



Фондация RiskМонитор

2016

**СVM:  
ЗАЩО НЕ ПОСТИГА  
ЦЕЛИТЕ СИ?**

**38**

# SVM: ЗАЩО НЕ ПОСТИГА ЦЕЛИТЕ СИ?

Свидетелства от емпирично  
проучване на докладите  
по Механизма за сътрудничество и  
проверка 2007 – 2012 г.

 **RiskMonitor**

Фондация RiskМонитор

Георги Димитров

Калоян Харалампиев

Здравка Георгиева

**СVM: ЗАЩО НЕ ПОСТИГА ЦЕЛИТЕ СИ?**  
**Свидетелства от емпирично проучване на докладите**  
**по Механизма за сътрудничество и проверка 2007 – 2012 г.**

**Автори:** Георги Димитров, Калян Харалампиев, Здравка Георгиева

**Редакция и коректура:** Евгения Мирева

Фондация РискМонитор®

ISBN 978-954-2914-44-0



Фондация **РискМонитор**

България, София 1000, бул. "Цар Освободител" 29

ел. поща: [riskmonitorinfo@gmail.com](mailto:riskmonitorinfo@gmail.com)

[www.riskmonitor.bg](http://www.riskmonitor.bg)

ИЗПЪЛНИТЕЛНО РЕЗЮМЕ.....	6
РЕЗЮМЕ.....	8
ОСНОВНИ РЕЗУЛТАТИ ОТ АНАЛИЗА НА ЕМПИРИЧНИТЕ ДАННИ.....	11
1.1. СИТУАЦИЯТА В БЪЛГАРИЯ СПОРЕД ДОКЛАДИТЕ ПО МСП.....	11
1.2. СРАВНЕНИЕ С РУМЪНСКАТА СИТУАЦИЯ.....	24
ОБОБЩЕНИЕ.....	34



# СVM: ЗАЩО НЕ ПОСТИГА ЦЕЛИТЕ СИ?

Свидетелства от емпирично  
проучване на докладите  
по Механизма за сътрудничество и  
проверка 2007 – 2012 г.\*

---

\* На 27 януари 2016 г. Европейската комисия публикува поредните си доклади за напредъка на България и Румъния. Въпреки че този доклад за България е оценяван като най-остър от всички предходни, той се различава от тях по съдържанието на фактологическите оценки и конкретно назовани длъжностни лица и институции, но не и като равнище на разбиране на проблема, а съответно и като препоръки към правителствените адресати. Това е основанието да публикуваме настоящия анализ като апел за радикална промяна в подхода към МСП като предпоставка за повишаване на неговата ефективност.

## Изпълнително резюме

Вече десета година Европейската комисия прилага Механизъм за сътрудничество и проверка (МСП) към България и Румъния като специфичен инструмент за следприсъединителна условност на Европейския съюз, с чиято помощ да подпомогне правителствата на двете страни да извършат дължими съдебни реформи и да отбележат осезаем прогрес в борбата срещу корупцията (и срещу организираната престъпност в българския случай). Оценките за резултатите от приложението на този механизъм, който следваше да компенсират пропуските и слабостите на двете общества при подготовката им за отговорностите на членството в ЕС, често са полярни, защото самите резултати са твърде противоречиви:

От една страна, Механизмът е постигнал важни неща – а) повиши обществената нетърпимост към прояви на корупция; б) даде силна подкрепа на местни съпротиви срещу повсеместната корупция на всички равнища на управление и във всички сектори на обществения живот; в) наложи реформата на съдебната система като неоспорим политически приоритет; г) извади на показ политическата съпротива срещу всички реформи, които биха довели до прогрес в борбата с корупцията и организираната престъпност.

От друга страна, МСП има много сериозни слабости – а) вече 10 години не успява да постигне собствените си цели да утвърди върховенството на правото в двете общества така, че гражданите им да се възползват пълноценно от членството в ЕС; б) легитимира като приемлива политиката на местните правителства да не отговарят на препоръките и да провеждат имитативна борба с корупцията; в) настойчиво отправя препоръки, които дори да бъдат изпълнени, не биха променили устойчивата липса на прогрес в борбата с корупцията като системен проблем на двете общества; г) Механизмът е диспропорционално фокусиран върху мониторинг, но не и върху реално политическо партньорство, предполагащо поемане на отговорност за ефективността на резултатите от препоръчаните мерки.

**Досегашната неефективност на МСП не е аргумент за необходимостта от неговото отпадане. Напротив. Запазването на Механизма е повече от необходимо, но само ако той съществено повиши своята ефективност, т.е. способността да постига собствените си цели.**

Последното предполага поне три задачи:

- Да се признае официално, че приложението на МСП е повече проблемно, отколкото резултатно. С промяната в подхода на ЕК към подготовката на страните от Западните Балкани за членство в ЕС чрез приоритизиране на проблема за върховенството на правото, както и чрез въвеждането на новия механизъм за опазване на върховенството на правото в ЕС, Комисията показва, че е спо-

собна да променя инструментариума си в правилната посока за защита на ценностите, върху които е изграден ЕС. Промяната в МСП ще е продължение на тези прецеденти.

- Да се създаде институционален механизъм за по-отговорно поведение на националните правителства. В настоящия си вид докладите на ЕК, които поставят задачи пред националните правителства на България и Румъния, едва не са копирани до тези адресати. Правителствата следва да станат също официален адресат на докладите. Трябва да им се предостави разумен срок за официален отговор пред Европейския парламент, след който да се проведе изслушване на правителствените позиции и гласуване на становище по позициите, защото става дума за правата на европейските граждани чрез защита на върховенството на правото. Това ще направи защитата на върховенството на правото в двете страни предмет на вниманието на европейската общественост и ще повиши значително правителствените ангажменти към изпълнението на препоръките на ЕК.
- Наказателният подход към превенцията на систематичната корупция е доказал вече своята непродуктивност и трябва да се замени с много по-задълбочена политика за борба с пораздащата причина на проблема, т.е. политики срещу зависимостта на икономическите субекти от политическите партии и държавната администрация, включително – срещу безотговорното поведение на съдебната власт.



## Резюме

Сравнителното изследване върху инструмента за прилагане на следпри-съединителната условност на ЕС в България и Румъния направи едно основно откритие, което има пряка общественно-политическа значимост: **особеностите на политическия подход на Европейската комисия, който е в основата на Механизма за сътрудничество и проверка, го превръщат във важна допълнителна причина за липсата на прогрес в борбата с политическата корупция и организираната престъпност (БПКОП):**

- В подхода си към борбата с корупцията в България и Румъния *ЕК следва една универсализирана интерпретация на феномена корупция* като 'заинтересована злоупотреба с власт' и *категорично подценява типологическата несъизмеримост между корупцията в северноевропейските общества* (където тя е сума от отделни простъпки на отделни лица или групи) и южноевропейските общества (където тя е *системна характеристика на институционалния модел и на взаимодействието между икономическите и политическите субекти*).
- В докладите по МСП проблемът с корупцията се третира като преобладаващо *локален, частен, минимален и произтичащ от ситуационни дефицити на инструментариума за борба с корупцията*. Политическата съпротива срещу антикорупционните политики се регистрира, но не се превръща в обект на приоритетно внимание. Откъдето и следва нереалистичното очакване, че преодоляването на тези слабости на институционалния инструментариум е въпрос на усилие, ентусиазъм и политическа воля. Постоянстващата липса на политическа воля както в България, така и в Румъния, въпреки многобройните смени на управляващите, не притеснява авторите на докладите по МСП и не се превръща в проблем, чието решение е условие за напредък в съдебните реформи и борбата с корупцията.
- Същинският проблем на наблюдаваните общества (както българското, така и румънското) са **пораженията върху принципа за върховенството на правото**. Този проблем обаче получава *диспропорционално малко внимание*, особено през първите години от приложението на МСП. Това е пряко следствие от подхода на ЕК към проблема с борбата с корупцията, характеризиращ се с „умаленост“, „ограниченост“ и „инструментализъм“. Ето защо *изглежда*, че този проблем може да се реши с репертоара от мерки, присъщи на „пеналистката парадигма“: преследване и наказване на лица и съответно разработване на нормативен и институционален инструментариум, отвеждащ към тази цел, *вместо разработване на политики за премахване на икономико-политическия генезис на систематичната, политически покровителствана корупция*. Несравнимо по-добрите резултати на Румъния в осъждането на високопоставени политици не променят качеството

на политическата среда и естествено, в началото на ноември 2015 г. румънските граждани заляха улиците на Букурещ и други големи градове с многодневни протести срещу цялата политическа класа. Това е важен аргумент срещу неефективността на МСП.

- Изследването ни установи много промени в *ключови елементи на наблюдаваната обществена ситуация в България*, но същевременно и *отместване в разбирането за нея*. Най-важната промяна се отнася до *намаляването на относителния дял на вниманието, фокусирано върху изграждане на институционален капацитет, нормативна база и материална мотивация на ангажираните в борбата с корупцията*. За сметка на това се наблюдава *нарастване на вниманието към проблема за почтеността на магистратурата*. А по същество последното е свидетелство за *липсата на институционални механизми за носене на отговорност в българската съдебна система*.
- В хода на приложението на МСП ЕК Все по-настойчиво откроява ролята на *съдебната система като ключ към решаването на проблема, но и ролята на собственото ѝ управление като носител на отговорност за липсата на очаквания обществен резултат*.
- Още по-съществени са свидетелствата, макар и доста оскъдни като относителен дял в докладите, за мъчително, но нарастващо проумяване на политическата игра в борбата срещу систематичната корупция, т.е. *разбиране за практиката на „скачените съдове“ между корумпираните съдебна и политическа система и за невъзможността за постигане на успех чрез възлагане на мерките за борба с корупцията на нейните същински носители*.

Въз основа на това ново разбиране на ЕК за характера на същинския проблем, скрито в десетките страници на докладите, в края на периода *възниква почти взривообразно интерес към гражданството и структурите на гражданското общество като заинтересована страна и ключов партньор в борбата с корупцията*.

