

ГОДИШНИК НА СОФИЙСКИЯ УНИВЕРСИТЕТ "СВ.КЛИМЕНТ ОХРИДСКИ"

ФИЛОСОФСКИ ФАКУЛТЕТ

Книга Социология

Том 105

ANNUAIRE DE L'UNIVERSITE DE SOFIA "ST. KLIMENT OHRIDSKI"

FACULTE DE PHILOSOPHIE

Livre Sociologie

Tome 105

**ПРОБЛЕМЪТ С БОРБАТА СРЕЩУ КОРУПЦИЯТА В БЪЛГАРИЯ, ВИДЯН
ПРЕЗ ДОКЛАДИТЕ ПО МЕХАНИЗМА ЗА СЪТРУДНИЧЕСТВО И ПРОВЕРКА В
ПЕРИОДА 2007-2012г. (РЕЗУЛТАТИ ОТ ЕМПИРИЧНО ПРОУЧВАНЕ)**

ГЕОРГИ ДИМИТРОВ, КАЛОЯН ХАРАЛАМПИЕВ, ЗДРАВКА ГЕОРГИЕВА

Georgi Dimitrov, Kaloyan Haralampiev, Zdravka Georgieva. THE PROBLEM OF ANTI-CORRUPTION FIGHT IN BULGARIA SEEN THROUGH THE CVM REPORTS 2007-2012. (RESULTS FROM AN EMPIRICAL STUDY)

This text presents the results of the analysis of quantitative data obtained through the accomplishment of the interdisciplinary project "The role of policies for fight against corruption and organized crime in the relationships between Bulgaria and the EU, 2007-2012." The reports of the European Commission (EC) under the Cooperation and Verification Mechanism (CVM) have been the subject of analysis. The systematic analysis reveals the political and methodological reasons for the ineffectiveness of the anti-corruption policies in Bulgaria and Romania. At the same time, the empirical facts prove that during the studied period, the EC becomes more tangibly aware of the complementarity between the political corruption and the lack of progress in reforming the judicial system. The Commission, however, does not change its approach aiming at "comprehensive and far-reaching reform" through procedural and technological changes in the institutions which should implement anti-corruption policies. This approach dooms the MCV to failure. Only after the mechanism's implementation crisis, being unable to achieve its own objectives for seven years already, the Commission's attention has been attracted by the crucial role of a player outside the legal and political system, namely the citizenship and the civil society.

Всички програми за добро управление трябва да бъдат замислени така, че да насърчават следния политически подход: проверките, контролът и наблюдението да бъдат предоставени на „губещите“ от съответната програма и да се основават на естествената конкуренция в борбата с политическия патронаж и предоставянето на привилегии. Нито една държава не би била способна да се промени без вътрешно колективно действие, което да е едновременно представително и устойчиво във времето. Медията, политическата опозиция и гражданското общество не трябва да бъдат разглеждани като временни гости, които вземат участие в консултации или в разработване на проекти за нормативни актове, а като основни постоянни участници в процеса на борба с корупцията и да заемат ключови места във всички институции за насърчаване на етичния универсализъм.

... Провалът на антикорупционната условност се дължи отчасти на липсата на разбиране за партикуларизма като режим на управление, и оттам, изборът на различни неблагонадеждни актьори като основни двигатели на промяната на режима.

Алина Мунгиу-Пипиди и кол. „Контекстуални решения в борбата с корупцията: Научените уроци“

1. Общо представяне на изследването

Представените тук резултати отразяват основните постижения на нашия изследователски колектив през втората, финална година от реализацията на интердисциплинарния проект **„РОЛЯТА НА ПОЛИТИКИТЕ ЗА БОРБА С КОРУПЦИЯТА И ОРГАНИЗИРАНАТА ПРЕСТЪПНОСТ В ОТНОШЕНИЯТА МЕЖДУ БЪЛГАРИЯ И ЕС В ПЕРИОДА 2007-2012г“**.¹

Преди да посочим пряко изследователската цел и набелязаните задачи, смятаме, че дължим сериозна обосновката на проектното намерение. Тя е следната:

„През изминалите години на подготовка и присъединяване към ЕС България демонстрира трайна липса на структурен напредък в реформите на съдебната и административна система и в политиките за *Борба с политическата корупция и*

¹ Става дума за интердисциплинарен проект, финансиран по договор №19/04.2012 на ФНИ към СУ „Св. Климент Охридски“, продължен през 2013 г. с договор № 123/19.04.2013. В него взеха участие проф. д.с.н. Георги Д. Димитров (ръководител), доц. д-р К. Харалампиев, гл. ас. д-р Стойчо П. Стойчев, д-р Линка Тонева-Методиева (отговорен изследовател) и студентите от специалности „Европеистика“ и „Политология“ на Философския факултет Мария Юркова, Сахир Хасан, Ива Атанасова, Румяна Василева, Теодора Ангелова, Димо Василев, Красимир Митрев, Виктор Гаджалов. През втората година от осъществяването на проекта към него се присъединиха проф. д-р Ингрид Шикова, доц. д-р Мирела Велева, докторант Здравка Георгиева, а магистър Мария Юркова стана отговорен изследовател.

организираната престъпност (БПКОП). Нещо повече, в резултат от обобщението на опита от първите 5 години от приложението на МСП, Европейската комисия изрази през 2012 г. подчертана тревога дали процесът на реформи е устойчив и необратим. Този структурен проблем се оказва и основното предизвикателство пред пълноценното включване на България (но също и на Румъния) в процесите на европейска интеграция (за което свидетелстват ниската усвояемост на (и масови злоупотреби със) средства по Структурните фондове, драстичното изоставане по БВП спрямо средното за ЕС-27, последните места в класациите за социо-икономическа кохезия, за конкурентоспособност, икономическа свобода и пр., но и челните места по нива на политически покровителстваната корупция)². Ескалиращите негативни оценки относно ефективността на политиките за противодействие на корупцията и организираната престъпност показват **спешната необходимост от систематичен анализ на структурните предпоставки за провала на политическите действия, насочени към борба с политическата корупция и организираната престъпност.**

До момента липсва задълбочен интердисциплинарен анализ, фокусиран върху социо-структурните и политически фактори за трайната неефективност на политиките за борба с политическата корупция и организираната престъпност. Изрично следва да се отбележи, че по темата има редица проучвания, осъществени от неправителствени организации – Коалиция 2000, Център за изследване на демокрацията, Асоциация „Прозрачност без граници“, Център за либерални стратегии, РискМонитор, Институт „Отворено общество“ и др., които нямат строго академични претенции и се фокусират или върху описателния аспект на проблема – обхват, интензитет и форми на корупционните действия, или върху отделните слабости на институционалния ред (било то нормативни, процедурни, кадрови, материално-технически и пр.), както и върху очертаването на отделни мерки за тяхното „оптимизиране“. Нещо повече, проведеният анализ в предходната година от осъществяване на изследователския ни проект показва, че липсата на високи методически и методологически стандарти в тези анализи не рядко обслужва защитата на корпоративни интереси по отношение на евроинтеграционната проблематика. По-същественото обаче е, че в хода на миналогодишната фаза на проекта установихме изненадващ факт: Досегашната употреба на МСП очертава “mixed picture” – несъмнени са добрата воля, усърдието и усилията, инвестирани от Комисията, без да забравяме и преките инвестиции за

² Вж. Lessenski 2013; World Press Freedom Index 2014; EU Anti-corruption Report 2014; The rule of law index 2012-2013 report.

реформи. Същевременно постигнатото е далече от поставените цели. Механизмът не оправдава очакванията, защото просто регистрира трансформациите в съпротивите срещу реформите и целите му, а и легитимира имитацията на реформи чрез изпълнение на мерки, които не отвеждат към резултат. Запазването на сегашния МСП не би дало други резултати освен ескалиращо разочарование от неговата безпомощност. Нещо повече. Докладите на ЕК се превръщат в източник на политически проблеми, тъй като самият механизъм има ключови слабости.³

Този факт обаче не отменя отговорността на българските правителства за провежданите политики на БПКОП. Точно този аспект на проблема обаче досега остава изключително слабо проучен.⁴

Въз основа на така дефинираната проблемна ситуация колективът ни формулира следната изследователска цел:

„Проектът има за основна цел постигането на систематично разбиране за причините за трайната неефективност на политическите действия за предотвратяване на политическата корупция и организираната престъпност в България.”

Пряко произтичаща от тази цел задача бе „да се направи съпоставка между приоритетите и имплицитната методология за установяване на върховенство на правото в България в докладите на ЕК и политическия отговор, който националните власти дават на външните препоръки.” А освен това „на базата на дълбочинно изследване на взаимовръзката между отделните аспекти на проблема – политическа субектност, институционален дизайн и ценностен контекст – ще бъдат набелязани конкретните приоритети на стратегия за дългосрочно и качествено повишаване ефективността на политиките за БПКОП в България.”⁵

Продължението на изследователския проект през 2013 г. се наложи по необходимост поради фундаменталната промяна на решаваните задачи в хода на изпълнението на първоначалния замисъл. Предварителната нагласа в началото на 2012 г. бе да установим по емпиричен път:

- дали, как и доколко политиките за борба с корупцията в България се възприемат като *политически, институционален и социален* проблем;

³ За подробности вж. Dimitrov et al. 2014.

⁴ Този пространен цитат възпроизвежда обосновката на проектното предложение към ФНИ на СУ от 2013 г. с незначителни редакционни поправки.

⁵ Приведените цитати отново са от обосновката на проекта при кандидатстване за финансирането от ФНИ, за което благодарим.

- дали проблемът остава *само национален* или се разраства *като проблем на целия ЕС*;
- дали проблемът *и неговите интерпретации* *постоянстват* във времето, или се променят; дали той *намалява*, или се *задълбочава* или, евентуално, *се преобразува*;
- дали *съвпадат (и в каква степен)* начините за интерпретация на проблема и политиките от страна на *националните правителства, партийно-политическите субекти и ЕК*. Предвиждахме да разгърнем проучването в сравнителен план, доколкото това е проблем също и за Румъния⁶.

Обществената актуалност на изследването едва ли се нуждае от особено подробна обосновка. От една страна, през последните години у нас стана въпрос на общосподелено мнение, че политиките за борба с корупцията⁷ са приоритетен възел във взаимоотношенията между Европейската комисия, пазител на интересите на ЕС, и българските правителства:

„[...] в хода на наблюденията си в предприсъединителния процес Европейската комисия установява, че корупцията и организираната престъпност са два от най-сериозните проблема на България: акцентът върху корупцията става дори още по-силен в последния предприсъединителен доклад на Комисията. Системните реформи, както и практическите резултати в борбата с корупцията и организираната престъпност изрично са посочени като условия за интеграцията на България в ЕС. [...] Трайна обаче

⁶ Докато провеждахме проучването си, бе публикувана отлична статия от Космина Танасою и Марина Раковита, която може да се разглежда като обзор върху цялостното състояние на интересуващия ни проблем – характер и динамика на политиките за борба с корупцията като основен акцент във взаимоотношенията между ЕК и двете съседни балкански страни. Студията, която е синтез с известна доза актуализация на предходни публикации на авторките (Racovita 2011; Tanasoiu 2012), формулира обобщения, които напълно се подкрепят и от резултатите на нашето проучване: „Към 2007 г. липсата на напредък в провеждане на съдебната реформа и справяне с повсеместната корупция вече заплашваше да възпрепятства надпреварата на Румъния и България за членство в ЕС. Опасявайки се, че при отсъствието на основния стимул – членството в Съюза, – ентузиазмът на националните политически елити за реформи ще отслабне, ЕС потърси начини да продължи да контролира процеса на реформи чрез заложените в договорите предпазни клаузи и инструменти за мониторинг (като Механизма за сътрудничество и проверка/МСП), които имат за цел оценка на напредъка съгласно конкретни стандарти/benchmarks, сред които ключово място има борбата с корупцията. Макар антикорупцията да е мощно послание в предизборните кампании и в България, и в Румъния преди и след присъединяването към ЕС, това има твърде слаб реален ефект и върху провежданите политики, и върху обществените възприятия, а и върху международния имидж на двете страни. България и Румъния остават във водещите заглавия на западните и националните медии като рай на корупция и организирана престъпност, контролирани от икономически групировки, корумпирани политици, неефективна полиция, безсилна съдебна система и нефункциониращи институции” (Tanasoiu/Racovita 2012: 243).

⁷ Не бива да се забравя, че феноменът корупция е изключително сложен и многообразен и даже научната литература е много далече от това да е постигнала негово еднозначно разбиране (Miller et al. 2001; Holmes 2006; Mungiu-Pippidi 2011). Със същата висока доза неопределеност понятието „корупция” се ползва и от ЕК в приложението на пост-присъединителната условност под формата на МСП. Задача на настоящия анализ е да разпознае равнищата и вариантите на това многосмислие.

остава загрижеността на ЕС за корупцията в България и съответно наблюдението от страна на Комисията продължава, като борбата срещу корупцията остава една от ключовите области на докладите в рамките на т.нар. Механизъм за сътрудничество и проверка” (Smilov, Dorosiev 2012: 219)⁸.

От друга страна, актуалната важност на подобно проучване се обосновава най-вече от два, отчетливо различни аргумента:

Първо, у нас няма научни изследвания – нито емпирични, нито концептуални – върху особеностите на приложението на *следприсъединителната условност* или на нейната резултатност (съобразно собствените й цели за утвърждаване върховенство на правото в страни, вече приети за членки на ЕС), а това е безпрецедентен политически експеримент (Alegre et al. 2009; Gateva 2013). Тоест от една страна, за нас е важно да знаем каква е конкретната *емпирична реалност* от приложението на МСП в България и Румъния⁹, отвъд заинтересованите политически оценки и журналистическа връва.

Но на второ място, този особен, исторически безпрецедентен предмет същевременно е изключително важен именно в перспективата на *политическата иновация на ЕС*¹⁰, чрез която той реализира политики за разширяването си. Работите на Гржегорж Икиърт, ръководител на Харвардския център за европейски изследвания, дават сериозни основания да мислим последователните вълни на разширяване на ЕС като обхващащи типологично различни случаи (вж. напр. Ekiert 2008). Това е важно, защото на нормативно равнище правилата за приемане на нови членове в Съюза *предполагат прилагането на универсални критерии и постоянстващ подход*. В този смисъл, налице е противоречие между предполагаемата от договорната рамка на ЕС еднаквост или универсалност на случаите и техните реални (и растящи) различия във

⁸ Сравни с Калин Иванов (Ivanov 2012: 103-104, вж. също Moroff /Schmidt-Pfister в същия сборник – с. 3).

⁹ За пределно синтезирано представяне на основанията за въвеждане на МСП в двете съседни и доста съизмерими страни, както и за инструменталната функция на механизма вж. Mungiu-Pippidi 2011; Trauner 2009; Alegre et al. 2009, също Vachudova/Spendzharova 2012.

¹⁰ Макар и да е формулиран от изследователите по различен начин, този *иновативен характер* на следприсъединителната условност се отчита като ключова негова особеност: „Приложението на условността от страна на ЕС варира – според проблемните зони, страните, върху които се прилага, и с хода на времето” (Sedelmeier 2011). Или: „Въвеждането на следприсъединителни условности при разширяването от 2007 г. беше значим пример на иновация в политиките, която отразява едновременно дълбокото различие на двете нови страни членки и способността на Комисията да се учи от опита и да адаптира стратегията си за разширяването в зависимост от променящите се реалности” (Papadimitriou/Gateva 2009: 18). А по-точно, постоянстващите тежки проблеми в България и Румъния, които подготовката за членство в ЕС не успя да преодолее – повсеместна корупция, неефективна съдебна система и слаб административен капацитет – „подтикват ЕС да въведе един новаторски инструмент за наблюдение, наречен Механизъм за сътрудничество и проверка (МСП), в опит да задвижи процеса на реформа посредством силата на въздействие на ЕС в следприсъединителния период” (Spendzharova/Vachudova 2011: 40). Ср. с Maniokas 2004, Grabbe 2006, Alegre et al. 2009, Gateva 2013, Buzogany 2012, Papakostas 2012.

всеки следващ исторически момент. Оттук – налице е необходимост от намиране на, условно казано, „форми за движение на противоречието” (колкото и далече да оставаме в конкретния случай от Хегел) чрез политически интеграционни иновации, каквато представлява МСП. Важно е да знаем какво точно представлява този механизъм и какъв потенциал притежава да даде очаквания резултат.

Първоначалният замисъл на нашето емпирично изследване бе докладите по МСП, явяващи се част от изходния масив от документи¹¹, да се използват като източник на информация за трансформациите и/или постоянстващите проблеми в провежданите правителствени политики за борба с корупцията (в сравнителен план за България и Румъния). Методологически уговорки за избора на този ракурс към интересувания ни проблем са неизбежни:

В никакъв случай не сме търсили „лесния начин” да се справим със задачата си, защото още от самото начало бяхме наясно какво предизвикателство би било да се

¹¹ Предвиждахме обект на анализ да стане цялата официална документация от започването на преговорите на България и Румъния за присъединяване към ЕС до 2012 г. включително, в това число партийните програми и програмни документи, както и стратегиите, плановете за действие и др. подобни на българските правителства по евроинтеграционната проблематика в разглеждания период. Издирихме документален масив в обем от 2903 страници, които не можеше да бъдат проучени в рамките на 8 месеца и с човешкия ресурс, който бе на разположение. Настоящият анализ се основава на резултатите от проучването само върху докладите на ЕК по МСП за периода 2007-2012 г. (Представяне на концептуалния замисъл на проекта, както и детайлите на използвания изследователски инструментариум са публично достъпни на сайта на Асоциацията на социални изследвания и приложни изследователски практики www.asiarp.org.) Изборът на обект – инструментът за осъществяване на следприсъединителната условност чрез МСП – бе продиктуван не на последно място и поради съображението, че е малко вероятно резултатът от проучването върху предходния етап 1999-2006 г. да даде друга картина от онази, която Михаела Раковита разкрива в своя анализ, публикуван като статия със заглавие „Европеизация и ефективна демокрация в България и Румъния” (Racoviță 2011). Основният, категорично доказан – чрез изобилни емпирични факти – извод на тази колега е, че докато ЕС е въздействал върху формалната демокрация с инструментите на политическата условност, що се отнася до ефективната демокрация, т.е. по отношение на приложението и „меките мерки” като начин на работа, вярвания и норми, той е имал твърде слаба тяга. Въпреки присъединителната условност, мониторинговите механизми, създаването на институции и/или приемането на мерки, като резултат видимите свидетелства за върховенство на правото, демократическа отговорност, добро качество на публичната администрация и правителствена стабилност са твърде малко (Racoviță 2011: 42-43). Може да се каже, че между познавачите на специфичните проблеми в двете страни тази основна констатация се превръща в предмет на общосподелено мнение: „България и Румъния влязоха в ЕС с незавършени реформи и се въздържаха да ги осъществят през първите години на членството. [...] Незавършеният преход на страните може да има потенциално силно въздействие върху политическите, културните и институционалните фактори, които определят съответствието с културата на една страна членка на ЕС. По-неблагоприятните културни фактори включват широко разпространеното недоверие във функционирането на върховенство на правото и на политическата и административната система като цяло, усилено от много силното присъствие на проблема за корупцията; политическите фактори като постоянстващото преобладаване на „стария” политически елит, който стои на думи зад (ориентирани към ЕС) реформи, но не и на дело; институционалните проблеми като нефункционираща съдебна система и опорочена административна система. Като цяло процесът на приложение на европейските правила в България и Румъния изглежда, че следва модел, който може да се оприличи на наблюдаваното в „света на безжизнените слова/празни приказки” (Falkner et al. 2008). Вж също Trauner 2009: 11-12. Накратко, приложението на МСП е отчетливо проблематично и заслужава задълбочено проучване.

работи с докладите по МСП като възплъщение на реализиран от ЕК подход към партньорството с местните правителства. Известно е, че

„[...] има две причини да подхождаме с внимание при използването на оценките на Комисията като метод за измерване на степента на съответствие (compliance) с установените стандарти: едната причина е, че преценките на Комисията са общи и често пъти неясни, както по отношение на генералните оценки, така и при разглеждането на конкретни политики. [...] Коментарите на Комисията често са толкова общи, че почти губят смисъл; основната им задача е да установят една сравнителна скала на напредъка при съпоставка между докладите за различни години или между различни страни кандидатки. Стандартите, които Комисията използва за съпоставка и оценка на микро равнище, никога не са били публикувани и изглежда са били използвани до известна степен ad hoc, а това понякога ги прави непоследователни при сравнение между различни области на политики и между държавите. [...] Второ, оценките на макро равнище, които Комисията прави, не са просто технически доклад за съответствие с критериите от Копенхаген, а представляват становище относно готовността на съответната страна за започване на преговори за членство, а това е силно политизиран въпрос. Комисията е политически играч в процеса на разширяване и същевременно е обект на влияние от страна на държавите членки” (Grabbe 2006: 64).

Не сме имали илюзията, че докладите на ЕК са някакъв „политически ехограф”, който би уловил всички пулсации на реформените усилия на българските правителства, защото добре знаем, че систематичното проучване на механизма за наблюдение на ЕК е стигнало до заключението, че самият ѝ подход, възплътен в редовните ѝ доклади, „показва колко неясен и променлив е той в много от своите базисни аспекти” (Hughes et al. 2005: 115; сравни с Maniokas 2004). Обаче Хюз и колегите му откриват също, че в хода на приложението на механизма ЕК се учи от придобития опит (пак там: 86-87). Поради това не може да е изненада, че докладите от *следприсъединителния период* по-специално са много по-конкретни и политически инструктивни. Разчитахме на правилото, че докладите от мониторинга стават все по-ясни в степента, в която провеждането на присъединителната условност се натъква на съпротивата на местните политически дейци (ср. пак там: 116-117). Ето защо очаквахме, че въз основа на регистрираните факти и направените върху тях констатации и препоръки ще сме в състояние да реконструираме динамиката на постиженията и на проблемите, пред които са били изправени българските (и румънските) правителства.

Съсредоточихме се върху редовните доклади по Механизма за сътрудничество и проверка по няколко причини. Първо, защото като продължение на предишната практика на ЕК „докладите са единствените официални и прозрачни публични източници, представящи оценката на Комисия за напредъка на страните” (Hughes et al. 2005: 85). А освен това – „редовните доклади се превръщат в основния механизъм, по който Комисията определя и публично представя критерии за спазването на стандарти (compliance), особено в областите, където няма нормативно зададени стандарти, какъвто е и случаят с политиките за борба с корупцията” (пак там: 87). Второ, защото тяхното публикуване *се оказва основен инструмент за въздействие* върху местните правителства, стимулиращ реформите¹². Другите инструменти, предвидени в рамките на следприсъединителната условност на членството в ЕС са прекалено оскъдни, с оспорима легитимност поради липса на еднозначно установими стандарти и на универсална приложимост към всички страни членки (Alegre et al. 2009) и, по тези причини, твърде рядко и неохотно използвани.

