

**КОРУПЦИЯТА В
ПАРЛАМЕНТАРНАТА
ПРАКТИКА И
ЗАКОНОДАТЕЛНИЯ
ПРОЦЕС**



**Център за социални практики
1999**



Публикувано със съдействието на Американската агенция за международно развитие.

Антикорупционни хрестоматии:

Борбата срещу корупцията и злоупотребите в публичната администрация.
С., Коалиция 2000/Институт за икономическа политика, 2000.
ISBN 954-477-068-2

Измерване и наблюдение на корупцията – световната практика и българския опит.
С., Коалиция 2000/Център за изследване на демокрацията, 1999
ISBN 954-477-069-0

Икономическата цена на корупцията.
С., Коалиция 2000/Център за икономическо развитие, 1999.
ISBN 954-477-070-4

Информационни технологии срещу корупцията.
С., Коалиция 2000/Фондация „Приложни изследвания и комуникации“, 2000.
ISBN 954-477-072-0

Корупцията в парламентарната практика и законодателния процес.

С., Коалиция 2000/Център за социални практики, 1999.
ISBN 954-477-071-2

Международни актове за противодействие на корупцията.
С., Коалиция 2000/Информационен център на Съвета на Европа, 1999.
ISBN 954-477-073-9

Противодействие на корупцията в местната власт.
С., Коалиция 2000/Асоциация АКСЕС, 2000.
ISBN 954-477-074-7

Съдебна власт и корупция.
С., Коалиция 2000/Съюз на съдиите в България, 2000.
ISBN 954-477-075-5

ISBN 954-477-071-2

© Коалиция 2000

Всички права запазени.

Съставителство и научна редакция:
Евгений Дайнов, Светослав Малинов
Редактор: Емил Ценков
Коректор: Емилия Пацова

ул. „Лазар Станев“ 1, 1113 София
тел. (+ 359 2) 971 3000, факс (+ 359 2) 971 2233
coalition2000@online.bg, <http://www.online.bg/coalition2000/>

СЪДЪРЖАНИЕ

Увод – Евгений Дайнов.....	5
I. Политическата корупция	9
1. Защо всички се интересуват от корупцията, Пол Хейууд <i>Political Corruption: Problems and Perspectives, Paul Heywood.....</i>	11
2. Дефиниране на корупцията, Марк Филп <i>Defining Political Corruption, Mark Philp.....</i>	34
3. Какво е политическата корупция, Питър де Лиън <i>What is Political Corruption, Peter deLeon.....</i>	51
4. Корупцията като част от политическата система, Питър де Лиън <i>Corruption as a Part of the Political System, Peter deLeon.....</i>	56
II. Неблагоприятни последици от политическата корупция, Донателла дела Порта и Алберто Ванучи The „Pervers Effects“ of Political Corruption, Donatella della Porta and Alberto Vannucci,	69
III. Обществено-икономическото измерение на корупцията, Жан Картие-Бресон Corruption Networks, Transaction Security and Illegal Social Exchange, Jean Cartier-Bresson.....	93
IV. Корупцията в парламента, Доун Оливър Regulating the Conduct of MPs. The British Experience of Combatting Corruption, Dawn Oliver.....	109
V. Законова етика и етика на отделния индивид, Денис Томпсън Purposes of Legislative Ethics, Ethics in Congress: From Individual to Institutional Corruption, Dennis F. Thompson.....	125
VI. Преходът към пазарна икономика в страните от Централна и Източна Европа и корупцията	199
1. Отражение на промените върху поведението на държавните служители, У. Милър, Т. Кошечкина и А. Гроделанд <i>How Citizens Cope with Postcommunist Officials: Evidence from Focus Group Discpsions in Ukraine and the Czech Republic, William L. Miller, Tatyana Koshechkina and Ase Grodeland</i>	201
2. Корупцията в посткомунистическа Русия, Федерико Варезе <i>The Transition to the Market and Corruption in Post-socialist Russia, Federico Varese.....</i>	228

Приложения	247
1. Примери за корупция, Питър де Лиън <i>Cases of Corruption, Peter deLeon</i>	249
1.1. Скандалните апартаменти.....	249
1.2. Подменяне на обществените с лични планове	258
1.3. Оръжейни доставки	290
2. Как индийските елити възприемат корупцията, В. Паварала, <i>Interpreting Corruption: Elite Perspectives in India, Vinod Pavarala</i>	299
3. Литература.....	374

УВОД

Трябваше да се случи азиатският финансов колапс от 1998 г., за да се разбере от водещи международни институции, че корупцията не е някакъв малък проблем наред с други малки проблеми – лошите пътища например – на развитието. Корупцията – т.е. ползването на държавен или друг публичен пост за постигането на лични или групови цели – се оказва способна да срина цели икономики и да създаде предпоставките дори за световна финансово-стопанска криза.

По-малки икономики вече бяха стигнали до това разбиране и преди азиатската илюстрация. Българите например станаха свидетели, как се срива тяхната икономика още през 1996 г., ограбена от хора, облечени в публична власт. По аналогични причини в съседна Македония икономиката в средата – края на 90-те години бе такава, че половината от трудоспособното население бе безработно. Руснаците от своя страна, намерили се в лапите на егоистична олигархия след края на комунистическия режим, като че са осъдени през няколко години да теглят пасивите от алчността на своите управници.

Без демокрация – т.е. без прозрачност при вземането на решения и без публичен контрол върху взимашите решения – развитие не е възможно. А корупцията вирее именно там, където не стига светлината на публичността.

Предлаганият сборник, представляващ съкратен вариант на четири световно реномирани текстове за корупцията, илюстрира тази ситуация. Той се издава като част от големия български антикорупционен проект, *Коалиция 2000*, стартирал през 1998 г. с финансовата подкрепа на USAID. Акцентът в сборника е институционалната корупция – една тема, която съвсем доскоро бе маргинална в корупционната проблематика. Не е трудно да се разбере – защо. Лесно е да се опише корупцията тогава, когато някой дребен или едър чиновник вземе подкуп под масата, за да наруши правилата, привилегирова някой просител или обявява резултатите от търг за държавна поръчка. Много по-трудно е да се опише корупцията тогава, когато става дума за изкривяване на самите правила на вземане на решения в дадена система, пък макар пряко никой неин служител да не си слага пачки банкноти в джоба.

За да се разбере значението на институционалната – включително политическата – корупция, все пак е необходимо да се огледа генезисът и същността на демократичната (прозрачна, подконтролна) система на вземане на общовалидни решения, както и цената, която се плаща за отклонения от нея.

Демокрацията стартира в историята на Европа на няколко пъти, на различни места и по различни поводи. Нейната същина обаче е еднаква всеки

път. А тя е, че общозадължителните за дадена общност хора решения се взимат след публичен дебат, с оглеждане на всички съществуващи алтернативи и по прозрачен начин. В класическа Атина гражданите се събират вечер в Агората – място, което и досега може да се види под хълма на Партенона. Агората е павирано пространство, оградено с колони. Стени няма. Агората се вижда отвсякъде – дебатите и решенията, взети там, са публично достояние. Там може да се внесе и последващ дебат относно изпълнението или правилността на вече взети решения и дефектите да се коригират. Агората е публичното място, където гражданите вземат решенията, които касаят техните общи дела. Затова и агорафобията в политическия смисъл не е толкова страх от отворени, колкото – от публични пространства.

Вторият голям старт на демокрацията става в градовете на Европа в момента, в който континентът излиза от средните векове. Отказвайки се от управлението на своите дела според правила, изложени в Библията, гражданите няма откъде другаде да извлекат легитимност и задължителност на решенията, отнасящи се до целия град – освен от самите себе си. Постепенно кристализират онези форуми на самоуправлението, в които влизат уважаваните граждани, обсъждащи и вземащи решения относно градските дела пред всички свои съграждани – отново, както при Агората, публично.

В градовете се развиват и процедурите на представителната демокрация. Един град, за разлика от едно (тогавашно) село, има нужда от инфраструктура, покрит централен пазар, път до града, стени за самозащита, полицейска сила за въвеждане на ред, грижа за бедните и болните и така нататък. За да решат тези свои въпроси, гражданите се облагат доброволно с данъци. За да бъдат правилно управлявани тези пари – т.е., за да се вземат най-добрите възможни решения за харчене на парите, събрани от всички с цел решаването на техни общи въпроси – е наложително някой да ги управлява отговорно. Тъй като всеки човек носи в себе си алчност и егоизъм, гражданите решават да избират свои упълномощени представители, които, в рамките на определен период, да управляват тези средства. Естествено, тъй като става дума за парите на всички, то контролът върху тяхното харчене не е заложен единствено в механизма на изборност и мандатност. Процесът на вземане на решения относно тези пари е прозрачен, публичен – всеки гражданин може да отиде и да види какво и как решават неговите избраници да направят за него с неговите пари.

Така се установява местното градско самоуправление, което заляга в основата на съвременната европейска демокрация. Между другото, това е и причината парламентите на европейските страни да са достъпни за граждани: те имат правото да видят какво управниците правят с техните данъци и от тяхно име.

За българския читател тази история би трябвало да звучи познато, понеже тя описва и механизмите на Българското възрождане.

Прозрачността и достъпът на гражданите до вземащите решения са елементи, вградени в самия начин на управление на европейските страни и на техните производни (САЩ, Канада, Австралия и пр). Това се оказва и най-ефективният начин, постигнат от човечеството, за управление на ресурсите на дадено общество. Демокрацията само изглежда като безкрайно мудро действаща, хаотична говорилня; и е само привидно неефективна поради това, че „неспециалисти“ постоянно се намесват в решения, които като че изискват експертно и профилирано знание. Затова, откак има демокрация, има и хора, които я оспорват. Някои – комунистите например – твърдяха, че управлението е работа за хора с научни знания, а не – за всеки. И изградиха най-изостаналите, варварски и крадливи общества, в които неподконтролни управници си поделяха ресурс зад кулисите, без да могат да го увеличават. Докато се натъкнаха на своята финансова криза, немалко азиатски държавници развиваха релативистичната теза, че принципите на демокрацията са партикуларно културно явление, локализирано в „Запада“, и нямащи отношение към техните си, азиатски култури.

Недемократичните алтернативи на управление на обществените процеси са неефективни по доволно очевидни причини. Те нямат нито механизмите, нито навичките да огледат от всички страни всички алтернативи, преди да направят своя избор. И техните избори рано или късно деградират до простата реализация на предубежденията или моментните настроения на висшия слой властимащи. Техните решения са неефективни и поради това, че хората – останали извън процеса на решаването – не ги чувстват като свои и не ги прилагат.

За да се осигури равен достъп на гражданите до механизмите за вземане на решения прозрачните системи (въплътени в демократични институции) произвеждат грамадно количество правила и процедури. Тяхната цел е във всеки даден момент да гарантират, че системата на вземане на решения няма да се отнася по различен начин към различните граждани – в крайна сметка, те са равни по това, че плащат данъци на управлението и че тези данъци са насочени към решаване по справедлив и равнопоставен начин на общите проблеми на хората. Тези процедури, разбира се, винаги се пързаят по ръба на бюрократизма – т.е. парализа, при която решения не се вземат, а процесите по тяхното вземане стават непроницаеми.

В тази картина се намества институционалната и политическата корупция – т.е. корупцията на механизмите за вземане на решения. Там, където властимащите искрено не разбират защо трябва да има демокрация, картината не е трудна за описване. Азиатската криза например е пряко следствие на това, че демократичната равнопоставеност бе фасада, зад която групи хора, свързани на роднински принцип, си прехвърляха финансов ресурс, взет назаем от западни банки. Както винаги, скриването на механизмите на вземане на решения доведе до това, че вместо кредитите да отиват към най-

ефективните стопански единици, те отиваха към най-близките до властта хора, смъквайки ефективността на цели икономики. Това ги направи неконкурентноспособни, инвеститорите загубиха вяра в тези страни и започнаха да се изтеглят, банките си поискаха парите обратно, ценните бумажки на съответните правителства се сринаха – и финансовата криза пое по своя обичаен път. (В Русия схемата на колапса от средата на 1998 г. беше още по-елементарна: години наред управниците просто си взимаха от икономиката, каквото им се искаше, докато престана да има какво да се взима.)

Азиатската картина е ясен пример за институционална корупция дори да се допусне, че раздаващите кредитите на място не са взели и една йена или хонгконгски долар. Със своите решения тези хора са изкривили самата система на вземане на решения – от система, изградена за да отсява най-конкурентните бизнеспланове към система, функционираща на принципа на братовчедството.

Подобна е и същината на картината, както се вижда от материалите в настоящия сборник, отнасяща се до институционалната корупция в демократичните страни. И там моментът, в който в системата на вземане на решения се появят скрити от погледа територии, корупцията е налице.

Съвсем очевидно е, че институционалната, както и обичайната (индивидуална) корупция е особено логично явление в страни, в които няма демократична традиция, сериозна гражданска култура, нито пък – отдавна действащи, улегнали и станали привични прозрачни механизми за вземане на решения. България, макар направила безапелационно своята заявка за принадлежност към света на демокрацията (и на произлизания от нея стопански просперитет), е очевидно такава страна.

И затова сборниците и инициативите на големите български антикорупционни инициативи би следвало да са от полза както за упражняващите власт, така и за плащащите данъци.

Евгений Дайнов

I. ПОЛИТИЧЕСКАТА КОРУПЦИЯ

1. ЗАЩО ВСИЧКИ СЕ ИНТЕРЕСУВАТ ОТ КОРУПЦИЯТА?

Пол Хейууд¹

С приближаването на края на ХХ век трябва да признаем, че няма почти никакви признаци за намаляването на значението на проблема „политическа корупция“, който доминира през последното десетилетие. Налице са многобройни доказателства за това. В Съединените Щати и Великобритания, две от най-стабилните демокрации в света, неотдавнашните избори бяха разтърсени от скандали, свързани с корупцията: в САЩ президентът Клинтън бе притиснат както от т. нар. „скандал Уайтуотър“, така и от въпроси за източниците на финансирането на неговата изборна кампания през 1996 г.; във Великобритания, по време на изборната кампания през 1997 г., консервативното правителство на Джон Мейджър се оказа обект на обвинения в „нечистоплътност“, породени преди всичко от проблема с „вземането на пари за задаване на парламентарни въпроси“.² В една много по-млада демокрация, Пакистан, правителството на Беназир Бхуто бе разпуснато в началото на ноември 1996 г. от президента Фарук Легари и поради обвинения в подкопаване на съдебната независимост и участието си в масови схеми на корупция. На следващия ден бившият премиер на Индия, Нарисимха Рао, веднъж вече заподозрян в купуване на гласове и фалшификации, бе обвинен в престъпна конспирация за измама на бизнесмен. В Русия, която все още се бори за установяване на стабилна демокрация, през март 1997 г. президентът Борис Елцин призна, че „един от основните недостатъци на руските власти на всички нива е корупцията“.³

Тези примери (проявили се преди първоначалната крайна дата за предаване на ръкописите за тази книга) са илюстрация на едно явление, което съвсем доскоро се смяташе за прерогатив на авторитарните или „развиващи се“ нации – т.е. на недемократиите (или, в най-добрия случай, на прото-демократиите). В случаите на политическа корупция в демократичните нации, и по-специално в западните демокрации, на нея обикновено се гледаше като на нетипично отклонение от нормата.⁴ Подобно схващане бе разклатено от нашумелите разкрития за корупция в системата, които бяха направени в Италия в началото на 90-те; те показаха, че цялата следвоенна италианска политика се е крепяла на сложна конструкция от корупционни мрежи, оплели политици, бюрократи и бизнесмени на най-високо ниво. Но дори и да допуснем, че италианският пример е едно изключение, той показва, че политическата корупция по върховете не е характерен предимно за недемократиите. Корупционни скандали започнаха да се разразяват и в някои

други европейски демокрации – в южните съседки на Италия – Испания и Гърция, но също и във Франция, Германия, Австрия и Белгия. Към средата на 90-те стана ясно, че не съществува нация, която да е имунизирана срещу корозиращия ефект на политическата корупция. Успоредно с това се забелязва тенденция за нарастване на академичния интерес към явлениято, характеризиращ се с растящ брой конференции, посветени на проблема, и специализирани публикации.⁵

Настоящата публикация е част от тази тенденция. Тя обединява разработки на учени от различни сфери на социалните науки и контрастни аналитични гледни точки. Следващите глави съдържат изводи от проучванията в областта на политологията, философията, икономиката, социологията и правото; използваните методологии включват сравнителни подходи, игровата теория, групови дискусии и изследване на отделни случаи.

Основният въпрос е: на какво се дължи породеният през последните години изключителен интерес към политическата корупция. В края на краищата, както изтъква Алатас, корупцията надхвърля границите на всяка система: „Тя е характерна за всички социални системи – феодализъм, капитализъм, комунизъм и социализъм. Тя засяга всички класи в обществото; всички държавни организации, монархии и републики; всякакви ситуации, в мирно време и по време на война; всички възрастови групи; и двата пола; и всички времена, античността, средновековието и модерността.“⁶

Част от отговора се съдържа в мнението, че гореспомнатото явление е завладяло нови области – никоя държава, дори най-зрялата демокрация, не може вече да се чувства в безопасност. Италианските разкрития от началото на 90-те послужиха като катализатор за разследванията на журналистите, а все повече и на магистратите в другите демокрации. На практика италианският пример произведе „демонстрационен ефект“, разкривайки феномена „политическа корупция“ пред останалите западни демокрации. Едва ли е съвпадение, че разкритията на корупционните скандали придобиха ново ускорение след започналите в Милано разследвания, наречени „*mani pulite*“ (чисти ръце). Нарастването на активността при разобличаване на политическата корупция, а не толкова фактът на нейното съществуване и доведе до предприемане на антикорупционни действия в някои държави.

Фактът, че корупцията поражда подобна публична загриженост, не бива да се изолира от по-широката политически контекст, в който бяха извършени разкритията. Началото на 90-те съвпадна с колапса на следвоенния ред; дотогава Студената война осигуряваше достатъчно идеологически и геостратегически отправни точки на политическите участници. Нейният край постави под въпрос сигурността в следвоенна Европа. Нещо повече – в Италия той допринесе за излизането наяве на една политическа конструкция, замислена първоначално като антикомунистическа коалиция около християндемократите.⁷ Разкритието на широко разпространена политическа ко-

рупция подкопа една от опорните структури на западните демокрации – твърдението, че функционират на базата на публична отговорност. Подобна увереност ги бе подкрепяла в следвоенния период и ги различаваше от комунистическите режими. Липсата на доверие в обществените организации в съчетание с т. нар. постмодерна политика на страх и риск се засилиха вследствие от огромния обхват на политическата корупция: липсата на доверие по правило застрашава съществуването на самата демокрация.⁸ Ето защо за някои политическата корупция е просто различен израз на съвременната криза на националната държава или, по-конкретно, на западните демократични държави.

Според други обаче подобно тълкуване може да изглежда измислено или, в най-добрия случай, преувеличено. Съществуват много по-банални причини, поради които политическата корупция заслужава публично внимание. Например, възможно е промяната в началото на 90-те да засяга по-скоро публичната толерантност на политическата корупция, което от своя страна е резултат от стечението на икономически обстоятелства. Така както предложенията на Маастрихтското споразумение за оправдаване мерките за засилен контрол върху публичните разходи се сблъскаха с нарастващ скептицизъм в страните – членки на Европейската общност, в които бяха приложени, по същия начин и политическата корупция може да е придобила по-голямо значение в отсъствието на фактора „самодоволство“. Толерантното на недостатъците на някои политици може да бъде свързано с икономическите постижения. Трудно е обаче да се проследят подобни реакции, тъй като въпросът с политическата корупция фигурира като централен в проучванията на общественото мнение сравнително отскоро.⁹

От една страна, този факт може да бъде разглеждан като доказателство, че корупцията никога не е била от някакво особено значение, но от друга може да се допусне, че хората са били в неведение за широките ѝ мащаби на разпространение. Налага се обаче впечатлението, че някои от най-големите скандали, свързани с политическата корупция през 80-те – например аферата P2 в Италия, случаите Carrefour du Developpement и URBA във Франция, аферата Флик в Германия или скандалът Коскотас в Гърция – не предизвикаха чувството на изолация, недоверие или разочарование от политическата класа, така често срещано в Европа към средата на 90-те.¹⁰

От друга страна, възможно е очакванията за стандарта на поведение на публичните служители да са се променили в резултат на по-масираните – а някои биха казали и по-натрапчивите – разследвания на медиите. От началото на 70-те (и отчасти като последица от аферата Уотъргейт) политиките са изложени на много по-голямо внимание от страна на медиите в сравнение със своите предшественици. Този аргумент не бива да се абсолютизира: би могъл да е по-точен – поне що се отнася до личния морал – за англосаксонските нации на фона на нациите от континентална Европа, които като че ли

разкриват едно по-ниско ниво на публично сквернословие относно личния живот на своите политици. Очевидно е обаче, че един от аспектите на политическата корупция, поддържащ публичния интерес към нея през последните години, е фактът, че от нея стават чудесни новинарски истории: няма съмнение, че всеки „скандал“ гъделичка детективските инстинкти на журналистите точно толкова, колкото и тези на зрители, слушатели и читатели на средствата за масова информация. Някои скандали за политическа корупция разкриват толкова заплетена интрига и невероятна дързост, че самото им следене се превръща в преживяване, близко до четенето на добре написан трилър. Колкото до журналистите, перспективата да разкрият голям скандал, е обещание за напредък в кариерата и за финансови облаги.

Разследващите магистрати също не са безразлични към вниманието, с което се следи всяко тяхно действие. В Испания Балтазар Гарзон, който водеше разследването по аферата GAL, получи от медиите прозвището „Супер Гарзон“ – имидж, който той грижливо култивира в процеса на натрупване на политическо влияние. По подобен начин някои съдии в Италия – и най-вече Антонио ди Пиетро – превърнаха имената си в нарицателни и изградиха политическите си кариери на базата на антикорупционните си заслуги. Дори във Великобритания, чиято правна система подчертано се различава от традиционното гражданско право на повечето страни на континента, където на съдиите се позволява да действат и като обвинители, имена като Ноулън и Дауни получиха известност в резултат на техните официални разследвания на стандартите на обществения живот и съответно на случаите на получаване на „пари за въпроси“ в парламентарната зала.

Споменатите примери за корупция са констатирани в редица демократични страни. Отчасти това е отражение на факта, че съществува нарастваща загриженост за очевидното разрастване на политическата корупция в демократичните държави. Можем да приемем, макар че не всички участници в съставянето на този книга споделят това мнение, че политическата корупция – особено на високо ниво – е по-сериозен проблем при демокрациите, отколкото при другите политически системи. Това е така не защото политическата корупция е от по-голяма важност при демокрациите, отколкото при недемокрациите. Причината е по-скоро фактът, че вредата, която тя причинява на демокрациите, е по-голяма: тя подкопава основните принципи на демократичните общества по начин, който не важи за недемокрациите.¹⁴ Последствията от корупцията са особено разрушителни за демокрациите: атакувайки някои от основните принципи, на които се гради една такава политическа система – и най-вече, равноправието на гражданите пред различните институции (т. е. идеята, че правителствените служители трябва да се отнасят към всички отделни индивиди с уважение и безпристрастност) и прозрачността на процеса на вземане на решения (т. е. отговорност) – корупцията допринася за делегитимирането на институционалните системи, в

които се поражда. Това е и причината, поради която политическата корупция е с основание в центъра на вниманието на съвременните демокрации.

Дефиниционната дилема

Тази книга е посветена на политическата корупция, а не на корупцията изобщо и съответно вниманието е насочено най-вече към публичната сфера, на чиято сцена действат политическите участници. Основното ударение тук пада върху „публичната сфера“: върху корупционните действия, осъществяващи се или изцяло в рамките на публичната сфера, или в сектора на припокриване на публичната и частна сфера – например, когато политици или функционери използват незаконно правото си на достъп до различни ресурси (независимо от вида им) с цел извличане на облаги за собствени или чужди нужди. Границите са ясно очертани: корупционни действия, които се извършват изцяло извън публичната сфера, например бизнесът в частния сектор и финансовата корупция (която е широкоразпространена), не са включени в анализите на тази книга.¹⁵ Естествено, съществуват огромни територии, където публичното и частното се припокриват: в някои държави е трудно да се направи ясно разграничение между например политическата корупция и организираната престъпност. Случаят с Италия, а напоследък и събитията в Русия показват, че връзките между политиката и организираната престъпност могат да бъдат изключително тесни.¹⁶ Донателма делма Порта и Алесандро Пицорно говорят за т. нар. „бизнесполитици“, нова порода политически предприемачи, които в дейността си съчетават „посредничество в (законни и незаконни) бизнесделки, пряко участие в икономически дейности и политическо посредничество в традиционния смисъл“¹⁷ Други проблеми създава например корупцията в полицията: тъй като полицията действа в публичния сектор, може да се отчете наличието на потенциал за включването ѝ в политическата корупция, особено когато става въпрос за осуетяване на установени правни процеси. Важното е тук да се прецени доколко инициативата, мотивите и дори насоките за тези действия са политически, а не лични, частни или корпоративни.

Невъзможно е да се даде една обобщаваща или безспорна дефиниция на политическата корупция.¹⁸ Всъщност самият замисъл е вероятно неуместен: както изтъква Марк Филп, всякакви определения на политическа корупция предполагат съществуването на „некорумпирана“ политика. Подобно твърдение означава, че съществуват нормативни оценки за истинската природа на политиката и възможните отклонения. В своя текст Филп изтъква трудностите на едно подобно начинание и подчертава необходимостта от това да сме наясно, че собствената ни дефиниция на политиката ще повлияе и на разбирането ни за политическата корупция. На тази основа възниква аргументът, че значението на политическата корупция варира в зави-

симост от природата на разглежданата политическа система. Последното не е в подкрепа на някаква несъпоставима относителност, при която са невъзможни сравнителните оценки на две политически системи. Целта е по-скоро да се допусне, че политическата корупция в една демократична система на управление например може (дори трябва) да приема различна форма (или форми) в сравнение с тази при недемократиите. Природата, обхващат и потенциалът на политическата корупция варират в зависимост от вида на въпросната система и нейните цели. В този смисъл една най-обща дефиниция може да осигури отправна точка за идентифициране и анализиране на различните видове политическа корупция.

Преобладаващата част от литературата, посветена на политическата корупция, следва модела на Хайденхаймер. Той разграничава три вида дефиниции на политическата корупция, центрирани около публичната длъжност, публичния интерес и пазара.¹⁹ Всъщност само в първите два случая се предлагат истински дефиниции, които от своя страна зависят от нормативните /и съответно спорни/ оценки на обхвата на влияние на публичната длъжност или природата на публичните интереси. Подходът, свързан с пазарните интереси, който е обикновено облечен в терминология от икономическия анализ, се съсредоточава по-скоро върху механизмите на политическата корупция (на която се гледа като на особен модел на взаимоотношения между агентите) и обстоятелствата, които я пораждаат. Макар последният подход все пак да предлага някакви експлицитни дефиниции, обикновено те са минималистски или базиращи се на правните норми: политическата корупция се поражда, когато някой агент наруши закона и пожертва интересите на облеклите го с доверие за сметка на собственото си облагодетелстване. Факт е, че незаконността е в основата на много дефиниции на политическата корупция. Възниква аргументът, че позоваването на правните норми е единствената база за сравнителен анализ. Подобен подход обаче се сблъсква с един двустранен проблем: от една страна, интерпретацията и прилагането на законите не е задължително еднакво в различните страни. Незаконните в една страна действия, може и да не са такива в друга. Това води до ситуации, в които сходни по характер действия могат да бъдат определени за корупционни или не в зависимост от мястото, в което се извършват. Подходящ пример е финансирането на политическите партии: правилата за финансирането на политическите партии в някои страни са много по-строги, отколкото в други и без съмнение някои широко разпространени практики във Великобритания – например доброволни частни дарения за партийните фондове, дори и от чужбина – биха предизвикали спешни разследвания в редица други демокрации. Същото важи и за съществуващите „платени директорски места“ за действащи членове на Парламента.

На второ място, прибягването до правни норми при дефиниране на политическата корупция не позволява да се уловят по-неясните аспекти на

проблема – тези, които зависят от нормативно установените параметри на демокрацията.

Както изтъкнах по-горе, всички демокрации трябва да почиват на някакви основни принципи, един от които е публичната отговорност в процеса на вземане на решения. Този въпрос има огромно значение. Демокрациите зависят от изискването за отговорност по начин, който ги разграничава фундаментално от недемокрациите (много други аспекти на дейността на управлението, като например разработването, координирането и прилагането на политически курс, в това число разпределението на ресурси, са общи за всички системи на държавно управление). Но отговорността е налице само ако съществува прозрачност в действията на управлението: гражданите не могат да търсят отговорност от своите лидери за действия, които са им неизвестни. Това е един от най-трънливите проблеми в процеса на дефиниране на политическата корупция. Една от най-опасните форми на проява на последната е при наличие на предателство спрямо самия „завет на демокрацията“: т. е. когато представители на политическата класа действат по начини, осуетяващи или заобикалящи принципа на отговорността, като се стремят електоратът да не е правилно информиран по даден въпрос.²⁰ Налага се заключението, че някои законосъобразни разходи на държавните ресурси могат да се дефинират като корупционни в някои демократични държави.

В коментара си на приватизацията на Бритиш Телеком (БТ) през 1984 г., която разкри обезценяване с около 1.2 милиарда на базата на повишените цени на акциите в края на борсовия ден, Джон Викърс и Джордж Йароу отбелязват:

Важна черта на процеса е, че печелившите знаят какво са спечелили, но губещите са много по-малко наясно какво са изгубили. Неочакваната печалба от 200 от акциите на БТ е много по-очевидна, отколкото са 20, загубени от десет човека. Джон Кенет Гълбрайт казва, че са малко нещата, които подсилват всеобщото чувство за благоденствие по-добре от неразкритата кражба. Без да искаме да отиваме твърде далеч с тази аналогия, ние изказваме предположението, че между двата случая има нещо общо.²¹

Според Алберто Адес и Рафаел ди Телма възможно е едно от обясненията за тази приватизация (както и на много други) да е фактът, че правителството на Маргарет Тачър се опитваше да използва държавните ресурси с цел масово преразпределение на богатата и съответно увеличаване шансовете си за преизбиране. Другото обяснение е, че занижената цена на акциите предполага много собственици, което от своя страна е „барикада срещу социализма“ – т. е. намалява се възможността от ренационализация на компанията от страна на някое бъдещо правителство. Основната цел на този анализ е да спомогне за ефективното реализиране на държавните интереси. В последната интерпретация мотивите могат да бъдат обявени за спорни, но

не и за корупционни; първата интерпретация обаче повдига много по-сериозни въпроси за легитимните очертания на един политически курс, създаден с цел да задоволи по-скоро интересите на една определена политическа партия, отколкото на цялата държава.

Друг подход при дефинирането на политическата корупция, който също се стреми да се разграничи от източника на правни определения, набляга на нейната социална обусловеност: политическата корупция е това, което публиката в дадена държава възприема като такава.²² Трудностите с подобен подход са няколко. На първо място, той разчита, че общественото мнение е наясно с факта, че действията, за които се смята, че са корупционни, в действителност наистина са налице. Както вече изтъкнахме, една от формите на политическата корупция е съсредоточена точно в стремежа да се държи публиката в неведение за дейността на правителството. На второ място, този подход предполага, че съществува свободен израз на общественото мнение по всички дадени въпроси – предположение, което е твърде спорно дори и за демократичните общества и почти невъзможно (с изключение може би на случаите на криза на даден режим) при недемокрациите. Вероятен тук е изводът, че невъзможността за свободно изразяване на мненията при недемокрациите предопределя тяхната корумпираност и следователно горното разграничение се обезсмисля. Това обаче ни изправя пред третата трудност: ако разчитаме на социалното дефиниране на корупцията, сравнителният анализ става безпредметен, тъй като съпоставянето на концептуални дефиниции, специфични за отделните култури, е невъзможно. По думите на Сартори подобни концепции „не пътуват добре“.²³ Четвъртият проблем е в това как да преценим чие общественото мнение е от значение: например, достатъчно ли е само наличието на мнозинство? От по-голямо значение ли е мнението на тези, стоящи най-близо до обсъждания проблем, от това на онези, които са по-отдалечени? И отново, неотдавнашните събития във Великобритания осигуряват подходящи примери за сложния характер на проблема: по въпроса дали вземането на пари за задаване на парламентарни въпроси е акт на корупция, мненията ярко се разделиха на две. Както посочва Доон Оливър, учредяването на Комитета Ноуълн през 1994 г. е отражение на нарасналата публична загриженост за стандартите на поведение в публичния живот. Тази загриженост възникна през последните 20 години, но ясно разграничение между „морална разпуснатост“, нечистоплътност и корупция, не съществуваше.

Възприемането на корупцията е от голямо значение. В този смисъл Хайденаймер изтъква наличието на три вида корупция: корупция, която се възприема и толерира; корупция, която масово се отхвърля и критикува; и междинната форма, на която различните групи реагират по различен начин.²⁴ В действителност, такива ясни разграничения се постигат трудно; при

един по-близък поглед се оказва, че корупцията обикновено спада към междинната категория:

Практиката да се дават подаръци в процеса на работа с граждански служители или частни лица, която е строго регламентирана, ако не и забранена в Европа, може да се окаже напълно допустима и съзвучна с азиатските или африкански традиции. Да не предложиш подарък или да не осигуриш облага за своето семейство, приятелски кръг или клан с помощта на предимствата, които ти дават властта и връзките, в някои общества може се окаже точно толкова шокиращо, колкото и приемането на услуги и подкупи в други.²⁵

Организацията „Прозрачност без граници“ (Transparency International – TI) заедно с университета в Гьотинген издават ежегодна Класация на корупцията. Тя е основана върху възприемането на нивото на проникване на корупцията в социалния и търговски живот от страна на хора, „работещи за многонационални фирми и институции“.²⁶ Независимо от лукавата си забележка, че „тези мнения невинаги са правдиво отражение на състоянието на нещата, но са все пак реалност“, авторите твърдят, че класацията има за цел да се изчисли степента, в която публичните служители и политици в дадена страна са ангажирани с корупционни практики. Дефиницията, която TI дава за корупция, е „злоупотреба с публичната власт за лични облаги, напр. подкупване на публични длъжностни лица, размяна на услуги в сферата на общественото осигуряване или злоупотреба с обществени фондове“. Индексът обаче не представя доказателства, че анкетираните боравят с една и съща концепция за корупцията; няма достатъчно аргументи и в подкрепа на привилегирания избор на мнения на служители от многонационални фирми и институции. Независимо от това, класациите на TI масово се цитират и оказват голямо влияние.²⁷

Ясно е, че съществуват различни форми и видове политическа корупция с разнообразие от характеристики, които трябва да бъдат изтъкнати. Създаването на една обобщаваща таксономия може да доведе до риска от омазоваване на анализа за сметка на описателния детайл, но е по всяка вероятност решаваща стъпка по пътя към създаване на база за смислено сравнение. Подобни опити са правени и преди. Алатас например създава една широка типология на основата на минималисткото определение: „корупцията е злоупотреба с доверие с цел лична облага“. Той говори за „взаимна“ (transactive) и „принудителна“ корупция.²⁸ В първият случай е налице взаимно споразумение между дарител и получател, което е предизвикано от двете страни и им носи взаимна изгода. Във втория случай обаче е налице елемент на принуда, който обикновено се проявява, когато дарителят се опитва да предпази себе си или близките си от някаква вреда. Другите видове корупция са свързани или произхождат от взаимната и принудителната корупция. Очевидна е връзката на *защитната корупция* с принудителната ко-

рупция, докато *инвестиционната* корупция представлява предлагане на стоки и услуги без някаква директна връзка с конкретна услуга, но с перспективата такава да се появи в бъдещето. Непотистката корупция се изразява в назначаването на роднини и приятели на публични длъжности или осигуряване на някои предимства за тях. *Автогенната* корупция е свързана само с един индивид, който например се облагодетелства от предварителното си знание за резултатите от даден политически курс. И на последно място, *покрепящата* корупция се изразява в действия, предприети с цел да се защити и подсили съществуващата вече корупция. Този ефект се постига често с помощта на интриги (както е случаят с политическата машина на САЩ) или чрез насилие. Едно от предимствата на схемата на Алатас е, че тя предлага ясно определение за корупцията, което не е свързано нито с правила, нито с преобладаващите социални конвенции и норми. Принудителната и взаимната корупции могат да бъдат идентифицирани както в по-сложните, така и в общества с по-проста организация.

Причините за корупцията

Сложността на явлениято прави невъзможна задачата да се осигури пълен списък на причините за политическата корупция. Могат да се посочат за анализ обаче някои основни моменти. Въпрос, който задължително възниква, е защо някои държави са на пръв поглед по-податливи на политическата корупция от други: съществуват ли някакви културни причини за корупцията или появата на политическата корупция е по-скоро резултат от други, най-вече институционални фактори? За да се даде отговор на този въпрос, е необходимо да се формулира проблемът от гледна точка на структури и агенти. При такъв подход, на „традиционната местна култура“ може да се гледа като на структурна даденост: т. е. вместо като израз на национален характер, природата на социалните практики в една страна може да се третира като отражение на продължителното развитие и организация на нейната политическа и социална система. В Европа понякога се слага разделителна черта между по-корумпираните южни държави (Италия, Испания, Гърция) и техните далеч по-малко корумпирани северни съседки (особено скандинавските страни и Холандия, а също и Великобритания). Според Мени и Роудс институционалните структури пораждат определен вид взаимоотношения, като например „l'arrangiarsi“ при италианците или „l'arrangement a la francaise“. ²⁹ По подобен начин Пол Хъчкрофт разглежда и развитието на официалните структури на власт, наложили се в течение на редица поколения в Югоизточна Азия.

„Структурният подход“ към политическата корупция поставя основно ударение върху същността на държавното развитие. Административната организация и ефективността са ключовите променливи, успоредно с които се

институционализира политическият ред. Ако процесите на социална и политическа размяна са ясно разграничени от тези на политическата и икономическата размяна, то тогава проникването на политиците в бюрократичните структури става по-трудно.

Във Великобритания, на която често се гледа като на страна, незасегнатата от сериозна политическа корупция, един допринасящ фактор е може би прекалено ранното институционализиране на политическите й партии и партийна система като нещо отделно от административната структура. В други европейски страни и най-вече в южната част на континента, обособените и персонализирани социални структури бяха съхранени, тъй като бедните финансово и административно неефективни централни управления трябваше да разчитат на „регионалните брокери“ на местно ниво. В повечето средиземноморски страни, където централното управление бе слабо, тези „регионални брокери“ – *mafiosi* в Италия, *casiques* в Испания, *comatahīs* в Гърция – посредничеха между центъра и периферията чрез мрежи за осигуряване на протекции, които служеха като важен механизъм в поддържането на социалния ред. Така бяха създадени отношения от типа „патрон-клиент“ между индивидите, пораждащи система естествено подхранвана от недостатъците на държавната администрация.

Естествено, съществуват огромни различия между историческия път на държавите в света³⁰ и би било неразумно да се преувеличава ролята на взаимоотношенията между административните и политически структури като основен фактор в обяснението за появата на политическа корупция. Все пак, съществуването на здрави „клиентелистки“ мрежи може и да допринесе до известна степен за наличието на зависимост от определена линия на поведение, при която е почти невъзможно да се избегнат „порочните кръгове“ на клиентелизъм – корупция – клиентелизъм и съответно слаба администрация – корупция – слаба администрация, за които говори Донателма дела Порта.³¹

В италианския случай Дела Порта прави разграничение и между традиционните форми на клиентелизъм, към които се отнасят местните връзки между клиенти и патрони и мрежите, които се изграждат в по-широк институционален контекст. Това разграничение разкрива как формите на политическата корупция са се променили и развили във времето. То е в тясна връзка и с подхода за обяснение на причините за корупцията от гледна точка на съществуващите институции. Въпросният подход се гради върху анализ на мотивите на участниците в политическата корупция.

Съществуват няколко варианта на този подход. Според един от тях публичният дух, така силно развит у политиците в миналото, е бил разводнен с появата на класата на „политиците-кариеристи“, които се ръководят от личните си интереси и съответно са с по-слаба идейна мотивация. Подкупността не е в никакъв случай ново явление в политиката, но появата на тъй наре-

чените „бизнесполитици“, споменати по-горе, отразява очевидна тенденция към нарастване на броя на тези, които навлизат в политиката с цел лично облагодетелстване. Подобна тенденция в северноамериканската политика бе спомената преди време от Рогоу и Ласуел, които говорят за „политиците печалбари – партийни босове, които малко се интересуват от политическите проблеми на нацията“.³²

Според алтернативната гледна точка ниските финансови възнаграждения в голяма част от общественения сектор са определено предпоставка за участие в актове на корупция. От тук следва, че нивото на политическата корупция би трябвало да е най-ниско там, където финансовите възнаграждения и поощрения са най-високи. Всъщност, както посочват Адес и Ди Телла, доказателствата за подобно твърдение са твърде неубедителни: в Сингапур например, който се смята за страна, сравнително свободна от прояви на корупция, не става ясно дали това се дължи на високите заплати, получавани от публичните служители, или на строгите мерки за прилагане на закона.

С голямо влияние се ползва друго едно схващане, обвързано предимно с икономиката, според което корупцията е в голямата си част продукт на нарастващата държавна интервенция.³³ С разширяването на публичния сектор, особено при нарастване на благосъстоянието на държавата, вземането на решения, както и контролът върху допълнителните финансови ресурси, се съсредоточава все повече в ръцете на политическата класа. Вместо да са подчинени на дисциплината на пазарните механизми, разпределителните решения са обвързани с толкова правила и нормативи, че у отделните индивиди, както и у държавните служители, се поражда изкушението да ги заобикалят. Фокусът върху личната мотивация, характерен за тези подходи, ги отправя към теорията за публичния избор. Допълнителното ударение пада върху методологично-индивидуалистичното схващане, че рационалните извършители се ангажират с поведение, носещо им максимална полза. На даден етап предположението, че пазарната конкуренция намалява предпоставките за поява на политическа корупция, изглежда убедително; и наистина, както посочват Адес и Ди Телла, корупцията намира емпирична подкрепа при някои обстоятелства. Ако политическата корупция означава, че държавните служители действат отчасти или изцяло в публичната сфера, то колкото повече решения за разпределяне на ресурсите бъдат извадени от тази сфера, толкова по-малки ще бъдат и шансовете за извършване на корупционни действия. Налага се изводът, че приватизацията и дерегулацията са силна противоотрова в борбата с политическата корупция.

На практика обаче доказателствата за това не са съвсем ясни. Мени и Роудс наблягат на важноста да се изучават „структурите на политическите възможности“ в процеса на анализиране на политическата корупция.³⁴ Става въпрос за институционалните споразумения между политическата и ад-

министративна власт: степента им на прозрачност, откритост, подлагане на ефективен натиск и т. н. Структурите на възможностите не са константни, а възникват с времето като реакция на нарастващ натиск. Сред най-важните прояви на натиск – най-вече при западните демокрации – напоследък са тези, които са резултат от транснационалното развитие и които често се асоциират с глобализацията и интернационализацията. В икономически аспект реструктурирането засяга производството и търговията, финансовите пазари и предлагането на услуги. Глобалната икономика залага най-много на информацията, а това автоматично привилегирова определени ключови постове в частния и публичния сектор; възможностите за вътрешна търговия и манипулиране на пазара се трансформират чрез процесите на финансова дерегулация. Става възможно да се осъществяват изключително сложни сделки, което от своя страна осигурява нови възможности за процъфтяване на черен пазар на корупцията.³⁵

От гледна точка на институциите, неотдавнашните промени са не толкова дълбоки. Успоредно с промените в регулаторните механизми, които са свършено независими от националните правителства, упадъкът на влиянието на различни представителни организации като политическите партии и профсъюзите, както и прехвърлянето на властта за вземане на решения, от една страна, чрез въвеждане на транснационални организации (напр. Европейския съюз), а, от друга, чрез децентрализация, разделението между публичната и частната сфера все повече избледнява.

Един от факторите, допринесли за такова развитие, е приватизацията. Вместо да очертаят ясна граница между публичния и частния сектор, приватизационните програми често се характеризират с появата на редица квази-правителствени регулаторни агенции, квази-автономни правителствени организации и организации от „третия сектор“ (доброволни, нестопански, благотворителни организации, които се превръщат в „частни агенти на публичния политически курс“). Този процес на „агентификация“, свързан с доктрината за „новото публично управление“, създаде многобройни „структури на възможности“, създаващи условия за злоупотреба с влиянието и отстраняването на много регулаторни агенции от пряката им публична отговорност.³⁶ По подобен начин държавните администрации на много западни демокрации бяха изправени лице в лице с яростни прояви на публичния избор, които доведоха до трансформирането на цели организационни структури, измествайки ударението от даден предстоящ процес (прави се всичко възможно гражданите да спечелят от съблюдаване на правилата) към ефикасност и конкретен резултат. И отново подобни промени доведоха до разширяване на обхвата на дискреционните действия и – както подчертава Доун Оливър – още повече замъглиха границите между частната и публичната сфера.

Подобно развитие на нещата не бива да се изолира от идеологическия контекст на 80-те и началото на 90-те, когато популярният *Zeitgeist* доведе до девалвация на държавата и общественото осигуряване за сметка на пазара. Този идеологически мотивиран подход достигна може би апогея си в реакцията на Запада към бившите комунистически режими на Съветския блок – оказването на помощ се извършваше при условието да се прехвърлят механизми от свободния пазар, често в невъзможни срокове. Както изтъква Федерико Варезе, налагането на пазарни механизми в отсъствието на адекватна правна рамка, създаде многобройни възможности за необуздана корупция в бившите съветски републики.³⁷ Дори и да допуснем, че Русия е изключение, разрастването на пазара в развитите демокрации също демонстрира негативизъм към регулаторните механизми и установени правила на поведение. Ето защо, в контраст с твърденията, че организацията и бюрокрацията са основните причини за корупцията, със същия успех можем да издигнем твърдението, че дерегулацията е причина за изтриване на границите между частната и публичната сфера, а поставеното върху пазара, конкуренцията и печалбите ударение, е довело до девалвация на „чувството за държавност“. Вярата в предимствата на пазара се е разпространила почти из целия свят: неолибералните ценности, които за първи път се утвърдиха в САЩ по времето на Рейгън и в Обединеното кралство по времето на М. Тачър, сега доминират почти изцяло в Европа, Латинска Америка, в голяма част от Азия (където драматичният успех на Япония и „тигровите“ икономики даде допълнителен тласък), дори отчасти в Африка. Въвеждането на нови модели на организация на икономиката, което (както в случая с бившите комунистически страни) се оказва доста драматично, създаде нови „структури на възможности“ за участие в политическа корупция. Както изтъква Варезе, корумпираните предприемачи със сигурност са използвали до най-малка подробност несигурността, свързана с прехода към свободен пазар, точно както корумпираните служители по време на комунистическия режим са оползотворили контрола си над държавния апарат.³⁸

Голяма част от дискусията до този момент бе посветена на мотивите и „структурите на възможности“, способстващи политическата корупция. Необходимо е обаче да се обърне внимание и на фактори, които са по-институционални. В частност, финансирането на политическите партии и изборите (особено в САЩ и Япония), се превърна напоследък в проблем от съществено значение във връзка с политическата корупция. Много от най-големите скандали в демократичните общества през последните години са свързани до някаква степен с финансирането на партии или кампании. Демократичният политически процес струва пари – и то все повече пари. Правилата за регулиране на финансирането на политически партии и изборни кампании широко варират, но като цяло във всички демокрации е налице възхо-

дяща тенденция за размера на средствата, използвани по време на изборите.³⁹

Съществуват няколко причини за нарастващата цена на политиката, най-очевидната от които е нарасналата зависимост от телевизионната реклама като средство за комуникация с електората. Към това трябва да прибавим и спираловидно увеличаващите се разходи за политически консултанти и мероприятия за набиране на средства. Същевременно, успоредно с общото намаляване на броя на гражданите, членуващи в политически партии, възникна и епохата на „медиакрацията“; докато навремето партиите разчитаха изключително на своите активисти както за поддържане на партийното членство, така и за доброволна дейност, сега те все повече зависят от скъпоструващи професионални екипи, организиращи и провеждащи кампании, което е донякъде резултат от „американизацията“ на политическия процес в повечето демокрации.⁴⁰ Дори и в периодите между изборите, политическите партии се оказват ангажирани във все по-скъпи битки за запазване на висок публичен рейтинг.

Накратко, партиите са твърде много на брой и недостатъчно финансирани. Неизбежно се налага заключението, че те ще търсят всякакви начини, за да си осигурят финанси. Кои са позволените начини, ще зависи, разбира се, от общите правила в дадена страна, но търсенето на допълнителни средства подлага политическите партии на огромен натиск на опита им да заобиколят или най-малкото да изкривят правилата. Публичното финансиране на партии и кампании, веднъж отчетено като потенциално разрешение на проблема с нарастващите разходи, играе малка роля в търсенето на допълнителни средства. В Европа има няколко случая на тъй нареченото „успоредно финансиране“. Това са случаят URBA във Франция и скандалът Филеса в Испания, при които бяха създадени компании-фантоми, попълващи фондовете на политически партии чрез извършване на несъществуващи консултантски услуги. В САЩ бе изразена загриженост от промяната в концепциите на комитетите за политическа дейност (КПД), които изоставиха връзките си с народа и започнаха да работят за нечи специални интереси. Естествено е увеличението на цената на демократичния политически процес да варира в зависимост от същността на конкретното държавно устройство. В страни, където кандидатите не могат да разчитат на голяма партийна машина за покриване по-голяма част от техните разходи по изборителните кампании, например САЩ и Япония, началните такси са много високи и съответно търсенето на допълнително финансиране от страна на кандидатите – много по-интензивно.

