемил над седум пати во апсолутни рамки и нивниот

**наводно легитимен дополнителен приход**, како алатки за воспоставување политички и лични ортачки кругови и како **заштита од губењето на политичката моќ**. Малку повеќе од три четвртини од пратениците во собрание и иста пропорција на министри и раководители на извршни агенции и над 90 % од градоначалниците на општините во Бугарија се претставени во управните одбори на ГО<sup>23</sup>. Бројни други влијателни државни службеници и членови на политички кабинети учествуваат во ГО кои работат

<sup>22</sup> Извор: *Corruption Monitoring System and Vitosha R Research, 2000–2006.*

<sup>23</sup> Податоците се базираат на едно истражување за учеството во одборите на НВО во Сиела правниот и информациски систем за периодот јули–декември 2008 г.

релативен удел пораснал од 9 % на 28 % во вкупни приходи. Ова укажува дека природата на **активностите на граѓанските организации се менува**, приближувајќи се на редовните деловни активности, додека истовремено тие се подложни на помала регулаторна контрола. Мал број ГО подлежат на ревизија од страна на меѓународно признати фирми или го имаат поделено нивниот бизнис од непрофитните функции со формирање одвоени правни субјекти. Иако **корпоративната филантропија значително се развила во изминативе години**, главно во полза на поддршка на децата од ранливата категорија или за покривање скапи медицински лекувања во странство за различни категории на пациенти, постои ризик за финансирање на политичките партии преку ГО. Ова е уште еден факт што придонесува за порастот на бројот на ГО.

- Со постепеното завршување на билатералните и меѓународните донаторски програми спонзорирани од странските влади и меѓународните организации, по пристапувањето на Бугарија кон ЕУ, **бугарската влада одигра пресудна улога во финансирањето на ГО**. ЕУ и јавните фондови распределени од владата, а наменети за ГО во 2008 г. сочинувале речиси 40 % од вкупните проектни средства за 2006 г. Споредено со крајот на 1990-те, кога клучните проектни средства за ГО доаѓале само од странски извори и имале значителен износ, биле еднакви на 10 % од сите странски финансиски средства што влегле во земјата. Со тоа сите слабости и **корупциски ризици поврзани со стратегиското поставување цели и јавните набавки биле пренесени во граѓанскиот сектор**. Државниот административен капацитет за да се задржи пазарната конкурентност за средствата на ГО бил многу мал. Отсуството на какви било приоритети во обезбедувањето јавни средства за ГО или обезбедувањето големи суми на средства за новите или ад-хок основани ГО, како и обидите за проектно микроуправување од страна на јавната администрација, се индикатори за овој тренд.

Клиентелизмот и корупцијата во оваа област станале широко популаризирани во 2005 г., кога бугарската гранка на „Транспаренси интернешнел“ покренала обвиненија против официјални лица од Делегацијата на Европската комисија во Бугарија и Министерството за финансии за манипулирање со оценките за предлог-проектите од програмата ФАРЕ за демократија. Сомнежите за корупција сè уште не биле стишени<sup>24</sup>, а Европската комисија продолжила да насочува голема пропорција од средствата наменети за ГО преку владата, што дополнително ги зголемило ризиците за корупција.

Затоа, со користење мноштво механизми, политичарите и владините службеници де факто основале **широк круг на сопствени ГО** кои немале национално, локално или конкурентско искуство, но сепак уживале великодушна поддршка и средства и покрај скандалозните конфликти на интереси.

Во овој период имало значителна **пенетрација на организираниот криминал во граѓанскиот сектор**, главно на локално ниво, преку различни видови на ГО – како некои што се фокусирале на етнички прашања, антиквитети или справување со европските прашања и консултантска работа. Друг идентификуван ризик е **ширењето на ГО што одржувале блиски**

---

<sup>24</sup> *Anti-Corruption Reforms in Bulgaria: Key Results and Risks*, Center for the Study of Democracy, Sofia, 2007, page 63-64.

**врски со руските олигарси** и нетранспарентното финансирање одредени ГО кои тесно соработувале со локалните власти во интерес на овие олигархии.

Иако обртот во овој сектор за 2007 и 2008 г. се проценува на само 350-400 милиони бугарски лева годишно – што е еднакво на најновото зголемување на капиталот во бугарскиот енергетски холдинг во декември 2008 г. или обртот на Топлификација, Софија, на долги патеки овие трендови може да го загрозат правилното функционирање на граѓанското општество и може да имаат трајно негативно влијание врз демократијата и пазарната економија во земјата. Затоа, владата, системот за спроведување на законот, легитимните граѓански организации, како и Европската комисија носат огромна одговорност.

За да се спречат овие закани, Министерството за правда предложило радикална **забрана за високите официјални лица да учествуваат во раководењето на непрофитните правни субјекти**. Понатаму, тоа исто така обврзува една широка категорија на јавни функционери да дадат изјава за конфликт на интереси во однос на таквите ентитети, во согласност со новоусвоениот *Закон за спречување и откривање на конфликтот на интереси*.

Стручњаците проценуваат дека забраната за учество во управувните одбори на ГО ќе засегне од 550 до 750 лица, иако времето меѓу усвојувањето и стапувањето во сила на законот на 1 јануари 2009 г. било прекратко да се одговори со спроведување генерални собранија на одборите и поднесување оставки или да се најдат соодветни решенија, така што не физички лица, туку институциите што ги застапуваат (општините, градоначалниците, регионалните власти, министерствата, државните и извршните агенции и други власти) би биле членови на управните одбори на ГО. Само неколку поединци ја покажале нивната намера да поднесат итна оставка од управните одбори на ГО чии членови се тие, додека многумина не се ниту свесни за постоењето на ова барање. Од пресудно значење е Министерскиот совет ефективно да спроведе повлекувањето од управните одбори барем на членовите на кабинетите и нивните назначени лица и да се осигура дека секое непочитување ќе повлече административни санкции. Ако ова не се случи (пред изборите во 2009 г.), ќе се создаде впечаток дека законот е усвоен само за да се прикаже „постигнување“ пред ЕК и со тоа ќе им се дозволи на министрите, кога ќе истече нивниот мандат, ефективно да останат во ГО кои ги формирале додека биле на власт.

Таквите квазиграѓански организации се нарекуваат КУАНГО (QUANGO) (квази ГО) или ГОНГО (GONGO) (владини ГО). Таквите организации типично се регистрираат од страна на високи државни функционери кои, додека сè уште се на власт, го користат нивниот статус да ги пренасочат ресурсите до соодветните ГО и да ги профилираат, па кога ќе си отидат од власта би можеле да си најдат прибежиште за себе. За време на нивниот мандат, таквите функционери би можеле да имитираат функционирање на граѓанско општество и да распределуваат средства на ГО.

Широкораспространета практика во Бугарија е да се регистрираат слични ГО на адреса на официјалната институција каде се вработени нивните раководители и потоа да се промени регистрацијата на различна адреса кога соодветната ГО ќе го добие првиот проект. Важен детал во оваа насока е дека таквите институции, за време на работното време и како дел од нивните службени должности, работат за развојот на таквите ГО – добиваат обука, пишуваат

проекти и најверојатно ги спроведуваат пред да бидат пренесени на самата ГО, за повисока плата.

Градоначалниците од речиси сите општини во Бугарија учествуваат во ГО. Реизборот да добијат и втор мандат е во сооднос со учеството во голем број ГО. Природно, најраспространетите здружувања се оние меѓу општините или градоначалниците и спортските клубови, не оставајќи сомнеж за природата на организацијата. Првата практика всушност се поврзува со мандатот на градоначалниците, додека втората обично зависи од локалните карактеристики.

***Квазиграѓански здруженија на локалната власт што добиваат јавни средства<sup>25</sup>***

Фондацијата Камчински Бријаг (Аврен), Центарот за економски и социјални анализи и стратегии (Карџали) и Еколошката сточарска асоцијација (село Ценово, во регионот на Русе) биле регистрирани на адресите на соодветните општини. Трите ентитети се корисници на ОПАК во полето на развој на граѓанското општество. Градоначалникот на Аврен учествува во раководењето на првата организација, додека втората била раководена од сегашниот градоначалник додека бил заменик-регионален гувернер на Карџали. Во моментот е раководена од официјални лица во регионалната и општинската администрација и општински советник. Третата ГО е повеќе асоцијација на градоначалници или општини бидејќи членови на одборот се градоначалниците на Долна Студена, Караманово и Новоград. Таа била регистрирана само неколку дена пред крајниот рок за поднесување документи за учество во програмата.

Во просек, градоначалниците учествуваат во четири управни одбори на ГО (додека просечен министер учествува во три), а максималниот број на ГО со кои се поврзува еден градоначалник е еднаесет. Многу често градоначалниците се претседатели во повеќе од една организација, а понекогаш тој број достигнува до пет или шест. Меѓутоа, таквото вклучување ретко е институционализирано со решение на соодветниот општински совет или јавно објавено на веб-страницата на општината (општината Карџали е пример за добра практика во оваа насока). Самите општини не се доволно често застапени во управните одбори на организациите, ниту пак градоначалниците дејствуваат како нивни претставници. Индустрискиот кластер на Средногорие Мед би можел да служи како пример за добра практика, бидејќи е раководен од самите општини (Панаѓуриште и Пирдоп), а не од страна на градоначалниците во сопствено име. Ова би требало да биде претпочитан пристап во сите случаи каде јавните институции се поврзани со или стануваат членови на одредено јавно-приватно партнерство.

Организациите со малку или воопшто претходно институционално искуство, во кои сепак членови на нивните управни одбори се високи државни официјални лица не само што примаат дотации (како што беше претходно споменато) туку **учествуваат и во формулирањето на државните политики под превезот дека се независни граѓански здруженија** и обезбедуваат обуки за државните службеници. Пример во оваа насока е

<sup>25</sup> Околу дваесет слични примери (од вкупно 130 организации формирани според ОПАК) се опишани во статиите на „Капитал викли“ (како и во коментарите на интернет-форумите објавени во врска со овие статии).

Адаптацијата на електронската владина асоцијација, која само неколку месеци по нејзиното регистрирање станала член – еден од петте други членови покрај самата влада, во Советот за координација на информатичкото општество, чиј секретар е член на управниот одбор. Проектот на здружението бил на листата квалификувани по првиот повик за предлози на ОПАК наменети за граѓанските организации, иако никогаш не добило средства заради осиромашувањето на фондовите. Според медиумските известувања, таа обезбедува обука, помага во отворањето на лаборатории итн. Интересен детаљ за оваа еминентна организација е дека три години откако е формирана, сè уште нема своја веб-страница и е раководена од поединци кои го лансирале првиот портал за е-влада (додека министерот Калчев бил сè уште на власт) и неодамна го дизајнирал националниот ИТ-портал и спровел бројни други проекти финансирани од Државната агенција за информатички технологии и комуникации (ДАИТК).

Самата ДАИТК станала претенциозна заедно со десетина квази ГО перципирани како инструменти на државната политика, регистрирани на истата адреса и/или раководени од поединци од редовите на ДАИТК или со тесни врски со организацијата. Ризиците за добро управување потекнуваат од **практичното отсуство на контрола врз активностите на овие непрофитни правни субјекти од страна на регулаторните тела** (како Агенцијата за државна финансиска инспекција или Националната служба за ревизија). Ниту еден од овие ентитети не подлежат на собраниска контрола. Тие дејствуваат во опкружување со мала транспарентност, особено што се однесува на финансиското известување, бидејќи *Законот за пристап до јавни информации* не се однесува на нив. Дополнителен ризик се поврзува со сумата од 15 милиони бугарски лева во трошоци за време на изминатите четири или пет години за раководење (всушност ова е деловна трансакција самата по себе). Средствата биле обезбедени од УНДП преку владата без тендерска документација, што било директна државна интервенција на пазарот за интернет-клубови кој бил во изумирање и на пазарот за обука на јавни административни службеници. ДДВ-то заштедено од овие проекти и пренесувањето на престижот од УНДП на државата тешко можеле да бидат компензација за негативните ефекти од нестабилната мрежа на теле-центри, со висок ризик за пад<sup>26</sup> по секој значаен пад или укинување на финансиите.

Ова нездраво опкружување за работата на граѓанските организации стимулира **специјален вид претприемништво**. Од една страна, веќе е направена врска со луѓето на власт, кои често формираат ГО, а од друга страна и со сериското (орточко или семејно) претприемништво што вклучува формирање ГО од страна на луѓе кои формално не се на власт, но кои се сепак вклучени во локалните политички структури и партии (партиски лица, спонзори, кандидати за градоначалници и општински советници).

Посочувањето на некомпатибилност во имањето висока државна функција и учеството во управните одбори на ГО, како и обврската на непрофитните правни субјекти да мораат да дадат изјави за конфликт на интереси се секако чекор во вистинската насока. Меѓутоа, треба да се очекува дека **ќе се прават обиди да се опструира примената на законот и дека ќе има притисок тој да се смени пред изборите**. Истовремено, меѓутоа, законот им дава можност на Генералниот инспекторат под Министерскиот совет, собранieto и судството да покажат јасна

---

<sup>26</sup> Голем дел од овие теле-центри биле ефективно затворени во периодот пред изборите во 2005 г. заради недостаток од финансиски средства; потоа тие морале да бидат реструктурирани бидејќи поранешните вработени веќе нашле други работни места.



политичка волја и капацитет да се справат со прашањето на конфликт на интереси пред да истече нивниот мандат.

Меѓутоа, треба да се усвојат бројни други измени на законодавството и промени во регулаторната рамка со цел да се зајакнат контролните механизми, како и механизмите за утврдување на политичката одговорност. Некои **можни начини за намалување на корупциските ризици, како и за подобрување на работното опкружување на граѓанските организации** вклучуваат:

- Развивање генерална долгорочна државна стратегија за работата на државата со ГО, посочувајќи ги приоритетните области и форми за финансирање и партнерство. Стратегијата мора да обезбеди транспарентни инструменти за надворешна соработка (аутсорсинг) и *ex post* контрола од страна на постојните организации со добар капацитет, наместо формирање нови организации;
- Забрана за новорегистрираните организации или организациите кои го немаат минималното искуство според приоритетите изложени во соодветната програма за работа да користат значителни јавни средства. Меѓутоа, би требало да се овозможи да се формулираат специјални програми за социјално претприемништво насочени кон одредени целни групи, со цел да се неутрализираат неразвиените структури на граѓанското општество во одредени локалитети или меѓу одредени етнички или возрастни групи;
- Воведување построги барања за транспарентност во однос на активностите, клучните тимови и финансиското известување, вклучувајќи ја потребата да се објавуваат финансиските ревизии на веб-страниците на организацијата, за оние ГО кои добиваат јавни средства од државниот буџет или од структурните фондови на ЕУ;
- Значително подобрување на капацитетот на Министерството за правда да го одржува Регистарот на непрофитни правни субјекти кои дејствуваат во интерес на јавноста и воведување национален електронски регистар на непрофитни правни субјекти слично на националниот трговски регистар. Во моментов, регистарот не е комплетен, има бројни грешки, ретко се ажурира и често не функционира (пр. прегледи на организациските извештаи);
- Развивање методологија за оценка на ризикот на непрофитните правни субјекти што ќе им служи на Националната служба за ревизија, Агенцијата за државна финансиска инспекција (АДФИ)<sup>27</sup> и други регулаторни тела. Непрофитните правни субјекти што треба да бидат проверени од Националната служба за ревизија, освен организациите кои добиваат директни буџетски субвенции, може да се прошири за да се вклучат ентитети кои биле „институционализирани“ со помош на одлуките на општините, министерствата или државните агенции, субјекти под директна контрола на властите, што добиваат директни или индиректни средства од прво или второстепените буџетски единици или фондови на ЕУ. Националната агенција за приходи и АДФИ исто така би можеле да спроведуваат заеднички инспекции на непрофитните правни субјекти, кои истовремено спроведуваат деловни активности и добиваат финансии од

---

<sup>27</sup> Во 2007 г. АДФИ извршила пет ревизии на НВО од вкупно 525 вкупно инспекции. Меѓутоа, идните ревизии треба да вклучуваат повеќе квази НВО.

европските проекти, со цел да се спречи удвојувањето на финансиите за истата активност.

### **Добри антикорупциски практики: Законот за спречување и откривање на конфликтот на интереси**

Постоенето на правила за спречување ситуации на конфликт на интереси кај високите државни службеници е силен фактор за ефективна борба против корупцијата, вклучувајќи високи функционери и политичари. Со текот на годините, при евалуација на корупциските и антикорупциските реформи, стручњаците од Центарот за проучување на демократијата постојано повторуваа дека е неопходно да се усвои воедначена легислатива и регулаторна рамка за справување и спречување на конфликтите на интерес и неспојливоста со имањето одредени функции, како и хармонизацијата со одредбите во посебните закони. На 16 октомври 2008 година, Собранието го усвои *Законот за спречување и откривање на конфликтот на интереси*, кој ќе стапи во сила на 1 јануари 2009 година. Законот, кој беше изработен од страна на Министерството за правда, е неопходен инструмент за поефективно справување со корупцијата. Врз основа на современите европски стандарди, тој утврдува воедначена законска рамка за чувствителните прашања и во однос на државата и во однос на генералната јавност. Од политичка перспектива, усвојувањето на Законот е позитивен сигнал што ја укажува новопојавената политичка волја и подготвеност на Бугарија да ги воспостави долгоочекуваните правила за справување со конфликтот на интереси. Некои од правилата вградени во законот се однесуваат на ограничувањата кога се има јавна функција, изјавувањето на професионалната некомпатибилност и приватните интереси, дејствија за да се спречат конфликтите на интереси, ограничувања по напуштањето на јавната функција, ограничувања и забрана за учество во постапките за јавни набавки за распределување на фодновите на ЕУ, откривањето на конфликти на интереси и соодветните последици, заштита на поткажувачи итн.

Опсегот на законот е прилично широк - треба да се примени врз трите гранки на власта, вклучувајќи ги централните и локалните владини структури. Меѓутоа, бидејќи различните гранки и нивоа на власт имаат свои специфични карактеристики, неопходно е подетално да се дефинираат правилата што се однесуваат на секоја од нив.

Генералните принципи и правила за спречување на конфликтите на интерес, воспоставувањето контролни механизми, како и за одредување на последиците во случај на вистински конфликти на интереси, што ги предвидува законот, треба да бидат **понатаму разработени во посебни закони и соодветни владини регулативи**, во однос на специфичната природа на секоја гранка на власт и институциите и лицата кои се опфатени со законот.

За да се исполнат големите очекувања во поглед на законот, некои од очигледните недостатоци треба да бидат итно решени. Меѓу нив би можеле да ги цитираме следниве:

- Генералната регулатива во член 5 за ограничувањата при држењето јавна функција според „Уставот или посебен закон“ во однос на позициите и активностите кои не се компатибилни со јавната служба, што е отстапување од претходните предлози на истиот закон кои содржат изрични и детални рестрикции на имањето јавна функција;

- Член 19 од Законот предвидува релативно детални правила за ослободување од должноста на поединците кои имаат јавна функција. Сепак постојат дупки во однос на различните тела одговорни за иницирање на таквото ослободување, како и применливите процедури;
- Исклучок од опсегот на овие рестрикции, по ослободувањето од јавната должност, вклучувајќи ги пратениците во собранието, главниот инспектор и инспекторите во Инспекторатот на Врховниот судски совет, судии, обвинители и истражители. Имајќи ја предвид огромната значајност на овие ограничувања и големиот број добропознати случаи на конфликт на интереси меѓу овие функционери, ова е причина за длабока загриженост;
- Примената на овој важен закон би требало да ја надмине слабоста на Законот за јавно обелоденување на имотот на повисоките јавни функционери идентификувано во процесот на неговата примена и анализирана во претходните извештаи за оценка на корупцијата. За да стане законот ефективен во пракса, потребно е водечките институции во секоја од трите гранки на власт да усвојат специфични правила и процедури за да се осигура дека принципите за извршување на официјалните должности, внатрешна контрола за можните ограничувања за имањето јавна функција и некомпатибилноста во текот на службата итн. може и реално да се применат.

## 2.4. Организиран криминал и политичка корупција

Две години по влегувањето на Бугарија во Европската Унија и на почетокот на сериозната економска криза, прашањето за организираниот криминал и неговото поврзано прашање за корупцијата се несомнено теми за јавна дебата и се на врвот на политичката агенда на земјата. Оценката на ризиците за Бугарија во оваа област, при што се земаат предвид нејзините односи со Европската Унија, бара разбирање за структурите и тековната состојба во бугарскиот организиран криминал бидејќи организираниот криминал е главен извор за политичка корупција и деструктивен фактор за интерниот и екстерниот морал во земјата.

Постојат три широки типа на забележливи криминални структури со различни историски позадини, динамики и склоност кон употребата на политичката корупција за олеснување на нивните активности:

- **Насилни претприемачи** (насилни претприемнички групи) се најистакнат сегмент на организираниот криминал. **Насилните претприемнички групи** се бугарска верзија на моделот познат како „претприемач на насилство“. Политичката и економската стабилизација во 1997 г. стави крај на таканареченото „златно доба“ во насилното претприемништво. Процесот на приспособување кој следувааше доведе до развој на различни корупциски техники и клиентелски релации;
- **Дивијантни претприемачи** за себе обезбедуваат **конкурентска предност на пазарот со помош на криминални структури**. За разлика од обичните компании, организираните криминалци од овој вид се стекнуваат со пазарна предност преку неплаќање на даноците, таксите и надоместоците, како и преку криминални или незаконски трансакции. Историски, овој вид организиран криминал се појавил пред насилните претприемачи и олигархии. Дивијантните претприемачи биле први кои

примениле корупциски техники од големи размери во однос на државните службеници, како царинските службеници, полициските службеници, даночните службеници итн. Митото не им овозможувало само слободно да го повредуваат законот, туку исто така да осигураат опструкции во работата на конкурентите (пр. кога царинските службеници ја конфискуваат стоката на конкурентите, кога се вршат дополнителни или целни даночни ревизии итн.);

- **Политички инвеститори или олигарси** во моментот претставуваат највлијателен вид организиран криминал во Бугарија што најчесто се поврзува со политичката корупција.