¹² Какво друго, освен Механизма за сътрудничество и проверка, включва по принцип основният инструментариум на присъединителната условност на ЕС - виж у Грабе (Grabbe 2006: 79). В известен смисъл този механизъм е адаптация към задачите на следприсъединителната условност на функциите gatekeeping/опазване на достъпа и benchmarking/изискване за спазване на стандарти and monitoring/контрол чрез наблюдение. МСП предвижда комбинация от предпазни клаузи и мониторинг чрез стандарти за реформени политики и техните очаквани резултати. Изборът на инструментариум, който ЕК е направил, е лесно разбираем, ако сме съгласни, че „Наблюдението бе ключов механизъм за поддържане на условността за членството, посредством цикъла от „Партньорствата за присъединяване” и на „Редовните доклади”, публикувани от Европейската комисия относно степента на подготвеност на всяка от страните кандидатки от Централна и Източна Европа в отделните наблюдавани области. *Този процес предоставя на ЕС един чувствителен и високо ефективен метод на пряко въздействие върху вземането на решения на национално ниво.* Редовните доклади не просто показват качеството на работата на отделни министерства, но разглеждат приложението на конкретни политики, като по този начин имплицитно оценяват и работата на по-ниските нива на администрация в министерствата. [...]

Нещо повече, цикличността на поставянето на задачи и на отчитане на прогрес задава един процес на публичен мониторинг, който може да бъде използван и от други участници – едновременно и национални, и чуждестранни – за оценка на степента на промяна у политици и държавни служители. Редовните доклади ежегодно стават фокус на вниманието на националните и чуждестранните медии. И гласоподаватели, и чуждестранни инвеститори обръщат внимание на оценката на ЕС за развитието в ключови области като приватизация и регулация на финансовия сектор” (Grabbe 2006: 83, курсивът наш).

Но още в началото следва да припомним едно важно предупреждение от същия автор: „Въпреки че задаването на стандарти (benchmarking) може да бъде средство за постигане на цели, ЕС невинаги успява да го използва ефективно, когато няма детайлно разписана политика или нормативна рамка, която да бъде използвана като модел от страна на кандидатите. Поради което и едно от условията за ефективна употреба на този инструмент е съществуването на европейска норма или модел, който да бъде транспониран. Процесът на установяване на стандарти и създаване на механизми за наблюдение на кандидатите е важен процес на натрупване на опит за Европейската комисия – с потенциален ефект на „обратна връзка” и за самия Съюз. Някои високопоставени служители на Комисията например прилагат своя опит от разширяването в планирането на процеси за наблюдение в страните членки. Въпросът е, че тъкмо в областта на въвеждане на върховенство на правото в която и да е страна ЕС няма „готови образци”” (пак там).

Да се съди за качеството на самия подход на ЕК, въплъщение на който е механизмът, само по докладите (т.е. по официалните публикации на неговите резултати), е известно елементаризиране на реалната ситуация. Но пък вероятността механизмът и неговият резултат да имат съществено различни качества – добър механизъм за партньорство, но лоши доклади за резултатите от мониторинга – е пренебрежимо малка¹³. Особено в светлината на обстоятелството, че именно от резултатите от наблюдението, *намиращи израз в докладите*, зависи цялостният процес на последващото разгръщане на взаимодействието между ЕС и националните общества, що се отнася до конкретни мерки и политики. Смятаме за реалистично допускането, че докладите като цяло са въплъщение на автентична позиция на ЕК към наблюдаваните страни.

Направеното в хода на проучването през 2012 г. откритие относно ***проблемността в политическия подход на ЕК и неговата реализация чрез МСП*** радикално предефинира целите на изследователското усилие през първата година. Наложил се (наред с първоначалната по-скромна цел – да проследим динамиките в провеждането на антикорупционни политики под въздействието на МСП) да опишем

¹³ Макар хипотетично да е възможно качеството на сътрудничеството между ЕК и националните правителства да е достатъчно добро, а само докладите да го представят по непълноценен начин, тази възможност е практически незначителна. Ако случаят бе такъв, МСП би постигал целите си – реален и необратим прогрес в утвърждаването на върховенството на правото в България и Румъния, а развоят на политическите събития не оставя място за съмнение дали това е така, или не. При все това, през втората година от развитието на изследователския проект включихме и интервюта с деловите участници във взаимодействието между българските правителства и ЕК, резултатите от които пряко потвърждават вече направените изводи (вж. Списък на интервюираните експерти – Приложение 3). През първата година от проучването това нямаше защо да е било предвидено, доколкото изходната хипотеза бе, че мониторингът сам по себе си не е проблем и поради това разчитахме по неговите резултати да съдим за проблемите, които той регистрира и коригира.

Но са възможни и алтернативни стратегии за изследване на това сътрудничество чрез резултата от приложението на другите основни инструменти – например чрез начина на усвояване на европейското финансиране по оперативни програми, по които у нас за първите три години от седемгодишния период, т.е. до 2009 г., бяха усвоени – средно – около 3% от предвидените средства (за целия седемгодишен период бяха усвоени около 3,6 млрд евро). Обаче да не забравяме – според контролните органи финансирането от фондовете на ЕС е основен канал за системни корупционни практики. С други думи, промяната в начина на изследване няма да промени характера на цялостната картина, която регистрираме и чието обяснение търсим. Да не забравяме и важното обобщение на Бузогани: „Макар да не са нищо особено в сравнение с фондовете, усвоени от Гърция, Испания, Португалия и Ирландия в десетилетието преди присъединяването, регионалните фондове на ЕС предоставиха съществен (потенциален) приток на средства, достигащ до 2-3% от БНП в страните от Централна и Източна Европа. Все пак трябва да се отчита, че равнищата на усвояване на тези фондове зависят от административния капацитет на централно и регионално равнище, както и от капацитета на дейците от неправителствения сектор, които прилагат тези средства. Няколко години след присъединяването резултатите са доста разочароващи: равнищата на усвояване на средства от фондовете на ЕС са доста ниски в тези страни. [...] В случая с Румъния и България се поставя под въпрос дали страната получава повече от бюджета на ЕС, отколкото внася в него. Като цяло ниската способност за усвояване на средствата сякаш свидетелства за порочен кръг, в който администрацията е затворена: за да успее да се модернизира, публичната администрация трябва да е в състояние да „си свали“/“download” средствата от тези фондове по ефективен начин, обаче тя няма тъкмо тази способност” (Buzogany 2012: 124).

систематично *смыслово-структурните акценти в отношението на ЕК* към местните антикорупционни политики и *динамиката на това отношение* във времето. Възникнаха три нови задачи:

- Да докажем, че реализацията на МСП, отразена в последователните доклади за периода 2007-2012 г., *е наситена с методически особености, зад които прозират политически проблеми* (т.е. да докажем, че докладите едновременно отразяват ситуацията в двете югоизточноевропейски страни, но *и изразяват кризата в приложението на Механизма*);
- Да предложим *концептуално обяснение за причините*, довели до тези политически проблеми, като отчитаме диалектиката на взаимодействието между ЕК и националните правителства, както и обременеността на всеки от участниците в партньорството от специфичния му исторически опит;
- Да предложим *идеи за възможен политически начин за радикално повишаване на ефективността на МСП*¹⁴ в противовес на все по-отчетливо чувашите се призови от страна на заинтересовани политици за премахване на самия механизъм¹⁵.

Изпълнението на горепосочената изследователска програма през първата година доведе до написването на монографията „Механизмът за сътрудничество и проверка: споделена политическа безотговорност между ЕК и българските правителства” (Dimitrov et al. 2014). Но това остави незавършен първоначалния замисъл на проекта с по-скромните описателни задачи относно анализа на динамиката в наблюдаваната чрез този механизъм национална ситуация (в сравнение с развитието в румънската ситуация). А тези задачи не са за подценяване, защото става дума за дълбочинна и систематична количествена оценка на докладите по МСП, каквато не е правена досега. Предмет на изследователско внимание са както *равнищата на значимост* на

¹⁴ Придържаме се към пределно просто разбиране за „ефективност на МСП” - способност *да постига поставените цели в поставените срокове*. Тъкмо безспорният политически факт, че утвърждаването на върховенството на правото в България и Румъния продължава да е все така далечно, както и при формалното приемане на двете страни в ЕС в началото на 2007 г., е основанието да търсим причините за тази неефективност. Нещо повече, събитията в Румъния от 2012 г., предизвикали безпрецедентно остри реакции от страна на М. Барозу за погазването на принципите на правовата държава, както и събитията в България от лятото на 2013 г. категорично могат да се приемат за свидетелство *за връщане далече назад зад условната изходна точка на процеса*. В този смисъл няма място за съмнение *в доминиращата безрезултатност от приложението на МСП*, въпреки моментните и частичните постижения. (Сравни с оценките на резултата от МСП на Ганев и Танасою.)

¹⁵ Политическите съпротиви от страна на управляващите в България и Румъния срещу МСП никога не са преставали, само стават все по-остро и публично заявявани, пропорционално на изразяваната от ЕК загриженост за хода на реформите. Особено остро и шумно тази политическа съпротива е изразена в северната ни съседка. За повече детайли вж. Tanasoiu 2012. Интервюта с български отговорни фигури и експерти потвърдиха този факт.

наблюдаваните проблеми, техните специфични *секторни проявления*, съдържателния им аспект от *всевъзможни дефицити* (ресурсни, институционални, нормативни, политически и пр.) и *дължими компенсиращи ги мерки*, така също и *начинът на говорене за корупцията като социален проблем (чрез подбор на смислови акценти)*, но и пряко изговорените и/или завоалирани *положителни и отрицателни оценки на ЕК* за наблюдаваната ситуация и нейните тенденции на разгръщане.

Изрично ще подчертаем, че разработената оригинална изследователска методика за регистрация на информацията (преди нейната количествена обработка) не е сходна с тази при стандартен анализ на съдържанието (content analysis), при който за единица, носител на смисъл се приема отделна дума. На първо място екипът се стремеше да улови максимално широк кръг от измерения на смисловите оценки на ЕК, тръгвайки от полюса на обективната, фактическа реалност и стигайки до полюса на откровено оценъчния аспект (одобрение/неодобрение) в заявените от ЕК позиции. Тоест опитахме се да удържим диалектичната връзка между, фигуративно казано, предметната действителност и нейната политическа интерпретация, която не се свежда до отношението между „образ и огледало”, давайки си сметка за вътрешната сложност и проблемност на всеки един от тези три елемента на взаимодействието при реализацията на МСП. Признаваме обаче, че подобно на всеки друг количествен подход и нашият инструмент губи част от многозначителността и нюансите, от намекнатото, но неизказано в прав текст, както и от вътрешната противоречивост на голяма част от наблюдаваните случаи. Признаваме също, че самият процес на типологизация на случаите предполага висока доза незаинтересована интерпретативна нагласа, а не механично прилагане на шаблон, което наложи специализирано няколкомесечно обучение на екипа, извършил кодирането на информацията от докладите.¹⁶

Както вече бе споменато, обект на изследване 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. Обект на анализ са отделните параграфи на всеки един доклад, а не просто отделни ключови думи/фрази. Това се налага защото имаме работа със специфичната езикова стилистика на докладите, която е, първо, пословична с нейните: преднамерена неяснота (Маниокас, Грабе, Хюз и сътрудници, и др.),

¹⁶ Вж. по-подробно общата смислова постройка, но и дистинкциите в разновидностите на всеки един от въпросите във въпросника за анализ на докладите в Приложение 1. Изключителната сложност на поставената задача доведе до крайно незадоволителен резултат от кодирането от страна на студентите и то бе повторено през втората година от докторант Здравка Георгиева и магистър Мария Юркова.

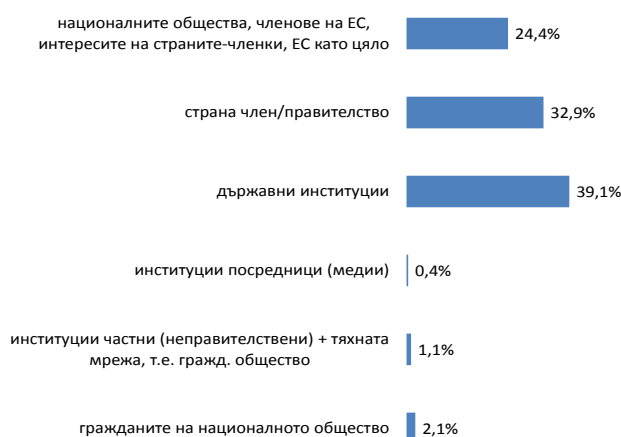
„политическа коректност” и склонност да се виждат успехи, дори където те отсъстват (Раковита). Освен това като правило мнението на ЕК е до такава степен амбивалентно, че една оценка може да бъде разпозната едва в контекста на целия параграф, а не в отделно изречение (защото не рядко в отделното изречение се дават твърде двусмислени, дори взаимоизключващи се тези). Колегите, които извършиха типологизацията и кодирането на смисловите единици, не бяха притиснати да разпознаят само един доминантен смисъл, а регистрираха всеки разпознат смисъл на заявеното от Комисията. На практика това доведе до съставяне на въпросник¹⁷ – комплекс от емпирични индикатори, който съдържа въпроси с множествени отговори и се отбелязва „всеки верен”. Оттук и броят на регистрираните становища в повечето случаи значително надхвърля броя на параграфите на проучените документи, защото всеки параграф се разполага едновременно в няколко смислово-оценъчни измерения. Това налага и ползването на два вида резултати, изчислени съответно като процентни дялове спрямо всички отговори и спрямо абзаците, в които се срещат, т.е. абзаците имащи отношение към интересувашите ни въпроси.

В следващия раздел ще представим само най-важните резултати от проведения количествен анализ на разпределенията на условните „отговори” (смислово-оценъчни акценти) в докладите по МСП.

2. Основни резултати от анализа на емпиричните данни

2.1. Ситуацията с борбата с корупцията в България

Нека започнем от най-общото равнище на значимост, в което се разполага проблемът за борба с корупцията в наблюдаваното национално общество:



Фигура 1. Равнища на общност на поражението от корупцията

¹⁷ Вж. Приложение 1 – Въпросник за кодиране на съдържателната информация в докладите.

Данните, представени на Фигура 1, съдържат две новини: добрата е, че ЕК разпознава проблема по един достатъчно сложен, многоравнищен начин. Най-важното, проблемът не е третиран като – единствено и изцяло – имащ местен обхват на значимост. За това свидетелства фактът, че около една четвърт от посочванията засягат европейското измерение на проблема. Другата новина е, че данните показват един твърде специфичен, *диспропорционален фокус* на своеобразната „оптика” в МСП. В центъра на вниманието са отделните институции¹⁸ на националните общества (България и Румъния), а много по-назад са целите общества. Още по-назад са засегнатите интереси на ЕС, както и интересите на неговите страни-членки. С други думи, проблемът с борбата срещу корупцията 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 тях е фокусиран нищожен дял от вниманието на докладите – около 2%, а за гражданското общество става дума в пренебрежимия дял от 1%! Всъщност за него става дума *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 успеха на усилията за повишаване ефективността на антикорупционните политики.¹⁹

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 избива в най-видими форми:

¹⁸ В един идеално-типологичен план на разглеждане могат да са обвързани основните институции на публичната власт – законодателна, изпълнителна и съдебна, всяка от които има своите съставни елементи, в общ институционален модел за провеждане на публични политики, в частност – политики за борба с корупцията и организираната престъпност. Повече по този въпрос, както и оценка на актуалното положение в цялата институционална система в България и по-конкретно през призмата на въпроса за потенциала на Народното събрание да бъде титуляр на политики за БПКОП, може да се види в Dimitrov, Kolarova, Stoychev 2011.

¹⁹ Смятаме, че в тази емпирична картина намира израз установеното от качествения анализ на докладите разминаване между декларирана приоритетност на върховенството на правото, за чието спазване в ЕС е създаден и политическият инструмент МСП, от една страна, и от друга – липсата на операционализация на стратегическата цел на БПКОП като смислово обвързано цяло от взаимодопълнителни задачи. За сметка на този концептуален дефицит, в МСП *откриваме прекомерно акцентирание върху диференцирани процедурно-технологическите мерки*, които би следвало – вероятно сумарно – да отведат до решаването на задачите, а пък оттам вече – към постигането на стратегическата цел.



Фигура 2. Видове сектори, в които се отбелязва корупция

В тази условна „секторна карта” на разпространението на проблема с корупцията прави впечатление отново ясно откроява асиметрия, т.е. диспропорционалност между отделните сектори. Тук не става дума само за очакваното вече negliжиране на гражданския сектор, а за *много същественото подценяване на корупцията в ключовите обществени сектори*, в които тя е особено често срещана – екология, образование, здравеопазване, всяко от които получава под 1% от общия дял дискутирани проблеми. Решително диспропорционално малко е вниманието към икономиката като цяло, също с под 1%, което е изненадващо в съпоставителен план – вниманието към злоупотребите с финансиране от фондовете на ЕС е около 3%. Корумпираността в рамките на политическата система е предмет на внимание в около 2% от случаите. С други думи, тук има ясно свидетелство, че *проблемът с корупцията не се схваща и не се разглежда като систематичен, и неговите реални основания в особените сиви и сенчести икономически практики и свързаните с тях политически процеси на псевдо-демокрация са на практика изключени от ползрението на ЕК*. Отново виждаме количествена емпирична картина, която затвърждава основен извод от качествения анализ на докладите: *МСП откъсва БПКОК от характера на основните икономически и политически процеси и по този начин се обрича на неефективност, защото привижда като основен субект на решението на проблема неговия*

фактически носител. Тук сме изправени пред алтернативни възможни обяснения: или ЕК много добре разбира същността на проблема, но просто спазва правила на политическа коректност, съзнавайки своето безсилие пред наличната ситуация, или тя механично екстраполира върху югоизточно европейски общества очевидности и обяснителни схеми, които имат несъмнена валидност в страните с устойчиво върховенство на правото, защото подценява или не познава достатъчно добре дълбочината и сложността на същинския проблем. Тези две алтернативни обяснения не са напълно несъвместими. Вчитайки се в детайлите на емпирично регистрираната картина, намираме повече подкрепа за второто допускане.

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%. Следва законодателната власт с дял от 15%, а и съдебната власт като цялостна система – 14%. Изпълнителната власт, която е прекият институционален партньор на ЕС, е получила дял внимание от около 4%, 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...²⁰ Казано накратко, корупционният проблем 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 социално-политически корени, а ***в дефекти на инструментите за противодействие на отделните корупционни практики.*** Това

²⁰ 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 - напр. сборника „Европейските ценности в днешното българско общество”, УИ „Св. Климент Охридски,(Фотев: 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 етичен интегритет, 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. Ср. 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>).

би било напълно логично политическо виждане в страни с развито върховенство на правото, каквото се предполага (по силата на условията за членство в ЕС) 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, но и чрез нейните основни елементи на системата. Става дума за съдебната система, която, взета като цяло, получава 14% от случаите, но също и около 10% за всяка от нейните подсистеми – следствие и прокуратура, съдопроизводство, а също и управление на съдебната система с около 9%, общо/сумарно – около 42%. Тази особена структура на разпределение на вниманието на ЕК не оставя място за съмнение: съдебната система е видяна като основен център на проблема, без да бъде 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 въпросът „къде“ ЕК вижда съсредоточаването на проблема с корупцията, не по-маловажен е и другият въпрос – „как“ се третира този проблем. Защото е близко до ума, че той има множество равнища на значения 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. Ето какво показват емпиричните данни:



Фигура 3. Характер на поставения проблем пред БПКОП

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

Първо, като **начин на провеждане БПКОП** 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 тези институции (каквото 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% от всички случаи²¹, което е от порядъка на няколко пъти по-често от всеки друг аспект на проблема.

²¹ Всъщност става дума за дял от всички твърдения, а иначе като дял от абзаците в докладите начинът на работа е проблематизиран в около 60% от случаите, а резултатността в около 30%.

Второ, като последица от този институционален дизайн и начин на работа – *липса на очаквания резултат от институционалната дейност* (в още около 12% от случаите). С други думи, дори когато липсите бъдат запълнени, институционалните „наличности” не отвеждат към очаквания обществен ефект.

Това обаче са констатации на конкретни проблемни ситуации, зад наличието и постоянстващото възпроизводство на които просветва големият проблем – корупцията е злоупотреба с власт, отбелязана изрично в 17% от случаите. Ще повторим, защото е особено важно: макар да изглежда, че, от една страна, има множество институционални дефицити, а от друга страна е налице и злоупотреба с власт, всъщност пораждащата причина за упоритото възпроизвеждане на първото е тъкмо второто. На този фон стои направо стряскащо, че същинският проблем – отсъствието на върховенство на правото в България, е получил нищожно слабо внимание (в 3% 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.* Тоест, 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 декларира, че „стои в сърцевината на ЕС”.

Горепосоченото фактическо свидетелство за „особената центрираност (или фиксираност)” в подхода на ЕК *в никакъв случай не означава преднамерена тенденциозност в нейната работа в приложението на МСП.* Обратното, водена от очакването, че приложението на механизма ще доведе до, *желан от правителствата,* прогрес в борбата с корупцията и организираната престъпност в България, Комисията най-добросъвестно регистрира всички факти, които могат да се разглеждат като постижения, като резултатни стъпки в провеждането на политики на борба с корупцията.²² Нямаме основания да смятаме, че в страната са били осъществени реални положителни промени в тези политики, но те са останали незабелязани.

²² Тъй като в представянето на резултатите от качествения анализ на докладите по МСП акцентирахме основно върху слабости в подхода, стоящ в основата на неговия дизайн, то в настоящия текст преднамерено съсредоточаваме вниманието си само върху самата реализация на този механизъм, отразена в докладите. Напомняме основния извод от предишния анализ: подведена от *изключителната резултатност на МСП като инструмент за мониторинг,* т.е. от неговата безспорна резултатност в регистрацията на сложната и променяща се в детайлите картина в БПКОП, ЕК съществено подценява въпроса за *политическия подход, който стои в основата на този инструмент,* както и неговата

По интересното обаче е какво именно е забелязала Комисията при преднамереното търсене на постижения:



Фигура 4. Съдържателен характер на постижението в БПКОП

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 стъпките при провеждане на антикорупционни политики. В около 23% от случаите обаче имаме само обща декларация, че работата се подобрява. От своя страна подредбата по относителна тежест/честота на позоваванията също е изключително симптоматична:

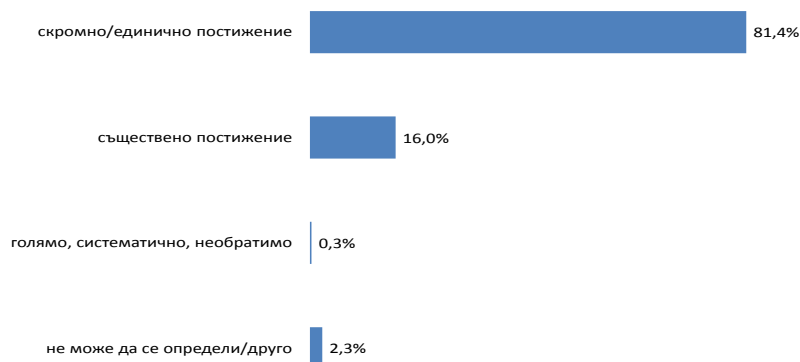


Фигура 5. Основни видове постижения в БПКОП

ограниченост да служи за политическо партньорство с местните правителства (Dimitrov et al. 2014). Оттук и безизходицата след 2012 г. при доказаната неспособност на МСП да постигне целите си – поне някакъв траен и осезателен прогрес в утвърждаване на върховенството на правото в наблюдаваните страни.