\*

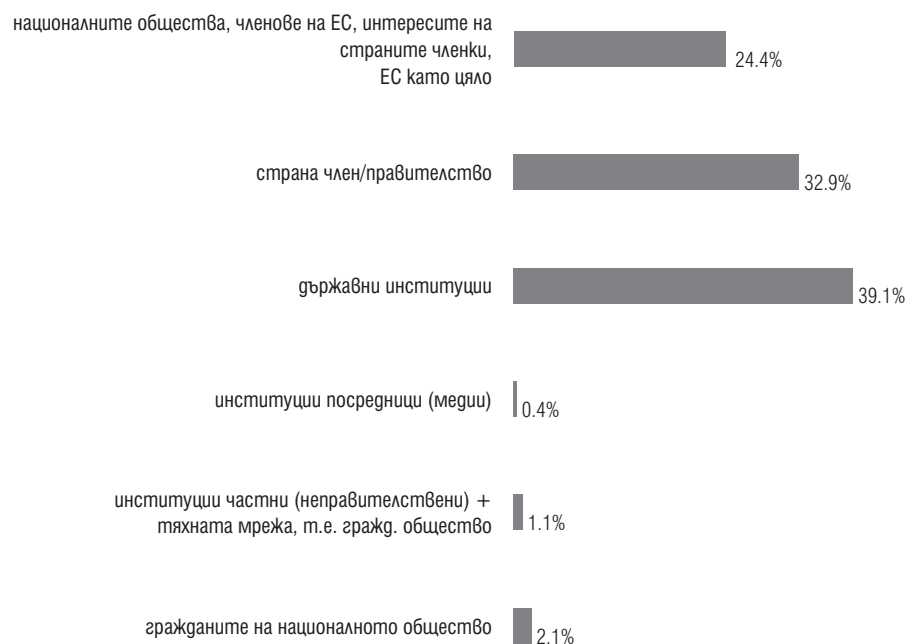
Обект на проучване<sup>1</sup> са докладите за България и Румъния за периода 2007 – 2012 г., като в количественото изследване са включени както техническите (февруарски или мартенски), така и юлските доклади, съдържащи политическите оценки и препоръки.

<sup>1</sup> Настоящият текст възпроизвежда основните наблюдения и изводи от интердисциплинарното проучване „Ролята на политиките за борба с корупцията и организираната престъпност в отношенията между България и ЕС 2007 – 2012“. Ограничението на този времеви период е наложено от факта, че ЕК реши да не прави доклад за 2013 за България, което изключва възможността за сравнение с Румъния. Работата по това изследване започна като проект, финансиран от ФНИ на СУ „Св. Климент Охридски“, 2013 – 2014, който бе реализиран от екип в състав проф. Г. Димитров (ръководител), доц. К. Харалампиев, гл. ас. Ст. Стойчев, магистър М. Юркова (отговорен изследовател), докторант Здр. Георгиева. Пълният текст на доклада от изследването е публикуван като студия в Годишник на СУ „Св. Климент Охридски“. Книга Социология, том 105, 2015, под заглавие „Проблемът с борбата срещу корупцията. Видян през докладите по Механизма за сътрудничество и проверка в периода 2007 – 2012 (резултати от емпирично проучване)“. Концептуалното завършване на анализа и подготовката на настоящата публикация са част от работата на проф. Димитров и доц. Харалампиев по проект Enlargement and the integration capacity of the EU: past experience and future prospects no 7РП.

Единица на анализ са отделните параграфи на всеки един доклад, а не просто отделни ключови думи/фрази. Това се наложи поради специфичната езикова стилистика на докладите, която е, първо, пословична с нейните преднамерена неяснота, политическа коректност и „склонност да се виждат успехи дори където те отсъстват” (М. Раковита) и второ, поради особеността на ЕК да изразява своето мнение до такава степен амбивалентно, че една оценка може да бъде разпозната едва в контекста на целия параграф, а не в отделно изречение (защото нерядко в едно изречение се дават твърде двусмислени, дори взаимоизключващи се тези).

# Основни резултати от анализа на емпиричните данни

## 1.1. Ситуацията в България според докладите по МСП

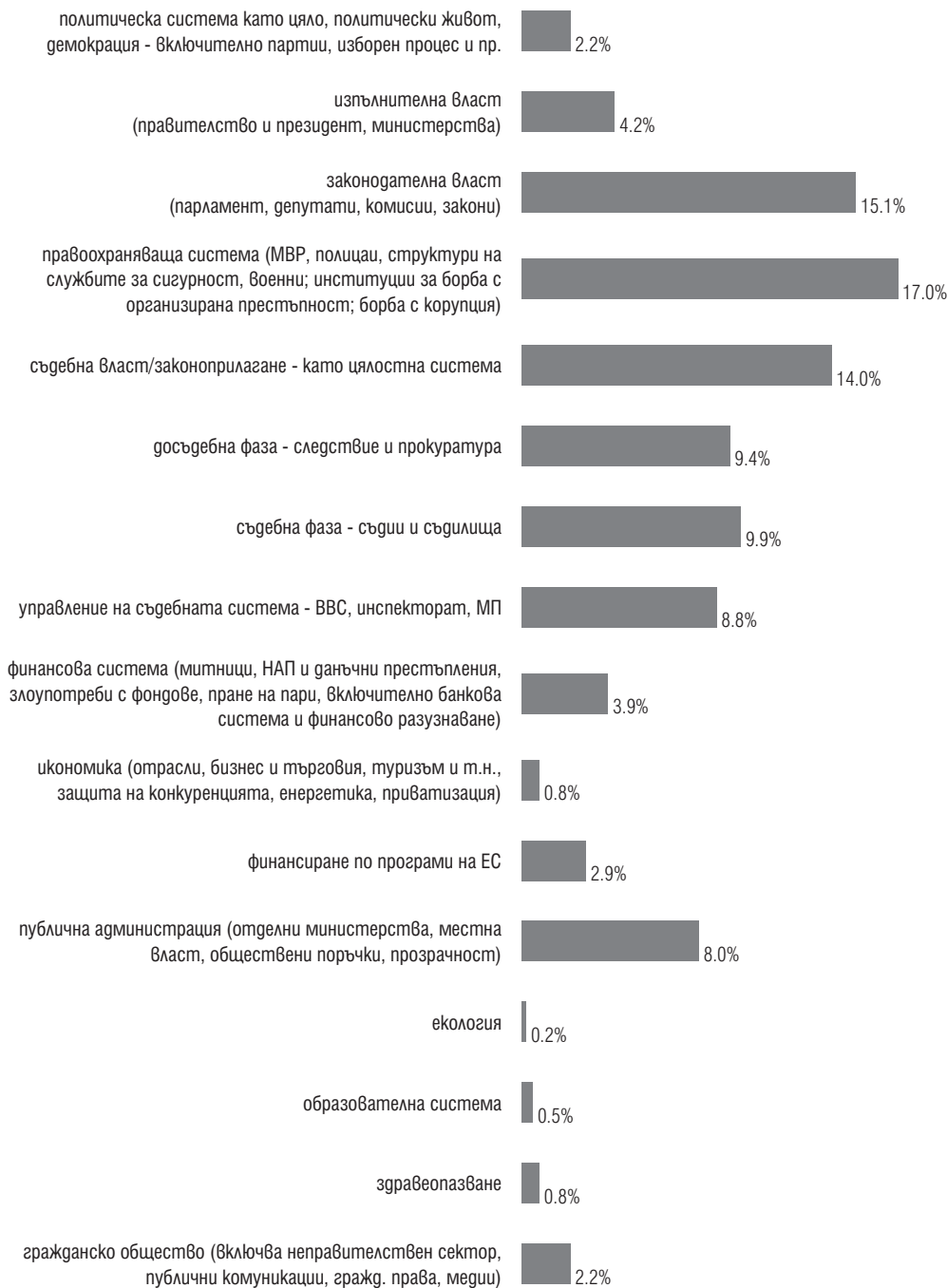


**Фигура 1. Равнища на общност на поражението от корупцията**

Данните, отразени във Фигура 1, представят две новини: добрата е, че ЕК разпознава проблема с корупцията по един достатъчно сложен, многоравнищен начин. Проблемът не е видян като имащ единствено и изцяло местен обхват на значимост – около една четвърт от случаите засягат европейското измерение на проблема. Другата новина е, че данните показват един твърде диспропорционален фокус на „оптиката“ в МСП. В центъра на вниманието на докладите са отделните институции на националните общества (България и Румъния), а много по-назад са самите общества. Още по-назад са засегнатите интереси на ЕС, както и интересите на неговите страни членки. С други думи, проблемът с борбата срещу корупцията все пак е видян като преобладаващо локален – местен и ограничен, частен проблем. Но най-значимата особеност в този поглед върху ситуацията е радикалното пренебрежение към гражданите на националното общество като засегната страна. Върху тяхната общност е фокусиран нищожен дял от вниманието на докладите, около 2 на сто, а за гражданското общество става дума в пренебрежимия процентен дял от 1 на сто! Всъщност за него става

гума чак на шестата година от приложението на МСП, защото едва тогава вече е усетена необходимост от основен съучастник в утвърждаването на върховенството на правото, чиято активизация е ключова предпоставка за успех на усилията за повишаване ефективността на антикорупционните политики.

При този преобладаващ акцент върху ограничения обхват на проблема много съществен става въпросът за условната „секторна география“ на проблема за борбата с корупцията в публичния живот – къде той избухва в най-видими форми:



**Фигура 2. Видове сектори, в които се забелязва корупцията**

В тази условна „секторна карта“ на разпространението на проблема с корупцията прави впечатление отново ясно открито асиметрия между отделните сектори: същественото подценяване на корупцията в ключовите обществени сектори, в които тя е особено често срещана – екология, образование, здравеопазване, всяко от които получава пог 1 на сто от общия дял дискутирани проблеми. *Решително диспропорционално малко е вниманието към икономиката като цяло* (също с пог 1 на сто), както и вниманието към злоупотребите с финансиране от фондовете на ЕС (около 3 на сто). Корупцията в рамките на политическата система е предмет на внимание в около 2 на сто от случаите. Накратко, *проблемът с корупцията не се схваща и не се разглежда като систематичен, а неговите реални основания в сивите или сенчести икономически практики и свързаните с тях политически процеси на псевдодемокрация са на практика изключени от ползването на ЕК. МСП откъсва БПКОП от протичащите у нас икономически и политически процеси и по този начин се обрича на неефективност, защото **привиджа като основен субект на решението на проблема неговия фактически носител.***

Тук сме изправени пред алтернативни обяснения: или, първо, ЕК много добре разбира същността на проблема, но спазва определен тон на политическа коректност – съзнавайки своето безсилие пред наличната икономико-политическа ситуация. Или, второ, тя механично екстраполира върху югоизточноевропейски общества обяснителни схеми, имащи несъмнена валидност в страните с устойчиво върховенство на правото, като подценява дълбочината и сложността на същинския проблем в България и Румъния. Тези две алтернативни обяснения обаче не са напълно несъвместими. Влизайки в детайлите на емпирично регистрираната картина, намираме повече подкрепа за второто гонускане.