Поимот „олигарх“ (олигарси), по аналогија со Русија и Украина, започнал да се користи во Бугарија за лидерите на некои од најголемите бизнис-групаии. Воведувањето на овој концепт е дизајниран да покаже квалитативно различен образец на организирано криминално однесување на олигархиските структури во споредба со обрасците кои се поврзуваат со насилните претприемачи. Користењето на поимот „олигарх“ е подложено на значителни ограничувања во бугарски контекст. **За разлика од земјите како Русија, каде државата директно го штити домашниот пазар од странски компании и обезбедува монополски или олигополски статус** на руските компании, таквите напори во Бугарија се многу поограничени. Како резултат на тоа, можностите за бугарските олигарси се многу потесни како резултат на добро утврденото присуство на меѓународните компании, особено по влезот на земјата во ЕУ. Многу често, дури и откако ќе успеат да стекнат контрола врз некои интерни пазари, бугарските олигархиски компании евентуално прибегнуваат кон продажба на нивниот бизнис на странски корпорации или го намалуваат уделот на пазарот додека конечно не станат маргинализирани. Меѓутоа, постојат одредени сектори во економијата, многу зависни од општинската легислатива и државните политики, кои остануваат недопрени за странските инвеститори без соодветен локален партнер. За време на изминативе неколку години таквите односи биле забележани при давањето концесии за аеродромите и пристаништата, основањето адвокатски фирми итн.

Во меѓувреме, концептот на олигархијата се чини дека дава соодветен опис на десетина бизнис-структури во Бугарија, што се појавиле заедно со насилните претприемачи и успеале да добијат пристап до локалните и националните ресурси со наметнување влијание врз политичките елити, наместо да се користи насилство. Со претприемачите кои „продаваат“ заштита, вклучената динамика по природа има пристап оддолу нагоре, т.е. тие користат насилство за да присвојат опипливи средства кои им се потребни и затоа изнудуваат финансиски ресурси од малите и од средните бизниси. **Олигарсите, од друга страна, имаат тенденција да се развиваат на начин одгоре надолу:** тие постепено ја зграпчуваат контролата од државата со контролирање на клучните политички личности во извршната, законодавната и судската власт или со стекнување контрола врз лидерството на политичките партии<sup>28</sup> или со преземање лидерски позиции во државни и мешани компании.

Во тековното опкружување во Бугарија, олигархискиот модел е добро објаснување за концентрацијата на државните економски ресурси во рацете на неколку големи претприемачи кои, со користење на политичарите и политичките партии на национално ниво, продолжуваат успешно да ги редистрибуираат ресурсите за нивната сопствена корист и

---

<sup>28</sup> Во ретки, а сепак неодамна широкопубликувани случаи, ова вклучувало дури и олигарси кои преземаат лидерски позиции во некои партии.

по цена на јавниот интерес. Контролата врз јавните ресурси во корист на една мала група претприемачи е особено забележлива на **локално ниво**. Локалните олигарси може лесно да се препознаат во населението на кој било мал, среден или средно-голем град. Групи од две до шест поединци (или семејства) често успеваале во преземањето контрола не само врз локалната власт во регионот, туку исто така и врз претставниците на институциите на централната власт, како полицијата, даночните власти, градежните услуги, како и локалните судови и обвинителства.

Во денешно време бугарските олигархиски структури се **најголемите „политички инвеститори“**. Воспоставувањето демократски политички систем беше проследено со пролонгиран иницијален период на политичка нестабилност: осум влади се сменија во текот на седум години (без да се земат предвид двете преодни влади). Затоа до 1997 година политичките формации имале исклучително краток временски хоризонт и затоа биле лесно подложни на понудите на „политичките инвеститори“. Освен неговото утврдување во највисоките нивоа на власт, како владата и врвните структури на владејачките политички сили, олигархискиот модел го пронашол својот пат насекаде со наметнување влијание врз пратениците, државните службеници и членовите на судството. Оваа симбиоза последователно им овозможила на олигарсите да воспостават контрола врз државните претпријатија, да добиваат неограничени финансиски средства од банките, да увезуваат и извезуваат стока без да подложат на царински контроли, да избегнуваат даночни ревизии, сите судски спорови да бидат решени во нивна корист, да имаат олеснувања од специјалниот третман во законите итн.

Горенаведениот пристап обично вклучува вработување доброквалификувани државни службеници – како раководители на одделенија во министерствата, директори на државни претпријатија кои заради нестабилната политичка клима во 1990-тите често биле невработени, во компаниите контролирани од олигарсите во прашање. Моделот е двонасочен процес, зашто на крајот **олигарсите стануваат фактор за вработување во администрацијата од високите нивоа**. Преземањето контрола врз клучните позиции во јавните институции и државните претпријатија е од стратешка важност. За разлика од политичарите, кои само вршат влијание во ограничен временски рок, државните службеници или директори би можело да бидат наоколу подолго време. Како последица, се создава симбиотскиот модел, каде не е јасно каде завршува државната сопственост и каде почнува приватната сопственост. Неодамна, олигарсите исто така прибегнале кон сè почеста употреба на компаниите „офшор“.

Според потеклото, лидерите на олигархиските организации често се поранешни агенти на тајните служби на „државната безбедност“ или претставници на поранешната комунистичка елита или *функционери* (номенклатура) или поранешни шефови на странските трговски претставништва (кои исто така во голема мера се поврзуваат со тајните служби). Подоцна ним им се приклучиле успешни девијантни претприемачи и преживувајќи низ серијата политички и економски кризи, овие структури биле трансформирани во денешните олигархиски групи, кои ја користат нивната позиција за да извлечат пари од јавните и приватните банки, да склучуваат незаконски зделки за приватизација, со што присвојуваат средства на други олигархиски, насилни, девијантни и обични претприемачи.

Табела 2 - Извори, методи и фази во развојот на организираниот криминал во Бугарија

	Насилни претприемачи (претприемачи што продаваат насилство и заштита, насилни претприемнички групи)	Девијантни претприемачи	„Политички инвеститори“ (олигарси)
<b>Корени</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Поранешни спортисти, борачи, боксери, и други боречки вештини</li> <li>2. Поранешни службеници од Министерството за внатрешни работи</li> <li>3. Поранешни осуденици</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Претставници на „слободните професии“ за време на социјализмот, кои не се образовани: такси-возачи, шанкери, чувари на стоваришта, келнери итн.</li> <li>2. Претставници на одредени професионални групи, како извозници, сметководители и адвокати, како и студенти во овие области</li> <li>3. Поранешни осуденици</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Поранешни директори на претпријатија</li> <li>2. Поранешни функционери на Комунистичката партија</li> <li>3. Поранешни службеници во тајните служби</li> </ol>
<b>Методи</b>	Користење и продажба на насилство преку големи групи	Користење мрежи за извршување криминални и полукриминални операции, главно поврзани со увозот и шверцувањето на стока и за закупување или продавање државен или општински имот; добивање банкарски заеми (таканаречена група на кредитни милионери) итн.	Прераспределба на националното богатство со користење на новоформираните политички елити; формирање холдинг-компани составени од мноштво бизниси; доминација на финансиските институции и зафаќање на јавните финансиски институции (вклучувајќи ја и Централната банка) и медиумите
<b>Соработка меѓу трите групи</b>	Користење на олигарсите за решавање на проблемите со полицијата и судството; користење на високоризични претприемачи како советници, лица од доверба и канали за профити и инвестиции.	Користење насилни претприемачки групи за стекнување со удел на пазарот или во случај на проблеми со конкурентите и партнерите; партнерства меѓу олигарсите за да се осигура пристап до пазарите, заштита и помош против државата	Произволно користење насилство против малите бизниси (вклучувајќи уништување имот и убиства); користење високоризични претприемачи (и преку финансирање) за сомнителни операции.
<b>Пазари</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Заштита за продавници, ресторани, канцеларии на компании</li> <li>• Собирање долгови, посредување во спорови (арбитрација меѓу бизнис-структурите)</li> <li>• Шверцување во и од Југославија</li> <li>• Шверцување акцизна стока – алкохол, цигари, бензин</li> <li>• Провала и кражба, недозволена трговија и продажба на возила</li> <li>• Производство на ЦД, значајни инвестиции во современата технологија</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Бенефиции од нелегалниот влез на сите можни пазари: дефицитарни производи, како прехранбени производи, сончогледов зејтин и шеќер во текот на првите месеци на кризата (во пролетта 1990 г.)</li> <li>• Увоз на половни возила и делови, како и лажна регистрација</li> <li>• Трговија со недвижен имот и шпекулативни купувања, пр. купување општински и државни станбени објекти, понекогаш дури и насилно протерување на постојните</li> </ul>	Зафаќање на клучните пазари преку: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Формирање финансиски компании – штедилници, банки итн.</li> <li>• Контрола на влезовите и излезите</li> <li>• Формирање, освојување и контрола на мас-медиумите</li> <li>• Стекнување голем пазарен удел од малопродажните пазари (формирање картели)</li> <li>• Партнерство со ризични претприемачи и формирање холдинг-компани на различни</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>По завршувањето на ембаргото наметнато врз Југославија, обиди да се надокнадат загубените приходи со контролирање на најисплатливите пазари за шверцувана стока (вклучувајќи дрога)</li> </ul>	<p>станари</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Менување странска валута (вклучувајќи шпекулативни трансакции)</li> <li>Вклученост на црниот пазар, вклучувајќи проституција и дрога</li> </ul>	<p>пазари</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Создавање стратегиски алијанси со големите мултинационални компании</li> <li>Користење врски со високи административни и политички службеници за искористување на фондовите на ЕУ</li> </ul>
--	---	---	---

Во времето кога се стиши политичката криза во земјата и започна економската стабилизација на крајот од 1990-тите, започнаа да се појавуваат актуелните структури на организиран криминал. **Реструктурирањето на активноста на организираниот криминал било олеснато од predisпозицијата на сите гранки на власт да прават компромис со различните видови организиран криминал.** И додека во случајот со девијантните претприемачи ова било донекаде логичен чекор, заради фактот што генералната јавност ги перципирала како претставници на приватниот сектор, кои требале да се прилагодат на кризното опкружување, директни и индиректни аранжмани со олигархиските претприемачи и насилните претприемнички групи имале долгорочни негативни последици кои и денес може да се почувствуваат. Со влегувањето во такви аранжмани, државата се согласила да се легализираат постојните економски структури под услов тие да ги прекинат нивните криминални активности. Всушност, на олигархиските структури и насилни претприемачки групи<sup>29</sup> им била дадена можност да продолжат со поголемиот број од нивните деловни активности без да бидат вознемирувани од даночните власти или полицијата или судството. Исто така, ова им дало шанса на претприемачите на организираниот криминал да учествуваат во прераспределбата на националното богатство последователно преку приватизација, јавни набавки, концесии и искористување (вклучувајќи ги и претпристапните) фондови на ЕУ.

Карактеристиките на организираниот криминал во Бугарија ги одредуваат посебните коруптивни инструменти и техники што ги користат организираните криминални групи. Организираните криминални групи многу често користат **политичка корупција** со цел да се ослободат од инспекци или регулаторен надзор врз нивното деловно работење во замена за „политички придонеси“ за партиите или поединечни политички актери. Овие придонеси често доаѓаат преку легитимни компании и веродостојни посредници. Враќањето на оваа „инвестиција“ има форма на назначување на клучни позиции на претходно договорени поединци препорачани од „инвеститорот“. Дури и кога не се вклучени специјални претставници, постојната администрација брзо се „пренасочува“, со што се обидува да се избегне ризикот од отпуштање заради политички причини. Неколку случаи што користат елементи на „**политичко инвестирање**“ и вклучуваат организирани криминални групи станале многу популаризирани во изминатата година:

- Првиот случај вклучувал познат бизнисмен со инвестиции во енергетскиот сектор, туризмот и малопродажбата, кој поддржувал една од коалициските партии на

<sup>29</sup> Најмногу поврзани со „кредитните милионери“, банките, кои банкротирале и стечајните државни претпријатија.

актуелната влада и бил основач на нова политичка формација со аспирации да влезе во следниот состав на Парламентот, против кој Обвинителството покренало обвинение за вмешаност во измама од големи размери со ДДВ. Извори од МВР и Царинската агенција јасно ставиле до знаење дека овој човек бил еден од најголемите актери во царински проневери, сомнителни приватизациски зделки итн.;

- Вториот случај вклучувал два бизнисмени кои ја поддржувале владејачката коалиција, која била наградена со проект финансиран од ЕУ. Подоцна била откриена сложена криминална организација што вклучувала учесници од Германија и од Швајцарија. До ова откритие се дошло за време на истрагата на Царинската агенција и Генералниот директорат за борба против организираниот криминал и бил проследен до властите во Германија.

**Користењето насилство** е една од најважните карактеристики на односот меѓу корупцијата и организираниот криминал. Додека насилството бил примарен мотив користен да се зграпчат и одбранат/зачуваат позициите во општеството и во економијата, со социјалната стабилизација тоа доведува до зголемен ризик и постепено биле заменети со корупциски трансакции. Од крајот на 1990-тите бил забележан тренд на **постепено намалување на бројот на масовно насилство**. Насилните претприемачи почнале да се ги намалуваат, па дури и да ги затвораат нивните специјализирани насилни сили (специјализирани бригади). Дел од членовите на овие единици добиле можност да работат за нивните поранешни шефови во сивиот сектор (даночна и царинска измама), но без потреба за прибегнување кон насилни методи. Во рамките на сосема криминални пазари (грабежи на автомобили, проституција, трговија со дрога, наплата на долгови) каде користењето насилство е неизбежно, биле направени напори за значително да се намалат нивните размери.

Користењето насилство привлекува јавно внимание и е прилично скапо тоа да се сокрие. Со цел да го зачуваат нивниот статус и позиција, организираните криминални групи започнале да користат **коруптивни инструменти** со зголемен интензитет. Новите техники, како неделни (месечни, годишни) плаќања, се појавиле вработувања на „лојални“ службеници во полицијата, истражните служби и обвинителството. Како резултат, јавните институции постепено биле вклучувани за да им служат на приватните интереси на одредени криминални групи додека се бореле против конкурентските организирани криминални групи.

#### ***Корупција во безбедносниот сектор***

- Млади професионалци се ставаат на соодветни работни места во безбедносниот сектор, или се најмуваат службеници на специјалните служби и доброволци за да обезбедуваат рани информации за фиксна месечна плата.
- Безбедносните службеници одржуваат контакти со криминалните босови со наводна цел да ги користат како поткажувачи. Во реалноста, таквите односи (особено со службениците на НСС и НСЦОЦ) им даваат на криминалците простор да ги задржат своите сомнителни активности.
- Некои службеници во безбедносниот сектор ги истражуваат изворите и каналите на протекување информации меѓу корумпираните подредени лица поврзани со шверцувачи со



цел да зграпчат дел од придобивките или да ги спречат тие службеници да продолжат да откриваат дискредитирачки факти.

- Вообичаена е мобилизацијата на средства од криминални извори за време на избори во замена за „имунитет“ во истрагите.
- Одредени приватни компании обезбедуваат информации на специјалните служби, кои во замена им помагаат да ги монополизираат соодветните деловни сектори.
- На водечки позиции во безбедносниот сектор се ставаат неискусни лица назначени од политички и економски причини. По правило, менувањето на персоналот на највисоките нивоа е проследено со реструктурирање на персоналот и организацијата, вклучувајќи стручни службеници и директори на клучни единици. Често професионалци со неоспорна стручност се отпуштаат за да се спречат да не се мешаат во трикратната врска меѓу безбедносниот сектор, политичка корупција и организираниот криминал.
- Официјалните информации за неофицијална приватизација станало профитабилен бизнис за поединечни безбедносни службеници. Информациите протекнуваат во медиумите, но од друга страна, тие се средства за да се фрли дамка врз кампањите дирижирани од корумпираните службени лица во одредени партии или од корпоративни интереси. Јавноста често не е свесна дека злоупотребата на таквите информации од оние кои ги поседуваат се претвора во ракетарство на политички и други јавни личности.

Извор: *Partners in Crime. The Risks of Symbiosis between the Security Sector and Organized Crime in Southeast Europe*, 2004, p. 39

CSD,

Бидејќи групите на организираниот криминал меѓусебно се блокираат преку нивниот пристап до јавните институции и не можат да користат насилство за да преземат и контролираат нови територии или пазари, се појавил нов феномен како „средство за решавање на проблемите“ – **нарачани убиства**. Овој вид фокусирано насилство се поврзува главно со претставниците на поранешните насилни претприемачки групи, но некои олигарси и девијантни претприемачи исто така го користат заради неефикасната истрага и атмосферата на неказниност. Неодамна откриените факти покажуваат дека многу нарачани убиства имаат претежно економски мотив: имено, елиминација на конкуренцијата. Меѓутоа, ова средство за економска конкуренција привлекува силно внимание кај јавноста и медиумите, додека ниската стапка на откривање на нарачаните убиства и високата стапка на разоткривање на убиствата го покренува прашањето дали ова е резултат на нискиот полициски и истражувачки капацитет или пак е резултат на **корупциски/клиентелистички притисоци врз властите кои го спроведуваат законот**.

Речиси не постојат успешно завршени истраги на повеќе од двесте нарачани убиства извршени во изминативе десет години. Ситуацијата не се променила ни откако земјата станала членка на ЕУ. Многу често полицијата и истражителите имаат доволно информации, но истрагата е блокирана, отфрлена или не довела до конкретни резултати. Во оваа насока, вообичаени се две сценарија.

Во првото сценарио **истрагата „се урива“ на примарно ниво** заради намерно создадениот проблем што ја нарушува правилната координација по линијата на процедуралниот синџир

полициски истражител – (судски) истражител – обвинителство за случајот за ова прашање. Користените методи за нарушување на нормалниот тек на истрагите варира од директна или индиректна наредба од повисоко ниво за користење различни трикови како намерно занемарување на стручната анализа или повикувањето сведоци, вработување неискусни истражители, реорганизација на вработените, особено „премногу активните“ службеници итн.

Второто сценарио вклучува **политичко мешање** мотивирано од фактот дека истрагата би можела да им наштети на долгорочните „политички инвеститори“, нивните назначени кандидати, роднини итн. Освен случаите на политичко мешање во работата на судството што се јавно познати, има и случаи за кои дадените информации од страна на полициските власти од другите земји не се користат, бидејќи се блокирани на политичко ниво. Еден од случаите на политичко мешање, што бил јавно обелоденет заради внатрешната контроверзија на високо ниво во Министерството за внатрешни работи, била средбата меѓу министерот за внатрешни работи и браќата Галеви (што се сметаат за криминални босови на Дупница). Едно од објаснувањата објавени во медиумите било дека главната причина за средбата бил наводниот обид за запирање на новиот очекуван бран нарачани убиства во периодот веднаш пред влезот на земјата во ЕУ.

## 2.5. Економијата и политичката корупција

Пристапувањето на Бугарија кон ЕУ креирало бројни можности за побрз и поодржлив развој на бугарската економија, но истовремено го интензивирал ризикот од **краткорочно влошување на институционалните дефицити и придружната корупција**<sup>30</sup>. Надзорот во управувањето со фондовите на ЕУ во Бугарија извршени од страна на специјализирани единици на Европската комисија откриле недоволен административен капацитет, бројни повреди на правилата и процедурите, недостаток од контролни механизми и санкции за повредите, како и доказ за политичко мешање при евалуација на предлог-проектите и одобрувањето на трошоците. Овие институционални недостатоци може да имаат силен негативен ефект врз развојот на Бугарија како што се продлабочува глобалната економска криза и како што **националниот буџет и фондовите на ЕУ остануваат единствен извор за нови финансии во 2009 г.**

Во контекст на глобалната рецесија и високите нивоа на корупција во бугарската економија, постои неминовна закана дека значителен дел од инвестициите направени во текот на изминатите неколку години нема да донесат придобивки и би можеле да резултираат со побрзо и подлабоко скратување на економската активност, со што ќе се зголемат ефектите на економската криза во Бугарија. Затоа бугарската влада мора да преземе итни и одлучни дејствија за да ја стави под контрола политичката корупција и да ги зајакне управувачките механизми во однос на клучните области за кои постои ризик од корупција, што создаваат поволни услови за неформален и недозволен проток на готовина во економијата. Имено, владата треба да:

- ја подобри транспарентноста и ефикасноста во раководењето со јавните фондови и фондовите на ЕУ;

---

<sup>30</sup> *Anti-Corruption Reforms in Bulgaria: Key Results and Risks*, Center for the Study of Democracy, Sofia, 2007.

- ги примени најдобрите европски практики во раководењето со јавните набавки, концесии и јавно-приватни партнерства;
- го прекине непазарното раководење со државниот имот, вклучувајќи размена на државно земјиште, шуми и друг посед;
- ја ограничи економијата во сенка со подобрување на владеењето на право и ефективноста на регулаторните тела и контролни механизми.

Интензивираниот притисок од страна на ЕУ за подобри практики на управување и постојаните напори на антикорупциската заедница во Бугарија довеле до успешни **навали во вкоренетите корумпирани олигархиски врски, како затворањето на бесцаринските продавници долж бугарската копнени премини** во 2008<sup>31</sup> г. Случаите на корупција на високо ниво и нивната сеприсутна природа биле јавно обелоденети, како на пример концентрацијата на значителни удели на енергетскиот сектор во бизнис-структурите со нејасно сопствеништво, опфатеност на Службата за борба против организиран криминал од страна на приватните интереси (на пример, од производителите на високи акцизни стока), конфликти на интереси и сериозни злоупотреби на моќ во раководењето со патната инфраструктура, непазарните супституции на државното земјиште и шуми, концесии и јавни набавки.

Најзабележителната манифестација на овој процес било **зафаќањето на локалната власт** во 2007 и 2008 г. во малите туристички општини со помош на растечкиот број на бизнис-коалиции, вклучувајќи и купување гласови, како и со помош на олигарсите кои преземаат контрола врз локалните политички партии. Постојат услови за политичката корупција да го заокружи целиот циклус, додека власта се користи за да се извлечат лични повластици, а акумулираното богатство за возврат се користи да се зачува политичката моќ. Маѓепсаниот круг на политичка корупција ќе биде комплетиран кога богатството станува цел на власта, додека власта станува цел на богатството. Со секоја од бројните ротации во овој круг се ризикува **криминализација на државата**. Доведена до овие екстреми, оваа тенденција ќе се преточи во картелизација на економијата, губење на ефикасноста на пазарите, како и на ефективноста на државните контролни механизми, со што ќе се обесхрабри претприемничкиот дух на нацијата.