Това, формално погледнато, е номинална скала, отразяваща структурата на разнокачествените постижения. Но тя може да бъде прочетена и като *условна рангова скала, преминаваща от полюса на предпоставките към този на резултатите*. 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* зад самите политики за противодействие на корупцията: *мерки/иновации – да, резултати – не*.

А освен в своята съдържателност, постиженията могат да представляват интерес за изследователя от гледна точка на условните измерения „обхват” и своеобразен „темп 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. Емпирично получените данни свидетелстват за следното:



Фигура 6. „Размер“ на постижението

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% 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 прогрес в борбата с корупцията и организираната престъпност.

Нека видим и особения „импулс“ за реформи, който ЕК очаква, отразен в темпото на промените:



Фигура 7. Темп на постижението

Ако в предишната фигура бяха отразени резултатите, получени от нашето изследване по отношение на условното измерение „обхват“, то тук виждаме абсолютно същата, дори по-контрастно изразена картина, но проецирана върху условното измерение „темп на постиженията“. Отново наблюдаваме *безапелационна тенденция: колкото по-слабо е постижението, толкова по-често срещано е то* – този път вече до 90% от случаите. Както и обратното: ускоряване се среща в 2% от случаите, а устойчивият, явен напредък се среща в под 1% от случаите.

Казано накратко, постиженията са безусловно преобладаващо малки, частични и се свеждат само до каскада от 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“. Тоест, наблюдава се движение, което е повече тъпчено на едно място, отколкото реално преместване.²³

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.

²³ Следва да се вземе предвид, че като цяло докладите отчитат непрекъснато новости в наблюдаваната ситуация, а постоянството в нея остава далече на заден план в съотношение 65% към 18% от случаите.

Очертаната от емпиричните данни картина е изключително любопитна!



Фигура 8. Видове оценки

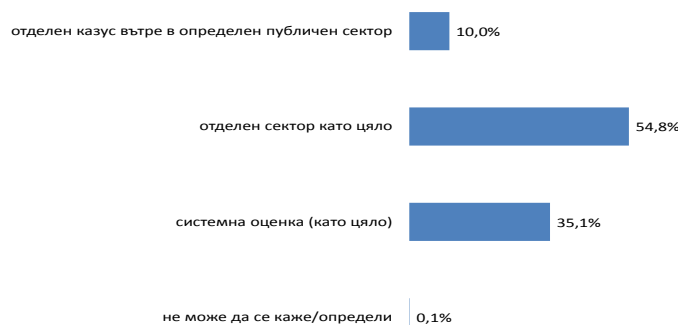
На първо място следва да се подчертае, че сумарната оценка по същество е *липса на еднозначна позиция на ЕК*. Заявените оценки очертават съвсем лек превес на критиките над похвалите, като похвалите са около 27%, простите констатации без явен оценъчен акцент са 37%, а критиките са останалите около 36%. 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 представени са похвалите за резултати в пропорции 3:1 (12% към 4%), 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 *абстрактно посочен напредък* (недостатъчен или формален) с около 27% от случаите, но пряко изказано недоволство от *липсата на конкретен резултат* е заявено само в 8% от случаите, а *разочарование от липса на качествен, цялостен и системен резултат* Комисията е заявила в под 1% от случаите. Тук отново откриваме пряко следствие от подхода на ЕК да се придържа към борба 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 особеността, системен *политически характер* на проблема с корупцията в българското общество²⁴. Обръщаме внимание, че тук регистрираме само поредно емпирично свидетелство за този ключов концептуален дефицит, на който приложението на МСП става жертва. 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.²⁵

Посочената по-горе структура на разпределението на дяловите 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: *преднамерено търсената неяснота на твърденията и „желанието да се намери положителното, дори когато го няма“ (Раковита).*

²⁴ Казаното по-горе трябва да се схваща като преднамерено заостряне на вниманието към проблем, който може да остане незабелязан. Всъщност става дума за *недостатъчно акцентирание* или приоритетизиране на системния характер на корупцията, който иначе е нееднократно отбелязван в докладите. Секторният акцент отчетливо доминира над системните оценки в отношение 55% към 35%.



Фигура 9. Обхват на предмета на оценката

²⁵ За подробности и обосновка на тезата вж. „МСП – споделена политическа безотговорност“ (Dimitrov et al. 2014).



Фигура 10. Степен на категоричност на оценката

Картината тук е силно нюансирана, но безусловно ясна – само в 10% от случаите ЕК е дала ясна, подчертана положителна оценка на наблюдаваната ситуация. Макар в 43% от случаите да няма оценка, а само регистрацията на фактическо положение, то ясно е, че в останалите 47% от случаите Комисията е изразила – с различна степен на острота – неудовлетвореност от наблюдаваното положение, а най-силното неодобрение се среща в около 25% от случаите, макар и формулирано чрез констатация за ключови дефицити. Собствена неудовлетвореност Комисията си е позволила да заяви „в прав текст” само в 1% от случаите. Да го кажем по-остро, според докладите по МСП *неудовлетворително е самото наблюдавано положение*, а не, че преобладава заявявана неудовлетвореност, 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 неудовлетворение)?



Фигура 11. Степен на яснота на адресата на оценката

Казаното по-горе по отношение на преобладаващия в аналитичната призма на ЕК частен фокус на внимание е получило тук поредна доза емпирична подкрепа. В 83% от случаите в оценките на комисията е визиран институционален адресат, като в около 47% от случаите той е безвъпросно ясен. Това, че правителството явно или по подразбиране е адресат на оценките в 7% 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 12. 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%) и още съдебната система като цяло (14%), към които следва да се прибавят и дяловете на институциите от досъдебната фаза: следствието и прокуратурата с около 11%, но също и „правителството на съдебната система” – ВСС с около 2%. Тоест, общо

43%. 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%. Собствено политическите институции, от които пряко зависи и които носят най-голяма **политическа отговорност за политиката за борба с корупцията и организираната престъпност, правителството и парламентът остават далече назад с приблизително равните си дялове от, съответно, около 9% и 7%.** „Всички”, „културата”, България или неясен субект заемат позиция съизмерима с позицията на правителството и парламента взети заедно – 16%.

Казано накратко, структурата на разпределението на тези отговори категорично свидетелства, че *на борбата с корупцията не се гледа като на приоритетно държавнически, управленски проблем* – първо, правителството е останало назад в критичните оценки на Комисията; второ, ВСС (наричано условно „правителството на съдебната система”, както е публично известен този орган на самоуправлението на съдебната система), остава почти толкова слабо забележимо като титуляр на отговорност за регистрираното в докладите „тътрене” (т.е. липса на осезателен напредък и необратимост на съществени резултати) в борбата с корупцията.

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 ход на докладите и се създава впечатлението, че *всеки един от тях представлява повече механичен агрегат от тясно секторни експертизи*, отколкото дело на единен екип, опитващ се да вникне концептуално 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 13. Начин на говорене за корупцията

Тези данни са интересни преди всичко с два акцента – наличие, но и характерни липси.

На първо място – в две трети от случаите ЕК вижда корупцията като масов и дълбок обществен проблем, засягащ устоите на обществото, сякаш напълно в духа на Европейската конвенция за борбата 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 в 0,3% 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. може би е свидетелство за радикална 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*. Дано тази нова позиция да 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 – навсякъде – само с местни анти-корупционни 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 14. 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 дял от около 18% от всички случаи е *приблизително два пъти по-силно изразен, отколкото който и да е друг отделен тип препоръка*. А отделно от това, в около 10% от случаите подобряването на съдебната практика е посочено като очакван ключов резултат, макар и като произведен като цялостен пакет реформи. Накратко, далече без да е единствената отговорна, *съдебната система е видяна като държаща ключа към справянето с проблема с корупцията и организираната престъпност*. На второ място обаче трябва да посочим целия онзи набор от безсъдържателни препоръки, като например, *да активизира усилията си; да се предприемат бързи и ефективни действия; да се продължава (поддържа, надгражда и пр.) постигнатия напредък; действия за ефективно прилагане на законодателството; да се поеме политически ангажимент и пр.* Този характерен 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 произтичат 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 а-ха, а-ха и ще постигнат целите си, защото са извън и над самия проблем. Съвършено 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, която излъчва законодателната и изпълнителната власти в това общество. 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 което борбата с нея не е въпрос на желание, намерение, енергия, устрем и насърчение за реформи. Тогава може би ще стане 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.

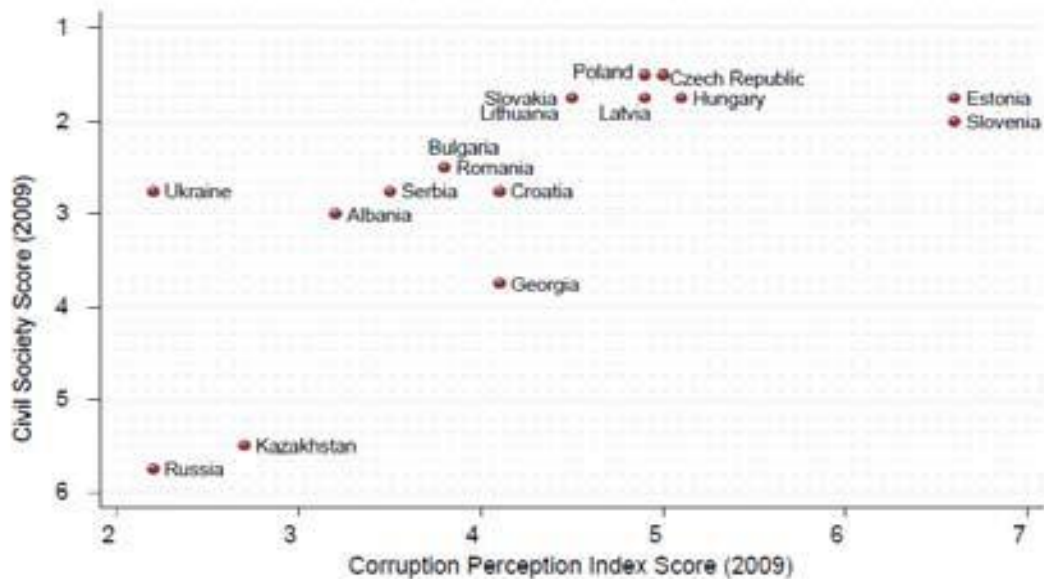
В резюме, анализът на емпиричните данни от количественото изчерпателно изследване на докладите на ЕК за България отново дава аргумент в подкрепа на направения от качествения анализ на същите доклади извод – подходът на ЕК към пост-присъединителната условност на ЕС, чието въплъщение е МСП, *е обречен на безрезултатност* в местните условия. Но ако действително става дума за принципен проблем, отнасящ се именно до рамковите ценностни и концептуални предпоставки на използвания инструмент на след-присъединителната 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 видим до каква степен двете ситуации са съизмерими.

2.2. Сравнение с Румънската ситуация

Добре известно е, 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 типологично 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-те бивши комунистически страни се регистрира с... 15 точки – просто съвпадението между България и Румъния е пълно:

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

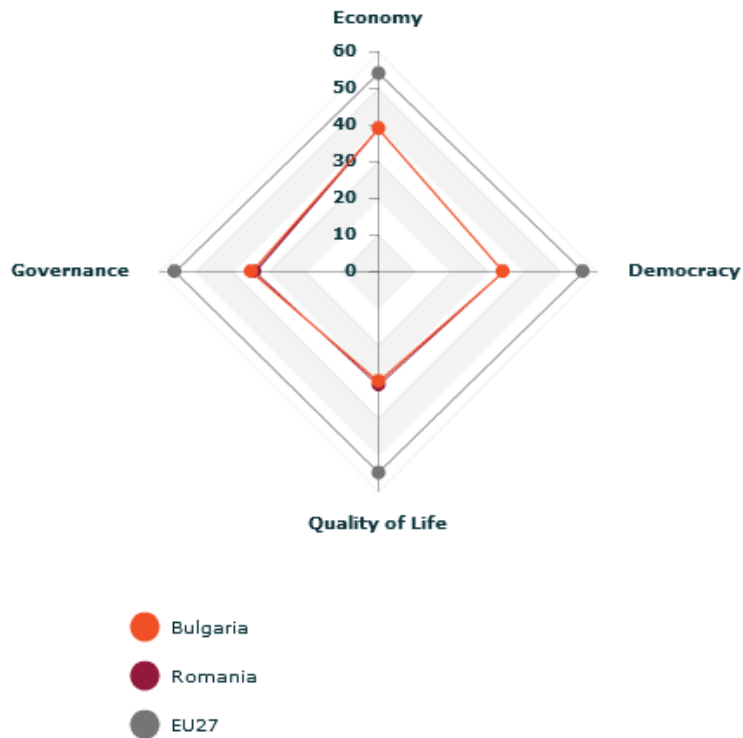


Freedom House Nations in Transit 2009 scores recoded (stronger civil society has higher scores); CPI 2009 from Transparency International (higher scores indicate more corruption) (Mungiu-Pippidi 2011: 162).

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

chart by amCharts.com



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 след-присъединителна условност на ЕС – МСП е в състояние да улови съществени различия между двата национални случая и в какво се състоят тези разлики, 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 фактологично равнище?



Фигура 15. Равнище на общност на поражението

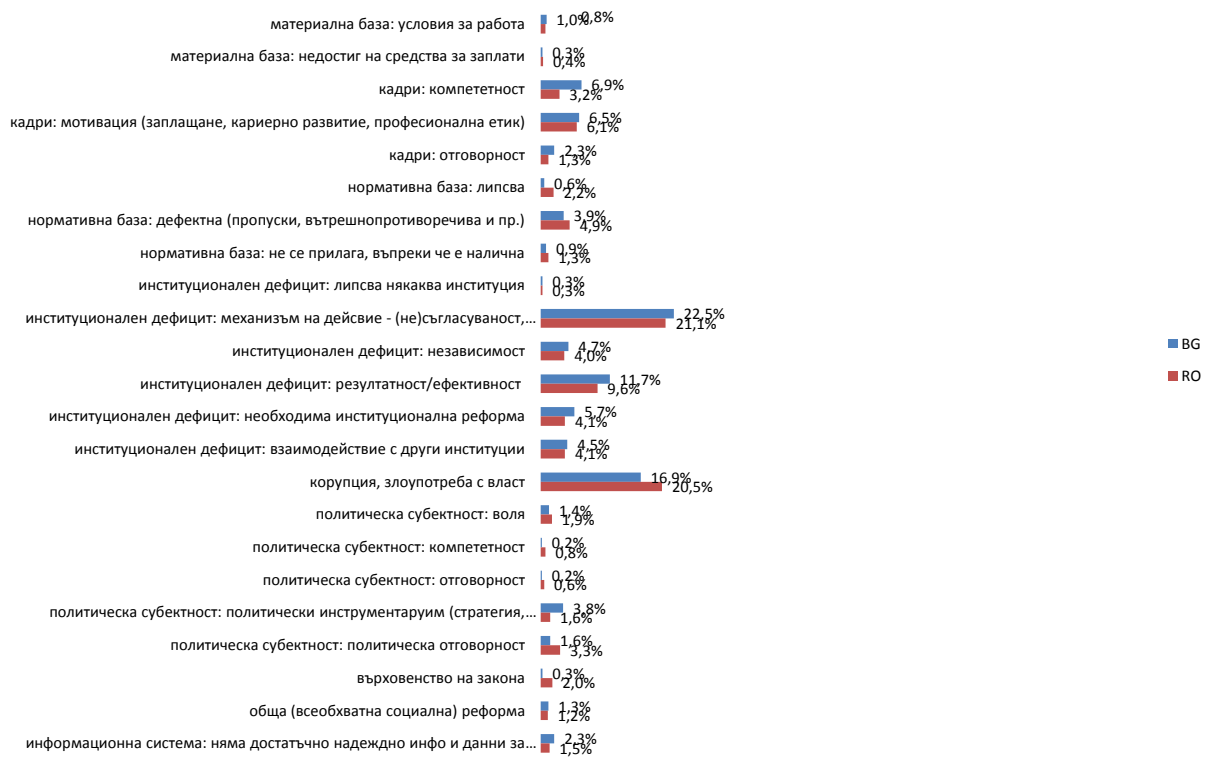
Както се вижда от таблицата, от гледна точка равнището на значимост на проблема с борбата с корупцията (а в българския случай и с организираната престъпност) *двете ситуации са структурно еднакви*. Разликата е само в това, че в докладите за България опасността за страните членки е по-често споменавана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

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



Фигура 16. Видове сектори, в които се проявява корупцията

Същата много висока степен на типологична еднаквост между двата национални случая (намираща израз в разлики от порядъка на два-три процентни пункта) откриваме и в структурата на твърденията относно характера на констатираните проблеми:



Фигура 17. Характер на поставения въпрос

Донякъде значими, без да са драстични, разлики откриваме едва на равнище оценки за постиженията в двете съседни страни. Има някои различия, както по съдържание, така и по темп на постиженията.

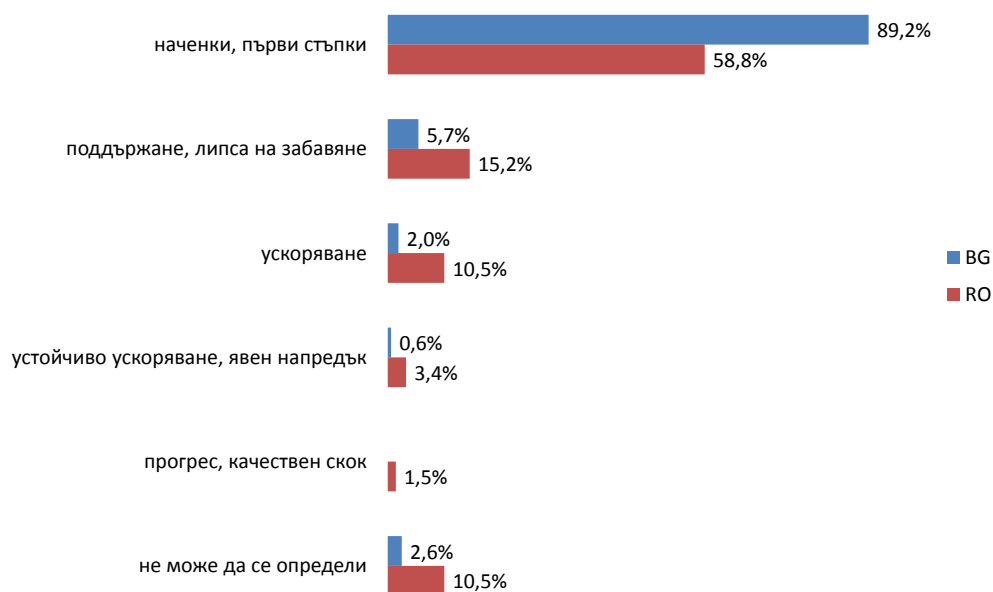
Например, както се вижда от фигурата, налице е отчетлива асиметрия:



Фигура 18. Съдържателен характер на постижението

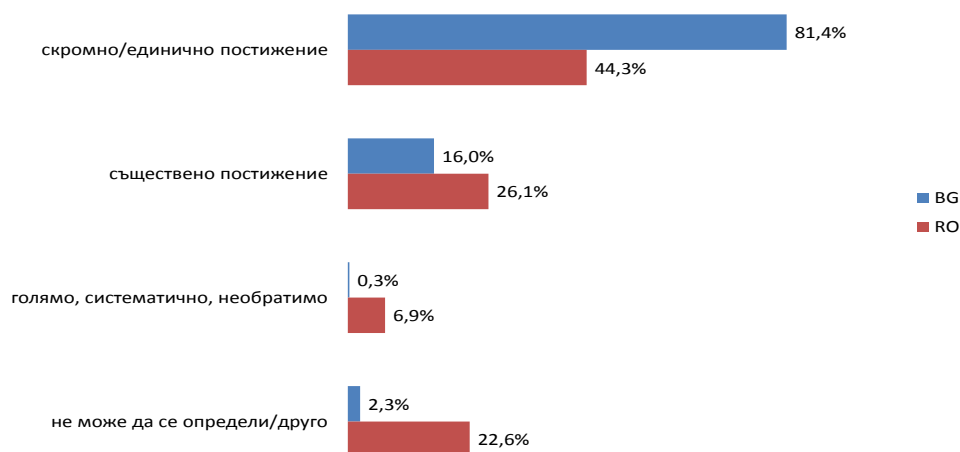
Първо, съдържателните абзаци, носещи информация по този въпрос, са близо с една трета повече за българското общество. Второ, българската ситуация леко изпреварва тази в Румъния по подобрения кадрови капацитет, създадена нова нормативна база и създадени нови специализирани институции за борба с корупцията.

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



Фигура 19. Темп на постижението

Макар в структурно отношение двете динамики на проблемната ситуация да са сходни, то ясно се вижда *тенденция 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 20. „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 механизъм за сътрудничество и проверка: как фактите отвеждат към политически оценки.*



Фигура 21. Оценки

Базисната амбивалентност в оценките на ЕК (хем от една страна – браво..., хем от друга страна, уви...) 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 степента на категоричност на оценките на ЕК:



Фигура 22. Степен на категоричност на оценката

Както се вижда от таблицата, безусловно положителните оценки на ЕК за българските добри намерения са два пъти повече от тези за Румъния, но положителните оценки, с уговорки, са близо 9 пъти повече за северната ни съседка; откровено амбивалентните оценки са два пъти и половина по-често давани за България, докато явно преобладаващият нюанс на неодобрение е 6 пъти по-често срещан в оценките за Румъния; двукратно по-често отрицателната оценка е заявена чрез посочени ключови дефицити в българския случай (25:13), а в румънския – категорично преобладава пряко изказаната неудовлетвореност от развитието на ситуацията (1:15).

Казано накратко, *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 БОППК.

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:



Фигура 23. Препоръки от ЕК

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

Същата картина, която се явява съчетание на преобладаваща еднаквост, но и отчитане на различия, ще намерим, ако превърнем в предмет на *изследване динамиката в оценките на ЕК*. Нека първо представим по-подробно извършената аналитична работа.