В условията на новите демокрации политическите партии често трябва да подчиняват желанието си за повече членове на търсенето на повече гласове, а това увеличава необходимостта от стабилно финансиране от всякакви възможни източници. В действителност някои от големите скандали за коруп-

ция, избухнали през последните години в Европа, засягат именно партии, занимаващи се с тайно финансиране, а не индивиди, търсещи лична облага.

Друга потенциална причина за съществуването на политическа корупция, която заслужава внимание, е продължителността на дадено управление или поне чувството, че то не е заплашено от реални претенденти или алтернативи. При недемокрациите липсата на официални независими механизми, с помощта на които властта може да бъде разумно ограничена, отваря многобройни възможности за появата на корупция сред държавните служители и бюрократите. При демокрациите, от друга страна, институционалните структури на „правовата държава“ са създадени с цел да се осигури публична отговорност.

На практика, ако у дадено правителство се е създала представата, че властта му е неоспорима, разграничението между правителство и държава може да избледнее в очите на управляващите и те да започнат да действат като че ли са над закона. Социалистическата партия в Испания под ръководството на Фелипе Гонзалес управлява от 1982 г. до 1992 г. и бе често обвинявана в арогантност при упражняване на властта и незачитане на някои установени процедури. Кулминация бе достигната при скандала GAL, при който правителството бе обвинено в използване на резервни фондове за създаването на наказателни отряди, екзекутирали членове на Баскската сепаратистка организация ETA. Консервативното правителство в Обединеното Кралство, управлявало между 1979 г. и 1997 г., бе обвинено в причиняване на упадък в моралните стандарти на публичния живот. По време на изборите през 1997 г. това доведе до ситуация, в която един независим кандидат, привърженик на борбата с корупцията, се кандидатира срещу бивш министър и получи подкрепата на двете основни опозиционни партии. Християндемократите в Италия и японските либералдемократи успяха да осигурят национална хегемония в страните си за повече от едно поколение, преди да се разразят корупционните скандали, довели до свалянето им от власт. В Мексико партията с невероятното име „Партия на Институционалната революция“ (ПИР) монополизира властта за повече от 60 години, а господството ѝ бе циментирано със средствата на корупцията.⁴¹ Подобен аргумент обаче трябва да се разглежда внимателно: не само е възможно правителства, които са на власт за по-кратки от посочените периоди, да се държат като че ли са над закона (GAL се появява през 1983 г., по-малко от година след идването на испанските социалисти на власт), но и не всички правителства, които управляват за по-дълъг период от време, се поддават на политическата арогантност.

За последиците от политическата корупция

Като се вземат предвид затрудненията при дефинирането и съответно измерването на политическата корупция, не е учудващ фактът, че са направени много малко емпирични изследвания на последиците от нея. Въпреки че повечето аналитици се съгласяват с твърдението, че политическата корупция е морално осъдителна, техните мнения се разминават тотално, когато стане въпрос за практическите ѝ последици – било то в икономически или в политически план. През 60-те група аналитици, работещи в сферата на „модернизационната теория“, приписаха положителен ефект на корупцията в развиващите се страни. Според тях в тези страни корупцията може да осигури стимул за инвестиции, да насърчи ефективността, да способства за намаляване на бюрокрацията.⁴² Корупцията често се представя като „смазка“, която помага да се осъществи социална интеграция и икономическо развитие с помощта на „скрит стимул“, който компенсира неадекватността на официалните процедури. Изследването на Пол Хътчкрофт за ролята на рентите, корупцията и клиентелизма в развитието на страните от Третия свят осигурява интересно описание на разглежданите проблеми. Той демонстрира значението на оценката на „определени контексти на специални предимства“. С други думи, според тези автори не съществува някаква едностранна зависимост между корупцията и развитието на страните от Третия свят.

През последните години някои икономисти проведоха емпирични изследвания на връзката между корупцията и правителствените разходи. Особено систематичен е подходът на Паоло Мауро, който се опитва да покаже, че корупцията забавя икономическия растеж по различни начини: тя намалява инвестициите, защото действа като данък; води до пренасочване на човешките таланти, поради дискредитиране на стимулите; отклонява фондове по проекти за оказване на помощ в развиващите се страни; намалява количеството на събраните данъци, а това от своя страна води до неблагоприятни последици за бюджета; намалява качеството на инфраструктурата и публичните услуги; нарушава планирането на правителствените разходи.⁴³ Алберто Адес и Рафаел ди Телма разглеждат по-отблизо някои от твърденията на Мауро и най-вече това, че съществува отрицателна връзка между корупцията и процеса на инвестиране, независимо от бюрократичните трудности. Според тях, макар че бюрокрацията несъмнено има отрицателен ефект върху инвестиционната политика, доказателствата сочат, че корупцията действа по-скоро като пясък, отколкото като смазка за държавната машина, като нивото на бюрокрацията почти няма значение. Едно от най-важните им открития е, че опитите да се ограничи корупцията с помощта на конкуренция от страна на пазара, са най-успешни в държави, където прилагането на закона не е стриктно.

Политически анализ на последиците от политическата корупция правят и Донателла дела Порта и Алберто Ванучи. Те се обявяват срещу функционалистките тълкувания, които наблягат върху ефективността на корупцията в самоблокиращи се нерационални административни структури. Хипотезата, че организационната ефективност се увеличава с даването на подкуп, без който не би могло да се осигури извършването на дадена услуга (или това би отнело много повече време), може да се оспори по няколко точки. Първо, ако услугата е извършва по-бързо за някой корумпиран купувач, то друг потенциален и със същите права купувач е принуден да чака: предимството за едни се превръща в неудобство за други. Второ, нарушава се процесът на вземане на решения: някои решения може да се променят вследствие на корупционни действия, а самите служители, от които зависи вземането на решения, може да се насочат към осигуряване на източници на лични средства, което най-вероятно ще намали ефикасността на организацията. Трето, появилата се организационна неефективност създава допълнителни условия за прояви на корупция, така че корумпираните администратори са заинтересовани от поддържането на неефективната система: впоследствие организационните структури започват да отразяват интересите на корумпираните. Ето защо, макар и на пръв поглед да изглежда, че корупцията поощрява ефективността (най-вероятно се изхожда от определение за ефективност, тясно свързано с икономическите параметри), тя задължително поражда успоредни форми на неефективност, които обезсилват положителното ѝ влияние. Нещо повече – мнението, че корупцията може да е полезна, почива върху презумпцията, че съществуващите процедури са неефективни. За Дела Порта и Ванучи политическата корупция и лошата администрация взаимно се подхранват. Политическата корупция има своята социална цена, а освен това натоварва и публичните сметки.

В голямата си част западната политология през 60-те и началото на 70-те третира политическата корупция по високите етажи на властта с увереност и донякъде високомерно: тя се смяташе за основен проблем на изостаналите и недемократични нации, чието ограничаване и изкореняване зависи изцяло от институционалния модел. Либералната икономика предоставя модела, към който „развиващите се“ страни трябва да се стремят, за да постигнат (неизбежен) прогрес. Контрастът с края на 90-те е забележителен. Западният триумф, който последва колапса на комунизма, бе заменен с далеч по-апокалиптични сценарии, кулминиращи в т. нар. „сблъсък на цивилизации“: вярата в „западния модел“ като синоним на модернизация бе (най-после) заличена, но на нейно място се появи видение, което изправя западния свят пред морално интегрираните алтернативи на ислямските и азиатски капиталистически държави.⁴⁴

Според този сценарий, нарастващата корупция и упадък са типични за западащата западна цивилизация: това, на което ставаме свидетели, са

може би не толкова случаи на политическа корупция в западните либерални демокрации, а по-скоро процес на политическо корумпиране на самите западни либерални демокрации. Опасността от такъв сценарий не бива да се пренебрегва, но включените в тази книга статии предлагат донякъде презрев поглед на ситуацията.

Политическата корупция може да е изключително разрушителна, особено в демократичните общества, но тя винаги е съществувала и разрастващото ѝ влияние не е неизбежно. С помощта на анализ на появата на „структурите на възможности“, както и практическите процеси на действие на корупцията, могат да се предприемат стъпки, които да променят институционалния модел по такъв начин, че да се намали броят на стимулиращите похвати и структури, достъпни за участниците.

БЕЛЕЖКИ

1 Изказвам благодарност на Ричард Олрич, Антъни Бътлър, Ян Форбс, Лота Хедман, Ерик Джоунс, Крис Пиърсън, Сю Прайс, Луси Сарджисън и Мери Винсънт за ценните им коментари по тази глава.

2 Вж. R. J. Bartley (ред.), *Whitewater* (Dow Jones, 1994) и *Whitewater*, том 2 (Dow Jones, 1997); David Leigh и Ed Vulliamy, *Sleaze: the Corruption of Parliament* (Лондон, Fourth Estate, 1996).

3 Цитирано в *The Times*, 7 март 1997 г.

4 Вж. Arnold J. Heidenheimer (ред.), *Political Corruption. Readings in Comparative Analysis* (New Brunswick NJ, Transaction, 1970); макар някои раздели да покриват САЩ и Западна Европа, третираните случаи са преди всичко от местен или исторически характер. Точно обратното, корупцията в развиващите се нации – най-вече в Южна и Югоизточна Азия и Африка – се разглежда като по-системна. Япония, където политическата корупция получава най-често културно обяснение, и Латинска Америка, на практика не присъстват в книгата на Хайденхаймер.

5 Необходимо е да признаем, че някои последователни наблюдатели на корупцията отдавна се занимават с тези проблеми, много преди някои от нас да се докоснат до нея. Вж. най-вече Arnold J. Heidenheimer, Michael Johnston и Victor T. Le Vine, *Political Corruption: A Handbook* (New Brunswick NJ, Transaction, 1989) и списанието *Corruption and Reform*, от 1986 г. Сред неотдашните публикации, не всички от които са резултат от конференциите по проблема, вж. Donatella della Porta и Yves Meny (ред.), *Democratie et corruption en Europe* (Париж, Editions La Decouverte, 1995; версията на английски е публикувана от Pinter, 1997); F. F. Ridley и A. Doig (ред.), *Sleaze: Politicians, Private Interests and Public Reaction* (Оксфорд, Oxford University Press, 1995); Walter Little и Eduardo Possado-Carbo (ред.), *Political Corruption in Europe and Latin America* (Лондон, Macmillan, в сътрудничество с асоциация с Института за изучаване на Латинска Америка, University of London, 1996); M. Levi и D. Nelken (ред.), *The Corruption of Politics and Politics of Corruption* (Оксфорд, Blackwell, 1996); H. E. Bakker и N. G. Schulte Nordholt (ред.), *Corruption and Legitimacy* (Амстердам, SISWO, 1996); *International Science Journal, Corruption in Western Democracies*, 149/3 (1996). Наред с това, налице са и множество сайтове в

Интернет, които фокусират върху проблема с корупцията: полезен сайт, от който можете да започнете, ще намерите на „<http://gwdu19.gwdg.de/~uwww/>“.

6 Syed Hussein Alatas, *Corruption: its Nature, Causes and Consequences* (Aldershot, Avebury, 1990), с. 3–4.

7 По италианския случай вж. Donatella della Porta. *Lo scambio occulto. casi di corruzione politica in Italia* (Болоня. Il Mulino. 1992). Donatella della Porta, Alberto Vanucci, *Corruzione politica e amministrazione pubblica. Risorse, meccanismi, attore* (Болоня. Il Mulino. 1994).

8 Вж. Nick Rengger: 'Beyond Liberal Politics? European Modernity and the Nation-State'. в Martin Rhodes, Paul Heywood и Vincent Wright (редактори), *Developments in West European Politics* (Лондон, Macmillan, 1997). Joseph LaPolombara. „Structural and Institutional Aspects of Corruption“. *Social Research* 6/4 (1994), с. 326, където се говори за „масирания политически шум във връзка с корупцията... (като) признак на много по-дълбока и всеобхватна загуба на публично доверие в институциите и демократичните процеси“.

9 Cristina Vicchieri и John Duffy посочват като пример един малък експеримент с корупцията, проведен от Рундквист, Щром и Петерс през 1977, който подкрепя хипотезата, че съществува тенденция избирателите да обръщат своето внимание към проблемите на корупцията по време на икономическа стагнация.

10 Ridley и Doig (редактори), *Sleaze*, дават информация за променящите се начини на реагиране спрямо корупцията в редица европейски страни. За подробности от спомнатите скандали вж. Longman, *Political Scandals and Causes Clbres Since 1945“: An International Reference Compendium* (Harlow, Longman, декември 1990)

11 Това важи особено за италианския случай, в който истината бе почти огледално отражение на художествения свят на полицейския комисар Аурелио Зен, жител на Рим и главен герой на трилърите на Майкъл Дъбдин.

12 Вероник Пюжа от European University Institute в момента прави изследване в сферата на възникване на идеята за политическите скандали като продукт на социалното напрежение. Според нея скандалите са резултат както от сблъсъка между ценности и разкрития за нечие поведение, така и от „секторните“ търкания между политическата класа, съдебната власт и медиите.

13 Вж. David Nelken, „The Judges and Political Corruption in Italy“ в Levi и Nelken, *The Corruption of Politics*, стр. 95-112. За Garzon вижте Paul Heywood. „Spain“, в Ridley и Doig *Sleaze*, с. 178–89.

14 Michael Johnston, в „Comparing corruption: conflicts, standards and development“ (докладът е представен на 26 конгрес на Международната асоциация на политолозите, Берлин, 1994г.) твърди, че всяко истинско схващане за корупцията е свързано с наличието на плурализъм, без който властта на всеки един автократ или деспот няма някакво смислено ограничение: защо да се дават подкупи в случай, че желаното може да се получи със сила?

15 За значението на границите между държавата и обществото, публичната и частна сфера, политиката и администрацията, личните и колективни права и интереси, както и в рамките на пазарните, авторитарните и традиционни механизми на разпределение вж. Michael Johnston, „Corruption, markets and reform“ (докладът е изготвен за Конференцията по въпросите на борбата с корупцията за постигане на социална стабилност и развитие, Пекин, 1995 г.).

16 В случая с Италия, в наличие е огромно количество литература за мафията. За нейното участие в политическата корупция, вж. A. Vannucci, „Politicians and Godfathers: Mafia and Political Corruption in Italy“, в della Porta и Meny (редактори), *Democracy and Corruption*, с. 50–54; D. della Porta и A. Vannucci, „Politics, the Mafia and Market for Corrupt Exchange“, в G. Mehrson и G. Pasquino (редактори), *Italian Politics. Ending of the First Republic* (Boulder CO, Westview, 1995), с. 165–84. За Русия вж. F. Varese, „The Emergence of the Russian Mafia“ (непубликувана дисертация за PhD, University of Oxford, 1996).

17 D. della Porta и A. Pizzorno, „The Business Politicians: Reflections from a study of Political Corruption“, в Levi и Nelken, *The Corruption of Politics*, стр. 75; D. della Porta, „Actors in Corruption: Business Politicians in Italy“ в ISSJ, *Corruption in Western Democracies*, с. 349–63.

18 Вж. Michael Johnston. „The search for definitions: the vitality of politics and the issue of corruption“. ISSJ. *Corruption in Western Democracies*, с. 321–35.

19 Heidenheimer. *Political Corruption*, с. 4–6. Йохансен цитира горчивия извод на Лоуенщайн, че типичната социологическа книга или статия по въпросите на корупцията, винаги започва с дефиниция на корупцията и след това подхожда към емпиричния въпрос без повече да се позовава на тази дефиниция. Elaine R. Johansen, *Political Corruption: Scope and Resources. An Annotated Bibliography* (Ню Йорк и Лондон, Garland, 1990), с. 35.

20 Тук паралелът с идеята на Лукс за третото измерение на властта – в което упражняването ѝ включва и манипулирането на възприятията, познания и предпочитания – би трябвало да е очевиден; вж. Steven Lukes, „Power. A Radical View“ (Лондон, Macmillan, 1974). Разбира се, срещу това твърдение може да бъде използван аргументът, че всички демократични правителства са в края на краищата отговорни в процеса на общите избори.

21 John Vickers и George Yarrow, *Privatization: An Economic Analysis* (Cambridge MA. MIT Press, 1988), стр. 180. Примерите са заимствани от Alberto Ades и Rafael di Tella, които ги използват в непубликуваното приложение към тази книга.

22 Следователно „един политически акт се смята за корупционен, ако публично-то мнение в голямата си част отсъди така“. Barry Rundquist и Susan Hansen, „On controlling official corruption: elections vs. laws“ (непубликуван ръкопис, 1975 г.), цитирани в Kate Gillespie и Gwen Okruhlik, „The political dimensions of corruption cleanups. A framework for analysis“, *Comparative Politics*, 22 1 (1991), с. 93 (брой 3). Вж. също Gurharpal Singh и Robert Williams, „Watergate to Whitewater: Corruption in American Politics“ – доклад, представен на конференцията на Асоциацията по политически науки на Великобритания, Университета на Ълстър в Джорданстаун (април 1997 г.).

23 Giovanni Sartori, „Concept misformation in comparative politics“, *American Political Science Review*, 54 (1970), 1033–53.

24 Heidenheimer, *Political Corruption*, с. 26–8. Вж. също A. J. Heidenheimer, „Perspectives on the Perception of Corruption“ в Heidenheimer et al. *Political Corruption*, с. 149–64.

25 Yves Meny и Martin Rhodes, „Illicit Governance: Corruption, Scandal and Fraud“, в Rhodes et al. *Developments in West European Politics*, с. 98.

26 Индексът е изготвен на базата на десет източника, сред които проучвания, направени от Института за развитие на управлението в Лозана, Консултантската орга-

низация за политически и икономически риск в Хонг Конг, Impulse, службата по въпросите на глобалните рискове DRI McGraw-Hill, Службите по въпросите на политическия риск в Ню Йорк, както и индексът на самия Гьотингенски университет, изготвен на базата на анонимни отговори, получени по Интернет. В някои случаи примерните размери на изследванията са твърде малки (например 3-ма души от една страна – Impulse), 74 и 95 участници от съответно 10 и 12 азиатски страни (Консултанската организация за политически и икономически риск) и 190 участници в индекса за възприемането на корупцията на Гьотингенския университет.

27 Както коментира П: „Нашият корупционен индекс получи невероятен отзвук по целия свят“. В статия от Laurence Busse, Noboru Ishikawa, Morgan Mitra, David Primmer, Kenneth Doe и Tolga Yaveroglu, публикувана в Goizueta Business School към университета Емъри, се твърди, че не съществува съществена връзка между директните чуждестранни инвестиции и възприемането на корупцията от потенциалните инвеститори: чуждестранните инвестиции доказано нарастват и спадат в зависимост от това дали разкритията водят до институционални реформи. Можете да се запознаете със статията на адрес:

< <http://userwww.service.emory.edu/~tyavero/ip/project2.html> > .

28 Alatas, Corruption, глава 1.

29 Meny и Rhodes, Illicit Governance, стр. 103.

30 Вж. сериозното есе по въпросите на „босизма“ и образуването на държави в Югоизточна Азия с автор John T. Sidel, „Siam and its twin? Democratization and bossism in contemporary Thailand and the Philippines“, IDS Bulletin, 27/2 (1996), 56-63.

31 За по-подробно изложение вж. Donatella della Porta, „The vicious circles of corruption in Italy“, в Della Porta и Meny, Democracy and Corruption, с. 35–49. Анализът на Делла Порта разкрива отношенията между вътрешните механизми на корупцията и други „патологии“ в Италия, като например клиентелизма, слабата администрация и организираната престъпност.

32 А. А. Rogow и Н. D. Lasswell, „Game Politicians and Gain Politicians“ в редактираната от J. A. Gardiner и D. J. Olson Theft of the City (Блумингтън, Indiana University Press, 1974), с. 289–97.

33 Susan Rose-Ackerman, Corruption: a Study in Political Economy (Ню Йорк, Academic, 1978).

34 Терминът е зает от Herbert Kitschelt, „Political opportunity structures and political protest“, British Journal of Political Science, 16: 1 (1986), 57-85, където е използван в съвсем различен контекст: вж. Meny и Rhodes, „Illicit Governance“, с. 100. Тук повдигнатият аргумент е по-близо до схващането на Meny и Rhodes.

35 Вж. Yves Meny, „Fin de siecle“ corruption: change, crisis and shifting values“ в ISSJ, Corruption in Western Democracies, с. 309–20.

36 Вж. Alan Doig и John Wilson, „Contracts and UK local government: old problems, new permutations“, доклад, представен на 47-та ежегодна конференция на Асоциацията по политически науки на Великобритания, Университетът на Ълстър в Джорданстаун (април, 1997). Doig и Wilson стигат до извода, че „Рисковете от корупция на практика са по-големи, ако договарянията се извършват от външни организации“.

37 Вж. също така Susan Rose-Ackerman, „Democracy and „grand“ corruption“, в ISSJ, Corruption in Western Democracies, с. 365–80.

38 Johnston, в „Corruption, markets and reform“ разкрива връзката между разрастването на пазарите и нарастването на корупцията, която е особено силна в периодите на преход: „бързите промени пораждаат непознати нови отношения между богатството и властта, а хората се сблъскват с нови ценности и проблеми, възможности и изкушения“, (с. 3).

39 Вж. С. Malamud и Е. Posada-Carbo (редактори), *Financing Party Politics in Europe and Latin America* (Лондон, Macmillan, 1997). Роуз-Акерман изтъква в тази връзка, че „политици, които очакват да загубят, може да се поддадат на корупция поради несигурното си служебно положение – критерий за добре функционираща демокрация“, „Democracy and „grand“ corruption“, с. 378.

40 Kay Lawson и Peter H. Merkl (редактори), *When Parties Fail* (Пристън Ню Джърси, Princeton University Press, 1988); вижте също Sue Pryce, *Presidentialising the Premiership* (Лондон, Macmillan, 1997).

41 Alan Knight, „Corruption in Twentieth Century Mexico“, в *Political Corruption in Europe and Latin America* на Little и Posada-Carbo, с. 231.

42 За примери от този вид литература, най-добре представена от автори като David Bayley, Samuel Huntington, Nathaniel Leff и J. S. Nye, вж. Heidenheimer, *Political Corruption*, част 4: „Corruption and Modernization“, с. 477–578. Подобни мнения са все още с голямо влияние: вж. Jonathan Moran, „From developing country to industrial democracy: the political economy of corruption in South Korea“, доклад, представен на 47-та ежегодна конференция на Асоциацията по политически науки на Великобритания, Университетът Ълстър в Джорданстаун, април, 1997 г.

43 Paolo Mauro, „Corruption and growth“, *Quarterly Journal of Economics*, 109 (1995), 681-712; Paolo Mauro, „The effects of corruption on growth, investment, and government expenditure“, *IMF Working Paper*, 96/98 (1996); Paolo Mauro, *Why Worry about Corruption?* (Washington DC, International Monetary Fund, 1997). Mauro извлича данните си за корупцията от сведенията на Службата за политически риск, която ги публикува в *International Country Risk Guide* и тези на *Business International*, които са част от *Economist Intelligence Unit*.

44 Вж. Samuel P. Huntington, *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order* (Ню Йорк, Simon and Schuster, 1996).

2. ДЕФИНИРАНЕ НА КОРУПЦИЯТА

Марк Филп

След като се съгласим, че проблемите с точното дефиниране на политическата корупция се пораждат от съперническите си концепции за природата на политиката, необходимо е да приемем и факта, че поддаването на западната арогантност или културен релативизъм също е в противоречие с единодушието по въпросите за природата на политиката, тъй като така се подкопават основите на евентуално съгласие между теориите на публичната длъжност и публичните интереси. Остава ни проблемът за нормите и стандартите за политика, които трябва да приемаме.

Първата необходима стъпка е да се направи разграничение между политиката и другите сфери и видове разпределение, размяна и вземане на решения. Един от начините е политиката да се възприеме като особен вид отношения, различни от останалите – например общностни, пазарни, роднински или тези между патрон и клиент. Макар и да е трудно да се прокара граница между въпросните видове отношения, бихме могли да ги противопоставим на базата на идеално-типични отношения.

Общностните отношения пораждат спонтанна солидарност, чиито корени се крият в роднинските и групови взаимоотношения. По своя характер, те са предписани – принадлежността не се определя от волята, а от „природата“. Размяната в рамките на такива взаимоотношения е често силно символичен, натоварен с фактори като уважение, доверие и статут. Нарушаването на нормите на размяна или на управляващите отношения от страна на членовете на групата, е срамен акт и предизвиква съответните наказания или искания за ритуално прочистване. Членовете на такива групи търсят уважение, което се постига с помощта на конформизъм, а водачеството се крепи на традиции и статут.

Пазарните отношения включват разпръснатата конкуренция между фирми или индивиди, които са формално равнопоставени, но влизат в такива взаимоотношения с цел реализиране на максимална печалба. Отношенията в рамките на пазара са изцяло инструментални: мотивите на отделните индивиди са ясно насочени към максимално задоволяване на интересите им. В идеалния случай икономическата размяна води до печалби, които са измерими и еднократни; не се поемат ангажименти за бъдещи трансакции и не се създават постоянни отношения. В условията на чисто пазарна размяна фамилните и групови отношения се вземат предвид дотолкова, доколкото биха донесли някакви предимства на индивида. При такива условия няма място за водачество, тъй като липсва стремеж за колективна дейност, а цялата необходима координация се осъществява от цените.

Ето как Гелнър описва отношенията патрон-клиент:

Патронажът е несиметричен и се гради на неравенство на властта: той се стреми да създаде разширена система; да е дългосрочен или поне неограничен от една единствена сделка; да се характеризира със специфичен дух; и макар не винаги неморален или незаконен, да остане извън общоприетите официални норми на морала в съответното общество... Това, което прави едно общество патронажно, е не самото наличие на този синдром, а неговата стабилна и доминираща позиция във вреда на другите принципи на социална организация.¹

Системите патрон-клиент са най-разпространени там, където е налице ненапълно централизирана държава, несъвършена бюрокрация или несъвършен пазар. Патронът действа като средство за набавяне на стоки и услуги, от които се нуждае клиентът и които не могат да бъдат осигурени от държавата или пазара; клиентът обикновено плаща за услугите, извършвани от неговия патрон с готовността сам да извърши услуга по желание на патрона. Размяната не е симетрична тъй като патронът притежава значителна власт и влияние, а клиентът – малко или никакви; но патронът повишава статута си и често печели много по-осезателно и от факта, че поддържа в клиентите си чувство на зависимост и задълженост.

Политиката е свързана с изкуството да се управлява. Политическите отношения не са нито общностни, нито пазарни по своята същност – макар че имат нещо общо с тях. Както и общностните отношения, те предполагат наличието на йерархически ред и създаването на модел на власт; за разлика от тях обаче, легитимността им не зависи изключително и само от традициите и правилата на солидарност. Оправдаването на политическата власт се нуждае от по-широка претенция за легитимност. Политиката се различава от пазара по това, че макар и да търси сделка в процеса на борбата за легитимност, тази сделка не се смята за специфичен акт на държавата, а се приема като създаващо *prima facie* право на власт, с което по легален път може да упражни принуда. Следователно тези, които управляват, очакват управляваните от тях да са съгласни не защото от това ще произтекат максимални печалби, а заради претенциите си към правото на власт и признаването на това право от страна на гражданите.

Истинската политическа власт не се гради нито на заплахите от наказание, нито на убеждаването в процеса на спора, а на признаването от гражданите на правото на заповядващия да управлява.²

Нещо повече – чисто политическата власт не е въпрос нито само на инстинкти, нито само на навици; тя изгражда претенциите си за управление въз основа на някакви принципи – най-често това са съгласието, публичната полза и благоденствие и общото благо. Макар че претенции може да има и към историята на обществото или към традиционни и новаторски действия, във всеки един от тези случаи се прави ясно разграничение между пуб-

личната длъжност и човека, който я заема. Отношението на командващия към подчинения се определя от претенциите за власт, които идват от неговата или нейна длъжност и съответно от общата или публична сфера, на които служи тази длъжност. Възгледът, че политическите отношения са отношения на авторитета, включващ претенция за правото да се управлява, обвързана с общо и публично значимо оправдание, е по същество развиване на едно разграничение, старо поне колкото Аристотел, между лични и политически форми на управление.

Управлението на всеки един деспот или тиранин е еднолично. Той третира държавата като своя лична собственост, с която борави, както намери за добре. Доколко различните тирани се придържат към такова неограничено поведение е друг въпрос, но теоретичната конструкция на този краен случай е от значение за възникването на контрастираща система от норми и претенции, характерна за политическите форми на управление. Посегателства към едноличната власт на владетеля са правени на различни етапи от историческото развитие, например пред него се поставяни ограничения в рамките на държавата, с които той е трябвало да се примири, за да запази властта си; но тези ограничения получават по-постоянна и публична форма, след като в публичния език на управлението се налага разграничението между краля като личност и краля като суверен.

Развитието на властта от дейност на един отделен индивид до публична функция, се характеризира и с разширяване на критериите за легитимност от едноличната воля на владетеля до колективния и публичен възглед за уместността на дадено действие и неговия резултат. Силата на аргумента, че управлението трябва да се съобразява с публиката, се дължи на факта, че характерът на обсъжданията, в които са ангажирани участниците, е по-различен от тези в едно гражданско общество или домакинство. Оправдаването в рамките на публичната сфера се дължи не на силата и властта на нечий индивидуални предпочитания, а на по-всеобхватни принципи, извлечени от правото и общото благо. Основното различие между политическата власт и другите форми на отношения и размяна е това, че тя се позовава на публичните стандарти за оправданост и уместност.

С помощта на въпроса кой управлява и в името на чии интереси, както и с разграничаването на краля от короната, се поражда политически спор за легитимността и оправдаността. Той възниква когато трябва да бъдат отправени претенции във връзка със специфичните права и отговорности на политическото тяло и с тези, които са му подчинени или са негови граждани.

Не е задължително обаче политическите отношения да определят основната структура на едно общество или неговата институционална форма, както и да възпрепятстват другите форми на размяна. Теоретично можем да идентифицираме един праг на политиката, над който политическите норми са достатъчно силни, за да управляват или поне да не позволяват да бъдат уп-

равлявани от страна на социалните, морални, семейни или други отношения на размяна в общността, но под който те оперират в сравнително ограничените сфери на юрисдикцията и могат да бъдат спъвани от други видове норми. Последното твърдение повдига въпроса в кой момент, при какви условия и до каква степен политическите отношения и норми могат да станат автономни (да се обособят от другите сфера) или господстващи (над другите сфери) като модел на ред и размяна в дадена общност.

Това, което отличава политиката от другите форми на отношения и системи на размяна, е видът обща, публично-ориентирана оправданост, която тя използва, за да легитимира претенциите си – нещо, което ѝ приписва, макар и внимателно, концепцията за единна държава и обединен народ. За да можем да признаем съществуването на едно политическо управление, то трябва да издържа на практика конкуренцията на всички други видове форми. Това съвсем не означава, че диференцирането му от тях е еднакво при различните култури. В някои системи може и да не се осъжда масовото навлизане на патронажа, фаворитизма и непотизма в публичните длъжности или факта, че тези, които са на власт, успешно натрупват огромно лично богатство. В други всяко отклонение от последователната педантичност при финансовите операции или нечия безупречна репутация, може да се обяви за акт на корупция. Важното е целите, които си е поставила една политическа система и които са залегнали в изграждането на публичните ѝ длъжности, да могат да ограничат обхвата на другите принципи на размяна в момента, в който последните нахлуят в територията на политиката.

Доколко това е възможно на практика поражда други два вида въпроси. Първият е доколко една политическа система би действала по-ефикасно, ако, например, системата за назначения, длъжностите или целите са различни. Вторият е доколко нещата могат да се променят на практика. Първият въпрос се обляга на една по-широка концепция, която ще бъде обсъдена в част първа. Вторият е емпиричен въпрос за това, доколко в рамките на социалната и публична култура на дадено общество съществуват необходимите ресурси за поддръжка на въпросната по-широка концепция. В действителност там, където съществува непрекъснато съгласование между официалните норми и правила на една политическа култура и нейните практики, този втори въпрос ще бъде за това, доколко са жизненоспособни правилата и нормите на политическата сфера на фона на социалните, икономически и културни условия, при които действат.

Не е необходимо голямо въображение (нито особени познания за живо-та в Русия след разпадането на Съветския Съюз), за да се отчете факта, че политическите норми на поведение на длъжностните лица, могат да станат неприложими при дадени социо-икономически условия. Видът придобивки, осигурявани от една политическа система – сигурност, върховенство на правото, гражданство и т. н. – не са съизмерими с другите видове блага, а

са и задължително по-дългосрочни по характер. Следователно, тяхното постигане изисква сравнително интегрирана и стабилна политическа култура. Когато тези придобивки попаднат под заплахата от политически хаос или социален или икономически разпад, настъпва момент, в който е просто нерационално да не се потърсят друг вид придобивки или частични, по-конкретни форми на политически блага – например да се търсят печалби, които могат да се обърнат в твърда валута. Последното се постига чрез въвеждане на отношенията патрон-клиент и има за цел да се осигурят поне част от придобивките, типични за една стабилна политическа система, макар и в не толкова обща форма. Разчита се на роднински и други общностни отношения, с помощта на които се получават желаните стоки и услуги.

Да се гледа на тези действия като акт на корупция предполага, че съществува друг начин, по който хората биха могли да действат (нека се освободим от предположението, че човек трябва да е светец или герой, за да тръгне по висшия път). По-трудното в този случай е да се направи преценка дали става дума за неполитическа система и дали не би трябвало да обявим самата държава за корумпирана. Такава преценка изисква и още по-сложно преценяване на силите, довели държавата до това състояние.

От тази гледна точка, изучаването на политическата корупция не може да бъде изключително праволинейно. Не можем да разчитаме безпрекословно на официалните норми и закони. Трябва да отчитаме факта, че „трябва означава мога“ и че при дадени обстоятелства правилното политическо управление може да се окаже невъзможно, а при други – постигнатите резултати може да са далеч под първоначално обявените цели на политическата система.

Когато говорим за различните държави, е необходимо да обърнем внимание не на това, дали имат изобщо някакво политическо управление, а до каква степен и при какви условия то е упражнявано. За да отговорим на тези въпроси, трябва да отчетем причинните условия, при които определени видове политическа власт получават възможностите си за консолидация и стават съответно по-ефективни в ограничаване на действията на други принципи на разпределение и размяна, както и условията, при които политиката става невъзможна поради безсилието ѝ да контролира другите сфери,³ или в случаите, когато поради прекомерни очаквания не успява да се осигури необходимия минимум (както показва примерът с разпадането на комунистическите режими в Източна Европа и Съветския Съюз).

Политическото управление не е еднократен акт. Стабилната политическа култура може ефикасно да се възпроизвежда и все пак да се дестабилизира или разруши, ако попадне под сили извън нейния контрол – например икономически кризи и война. Нещо повече – държави, в които политическите отношения са систематично нарушавани от други форми на размяна, не са задължително корумпирани. Всъщност, можем категорично да зая-

вим, че те не са корумпирани, освен ако можеха да бъдат нещо различно от това, което са – ако не беше игнорирането и изкривяването на политическите норми и правила от страна на различни фракции, групи или индивиди, които целят да запазят своето господство и да осигурят интересите си, прескачайки или опълчвайки се срещу политическите и други по-широки културни норми на общността. Трудно е, макар и не невъзможно, да се установят въпросните обстоятелства.

Какво е хубавото на политическото управление? Политическите теории варират от такива, които са склонни да приемат, че политиката няма необходимите морални сили да победи другите задължения на индивида до такива, които наблягат на висшия морален характер на действията под политическо управление. Нещо повече – историята е невероятно щедра на случаи, в които политическото управление е принудило населението на своята или чужди страни да плаща ужасяваща цена, докато примерите на щедри и хуманни политически уредби са много по-малко.

Естествено, не можем да приемем моралното превъзходство на политическото управление във всеки един случай. Трябва, по-скоро, да отчетем факта, че при дадени обстоятелства политическото управление е едно привлекателно решение. Съществуват четири схващания за необходимостта от политическо управление:⁴ според първото от тях политическото управление предлага изход от гражданската война, която се поражда вследствие социално хетерогенния характер на държавата; второто предлага квази-юридически механизъм, заместващ суверенитета на държавата (по-точно създаването и спазването на правата и свободите на индивидите) в една война на всички срещу всички; третото осигурява начин да се организират публичните сили така, че да се избегне конфликт между тези, на които е поверена политическата власт и тези, които ѝ се подчиняват; и последното вижда в политическото управление определящ момент, който предполага успешно утвърждаване на суверенитета срещу други суверенни единици или групи, претендиращи за суверенитет.

Според всяко едно от тези схващания, краткият отговор на въпроса какво дава морално предимство на политическото управление пред другите форми на размяна, е думата „война“. Политиката има нормативно предимство, защото тя поставя в ред иначе неразрешими форми на социален и междуличностен конфликт, а формата на политическото управление и характерът на неговата загриженост за корупцията, е функция на това как то разбира тези конфликти.

Твърдението, че политическото управление е морална необходимост обаче, предполага, че властта се упражнява правомерно. Невъзможно е да не се признае, че политическата власт може да се упражнява жестоко, насилствено или отмъстително, както и че тези, които управляват, са може би некомпетентни. Във всеки случай, подобни дейности биха навредили на

способността на тази власт да осигури стабилен ред на управление, способно да разрешава конфликти. Като форма на нарушение обаче политическата корупция е по-различна: ако политическата власт е желателна, защото разрешава фундаментални конфликти между различни видове интереси, подстрекаването на тази власт да служи на определен кръг интереси прикрито възстановява господството, което тя е създадена да избягва. В други случаи подобен ефект се постига инцидентно, поради некомпетентност или лош късмет; корупцията обаче подкопава самите основи.

Всяко едно от гореизброените схващания третира политиката като реакция на потенциално безредие, но тълкува източниците на това безредие по различен начин. Нещо повече – тъй като корупцията предполага изкривяване, разлагане или разрушаване на естественото състояние на политиката, а тези твърдения дават различни обяснения на това състояние, всяко от тях идентифицира по различен начин дейностите, които най-фундаментално заплашват политиката и тълкува по различен начин силите, които стоят зад тези дейности. Ударението върху социално хетерогенната композиция на политическото тяло, типична за републиканската литература, вижда в разделянето на фракции или *stasis*-а преобладаващ риск, а в политическия ред – способ, подпомагащ колективния стремеж към общо благо. Този стремеж влиза в рамките на конституционната структура във формата на смесено управление, което съдържа заплахата от господство на една класа и нейните интереси и се поддържа от множество механизми с цел да се насърчат гражданските добродетели и стремежа към общото благо.

При този модел източниците на корупция са многобройни – лукс, търговска дейност, чуждо влияние, крайно неравенство, неспособност да се забележат делата на водещи политици и постоянната тенденция да се подкопават гражданските *moeurs* от амбицията, гордостта и други още по-разрушителни човешки страсти. Във всеки случай всичко това проличава в ерозията на колективната способност за търсене на общото благо.

Според републиканците, политическата корупция засяга по-малко нарушенията на правилата от страна на отделния индивид и повече – систематичното разложение на политическата култура. В рамките на републиканската мисъл дори не съществува концепция за социален ред без политика. Впоследствие корупцията отрицва една вътрешна борба, която, ако не бъде овладяна, води до пълното разрушаване на този ред. Отпук и тенденцията да се асоциира корупцията с упадък на държавата.⁵

Отвращението на Хобс към войната на всички срещу всички води до отказ от индивидуалния суверенитет в името на една обща власт, която прилага общ закон и система от процедури. Хобс обръща малко внимание на политическата дейност, за която смята, че в по-голямата си част е дестабилизираща; според него политическото управление се изразява в упражняването на суверенна власт – съответно корупция е всичко, което води до отс-

лабване на тази власт. И наистина, неговите привърженици толкова се страхуват от триумфа на индивидуализма над официалния ред на държавата, че прегръщат една версия на номинализма: корупцията е просто това, в което хората се обвиняват един друг, когато видят, че се действа по някакъв начин срещу техните интереси – т. е., тя няма морално съдържание.

Това, което отличава Хобс от откритите политически реалисти, е вярата му, че крайната цел на този суверенитет е общото благо. Ако вярата на Хобс в абсолютния суверенитет го разграничава от нашия трети, либерален модел, то придържането му към договорния принцип, че главният смисъл на суверенитета е способността му да ни позволи мирно да преследваме своите интереси, определено го отдалечава от по-решителния реализъм на нашата крайна гледна точка, заимстван от Шмит.

Либералният модел на политиката измества ударението от загрижеността за наличието на разрушително напрежение, типично за всеки един социален ред, към проблема за това как властта на държавата може да се упражнява по начини, враждебни към свободата и сигурността на нейните поданици. Ударението върху конституционния ред и разделението на властта не се отнася към съществуващите напрежения в цялото социално тяло, а по-скоро към начините за подреждане на структурите на управлението така, че притежаващите политическа власт да действат в интерес на тези, за чиято защита е била създадена държавата и да не узурпират тази власт за свои собствени цели – въпреки че самите либерали след 1789г. също проявяват голяма загриженост за честите посегателства върху изрядното упражняване на политическата власт. Либералният модел възприема корупцията като отслабване на моралните задръжки в поведението на индивида на публична длъжност и произтичащата от това злоупотреба с политическата власт за лична облага. Либералите имат малко или повече възискателен поглед върху условията, необходими за осигуряване у изпълняващите политическа длъжност пълна отдаденост на публичните интереси. Например, може да се изисква всички назначения да бъдат правени на базата на достойнства; от друга страна, не толкова строги критерии могат да бъдат толерирани от гледна точка на това, че едно ефективно управление би разчитало на някаква степен на координация, тя пък е възможна само ако се отворят политическите институции за някои партизански интереси. Нещо повече – докато някои либерали демонстрират изключителна загриженост за механизмите, осигуряващи това, публичните служители да не действат извън правата си (привържениците на принципа за разделение на властта, например), други (сред които и Монтескьо) смятат, че политическото управление трябва да се разбира във връзка с обществото и културата, от която е част и остават скептични по отношение на простите формули за осигуряване на некорумпирано и стабилно политическо управление.⁶

Концепцията за държавата на Шмит вижда упражняването на държавния суверенитет в разграничаването на приятеля от врага като крайно необходимо, за да се предотврати подчиняването на държавата на други държави или други групи, желаещи да направят и приложат това разграничение. Шмит дължи много на Хобс, но се различава от него по екзистенциалния характер на мисълта си. Ударението, което той слага на разграничението приятел-враг е функция на изключително спорния характер на подобни разделения: „Върховите точки на политиката са едновременно и моментите, в които с конкретна яснота врагът се разпознава като враг.“⁷ Подходът на Шмит приема за аксиома факта, че политическото решение дали дадена общност представлява или не заплаха за нечий начин на живот, господства над всички останали отношения в държавата. Както се казва в една подходяща фраза на Слагстад: „Machstaat надделява Rechtsstaat“.⁸ Без този момент на абсолютен и създаващ норми суверенитет държавата би се првърнала в жертва на интернализацията на политическото: „Ако някой желае да говори за политика в контекста на върховенството на вътрешната политика, то тогава този конфликт вече не е свързан с война между организирани нации, а с гражданска война“.⁹

Изводът на Шмит е дълбоко песимистичен. Той акцентира върху необходимостта да се правят и поддържат решителни разграничения от отделни суверенни общности – няма справедливост или несправедливост в което и да е държавно решение. Подкрепящият нормативен възглед в твърдението на Шмит е екзистенциалното схващане, че само чрез идентификацията на приятел и враг, животът придобива смисъл и цел.¹⁰

Понятието за политическо е в голямата си част атака срещу деполитизацията, особено под формата на пацифизъм и либерализъм, които заплашват да изкоренят политическото, да се изплъзнат от „политическа отговорност и видимост“ и следователно да елиминират най-сериозните и централни проблеми на човешкия живот.¹¹

Това мнение почива на две презумции. Първата е, че политическото попада под заплаха, ако сферата му на действие се измести или замъгли от други системи на размяна или претенции за споделени морални принципи, отричащи неговото решаващо съдържание. Следващото от това състояние на мир и сигурност почива върху отказа да се признае съществуването на фундаментални различия по въпросите за правилните цели в живота; следователно такъв един отказ не може да бъде стабилен, тъй като неговото неизбежно пристрастно даване на диференцирани цени и придобивки все някога ще предизвика опити за отпор. Втората презумция е следната: „Всички истински политически теории приемат, че човекът е зъл, тоест съвсем не безпроблемно, а опасно и динамично същество“.¹² Или казано по-мекко: „Политическите мислители като Макиавели, Хобс, а често и Фихте приемат със своя песимизъм за даденост единствено реалното или възможно разгра-

ничество между приятел и враг... Част от това схващане е и мнението, че подобно разграничение се прави с ясното съзнание за „вечно съществуващата възможност от конфликти“.¹³

Докато Хобс вижда основната заплаха за суверенитета като следствие от естествения стремеж на аристокрацията и на политическия елит към узурпирание на този суверенитет,¹⁴ то Шмит, с реакция, типична за една по-демократична епоха, тълкува проявата на държавната цялост предимно като отхвърляне на силите, враждебни на нейния суверенитет както вътре, така и извън самата нея. Оттук следва определението за корупцията като отслабване на способността на държавата да прокара тази черта, в резултат от което или се стига до конфликт в държавните институции, или до превземането и подчиняването ѝ на чужди сили, както и в неспособността ѝ да постигне съгласувана политическа воля за необходимото разграничение: „Навсякъде в политическата история, във външната, както и вътрешната политики, неспособността или нежеланието да се направи такова разграничение (приятел-враг), е признак на упадък на политическото“.¹⁵ И наистина, не е трудно да се открие у Шмит схващането, че либерализмът е най-крайната форма на корупция – „типично е за либералните концепции да се движат между етиката ... и икономиката ... От тези полюси те се опитват да унищожат политическото като сфера на победоносна власт и репресии“.¹⁶

Гореизложените четири позиции в никакъв случай не изчерпват всички възможни описания на моралните ценности на политическото управление. Все пак, те ни помагат да разграничим прага на политиката: теория, която не отчита възможни точки на конфликт между социалните групи, нито заплаха от страна на индивидуалното самоуправление, нито има ясна концепция за държавата, чиито сили могат да бъдат предмет на посегателство или усеждане за потенциално разрушаване на суверенитета, не вижда и нужда от политическо управление и не притежава стандарти, по които да направи оценка на степента му на корумпираност. Ние, от друга страна, разпознаваме една или повече от тези фундаментални форми на социален конфликт, и смятаме, че политическото управление притежава нормативна тежест, тъй като предлаганият от него начин за разрешаване на конфликтите не е едностранчив и не предполага победа само за едната страна. Дори и да пожелаем да направим по-амбициозен списък на възможностите на политиката, подобно основно разрешение може да се разглежда независимо, тъй като в процеса на разрешаване на даден конфликт то предлага степен на сигурност и свобода от страх и чуждо господство, като съответно осигурява (с неизбежни ограничения) избягването на радикални загуби и зло.

В тази връзка се налага изводът, че политиката получава морален тласък само при определени условия или определени характеристики на „човешкото състояние“. Тя, следователно, превръща конфликта в ред – макар че мненията за това какъв баланс трябва да постигнат *Recht* и *Macht*, за да се

получи желаня резултат, са различни. Но дори и когато доминира Macht /както е при Шмит/, неговата роля е да се определят граници, извън които в известно степен няма нужда от него.

Нещо повече – според цитираните дотук мнения, това, което прави политическата корупция зло, е, че тя подкопава способностите на политиката да представи такова решение. Разбира се, има много по-добри описания на въпросния „гласък“, но техният обхват на приложение е обикновено по-ограничен и прозаичен, макар че според мен те също биха послужили успешно за нашите цели.¹⁷

Съществуват по-съвременни схващания, че личното може да бъде разпознато като политическо. В много случаи те включват признанието, че очевидно консенсусни договорености често се поддържат с помощта на измамно, незаконно и експлоататорско упражняване на власт от една група над други. Според тази позиция дейности, които при други условия биха били възприети като неадекватни за политическия процес, могат фундаментално да оспорят неговата легитимност.¹⁸ Тъй като всяко едно схващане възприема необходимостта от политическо управление по различен начин, действие, което дадено схващане възприема като начин за разрешаване на конфликт, друго би определило като акт на корупция. Следователно, ако държавата предприеме крути мерки срещу евентуално вътрешно разцепление с цел запазване на суверенитета си, тя се сблъсква с предизвикателство от възможна различна интерпретация, породена от недоверие към упражняващите власт. Докато Макиавели възхвалява уменията на Борджия да се справи с Ромеро де Орка,¹⁹ а Шмит би могъл да признае необходимостта за Хитлер да „екзекутира“ Ернст Рьом, либералите, загрижени за начина, по който политическата власт се превръща в произволна и самозадоволяваща се, третират и двете като заплаха за корумпиране на характера на истинската политическа власт. Това далеч не означава, че тук боравим с някаква възлова група концепции – политика, власт, корупция – които зависят от различните теории и са съответно изключително спорни.²⁰

Точно обратното – с помощта на тълкуване на фактите, исторически изследвания и внимателни теоретични постройките, всеки един политолог може да построи казус, като идентифицира вида императиви, с които тези държави наистина се сблъскват, до каква степен политическата власт, която се стремят да упражнят е (или е била) насочена към разрешаване на тези императиви и степента, в която действията на властимащите са били изкривени от обхвата на желаня и мотиви, наложили излишни загуби на подчинените им. Изключително трудно, макар и по принцип възможно, е построяването на подобни аргументи – това е особено вярно за една академична култура, която се посвещава все повече на публикуване, отколкото на мислене. Да се ограничим с типичната спорна природа на политиката и нейна-

та корупция би означавало да се отречем от интелектуалната си отговорност да създадем възможно най-добрия казус.