Економската криза, што се очекува да го достигне својот врв во Бугарија во 2009 г., ќе биде истовремено и тест и можност за антикорупциските реформи во земјата. Ако корупцијата играла доминантна улога во акумулацијата и инвестирањето на капиталот за време на годините на раст, рецесијата би можела да биде подлабока и би можела да трае подолго од очекуваното. Кризата дава можност за реформирање на секторите зафатени со сериозни корупциски проблеми кои имаат негативни реперкусии врз целокупната економија, како обезбедување сигурност, здравствена заштита и образование.

Начинот на кој **јавните фондови се користат во оваа изборна година** ќе го одредат успехот или неуспехот на владината антикорупциската политика. Ако фондовите се насочени кон реформирање на најнеразвиените сектори финансирани од буџетот и да се зголеми нивната

---

<sup>31</sup> *Effective Policies Targeting the Corruption – Organized Crime Nexus in Bulgaria: Closing Down Duty-Free Outlets*, Policy Brief No 13, Center for the Study of Democracy, December 2007

додадена вредност, ова ќе биде знак за успех. Доколку се користат за задоволување на растечките барања на олигархиските бизнис-структури, како и за купување политичко влијание меѓу гласачите, ова ќе ги зголеми проблемите на политичка корупција и би можела да доведе до изолација на Бугарија во Европската Унија.

## 3. КОРУПЦИЈА И ЕКОНОМСКИОТ ПРОЦЕС

Земајќи ја предвид важноста на мотивот за пари (пари како мотив) за постоењето на политичката корупција, овој дел од извештајот ги анализира главните извори на скриен или нелегитимен приход во деловниот сектор и каналите за корумпирано политичко влијание врз економијата во Бугарија:

- Големината и опсегот на **скриената економија** ги прикриваат големите сиви и црни финансиски текови од деловниот сектор во политиката, што за возврат влијае врз работата на официјалната економија;
- **Јавните набавки**, вклучувајќи ја апсорпцијата на фондовите на ЕУ, концесиите и другите форми на јавно-приватно партнерство се злоупотребени од страна на корумпираните службеници за лично збогатување, возвраќање услуги и зачувување на политичката моќ или финансирањето партии;
- **Размените на земјиште и шуми** во изминативе години стана главниот инструмент за фаворизирање на политички поврзаните бизниси. „Заменки“, името под кое станаа познати овие размени во Бугарија, ја заменија приватизацијата како главен инструмент за редистрибуирање на националното богатство.

### 3.1. Ниво и динамика на скриената економија во Бугарија. Индекс на скриената економија

Фокусирањето на тесните аспекти на судските реформи и борбата против корупцијата и организираниот криминал крие ризик да се изгуби од вид едно многу важно прашање што фрла дополнително светло на нивните извори и механизми, имено големината и динамиката на скриената економија во Бугарија. Постојат зголемен број студии кои покажуваат дека корупцијата и скриената економија се тесно поврзани. Неодамнешните истражувања покажале дека во земјите со понизок приход, како Бугарија, корупцијата и скриената економија се чини дека меѓусебно се дополнуваат<sup>32</sup>. Намалувањето на поттикнувањата и можностите да се прикријат приходите и профитите ги намалуваат средствата за корупција, што за возврат ставаат дополнителен притисок врз играчите кои не се потчинуваат да излезат на отворено. Истражувањето на врските меѓу скриената економска активност и корупција спроведено од 1998 г. од страна на Центарот за проучување на демократијата во годишниот **Извештај за оценка на корупцијата** покажал дека корупцијата била главна алатка корумпираните бизниси да останат надвор од евиденцијата и да генерираат владини заштитени монополи и незаконски ренти<sup>33</sup>.

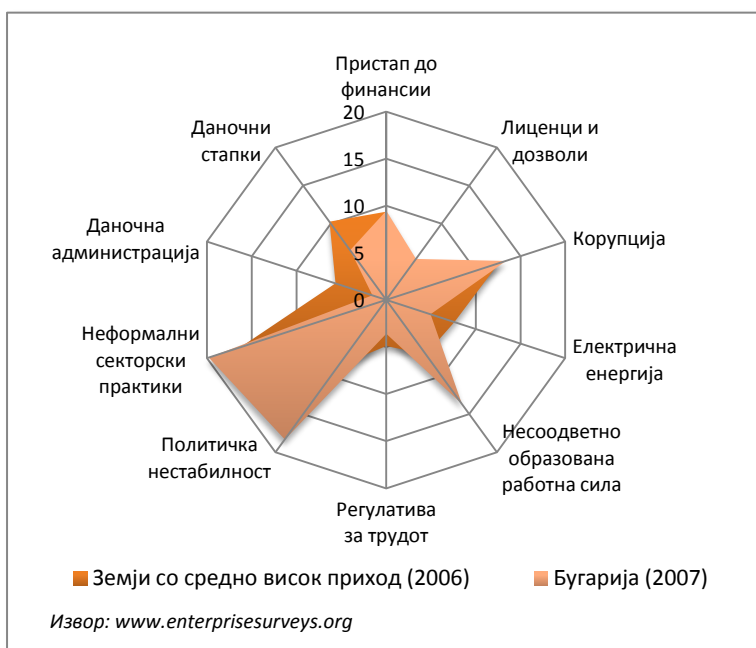
<sup>32</sup> Dreher, A., F. Schneider, *Corruption and the Shadow Economy: an Empirical Analysis*, Center for Research in Economics, Management and the Arts, Basel, 2006.

<sup>33</sup> Секој Извештај за оценка на корупцијата од 1999 до 2007 г. содржи посебен дел за сивата економија ([www.csd.bg](http://www.csd.bg)).

### 3.1.1. Ниво и динамика на скриената економија во Бугарија

Иако скриената економија<sup>34</sup> е многу тешко да се измери и разбере, таа лесно може да се идентификува од страна на бизнисот кога се соочуваат со партнери и/или конкуренти кои работат надвор од законот со затајувањето даноци, социјално осигурување и здравствени придонеси, криење на вистинското вработување, заобиколување на квалитетот на производот, безбедносните или еколошките регулативи, нарушување на авторските права итн. Според најновото Истражување на бугарските фирми извршено од страна на Светската банка во 2007 г., неформалните секторски практики стигнале на врвот од листата фактори што ги ограничуваат компаниите

Слика 19 Десетте најголеми препреки за инвестиции во Бугарија



инвестиции во Бугарија. Скриените или нерегистрираните плаќања претставуваат толку голем удел во синцирот на додадена вредност во сите сектори на бугарската економија што речиси и да нема компанија во земјата што не направила или не примила такви плаќања.

**Нелојалната конкуренција**, што е начинот на кои фирмите ја перципираат скриената економија и корумпираните практики, е на врвот на загриженост на компаниите во Бугарија во изминативе десет години (според податоците на ЦСД од Системот

за следење на корупцијата). Компаниите разбираат и ја идентификуваат скриената економија и нејзиното негативно влијание врз нивните конкурентски позиции многу полесно од корупцијата, која ја гледаат како инструмент за зачувување на нелојалната конкурентска предност<sup>35</sup>.

<sup>34</sup> Центарот за прочување на демократијата го усвоил терминот „скриена економија“ за да ги квалификува сите активности кои, заради некоја причина остануваат надвор од дофатот на националната статистика и регулатива. Ова се или легални активности кои воопшто не се пријавени или се погрешно пријавени во владините агенции или ги извршуваат нерегистрирани фирми, или се целосно незаконски активности. „Скриената економија“ е термин што се користи наизменично со „неформална“, „нерегистрирана“, „во сенка“ или „непријавена економија“ и се состои од сива (легална) и од црна (нелегална) економија. Иако актуелнава анализа не ја покрива таканаречената „егзистенцијална економија“, последниов термин обично се претставува како дел од скриената економија.

<sup>35</sup> Интервјуа со меѓународни и локални инвеститори спроведени од страна на Центарот за проучување на демократијата во 2008.

И покрај разликите во концептите и методологијата, процените за големината на скриената економија во Бугарија од 1990 г. се движат од 16 % на 38 % од БДП<sup>36</sup>, што постојано ја рангира земјата меѓу новите земји членки на ЕУ со најлоша изведба во однос на уделот на скриените економски активности. Според различни процени, големината на скриената економија во Бугарија во 2007 и 2008 г. се движела меѓу 20 и 25 проценти од БДП, при што некои сектори како градежништвото и недвижниот имот пријавиле помалку од 50 % од вистинската вредност на трансакциите<sup>37</sup>. Според бизнис-истражувањата на *Системот за следење на корупцијата* на Центарот за проучување на демократијата, уделот на **скриената економска активност во сите сектори на економијата во просек бил 14,1 % во 2008 г.**, бележејќи пад од над 50 % споредено со 2002 г. кога непријавени биле 29 %. Бидејќи овие податоци се добиени преку истражување на примерок, во кој испитаниците имаат тенденција да прикажат помалку од вистинската големина на проблемот, тие треба да се интерпретираат како најниската граница кога станува збор за актуелната големина на скриената економија во Бугарија. Според овие податоци, вкупната вредност на **скриената економија во Бугарија се израмнила на околу 10 милијарди лева во текот на изминатите две до три години**. Треба да се има предвид дека скриените финансиски текови (обртот) што ги генерираат таквите активности на сивата економија се многу поголеми. Додека Националниот институт за статистика дава обвинувања за скриената економија во системот на националните сметки и бројките за големината на скриената економија секогаш треба да се толкуваат со голема внимателност кога се прават заклучоци за стратегиските дејствија, тие праќаат јасен сигнал на креаторите на политика дека скриената економија претставува значаен предизвик за економскиот развој на Бугарија. Најпогодени се секторите од економијата со интезивна работна сила: градежништво, текстил, туризам, земјоделство и услуги (пр. поправки, приватно образование, здравствена заштита, транспорт итн.). Исто така постои значаен обем на скриена економска активност во производството, особено во индустриите што произведуваат акцизна стока (пр. алкохол, цигари, горива).

### 3.1.2. Динамика на Индексот на скриена економија

Како одговор на зголемената деловна загриженост и активностите за намалување на нивото и обемот на скриената економија во Бугарија, во 2002 г. Центарот за проучување на демократијата и „Витоша рисрч“ го креирале **Индексот на скриената економија**. Индексот има за цел да ја следи динамиката на скриената економија во Бугарија и нејзините главни компоненти – неформалниот труд и скриениот промет или даноци, како и перцепциите за нејзината големина преку годишните истражувања на бугарскиот бизнис и населението<sup>38</sup>.

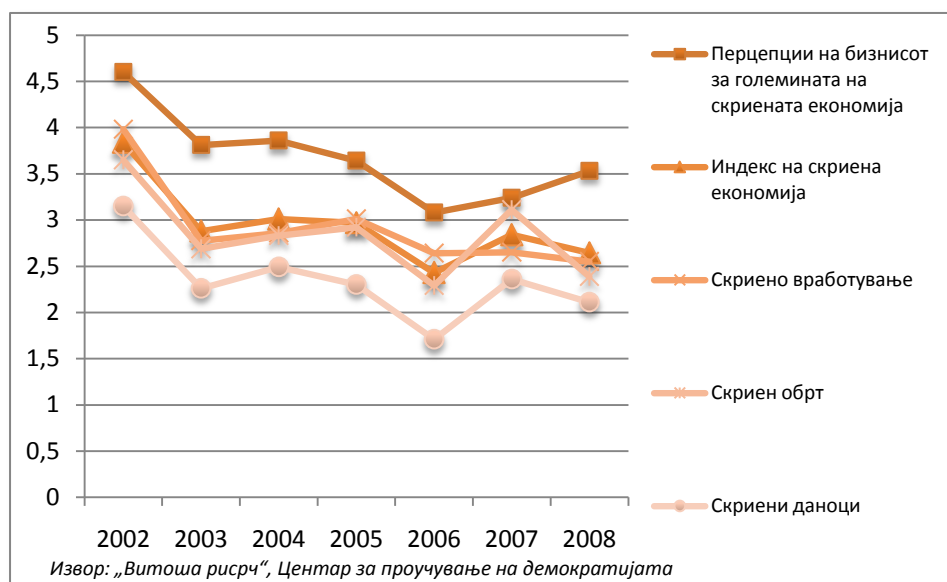
<sup>36</sup> *The Informal Economy in the EU Accession Countries: Size, Scope, Trends and Challenges in the Process of EU Enlargement*, Center for the Study of Democracy, 2003; *The Hidden Economy in Bulgaria*, Center for the Study of Democracy, 2004 (in Bulgarian); Feige, E., I. Urban, *Measuring Underground (Unobserved, Non-Observed, Unrecorded) Economies in Transition Countries: Can we Trust GDP?*, MPRA, University of Munich, 2007; Schneider, F., *Shadow Economies and Corruption All Over the World: What Do We Really Know*, Institute for the Study of Labor (IZA), Bonn, 2006.

<sup>37</sup> *Anti-Corruption Reforms in Bulgaria: Key Results and Risks*, Center for the Study of Democracy, 2007, интервјуа со менаџери на меѓународни и локални компании.

<sup>38</sup> *The Informal Economy in the EU Accession Countries*, Center for the Study of Democracy, 2003. Индексот бил развиен од стручна група составена од стручњаци од Националниот институт за статистика, Бугарската

Важно е да се напомене дека индексот не ја мери големината на скриената економија, туку нејзината динамика, давајќи важни повратни информации на креаторите на политиките и бизнис-заедницата за ефективност на мерките преземени за спречување на скриената економија и нејзината поврзана корупција.

Слика 20 Индекс на скриената економија и нејзините компоненти (2002-2008)



Индексот на скриена економија забележал умерен пад во 2008 година. За споредба, индексот бил 40 % повисок во 2002 г. кога за првпат бил проценуван. Падот е резултат на намалувањето на скриената економија во сите нејзини димензии: затајување данок, скриен промет и неформално вработување.

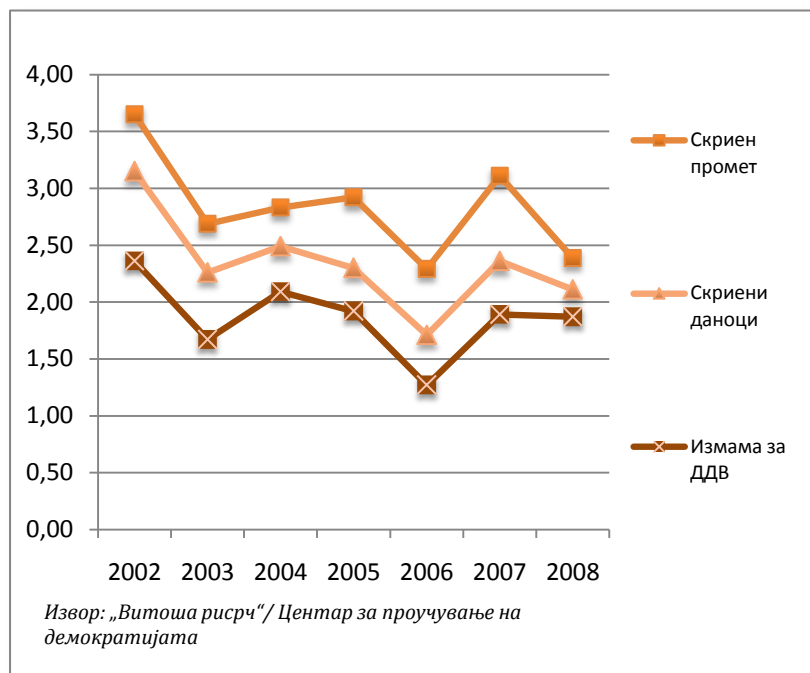
Меѓутоа, бизнис-перцепциите во однос на големината на скриената економија во Бугарија продолжиле да растат од 2006 г. Ова несовпаѓање меѓу актуелната динамика и бизнис-перцепциите би можело да се припише на неколку фактори, од кои најважни се:

- **Растечка недоверба во институции и пораст на политичката нестабилност** во земјата пред следните општи парламентарни избори (кои ќе се одржат во летото 2009 г.);
- **Интензивирани надворешна конкуренција** по влегувањето на Бугарија во ЕУ, пропратена со **неефективна и заглавена апсорпција на фондовите на ЕУ** наменети за модернизација на бугарската економија и поддршка на микро, малите и средни претпријатија;
- Зголемена загриженост за заканувачката светска економска криза, која се очекува дека ќе ја зголеми целокупната ранливост на бугарските компании, како и загриженоста за **несоодветното лидерство** од страна на бугарските креатори на политика во иницирањето мерки за ублажување на штетните ефекти од кризата врз економијата.



Падот на вредностите на индексот беа за очекување, имајќи ја предвид експанзијата на банкарски кредити во изминатите две години, намалувањата во корпоративните даночни стапки и персоналниот данок на приход и подобреното функционирање на две важни регулаторни контролни агенции: Националната агенција за приходи, која го следи скриениот

**Слика 22** Динамика на компонентите на скриениот обрт во Индексот на скриената економија (2002-2008)

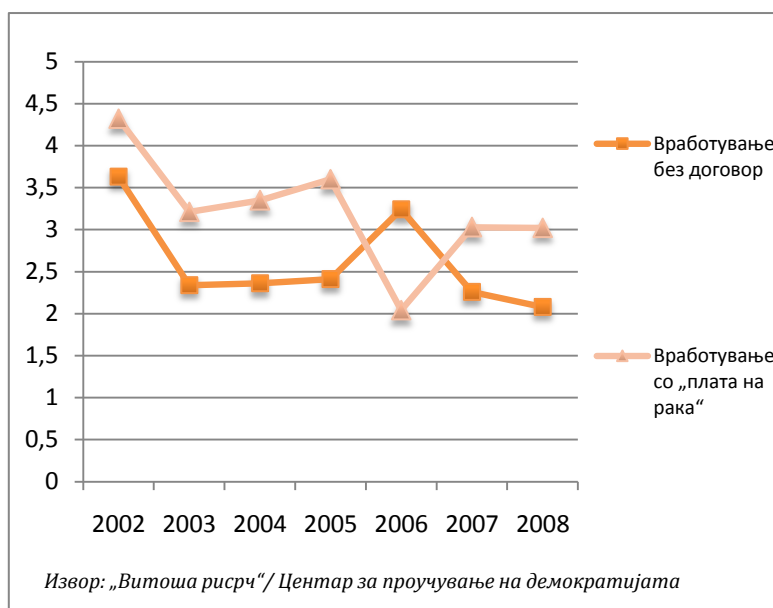


промет и Генералниот трудов инспекторат, кој ја следи скриената работна сила. Во 2008 г. беа извршени **првите хоризонтални координирани проверки** на сивите пазари со идентификуван висок ризик за корупција и криминал, како што е трговијата на половни автомобили. Сепак, некои **области со повисок ризик** за скриената економија остануваат и понатаму непроменети, како „плати на рака“ за вработените (т.е. плаќање поголеми плати од оние што се пријавуваат во договорите за вработување), **измами со ДДВ и акциза**. Индексот на скриената економија покажува дека

**воведувањето пропорционален персонален данок на приход во 2008 г. не резултирало со**

**очекуваното значително намалување на скриената економија**, иако довело до одредено подобрување. За да се намали понатаму големината на скриената економија и нејзините манифестации во Бугарија, како и корумпираните практики што одат со неа, бугарските власти треба да ги насочат нивните напори кон зајакнување на спроведување на законот и контролните механизми паралелно со постојаното подобрување на квалитетот на јавните услуги обезбедени од државната администрација.

**Слика 21** Индекс на скриената економија - Динамика на компонентите на скриениот труд

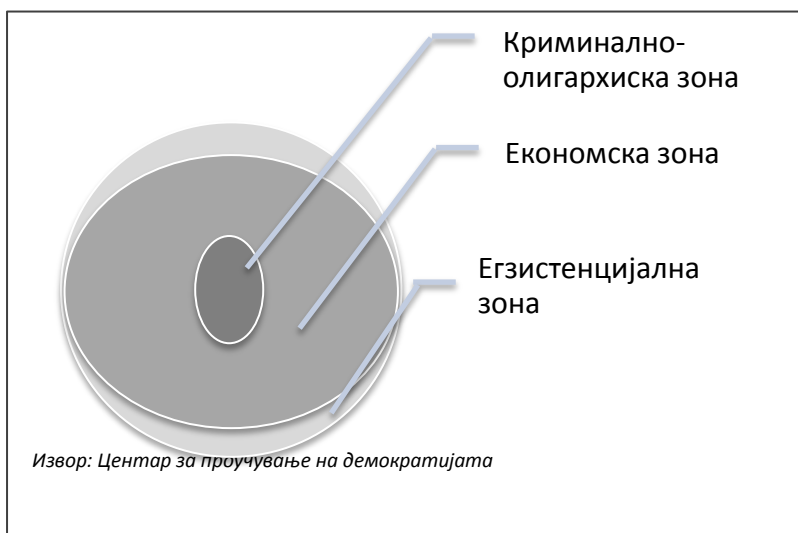


И покрај генералниот позитивен тренд за намалување на скриената економија во Бугарија во текот на последните две години, неформалната економска активност останува голем проблем за конкурентноста и растот на земјата. Во 2008 г., над 1,5 милиони бугарски граѓани во возрастната група од 15 до 64 години сè уште не биле дел од работната сила: огромно **губење на човековиот капитал** за земјата со најнизок БДП по глава во Европската Унија. Ако овие лица би можеле да бидат интегрирани во официјалната работна сила, **тие би додале над 5,5 милијарди евра кон БДП на земјата**, под претпоставка дека би биле вработени и дека би продуцирале доход еднаков на годишниот БДП по жител за 2007 г. Со 14 % од вработените кои изјавуваат дека добиле плата на рака – бројка што е трипати повисока од просечното ниво во ЕУ, Бугарија е рангирана како трета највисока во оваа насока<sup>39</sup>.

### 3.1.3. Зони на скриена економија во Бугарија

Истражувањата на ЦСД во изминативе десет години покажале дека скриената економија во Бугарија концептуално може да биде поделена во три главни зони<sup>40</sup>, кои се водени од

Слика 23 Зони на скриената економија во Бугарија



различни мотивации и механизми за кои се потребни различни политички одговори:

**Криминално-олигархиска зона** (врзани компании) создава јадро на скриената економија во земјата. Се состои од политички поврзани компании кои ги контролираат финансиските и комерцијалните текови генерирани во корист на олигархиските економски кругови, а понекогаш дури се ангажираат и во незаконски активности, како проституција,

трговија со дрога, кражба итн. Ова е домен на актери како некои од лицата вклучени во „клучните случаи“ следени од Европската комисија при оценката на напредокот на земјата за справување со корупцијата и организираниот криминал - случаи во кои бугарските судови не успеале да донесат пресуди во изминатите две години. Олигархиски центрираната скриена економија **создава политичка корупција**, проширувајќи го своето влијание од економијата врз судството.