Въз основа на количествения инструмент, с който изследвахме всички доклади по МСП за двете страни за шестте години, получихме картина за динамиката по всичките 133 индикатора. Елиминирахме онези индикатори, в които поне за едната от двете страни имаше по-малко от 15 случая за разглеждания период и поради това търсенето на корелационни връзки би било проблематично. Така останаха 92 индикатора, които все пак достатъчно плътно възпроизвеждат съдържателното многообразие и ключовите особености на наблюдаваните национални ситуации, които бяха изложени по-горе. На тяхна основа бе изследвана корелацията в движението на

съответните тенденции за този 6 годишен период. Ето и самите резултати от корелационния анализ:

Таблица 1. Сила и посока на връзката между регистрираните тенденции в България и Румъния

Корелация		Честота на случаите	Процентен дял
Над -1,00 до -0,67	Силна отрицателна	1	1,1
Над -0,67 до -0,33	Умерена отрицателна	8	8,7
Над -0,33 до 0,00	Слаба отрицателна	9	9,8
Над 0,00 до 0,33	Слаба положителна	15	16,3
Над 0,33 до 0,67	Умерена положителна	22	23,9
Над 0,67 до 1,00	Силна положителна	37	40,2
Всичко		92	100,0

Тази емпирично получена картина е повече от симптоматична. Диаметрално противоположна тенденция в развитието на националните ситуации е регистрирана само в един случай²⁶, а като цяло значителна негативна връзка (със стойности над -0,33) е регистрирана в около 10% от всички измерения. Обратното, силна положителна корелация има в близо две трети от всички случаи, като особено силна положителна корелационна зависимост (над +0,67) има в 40% от случаите. Структурната тенденция на *нараставаща положителна корелация* е толкова ясно изразена, че просто коментар е излишен. *Протичащите процеси в двете страни, без да са идентични, са типологично еднопорядкови в много висока степен.* Тези данни категорично свидетелстват за една нееднозначна, но пределно ясна картина: *българската и румънската ситуации, видени през оптиката на МСП, варират в детайлите и конкретните контексти, но в тях категорично преобладава сходството в развитието на реформата на съдебните системи и борбата с корупцията – поради общото качество: липса на прогрес в борбата с корупцията.*

Така получаваме и отговор на поставения по-горе въпрос – как МСП успява да поддържа обща интерпретативна рамка при фактологическото различие на наблюдаваните ситуации? Този отговор е – и двете страни по различен начин (и с нюанси в ситуативната динамика), но *еднакво общо остават далече от постигането на целите на МСП*²⁷. Това не отменя важността на въпроса – а каква по-точно е кривата във времето на това твърде особено „отместване без развитие”²⁸

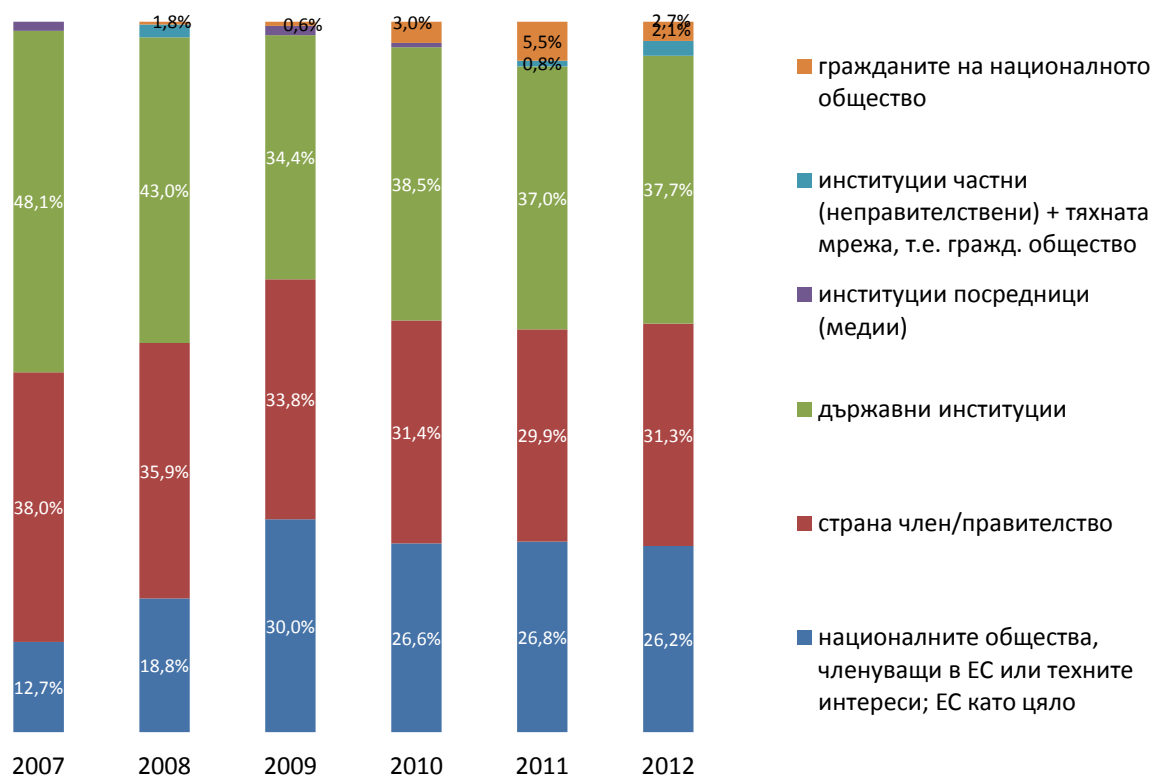
²⁶ Обратно пропорционална е зависимостта само по индикатора „обхват на оценката” и то само по отношение на посочените отделни казуси вътре в определен публичен сектор – когато посочените случаи за България нарастват, за Румъния намаляват, както и обратното.

²⁷ Всъщност нищо ново по отношение на опита от предприсъединителния период: „В отговор на все по-силните настоявания на Брюксел и нарастващия натиск за съдебна реформа и справяне с корупцията

2.3. Динамиката на ситуацията в България по години

Въз основа на общите контури на гореописаната ситуация би било нелогично да очакваме особено силно изразена динамика на отделните нейни параметри през шестте наблюдавани години. Тъкмо поради това обаче е важно да видим къде и какви са *отделните случаи*, в които изследването регистрира някакви (микро)промени.

Най-общата интерпретативна рамка на проблема за върховенството на правото очаквано е най-слабо подвижна:



Фигура 24. Равнища на общност на поражението по години

При тази висока относителна устойчивост на най-общата интерпретативна рамка следва да обърнем внимание на двата ключови момента на открояваща се динамика в наблюдаваната ситуация и по-скоро – в регистрираната смислова схема. Първо, през 2007 г. акцентът върху отделните институции обхваща близо половината от позоваванията на ЕК, но в хода на времето делът на този акцент устойчиво спада до

румънските и българските правителства избраха различни подходи. Докато румънските правителства предпочетоха да създават мрежи от институции с припокриващи се сфери на компетенции, които усложняват, вместо да подпомагат борбата с корупцията, българските власти избраха изработване на стратегии и методи. [...] В крайна сметка тези институции играят роля на димна завеса, която прикрива стъпките в обратна посока при изпълнението на съдебната реформа и антикорупционните стандарти. Големият брой агенции, органи, институции, създадени с декларираната цел „борба с корупцията“, не означава автоматично присъди, съдебни дела, резултати” (Racovita 2011: 40-41).

²⁸ Изобщо не е случайно смисловото съвпадение на тази оценка на българската ситуация в първите години от членството в ЕС, с оценката, съдържаща се в заглавието на монографията на Мартин Иванов върху икономическата история на социализма у нас „Реформаторство без реформи” (Иванов 2008).

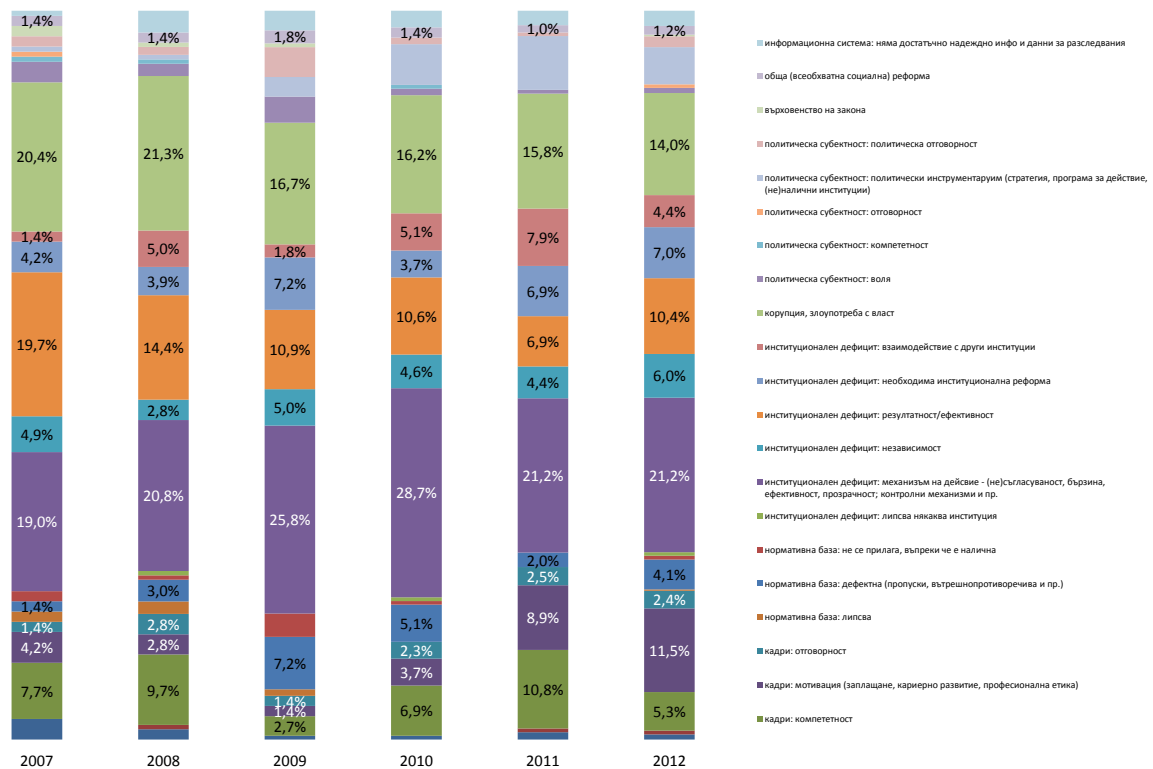
около една трета. Причината е, *че паралелно на този спад е пораснала значимостта като дял позовавания на общосъюзното значение на проблема, рязко пораснало като относителна тежест от близо 13% през 2007 г., през 19% през 2008 г., та до 30% през 2009 г.*, оставайки относително постоянен като структурен дял през следващите 3 години на равнище от около 26%. С други думи, *кризата в приложението на МСП, който година след година не успява не само да постигне целите си, но и да регистрира устойчив системен прогрес, извежда като приоритетно важна съюзната значимост на проблема.*

Същевременно, както установи качественият анализ на докладите, същата криза на МСП извежда на преден план въпроса за алтернативен начин на провеждане на антикорупционни политики, а това поставя на дневен ред въпроса за участието на гражданството и гражданското общество *като заинтересовани страни в този процес.* Виждаме, че и количественото изследване също е уловило тази микродинамика: гражданството изобщо не фигурира в двата доклада от 2007 г., появява се по веднъж през 2008 и 2009 г., а след това позоваванията нарастват на 5, 7 и 9 през следващите години. С други думи, можем да направим допълнителното изчисление, че ако такова позоваване отсъства изобщо през първата година, то през последната (в която докладът на ЕК е и обобщение за целия наблюдаван период) гражданството получава 39% от позоваванията за целия период. Аналогично е и положението с гражданското общество, което напълно отсъства през 2007 г., а *през 2012 г. получава около 58% от всички позовавания за целия период.* Остава обаче неоспоримият факт, че сумарно гражданството и гражданското общество получават незначителните 3% от позоваванията в докладите на ЕК за шестте години от приложението на МСП. С други думи, количествено по-силно изразеният факт е тяхното negliжиране от Комисията, а не толкова тяхното закъсняло забелязване.

Също толкова бедно откъм явни, силно изразени тенденции е разпределението на позоваванията на ЕК по отношение на условната секторна ситуираност на проблема с корупцията. Тоест *наблюдаваме висока степен на устойчивост във времето на интерпретативната схема.* При тази обща констатация, все пак заслужава да се отбележи фактът, че вредата от корупцията е видяна като поражение върху цялата политическа система през 2007 г. само веднъж, а през 2012 г. – **16 пъти**, които са 36% от всички позовавания за тази сфера. Аналогично, през 2007 г. управлението на съдебната система е споменато 18 пъти, а шест години по-късно – 65 пъти, които представляват 36% от всички позовавания на този проблемен сектор на публичния

живот. Това е известно основание да кажем, че *интерпретативната схема на ЕК все пак се отмества по посока по-голяма чувствителност към собствено политическия аспект на антикорупционните политики.*

Ако общата смислова схема е преобладаващо постоянстваща, то не може да се каже същото за приоритизирани аспекти на борбата с корупцията в съдържателен план, т.е. нещата, от които според ЕК зависи съществуването, а съответно и преодоляването на проблема с корупцията:



Фигура 25. Характер на поставения въпрос по години

Съдържащите се в таблицата данни *свидетелстват за изключителна разнопородност на наблюденията на ЕК.* Причина за това е *едновременното въздействие* върху самите наблюдения както на разнопосочните тенденции в наблюдаваната ситуация, така и на промяната в интерпретативната „оптика” за наблюдение. От една страна, устойчиво спадат като относителен дял най-разпространените първоначално констатации, че корупцията е злоупотреба с власт. Но от друга страна, с хода на времето спадат и наблюденията за институционални дефицити, *защото местните власти добросъвестно създават (неработещи) институции.* Удобните за управляващите частни мерки на ЕК са изпълнявани и съответно дефицитите намаляват, но резултати така и не възникват. Ползата е само в това, *че ЕК видимо се учи от грешките си.*

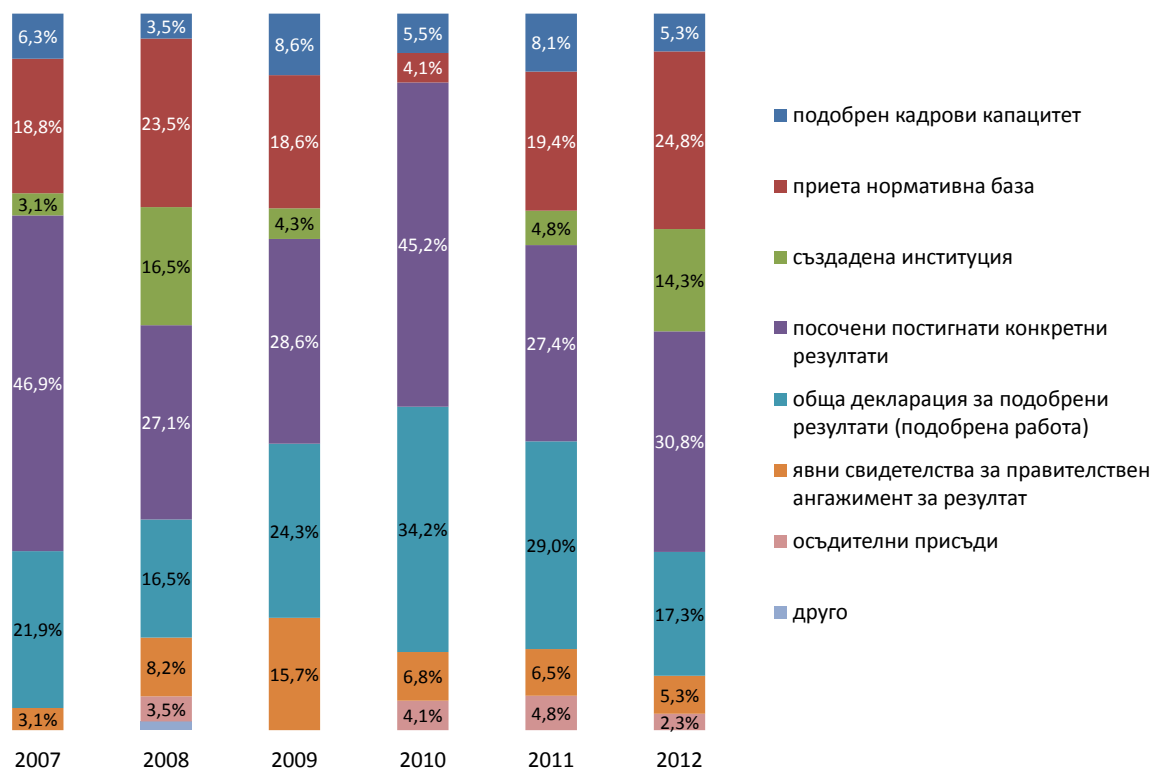
От гледна точка на динамиката през годините, най-съществената промяна се е случила в полето на професионалната мотивация – която от 6 позовавания през 2007 г. стига до 67 през 2012 г. или от дял от около 4% до около 12% от всички позовавания в доклада за съответната година. Същевременно вътре в този дял отместването видимо е *от въпросите на заплащането и кариерното развитие към тези на професионалния интегритет (почтеност)*. 67-те позовавания от 2012 г. са всъщност точно половината от всички споменавания на този въпрос. Съответно позоваванията на професионалната отговорност на кадрите, натоварени с провеждане на политики за борба с корупцията, нарастват от 2 посочвания (през 2007 г.) на 14 (през 2012 г.). Утроява се като процентен дял за този 6-годишен период и акцентът върху информационната система в управлението на тези политики от съответните институции. В същия смисъл е и единствената ясно открояваща тенденция на намаляване на относителния дял на позовавания – пряко на корупцията като злоупотреба с власт, която спада от около 20% на около 14% през разглеждания период. *Може да кажем, че се наблюдава известно отместване от повърхностното проявление на проблема с корупцията към неговите собствено управленски основания*. Повтаряме обаче, че тези тенденции са твърде незначителни спрямо общия обхват на постоянството в поставяните от ЕК съдържателни акценти, както по отношение приоритизирането на институционалния дефицит (в различните му проявления), така и по отношение на мнозинството от различни съдържателни акценти. Но пък тези съдържателни отмествания са важни от две гледни точки:

а) както от гледна точка на емпирично оборване на евентуално подозрение в доктринална схематичност на наблюдението чрез МСП,

б) така и в *ясната тенденция към влизане в дълбочината* на проблемната ситуация.

От гледна точка на този немаловажен въпрос за чувствителността на МСП към динамиката в наблюдаваната ситуация още по-съществен е въпросът как този инструмент на след-присъединителната условност на ЕС успява да улавя промените в поведението на националните правителства.

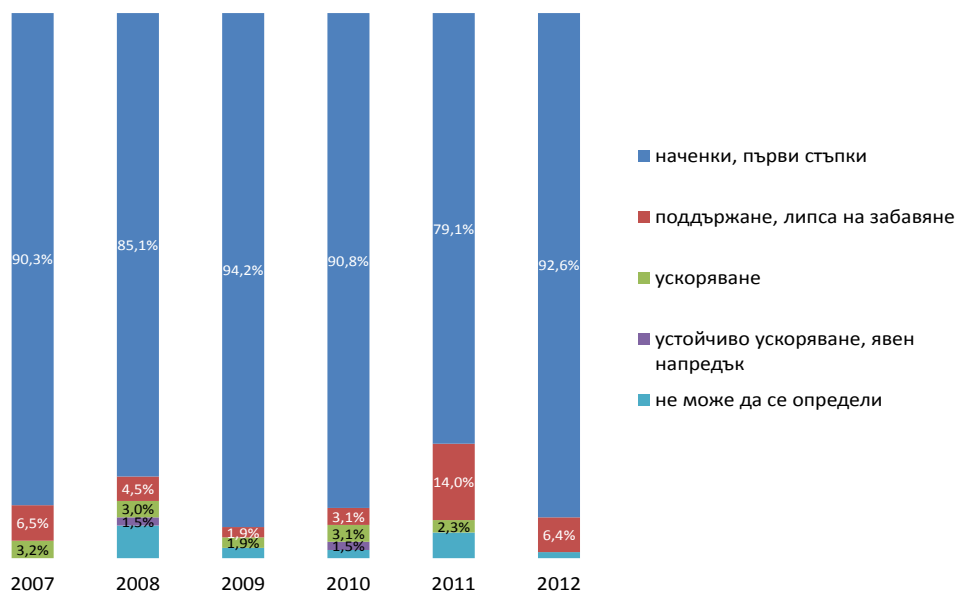
Емпиричните данни свидетелстват за една неочаквано висока гъвкавост на използвания инструмент:



Фигура 26. Съдържателен характер на постижението

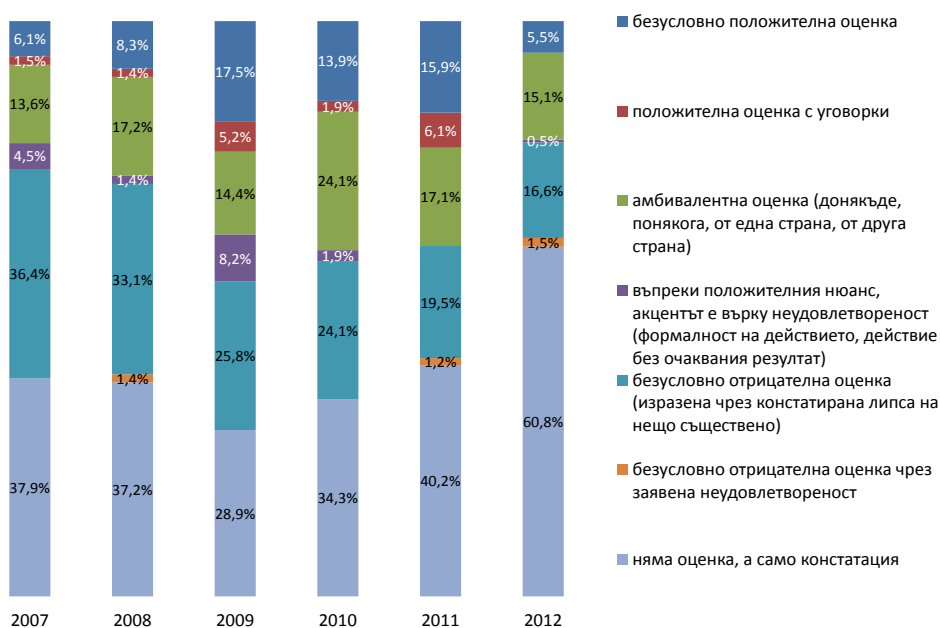
Най-интересното в тази таблица са **ясно видимите свидетелства за липсата на приемственост между последователните във времето български правителства**, т.е. липса на приемственост в провежданата антикорупционна политика, която би намерила израз в трайна тенденция през наблюдавания 6-годишен период. Обратното, ясно разпознаваеми са първите две години на „устрем” (както се изразява самата Комисия), след което идва отчетлив „спад на ентузиазма” – както по отношение на конкретни постижения (приета нормативна база, изградени институции), така и по отношение на по-общите оценки за постигнати резултати. Най-показателни в този смисъл са данните **относно „явни свидетелства за правителствен ангажимент” с борбата с корупцията, които растат почти експоненциално като процентен дял до 2010 г., след което намаляват над два пъти.**

Съответно, в таблицата с разпределението на дяловете относно темпото и устойчивостта на постиженията в борбата с корупцията просто няма как да има каквато и да е съществена цялостна тенденция:



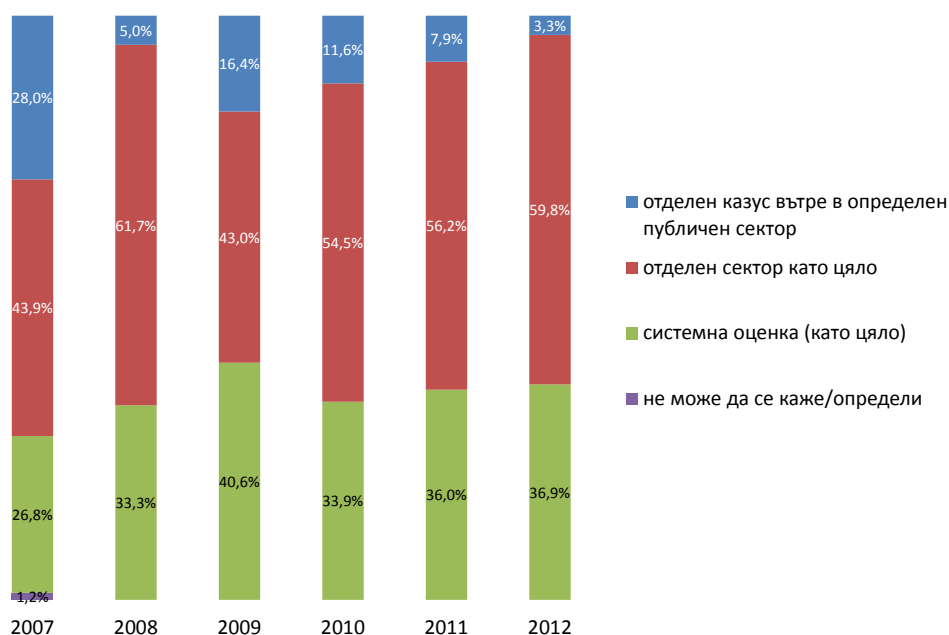
Фигура 27. Темп на постижението по години

При тези фактологически характеристики на самата наблюдавана ситуация не може да очакваме оценките на ЕК, които плътно следват „гънките на терена”, да отразяват ясна и еднозначна картина. Обратното, видени като динамичен ред, оценките явно свидетелстват за объркване, по-точно – за липса на посока и с основание пораждаат загриженост за необратимостта на постиженията в борбата с корупцията. В кръга на шегата, българското общество настойчиво и устойчиво прави „първи стъпки”, но така и не успява да премине към ускоряване и развитие, към устойчив прогрес. Оттук и оценките не биха могли да бъдат еднозначни, а още по-малко безусловно положителни в хода на времето:



Фигура 28. Степен на категоричност на оценката по години

Ясните похвали са нараствали като дял от всички оценки до 2010 г., когато започват да спадат и стигат, в края на периода, до изходното равнище от 2007 г. от около 6%. Амбивалентните оценки постоянстват от порядък на относителен дял от 14-15%, а единственото категорично увеличение на относителния дял е на поднасяната конкретна информация, констатации за съществуващото положение на нещата, без каквато и да е оценка. Което е за сметка на устойчиво спадащата (стигаща до половината от стартовата) стойност на дела от прояви на прикрито изразената критика (под формата на констатации за всевъзможни дефицити). *Дефицитите намаляват, но одобрението от Комисията не се увеличава съществено.* Тук задължително трябва да се вземе предвид, че преобладаваща устойчивост на смесените оценки на ЕК идва на фона на една важна статистически откритоена тенденция – с хода на времето да се гледа на ситуацията в България „по-на едро”, *не толкова през конкретни казуси, колкото като цялостна обществена ситуация:*



Фигура 29. Обхват на оценката по години

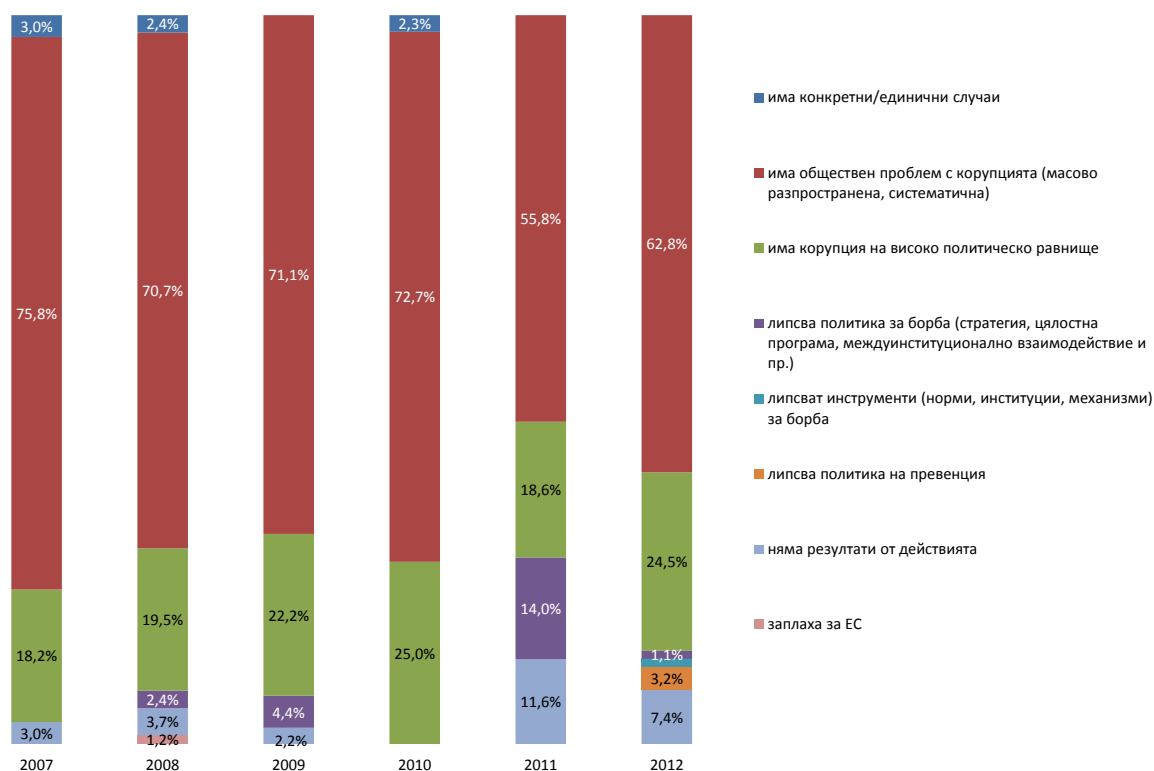
Няма съмнение, че това е втората (след вече откритата особеност на докладите от МСП постепенно да навлизат в дълбочината на ситуацията) много положителна тенденция в развитието на самия механизъм за сътрудничество и проверка.

Същата констатация можем да направим и от гледна точка на отместването на вниманието на ЕК, като структура на относителните дялове на съответните заявени позиции, към условните разпознати „виновници” за постоянството в проблема с корупцията у нас:



Фигура 30. Кой не си е свършил работата в борбата с корупцията? (по години)

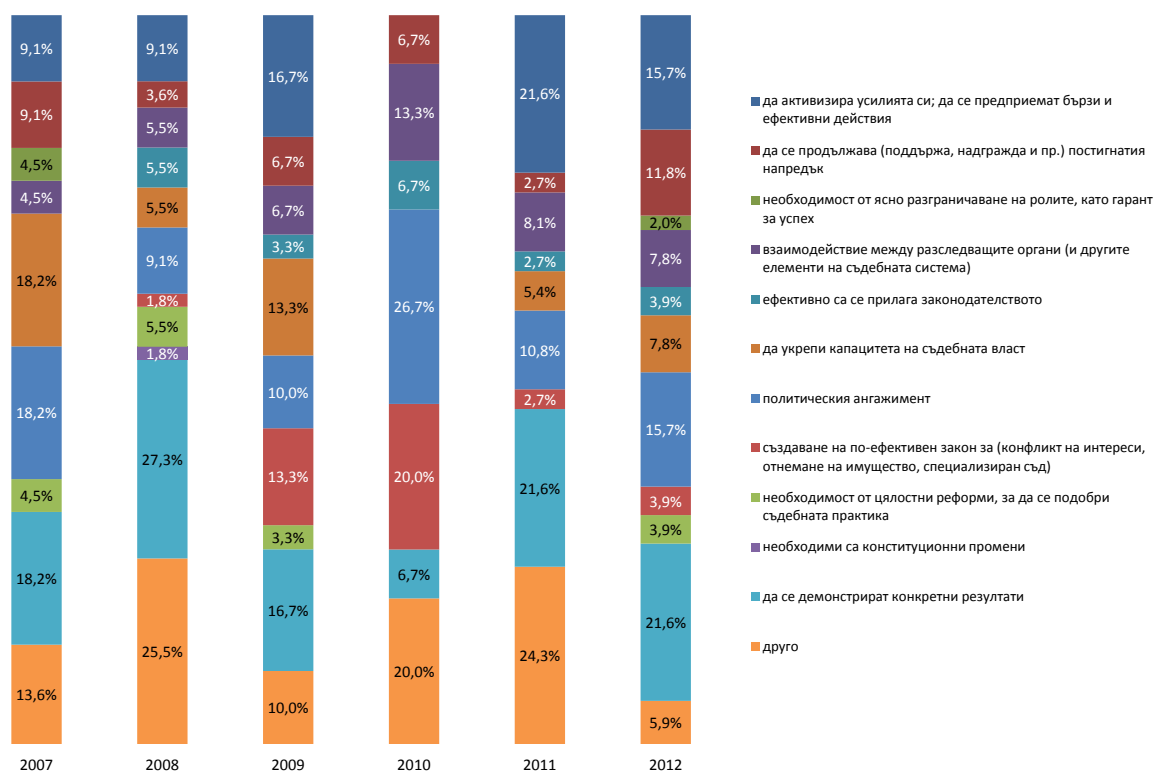
Първото, което е отчетливо видимо в тази фигура, е липсата на общ модел на промяна на отношението към различните адресати във времето. Несъмнено положително е двойното намаляване на относителния дял на случаите, в които адресатът е пределно абстрактен и неясен (всички, България, културата). Много знаменателен е ръстът на критиките към правителството за периода 2007-2009 г. от около 2,5%, през около 13%, до около 35%. Но също така е видно, че има само два случая, в които оценките на ЕК бележат устойчив ръст през 6-годишния период: **устойчиво нарастващ дял от критики към работата на съдилищата/съдиите**, но още по-откровено като статистическа тенденция е откроената **критика към работата на българския парламент** (нараснала за 6 години около 3 пъти). Същевременно начинът, по който се вижда проблемът за корупцията не се променя съществено, но пък промяната отново е по посока на вече спомената тенденция **да се откроява политическият характер на проблема с корупцията**:



Фигура 31. Начин на говорене за корупцията по години

Всъщност, всичко, изложено по-горе, е само рамково условие за поставяне на ключово важния въпрос – с хода на времето (което в случая е просто евфемизъм за амалгамата от промени, обрати, постоянства в ситуацията, но и модулациите в нейните интерпретации) дали се променя „пакетът от препоръки”, с който ЕК ориентира властите в България как да повишат ефективността на антикорупционните си политики?

В контекста на вече поднесените факти няма да е изненада обобщението, което емпирично получените факти позволяват, а именно, че постоянството в този пакет от мерки е най-отчетливата, но не и единствена черта:



Фигура 32. Препоръки по години

Както се вижда от тази последна фигура, по отношение на такива традиционни препоръки на ЕК като „да се продължава (поддържа, надгражда и пр.) постигнатия напредък”, „взаимодействие между разследващите органи и другите елементи на съдебната система”, „необходимост от цялостни реформи, за да се подобри съдебната практика”, „ефективно да се прилага наличното законодателство”, „да се демонстрират конкретни резултати”, които едва ли можем да приемем като специфични точно за тази наблюдавана национална ситуация, **няма особено изразена тенденция**. Същевременно обаче препоръката „да се укрепва капацитетът на съдебната власт” бележи тенденция на колебание като относителен дял, която в крайна сметка ни отвежда до негово двойно спадане, защото *бива осъзнато, че не капацитетът е ключовият проблем в случая*.

Оставяме на предпочитанието на читателя да избере дали е по-важно, че има добра новина, или че добрата новина е само една и е относително малка...

3. Невъзможното сравнение с позицията на българската „политическа класа”

При подготовката на проекта ние не залагахме никакви съдържателни очаквания към позициите на българските правителства и на ЕК. Очаквахме по индуктивен път да очертаем картината на заетите позиции от страните в това взаимоотношение. Тъкмо и поради това изходното ни предположение бе, че макар и различни в редица конкретни

параметри, то все пак тези гледни точки към проблема за борбата с корупцията ще бъдат *поне съизмерими*. В хода на провеждане на проучването обаче стана безвъпросно ясно, че съпоставка между двете гледни точки е безсмислено да се прави с детайлен изследователски инструментариум, който бяхме подготвили (вж. въпросник за анализ на партийните документи в Приложение 2), поради две изключително важни, но разнопорядкови причини:

1. Партийните програми и програмни документи на парламентарно представените партии за периода след 2000 г. не си заслужават труда, който ние все пак инвестирахме²⁹, поради изключително високата доза абстрактност и пропагандна плакатност на декларациите за борба с корупцията, които така и не получават съществена конкретизация като политики в никой от проучените документи. Поради този общ характер на проучените партийни позиции, от една страна, няма особено значими различия между отделните партии при цялото „цветово” богатство на ценностните им пристрастия, а съответно няма, от друга страна, и динамика в заявените тези, тъкмо поради тяхната пределна декларативност. В този смисъл гледната точка на парламентарно представената българска политическа класа е най-буквално принципно несъпоставима – даже като равнище на конкретност в разглеждането на антикорупционните политики, с гледната точка на ЕК. В светлината на знанието, което вече притежаваме за характера на тази класа като основен носител на системната корупция и основен деятел на съпротивата срещу антикорупционните мерки, този негативен резултат от проучването не е изненада.
2. През лятото на 2013 г., след проведени в ненормална обстановка парламентарни избори, бе сформирано правителство, в което корупционните интереси са не само пряко и приоритетно изразени, но и получиха толкова явен персонален израз (избор на Д. Пеевски за шеф на ДАНС), че гражданството у нас, най-вече столичното, поддържаше безпрецедентни многомесечни протестни действия – не само срещу правителството, но и срещу цялата политическа система, която бива оценявана като корумпирана в основанията ѝ. В този смисъл, корупционната криза на политическата система излезе на повърхността на публичното внимание и сега е напълно безпредметно да се доказва с научни

²⁹ Вж. синтезирания доклад на Стойчо Стойчев „Аналитичен обзор на емпиричната информация от изследване на партийни документи (2001-2012)”, който предстои да излезе като статия в сп. “Социологически проблеми” през 2015 г.

средства имитативният характер на антикорупционната реторика на всички парламентарно представени партийно-политически субекти. Така да се каже, резултатите от изследването просто биха подкрепили с числови стойности очевидностите на здравия разум, т.е. онова, което „вече всеки знае”.

Комбинацията от двете обстоятелства категорично обезсмисля аналитична съпоставка на емпиричните резултати от проведеното задълбочено проучване върху партийно-програмните документи и резултатите от анализа на докладите на ЕК.

4. Обобщение

Ще припомним, че „проектът има за основна цел постигането на систематично разбиране за причините за трайната неефективност на политическите действия за предотвратяване на политическата корупция и организираната престъпност в България”. Основното откритие, което смятаме, че има и пряка обществено-политическа значимост, е, че особеностите на политическия подход, който е в основата на Механизма за сътрудничество и проверка, го обричат да се превърне във важна допълнителна причина за липсата на прогрес в БПКОП. **Тъй като на този политически инструмент се възлагат очаквания да бъде основно средство и ориентир за политиките на БПКОП, провалът на МСП е ключова причина за въпросната „трайна неефективност”, въпреки че с негова помощ става възможно да се открият особено отчетливо и посоката, и средствата, с които местните правителства провеждат политики на съпротива срещу БПКОП.**

Тъй като смисловите акценти в гореизложения анализ на емпиричните данни са относително ясни, а и логическите връзки между тях не са особено сложни, то настоящото обобщение има повече характер на резюме на основните резултати от анализа, отколкото да е опит за хвърляне на допълнителна, нова светлина върху проучваната ситуация:

- Данните от количественото изследване на докладите по МСП потвърждават извода от качествения им анализ, че тези доклади са синтез от особеностите на наблюдаваната ситуация и от аналитичната оценка. Последната обаче не произтича пряко и единствено от обекта на наблюдение, *а е във висока степен предзададена от подхода на ЕК към целите и функциите на след-присъединителната условност на ЕС*. В подхода си към борбата с корупцията в България и Румъния ЕК се придържа към една универсална интерпретация на феномена корупция като заинтересована злоупотреба с

власт. Категорично е подценявана типологичната несъизмеримост между корупцията в северноевропейските общества, където тя е сума от отделни простъпки на отделни лица или групи, и в южноевропейските общества, където тя е системна характеристика на институционалния модел и начина на взаимодействие на публичните субекти. Тази обща констатация се основава на връзките между фактите – 1) факта, че проблемната ситуация се разглежда едновременно и в нейната характерна многоравнищност и съществена наднационалност, така и в ясно изразения стремеж проблемът да се третира като преобладаващо локален, *частен, минимален и произтичащ от моментни дефекти и дефицити на инструментариума за борба с корупцията*. Откъдето и следва 2) нереалистичното (и поради това неосъществено) очакване, че *преодоляването на тези слабости на инструментариума са въпрос на усилие, устрем, ентузиазъм и политическа воля и могат да се преодолеят с пакети от отделни, тясно фокусирани мерки*.

- В пряко продължение на гореказаното, изследването ни установи много промени *в ключови елементи на наблюдаваната ситуация*, 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, към нарастващо внимание към проблема за почтеността на магистратурата в България*. А по същество това е свидетелство за *липсата на институционални механизми за носене на отговорност*. Още по-важно е отместването на вниманието от дългия списък на дефектите и дефицитите към ключовата роля на цялата съдебна система като основен играч в полето на политиките за борба с корупцията, както и *откриването на сериозността на собствено управленските проблеми, просветващи зад липсата на желание за прогрес в тази борба*.
- Преките последици от този основен процес са няколко и те отново са взаимосвързани:
 - Първо, 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 на ранните фази на приложението на МСП;

- Това е пряко следствие от специфичната, присъща на подхода на ЕК към проблема с борбата с корупцията, тенденция за „омаленост”, „ограниченост” и „инструментализъм”, поради което и 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).
- Точно това е причината, поради която у нас (но също и в Румъния) политиките за борба с корупцията се свеждат до своеобразен „порой от наченки”, първи стъпки и, по-общо, *създаване на предпоставки, неводещи обаче до нищо устойчиво, да не говорим за тенденция за развитие, реален прогрес.*
- По същество ЕК многократно казва тъкмо същото чрез рефрена в докладите, че са налице много промени, но с пренебрежим реален резултат, *а да не говорим за обществен ефект*, т.е. трайни съществени успехи в борбата с корупцията и утвърждаване на върховенството на правото в наблюдаваните общества.
- 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 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 проблема с борбата срещу систематичната корупция, т.е. *разбиране за практиката на „скачените съдове” между корумпираните съдебна и политическа система, поради които и няма как да се постигне успех чрез възложените на тях политики за борба с корупцията.*

- А както показват данните, въз основа на това, скрито в десетките страници на докладите, ново разбиране на ЕК за характера на същинския проблем, *възниква – почти взривообразно – интерес към гражданството и гражданското общество като заинтересова страна и партньор в борбата с корупцията.*

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 еволюира в ново качество – като начин на институционално взаимодействие с правителствата, които не желаят да се възползват от препоръките за ефективно провеждане на политики за БПКОП.* Усилията, инвестирани в поддържането на МСП, заслужават признателност от обществеността на двете югоизточно-европейски 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 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.³⁰

³⁰ На 11 март 2014 г. Европейската комисия официализира нова политическа инициатива, наречена троваво „рамка за опазване върховенството на закона в ЕС“. 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 действа 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 негови механизми, които гарантират и свободния пазар, и ефективната демокрация, и общото пространство на свобода, сигурност и справедливост. До скоро обаче се подразбираше, че тази фундаментална ценност е автоматично гарантирана на всеки член на ЕС. Сега вече става ясно, че за върховенството на закона трябва целенасочена политика, която да го изгражда и опазва. Новият политически механизъм всъщност вече е задействан, когато около месец по-рано ЕК публикува доклад за състоянието на борбата с корупцията във всяка членка на ЕС. Защото антикорупционните политики са сърцевина на сърцевината. Заради това първият елемент от новосъздадения механизъм е периодично, рутинно наблюдение и оценка на резултатите от тази борба. Инструментът е относително тровав: от установяване на проблема до третирането му с най-строга наказателна санкция – отнемане на правото на глас на страната при решаване на общосъюзни въпроси, може да изтекат няколко години. Обаче точно това е и най-важното, което свидетелства, че ЕК си е научила урока от Механизма за сътрудничество и проверка (МСП), прилаган без съществен резултат повече от 7 години към България и Румъния. Тук е силата на новия политически механизъм на ЕК: първо, защото той е универсално приложим към всяка от страните-членки на ЕС. Второ, защото механизмът е разписал много ясна каскада от стъпки от установяването на системния проблем до налагането на най-тежкото политическо наказание. Виртуозното в механизма този път е балансът – хем добронамереност и партньорство с местните правителства (от които всъщност зависи справянето с проблема), но и твърда решимост да се стигне до най-тежка санкция (ако по-меките междинни стъпки не дадат резултат). Тук обаче е слабото място на новия механизъм – той отново разчита най-вече на това, че националните правителства ще „имат едно

В този смисъл резултатите от количествения анализ потвърждават изводите от качествено проучване и засилват тяхната тежест: най-важният извод е, че успех в борбата с корупцията би могъл да се постигне едва след промяна в политическия подход към проблема. Основният акцент не трябва да бъде, както досега в *усъвършенстване на инструментариума* на тази борба, (въпреки че тук също има още много какво да се желае). Печелившата алтернатива е в провеждане на политики, които биха *изрязали самия корен на проблема* – корумпираната икономика, която корумпира и политическата система, а и съдебната система. Тоест, необходим е не само набор от технологико-процедурни пакети от частични мерки, каквито биха били резултатни в северноевропейските страни, а политическа стратегия за промяна на икономическата и политическата система. Първо, за откъсването на тази система от всевластната, но омекнала държава, и второ, за институционализиране на механизми за носене на отговорност. Това е, което ЕК (вероятно) има предвид с призивите си към „фундаментална и далече отиваща реформа” в докладите от 2012г. И не е случайно, че този призив е вече не толкова към правителствата на наблюдаваните страни, а към гражданството в тях.

ЛИТЕРАТУРА:

- Иванов, М. 2008. *Реформаторство без реформи. Политическата икономия на българския комунизъм 1963-1989 г.* София: Издание на Институт за изследване на близкото минало, Институт "Отворено общество" и СИЕЛА
- Фотев, Г. (съст.) 2009. *Европейските ценности в днешното българско общество.* София: УИ „Св. Климент Охридски“.
- Alegre, S., Ivanova, Iv., Denis-Smith, D. 2009. *Safeguarding the Rule of Law in an Enlarged EU: The Cases of Bulgaria and Romania. CEPS Special Report, April 2009.*
- Buzogány, Ar. 2012. Accelerating or Back-peddalling? Public Administration in Post-accession Central and Eastern Europe, in: *Europeanization after EU Accession: Transformation, Reform, and Compliance in Recent EU Member States*, ed. by Matthias Waechter and François Bafail. *L'Europe en Formation* 53(2)

наум“. Като знаят, че той е под ръка, те би трябвало да се държат така, че да не се налага политическият инструмент да се приведе в действие. Скритото допускане е, че тези отсреща „имат ум”, т.е. че правителствата ще се държат политически отговорно. Такова допускане не е особено реалистично в редица страни-членки на ЕС.