В заключение искам накратко да обърна внимание на два проблема в изучаването на политическата корупция с цел преценяване доколко нашето разбиране може да бъде подпомогнато от приложените тук аргументи. Първият засяга проблема за осъществяване на разграничение между корупция и некомпетентност; вторият повдига въпроса до каква степен можем да признаем схващането, че политическата корупция може да е полезна.

Най-често политическата корупция означава заместване в интерес на отделен индивид или група на управлението на такива публично прилагани практики, които водят до сполучливо разрешение на конфликти между интересите на индивиди или групи.

Подобно тълкуване ни помага да видим нормативната природа на политическото и да отчетем, че е възможно и необходимо да се направи разграничение между корупцията и, например, некомпетентността. Некомпетентността може да причини директно някаква вреда, да допринесе за процеса на делегитимизация и да подкопае ефикасността на политическите решения на конфликтите. Тя обаче се различава от корупцията, и то не защото корупцията предполага съзнателно нарушение, а защото корупционното действие директно нарушава разграничението между интересите на отделните индивиди или групи и отговорностите на публичната длъжност. Тя съответно подкопава същото това разграничение, на което политиката разчита за способността си да разрешава конфликти.

На повърхността, тъй като са възможни подобни резултати, некомпетентността може да се оприличи на вид корупция. Тя обаче не поставя под въпрос гореспоменатото разграничение – може да доведе до конфликт, но не го обявява в сърцето на политическата система. Както видяхме, факторите, смятани за централни в поддържането на подобно разграничение варират и могат да бъдат яростно оборени в различните политически системи. Нещо повече – много дейности, наложени от закона или незабранени от него, могат да доведат до ерозия на това разграничение и до избухването на конфликт. Ето защо е необходимо да се запознаем с едно ядро от случаи на корупция, в които незаконността и подмяната на частни и публични интереси присъства съвсем съзнателно, както и с една друга група по-неясни случаи, при които са необходими по-сложни заключения за това дали изобщо и до каква степен са покрити различните критерии.

Подобен по-широк анализ трябва да бъде допълнен от факта, че корупцията се различава от другите форми на деструктивно политическо поведение, защото тя подкопава разграничението между частни и публични проблеми и интереси.

Крайната некомпетентност може да доведе до колапс на политическата власт, но причина за това са нейните последици, а не конкретните действия,

предприемани от държавните служители за подчиняване на тази власт в свой интерес по начин, който въпросният ред подчертано отрича. Ето защо терористичните движения, макар и да водят до война, не са корупционни – отричайки валидността на съществуващата политическа система, те предлагат концепция за политическо решение, при което се запазва разграничението между публичните и техните лични интереси. По подобен начин може да се окаже, че авторитарни режими, като фашистката държава на Хитлер например, преследват цели, които са толкова грандиозни, и толкова отвратителни в своите последици, че е налице изкушението да ги обявим за корумпирани. Все пак, макар че много от индивидите в такива държави са корумпирани, има и такива, които не са и у голяма част от тях остава ясното чувство, че приемайки длъжност, те приемат и съответната публична отговорност. Друг е въпросът обаче дали тези мъже и жени с отказа си да задават въпроси за това какво се извършва в други части на държавата, или поставяйки въпроса за своето оцеляване над по-широката концепция за публична отговорност, като по този начин позволяват небомислено да се използват собствените им предразсъдъци и страсти, не са всъщност пожелвали почтеността, изисквана от публичната им длъжност, в резултат от което се е стигнало до корумпиране на целия политически ред.

Необходимо е много внимателно да правим разграничение между въпроса дали се запазва или не определен вид политически авторитет (с асоциираната към него концепция за публична длъжност) и въпроса дали е останал някакъв етичен компонент, прикрепен към него. Много са нещата, които могат да подкопаят моралната сила на един политически авторитет, без този авторитет да е задължително корумпиран.

Мнението, че корупцията може да бъде полезна, е предмет на многобройни дебати. В своето кратко, но стройно изложение по въпроса, Йон Елстър изтъква две предпоставки, на базата на които могат да се построят аргументи срещу твърдението за функционалността на корупцията, а именно: че корупцията е полезна само, ако няма силно присъствие и че корупцията се самозахранва.²¹ Ако приемем и двете, което изглежда напълно възможно, най-доброто на пръв поглед разрешение, т. е. умерената степен на корупция, изглежда недостижимо. Двете стабилни крайности са ограничена корупция и дълбока корупция – умерената корупция не може да има стабилна позиция. По думите на Елстър: „Отвъд даден праг, цялата постройка на обществото може да се разпадне“.

Аргументът на Елстър е доста убедителен в определени граници. Умерената корупция може да бъде полезна само ако не води до дълбока корупция: но там, където я толерират, тя неизбежно води до разширяване на корупцията, а там, където систематично я санкционират – тя води до ограничаване на корупцията. Все пак твърдението, че корупцията може да бъде полезна, не е съвсем несъпоставимо с изложения тук аргумент.

Най-често даваните аргументи за функционалността на корупцията са тези, засягащи икономическото развитие. В своята статия изхождам от схващането, че политическият ред в една държава е в най-общи линии подходящ за условията в тази държава. Очевидно е обаче, че това не винаги е така. По-голяма част от обществата на социалистическите държави в Източна Европа бяха неефикасни и дълбоко разядени от корупция – естествен резултат от ограничените възможности на хората да постигнат поставените цели или извършат дадени услуги без системно да нарушават правилата.²² При такива условия, корупцията бе еднакво полезна както за икономиката, така и за запазване на политическата стабилност – макар и в кратки и умерени срокове. В такива случаи обаче е налице такова разминаване между официалната и неофициална култура, че става повече от ясно, че политическата система на авторитарното разпределение е в по-голямата си част абсолютен хаос и единственото условие да се приложи на практика е държавата да обяви война на обществото. На практика, в различните сфери политическото разпределение отстъпва място на скритата пазарна икономика, или по-често – на други видове размяна, например патриархално или клиентелистко. Подобно подчинение може и да доведе до икономически прогрес, но може и да предизвика политически промени.²³ Процесът си има своята цена: макар че не се стига до открит конфликт, пораждат се прикрити форми на господство на отделни групи и индивиди над други и съществува опасността корупционни, но полезни действия да се разпрострат до такава степен, че възстановяването на политическия ред на нови основи да стане почти невъзможно.

Нещо повече – твърденията, че корупцията е полезна, са подчертано обезпокоителни на места, където политическата култура съществува само на думи и където впоследствие разкритието на прикрити действия може да доведе до санкции. При подобни условия на места, където изглежда няма друга алтернатива, освен да се включиш в даване и вземане на подкупи, спекулата и т. н., рядко се стига до истинска пазарна икономика в разменните отношения. Напротив, размяната се усложнява – желанието на човек да се включи в дадена дейност означава, че другите имат за него информация, която би предпочел те да не използват, за което той плаща определена цена. В този смисъл гореспомената форма на размяна подчертано се различава от законните пазарни отношения. В резултат при сделката се плаща цена, независимо от това, че изходът ѝ остава отворен – участниците в сделката остават изложени на действията на другата страна, както и на потенциални бъдещи последици.

Колкото по-близки в своето отношение към политическия ред са участниците, толкова по-малък е проблемът. Две страни, които нарушават правилата и го правят с еднакво нежелание, плащат еднаква цена при размяната. Но ако зад гърба на едната стои цял синдикат на организирана престъпност,

а другата търси еднократна размяна извън системата, на която по принцип си остава вярна, то тогава истинската цена, която се заплаща, може да се окаже съвършено различна. Под натиска на обстоятелствата, хората могат да се ангажират с дейности, които според тях нямат особени бъдещи последиствия. От една страна, подобни сделки може и да са полезни за икономическото развитие или за размразяването на една политически обречена икономика, но от друга те са и предпоставка за възникването на отношения, при които дадени групи могат систематично да определят поведението на други в бъдещето. Не е лесно да се прикрие едно опетнено минало.

На практика присъствието на умерена и широкоразпространена корупция изисква от хората да рискуват бъдещия си имунитет – подобен риск обаче не винаги е оправдан и те се превръщат в жертви на тези, които държат за тях информация, която биха искали да задържат в тайна. Нещо повече – създават се предпоставки за несъобразяващите се с едно бъдещо наказание да се опитат да блокират изграждането на каквато и да е система, която би могла да им поиска отговорност за минали действия – и това важи не само за тези, които се придържат към неполитически разрешения на проблемите, но и за онези, които имат интерес да избегнат всякакво политическо разрешение, което би ги накарало да плащат за миналите си деяния. Съюзите между мафиотски групировки и политици с общи интереси в избягването на определени видове контролни механизми и публична отговорност могат да породят и слаб политически контрол в една държава.

БЕЛЕЖКИ

1 Ernest Gellner и John Waterbury (редактори), *Patrons and Clients In Mediterranean Societies*, (Лондон, Duckworth, 1975), с. 4.

2 „Авторитарните отношения не почиват нито на здравия разум, нито на властта на този, който командва: общото между страните е йерархията, чиято справедливост и легитимност се признава и от двете и в която и двете имат предопределено място.“ Hannah Arendt, *Between Past and Future: Six Exercises in Political Thought*, (Harmondsworth, Penguin, 1992), с. 93.

3 Judith Chubb, *Patronage, Power and Poverty in Southern Italy* (Кеймбридж, Cambridge University Press, 1982) например изказва предположението, че християндемократите от Севера на практика предават ръководството на партията си в южната част на страната в ръцете на опортюнисти, които са във връзка с мафията.

4 Заимствано от Pasquale Pasquino „Political theory of war and peace: Foucault and the history of modern political theory“, *Economy and Society*, 22 (1) (1993), с. 77-88; и Carl Schmitt (G. Schwab, превод), *The Concept of the Political* (Ню Брънзвик, Ню Джърси, Rutgers University Press, 1976). Макар и обясненията да са свързани предимно с проблеми, разглеждани от европейската и англо-американската политическа мисъл, те със сигурност не са изключение за тези традиции.

5 Вж. Patrick Dobel, „The corruption of a state“, *American Political Science Review*, 72 (1978), 958-73. J. Peter Euben, „Corruption“, в Terence Ball, James Farrar и Russell

Hanson (редактори) *Political Innovation and Conceptual Change* (Кеймбридж, Cambridge University Press, 1989); и Hannah Arendt, *The Human Condition* (Чикаго, University of Chicago Press, 1958).

6 Вж. например, интензивните дебати сред френските либерални кръгове в началото на XIX век, G. A. Kelly, *The Humane Comedy: Constant, Tocqueville and French Liberalism* (Кеймбридж, Cambridge University Press, 1992).

7 Schmitt, *The Concept of the Political*, с. 67.

8 Цитирано от Rune Slagstad, „*Liberal Constitutionalism and its Critics*“ в *Constitutionalism and Democracy* с редактори Jon Elster и Rune Slagstad (Кеймбридж, Cambridge University Press, 1988), с. 116.

9 Schmitt, *The Concept of the Political*, с. 32.

10 Вижте също Leo Strauss, „*Comments on Carl Schmitt's Der Begriff Des Politischen*“, включена като приложение към превода на Schwab на *The Concept of the Political*, с. 98-99.

11 Концепцията на Шмит за централното място и неизбежността на политическото се усеща в неговия анализ на теории, предполагащи евентуалното изместване на политиката от икономическата размяна. „Господство на хора на базата на чиста икономика може да се окаже ужасно заблуждение, ако, оставайки неполитическо, то избегне всякаква политическа отговорност и видимост. Размяната по никакъв начин не изключва възможността едната от договарящите се страни да се окаже в не-изгодно положение, а цялата система от взаимни договаряния да се изкриви и превърне в система на възможно най-лошата експлоатация и репресиране. *The Concept of the Political*, с. 77.

12 Schmitt, *The Concept of the Political*, с. 61.

13 Schmitt, *The Concept of the Political*, с. 65 и 32.

14 Debora Baumgold, *Hobbes's Political Philosophy* (Кеймбридж, Cambridge University Press, 1988).

15 Schmitt, *The Concept of the Political*, с. 68.

16 Schmitt, *The Concept of the Political*, с. 71.

17 Това трябва да се възприема като първа стъпка в спора. Съществуват и други тълкувания на политическото, например това на Аристотел, които изчисляват моралната му стойност от гледна точка на определения начин на живот, който то предлага на участниците в него. Трябва обаче да се вземе предвид, че тълкуванието на Аристотел приема за дадено, че робите и занаятчиите са неспособни за политически живот. Следователно, налице е рискът от размяна на силата на моралния тласък, осигуряван от една теория с нейната пълнота. Представената от мен тук гледна точка е по-близка до една основна черта на западноевропейската либерална традиция (която Джудит Шklar описва като „либерализъм на страха“, в книгата на Nancy Rosenblum *Liberalism and Morality* (Кеймбридж, Масачузетс, Harvard University Press, 1989), с. 21-38), отколкото до тълкуванието на Аристотел. Тя обаче оставя открит въпроса доколко стабилна е една политическа култура, при която преобладаващата мотивация у гражданите е „задоволството“ от избягване на радикални промени.

18 Вж. например, Toni Morrison (ред.) *Race-ing Justice, En-gendering Power: Essays on Anita Hill, Clarence Thomas, and the Construction of Social Reality* (Лондон, Chatto and Windus, 1993).

19 Machiavelli, *The Prince*, глава VII.

20 За сравнение виж William Connolly, *The Terms of Political Discourse* (Лексингтън, Масачузетс, Heath, 1974), глава I.

21 Jon Elster, *The Cement of Society*, с. 268-72.

22 Това наистина се случи в някои части на Русия, след като комунистическата система започна да се разпада – виж Leslie Holmes, *The End of Communist Power: Anti-Corruption Campaigns and Legitimation Crisis* (Карлтън, Мелбърн, Melbourne University Press, 1993).

23 Това не означава, че обсегът на политиката е строго фиксиран. Това, което бе подходящо по време на гражданската война в СССР след революцията, не бе задължително необходимо след години – границите между политиката и икономиката не са издълбани върху гранит.

3. КАКВО Е ПОЛИТИЧЕСКАТА КОРУПЦИЯ?

Питър де Лиън

...посято е в развала (1Коринт 15:42)

Корумпиращото влияние, което само по себе си е непресъхващият извор на всяко прахосничество и всяко безредие, ни обременява с непосилен дълг, отнема силата от ръцете ни, мъдростта от съветите ни и всяка сянка на авторитет и доверие към най-древните части на конституцията ни.

Едмънд Бърк, Речи за икономическите реформи (1770)

Много автори, политически наблюдатели и просто обикновени хора са обсъждали наличието на корупция в американската политика обикновено със смесица от пуританско възмущение и отегчен цинизъм. От Алексис дьо Токвил до Уолтър Липман, от Синклер Луис до Боб Удуърд, от Ида Тарбел до Майк Ройко, от Томас Наст до Херблок – списъкът би бил безкраен. Несъмнено не е нужно човек да се връща много назад в американската история и политика, за да открие виновници, но някак си ни се иска да си мислим, че политическите маниери и нрави „преди“, когато политиката е била само вдигане на шум, пресата не толкова бдителна или не толкова досадна, в зависимост от гледната точка, а публичните служители – необучени на „добро управление“, са били много по-податливи на нарушения, отколкото са днес.¹

Но случаят очевидно не е такъв. Корупцията често изглежда вездесъща в съвременната американска политическа система. Никое от нивата на управление, в частност, не изглежда да е неприкосновено. Нито пък може да се твърди, че корупцията е изцяло феномен на публичния сектор. Продължаващите разкрития за финансови институции от Уол Стрийт като Бърнам Дрексел Ламбърт и Соломон Брадърс, за неудържимата алчност на много банкови директори, които ускориха пагубната криза на заемите и спестяванията и за обвиненията в злоупотреби с вътрешна информация за неправомерно придобиване на печалби и в подправяне на тестови данни във връзка с доставки за Пентагона, биха разсеяли заблудата, че частният сектор е особено загрижен за благополучието на публичния извън очакваните възможности за печалба.

Целта на това подробно изброяване не е да внуши, че корупцията е дълбоко вкоренена или дори често срещана както в частния, така и в публичния сектор, или пък че само мошеници и негодници командват на различните етажи на властта. Не трябва да бързаме да правим извода, че корупцията е толкова всепроникваща, колкото ни карат да си мислим *Порокът Ма-*

йами или трилогията *Кръстникът*. Дори големите правителствени скандали като *Уотъргейт*, оказването на влияние в работата на Министерството по жилищното строителство и благоустройството (МЖСБ) или неловкото положение със заемите и спестяванията, не трябва да разклащат убеждението, че правителствените служители по принцип са отговорни, честни и добронамерени.

Ще се опитам да докажа, че макар корупцията да е нещо повече от маловажно заболяване на американското политическо тяло, тя заслужава внимателен и аналитичен, а не анекдотичен анализ, защото ако нещата бъдат оставени единствено на предизборната реторика, сензационните заглавия и епизодичните кампании, последиците ѝ може да станат повече от смущаващи. Така например американският политически етос се основава на равните възможности и достъп – условия, които биват фундаментално подкопавани от корупцията. За да предотвратим появата на подобни язви, трябва да си изясним няколко специфични момента, разглеждащи публичната корупция като повтарящо се условие: Например от какво е мотивирана корупцията? Как се възприема? Има ли различни видове корупция? Какви цели обслужват те? И как най-добре може да бъдат ограничени?

Корупцията, както повечето политически дейности, е категорично зависима от обществените и културните норми. Това, което в една латиноамериканска, средноизточна или азиатска държава е легитимна, простима или най-малкото приемлива размяна, би било престъпление в Съединените Щати. По същия начин има значителни разлики в това, което е приемливо в различните региони и щати² и, разбира се, в различните градове.

Перспективите на различните дисциплини

Никой не е оспорил определението на Харолд Ласуел за политиката като изкуството на това кой какво, кога и как получава³. Сигурно почти според всички възможни критерии корупцията може удобно да се вмести в това определение. Затова е някак изненадващо, че докато е създавала значителен обем литература за политическата корупция, политологията не я е направила централна тема на изследване.

Политическата история е богата на анекдоти и лични биографии, които можем да използваме като доказателствена основа, но те не са от голяма полза за едно систематично наблюдение или за изграждането на теорията на корупцията⁴. Политическата теория, макар и много по-системна, поставя проблема на философска плоскост, която няма особено отношение към настоящите цели. В желанието си да бъде универсална, политическата теория отстъпва много по отношение на прецизността, необходима за изследването на американската политическа сцена или за изработването на конкретни политически курсове за намаляване на случаите на корупция.

Политическата реформа, въпреки че е интуитивно свързана с настоящи-те ни задачи, по-често разглежда корупцията като изолирано, изродено явление, причинено от няколко алчни мошеници, чието задържане и евентуално осъждане ще разреши проблема. Някои са определили това като „моралистична“ концепция за корупция, в която, както във всяка морална позиция, има ясен виновник и със заклеимяването му нещата се оправят. Подобна, за съжаление, е ситуацията с повечето готови рецепти и нещата често не са (ако изобщо някога са) толкова прости.

Публичната администрация още в основополагащите си принципи се е посветила на установяването и поддържането на „доброто управление“ – това изглежда достатъчно настоятелна подкана за изучаване на корупцията. Като изключим рядкото формално съгласие, общо взето потвърждаващо правилото, тази подкана изцяло се отхвърля.

Така учените в областта на публичната администрация са дори по-нехайни в това отношение от своите колеги политолози, нехайство, което, както Симча Върнър допуска, „се дължи преди всичко на аксиоматичното вярване на предишните учени, че американската публична администрация е морална по самата своя същност.“⁵

Литературата по публична администрация бърза назидателно да посочи с пръст към чужбина, цитирайки примери за разпространена политическа корупция в развиващите се страни. В същност някои автори смятат, че корупцията осигурява важни възстановителни стимули и всекидневни допълнителни печалби в периода на политическото развитие на дадена нация.⁶ Според тях възможността за лично облагодетелстване чрез публична корупция привлича квалифицирани служители на иначе непривлекателната и неблагоприятна чиновническа работа, подтиква една иначе мудна административна система към своевременни действия, необходими за икономическото развитие и се явява като социализиращ фактор за лишените от права части на политическата система.

Взета за чиста монета, функционалната интерпретация е донякъде правдоподобна и привлекателна с твърдението, че корумпираната администрация е само следствие от тежките времена и голямото напрежение. Но функционализъмът, присъщ на тази интерпретация, също така предполага, че когато постигне напредък в т. нар. процес на политическо съзряване, една нация някак по естествен път ще се отърси от практиките на корупция, подобно на непослушните деца, които се превръщат в отговорни възрастни хора. Историческият опит, за съжаление, още веднъж убедително показва, че това е далеч от истината.

Когато публичната администрация реши да се захване с корупцията в Съединените Щати, нейните препоръки се основават главно на модела на моралността и следователно могат да се разглеждат като наивно оптимистични и неефективни: според тях, една нова наредба или главен инспектор

на едно място, преработен кодекс на поведение на друго или Закон за етика в управлението привидно биха върнали органа-нарушител в правилната административна насока и направление.

Убедителна илюстрация за неохотата на политолозите и публичните администратори за системното изучаване на корупцията е, че единствената книга, която подробно анализира политическата корупция, е написана от икономист – Сюзан Роуз-Акерман. Роуз-Акерман формулира обосновката на своята работа с възхитителна прямота: „Каквито и да са другите проблеми, обществата очевидно не използват единен, последователен метод за вземане на разпределителните решения“. Корупцията е само един, макар и несанкциониран метод, сред многото други. Основавайки се на наличието на пазарни сили (т.е. икономическа конкуренция) и – на икономически жаргон – на желанието на „корумпирани длъжностни лица да придобият целия (икономически) излишък, създаден от определена програма“, Роуз-Акерман разглежда податливостта на много политически системи към корупция, състояща се от различни типове и комбинации законодателство, обединени от определен интерес групи и бюрократични апарати.⁷ Също така тя изследва и традиционните за всеки набор от ситуации решения, показвайки като цяло тяхната икономическа погрешност. Разбира се, има известна елегантност и безпристрастие в това да се разисква „оптималното количество корупция“ от гледна точка на „пределните обществени разходи“.⁸

Едно строго икономическо гледище за корупцията би се оказало непълно и оттам неадекватно, защото фокусът върху корупцията ще е „в рамките на един модел на рационален индивидуален избор и ще обръща малко внимание на цялостното влияние върху обществото“.⁹ И пак на икономически жаргон, „полезността“ на един икономически анализ на корупцията не може да бъде пренебрегната, но той е ефективен само „маргинално“. Роуз-Акерман завършва книгата си с откритото признание, че личните и политическите ценности пречат на аналитичното вникване в корупцията, което нейната дисциплина осигурява в най-голяма степен от гледна точка на това какво да се направи, за да се минимизира корупцията: „Опитът да се приложат икономически методи за обобщаване на политологични проблеми в крайна сметка ни принуждава да признаем ограниченията на икономическия подход сам по себе си. Макар често да могат да намалят стимулите за корупция, информацията и конкуренцията не могат напълно да заместят личната почтеност на политическите актьори“.¹⁰

Накратко, икономиката изглежда неспособна, а политическата наука като че ли не желае да се сблъска с въпросите, поставени от политическата корупция и което е по-съществено, отказва да се изправи пред въпроса какво може да се направи, за да се ограничи корупцията и последствията от нея. Може би донякъде е изненадващ и фактът, че и юридическата наука не се представя по-добре. След преглед на правната литература Дениъл Лоуън-

стийн заключава, че „каквито и да са пропуските на социалните учени в това отношение, те бледнеят пред тези на юристите, които изцяло пренебрегват проблема“.¹¹

Макар че ще използваме идеите на споменатите по-горе дисциплини, критерият за политическата уместност е онзи, към който това изследване се стреми.

БЕЛЕЖКИ

1 Голяма част от тях са накратко описани от George C. S. Benson в *Political Corruption in America* (Lexington, MA: D. C. Heath, 1978); and Abraham S. Eisenstadt et al., *Before Watergate: Problems of Corruption in American Society* (New York: Brooklyn College Press, 1978).

2 James Q. Wilson, „Corruption: The Shame of the States,“ *Public Interest*, No. 2 (1996), стр. 28-38.

3 Harold D. Lasswell, *Politics: Who Gets What, When, and How* (New York: Meridian, 1958; първоначално публикувано през 1938 г.

4 Вж Benson et al., *Political Corruption in American Political System*. Robert E. Caro е може би най-бележитият биограф на политическата корупция; е. г., *The Power Broker: Robert Moses and the Fall of New York* (New York: Knopf, 1974).

5 Simcha B. Werner, „New Directions in the Study of Administrative Corruption,“ *Public Administration Review*, Vol. 43, No. 2 (March/April 1983). с. 146.

6 Вж Fred W. Riggs, *Administration in Developing Countries* (Boston: Houghton Mifflin, 1964); виж и Joseph S. Nye, Jr., „Corruption and Political Development,“ в изданието на Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies* (New Haven, CT: Yale University Press, 1968); и Michael Johnston, „The Political Consequences of Corruption,“ *Comparative Politics*, Vol. 18, No. 3 (July 1986), с. 459–477.

7 Susan Rose-Ackerman, *Corruption: A Study in Political Economy* (New York: Academic Press, 1978, съответно с. 1 и 92).

8 As in Klitgaard, *Controlling Corruption* (Berkeley: University of California Press), стр. 26.

9 Nas et al., „A Policy-Oriented Theory of Economics,“ стр. 108.

10 Rose-Ackerman, *Corruption*, с. 216.

11 Daniel H. Lowenstein, „Political Bribery and the Intermediate Theory of Politics,“ *UCLA Law Review*, ? 34, No. 4 (1985), с. 785.

4. КОРУПЦИЯТА КАТО ЧАСТ ОТ ПОЛИТИЧЕСКАТА СИСТЕМА

Питър де Лиън

Основната презумпция в нашата теза е, че политическата корупция е вкоренено и системно явление в американските политически процеси. Това навежда на мисълта, че тя е нещо много повече от епизодично и анекдотично събитие и че „изучаването ѝ трябва да вземе предвид по-широки обществени и политически предпоставки“. ¹ Случайните разкрития не бива да се смятат и разглеждат като ненормални и неочаквани, а по-скоро като проявления на един съществен, може би самовъзпроизвеждащ се феномен. Накратко, корупцията отразява една съществуваща и функционираща част от политическата система.

Общата представа, че корупцията е присъща на американската политическа система, води началото си най-вече от функционалната школа за нейното изследване, т. е. от идеята, че корупцията обслужва някаква необходима функция в една система на управление. Тя следователно може да се разбира като фактор, носещ социални и политически придобивки на някого както пряко (напр. на онези, които „си купуват“ важно разрешение за строителство), така и непряко (на строителите, които получават работа в резултат от издаденото разрешение). Идеята, която донякъде е реакция на моралистското понятие, че корупция има, защото има корумпирани хора, обикновено се приписва на големия социолог Робърт Мъртън и неговото изследване на политическите апарати в американските градове.²

Мъртън твърди, че от морално неутрална гледна точка (която той нарича „морална невинност“) корупцията може да се разглежда като изпълняваща необходима, „макар и латентна социална функция“. Аналогично икономистите биха описали в такава ситуация корупцията с ценностно неутрални понятия като търсене на „монополно право“, т.е. предлагане в отговор на проявено „пазарно търсене“, което обикновено довежда до „завишена ренти“.³ Използвайки един изключително корумпиран политически апарат, за да илюстрира своята теза, Мъртън обяснява както трудностите при предлагането на функционална позиция, така и нейната привлекателна убедителност:

Тъй като моралните оценки в едно общество в голямата си част имат тенденцията да са от гледна точка на видимите резултати от дадена практика или кодекс, трябва да сме подготвени да открием, че анализът от гледна точка на латентните функции понякога се сблъсква с преобладаващите морални оценки... Следователно, когато изхождаме от функционалната гледна точка, че обикновено (не задължително) трябва да очакваме трайните социални тенденции и социални структури (включително политическата корупция) да изпълняват позитивни функции, които за определено време не са

адекватно изпълнявани от други съществуващи тенденции и структури, ни идва наум, че може би тази публично зловредна организация при съществуващите условия обслужва основни латентни функции.⁴

Формулирана от гледна точка на публичната политика, тази функционална интерпретация може да бъде преведена с това, което бихме могли да наречем „тесни места“ или ситуации, в които реализирането на управленски блага и услуги е възпрепятствано от указани правила и предписания. Тези правила стават общоизвестни като „бюрократични забрани“ (*red tape*). Пророческото описание на тези забрани на Хърбърт Кауфман от 1977 г., който изтъква, че „цялото множество от задължителни държавни постановления и вмешателства на пазара започва да упражнява потисничество“⁵, би изглеждало дори по-приложимо и убедително днес в светлината на нарастващата роля на държавното управление. Опитите да се заобиколят институционалните „тесни места“ биха станали причина за функционална корупция. Как би могъл даден частен предприемач, попаднал в безизходица, да получи бързо прехвърляне на дейността си в публичния сектор, ако необходимите правителствени разрешения изискват безбройни и времепоглъщащи проверки? Отговорът засега е депресиращо очевиден.

Майкъл Джонстън най-ясно е артикулирал условието, при което функционалната корупция ще (N.B., а не „може да“) се появи:

1. Плодовете от правителствените действия често са изключително ценни (или в случай на глоби и санкции – изключително скъпи), като търсенето на облаги често надвишава предлагането.
2. Тези облаги и санкции често могат да бъдат получени или избегнати само чрез сделки с правителството.
3. Рутинният процес, чрез който облагите и санкциите се получават, отнема много време, скъп е и е несигурен като краен резултат.⁶

След като вездесъщото присъствие на тези условия е зададено, Джонстън и други логично заключават, че:

Корупцията е неформален вид политическо влияние, чрез което може да се премине през определено „тясно място“... То може да ускори нещата, да направи благоприятните резултати много по-вероятни и е по-евтино от легитимните форми на влияние... Основният натиск и напрежение, които правят корупцията толкова изгодна и изкушаваща, са причинени не от различните хора, на които поверяваме публичната власт, нито непременно от дефектни институции, а по-скоро от основните отношения между правителството и обществото.⁷

Натискът върху компаниите да търгуват с правителството, за да успеят, дори за да оцелеят, може обикновено да се разглежда като водещ за прилагане на различни неформални, често незаконни средства на политическата власт, предназначени да дадат по-сигурен достъп (и благоприятен резултат) до иначе труднодостъпни (незаконни?) блага и услуги. В този смисъл фи-

липинският израз „*lagay*“ („ускоряващи пари“) или индийската фраза „*khilana para*“ („дай му да яде“), и двете означаващи корупция, звучат на място: пари или някакъв друг начин на влияние (напр. безплатна разходка с яхта, шантаж или топло работно местенце за роднина), се използват за ускоряване на иначе мудна процедура или политическо решение (или отмяна на негативно такова) за постигане на особено желани цели.

В много случаи заобикалянето на административното „тясно място“, дори когато залузите са големи, е привидно толкова невинно, колкото и разбираемо. Ако например телефонната компания заяви, че ѝ трябва шест месеца да инсталира телефони на едно ново предприятие, собственикът може да е по-склонен да подкупи неин служител, отколкото да изложи на риск новия бизнес. Същото се отнася до лицензите за алкохол, разрешителните за строителство, здравните инспекции и други разрешения, контролирани от държавата. По-малко хипотетичен, но вероятно и по-проблематичен е случаят, когато притеснени директори на корпорацията „Уедтех“ подкупват държавни служители, за да получат твърде необходимите договори за доставки; или пък когато сключващите договори чиновници от Департамента по жилищното строителство и благоустройството (ДЖСБ) ползват услугите на скъпи консултанти, за да преодолеят бюрокрацията в собствения си департамент и онова, което предприемачите в публичното жилищно строителство възприемат като мудни процедури на работа.

Корупцията под формата на пари, ускоряващи даден процес, не е изключително еднопосочен канал, частни предприемачи към държавни служители, с цел по-голяма ефективност. Тя може да протича и в обратна посока, а в редки случаи и между отделни държавни ведомства. Едно от основанията за строго секретните операции на аферата „Иран – контри“ беше настоятелният опит на подполковник Норт и странната му компания от съучастници да заобиколят спънките на собственото си правителство (напр. конгресното законодателство, както и контрола от страна на Държавния департамент и Министерството на отбраната) против осигуряването на военна помощ на покровителстваните от администрацията никарагуански бунтовници. Определен служител от Военноморския департамент се призна за виновен за изтичане на информация относно разработването на оръжейни системи към потенциални военни доставчици като средство за ускоряване на тромавите и мудни (да разбираме „бюрократични“) процеси на договаряне на доставките.

Но ако правителствените служители са готови да нарушат собствените си кодекси и правилници (процедурни и етични), ако един подполковник от военноморските сили и един флотски контраадмирал са склонни да отхвърлят своята офицерска катва да спазват и защитават американската конституция, то защо тогава да се чудим, че е възможно корупцията да се разглежда просто като друга форма на влияние в коридорите на управлението? Или

да се разглежда от функционална, морално неутрална гледна точка, просто като част от политическата система, сродна с неличностните пазарни сили? Или че една вече скептично настроена публика ще възприеме дори още по-цинично отношение?

Поради тази причина ще обясня политическата корупция преди всичко като феномен на системата. Такава перспектива не цели да освободи фактическите извършители от отговорност, защото, в крайна сметка, индивидите, а не някаква механична, максимизираща ефективността система са тези, които фактически участват в корупцията. По същия начин институциите могат да бъдат корумпирани; най-често идват наум апаратите на местните партийни ръководители в големите градове, но Съветът за Национална сигурност на Пойндекстър и изпълнителното бюро на секретаря на ДЖСБ Самюъл Пиърс (и двете при управлението на Рейгън), както и Белият дом при президента Никсън (и скандалните му водопроводчици), също бяха корумпирани при изпълнението на част от управленските им задължения. Въпреки това по-надолу убедено ще отстоявам тезата, че в по-голямата част условията на системата, взети в контекст, толерират, понякога дори насърчават индивидите и институциите да се възползват от възможностите за политическа корупция за постигането на желани, високи цели.⁸

Има ли обаче проблем?

Както видяхме, отговорът на този въпрос не трябва да бъде повърхностно предрешаван. Възможно е корупцията да подобрява качеството на управленските процеси. Това е особено вярно за случаите, когато законите и наредбите изглеждат като пречки пред основната дейност на управлението и обществото. Нещо повече, някои учени внушават, че определени типове корупция могат да се смятат за благоприятни от гледна точка на политическото подновяване, усвояване и всеобщото разпределение на управленските блага и услуги.⁹¹⁵ Един подкуп може да се възприеме като таксата, която потребителят плаща, за да премине през бюрократичните „тесни места“. Няма щети – няма нарушение.

Като обобщение на функционалния довод се изтъква, че докато съществува политическа корупция, тя:

1. не представлява проблем, защото е толкова тривиално допълнение към американската политическа система, че едва ли оправдава вниманието и стремежа към коригиране, или
2. дотолкова е вкоренена в системата, че премахването ѝ не си заслужава разходите, дори да допуснем, че е възможно да бъде унищожена.

Първият, тривиален аргумент може би има някаква стойност в чисто финансово отношение, макар че необходимата точност – колко? – е проблематична в светлината на монументалните проблеми с данните. Никой не е

направил сигурна оценка на съвкупната парична стойност на корупцията. Нещо повече, дори ако някой можеше да пресметне общата сума (както като брой случаи, така и като парични суми в долари) на сделките, стойността в най-добрия случай остава неопределена, защото не е ясно какво всъщност купува корупцията.

Сякаш тази неопределеност в пресмятането на относително ясната цена на корупцията не е достатъчна, та Бенсън и неговите колеги твърдят, че многостранните незаконни печалби на организираната престъпност са пряка функция и резултат от политическата корупция¹⁰; следователно те също трябва да бъдат включени в цената на корупцията. Макар това да не е съвсем доказано обвинение, перспективите за пресмятането на тази цена са далеч над възможностите и на най-развинтеното счетоводно въображение.

Ако приемем възможно най-лошия случай и съберем двете суми, „цената“ на корупцията лесно ще достигне десетки милиарди долари, което съвсем не е незначително перо в ничий годишен бюджет. Но в сравнение с трилиони долари плюс разходите на федералния бюджет и допълнителните щатски и общински разходи, общо достигащи два трилиона, или брутен вътрешен продукт от около пет трилиона, тя донякъде бледнее.

По-съществената социална и политическа цена на корупцията се заплаща с крехката валута на публичното доверие към политическите водачи и обективността на политическия процес. Изследванията на общественото мнение за президентската популярност след Уотъргейт и аферата „Иран – контри“ (и в двата случая политическата корупция, в смисъл на злоупотреба с власт, беше обърквана с политическа некомпетентност) показват в колко голяма степен публичното доверие към управлението е свързано с представата за почтеността на неговите водачи и институции. Изключително популярният президент Рейгън преживя стремителен спад в своята популярност като пряк резултат от аферата „Иран – контри“; само 26 процента от анкетиранияте американци отговориха, че президентът е бил честен, когато е заявил, че не е знаел какво става, дори след като адмирал Пойндекстър свидетелства, че изобщо не е осведомявал президента за действията на Съвета за национална сигурност.¹¹

Заболяването се състои в нещо повече от безличностното заклеяване на някакви намиращи се далеч във Вашингтон длъжностни лица. Ето един цитат, който Бенсън избира от *Доклада на Комисията Кнап за корупцията в Нюйоркската полиция*, за да демонстрира непосредствената виталност на тази причинно-следствена връзка:

Може би най-сериозното следствие от корупцията в т. нар. групи за контрол върху хазарта е невероятната вреда, която нанасят върху публичното доверие в закона и полицията. Младежи, отгледани в гетата на Ню Йорк, където хазартът е силно разпространен, гледат на закона като на обект на по-

дигравка, след като цял живот са виждали как полиците са идвали в заведе-нията за хазарт и са си тръгвали с подкупите на комарджиите.¹²

В едно демократично общество тези признаци вещаят потенциална катастрофа. Както Едмънд Бърк предупреждава шерифа на Бристъл преди повече от двеста години: „Сред покварени хора свободата не може дълго да просъществува.“

Нещо повече, приеманата корупция може да се материализира, засилва и умножава. Докладите на Службата за вътрешни доходи за етични „прегрешения“ ще дадат готови доводи, извиняващи укриването на данък общ доход от страна на хора, на които им трябва и най-малката илюстрация, че системата е корумпирана, за да осъществят собствените си възможности за измама.¹³ Тези, които са податливи към корупция, естествено ще гравитират около местата, където тя е явна, в търсене на евентуални печалби, докато онези, които тя отблъсква, ще се установят другаде, както в географски, така и в професионален смисъл. Когато по време на показанията си във връзка с Уотъргейт помощникът на Никсън в Белия дом Александър Батърфийлд бе попитан дали идеалистично настроените млади американци могат да търсят бъдеще във Вашингтон, той директно ги посъветва: „Стойте настрана!“ Шчо се отнася до привличането, заместник-секретарят на ДЖСБ (при административната на Буш) описва програмите на министерството по времето на Рейгън като направо подканващи хората да крадат: „Крадците и мошениците се лепяха на тези програми като мухи на мед“.¹⁴

Като заключение в този ред на мисли се достига до твърдението, че корупцията в определена степен трябва да се толерира, защото е донякъде функционална – може би дори полезна – за политическата дейност на правителството и ефективното разпределение на услугите. От тази гледна точка корупцията, в смисъл на подкупи, ускорява делничните механизми на управление чрез намаляване на несигурността, например личната (случайно – чрез безплатен обяд или по-системно – чрез принудителните плащанията, които полиците вземат) или бавенето, присъщо за регулативните процеси. В тази функционална перспектива корупцията се разглежда не като вреден фактор, а по-скоро като още един разход и начин за правене на бизнес. Робърт Кайтгард убедително обобщава тази перспектива: „С една дума, ако господстващата система е лоша, то тогава корупцията може и да е за добро.“¹⁵ Същественото е, че извършителите както при Уотъргейт, така и при „Ирангейт“, нарушиха закони и предполагащи спазване норми, т. е. бяха подтикнати към корупция заради това, което според техните подбудители бе потенциална пречка за тяхната лична свобода на действие. Установените и утвърдени процедури бяха заобиколени или пренебрегнати – с други думи, към корупция се прибегна (и впоследствие се твърдеше, че това е било необходимо) – за да „се смаже“ машината на управлението и да се защитят извършителите от публично разследване. Функционалността на тези

действия не трябва да прикрива факта, че те бяха по същество незаконни и насочени към придобиването на лични и институционални облаги извън нормалните и възприети практики на управление, подкопвайки по този начин самата система на управление, която на думи защитаваха; това е „голямата корупция“ на Лоуи в действие. Държавният секретар на Рейгън Джордж Шулц коментира по време на своите свидетелски показания пред Конгреса на 23 юли 1987 г. действията на Пойндекстър така: „Не смятам, че постигането на желани цели оправдава средства като лъжа, измама и извършването на действия извън конституционните процедури“.

Тази „утилитарна“ гледна точка към корупцията – ако хората я искат, корупция трябва да съществува и всъщност я има – трудно може да се опровергае убедително, но тя наистина се явява погрешна поне по две причини. На първо място, прибегването до подкупи или други незаконни действия, за да се заобиколят административните „тесни места“ или да се окаже влияние върху различни решения, пряко подкопава идеалите за справедливост, на които се основават демократичните правителства. Разбира се, малко хора се облагодетелстват, но тези, които могат да бъдат пряко оцетени, са много повече. Джон Гардинър и Теодор Лиман онагледяват това, определяйки цената на корупцията в сферата на градското благоустройство:

Корупцията е нещо повече от онези няколко долара, които преминават през ръцете на съмнителни личности. Корупцията означава строежи там, където хората не ги желаят или където общините не са подготвени за тях. Това е долнокачественото строителство, което трябва веднага след това да бъде преустроявано или бързо става безполезно. Това са доларите от данъци, с които се финансират изкуствено надути договори или се възстановяват присвоените печалби. Това са старите или нови сгради, които заплашват здравето и сигурността на своите обитатели и съседи. Това е нещо, за което всички ние плащаме.¹⁶

Пустеещите порутени квартали в Тексас, гибелните последствия от скандалите около кризата на заемите и спестяванията показват, че Гардинър и Лиман не говорят за хипотетични загуби; претърпените загуби от тази криза ще струват на всеки американец повече от 2000 долара. Сведено до основополагащата си същност, функционалното гледище представява отричане на демократичните идеали и утвърждаване на социалдарвинизъм и потенциална анархия. Да се позволява гражданите да бъдат оцетявани, защото са избрали да играят по правилата, означава да се унищожи самата игра, а с нея и общественият договор.

Вторият голям проблем с функционалното разглеждане на корупцията е, че е много малко вероятно обществото като цяло или дори специфичните потребители (за разлика от малките, често криминални заинтересовани групи) да извлекат полза от незаконните действия, улеснени от корупцията. Разпространението на твърдите наркотици в Америка е свързано с необозрим

обществен, медицински, икономически и психологически безпорядък дори за националните правителства, независимо от настоятелността на консуматорското търсене.¹⁷ Градските центрове не са много привлекателни места за живеене, тъкмо заради хазарта, спекулантите и наркотиците.

Накратко, функционалното виждане за корупцията като необходима „смазка“ за дейността на администрацията, се оказва фатално недалновидно и субективистично. Цената, която ще трябва да се плаща от гледна точка на нормативните основания на американския демократичен етос, е много голяма. Тези недостатъци правят функционалната интерпретация твърде нефункционална от гледна точка на държавната политика.

В такъв случай, ако приемаме, че корупцията не е нещо толкова обичайно, че да не заслужава вниманието ни, нека се занимаем с втория аргумент – че корупцията до такава степен е част от политическата система и структура, че и да искаме (тук отново се долавя функционалната идея), не можем да я премахнем. Според тази гледна точка ефективно решение на проблема просто не съществува, затова няма смисъл да се сражаваме с вятърни мелници.

Тук можем да определим два аспекта – личностен и системен. Първо, ако корупцията се възприема като ни повече, ни по-малко елемент на човешката ситуация, специфично сребролюбие или алчност, тогава идеята за пълното ѝ изкореняване е или неприемлива (напр. да се имплантират електроди в милиони мозъци), или фантастична.

Алчността, разбира се, едва ли няма отношение към корупцията, особено като се имат предвид съвсем пресните спомени, а и състоянието на чешките книжки след скандалите на Уол Стрийт и фалитите, свързани с кризата на заемите и спестяванията. Осъденият предприемач и борсов спекулант Иван Боески, определено най-видният от последния випуск мошеници на Уол Стрийт, беше цитиран да отправя следния съвет към участниците в магистърски семинар по бизнесадминистрация в Университета в Калифорния, Бъркли: „Алчността е здравословна. Може да сме алчни и да сме доволни от себе си“.¹⁸

Въпреки това би било опростяване и заблуждение да пресилваме фактора алчност. Парите може да са цветът, но не и коренът на всяко зло в сферата на управлението. Увеличаването на заплатите на чиновниците няма задължително да ограничи корупцията. Убежденията на Боески, Майкъл Милкин и други „търгаши по душа“ показват, че дори баснословно богатите, повече, отколкото всеки Крез би могъл да мечтае, могат да се поблазнят от забъркване в незаконни действия. Заговорниците на Никсън около Уотъргейт със злоупотребата си с властта бяха неоспоримо корумпирани, в смисъла на „голяма корупция“, но не се стремяха задължително към парични облаги. Политическата власт и идеологическата праволинейност си имат своя собствена, много убедителна разменна монета. Най-сетне, ако алчността беше

тази човешка черта, за която я представят, корупцията щеше да е много по-голяма; чиновниците навсякъде щяха да се отдадат на преследване на големи печалби. Но те явно не го правят. Затова трябва да приемем личната финансова изгода като често, може би дори обикновено присъстваща, но не винаги достатъчна за обяснение на политическата корупция.

Ако вниманието ни се съсредоточи, както предложихме по-горе, на равнището на системата, в смисъл че тя сама по себе си създава скъпо струващи „тесни места“ и бюрокрация, които неизбежно предизвикват корупция като противодействие, то тогава се оказва, че няма решение извън създаването на съвършена политическа система, основана на безупречни стандарти на поведение и морал. Това, разбира се, е невъзможно. Стандартите рано или късно ще станат обект на насмешка поради неизбежното намаляване на тяхната сила и така може би дори ще изострят проблемите, които е трябвало да решат. Да вземем за пример последствията от сухия режим върху прилагането на закона и язвителното отношение на гражданите към управлението.

Благодарение както на индивидуалния, така и на системния аспект, можем неохотно да се съгласим, че проблемите, поставени от корупцията, лесно биха могли да се окажат толкова големи и вкоренени, че наистина да са над нашите възможности за коригиране. Но да приемем това, все още не означава, че трябва да направим следващата обезкуражаваща стъпка и тъжно да се примирим, че след като нищо не може да се направи, няма защо да си блъскаме главите. Това, което има смисъл да изследваме, е не решението само по себе си, а какво разбираме под решение.

Ако, както горните размишления внушават, проблемите са огромни и вкоренени и действително над нашите възможности за коригиране, щяхме да се противопоставим на функционалните идеи на Мъртън и да тръгнем към вероятен провал, ако искахме напълно да изкореним всички симптоми и болести.

Но „решението“ не е нужно да бъде цялостно, за да е ефективно и да служи на полезна цел. Големите реформи във федералната система на гражданските служби през последния век, в частност Пендълтънският Акт за преобразуване на гражданските служби от 1883 г. и прогресивното политическо развитие след началото на века, не унищожиха всички признаци на корупция, както показва дори бегият преглед на инцидентите след Втората световна война. Но тези и други действия в голяма степен ограничиха печеленето на политически привърженици чрез раздаване на привилегии, в голяма степен подобриха работата на федералното управление и увеличиха публичното доверие в честността на чиновниците като цяло.

По същия начин съдържателните заключения и препоръки на Комисията Кнап от 1973 г. относно корупцията в нюйоркската полиция не отстраниха всички корумпирани и лоши полицаи, но допринесоха много за увеличаване

нето на професионализма в полицията и доверието на жителите на Ню Йорк в честността на полицаите; Комисията Кнап подаде сигнал, че вече всички са отговорни пред определен вид общовалидни правила.

Както в тези, така и в други примери, приносите на частичните решения са значителни, поне от символична гледна точка, важна поради защитаваното твърдение, че основният елемент на заплахата от корупцията се крие в нейния символичен характер. Като такъв, вторият довод за „недосегаемата“ природа на корупцията и неговото следствие – изоставяне на всички опити за реформа пред аргумента „нищо не може да се направи“, от една страна, и „всичко или нищо“, от друга – не е убедителен.