Создавањето **паралелни мрежи на моќ** ја зајакнало тенденцијата за делумна замена или отстранување на административниот апарат со кандидати од политичките кабинети на

<sup>39</sup> *Undeclared Work in the European Union, Special Eurobarometer*, European Commission, October 2007.

<sup>40</sup> *The Informal Economy in the EU Accession Countries: Size, Scope, Trends and Challenges in the Process of EU Enlargement*, Center for the Study of Democracy, 2003; *Organized Crime in Bulgaria: Markets and Trends*, Center for the Study of Democracy, 2007.

извршната власт во Бугарија<sup>41</sup>. Создавањето **паралелни мрежи на моќ** ја зајакнало тенденцијата административниот апарат делумно да се заменува или да се повлекува со именувањата од политичките кабинети на извршната власт во Бугарија.

Советниците во политичките кабинети во различни министерства и агенции се членови на одборите на државните претпријатија, кои имаат суштинска, дури и одлучувачка улога во креирањето политика и покрај нивната незабележливост. Замената на функциите на јавната администрација со структури и мрежи на политички, економски или лично лојални поединци и/или организации, кои не се уредени со Уставот или други државни закони, довело до **создавање олигархии, кланови и елитни картели**<sup>42</sup>, како и **вклученоста на администрацијата во политичка корупција**. Најважната видлива манифестација на овој тренд во Бугарија е Политичкиот совет на владејачката трипартиска коалиција што нема никаква демократска легитимност (еден од членовите дури нема ниту избран мандат), а сепак како резултат го замениле Министерскиот совет во процесот на донесување одлуки во однос на некои од најважните прашања на владината политика. Таквите трендови отежнуваат да се намали влијанието на скриената економија и административна корупција во земјата. Главните канали на политичка корупција што ја поддржуваат криминално-олигархиската зона на скриената економија во Бугарија се: **раководење со државното и општинското земјиште и имотот, концесии, како и јавни набавки, вклучувајќи администрирање на фондовите на ЕУ**.

**Економската зона** го претставува најголемиот дел од скриената економија. Таа е резултат на недоследностите меѓу економските реалности и формалните државни регулативи. Тоа би можело да биде предизвикано или од високите тежокни регулаторни и/или даночни политики или од постојаниот неуспех на приватните компании да се усогласат со постојните правила. Оваа зона, како што е прикажано во *Индексот на скриена економија*, се намалила до најголемо ниво во неодамнешните години. Ова е резултат на бројни фактори, меѓу кои се подобрување на деловното и финансиското опкружување, подобреното функционирање на некои од агенциите за зајакнување на усогласеноста и регулаторните агенции, воведувањето европски стандарди и правила во бројни економски сфери и отворањето на пазарите на ЕУ за бугарските претпријатија. Бизнисите во земјата имале корист особено од отстранувањето на царинските контроли во трговијата меѓу заедниците, што помогнало да се намалат нивоата на корупциска виктимизација<sup>43</sup> и да се контролира непријавениот приход на бугарските

---

<sup>41</sup> *Anti-Corruption Reforms in Bulgaria: Key Results and Risks*, Center for the Study of Democracy, 2007.

<sup>42</sup> Корупцијата на *елитните картели* се практикува и е поддржана со одржување мрежи на политички, економски, воени, бирократски или етнички елити, како и елити во заедницата, во зависност од специфичната култура на земјата. За разлика од картелите, во случајот со моќта на *олигарсите* и *клановите* и корумпираниот пристап до неа се под доминација на владините официјални лица или бизнисмени од претпријатијата, кои се моќни личности со многу следбеници. Според експертските студии, Бугарија и Романија се во групата на земји карактеризирани со корупција на *олигарси* и *кланови*. Полска и Унгарија се во групата земји со корупција на *елитните картели*. Видете Johnston, Michael, *Syndromes of Corruption: Wealth, Power and Democracy*, Cambridge University Press, 2005.

<sup>43</sup> Видете ја сликата 9 во овој извештај.

извозници<sup>44</sup>. Сепак деловното опкружување во Бугарија има суштински пропусти, што овозможуваат администрацијата да извлекува нелегални плаќања од поголемите компании и да ги турка помалите компании во скриената економија.

Извештајот на Светската банка „Правење бизнис за 2009 г.“ ја рангира Бугарија како петта меѓу новите земји членки во однос на тоа колку е лесно да се прави бизнис во земјата. Земјата е најлошо рангирана споредбено со нејзината позиција во 2008 г. во категоријата колку е „лесно да се добие градежна дозвола“, бидејќи државната администрација се обидува да си земе свој дел од профитот на тие брзо растечки сектори, како градежништвото и недвижниот имот. Од друга страна, Бугарија најмногу го подобрила своето рангирање во категоријата „отпочнување нов бизнис“, бидејќи регистрацијата на трговско друштво конечно била отстранета од судскиот систем и долгоочекуваниот централизиран трговски регистар започнал со работа во 2008 г.

**Табела 3 - Колку е лесно да се прави бизнис во Бугарија (2008-2009 г.)**

Колку е лесно...	Правење на бизнис, ранг во 2009 г.	Правење на бизнис, ранг во 2008 г.	Промена во рангот
Правење бизнис	45	44	- 1
Отпочнување бизнис	81	103	+ 22
Справување со градежни дозволи	117	98	- 19
Вработување работници	60	62	+ 2
Регистрација на имот	59	55	- 4
Добивање кредит	5	5	0
Заштита на инвеститорите	38	33	- 5
Плаќање даноци	94	93	- 1
Прекугранична трговија	102	94	- 8
Извршување на договорите	86	93	+ 7
Затворање бизнис	75	75	0

*Забелешка: Рангирањето на земјата „Правење бизнис 2008“ е повторно пресметано за да се одразат промените во методологијата и заради додавањето на три нови земји*

*Извор: База на податоци „Doing Business“.*

**Егзистенцијално мотивираната** скриена економија е концентрирана меѓу најсиромашните и социјално и/или географски изолирани заедници во Бугарија. И покрај опаѓачките нивоа, егзистенцијалната економија останува важен извор на потрошувачка, па дури и вработување и приход. Една петтина од бугарските домаќинства сè уште се потпира на егзистенцијалните економски активности, иако уделот е многу поголем во помалите градови/села како и со некои традиционални стоки (како домашно направените алкохолни пијалаци). Нејзиниот значителен удел на бугарската економија е индикативен за слабата пенетрација на пазарните механизми во некои делови од економијата и ниската куповна моќ на голем дел од бугарските домаќинства.

<sup>44</sup> Според податоците од проектот на Светска банка „Doing Business“ ([www.enterprisesurveys.org](http://www.enterprisesurveys.org)).

Структурата и на официјалните и на скриените делови од бугарската економија означува постоење висок ризик за користење на скриениот приход за поткупување на јавните службеници и наметнување влијание со протуркување легислатива што им служи на интересите на одредени компании, политички партии или социјални групи (зафаќање на државата). Според Индексот на оние кои даваат поткуп на „Транспаренси интернешнел“ за 2008 г., секторите за кои е најверојатно дека се вклучени во поткуп и практики за зафаќање на државата се токму оние кои покажуваат најбрзи стапки на раст во бугарската економија во изминативе години: јавни работи/ градежни договори, недвижен имот и градежен развој на земјиште, нафта и гас, тешко производство и рударство. По нив следува фармацевтската и здравствената заштита, комуналните претпријатија, производството и преносот на енергија. Податоците од Системот за следење на корупција (ССК) на Центарот за проучување на демократијата посочува на надолен тренд во корупцискиот притисок и практики меѓу бугарските бизниси во изминативе две години. Истовремено, владиното трошење во секторите со висок ризик за корупција што беа претходно споменати постојано расте. Ова укажува дека корупцискиот потенцијал на овие сектори би можел да биде трансформиран во легална корупција и/или **зафаќање на државата**. Карактеристиките на повеќето договори за инфраструктурни концесии и приватизациски зделки во бугарскиот енергетски сектор во последните неколку години го поддржуваат овој заклучок, бидејќи им недостасува транспарентност и во нив се вклучени ограничен број учесници при што победниците лесно може однапред да се утврдат.

### **3.1.4. Очекувана динамика и политики за справување со скриената економија**

Како што се влошуваат локалните економски услови заради глобалната економска рецесија, би можело да се очекува дека **притисоците ќе се прошират врз скриената економија и корупцијата што произлегува од неа ќе се зголеми** во сите три зони:

**Егзистенцијална зона** – најсиромашните, маргинализирани делови од општеството сè повеќе прибегнуваат кон егзистенцијални економски активности. Некои урбани домаќинства кои престанале со оваа практика во изминативе две години би можеле да се вратат кон нив откако ќе увидат дека нивните приходи се намалиле;

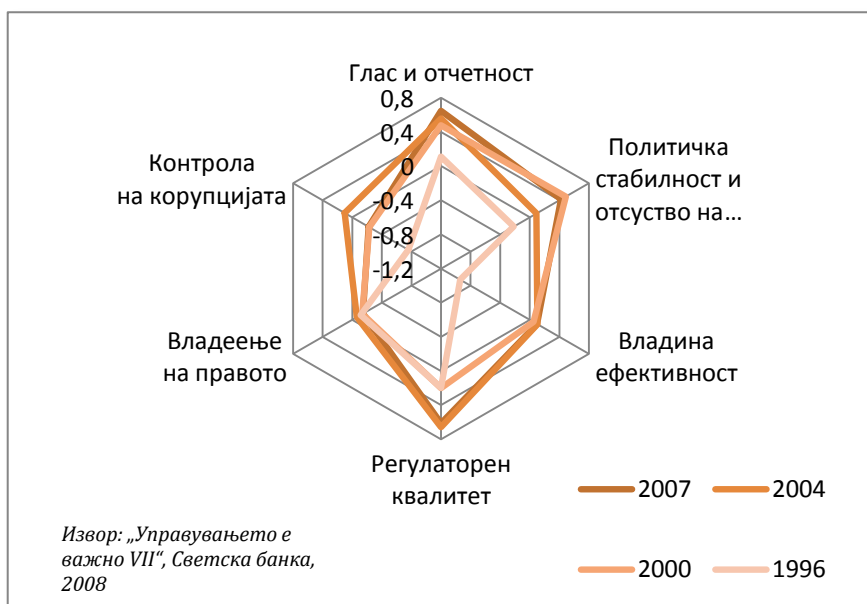
**Економска зона** – притисоците ќе растат врз корпоративните приходи и приходите на домаќинствата и особено на оние со високи нивоа на задолженост. Економскиот крах непропорционално ќе ги погоди микро и малите претпријатија, кои работат поблиску до скриената економија. Градежништвото ќе биде најсериозно погодено, бидејќи домашната потрошувачка се намалува и се интензивира намалениот притисок врз вредноста на средствата користени како обезбедување за добивање банкарски кредити. Кризата ќе ги поткопа јавните механизми за хармонизација и контролни механизми на сметка на неколку фактори, при што најзабележителни се: (а) зголемената несигурност меѓу вработените во јавната администрација, како што се приближуваат генералните парламентарни избори, (б) очекуваните намалувања во финансирањето за ентитетите финансирани од државниот буџет како резултат на намалувањето на приходите во буџетот и зголемените побарувања за повисоки плати и (в) зголемување на бројот на ентитети долж синцирите на додадена вредност кои се одлучуваат да работат во рамките на скриената економија;

**Криминално-олигархиска зона** – забавената економска активност ќе ги направи компаниите сè позависни од јавниот сектор и од одлуките на државната администрација, како во однос

на распределбата на договорите за јавни набавки и концесии. Ова ќе ги засили корупциските апетити за редистрибуција на јавните ресурси преку политички врски. Заради замрзнувањето на фондовите на ЕУ за земјата, градежните компании за локална инфраструктура добиле помалку нарачки од очекуваното во текот на изминатата година. Сепак тие инвестирале во зголемување на нивниот капитал во подготовката за апсорпција на фондовите на ЕУ и може разумно да се очекува дека тие ќе се обидат да добијат повеќе договори користејќи ги политичките врски. Како што ќе се влошува кризата во 2009 г., барањата за државна поддршка од сите индустрии ќе се интензивираат, како и тенденциите да се прибегнува кон измами и обиди да се заобиколи законот. Во зависност од тоа колку долго ќе трае кризата и колку сериозна ќе биде, зголемената невработеност во различни степени ќе ја зголемува понудата на работна сила во скриената и криминалната економија, наместо на официјалните работни места.

Со цел да се ограничи ефектот од скриената економска активност и корупцијата, Бугарија ќе

**Слика 24** Динамика на елементите на добро управување во Бугарија (1996-2007)



мора да се залага за добро управување и да направи подобрувања во бројни конкретни области, користејќи ги европските и меѓународните најдобри практики. Бугарските власти би требало најмногу да направат напори во оние аспекти на добро управување<sup>45</sup> во кои земјата најмногу заостанувала зад своите европски вршници во изминатата деценија:

- Гаранција на **правото на владеење** – чувството за *де факто* неказнивоста во бугарското општество е сеприсутна, особено во однос на корупцијата и организираните криминали поврзани со моќните економски групи или поединци тесно поврзани со политичарите на власт. Најважниот тест во оваа насока ќе биде заострувањето на нелегитимните врски меѓу политичарите, високите безбедносни службеници и сиви бизниси, т.е. **расформирање на таканаречените врзани компании**, особено во индустриите со високи нивоа на државна контрола или учество, како енергетскиот сектор, производството и трговијата со акцизна стока,

<sup>45</sup> Анализата во овој дел од извештајот се повикува на проектот за Добро управување на Светска банка, но нејзините импликации се поддржани од многу поголем број национални и меѓународни студии, како годишните извештаи за оценка на корупцијата на Центарот за проучување на демократијата, Индексот на економската слобода на Фондацијата „Херитиџ“ и извештаите на „Транспаренси интернешнел“, „Фридом хаус“, „Фондацијата Бертелсман“ итн.

концесии и изградбата на инфраструктурата, замена или „аутсорсинг“ на јавниот имот и неговото раководење во секторот одбрана или на локално ниво;

- Зајакнување на **контролата на корупцијата** преку зајакнување на државните антикорупциски институции;
- Поттикнување **владина ефикасност** преку дизајнирање на добродефинирани политики, базирани на јасни цели и индикатори за изведба и буџетско трошење поврзано со тие цели.

Разновидната структура и комплексност на скриената економија бараат **интегриран политички одговор**, насочен кон основните причини со земање предвид на состојбата и

Слика 25 Пирамида на скриената економска политика



Извор: Центар за проучување на демократијата

трендовите на деловното опкружување и скриените економски зони во Бугарија. Иако нема универзален образец за справување со скриената економска активност, *политичката пирамида* презентирани тука дава водич за дизајнирање сеопфатни и применливи стратегии за да се стави под контрола скриената економија во трите зони. Заради нивната итноост и важност овие политики треба да:

- го зајакнат владеењето на правото и да ја зајакнат отчетноста и транспарентноста на државните власти и институции;
- ги подобрат условите за правење бизнис и квалитет на јавните услуги, како и подигнување на ефективноста на управувањето со јавните ресурси, пр. во јавните набавки, замена на имот итн.
- ја зајакнат културата на отчетност и добро корпоративно раководење меѓу бизнисите и нејзините асоцијации.

Постигнувањето резултати во овие три политички области бара заеднички напори и заложба од јавните и приватните сектори.

Дебатите околу затворањето на **бесцаринските продавници** долж копнената граница на Бугарија откриле колку се длабоко вкоренети клиентелските врски меѓу моќните, законски обезбедени монополи и високорангирани службеници<sup>46</sup>. Дури и по усвојувањето на одлуката

<sup>46</sup> *Effective Policies Targeting the Corruption–Organized Crime Nexus in Bulgaria: Closing Down Duty-Free Outlets*, Policy Brief No 13, Center for the Study of Democracy, December 2007.

од Министерскиот совет во февруари 2008 г. да се затворат бесцаринските продавници, различни пратеници од речиси сите политички партии застапени во парламентот направиле сè што можеле за да ја оспорат одлуката на владата и нивните партиски лидери. Две години претходно, на крајот од 2006 г., истите овие пратеници гласале за постоењето на *Законот за бесцаринска трговија*. Како резултат на тоа, овој закон обезбедил монопол врз бесцаринските продавници по должина на националните копнени граници за тогашните оператори. Не успеале да се воведат какви било рестрикции во нивната продажба на акцизна стока по патник, што ги оставило вратите ширум отворени за измама и корупција<sup>47</sup>. Постојат бројни слични случаи за откажување од јавните во корист на приватните интереси во извршната и законодавната власт, но овој конкретен пример покажал многу јасно колку ќе биде тешко да се скршат врските на политичката корупција во Бугарија. Бугарските власти не ги следеле сопствените одлуки за затворање на бесцаринските продавници со напор понатаму да се истражат, изложат и да ги доведат пред правдата осомничените за криминал и корупција во бесцаринската трговија. Таквите неуспеси да се казнат проневерите се знак на **недоволна решеност и доследност во спроведувањето на антикорупциските напори**.

За да се решат овие предизвици, потребен е долгорочен пристап, што треба да се фокусира на **зајакнување на административниот капацитет на органите за спроведување на законот, за хармонизација и на регулаторните тела**. По пристапувањето на земјата во Европската Унија и пренесувањето на законите на Унијата во националната легислатива, време е напорите да се свртат од институциите кон градењето капацитети, со помалку легислативни промени надвор од новите регулативи на ЕУ. Актуелните политики што ја таргетираат скриената економија се фокусираат на интензивирање на контролните механизми на кампањски начин<sup>48</sup>. Тие во најдобар случај водат до привремено хармонизирање или во најлош случај до повисоко административно оптоварување на официјалните бизниси. На пример, една од најактивните контролни агенции во земјата, Генералниот трудов инспекторат, спровел 33.031 инспекции во 2007 г., при што биле собрани 4.920.000 лева од казните (приближно 149 лева по инспекција). Националната дирекција за контрола на градбата добила 75.052 дојави од граѓани и правни субјекти и спровела 9.919 градежни инспекции во 2007 г., но собрала само 1.258.999 лева од изречените казни (т.е. 127 лева во просек по инспекција). Некои агенции, како Националната ветеринарно-медицинска служба дури не ги ни објавува годишните извештаи на нејзината веб-страница.

**Профилот на бугарските контролни агенции<sup>49</sup> покажува небалансиран пристап кон ризикот** – тие имаат тенденција премногу да ги фокусираат нивните инспекции на

---

<sup>47</sup> *Levelling the Playing Field in Bulgaria: How Public and Private Institutions Can Partner for Effective Policies Targeting Grey Economy and Corruption*, Policy Brief No 15, Center for the Study of Democracy, May 2008.

<sup>48</sup> *Антикорупциските реформи во Бугарија* (Центар за проучување на демократијата, 2004 г.) открила дека во кампањата на бугарската влада за намалување на уделот на скриената економија во земјата во 2003 г. собраните казни на финансиските инспекции од производителите на цигари и алкохол изнесувале 2,52 лева по инспекција.

<sup>49</sup> Агенциите наведени во текстот се случајно избрани за да се даде пример на карактеристиките што се однесуваат на сите јавни контролни и хармонизирачки тела: Јавната агенција за финансиска контрола, поранешната Финансиска разузнавачка агенција, Регионалните инспекторати за заштита и контрола на јавното здравје, Бугарската приватизациска агенција, Генералниот инспекторат на Министерскиот совет итн.



микропретпријатијата и/или договори со помала вредност и да изречат казни, кои се регресивни по својот карактер (помали по вредност отколку што е во прашање финансискиот интерес). Ова го зголемува регулаторното оптоварување врз економијата, **се толерира неусогласеност од големи размери** и се поттикнува ширењето на финансиски мотивирана скриена економска активност и административна корупција. Овие забелешки самите по себе се доволни за да ја демонстрираат итната потреба за засилување на националните агенции за спроведување на хармонизацијата<sup>50</sup> преку:

- Зајакнување на транспарентноста – секоја контролна агенција треба да ги објавува своите годишни извештаи „онлајн“. Извештаите треба да содржат барем едноставни показатели за ефикасноста и влијанието (пр. приход по инспекција) и акциски планови за нивно проширување во елаборирани **системи за оценка на изведбата (перформансите)**;
- Подобрување на финансиските поттикнувања и раководењето со човековите ресурси, вклучувајќи и развој на кариерата и обука преку вработување, оценка на изведбата и плаќање бонуси. Додека основните плати треба да зависат од образованието и искуството, **платените бонуси и унапредување** треба да бидат поврзани со личната изведба и интегритетот;
- Преструктурирање на оперативните процеси, вклучувајќи воведување **ефективни информациско технолошки системи за управување со протокот на документи** и посочување на слабостите во оперативното уредување. Конкретно, агенциите треба да воведат ревизија и инспекции, како и методи на изведба и известување врз основа на најсовремени оценки на ризикот и системи за следење, вклучувајќи извештаи за поединечната изведба на вработените во агенцијата. На пример, според Годишниот извештај за 2007 г. на Агенцијата за финансиско разузнавање, нотарите во Бугарија поднеле само два извештаи за сомнителни трансакции според *Законот за мерки против перењето пари*, што би требало да биде доволно за да поттикне потемелно испитување од страна на властите во значителната скриена економија во градежништвото и недвижниот имот;
- Ревидирање на казнената **структура** за да се ограничи дискрецијата од страна на администрацијата и да се земат предвид вклучените финансиски интереси. Моментално, повеќето казни наметнати од контролните и инспекциските агенции во земјата се спречени од потенцијалните финансиски добивки за големите престапници;
- Подобрување на спроведувањето на антикорупцијата со развивање **системи за оценка на ризикот од корупција** врз основа на личните пријави за богатство на инспекциските службеници и нивната ефективност во контролата и ревизијата. Особено внимание треба да им се посвети на единиците на јавната администрација изложени на висок ризик од корупција, како единиците за јавните набавки и концесии, единиците за измама за ДДВ, единиците за ревизија на фондовите на ЕУ, единиците за контрола на акцизната царина итн.