- Dimitrov, G., K. Haralampiev, St. Stoychev, L. Toneva-Metodieva, 2014. *The Co-operation and Verification Mechanism: Shared Political Irresponsibility between EC and the Bulgarian Governments*. Sofia University Publ. House.
- Dimitrov, G., R. Kolarova, S. Stoychev. 2011. *Role of the National Assembly in Combating Organised crime and Corruption (2001–2011)*. Sofia: Riskmonitor Foundation, Risk Monitor 7.
- Falkner, G., O. Treib, E. Holzleithner, E. Causse, P. Furtlehner, M. Schulze and C. Wiedermann. 2008. *Compliance in the Enlarged European Union. Living Rights or Dead Letters?* Aldershot: Ashgate.
- Ganev, V. 2012. Post-accession hooliganism: Democratic governance in Bulgaria and Romania after 2007. *East European Politics & Societies*, 20 November.
- Gateva, E. 2013. Post-accession conditionality – translating benchmarks into political pressure? *East European Politics*, November 2013
- Grabbe, H. 2006. *The EU's Transformative Power. Europeanization Through Conditionality in Central and Eastern Europe*. New York: Palgrave Macmillan. East European Politics
- Holmes, L. 2006. *Rotten States? Corruption, Post-Communism, and Neoliberalism*. Durham, NC, Duke Univ. Press.
- Hughes, J., G. Sasse and C. Gordon. 2005. *Europeanization and Regionalization in the EU's Enlargement to Central and Eastern Europe. The Myth of Conditionality*. New York: Palgrave Macmillan.
- Ivanov, K. 2012. "The 2007 Accession of Bulgaria and Romania: Ritual and Reality". In: Schmidt-Pfister, D. & H. Moroff (eds.) *Fighting Corruption in Eastern Europe. A Multi-level Perspective*. London: Routledge.
- Lessenski, M. 2013. *Aftershocks: What Did the Crisis Do to Europe?* Sofia: Open Society Institute.
- Maniokas, Kl. 2004. Methodology of the EU Enlargement: a Critical Appraisal. In: Dimitrova, Ant. (ed.) *Driven to Change; the European Union's Enlargement Viewed from the East*. Manchester Univ. Press.
- Moroff, H.p Schmidt-Pfister, D. & (eds.) 2012. *Fighting Corruption in Eastern Europe. A Multi-level Perspective*. London: Routledge.
- Miller, W., Å. Grødeland, and T. Koshechkina, 2001. *A Culture of Corruption? Coping with Government in Post-communist Europe*. Budapest: CEU Press.

- Mungiu-Pippidi, Al. 2011. "A House of Cards? Building the Rule of Law in the Balkans". In: Rupnik, J. (ed.) *The Western Balkans and the EU: 'the Hour of Europe'*. ISS, Chaillot Papers, June.
- Mungiu-Pippidi, Al. et al. 2011. *Contextual Choices in Fighting Corruption: Lessons Learned*. Norad, Hertie School of Governance in Berlin, Evaluation studies 4.
- Papadimitriou, D., E. Gateva. 2009. Between Enlargement-led Europeanisation and Balkan Exceptionalism: an appraisal of Bulgaria's and Romania's entry into the European Union. *Hellenic Observatory Papers on Greece and Southeast Europe*, 25, <http://www2.lse.ac.uk/europeanInstitute/research/hellenicObservatory/>.
- Papakostas, N. 2012. Deconstructing the Notion of EU Conditionality as a Panacea in the Context of Enlargement, Europeanisation after EU Accession: Transformation, Reform, and Compliance in Recent EU Member States, ed. by Matthias Waechter and François Bafoil, *L'Europe en Formation* 53(2).
- Racoviță, M. 2011. Europeanization and Effective Democracy in Romania and Bulgaria. *Romanian Journal of Political Sciences*, 1: 28-49.
- Sedelmeier, Ulf. 2011. Europeanisation in New Member and Candidate States. *Living Review of European Government*, Vol. 6, No 1, <http://www.livingreviews.org/lreg-2011-1>.
- Smilov, D., R. Dorosiev. 2012. "Corruption in Bulgaria: Contested Perceptions, Shared Disappointments". In: Tänzler, D., K. Mara, Ang. Giannakopoulos (eds.) *The Social Construction of Corruption in Europe*. Farnham: Ashgate.
- Spendzharova, An., M. Vachudova. 2011. Catching Up? Consolidating Liberal Democracy in Bulgaria and Romania after EU Accession. *West European Politics*, 35 (18).
- Tanasoiu, C. and M. Racovita. 2012. Post-Accession (Anti-) Corruption Record in Romania and Bulgaria. *L'Europe en Formation*, 2 (No 364): 243-263.
- Tanasoiu, C. 2012. Europeanization post-accession: rule adoption and national political elites in Romania and Bulgaria. *Southeast European and Black Sea Studies*, 12(1).
- Trauner, Fl. 2009. Post-accession compliance with EU law in Bulgaria and Romania: a comparative perspective. In: Frank Schimmelfennig and Florian Trauner (eds): *Post-accession compliance in the EU's new member states*. European Integration online Papers (EIoP), Special Issue 2, Vol. 13, Art. 21, <http://eiop.or.at/eiop/texte/2009-021a.htm>.
- Vachudova, M., An. Spendzharova. 2012. The EU's Cooperation and Verification Mechanism: Fighting Corruption in Bulgaria and Romania after EU Accession. *European Policy Analysis*, 1.

Документи:

EU anti-corruption report 2014 – http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr_2014_en.pdf Последно посетена на 10.10.2014.

The rule of law index 2012-2013 report – <http://worldjusticeproject.org/publication/rule-law-index-reports/rule-law-index-2012-2013-report> Последно посетена на 10.10.2014.

World Press Freedom Index 2014 – <http://rsf.org/index2014/en-index2014.php> Последно посетена на 10.10.2014.

Приложение 1

Типологии

Q1	СТРАНА	код
1	България	1
2	Румъния	2

Q2	ТИП ДОКУМЕНТ	код
3	Доклад за напредъка по подготовка за членство	1
4	Доклад от мониторинга по МСП	2
5	Партийни документи	3
6	Друго	4

Q3	ГОДИНА	код
7	1998	98
8	1999	99
9	2000	00
10	2001	01
11	2002	02
12	2003	03
13	2004	04
14	2005	05
15	2006	06
16	2007	07
17	2008	08
18	2009	09
19	2010	10
20	2011	11
21	2012	12

Q4	СТРУКТУРЕН ЕЛЕМЕНТ НА ДОКУМЕНТА	код
22	Увод/преамбюл/входно резюме	1
23	Основна част/изложение	2
24	Заключение/обобщение	3

Q5	РАВНИЩА НА ОБЩНОСТ НА ПОРАЖЕНИЕТО	код
25	националните общества, членове на ЕС, интересите на страните-членки, ЕС като цяло	1
26	страна член/правителство	2
27.1	- държавни институции:	3
27.2	- институции посредници (медии)	4
28	- институции частни (неправителствени) + тяхната мрежа, т.е. гражд. общество	5
29	гражданите на националното общество	6
30	Друго	7

Q6	ВИДОВЕ СЕКТОРИ:	КОД
31	политическа система като цяло, политически живот, демокрация – включително партии, изборен процес и пр.	01
32	изпълнителна власт (правителство и президент, министерства)	02
33	законодателна власт (парламент, депутати, комисии, закони)	03
34	правоохраняваща система (МВР, полиция, структури на службите за сигурност, военни; организирана престъпност; борба с корупция и орг. престъпност)	04
35	съдебна власт/законоприлагане - като цялостна система	05
36.1	досъдебна фаза – следствие и прокуратура	06
36.2	съдебна фаза – съдии и съдилища	07
36.3	управление на съдебната система – ВВС, инспекторат, МП	08
37	финансова система (митници, НАП и данъчни престъпления, злоупотреби с фондове, пране на пари, включително банкова система и финансово разузнаване)	09
38	икономика (отрасли, бизнес и търговия, туризъм и т.н., защита на конкуренцията, енергетика, приватизация)	10
39	финансиране по програми на ЕС	11
40	публична администрация (отделни министерства, местна власт, обществени поръчки, прозрачност)	12
41	екология	13
42	образователна система	14
43	здравеопазване	15
44	социални политики	16
45	гражданско общество (включва неправителствен сектор, публични комуникации, гражд. права, медии)	17
46	друго	18
46а	корупция в самата съдебна система	19

Q7	ХАРАКТЕР НА ПОСТАВЕНИЯ ВЪПРОС	КОД
47.1	материална база: условия за работа	01
47.2	материална база: недостиг на средства за заплати	02
48.1	кадри: компетентност	03
48.2	кадри: мотивация (заплащане, кариерно развитие, професионална етика)	04
48.3	кадри: отговорност	05
49.1	нормативна база: липсва	06
49.2	нормативна база: дефектна (пропуски, вътрешнопротиворечива и пр.)	07
49.3	нормативна база: не се прилага, въпреки че е налична	08
50.1	институционален дефицит: липсва някаква институция	09
50.2	институционален дефицит: механизъм на действие - (не)съгласуваност, бързина, ефективност, прозрачност; контролни механизми и пр.	10
50.3	институционален дефицит: независимост	11
50.4	институционален дефицит: резултатност/ефективност	12
50.5	институционален дефицит: необходима институционална реформа	13
50.6	институционален дефицит: взаимодействие с други институции	14
50.7	информационна система: няма достатъчно надеждно инфо и данни за разследвания	25
51	Корупция, ЗЛОУПОТРЕБА С ВЛАСТ	15
52.1	политическа субектност: воля	16
52.2	политическа субектност: компетентност	17
52.3	политическа субектност: мотивация (заплащане, кариерно развитие, професионална етика)	18
52.4	политическа субектност: отговорност	19
52.5	политическа субектност: политически инструментарии (стратегия, програма за действие, (не)налични институции)	20
52.6	политическа субектност: политическа отговорност	21
53	върховенство на закона	22
54	обща (всеобхватна социална) реформа	23
55	Друго	24

Q8	Съдържателен характер на постижението	код
56	подобрен кадрови капацитет	1
57	приета нормативна база	2
58	създадена институция	3
59	посочени постигнати конкретни резултати	4
60	обща декларация за подобвени резултати (подобвена работа)	5
61	явни свидетелства за правителствен ангажимент за резултат	6
62	Друго	7
62a	Осъдителни присъди	8

Q9	Темп на постижението	код
63	наченки, първи стъпки	1
64	поддържане, липса на забавяне	2
65	ускоряване	3
66	устойчиво ускоряване, явен напредък	4
67	прогрес, качествен скок, съществено развитие	5
68	не може да се определи	6

Q10	“Размер” на постижението	код
69	скромно/единично постижение	1
70	съществено постижение	2
71	голямо, систематично, необратимо	3
72	не може да се определи/друго	4

Q11	Оценки	код
73.1	явна хвалба: за воля/добронамереност/желание	1
73.2	явна хвалба: за напредък	2
73.3	явна хвалба: за конкретен резултат	3
73.4	явна хвалба: за цялостен/качествено нов/систематичен резултат	4
74	констатации (всевъзможни)	5
75.1	критики: за липса (недостатъчна) воля/добронамереност/желание	6
75.2	критики: за липса (недостатъчен или само формален) напредък	7
75.3	критики: за липса (недостатъчен) конкретен резултат	8
75.4	критики: за липса на цялостен резултат – (“Корупцията остава проблем”)	9
75.5	липсва, слаб административен капацитет	10

Q12	Степен на категоричност на оценката	код
76	безусловно положителна оценка	1
77	положителна оценка с уговорки	2
78	амбивалентна оценка (донякъде, понякога, от една страна, от друга страна)	3
79	въпреки положителния нюанс, акцентът е върку неудовлетвореност (формалност на действието, действие без очаквания резултат)	4
80.1	безусловно отрицателна оценка (изразена чрез констатирана липса на нещо съществено)	5
80.2	безусловно отрицателна оценка чрез заявена неудовлетвореност	6
81	няма оценка, а само констатация	7

Q13	Обхват на оценката	код
82	отделен казус вътре в определен публичен сектор	1
83	отделен сектор като цяло	2
84	системна оценка (като цяло)	3
85	не може да се каже/определи	4

Q14	Устойчивост на оценката	код
86	за първи път, начало, наченки	1
87	трайна/запазваща се оценка	2
88	не може да се каже/определи	3

Q15	Степен на яснота на адресата на оценка	код
89	ясен конкретен/частен адресат (институцията трябва да направи/е направила)	1
90	неясен институционален адресат (трябва да се направи/направено е)	2
91	ясен общ адресат (правителството)	3
92	неясно, но най-вероятно правителството (доколкото е от неговата компетентност)	4
91a	Ясен общ адресат (парламент)	7
93	абстрактно – България, обществото, всички	5
94	липсва адресат/не може да се определи	6

Q16	Кой не си е свършил работата в борбата с корупцията?	код
95	МВР и съпровождащи институции за сигурност/институции на изпълнителната власт – комисии всякакви	01
95.2	местна администрация	12
96	досъдебната фаза – следствие и прокуратура	02
97	съдът/съдилищата/съдиите	03
98	съдебната система като цяло	04
99	ВСС	05
100	Правителство	06
101	Парламент	07
102	няма връзка между властите	08
103	гражданското общество	09
104	не е ясно/всички/културата/България	10
105	Друго	11

Q17	Начин на говорене за корупцията	код
106	има конкретни/единични <i>случаи</i>	01
107	има <i>обществен проблем</i> с корупцията (масово разпространена, систематична)	02
108	има корупция на <i>високо политическо равнище</i>	03
109	липсва <i>политика</i> за борба (стратегия, цялостна програма, междуинституционално взаимодействие и пр.)	04
110	липсват <i>инструменти</i> (норми, институции, механизми) за борба	05
111	липсва политика <i>на превенция</i>	06
112	няма <i>резултати</i> от действията	07
113	<i>това е проблем на свободната търговия, на икономическия потенциал и пр.</i>	08
114	<i>това е проблем на правовата държава, върховенството на правото, граждански права</i>	09
115	<i>заплаха за ЕС</i>	10
116	Друго	11

Q18	Открит акцент върху динамиката на проблема с корупцията	код
117	задълбочава се	1
118	постоянства	2
119	намалява	3
120	не може да се определи (не е визирана динамика)	4

Q19	Препоръки:	код
121	да активизира усилията си; да се предприемат бързи и ефективни действия	01
122	да се продължава (поддържа, надгражда и пр.) постигнатия напредък действия	02
123	необходимост от ясно разграничаване на ролите, като гарант за успех	03
124	взаимодействие между разследващите органи (и другите елементи на съдебната система)	04
125	ефективно да се прилага законодателството	05
126	да укрепи капацитета на съдебната власт	06
127	политическия ангажимент	07
128	създаване на по-ефективен закон за (конфликт на интереси, отнемане на имущество, специализиран съд)	08
129	необходимост от цялостни реформи, за да се подобри съдебната практика	09
130	необходими са конституционни промени	10
131	да се демонстрират конкретни резултати	11
132	Друго	12

ВЪПРОСНИК за качествен анализ на начина на разглеждане на проблема за борбата с корупцията в политически документи на парламентарно представени партии 2001-2012

Q1	Политическа партия	Код
	Атака	1
	БСП	2
	Евролевица	3
	БЗНС	4
	ВМРО	5
	ДПС	6
	ГЕРБ	7
	НДСВ	8
	РЗС	9
	ОДС	10
	ДСБ	11
	СДС (Съюз на демократичните сили)	12
	ССД (Съюз на свободните демократи)	13
	Синя коалиция	14
	Коалиция БНС (БЗНС – Народен съюз, ВМРО – Българско национално движение, Съюз на свободните демократи)	15
	Ако случайно изникне друга партия – кодирайте с последователен номер, напр. 16, 17 и си отбележете кой е партийният субект.	

Q2	ТИП ДОКУМЕНТ	Код
	(Поставеното от партията наименование на документа не е задължително да съвпада със същността и съдържанието му – може да се казва Стратегическа рамка, но да е по съдържание по-скоро предизборна програма, а не визия за дългосрочно развитие)	
	Изчерпателна предизборна програма / платформа (може да носи и друго заглавие, но е с предизборна насоченост и представя партийната програма, конкретни точки, визия за политики – следва да е по-обширен документ)	1
	Кратък предизборен партийен документ (например 20 точки, Договор за силна България (напр. 2-3 странички – личи, че е предизборен, има заявени основни цели, но е далеч по-повърхностен от програма/платформа).	2
	Стратегическа визия от по- дългосрочен характер (напр. България 2013-2020)	3
	Резолюции относно цели и приоритети, относно основни ценности на партията и др. (напр. резолюция срещу корупцията).	4
	Управленски проект по конкретна тема (напр. здравеопазване)	5
	Друго	6

Q2A	Брой редове в целия документ (Изброява се с Wordcount и се записва числото.)	
------------	---	--

Q2B	Брой редове в абзаца (Изброява се с Wordcount и се записва числото.)	
------------	---	--

Q2C	Номер на абзаца, който се шифрира, след като на целия документ на всеки абзац е асоцииран номер	
-----	---	--

Q3	ГОДИНА	Код
	*Всяка година е с код последните две цифри (например 2000 г. = код 00).	
	2001	01
	2002	02
	2003	03
	2004	04
	2005	05
	2006	06
	2007	07
	2008	08
	2009	09
	2010	10
	2011	11
	2012	12
	Не е ясно, неизвестна година	13

Q4	Къде е проблемът на обществото? На целия партиен документ, приоритет на партията, основния документ, приоритетния документ – основни критерии, по които търсим (всеки верен)	Код
	Икономиката	1
	Политиката	2
	Правораздаването	3
	Всичко е сбъркано/общественото устройство=конституцията: (напр. българската демокрация (очевидно) не се е състояла; демократичните принципи – изпразнени от съдържание; сбъркан преход; опорочен преход; след 20 години на преход, който се оказва преход на ограбване на България, преход на геноцид спрямо българския народ; правилата, заложен в действащата конституция, пораждаат тежки институционални кризи; правилата, заложен в действащата конституция водят до безвластие; държавният механизъм не е в състояние да се справи)	4
	Друго	5

Q4a	Поредност на структурния дял	Код
	Преамбюл	1
	1	2
	2	3
	3	4
	4	5
	5	6
	6	7
	7	8
	8	9
	9	10
	10	11
	11	12
	12	13
	13	14
	14	15
	15	16
	Друго	17
	Заключение	18

Q5	Какви са проблемите на икономиката? (всеки верен)	Код
	Механизмът на възникване на богатството – икономически групировки, които с легитимни средства заемат непропорционални размери в икономиката – референция към миналото, акцент върху миналото, произход, генезис (напр. през политиката и държавата, а не през икономиката и производството; България - държава на мутрите , олигарсите и политическата мафия; мафията окончателно е овладяла държавата / олигарси под политическа закрила; икономиката функционира под контрола на олигархия, която свързва политическия елит с мафията; олигарси по руски модел;	01
	Престъпният бизнес доминира – организирана престъпност (напр. през годините на прехода корупцията, финансовите измами и наглите кражби завзеха огромно пространство; дебеливоротите момчета от организираната престъпност на 90-те години днес - заменени от престъпници с „бели якички”; олигарси по руски модел)	02
	Безотговорност и безнаказаност на държавното участие в икономиката – държавата провежда политика да бъде грабена, позволява злоупотреби, държавата я няма; Държавата позволи/позволява да бъде ограбвана собствеността ѝ – (напр. обществени поръчки и апорти, ощетяващи държавата и общините в особено големи размери; истерично приватизиране на основните национални активи на България / България е ощетена / скандална приватизация / приватизационното рентниерство на изпълнителната власт; заменки; и пр)	03
	Държавните институции пречат/препъват бизнеса, държавата е прекомерна	04
	Партиен рекет над бизнеса	05
	Източва се ДДС	06
	паневропейски схеми за митническа контрабанда	07
	Проблеми на управлението на европейските средства (напр. злоупотреба с европейските фондове + хаос и престъпно забавяне на усвояването на средства от европейските фондове.)	08
	Чрез съдебната система противозаконно се преразпределя собственост	09
	Корупция, злоупотреби – заплаха за икономиката (напр. корупцията, финансовите измами и наглите кражби - заплаха за съществуването на пазарната икономика, демократичното общество, правата държава и членството на България в Европейския съюз)	11
	Целенасочена политика на стабилизирана бедност за мнозинството и свръхзабогатяване на криминалния политико-икономически „елит”; ДПС държи целенасочено турското малцинство бедно, за да са зависим от политическо представителство, целенасочена политика за бедност, лекарите са бедни и учителите, за да не могат да бъдат независими и да изразяват своето мнение	12
	Малцина господстват върху икономиката – банкови кръгове и други, олигархия (напр. виртуалната спекулативна капиталова игра, работеща за малка олигархична върхушка; и пр.)	13
	Икономически проблеми – кредитиране, работна ръка , инвестиции, изтичане на работна сила в чужбина	14
	Друго	15

Q6	Какви са проблемите на политическата система (всеки верен)	Код
	„Генетични“ проблеми (на самото устройство) (напр. връзката между държава и гражданско общество е скъсана; обществен негативизъм и nihilизъм към многопартийната политическа демокрация; изгубена вяра на българските граждани в държавността и правовата държава; българската демокрация (очевидно) не се е състояла; сбъркан като дизайн преход; опорочен при реализацията преход; наследени и усъвършенствани корупционни практики, наложени в преходни управленските мандати);	1
	Функционални проблеми на политическата системата, които я поставят изобщо под въпрос (на начина на функциониране) (демократичните принципи – изпразнени от съдържание; имитативна демокрация; ляво и дясно е само спекулативно; твърде много квазиполитически формации (нямат електорална база, нямат организация..); проблем на системата	2
	Качество на партийно провежданото управление (напр. некадърно правителство; посредственост сред политиците; безотговорност/арогантност на управляващите; ниска политическа култура / ниско качество на политическия живот, погрешна политика; национално безотговорна политика / безхаберие на политиците), не се спазват стандартите от субектите	3
	Корупция и мафиотизация Напр. престъпно правителство; зависимо от групировки, олигарси	4
	Зависимост на българската политики от външни сили – (вземане на решения в чужд интерес...)	5
	Политически проблеми – баланс на институции, не се изпълняват правомощията, злоупотреба с правомощия, връзка с гражданството, вътрешно системни политически проблеми, а не патология, нормални неефективности	6
	Друго	7

Q7	Какви са проблемите на правораздаването? (всеки верен)	Код
	Политическа зависимост	1
	Зависимост от крупни интереси/обслужване на частни интереси – купена съдебна система, системната сисетма ан блок обслужба силните на деня	2
	Корумпираност на отделни лица	3
	Некомпетентост	4
	Неефективност	5
	Безотговорност	6
	Сбъркана система, трябва да сменим съдебната система	7
	Следствие	8
	Прокуратура	9
	Съд	10
	Управление на съдебната системата	11
	Друго	12