Като обобщение можем да изложим два извода. Първо, че политическата корупция има достатъчно голям размер и цена, за да заслужи вниманието ни. Второ, че макар и да не успеем да стигнем до цялостно решение на проблема, дори частичните решения ще имат резултат, поне съизмерим с изразходваните усилия и ресурси. Това е особено важно, ако загубата на публично доверие към процесите на управление и лидерите се изчислява като част от цената на корупцията.

Осмисляйки корупцията

След подробното разглеждане на описаните дискусии бързо можем да преминем към описанието на един модел на политическата корупция, който обяснява явлението по-съгласувано и резултатно от типично историческия преглед с неговата своеобразна смесица от епизодично моралистично възмущение, функционална академична безпристрастност и цинично гражданско примирение. Целта на този модел е да помогне за по-доброто разбиране на условията, които осигуряват плодородна почва за корупцията, както и идеите, които правят същата тази почва не чак толкова благодатна.

Вече изложих донякъде аргумента за съществуването на два основни компонента. Първо, децентрализираната природа на американската политико-икономическа система осигурява както стимули, така и неопределеност – изгода и възможност – които поддържат и понякога насърчават корупцията. Второ, индивидът, с пълния набор от смесени (понякога противоречиви) мотиви, е действителният извършител на съмнителните действия; той е този, който физически се облагодетелства от възможността (понякога дори работи, за да я създаде) с цел собственото си несанкционирано облагодетелстване.

Основата на модела е, че корупцията често служи на някаква цел, освен пълненето на джоба на някой мошеник. Както биха ни посъветвали функционалистите, корупцията се разглежда като неформална система за разпределение на административни блага и услуги, която ускорява или може би подменя иначе тромавите, макар и безспорно легитимни действия на пуб-

личното регулиране. Логичната завършеност на тази позиция – че ако държавната намеса не налагаше разходи по сделките и ако регулирането не предизвикваше „триене“, то нямаше да има корупция – е привлекателна, но това, разбира се, е невъзможно условие, защото гражданите изискват управлението да установява защитни правила и процедури, които предпазват от създаването на „триене“, водещо до тромавост и корупция. Те не са резултат от някаква прищявка. (По същия начин някой може да твърди, че в идеалната комунистическа икономика, в която богатата се разпределят строго според потребностите, няма да има престъпност. За кой ли път става въпрос за ситуация, толкова далеч от социалната ни компетентност, че не заслужава изследване.)

Дори ако това управление без „триене“ беше възможно, корупцията не би изчезнала по необходимост от него, понеже е присъщо на човешката природа да се стреми към максимизирането на личната печалба (факторът „алчност“), или да се играе „срещу системата“, просто заради предизвикателство.

Моделът не включва културните различия. При това положение съм доволен, че мога да запазя нещата възможно най-ясни и да огранича обсега на разглеждане на политическата корупция до съвременната американска федерална система.

Накратко, ние ще погледнем на корупцията като на преднамерено, съгласувано поведение, към което определени хора прибегват като към средство за манипулиране на „системата“ (с други думи, да бъде накарана последната да работи или да функционира) по начин, благоприятен за осъществяването на частните им цели. С тази формулировка както индивидите, така и системата се залавят на местопрестъплението. Въпреки това, преди всичко системата с типичните ѝ облаги и бариери понякога подтиква индивида да действа по несанкциониран начин. Като следствие системата наистина би могла да бъде отговорна в по-голяма степен от непосредствените извършители. Въпреки това освобождаването на индивидите от отговорност означава да се пренебрегне моралната отговорност на гражданина и длъжностното лице.

Настоящата гледна точка се различава от предишни изследвания на политическата корупция, наблюдайки на това, че политическите, икономическите и социалните последици от корупцията могат да бъдат много трайни и че гражданската търпимост до голяма степен се дължи на факта, че хората не осъзнават нейните всепроникващи и гибелни ефекти. Затова е необходимо да се изработи публична политика, насочена към дългосрочното ограничаване на проблема.

БЕЛЕЖКИ

1 Michael Johnston, „Corruption and Political Culture in America: An Empirical Perspective,“ *Publius*, т. 13, бр. 1 (Winter 1983), с. 39.

2 Първоначално Мъртън предлага идеята през 1949 г. Вж. Robert K. Merton, *Social Theory and Social Structure* (New York: The Free Press, 1968). Johnston, *Political Corruption and Public Policy in America*, гл. 3, по типичен начин отразява идеята на Мъртън.

3 На нормален език можем да кажем, че „търсене на монополна рента“ имаме, когато дадена личност има изключително право върху специфично благо или услуга, които той ще „предложи“, за да посрещне тяхното „търсене“. Тъй като е единствен продавач, той може да изиска (т.е. да се опита да „измъкне“) толкова пари, колкото клиентът може да си позволи (за разлика от това, което би предпочел) да плати. Разликата между сумата, която клиентът може да си позволи и която би предпочел да плати, представлява „завишена рента“.

4 Merton, R. *Social Theory and Social Structure*, с. 125-126, курсивът е в оригинала.

5 Herbert Kaufman, *Red Tape: Its Origins, Uses, and Abuses* (Washington D. C.: The Brookings Institution, 1977).

6 Johnston, *Political Corruption and Public Policy in America*, с. 20.

7 Пак там, с. 23. Вж. също и Scott, *Comparative Political Corruption*.

8 Естествено съществуват човешки качества (напр. алчност и сладострастие), които винаги се проявяват в някакви крайни форми на лично облагодетелстване независимо от окръжаващата среда. Ще се върна към този чисто човешки фактор, когато обсъждам начините за намаляване на корупцията.

9 Смята се, че това важи в най-голяма степен за развиващите се страни и тяхната бюрокрация; вж. Nye, „Corruption and Political Development,“ Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies* (New Haven, CT: Yale University Press, 1968); и Fred W. Riggs, *Administration in Developing Countries* (Boston: Houghton Mifflin, 1964). Не е изненадващо, че много длъжностни лица от развиващите се страни бяха много обидени от тази оценка; вж. Werner, „New Directions in the Study of Administrative Corruption.“

10 Benson et. al., *Political Corruption in America*.

11 От New York Times/CBS News Poll; Richard J. Meislin, „A Majority in New Poll Still Find Reagan Lied on the Iran-Contra Issue,“ *New York Times*, July 18, 1987, с. 1, 6. 56% от интервюираните отговарят, че според тях президентът е лъгал, докато 17% нямат мнение.

12 Benson и др., *Political Corruption in America*, стр. 190.

13 Сравни Nathaniel C. Nash, „Officials of I.R.S. Accused by Panel of Ethical Lapses,“ *New York Times*, 21 юли, 1989, стр. A1, C2, с Daniel Goleman, „The Tax Cheats: Selfish to the Bottom Line,“ *New York Times*, 1 април, 1988, с. 1, 28.

14 Цитирано от Carol F. Steinbach, „Programmed for Plunder,“ *National Journal*, т. 21, бр. 37 (16 септември, 1989), с. 2261.

15 Robert Klitgaard, *Controlling Corruption* (Berkeley: University of California Press, 1988), стр. 33; курсивът е на Клитгаард.

16 John Gardiner and Theodore Lyman, *Decisions for Sale: Corruption and Reform in Land-Use and Building Regulations* (New York: Praeger, 1978), с. 202.

17 Philip M. Boffey, „Drug Users, Not Sellers, Termed Key Problem,“ *New York Times*, 12 April, 1988, с. A1, A5.

18 Цитирано от Andy Logan, „Around City Hall: Stormy Weather,“ *New Yorker*, vol. 62, No. 51 (9 февруари 1987), с. 81-91. Цяло море от публикации се появи по повод на скоршните проблеми от Вол Стрийт; вж. Michael Lewis, *Liar' s Poker* (New York: Norton, 1989) и James B. Steward, *Den of Thieves* (New York: Simon & Schuster, 1991).

II. НЕБЛАГОПРИЯТНИТЕ ПОСЛЕДИЦИ ОТ ПОЛИТИЧЕСКАТА КОРУПЦИЯ

НЕБЛАГОПРИЯТНИТЕ ПОСЛЕДИЦИ ОТ ПОЛИТИЧЕСКАТА КОРУПЦИЯ

Донатела дела Порта и Алберто Ванучи

Увод

Най-лошата политическа криза в историята на италианската република започна на 17.02.1992 г. в Милано – икономическата (а в миналото и морална) столица на страната. В този ден станахме свидетели на първия от превърналите се по-късно в дълга серия арести на известни политици и функционери, обвинени в изключително сериозни престъпления, в това число изнудване, корупция, престъпна конспирация, връзки с организираната престъпност и присвояване на крадени стоки. Разследванията на Антонио ди Пиетро, миланския помощник-прокурор, превърнал се впоследствие в национален герой, доведоха до ареста на Марио Кieza, местен администратор, член на социалистическата партия (ИСП) и управител на една от градските публични институции (старчески дом). Разследванията на магистрата постепенно се разшириха, разголвайки истинската природа на публичната администрация в града, който по-късно получи името *tangentopoli* („града на подкупите“). Следствието се разпростря от Милано към други градове на Северна и Централна Италия, а след 1993г. – и на юг в страната. Концентрирано първоначално върху сферата на местната политика, то бързо достигна до най-високите нива на огромни частни и публични предприятия и много скоро засегна важни държавни фигури, а и националните секретари на различните политически партии. Само за няколко месеца магистратурата разкри сцена на корупция и политическа незаконност, безпрецедентна в историята на западните демокрации, в която бе замесена цялата политическа класа на страната, както и широки сектори на бизнесобщността. Ето само няколко показателни примера от статистиката: на 18.05.1993г., едва една година след избирането на нов парламент, 205 от общо 630-те депутати и 81 от 326-те сенатори бяха предмет на разследване, макар и не само за нарушения срещу публичната администрация.¹ Към края на 1994г. броят на заподозрените надхвърли 7000, в това число 338 бивши депутати, 100 бивши сенатори, 331 регионални, 122 провинциални и 1525 общински администратори и 1373 публични функционери.² Магистратите издадоха и около 4000 заповеди за предварителен арест.³

Освен че извадиха на преден план явлениято, което медиите и политиките нарекоха „криза на Първата Република“, тези разследвания на коруп-

цията осигуриха и голямо количество материал за така нареченото – ако перифразираме Бакрач и Баратц4 – „друго лице на властта“. Преглеждайки разкритията на разследванията „чисти ръце“ от 1992г. насам, заедно с постепенно натъбралата се в предишните съдебни разследвания информация, пред нас се изправя възможността за реконструкция на известни аспекти на това „невидимо“ ниво на италианската политика, упражнило толкова силно влияние върху „видимото“.⁵

Корупция и изкривяване на обществените нужди

Всяка фаза на процедурата, регулираща покупката или производството на стоки и услуги за колективното благоденствие, може да бъде повлияна от корупцията: решението да се купи едно или друго нещо, изборът на участници в договарянето, възнагражденията по даден договор, контролът върху извършване на работата, крайното заплащане. Дефинирането на публичните нужди е опорен момент в демократичния политически процес, тъй като именно тук административната система се сблъсква с нуждите и изискванията на социалните групи. Политическото посредничество е филтърът, през който се артикулират и обединяват различните интереси, а неговата задача, както изтъква Пицорно, е „да идентифицира и интерпретира нуждите и желанията на населението; да подбере и обобщи тези, които могат да бъдат изразени в политически аспект; да предлага, оправдава и критикува политически курсове и мерки за постигане на тези цели или, ако е необходимо, да обясни защо не могат да бъдат постигнати“.⁶ Корупцията радикално променя тази функция, давайки привилегии на задоволяване на така наречените „вътрешни нужди“.⁷ Корупцията и съучастничеството между тези, които са корумпирани,⁸ причинява отслабване на институционалните задръжки, създадени за защита на общите интереси във формулирането на публичните нужди. В резултат от това, последното се осъществява изключително в съответствие с интересите на тези, които участват в сделките и които си поделят печалбите от корупцията при намесата на държавата.

Когато политическата корупция засяга системата, дискреционното управление на публичните разходи става често самоцелно. Администраторите се стремят да привлекат колкото се може по-големи ресурси към сфери, в които имат власт, за да могат да приберат такса за посредничеството си във формата на подкуп или да получат подкрепа като резултат от последиците от публичното инвестиране в сферата на заетостта (което се третира като сфера на клиентелен обмен). Публичните разходи съответно се отклоняват към онези сектори, в които печалбата от корупция е най-голяма и където дискреционната природа на процедурите намалява потенциалните рискове. Като цяло се обръща малко внимание на това, дали нуждите на общността се посрещат от въпросните дейности и услуги. Не е дори задължително про-

ектите да бъдат завършени или приложени на практика, за което съществуват многобройни доказателства.

С помощта на специално финансиране, мероприятия от рода на Колумбовите празненства или Световното първенство по футбол през 1990 г. се превърнаха в източник на мащабно публично строителство, което впоследствие се оказа излишно, екстравагантно или просто невъзможно за осъществяване, но и същевременно доста рентабилно от гледна точка на подкупите, получени от администраторите, участвали в проектите.⁹

Публичните нужди могат да останат незадоволени, ако участващите политици не харесат размера на предложения подкуп. Бившият президент на Комисията по околната среда в Ломбардия, Луиджи Мартинели, описва случай на отказ за издаване разрешително за строеж в Каза-л-Маджоре: „Бе предложен договор, според който Паонеса (предприемачът) трябва да заплати сума, равна на 2% от разходите за строежа (като подкуп). Казах на Морони, че проектът никога няма да излезе от папките, защото предложената сума е твърде малка. Морони се съгласи, че нищожността на сумата може да подкопае „пазара“ (CD, п.66, 27/07/92, 7).

В зависимост от силвата им позиция при договарянето, предприятията с връзки с центровете, занимаващи се с публичните разходи, могат или да предложат, или да определят природата и количеството нужди, създадени от публичната администрация – нужди, които в определени случаи се превръщат просто в инструмент за максимизиране на печалбата. Такъв е примерът с предприемача, снабдил италианските държавни железници (FS. Ferrovie dello Stato) с чаршафи за кушет-вагоните. Срещу определен подкуп е била направена поръчка за невероятно количество материали, което доведе до разходи за освобождаването от тях, и то в един процес, „насочен по-скоро към прикриване на инвестициите, направени междувременно от предприемача, отколкото към защитаване на интересите на компанията“ (PR, 98). Други изменения в поръчката, като например размерите на чаршафите – закрепиха монополната позиция на доставчика, който се оказа на практика „единственият арбитър на избора, който сам бе предложил и наложил на Компанията съответните цени“ (PR, 101).

Корупцията благоприятства за появата на незаконни брокери, които също имат интерес в манипулирането на публичните нужди. Там, където съществуват тайни договорености за подялба на печалбите от корупция, могат да възникнат проблеми с координацията между централната власт, разпределяща ресурсите, и местните власти, които ги управляват. Същевременно, липсата на финансова автономия е превърнала създаването на повече или по-малко „официални“ и видими мрежи за сделки с централните власти, в жизнена необходимост за местните администратори. Подобни мрежи най-общо се характеризират с отношения на роднинство или политически протекционизъм.¹⁰ В подобни ситуации, специализираните посредници – обик-

новено консултанти или плановици с партийно-политически връзки – поемат важната функция да изградят неформални контакти между тези, които разпределят фондовете, и тези, които са отговорни за формулиране на публичните нужди. De facto, на тях се пада задачата да идентифицират проектите, които да бъдат реализирани, с цел намиране обща точка между интересите на политици и фирми, включени в корумпираната размяна.

На практика това означава предоставяне на местните власти на проекти с възможности за финансиране на принципа „вземай и бягай“; местните администратори насочват и ръководят тези проекти, като същевременно се запазват перспективите за печалби от страна на различните политически участници в играта. По време на строежа на стадионите за Италия'90 например, се появи фигурата на „консултанта“, който „развива и популяризира собствения си избор на линия на поведение или действия като гарант и популяризатор vis-a-vis другите политически участници. Именно той идентифицира или очертава начините и пътищата за политическо посредничество между различните участници, брани и поддържа целостта и успеха на „добрата кауза“, т.е. на проекта, под който стои неговият подпис.¹¹

Управлването на обществените поръчки се характеризира с гъста мрежа подмолни форми на размяна. В подкрепа на това твърдение са и думите на кмета на Баучина, малка община, близо до Палермо: „За началник на строежа трябваше да избера протежето на началника на регионалната оценъчна комисия, разпределяща фондовете. Той съответно щеше да приведе част от получените средства на съветниците и функционерите от въпросната комисия“.¹²

Освен „едноличните“ брокери, се появиха и посредници, работещи за компании с пълно или частично държавно участие. „На практика,“ твърди бившият кмет на Реджио Калабрия, Адатино Лисандро, „съществуват брокери, прикрепени към дадени „компани“, които идват при нас и обясняват: „Ние имаме необходимите връзки да ви осигурим това финансиране. Без наша помощ няма да видите и лира. Министерството, отговарящо за това, е от нашите и пр.“ Ако кооперацията, провинцията или съответната общност не са съгласни – няма проблем. Компанията и финансирането се преместват към „по-тучни пасища“.¹³

Реални или изкуствено създадени извънредни положения, представляват друг фактор за влияние върху обществените нужди. Корумпирани политици често се опитват да класифицират дейност, от която имат интерес, за „извънредно наложителна“, тъй като в този случай нивото на публичните разходи и степента на дискреционност в тяхното управление са изключително високи. Подходящ пример е случаят с държавните болници: грешка или нарочно „недоглеждане“ в поръчката на медицинско оборудване води автоматично до извънредни ситуации. Ето какво казва магистратурата по повод действията на местния Съвет по здравеопазването в Катания (USL 35): определени

главни лекари „редовно даваха неверни данни за продукти от спешна необходимост или за специализирани нужди. Въпросните продукти се купуваха съответно по опростените процедури, което увеличава дискреционната власт на публичния администратор и в някои случаи бяха всъщност доставени дори преди да се разгледа поръчката“. Администраторите от USL успяваха да приберат подкупи от доставчици, които сами си бяха избрали (АСА, 35).

Дори когато е налице истинско извънредно положение, извънредните процедури по изразходването могат да предизвикат нарастване на публичните нужди. Това пролича особено ярко в случая с възстановителните работи след земетресението в Ирпиния. Парламентарна следствена комисия разкри „наличието на строителни работи, далеч надхвърлящи реалните изисквания ... Налице бе разгръщане на излишно строителство. Това източване на пари бе поощрено от системата на „подаряване на договори“.

Завишаване на разходите

Всяка фаза от публичния процес на договаряне създава многобройни предпоставки за появата на корупция. Най-вече това се дължи на сложността на бюрократичните процедури и ниската компетентност за планиране на държавната администрация, които доведоха до удължаване на сроковете за завършване на общественото строителство, легитимирайки по този начин използването на дискреционни практики при сключването на договори.

Този процес подкопава условията на пазарна конкуренция, които с помощта на механизмите на публичните искания гарантират производствена ефективност в снабдяването на публичната администрация със стоки и услуги. Предприятия с по-ниска производствена цена не могат да бъдат сигурни, че ще бъдат избрани, тъй като решенията на корумпирания публичен агент отразяват прикрити сделки на пазара за подкупи.

Нещо повече – корупцията подкопава стимула на вече избраните фирми да изпълнят договорните си задължения. Това води до наслагване на проблеми като увеличаване на разходите и натрупване на закъснения, които биха могли да се проявяват дори и в отсъствието на незаконни договорности. Всъщност публичната администрация често приема всички договорни рискове, без да може ефикасно да контролира операциите на фирмата, извършваща дейността.

Предприемачът няма стимул да работи ефективно, нито да представя реални оценки на етапа на договарянето. Администраторът купувач (или принципал) не може да знае с точност нито доколко е сериозно отношението на предприемача (агента) към работата, нито мащаба на реалните затруднения, които могат да възникнат. Ако първият предложи абсолютни гаранции срещу евентуално нарастване на разходите, от другия се изискват

много по-малко усилия, защото той може да получи очакваното възнаграждение срещу по-малко усилие, като припише повишаването на разходите на обстоятелства извън неговия контрол.¹⁴

Контролът върху извършващите се дейности се отслабва от политическото съучастничество: за участващите фирми повишаването на разходите или безкрайното удължаване на сроковете представлява най-добрата възможност да си възстановят средствата от подкупите или да разширят полето на печалбите си.

Множество случаи свидетелстват за това, че корупцията повишава цената на общественото строителство. Както корумпиращият, така и корумпируваният са еднакво заинтересовани средствата за подкупите да бъдат изтеглени от публичния портфейл, за да може полето им на печалба да се разшири. Както отбелязват магистратите от Катания, към края на процеса вече е невъзможно да се прецени кой води хорото и кой го следва; незаконните нужди на функционерите вероятно са накарали доставчиците да раздуят още повече цените; същевременно първите, привикнали да получават процент за компенсация, нямат интерес в прокарването на официалните ценоразписи, а и да имат, то той е в точно обратната посока (АСА, 60-1). Цени, далеч по-ниски от тези, които би позволил пазарът, дискреционно отдаване на договори, непрекъснати промени в цените и изменения в договорените услуги – всичко това позволява да се избегнат правните и процедурни спънки и като резултат поведението на публичната администрация е (цитираме израз, често използван в процеса на изследване) „като на най-безотговорния от частните концерни“.¹⁵

Подаряването на договори по линия на обществените поръчки на компании без необходимата квалификация, оборудване и експертиза (и често в пряка връзка с политическите партии) е друга една причина за увеличаване на разходите. „Ломбардия Информатика“, компания с публичен капитал, например „бе превърната от регионалното ръководство в учреждение, занимаващо се с покупко-продажби, в брокерски център, освобождавайки регионалната администрация от необходимостта да се занимава с публичните договаряния и превръщайки дейността на администраторите във все по-мътна и неясна“ (PRLIM, 374-5). Тази компания преотстъпи, макар и по законен начин и с максимална дискретност, цялата възложена ѝ дейност, защото не притежаваше техническите структури, необходими за изпълнение на сключения договор. Осъществяването на подобно посредничество доведе само до увеличаване на разходите, от друга страна обаче, публичните пари бяха оперирани „по частен път“, без задължителния контрол.¹⁶

Увеличаването на разходите достига особени крайности, когато става въпрос за необикновени, публични строителни дейности. Държавният одиторски съд каза следното по повод Италия '90 и Колумбовите празненства:

Раздутите разходи по Италия '90 могат да се свържат със сериозни пропуски в етапите на планиране и контрол. Инфраструктурата на това събитие, което погълна 27 000 милиарда лири вместо първоначално предвидените 11 милиарда, се оказа продължителен процес на безкрайни изчисления. ... Дейностите по така наречената Колумбиана също разкриха пропуски в изпълнението на проектите. Разходите се увеличиха от предвидените 3 000 милиарда в първоначалния план до 5 600 милиарда през 1991г., когато работите трябваше да бъдат привършени. На практика само 60% от тях бяха приключени и се наложи отпускането на още 3 500 милиарда за окончателното завършване на програмата (CCL, vol. 1, 1991г., 629–30).

И така, корупцията има преразпределителен ефект в полза на облагодетелстваните от скритата размяна: „Една корупционна система на правителствени услуги има разпределителният недостатък да облагодетелства безскрупулни хора за сметка на съблюдаващите закона граждани, които биха закупили тези услуги по законен път“.¹⁷

С други думи, корупцията поражда преразпределителна неефективност, като осигурява имуществени права на участници, които нарушават критерия на публичния интерес, облечен в уважение на закона и увеличават финансовото бреме върху плещите на останалите.

„Широки“ пътища и „тесни“ пътечки

Процедурите, които ръководят дейността на политици и бюрократи в Италия, често игнорират човешките, времеви и организационни пречки пред публичната администрация. На агентите се струпа повече работа, отколкото биха могли да извършат. Следователно пред тях се изправя възможността сами да решават на кои досиета да отдадат предпочитание или как да администрират дадени средства. Едно решение може да бъде взето или не, може да се вземе веднага или да се остави за разглеждане за неопределен срок; може да се отдаде предпочитание на нечи частни интереси пред други, може да се изразходва по-голяма или по-малка сума държавни пари. В замяна се заплаща определена цена.

Властта сами да решават колко време и усилия да отдадат на официалните си задължения може да бъде използвано от политици и бюрократи за получаване на подкупи, които ги задължават да работят повече или по-малко, в зависимост от предпочитанията им. Когато дългите отлагания се превърнат в правило, един функционер може да поиска подкуп, за да си свърши работата в определения срок, с аргумента, че това се е превърнало в неочаквана „услуга“.

Дългите процедурни отлагания, които стават все по-чести, представляват силна заплаха за частните страни и ги подтиква да търсят „споразумение“. Един сицилиански предприемач заяви: „често бе необходимо да се плаща

на политиците, които имаха влиянието и престижа да елиминират проблемите, възникващи преди или след отдаването на даден публичен договор, за да не се предизвика у тях враждебно отношение“ (CD, п.450, 24/6/93,2).

Където отсъстват механизми, ограничаващи достъпа до публични облиги (официални или други), възможността за получаване на някакви придобивки може да породи „стълпотворение“ от домогващи се до благата. Като резултат се получава порой от искания, отправени към публичната администрация, което от своя страна води до допълнителни отлагания и нарушения във функционирането ѝ и увеличава предпоставките за възникване на корупцията. Държавният одиторски съд например описва по следния начин договарянията на ANAS (Azienda Autonoma Nazionale Strade):

Друга характерна черта е участието на голям брой фирми (броят на офертите често надхвърля 200)...Тези големи числа причиняват проблеми... интензивността на конкуренцията води до изключително ниски оферти, принуждавайки ANAS да се включи в дълги и ангажиращи разговори с различни фирми, за да идентифицира и изключи ненормалните предложения. От една страна, това състояние на нещата доведе до значителни изменения в процедурите по оферирането, а, от друга – до забележително задълбочаване на конфликта (CC, 1987, II, 290).

Съдебните разследвания показват, че въпросната критична ситуация е резултат от един огромен и прикрит пазар на корупция. Алберто Заморани, публичен мениджър, твърди, че „в случая с ANAS както ръководството на фирмата, така и политическите партии е трябвало да бъдат подкупени. Тази система [на подкуп] съществува от поне 20 години“ (MPM,173). В началото влизането на публичния пазар бе „проверявано“ от съществуващия картел от фирми (ползващи се с политически протекции), които определяха и необходимата „ротация“. „В последните години обаче,“ продължава Заморани, „въпросните фирми продължиха да плащат, само че политиците вече не можеха да им помогнат. Оформи се ужасен порочен кръг, в който всички, независимо малки или големи, бяха поставени при равни условия и трябваше да плащат повече от другите, за да се придвижат напред. Наличните суми пари прогресивно намаляваха, а броят на желаещите да се доберат до тях непрекъснато се увеличаваше“.¹⁸

Подобна разгорещена конкуренция между „корумпиращите“ в сферата на частния сектор произвежда директно негативен ефект върху публичната администрация и същевременно причинява засилен приток на незаконни средства в публичния сектор, увеличавайки цената на влиянието при вземане на решения.

Социалната цена на корупцията

Всеки акт на политическа корупция създава възможността да се упражнява такова влияние с цел реализиране на печалби от намесата на държава-

та. Цената на влиянието на подобна дейност има две измерения. От една страна, това е изкривяването на вземаните решения (които при други условия биха били различни), а, от друга – инвестициите във време и усилия за реализиране на доходи, без да има от тях някаква колективна изгода.¹⁹ С други думи, институционалните механизми за подбор на политическия и бюрократичен персонал се изменят в полза на индивиди с по-малко скрупули, които с готовност биха „инвестирали“ в създаването на влияние: „Ето защо трябва да бъдат сформирани много повече екипи, които да осъществяват контрол върху правителството и всеки екип ще използва повече производителни фактори в политическата си дейност – повече, в смисъла на ситуация, при която не съществуват доходите от корупция, които се очакват да получи едно правителство“.²⁰ Когато приоритет на публичните агенти е (непродуктивният) стремеж за печалби, трябва да се очакват и загуби в организационната ефективност.

Сред негативните последици от корупцията особено внимание заслужават разходите за сделките. Агентите трябва да влагат своето време и енергия в опитите да запазят тези дейности в тайна, както и да не бъдат „разкрити“ от другата страна в сделката. Залавянето и наказването на корумпирани агенти също изисква средства: самата незаконност на корупцията поражда неефективност, тъй като средствата се разходват за запазване на сделките в тайна, както и за създаването на специални антикорупционни закони.²¹ Неотдавнашните разкрития за корупцията в Италия описват вселена, в която се отделя много време за създаването и поддържането на „подходящите контакти“, за търсенето на информация или гаранции, за изплащането или получаването на възнаграждения. Това са средства, взети от производството, за да бъдат използвани с цел упражняване на влияние върху публичната власт. Марио Киеза си спомня с неприкрита гордост: „Приемната на моя офис бе винаги пълна с доставчици, предприемачи, с шапка в ръка ... и готови да чакат напразно с часове“.²²

„Обратните“ критерии при подбора на фирми

Корупцията може да бъде източник на динамична неефективност. Преференциалното разпределение на средства за дейности, свързани с нечие влияние, води до прогресивна загуба на ефективност от страна на фирмите, специализиращи се в задоволяването на публичните нужди. Публичната администрация плаща тежък данък за този процес. Законодателството на публичните искания обикновено предпочита фирми с по-ниски разходи, които съответно могат да представят по-ниски оферти от конкурентите си в наддаването за даден договор.

Нещо повече – когато решенията са дискреционни, „неформалните“ критерии могат да определят избора на определена фирма. Тъй като те по-

раждат реципрочно доверие в намеренията на другия и по този начин намаляват вероятността да бъдеш „заловен“ в акт на корупционна размяна, приятелството, роднинските връзки или общата политическа принадлежност се превръщат в решаващи фактори. Казано по-просто, подборът може да бъде направен на базата на желанието на частната страна да плати, при което истинската конкуренция между различните предложения за подкупи се осъществява на сцената на неофициалния пазар на корупцията. Какъвто и да е случаят, възнаграждава се не само продуктивната ефективност – способността да се изпълни възложената задача по-бързо и на по-ниска цена, но също и отсъствието на морални скрупули и способността да се създават отношения на приятелство и доверие с хората, които вземат публичните решения.

Способността да се предлагат продукти от по-високо качество или на по-ниски цени е само един, макар и не задължително най-важният фактор за увеличаване на шанса да се спечели даден търг в система, където господства корупцията. На практика, по-ефективните фирми може и да не успеят, тъй като конкурентите им, които нямат шансове на частния пазар, са готови да платят подкуп и да получат занижени печалби с единствената цел да се домогнат до дял от пазара на публичния сектор. Поради появата на други източници на печалби в частния сектор (или в чужбина), най-производителните фирми напускат публичния сектор и биват заменени от по-малко ефективни фирми.

Фирмите, които работят редовно с публичната администрация, следователно образуват една отделна, продуктивно неефективна клика. Тъй като ключът към икономическото развитие на една страна е в назначението на ресурсите за производствени инвестиции, то изключването на ефективните фирми от публичния сектор и по-малките печалби, получавани от инвестиции в научни изследвания и развитие, изискват дълготрайни социални разходи. В една система, в която най-добрите шансове за печалба се предлагат от непродуктивната дейност на оказване на влияние върху политическата и бюрократична власт, енергията и изобретателността на икономическите оператори се концентрира именно в тази сфера.²³ Възнаграждават се не предприемачеството и новаторството, а безскрупулността и способността да се създават частни отношения с тези, които държат публичната власт.

Прогресивното подронване на доверието в държавата

Лошото функциониране на публичната администрация поражда широко разпространен скептицизъм сред граждани и предприемачи относно ефикасността и безпристрастността на процедурите, регулиращи достъпа до държавата. Както отбелязва един сицилиански политик: „Административната парализа трансформира всички права в услуги. Ако се нуждаете от сер-

тификат или разрешително за строеж и трябва да чакате две години, за да го получите, накрая се принуждавате да молите (и плащате) за него като за услуга“.²⁴

Корумпираните политици и държавни служители имат интерес да представят функционирането на публичната администрация като неефекасно и непредсказуемо, защото в такъв случай те могат селективно да предложат протекция от подобни неудобства. Срещу подкуп, те са готови да гарантират по-ускореното разглеждане на отделни случаи, да дадат по-удобна интерпретация на правилата, да осигурят по-опростени процедури или положителен изход от сблъсъците с публичната администрация.²⁵

Когато корупцията достигне центровете на власт, влияещи върху правилата, задължителни за различните агенти, ирационалните и изкривени процедури се умножават, тъй като организационната структура всъщност отразява интересите на тези, които са корумпирани. С други думи „външният ефект“ на дори очевидно „полезната корупция“ е изменение в правилата и практиките на публичната администрация, което води до по-мощна цялостна неефективност на системата.

Следователно успешното приключване на конкретен случай вече зависи от персонализацията на отношенията с публичната бюрокрация. Това поощрява създаването на привилегирани канали за комуникация с публичната администрация с цел реализиране на печалби, намаляване на времето за чакане или изместване на други потенциални корумпиращи участници. Един милански собственик на магазин описа публичната администрация по следния начин:

Ако преди да отвори търговски обект човек трябваше да се съобразява с цялото законодателство, както и с местните закони, той щеше да се окаже в безизходица заради темповете, с които действа бюрокрацията... Ясно е, че сме в ръцете на бюрократите, които решават дали да следят отблизо или не нещата; дали да правят или да не правят инспекции; дали да прилагат законите стриктно или изобщо да не се съобразяват с тях.²⁶

„Нуждата“ от корупция, която се създава по този начин, води до селективно включване на частните участници на базата на тяхната готовност да дадат подкуп. Нарастващата корупция увеличава песимизма във връзка с произвола на административните дейности. Неудовлетворението от функционирането на публичната администрация и стимулт за получаване на протекции чрез подкупи съответно се увеличават и сред хората, първоначално изключени от пазара на корупция.

Опитите да се заобиколят публичните агенции с помощта на подкупи отделно води до процъфтяване на убеждението в тяхната нечестност. Като при една верижна реакция хората, успешно включили се в процеса на даване и получаване на подкупи, получават и потвърждение на песимистичните си очаквания. Както казва често цитирианият брокер Зампини: „Колкото

повече продължавах, толкова по-уверен ставах в себе си, тъй като разбрах, че никой не отхвърля предложения подкуп. Всъщност в дългата ми кариера на брокер пари ми бяха отказани само веднъж. Изпратих кутия шоколадови бонбони, в която имаше 2 000 000 (лири) в брой, просто за да създам приятелски отношения. Човекът задържа бонбоните, но ми върна парите^{.27}

Същевременно недоверието се разпространява и сред тези, които не плащат и съответно решават без никаква друга явна причина, че са обект на дискриминация. Един предприемач, изключен от търга за договори с италианските железници, свърза този факт с присъствието на конкурент „със здрави връзки“: „веднага разбрахме, че всичко бе предварително решено“ (PR, 85). Впоследствие той удвои усилията си да се включи в ограничения кръг на корумпиращите.

Съществуващата алтернатива е напускане на пазара на публичния сектор. Когато разбрал, че е задължително да плаща подкупи, за да работи с администрацията на провинцията Бари, Паоло Гуилези например „престанал да представя оферти и тъй като абсолютно отказал да подкупва когото и да е само за да получи работата, все още не му е изплатено дължимото“ (TRIB, 258). Пречките за слабата администрация намаляват и с изключването или отстраняването на такива действащи лица, които са настроени враждебно срещу корупцията – това намалява риска от оплаквания пред властите. То обаче също така подсилва и убеждението – широко разпространено сред политици и предприемачи – че корупцията е неизбежна. Марио Кieza твърди: „Във въздуха витаеше чувство за безнаказаност. Може да звучи невероятно, но никога в живота си не съм молил никого и за лира. Не защото бях особено честен и скромен: просто не беше необходимо. Ако бяхте дошли при мен с предложение да ми продадете оборудване на стойност 100 милиона, а аз Ви се усмихнех, Вие бихте казали: „Тази сума е на ваше разположение“^{.28} Опитът да се заобиколи неефективността и произвола на държавата чрез купуване на лични протекции е обречен на провал. Той разпространява и консолидира съдържашото се в него недоверие в една още по-широка спирала на корупция.

Корупцията и подронването на политическата легитимност

Съществува огромно количество доказателства за взаимозависимостта между слабата администрация и корупцията. Разследванията на политическата корупция ясно сочат, че – като резултат от инерцията или в резултат от маневри – лошата администрация засилва дискреционната и деспотична власт на администраторите във всяка фаза на процеса, насочен към „закупуването“ чрез подкупи на публични мерки: изкуствено се създава търсене, разлага се системата на публични искания, отслабват официалните мерки за

контрол.²⁹ Нещо повече – корупцията сама създава лоша администрация като неоправдано раздува цените и манипулира нуждите от публично строителство. Лошата администрация поражда в гражданите и предприемачите недоверие към публичната администрация, както и съмнения в ефективното упражняване на законно санкционирани права. Резултатът е търсене на привилегирани канали на достъп до процеса на вземане на публични решения, било за да се извлече изгода от някаква дейност или за да се спечели в конкуренцията за публични поръчки, работни места и други подобни. Готовността такъв достъп да бъде „закупен“ – с други думи, нуждата от корупция – се увеличава с нарастване на необходимостта на такива канали. Всъщност корупцията създава подборно включване на тези, които плащат. По този начин тя допринася за още по-голяма неефективност и порочният кръг се завърта още веднъж.

Нещо повече – ако нуждата от корупция се подхранва от лошата администрация, друг един италиански феномен, клиентелизъм, засилва разпространението ѝ. Италианските политици, заподозрени в корупция, изглежда притежават специални способности за изграждане на мрежи – създаване на контакти, установяване на отношения на доверие и връзки на базата на взаимни задължения и услуги – като добавка към „патримониалната“ им концепция за публичните средства като частна собственост. Тези две тенденции способстват за възникването на персонални мрежи за подкрепа, изградени от клиенти и „приятели“ в рамките на местния елит.³⁰ Не веднъж в делата за корупция се появяват доказателства за способността на обвиняемите да осигуряват привилегировано услуги на сектори и групи, които са най-продуктивни от гледна точка на евентуална подкрепа в изборите или в определен вид конспирация.³¹ Миланското метро (*Metropolitana Milanese*) например бе „използвано като резервоар за работни места на другари по партийна линия, които получаваша заплатите си, без дори да се появят на работа“, а „всички назначения в SEA (управлението на летището в Милано) бяха направени с политическа цел“. ³² Накратко, корумпираните политици подсилват избирателните си позиции и интригантски кръгове с помощта както на традиционните форми на клиентелизъм на базата на местните отношения патрон-клиент, така и на по-широки клиентелни мрежи в институциите; или, по думите на Айзенщадт и Ронигер, те развиват както патронажно, така и институционализирано клиентелно посредничество.³³

Нещо повече – именно желанието на корумпираните политици да увеличат размера на получаваните подкупи, ги поощрява в засилване на дейността и увеличаване на разходите на институциите, ръководени от тях (а следователно и в разпределението на услуги). Налага им се да използват големи източници и количества публични средства (най-малкото в секторите, предлагащи максимални придобивки при минимален риск), за да получат по-големи подкупи. Инвестирайки наново парите от подкупи в полити-

ката, корумпираните политици се оказват в позиция, която ги улеснява в организирането на сложни клиентелни мрежи и им осигурява политически протекции. Както казва Пиеркамильо Давиго, един от магистратите, участвали в разследванията „чисти ръце“, твърди: „Голяма част от незаконното финансиране е насочено към закупуване на „членски карти“ от страна на политици от различните партийни фракции, които впоследствие се използват за установяването на йерархична власт вътре в самата партия... Партиите се превръщат в компании с общ капитал, в които дяловете, необходими за преизбиране, се закупуват с помощта на подкупи“.³⁴ Същите тези средства се използват от партийните лидери за получаване на назначения на държавни длъжности. Един милански политик признава: „С парите от подкупите закупих „членски карти“ и си осигурих контрола върху „блок“ от избиратели ... Когато трябваше да се поднови мандата ми или да получа нова длъжност, аз просто поставях членските карти (моя блок гласове и членове) на масата“ (МРМ, 160). И на последно място, чрез разпределението на услуги, корумпираните политици могат да постигнат комплексността, необходима за действията им в рамките на публичната администрация. Както казва Марио Киеза: „Кандидатите дори за най-скромните публични назначения знаят, че не трябва да използват лични средства, а трябва да молят местния бос да покрие разходите по тяхната изборна кампания. В замяна те предлагат безпрекословна лоялност“.³⁵

Клиентелизмът и корупцията се сливат във формата на спирала, като разпространението на едното явление подпомага разрастването на другото. Средствата за една политическа дейност се събират с помощта на купуване на гласове (свързано с клиентелизма), което кара политиците да търсят материални източници, за да инвестират в издигането си към властта. Марио Киеза припомня, че „искането на пари от другарите стана невъзможно ...“.³⁶ Клиентелизмът и купуването на гласове поражда необходимостта да се търси финансиране по незаконен път, т.е. човек „позволява“ да бъде корумпиран. Нещо повече – инвестирайки придобивките от подкупите повече или по-малко директно в закупуването на гласове, корумпираните политици се превръщат в „по-конкурентноспособни“. Както казва един милански политик: „Със сигурност преследването на власт е и преследване на пари. Ето защо, ако представител на твоята конкретна партийна фракция бъде избран за председател или член на борда на едно или друго публично предприятие, това е един допълнителен източник на финанси и на по-голям дял от властта не само от гледна точка на гласове, но и на пари“.³⁷ В резултат на това броят политици, желаещи да „закупят“ гласове и подкрепа, най-вече чрез „индивидуални стратегии за мобилизиране“, се увеличава.³

Особено в Южна Италия порочните кръгове, описани по-горе, се подкрепят и от други. Продължителността на незаконните споразумения, поддържащи политическата корупция и слабата администрация, се подсилва от

присъствието на организираната престъпност. В определени райони политическата корупция и общата престъпност се подхранват една от друга, отслабвайки пазара, държавата и обществото. Съществуването на източници на насилие укрепва корупционната размяна, която от своя страна подкрепя онези условия на обща незаконност, които са в услуга на организираната престъпност. Позицията на корумпираните политици се заздравява с помощта на блокове от гласове, контролирани от престъпни организации и насилието, което те упражняват. По думите на бившия мафиот Антонино Калдероне: „ (Те притежават) огромна застрашителна власт. Ако се вземе предвид, че всеки уото d'opore може да разчита на четиридесет, петдесет души, които сяко ще последват нарежданията му, то тогава значението на подкрепата на Мафията в изборите, лесно може да бъде разбрано“ (DAP, 39). Следователно, както разкрива един държавен свидетел, „важно е да се знае кои политици са били подкрепени в изборите от Cosa Nostra, защото услугата, която дължат за осигурените гласове, може в един момент да бъде поискана“ (CPMF, 16). От своя страна, корумпираните политици могат да използват властта си, за да подсилят властта и репутацията на престъпната организация, от която получават подкрепа.³⁹ Нещо повече, гарантирайки безнаказаност и териториален контрол (често чрез манипулация на публичните контракти), корумпираните политици засилват властта на организираната престъпност. Според Гаспаре Мутоло, друг бивш мафиот: „Съществуваше единодушие в схващането, че с помощта на политиките лесно може да се окаже влияние върху съдилищата, още повече, че сицилианските политици играеха жизнено важна роля във формирането на „политиката на Рим“ по въпроси, свързани със Сицилия и съответно с Cosa Nostra“ (DAP, 24).

Парламентарната комисия по организираната престъпност предупреди, че: ситуация, подходяща за смесването на организираната престъпност и политиката, се създава почти автоматично в присъствието на инертна и неспособна публична администрация. Често дори не става въпрос за смесване, а за окупиране на публичните институции от пратеници на Мафията, които упражняват власт от името на своята „фамилия“, а не на публиката и често биват необезпокоявани както от органите на административния, така и от тези на съдебния контрол. В подобни сфери, обикновено малки общности, Мафията е създала микросистема, която определя всекидневния живот на обикновените граждани по особено тираничен начин. Покварата е толкова дълбока, че никакви права не могат да се упражняват без намесата на Мафията (CPMF 1993г., 18).

Динамиката на „кризата на Първата Република“, разкрита най-вече от разследванията „чисти ръце“, може да бъде по-добре разбрана, ако се вземе предвид взаимодействието между различните „патологии“. Коласът на корупционната система не бе причинен от бунта на нейните „жертви“. Не тези, които трябваше да плащат откупи, нападаха първи системата. Режи-

мът не бе разлюлян от конфликта между корумпиращи и корумпирани, нито дори от този между честни и корумпирани предприемачи. Той по-скоро се срути поради кризата в легитимността, породена от такова сложно взаимодействие между корупция, клинтелизъм и слаба администрация с отражение в политическите протекции на организираната престъпност.

Всъщност характерно за Италия след войната е, че корупцията, клиентелизъмът и слабата администрация пораждат порочен кръг, подкопаваш консесуса по въпросите на политическия режим и неговите институции и повишаващ нуждата от специфична подкрепа.⁴⁰ Съществуването на поляризирана политическа култура, Студената война и различията по въпросите за пътя, по който трябва да тръгне страната в икономическото си развитие, всички тези фактори попречиха за възникването на консенсус в периода на възстановяването през 50-те. Като резултат се появи тенденцията тя да се заменя със „специфична“ подкрепа, насочена към хората, които в даден момент управляват страната. Само така може да се обясни очевидният парадокс – висока активност на гласоподавателите при ниско ниво на доверие в правителствените институции в Италия.⁴¹

Възможно е голямата активност на гласоподавателите да се дължи по-скоро на клиентелното стимулиране, насочено към осигуряване на специфична подкрепа, а не на тяхното високо гражданско съзнание. С годините обаче подобно развитие подкопа още повече основите на консесуса. В действителност, „базиращи се на персонализираната употреба на власт, практиките на клиентелизма пречат за разграничението между дадена роля и нейния изпълнител, което е принципна характеристика на институционалната власт. Основаващи се на принципа „важен е човекът“, те подкопават доверието в „правилата на играта“ и институциите, които трябва да ги прилагат“.⁴²

Учредителното Събрание взе решение да не дава на никой орган преимство над другите (за да не се стигне до слаб парламент, слабо правителство и слаб държавен глава), което доведе до политическа фрагментация и масово прилагане на практиката *lottizzazione*⁴³ от страна на следващите коалиционни правителства. Създаде се допълнително пространство за формирането на професионална политическа класа, която намери в администрацията на публичните органи широко поле за оцеляване сред превратностите на изборните длъжности. Необходимо е да уточним, че това постепенно завземане на социалната и икономическа система не доведе до по-голяма ефективност. Напротив, административната ефективност и възможностите за постигане на консенсус намаляха едновременно. Цифрите за националния дълг са добро доказателство в това отношение, сочейки непрекъснато нарастване от 450 000 милиарда през 1983 до 1 670 000 милиарда през 1992 г. (съответно 71.9 % и 111.4 % от brutния национален продукт).⁴⁴ Ето как липсата на консенсус води до засилване на окупацията на гражданското об-

шество от страна на политическите партии, а тази колонизация съответно поражда държавни престъпления и слаба администрация, които още повече намаляват възможностите на системата да си осигури всеобща подкрепа.

Заклучение

Както бе посочено, в края на краищата, песимистичните очаквания на публиката относно административната ефикасност и безпристрастието „се самореализират“. Тъй като стават все по-неконкурентоспособни, фирмите се принуждават да прибегнат до подкупи, за да си осигурят публични поръчки и започват да зависят от дискреционните решения, които да покрият намаляването на печалбите, причинено от нарастващата неефективност. Намалената ефективност на фирмите, задоволяващи публичните нужди, е част от социалната цена на корупцията.

Самите предприемачи са напълно наясно с това, както потвърждава и едно писмо до президента на Асоциацията на строителите, конфискувано по време на разследванията „чисти ръце“:

Много битки трябва да се спечелят, първата от които е да се влезе в една или друга групировка (от фирми). В наши дни обаче не е достатъчно да имаш законна фирма, която работи добре, притежава ефективна операционна структура и забележителни способности за проникване на пазара. За нещастие, необходимо е и „политическо влияние“, свързано със „специфично“ отклонение на средства ... Фирмените асоциации вече не се стремят към понижаване на цените, втурвайки се пламенно към най-добрите технологични решения, а към увеличаване на печалбите си с помощта на методи, за които ние всички сме съвсем наясно. (ТМ, 47-9)

Ефективността на фирмите, работещи най-често с публичната администрация, прогресивно намалява с времето, а това води до издигането на все по-високи бариери пред опитите за проникване от страна на външни фирми.

Произволът и липсата на прозрачност в процеса на вземане на публични решения нарастват с течение на времето, защото корумпираните публични агенти имат интерес да запазят привилегированите си отношения с фирмите, които им дават подкупи. Разрастването на корупцията прибавя нов импулс към този процес на „обратен подбор“, резултатът от който е добре известната неефективност на италианската публична администрация: удължаване на крайните срокове (свързани, между другото, с трудностите, които по-малко ефективните фирми имат в съблюдаването на договорните отношения); увеличаване на крайните разходи; нискокачествено изпълнение; чести случаи на незавършени или зле свършени поръчки, чието приключване или поправка създават допълнителни условия за възникване на корупция.