При такава условна секторна „периферия“ при разпознаването на проблема за БПКОП е логично да възникне любопитство към въпроса – къде е центърът на вниманието на ЕК?

Формално погледнато, най-висок е дялът при правоохраняващата система (МВР, структури на службите за сигурност, институции за борба с организирана престъпност и за борба с корупция) – 17 на сто. Следва законодателната власт – с дял от 15 на сто, а и съдебната власт като цялостна система – 14 на сто. Изпълнителната власт, която е прекият институционален партньор на ЕС, получава дял от около 4 на сто, т.е. от порядъка на 4 пъти по-малко внимание, което е и два пъти по-малко внимание от това, отделено на публичната администрация. Картината, която представят специализираните проучвания на корупционната ситуация в България на Центъра за изследване на демокрацията и „Прозрачност без граници“, има свършено други параметри...<sup>2</sup> Казано накратко, корупционният проблем

2 Вж. периодичните тематични доклади на ЦИД (<http://www.csd.bg/index.php?id=275>) и Асоциация „Прозрачност без граници“ (<http://www.transparency.bg/bg/researches/>), но също и строго академичните изследвания (например сборника „Европейските ценности в днешното българско общество“, УИ „Св. Климент Охридски“, 2009), в които ясно се доказва, че тъкмо политическите партии и най-пряко партийните институции като Народно събрание и правителство се виждат от българското гражданство като лишени от почтеност, като високо корумпирани и са трайно лишени от обществено доверие. А особено силно се разраства недоверието в съдебната система и по-точно – в работата на съдилищата. Сравни с изводите в доклада „Граждани, клиенти и съдии за съдебната реформа, качеството на предоставяните услуги и правораздаването в България“, „Алфа Рисърч“, 2012 (Програма за развитие на съдебната система – <http://www.prss-bg.org/node/1036>, посетена на 25.04.2014).

В България е не само минимизиран като равнище на значимост, но **и маргинализиран като частен въпрос на правоохраняването и правоприлагането**. Създава се впечатлението, **че проблемът с корупцията произтича основно от наличието на проблеми в органите за борба с нея**, т.е. не е в нейните социалнополитически корени, а **в дефекти на инструментите за противодействие на отделните корупционни практики**. Това би било напълно логично политическо виждане в страни с развито върховенство на правото, каквото се предполага по силата на условията за членство в ЕС да съществува във всяка новоприета страна.

По-същественото е обаче друго. В горната съпоставка ограничихме вниманието си върху видовете публична власт една спрямо друга, а този ракурс е донякъде подвеждащ, защото една от тези власти всъщност привлича вниманието на Комисията – не само в нейната цялост като система от институции, но и чрез нейните основни елементи на системата. Става дума за съдебната система, която, взета като цяло, получава 14 на сто от случаите, но всяка от нейните подсистеми – следствие и прокуратура, съдопроизводство, получава по 10 на сто, а управлението на съдебната система – 9 на сто, общо/сумарно – около 42 на сто. Тази особена структура на разпределение на вниманието на ЕК не остава място за съмнение: **съдебната система е видяна като основен център на проблема, без да е абсолютизиран**. На този фон става ясно, че вниманието, отделено на структурите за вътрешна сигурност, пряко имащи отношение към борбата с корупцията, е приблизително 2,5 пъти по-малко.

Освен въпроса „къде“ ЕК вижда съсредоточаването на проблема с корупцията, не по-маловажен е и другият въпрос – „как“ се третира този проблем? Този втори въпрос има множество равнища на значение и може да се каже, че по самата си същност е „сложно съставно“ образувание – множество аспекти съществено допринасят за неговото конструиране, а те са действително от твърде разнороден характер: материална база, информационно осигуряване, кадрови потенциал, институционален капацитет, контролни механизми и пр. Нека да разгледаме какво показват емпиричните данни.

Картината в този случай е почти еднозначна – колкото и да са многообразни предпоставките за разпространението на корупцията, **проблемът има един основен акцент и това са, казано най-общо, институционални дефицити**. Ще поясним. Този основен смислов акцент има две лица на проявление:

Първо, **БПКОП**, като **начин на провеждане**, не създава предпоставки за ефективно противодействие на корупцията. Става дума както за всевъзможни липси на конкретни институции, които трябва да реализират политиките за борба с корупцията (като новосъздадените под натиска на ЕК структури като БОРКОР, Комисия за предотвратяване конфликти на интереси и пр.), така и за **особени вътрешни механизми**, които би следвало да са присъщи на работата на всяка една от тези институции (какъвто е случаят с начина на работа в Комисията за отнемане на неправомерно придобито имущество). Но



става дума също и за отделни слабости от рода на несъгласуваност в действията, бавене, неефективност, непрозрачност; неработещи или отсъстващи вътрешни контролни механизми и пр. – такава е сумарно констатацията на ЕК в 23 на сто от всички случаи, което е от порядъка на няколко пъти по-често от всеки друг аспект на проблема. Накратко, от една страна, липсват институциите за борба с корупцията, а в случаите, когато те възникнат, са така направени по своя организационен дизайн, че да не постигат очакваните от тях резултати.

Второ, като последица от този институционален дизайн и начин на работа – **липса на очаквания резултат от институционалната дейност**. С други думи, дори когато липсите бъдат запълнени, новите институционални „придобивки“ не отвеждат към очаквания обществен ефект – това е изрично отбелязано в докладите на ЕК в още около 12 на сто от случаите.

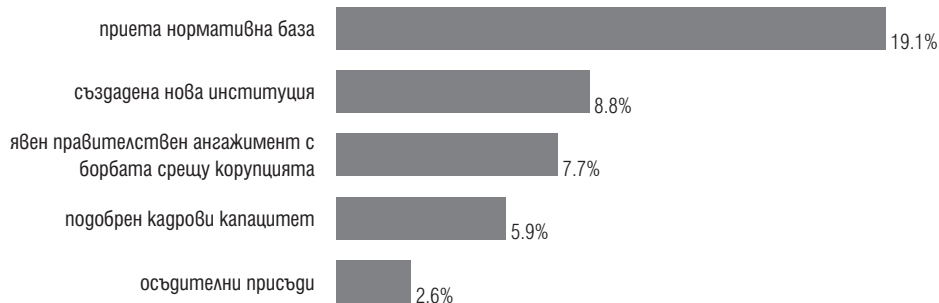
Това обаче са констатации на конкретни проблемни ситуации. За тяхното наличие и постоянстващо възпроизводство просветва големият проблем – корупцията е злоупотреба с власт, отбелязана изрично в 17 на сто от случаите. Ще повторим, защото е особено важно: макар да изглежда, че от една страна, има множество разнокачествени институционални дефицити, а от друга страна е налице също и злоупотреба с власт, **пораждащата причина за упоритото възпроизвеждане на първото всъщност е тъкмо второто**. Зле работещите институции отлично обслужват систематичната злоупотреба с власт, защитаваща корпоративистки интереси. На този фон стои направо стряскащо, че същинският проблем – отсъствието на върховенство на правото в България, е получил нищожно слабо внимание (в 3 на сто от случаите). **Изрично обръщаме внимание на вътрешната логика в тази особено характерна диспропорция: именно разглеждането на проблема като частен, секторен въпрос създава почвата за тълкуването му като преобладаващо инструментален проблем на органите, които трябва да водят борбата с корупцията**. Т.е. този начин на фокусиране на оптиката на ЕК изрязва от ползрението ѝ две ключово важни неща – собствено *политическите предпоставки* на проблема, както и *цялостния ефект на корупционните практики върху принципа за върховенство на правото* в нашето общество, който иначе ЕК изрично декларира, че „стои в сърцевината на ЕС”.

Същевременно Комисията най-добросъвестно регистрира всички факти, които могат да се разглеждат като постижения, като успешни стъпки в провеждането на политики на борба с корупцията. Нямаме основания да смятаме, че в страната не са били осъществени реални положителни промени в тези политики. По-интересното обаче е какво точно е забелязала Комисията при преднамереното търсене на постижения.

Нека започнем от простата съпоставка, че случаите, в които са посочени проблеми, са 1728, а случаите, в които са отбелязани постижения, са 455, т.е. близо четири пъти по-малко. **В една трета от тези случаи са посочени някакви конкретни резултати** на мерките при провеждане на



антикорупционни политики. В около 23 на сто от случаите обаче има-ме само обща декларация, че работата се подобрява. От своя страна погрешбата по относителна тежест/честота на позоваванията също е изключително симптоматична:



**Фигура 3. Основни видове постижения в БПКОП**

Очевидна е общата тенденция на диспропорцията между, от една страна, *създаване на предпоставки* и от друга, *постигане на резултатите*, които ЕК очаква (чието най-видимо проявление са влезлите в действие осъдителни присъди). Тази емпирично регистрирана структура на постиженията показва *особен характер на политическия подход на българските власти*, въплътен в самите техни политики за противодействие на корупцията: отделни мерки/иновации – да, но резултати, реален прогрес в борбата с корупцията – не.

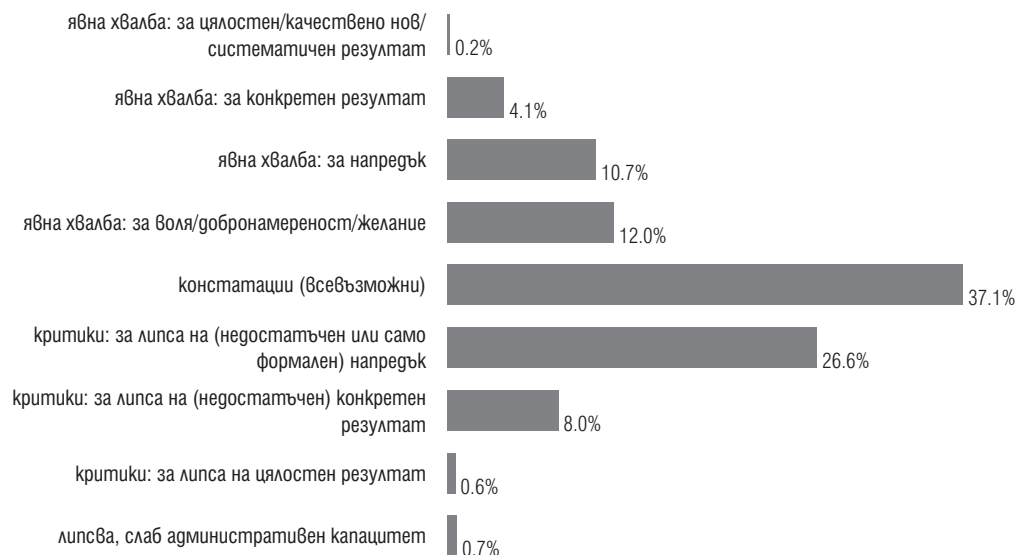
А освен в своята съдържателност, постиженията могат да представляват интерес за изследователя от гледна точка на условните измерения „обхват“ и своеобразен „темпов на надграждане“, защото тези две относително формални измерения на постиженията много пряко свидетелстват именно за подхода към политиките за борба с корупцията и утвърждаване върховенство на правото.