---

<sup>50</sup> За подетална анализа на мерките за зголемување на административниот капацитет на контролните агенции врз примерот на даночната администрација, видете Pashev, K., *Corruption and Tax Compliance: Challenges to Tax Policy and Administration*, Center for the Study of Democracy, 2005. Голем број од мерките предложени во извештајот веќе се усвоени од Националната агенција за приходи.

- Идентификување и консултирање за бизниси со докажан интегритет, врз основа на препораките од НВО фокусирани на напорите за добро управување, европските бизнис-асоцијации и јавно достапните рангирања за интегритетот на угледни меѓународни медиуми.

Бидејќи јавните финансиски ресурси се по природа ограничени, **фокусирањето на јавниот инспекциски и контролен систем според добро дефинирани ризици за скриена економија** е единствениот начин да се гарантираат подобрувања во спроведувањето на законот. На пример, во текот на следните осумнаесет месеци контролните тела можеби ќе сакаат да го фокусираат нивното внимание на **јавните набавки** (концесии, јавно-приватни партнерства, фондови на ЕУ) во енергетскиот и инфраструктурниот сектор. Ова се некои од најбрзо растечките сектори на бугарската економија што носат ризици за скриена економија и вклучуваат мноштво договори со јавниот сектор. Зголемената хоризонтална отчетност во инспекциските и контролните системи, т.е. заедничката работа и конкуренцијата меѓу контролните агенции е камен-темелник за подобрување на владеењето на правото во Бугарија.

**Вториот приоритет** во политичката пирамида на скриената економија е центриран на воведувањето **подобрани механизми за управување со јавните ресурси**<sup>51</sup> за да се промовира лојална конкуренција. Концесиите, јавните набавки (вклучувајќи ја администрацијата на фондовите на ЕУ), „аутсорсинг“ на јавните услуги, приватизацијата и размените на земјишта и шуми се области со многу високи ризици за корупција и се препознаени како често користени канали за создавање и одржување на политички „врзаните компании“. Обезбедувањето праведен пристап и слободна конкуренција во склучувањето јавни договори е од клучно значење за намалување на можностите за пренасочување на јавните фондови во криминално-олигархиската зона на скриената економија<sup>52</sup>:

- Одговорноста на владата за обезбедување конкурентско наддавање во јавните набавки не треба да заврши со објавувањето на тендерскиот оглас. Јавните набавувачи треба да бидат поактивно вклучени во барањето понудувачи, особено во случаи кога станува збор за поголеми проекти за кои се потребни значителни јавни ресурси. Имало многу примери кога тендерите ги добиваат единствените понудувачи во праксата на јавни набавки во Бугарија;
- Владата треба да се стреми за да обезбеди правна јасност и стабилност во областа на јавните договори, осигурувајќи дека постои доволен административен капацитет за да се управуваат и контролираат сложените јавно-приватни односи според постојната регулатива пред воведувањето нови инструменти и законодавство во областа. Неодамна предложените измени на *Законот за концесии* и во *Законот за управување со црноморскиот брег* се јасен пример за зголемен ризик за скриена економска активност провоциран од законодавството. Измените ја зголемиле административната дискреција за завршување и/или продолжување на договорите за концесија, проширувајќи го опсегот на законот, дозволеното доделување концесии на

<sup>51</sup> Проблемите во врска со управувањето со јавните набавки, концесии, фондови на ЕУ и зделки на размена подетално се разработуваат подолу во извештајот.

<sup>52</sup> За подетална дискусија за недостатоците и моќните реформски активности во областа на јавните договори, видете *Corruption in Public Procurement: Risks and Reform Policies*, Center for the Study of Democracy, 2007.

јавно-приватни компании (сè уште не се законски уредени) без тендер и со предлог да се заматат предконцесиските физибилити-студии во некои случаи. Измените не биле потребни според регулативата на ЕУ, тие уште повеќе го предизвикуваат слабиот административен капацитет во оваа област и јасно го зголемуваат ризикот за пренасочување на јавните фондови во скриената економија.

Третиот вид политички мерки што треба да се применат во Бугарија за да се стави под контрола скриената економија се однесуваат на промоција на **деловниот интегритет и одговорна корпоративна култура**. Ова е област за која е потребно најактивно вклучување на бугарскиот бизнис и професионалните асоцијации. Професионалните асоцијации во Бугарија продолжуваат да бидат пасивни кога станува збор за донесувањето политики и правила за однесување на членовите, особено во однос на добрите практики за корпоративно управување. Некои од клучните професионални здруженија во земјата, како оние на лекарите, правниците, нотарите итн., страдаат од повеќето грешки идентификувани од страна на Светската банка за професиите на надворешните ревизори и сметководителите, како претерана фрагментација со повеќе здруженија, отсуство на интерни процеси за осигурување на професионалниот квалитет и недоволна истрага и дисциплински мерки против членовите кои не се придржуваат до правилата<sup>53</sup>. Една важна алатка за асоцијациите да наметнат притисок врз бизнисите вмешани во корумпирани или недозволените практики е усвојувањето и спроведувањето на **кодексите за деловен интегритет**, што може да се користат за јавно да се рангираат компаниите врз основа на нивните можности во однос на интегритетот.

Некои од најлошите споредбени рангирања и пад во бугарската конкурентност во 2008 г. може да се припишат на квалитетот на **деловното управување и етичките практики спроведувани во бугарските компании**<sup>54</sup>. Особено бугарските јавни компании се чини дека имаат сериозни проблеми во однос на транспарентноста и отчетноста заради нивната типично висока сопственичка концентрација. Од **130 до 150 локални инвеститори** ги контролираат средствата на бугарските јавни компании, со просечен удел во сопственост на најголемиот акционер во износ на нешто малку над 60 %<sup>55</sup>. Во оваа насока, Комисијата за финансиски надзор би требало да наметне построго набљудување на неодамна усвоениот Национален кодекс за корпоративно управување, особено во однос на најголемите издавачи на акции, холдинг-компани и компании што котираат на неофицијалниот пазар на бугарската берза. Добрите практики за отчетност на малцинските институционални инвеститори што ги имаат мнозинството акционери, нешта што беа за првпат забележани во 2008 г., треба понатаму да се развиваат.

---

<sup>53</sup> *Report on the Observance of Standards and Codes, Accounting and Auditing, Bulgaria*, World Bank, 2008.

<sup>54</sup> *IMD Competitiveness Yearbook 2008*.

<sup>55</sup> *Report on the Observance of Standards and Codes, Corporate governance country assessment, Bulgaria*, World Bank, June 2008.

### 3.2. Управување со јавните ресурси: механизми на политичка корупција и антикорупција

Како што беше истакнато во последниот Извештај за оценка на корупцијата на ЦСД<sup>56</sup>, влезот во ЕУ ѝ обезбедил на Бугарија извонредни можности за развој и зголемен просперитет преку две главни алатки: (I) правото за влез на бугарските претпријатија на внатрешниот пазар на ЕУ и (II) пристап до фондовите на ЕУ за модернизација на јавната администрација и економијата. Две години откако членството на Бугарија во ЕУ стана реалност, првата алатка се чинеше дека функционира правилно, додека втората е блокирана заради недоволната волја и немањето капацитет на бугарските власти ефективно да го раководат и контролираат трошењето на фондовите на ЕУ.

Губењето на фондовите на ЕУ за Бугарија во 2008 г. е симптоматично за проблеми од поголеми размери, како лошо управување на генерално ниво, неефикасност и политичка корупција во раководењето со јавните ресурси на локално и национално ниво. Првите две години од членството во ЕУ беа потенцирани неколку области и механизми оптоварени со висок ризик за политичка корупција, за кои се потребни итни антикорупциски напори и решенија:

- **Јавното трошење** треба да биде поефективно и базирано на долгорочни политики што содржат јасни индикатори за успешноста. Во моментот, буџетските трошења на бугарската влада се најнеефективни во ЕУ;
- **Јавниот регулаторен контролен и ревизорски систем** треба да биде зајакнат за да се осигура поефективно назначување и следење на договорите за јавни набавки, концесии и јавно-приватно партнерство. Актуелниот систем за раководење со фондовите на ЕУ треба да се реструктурира за да се задоволи поголемата конкуренција и хоризонталната отчетност меѓу различните оперативни програми и агенции што ги спроведуваат;
- **Конфликти на интереси** во раководењето со национални средства и со финансиските средства на ЕУ треба да бидат ефективно гонени по судски пат и намалени;
- Непазарни **размени на јавно земјиште и шуми** треба да се забрани. Тие станале еквивалент на сомнителните приватизациски зделки од неодамнешното минато, како и алатка за наградување на лојалните олигарси и средства за редистрибуција на националното богатство.

*Де факто* неказниоста на политичката корупција во земјата и недоволниот капацитет на бугарската влада да состави и да спроведе транспарентни економски политики создава реална закана дека **олеснувањата понудени со членството на земјата во ЕУ ќе бидат освоени од страна на неколку политички поврзани олигархиски елити** и економскиот развој на Бугарија ќе заостане зад другите земји членки на ЕУ. Без сомнение, најпресудниот прв чекор во оваа насока ќе биде да се „расформира барем еден врзан круг на компании и кривично да се гонат политичарите и високите владини службеници вклучени во нивното

---

<sup>56</sup> *Anti-Corruption Reforms in Bulgaria: Key Results and Risks*, Center for the Study of Democracy, 2007.

формирање и функционирање“<sup>57</sup>. Германскиот судски систем двапати докажал во 2008 г. дека со соодветна волја и капацитет на кривичната правда, бугарските криминалци и нивните соучесници може да се изведат пред лицето на правдата и да бидат ефективно казнети.

Бугарија треба подобро да ги искористи можностите за соработка во рамките на ЕУ (и со поединечни земји членки и Европската комисија) за да се постигнат поубедливи **резултати во борбата против политичката корупција и организиран криминал**. Инаку, глобалната економска рецесија, заедно со намалената доверба на јавноста во националните институции би можеле да бидат катастрофални за економијата на земјата и да имаат долгорочни негативни реперкусии за нејзиниот развој.

### 3.2.1. Раководење со јавните политики и државниот буџет

Клучните фактори кои создаваат, или спречуваат појава на опкружување склоно кон корупција се поврзани со генералниот квалитет на управување во земјата: со други зборови, присуството и временскиот хоризонт на политики и правила кои ќе бидат обврзувачки за сите и начинот на кои тие влијаат врз локалната бизнис-клима. Честите, неочекувани и нетранспарентни промени во политиките и законите ги ограничуваат механизмите на ефективна демократска контрола од страна на владата, ја поткопуваат довербата во јавните институции и лесно може да се злоупотребат во корист на корпоративните интереси и корумпираните политички актери.

Една **практика на добро управување** во раководењето со јавните ресурси што ја вовела бугарската влада во изминативе години било донесување извештаи за напредок во остварувањата на нејзините политички програмски цели. Владата претставила такви извештаи во 2006 и 2007 г., додека во 2008 г. само неколку министерства објавиле извештаи за напредокот со различна длабочина, деталност и методологија. Иако позитивни, таквите напори го потврдуваат присуството на управувачки недоследности и фрагментација во рамките на извршувањето, што е сигнал за недоволниот капацитет за формулирање и остварување напредни и здрави економски политики.

Откако се здоби со членство во ЕУ, Бугарија морала да се усогласи со барањата на Европската комисија и соодветно да ги приоритизира националните стратегии и политики, особено оние поврзани со раководењето со фондовите на ЕУ. Сепак, целокупната **законска рамка за развој и спроведување јавни политики останува високофрагментирана**. Владините економски политики и понатаму се прилично непредвидливи, создавајќи атмосфера на институционална нестабилност и неизвесност за планирањето на приватниот сектор и обезбедувањето стимулации олигархиските интереси да користат политичка корупција за да ги искриват правилата за да одговараат на нивните лични интереси. Неколку примери го илустрираат овој заклучок:

- Гласањето за клучните закони поврзани со државниот буџет и понатаму се одложува до последната можна собраниска седница секоја година. Ова им овозможува на

---

<sup>57</sup> *On the Eve of EU Accession: Anti-Corruption Reforms in Bulgaria*, Center for the Study of Democracy, 2006, p. 23.

пратениците кои ги застапуваат личните интереси намерно да создадат дупки во корист на нивните бизнис „учители“;

- Прелиминарната стратегија на Бугарија за рано членство во Европската монетарна унија (ЕМУ) во 2008 г., објавена во Извештајот за законот за државен буџет 2007 г., премолчено била напуштена до крајот на 2007 г. Владата не дала објаснување за вистинската причина за предвременото зголемување на царинските стапки за акцизите, што има високоризичен корупциски потенцијал, доколку немало намера да ја оствари целта за членство во ЕМУ. Ова тивко отфрлање на стратегијата за ЕМУ било проследено со значајни промени во владините економски политики за значително олеснување на инфлациските проверки, како (I) зголемени буџетски трошоци од оние планирани во буџетот, (II) предоговарање за цените на природниот гас од фиксни на варијабилни во време кога било јасно дека таквиот чекор би ги зголемил енергетските трошоци за економијата, (III) воведување пропорционален персонален данок на приход, што придонело за дополнителен притисок врз ликвидноста и побарувачката на прегреаната економија итн. Како резултат на ова, кон средината на 2008 г. годишната стапка на инфлација година за година во Бугарија била највисока меѓу земјите членки на ЕУ, судирајќи се со меѓународниот тренд на надолан притисок врз цените заради глобалната економска рецесија;
- Усвојувањето пропорционална скала на персонален данок на приход (рамен данок) без минималниот праг на неоданочен приход, и покрај владината јавно изјавена заложба за придржување кон принципите за прогресивно оданочување. Иако воведувањето на рамниот данок генерално бил поздравен од бизнисите и коментаторите како позитивна одлука, тоа било неочекуван чекор во спротивен правец во контекст на официјалните изјави и заложби од страна на владата, зголемувајќи ги сомнежите за нејзините вистински мотивации.

**Примери на ненадејни промени во клучните економски политики:**

**Членство во еврозоната и воведување  
пропорционален персонален данок на приход**

**Членство во еврозоната: одложено на неограничен период**

„[Целта на Бугарија е] приклучување на Менувачкиот механизмот II колку што е можно порано по датумот за официјално пристапување на Бугарија кон ЕУ“.

*(Програма за конвергенција 2006-2009 г. на Република Бугарија)*

„Значајното одолжување на фискалната позиција во овој период ќе ѝ даде на интерната побарувачка претеран стимул и ќе наметне инфлациски притисок во моментот кога земјата ќе треба да ги задоволи Мастришките инфлациски критериуми со цел да аплицира за членство во еврозоната на почетокот од 2009 г. [...] Со цел да се намалат инфлациските притисоци во 2008 г. и полесно да се задоволат критериумите за стабилност на цените во ЕРМ II, владата одлучи да воведат акцизни даночни стапки за тутунските производи иницијално проектирани за 2008 уште во 2006 година. Ова резултирало со нагол пораст на инфлацијата на почетокот од годината“.

*(Извештај за законот за државен буџет во 2007 г.)*

**Пропорционален персонален данок на приход без праг за неоданочување: усвоен со одлука на политичкиот совет на трипартиската коалиција, јули 2007 г.**

„Зачувување на прогресивното оданочување, незголемување на актуелните стапки на персонален данок на приход и намалување на нивниот број“.

*(Политички приоритети на Владата за европска интеграција, економски раст и социјална одговорност, 21 септември 2005 г.)*

„Ќе го задржиме прогресивното оданочување на личните приходи. Како приоритет, уште во 2006 г. ќе бараме можности да ги намалиме даночните стапки за ниските и за средните приходи. Прогресивното оданочување создава можности за помало даночно оптоварување на средната класа како столб на економијата и е исто така од клучно значење за социјално одговорниот пристап кон групите со најнизок приход во општеството“.

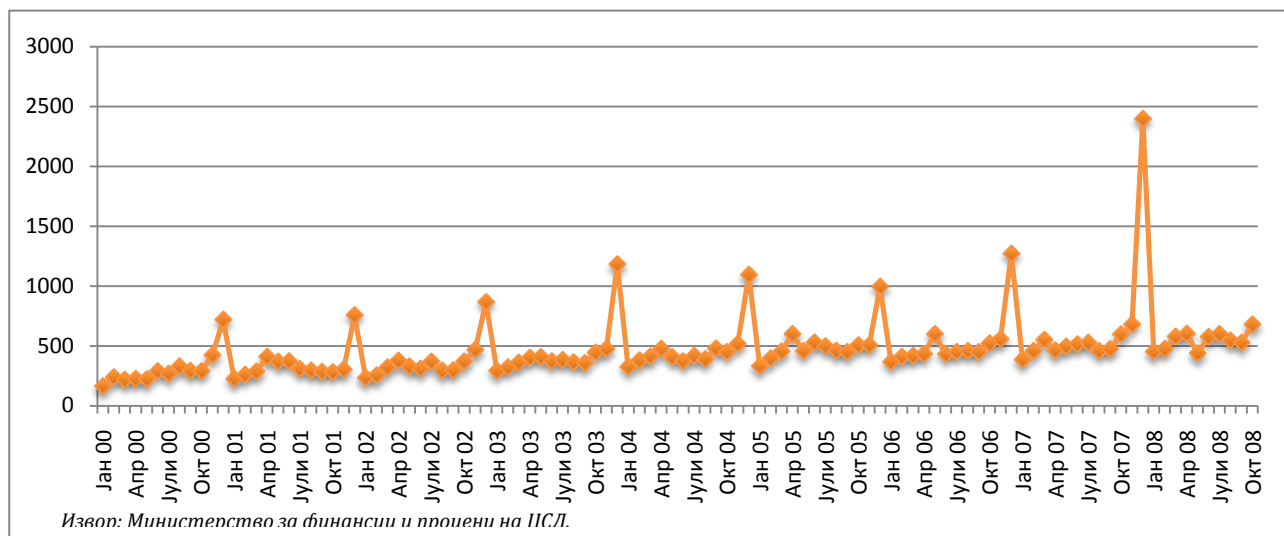
*(Програма на Владата за европска интеграција, економски раст и социјална одговорност)*

„Задржување на прогресивното оданочување на личните приходи. Измените на Законот за персонален данок на приход од 2006 г. вовел четиристепена даночна скала за приходите. Даночното оптоварување за сите групи на приходи било намалено, во најголем степен за групите со ниски приходи и примателите на средно високи плати. Во 2007 г. политиката за намалување на даночното оптоварување на персоналниот доход продолжило, со што најголемото намалување било за приходите од 300 до 400 лева“.

*(Програма на Владата за европска интеграција, економски раст и социјална одговорност, август 2005 – август 2007 г.)*

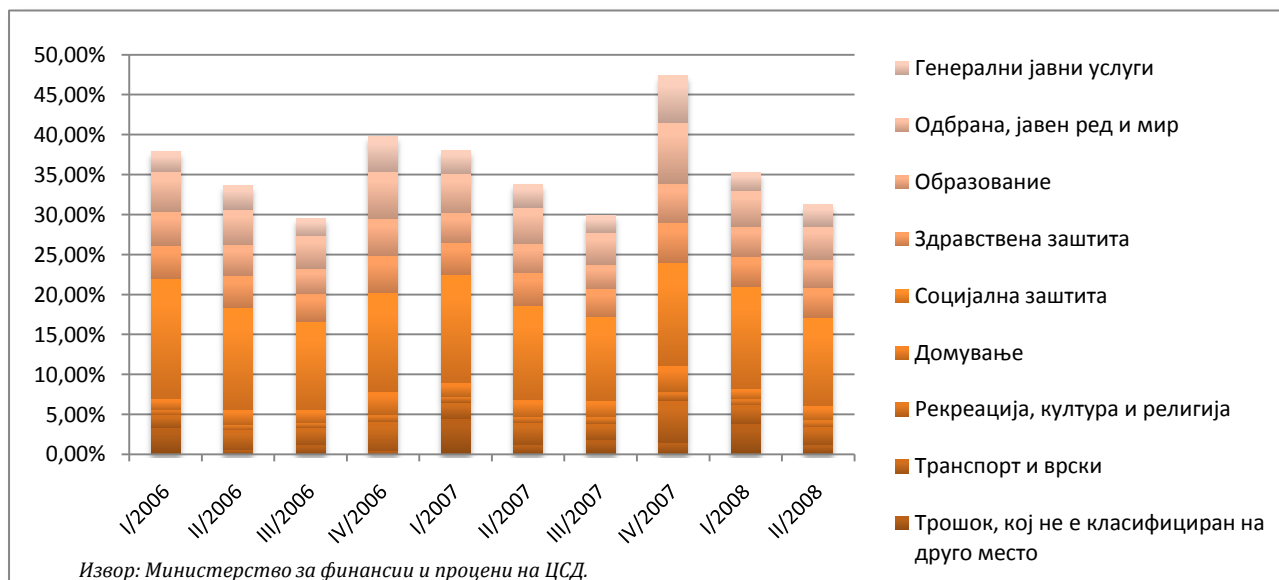
Отсуството на детални и одржливи долгорочни јавни политики во Бугарија создава поволни услови за владините членови и претставници на јавната администрација за дистрибуција на јавните средства во кратки временски периоди и повреда на, или само формално усогласување со, законските процедури кои ги уредуваат јавните трошоци. Недостатокот на јасни јавни политички приоритети најмногу доаѓа до израз кога буџетскиот вишок од над 1-2 милијарди лева треба да се „дистрибуира“ од страната на владата за само 1-3 месеци пред крајот на годината. Оваа практика има понатамошен **негативен ефект врз транспарентноста и ефективноста на јавните трошоци**, бидејќи им дозволуваат на владините тела да „назначат“ проекти за кои средствата ќе бидат потрошени на нетранспарентен начин на крајот од годината. Во 2007 г. износот на буџетскиот вишок за трошење на крајот од годината двојно се зголемил во споредба со претходните периоди. Ова било резултат на дополнителните 1,4 милијарди лева (2,4 % од БДП) вишок од планираните буџетски приходи. Ситуацијата во 2008 г. е слична, иако вистинскиот износ потрошен на крајот од годината веројатно ќе биде помал откако ќе бидат јавно објавени конечните бројки, заради негативните ефекти на меѓународната економска криза.