В крайна сметка, политическата цена на корупцията трябва да се прибави към социалната и икономическата ѝ цена. Серия от порочни кръгове води до паралелно разрастване на корупцията, неефективност, клиентелизъм и (при определени условия) политически протекции на организираната престъпност. Стъпка по стъпка самите основи на политическата легитимност се подронват от тези явления, като накрая се стига до разследванията „чисти ръце“ и „кризата на Първата Република“.

Всъщност, както правдиво е предвидил Пицорно, макар корупцията да не е присъща единствено на демокрациите, именно в условията на такива системи нейните последици са най-разрушителни. Атакувайки два от фундаменталните принципи, на които се гради демокрацията, а именно: равенството на гражданите пред институциите и откритият процес на вземане на решения, корупцията допринася за делегитимирането на политическите и институционални системи, в които се поражда.

ИЗТОЧНИЦИ

Съдебни източници

АСА Апелативен съд на Катания. SC in JP n. 5463, 10 юли 1991 г.

DAP Публичен обвинител към Съда на Палермо, Domanda di autorizzazione a procedere contro il senatore Giulio Andreotti, 27 март 1993, в Panorama, 11 април 1993 г.

MPM E. Nascimbeni, A. Pamparana, Le mani pulite (Милано, Mondadori, 1992). В книгата е публикуван доклад за доказателствата, получени при разпитите.

PR Публичен Обвинител към Съда на Рим. PP C in JP n. 10726 88A и n. 6302 88A R.G.P.M., 20 февруари 1991 г.

PRLIM Публичен Обвинител към Съда на Милано, PP C in JP n. 6009/90 Mod. 21, 21 април 1992 г.

TMA. Carlucci, „Tangentomani“ (Милано, Baldini and Castoldi, 1992). В книгата е публикуван доклад за доказателствата, получени при разпитите.

TRIB Съдът на Бари, SC n. 861/85, 29 ноември 1985 г.

US Unita Santaria Locale.

Парламентарни източници

CC State Audit's Court Report to the Parliament for the years 1987-1992.

CCL State Audit's Court Report to the Parliament about the local authority for the year 1991.

CD Камера на депутатите, „Domanda di autorizzazione a procedere in giudizio“, doc. IV.

CPDT Парламентарен комитет за разследване възстановителните работи след земетресението в Базиликата и Кампания през ноември 1980. Крайният доклад е приет на 27 януари 1991, Vol I., Tomo I.

СРМФ Парламентарен комитет за разследване на Мафията. Крайният доклад по въпросите на мафията и политиката е приет на 6 април 1993 г. (приложение към *La Repubblica*, 10 април 1993 г.).

Интервюта

I-1/60 интервюта с експерти (политици, съдии, адвокати, предприемачи и др.)

Ключ:

JP = съдебна процедура

PP C = обвинение на публичния обвинител

SC = съдебна присъда

БЕЛЕЖКИ

1 Sapere di non sapere, I parlamentari inquisiti: i deputati, Roma, Sapere 2000 (1993); I parlamentari inquisiti: i senatori, Roma, Sapere 2000 (1993).

2 L'Unita, 7 декември 1994, с. 4.

3 Samaracanda, 15 ноември 1994 г.

4 P. Bachrach и S. Baratz, *Power and Poverty, Theory and Practice* (Ню Йорк, Oxford University Press, 1970).

5 A. Pizzorno, *Le radici della politica assoluta* (Milano, Feltrinelli, 1993).

6 A. Pizzorno, „La Corruzione nel sistema politico“, увод към книгата на D. della Porta, *Lo scambio occulto* (Болоня, Il Mulino, 1992), с. 22.

7 G. Chevallier и D. Loshak, *Introduzione alla scienza dell'amministrazione* (Римини, Maggioli, 1982), с. 113.

8 J. Elster, *Nuts and Bolts for the Social Sciences* (Кеймбридж, Cambridge University Press, 1989), с. 157–8.

9 Според Държавния одиторски съд, отговарящата по този въпрос комисия към Камарата на представителите „осигурява твърде широки параметри ... поощряващи на административно ниво твърде „еластична“ интерпретация на връзката между функционалността на дейностите, които трябва да бъдат извършени и тяхното представяне пред публиката. Това води до раздуване както на броя на тези дейности, така и на разходите за тях“ (СС, том II. I, 1992, 510).

10 G. Amato, S. Cassese, F. Coen и E. Galli della Loggia, „Travola rotonda su „Affarismo e politica: quali risposte alla questione morale““, в *Mondoperaio*, 4 (1983), 2-13, с. 7.

11 Morisi, „Gli stadi „Italia 90““, с. 41.

12 L'Espresso, 23 декември 1990, с. 31.

13 A. Licandro и A. Varano, *La città dolente, Confessioni di un sindaco corrotto* (Торино, Einaudi, 1993), с. 21.

14 F. Balassone, „Efficienza nelle gare d'appalto per le opere pubbliche“, *Economia Pubblica* XII (1991), 659-69, с. 662.

15 Предварителните разкрития на Комисията по въпросите на незавършеното строителство към Министерството на публичните работи посочват невероятни резултати от слабо изпълнение на публичните контракти: например промишлен квартал на стойност 450 милиарда лири, който никога не е влязъл в експлоатация; болница в

Катания, чийто строеж започва през 1962 г., а откриването ѝ се осъществява през 1991 г.; виадукт във Вал ди Сангро, останал незавършен, поради изчерпване на средствата за неговото построяване (Il Mondo 2-9 декември 1991 г., с. 19).

16 Di Pietro, „Criminalitate mafiosa e tessuto economico produttivo“, доклад, представен пред конференцията на Автономния синдикат на полицията, Милано (1991), с. 12.

17 S. Rose-Ackerman, *Corruption: A Study in Political Economy* (Ню Йорк, Academic, 1978), с. 8.

18 L'Espresso, 23 август 1992, с. 21.

19 „Търсенето на ренти от страна на потенциалните участници в ситуация, където участието им е или блокирано или в най-добрия случай работи системата „един влиза – друг излиза“, води до социални загуби. Ресурсите (...) могат да се използват за производството на ценни стоки и услуги в други сфери на икономиката, докато в процеса на търсене на ренти не се произвежда нищо с някаква чиста стойност.“ J. M. Buchanan, „Rent Seeking and Profit Seeking“ в редактираната от J. M. Buchanan, R. D. Tollison и G. Tullock *Toward a Theory of the Rent-Seeking Society* (A & M University Press, 1980), с. 1-15, с.8. Вж. също Buchanan et al. *Toward a Theory of the Rent-Seeking Society*, G. Tullock, „The Backward Society: Static Inefficiency, Rent Seeking and the Rule of Law“ в редактираната от J. Buchanan и R. D. Tollison *The Theory of Public Choice* (Ann Arbor, University of Michigan Press, 1984), с. 224-37. G. Tullock, *The Economics of Special Privilege and Rent Seeking* (Dordrecht, Kluwer, 1989). C. K. Rowley, R. D. Tollison и G. Tullock (ред.) *The Political Economy of Rent Seeking* (Dordrecht, Kluwer, 1987).

20 O. E. Johnston, „An Economic Analysis of Corrupt Government with Special Application to LCD's“, *Kyklos*, 28 (1975), 47-61, с. 54. Хипотезата, че корупцията причинява загуби за обществото с въвеждане на допълнителни разходи на ресурси за политическата и изборна конкуренция, се отнася за видимата политическа арена, на която различните политически групи се стремят да получат гласове, разграничавайки се една от друга (Pizzorno, *Le radici della politica assoluta*). Това съвсем не означава, че на скритата политическа арена (в това число и пазарът на корупция) основната тенденция е към сключване на тайни междупартийни споразумения. Италианската партийна система може да бъде оприличена на олигополия, при която потребителят гражданин плаща доста висока цена за тайно споразумяване между партията. Политическият конфликт е преди всичко свързан с имиджа както в случаите, когато няколко фирми се споразумяват да поддържат високи цени, но същевременно проведат самостоятелно активни рекламни кампании с цел да спечелят по-голяма част от пазара (D. della Porta и A. Vannucci, *Corruzione politica e amministrazione pubblica. Risorse, meccanismi, attori* (Болоня, Il Mulino, 1994), глава XI.

21 Rose-Ackerman, *Corruption*, с.8.

22 M. Andreoli, *Andavamo in Piazza Duomo* (Милано, Sperling and Kupfer, 1993), с. 55.

23 W. J. Baumol, „Entrepreneurship: productive, unproductive and destructive“, *Journal of Political Economy*, IIC (1990), 893-921, с. 894.

24 La Repubblica, 17 октомври 1991 г.

25 В периода между 1977 г. и 1992 г., броят случаи, представени в Регионалните административни съдилища, се увеличи със 169% – ярко доказателство за нараства-

щата нужда от справедливост в административната сфера (А. Г. Arabbia и V. Giammusso, „Profilo statistico della pubblica amministrazione“ в редактираната от S. Cassese и C. Franchini L'amministrazione pubblica italiana (Болоня, Il Mulino, 1994), с. 271-87, с. 283). Огромният брой дела говори по-скоро за нарастващия конфликт между публиката и бюрокрацията и води до увеличаване на броя на висящите дела и удължаване на интервалите преди произнасянето на съдебното решение. Това от своя страна води до увеличаване на недоверието на публиката в ефективността на съдебната система и до прибавяне до различни форми на политически протекции.

26 FIPE – Federazione Italiana Pubblici Esercenti, Malati di tangente, с. 64-5.

27 L'Espresso, 18 ноември 1984, с. 42.

28 Panorama, 13 декември 1992, с. 46.

29 della Porta и Vannucci, Corruzione politica e amministrazione pubblica.

30 D. della Porta, Lo scambio occulto. Casi di corruzione politica in Italia (Болоня, Il Mulino, 1992).

31 della Porta и Vannucci, Corruzione politica e amministrazione pubblica.

32 Andreoli, Andavamo in Piazza Duomo, с. 51, 132.

33 S. N. Eisenstadt и L. Roniger, Patrons, Clients and Friends. Interpersonal Relations and Structure of Trust in Society (Кеймбридж, Cambridge University Press, 1984), с. 243-5.

34 P. Davigo, „Tempo per un nuovo inizio“, Economia & Management, бр. 2 (1993), с. 9-17, с. 11.

35 Andreoli, Andavamo in Piazza Duomo, с. 35.

36 Andreoli, Andavamo in Piazza Duomo, с. 126.

37 Panorama, 25 декември 1992, с. 57.

38 A. Pizzorno, „I ceti media nei meccanismi del consenso“, в I soggetti del pluralismo, редактор А. Pizzorno.

39 D. della Porta и A. Vannucci, „Politics, the Mafia, and the Market for Corrupt Exchange“ в редактираната от C. Mehrson и G. Pasquino Italian Politics. Ending of the First Republic (Boulder Co. Westview 1995), с. 165-84.

40 D. Easton, „A reassessment of the concept of political support“, British Journal of Political Science, XXVI (1975), 435-57.

41 L. Morlino и J. M. Montero, „Legittimita, consolidamento e crisi nell'Europa meridionale“, Rivista italiana di scienza politica, XXIV (1994), 27-66. През 1992 г. според статистическите проучвания на Евробарометър, броят на италианските граждани „недоволни“ или „не съвсем доволни“ от функционирането на италианската демокрация нараства (от над 60% за 1973 г., първата година, в която Евробарометър извършва проучванията си) на 80% в сравнение с 35% за Германия, 42% за Испания, 41% за Великобритания и 51% за Франция. Различните проучвания на мненията посочват през 1982 г., че само 31% от италианските граждани имат доверие в своя Парламент в сравнение с 53% за САЩ и Германия, 48% за Франция и 40% за Великобритания. Само 28% от италианците изпитват доверие към публичната бюрокрация в сравнение с 64% от британците, 55% от американците, 55% от французите и 35% от немците (R. Rose, L'espansione della sfera pubblica (Il Mulino, Болоня, 1988), с. 267).

42 L. Graziano, Clientelismo e sistema politico. Il caso dell'Italia (Милано, Angeli, 1980), с. 53.

43 Неологизъм, използван напоследък за явлението назначаване на постове на базата на лоялност към партията.

44 С. Mehrson и С. Pasquino (ред.), Italian Politics. Ending of the First Republic (Boulder CO. Westview, 1995), с. 223.

45 Pizzorno, „La corruzione nel sistema politico“.

III. ОБЩЕСТВЕННО- ИКОНОМИЧЕСКОТО ИЗМЕРЕНИЕ НА КОРУПЦИЯТА

КОРУПЦИОННИ МРЕЖИ, БЕЗОПАСНОСТ НА СДЕЛКИТЕ И НЕЗАКОННА СОЦИАЛНА РАЗМЯНА

Жан Картие Бресон

Увод

Икономистите по традиция смятат, че корупцията става възможна с появата на три икономически страни: агент, принципал и, на последно място, една трета страна, чиито придобивки или загуби зависят от действията на агента. В този вид литература агентът се смята за уязвим спрямо корупцията в смисъл, че разполага *a priori* с възможността да прикрива корумпираността си от своя принципал. Един агент се превръща в корумпиран, когато жертва интересите на своя принципал за собствени цели, като по този начин наруши закона.

От тази дефиниция следва, че корупцията е само един модел на отношението между отделните агенти. Бенфийлд¹ предлага три вида мерки за ограничаване на корупцията, която е хипотетично неизбежна, имайки предвид човешкия опортюнизъм:

- подхранване на лоялност с помощта на политиката за заплатите;²
- използване на заплахата от прилагане на санкции, за да се представят за по-сериозни последиците от евентуални разкрития;³
- контрол върху действията на агентите с помощта на системни финансови проверки с цел увеличаване на вероятността за разкрития.

В съответствие със стандартната практика по въпросите на икономиката на корупцията,⁴ към политическите линии за борба с корупцията можем да прибавим и следните:

- правила, които засилват конкуренцията между политиките, при условие че политическите претенденти бъдат принудени да отрекат корупцията, силовите групировки се установят легално и открито, а гласоподавателите се интересуват живо от резултатите на публичните линии на поведение;
- мерки, насочени както към подобряване на прецизността на публичните нужди, определени от вземащите за това решения, така и към конкуренцията между фирмите, търсещи публични договори;
- стъпки, които биха поддържали конкуренцията между административните учреждения, прилагащи на практика политическите решения.

Съществува хипотезата, че консолидация на подобни видове конкуренция ще подобри качеството на информацията, достигаща до принципалите и потенциалните жертви (гласоподавателите в случаите на корупция в законодателството, политиците и данъкоплатците в случаите на административна корупция).

В заключението на своята книга Роуз-Акерман ни припомня, че за да бъдат ефикасни подобни мерки е необходимо наличието на демократична идеология и чувство за лична етика.⁵ Авторката изгражда твърдението си на базата на плуралистичния модел на американските политолози (Дал, например). Следвайки тяхната логика, между и вътре в организациите (политически партии, администрация, силови групировки) съществува непрекъсната конкуренция, което подсилва твърдението за наличие на политически и бюрократични пазари, взаимодействащи си с икономическия.

Независимо от това, в по-голяма част от случаите размяната между различните страни, заподозрени в корупция, е на практика неинституционализирана; тя се извършва между формални общности, които се познават и оперират в съответствие с определени организационни модели, имащи за цел да се осигури безопасност на сделката и известна стабилност на цените. В този контекст, рискът от разкриване и санкциониране вече не е растяща количествена функция, а цената, искана от политиците, вече не се определя от вероятността действията им да бъдат санкционирани. В условията на системна корупция рискът от налагане на санкции на некоректни сделки е много нисък. Нормализираната незаконност⁶ е само показател, че определени сделки се извършват тайно, докато същевременно глобалното присъствие на явлението е известно на големи групи хора. Те обаче остават пасивни, следвайки стратегията на „свободния ездач“.⁷ Изводът, до който Хайденхаймер⁸ и Падиолу⁹ стигат, е, че политикономията на корупцията засяга само случаи на нередовна и неорганизирана размяна между агенти от общ характер (пазарната корупция) и игнорира тясната корупция. Съответно, според хипотезата на икономистите, в условията на съвременната икономика архаичната (тясна) корупция отстъпва място на модерната (пазарна) корупция. Роуз-Акерман¹⁰ ни предоставя сравнително добра дефиниция за основните източници на теориите за корупционния пазар: „Главната ми цел бе да изуча патологията на сравнително здрави организми; аз обаче се концентрирах върху политически системи, при които правно-бюрократичните заговори не са централен проблем“ (курсивът е добавен).

От момента, в който заговорът между политическите партии, висшите ешелони на администрацията и частния и публичен бизнес се превръща в основа за процъфтяването на широкомащабна корупция в Европа, възниква и необходимостта от разширяване на икономическия подход. За тази цел е необходимо да се изучат механизмите на размяна на различните ресурси (икономически, политически, социални и символични). Размяната между

политически, икономически и социални системи не е плуралистична. Тя е по-скоро модел на нео-корпоратистките демокрации, при които консултантите и съвместното управление съставляват основите на политико-икономическата система.¹¹ Според нас в съвременните общества много често тясната корупция е по-забележима от пазарната корупция.

Дефиниране на социално-икономическа мрежа на корупцията

Както отбелязва Падиоло¹², политикономията на корупцията се занимава само с ограничена и неорганизирана размяна от страна на анонимни агенти, макар че явлението започва да представлява икономически и политически проблем, ако се институционализира и организира, променяйки по този начин своята рамка на взаимоотношения.¹³ Корупционната размяна може да бъде ограничена и неорганизирана (пазарна корупция или корупция на икономическата размяна) или, напротив, редовна и организирана (корупция на социалната размяна). В първия случай няма правила на играта, размяната е нестабилна по своята същност и води до пазарене между анонимни агенти, които не се познават помежду си. При такива условия съществува подчертана несигурност както за цената на корупционната сделка, така и за изхода от нея. Във втория случай корупцията се превръща в политическа, икономическа или социална размяна. Тогава тя се организира в социални мрежи, което позволява институционализирането на процедурите.

Повечето икономисти правят разграничение между пазарна и йерархична координация.¹⁵ Пазарите обаче са само една от многобройните алтернативни, а често и от допълнителните координиращи механизми. Йерархиите, мрежите, асоциациите и държавите често са били важни механизми за координиране на участниците в капиталистическите общества при сливането на адекватни модели.¹⁶ И все пак логиката на йерархията е отворена за логиката на конкуренцията и солидарността; логиката на конкуренцията е отворена за тази на организацията и солидарността.¹⁷ Доверие, реципрочност и дълготрайни връзки се поддържат чрез структури, подобни на общностните.¹⁸

При нашия подход към социално-икономическите мрежи¹⁹ всяка форма на действие на микросоциално ниво е комбинация от цяла система принципи на координация. Във всяко действие ние откриваме принципите на пазарната координация К (т. е. конкуренция, егоизъм, с вариращи цени като основен регулатор), координацията на йерархията Й (съществуваща на базата на авторитет и подчинение) и тази на солидарността С (при която близостта поражда доверие).²⁰ Ние приемаме, че една форма на координация не може да оцелее без другите. Всяко едно действие мобилизира в променливи и неделими пропорции К, Й и С. Вътрешните и международни

пазари²¹ се подчиняват на същата тази логика на смесеното регулиране и изпитват модалностите на хибридна координация.

Следователно икономическите действия се пораждат от социалните структури. Смесеното регулиране се отнася за съществуването на комбинации от открити и скрити, формални и неформални правила, поддържащи творческото напрежение при всички случаи на избор и действия. Докато неокласическата парадигма приема, че индивидите са напълно независими, ние твърдим, че действията на всеки човек се влияят от участието, което институциите имат във вземането на индивидуални решения.²¹ В случаите на мащабна корупция сред елитите, най-често свързани с финансиране на политически дейности, обобщаването на сделките се постига чрез неформална социална размяна (джентълменско споразумение), която обаче е също толкова незаконна.

Незаконното организиране на корупцията моделира поведението на отделните страни, които притежават различни по размер средства и различни по характер цели и които желаят да създадат известна съвместна и координирана стабилност, необходима поради характера на техните действия. Сред възможните форми за организиране на корупционни сделки (на базата на пазара, йерархията, близостта или солидарността) един вариант са мрежите. Те ни позволяват да си изградим примерен модел, който се вмества успешно в действителността на институционализираната мащабна корупция. Тук възниква аргументът на неокорпоративните теории, че посредническата роля на организираните интереси между държавата и гражданското общество наистина предлага възможност за утвърждаване на публичен авторитет, но само при ограничен държавен суверинитет.

В този смисъл корупционните мрежи са продължение на социалните правни мрежи (мрежи на отношения).²² Нормализирането на актовете на корупция позволява на пропастта между устното нареждане и серията конкретни скрити практики, подходящи за всяка среда, да се превърне в нещо обикновено.

Подобни тайни действия не са задължително незаконни. В задълбочено то си изследване на политическите практики Мени²³ говори за „универсални принципи и конкретни типове поведение“. Тук той споменава обръкването на ценностите: организиране на политиката по модела на гражданската служба и организиране на гражданската служба по модела на политиката. Подобно обръкване обаче невинаги се изразява с въвеждането на пазарни ценности в професии, които са извън сферата на търговията, тъй като властта и признанието невинаги се свеждат до натрупване на пари.

Следователно, когато корупцията е това, което определя една политическа система, а не поведението на отделните индивиди, налице е нещо повече от монетарна размяна, а самата тенденция да се нарушават предполагаемите ценности на една система (политическа, икономическа, админист-

ративна), се гради на обвъркването на роли, ценности и концентрацията на функции. Корупционната размяна е многостранна, в смисъл че различни видове размени се наслагват в един и същ процес: материална размяна, информационна размяна, размяна на знаци, символична размяна и т. н. Това е и причината, поради която отдадохме предпочитание на хипотезата за социалната, а не икономическата размяна. Ценностните системи, които поддържат всяка сфера, стават хибридни. Възниква противоречие между обявения идеал, отделянето на функциите от ценностите, свързани с тях, и конкретна практика, основаваща се на пълното отричане на този идеал. Резултатът е слабост вследствие на несъвместимост, натрупване на мандати, рап-*to*uflage („въртяща се врата“ между публичния и частния сектор). Терминът „хибриден“ предполага, че неутралитетът, приписван на действията на администрацията, е ценност без реално основание. Най-важните административни учреждения обучават агенти, които ще вземат важни решения във всички сфери. В резултат на това корупцията е размяна на различни блага, принадлежащи на нормите за социално възпроизводство на елита.

Според нашия подход²⁴ ние разглеждаме корупционната мрежа като структурирана прикрита мобилизация на многобройни „ресурси“, например финансови интереси, подчинение на йерархичния ред, солидарност, семейство, приятели, насилие, което би могло да бъде етническо или племенно, религиозно, политическо, регионално, секторно, корпоративно и т. н. Нейните цели, не по-малко на брой от ресурсите, варират от прикриване на незаконни дейности – дребни или мащабни – до пресъздаването на конкуренция, практикувана на законния пазар. Сред тях е и финансирането на политически партии. Увеличеното възпроизводство на корупционни актове на размяна може да бъде обяснено със сложната мрежа междуличностни отношения и сдружения. Разнообразието от действителни форми на корупционни мрежи в зависимост от тяхната официалност, централизация и филиализиране на дейността, степента, на която се делегират решения, разделението на труда и стабилността им, очевидно варира в зависимост от конкретната страна, регион, дейност, и т. н. Според дела Порта и Ванучи,²⁵ предсказуемата палитра включва структури от най-формален характер (например племето: *il clan, il comitato d'affari, la frazioni di partito*) до най-неформалния възможен, каквото е случайното асоцииране.

Хетерогенността на ценностите и процедурната рационалност на поведението в корупционните мрежи

Политикът иска да получи власт изобщо и/или да натрупа собствено богатство, докато предприемачът търси ренти и/или контакт с „известни личности“; партийният член се стреми да натрупа фондове за партийната кауза и/или да подобри шансовете си в живота, а лишеният от граждански права

се стреми да получи достъп до жилище и до услугите на здравеопазването. Но в стремежа си да „максимизират“ дадена цел, всички те мобилизират цяла серия от ресурси (политически, икономически и социални) и принципи на координация (конкуренция, йерархия и солидарност), които действат като общ механизъм. Комбинацията от приятелски отношения, интереси и подчинение води до нежелани и непредвидими резултати. Подобни отношения са по-скоро породени на принципа на имитация, отколкото от същинска рационалност; съответно, често пъти използването на икономическата рационалност е недостатъчно, за да се даде удачно обяснение на явлението.

Корупционната мрежа е арена, на която се интегрират и взаимно поддържат многобройни системи от ценности и от хибридни видове мотивация. Ефикасността на организацията на една мрежа се дължи до голяма степен на нейната способност да предлага минимално общи цели на индивиди с максимално хетерогенни култури, ресурсна надареност и мотивация. Хетерогенността на страните е в основата на корупционната размяна. И на последно място, мрежата е авторитет, който интегрира икономическото и социалното – в стремежа към натрупване на финансова и политическа мощ, мрежата се развива чрез принципите на взаимопомощ и солидарност. Мрежите се организират чрез институционализиране на системи от права и задължения, които са наложени на индивида и имат предимство пред други системи от права и задължения: семейство, фирма, държава. Всеки индивид се определя от своята „приоритетна“ мрежа: съобразяването с правата и задълженията на мрежата идва преди защитата на индивидуалните утилитарни интереси.

Корупционната мрежа спомага за осъществяването на незаконни сделки на базата на меркантилни отношения на конкуренция, йерархия (подчинение) и солидарност (доверие). Силата на мрежите се дължи на това, че те позволяват развитието на процедурна рационалност на базата на познавателни процеси в комбинирането и оперирането с тези три променливи.

Понятието за мрежа, разбрано в този смисъл, довежда до разрушаване на някои категории (например администрация и предприемач) за сметка на други форми на взаимоотношения (например приятелство между служител в министерството на промишлеността и някой предприемач). Понятието за мрежа е като механизъм за разбиване на определени вече категории.

Построяването на корупционна мрежа е насочено към използването на фрагменти от средата на една организация в резултат от съюзяване между двама индивиди или колективни страни срещу трета страна (жертвата). Това съюзяване има за цел намаляването на зависимостта на страните от правно-организационните ограничения, като на тяхно място се изгражда благоприятна среда, условията за която се договарят тайно. Целта е да се постигне проникване (на агенти) в сърцето на организациите, като се смекчат ограни-

ченията на достъп до тях. По този начин мрежата създава паяжина от подходящи, междинни партньори, които са заинтересовани както от дефиниране на проблемите, подлежащи на разрешаване, така и от тяхното разрешаване.²⁶ Корупционната мрежа се характеризира със заплетена си дейност и с многообразието на уменията, прилагани официално от членовете ѝ. Вейд²⁷ описва корупционната мрежа в напоителния сектор в Индия. В нея се включват разнообразни страни: например селяни (които закупуват вода), кметове (които купуват сключването на договори за поддръжка, като по този начин осигуряват работни места на членовете на общността и гарантират преизбирането си), инженери от местните държавни учреждения (които вземат пари от селяните и дават част от тях на началниците си с цел или да се издигнат по йерархичната стълба на администрацията, или да си осигурят разпределение в райони, които предлагат по-големи възможности за корупция), предприемачи от публичния сектор (които купуват сключването на договори за строежи на язовирни съоръжения или за осигуряване на поддръжката на висши държавни служители) и политически партии (които продават договори на фирми от публичния сектор от страна на висши държавни служители и купуват гласове от селяни и кметове). Така незаконните форми на размяна се интегрират в по-широката законна мрежа на клиентелизма и вършенето на услуги.

Този вид мрежа се организира на базата на спорадични срещи, при които представителят на посредника е този, който предлага гаранции за сигурност и осигурява добри условия за осъществяването на операцията. С помощта на повтарящи се действия, съучастничество, стремеж към поддръжане на връзките и тяхната стабилност спорадичната организация започва да изглежда незаменима и постепенно заздравява своята структура.

Корупционни мрежи, знания, сигурност, доверие и защита

Като се вземе предвид, че корупционната размяна не може да бъде подкрепена от неутрален юридически авторитет, към който участниците биха могли да се обърнат в случай на конфликт, корупционната мрежа представлява пространство със сложни междуличностни отношения, които пораждат доверие в процеса на научаване чрез действие. Организираната форма на сделките гарантира гладкото протичане на операциите. Политическите съюзявания на местно или държавно ниво, в рамките на едната или между няколко от страните, са необходими за манипулиране на политическите власти. Съюзяванията са в основата на съучастническото бездействие от страна на политическите актьори, които макар и да са извън корупционните мрежи, не могат да ги разобличат, защото са свързани с тях чрез многобройни задължения.

Идеята за мрежа се налага веднага след като натрупаното по незаконен път богатство породи необходимостта от защита. В този случай „клиентелното“ преразпределение е най-ефикасно. В отсъствие на единодушие по въпросите за преразпределението, заплахите и насилието са често единственият останал начин да се „задържат заедно“ многобройните партньори (или пасивни наблюдатели) и да се принудят да провеждат корупционните сделки по установения ред.

Заклучение

В сравнение с един традиционен политикономически подход, нашата теория за социалните мрежи на корупция дава по-добро обяснение на периодите, характеризирани се със стабилност на цените на корупционните сделки и дребните суми, искани често от корумпираните участници. И наистина има множество важни публични решения, които са били „продадени“ на мизерна цена, като например семейна почивка или построяване на плувен басейн; от друга страна, наддаването – с изключение на Италия през 80-те – е рядко срещано явление в Европа. Сигурността на корумпиращите и корумпираните е плод на тяхната способност да си поставят ограничения в рамките на своята социална размяна.

Истинските корупционни мрежи комбинират, във вариращи пропорции, трите променливи на координацията и съпътстващите ги форми на рационалност. Предлагам три хипотетични примера, илюстриращи преобладаващата степен съответно на солидарност, конкуренция и йерархия.

Племенната система на корупция издига силни бариери срещу всякакво проникване (идеологическо, икономическо, етническо и т.н.), което прави издигането ѝ на власт по-сигурно, но също така и по-сложно. Подобна мрежа се гради на отношения на доверие и относително стабилна йерархия от „селски тип“. Корупцията в мафиотските кланове е особен пример, тъй като в мобилизираните си ресурси тя интегрира заплахи, изнудване и насилие. Изнудването с цел подкуп е една от дейностите на този вид мрежа. В резултат е налице тенденция за инфлация на цената на сделките. В тази рамка наличието на корупция често надвишава търсенето.

В ситуации, характеризирани се с интеграцията на отделни единици в мрежа от определени дейности (например политик, държавен служител, мениджър, принадлежащи към една и съща политическа партия), е необходимо да се изследват принципите на вътрешноорганизационната координация и ефектът ѝ върху разпределението на печалбите между партията и отделните индивиди. В подобен контекст наличието и нуждите от корупция се намират в равновесие и никоя от страните в сделката не играе водеща роля. Имиджът на чисто пазарен модел на координация в този случай е просто деформация на корупционната действителност. Той трябва да бъде заместен

с принципи, управляващи конструкциите на власт и йерархия в мрежата. Следователно конструкцията на тази власт е постоянно противоречива и предполага, че формата на организация може да премине през фази на стабилност и нестабилност. Фазите на стабилност придават авторитет на общото и относително абстрактно фиксиране на цените на сделките, докато фазите на нестабилност водят до конфликти на преразпределение, подновяване на преговори, конфликти на интереси и колебания в цените на сделките.

В случаите, когато участниците в корупционната дейност нямат преки връзки (едно и също село, политическа партия, училище), налице са две независими структурирани единици, преговарящи по сделката. В този случай е необходимо да се изследва междуорганизационната координация, като се вземе предвид, че в зависимост от всеки конкретен случай наличието на корупция може да надвишава търсенето, и обратно (сравнете и ефектът върху цените). Изхождайки от социоикономиката на организациите, необходимо е да се анализира какво става във всяка от двете „черни кутии“ преди и по време на сделката. Ефектът от колективните процедури на всяка една от организациите върху преговорите и самата сделка не представлява предмет на анализ от гледна точка на равновесието (теория за конкуретните пазари). Всяка от двете единици е сцена на колективни процедури, стремящи се към контролиране на конкуренцията ѝ (каквато очевидно съществува) и осуетяване на прекалено голяма гъвкавост на цените, което би разрушило подобен „пазар“. Тази трета ситуация изглежда най-крехка, тъй като включва риск от напрежение и провал, което може да доведе до измяна.

Гореизброените три варианта разкриват, че със задълбочаване на знанието ни за корупционните мрежи се запазва и необходимостта от многобройни емпирични изследвания, които да придадат валидност на началните теоретични хипотези, направени в тази статия. Само тогава може да се завърши една нова теория за цените на сделките и ефектът им върху оценката на явлението корупция.

БЕЛЕЖКИ

1 E. C. Banfield, „Corruption as a feature of governmental organisation“, *Journal of Law and Economics*, 18/3 (1975).

2 G. S. Becker и G. Stigler, „Law enforcement, malfesance and compensation of enforcers“, *Journal of Legal Studies*, 3/1 (1974).

3 G. S. Becker, „Crime and punishment: an economic approach“, *Journal of Political Economy*, 76 (1968).

4 S. Rose-Ackerman, *Corruption: A Study of Political Economy*, (Ню Йорк, Academic, 1978).

5 „Фундаменталният извод, който може да се направи от този случай (вторият по сполучливост модел на демокрация) не е, че корупцията може да е добър начин за постигане мажоритарния принцип, а че личните морални схващания на избирате-

ли, политици и бюрократи играят съществена роля в съвременните демокрации.“ Rose-Ackerman, *Corruption*, с. 234.

6 S. Trento, „Introduzione“ в книгата на Barca и Trento, *L'Economia della corruzione*.

7 J. Cartier-Bresson, *L'economie de l'information et l'analyse des reseaux de corruption*, Hermes (CNRS, „Democratie et democratisation, 1996). Икономиката на информацията и колективната мобилизация разкриват, че ако дадено количество информация е достатъчно за да се предизвика морална реакция у ръководителите, то по-рационалната и по-утилитарна реакция спрямо миналото им ще ги доведе до две различни заключения относно разходите и ползите. Първото изчисление, което потенциалните жертви (ръководителите) трябва да направят, е на рационалните усилия, необходими за получаване на информацията, която ще им осигури контрол над действията на агентите с помощта на ревизионни комисии. Ако впоследствие избраните ревизионни комисии открият доказателства за предателство, трябва да се извърши второ изчисление. С него се прави опит да се изчислят положителните последици, които ще са резултат от използването на тази информация (придобивки, получени вследствие от санкции и компенсации), след като се вземе решение за предприемане на някакви действия (разходи). Високата цена на получаването на информация и предприемането на мерки е причина за пасивността на жертвите от момента, в който загубите се разпределят между многобройни участници (данъкоплатци), а печалбите се концентрират в ръцете на малка група агенти (фирми и публични фигури), М. Olson, *The Logic of Collective Action* (Кеймбридж, Масачузетс, Harvard University Press, 1965).

8 A. Heidenheimer (ред.), *Political Corruption: Readings in Comparative Analysis* (Ню Йорк, Rinehart and Winston, 1970), с. 18-9.

9 J. G. Padioleau, *L'Etat au Concret* (Париж, Presse Universitaires de France, 1982), глава 6.

10 Rose-Ackerman, *Corruption*, с. 212.

11 Schmitter отбелязва, че водещата парадигма на плуралистичната теория постулира свободна конкуренция между интересите за достъп до публичните ресурси, което не важи за специфичната за някои европейски страни връзка между заинтересовани групи и публични линии на политика. Нео-корпоратизмът „може да бъде определен като система за представяне на залози, система, в която съставлящите я тела са обособени в категории, които са специфични, задължителни, неконкуриращи се, признати и приети – а понякога и създадени – от държавата и на които предпазливо е поверен монопол върху представителството в рамките на собствената им категория в замяна на прилагането на някои форми на контрол върху подбора на техните лидери и върху връзката между нужди и интереси“. Р. Schmitter, „Still the Century of Corporatism“, в редактираната от R. Schmitter и G. Lehbruch *Trends Towards Corporatist Intermediation* (Sage, 1979).

12 Padioleau, *L'Etat au Concret*, глава 6.

13 „В такава ситуация (корупция на икономическата размяна или бартерна корупция) е налице размяна, при която агент А извършва действие X само ако агент В му отвърне с реципрочно действие Y. Следователно в случаите на бартерна корупция, условията на „договор“ са ясни и за двете страни; богатата се разменя по време на сделката и договърът съвсем ясно определя реципрочните задължения на

участниците (...). От друга страна, в едно сложно политическо общество, в което властта е „широко разпространен посредник“, корупцията на базата на размяна на услуги може да приеме форми, наподобяващи други видове сделки, които са по-сложни и диференцирани, отколкото обикновените отношения на икономическа размяна (...). При корупцията, която ще наречем „корупция на социалната размяна“, условията на сделката не са ясно изложени и изпълнението на „договора“ зависи до голяма степен от единия от корумпираните агенти – този, който ще получи услугите. Следователно, ако се очаква някаква неизказана реципрочност, то точната природа на компенсациите и времето на размяната не са точно определени.“

14 О. Е. Williamson, *The Economic Institutions of Capitalism* (Ню Йорк, Free, 1985).

15 R. Hollingsworth и L. Lindberg, „The Role of Markets, Clan Hierarchies and Associative Behavior“ в редактираната от W. Streeck и P. Schmitter *Private Interest Government: Beyond Markets and State* (Sage, 1988), J. Campbell, R. Hollingsworth и L. Lindberg (ред.), *The Governance of American Economy* (Кеймбридж. Cambridge University Press, 1991), J. R. Hollingsworth, P. Schmitter и W. Streeck (ред.) *Governing Capitalist Economies: Performance and Control of Economic Sectors* (Ню Йорк, Oxford University Press, 1994).

16 E. Friedberg, *Le Pouvoir et la Règle. Dynamique de l'Action Organisée* (Seuil, 1993).

17 K. Polanyi, *The Great Transformation: the Political and Economic Origins of our Time* (Beacon, 1957), D. North, *Structure and Change in Economic History* (Norton, 1981).

18 Granovetter, *Economic Action and Social Structure*, R. Swedberg, *Current Sociology* (Sage, 1987), Granovetter и Swedberg, *The Sociology of Economic Life*.

19 Според Бойър и Холингсуърт неформалните мрежи са неорганизирани групи от индивиди и организации, между които се извършват сделки на основата на взаимно доверие. То от своя страна се поддържа от отношения, които са стабилни, специфични, задължителни за всяка от страните и неподлежащи на контрол от страна на закона. Те могат да останат незасегнати както благодарение на широкия консенсус по въпроса за ценностите, така и благодарение на зависимостта от ресурсите – т. е. чрез „културата“ и „общността“ или чрез господстващи единици, които поставят други в позиция на зависимост. В повечето случаи начините им на взаимодействие с пазари, йерархии и държави са различни. R. Boyer и R. Hollingsworth, „From national embeddedness to spatial and institutional nestedness“ и „Coordination of economic actors and social system of production“ in Mimeo (1995).

20 C. Sabel, „Studies Trust: Building New Forms of Cooperation in a Volatile Economy“, в редактираната от F. Pyke и W. Sengenberger *Industrial Districts and Local Economic Regeneration* (Женева, International Institute for Labor Studies, 1992).

21 A. Etzioni, *The Moral Dimension: Towards a New Economy* (Ню Йорк, Free, 1988).

22 (а) Мрежи на контакти и правни мрежи. „Тази система (френската администрация), която е скована, затворена в отделни учреждения, централизирана, често се оказва нефункционална и трябва да се създават допълнителни мрежи, които правят йерархията по-гъвкава, преминават границите и преодоляват разделенията или структурния антагонизъм. Комбинация от тези два елемента завършва процеса: няма нищо по-ефикасно в една система от обединената власт или усещането за такава

или – при възможност – включването в няколко мрежи. Натрупването на атрибути и ресурси намалява способността за действие, влияние и контрол (...). Във Франция отделните мрежи не влизат често в преговорни отношения, те се изолират една от друга: всяка постига интересите си чрез подобрена малка група и без да притеснява останалите.“ Y. Meny, *La Corruption de la Republique* (Париж, Fayard, 1992). „Това явление на социална олигополия се гради върху няколко мрежи, при което съществува монархична власт е концентрирана в ръцете на един човек.“ J. F. Medard, „France-Afrique: des affaires de famille“ в редактираната от D. della Porta и Y. Meny *Democratie et Corruption en Europe* (La Decouverte, 1995). „Висшите държавни служители създават мрежи, които пресичат границите между администрация и политика, между ляво и дясно, между частния и публичния сектор. Не може да не се отчете фактът, че подобни контакти са в услуга на процеса на вземане на решения и публичните курсове на политика. Налице са обаче и известни опасности, главната от които е обръкването между лоялност и компетентност.“ E. Suleiman, „Les elites de l’administration et de la politique dans la France de la V Republique: homogeneite, puissance permanence“ в редактираната от E. Suleiman и H. Mendras *Le Recrutement des Elite en Europe* (La Decouverte, 1995); (б) Корупционни мрежи „Корупцията се осъществява с помощта на колективни мрежи, появяващи се една след друга, което води до редуциране на чувството за вина и отговорност.“ J. Vescquart-Leclerq, „Paradoxes de la corruption politique“, *Pouvoirs*, 31 (1984). „Корупционната размяна обикновено се нуждае от широка мрежа от защита (...) Предлагам няколко разсъждения за това къде се създава цялата тази мрежа на размяна, т. е. кои са позициите на тайната власт, подсигуриращи възпроизводството и разпространението на корупцията (...), увеличеното възпроизводство на корупционната размяна е възможно поради сложната мрежа от връзки и отношения, които обединяват публични и частни агенти, както и посредници. Това от своя страна поражда една реципрочна лоялност, която осигурява непрекъснатостта на размяната.“ D. della Porta, „L’echange corrompu“ в редактираната от P. H. Claes и A. -P. Frogner *L’echange Politique* (Edition libre de Bruxelles, 1995). „В третия случай (на корупция) полученото благоприятно решение е резултат от мрежи на приятелски отношения. Възможността за придвижване от една сфера в друга, както и привилегиованият достъп до вземащите решения на политико-административно ниво, смекчават трудностите.“ Y. Meny, „La fin de l’ethique republicaine?“ в редактираната от D. della Porta и Y. Meny *Democratie et Corruption en Europe* (La Decouverte, 1995). „От предишните страници ясно се оформя една константа, а именно, значението на мрежите от междуличностни отношения във връзките между Франция и африканските държави. Ето защо анализът на социалната размяна хвърля една оригинална и уместна светлина върху традиционната логика на тези връзки.“ J. F. Medard „Theorie de l’echange et echage politiques“ в Claes и Frogner, *L’echange Politique*. „Тъй като финансовите залози са огромни, организаторите на мащабни измами са организирани и структурирани по същия начин, както и традиционните търговски бизнеси: към този начин на работа можем да прибавим и още една характеристика, наречена „мрежа“, която предполага система от отделни звена, всяко от които е със специализирана задача (...) някои измами са възможни само чрез корупционните мрежи, в които участват представители на публичните власти в една или повече държави“. „Тези практики показват наличието на мрежи, чийто обхват може да е неизвестен дори за участниците им: става дума за наличието на операционни мрежи и

търговски канали, създадени с дългосрочни цели; колкото и важна да е корупцията, тук тя не е ограничено действие, а по-скоро продължително, дългосрочно явление“; „Мрежи, канали, контракти – подобно на матрьошки, организацията на големите търговски измами е структурирана и организирана в йерархии; тя се нуждае от участието на съществен брой специализирани агенти“ Service Central de Prevention de la Corruption, „Commerce International et Corruption“ в редактираната от J. Cartier-Bresson *Pratiques et controles de la Corruption* (Association d'économie financiere, Montchestier, 1997) с. 188-199.

23 Meny, *La Corruption de la Republique*.

24 J. Cartier-Bresson, „Les reseaux de corruption et la strategie des „3S, Sleep, Silence, Smile““, в редактираната от M. Borghi и P. Meyer-Birsch *La Corruption, l'envers des drous de l'homme* (Editions Universitaires de Fribourg (Suisse), 1995).

25 D. della Porta, *Lo Scambio Occulto* (Il Mulino, 1992), D. della Porta и A. Vannucci, *Corruzione politica e administratione pubblica* (Il Mulino, 1995).

26 Scmitter и Lehbruch, *Trends Towards Corporatism Intermediation*. S. Berger (ред.) *Organising Interests in Western Europe* (Кеймбридж, Cambridge University Press, 1981). J. H. Goldthorpe (ред.), *Order and Conflict in Contemporary Capitalism* (Окфорд, Clarendon, 1984). G. Lehbruch „Concentration and Structure of Corporatist Networks“ в *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*, ред. Goldthorpe.

27 R. Wade, „The system of administrative and political corruption: canal irrigation in south India“, *The Journal of Development Studies*, 18/3 (1982). R. Wade, „The market for public office: why the Indian state is not better at development“. *World Development*, 13/4 (1985).

IV. КОРУПЦИЯТА В ПАРЛАМЕНТА

РЕГУЛИРАНЕ ПОВЕДЕНИЕТО НА ЧЛЕНОВЕТЕ НА БРИТАНСКИЯ ПАРЛАМЕНТ. ОПИТЪТ В БОРБАТА СРЕЩУ КОРУПЦИЯТА В ОБЕДИНЕНОТО КРАЛСТВО

Доун Оливър

Стандартите на поведение, изисквани от британските членове на Парламента, се основават на редица често неизречени предположения, които отразяват базисната теория на представителната демокрация. Те могат да бъдат обобщени по следния начин: членовете на Парламента (и министрите) са длъжни да упражняват своите функции в името на общия публичен интерес, а не в името на отделни личности или обществена група – с изключение на случаите, когато подобно действие би било в полза на общия публичен интерес (например когато става въпрос за проблемите на инвалидите или други неравнопоставени групи). Тази основна концепция за публичния интерес е доста трудна – често в този контекст е по-лесно да се реши кое не е, отколкото кое е в центъра на публичния интерес. Трудностите с определянето на публичния интерес се разрешават донякъде от положението, в което се намират членовете на Палатата на общините – оценката за това какво е от публичен интерес зависи изцяло от тях, а не се определя от някакви външни интереси. Членовете на Парламента са отговорни за своето поведение пред своя електорат, което, макар и може би малко оптимистично, се смята за достатъчна гаранция, че представителят ще упражнява своите функции в името на публичния интерес, а не за партийни или лични интереси.

Ето как в своето *Писмо до избирателите в Бристъл* от 1774 г. Едмънд Бърк описва установената базисна теория за представителството в Обединеното кралство: „Парламентът не е конгрес на посланици, представляващи различни и враждебни интереси, които всеки от тях трябва да поддържа в качеството си на пълномощник и защитник за сметка на всички останали; Парламентът е нарочно сформираното събрание на една нация, която има общ интерес – този на цялото, – в него хората трябва да се ръководят не от местните цели или от местните предразсъдъци, а от общото благо като рожба на общия разум на цялото. Наистина вие избирате представител, но веднъж избран, той не е вече представител на Бристъл, а става член на Парламента.“

Тук обаче възниква проблем, свързан с начина, по който партийната система функционира в Парламента. Партийната дисциплина е това, което

Бейджот би определил като „ефикасна“ част от Британската конституция, а същата тази „достопочтена“ конституция изисква независимост от страна на членовете на Парламента.¹ На практика, в упражняването на личната си преценка членовете на парламента биват ръководени, ако не и манипулирани, от партийни съображения. В тази статия се разглежда главно проблемът със стандартите на поведение и се прави предположението, че каквато и да е ситуацията, при която от членовете на Парламента се изисква да вземат решение по важни въпроси на политическия курс (където системата на партийните съображения се проявява най-ярко и като цяло най-уместно), свързан със саморегулиращите се функции на Парламента, поддържането на стандартите в публичния живот и борбата с корупцията, „достопочтените“ принципи на конституцията си остават в пълна сила и не бива да се използват само като фасада, зад която се крие неприятната действителност на политическите сделки.

И двете камари имат интерес да поддържат стандартите на поведение, наложили се през вековете, защото по този начин се запазва тяхното достойнство и уважението, с което се ползват, а това от своя страна води до заздравяване на тяхната легитимност и власт.

Упадък в парламентарните стандарти?

В началото и средата на 90-те стана известно, че членове на Парламента приемат вознаграждения, срещу задължението да отправят въпроси към министри в Парламента. Разбра се, че тарифата за задаване на въпрос е 1000 паунда. Комитетът по привилегиите към Палатата на общините разследва цяла серия от подобни обвинения, които в три от случаите се оказаха верни. Комитетът предложи, а Палатата на общините излезе с решение един от депутатите да бъде официално смъмрен и отстранен от участие в Палатата за 10 парламентарни дни, като му бъде задържана заплатата, друг един депутат да бъде мъмрен и отстранен за 20 парламентарни дни без заплата, а в третия случай не бяха взети никакви мерки.²

Много депутати получават вознаграждения или заплати от индивидуални клиенти или лобиращи организации, за да защитават техните интереси. В задълженията им се включват организирането на делегации за срещи с министри, предложения за изменения към проектозаконите, разглеждани от Палатата, произнасянето на речи в Парламента, както и оползотворяването на всякакви други възможности за прокарване на интересите на клиентите им или най-общо на техните собствени интереси.

Заслужава си да си зададем въпроса, какво не бе наред с различните явления, предизвикали загрижеността на пресата и обществото – бяха ли те проява на корупция или по-безобидни форми на нарушение? Бяха ли абсолютно неприемливи? Повод за възражения бе не само фактът, че членове на

Парламента получават възнаграждения от външни лица. Съществуват легитимни положения, при които членовете на Парламента могат да получават възнаграждения от външни източници, например, ако са автори, адвокати или журналисти, както и акционери в различни компании. Коя тогава е истинската причина за публичната загриженост по тези въпроси?