Очертаната от тези резултати структурна тенденция е безапелационно ясна – колкото по-съществено е постижението, толкова по-рядко срещано е, както и обратното – най-силно изявени, най-чести и образуващи мнозинството от *над 80 на сто от случаите са скромните, единични постижения*. В тези данни намираме обяснението защо по самия си замисъл МСП е създаден да наблюдава и оценява *прогреса* на двете съседни страни, а в българския превод още на най-първия доклад „прогрес“ е заменено с „напредък“ – емпирично *наличният напредък*, който е неоспорим, не би могъл да бъде оценен като реален качествен скок в борбата с корупцията и организираната престъпност.

Нека видим и особеността „импулс“ за реформи, която ЕК очаква, отразен в темпото на промените. Отново наблюдаваме безапелационна тенденция: *колкото по-слабо е постижението, толкова по-често срещано* – този път вече до 90 на сто от случаите. Както и обратното: ускоряване се среща в 2 на сто от случаите, а *устойчивият, явен напредък практически не се среща* – само в под едно на сто от случаите.

Казано накратко, постиженията безусловно са преобладаващо малки, частични и *се свеждат само до каскада от всевъзможни първи стъпки*, но не и до явен и устойчив напредък или необратим успех. В светлината на тези тенденции, очертани от получените данни, няма защо да се изненадваме, че още на втората година от наблюдението ЕК озаглавява раздела, в който анализира съществуващото положение, с многозначителното „състоянието на процеса”. Т.е. наблюдава се движение, което е повече тъпчене на едно място, отколкото реално преместване.

Ако това е, така да се каже, чисто констативната страна в заявената чрез докладите по МСП позиция на ЕК към България, то много съществен става въпросът каква е явната оценка, която докладите правят на наблюдаваната ситуация. Нека първо видим какво се казва по същество в дадените оценки, а след това ще разгледаме и по-общия чисто оценъчен аспект на заявените от Комисията позиции.



**Фигура 4. Видове оценки**

Очертаната от емпиричните данни картина е изключително любопитна! На първо място, следва да се подчертае, че сумарната оценка по същество е... **липса на еднозначна позиция на ЕК**. Заявените оценки очертават *съвсем лек превес на критиките над похвалите*, като похвалите са около 27 на сто, простите констатации без явен оценъчен акцент са 37 на сто, а критиките са останалите около 36. Все пак видно е дори на това пределно общо равнище на оценяване, че *сумарната оценка е леко изтеглена към отрицателния полюс*. Още по-красноречиви са детайлите в тази картина.

Първо, казаното по адрес на структурата на постиженията се оказва възпроизведено вътре в тази своеобразна оценъчна скала. Прави впечатление обаче, че най-силна е *положителната оценка за заявеното желание* (намерение) за борба с корупцията, а *значително по-слабо пред-*

ставени са похвалите за резултати в пропорции 3:1 (12 на сто към 4 на сто); а най-рядко срещани са положителните оценки за качествено нов етап или за системен резултат в тази борба – 0,2 на сто. В плоскостта на отрицателните оценки обаче ситуацията не е огледална – от една страна, на първо място идва оценката за липса на *напредък* (*абстрактно посочен като* недостатъчен или формален) с около 27 на сто от случаите. Но пряко изказано недоволство от *липсата на конкретен резултат* е заявено само в 8 на сто от случаите, а *разочарование от липса на качествен, цялостен и системен резултат* Комисията е заявила в под едно на сто от случаите. Тук отново откриваме пряко следствие от подхода на ЕК да се придържа към борбата с корупцията чрез набор от отделни мерки, тясно прицелени в частните проблеми на отделните секторни и институционални ситуации. Т.е. налице е свидетелство за липсата на дълбочинно разбиране за особения системен *политически характер* на проблема с корупцията в българското общество. Обръщаме внимание, че тук регистрираме само поредно емпирично свидетелство за този ключов концептуален дефицит, на който приложението на МСП става жертва.<sup>3</sup>

Посочената по-горе структура на разпределението на дяловете пропорции в оценките на ЕК е достатъчно основание, за да обобщим, че сумарната позиция на Комисията е далече от това да бъде еднозначна. Но тази констатация прави съществен въпроса *дали е достатъчно категорично заявена тази нееднозначна позиция*, особено в светлината на прословутата политическа коректност в езика на Комисията.

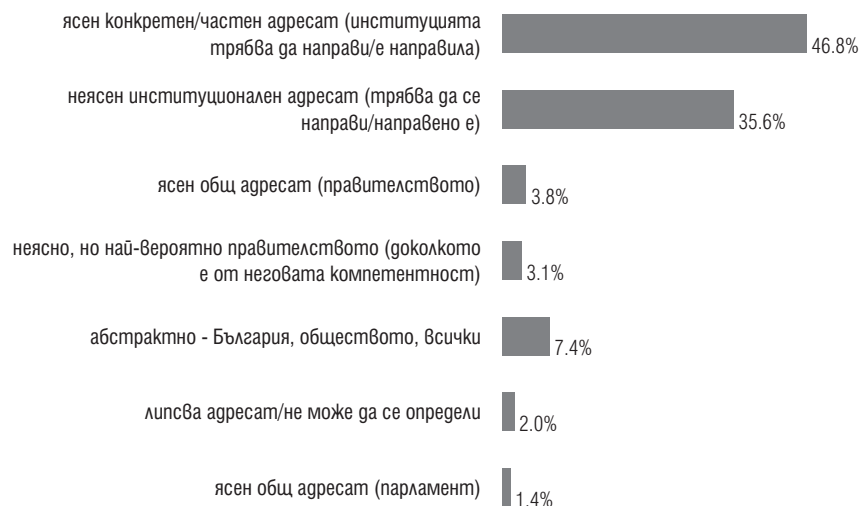


**Фигура 5. Степен на категоричност на оценката**

<sup>3</sup> Същата методологическа особеност в подхода към борбата с корупцията се открива обаче още на равнище прекомерно хлабава връзка между избраните 6 отделни стандарта (benchmarks) за утвърждаване на върховенството на правото в България. За подробности и обосновка на тезата вж. „МСП – споделена политическа безотговорност“ (Dimitrov et al 2014).

Картината е силно нюансирана, но безусловно ясна – само в 10 на сто от случаите ЕК е дала ясна, подчертана положителна оценка на наблюдаваната ситуация, а „положителна, но с уговорки“ в още 2,2 на сто. Макар в 43 на сто от случаите да няма оценка, а само регистрация на фактическо положение, то ясно е, че в останалите 45 на сто от случаите Комисията е изразила с различна степен на острота недовлетвореност от наблюдаваното положение. А най-силното неодобрение се среща в около 25 на сто от случаите, макар и формулирано чрез констатация за ключови дефицити. Собствена недовлетвореност Комисията си е позволила да заяви „в прав текст“ само в 1 на сто от случаите. Да го кажем по-остро, според докладите по МСП *недовлетворително е самото наблюдавано положение*, а не че преобладава заявявана недовлетвореност, т.е. недоволство на оценяващия.

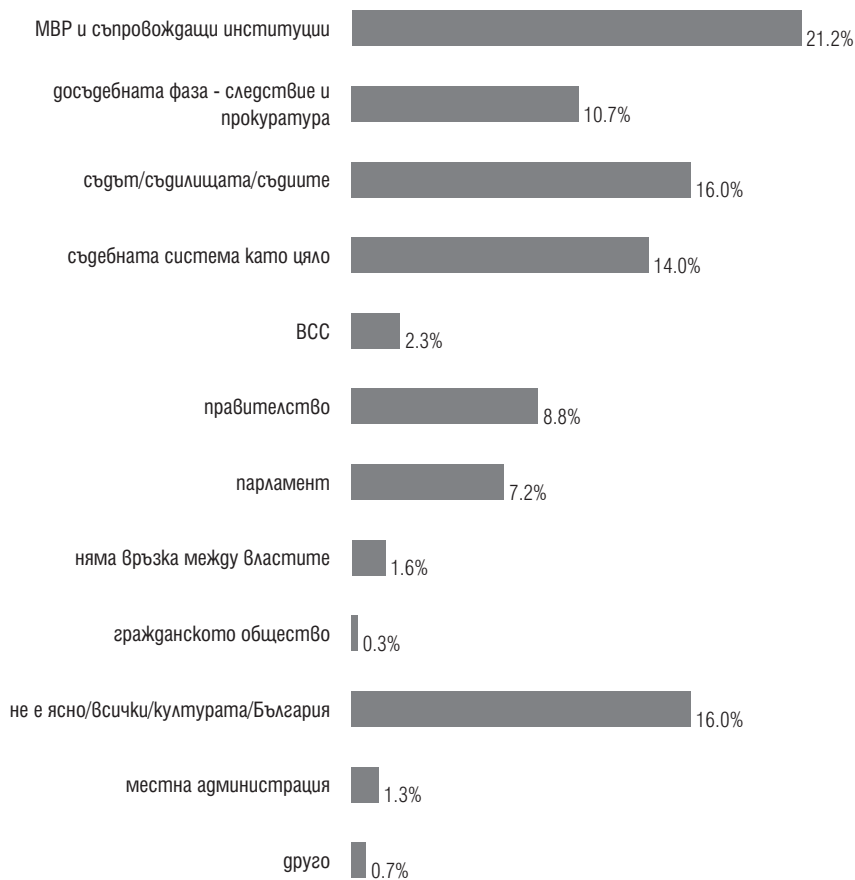
Ако няма съмнение за преобладаващо критичния характер на оценките на ЕК, то следващият много важен въпрос е към кого са адресирани оценките (в това число – и критиките, т.е. от кого е породено преобладаващото неодобрение).