Слика 26 - Вкупни месечни буџетски трошоци без камата (01.2000-10.2008) (во милиони лева)



Трошењето на буџетскиот вишок не ги следеше утврдените политички приоритети и не беше ниту транспарентно ниту отчетно. Ова покренува разумен сомнеж меѓу општата јавност дека трошењето на вишокот се користи на корумпиран начин за канализирање на средствата во политички поврзаните компании. Средствата од буџетскиот вишок биле главно потрошени на општите генералните јавни услуги, но **не се достапни јавни информации за поврзаните процедурални правила или ефикасноста на овие трошоци**. На крајот од 2007 г., трошењето на вишокот најмногу пораснало во одбраната, јавниот ред и безбедносниот сектор, во јавните услуги (што вклучуваат трошоци на извршните и законодавните тела) и во транспортот и комуникациите - сите овие области се високо подложни на политичка корупција.

Слика 27 Квартални буџетски трошоци по економска дејност како удел во БДП (%)



Најголемиот дел на државни буџетски **средства за транспорт и врски** бил потрошен на инфраструктурата - област во која се обелоденети најголеми неправилности во раководењето со фондовите на ЕУ. Под претпоставка дека нема разлика во квалитетот на



раководечките практики на ЕУ и националните буџетски средства, тендерските манипулации и фаворизирањето на политички поврзаните компании е веројатно уште понагласено и сеприсутно во трошењето на буџетскиот вишок. Самиот механизам на трошење на буџетскиот вишок, за што е потребно средствата да бидат апсорбирани до крајот на буџетската година, предодредува дека и договорните органи и договорните фирми само формално ќе ги применуваат одредбите од *Законот за јавни набавки*. Затоа, компаниите се водени од погрешни поттикнувања стимулации, што доведува до зголемување на моралната опасност, т.е. помалку конкурентни, а сепак политички подобро поврзани фирми имаат подобра шанса да добијат јавни средства и да им наштетат на нивните конкуренти.

**Друг голем корисник на вишокот буџетски средства на крајот од годината се општините.** Повторно, владата не објавува информации или насоки за тоа како се распределуваат и трошат овие дополнителни средства. Во 2007 г. дополнителните пари доделени на општините изнесувале 21 % од оние што биле првично проектирани во годишниот државен буџет. Уделот на општинското трошење во консолидираниот државен буџет растел, а практиките за отчетност и локални јавни набавки останале слаби. На пример, единствените достапни податоци по општина за вишокот средства од државниот буџет распределени на локално ниво се содржани во проектираните трошоци од *Законот за државен буџет*. Не се достапни информации за износот што навистина е потрошен од страна на општините.

Транспарентноста е исто така недоволна во **однос на субвенциите што се обезбедувани за компаниите со делумна или целосна државна сопственост**. Меѓу нив се Бугарските државни железници, Националната компанија за железничка инфраструктура, Железарницата Кремиковци, Булгартабак, Бугарски пошти, Бугарскиот енергетски холдинг и неговите составни претпријатија итн. Според буџетскиот план, државните субвенции доделени на нефинансиските претпријатија достигнале 395 милиони лева во 2007 и 460 милиони лева во 2008 г. Меѓутоа не постојат информации за тоа како навистина биле потрошени овие средства. Исто така, кон крајот на 2008 г. Министерскиот совет доделил дополнителни 400 милиони лева со цел да се зголеми капиталот во Бугарскиот енергетски сектор без никакво појаснувања за целите за кои оваа сума била потрошена. Како што покажале ревизиите на општинските компании во Софија во 2007 и 2008 г., ризикот од злоупотреба на јавните средства се зголемува ако се дадени на јавни и/или општински компании преку нетранспарентни процедури.

Според податоците на Светската банка за владината ефективност, со кои се оценува квалитетот на државното управување, Бугарија направила значаен напредок во изминатите десет години, но сепак е претпоследна меѓу новите земји членки на ЕУ. Истражувањето на Европската комисија за квалитетот на јавните финансии заклучило дека **Бугарија се рангирала на дното на ЕУ во однос на составот, ефикасноста и ефективноста на буџетските трошења, како и во однос на фискалното управување**<sup>58</sup>. Препораките на Меѓународниот

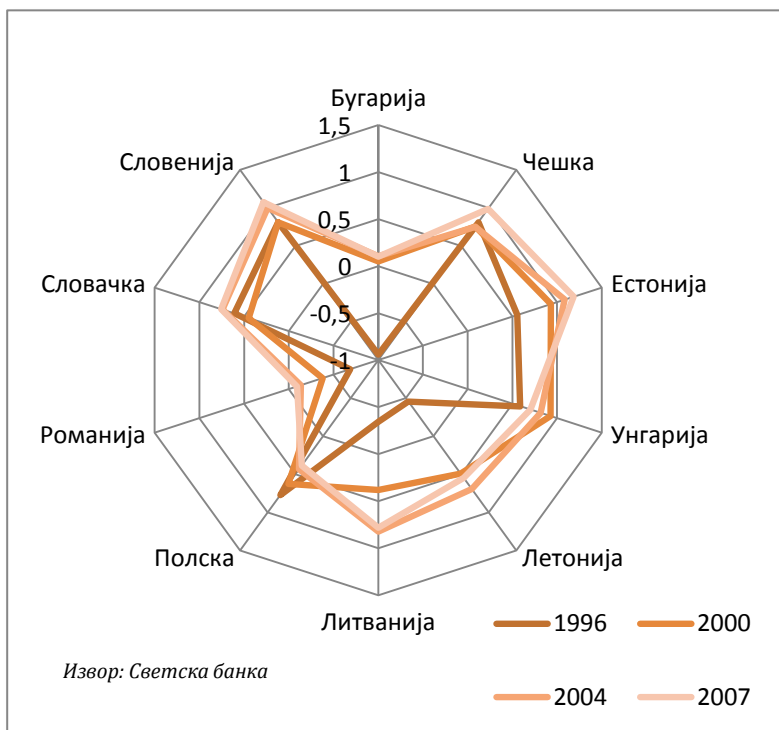
---

<sup>58</sup> *The Quality of Public Finances, Findings of the Economic Policy Committee Working Group (2004-2007)*, Occasional Papers 37, March 2008, DG Economic and Financial Affairs, European Commission.

монетарен фонд и Светска банка во оваа насока во некои од нивните претходни извештаи сè уште важат, имено неопходно е да се<sup>59</sup>:

- рационализира и подобри долгорочната ефикасност на капиталните трошоци, здрави и транспарентни критериуми за дефинирање на техничките, економските, финансиските, еколошките и социјалните барања за јавно финансираните проекти. Неопходно е да се изработат насоки за планирање и оценка на јавните инвестиции што ќе ја подобрат транспарентноста во изборот на капитални проекти.
- зајакне сè уште слабиот систем на *ex post* оценка на фискалната програма и да се бара повратен одговор од граѓанското општество – виртуелно непостоечко во моментов, за квалитетот на услугите и соодветноста на приоритетите. Буџетското следење се фокусира на фискалните цели со цел да се одржи макроекономска стабилност и мало внимание се посветува на оценување на ефикасноста на буџетските програми.

Слика 28 Ефективност на владата



### 3.2.2. Раководење со фондовите на ЕУ

Како што беше наведено во претходниот Извештај за оценка на корупцијата<sup>60</sup>, јавните набавки, концесиите и размените на земјишта и шуми се **претпочитаните инструменти на корумпирани интеракции меѓу политиката и бизнисот** во Бугарија. Тие се главните рути за каналзирање јавни средства во приватниот сектор, што ги прави особено привлечни за корупција и измами. Во 2008 г. пазарот на јавни набавки продолжи да цвета, концесионерските зделки се прошириле, додека размените на земјишта и шуми станале канал за пренасочување на јавните средства во приватни раце слично на влијанието на корупцијата врз приватизацијата. Некои сектори, како **патната инфраструктура и енергијата**, во кои профитите и приходите се во голем степен подложни на политичка и административна дискреција, станале особено ранливи на политичка корупција. Бројните

<sup>59</sup> Report No. 27576-BUL Bulgaria Country Financial Accountability Assessment, September 2003; Report on the Observance of Standards and Codes (ROSC), 2000, Bulgaria.

<sup>60</sup> Anti-Corruption Reforms in Bulgaria: Key Results and Risks, Center for the Study of Democracy, 2007.

**повреди на законот, конфликти на интереси и случаи на корупција** во рамките на работата на поранешниот **Републички фонд за патна инфраструктура (РФПИ)** откриен од страна на медиумите во 2008 г. го поткрепи фактот долго докажуван од страна на надлежните регулаторни тела, како Националната служба за ревизија и Јавната агенција за финансиска инспекција (ЈАФИ), имено повредите и непридржувањето до регулативите на *Законот за јавни набавки* од страна на централните и локалните власти биле со неприфатлива големина. Бројните неправилности во раководењето со претпристапните фондови ФАРЕ и САПАРД изложени од страна на единиците на Европската комисија, заедно со **недостатокот на соодветни системи за *ex-ante* (прелиминарна) и *ex-post* (последователна) контрола** и оскудниот одговор на бугарската влада на тие наоди, доведе до одземање на **220 милиони евра од националната програма ФАРЕ**, како и до замрзнување на фондовите на ЕУ наменети за развој на патната инфраструктура до понатамошно одобрување од Европската комисија.

Сепак, како одговор на острата домашната и надворешната критика против неа од средината на 2008 г. бугарската влада презеде серија чекори за да го подобри раководењето со фондовите на ЕУ и да обезбеди соодветна контрола врз нивното трошење.

- Беше воведена нова позиција на заменик-премиер за да се подобри планирањето, развојот, раководењето, следењето и контролата на претпристапните програми на ЕУ, транзицискиот финансиски инструмент, Шенген-инструментот и оперативните програми, кофинансирани од Структурните фондови, Кохезивните фондови, Европскиот земјоделски фонд за рурален развој, Европскиот земјоделски гаранциски фонд и Европскиот фонд за рибарство<sup>61</sup>.
- Републичкиот фонд за патна инфраструктура бил трансформиран и преименуван во Национална агенција за патна инфраструктура; нејзиниот поранешен извршен директор е под истрага, додека двајца поранешни службеници на фондот веќе се осудени за земање мито.
- Раководството и вработените во две од агенциите најостро критикувани од ЕУ – Земјоделскиот фонд и Единицата за централно финансирање и договарање, се заменети.
- *Законот за јавни набавки* бил изменет со цел да се олесни неговото спроведување, како и да се обезбеди основање ефективен прелиминарен контролен систем за јавни набавки.
- *Законот за спречување и откривање конфликт на интереси* бил усвоен со цел да се ограничат корумпираните интеракции меѓу договорните органи и оние кои ги спроведуваат проектите, како и да се помогне кривичното гонење и спречување на корумпираните односи.

Меѓутоа, **не се изречени санкции против највисоките службеници и политичари** одговорни за финансиските загуби што ги имала Бугарија со одземањето на фондовите на ЕУ. Во меѓувреме, двајца од новоназначените службени лица на врвни позиции во државните тела засегнати од загубите – Земјоделскиот фонд и Националната агенција за патна инфраструктура, дале оставка од нивните позиции по само три месеци од нивното

---

<sup>61</sup> Министерски совет, декрет бр. 104 од 17.05.2008.

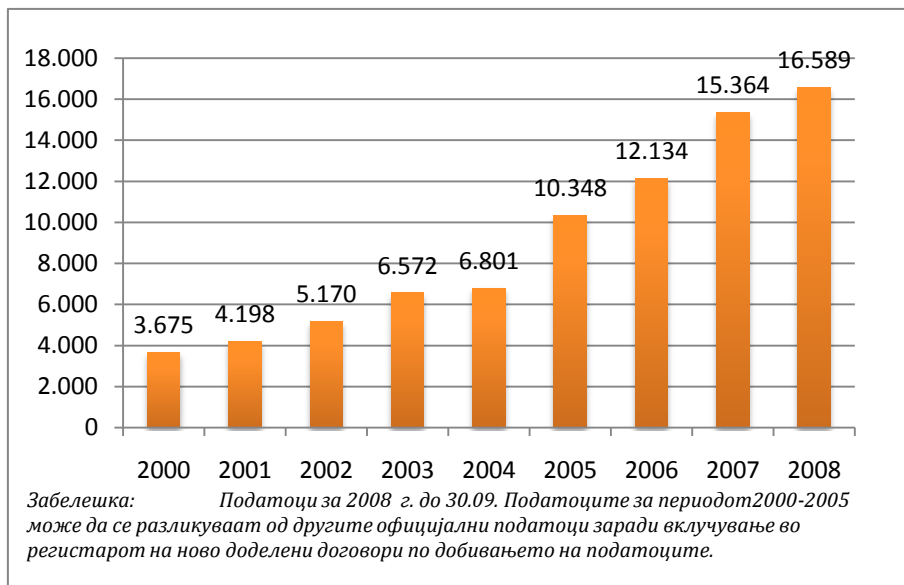
назначување. Следниот чекор во борбата против корупцијата во раководењето со фондовите на ЕУ што го очекува бугарската јавност е дека ќе резултира со наметнување **ефективни казни на највисоко административно и политичко ниво**. Многу неверојатно е дека повредите на меѓународните стандарди за конфликтот на интереси во администрацијата на износите што надминуваат 120 милиони лева на РФПИ можело да се појави без знаење или заштита од највисоките политички личности. Дури и ако се претпоставува дека нема таква заштита, постоењето на такви сериозни конфликти на интереси би сигнализирале **опасен недостаток од административен капацитет и политичка одговорност во трошењето на јавните фондови**. Ова е особено алармантно имајќи ја предвид зголемената потреба и притисоците за зголемено јавно трошење за време на неизбежната економска рецесија. Ако Бугарија не успее убедливо да ја покаже нејзината политичка волја и способност за да ги спроведе меѓународните стандарди за транспарентно, отчетно и ефикасно трошење на јавните средства, ќе се соочи со многу сериозни **закани**. Нејзината економија и население би можеле да страдаат од целосните ефекти на кризата, и покрај вишокот јавни средства акумулирани во текот на изминатите десет години на одржан раст. Исто така, **олигархиските-криминално поврзани компании би можеле да бидат консолидирани и да се вкоренат во економијата** ако оствариле целосна контрола врз јавното трошење наменето за амортизирање на штетните ефекти од економската криза.

### 3.2.3. Пазарот на јавни набавки: зголемен ризик за политичка корупција

Како што се очекуваше, евидентирано пазарот на јавни набавки пораснал и во апсолутни рамки и како удел во БДП, достигнувајќи 6,3 милијарди или 9,5 % од БДП во ноември 2008 г. Вкупниот пазар на јавни

Слика 29 Динамика на бројот на договори за јавни набавки

набавки го надминува регистрираниот за околу 20-25 %. Тој вклучува договори што не се подложни на регистрација (пр. заради причини поврзани со националната безбедност), како и договори што едноставно не успеале да бидат навремено регистрирани заради различни причини (недоволно знаење, губење податоци итн.). Исто така, вкупниот пазар



на јавни набавки вклучува договори што биле склучени без официјална тендерска процедура и покрај законските обврски за тоа<sup>62</sup>. Во текот на изминатите четири години, **пазарот на јавни набавки мерено преку склучените договори се удвоил и во вредност и во бројка**. На крајот од 2008 г., бројот на договори за јавни набавки достигнал 16.589.

<sup>62</sup> Corruption in Public Procurement: Risks and Reform Policies, Center for the Study of Democracy, Sofia, 2007.

Во текот на последните две години, ризикот од корупција и измама во јавните набавки значително се зголемил заради бројни фактори, вклучувајќи ги недоволниот административен капацитет за јавни набавки на централно и локално ниво, бројни законодавни амандмани и реструктурирање на важните агенции за контрола на јавните набавки и тековната лоша пракса на „навали“ во договорите за јавни набавки на крајот на секоја година како резултат на трошењето на буџетскиот вишок. Во меѓувреме вредносната структура на договорите за јавни набавки се променила, бележејќи **пораст во уделот на услуги - сектор** што по дефиниција е тешко да се квантифицира и контролира. Токму во овој сектор (на програмата ФАРЕ) Бугарија го загуби финансирањето на ЕУ заради неправилности во спроведувањето, известувањето и контролата на тендерските процедури. Вредноста на **секторот на јавни работи** се очекува и понатаму **да расте со просечна годишна стапка од 30 %** во следните неколку години, иако забележало пониска стапка на раст во 2008 г. заради замрзнувањето на ИСПА и Кохезискиот фонд и задоцнетото реструктурирање на Националната агенција за патна инфраструктура. Нејзиниот раст ќе биде забрзан од напорите брзо да се надминат јазовите во бугарската патна, комуникациска и еколошка инфраструктура за да се задоволат барањата за конкурентност за економијата во рамките на внатрешниот пазар на ЕУ. Таквиот раст се поврзува со **два корупциски ризици**. Прво, националните инфраструктурни фирми се целосно зависни од националните јавни фондови за приходи и раст. Со цел да се исполнат нивните стратегии за раст и регионална пазарна експанзија, тие ќе бидат мотивирани да применуваат корупциски притисоци врз администрацијата со цел да обезбедат договори за јавни набавки. Јавната администрација за возврат ќе има моќна алатка да влијае врз профитите во приватниот инфраструктурен градежен сектор, кој ќе им обезбеди дополнителна моќ за извлекување незаконски плаќања. Второ, недостатокот или неефикасноста на административната контрола врз спроведувањето на брзорастечки инфраструктурни проекти ќе им дозволат на компаниите полесно да ги намалуваат стандардите за квалитет, со што и ќе штедат пари и ќе создаваат вештачка побарувачка за

Табела 4 Вкупна вредност на договорите за јавни набавки по предмет и по година

Субјект	2006 <sup>63</sup>	2007	2008*
Работи	2.214,1	2.885,1	3.030,7
Набавки	1.374,6	2.059,2	2.365,3
Услуги	595,0	937,0	927,2
Дизајн	0,6	0,1	2,1
Вкупно	4.184,2	5.881,4	6.325,2
Удел во БДП	<b>8,48%</b>	<b>10,41%</b>	<b>9,53%</b>

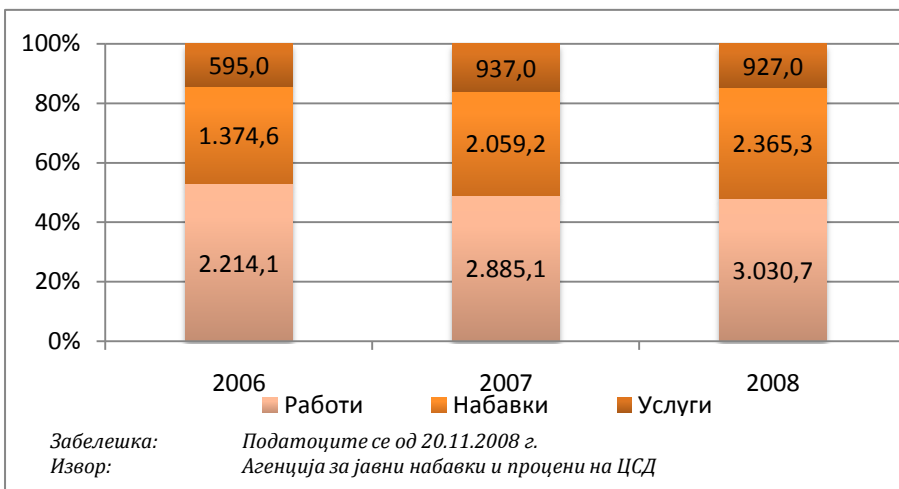
Забелешка: (\*) Податоците се до 20.11.2008 г. Проектираниот БДП за 2008 г. според Извештајот за државниот буџет за 2009 г. е 66,4 милијарди лева  
Извор: Агенција за јавни набавки и процени на ЦСД

нивните идни услуги, бидејќи лошо изградената инфраструктура се влошува со галопирачка брзина. Заштедите натрупани со намалување на инфраструктурниот квалитет подоцна би можеле да бидат искористени за да се осигура поддршка од јавната администрација со помош на поткуп за понатамошни

проекти на истата компанија. Земјата би можела на овој начин да се вовлече во **инфраструктурна замка**, задржувајќи високи инфраструктурни трошоци како удел во БДП, а сепак постојано да заостануваат зад европските нивоа во однос и на квалитет и на квантитет.

<sup>63</sup> Од тука па понатаму во извештајот, податоците за јавни набавки за 2006 не го вклучуваат договорот за изградба на нуклеарната централа Белене, освен ако ова не е изрично напоменато. Неговата иницијална вредност е 7.8 милијарда бугарски лева.

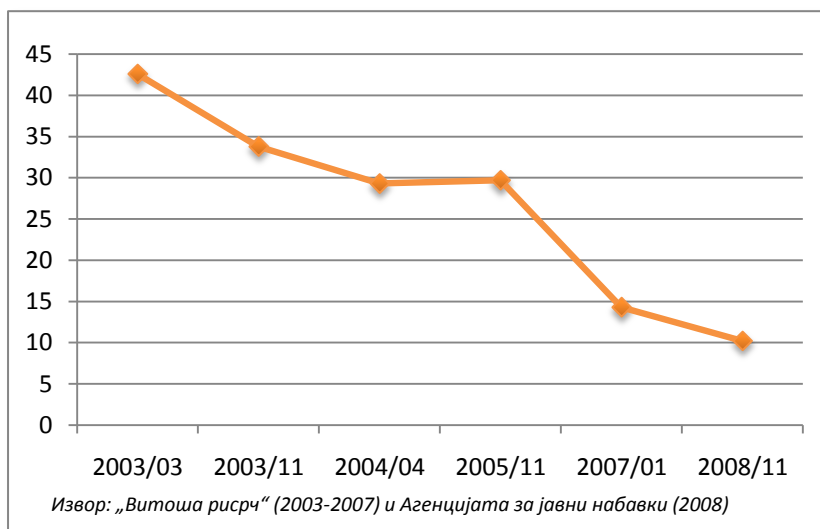
Зголемената концентрација, што се однесува и на договорните органи и на понудувачите, на големиот и многу динамичниот пазар за јавни набавки во Бугарија создава широки можности за прекумерни профити и непазарни закупи. Оваа сè поголема концентрација обезбедува



плодна почва за создавање одржливи клиентелистички мрежи. Од една страна, уделот на компаниите кои учествувале во тендерите за јавни набавки продолжуваат да се намалуваат, со пад од 40 % во 2003 до под 10 % во 2008 г. Од друга страна, во изминативе три години 25 најголеми договорни органи во

земјата имале повеќе од 45 % од вкупната вредност на пазарот на јавни набавки<sup>64</sup>. Во некои сектори од економијата, јавните набавки претставуваат значителен дел од приходите на фирмите, создавајќи дополнителни ризици за корупциски притисок. Примери се пазарите во фармацевтскиот сектор, нафтата и нафтените производи, професионални и бизнис-услуги, канцелариска и компјутерска опрема, како и моторни возила. Намалувањето во бројот на

**Слика 30 Удел на компаниите кои учествуваат во процедурите за јавни набавки**



понудувачи за јавни набавки на 10 % од компаниите е резултат делумно на некои позитивни фактори, како ширењето на пазарните можности надвор од јавниот сектор, но исто така би можело да биде припишано на трендот многу компании да се воздржат од учество во тендерските процедури, бидејќи се убедени дека тие со административни средства се ограничени на неколку претходно избрани понудувачи. Високата концентрација на пазарот на јавни набавки и на страна на

договорните органи и на страна на понудувачите промовира формирање трајни шеми за поткупување и корумпирани односи, како некогаш откриениот Републички фонд за патна инфраструктура.