Нека разгледаме различните оплакванията от поведението на членовете на Парламента. Да се спрем първо на получаването на пари в брой срещу задаването на парламентарни въпроси. Според конвенциите на Британската конституция министрите са отговорни пред Парламента: по принцип те трябва с готовност да отговарят на въпроси, зададени им от депутати или техни колеги в Парламента. Тъй като няма общо законно право на достъп до официална информация в Обединеното кралство, задължението на министрите да отговарят на парламентарни въпроси е ценен и полезен начин за извличане на информация от правителството. Често то е единственият начин за получаване на такава информация.

Нормално е да се очаква, че членовете на Парламента ще си създадат мнение за това каква информация трябва да бъде разкрита от правителството и ако е необходимо, ще повдигнат парламентарни въпроси, за да извлекат тази информация. Предполага се, че с парламентарния си въпрос, членът на Парламента търси информация за неща, които той смята, че са от общ публичен интерес или от интерес за неговите или нейните избиратели или избирателен район. Често решението да се постави на обсъждане даден парламентарен въпрос е в отговор на загриженост, проявена от нечий избиратели или защото даден депутат има особени интереси в някаква специална сфера на политиката.

Очевидно е, че отговорите на парламентарните въпроси имат своя цена за правителството. Една от причините, която понякога се изтъква от министрите при отказа им да отговарят на даден въпрос е, че ще бъде твърде скъпо да се събере необходимата информация – най-често тази причина се приема за легитимна. Отговорите на парламентарните въпроси се публикуват в докладите за парламентарните процедури и по този начин клиентът, който е платил на даден депутат за задаването на конкретен въпрос не получава изключителен или привилегирован достъп до търсената информация.

Става ясно, че задаването на въпроси към министрите е в много относително полезно и в интерес на откритото управление. Друг е въпросът, че задаването на парламентарни въпроси срещу заплащане е несправедливо и безпринципно. Заплащането подкопава независимостта на депутата при вземане на решение за задаване на даден въпрос и следователно той не упражнява своята лична преценка за това доколко разкритата информация е в интерес на публиката. Резултатите са разход за публичния портфейл – цената на отговора на въпроса – по поръчка на клиент, а не защото членът на Парламента лично смята, че въпросът си заслужава цената. От друга страна, на-

личията на такси предполага, че възможността да се получи дадена информация може да бъде отказана на тези, които не могат да си позволят да платят на член на Парламента да я потърси и несъмнено би се стигнало дотам, ако депутатите бяха започнали да отказват да задават въпроси освен ако не им се плати за това.

Когато член на Парламента организира среща на делегация с даден министър, той си присвоява дефицитен ресурс – времето на министъра – в полза на клиента. По закон членовете на Парламента имат достъп до министрите в интерес на своите избиратели. Последното се смята за един от аспектите на представителната демокрация и на теорията, че министрите, като част от техните задължения към Парламента, трябва да обръщат внимание и да откликват на проблемите на народа. Следователно използването на ограниченото време на министрите за интересите на избирателите или избирателния район на даден член на Парламента е в съответствие с основната конституционна теория. Ако обаче един член на Парламента организира посещението на делегация при даден министър, защото, обвързан с даден клиент, а не защото упражнява своята независима преценка, това е нарушение на принципите на представителната конституционна теория, спомената по-горе. Ако времето и вниманието на министъра се използват за ползите на конкретен партиен орган, който ги получава чрез заплащане, а не както е при благотворителните организации, чрез убеждаване или апелирайки към разума или съчувствието на министрите, това е още едно нарушение на нашата конституционна теория.

В началото на 90-те стана ясно, че членове на Парламента предлагат за обсъждане в Постоянния комитет при Камарата на общините изменения на съществуващите закони срещу парични възнаграждения от клиенти. Тъй като единствено членовете на Парламента могат да правят предложения за изменения на закони, според мен в случая нарушението отново е в това, че предложенията са направени срещу заплащане, а не като израз на собствена преценка на депутатите. Няма доказателства, че преценките на другите членове на Постоянния комитет са били повлияни от въпросните предложения. Това обаче предполага ангажиране на тяхното време и внимание в полза на човека, в чийто интерес се прави предложението за поправка. Следователно той получава привилегирован достъп до възможности за оказване на влияние върху законодателния процес. Съществуват също сведения, че членове на Парламента предлагат изменения от името на други свои колеги, за да избегнат необходимостта да разкрият своите интереси.³

И на последно място се появи загриженост, че членове на Парламента защитават каузата на свои клиенти срещу заплащане, а не като израз на своята независима преценка. Тук възражението бе, че подобна защита отнема ценното и ограничено време на Камарата, лишавайки по този начин други нейни представители от възможността да изложат своите гледни точки.

Като цяло, възраженията срещу различните явления, изброени по-горе, засягат факта, че някои членове на Парламента упражняват правото си на преценка по начини, противоречащи на споменатата по-горе теория на Бърк за представителството и че произволно обременяват и увеличават ограничените публични ресурси – аспект, често срещан при редица форми на корупция.

Възниква въпросът, дали и по какъв начин подобно поведение може да е признак на политическа или публична корупция, а не просто въпрос на лоша организация. Полезна дефиниция на корупцията ни дава Кратък речник на английския език: „Изкривяване на почтеността чрез подкупи или услуги“. Уместно значение на почтеност е: „Стабилност на моралните принципи; некорумпирана добродетел; праволинейност, честност, откровеност“.

Ако приемем, че корупцията е намеса срещу свободната преценка на публичните интереси, която трябва да бъде упражнявана от един член на Парламента (а всъщност от всеки един публичен, официален или частен орган, упражняващ някаква публична функция), то описаните случаи са наистина примери за корупция. Според мен обаче те не са толкова сериозни, колкото са много други, при които корупцията води до вземане на правителствени решения, разпределение на средства или приемане на закони, които са партийни и подчиняват публичните интереси на други интереси.

Нарушенията на членовете на Парламента бяха сравнително дребни случаи на борба за ресурси в политиката – в случая ресурсите са по-скоро информация и достъп до времето и вниманието на министри, отколкото конкретни или материални придобивки. Възможно е това да се дължи на факта, че британските парламентаристи имат на практика сравнително малка власт, особено ако действат самостоятелно, а не в партия или в друга групировка. Независимо от блясъка и престижа, приписвани на Парламента с неговата историческа и забележителна сграда и архаични живописни процедури, членовете на Парламента имат малко влияние върху едно решително правителство; те не борват с публични средства – и съответно не могат да злоупотребят с тях – и не притежават директен контрол върху голям брой ресурси. На практика те не могат да предложат много на евентуалните си клиенти. А придобивките, които отделни членове на Парламента могат да получат в замяна на злоупотреба с властта си, са дребни в сравнение със загубата на доверие от страна на техните колеги и загубата на статут и уважение към цялата Палата на общините, с които биха се сблъскали, ако провиненията им станат публично достояние.

Именно това е определящ фактор в упражняването на саморегулиращата функция на Парламента – повечето му членове заклемяват злоупотребата с властта от страна на отделни индивиди поради вредата, която тя причинява на репутацията на всички тях.

В едно свое изследване сред депутати от различни групи и партии на тема как биха се справили с някои хипотетични ситуации Манкузо констатира, че е голям процентът на онези, според които конфликтите на интереси не представляват морален проблем и че „което не е забранено от закона, е позволено“. Манкузо открива, че етичният консенсус, необходим за ефективната дейност на една система от индивидуална или институционална саморегулация, не съществува.⁴ Без съмнение, подобно несъгласие по моралните проблеми обяснява по твърде заобиколен начин поведението на членовете на Парламента, срещу които са направени оплаквания.

Комитетът Ноуълн за разследване на „нечистоплътността“

В отговор на изразената публична загриженост по повод стандартите на поведение и „нечистоплътността“ в публичния живот изобщо, през 1994 г. бе сформирани Комитет за стандартите в публичния живот.⁵ Неговият председател Лорд Ноуълн е върховен съдия, а останалите му членове са „висши държавници“, депутати от основните политически партии, един пенсиониран държавен служител, пенсионираният секретар на Палатата на общините, един професор по политология и някои други хора с опит в публичните служби. Комитетът бе създаден с цел да се занимае изобщо със стандартите на публичния живот, а не да разследва индивидуални случаи. Първият му доклад бе посветен на членовете на Парламента, министри, граждански служители, неведомствени публични органи и органите на Националната служба по здравеопазването.

Комитетът трябваше да намери разрешения на проблемите, а не например с помощта на икономически анализи и обяснения от гледна точка на „публичния избор“, да описва случаите на нарушение на стандартите.⁶ В този смисъл неговите правомощия бяха строго ограничени. Ето един важен общ извод, направен в първия доклад на Комитета Ноуълн: „В заключение, не бихме могли да твърдим, че стандартите на поведение в публичния живот се намират в упадък. Можем да кажем, че поведението в публичния живот се следи много по-строго, отколкото в миналото, че станадартите, които публиката изисква, си остават високи и че мнозинството от хората в публичния живот покриват тези стандарти. Съществуват обаче слабости в поддържането и прилагането им. В резултат на това хората в публичния живот не винаги са наясно, както би трябвало да бъде, за това къде лежат границите на приемливото поведение. Това, според нас, е и основната причина за публичното недоволство. Налагат се незабавни изправителни мерки.“⁸

И така, вниманието на Комитета в това разследване бе насочено не към нарушенията на съществуващите стандарти (които не се считаха за същността на проблема), а към разпуснатостта и непознаването на самите стандарти.

В своя пръв доклад Комитетът начерта „Седемте принципа на публичния живот“, които са задължителни за всички сфери на публичния живот. Тези принципи са:

Безкористност. Хората, заемащи публична длъжност, трябва да вземат решения изключително в интерес на обществеността. Те не бива да правят това с цел получаване на финансови или други материални придобивки за самите себе си, за своите семейства или приятели.

Почтеност. Хората, заемащи публична длъжност, не трябва да се поставят под каквато и да е финансова или друга зависимост спрямо външни индивиди или организации, които биха могли да повлияят върху изпълнението на техните официални задължения.

Обективност. В изпълнение на публичните задачи, в това число публични назначения, отдаване на договори или препоръчване на отделни индивиди за награди и възнаграждения, хората, заемащи публична длъжност, трябва да правят избора си според достойнствата на кандидатите.

Отговорност. Хората, заемащи публична длъжност, са отговорни за своите решения и действия пред публиката и трябва да се подлагат на всякакви, уместни за длъжността им, внимателни проверки.

Откритост. Хората, заемащи публична длъжност, трябва да бъдат открити, доколкото това е възможно, в решенията и действията, които предприемат. Те са длъжни да представят причини за своите решения и да ограничават информацията само ако това е от полза за нуждите на по-широката публика.

Честност. Хората, заемащи публична длъжност, трябва да обявят всички свои частни интереси, които са свързани с публичните им задължения и да предприемат стъпки за разрешаването на евентуалните конфликти по начин, който защитава публичните интереси.

Лидерство. Хората, заемащи публична длъжност, трябва да подкрепят и разпространяват тези принципи чрез своя личен пример.⁹

От гореизложеното става ясно, че прикриването на нечии интереси и правенето на компромис с нечия собствена преценка в резултат на отношения с външни организации и лица, както са направили голяма част от членовете на Парламента, е в противоречие с духа на много от гореизброените ценности.

Първоначално съществуваше враждебност, особено сред представителите на Консервативната партия в Парламента, към част от предложенията в доклада на Ноуълън. Според тях те са насочени срещу правото на Камарата да се саморегулира. Тяхното мнение подхрани страховете, че „суверенитетът“ на Камарата може да бъде подкопан, ако се допуснат независими външни лица, които да контролират поведението на членовете на Парламента, както и че споразумението между съдилищата и Парламента, постигнато през деветнадесети век, може да се разпадне, ако традицията за саморегу-

лиране отпадне. В случая констатираме опасение от страна на някои членове на Парламента да не загубят своята „собственост“ върху системата, което е важно условие при много либерални професии. Налице бе и недоволство от намека, който някои членове на Парламента доловиха, че депутатите са, по думите на един техен колега, „банда мошеници“. Комитетът обаче не обърна внимание на това изявление и заключи: „Като се вземат предвид всички доказателства, ние вярваме, че повечето мъже и жени в сферата на британския публичен живот са честни и трудолюбиви и съблюдават високи морални стандарти“.¹⁰

Повечето от предложенията на Комитета Ноуълн, засягащи дейността на депутатите, бяха приложени на практика през следващите няколко месеца след публикуването на доклада. Вътрешните споразумения в Камарата на общините за регулиране на стандартите на поведение, в това число и изискването за деклариране на интереси, бяха затегнати по различни начини. Новата Специална парламентарна комисия по стандартите и привилегиите пое функциите на старите Комитети за привилегиите и интересите на членовете на Парламента.¹¹ През есента на 1995 г. Камарата на общините назначи парламентарен пълномощник по стандартите, който прави доклади пред комисията. Неговите служебни задължения не са идентични с тези на някои други подобни функционери. Постът на парламентарния пълномощник по администрацията или „Омбудсман“ е установен със закон и контролира правителството, а не Камарата на общините. Постът на ревизор и генерален одитор е също установен със закон и контролира правителствените органи, а не Парламента. От своя страна новият пълномощник е *sui generis* и представлява част от саморегулиращата се, а не регулиращата система. Първият парламентарен пълномощник е сър Гордън Дауни, бивш севизор и генерален одитор.

В наши дни съществува изискването всеки член на Парламента, който има някакво споразумение или който смята да направи такова с цел на предлагане на услугите си в качеството си на член на Парламента, да го изложи в писмен вид и да го депозира при парламентарния пълномощник по стандартите. Депутатите трябва също да обявят и възнагражденията, които получават.

Правилата за спонсориране, консултации и заявяване на нечий интереси са вече по-ясни и по-строги. Настоящата версия на резолюцията на Камарата на общините от 1994 г. след поправките в съответствие с доклада на Ноуълн гласи: „Камарата декларира, че е несъвместимо с нейното достойнство, със задълженията на членовете ѝ към техните избиратели, както и със свободата на словото, ако някой нейн член влезе в каквито и да е договорни отношения с външно лице/организация, контролиращо или ограничаващо пълната му независимост и свобода на действие в Парламента или което предполага, че той ще действа по някакъв начин като негов представител

по отношение на въпроси, обсъждани в Парламента; и тъй като задължението на всеки член на Камарата са към неговите избиратели и към страната като цяло, а не към някаква специална група, то никой депутат (с цената на някакво възнаграждение, такса, заплащане, награда или придобивка от каквото и да е вид, получени, получавани или предстоящи за получаване директно или не от депутата или член на неговото семейство) не трябва чрез свои речи, въпроси, предложения, проектозаконали или поправки към предложения или закони да:

(i) защитава или инициира каквато и да било кауза или въпрос от името на някаква външна организация или индивид, или да

(ii) подтиква други членове на двете Камари на Парламента, включително и министри, да правят това.¹²

По-късно, на 06.11.1995 г., Камарата реши, че „... депутат, на който се заплаща, не трябва да инициира или участва, включително и само като присъствие, в делегации, където обсъжданият проблем засяга лицето/организацията, от което той получава възнаграждение.“¹³

През юли 1996 г. Камарата на общините прие Кодекс за парламентарна етика, изработен от Комисията за стандартите и привилегиите.¹⁴ В него са включени Седемте принципа на публичния живот, подготвени от Комитета Ноуълн, като се набляга върху задълженията на членовете на Парламента да действат в интерес на цялата нация и специално в интерес на своите избиратели.

Приемането на кодекс е предпочитан метод за саморегулиране в много сфери на публичния живот във Великобритания (дори и там, където са налице криминални санкции и гражданска отговорност). В много от случаите кодексите се изработват от заинтересования орган и са съответно негова „собственост“. На ниво местно управление обаче те са изработени от Министерството на околната среда (т. е., не са „собственост“ на местните власти). Съблюдаването им се контролира от висши служители в местното управление. Следователно в тази сфера саморегулирането не действа. Кодексите също регулират и назначенията в различните автономни правителствени организации, както и вземането на работа на бивши министри.

Новите правила, естествено, намалиха приходите на онези членове на Парламента, които разчитаха с помощта на консултации да си осигурят добавка към парламентарната заплата. Ето по какъв начин реформите поставиха на дневен ред въпроса със заплащането на членовете на Парламента.¹⁵ През юли 1996 г. Камарата на общините гласува значително повишение на заплатите на своите членове. От 01.07.96 г. годишната заплата бе определена на 43 000 лири стерлинги (плюс секретарски и други добавки). От 01.04.97 г. тя ще бъде обвързана със заплащането на висшите държавни служители.¹⁶

Новият по-строг режим за контролиране стандартите в Палатата на об- щините все още не действа с пълна сила. Един основен проблем е липсата на яснота в направените в правилата поправки за задължението да се регис- трират интересите (първият регистър след доклада на Ноуълн бе публикуван на 03.04.1996 г.)¹⁷, но позициите се изясняват със всеки конкретен случай, тъй като с оплакванията се занимава самият парламентарен пълномощник.¹⁸ Някои депутати твърдят, че външните дейности, за които получават заплащане, не включват осигуряването на услуги в качеството им на членове на Пар- ламентата и поради тази причина не ги обявяват. Понякога срещу тях се пов- дигат обвинения на тази основа. Регистърът на интересите „трябва да осигу- рява информация за всякакъв паричен интерес или друга материална изго- да, които един член на Парламента получава и които биха могли логично да бъдат възприети от другите като влияещи върху неговите действия, речи или гласуване в Парламента, както и в предприеманите от него действия в ка- чеството му на член на Парламента“. Това определение оставя поле за спо- рове по въпроса за задължителността на попълването на регистъра. Някои депутати се обявяват срещу изискването да разкрият повече от първоначал- но декларираната информация, позовавайки се на правото на лична тайна.

Обобщение и изводи

Основополагащ момент в британската конституционна теория относно стандартите на поведение на членовете на Британския парламент е, че те трябва да упражняват независима преценка в интерес на публиката, за кое- то са отговорни пред електората. Те не бива да правят компромис с тази преценка и нейната независимост в отношенията си с другите.

На практика основният смисъл на понятието политическа корупция е, според мен, намесата в независимостта на преценката на тези, които уп- ражняват публични функции или неуспехът на публичните органи да упраж- няват независимо своята преценка.

В този смисъл проблемът с политическата корупция съществува в бри- танския Парламент не от вчера. Но системата на парламентарна саморегу- лация попадна под силен натиск през последните години. Избухнаха скан- дали по повод некоректното поведение, граничещо понякога с корупция, а понякога с по-слабите форми на небрежност, морална разпуснатост и „не- чистоплътност“ на членове на Парламента. Натискът от страна на пресата и опозиционните партии, съчетан с безупречната независимост, компетент- ност и почтеност на Комитета Ноуълн, както и неговото обещание да се направи след време повторна ревизия на положението в Парламента, се превърнаха в основна причина Камарата на общините да осъществи на практика всички препоръки на Комитета за определяне и поддържане на стандартите на поведение. Предполага се, че без такъв външен натиск пра-

вителиството и традиционните интереси в Парламента щяха да откажат да приемат съществуването на проблема с корупцията и разпуснатостта и нямаше да бъдат предприети никакви стъпки за разрешаването му. Следователно голямо е значението за ефективността на системата на саморегулация на фактори като външно участие, необходимост да се реагира на промените и ефективна публична отговорност.

Статутът, уважението и самоуважението, произтичащи от правото им сами да регулират поведението си, са от огромно значение за членовете на Парламента. Това засили натиска за осъществяване на вътрешни реформи, което от своя страна е израз на желанието да се избегне необходимостта от налагане на реформи отвън. Но ако нивото на корупция и другите форми на непристойно парламентарно поведение бе по-високо, то обвинените в подобни провинения биха могли да осуетят всякакви реформи, тъй като последните биха ги лишили от предимствата, произтичащи от отношенията им с външните лица и организации.

Преди неотдавнашните реформи, установените механизми за саморегулация в британския Парламент не съдържаха достатъчно изисквания. Нямаше външно участие и разграничение между засегнатите интереси; стандартите и принципите не бяха ясни; санкциите често не се прилагаха; системата не бе претърпяла от години никакви изменения. Тя не бе реагирала на публичната загриженост за стандартите, на нарастващата консултантска и адвокатска дейност от страна на депутати, нито на факта, че част от заплахите за независимостта на депутатите идват от самата Камара с нейните системи на доминиращи партийни съображения и изпълнително мнозинство. Самият принцип на публичната отговорност не бе ефективен.

Реформите в периода след доклада на Ноуълън въведоха степен на външно участие в лицето на продължителното присъствие на Комитета по стандартите в публичния живот и полунезависимото присъствие на парламентарния пълномощник по стандартите в системата на саморегулацията; бяха изяснени стандартите и принципите, а самият механизъм бе поставен под наблюдение, тъй като се предполага, че в бъдеще ще възникват още проблеми. Всичко това означава, че системата започна да реагира на променените условия.

Публичното доверие в нея обаче не може да се взема за даденост – както показват общите избори от 1997 г. Затова Камарата на общините ще трябва да го спечели, тъй като именно тя се занимава с настоящите и бъдещи оплаквания от поведението на членовете на Парламента. Далеч обаче не е ясно дали тя ще прояви готовност за прилагането на сериозни санкции с цел да се подчертае необходимостта от поддържане на високи стандарти. Ако Комитетът по стандартите в публичния живот не получи постоянен статут, съмнително е дали Парламентът ще продължи да откликва на променящите се очаквания в условия, когато публичната отговорност все още е слаба.

Ефективността на реформираната система, която понастоящем действа в Камарата на общините, зависи от това дали нейните членове ще разберат значението на високата бариера, отделяща политическите от саморегулиращите и квази-съдебни дейности на Парламента. Всички защитници на „партийни съображения“, както и седящите на първата скамейка, трябва да възприемат този факт. Във всеки случай неговата важност се отчита от много депутати. Факт е, че членовете ѝ не притежават силно чувство за общите си права и отговорности, когато се сблъскат с конфликтни случаи на лоялност към партии или външни лица и организации. Ако Камарата не успее да издигне и съблюдава уместните ограничения на високата бариера, възможностите ѝ да определя и прилага своите собствени стандарти отново ще бъдат подложени на съмнение и ще възникне необходимостта тя да попадне под контрола на независими външни органи.

БЕЛЕЖКИ

1 Вж. Walter Bagehot „The English Constitution“ (1867 г., преиздадена с увод от R. H. Crossman през 1963 г.).

2 Complaint concerning an article in the „Sunday Times“ of 10 July 1994 relating to the conduct of members, H. C. Paper (1994–1995); H. C. Deb., 20 април 1995, col. 382. Вж. също D. Oliver, „Standards of conduct in public life: what standards?“ (1995) Public Law, с. 497.

3 При един от повдигнатите в Парламента случай бе предложена поправка от името на друг депутат. Вж. H. C. Deb., vol. 260, col. 612, 22 май 1995. Въпросният депутат се извини пред Палатата на общините.

4 M. Mancuso, „Ethical Attitudes of British M.P.s.“, Parliamentary Affairs 46 (1993).

5 H. C. Deb., 25 октомври 1994, Cols. 757-9.

6 Вж. T. C. Daintith „Regulating the market for M.P.s' services“ (1996), Public Law, 179.

7 First Report to the Committee on Standards in Public Life, Cm 2850 (1995).

8 First Report to the Committee on Standards in Public Life, Cm 2850 (1995), с. 3.

9 Вж. First Nolan Report.

10 Вж. First Nolan Report.

11 Искане № 121А на Камарата на общините.

12 По-късно получава названието Резолюция относно поведението на членовете на Парламента от 6 ноември 1995 г.

13 H. C. Deb., 6 ноември 1995, vol. 265, col. 681.

14 Вж. H. C. Official Report vol. 282, 24 юли 1996, col. 392; Third Report from the Committee on Standards and Privileges. The Code of Conduct and the guide to the Rules Relating to the Conduct of Members. H. C. Paper (1995–1996) 604.

15 За икономически анализ Вж. T. C. Daintith „Regulating the market for MPs' services“ (1996) Public Law 179, на с. 186. Предложението за определяне на възнаграж-

дението на членовете на Парламента бе внесено в органа, отговарящ за заплатите на висшите служители (Senior Salaries Review Body), който докладва през юни 1996. Ст 3330 (1996). Вж. Н. С. Deb., Vol. 271, written answers, cols. 101-2, 6 февруари 1996.

16 Вж. 281 HC Official Report (6th series), 10 юли 1996, col. 533. Заплатата преди това е възлизала на 34 500 паунда годишно.

17 Register of Members' Interests, издание от 1996, HC Paper (1995-96) 345.

18 Парламентарният пълномощник по стандартите и комитетът по стандартите и привилегиите са разследвали и докладвали по сигнали за множество случаи на нерегистрирани интереси от страна на членовете на Парламента. Например в Complaint against Marjorie Mowlani (Н.С. Paper (1995-96) 636), Комитетът прие изводите на парламентарния пълномощник, че макар и да няма нарушение на конкретна буква от закона, ако източникът на финансиране бе разкрит, то духът на закона щеше да е по-пълно подкрепен. Депутатката прие изводите и се извини пред Палатата на общините. В Complaint against Dr Charles Goodson-Wickes (HC Paper (1995-1996) 679) Комитетът прие изводите на парламентарния пълномощник, че членовете на Парламента не са разбрали напълно действащото в момента правило за деклариране на интересите в писмен вид, но и че въпросният депутат е трябвало да го направи. Последният се обяви срещу заключението, но се съгласи да се съобрази с него. В Complaint against Mr Jonathan Aitken (HC Paper (1995-1996) 243) Комитетът прие изводите, че е налице нарушение на Правилника за деклариране на интересите от 1990 г. и препоръча Камарата на общините да приеме извинението на депутата.

V. ЗАКОНОВА ЕТИКА И ЕТИКАТА НА ОТДЕЛНИЯ ИНДИВИД

ПРЕДИСЛОВИЕ

Денис Томпсън

Репутацията на Конгреса не е висока и всеки, пишещ за етичността в институцията, рискува или да насърчи критиците, или да се причисли към апологетите. С тази книга не възнамерявам да подкрепям която и да било от страните.

Поради причини, които излагам в следващите страници, не смятам, че през последните години членовете на Конгреса поотделно или заедно са се отзовали по адекватен начин на важното предизвикателство за установяване и поддържане на институционални стандарти за етичност. Критиките, които отправям, са с намерението да са конструктивни и безпристрастни. Те са насочени не само към конгресмените и екипите им, но и към академичната общност, пресата и широката публика. Всички ние сме отговорни за състоянието на етичността в Конгреса и всички трябва да поемем отговорността за подобряването ѝ.

По-малко от обичайното се спирам на разграниченията между дисциплините и теченията в самата политология. По образование и вътрешна нагласа съм политически теоретик. От доста време съм заинтригуван от проблемите, с които се сблъскват представителите в съвременните демократични страни и на тях съм посветил значителна част от три свои книги и няколко статии. Много пъти съм давал показания по случаи, засягащи етиката в Конгреса, първият от които бе преди петнадесет години. Но все пак никога не бях прекарвал продължително време в естествената среда на конгресмените и когато *Brookings* ме поканиха за година да изучавам Конгреса отблизо, не можах да устоя. Резултатът е тази донякъде необичайна смесица от теоретичен анализ, емпирично изследване и институционално проучване. Надявам се читателите да се съгласят, че този подход трябва да се прилага по-широко в политологията.

През 1993–1994 г. проведох около тридесет и пет интервюта, като половината от тях бяха със сегашни или бивши членове на Конгреса, работили в комисии, следящи за етичността или станали обект на разследванията на подобни комисии. Другата половина бяха с настоящи или бивши членове на комисииите, адвокати, явявали се пред комисииите, служебни лица от законодателната власт, занимаващи се с етиката, лобисти и журналисти. Тези интервюта, с изключение на няколко случая, не са използвани за доказване на която и да е от авторовите твърдения. Като цяло разчитах единствено на документи, данни и информация, достъпни за широката публика, за да могат читателите сами да съдят за истинността на моите тълкувания и аргументи. Във всеки случай, целта на тази книга не е да изготви исторически отчет или емпирично обяснение на събитията, за които се отнася. Тези събития слу-

жат само като фон за по-широките нормативни цели на книгата.

Обсегът на книгата е едновременно по-тесен и по-широк от това, което предполага заглавието. По-тесен е, защото не обхваща всички състави на конгреса. Повечето от случаите, които разглеждам, датират от последните две десетилетия. Обсегът на книгата е по-широк поне в три аспекта. Първо, част от общата аргументация, както и някои специфични предложения, би трябвало да са полезни на онези, които са заинтересовани от етиката в другите клонове на властта и в другите нива на управление, както и от професионалната етика като цяло. Второ, надявам се студентите, изучаващи корупцията в политиката, да оценят идеята за институционална корупция, която е развита тук. Наред с другите си предимства тази идея предлага и начин за свързване на структурния подход, характерен за традиционната политическа теория, с индивидуалния, типичен за съвременната социология. И накрая, но може би като най-важен аспект на книгата бих отбелязал своя опит да покажа как изучаването на законодателната етика може да хвърли светлина върху общата теория и практика на представителството в съвременната демокрация. В етиката се оглеждат най-добрите и най-лошите страни както на представителите ни, така и на институцията, на която служат.

Увод

През последното десетилетие и половина за неетично поведение са разследвани и наложени санкции на повече членове на Конгреса, отколкото в цялата досегашна история на институцията.¹ Подобни случаи наистина изобилстват през последните няколко години както в Сената, така и в Конгреса. Сред тях се нареждат първото отстраняване на конгресмен от длъжност заради корупция, предприемането на официални дисциплинарни мерки срещу четири сенатора и единадесет представители от Долната Камара, около четиридесет предупреждения, загуби на позиции сред електората или оставки.² Продукт на този период бе и делото, наречено Keating Five, което ще се запомни с най-дълго проточилото се и широко разисквано разглеждане на обвиненията по нарушения на етичните стандарти.

Някои виждат в разрастването на броя на подобни случаи признаци на всепроникваща корупция. Половината американци вярват, че голяма част от конгресмените са корумпирани. Петдесет процента от населението е съгласно и с изявлението, че „Конгресът като институция е корумпиран“. Подобно отношение се запази дори след 1995 г., когато упражняването на контрол върху Конгреса премина в други ръце. Почти седемдесет процента от гражданите не вярват, че 104-ят по ред Конгрес ще е по-малко корумпиран от предишния.³ Един от настоящите му лидери се изказа веднъж, че „настоящият Конгрес е най-корумпираният в историята на Новото време“.⁴

Но колкото и да е корумпиран сегашният законодателен орган, малко са тези, които си позволяват скандалното поведение, присъщо на миналото на институцията. Държание, което не е правило впечатление преди време, сега е достатъчно основание за отстраняване от длъжност. През XIX в. уважавани членове на Конгреса открито приемат пари за лична облага от компании, пряко заинтересовани от приемането на определени законодателни актове. Даниел Уебстър например е имал финансово споразумение с банката на Съединените Щати и докато е работел като основен защитник на интересите ѝ в Конгреса, съвсем нетактично е напомнял на президента на банката, че „ако държите да продължат отношенията ни, няма да е зле да ми изпратите обичайното възнаграждение“.⁵ Всъщност подкупът на конгресмени е забранен едва през 1853.⁶

През целия XIX и до средата на XX в. Конгресът е склонен по-скоро да налага санкции за политически провинения (нелояност и противодържавни действия) или за реторични излияния (определянето на друг конгресмен като „поддръжник... на измамата“ и други обиди), отколкото за корупция.⁷ През първата половина от XX в. в Камарата на представителите няма назначено съдопроизводство по обвинение в корупция, а и четирите дела, заведени в Сената, не довеждат до налагане на санкции от Конгреса.⁸ През 50-те години някои конгресмени редовно се появяват и участват пияни в заседанията, а други включват и любовниците си в списъците за заплати. Но нито колегите им, нито пресата намира за необходимо да разпространява тези факти, още по-малко да наказват подобно поведение.⁹ Проучване на мненията сред представители от Долната камара за стандартите на поведение от края на 60-те години показва, че макар действията от съмнителен характер да са се смятали за обичайна практика, по-голяма част от конгресмените „не са желаели да налагат допълнителни законови ограничения“¹⁰

Промяната на отношението към етичността стана прекалено рязко, за да я припишем на метаморфоза в ценностната система на конгресмените. През 1976 г. Камарата на представителите се възпротиви на опита да се отстрани от длъжност републиканецът от Калифорния Андрю Дж. Хиншал, обвинен в приемане на подкуп. Едва бяха минали четири години, когато демократът от Пенсилвания Майкъл Дж. „Ози“ Маерс бе отстранен единодушно от длъжност, след като бе хванат да взема подкупи във връзка с разследването на ABSCAM.¹¹ Със сигурност Маерс заслужаваше наказанието си, но провинението му в никакъв случай не бе по-голямо от това на Хиншал или на всички други от миналото, които останаха без наказание. (Маерс дори си имаше извинение, приемливо за част от колегите му: той не би извършил престъплението, ако ФБР, действайки под прикритие, не го бяха изкушили).

Няма доказателства, че моралът на сегашните конгресмени е по-нисък от този на предците им. Напротив, най-информираните наблюдатели на ин-

ституцията твърдят, че откритостта и вещината на законодателите никога не е била на по-високо ниво.¹² В края на 70-те години един историк отбеляза, че „интелектуалното равнище на конгресмените е на нивото, на което винаги е било в нашата история, освен по времето на Отците Основатели, а тогава сме били управлявани от аристократи в истинския смисъл.“¹³ Признавайки, че никой не може да бъде сигурен за истинността на подобни обобщения, сенаторът Пол Саймън все пак отбеляза повишаване на качеството на конгресмените и добави следното: „това, което е сигурно, е че тези, които са отявлено корумпирани... са малцинство.“¹⁴

Ако моралът на конгресмените не е по-нисък и наистина е по-висок, защо тогава се е увеличил толкова чувствително броят на случаите на неетично поведение? Най-вероятните причини са две. На първо място днес е много по-вероятно да бъдат открити и разследвани случаи на неспазване на етични норми. Повече от когато и да било Конгресът и личният и политическият живот на членовете му са под щателното наблюдение на публиката.¹⁵ Пресата е винаги бдителна и жадна да изложи на показ корупцията, независимо къде я открива (а някои ще кажат дори и където не я открива).¹⁶ Все повече стават обвиненията срещу конгресмените.¹⁷ Екипите към комисии-те, следящи за етичността, стават все по-големи, а се увеличават и средствата, с които разполагат за разследване на обвиненията.¹⁸ При всичките тези фактори е нормално да се разкриват повече и различни случаи на неетично поведение, дори и нивото на корупция да спадаше.

Второто обяснение се отнася до броя на случаите и на разнообразието им. Има повече нарушители на закона, защото има и повече закони. Кодексите, одобрени през 1977 г. и узаконени от закона „Етика в Управлението“ от 1978 г. не само затегнаха вече съществуващите правила за финансова прозрачност и други вече установени ограничения, но забраниха и широко въведени практики (като използването на държавни средства за предизборни цели), които не бяха урегулирани.¹⁹ Конгресмени и кандидат-конгресмени вече трябва да внасят повече светлина около финансите си и да ги управляват с по-голяма прозрачност. Създадох се повече правила, отколкото имаше преди, всъщност повече правила от която и да било друга политическа система. Сравнително изследване от 25 страни за въведените законови ограничения за етиката на законодателите показва, че „законите в Съединените Щати са определено най-строги.“²⁰

Какво стои зад повишаващата се загриженост към етиката? Някои наблюдатели са склонни да разглеждат това като част от модерния пуританизъм, плод на труда на най-ревностните реформатори, които смятат, че корените на корупцията са дълбоки и единственият начин за премахването им е чрез прокарване на повече закони и повдигането на повече обвинения. Реформаторите успяха да въведат безпрецедентен брой законови ограничения върху служебните лица. В усилията си те са подпомагани от прокурори, ко-

ито обират политическите облаги от това, че водят обвиненията срещу повече или по-малко корумпирани държавни служители. Както казват наблюдателите, проблемът не е в корупцията в политиката, а в тези, които искат да я изкоренят. Този нов вид активисти, посветили живота си на борбата с корупцията и наречени „етическа полиция“, създадоха своеобразна „култура на недоверието“, която допълнително усложни и без друго трудната работа на управляващите.²¹

Без съмнение голяма част от публичната загриженост за етичността в Конгреса е създадена именно от реформаторите, а останалото е просто „политика с други средства“²². Но исканията за въвеждане на стандарти на етичност в Конгреса са достигнали такъв замах, че е невъзможно да са задвижени само от „етическата полиция“.

Това е изблик по-скоро на гражданското настроение, което е повлияло не само върху управляващите, но и върху общественото мнение като цяло. Още от началото на 70-те години на федерално и на щатско ниво управляващите с готовност отговарят на исканията на обществеността за нови юридически ограничения на средствата, които се даряват по време на изборните кампании. Изисквана е и по-голяма яснота около финансовите изгоди на управляващите, ограничаване на възнагражденията, които могат да приемат, както и регламентиране на постове, които могат да заемат след края на мандата си.²³ Основават се и нови организации за следене на нравствеността като агенциите за публична откритост, назначават се прокурори. Като резултат федералните разследвания на държавни служители се увеличиха многократно.²⁴

Минимум към 22 щатски законодателни органа са назначени независими комисии, които успешно следят за поведението на законодателите, за протичането на предизборните кампании и за лобистите.²⁵ През първата си година Федералната служба за етика в Управлението имаше по-малко от 20 служители и поддържаше контакти само с малка група служебни лица, които между другото работеха и извънредно в агенции, занимаващи се с проблемите на етичността. През 1993г. службата се увеличи 3 пъти и координираше действията на 8000 служебни лица, които посвещаваха поне част от времето си на работа във федералните агенции.²⁶

Подновената загриженост за етичността обхвана не само управляващите. През последните години институциите и професиите, избегнали скандали от подобен род, се броят на пръсти, а голяма част от тях откликнаха чрез затягане на етическия контрол и подготовка на служителите си. През 1982 г. комисии, следящи за етичността, съществуваша само в един процент от американските болници, а в днешни дни над 60 процента от големите американски болници имат подобни комисии. След дългогодишно игнориране на проблема Асоциацията на американските лекари най-после призна конфликта на интереси, с който докторите се сблъскват ежедневно. В повечето

от големите научни лаборатории на федерална издръжка от научните работници се изисква да преминават през подготовка по професионална нравственост.²⁷ Големите корпорации наемат етически съветници, които въвеждат кодекси на етичност и провеждат семинари за служителите.²⁸ Всяка професия вече е жестоко критикувана за нарушаване на всевъзможни морални норми и ето защо се търсят нови начини за въвеждане на професионална дисциплина.²⁹ Счетоводители, архитекти, духовници, компютърни програмисти, инженери, социални работници, ветеринари и много други са насочили усилията си към определяне и затыгане на стандартите на поведение в професията си.³⁰

Така че не само Конгресът е засегнат. Макар недоверието към политиките в сравнение с това към хората от други професии непрекъснато да нараства, както самото недоверие, така и усилията за превъзможването му са част от същата широко разпространена тенденция.³¹ Каквито и да са причините за създаденото недоверие, то доведе до увеличаване на исканията за отчетност, до настояването, че тези, които упражняват сила над нас и чрез нас, все пак отговарят пред нас. Като гласоподаватели, пациенти, клиенти и купувачи, ние откриваме, че все повече животът ни е контролиран от решения, взети от други хора, независимо дали са политици, доктори, адвокати или просто началници. Тези решения и условията, при които са взети, непрекъснато се усложняват и често повдигат проблеми, с които публиката не е запозната. Не само етическите проблеми стават по-сложни, но и хората, които се сблъскват с тях, са най-различни, тъй като все повече и повече хора от различни среди влияят върху решенията, вземани от публичните и частни институции.

При тези обстоятелства не бива да ни учудва, че хората поставят под съмнение обичайните методи на контрол и настояват за нови и по-взискателни форми. Гражданите не са в състояние да вземат по-голяма част от решенията самостоятелно, но могат да контролират условията, при които се вземат тези решения, за да са сигурни, че тези, които решават, се съобразяват с интересите, които би трябвало да представляват.

Наред с общите изисквания за отчетност, конгресмените се сблъскват и с характерните за институцията „неустойими изкушения“, които значително усложняват нравствения им живот. Като цяло задачите пред днешните конгресмени са се усложнили. Гласоподавателите настояват все по-яростно за оказване на по-голяма помощ при решаване на проблемите им с управляващите. В същото време провеждането на предизборни кампании става все по-скъпо, а средствата се намират много по-трудно. Законодателният процес непрекъснато се специализира, а колегиалността отслабва.³² При това положение традиционните норми и обичаи осигуряват все по-малко напътствия, а и конгресмени и обикновени граждани са несигурни какво изискват от тях законите. Ето защо не е учудващо, че поведението на конгресме-

ните буди все повече въпроси и полемики. В тази неясна и враждебна обстановка много е вероятно конгресмените да престъпят някой от стандартите на поведение. Дори и с нищо да не са прегрешили, все по-песимистично настроената общественост е склонна да повярва в обратното.

В светлината на нарастващото напрежение около ролята на конгресмените не бива да възприемаме нито една от крайните интерпретации на движението за етичност в управлението. Увеличаването на етичните норми не е задължителен знак, че Конгресът или обществото са изправени пред „криза вследствие на корупция“.³³ Но не бива и да заключаваме, че продължаването на реформата в етичността е ненужно или вредно. Въпреки че през последните години продължителното въвеждане на правни норми не разреши проблема с корупцията, това съвсем не означава, че новите промени няма да са ефективни.

Като отделяме по-голямо внимание на институционалната корупция, всъщност подкрепяме по-конструктивния отговор на исканията за по-голяма отчетност. Вместо да създаваме повече правила и да организираме повече разследвания, за да ограничим познатите форми на индивидуална корупция, защо да не съсредоточим усилията си в разпознаването на по-неизвестните форми на институционална корупция и да открием лекове за тях? Вместо да обявяваме криза или да скърбим за така създадената „култура на недоверието“, по-добре е да се опитаме да определим видовете корупция, които могат да пуснат корени в конкретната политическа обстановка и да неутрализираме опасностите, които те крият.

Като повечето видове корупция, институционалната корупция включва в себе си неправомерното използване на обществено положение за лични цели.³⁴ Но за разлика от индивидуалната корупция, тя изисква поведение, което при определени обстоятелства е необходима и дори желана част от задълженията към институцията. В този смисъл „използването на обществено положение“ е институционално. Това, което прави този род поведение незаконно, е също институционално, в смисъл че се престъпват принципите, за поддръжката на които е създадена съответната институция.³⁵

Корупцията в законодателството е институционална дотолкова, доколкото облагата, която даден конгресмен получава, е по-скоро политическа, отколкото лична; т.е. начинът, по който той служи, е изначално неправилен и връзката между законодателството и облагата му може да навреди на правната система или на демократичния процес. Когато даден конгресмен в замяна на политическа услуга вземе подкуп, последният не е част от заплатата му и съответно услугата не е част от задълженията му на конгресмен. Размяната не е довела до легитимиране на някакво действие пред институцията. Това е индивидуална корупция в чист вид. Когато, без значение дали ще направи услугата или не, даден конгресмен приеме дарение по време на предизборна кампания, това едновременно може да се и да не се изтъку-

ва като корупция. Няма да е нарушение, ако това, което конгресменът е извършил, поощрява конкуренцията в политиката или служи на другите желани цели на институцията. Но това е корупция, ако пренебрегва принципите на съответната институция или нарушава демократичния процес. Когато няколко сенатора нееднократно и неправомерно се намесят в обичайните процедури, за да подкрепят някой, който е дарил средства за предизборната им кампания, те може да не са лично корумпирани, но с действията си всъщност пораждат институционална корупция.

Обикновено вредите, които институционалната корупция нанася на законодателната власт и демократичния процес, са много по-големи от щетите, нанесени от индивидуалната корупция. Преплетена със самите задължения на поста, институционалната корупция всъщност атакува сърцевината на самата институция, застрашвайки изначалните ѝ цели. Тя е и по-систематична и проникваща от индивидуалната корупция, която обикновено се изразява в изолирани актове на престъпно поведение, като последиците ѝ са ограничени във времето и пространството.

Случаите на институционална корупция в Конгреса се увеличават. През последните 15 години почти една трета от случаите, които комисиите, следящи за етичността, официално разследва, можеха да се считат за институционална корупция. Само една четвърт от всички случаи от периода преди 1978 г. може да се окачествят като институционална корупция.³⁶

Въпреки че предметът на тази книга е преди всичко етичността в Конгреса, заключенията, които се правят, са по-широки и са валидни за самата теория и практика на представителната демокрация. Изучаването на законодателната етика може да разкрие много за променящите се функции на конгресмена в съвременна Америка. Чрез тази „нравствена призма“ ще можем да видим и двете крайности – немилостта, в която законодателите могат да изпаднат, и идеала, към който да се придържат.

ЧАСТ I

Цели на законодателната етика

Никой не се учи на етичност в Конгреса... Няма смисъл колегите да си казват какво е правилно, честно и почтено.

В показанията си пред Комисията по етика в Камарата на представители-те бившият конгресмен Отис Пайк цитира бестселъра „Всичко, което наистина трябва да знам, го научих в детската градина“, за да изложи тезата си, че конгресмените се учат на етичност в много ранна възраст.¹ Наред с много други той предполага, че етиката на Конгреса изисква от членовете му просто да действат според основните принципи на човешката етика.

Това е често срещан, но неправилен възглед за законодателната етика, както и въобще за професионалната и политическата етика. Естествено всяка етика изисква някои основни нравствени обусловености и предпоставя някои фундаментални етични принципи, подобни на тези, които Пайк има предвид. Но личната и законодателната етика са съвсем различни същности и смесването им не е за доброто на която и да било от тях. Първата стъпка към откриване какъв вид етични норми са нужни, за да се справим с институционалната корупция, е разбирането на разликите между личната и законодателната етика.

Лична и законодателна етика

Законодателната етика е вид политическа етика, която предписва принципи за действие в публичните институции. Подобно на политическата, и законодателната етика се различава от личната в произхода, функцията и същността си. Личната етика произлиза от персоналните отношения между индивидите. Тя е отговор на социалната нужда от принципи, които да напътстват действията от целия диапазон на личните отношения между индивидите. Законодателната етика възниква в институционални обстоятелства. Тя произхожда от нуждата да се установят норми на нелични отношения между хора, които може би никога няма да се срещнат и трябва да съдят един за друг от разстояние.

Функцията на личната етика е да направи хората нравствено по-добри или, казано по-скромно, да направи отношенията помежду им морално търпими. Законодателната етика служи да напътства действията на индивиди, но само в институционалните им роли, и то ако е необходимо за доброто на институцията. Законодателната етика използва личната само като средство, дори не и най-важното средство, с цел непокътнатостта на институцията.

В най-общата си форма същността на етичните принципи на личния и публичния живот имат обща основа. Разбира се, че всеки би искал както приятелите му, така и законодателите да почитат правата на другите, да изпълняват задълженията си към общността, да действат почтено и да говорят истината. Но в тази си форма тези принципи са твърде общи, за да ръководят поведението в сложните обстоятелства на законодателния живот. Веднъж преведени в определени норми, подходящи за публичните институции, те често препоръчват поведение, което се различава, а понякога дори противоречи на поведението, подходящо за личния живот. Резултатът е, че същността на законодателната етика се различава от същността на личната.

Например поведение, което може да е неправоно в личния живот, е надлежно пренебрегнато от законодателната етика. Обществото може да уважава по-малко политици, които изпитват удоволствие от откровената

порнография или пък прелюбодействат, но докато тези действия остават в рамките на личния им живот и не оказват влияние върху отговорностите им пред обществото, законодателната етика не ги забранява. Всъщност може и да закриля част от тях. Трябва да се покровителства поведение, което, ако бъде разкрито, ще отклони публичните дискусии от по-важните за обществото теми. Някои отговорни служебни лица може да се нуждаят от специална законова защита на правото им на личен живот.

И обратно – поведение, което е позволено и дори похвално в личната етика може да нарушава принципите на законодателната. Връщането на услуга или правенето на отстъпка за приятел е често достойно за възхищение в личния живот, но макар и полезно в обществения живот, от етическа гледна точка е съмнително, а понякога дори и престъпно. При това много от проблемите на законодателната етика, като например забраната върху видовете дейности, с които конгресмените могат да се занимават след края на кариерата им като законодатели, въобще не се появяват в личния живот. Други, като например конфликта на интереси, не се появяват в същата форма или степен.