Q8	Къде има <i>изрично посочена</i> корупция? – да е изписано, а не по подразбиране - ако не е посочен – празно го оставяме (всеки верен)	Код
	Икономиката	
	○ Бизнеса	01
	○ Финансите – банки и капиталово движение, данъци, митници	02
	○ Зависимост от държавните институции – корупция т.к. министерство на земеделието спъва проектите, държавна институция генерира корупция	03
	Политиката в лицето на	
	○ Отделни/конкретни лица	04
	○ Партиите	05
	○ Цялата партийна система	06
	○ Отделни държавни институции, провеждащи партийна политика:	
	○ Парламент	07
	○ Правителство	08
	○ Президентство	09
	○ Отделни министерства	10
	○ Цялата държавна власт	11
	Публичната администрация в лицето на:	
	○ Чиновниците	12
	○ Агенции или други ведомства, <i>безотносително към партийността</i>	13
	Полиция	
	○ ДС създаде мафиите	14
	○ Полицията покровителства мафиите	15
	○ Полицията е корумпирана	16
	Прокуратура (конкретно спомената)	17
	Съдебна система (като цяло)	18
	Корупцията е навсякъде / системен проблем	19
	Друго	20

Q9	Губещите/заstraшените от проблемите са (всеки верен)	Код
	Всички европейски граждани/ЕС	1
	Гражданите	2
	Хората	3
	Народът	4
	Обществото	5
	Друг губещ	6
	Не са посочени губещи	7

Q10	Характер на предлаганите решения за посочените проблеми – икономика, политика, правораздаване	Код
	„Отделна панацея” – един прост отговор	1
	Отделни мерки от различен порядък – конкретни мерки, но в насипно състояние	2
	Секторна политика	3
	Цялостна стратегия, съдържаща съгласувани политики	4
	Друго	5

Q11	Характер на предлаганите решения за проблема с корупцията, ако е говорено за корупция (всеки верен)	Код
	„Отделна панацея“	1
	Отделни мерки от различен порядък	2
	Секторна политика	3
	Цялостна стратегия, съдържаща съгласувани политики	4
	Друго	5

Q13	Мерки срещу проблемите с корупцията (всеки верен)	Код
	Политики чрез данъци и данъчни закони (напр. въвеждане на данък върху трансферите на офшорни компании; преразпределението на бюджета в полза на българските граждани, а не на управленската върхушка; пренасочване на вътрешните ресурси от сенчестата икономика и от невзетите от бюджета вземания към бюджета; стриктен контрол на бюджетните средства; нови санкции при злоупотреби с бюджетни средства;)	1
	Ревизия на собствеността (напр. ревизиране и прекратяване на сделки, сключени при неизгодни за страната ни условия (вкл. заменки, концесии, аренды, покупко-продажби, приватизационни сделки); конфискуване на незаконно придобитото имущество; преразглеждане на приватизационните сделки; отмяна на всички т.нар. заменки със земи; пълна ревизия на връщането на земите на техните истински собственици)	2
	Чрез държавна репресия към ред (напр. война на кражбите и корупцията / война на гребителите на българския народ; операция „Хайка ще обезглави и ликвидира бандитските групировки; специален антиразбойнически закон и безмилостни действия на властта;)	3
	Политика (policy) на противодействие на корупцията и организираната престъпност (напр. изработване на профил на престъпността през последните 10 години, програма за най-специални мерки срещу престъпността / изработване стратегия за национална сигурност)	4
	Структурни промени в правоохраняващите институции (напр. децентрализация на правомощията на МВР в местната власт / създаване Общинска полиция; повишаване ефективността на събирането на разузнавателна информация за престъпността; структурно и организационно преустройство на полицейските органи / възстановяване на Национална служба „Полиция“ и на Главна дирекция „Борба с организираната престъпност“ в структурата на МВР; трансформиране на полицията от силова структура в институция, предлагаща услугата сигурност).	5
	Друго	6

Q14	Мерки срещу проблемите в съдебната система (всеки верен)	Код
	Работеща прокуратура	01
	Ефективно правораздаване / бързодействаща, работеща, действаща съдебна система, подобряване	02
	Ограничаване имунитета на магистратите	03
	Единна концепция за реформа на наказателното законодателство / (напр. нова/оптимизирана правна рамка в областта на корупцията и организираната престъпност (Нов НК, нов НПК, промени в Закон за...));	04
	Вътрешноведомствен контрол; напр. разследване на корумпирани магистрати;	05
	Ясно разграничаване на правомощията на съда, прокуратурата и следствието / ясни взаимоотношения между тях	06
	Подобряване ефективността на Висшия съдебен съвет	07
	Силна и независима съдебна власт / премахване опитите за поставянето на магистратите в политическа зависимост	08
	Механизми за стриктно прилагане на професионалните и моралните критерии при приемането на кадрови решения относно съдиите и другите магистрати	09
	Реална съдебна реформа	10
	Държавна стратегия и програма за контрол и превенция на престъпността	11
	утвърждаване на специализираните структури за борба с корупция – в ДАНС, МВР и ВКП	12
	координация и взаимодействие на органите, имащи отговорности в противодействието на корупцията	13
	рязко повишаване на разкриваемостта и наказуемостта на извършените престъпления	14
	изграждане на добре заплатена полиция с възможности за следствени действия	15
	усъвършенстване на дейността на съдебната администрация; изграждане на “Съдебна полиция” – разследване сред магистратите , м-ми за вътрешен самоконтрол	16
	определяне на крайни, твърди срокове за завършване на делата; ограничаване на възможностите за отлагане на разглеждането на делата; въвеждане на еднократна възможност за връщане на делата от съда за доразследване	17
	намаляване на формализма в наказателното производство	18
	финансова обезпеченост на съдебната власт	19
	информационно-техническо обезпечаване на съдебната власт (информационна система, компютризация и др.)	20
	издигане авторитета на магистратите / повишаване социалния статус	21
	усъвършенстване правилата и процедурите на работа на магистратите – вътрешно ведомствени правила, правилници за работа	22
	повишаване на квалификацията на магистратите	23
	Друго	24

Q15	Равнище на разпространение на корупцията – за целия документ - упоменато (всеки верен)	Код
	изобщо не е споменат като проблем – не се среща корупция изобщо в доклада	1
	това е вътрешен проблем/патология на отделен публичен сектор (икономика, политика, право, администрация и пр.)	2
	това е самостоятелно обособен проблем на обществото	3
	това е централният Проблем на България	4
	Друго	5

Q16	Корупция и организирана престъпност – за целия документ – доколко в партийния документ и двете присъстват изрично	Код
	нито едното, нито другото е споменато	1
	само организирана престъпност	2
	само корупция	3
	и двете, но пределно общо (мафиотизация, руски модел, престъпления на белите якички)	4
	изрично са споменати и двете като различни неща – и организирана престъпност, и корупция	5
	изрично е спомената <i>политическата</i> корупция във <i>връзката</i> ѝ с организираната престъпност	6
	Друго	7

СПИСЪК НА ИНТЕРВЮИРАНИТЕ ЕКСПЕРТИ

- **Министър на правосъдието**
- **Заместник-министър на правосъдието**
- **Заместник-министър на финансите**
- **Заместник-министър на образованието**
- **Секретар на Съвета по европейски въпроси**
- **Експерт на ЕК, отговарящ за осъществяването на МСП у нас**
- **Експерт в Министерски съвет/анализатор на ЕК**
- **Политически анализатор на ЕК**
- **Политически анализатор на ЕК**
- **Експерт на ЕК в страна от Западните Балкани**
- **Експерт на ЕК за България от времето на подготовката за членство**
- **Експерт на НПО с ключова роля в мониторинга по МСП**

Приложение 4

		Отговори		Процент от случаите
		Брой	Процент	
РАВНИЦА НА ОБЩНОСТ НА ПОРАЖЕНИЕТО	националните общества, членове на ЕС, интересите на страните-членки, ЕС като цяло	266	24,4%	38,6%
	страна член/правителство	359	32,9%	52,0%
	- държавни институции:	426	39,1%	61,7%
	- институции посредници (медии)	4	,4%	,6%
	- институции частни (неправителствени) + тяхната мрежа, т.е. гражд. общество	12	1,1%	1,7%
	гражданите на националното общество	23	2,1%	3,3%
Общо		1090	100,0%	158,0%

		Отговори		Процент от случаите	
		Брой	Процент		
ВИДОВЕ СЕКТОРИ	политическата система като цяло, политически живот, демокрация - включително партии, изборен процес и пр.	45	2,2%	6,5%	
	изпълнителна власт (правителство и президент, министерства)	87	4,2%	12,6%	
	законодателна власт (парламент, депутати, комисии, закони)	314	15,1%	45,6%	
	правоохраняваща система (МВР, полицаи, структури на службите за сигурност, военни; институции за борба с организирана престъпност; борба с корупция)	354	17,0%	51,5%	
	съдебна власт/законоприлагане - като цялостна система	291	14,0%	42,3%	
	досъдебна фаза - следствие и прокуратура	196	9,4%	28,5%	
	съдебна фаза - съдии и съдилища	206	9,9%	29,9%	
	управление на съдебната система - ВВС, инспекторат, МП	183	8,8%	26,6%	
	финансова система (митници, НАП и данъчни престъпления, злоупотреби с фондове, пране на пари, включително банкова система и финансово разузнаване)	81	3,9%	11,8%	
	икономика (отрасли, бизнес и търговия, туризъм и т.н., защита на конкуренцията, енергетика, приватизация)	17	,8%	2,5%	
	финансиране по програми на ЕС	61	2,9%	8,9%	
	публична администрация (отделни министерства, местна власт, обществени поръчки, прозрачност)	166	8,0%	24,1%	
	Екология	4	,2%	,6%	
	образователна система	11	,5%	1,6%	
	Здравеопазване	16	,8%	2,3%	
	гражданско общество (включва неправителствен сектор, публични комуникации, гражд. права, медии)	45	2,2%	6,5%	
	Общо		2077	100,0%	301,9%

		Отговори		Процент от случаите
		Брой	Процент	
ХАРАКТЕР НА ПОСТАВЕНИЯ ВЪПРОС	материална база: условия за работа	17	1,0%	2,6%
	материална база: недостиг на средства за заплати	6	,3%	,9%
	кадри: компетентност	120	6,9%	18,2%
	кадри: мотивация (заплащане, кариерно развитие, професионална етика)	112	6,5%	17,0%
	кадри: отговорност	39	2,3%	5,9%
	нормативна база: липсва	11	,6%	1,7%
	нормативна база: дефектна (пропуски, вътрешно противоречива и пр.)	68	3,9%	10,3%
	нормативна база: не се прилага, въпреки че е налична	15	,9%	2,3%
	институционален дефицит: липсва някаква институция	6	,3%	,9%
	институционален дефицит: механизъм на действие - (не)съгласуваност, бързина, ефективност, прозрачност; контролни механизми и пр.	388	22,5%	59,0%
	институционален дефицит: независимост	82	4,7%	12,5%
	институционален дефицит: резултатност/ефективност	202	11,7%	30,7%
	институционален дефицит: необходима институционална реформа	99	5,7%	15,0%
	институционален дефицит: взаимодействие с други институции	77	4,5%	11,7%
	Корупция, ЗЛОУПОТРЕБА С ВЛАСТ	292	16,9%	44,4%
	политическа субектност: воля	25	1,4%	3,8%
	политическа субектност: компетентност	4	,2%	,6%
	политическа субектност: отговорност	4	,2%	,6%
	политическа субектност: политически инструментариум (стратегия, програма за действие, (не)налични институции)	66	3,8%	10,0%
	политическа субектност: политическа отговорност	27	1,6%	4,1%
върховенство на закона	6	,3%	,9%	
обща (всеобхватна социална) реформа	23	1,3%	3,5%	
Информационна система: няма достатъчно надеждно инфо и данни за разследвания	39	2,3%	5,9%	
Общо		1728	100,0%	262,6%

		Отговори		Процент от случаите
		Брой	Процент	
Съдържателен характер на постижението	подобрен кадрови капацитет	27	5,9%	7,7%
	приета нормативна база	87	19,1%	24,9%
	създадена институция	40	8,8%	11,5%
	посочени постигнати конкретни резултати	149	32,7%	42,7%
	обща декларация за подобрени резултати (подобрена работа)	104	22,9%	29,8%
	явни свидетелства за правителствен ангажимент за резултат	35	7,7%	10,0%
	друго	1	,2%	,3%
	Осъдителни присъди	12	2,6%	3,4%
Общо		455	100,0%	130,4%

		Отговори		Процент от случаите
		Брой	Процент	
"Размер" на постижението	скромно/единично постижение	284	81,4%	81,4%
	съществено постижение	56	16,0%	16,0%
	голямо, систематично, необратимо	1	,3%	,3%
	не може да се определи/друго	8	2,3%	2,3%
Общо		349	100,0%	100,0%

		Отговори		Процент от случаите
		Брой	Процент	
Темп на постижението	наченки, първи стъпки	314	89,2%	90,0%
	поддържане, липса на забавяне	20	5,7%	5,7%
	ускоряване	7	2,0%	2,0%
	устойчиво ускоряване, явен напредък	2	,6%	,6%
	не може да се определи	9	2,6%	2,6%
Общо		352	100,0%	100,9%

		Отговори		Процент от случаите
		Брой	Процент	
Оценки	явна хвалба: за воля/добронамереност/желание	100	12,0%	14,6%
	явна хвалба: за напредък	89	10,7%	13,0%
	явна хвалба: за конкретен резултат	34	4,1%	4,9%
	явна хвалба: за цялостен/качествено нов/систематичен резултат	2	,2%	,3%
	констатации (всевъзможни)	310	37,1%	45,1%
	критики: за липса (недостатъчен или само формален) напредък	222	26,6%	32,3%
	критики: за липса (недостатъчен) конкретен резултат	67	8,0%	9,8%
	критики: за липса на цялостен резултат - ("Корупцията остава проблем")	5	,6%	,7%
	Липсва, слаб административен капацитет	6	,7%	,9%
Общо		835	100,0%	121,5%

		Отговори		Процент от случаите
		Брой	Процент	
Обхват на оценката	отделен казус вътре в определен публичен сектор	81	10,0%	11,8%
	отделен сектор като цяло	446	54,8%	65,1%
	системна оценка (като цяло)	286	35,1%	41,8%
	не може да се каже/определи	1	,1%	,1%
Общо		814	100,0%	118,8%

		Отговори		Процент от случаите
		Брой	Процент	
Степен на категоричност на оценката	безусловно положителна оценка	72	10,3%	10,5%
	положителна оценка с уговорки	15	2,2%	2,2%
	амбивалентна оценка (донякъде, понякога, от една страна, от друга страна)	118	16,9%	17,2%
	въпреки положителния нюанс, акцентът е върху неудовлетвореност (формалност на действието, действие без очаквания резултат)	16	2,3%	2,3%
	безусловно отрицателна оценка (изразена чрез констатирана липса на нещо съществено)	172	24,7%	25,0%
	безусловно отрицателна оценка чрез заявена неудовлетвореност	6	,9%	,9%
	няма оценка, а само констатация	298	42,8%	43,3%
Общо		697	100,0%	101,3%

		Отговори		Процент от случаите
		Брой	Процент	
Степен на яснота на адресата на оценка	ясен конкретен/частен адресат (институцията трябва да направи/е направила)	374	46,8%	54,5%
	неясен институционален адресат (трябва да се направи/направено е)	285	35,6%	41,5%
	ясен общ адресат (правителството)	30	3,8%	4,4%
	неясно, но най-вероятно правителството (доколкото е от неговата компетентност)	25	3,1%	3,6%
	абстрактно - България, обществото, всички	59	7,4%	8,6%
	липсва адресат/не може да се определи	16	2,0%	2,3%
	Ясен общ адресат (парламент)	11	1,4%	1,6%
Общо		800	100,0%	116,6%

		Отговори		Процент от случаите
		Брой	Процент	
Кой не си е свършил работата в борбата с корупцията?	МВР и съпровождащи институции за сигурност/институции на изпълнителната власт - комисии всякакви	65	21,2%	28,3%
	досъдебната фаза - следствие и прокуратура	33	10,7%	14,3%
	съдът/съдилищата/съдиите	49	16,0%	21,3%
	съдебната система като цяло	43	14,0%	18,7%
	ВСС	7	2,3%	3,0%
	правителство	27	8,8%	11,7%
	парламент	22	7,2%	9,6%
	няма връзка между властите	5	1,6%	2,2%
	гражданското общество	1	,3%	,4%
	не е ясно/всички/културата/България	49	16,0%	21,3%
Местна администрация	4	1,3%	1,7%	
Друго	2	,7%	,9%	
Общо		307	100,0%	133,5%

		Отговори		Процент от случаите
		Брой	Процент	
Начин на говорене за корупцията	има конкретни/единични случаи	4	1,2%	1,5%
	има обществен проблем с корупцията (масово разпространена, систематична)	230	67,4%	87,1%
	има корупция на високо политическо равнище	74	21,7%	28,0%
	липсва политика за борба (стратегия, цялостна програма, междуинституционално взаимодействие и пр.)	11	3,2%	4,2%
	липсват инструменти (норми, институции, механизми) за борба	1	,3%	,4%
	липсва политика на превенция	3	,9%	1,1%
	няма резултати от действията	17	5,0%	6,4%
заплаха за ЕС	1	,3%	,4%	
Общо		341	100,0%	129,2%

		Отговори		Процент от случаите
		Брой	Процент	
Препоръки	да активизира усилията си, да се предприемат бързи и ефективни действия	63	15,6%	24,6%
	да се продължава (поддържа, надгражда и пр.) постигнатия напредък действия	22	5,4%	8,6%
	необходимост от ясно разграничаване на ролите, като гарант за успех	12	3,0%	4,7%
	взаимодействие между разследващите органи (и другите елементи на съдебната система)	25	6,2%	9,8%
	ефективно са се прилага законодателството	45	11,1%	17,6%
	да укрепи капацитета на съдебната власт	74	18,3%	28,9%
	политическия ангажимент	40	9,9%	15,6%
	създаване на по-ефективен закон за (конфликт на интереси, отнемане на имущество, специализиран съд)	30	7,4%	11,7%
	необходимост от цялостни реформи, за да се подобри съдебната практика	40	9,9%	15,6%
	необходими са конституционни промени	2	,5%	,8%
	да се демонстрират конкретни резултати	35	8,7%	13,7%
	друго	16	4,0%	6,3%
	Общо	404	100,0%	157,8%

		България		Процент от случаите	Румъния		Процент от случаите
		Отговори			Отговори		
		Брой	Процент		Брой	Процент	
РАВНИЦА НА ОБЩНОСТ НА ПОРАЖЕНИЕТО	националните общества, членове на ЕС, интересите на страните-членки, ЕС като цяло	266	24,4%	38,6%	144	13,9%	21,5%
	страна член/правителство	359	32,9%	52,0%	454	43,9%	67,8%
	- държавни институции:	426	39,1%	61,7%	402	38,9%	60,0%
	- институции посредници (медии)	4	,4%	,6%	3	,3%	,4%
	- институции частни (неправителствени) + тяхната мрежа, т.е. гражд. общество	12	1,1%	1,7%	16	1,5%	2,4%
	гражданите на националното общество	23	2,1%	3,3%	14	1,4%	2,1%
Общо	1090	100,0%	158,0%	1034	100,0%	154,3%	

		България		Процент от случаите	Румъния		Процент от случаите
		Отговори			Отговори		
		Брой	Процент	Брой	Процент		
ВИДОВЕ	политическа система като цяло,	45	2,2%	6,5%	49	2,7%	7,3%
СЕКТОРИ	политически живот, демокрация - включително партии, изборен процес и пр.						
	изпълнителна власт (правителство и президент, министерства)	87	4,2%	12,6%	75	4,1%	11,2%
	законодателна власт (парламент, депутати, комисии, закони)	314	15,1%	45,6%	238	12,9%	35,5%
	правоохраняваща система (МВР, полицаи, структури на службите за сигурност, военни; организирана престъпност; борба с корупция и орг. престъпност)	354	17,0%	51,5%	377	20,5%	56,3%
	съдебна власт/законоприлагане - като цялостна система	291	14,0%	42,3%	232	12,6%	34,6%
	досъдебна фаза - следствие и прокуратура	196	9,4%	28,5%	212	11,5%	31,6%
	съдебна фаза - съдии и съдилища	206	9,9%	29,9%	239	13,0%	35,7%
	управление на съдебната система - ВВС, инспекторат, МП	183	8,8%	26,6%	89	4,8%	13,3%
	финансова система (митници, НАП и данъчни престъпления, злоупотреби с фондове, пране на пари, включително банкова система и финансово разузнаване)	81	3,9%	11,8%	44	2,4%	6,6%
	икономика (отрасли, бизнес и търговия, туризъм и т.н., защита на конкуренцията, енергетика, приватизация)	17	,8%	2,5%	11	,6%	1,6%
	финансиране по програми на ЕС	61	2,9%	8,9%	49	2,7%	7,3%
	публична администрация (отделни министерства, местна власт, обществени поръчки, прозрачност)	166	8,0%	24,1%	150	8,2%	22,4%
	Екология	4	,2%	,6%	16	,9%	2,4%
	образователна система	11	,5%	1,6%	22	1,2%	3,3%
	Здравеопазване	16	,8%	2,3%	1	,1%	,1%
	гражданско общество (включва неправителствен сектор, публични комуникации, гражд. права, медии)	45	2,2%	6,5%	28	1,5%	4,2%
Общо		2077	100,0%	301,9%	1838	100,0%	274,3%

		България		Процент от случаите	Румъния		Процент от случаите
		Отговори			Отговори		
		Брой	Процент	Брой	Процент		
ХАРАКТЕР НА ПОСТАВЕНИЯ ВЪПРОС	материална база: условия за работа	17	1,0%	2,6%	13	,8%	1,9%
	материална база: недостиг на средства за заплати	6	,3%	,9%	7	,4%	1,0%
	кадри: компетентност	120	6,9%	18,2%	50	3,2%	7,5%
	кадри: мотивация (заплащане, кариерно развитие, професионална етика)	112	6,5%	17,0%	95	6,1%	14,2%
	кадри: отговорност	39	2,3%	5,9%	20	1,3%	3,0%
	нормативна база: липсва	11	,6%	1,7%	34	2,2%	5,1%
	нормативна база: дефектна (пропуски, вътрешнопротиворечива и пр.)	68	3,9%	10,3%	76	4,9%	11,3%
	нормативна база: не се прилага, въпреки че е налична	15	,9%	2,3%	20	1,3%	3,0%
	институционален дефицит: липсва някаква институция	6	,3%	,9%	5	,3%	,7%
	институционален дефицит: механизъм на действие - (не)съгласуваност, бързина, ефективност, прозрачност; контролни механизми и пр.	388	22,5%	59,0%	330	21,1%	49,3%
	институционален дефицит: независимост	82	4,7%	12,5%	62	4,0%	9,3%
	институционален дефицит: резултатност/ефективност	202	11,7%	30,7%	150	9,6%	22,4%
	институционален дефицит: необходима институционална реформа	99	5,7%	15,0%	64	4,1%	9,6%
	институционален дефицит: взаимодействие с други институции	77	4,5%	11,7%	64	4,1%	9,6%
	Корупция, ЗЛОУПОТРЕБА С ВЛАСТ	292	16,9%	44,4%	320	20,5%	47,8%
	политическа субектност: воля	25	1,4%	3,8%	30	1,9%	4,5%
	политическа субектност: компетентност	4	,2%	,6%	13	,8%	1,9%
	политическа субектност: отговорност	4	,2%	,6%	10	,6%	1,5%
	политическа субектност: политически инструментариум (стратегия, програма за действие, (не)налични институции)	66	3,8%	10,0%	25	1,6%	3,7%
	политическа субектност: политическа отговорност	27	1,6%	4,1%	51	3,3%	7,6%
	върховенство на закона	6	,3%	,9%	31	2,0%	4,6%
	обща (всеобхватна социална) реформа	23	1,3%	3,5%	19	1,2%	2,8%
	Информационна система: няма достатъчно надеждно инфо и данни за разследвания	39	2,3%	5,9%	23	1,5%	3,4%
Общо		1728	100,0%	262,6%	1564	100,0%	233,4%