#### **Фигура 6. Степен на яснота на адресата на оценката**

Казаното по-горе по отношение на преобладаващия в аналитичната призма на ЕК частичен фокус на внимание е получило тук поредна доза емпирична подкрепа. В 83 на сто от случаите в оценките на Комисията е визиран институционален адресат, като в около 47 на сто от случаите той е безвъпросно ясен. Това, че правителството, явно или по подразбиране, е адресат на оценките в 7 на сто от случаите, е проблем, защото точно толкова са и фактически безадресните оценки – всички, обществото, България.

А още по-отчетлива е картината, когато става дума за негативните оценки/критиките в докладите:



**Фигура 7. Кой не си е свършил работата в борбата с корупцията?**

Да започнем с факта, че в проучените доклади за шестте години сме регистрирали само 307 случая от 692 анализирани параграфи, в които е разпознат субект на несвършена работа при провеждане на антикорупционни политики. Много по-интересен е фактът, че от структурата на разпределението на тези случаи **ясно си личи пеналистката парадигма на ЕК**, която преобладаващо разглежда борбата с корупцията като въпрос на *преследване и наказване на виновни лица*.

Формално погледнато, сякаш „най-виновни“ изглеждат правоохранителните институции – МВР и другите структури, които са призвани да провеждат политики за борба с корупцията. Но всъщност на първо място в ясно адресираните критични оценки са съдилищата (16 на сто) и още съдебната система като цяло (14 на сто), към които следва да се прибавят и дяловете на институциите от досъдебната фаза: следствието и прокуратурата с около 11 на сто, но също и „правителството на съдебната система” – ВСС, с около 2 на сто. Тоест общо 43 на сто. След тях вече следват институциите на изпълнителната власт, имащи ангажимент към правоохраняването (МВР, ДАНС, както и всички останали агенции, комисии и други подобни структури) с около 21 на сто. Собствено политическите институции, от които пряко зависи **политиката за борба с корупцията и организираната престъпност** и които

носят най-голяма **политическа отговорност за нея, а именно правителството и парламентът, остават далече назад с приблизително равните си дялове от съответно около 9 на сто и 7 на сто.** „Всички”, „културата”, България или неясен субект общо заемат позиция, съизмерима с позицията на правителството и парламента, взети заедно – 16 на сто.

Казано накратко, структурата на разпределението на тези отговори категорично свидетелства, че *на борбата с корупцията не се гледа като на приоритетно държавнически, общ управленски проблем* – първо, правителството е останало назад в критичните оценки на Комисията; второ, ВСС (наричан условно „правителството на съдебната система”) остава почти толкова слабо забележим като титуляр на отговорност за регистрираното в докладите „търпене” в борбата с корупцията (т.е. липса на осезателен напредък и необратимост на съществени резултати).<sup>4</sup>

Зад това разнопосочно разпознаване на адресата на критиките на ЕК трудно може да се види обща концепция или, най-малкото, разпознаване на единен, интегрален проблем. Липсва общ подход в докладите и остава впечатлението, че *всеки един от тях представлява повече механичен агрегат от тясно секторни експертизи, отколкото дело на единен екип, опитващ се концептуално да вникне в спецификата на наблюдаваната ситуация като цяло.*

Тези резултати са особено поразителни в контекста на обстоятелството, че самата ЕК иначе ясно вижда системния характер на проблема с корупцията в България:



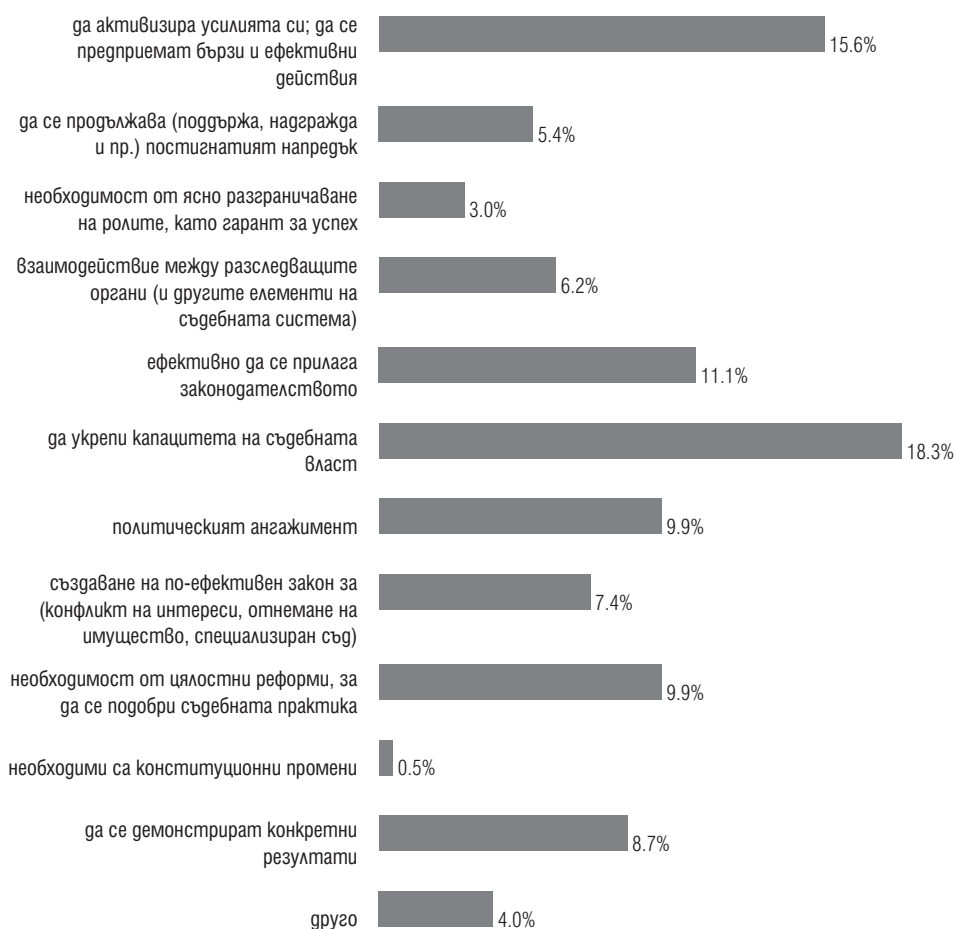
**Фигура 8. Начин на говорене за корупцията**

<sup>4</sup> Това е може би една от най-важните структурни промени в оценките, съдържащи се в доклада за България от 2016 г., с. 3-5: [http://ec.europa.eu/cvm/docs/com\\_2016\\_40\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/cvm/docs/com_2016_40_en.pdf), посетена на 28.01.2016.

Тези данни са интересни преди всичко с два акцента – едно наличие и две характерни липси. На първо място – в две трети от случаите ЕК вижда корупцията като масов и дълбок обществен проблем, засягащ участниците на обществото, сякаш напълно в духа на Европейската конвенция за борба с корупцията. Нещо повече, във всеки пети от регистрираните случаи става дума за корупция именно на високите етажи на политическата власт. При все това, на второ място, ЕК **не вижда** ситуацията като политически проблем – т.е. като **проблем на субект, носещ отговорност за управлението на антикорупционните политики**. Още по-опасно е, че *корупцията в България е видяна като заплаха за самия ЕС само в 0,3 на сто от случаите*. Това свидетелства за *неразбиране и недооценяване на реалната сложност и опасност на наблюдаваната ситуация*. Безпрецедентният антикорупционен доклад на ЕК от януари 2014 г. за всички страни, членки на ЕС, може би е свидетелство за промяна в тази оценка на проблема с корупцията, но със сигурност промяната е само половинчата – признаване на повсеместната разпространеност на корупционните практики и призив *към националните правителства да се справят с този проблем*. Тази нова позиция е само междинна фаза към осъзнаването, че проблемът с корупцията, особено със систематичната и политически покровителствана корупция, не е вътрешнонационален проблем и не може да бъде решен само с местни антикорупционни мерки.

В тази връзка интерес представлява и начинът, по който ЕК вижда решаването на проблема в България, намерил израз в препоръките, които Комисията отправя в края на всеки доклад. Техният списък би бил уморително дълъг дори за четене (да не говорим за практическо приложение), а и равнището на конкретност е изключително високо, съобразно локално-институционалния начин за разглеждане на проблема. При все това всички препоръки биха могли да се типологизират в следните основни категории:





### Фигура 9. Препоръки от ЕК

В това разпределение на случаите правят впечатление два основни акцента. Първо, фокусирането върху необходимостта **да се укрепи капацитетът на съдебната система** е не просто най-често срещаната препоръка, но нейният относителен дял от около 18 на сто от всички случаи е приблизително два пъти по-силно изразен, отколкото който и да е друг тип препоръка. А отделно от това, в около 10 на сто от случаите подобряването на съдебната практика е посочено като очакван ключов резултат, макар и видян като цялостен пакет реформи. Накратко, далече без да е единствената отговорна, **съдебната система е идентифицирана като държаща ключа към справянето с проблема с корупцията и организираната престъпност.**

На второ място обаче, трябва да посочим целия този набор от препоръки, като например *да активизира усилията си; да се предприемат бързи и ефективни действия; да се продължава (поддържа, надгражда и пр.) постигнатият напредък; действия за ефективно прилагане на законодателството; да се поеме политически ангажимент и пр.* Характерният начин на мислене, скрит зад подобна рецептура, недвусмислено показва, че на българските власти се гледа като на пълноценен субект на антикорупционни политики, който само се нуждае от гръмогласно насърчение от ентузиазизирано приветстваща го отвън публика, за да



направи финалното усилие на своя антикорупционен марафон и да финишира щастливо.

Тук е мястото да отбележим, че този характер на препоръките за борба с корупцията *пряко произтича от начина на разпознаване на проблема като частен, секторен и институционално-инструментален* и поради това държавната изпълнителна власт изглежда като титуляр на антикорупционни политики, които аха-аха и ще постигнат целите си, защото стоят извън (и над) самия проблем. *Свършено друга би била ситуацията, ако още в изходното разпознаване на проблема се види връзката между корумпираната икономика и произтичащата от нея корумпираност на политическата система.* При такъв подход ще е ясно, че *онова, което ЕК привижда като решение на проблема – законодателната, изпълнителната и съдебната власт – са същинските носители на систематичната корупция.* Поради това борбата с нея не може да бъде въпрос на желание, намерение, енергия, устрем и насърчения за реформи. Тогава вероятно би било възможно да се разбере, че *самият подход към проблема съществено допринася за неуспеха в неговото преодоляване* – предписването на изначално обречени мерки няма как да промени „липсата на устойчив и необратим напредък“, колкото и дълго да ги прилагаме.