Разликата между етичните изисквания на публичния и личния живот никога не е била изяснявана по-просто от анонимния привърженик на Груувър Клиивълнд по време на президентската му кампания през 1884 г. Опонентът на Клиивълнд – Джеймс Дж. Блейн, е извлякъл облаги чрез корупция от публичното си положение, но е водил безупречен личен живот. Клиивълнд е имал репутацията на почтен държавен служител, но е бил принуден да приеме осиновяване на незаконородено дете. „Мисля, че господин Клиивълнд е показал, че е човек с добра репутация и има огромни способности като държавен служител“, е казал привърженикът на Клиивълнд, „но в личния му живот поведението му поставя някои съмнения, докато, от друга страна, господин Блейн е бил слабохарактерен и непочтен като служебно лице, но е баща и съпруг, достоен за възхищение. Изводът, който вада от тези факти, е, че трябва да изберем за държавен служител господин Клиивълнд, който е така достойно подготвен за поста, а господин Блейн трябва да ограничим до личния живот, в който се вписва така добре.“²

Разбира се, разделието между личния и публичния живот не е толкова рязко, колкото подсказват тези примери. Някои разновидности на иначе чисто личната неетичност може да окажат влияние върху способностите на дадено служебно лице да се справя със задълженията си. Като граждани може да не ни интересува дали председателят на комисията по градоустройство има извънбрачна връзка, но можем законно да протестираме, ако даде на любовницата си работа в екипа към комисията и особено ако тя казва „не мога да печатам, не мога да водя архива, не мога дори да работя на телефона“. Дори и ако даден конгресмен не злоупотребява с правомощията си на служебно лице, личният му живот може да стане толкова скан-

дален, че да хвърля съмнения върху преценката му или да подкопава ефективността на работата му.³

Дори когато личното поведение има някакво отношение към служебните задължения, публичните дискусии върху етичността на политиците за съжаление обикновено се спират на поведението в личния живот, подминавайки поведението, което наистина е свързано със заемания пост. Проблемът с алкохола на сенатора Джон Талър може би е заслужавал да му се отдаде някакво внимание по време на разглеждане на кандидатурата му за министър на отбраната, но със сигурност много по-важни са действията му като консултант на тези, които са сключвали военни договори.⁴ Все пак поради прекаления публичен интерес към личната му неетичност, гражданите разбраха малко за тези финансови операции, които вероятно биха разкрили доста повече от качествата му на сенатор и способностите му да оглави Министерството на отбраната.

Тенденцията към съсредоточаване върху личната етика означава, че поведение, което е обект на легитимна публична загриженост, обикновено се разглежда почти изцяло от гледната точка на личната етика. Това изопачава проблема двойно. Първо, това придава на престъпването на етичните норми повече публичност, отколкото заслужават в сравнение с други проблеми. Случаят с превишаването на кредита на конгресмени в House Bank, причинил такова обществено негодувание през 1991 г., потвърждава тази теза. В случая бе акцентирано повече върху лични качества като алчност и арогантност, отколкото върху институционалната небрежност и некомпетентност. Именно институционалните дефекти, управленските практики и процедурите по назначаване се нуждаеха от внимание и представляваха по-трайния и с далеч по-големи последици проблем. За тези проблеми бяха виновни конкретни личности и тъкмо на конкретни личности трябваше да се държи сметка за поправянето им. Недостатъците също разкриха и нравствен проблем, но не от тези, които обикновено се срещат в каталога на човешките пороци.

Усилия да се разкрият разликите между личната и законодателната етика полагат и онези наблюдатели на Конгреса, които са против професионализирането на ролята на законодателя. Те се опитват да възстановят идеала за гражданина-законодател чрез ограничаване на мандатите, превръщането на работата в почасова и намаляване на заплатите. „Отрежете им от заплатите и ги изпратете по домовете им“ е мотото на един от известните защитници на този подход. Тогава Конгресът би могъл да анулира етичните правила, които не позволяват на членовете му да „имат истинска работа и да водят нормален живот“.⁵ Скритият замисъл е, че няма да има нужда от специални стандарти на етичност за законодателите.

Този блян за завръщането на гражданина-законодател в сегашният Конгрес е погрешен. Подобно на дейностите във всички главни институции на

американското общество и работата на законодателите е станала по-специализирана и сложна. Сега членовете на Конгреса се сблъскват с огромни препятствия при кандидатурата си за втори мандат, овладяването на законодателството, служенето на гласоподавателите и сработването с колегите. Ако конгресмените не успеят да развият вещина за справяне с тези препятствия, то други (хора от екипите, лобисти, бюрократи) ги развиват и всъщност упражняват контрол върху законодателния процес.

Личният опит и етиката, която го напътства, не са достатъчни за да осъществят целите на законодателството. Независимо колко са ограничени мандатите им или колко са къси заседанията им, законодателите заемат пост, ползващ се с публичното доверие.⁶ Докато са на длъжност и по време на работа, те упражняват власт над гражданите и са отговорни пред тях по начин, по който гражданите обикновено не отговарят един пред друг. В този смисъл дори законодателите, които работят почасово, са професионалисти и може да им се наложат по-строги етични стандарти, предопределени от професионалната етика.⁷

Неосъзнаването на специалните етични изисквания на публичния живот може отчасти да обясни защо толкова много нови (и някои стари) служебни лица намират изискванията за непосилни. Много от пристигналите във Вашингтон, за да служат в управлението, смятат, че етическите норми са меко казано натрапени, а според най-крайните мнения – обидни. Тъй като са били почтени в собствените си общности, те с трудност разбират защо трябва да се отнасят сериозно към тези по-ограничителни норми. Това важи още повече за хората, които уважават управленските институции по-малко от онези в частния сектор.⁸ Резултатът от подобно мислене е, че някои развиват такова презрение към етичните норми на управление, че въобще не им обръщат внимание и това ги въвлече в сериозни неприятности. По този начин смесването на личната и политическата етика може да превърне лична добродетел в публичен порок.

Приоритетът на законодателната етика

Етиката не е основна цел на държавата по начина, по който са защитата на националните граници, икономическият просперитет и публичното благоденствие. Тези и някои други цели на публичната политика са част от причините гражданите да установят и поддържат държавата. От етичните стандарти се очаква да спомагат за провеждането на добра публична политика и в този смисъл те са средство към цел. Но от тази истина не следва, че етичните въпроси са по-маловажни от други проблеми.

Първо, етиката не е само средство. Едно честно правителство е само по себе си благо, което е ценно, независимо от добрата политика, която може да провежда. За добро или лошо, често отношението на държавните служи-

тели към гражданите и между тях самите оформя нравствения облик на демократичния процес в не по-малка степен от политиката, която граждани и държавни служители са избрали да провеждат. На второ място, тъй като дотук етиката е само средство, тя не е обикновено средство. Тя е задължително средство за добро управление. В много от случаите, които тази книга изследва, законодателната етика осигурява предпоставките за провеждането на добра публична политика. В този смисъл тя е много по-важна от която и да било публична политика, защото всички те зависят от нея.

Когато липсва етика или ако това е преобладаващото мнение, диспутите за нравствеността пораждат и дискусии за провежданата публична политика. Трябва да обръщаме внимание на етиката, но по начин, по който полемиките около нея няма да ни отвлекат от проблемите, които иначе биха били по-важни. Етиката превръща демокрацията в сигурно място за дебата върху същността на провежданата политика.

Обсег на законодателната етика

Подобно на политическата и законодателната етика започва с проблема за нравствените различия. В едно плуралистично общество гражданите невиняги са на едно мнение за това какво е добро и справедливо законодателство. Законодателите се стремят да достигнат съгласие, докато очакват несъгласието да продължи. Предизвикателството пред законодателната етика е да създаде правила, които да помогнат на законодателите да провеждат добра и справедлива политика дори когато продължават да са несъгласни.

При тези обстоятелства най-доброто, на което могат да се надяват, е да стимулират процес, който да е защитим от възможно най-много гледни точки. Ако процесът е разумен, почтен и открит, се очаква да създаде справедливи закони или поне закони, които гражданите ще сметнат за приемливи. Целта е законодателните средства да са етични дори когато законодателите спорят върху целите. Ето защо обсегът на законодателната етика е почетността на законодателния процес.

Принципите на законодателната етика, от една страна, обитават територията между общите представи за добро и теориите за справедливост, а, от друга, включват определените правила на политическата процедура (правилата на реда, прилежащия процес, административните предписания). Законодателната етика се занимава с проблеми по-малко възвишени от идеалите на човешката добродетел и социалната справедливост, но целите ѝ са по-възвишени от чисто процедурната уместност. Принципите на законодателната етика не са просто правила за „поведение на пътя“ и представляват повече от временно споразумение между противници. Самите те имат етично съдържание. Следването на принципите е морално благо, то насърчава нравствен процес, независим от етиката на резултата. Да се действа с разум-

ни основания, да се свърши собственият дял от работата, да се даде отчет за дадени постъпки – всичко това са действия, едновременно конституиращи етично поведение и допринасящи за другите етични цели като морално осмисляне и справедливо законодателство.

Ето защо целта на законодателната етика е по-положителна, отколкото може да се предположи от четенето на наредбите, влезли в сила в нейно име. Много от тях имат негативна заповедна форма като например „Никой от членовете... няма право съзнателно да приема... какъвто и да било подарък от друг човек“.⁹ Тази негативна форма е напълно разбираема и оправдана. Обикновено действията, които хората искат да забранят, могат да се формулират с по-голяма прецизност и с по-малко несъгласие в сравнение с тези, които искат да поощрят. Забраната да се вземат подкупи е като свършена повеля, като правило срещу определен вид действие, което може да се уточни предварително. Призивът в подкрепа на гласуването с оглед на сравнителните предимства е по-скоро несвършена повеля, дълг, който може да бъде разумно предпочетен пред цяла група от други действия. В някои случаи е много спорно какво точно изискват нормите, а и предпазването от корупция е значително по-належащо от поощряване на почтеността. Мерки, които ще направят нещо по въпроса с корупцията, са по-изпълними, а и когато нищо не се прави, последствията са по-непосредствени или най-малкото по-очевидни.

Но макар че повечето норми на законодателната етика се стремят да предотвратят корупцията, крайната им цел е да съдействат за почтеността на законодателите и законодателния процес. Би имало малко смисъл да се назовават злосторниците, ако нямаше надежда за насърчаване на благодетелите. Гражданите с право очакват повече от това да имат минимално честни политици и законодатели, които не лъжат мамят или крадат (макар че може да са благодарни, ако получат и само това). Положителният аспект на законодателната етика е важен не само като крайна цел, но и като непряко влияние върху начина, по който се интерпретират и прилагат негативните правила.

Принципи на законодателната етика

Главната цел на законодателната етика е да поддържа институционалните условия в законодателната власт, които спомагат за ненакърнимостта на демократичния процес. В най-общ вид тази цел е изразена чрез идеала на обмислянето, провъзгласен от Отците Основатели и почитан през цялата американска история.¹⁰ Както казва Джеймс Медисън, Конгресът трябва да „обмисля, защото обмислянето се предполага от законодателството“.¹¹ Почесто опетняван, отколкото осъществяван, идеалът все пак улавя ясната добродетел на демократичния процес в конституционната ни система. Чрез про-

цеса на обмисляне законодателите разискват провежданите политически курсове въз основа на достойнствата им, отнасят се справедливо към своите колеги и съграждани и публично отчитат резултатите от своите действия.¹²

Тези характеристики представляват трите основни принципа на законодателната етика, които ръководят настоящото изследване върху етиката в Конгреса. Принципите предписват норми, които увеличават вероятността конгресмените да действат след обмисляне на тези, най-общо казано, пътища на законодателния процес, които включват служба в името на избирателите, административен надзор и предизборни кампании. Като част от политическата етика естествено и принципите вълпяват много от същите общи ценности, а дори и съдържат в себе си част от същите специфични предписания като принципите на изпълнителната и съдебната етика. Но законодателите се сблъскват с някои специални проблеми, които са резултат от ролята им на представители и от взаимозависимостта им един от друг, което придава на законодателната етика отличително съдържание. Например забраната върху конфликтите на интереси поставя различен проблем пред законодателната и изпълнителната власт. Общо взето, институционалната етика действа най-добре, когато се фокусира върху добродетелите и пороците на всяка институция поотделно.

Независимост: вземане на решения с оглед на достойнствата

Първият принцип, изразяващ ценността на независимостта, постановява, че даден член на Конгреса трябва да действа с оглед на достойнствата на провежданата публична политика или по съображения, съответстващи на процес, насърчаващ действия в тази посока. Ценността в чиста форма предполага законодателят да е задължен не чрез власт, а чрез повелите на разума. Все пак тази чиста форма не трябва да е дори етически идеал.¹³ Членовете на Конгреса имат задължения към избирателите, партиите и колегите си и не трябва да се опитват да стават напълно независими, дори и ако това е политически осъществимо. Вместо това принципът изисква независимост от влияния, които очевидно не отговарят на каквото и да било процес на обмисляне. Личните парични съображения са основен потенциален източник на неуместни влияния. Ето защо много от етичните стандарти са създадени, за да намалят вероятността конгресмените да вземат решения на базата на фактори като личната облага, които нямат връзка с достойнствата на публичната политика или с процесите, които спомагат за публичното благо.

Целта не е да се премахне личната облага като такава. Въпреки яростното осъждане на личната облага в повечето кодекси на управленската етика, само по себе си няма нищо лошо в личната облага от заемане на публична длъжност.¹⁴ По принцип няма причина да се отделят финансовите от други-

те възнаграждения за заемането на обществено положение. Спечеленият доход сам по себе си не трябва да е обект на подозрения. Камарата на представителите и Сената (по-нерешително) с право са забранили всички хонорари. Но причината това да се направи не е защото членовете на Конгреса при никакви обстоятелства не трябва да получават заплащане за външни дейности. По-скоро забраната е била единственият практически начин да се сложи край на широко разпространена злоупотреба с това, което иначе би било приемлива практика. Паричните възнаграждения са станали повече от лична облага; превърнали са се в сърцевината на системата от увеличаване на доходи, която се намесва в институционалните задължения.

Лошото на личната облага е, че пречи на обмислянето. Тя отвлича вниманието на даден конгресмен от публичните му задължения, изнемва времето и вниманието му от това, което трябва да е основната му грижа и подчинява вече нестабилната му склонност да следва публичното благо. В такъв случай целта на правилата срещу личната облага е умовете на конгресмените да са концентрирани възможно най-добре върху материята на проблемите и нормите на честността, а не върху облагите, които те, приятелите или любимите им каузи могат да извлекат.

Общите забрани върху личната облага трябва да бъдат запазени, ако са най-ефективният начин за обезсърчаване на нежелателните ефекти на тези блага. Но по-малко влияние трябва да се обръща на изолирани или случайни конфликти на интереси и по-голямо на моделите на потенциално влияние. Етичните правила може например да обръщат по-малко внимание на конфликти, произлизащи от големи и разнообразни финансови холдинги на конгресмени, отколкото на конфликти, произлизащи от по-малки холдинги, но от определени индустрии. Правилата може и да наложат различни норми за различните законодателни постове – може например на председателя и на членовете на комисията по банките да се даде по-малко свобода на действие в настоящите им холдинги или в отношенията им с финансовия сектор на икономиката след изтичане на мандата им. По подобен начин и забраните върху работата с хора, които имат пряк интерес в законодателството могат да отчитат ролята, която даден конгресмен има, за да окаже влияние върху въпросното законодателство.

Отделянето на повече внимание на потенциалното влияние би подчертало и поведението, което оказва вредно влияние върху законодателния процес като цяло. Някои широко разпространени практики като приемането на пътувания, спонсорирани от групи, заинтересовани от специфично законодателство, може да се окажат по-сериозни нарушения на етичните норми в сравнение с приемането на неподходящи подаръци.

Широкото разпространение на дадена практика я прави още по-вредна. Вместо да се превърща в извинение, претекстът, че всеки го прави би

трябвало да засили обвинението срещу определен конгресмен, уличен в непочтено поведение.

Честност: игра по правилата

Вторият принцип на законодателната етика, почиващ на ценността честност, предписва членовете на Конгреса да изпълняват задълженията си към колеги, членове на комисии, кандидат- конгресмени, други служебни лица и към институцията като цяло. Честността утвърждава първо правата на конгресмените: защитата на легитимните им изисквания е в интерес и на институцията.

По-рядко обаче се оценява, че почтеността предполага, че членовете на Конгреса имат и задължения. „На това място никога няма дискусия за задължението на даден член към институцията“, коментира един представител на Камарата, „и ако хората говорят за това, те се срамуват“.¹⁵ Това са задължения да се играе честно и те включват такива отговорности, като всеки да поема дела си от неприятната ежедневна работа (като служене в комисии, разследващи етичността), използването на удобства (честният екип) само за служебни дейности, поемането на отговорност за репутацията на институцията и уважаването на легитимните интереси на изпълнителната и съдебната власт.

Задълженията за честна игра трудно се систематизират и затова са най-неразвитата част от законодателната етика. Но не са най-маловажната. Членовете, които подценяват задълженията си към институцията, се провалят при изпълнение на тежките общи задължения, злепоставят институцията и колегите си, без да поемат отговорност за евентуални подобрения и злоупотребяват дори по жалки начини със служебните привилегии, могат да нанесат толкова щети на законодателния процес, колкото финансовите конфликти и престъпването на правилата за дейност след изтичане на мандата. Както посочи в клетвените си показания представителят Лий Хамилтън, „членовете трябва да разберат, че много от изглеждащите обичайни и несъществени действия могат да подкопаят основните представи на американците за почтеността на управлението не по-малко от скандалите по първите страници на вестниците.“¹⁶

Макар че може да е невъзможно да се дисциплинират членовете на Конгреса във връзка с повечето от тези нарушения, законодателната етика трябва да намери начини за осъждането им и в крайна сметка да намали честотата им.

Отчетност: поддържане на публичното доверие

Третият принцип на законодателната етика, базиран на ценността отчетност, постановява членовете да действат по начин, създаващ и поддържащ публичното доверие към собствените им действия и законодателния процес.¹⁷ Дори ако членовете на Конгреса напълно удовлетворяваха първите два принципа, дори и ако действаха независимо и честно, гражданите все пак могат да таят основателни съмнения.

Има голяма разлика между това да действаш, воден от справедливи основания и да бъдеш възприеман като такъв. Политиците са склонни да обвиняват пресата за това несъответствие и без съмнение пресата го прави по-голямо, отколкото иначе би било, използвайки понякога подвеждащи и непочтени начини. Подобно несъответствието обаче е присъщо на публичния живот и е една от особеностите, различаващи законодателната от личната етика. Гражданите съдят за етичността на членовете на Конгреса от разстояние. Обикновено те не разполагат с впечатленията от личните контакти и не могат да са уверени в мотивите или влиянията, които подтиква членовете на Конгреса към действие.

Може би гражданите са твърде скептични и с неохота гласуват доверие на политиците. Но самите политици са длъжни не само да действат със справедливи основания, но и да създават разумната увереност, че действат по такъв начин. Това е отговорност, която се осъществява в законодателната етика чрез правилата, забраняващи конфликтите на интереси, ограничаващи професиите, които могат да се заемат след кариера в законодателството, и най-важното – чрез предписания, ограничаващи появите на непристойност. Тези клаузи регулират по-скоро обстоятелствата, при които членовете на Конгреса действат, вместо пряко да забраняват подкуп, изнудата и други явни случаи на нередно влияние.

Доверието, което етичните норми би трябвало да създават у гражданите, не е просто някакво добро общо чувство към законодателната власт и нейните членове. Чрез демонстриране на готовност да се следват и прилагат принципите на законодателната етика, членовете на Конгреса предлагат по-големи уверения, че вземат решения въз основа на достойнствата и честността. Ако гражданите са получили такива уверения, по-вероятно е те самите да се концентрират върху достойнствата и честността на решенията, а не да повдигат въпроси за мотивите на членовете на Конгреса.

Законодателната етика и институционалната корупция

Всеки един от трите принципа има за цел да защитава и да съдейства за различен аспект на законодателния процес: основанията за действията на членовете на Конгреса, условията, при които си сътрудничат и методите,

чрез които им се търси отговорност сметка. Взети заедно, принципите предписват поведение, което ще направи процеса по-съвещателен и съответно в по-голямо съгласие с идеалите на американската демократична традиция. Но в суровата политическа действителност на защитата неизбежно се обръща много повече внимание, отколкото на поощряването. Крайната цел може и да е безупречност, но непосредственото средство е предотвратяването на корупцията. Ето защо законодателната етика има за цел на първо място да предотвратява корупцията в законодателните решения, сътрудничеството и отчетността.

Законодателната етика се занимава едновременно с индивидуалната и институционалната корупция. Нормите, които утвърждава, забраняват както личната облага (форма на индивидуална корупция), така и неправомерната политическа облага (форма на институционална корупция). Но тъй като принципите на законодателната етика са дълбоко вкоренени в целите на институцията, тези принципи са особено подходящи за разбиране на институционалната корупция и формулирането на стандарти за нейното предотвратяване.

С тази си институционална насоченост принципите на законодателната етика трябва да ни напомнят, че лични престъпления – подкупи, изнудвания и други неправомерни форми на лична облага – не са единственият, а дори не и най-важният вид корупция, застрашаващ демократичното управление. Принципите ни предупреждават да бъдем нащрек за по-неясния, но често по-разрушителен вид корупция, развиващ се в сърцето на институцията. Законодателите, движени не от личната облага, а от най-различни и дори възвишени мотиви, може да се окажат въввлечени в най-тежки форми на корупция – това е корупция, прикрита зад идеята за обществения дълг. За да ѝ се противопоставят, гражданите и законодателите трябва да пренасочат своето внимание от индивидуалната към институционалната корупция.

ЧАСТ II

Динамика на корупцията в законодателството

В днешно време всички говорят за далавери, но никой не си и мисли да направи разликата между честни и нечестни далавери. А разликата между тях е огромна.

Според Джордж Вашингтон Плънкит, водачът в Тампалу Халл¹, доминирал в политиката на Ню Йорк в началото на двадесети век, нечестната далавера се състои в това „да изнудваш комарджии, съдържатели на барове, непорядъчни хора“. Плънкит не одобрявал тази и другите познати форми на изнудване и подкупване; никой не може да натрупа състояние по подобен

начин. Но честната далавера е вече друг въпрос. Плънкит не виждал нищо нередно в използването на вътрешна информация за реализирането на лична печалба от продажбата на земя на града. „Мога да обобщя цялата работа с думите: видях възможностите пред себе си и се възползвах.“²

Авторитетен политически речник ни уверява, че честните далавери „вече не се смятат за нещо допустимо“.³ Разбира се, че поведението, за което Плънкит се е изказал толкова благоприятно, днес би било незаконно на всяко ниво на управление. Но основната разлика между честни и нечестни далавери, преформулирани в съответствие с модерните ни усещания, е жива и благоденстваща. Оцеляла е като разграничение между законна и незаконна корупция, въплътена в разликата между дарение за нечия предизборна кампания и отявления подкуп. Вземането на пари от заможни дарители, които очакват от законодателя да използва правомощията си в тяхна полза, прилича много на приемането на подкуп и може да има като цяло същия ефект. Ето защо много наблюдатели разглеждат американската система на финансиране на предизборните кампании като форма на корупция.⁴ Но за разлика от подкупа, практиката да се приемат дарения и да се правят услуги е допустима, дори високо ценена част от американската политическа система. Политиците и поддръжниците им виждат възможностите пред себе си и се възползват. Така обичаите на финансиране на предизборните кампании и службата в името на избирателите се превръщат в потенциални форми на институционална корупция. Те са част от задълженията на политика в американската политическа система, но при определени условия те създават корупция. Макар че тези обичаи може морално да не са по-добри, а често са и по-лоши от формите на индивидуалната корупция, те толкова наподобяват практиките, станали неразделна част от легитимния политически живот, че с неохота критикуваме политиците, които ги следват. Честните далавери от дните на Плънкит са се превърнали в днешната институционална корупция.

Значимостта на институционалната корупция може да се разбере само ако се разграничи ясно от индивидуалната корупция. В главата се развива тази разлика, като се разглеждат три примера на етични нарушения от членове на Конгреса (по един от всеки вид и един, която включва и двата вида). Във всеки от тези случаи се наблюдава определена динамика, процес на превръщане на корупцията в движение от единия вид към другия. В този процес две са тенденциите, които водят до пренебрегване или недоглеждане на значимостта на институционалната корупция.

Първата е тенденцията да се индивидуализира неправомерното поведение, склонността на тези, които повдигат обвинението, основно комисиите, следящи за етичността, да тълкуват случаите на институционална корупция като случаи на индивидуална корупция. В степента, в която обвинителите

или съдиите успяват да наложат тази тенденция, нарушението се санкционира, а институцията и другите членове биват реабилитирани.

Втората тенденция на институционализиране на неправомерното поведение може би изглежда противоположна на индивидуализирането, но тази тенденция също постига ефекта на недооценяване на важноста на институционалната корупция. Само хората, които я провеждат, са различни – обвинените членове и защитниците им обикновено са тези, от които се очаква да поставят ударението върху институционалните аспекти на предполагаемото неправомерно поведение. Те или се опитват да извинят това поведение като институционален дефект (не е чак толкова лошо, защото и другите го правят), или се опитват да оправдаят това поведение като институционална привилегия (като цяло не е неправилно, защото другите членове го приемат). И двете тенденции подсилват убеждението, че институционалната корупция не е толкова сериозно нарушение, колкото е индивидуалната корупция и по този начин се насърчава подценяването на институционалната корупция.

Елементи на корупцията

В традицията на политическата теория корупцията е болест на политическото тяло. Подобно на вирус, превземащ физическо тяло, враждебно настроени части се разпространяват из политическото тяло, омаломощавайки духа на законите и подкопавайки принципите на управлението.⁵ Формата, която вирусът заема, зависи от формата на управлението, която атакува. При управление от по-популярен тип, като републиките и демокрациите, вирусът се появява в частните интереси. Хората, които я осъществяват, са алчни индивиди, конкуриращи се фракции и масови движения, които се опитват да контролират колективната власт за собствени цели. Същността на корупцията в тази концепция е омърсяването на публичното от частното.

Модерната представа за корупцията, включваща едновременно индивидуалния и институционалния вид, запазва тази същност. Личните интереси опетняват публичните интереси в демокрацията, когато оказват влияние върху управлението без санкцията на демократичния процес. Това санкциониране е задължително, но недостатъчно, за да легитимира интересите като публични цели.

Ако личните цели заобикалят демократичния процес, за да си осигурят публична власт, която да съдейства на целите им, те се превръщат в проводници на корупцията. Но ако се поставят в услуга на изискванията на демократичния процес, те могат да си спечелят легитимно място в дневния ред на обществото; могат да се трансформират в публични цели.⁶

Демократичният процес е модерният заместител на консенсуса върху публичното благо, за което традиционните теоретици се надяваха, че граж-

даните сами ще припознаят, но което все още убягва на съвременните плуралистски общества. При отсъствието на обща представа за това, какво е общото благо, гражданите намират допирни точки в процеса, чрез който се съгласяват за конкретната политика. Разбира се, те с пълно право може да не са съгласни за самия демократичен процес, идеалите, които съдържа, формите, които приема, процедурите, които изисква. Апельът към демократичния процес по никакъв начин не избягва проблема за несъгласието, но го пренасочва към по-открити теории, в чиито рамки съществува по-голяма вероятност представителите на многобройните различни гледни точки да намерят своето място.

Една цялостна теория за корупцията на нашето време би изисквала и напълно оформена теория за демокрацията. Но дори и в отсъствието на подобна теория може да се постигне известен прогрес в анализирането на корупцията в определени институции като Конгреса, ако се приемат основни принципи на законодателната етика, като тези в първа част. Принципите, разбира се, предполагат определени демократични ценности, но вероятно е принципите да са едновременно съвместими с голям обсег на гледни точки за процеса и същността на съвременната политика. Идеята, че корупцията включва заобикаляне на демократичния процес, не взема страната на нито един определен възглед за демокрацията.

Ако следваме модерната концепция за корупцията, която е по-ограничена в обсега си в сравнение с традиционната концепция, ще се наложи да допълним тази дефиниция. Първо, тя се концентрира по-скоро върху управлението, отколкото върху обществото. Основният ѝ предмет е злоупотребата с публична длъжност, въпреки че не игнорира социалните и икономически сили, които влияят за подобна употреба. Преследването на частни цели остава основен елемент в концепцията. Второ, характерно за модерната идея е присъствието на размени или типове размени. В най-опростения пример – отделен гражданин подкупва служебно лице; в по-сложните случаи – гражданите и служебните лица общуват в една система на стимули, които поощряват подобни размени. Този вид връзка има три елемента: облагата на служебното лице, услугата към даден гражданин и неправомерната връзка между облага и услуга. Тези три елемента са базата, на която могат да се разграничат индивидуалната и институционалната корупция.

Облагата на служебните лица

Когато дадено служебно лице приеме подкуп, това не е компенсация за това, че си върши работата. Нито пък са подаръците, пътуванията в чужбина, сексуалните услуги или назначенията на членове от семейството на дадено служебно лице. Правомерни или не, всички те са случаи на лична облага. Личната облага се отнася до блага, които могат да бъдат ползвани за

постигането на нечий личен интерес (включително и на семейството му), но не са необходими за изпълнението на дадена политическа роля или не са задължителни странични продукти към изпълнението на задълженията към ролята.

Разбира се, някои видове лична облага са напълно приемливи: тези, които остават в рамките на общоприетите стандарти за компенсация, които са приблизително еднакви за всички служебни лица в подобни ситуации. Служебните лица, които прекрачват тези рамки и използват служебното си положение, за да обогатят себе си или семейството си, възбуждат съмнения и предизвикват обвинения ако не за углавни, то поне за етични нарушения. „Задълженията на даден член на Конгреса към обществото не трябва да са подчинени на личните му финансови интереси“.⁷ Неправомерната лична облага обикновено сигнализира за наличието на индивидуална корупция.

Сравнете този вид облага с политическия вид, характеризиращ институционалната корупция. Политическата изгода включва блага, които могат да бъдат използвани предимно в политическия процес и са необходими за извършването на работата или са неин задължителен страничен резултат.⁸ Когато членовете на Конгреса приемат дарение за предизборната си кампания, дори и ако направят услуга на дарителя, политическата облага може да се смята или да не се смята за корумпирана. Дали е корумпирана отчасти зависи от това дали подкопава или подпомага законодателния процес или по-общо демократичния процес. За разлика от личната облага, колкото по-голяма е честно спечелената политическа облага, толкова по-добре. Като граждани не само толерираме легитимната политическа облага, но и я насърчаваме.

Разграничението е значително, защото в американската политическа система (и всяка демокрация, основаваща се на избори) стремежът към политическа изгода е задължителен елемент от структурата на стимулите по начин, по който личната изгода не е. Системата зависи от търсене на политически предимства от политиците; ние разчитаме на желанието им да бъдат избирани и преизбирани. Сред политическите предимства, които трябва да търсят, са и даренията им за предизборните кампании (други предимства включват подкрепата, организационното съдействие, лидерските позиции и законодателните победи). Докато те придобиват тези предимства по начини, които подпомагат целите на демократичния процес и конкретно целите на законодателството, те просто си вършат работата.

Но когато стремежът за политически облаги подкопава тези цели, политиците не само че не съумяват да си вършат работата, но и я позорят. Те предават гласуваното им публично доверие по начин, по-коварен от този, по който използват свързаната с ролята им публична длъжност за лична облага. Политическата облага е основополагаща за ролята им, тя е задължение

към длъжността: следователно тези, които се стремят неправомерно към нея, предават задължението си.

Услуги на гражданите

Основната разлика между институционалната и индивидуалната корупция е свързана с това какво прави определена услуга неправомерна: дали това, че тя е незаслужена или начинът, по който се извършва? При индивидуалната корупция гражданинът не заслужава услугата, която политикът му прави.⁹ В случаите на институционална корупция въпросът не е в това дали услугата е заслужена, а в начина, по който се извършва. За разлика от справедливите претенции на гражданина, този въпрос зависи от нормите в конкретните институции и процедурите, спомагащи за осъществяването на нейните цели. Тъкмо в този смисъл тя е институционална.¹⁰

Когато даден член на Конгреса предложи на вниманието на дадено административно учреждение оплакванията на даден избирател, той не служи само на този определен гражданин, но и на демокрацията. Ако даден член на Конгреса заплаши даден администратор с неоправдано орязване на субсидиите за неговото учреждение, той или тя могат да са виновни за институционална корупция, дори и ако каузата на избирателя е справедлива.

Връзката между облага и услуга

При индивидуалната корупция в законодателството връзката между облагата и услугата е личен мотив в ума на законодателя. За да установим корупцията, трябва да покажем, че законодателят е знаел или би трябвало да знае, че облагата му се осигурява в замяна на услуга или че законодателят си е изпросил облага в замяна на услуга.

При институционалната корупция връзката е институционална тенденция. Единственото, което трябва да покажем, е, че даден законодатель е приел облагата и е осигурил услугата в институционални условия, при които тенденцията е подобна услуга да се осигурява в замяна на облага. Когато членовете на Конгреса рутинно комбинират набирането на средства с услуги в името на избирателите (например използването на един и същ екип за извършването и на двете дейности), те създават условия за институционална корупция.

Както при индивидуалната, така и при институционалната корупция връзката между облагата и услугата може да заема формата на неправомерно влияние; и при двете определени институционални условия могат да се окажат подходящи за доказване, че влиянието е неправомерно. Но в случая с институционалната корупция фактът, че законодателят действа при институ-

ционални обстоятелства, е достатъчен за установяване на корупция, независимо от неговите мотиви.

Законодател, който моли за дарения лобист, докато текат дискусии относно законодателство, от което лобистът е заинтересован, се забърква в институционална корупция. Действия при такива обстоятелства са не просто доказателство за корупция, те самите пораждаат корупция.

Член на Конгреса, който прави услуги на дарители, без да се съобразява с основателните публични реакции, бива въввлечен в институционална корупция независимо дали се е поддал или не на неправомерно влияние. В условията на модерното управление гражданите трябва да съдят за представителите си от разстояние и са оправдани, когато си мислят, че дарителите оказват неправомерно влияние върху представител, който действа, без да показва необходимото внимание към публичните настроения. Ето защо обстоятелствата, свързани с институционалната корупция, включват тези условия, при които гражданите отсъждат (например преценяват от разстояние служебните лица), както и условията, при които действат служебните лица (комбинирането на набиране на средства с услуга).

ЧАСТ III

Облагите от публичната длъжност

Членовете на Конгреса...не трябва да търсят лична облага от публичната си длъжност.

Разпоредбите срещу търсенето на лична облага от публична длъжност, ясно обявени на първата страница на Етическия наръчник на Конгреса, изразяват един от най-старите принципи на етиката на публичната длъжност. Поне от времето на Цицерон няма съмнение, „че на служебните лица в управлението се разчита да действат в името на обществения интерес, а не за собственото си обогатяване.“ Но какво точно забранява принципът не е толкова ясно и тази му двусмисленост е източникът на много от проблемите при реализирането на законодателната етика в наши дни. Някои видове облаги от заемането на определена длъжност са по-лоши от други, а някои въобще не са неправомерни. В частност, преследването на политическа облага е задължителна и желана част от американската политическа система. Законодателната етика трябва да обръща внимание на тези разлики, защото различните видове облаги изискват различни видове стандарти и процедури.

Легитимност на личната облага

Почти три четвърти от обвиненията в нарушаване на етическите стандарти, които Конгресът официално е разгледал, се квалифицират като случаи на индивидуална корупция, като всички включват някакъв вид лична облага. Облагата най-често е във формата на финансова печалба, но роля имат и сексуалните привилегии, намиране на работа за роднини и приятели, както и страничните доходи. Всички тези блага са напълно легитимни обекти на човешките желания. Но защо стават неправомерни, когато са облаги, извлечени от обществена длъжност? Отговорът не е толкова очевиден, колкото обикновено се предполага.

Малко преди губернаторът на Луизиана Ричард Лече да влезе в затвора през 30-те години на XX век, той отбелязал: „Когато положих клетва за губернатор, не съм давал обет за бедност.“ Вместо това губернаторът сякаш е бил дал обет за забогатяване, превръщайки заплатата си от 7500 долара в годишен приход от повече от 280 000 долара. Обяснението му било толкова безочливо, че обикновено се възприема като фрапантен пример за цинизъм. Но хуморът отклонява вниманието от една основна норма на американската култура: от политиците не се очаква да се откажат напълно от преследването на материална облага. Губернаторът е бил прав в предположението си, че заемаването на публична длъжност не е като да влезеш в манастир. Грешката му е била, че е действал сякаш се е присъединил към престъпна конспирация.

Политиците трябва да могат да жънат плодовете от добрата работа подобно на доктори, духовници, полицаи и други, които следват обществено ценени призвания. Притежаването на независим източник на доходи не трябва да е ценз за заемаването на дадена публична длъжност. Основателите са признали този принцип чрез отхвърлянето на аристократичната традиция за разглеждането на служебното положение като доброволно служене. По време на Конституционната конвенция делегатите отхвърлили предложението сенаторите да служат без компенсация. По време на дебата върху клузата за това Конгресът да има властта сам да определя заплатите на депутатите, някои делегати изразили очевидните притеснения, че членовете на Конгреса може да си определят твърде високи заплати. Но други се противопоставили, заявявайки, че ще „фиксира толкова ниски заплати, че само богатите да могат да заемат постовете сенатори и представители.“

Основателите не са и предполагали, че щом веднъж са установени разумни заплати, членовете на Конгреса няма да се радват на други предимства на публичната си длъжност. Например не трябва да им се отнема шансът да заемат други длъжности в управлението, след като напуснат Конгреса. Да се наложи подобна забрана би било равносилно на „възпрепятства-

не на тези, които са служили на страната си с най-голяма вяръност и способности, да са равнопоставени на съгражданите си.“

Членовете на Конгреса се сблъскват с повече забрани върху външните им доходи и върху назначенията им, след като напуснат служебното си положение, но нито една от забраните не съдържа в себе си общо табу върху извличането на печалба от заемането на публична длъжност. Ако смятахме, че държавните служители никога не трябва да печелят от постовете си, бихме им забранили да получават процент от книгите си, да преподават за пари и да печелят каквото и да било външен доход (вместо само да го ограничаваме до 15% от заплатата им, както е в Камарата на представителите).

Ако смятаме, че на държавните служители трябва да им се забранява да печелят от опита си в управлението, след като са напуснали длъжността си, то би трябвало да наложим високи данъци върху доходите от публикуване на мемоарите им и върху хонорарите им от изнасяне на лекции. Ако печеленето бе злото, което трябва да предотвратим, правилата за назначения след напускане на длъжността би трябвало да забраняват само платеното лобиране, но все пак те забраняват и някои видове неплатено лобиране. Дори когато членовете на Конгреса станат високоплатени лобисти, те са критикувани не на базата на големите им заплати.

Проблемът не е във всички видове лична облага от публичната длъжност, а само в личната облага, която се смята, че вреди на законодателния процес. Някои общи забрани върху личната облага може да са необходими, за да се ограничат нещата, които причиняват тази вреда, но докато Конгресът формулира етичните правила, трябва да се концентрира върху предотвратяването на вредата, а не на самата облага. Правилата срещу личната облага трябва да са насочени срещу специфични нарушения, срещу действителни или потенциални нарушения на принципите на законодателната етика. Принципите, които се припомнят във връзка с личната облага, са тези на независимостта и честността. Целта би трябвало да е предотвратяване на намесата на личната облага в независимите решения на даден член и възпрепятстване на безпристрастното функциониране на законодателния процес. Личната облага, която не води до подобни негативни резултати, не спада към сферата на законодателната етика и е извън обхвата на юрисдикцията на законодателната власт и нейните комитети.

Кои видове лична облага нарушават принципите на законодателната етика? Даден член на Конгреса например, който приема подарък в замяна на услуга, не действа независимо или честно. Връзката между облагата и услугата не е предмет на обсъждане, защото служебното лице и частният гражданин, който получава облагите, са един и същ човек. Трябва да се разграничат три различни форми на тази обикновена лична облага.

Общи нарушения

Лична облага, която би била неправомерна както в личния, така и в обществения живот, трябва да се разглежда като общо нарушение и трябва да се смята, че спада в сферата на обикновения законен процес. Примери на подобни нарушения включват неправомерно възстановяване на разноски, непристойно сексуално поведение, включващо отношения с подчинени служители, използването на служебен екип за лична дела, използването на забранени лекарствени средства на работа, използването на служебни средства или средства за предизборна кампания за лични цели, лъжесвидетелството, измамата, незаконното присвояване и укриването на данъци.

Това, което прави всички тези действия неправомерни, не е отличителна черта на публичната длъжност. Незаконното присвояване на средства или сексуалното насилие се дефинират по същия начин и са характерни поради еднакви причини, независимо дали нарушителят е служебно лице или частен гражданин. Когато личната облага приема формата на едно от тези общи нарушения, тя никога не е легитимна. За разлика от финансовата облага, която създава конфликт на интереси, този вид облага не може да е съвместима с публичната длъжност. За разлика от страничните привилегии на служебното положение, тя не може да се смята за част от работата.

Разбира се, комисиите по етика трябва да си запазят правото да решават дали да предприемат действия при общи нарушения. В някои случаи те трябва да са способни да решават дали има основателни причини да преследват обвинения, които са и наказателно преследвани, и трябва да могат да дават под съд дори и член на Конгреса, който е бил оневинен в углавно дело. Конституцията наговарва Конгреса с отговорността да следи за дисциплината на членовете си.

Освен това, стандартът за доказателства при углавно осъждане – “отвъд разумно съмнение” – е твърде строг за едно разследване, което установява дали дадена личност е способна да заема публична длъжност. Друга причина Конгресът да си запази окончателния контрол над тези случаи се състои в това, че системата на наказателното правосъдие може да се проточи и може да стане обект на преднамерено отлагане. Още повече, че някои случаи трябва да се разследват, защото, въпреки че нарушенията са тъждествени на сериозни престъпления, те се изплъзват от обсега на наказателното право.

Но обикновено има основателни причини Конгресът да предостави общите нарушения, които са обикновени престъпления, за криминално разследване. Първо, законодателите не притежават експертни познания за такива случаи. Второ, подобни случаи често изискват продължително разследване, проследяването на сложни финансови операции, разпитването на потенциални свидетели, следването на многобройни нишки и изпълнението на

друга сложна детективска работа. Трето, дори Конгресът да се намесва при подобни случаи, компетентните власти обикновено са задължени да направят същото. По този начин даден член на Конгреса става обект на два отделни процеса, което е потенциално нечестно.

Накрая, предполагаемите предимства на етичните разследвания, позволяващи по-малко категоричност на доказателствата (като например „ясно и убедително“ или „сериозно правдоподобно доказателство“) не постига много в случаи от този тип. Колкото повече обвиненията приличат на обикновенни престъпления, толкова по-голям е натискът да ги съдим според стандартите на обикновените наказателни процедури, независимо от съдебния форум.

Конфликти на интереси

Вторият вид лична облага, който може да нарушава законодателния процес, е напълно легитимен сам за себе си, но има тенденцията да подкопава независимостта на преценките на даден член на Конгреса. Това е сферата на конфликтите на интереси, централна концепция в регулирането на етиката на всички професии.

Конфликтът на интереси може да се опише като набор от условия, при които професионалното отсъждане от първоначален интерес, като вземането на решения на базата на сравнителните предимства на дадено законодателство, има тенденцията незаконно да се влияе от вторичен интерес, като личната финансова облага.¹³ Първоначалният интерес е определен от задълженията на ролята, определени от законодателната етика.

Вторичният интерес не е нелегитимен сам по себе си, но относителното му тегло в законодателното обсъждане е проблематично. Целта на правилата, регулиращи конфликта на интереси, е не да елиминира или задължително да намали финансовата облага или другите вторични интереси (като предпочитането на семейството и приятелите или желанието за престиж и власт). Тя е по-скоро да попречи на тези вторични фактори да доминират или да изглеждат, че доминират над уместните първоначални интереси, когато законодателите вземат решения. Правилата имат за цел да намалят влиянието на вторичните интереси, които би трябвало да са несъответстващи на сравнителните предимства на решенията за такива първоначални интереси като благоденствието на областта на даден член на Конгреса или общественото благо.

Самата идея за конфликт на интерес в законодателната етика изглежда парадоксална. Може да изглежда, че за да се избегне конфликт на интереси законодателите не трябва да правят нищо в официалната си роля, което би спомогнало за собствените им финансови интереси. Но, както наблегна Джеймс Мадисън, законодателите би трябвало да споделят „средство на

интереси“ с избирателите си. Това е важна разлика между законодателната и изпълнителната етика. Законодателите не могат да представляват адекватно интереса на избирателите, без да представляват и част от собствените си интереси. Както каза веднъж сенаторът Робърт С. Кър „Аз представлявам фермерите от Оклахома...и съм в бизнеса с петрола...Те не искат да изпратят тук някой, който няма средство с интересите им, защото за тях той няма да струва и петаче.“¹⁴

Традиционният начин за справяне с този очевиден парадокс е да се споменават по отделно финансовите интереси в конфликт. Предположението е, че колкото повече отделен представител е повлиян от вторичния интерес, толкова са по-големи основанията за конфликт на интересите. Ефектът на подобно предположение е рязкото ограничаване на обхвата на конфликтите. Конфликт на интереси съществува само когато член на Конгреса лично печели от дадено законодателство по начин или в размер, по който други хора не печелят. Говорителят на Камарата на представителите провъзгласил принципа през 1874 г. и той се е превърнал в стандартната интерпретация на правило номер VII на Камарата на представителите и правило номер 12 на Сената.¹⁵

В отговор на критиката на публиката и на някои от собствените си членове и двете камари са прокарали стандарти, които покриват по-широк обхват от конфликти на интереси.¹⁶ Упражняването на правото (или която и да било професия, която включва връзка, основана на доверие), договорите с правителството, представителството на чужди правителства, членуването в управителни съвети и дори преподаването са или забранени, или стриктно регулирани. Всяка „външна заетост или компенсираща професионална дейност“ се разглежда като потенциален проблем. Камарата на представителите ограничават и количеството на външните доходи, които членовете ѝ могат да печелят, до 15% от заплатите им.

Разширяването на обсега на конфликта на интереси отбелязва подобряване на по-тясната интерпретация, която го ограничаваше до гласуването. Но все пак разширяването и новите правила са значително под влиянието на индивидуалния подход. Те увеличават обстоятелствата на конфликтите, включвайки повече вторични интереси под контрола на правилата, но те все още оценяват сериозността на конфликтите изцяло в зависимост от вероятността на даден член да му се е оказвало неправомерно влияние. Това, което се подценява, са типове конфликти, които създават или подсилват нежелателни структури на влияние.¹⁷

Структурните конфликти включват индивидите, но те все пак се отнасят по-скоро до институционални роли, отколкото до индивидуални действия. Вместо да се опитваме да дефинираме даден конфликт чрез обособяване на вторичните интереси е по-добре да се опитаме да обособим първоначалния интерес. При структурния подход към институцията ще обърнем по-

вече внимание на специфичната роля на даден член на институцията.

Загатнатият смисъл на това разбиране за конфликта на интереси е, че стандартите трябва да варират повече, отколкото варират сега спрямо действителната роля, която даден член на законодателството заема. Колкото по-тясно първоначалният интерес на даден член (като председател на комисия например) е във връзка с вторичните интереси (лични финансови интереси по отношение на дейности, над които комисията има юрисдикция), толкова по-строги трябва да са забраните. В някои случаи от членовете на Конгреса може да се изисква да се лишат от каквито и да било по-сериозни акционерни дялове, които може да се повлияят от действията на комисията. (Някои от вишестоящите членове на екипите са вече обект на подобни изисквания.)¹⁸ На председателя и членовете на комисията по банките например трябва да се забранява да запазят значителни дялове в банковия сектор и подобни предприятия или поне да се изисква от тях да отдават дяловете си под попечителство и да не предприемат каквито и да било действия, засягащи активите, отдадени на попечителство, докато не бъдат освободени от тях.

Друга сфера, в която правилата за конфликта на интереси трябва да се фокусират по-ясно върху институционалната корупция, е животът след членството в Конгреса, сферата на забраните върху следмандатните назначения. Една от целите на тези забрани е да защити независимата преценка на законодателите. Тук особеното влияние, което бивш член на Конгреса може да има над бившите си колеги, е един от източниците на потенциална корупция. По-малко познат е потенциалният ефект върху преценката на даден член, докато все още е в Конгреса: с приемането на работата на лобист, конгресменът може да започне да мисли като лобист.¹⁹ Тези опасности може да са сериозни в отделни случаи, но те са дори още по-проблемни като част от моделите за влияние. Трябва да се обърне основно внимание на културата на удобството, мрежата от близки връзки между лобисти и законодатели. В тази култура очакванията за влияние се увеличават независимо от това, доколко съответният конгресмен го упражнява.

Лобистите допринасят значително за политическия процес, но много вероятно е приносът им да бъде по-скоро полезен, отколкото вреден, ако законодателите не гледат на тях като на бъдещи колеги. Някои свидетелства от законодателния клон на властта навеждат на мисълта, че през последната си година в управлението много по-вероятно е държавните служители да поощряват индустриалните сектори, които регулират, ако в бъдеще ще работят именно в тях. Няма причина да предполагаме, че законодателите са избавени от подобни изкушения.²⁰

Налагането на по-строги ограничения е основателно. Не е неразумно да се изисква от публичните длъжностни лица като част от служенето им на обществото да се откажат от определени възможности, на които се радват

други граждани. Законодателите не трябва да очакват да станат частни граждани в момента, в който напуснат публичната си длъжност. При завръщането си към частното съществуване те трябва да носят със себе си и част от отговорностите на публичната длъжност. Конгресът може да започне това с налагането на забрана върху лобирането във всички клонове на управлението за година и до разширяването до две години на забраната за лобиране в законодателния клон на властта.²¹ След пет години Конгресът може да разгледа резултатите от тази промяна в лобирането и набирането на членовете си.