		България		Процент от случаите	Румъния		Процент от случаите
		Отговори			Отговори		
		Брой	Процент		Брой	Процент	
Съдържателен характер на постижението	подобрен кадрови капацитет	27	5,9%	7,7%	3	,8%	,9%
	приета нормативна база	87	19,1%	24,9%	42	11,9%	13,2%
	създадена институция	40	8,8%	11,5%	12	3,4%	3,8%
	посочени постигнати конкретни резултати	149	32,7%	42,7%	131	37,1%	41,2%
	обща декларация за подобри резултати (подобrena работа)	104	22,9%	29,8%	100	28,3%	31,4%
	явни свидетелства за правителствен ангажимент за резултат	35	7,7%	10,0%	9	2,5%	2,8%
	друго	1	,2%	,3%	43	12,2%	13,5%
	Осъдителни присъди	12	2,6%	3,4%	13	3,7%	4,1%
Общо		455	100,0%	130,4%	353	100,0%	111,0%

		България		Процент от случаите	Румъния		Процент от случаите
		Отговори			Отговори		
		Брой	Процент		Брой	Процент	
Темп на постижението	наченки, първи стъпки	314	89,2%	90,0%	190	58,8%	59,9%
	поддържане, липса на забавяне	20	5,7%	5,7%	49	15,2%	15,5%
	Ускоряване	7	2,0%	2,0%	34	10,5%	10,7%
	устойчиво ускоряване, явен напредък	2	,6%	,6%	11	3,4%	3,5%
	прогрес, качествен скок				5	1,5%	1,6%
	не може да се определи	9	2,6%	2,6%	34	10,5%	10,7%
Общо		352	100,0%	100,9%	323	100,0%	101,9%

		България		Процент от случаите	Румъния		Процент от случаите
		Отговори			Отговори		
		Брой	Процент		Брой	Процент	
"Размер" на постижението	скромно/единично постижение	284	81,4%	81,4%	141	44,3%	44,5%
	съществено постижение	56	16,0%	16,0%	83	26,1%	26,2%
	голямо, систематично, необратимо	1	,3%	,3%	22	6,9%	6,9%
	не може да се определи/друго	8	2,3%	2,3%	72	22,6%	22,7%
Общо		349	100,0%	100,0%	318	100,0%	100,3%

		България		Процент от случаите	Румъния		Процент от случаите	
		Отговори			Отговори			
		Брой	Процент		Брой	Процент		
Оценки	явна хвалба: за воля/добронамереност/желание	100	12,0%	14,6%	10	1,1%	1,5%	
	явна хвалба: за напредък	89	10,7%	13,0%	244	26,4%	36,6%	
	явна хвалба: за конкретен резултат	34	4,1%	4,9%	47	5,1%	7,0%	
	явна хвалба: за цялостен/качествено нов/систематичен резултат	2	,2%	,3%	7	,8%	1,0%	
	Констатации (всевъзможни)	310	37,1%	45,1%	207	22,4%	31,0%	
	критики: за липса (недостатъчен или само формален) напредък	222	26,6%	32,3%	9	1,0%	1,3%	
	критики: за липса (недостатъчен) конкретен резултат	67	8,0%	9,8%	276	29,8%	41,4%	
	критики: за липса на цялостен резултат - ("Корупцията остава проблем")	5	,6%	,7%	65	7,0%	9,7%	
	Липсва, слаб административен капацитет	6	,7%	,9%	37	4,0%	5,5%	
	Общо		835	100,0%	121,5%	925	100,0%	138,7%

		България		Процент от случаите	Румъния		Процент от случаите
		Отговори			Отговори		
		Брой	Процент	Брой	Процент		
Степен на категоричност на оценката	безусловно положителна оценка	72	10,3%	10,5%	34	5,1%	5,1%
	положителна оценка с уговорки	15	2,2%	2,2%	124	18,4%	18,6%
	амбивалентна оценка (донякъде, понякога, от една страна, от друга страна)	118	16,9%	17,2%	46	6,8%	6,9%
	въпреки положителния нюанс, акцентът е върху	16	2,3%	2,3%	130	19,3%	19,5%
	неудовлетвореност (формалност на действието, действие без очаквания резултат)	172	24,7%	25,0%	86	12,8%	12,9%
	безусловно отрицателна оценка (изразена чрез констатирана липса на нещо съществено)	6	,9%	,9%	101	15,0%	15,2%
Общо	чрез заявена неудовлетвореност няма оценка, а само констатация	298	42,8%	43,3%	152	22,6%	22,8%
		697	100,0%	101,3%	673	100,0%	101,1%

		България		Процент от случаите	Румъния		Процент от случаите
		Отговори			Отговори		
		Брой	Процент	Брой	Процент		
Препоръки	да активизира усилията си; да се предприемат бързи и ефективни действия	63	15,6%	24,6%	28	13,3%	19,6%
	да се продължава (поддържа, надгражда и пр.) постигнатия напредък действия	22	5,4%	8,6%	14	6,7%	9,8%
	необходимост от ясно	12	3,0%	4,7%	2	1,0%	1,4%
	разграничаване на ролите, като гарант за успех	25	6,2%	9,8%	15	7,1%	10,5%
	взаимодействие между	45	11,1%	17,6%	8	3,8%	5,6%
	разследващите органи (и другите елементи на съдебната система)	74	18,3%	28,9%	17	8,1%	11,9%
	ефективно са се прилага законодателството	40	9,9%	15,6%	28	13,3%	19,6%
	да укрепи капацитета на съдебната власт	30	7,4%	11,7%	11	5,2%	7,7%
	политическия ангажимент	40	9,9%	15,6%	7	3,3%	4,9%
	създаване на по-ефективен закон за (конфликт на интереси, отнемане на имущество, специализиран съд)	2	,5%	,8%	1	,5%	,7%
	необходимост от цялостни реформи, за да се подобри съдебната практика	35	8,7%	13,7%	44	21,0%	30,8%
	необходими са конституционни промени	16	4,0%	6,3%	35	16,7%	24,5%
	да се демонстрират конкретни резултати	404	100,0%	157,8%	210	100,0%	146,9%
Общо	Друго						

			ГОДИНА						Общо
			2007	2008	2009	2010	2011	2012	
РАВНИЩА НА ОБЩНОСТ НА ПОРАЖЕНИЕТО	националните общества, членове на ЕС, интересите на страните-членки, ЕС като цяло	Брой % по колони	10 12,7%	42 18,8%	48 30,0%	45 26,6%	34 26,8%	87 26,2%	266
	страна член/правителство	Брой % по колони	30 38,0%	80 35,9%	54 33,8%	53 31,4%	38 29,9%	104 31,3%	359
	- държавни институции:	Брой % по колони	38 48,1%	96 43,0%	55 34,4%	65 38,5%	47 37,0%	125 37,7%	426
	- институции посредници (медии)	Брой % по колони	1 1,3%	0 ,0%	2 1,3%	1 ,6%	0 ,0%	0 ,0%	4
	- институции частни (неправителствени) + тяхната мрежа, т.е. гражд. общество	Брой % по колони	0 ,0%	4 1,8%	0 ,0%	0 ,0%	1 ,8%	7 2,1%	12
	граждани на националното общество	Брой % по колони	0 ,0%	1 ,4%	1 ,6%	5 3,0%	7 5,5%	9 2,7%	23
	Общо	Брой	79	223	160	169	127	332	1090

			ГОДИНА						Общо
			2007	2008	2009	2010	2011	2012	
ХАРАКТЕР НА ПОСТАВЕНИЯ ВЪПРОС	материална база: условия за работа	Брой % по колони	4 2,8%	5 1,4%	1 ,5%	1 ,5%	2 1,0%	4 ,7%	17
	материална база: недостиг на средства за заплати	Брой % по колони	0 ,0%	2 ,6%	0 ,0%	0 ,0%	1 ,5%	3 ,5%	6
	кадри: компетентност	Брой % по колони	11 7,7%	35 9,7%	6 2,7%	15 6,9%	22 10,8%	31 5,3%	120
	кадри: мотивация (заплащане, кариерно развитие, професионална етика)	Брой % по колони	6 4,2%	10 2,8%	3 1,4%	8 3,7%	18 8,9%	67 11,5%	112
	кадри: отговорност	Брой % по колони	2 1,4%	10 2,8%	3 1,4%	5 2,3%	5 2,5%	14 2,4%	39
	нормативна база: липсва	Брой % по колони	2 1,4%	6 1,7%	2 ,9%	0 ,0%	0 ,0%	1 ,2%	11
	нормативна база: дефектна (пропуски, вътрешнопротиворечива и пр.)	Брой % по колони	2 1,4%	11 3,0%	16 7,2%	11 5,1%	4 2,0%	24 4,1%	68
	нормативна база: не се	Брой	2	2	7	1	0	3	15

		ГОДИНА						Общо
		2007	2008	2009	2010	2011	2012	
прилага, въпреки че е налична	% по колони	1,4%	,6%	3,2%	,5%	,0%	,5%	
институционален дефицит: липсва някаква институция	Брой % по колони	0 ,0%	2 ,6%	0 ,0%	1 ,5%	0 ,0%	3 ,5%	6
институционален дефицит: механизъм на действие - (не)съгласуваност, бързина, ефективност, прозрачност; контролни механизми и пр.	Брой % по колони	27 19,0%	75 20,8%	57 25,8%	62 28,7%	43 21,2%	124 21,2%	388
институционален дефицит: независимост	Брой % по колони	7 4,9%	10 2,8%	11 5,0%	10 4,6%	9 4,4%	35 6,0%	82
институционален дефицит: резултатност/ефективност	Брой % по колони	28 19,7%	52 14,4%	24 10,9%	23 10,6%	14 6,9%	61 10,4%	202
институционален дефицит: необходима институционална реформа	Брой % по колони	6 4,2%	14 3,9%	16 7,2%	8 3,7%	14 6,9%	41 7,0%	99
институционален дефицит: взаимодействие с други институции	Брой % по колони	2 1,4%	18 5,0%	4 1,8%	11 5,1%	16 7,9%	26 4,4%	77
Корупция, ЗЛОУПОТРЕБА С ВЛАСТ	Брой % по колони	29 20,4%	77 21,3%	37 16,7%	35 16,2%	32 15,8%	82 14,0%	292
политическа субектност: воля	Брой % по колони	4 2,8%	6 1,7%	8 3,6%	2 ,9%	1 ,5%	4 ,7%	25
политическа субектност: компетентност	Брой % по колони	1 ,7%	2 ,6%	0 ,0%	1 ,5%	0 ,0%	0 ,0%	4
политическа субектност: отговорност	Брой % по колони	1 ,7%	0 ,0%	0 ,0%	0 ,0%	0 ,0%	3 ,5%	4
политическа субектност: политически инструментариум (стратегия, програма за действие, (не)налични институции)	Брой % по колони	1 ,7%	2 ,6%	6 2,7%	12 5,6%	15 7,4%	30 5,1%	66
политическа субектност: политическа отговорност	Брой % по колони	2 1,4%	4 1,1%	9 4,1%	2 ,9%	1 ,5%	9 1,5%	27
върховенство на закона	Брой % по колони	2 1,4%	2 ,6%	1 ,5%	0 ,0%	0 ,0%	1 ,2%	6
обща (всеобхватна социална) реформа	Брой % по колони	2 1,4%	5 1,4%	4 1,8%	3 1,4%	2 1,0%	7 1,2%	23
Информационна система: няма достатъчно надеждно инфо и данни за разследвания	Брой % по колони	1 ,7%	11 3,0%	6 2,7%	5 2,3%	4 2,0%	12 2,1%	39

			ГОДИНА						Общо
			2007	2008	2009	2010	2011	2012	
Съдържателен характер на постижението	подобрен кадрови капацитет	Брой % по колони	2 6,3%	3 3,5%	6 8,6%	4 5,5%	5 8,1%	7 5,3%	27
	приета нормативна база	Брой % по колони	6 18,8%	20 23,5%	13 18,6%	3 4,1%	12 19,4%	33 24,8%	87
	създадена институция	Брой % по колони	1 3,1%	14 16,5%	3 4,3%	0 ,0%	3 4,8%	19 14,3%	40
	посочени постигнати конкретни резултати	Брой % по колони	15 46,9%	23 27,1%	20 28,6%	33 45,2%	17 27,4%	41 30,8%	149
	обща декларация за подобрени резултати (подобрена работа)	Брой % по колони	7 21,9%	14 16,5%	17 24,3%	25 34,2%	18 29,0%	23 17,3%	104
	явни свидетелства за правителствен ангажимент за резултат	Брой % по колони	1 3,1%	7 8,2%	11 15,7%	5 6,8%	4 6,5%	7 5,3%	35
	друго	Брой % по колони	0 ,0%	1 1,2%	0 ,0%	0 ,0%	0 ,0%	0 ,0%	1
	Осъдителни присъди	Брой % по колони	0 ,0%	3 3,5%	0 ,0%	3 4,1%	3 4,8%	3 2,3%	12
Общо	Брой	32	85	70	73	62	133	455	

			ГОДИНА						Общо
			2007	2008	2009	2010	2011	2012	
Темп на постижението	наченки, първи стъпки	Брой % по колони	28 90,3%	57 85,1%	49 94,2%	59 90,8%	34 79,1%	87 92,6%	314
	поддържане, липса на забавяне	Брой % по колони	2 6,5%	3 4,5%	1 1,9%	2 3,1%	6 14,0%	6 6,4%	20
	Ускоряване	Брой % по колони	1 3,2%	2 3,0%	1 1,9%	2 3,1%	1 2,3%	0 ,0%	7
	устойчиво ускоряване, явен напредък	Брой % по колони	0 ,0%	1 1,5%	0 ,0%	1 1,5%	0 ,0%	0 ,0%	2
	не може да се определи	Брой % по колони	0 ,0%	4 6,0%	1 1,9%	1 1,5%	2 4,7%	1 1,1%	9
	Общо	Брой	31	67	52	65	43	94	352

			ГОДИНА						Общо
			2007	2008	2009	2010	2011	2012	
Степен на категоричност на оценката	безусловно положителна оценка	Брой % по колони	4 6,1%	12 8,3%	17 17,5%	15 13,9%	13 15,9%	11 5,5%	72
	положителна оценка с уговорки	Брой % по колони	1 1,5%	2 1,4%	5 5,2%	2 1,9%	5 6,1%	0 ,0%	15
	амбивалентна оценка (донякъде, понякога, от една страна, от друга страна)	Брой % по колони	9 13,6%	25 17,2%	14 14,4%	26 24,1%	14 17,1%	30 15,1%	118
	въпреки положителния нюанс, акцентът е върху недовлетвореност (формалност на действието, действие без очаквания резултат)	Брой % по колони	3 4,5%	2 1,4%	8 8,2%	2 1,9%	0 ,0%	1 ,5%	16
	безусловно отрицателна оценка (изразена чрез констатирана липса на нещо съществено	Брой % по колони	24 36,4%	48 33,1%	25 25,8%	26 24,1%	16 19,5%	33 16,6%	172
	безусловно отрицателна оценка чрез заявена недовлетвореност	Брой % по колони	0 ,0%	2 1,4%	0 ,0%	0 ,0%	1 1,2%	3 1,5%	6
	няма оценка, а само констатация	Брой % по колони	25 37,9%	54 37,2%	28 28,9%	37 34,3%	33 40,2%	121 60,8%	298
Общо	Брой		66	145	97	108	82	199	697

			ГОДИНА						Общо
			2007	2008	2009	2010	2011	2012	
Обхват на оценката	отделен казус вътре в определен публичен сектор	Брой % по колони	23 28,0%	9 5,0%	21 16,4%	14 11,6%	7 7,9%	7 3,3%	81
	отделен сектор като цяло	Брой % по колони	36 43,9%	111 61,7%	55 43,0%	66 54,5%	50 56,2%	128 59,8%	446
	системна оценка (като цяло)	Брой % по колони	22 26,8%	60 33,3%	52 40,6%	41 33,9%	32 36,0%	79 36,9%	286
	не може да се каже/определи	Брой % по колони	1 1,2%	0 ,0%	0 ,0%	0 ,0%	0 ,0%	0 ,0%	1
Общо	Брой		82	180	128	121	89	214	814

			ГОДИНА						Общо
			2007	2008	2009	2010	2011	2012	
Кой не си е свършил работата в борбата с корупцията?	МВР и съпровождащи институции за сигурност/институции на изпълнителната власт - комисии всякакви	Брой % по колони	10 23,8%	21 24,7%	4 11,8%	8 21,6%	6 18,8%	16 20,8%	65
	досъдебната фаза - следствие и прокуратура	Брой % по колони	7 16,7%	8 9,4%	3 8,8%	2 5,4%	5 15,6%	8 10,4%	33
	съдът/ съдилищата/ съдиите	Брой % по колони	6 14,3%	9 10,6%	5 14,7%	4 10,8%	6 18,8%	19 24,7%	49
	съдебната система като цяло	Брой % по колони	6 14,3%	10 11,8%	2 5,9%	9 24,3%	6 18,8%	10 13,0%	43
	ВСС	Брой % по колони	2 4,8%	1 1,2%	0 ,0%	1 2,7%	0 ,0%	3 3,9%	7
	правителство	Брой % по колони	1 2,4%	11 12,9%	12 35,3%	1 2,7%	2 6,3%	0 ,0%	27
	парламент	Брой % по колони	2 4,8%	2 2,4%	3 8,8%	2 5,4%	2 6,3%	11 14,3%	22
	няма връзка между властите	Брой % по колони	0 ,0%	3 3,5%	2 5,9%	0 ,0%	0 ,0%	0 ,0%	5
	гражданското общество	Брой % по колони	0 ,0%	1 1,2%	0 ,0%	0 ,0%	0 ,0%	0 ,0%	1
	не е ясно/ всички/ културата/България	Брой % по колони	8 19,0%	16 18,8%	3 8,8%	10 27,0%	5 15,6%	7 9,1%	49
Друго	Брой % по колони	0 ,0%	0 ,0%	0 ,0%	0 ,0%	0 ,0%	2 2,6%	2	
Местна администрация	Брой % по колони	0 ,0%	3 3,5%	0 ,0%	0 ,0%	0 ,0%	1 1,3%	4	
Общо	Брой	42	85	34	37	32	77	307	

			ГОДИНА						Общо
			2007	2008	2009	2010	2011	2012	
Начин на говорене за корупцията	има конкретни/единични случаи	Брой % по колони	1 3,0%	2 2,4%	0 ,0%	1 2,3%	0 ,0%	0 ,0%	4
	<i>има обществен проблем с корупцията (масово разпространена, систематична)</i>	Брой % по колони	25 75,8%	58 70,7%	32 71,1%	32 72,7%	24 55,8%	59 62,8%	230
	<i>има корупция на високо политическо равнище</i>	Брой % по колони	6 18,2%	16 19,5%	10 22,2%	11 25,0%	8 18,6%	23 24,5%	74
	липсва политика за борба (стратегия, цялостна програма, междуинституционално взаимодействие и пр.)	Брой % по колони	0 ,0%	2 2,4%	2 4,4%	0 ,0%	6 14,0%	1 1,1%	11
	липсват инструменти (норми, институции, механизми) за борба	Брой % по колони	0 ,0%	0 ,0%	0 ,0%	0 ,0%	0 ,0%	1 1,1%	1
	липсва политика на превенция	Брой % по колони	0 ,0%	0 ,0%	0 ,0%	0 ,0%	0 ,0%	3 3,2%	3
	няма резултати от действията	Брой % по колони	1 3,0%	3 3,7%	1 2,2%	0 ,0%	5 11,6%	7 7,4%	17
	заплаха за ЕС	Брой % по колони	0 ,0%	1 1,2%	0 ,0%	0 ,0%	0 ,0%	0 ,0%	1

			ГОДИНА						Общо
			2007	2008	2009	2010	2011	2012	
Препоръки	да активизира усилията си; да се предприемат бързи и ефективни действия	Брой % по колони	2 9,1%	5 9,1%	5 16,7%	0 0%	8 21,6%	8 15,7%	28
	да се продължава (поддържа, надгражда и пр.) постигнатия напредък действия	Брой % по колони	2 9,1%	2 3,6%	2 6,7%	1 6,7%	1 2,7%	6 11,8%	14
	необходимост от ясно разграничаване на ролите, като гарант за успех	Брой % по колони	1 4,5%	0 0%	0 0%	0 0%	0 0%	1 2,0%	2
	взаимодействие между разследващите органи (и другите елементи на съдебната система)	Брой % по колони	1 4,5%	3 5,5%	2 6,7%	2 13,3%	3 8,1%	4 7,8%	15
	ефективно са се прилага законодателството	Брой % по колони	0 0%	3 5,5%	1 3,3%	1 6,7%	1 2,7%	2 3,9%	8
	да укрепи капацитета на съдебната власт	Брой % по колони	4 18,2%	3 5,5%	4 13,3%	0 0%	2 5,4%	4 7,8%	17
	политическия ангажимент	Брой % по колони	4 18,2%	5 9,1%	3 10,0%	4 26,7%	4 10,8%	8 15,7%	28
	създаване на по-ефективен закон за (конфликт на интереси, отнемане на имущество, специализиран съд)	Брой % по колони	0 0%	1 1,8%	4 13,3%	3 20,0%	1 2,7%	2 3,9%	11
	необходимост от цялостни реформи, за да се подобри съдебната практика	Брой % по колони	1 4,5%	3 5,5%	1 3,3%	0 0%	0 0%	2 3,9%	7
	необходими са конституционни промени	Брой % по колони	0 0%	1 1,8%	0 0%	0 0%	0 0%	0 0%	1
	да се демонстрират конкретни резултати	Брой % по колони	4 18,2%	15 27,3%	5 16,7%	1 6,7%	8 21,6%	11 21,6%	44
	Друго	Брой % по колони	3 13,6%	14 25,5%	3 10,0%	3 20,0%	9 24,3%	3 5,9%	35
	Общо	Брой	22	55	30	15	37	51	210