В резюме, анализът на емпиричните данни от количественото изчерпателно изследване на докладите на ЕК за България отново дава аргумент в подкрепа на извода, формулиран в предварително проведения качествен анализ на същите доклади<sup>5</sup> – **подходът на ЕК към следприсъединителната условност на ЕС, чието въплъщение е МСП, е обречен на безрезултатност.** Но ако действително става дума за принципен проблем, отнасящ се именно до рамковите ценностни и концептуални предпоставки на използвания инструмент на следприсъединителната условност, то този подход би следвало да е постоянен и в начина на приложение на МСП към друг национален случай. Тъкмо поради това е изключително важно да видим какъв е резултатът от количествения анализ на докладите за Румъния, за да разберем до каква степен двете ситуации са съизмерими.

## 1.2. Сравнение с румънската ситуация

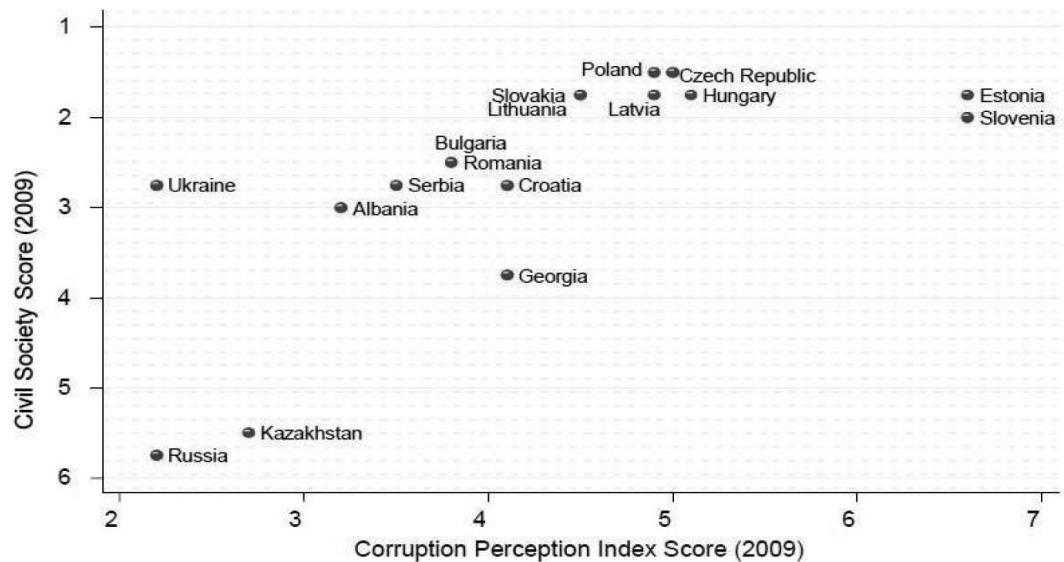
Добре е известно, че през последните години са публикувани редица изследвания, които, решавайки различни задачи и прилагайки съответно различни познавателни инструменти, доказват, че социалните ситуации в България и Румъния са типологически сходни чак до неразличимост.

Например международно признатият експерт по политики за борба с корупцията Мунгиу-Пипиди цитира много интересни данни, според които позиционирането в условното социално пространство на 16-

5 Вж. Dimitrov et al 2014.

те бивши комунистически страни се регистрира с... 15 точки – а съвпадението между България и Румъния е пълно:

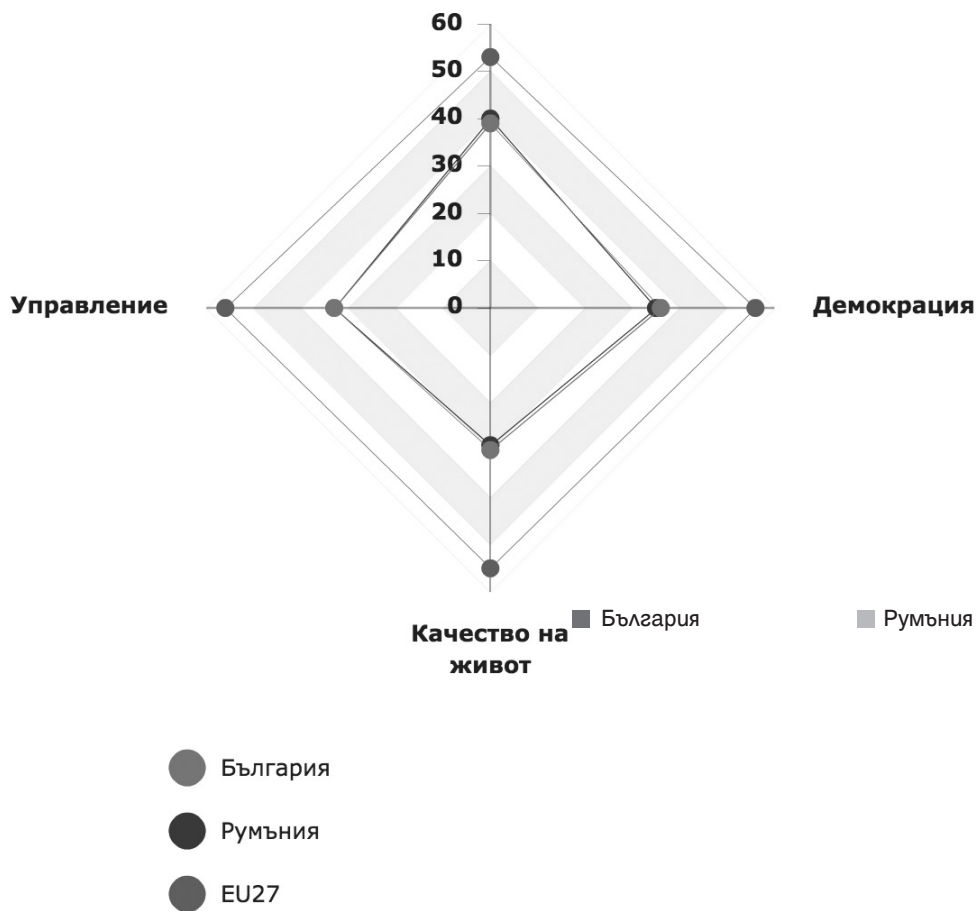
**Връзка между степен на развитие на гражданското общество и контрол върху корупцията**



*Freedom House Nations in Transit 2009 scores recoded (stronger civil society has higher scores); CPI 2009 from Transparency International (higher scores indicate more corruption) (Mungiu-Pippidi 2011: 162).*

Изключително детайлен в изходните си разнокачествени индикатори, комплексният Индекс на догонването/Catch-up Index на Институт „Отворено общество“ също се оказва неспособен да улови различие между качеството на социалния живот в България и в Румъния. Съизмерени по състояние на икономиката, демокрацията, качеството на управлението и качеството на живота, двете съседни страни съвпадат почти напълно, особено в съпоставка със средните стойности за всички страни, членки на ЕС:

## Графично представяне на резултатите за България и Румъния спрямо ЕС-27



Индекс на догонването/Catch-up Index на Институт „Отворено общество“ <http://www.thecatchupindex.eu/TheCatchUpIndex/> (Lesenski 2012).

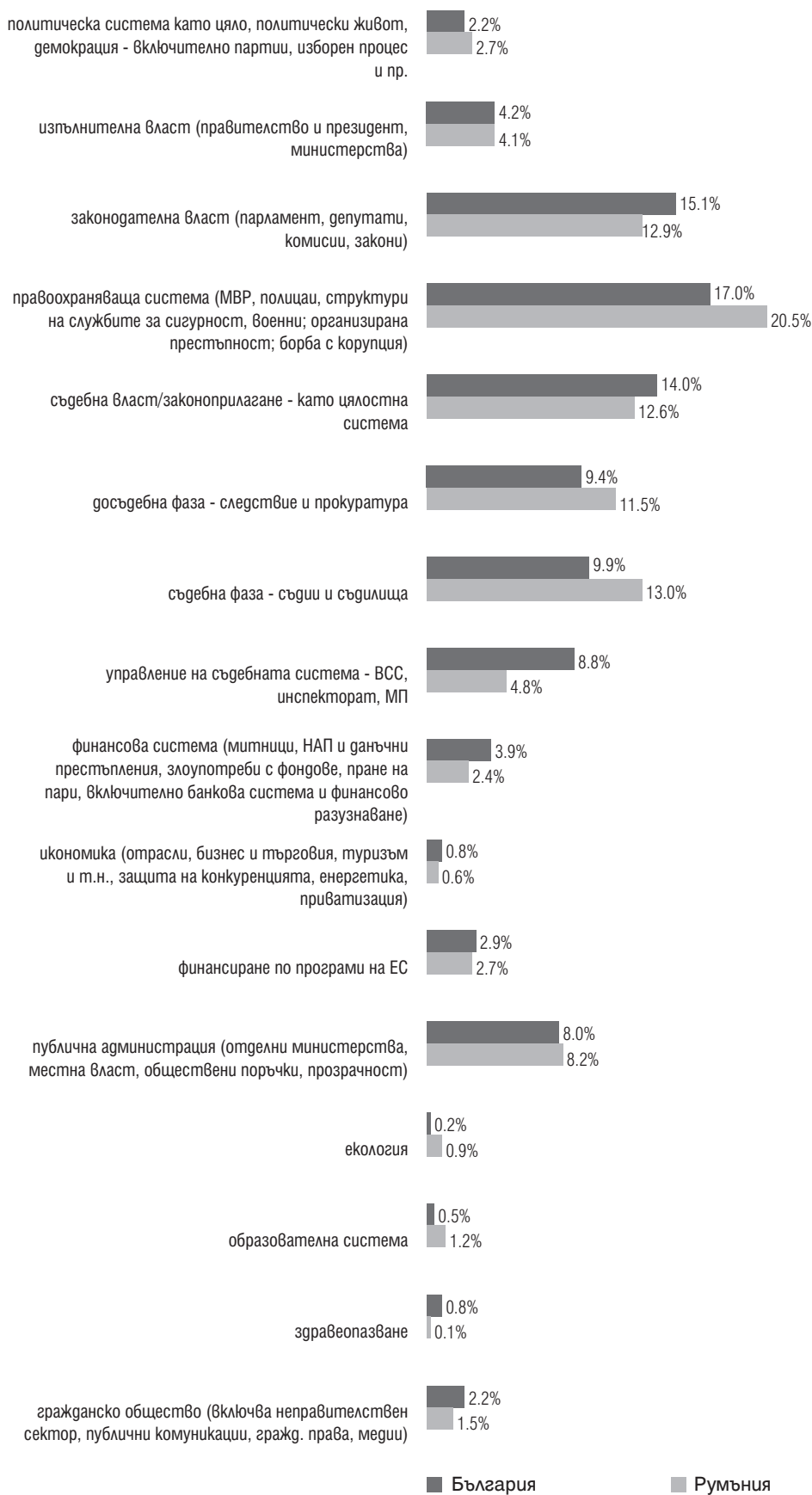
От тези позиции е интересно дали инструментът за провеждане на следприсъединителна условност на ЕС – МСП, е в състояние да улови съществени различия между двата национални случая и в какво се състоят тези различия, ако евентуално бъдат установени. Въпросът е особено интересен тъкмо в светлината на факта, че качественият анализ на докладите по МСП установява, че в редица случаи и във въведенията, а също и в заключенията, докладите изглеждат сякаш писани под индиго поради буквалното съвпадение на съответните твърдения. Какво показва обаче количественият анализ на едно по-конкретно фактологическо равнище?