<sup>64</sup> Според податоците од Агенцијата за јавни набавки.

Табела 5 Првите 10 сектори според вкупната вредност на договорите за јавни набавки (во бугарски лева, нето од ДДВ)

Број	Сектор	2006	2007	До 15.09.2008 г.
1.	Хемиска индустрија (фармацевтска)	241.991.022	466.728.589	385.310.478
2.	Нафтени производи и горива	272.217.910	272.377.979	239.575.851
3.	Медицински и други инструменти и уреди	215.421.147	244.214.670	286.991.598
4.	Машини и опрема	166.866.689	118.538.190	118.763.978
5.	Професионални и бизнис услуги	127.985.598	212.360.723	176.897.116
6.	Поправки и одржување	125.165.946	146.579.506	150.753.700
7.	Полуготови производи	113.915.228	116.841.919	97.258.687
8.	Канцелариска и компјутерска опрема	94.157.529	66.211.645	31.890.976
9.	Електрични машини и опрема	79.912.709	74.214.454	62.753.384
10.	Моторни возила	67.944.508	111.938.131	78.737.413

Извор: Агенција за јавни набавки и процени на ЦСД

**Трендот кон понатамошна концентрација на пазарот за јавни набавки, заедно со откриените случаи за поткуп, сведочат за постојаните притисоци за зголемување на просечните износи на поткупот во јавните набавки споредено со нивото последно проценето од Системот за следење на корупцијата во 2005 г., имено 7,5 % од договорната вредност. Овој заклучок е исто така зајакнат со преовладувачката висока стапка на повреди на регулативите за јавни набавки откриени од ЈАФИ и Националната служба за ревизија (НСР). Во 2007 г.**

уделот на повреди утврдени од ЈАФИ во рамките на сите регистрирани договори за јавни набавки (6,4 % во однос на вредноста и 10,7 % во однос на бројот) останале релативно високи во ситуацијата кога се воведува помалку по број, но понасочени ревизии (т.е. ЈАФИ спроведува проверки само кога е алармирана за нерегуларностите откриени од други агенции). Подобра процена за точниот број процедури за јавни набавки во кои има повреда на регулатива и особено на тие поврзани со корупција, е базирана на перцепциите на бизнис-заедницата. Според податоците на Системот за следење на корупцијата, бугарските компании тврдат дека меѓу 27 и 35 % од тендерските процедури во нивната индустрија биле дискредитирани. Затоа оптимистичка процена на цената на организираната корупција во јавните набавки мерено со **загубата на фискалното и јавното богатство се движи 25-30 %<sup>65</sup>** од големината на пазарот на јавни набавки. Ова укажува дека вкупните годишни загуби заради злоупотреба на јавните набавки за периодот 2007-2008 изнесувале **1,5-1,6 милијарди лева**. Овие загуби се пресметани под претпоставка дека тие што земаат и даваат мито го делат поткупот подеднакво. Во случај на политички мотивирана корупција, загубите може да достигнат 30-50 % од наградената вредност на договорот.

<sup>65</sup> За опис на методологијата и чекорите за процена на загубите, видете *Corruption in Public Procurement: Risks and Reform Policies*, Center for the Study of Democracy, Sofia, 2007.

Табела 6 - Резултати од интерната инспекција на договорите за јавни набавки

	2005		2006		2007	
	Број	Милиони лева	Број	Милиони лева	Број	Милиони лева
Регистрирани процедури (1)	10.583	3.296	12.134	4.184	15.364	5.881
Проверени (2)	6.399	1.200	2.130	286	1.529	1.032
Повредени процедури	1.609	567	322	44	776	601
Регистрирани повреди	2.551	567	607	44	1.548	601
Неспроведување на процедурите	641	98,5	110	16	202	30
Вкупно повредени и неспроведени процедури (3)	2.250	665,5	432	60	978	631
Удел на проверените процедури (2/1)	60,46%	36,41%	17,55%	6,84%	9,95%	17,55%
Однос меѓу повредени/ проверени процедури (3/2)	35,16%	55,46%	20,28%	20,98%	63,96%	61,14%
Однос меѓу повредени/ регистрирани процедури (3/1)	21,26%	20,19%	3,56%	1,43%	6,37%	10,73%

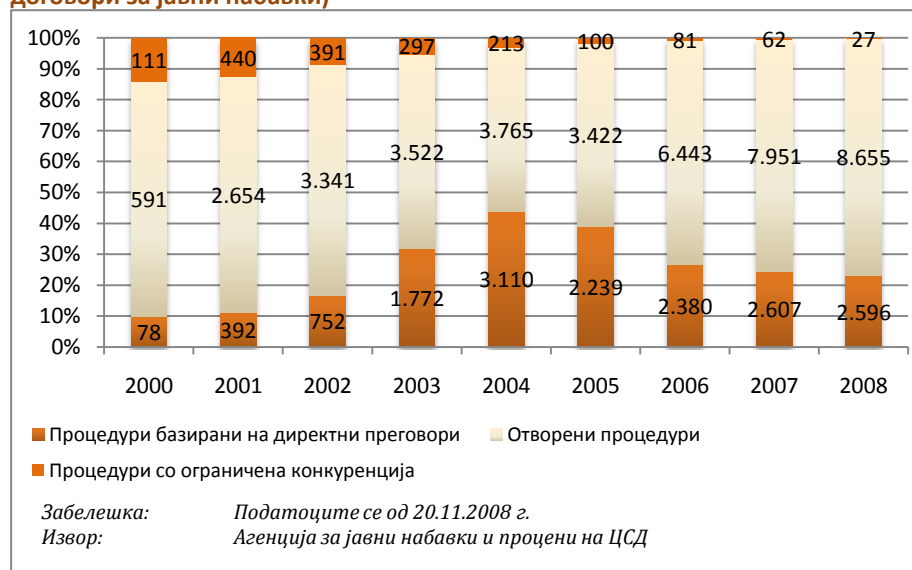
Извор: Годишни извештаи на Јавната агенција за финансиска инспекција

Повредите во процедурите за јавни набавки се толку бројни што бизнисот и општата јавност постојано веруваат дека тендерите не може да се добијат без да се прибегне кон подмитување или политичка заштита. За возврат, таквите верувања го поткопуваат квалитетот на понудувачите кои учествуваат, што ги принудува договорните органи да бараат начини да привлечат квалитетни кандидати за легитимни процедури со вештачко намалување на административните барања за учество. Затоа, се создава магичен круг на непридржување до законот, што ја прави процедурата ранлива на ревизија. Историските недостатоци во ефикасноста и доследното спроведување на законот воопшто и во договорите за јавни набавки конкретно, треба одлучно да се отстранат со цел да се започне враќање на довербата на јавноста во јавните услуги и институции.

### 3.2.4. Антикорупција во јавните набавки и раководењето со фондовите на ЕУ

И покрај слабостите во антикорупциската политика, некои од претходно истакнатите позитивни дејствија можеби се резултат на позитивниот тренд за зголемување на уделот на отворените процедури за јавни набавки во текот на 2008 г. Иако злоупотребите се можни и во отворените процедури, ревизијата и контролните механизми се полесни за да се спроведат. Навистина, зголемениот удел на

Слика 32 Удел на процедурите со преговарање (процент на доделени договори за јавни набавки)

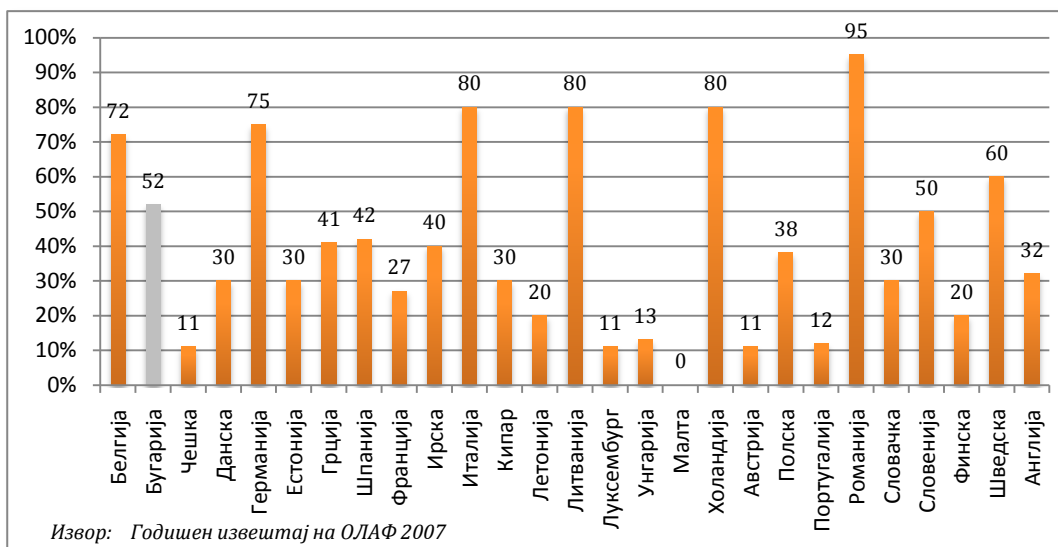




отворените процедури во вкупниот број договори е предуслов за спречување на политичката корупција во јавните набавки.

**Спроведувањето активни контролни механизми од страна на Европската канцеларија за борба против измамите (ОЛАФ) во врска со трошењето на фондовите на ЕУ во Бугарија** треба исто така да биде земено како позитивен развој во борбата против корупцијата. Во 2007 г. ОЛАФ иницирал 52 истраги за измама во земјата - најголем број по глава од сите земји членки ЕУ. Ова имплицира дека бугарските контролни агенции ги немаат потребните вештини и капацитет и дека уделот на измамничките трансакции, вклучувајќи ги и оние за фондовите на ЕУ во Бугарија, е висок. Меѓутоа, веројатно таквото построго следење од страна на ОЛАФ исто така ќе има и позитивни ефекти, како што е **трансферот на добрите ревизорски практики на бугарските агенции и зајакнувањето на владеењето на правото во јавните набавки.**

**Слика 33 Дистрибуција на новоиницираните постапки на ОЛАФ во 2007 г. во земјите членки на ЕУ**



### **Наоди на Европската комисија за проблемите при спроведувањето на програмата ФАРЕ**

- Проблемите со толкувањето и доследната примена на одредбите од Законот за јавни набавки кај агенциите што ги спроведуваат проектите, што влијае врз измените на договорите, оценката на постапките на комисиите и откажување на тендерите. Премногу формалниот начин за примена на законот ги поткопува клучните начела за здраво финансиско управување, како подеднаков третман на апликантите, транспарентност и исплатливост.
- Несоодветен кадар на комисиите за евалуација: членови без соодветна техничка експертиза и без надворешни независни оценувачи.
- Проблеми со архивирањето: губење/немање на клучните документи што носи ризик за недостаток за записи за ревизија. Нејасни и некомплетни тендерски извештаи за евалуација и загубени внатрешни одобрувања и/или коментари.

- Необјасниви и претерани доцнења во набавките, вклучувајќи и ускратување на документите од „екс-анте“ контрола на ЕК пред акредитацијата ЕДИС без какво било оправдување.
- Намерни рестриктивни технички спецификации на ИТ-опрема, со што се ограничува конкуренцијата и поткопување на принципот „соодветна вредност за цената“.
- Недоволно проследување на сомнителните конфликти на интереси, нерегуларности или измама.
- Слабости во надзорот на градежните проекти, вклучувајќи високоризично подизведување и завршување проекти што не се во согласност со одредбите во договорот.
- Индикации за завршување на договорот надвор од крајните рокови и претерани доцнења во отпочнувањето на извршувањето на договорот.
- Индикации за преклопување меѓу и во рамките на програмите (пр. САПАРД/ структурни фондови наспроти ФАРЕ).

Извор: *EDIS Ex-Post Transaction Review of Phare Projects in Bulgaria, DG Enlargement unit D2, 23.09.2008 – 08.10.2008*

Позитивни промени се направени во начините на кои работат националните контролни агенции за јавни набавки. Напорите на **Националната канцеларија за ревизија во однос на идентификуваните корупциски ризици** во јавните набавки се соодветни. Во 2008 г. канцеларијата се фокусираше на надгледување на политичките партии, ревизорски и контролни системи во јавните институции, општинските финансии, програмите финансирани од ЕУ итн. Нејзините ревизорски извештаи и заклучоци уште не се проследени со соодветни санкции за откриените неправилности, бидејќи **и понатаму е слаба хоризонталната отчетност и интеграцијата со другите институции за контрола и спроведување на законот**. Сепак, во 2007 г. Националната агенција за приходи за првпат јавно објавила информации за нејзините инспекции по дојавите од Националната канцеларија за ревизија во однос на неусогласеноста на билансите на успех на околу двесте поединци, како што е предвидено според *Законот за пријавување имот што припаѓа на лица на високи јавни позиции*. Меѓутоа, Националната канцеларија за ревизија треба да ги зголеми напорите за хоризонтална соработка со другите контролни и агенции што го спроведуваат законот.

Во годината што претходеше на пристапувањето на Бугарија во ЕУ (т.е. во 2006) работењето на **Агенцијата за државна финансиска инспекција** било ограничено од големи законодавни измени и внатрешни организациски реформи. Заради децентрализација на операциите на агенциите, имало шестократно намалување на вработените до вкупно 192 во 2007 г. и соодветното намалување од 75 % во инспекциите на јавните набавки извршени од страна на агенцијата. Меѓутоа, реструктурирањето на ЈАФИ веќе ги донело следниве позитивни резултати, по придржувањето со препораките понудени во претходниот Извештај за оценка на корупцијата:

- **Поефективно одредување на инспекциите** - агенцијата открила повреди во над 60 % (во однос на број и вредност) од проверените процедури за јавни набавки;
- **Подобро профилирање на ризикот во инспекциите** - во 2007 г. агенцијата проверила 10 % од регистрираните процедури за јавни набавки вредни 18 % од вредноста на

регистралираниот пазар. Се чини дека фокусот на инспекциите на јавните набавки се променил од проверка на голем број договори, на испитување ограничен број договори со голема вредност.

Инспекциите на ЈАФИ би можеле да бидат уште поцелни и подобро извршени. Одредувањето на целите на инспекцијата би можело да биде базирано на статистика во смисла на вредност и бројки, во однос на договорите регистрирани според *Законот за јавни набавки (ЗЈН)* и според *Регулативата за доделување мали јавни набавки (РДМЈН)*. Во текот на изминатите три години, договорите склучени според Законот за јавни набавки сочинувал 20 % од вкупниот број и 80 % од вкупната вредност на сите регистрирани договори за јавни набавки. Како што може да се претпостави од правилото 80/20 (познато под името Парето принцип) за договорите според *Регулативата за доделување мали јавни набавки*, односот е обратен, бидејќи тие сочинувале 80 % од вкупниот број и 20 % од вкупната вредност. Во поглед на потребата за подобро профилирање на ризикот изложена претходно, би било препорачливо **80 % од вкупните инспекции на јавните набавки на ЈАФИ да одредуваат договори според Законот за јавни набавки, додека останатите 20 % да бидат фокусирани на договорите според Регулативата за доделување мали јавни набавки.** Јавните финансиски инспекции се чини дека сè уште се фокусирани на ситни повреди проследени со безначајни казни, што би можело да изгледа лажно импресивно во статистиката во годишните извештаи, но да има слаби ефекти врз одвраќањето на субјектите од повторување на криминалот. Како и со другите државни контролни агенции споменати претходно, фискалната и превентивната ефективност на ЈАФИ е скромна - повредите сè уште се масовни. Ова укажува дека **хоризонталните интеракции меѓу контролните агенции би требало да се интензивираат и треба да се формираат работни групи составени од нивните претставници, како и од претставниците на агенциите на Министерството за внатрешни работи, истражувачката служба и обвинителството со цел да се решат случаите со висок профил.** ЈАФИ исто така треба да има поголема независност од политичко мешање, додека на инспекторите треба да им бидат дадени доволно можности за да ги подобрат нивните професионални вештини. Кратењето на непродуктивниот кадар е добар предуслов за постигнување на оваа цел. Доколку таквите мерки биле претходно воведени, најверојатно трите инспекции на ЈАФИ во Републичкиот фонд за патна инфраструктура спроведени кон крајот на 2007 г. ќе придонеле за побрзо откривање на значајните неправилности за кои бугарската јавност дознала дури во 2008 г.

**Табела 7 - Структура на доделените договори според ЗЈН и РДМЈН според вредност и број**

Година	2006		2007		2008	
	Вредност	Број	Вредност	Број	Вредност	Број
<b>ЗЈН</b>	81%	19%	79%	19%	80%	20%
<b>РДМЈН</b>	19%	81%	21%	81%	20%	80%

Забелешка: Податоци за 2008 од 20.11.2008  
Извор: Агенција за јавни набавки и проценки на ЦСД

Во 2008 г. *Законот за јавни набавки* бил изменет во согласност со многу од препораките претходно дадени од Центарот за проучување на демократијата<sup>66</sup>. Измените ќе ги подобрат

<sup>66</sup> *Anti-Corruption Reforms in Bulgaria: Key Results and Risk*, Center for the Study of Democracy, 2007; *Corruption in Public Procurement: Risks and Reform Policies*, Center for the Study of Democracy, 2007.

раководните и контролните механизми и ќе ја зајакнат транспарентноста на процесот. Имено, амандманите:

- **Овозможиле прелиминарни контроли врз јавните набавки од големи размери** со вредност над таканаречените „европски прагови“, кои го носат најзначајниот ризик за злоупотреба и оштета на бугарските финансиски интереси. Ќе биде формирана нова единица во Агенцијата за јавни набавки (АЈН) за да се следат минимум 10 % од постапките објавени во Службениот весник на ЕУ. Извршниот директор на АЈН ќе има надлежност да следи дали одлуките за објавување на тендерите за јавни набавки од Регистарот за јавни набавки се усогласени со законските барања;
- **Вовеле понатамошни бариери за неоправданите измени во веќе доделените договори за јавни набавки**, што е главен медиум за корупција, како и пречка за бизнисот. Според измените, само за договорите со времетраење повеќе од 12 месеци и што се однесуваат на активности чии цени се подложни на државно уредување може повторно да се преговара;
- **Поставиле повисоки национални прагови за задолжителното спроведување на ЗЈН**, што ќе помогне да се насочат ревизорските и инспекциските напори на поединечните контролни агенции за договорите од поголеми размери;
- **Ги отстраниле можностите за наплатување неразумно високи надоместоци за тендерска документација**, поставувајќи граници за надоместокот што е еднаков на трошокот за фотокопирање релевантни документи;
- **Го прошириле бројот и мандатот на членовите на комисиите за оценка**, овозможувајќи им влез на претставниците на НВО и детално образложувајќи ги нивните функции. **Одредбите се воведени за да се отежни манипулацијата со понудените цени**, кога се применува критериумот „економски најисплатлива понуда“ за избор, со овозможување на претставниците на понудувачите да го посетуваат отворањето на понудите и со задолжително претходно објавување на рангирањето според технички критериуми;
- **Го подобриле и олесниле пристапот на компаниите на пазарот за јавни набавки**, бидејќи понудувачите повеќе не се задолжени да даваат повторени изјави во врска со околностите кои веќе се заведени во Регистарот на трговски друштва;
- **Го подобриле статусот и платените бонуси во Агенцијата за јавни набавки**, со што стануваат еднакви со другите ревизорски и контролни агенции за јавни набавки, како Комисијата за заштита на конкуренцијата, ЈАФИ и Националната канцеларија за ревизија. Измените се исто така проширени врз надлежностите на извршниот директор на АЈН да назначува инспекции по дојавите за неправилностите во јавните набавки.

И покрај овие позитивни измени во ЗЈН, сепак на мала врата биле протнати и **одредби кои би можеле да доведат до намалена транспарентност во јавните набавки**. На пример, по измените **може да не е можно да се добие директен пристап до податоци/информации од Регистарот за јавни набавки (РЈН) според прелиминарните специфицирани критериуми**, при што барањата се пренасочуваат кон веб-страницата на АЈН и податоците што се таму достапни. РЈН е една од главните алатки за обезбедување соодветна анализа на управувањето и контролата на пазарот на јавни набавки, па треба да остане отворен за да им

обезбедат на сите корисници максимални информации кои ги овозможува неговиот дизајн. Верзијата на неговата веб-страница ги ограничува опциите за анализа и добивање кумулативни податоци. АЈН треба да бара зголемување на финансните ресурси доделени за обезбедување на поширок јавен пристап до регистарот и подобрување на годишните извештаи на агенцијата. АЈН исто така треба да се стреми кон **одржување колку што е можно поцелосен и сеопфатен регистар**. До крајот на 2008 г., 2.296 од процедурите внесени во регистарот не биле ажурирани повеќе од девет месеци.