**Фигура 10. Равнище на общност на поражението**

Както се вижда от графиката, от гледна точка равнище на значимост на проблема с борбата с корупцията (а в българския случай и с организираната престъпност) *двете ситуации са структурно еднакви*. Разликата е само в това, че *в докладите за България опасността за страните членки е по-често споменавана с около 10 процентни пункта*.

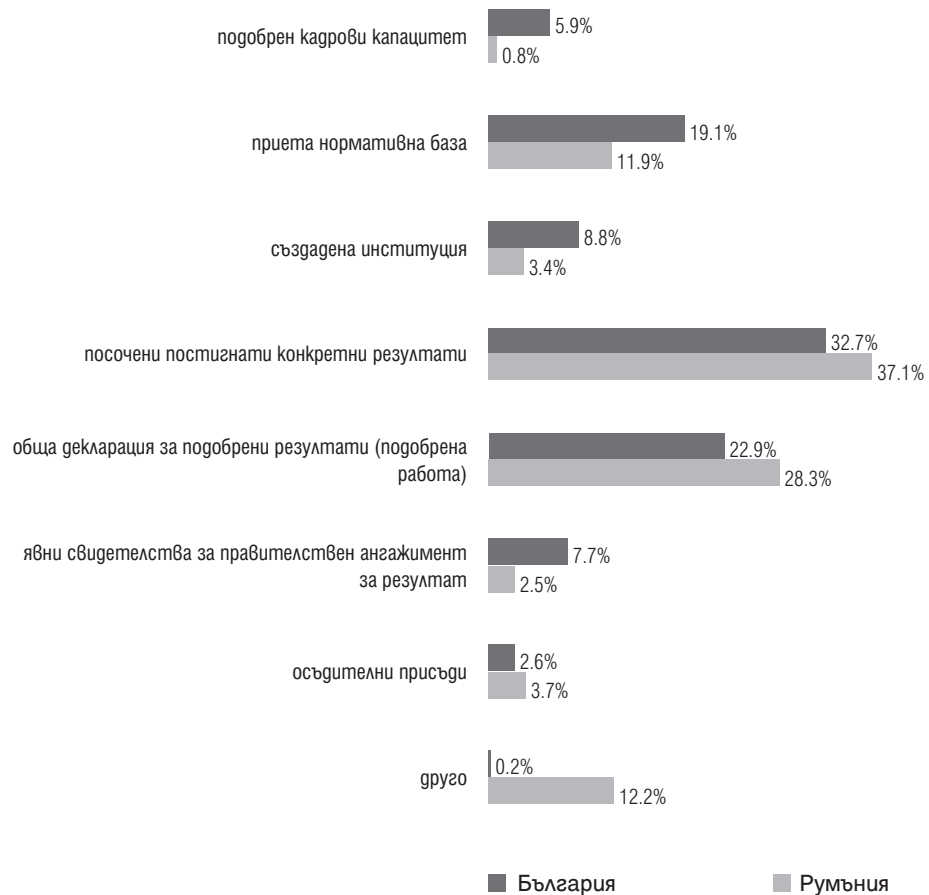
От гледна точка на секторното разпространение на корупцията по сфери на публичния живот също практически няма значителни разлики:



**Фигура 11. Видове сектори, в които се проявява корупцията**

Същата много висока степен на типологическа еднaквост между двата национални случая (намираща израз в разлики от порядъка на два-три процента пункта) откриваме и в структурата на твърденията относно характера на констатираните проблеми.

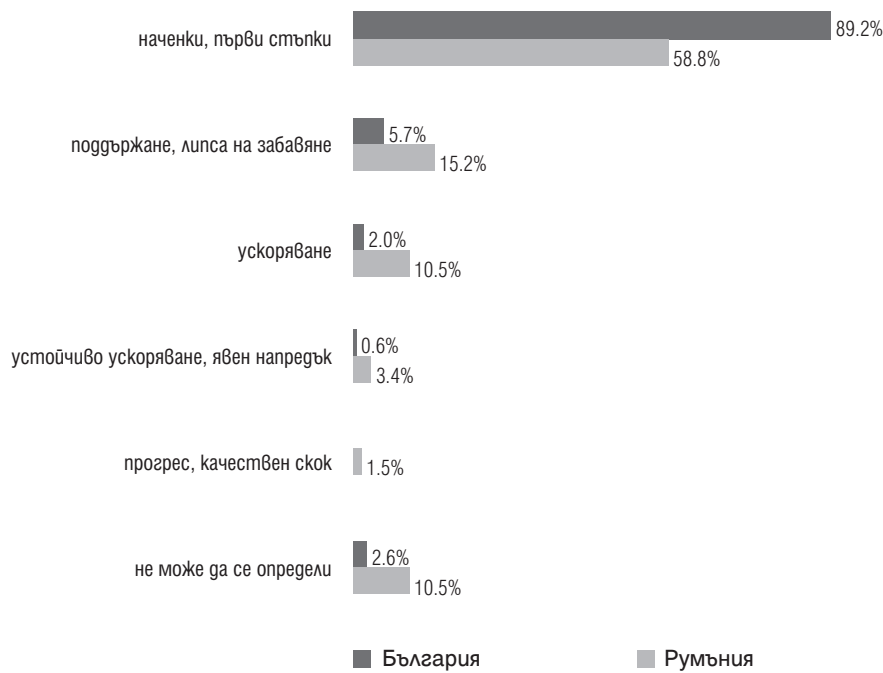
Донякъде значими, без да са грастични, *разлики откриваме едва на равнище оценки за постиженията в двете съседни страни*. Има някои различия както *по съдържание*, така и *по темп* на постиженията. Например, както се вижда от фигурата, налице е отчетлива асиметрия:



**Фигура 12. Съдържателен характер на постижението**

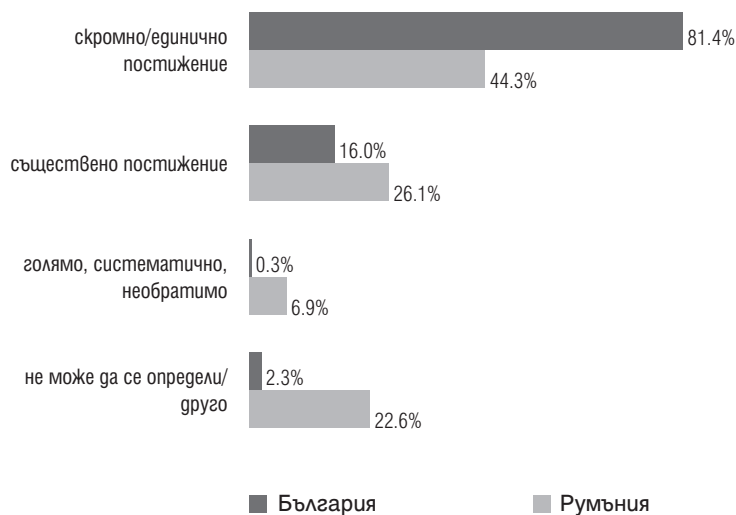
Първо, съдържателните абзаци, носещи информация по този въпрос, са близо с една трета повече за българското общество. Второ, българската ситуация леко изпреварва тази в Румъния по подобрения кадрови капацитет, по създадената нова нормативна база и създадените нови специализирани институции за борба с корупцията.

Същевременно обаче *от гледна точка на прогреса в цялостната ситуация относителното преимущество сякаш е на страната на Румъния*:



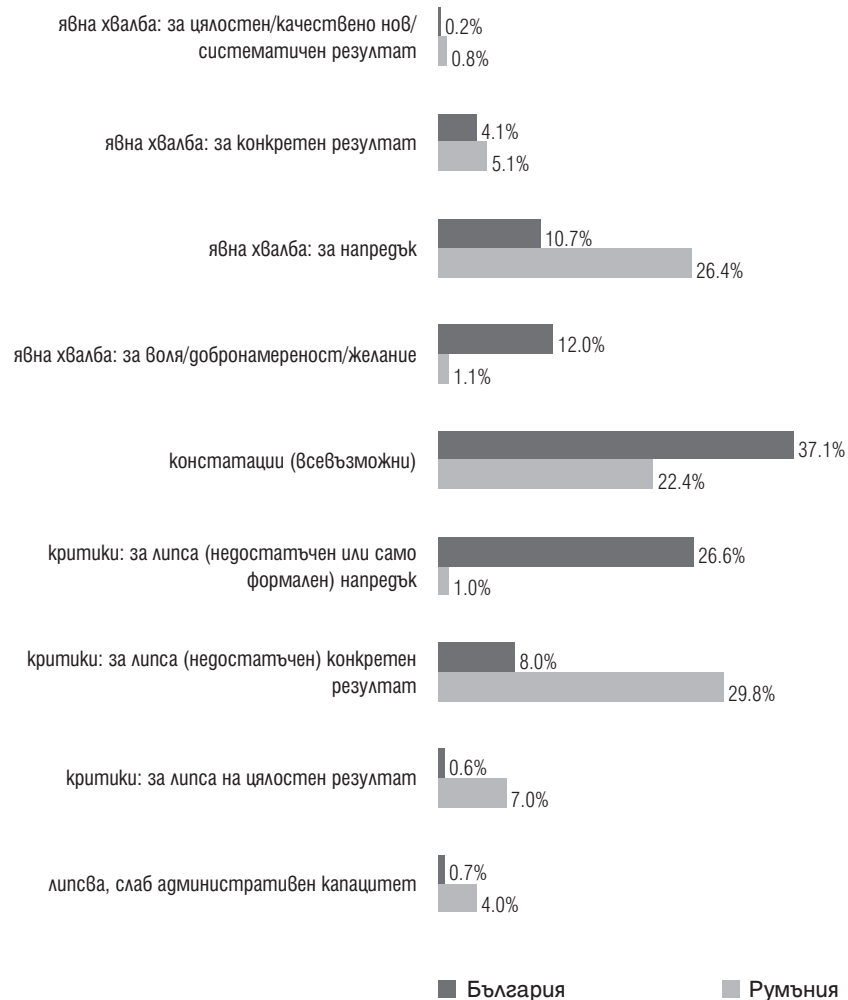
**Фигура 13. Темп на постижението**

Макар в структурно отношение двете динамики на проблемната ситуация да са сходни, то ясно се вижда *тенденцията в Румъния темпът на напредък да е по-забележителен*. Логично е, че и условното измерение „размер на постижението“ очертава абсолютно същата тенденция и по посока, и по величина/порядък:



**Фигура 14. „Размер“ на постижението**

От гледна точка на тази видима, но не особено съществена разлика в двете ситуации е много интересно как фактологическото положение се превръща в оценка на ЕК. Резултатите са много любопитни, защото **точно това е най-енигматичната сфера в целия МСП: как фактите отвеждат към политически оценки.**

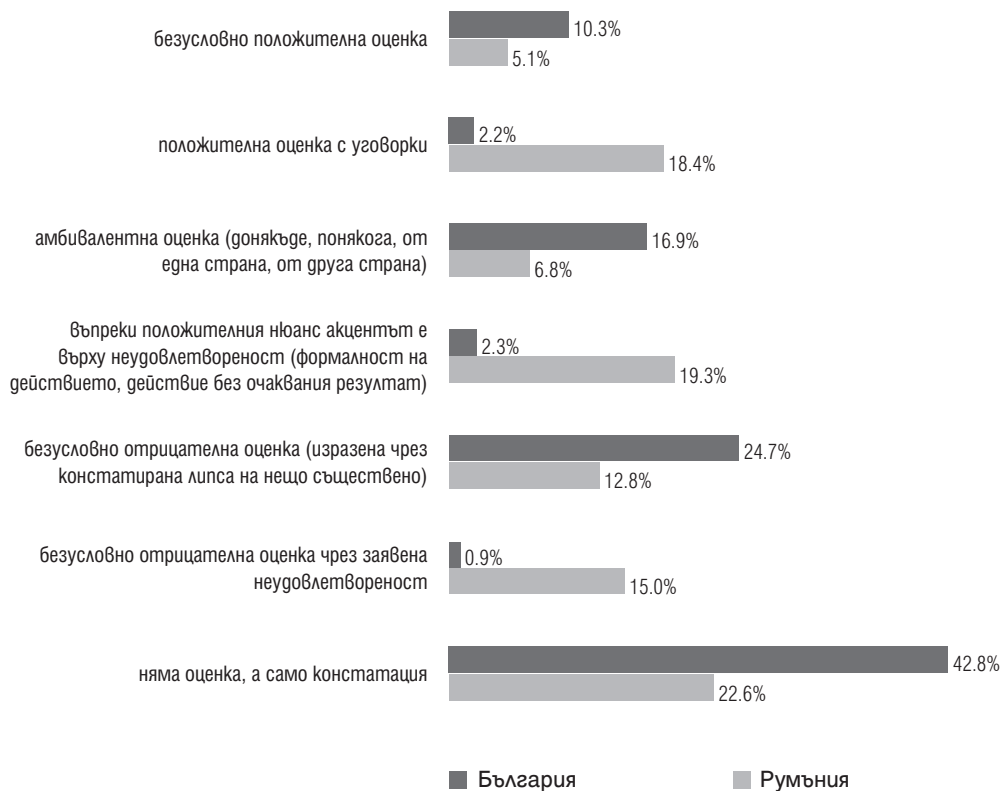


**Фигура 15. Оценки**

Базисната амбивалентност в оценките на ЕК получава отчетлива асиметрия в двата случая. **България е похвалена повече за политическата воля, намерение и добронамереност (в отношение 12 към 1), а Румъния за постигнат напредък (в обратното отношение 11:26). България е критикувана за липса на напредък (в поразяващото съотношение 25: 1), а Румъния за липса на резултат от напредъка ѝ (8:30) и тъкмо при нея вече става видно, че големият проблем е дали напредъкът отвежда именно към системен, цялостен обществен резултат.**

Тези предпоставки ни дават обяснителен ключ и към някои съществени нюанси в степената на категоричност на оценките на ЕК:





**Фигура 16. Степен на категоричност на оценката**

На базата на емпиричните данни можем да направим извода, че *ЕК борави с една и съща оценъчна „метрика”, която е достатъчно нюансиран и съдържателно специфициран инструмент за наблюдение и фактологична оценка*. Въпросът е дали този аналитичен инструмент отвежда към също толкова нюансиран и специфициран пакет от препоръки за политики на БПКОП.

Както може да се очаква от казаното по-горе, пакетът от препоръки е преобладаващо сходен, с много малки нюанси на различие, т.е. специфициращи приоритети на мерките за подобряване на ефективността на антикорупционните мерки.

Специфично българските приоритети според ЕК са, на първо място, да се укрепи капацитетът на съдебната система близо (29 на сто), да се прилага ефективно наличното законодателство (18 на сто), а и цялостна реформа на съдебната система (близо 16 на сто). За Румъния първостепенна по важност задача е да се демонстрират конкретни резултати (31 на сто), а и да се поеме политически ангажимент към антикорупционната политика (около 20 на сто).

Общият извод от целия този анализ може да се обобщи така: има съществени пунктове на различие в двата национални случая, но същевременно, в типологически план на разглеждане, и двете страни остават достатъчно далече от първоначалните цели на въвеждането на МСП, т.е. от качествено нова резултатност на борбата с корупцията и ут-

върждаване на върховенството на правото. Точно това е обяснението за парадоксалния на пръв поглед факт, че макар ЕК да констатира различни факти в България и в Румъния, политическите оценки, откроявани във въведенията и в заключителните части на юлските доклади за периода 2007 – 2012, изглеждат като писани под индиго. Точно това е и основанието да очакваме нов подход при реализацията на МСП, която най-после да повиши неговата ефективност в постигането на собствените му цели.

## Обобщение

Всичко казано по-горе, от една страна, е атестат за качествата на МСП, които му позволяват да бъде гъвкав и адаптивен до степен да продължава да е жизнеспособен, въпреки преднамерената политика на местните правителства да го саботират. Същевременно, от друга страна, *тази гъвкавост не е достатъчна, за да му позволи естествено да се развие до ново качество – ефективен начин на институционално взаимодействие с правителствата, които не желаят да се възползват от препоръките за действително провеждане на политики за БПКОП.* Усилията, инвестирани в поддържането на МСП, заслужават признателност от обществеността на двете югоизточноевропейски страни, но те не са основания да се пренебрегне *очакването на европейското гражданство, че ЕК е способна радикално да подобри ефективността на взаимодействията си с тези и други такива правителства.*

Появата в началото на март 2014 г. на новия политически инструмент, наречен „Рамка за опазване върховенството на правото в ЕС“, е свидетелство за чувствителността на ЕК към този ключов проблем. Ако не бе съвпаднало по време с изострянето на кризата в Украйна, това щеше да е събитието на месеца. За първи път от възникването си ЕС не само признава, че опазването на върховенството на закона е огромен проблем, но и разработва детайлизирани общосъюзни политики за неговото решение. Към днешна дата няма еднозначно определение на това какво точно е „върховенство на закона“, но според ЕК тази ценност „е в сърцевината на ЕС“ – само на нейна основа могат да работят всички останали механизми на съюза, които гарантират свободния пазар, ефективната демокрация, общото пространство на свобода, сигурност и справедливост (сравни с Allegre et al 2009; Kochenov/Pech 2015). До неотдавна обаче се подразбираше, че тази фундаментална ценност е автоматично гарантирана на всеки член на ЕС. Сега вече става ясно, че **за утвърждаване върховенството на закона трябва целенасочена политика, която да го изгражда и опазва.** Новият политически механизъм всъщност вече бе задействан, когато около месец по-рано ЕК публикува доклад за състоянието на борбата с корупцията във всяка членка на ЕС. Защото, на свой ред, антикорупционните политики са сърцевина на сърцевината.

Резултатите от количествения анализ на докладите от МСП потвърждават изводите от качественото проучване (Dimitrov et al 2014) и засилват тяхната тежест: успех в борбата с корупцията би могъл да се постигне едва след промяна в политическия подход към проблема, а не чрез усъвършенстване на отделни елементи от инструментариума за тази борба (както бе досега).

**Печелившата алтернатива е в провеждане на политики, които биха изрязали самия корен на проблема – корумпираната икономика, която корумпира както политическата система, така и съдебната система. Това е, което ЕК (вероятно) има предвид с призивите си към „фун-**

**даментална и далече отиваща реформа” още в докладите от 2012 г. Не е случайно, че този призив е вече не толкова към правителствата на наблюдаваните страни, а към гражданството в тях.**

#### **Позовавания:**

*Alegre, S. and Ivanova, Iv. and Denis-Smith, D. 2009. Safeguarding the Rule of Law in an Enlarged EU: The Cases of Bulgaria and Romania. CEPS Special Report, April 2009.*

*Dimitrov, G., K. Haralampiev, St. Stoychev, L. Toneva-Metodieva, 2014. The Cooperation and Verification Mechanism: Shared Political Irresponsibility between EC and the Bulgarian Governments, Sofia University Publ. House.*

*Kochenov, D. and L. Pech (2015) “Upholding the Rule of Law in the EU: On the Commission’s ‘Pre-Article 7 Procedure’ as a Timid Step in the Right Direction”, EUI Working Paper, RSCAS, 2015/24*

*Racoviță, M. 2011. Europeanization and Effective Democracy in Romania and Bulgaria. Romanian Journal of Political Sciences, 1: 28-49.*



ISBN 9789542914440