**Табела 8 - Прагови во постапките за јавни набавки (во левови, нето без ДДВ)**

Вид на набавка	Според ЗЈН	Според РДМЈН	Не се потребни формални процедури	
			Со 3 понуди	Без 3 понуди
Работи	Над 2,150,000	100,000 - 2,150,000	45,000 - 100,000	Под 45,000
Набавки	Над 180,000	30,000 - 180,000	15,000 - 30,000	Под 15,000
Услуги	Над 110,000	30,000 - 110,000	15,000 - 30,000	Под 15,000
Дизајн	Над 110,000	10,000 - 110,000		

*Извор: Закон за јавни набавки и Регулатива за доделување мали јавни набавки*

Треба да се напомене дека иако законските измени од 2008 г. создале подобро опкружување за јавните набавки во однос на управувањето и контролите во Бугарија, таквите одредби не би можеле да ја заменат потребата да се **утврдат и распространат најдобрите административни практики во тендерите, склучувањето договори, спроведувањето и контролирањето на процедурите за јавни набавки**. Затоа е од пресудно значење да се зајакне хоризонталната отчетност за договорните органи за јавни набавки и контролните тела. За целите на администрирање на фондовите на ЕУ, оваа улога му припаѓа на заменик-премиерот за раководење со фондовите на ЕУ. Во погенералните случаи на набавки од национални фондови, неопходно е да ѝ се дадат поголеми надлежности на Агенцијата за јавни набавки. Можно е да се постигне подобра хоризонтална отчетност во јавните набавки или преку: (I) централизирање на склучувањето договори за јавни набавки или (II) зајакнување на **координативните и интерпретативните улоги на АЈН**. Бидејќи децентрализираното раководење се покажало како поуспешно на пазарот и во демократски рамки, би било препорачливо во оваа фаза од развојот на бугарскиот пазар на јавни набавки да се зајакнат прелиминарните контролни функции на АЈН. Ова би можело да се постигне преку тоа што одлуките на АЈН за хармонизираност на процедурите со законот и со најдобрите практики ќе бидат обврзувачки за договорните органи.

Иако, регулаторните амандмани од 2008 г. биле прилично суштински, сепак остануваат уште бројни важни антикорупциски прашања што треба да се адресираат од неколку причини:

- Бидејќи јавната администрација стекнува искуство во склучувањето договори и контролирањето на јавните набавки, исто така треба да научи да го препознава и почитува принципот за **исплатливост**. Често учеството во јавните набавки е ограничено преку претерано формална примена на законските одредби без да се земат предвид прашањата за економската ефикасност, т.е. без да се осигура дека придобивките од јавните набавки ги надминуваат трошоците за постапките и дека е достапен повеќе од еден понудувач за избор. Исто така, прашањата за исплатливост

треба да имаат истакната улога, како и оние за законитоста кога станува збор за контролирање на одлуките за јавни набавки на централно и на локално ниво;

- Мора да се бараат повеќе **гаранции и контролни механизми околу неправилностите во фазата на спроведување**. Многу често во јавните набавки постои суштински ризик дека договарачот ќе застрани од договорните одредби за време на фазата на спроведување, што не е подложна на соодветна контрола на квалитетот и надгледување од јавната администрација;
- Иако **казните за повреда на одредбите од ЗЈН** значително се зголемиле, тие и понатаму **остануваат регресивни**, т.е. тие поттикнуваат неусогласеност од големи размери, бидејќи оптоварувањето од пропорционалната казна се намалува со зголемувањето на злоупотребените суми или финансиски штети што се резултат на повредата. Ова би можело да биде решено со наметнување казнени износи како процент од вредноста на договорот во прашање и воведување многу повисоки казнени плафони, слично на регулативите што се применуваат за одредување на потребното обезбедување за обжалување на процедурите за јавни набавки.

Во нивната сегашна форма ЗЈН и РДЈНМР ги стесниле дупките во законите што овозможуваа нивно заобиколување. Ова ги **ограничи можностите за практикување на познатите форми на корупција од неодамнешното минато**. Зајакнувањето на оваа тенденција **бара понатамошен развој на ефективни политики за јавни набавки** по неколку линии: воведување правила за етичко однесување во јавните набавки; развивање стратегии (политики) и корпоративни планови за јавни набавки во секоја административна единица што работи како договорен орган; и зајакнување на административниот капацитет за спроведување меѓународни проекти со делумно или претежно надворешно финансирање со цел да се осигура успешна апсорпција на фондовите на ЕУ. Неопходно е да се создадат механизми за повратна информација (фидбек) и за распространување на најдобрите практики за јавни набавки во однос на раководењето со фондовите на ЕУ и со националните фондови. Во оваа насока, не е препорачливо да се прави разлика меѓу фондовите на ЕУ и националните буџетски средства, иако се чини дека оваа насока била досега користена во обид брзо да се осврне на критиката од Европската комисија во однос на раководењето со фондовите на ЕУ. Би било корисно да се **применат правилата што важат за раководењето со фондовите на ЕУ директно врз администрирањето на националните финансиски ресурси**.

### 3.2.5. Концесии и јавно-приватни партнерства

За добрите принципи на управување потребно е применливоста и опсегот на различни инструменти за раководење со јавните буџетски ресурси и јавниот имот да бидат јасно дефинирани и да бидат базирани на детални писмени инструкции. Бугарија **уште не изработила сеопфатна политика за јавно-приватно партнерство** во сите нејзини форми, како кај јавните набавки, каде ризиците за спроведување и финансирање целосно ги сноси јавниот сектор, или како кај концесиите и различните договори за градење/работење/раководење/трансфер каде ризикот и финансирањето се делат меѓу јавниот и приватниот сектор, или приватизацијата каде ризикот и финансирањето се целосно пренесени во приватни раце. Различните степени на споделување на ризикот и кофинансирање меѓу приватниот и јавниот сектор во различни форми на јавно-приватно партнерство бараат различни пристапи во нивното законско регулирање, користење и вршење надзор, за да се намали ризикот од корупција при нивната примена. Иако во 2008 г.

владата вовела нови форми на јавно-приватни партнерства преку измени во *Законот за концесии*, одговорноста за планирање, спроведување и контрола на концесиите е во рацете на различни институции при што се појавуваат **сериозни предуслови за корупција од големи размери, проневера и занемарување**. Нејасно формулираните или непостоечките насоки за јавните органи за тоа како да ги користат различните инструменти за јавно-приватно партнерство претставуваат дополнителен проблем. Најфлагрантна повреда со потенцијално многу сериозни фискални и социјални последици е **користењето на процедурата за јавни набавки за изградба на нуклеарната централа Белене**. По правило, јавните набавки се инструмент на јавно-приватно партнерство што се користи за краткорочни или повторувачки проекти, чија вредност лесно може да се идентификува. Не само што државниот буџет ќе го сноси целото оптоварување за ризици и финансирање на договорот за нуклеарната централа, туку и користењето на јавните набавки во овој случај дава пригодна законска заштита за дискрециското трошење на значителни износи од јавните средства - договарачот ќе изложи 7,8 милиони бугарски лева, што е споредливо со вредноста на вкупниот пазар на јавни набавки во Бугарија.

Историјата на концесии во Бугарија покажала дека тие вклучуваат сериозен ризик за корупција. Иако со најновите измени на *Законот за концесии* од 2006 г. бугарската влада им овозможила (дури и на новоформираните) на јавно-приватни компании да им бидат автоматски доделени концесии за период од триесет и пет години. Оваа одредба во голем степен **го зголемува ризикот од злоупотреба на концесиите и нивното користење за да се создадат или задржат олигархиските интереси**. Податоците од Националниот регистар за концесии откриваат дека концесиите сè повеќе се користат како инструмент за интеракција меѓу јавниот и приватниот сектор во Бугарија. Националните и локалните власти доделиле 55 концесии во 2008 г. Спротивно на јавните набавки, доделувањето и спроведувањето на концесиите се подложни на полабава контрола. Земајќи го предвид подолготрајното спроведување на концесијата во споредба со договорот за јавни набавки, за првото е потребно: (I) потемелна подготовка и последователен надзор, (II) остварување на партнерски односи меѓу државата и бизнисот, и (III) создавање посеопфатен антикорупциски систем за спротивставување на веројатно трајните корумпирани односи.

### **3.2.6. Други области со висок ризик од корупција: размена на земјиште и шуми**

Во поглед на бумот во недвижниот имот во најголемите градови и туристички одморалишта во Бугарија, во изминатите години **државното и општинското земјиште, шуми и недвижен имот станале најбарани јавни ресурси и најизложени на корупциски притисоци од страна на приватниот сектор**. Инвестицискиот притисок за стекнување државно и општинско земјиште веројатно нема да се намали во иднина. Искуството од претходните проширувања на ЕУ покажало дека корумпираните зделки што вклучуваат стекнување земјиште, како и изградба и трговија со недвижен имот во новите земји членки може да имаат силни негативни последици за нивниот економски развој и да доведат до ефект на снежна топка во бројот и вредноста на понуденото мито.

Размените на државен и општински имот претставуваат **главна форма на висока корупција и злоупотреба на јавната функција во Бугарија што станала симболична во 2008 г.** Овие практики се спротивставуваат на пазарните принципи и барањата за транспарентност.

Политичката моќ со тоа станала алатка за извлекување финансиска корист и придобивки за привилегираните компании, високи јавни лица и политичари. Овие размени имаат значителна вредност, предизвикуваат големи загуби во државниот буџет и може да се дефинираат како најконспиративни и нетолерантни форми на **политичка корупција во Бугарија во 2008 г.**

Недостатоците во регулативите што се однесуваат на размената на приватен за државен или општински имот даваат можности јавната администрација да го применува законот произволно во полза на конкретни лица или бизниси. Законските одредби кои ги уредуваат овие зделки на размена се претерано општи и **претежно базирани на дозволи, т.е. размените не може да се одбијат ако се задоволени лабавите законски барања.** Затоа, иако повеќето размени се економски неповолни за државата, тие не ги повредуваат законските барања затоа што законот не бара од службените лица да ја земат предвид економската оправданост на склучените зделки. Исто така, **многу од правните детали во однос на размените се содржат во секундарното законодавство,** како уредби на општинските совети. На овој начин, самиот дизајн на правилата што ги уредуваат овие зделки се подложни на корупциски влијанија. На пример, некои општински совети издале регулативи што предвидуваат имотите да можат да бидат продадени преку директни преговори меѓу градоначалникот и потенцијалните купувачи.

Законот им дава значителна моќ на високите функционери (градоначалници, министри, обласни гувернери), додека законодавството **не содржи гаранции за транспарентноста на зделките или за соодветна евалуација на разменетиот имот.** Цената на разменетите имоти обично во голем степен се разликува од пазарната вредност. Како по правило, властите не даваат никакви објаснувања во однос на причините зошто се прават размени, начинот на кој се избрани имотите кои ќе се разменат, процедурите за избор на приватни партнери итн. **Начелата за отвореност и транспарентност, слободна и праведна конкуренција и еднаков третман на учесниците во трансакциите за размена на имот не се почитуваат, бидејќи не постои такво законско барање.** Како што потврдуваат стотици објави во медиумите за штетноста на размената на имот по јавните интереси, овој проблем станал сеприсутен. Бугарските власти продолжуваат да склучуваат такви зделки, и покрај повторените изјави од страна на владини и собраниски лица дека практиката треба и ќе биде прекината или подобро уредена. Уште повеќе, побарувачката за таквите зделки се зголемила откако некои министри и пратенции објавиле дека веројатно овие размени на имот ќе бидат запрени или ќе биде наметнат мораториум врз нив.

#### **Законска основа за размена на државниот и општинскиот имот**

*Законот за државен имот* и Регулативата за негово спроведување се основни правни инструменти за раководење, распределба и контрола на државниот недвижен имот, вклучувајќи ги имотите доделени да бидат раководени од страна на обласните гувернери. Обласните гувернери и министерот за регионален развој и јавни работи имаат овластување да одобруваат зделки за размена.

*Законот за сопственост и користење земјоделско земјиште* (член 24, став 1) му дава на министерот за земјоделство и храна овластување да разменува земјиште од Државниот фонд за земјиште со приватни земјишта, по барање на физички и/или правни лица. Единственото



законско барање е приватното земјиште што се нуди е да биде еднакво по квалитет и квантитет со јавното земјиште кое се разменува. Одредбите за овие министерски овластувања се дадени во членот 36 од Регулативата за спроведување на Законот.

*Законот за шуми* (член 15б) вели: „Размените на шуми и земјишта под шуми, кои се во државна сопственост, со шуми и земјишта кои се сопственост на физички и правни лица или општини, се врши по наредба на претседавачот на Државната шумарска агенција.

*Законот за општински имот* ја уредува распределбата на општинските имоти преку купување, стокова размена, поделба и основање ограничени имотни права со или без компензација. Законот ги изложува општите одредби за општинскиот имот, додека органите на локалната власт (т.е. општинските совети) ја имаат дискрецијата, преку уредби што ги усвојуваат во согласност со Законот да го уредат раководењето и распределбата на општинскиот имот.

Сите **зделки за размена** следат сличен **образец**:

- Прво, државното земјиште во или во близина на области на одморалишта со голема вредност се заменети за приватни парцели во помалку привлечни делови или делови од земјата со пониски цени;
- Второ, приватните сопственици или компаниите што се вклучуваат во зделки за размена се тесно поврзани со политичката елита (дали локална или национална). Практиката за размена преживеала низ неколку успешни поединечни и институционални прегрупирања во јавните органи одговорни за контролирање на таквите зделки;
- Трето, откако зделката за размена е завршена, локалните општински совети интервенираат да ја променат, ако е потребно, целта за користење на земјиштето и со тоа ја зголемуваат неговата вредност за неколку пати.

Затоа размените на земјиште се базираат на актуелната вредност на земјиштата/шумите во прашање, не земјаќи го предвид потенцијалното зголемување на нивната вредност во иднина во случај ако се промени целта за користење. Иако потенцијалната вредност на разменети приватни шуми веројатно нема да расте, вредноста на стекнатите јавни имоти ќе го доживее тоа. Јавните власти ги превидуваат сегашните нето-вредности на разменетите јавни имоти и ја земаат предвид само нивната сметководствена вредност. **Одлуките за размена значи не се базираат на економска логика.** Тие се официјално прикажани дека им служат на потребите за консолидација на земјоделското земјиште или како придонес за државниот фонд за шуми, **без почитување на пошироките интереси на јавноста.** Иако кон крајот на 2008 г. размените на шуми почнале да бидат јавно објавувани, **приватните корисници на зделките останале анонимни.** Нема јавно достапни информации за вкупниот број склучени размени, бидејќи Бугарија нема регистар на јавен имот, а камоли посебен регистар за размена на имот.

Постојат **три главни канали за размена на имотот на национално ниво**, вклучувајќи земјишта, шуми и воен имот. Првите два вида зделки се раководени од **Министерството за земјоделство и храна** и **Државната агенција за шумарство**, соодветно. Агенцијата била

формирана специјално со цел за подобрување на администрацијата со размената на шуми и е директно одговорна пред премиерот. Со третиот вид зделки раководи **Министерството за одбрана**. На локално ниво, размените на општински имот се администрираат од **општинските власти**.

Бидејќи цените на земјиштето се движат меѓу 4 и 1.000 бугарски лева по квадратен метар во зависност од локацијата, постојат многу можности за стекнување законска корист од таквите трансакции. На пример, **повторната продажба на 1.450 хектари шума, што била разменета во 2008 г., со претпоставена маржа на профит (т.е. разлика меѓу куповната и продажната цена) од 100 лева би резултирало со приход од 1,45 милијарди лева**. Сепак, во повеќето случаи маржата на профит во повторната продажба на разменетите шуми се многу поголеми, бидејќи шумите обично се стекнуваат за да бидат вклучени во поголеми инвестициски проекти. Вкупниот износ на приходот од зделките за размена е најверојатно многу поголем, бидејќи процените за вредноста на земјоделското земјиште или општинскиот и воениот имот не се земени предвид. Затоа актуелните загуби за државата се барем двапати поголеми од 1,5 милијарди лева што беа претходно споменати.

И покрај собраниските дебати околу потребата да се стави мораториум или забрана на размените на државен и општински имот во текот на втората половина на 2008 г., не е донесена ниту една одлука за да се дејствува по ова прашање до крајот на годината. Недоволната одлучност да се реши ова прашање од страна на бугарската влада покажува дека ова сепак претставува уште еден **пример на зафаќање на државата од страна на приватните олигархиски интереси**, кои ги принудуваат властите да се откажат од еден важен инструмент за стимулирање на развојот на економијата во земјата. Постои итна потреба да се **воведе мораториум за размените и да се усвојат нови и современи политики за склучувањето слични зделки** врз основа на економската ефикасност. Споредено со огромната важност на јавниот интерес, средствата потребни за отстранување на негативните ефекти од размените се многу скромни.

## ЈАВНО-ПРИВАТНО ПАРТНЕРСТВО ЗА НАДМИНУВАЊЕ НА ИНСТИТУЦИОНАЛНИТЕ НЕДОСТАТОЦИ ЗА СПРЕЧУВАЊЕ НА КОРУПЦИЈАТА И ОРГАНИЗИРАНИОТ КРИМИНАЛ

Кога Бугарија стана членка на Европската Унија пред две години, бугарските власти тешко дека очекуваа радикални промени во критериумите за оценка на нивните антикорупциски политики и практики, особено оние што се однесуваа на раководењето со фондовите на ЕУ. Во 2008 г. и Владата и генералната јавност сфатиле дека оттогаш се појавиле две критични промени: Европската Унија почнала да ја смета Бугарија како полноправна членка со сите обврски што тоа го носи и критериуми што треба да ги исполни, додека бугарските граѓани ги гледаат антикорупциските процедури и санкции на ЕУ како објективна процена што се поклопува со доминантниот скептицизам за вистинските мотивации на Владата и администрацијата зад несупесите да се применат ефективни антикорупциски мерки.

Анализата на корупциските практики во земјата, како и на антикорупциските политики и мерки спроведени досега, посочуваат **два фундаментални недостатоци**: имено, политичката волја и административниот капацитет.

Претходното искуство покажува дека **политичката волја** не треба да се меша со празни изјави, ниту пак треба да биде ограничена на формулација на антикорупциски стратегии или пак формално создавање антикорупциски институции и механизми. „Политичка волја“ е сложен концепт кој нема јасни и практични импликации во јавниот живот. Според истражувањето поддржано од Агенцијата за меѓународен развој на САД (УСАИД), таа вклучува:

- Преземање **нови иницијативи со цел да се спречи корупцијата** со јасно дефиниран центар за донесување одлуки. Бугарските власти мора да ги задоволат очекувањата на јавноста и да спроведат реални и радикални антикорупциски мерки. Во краен случај, веќе усвоените и многу најавувани антикорупциски мерки и инструменти треба да бидат доследно и ефективно спроведувани. Ова е од особена релевантност за извршните органи и судството. Политичката волја за радикални антикорупциски реформи треба да биде јасно поврзана со јавните лица на највисоко ниво (премиерот, на пример). Засега одговорноста за спроведување и ажурирање на антикорупциските мерки е подредена на колективните органи при што недостасува потребното лидерство за преземање одлучни иницијативи;
- Соодветни **дијагностички алатки за утврдување на причините што лежат во основа на корупциските практики**. Бугарската влада треба да го примени *Системот на индикатори за оценка на напредокот во спроведувањето на Стратегијата за транспарентно управување и спречување и борба против корупцијата за периодот*

2006-2008. Системот за следење корупција што го спроведува Центарот за проучување на демократијата бил спроведуван во изминативе десет години и треба да се искористи во согласност со одлуката<sup>67</sup> на владината антикорупциска комисија, не само за оценка на стратешките документи, туку исто така и во сите области со висок ризик за корупција и од јавен интерес, како здравствена заштита, образование, јавни набавки, размени на земјишта и шуми итн.;

- **Мобилизирање на јавноста** во поддршка на антикорупциските реформи. Нивото на јавна доверба во државните институции и во специјализираните антикорупциски тела е многу мало. Таквото опкружување со мала доверба повикува на придобивање на јавната поддршка за конкретни нови антикорупциски иницијативи што уживаат во политичка поддршка на највисоко ниво. Примери за такви напори се активностите на заменик-премиерот одговорен за раководењето со фондовите на ЕУ, формирањето заеднички „ад-хок“ тимови во обвинителството кои работат на конкретни кривични истраги итн.;
- **Примена на реални и соодветни санкции** во процесот на спроведување на реформите. Единствениот начин за да се обнови довербата на јавноста во владината антикорупциска политика е да се наметнат ефективни санкции против корупцијата како кривично дело, особено во однос на политичката корупција и организираниот криминал;
- **Постигнување конзистентност во антикорупциските напори.** Еден од најзначајните недостатоци на антикорупциските напори на властите во земјата е нивната спорадична природа. Антикорупциските мерки обично се применуваат во услови на внатрешни и надворешни притисоци. Ако притисоците исчезнат, антикорупциските напори ќе се намалат. Така, на пример, напорите на бугарските власти за борба против корупцијата и организираниот криминал се намалиле по пристапувањето на земјата кон ЕУ.

Вториот заклучок е дека не се сведува сè на политичка волја, бидејќи дури и најдобрите намери може да бидат уништени од недостатокот на **административен капацитет**. Во оваа насока, неопходно е да се усвојат поодлучни европски, транспарентни практики, со граѓанска контрола и отчетност, кои веќе се меѓу критериумите за напредок на земјата во спроведување на правилата на ЕУ. Напорите да се усогласи администрацијата со европските стандарди наишле на штетен отпор што потекнува од традиционалните структури и методи чија цел е да ги стават приватните агенди и заложби на одредени јавни официјални лица пред интересот на јавноста. Природно, дури и тука не станува збор само за постоењето корупциски практики, туку недостатокот од добро обучен кадар, недоволното искуство во работа со европските институции итн. Затоа потребни се радикални подобрувања во институционалното опкружување во Бугарија, што би вклучило многу поамбициозни програми и инвестиции, што би можеле на среден рок да го надокнадат постоејќиот административен дефицит.

---

<sup>67</sup> Одлука бр. 3/ 10 мај 2006 г. на Комисијата за спречување и борба против корупцијата од страна на Министерскиот совет на Бугарија.

Овие два структурни недостатоци на бугарскиот политички систем бара **ново ниво на интеракција, партнерство и вклучување на граѓанските организации во сите фази на спроведување на антикорупциските реформи**. Императив е целосно да се искористат „триангуларните механизми“<sup>68</sup> во некои сектори, кои може да ги обединат напорите за да се поддржи транспарентноста и интегритетот од страна на граѓанското општество, меѓународните партнери и реформистички настроената влада и административци. Процесот на решавање на овие недостатоците би можел навистина да бидат во голем степен олеснет и забрзан со привлекување на вештините и инфраструктурата на меѓународните партнери на Бугарија и бугарското граѓанско општество.

---

<sup>68</sup> Видете *Democracy that Delivers: Unlocking the Potential of Transition*, Center for the Study of Democracy and USAID, Sofia, 2008, p. 18.