Някои настоятелно твърдят, че ако идеалът за гражданина-законодател бе възприеман по-сериозно, проблемът от конфликта на интереси не би бил толкова остър.²² Според тях, при положение, че законодателите ще имат само ограничени мандати, всичките конфликти на интереси в тяхната дейност до голяма степен ще са близки поне на част от хората, които представляват. Те биха излагали интересите си, а избирателите ще могат да решават дали определени конфликти ще им пречат да изпълняват задълженията си. Но излагането не е адекватен инструмент за постигане на етичност, а самите ограничения на мандатите най-вероятно ще влошат проблема със след-мандатните конфликти. При режим на мандатни ограничения лобистите и корпорациите или групите, които те представляват, ще се убедят, че членовете на Конгреса са далеч по-заинтересовани от политически кариери извън Конгреса. Вярно е, че много граждани ще намерят живота на гражданина-лобист за по-привлекателен от живота на обикновен гражданин.²³ Но ако ограниченията върху мандатите влязат в сила, то вероятно ще се окажат необходими дори още по-сурови от досега предлаганите забрани върху след-мандатните действия.

Странични облаги от публичната длъжност

Третият тип лична облага – страничните облаги, които членовете получават, е в най-тясна връзка с институционалните им задължения. Ако облагата може да се представи като необходима част от свършването на работата, тя вече не е просто и главно лична облага. Но ако облагата не е задължителна за работата, тя не само е лична, но е вероятно и нечестна, защото, казано най-общо, даден представител би получил предимство в сравнение с други членове или граждани.

Не съществува ясно разграничение между това, какво е задължително или не за успешното извършване на определена дейност. Споровете по този въпрос, дори когато са намесени незначителни суми, повдигат значителни въпроси за природата на публичната длъжност в демокрациите. Здравословният натиск върху популизма в американската демократична култура е направил гражданите подозрителни към всичките привилегии, които представи-

телите им гарантират за себе си. Гражданите са готови, понякога с прекалено усърдие, да осъждат каквито и да било специални предимства, с които разполагат членовете на Конгреса. Поради това, че недоразуменията, които следват, може да нанесат значителна вреда на институцията, регулирането на страничните печалби е по-важно от това, което предполага цената на получена по такъв начин лична облага.

Полемиката около банката на Камарата е най-скорошният и най-драматичен случай от този род. За около век длъжностното лице, отговарящо за изплащането на заплатите на членовете на Конгреса, им е осигурявало и чекови услуги. Поне от началото на 1950 г. банката на Камарата е имала обичая да допуска превишаване на кредита на членовете на Конгреса. В годишните финансови отчети за банката Общата отчетна служба (ОСС) неколккратно разкритикува тази практика, но престана да го прави след 1977 г., когато отчетите започнаха да стават публично достояние. В края на 80-те лидерите в Камарата на представителите предприеха стъпки за подобряване на процедурите в банката, но така и не бяха направени реформите, които ООС и други препоръчаха.

През септември 1991 г. ООС извести, че в период от една година, започнал през юли 1989, членовете на Конгреса са написали повече от 8000 невалидни чека от банката на Камарата.²⁴ Отчетът „породи мигновен и критичен отклик“ от пресата и публиката. Говорителят оповести, че банката ще бъде закрыта до края на годината и помоли Комисията по етика да разследва случая. Поради факта, че някои от членовете на Комисията (включително председателят) са попълвали невалидни чекове, комисията назначи специална подкомисия, която да реши дали трябва да се проведе разследване.

Подкомисията констатира, че 355 настоящи и бивши членове на Конгреса са написали невалидни чекове и че 19 настоящи и 5 бивши членове са превишили кредита на сметките си със сума, превишаваща едномесечната им заплата. Първоначално ръководството се опита да запази в тайна имената на всички, освен на най-изявените нарушители, но накрая отстъпи пред изискванията за повече разкрития. Комисията по етика реши, че не са необходими допълнителни действия: „За тези, ... които се кандидатират за изборна длъжност... разкритията за нравствени нарушения практически не биха били по-сериозни ... от публични разкрития за финансовите им практики“.²⁵

Присъдата на общественото мнение не бе толкова милостива. Почти 85% от запитаните хора през 1992 г., са вярвали, че членовете на Конгреса са извършили „много сериозно“ или „доста сериозно“ етическо нарушение.²⁶ Близко 40 членове на Конгреса, опетнени от скандала, са подали оставки или са били победени в следващите избори.²⁷

Публичната реакция е далеч по-критична, отколкото може да се очаква от анализа на фактите. Повечето от членовете на Конгреса, споменати в от-

чета на специалния съвет, дори не са и знаели, че не разполагат със сумите, вписани в чековете им, защото банката обикновено не е известявала вложителите, когато кредитът на сметките им е бил надвишаван. Съдейки по размера на личната облага или риска за държавната хазна, проблемът с банката на Камарата трябва да се класифицира като един от най-малко сериозните скандали в историята на Конгреса.

Но в по-общ план критиките отразяват легитимната загриженост от това, че конгресмените не са следили внимателно дали страничните печалби, които получават, са уместни или почтени.

Доколкото публичната реакция е насочена срещу този провал на институционалната отговорност, критиките са оправдани. Конгресмените (особено лидерите) не само са пренебрегвали проблемите на банката, но също така не са успели и да контролират увеличаването на другите странични печалби в течение на годините. Никоя от камарите не се е заела със системен преглед на целия обсег от привилегии, на които се радват членовете на Конгреса. Някои конгресмени може да са смятали страничните облаги за заместител на високите заплати, които те (справедливо) са смятали, че заслужават. Мнозина са приравнявали страничните доходи на привилегиите, давани на членовете на даден клуб или за еквиваленти на облагите, които получават средните корпоративни администратори.²⁸ Впоследствие те обаче са станали уязвими в контекста на нападите срещу привилегиите въобще. Страничните облаги, които могат да бъдат оправдани като нужни за успешната работа, като например правото на безплатна поща, се смесват със странични облаги, които трудно могат да се оправдаят (като например гореспоменатата банка или субсидираните фризьорски услуги).

Значимостта на привилегиите и освобождаването от задължения са големи, отколкото предполагат дебатите около фризьорските услуги, ресторантските сметки, паркирането и фитнес съоръженията.²⁹ Много от страничните облаги – платените пътувания в чужбина, сумите за служебни разходи, сметките за наемане на служители, средствата за набиране на служители в сградата на Конгреса и в съответните области, от които произхождат представителите – засягат основните законодателни задачи. Други, като например привилегиите за безплатна поща и правилата за лична употреба на даренията за предизборни кампании, имат значително влияние върху изборите.³⁰ Трети пък имат влияние върху функционирането на другите клонове на управлението – например влиянието, което членовете на Конгреса могат да упражняват при назначенията на приятели и на членове на семейството на постове в изпълнителните агенции. Републиканецът Дънкан Хънтър, член на Камарата на Представителите от Сан Диего признал, че е превишил кредита на сметката си поне 160 пъти, но твърдял, че „въпросът бил морално балансиран“, защото месечно дарявал пари на фонд за стипендии на нуждаещи се студенти в родната си област.³¹ Ако законодателната етика беше като

личната, Хънтър би имал някакво право. Но в аферата с Банката на Камарата, както и в много от диспутите около личните облаги, на риск е подложен моралният баланс на институцията.

Казано по-общо, принципът за честност изисква, а благоразумието предполага, че разграничението между личната облага и страничните служебни облаги трябва да е достатъчно ясно. С размиването му, независимо дали са основателни, критиките нарастват, а доверието в институцията намалява.

Императивите на политическата облага

В припряността при повдигането на етически обвинения и лансирането на съответни реформи често се забравя за политическата облага като част от работата. Политиците са критикувани, защото са амбициозни и нетърпеливи да печелят политическа власт за себе си. Укорявани са за това, че твърде много се безпокоят за даренията за предизборни кампании, вместо да се концентрират върху законодателната си дейност. Разбира се, че сме в правото си да критикуваме част от начините, по които политиците преследват политическите облаги, включително и начините, по които набират дарения за предизборните си кампании.

Но критиките не трябва да се основават върху предположението, че преследването на политическа облага, дори и ако се смята за личен интерес, е лошо само по себе си. Не това я прави корумпирана, ако тя изобщо е такава. В този смисъл политическата облага е доста по-различна от личната облага при индивидуалната корупция.

Някои политолози третират политическата облага като поредната форма на лична облага. Те започват с методологическото предположение, че политиците действат, водени само от личен интерес и гледат да увеличат шансовете си за преизбиране и напреднат в кариерата си, като за тези цели използват най-различни похвати.

Но проблемът с разширителната концепция за личната облага е, че не прави разграничение кои дарения трябва да са позволени и кои не. Ако на личния интерес се гледа благосклонно, разширителната концепция не би изисквала да се забраняват каквито и да било дарения, дори и тези, които обикновено се смятат за подкуп или изнудване. Ако на личния интерес се гледа неблагосклонно, разширителната концепция би предполагала, че не са позволени никакви дарения, дори и тези, за които обикновено се смята, че служат на публичния интерес. И в двата случая предположението за личния интерес само по себе си не ни позволява да разграничаваме легитимното от нелегитимното преследване на политическата облага.

Използваният понякога по-прецизен модел при анализа на корупцията, базиран на теорията доверител – агент, не оказва кой знае каква помощ за преодоляване на тази трудност³². В този модел политикът действа като агент

за избирателите, т.е. доверителите. Поради цената на съблюдаването и другите фактори доверителите не могат да следят надеждно за действията на агентите. При липсата на други ограничения резултатът е разпуснатост, която позволява на агентите да действат според собствените си интереси, противоположни на интересите на доверителите. По този начин моделът демонстрира, че корупцията отчасти е резултат от структурата на стимули в системата. Разпуснатостта при отношението доверител – агент създава рискове, които допускат корупция. Но моделът е неутрален спрямо пристойното и непристойното поведение.

Ако присъствието на лична облага не е задължително за превръщането на дадено дарение в корупция, то и отсъствието ѝ не би било достатъчно за превръщането на дадено дарение в нещо приемливо. Действието в името на възвишени каузи може да е не по-малко корумпирано от личната корупция и може да е дори по-опасно, защото извършителите могат по-лесно да си осигуряват съдействието на други хора за осъществяване на плановете си. Подполковник Оливър Норт не би могъл да мобилизира толкова много поддръжници в аферата „Иран – контри“, ако бе действал предимно за лична облага.

Следователно законодателната етика не би трябвало да гледа с подозрение на политическата облага като такава, а прецизно да определи границите за правомерното ѝ преследване. Същите принципи на независимост и честност, които дефинират стандартите за лична облага, помагат и за определянето на ограниченията на правомерната политическа облага. Но при политическата облага те се различават по някои важни аспекти от тези при личната облага. В случая на политическата облага по-голяма част от задачата за отстояване на законодателната независимост от прекомерната политическата амбиция може да бъде оставена на дисциплината на политическия процес. Друга разлика е, че злоупотребите с политически облаги обременяват повече колегите и кандидат-конгресмените, докато цената на личната облага се плаща от гражданите в качеството им на данькоплатци.

Значимостта на тези разлики може да бъде видяна чрез изучаване по-отблизо на ограниченията, които независимостта и почтеността налагат върху преследването на политическа облага.³³

ЧАСТ IV

Амбиция и независимост

Подобно на повечето добродетели и преследването на политическата облага може да се превърне в порок, ако се прави твърде настоятелно. Желайки да бъдат преизбрани, членовете на Конгреса служат на интересите

на областта си понякога за сметка на националните интереси. Това е класическо напрежение в представителното управление и то се проявява по много начини в съвременния Конгрес.

В тази връзка е обяснимо, че много от поддръжниците на законодателната етика желаят да установят стандарт, който да призовава членовете на Конгреса да вземат предвид публичния интерес, а не просто интереса на електората си. Подобен тип поведение може да деформира законодателната преценка и така да допринесе за институционалната корупция в не по-малка степен от действията на членовете, които приемат лични подаръци или дарения за кампании.

Задълженията, произтичащи от принципа за независимост, са повлияни в две отношения от политическия процес. Първо, идеалният законодател в представителна система не преследва само публичния интерес (каквото и да е той). Подобен законодател има и етическо задължение към избирателите, което трябва да се уравни със задължението към по-широката публика. За да намери баланса между тези задължения, дори и за да реши дали те са в конфликт, законодателят трябва да отчита специфичните политически обстоятелства на момента.

Второ, дали исканията на избирателите всъщност са в конфликт със задълженията на независимостта зависи и от това, какво се случва в другите сфери на политическия процес. Вземането на решения по даден въпрос с оглед на сравнителните предимства може всъщност да е в услуга на интереса на избирателите. Ако е така и избирателите виждат това, то няма конфликт между амбиция и независимост. Членовете на Конгреса и избирателите имат взаимен интерес да се прави това, което изисква законодателната етика. Гласуването за търговско споразумение може например да е едновременно в услуга на нечий избирател, на нечия кариера и на публичния интерес. Трудностите произлизат само когато определено решение би било срещу интереса на избирателите, каквото е например случаят, когато Министерството на отбраната с основание препоръчва закриването на военна база в областта, чийто представител е даден конгресмен. Само в такива случаи амбициозните представители и избирателите им имат взаимен интерес да пренебрегват изискванията на законодателната етика. Амбицията понякога подкрепя, а понякога подкопава независимостта. В зависимост от контекста (какъв е проблемът, как се гледа на него, как са разпределени интересите в областта и на национално равнище). Ето защо няма основания да се опитваме да ограничим амбицията като цяло, за да защитим ценността на независимостта.

Различен е случаят с честността. Силите на амбицията по-редовно се сблъскват с нея. Повсеместно представителите и избирателите имат взаимен интерес да използват законодателните процедури за придобиване на политически предимства. Даден член може да използва предимството си, че е

председател на комисия, за да се издигне в кариерата си, докато в същото време допринася за интересите на своята област за сметка на областите на други членове. Вместо да осигурява частична проверка на вредните ефекти на амбицията, избирателният процес усилва изкушенията да се търсят нечестни предимства. Основната проверка на тези изкушения са другите членове на законодателството, които действат заедно; но в случая с избирателната честност дори това не е подходящо. Ето защо реализацията на принципа на честността не трябва да се оставя на капризите на избирателния процес. Законодателната етика се нуждае от по-конкретни и приложими стандарти, а не от претенциозни принципи, които да защитават институционалната ценност на честността срещу набезите на амбицията.

Връзки на корупция

Този закон (актът, реформиращ получаването на подаръци) гласи, че заради 20 долара и 1 цент...не трябва да ни се има доверие...Аз не съм продажник, а и не вярвам, че другите в този орган са такива.

Когато сенаторът Малкълм Уолъп изрече тези думи срещу предложената забрана на подаръците в Сената, той изрази мнение, споделяно от много членове, както и от много дългогодишни наблюдатели на Конгреса.¹ Повечето представители не търгуват гласовете си или службата си за подаръци, твърди той, поради което забраната на подаръците не е необходима за предотвратяването на корупцията.² Встъпителната част от доводите на Уолъп естествено е правилна, тъй като повечето представители не са продажни по начина, който той има предвид. Но заключението му е погрешно. Подаръците и другите дарения за членовете на Конгреса повишават ръста на корупцията – обикновено това е вярно не за индивидуалната корупция, към която спадат най-печално известните случаи, а институционалната, която се появява в практиките на всекидневното законодателство.

Тази глава изследва връзките между облагите, които членовете на Конгреса получават и службата, която изпълняват. Става дума за е институционална тенденция, която спъва демократичния процес, нарушавайки принципите на законодателната етика. Отделен конгресмен може (дори съзнателно) да допринесе за подобна тенденция, без да има корупционния мотив, който характеризира индивидуалната корупция. Въпреки че даден член на Конгреса не се домогва до службата си поради облагата, неговите или нейните действия създават други връзки между облагата и службата, които трябва да се разглеждат като корупция.

Корупционни мотиви

Не е учудващо, че концепцията на Уолъп за корупцията е индивидуалистична. Той е служил като председател на Комисията на Сената по етика, която в началото на 80-те е трябвала да решава съдбата на сенатора Харисън Уилямс, един от членовете, хванат в операцията на ФБР, известна като ABSCAM.³

Действията на Уилямс се вписват в стандартния модел за индивидуална корупция. Федералното жури призна Уилямс за виновен за вземане на подкуп, както и за други престъпления. Основното доказателство както за журито, така и за комисията бе видеокасета, показваща Уилямс да се съгласява да помогне на арабски шейх (дегизиран агент на ФБР) да осигури договор с правителството и резидентска виза, в замяна на акции от мина за титан във Вирджиния.

Както за комисията, така и за Уилямс въпросът се сведе до мотивите. Уилямс каза, че „никога не е имал намерение да прави нещо, което ще опозори Сената.“ Той не е взел никакви пари и каза, че е смятал за лишени от стойност акциите, които шейхът му предлагал. Комисията заключи, че Уилямс се е съгласил да използва влиянието си „за да извлече обвързване от страна на шейха с някаква финансова компенсация“.

Въпреки че малцина от членовете на Конгреса се съмняваха, че поведението на Уилямс е корумпирано, много от тях колебливо подкрепиха отстраняването му. Сенатът все пак бе готов да гласува, тъй като петното от обвинението в престъпление на Уилямс застрашаваше репутацията на тази институция. Както каза един от членовете, фактът, че Уилямс е обвинен в углавно престъпление „виси над Сената като облак“.⁴ Точно преди Сената да гласува отстраняването му, Уилямс си подаде оставката.

Така дори в почти чистия случай на индивидуална корупция са били нужни необикновено категорични доказателства и потвърждение, осигурено от съдебно обвинение, за да се доведе Сената до положение, в което да наложи най-крайната си санкция. В повечето случаи мотивите на обвинения са по-малко очевидни и преценките на колегите му по-малко строги. С отдалечаването на корупцията от индивидуалистичната парадигма колегите все по-неохотно следят за сериозни престъпления.

Вероятно търсенето на корупционни мотиви е обезсърчаващо. Рядко доказателствата ясно показват, че даден представител е действал или е имал намерение да действа заради печалба, получена от заинтересован гражданин.

Разбира се, че когато комисииите по етика откриват корупционни мотиви подобно на случаите ABSCAM, те трябва да признаят нарушителите за виновни. В тези случаи се счита за достатъчно, ако съответният представител е нарушил дадено правило съзнателно или по невнимание. Но комисииите по

етика не поставят всички видове връзки в калъпа на индивидуалната корупция. Те не трябва да предполагат, че е необходимо да докажат, че даден член на Конгреса е действал, воден от мотиви като алчност или поради придобивка, която заинтересован гражданин му е дал в миналото или обещал за в бъдеще. Членовете не трябва да бъдат „купувани“ по никой от тези начини, за да дадат основание за обвинение в корупция. Каквито и да са мотивите им, те все пак може да са извършители на институционална корупция.

В случая с подаръците тези размисли подкрепят въвеждането на правило за приемане на подаръци, което да е просто, стриктно и обхватно. Първо, правилото трябва да има няколко изключения и никое не трябва да е базирано на предполагаемата добродетелност на даден мотив. Второ, правилото за подаръците трябва да оценява сериозността на престъплението отчасти въз основа на вредите, които нанася тази практика, а не изключително въз основа на порочността на мотива. Трето, забраните трябва да се прилагат не само за членовете на Конгреса и екипите им, но и за лобистите. Забраната за приемане на подаръци трябва да е придружена от забрана за даване на подаръци. Бремето от промяната на „културата на удобството“ не трябва да пада изключително върху членовете на Конгреса. Важна част от това усилие трябва да са правилата за разкрития, които да изискват по-широк кръг от лобисти, от сега отразяващите контактите си с членовете на Конгреса.

Ако Конгресът е подготвен да забрани подаръците, защо да не забрани и даренията от политически активни комисии? Сенаторът Глен отбелязва: „Малко лицемерно е от страна на членовете на Конгреса да казват, че могат да бъдат „купени“ с обяд за 21 долара, докато само да наберат един телефон и да помолят за дарение над 200 пъти по-голямо от посочената сума.

Но даренията не са съвсем като подаръците и ако се отнасяме към тях по същия начин, реформата трябва да отиде по-далеч, отколкото членовете на Конгреса са готови да обсъждат. Докато кандидатите трябва да набират средства за кампаниите си, законодателната етика трябва да намери начини, за да контролира условията, при които те получават дарения. За да разберем по-добре какви трябва да са условията, необходимо е да разгледаме допълнителните трудности при откриването на корупционните мотиви в случаите, в които облагата е по-скоро политическа, отколкото лична.

Смесени мотиви

Установяването на корупционен мотив е по-трудно, когато облагата е политическа. По-голямата трудност отчасти произтича от факта, че политическата облага е част от работата на законодателя. Подаряване на дял от печалба от петролен кладенец или безплатно пътуване с лимузина изглежда по-малко необходимо и по-малко уважително от дарение за предизборна кам-

пания. Но самата връзка между облагата и службата поставя допълнителна трудност. Корупцията не може да бъде открита в мотивите на членовете на Конгреса поради основополагаща черта на представителното управление: законодателите действат, водени от смесени мотиви.⁵

Във всяка представителна система, основаваща се на избори, от законодателите се изисква да отчетат много и различни видове съображения. Те действат в полза на определени гласоподаватели, за благо на цяла област или щат, за благо на нацията, за собствения си интерес от преизбиране и за бъдещи политически цели. Нито едно от тях не е нелегитимно само по себе си и всички в известна степен са необходими за демократичната ни система.

Тази трудност е вградена в структурата на представителното управление. Ролята на представителя изисква от законодателите да свързват политическата подкрепа, която получават, със службата, която осигуряват. На свой ред гражданите трябва да са свободни да използват финансовите си ресурси, за да подкрепят избраните от тях кандидати. Гражданите с право ще са разочаровани, ако представителите никога не реагират в отговор на политическата подкрепа, която получават или очакват да получат. В този смисъл представителите действат заради и дори в замяна на политическа подкрепа, включваща даренията за предизборни кампании.

Изказана на това ниво на обобщеност, връзката е не само приемлива, но и желана: тя изразява част от същността на демократичната отчетност. Само когато връзката стане твърде специфична, трябва да започнем да се притесняваме. Но колко специфична? Точката, в която отчетността към избирателите се превръща в корупция, трудно се разпознава както на теория, така и на практика. Потенциалните трудности могат да се видят в усилията за разграничаване на даренията за предизборните кампании от подкупите.

Правилата на Конгреса и федералните закони забраняват на членовете на Конгреса да осигуряват служба въз основа на, поради или в замяна на дарения за предизборни кампании.⁶ Подобна връзка изглежда се вписва в познатата форма на индивидуалната корупция: мотивът е корупционен. В дадено отношение подобни забрани не стигат достатъчно далече, защото пренебрегват институционалните модели. В друго отношение те отиват твърде далече. Трудността е, че този тип корупционна размяна не изглежда толкова различна от много други видове сделки, които съпътстват политиката. Политиката е пълна с услуги, извършвани заради други услуги: ти гласуваш за моя законопроект, а аз подкрепям твоя, ти набираш средства за основната ми кампания, а аз ще те подкрепя на общите избори. Без подобни размени политическият живот трудно би съществувал. Защо тогава случаят с даренията за предизборните кампании да е различен?

Обичайният отговор, предпочитан от комисииите по етика, повечето политици и много съдилища е, че само някои дарения за предизборни кампа-

нии са различни от другите политически размени. Само някои относително редки дарения се смятат за корупционни. Чрез настояването за стриктни критерии за това, какво се смята за корупционни връзки, защитниците на тази гледна точка вярват, че могат да осъдят неправомерните дарения, без да хвърлят подозрения върху легитимните дарения в подкрепа на членовете на Конгреса. Само когато връзката между дарението и някаква услуга е особено тясна, има основание да се тревожим за корупция. При този подход връзката между дарението и услугата трябва да е тясна в две отношения: близка времево и обозрима чрез думи или дела.

Предполага се, че времевата близост засилва връзката, защото позволява появата на по-малко намесващи се причини. От друга страна „видимостта“ на услугата е надежден индикатор, че публичният служител припознава връзката. Това условие може да помогне за обясняването на иначе учудващото убеждение, че финансовата облага е единственият вид, който се смята за корупция.⁷ Финансовата облага прави връзката по-тясна от другите видове политическа облага (като обещанията за бъдеща подкрепа или политическа поддръжка), защото както цената, така и мотивът са по-определени. Всеки може по-лесно да оцени каква е стойността на дарение от 5000 долара за една предизборна кампания и защо се дава, отколкото каква е стойността на едно обещание за политическа подкрепа и защо е предложено.

Но толкова ясна ли е границата? „Тънка като косъм е границата“, разделяща подкупите от даренията, казал веднъж Ръсел Лонг в клетвените си показания.⁸ Във всеки случай, съдилищата не успяха да предложат принципна основа за разграничаването между двете форми.⁹

Освен това няма разумна причина, за да вярваме, че връзките, които са близки времево и са видими са повече корупционни от онези, които са косвени и скрити. Първите може да са само по-откриваемата, но не и задължително по-преднамерената или вредна форма на корупция. Корупцията, която действа чрез моделите на поведение, установените институционални практики и неформалните норми може да оставя по-малко следи, но и по-голяма разруха по пътя си.

Принудени ли сме тогава да приемем гледната точка на някои критици на политическата ни система, които смятат всичките дарения за корупция?¹⁰ Този подход има качеството да подчертава сериозните структурни дефекти на сегашната система на финансиране на кампаниите. Но той не поощрява типове разграничения, необходими за вида политика, която Съединените Щати всъщност имат сега и вероятно ще имат и в недалечно бъдеще. Този подход не осигурява основа за осъждането на някои форми на корупция като по-лоши от други и така не дава насоки при решаването кои реформи трябва да имат предимство. Разглеждането на корупцията като толкова широко разпространено явление засенчва важни нравствени разлики между видовете и степените на закононарушения, в които политиките могат да се

замесят. Това би означавало, че видим и времево близък подкуп е нравствено еквивалентен на обикновено дарение от 1000 долара за кампания на дългогодишен партиен любимец. Нуждаем се от стандарти, които ще очертаят по-отчетливо разликите между разнообразните връзки, свързващи услугата и даренията.

Спъване на демократичния процес

Дарение, дадено без оглед на политическа платформа или убеждение на кандидата, осигурява политическа подкрепа само между другото; основната му цел е да влияе на кандидата, когато е на власт. В чистата му форма то няма друга функция, освен директно да превръща частните желания на дарителя в управленско действие. Ефектът е спъване на демократичния процес.

Сравнете този вид дарение с онези, давани в подкрепа на кандидат, с който гражданинът споделя обща политическа ориентация или е в съгласие по въпроси, за които тя или той мислят, че са важни.¹¹ Дарение от този вид директно изпълнява политическа функция, целта му е да помогне на даден кандидат да бъде избран и то работи чрез политическия процес.¹² То по-скоро стимулира, отколкото заобикаля процеса.

Разграничението е на принципа, че гражданите трябва да оказват влияние върху представителите и представителите трябва да влияят върху политиката единствено по начини, на които може да се съперничи само чрез публично дискутиране и политическо съревнование в рамките на демократичен политически процес. Този принцип е съвместим със схващания за представителството, обхващащи дейностите на делегати и попечители. Той изисква представителите да действат единствено от името на политическа тенденция или на гражданите, които са защитили или са готови да защитят на публичен форум, поемайки риска от поражение.

Връзката между даренията и печалбите е корупционна, ако спъва демократичния процес. Когато законодателите помагат на частните интереси да използват публичния авторитет, без да подлагат техните претенции на пълното изпитание на демократичния процес, те са проводници на корупцията. Те омърсяват публичното с частното.

Коренът на някои злини

Много социални критици предполагат, че парите са задължително корумпиращи в политиката. Те считат, че е признак на политически прогрес, когато обществата не позволяват гласовете и длъжностите да бъдат купувани.

Ясно е, че има някаква истина в това виждане. Политическото съревнование не трябва да е като икономическото. Сдобиването с политическа длъжност не трябва да е като купуването на акции от компания. Но твърдението, че по самата си същност парите корумпират политиката е твърде широко. Политиката включва голям обсег от дейности, тя е като творческата работа или професионалната практика, в които влиянието на парите е ограничено, но не и изключено. Парите не са нужни само за подкрепата на артистични и образователни проекти, те могат да стимулират и по-високи нива на постижения в тези сфери. Артистите или учителите не са корумпирани поради това, че приемат пари за работата си. Целта е да се опитваме да не позволим на парите да подкопават качеството на резултатите на творческото усилие.

В политиката има подобна практика в смисъл, че парите могат да влошат качеството на решенията и линията на управлението. Вместо само да ограничаваме парите, трябва да се опитаме да регулираме ефектите и източниците – и особено в случаите на законодателната етика, когато става дума за връзката между източниците на средства и поведението на законодателите. Ако сериозно възприемем първия принцип на законодателната етика, ще се опитаме да намалим влиянието на парите върху преценката на законодателите. Парите са корупционен вид политическа подкрепа, когато нямат никаква връзка със същността на политиката, на която искат да влияят. Тук способността им да приемат облика на което и да било политическо виждане е коренът на злото. Това не означава, че членовете на Конгреса не трябва да търсят дарения, а че трябва да търсят дарения от граждани, които ще изискват от тях да вършат това, за което самите конгресмени имат достатъчно основания.

Но, ако парите не купуват гласове, те все пак могат да купуват достъп.¹³ Много дарители се интересуват не толкова от възможността да повлияят върху гласуването по списък, отколкото от осигуряване на неформалната подкрепа на даден член на Конгреса. Свързването на дарителя с екипа на ключова комисия, съдействането за влияние върху водача на изпълнителна агенция, даването на публичност на делото на дарителя, промяната на правило или предлагането на поправка в дадена комисия – тези и подобни на тях услуги се правят на граждани, които имат достъп до членовете на Конгреса.

В степента, в която дарителите получават предимство, парите купуват внимание. Дарителите получават повече от времето и енергията на членовете на Конгреса, отколкото иначе биха получили. Този вид влияние действа не чрез никакви съзнателни мотиви или индивидуални размени, а чрез обичайни действия и институционално установен ред.¹⁴

Сенаторът Лаутенбърг, коментирайки правилото за подаръците, изрично споменава за възможността от системно отклонение в иначе легитимните

връзки и размени: „Кумулативното въздействие ... ще повлияе върху системата. На повечето от така наречените средни граждани не им се случва да прекарат час, два или три, уикенда или два дена със сенатор. Обикновените граждани по този начин не изграждат лична връзка със сенатор или представител. Те нямат необходимия достъп, за да представят проблемите си и да обясни грижите си – за разлика от лобистите.“¹⁵

Лаутенбърг разбира, че кумулативните ефекти могат да създадат корупция дори и в отсъствието на корупционни мотиви. Практиките на отделните членове могат да бъдат повлияни, без те да са го осъзнали, както и практиките на Конгреса могат да бъдат повлияни, без да са повлияни действията на отделен член.

Този вид институционална корупция е вероятно единственият най-коварен ефект на парите върху конгресния живот. Той е най-труден за откриване и най-труден за предотвратяване. Гражданите трябва да са способни да използват по собствено усмотрение дохода си, за да подкрепят политическите си цели. Но в несъвършеното ни общество много от неравенствата са неоправдани и са критикувани както от консерватори, така и от либерали. Дори ако отделните членове на Конгреса не могат да направят много за тези дълбоки неправди, те със сигурност имат задължението да намалят ефектите им върху собственото си поведение в законодателната сфера. Неправдите, които са неизбежни, не са извинение за насърчаването на по-нататъшни несправедливости в достъпа до политическата власт в самото законодателство.

Ето защо един редовен преглед на различните видове достъп и услуги трябва да се институционализира за постове на членовете на Конгреса. Подобен преглед трябва да се провежда за всяка камара като цяло от служба със съответни разследващи длъжностни лица, като тези, посочени по-рано, или от комисиите по етика. Целта на тези прегледи ще е да открива и поправя системните отклонения във взаимоотношенията между дарители и реципиенти. Там, където прегледите открият отклонения, те няма да препоръчат отхвърляне на достъпа до дарителите, но могат да предложат начини за подобряването на достъпа до обикновените граждани. Самоличността на определен дарител, точната природа на услугите или (в случая на институционалния преглед) наименованието на длъжността няма да са от значение и вероятно няма да е нужно да стават публични. Прегледът ще се фокусира върху моделите и тенденциите, които допринасят за корупцията, за която повечето членове нямат намерения.

В едно отношение по-вероятно е парите да задоволят принципа отчетност, отколкото другите видове политическо влияние: парите могат да бъдат определени количествено и да стават публично достояние. Ето защо има прецизни и сложни правила за финансовите разкрития, но няма нищо подобно за имена на приятели, колеги и групи, които осигуряват друг вид под-

крепа на членовете на Конгреса. В други отношения обаче парите представляват значителни трудности за отчетността.

През по-голяма част от времето политическите пари се въртят безшумно, без да повдигат никакви специфични подозрения и без да дават възможности на демократичната отчетност.

Разделението на труда между набирането на средства и законодателната работа в конгресните длъжности ще увеличи вероятността някои проблемни от етична гледна точка начини на изразходване на пари да получат повече публичност. Същото би трябвало да е и с прегледите на достъпа на дарителите. Разширените правила за разкрития би трябвало да спомогнат за разкриване на някои модели на подкрепа и да повдигнат допълнителни въпроси и разследвания. Но при криволичещите пътеки и тайните коридори, по които могат да пътуват парите, гражданите с право могат да настояват за даване на отчет от страна на членовете не само за дискутираните дотук видове връзки. Не е достатъчно гражданите да имат достъп до информация, която би им позволила да разкриват корупционни връзки. Дори не е достатъчно, ако те правят същото и по отношение на институционални практики. Гражданите трябва да са в състояние да призовават членовете на Конгреса да се отчетат за връзки, които на пръв поглед обвързват облагите с определена услуга по тези два начина, без значение дали се разполага със съответни доказателства. Нуждата от подобен вид отчетност е основната причина конгресната етика сериозно да се отнася към така наречените норми на приличие.

ЧАСТ V

Трибунали на законодателната етика

Някои членове на Конгреса се занимават с осъждането на свои колеги, с които трябва да работят всеки ден... Има вроден конфликт на интереси, когато членовете на комисиите по етика биват призовани да съдят колегите си.

Докато настоявал, че е само „в известна степен адвокат на дявола“ в клетвените си показания пред Общата комисия за организация на Конгреса, представителят Лий Хамилтън изложил конфликта на интереси в основата на усилията за прилагането на законодателната етика.¹ Конституцията наотварва Конгреса с отговорността да държи под око членовете си.² Но принципите на законодателната етика хвърлят подозрение върху всеки процес, в който членовете на Конгреса сами следят за дисциплината си. Как комисиите по етика могат да имат претенцията да осъдят индивидуален конфликт на интереси, когато те самите са в позицията на институционален конфликт на интереси? Основният конституционен инструмент за налагане на етика-

та изглежда етически компромис сам по себе си. Ситуацията, в която конгресмени съдят конгресмени повдига значителни съмнения за независимостта, честността и отчетността на процеса.

По време на дебатите за организацията на Конгреса сенаторът Ричард Лугар изненадал част от колегите си с предположението си, че „едно от решенията на проблема за Комисията по етика е да няма такава.“ На хората, които внасят жалби, може да им се казва да се „обърнат към местната съдебна система, щатските или федералните съдилища и да им се предостави те да водят съдебния процес по случая“. Други членове от време на време са правили същото предложение. Привлекателността му е понятна. Съдебният процес разполага постоянно с вещината ефективно да разследва жалбите и със съответните процедури, гарантиращи безпристрастни решения. В качеството си на законодателен, а не съдебен орган Конгресът не разполага с подобни предимства. Въпреки че от 1978 г. насам комисиите по етика са наемали външни съветници и са кодифицирали процедурите си (около 40 страници за всяка камара), това не е променило съществено нещата. „За много от случаите – твърди Лугар – „показват, че сме аматьори, играещи си на съдници“.³ Тъй като процесът на конгресната етика стои по-близо до политическия процес, малко е вероятно той да е толкова уреден и стабилен, колкото са съдебните процедури.

В известна степен предложението на Лугар бе взето предвид. По много от най-сериозните обвинения е имало наказателно производство. Повече от половината случаи, в които са се намесили комисиите по етика от 1978 г. насам, са били и обект на съдебно разследване.⁴ Защо тогава не предоставим на съдилищата да поемат всички случаи, включващи обвинения в корупция срещу членове на Конгреса?

Действително би било добре случаите, включващи общи нарушения, да се предадат на съдебната система. Въпреки че си запазват правото да поемат даден случай по всяко време, комисиите могат да обявят, че ще предоставят на съдилищата да се занимават с тези нарушения. Все повече комисиите по етика предпочитат да изчакат, докато съдилищата вземат решение или докато прокурорите приключат с разследването си. На практика етическият процес се придвижва към решението на Лугар или поне към умерената версия, която той също предложи: нарушенията на обикновеното право да се разглеждат в съдилищата, а нарушенията от „по-висок стандарт“ да се разглеждат от комисиите по етика.⁵

Въпреки че по този начин съдилищата могат да играят важна роля за налагането на някои етични решения, те не са подходящият трибунал за много от обвиненията срещу членовете и не трябва да са единственият или крайният трибунал, за което и да било етическо обвинение. Тъй като целите и методите на съдебния и на етичния процес се различават по принцип, те трябва да останат разделени и на практика.

Най-просто казано, етичният процес търси да установи дали поведение-то на даден член е навредило на институцията; а съдебният процес отсъжда дали даден гражданин е навредил на обществото. В тази насока, както отбелязват двама опитни наблюдатели, етичните правила и комисии са като „професионалните стандарти и дисциплинарния съвет на асоциацията на медици или адвокати: също както критерият пред подобен съвет е професионална честност и поведение, предписано от стандартите, така и въпросът пред комисията е (конгресна) честност и поведение, предписано от Кодекса.“⁶

Дори още по-значителен за целите на законодателната етика е целият обхват от нарушения, които създават институционална корупция като даването на специална помощ на големите дарители на кампаниите или оказването на натиск върху федералните регулатори. Повечето от тези нарушения не са престъпления не защото само законодателите могат да ги извършват, а защото включват неопределено поведение, което е трудно да се дефинира предварително и е сложно, за да бъде порицано впоследствие. При този вид поведение липсва корупционният мотив, който съдебното разследване обикновено изисква.

Засилване позициите на комисииите по етика

Въпреки че както изборите, така и съдилищата имат важна роля за налагането на стандартите на поведение за законодателите, те не могат да заменят самия Конгрес. Комисиите по етика ще останат и Конгресът трябва да търси начини, за да може процедурите им да следват по-добре принципите на законодателната етика. Най-важната реформа, според нас, би трябвало да се изрази в създаване на нова външна комисия. Но дори и без подобна комисия, известен брой промени могат да подобрят начина, по който комисииите провеждат работата си.

Партийна пристрастност и предварително отсъждане

Когато се отправят предизвикателства към независимостта на етичният процес, партийната пристрастността е главното опасение на представителите. През 1964 г. Сенатът създаде добре балансирана двупартийна комисия, отчасти в отговор на пристрастните диспути върху разследването на секретарят на мнозинството Боби Бейкър (по-късно той бе осъден за углавни престъпления, свързани със злоупотребата с публичната му длъжност и дарения за предизборни кампани). Камарата на представителите образува дело през 1967 г. след спорния случай на Адам Клейтън Палъл, който бе „изключен“ от Конгреса, но по-късно бе възстановен на същата длъжност от Върховния съд. За да се предотврати партийната пристрастност, комисииите

по етика имат еднакъв брой членове от всяка партия, които са и единствените комисии с толкова балансирано представителство. Членовете, избирани за тази служба, са общо взето известни като умерени и обикновено са по-малко пристрастни от колегите си. Представителите рядко предлагат услуги си за служба в тези комисии.

Публичните решения, които комисииите са взели досега, общо взето не изглеждат пристрастни.⁷ Крайните гласувания почти винаги са единодушни и различаващите се мнения са редки.

Една от причините комисииите да са успели да запазят духа на сътрудничеството е, че вършат голяма част от работата си тайно. Ако разискванията са публични, е по-вероятно да се появи партийна пристрастност. В бъдеще обаче на комисииите може да им е по-трудно да поддържат традициите на двупартийност дори и тайно. През 1990 г. повечето от членовете на Комисията на Камарата на представителите, като и председателят, са нови. Освен това, според бившите членове на Комисията, и атмосферата на тези срещи става все по-пристрастна.⁸ С влошаването на взаимното уважение в Конгреса безпристрастността на комисииите се гарантира все по-трудно. Доколкото са творение на Конгреса, комисииите носят характеристиките му. Затова евентуална външна институция за разрешаване на нравствени обвинения би представлявала по-добра гаранция за независимостта на преценката.

По-различна заплахата за независимата преценка на комисииите идва от структурата на самия процес. Комисията, която решава дали има задоволителни доказателства, за да се продължи със случая, е същата, която отсъжда дали обвиненияят представител е виновен и трябва да се накаже. То е като да се съберат прокурорът, съдебните заседатели, които решават дали да се предаде даден въпрос на съда, редовите съдебни заседатели и самият съдия в един-единствен орган. Самите членове на комисииите твърдят, че е трудно при тези обстоятелства да не си създават предварително мнение.¹⁰ За обикновения член и за обществеността на предварително формираната преценка често предрешава крайното решение.

За да се избегнат тези трудности, правилата на комисията на Камарата на представителите сега постановяват, че предварителното разглеждане трябва да се проведе от подкомисия, а крайното съдебно решение да се вземе от останалата част от комисията.¹¹ Но новата процедура все още трябва да се изпробва, а някои наблюдатели смятат, че е малко вероятно тя да не бъде компрометирана от предварително формираната преценка. Председателят на комисията и старшият ѝ член по силата на длъжността си членуват в подкомисията, а същият екип служи едновременно в подкомисията и в цялата комисия. Предложената от сенатора Рудман реформа би избегнала проблема в Сената със създаването на отделна комисия за вземане на съдебно решение; тя ще бъде съставена само от сенатори, които не са членове на ко-

мисията по етика и които ще членуват в нея еднократно за разрешаване на един-единствен случай.¹²

Подобни предложения са в правилна посока. Постъпателният процес бе създаден с намерението експедитивно да се освободи от лъжливите и повърхностни обвинения и така да служи на честността, но имаше противоположен ефект. Той придава известност на обвиненията по-рано и дълго преди да се е достигнало до каквато и да била крайна присъда. Двустепенният процес би намалил ненужното забавяне и дублиране и би създал по-малко объркване около значението на разкритията от всяка стъпка. Вероятно той ще служи по-добре на интересите на членовете и обществеността.

Ето защо в комисиите по етика и на двете камари разследването трябва да се разделя от произнасянето на присъдата.¹³

Във всеки двустепенен процес назначаването на специален съвет ще бъде изисквано за фазата на разследване, освен ако няма необорима причина за обратното. Това е близо до настоящата *de facto* процедура в Сената.¹⁴ В първата фаза съветът действа основно като откривател на факти и правен консултант. Съветът трябва да продължи нормално и във фазата на оформяне на съдебно решение, но ролята му тук ще е на адвокат на решението на комисията, оформило се през първата фаза.

Справедливост за членовете на Конгреса

Вероятно най-обезпокояващото несправедливо отношение идва от последиците на лъжливото обвинение. Самото повдигане на обвинение, с основание или не, е понякога достатъчно, за да навреди на репутацията или кариерата на даден член на Конгреса. Дори и ако въпросният представител е оправдан, вредата вече е нанесена. Обвинението може да нанесе сериозна вреда и на самата институция.

В настоящата система главната защита срещу лъжливите обвинения е изискването всеки индивид, подаващ жалба към комисията, да се закълне в истинността ѝ и да удовлетвори няколко други изисквания. В Камарата на представителите ищецът трябва да се опита да намери трима членове, които да подпишат жалбата преди да отиде при комисията.¹⁵ Член от екипа признава, че „направихме по-трудно за обикновените граждани внасянето на жалби“.¹⁶ Изглежда стратегията е да се поддържа висок праг при подаването на жалби с надеждата за обезкуражаване на нечестните обвинения. Това обаче би било погрешно. Високият праг не успява да блокира някои необосновани обвинения, а обратното – може да попречи на някои добре обосновани жалби.

Може да се окаже, че евентуално опростяване на процедурите би защитило интересите на представителите по-добре. Въпреки че позволява подаването на повече лъжливи жалби, този подход осигурява по-ефективен на-

чин за разрешаването им. Ако дадена жалба е отхвърлена поради технически причини, обществеността би продължила да таи съмнения. Така отхвърлените жалби обикновено не умират, а подхранват журналистически интерес. По такъв начин по-високият праг придава на всяка жалба по-голяма легитимност.

Вместо да вдига прага, Конгресът трябва да обмисли увеличаване на цената за подаване на лъжливи обвинения. За предпочитане е една отчасти независима комисия да отправи официални критики към представители, които преднамерено или от недоглеждане правят лъжливи обвинения. В някои случаи комисии по етика могат да наложат по-сериозни санкции върху такива членове. Въпреки че първата поправка възпира Конгреса от наказването на частни граждани или членове на пресата за правенето на лъжливи обвинения, тя не възпира комисии по етика за критикуването им. Често, разбира се, е спорно дали дадено обвинение е лъжливо или повърхностно, но в крещящите случаи трябва да има достатъчно съгласие за налагането на заслужени санкции.

Друг потенциален източник на непочтеност са разтегливите правила, по които се съдят членовете на Конгреса. Формулировки от типа „поведение, което ще се отрази по похвален начин на Камарата на представителите“ или „избягването на непристойно поведение, което може да се отрази върху Сената“ сами по себе си не са ясни.¹⁷

Все пак този вид най-общи правила е важен и трябва да се запази. Никакъв специфичен кодекс не може да обхване различните типове поведение, които могат да навредят на Конгреса. Невъзможността да бъдат отчетени особените обстоятелства, при които работят конгресмените, неминуемо би довело до грешки и пропуски. Защитата срещу институционалната корупция е особено трудна за кодифициране.

Освен това, колкото един кодекс е по-изчерпателен, толкова по-сложен става той и по-лесно се превръща в обект на подценяване или на злоупотреба от онези, които биха отправили лъжливи или политически мотивирани обвинения. Евентуален всеобхватен стандарт позволява отправянето на повечето обвинения, но придава непосредствена легитимност на по-малка част от тях. Подобни обвинения биха имали малко публично влияние освен ако успее да идентифицира сериозните престъпления. Затова трябва да се апелира към ясното съзнание, че въпросното поведение нарушава някои широко споделяни морални принципи, а не просто някакво неясно техническо правило на Сената или на Камарата на представителите. Институционалната корупция може да бъде подведена под такъв общ морален принцип, чрез подчертаване на вредата, която нанася на демократичния процес и по този начин на правата и благодеянието на всички граждани.

Честността е въпрос не само за правата, но и за задълженията на членовете на Конгреса. Задължението за честна игра, индивидуалният принос на

всеки в дейността на институцията налагат институционални отговорности за всички членове.¹⁸ Представителите са отговорни за поемането на неприятни задачи (като служба в комисиите по етика), за опитите да се подобри институцията, вместо тя само да се атакува, и за призоваването на колеги да отговарят за непристойното си поведение. Неспособността да се поеме отговорност за колективните проблеми създава сериозни заплахи пред възможността институцията да функционира и допринася за ерозията на публичното доверие в нея. Ако всеки член се грижи само за своята политическа съдба, тогава не остава никой, който да се грижи за етичeskия облик на институцията.

Не е нито реалистично, нито честно за който и да е отделен член да изпълнява тези институционални задължения в отсъствието на някакво разумно уверение, че другите членове ще правят същото. Разчитането на доброволни самопожертвования за общото благо вероятно няма да е достатъчно. На членовете на Конгреса може да им е нужно допълнително насърчаване, като например т.нар. „подбрани стимули“, ако трябва да вземат насериозно институционалните си задължения.

Във всеки случай ще е трудно да се въведат реформи, които ще институционализират подобни стимули в Конгреса. Същата логика, която прави стимулите необходими, пречатва институциализирането им. Обикновено не е в интерес на отделните членове да се отдадат на провеждането на тази реформа. Нито пък е лесно да се намерят достатъчно силни стимули, за да се надделее над политическия натиск, работещ в обратна посока.

Стимулите не трябва да са само наказателни. Трябва да полагаме еднакви усилия както за почитането на достойните законодатели, така и за осъждането на престъпните. Например някоя независима институция може да бъде упълномощена да награждава членове, които са се отличили при изпълняването на институционалните си задължения. Ако бъде създадена, тя ще трябва да се предпазва от естествената тенденция към инфлация и обезценяване на наградите. Но ако последните се раздават разумно, те могат да служат не само за да възнаградят приносите на отделни индивиди, но евентуално и да подобрят репутацията на институцията.

Отчетност пред обществеността

В законодателство, което е най-откритото в целия свят, комисиите по етика са относително затворени.¹⁹ Сенатската комисия е организираща публични разглеждания по обвинения само пет пъти от 1977 г. насам, а Камарата на представителите – само три пъти.²⁰ Правилата за процедури и на двете комисии съдържат много клаузи, за да предотвратят разкрития, но малко са тези, осигуряващи легитимна публичност. По-голямата част от работата на комисиите се извършва без каквото и да е публичен отчет. Члено-

вете, често само председателят, подпредседателят или старшият член се занимават с повечето жалби и провеждат предварителни разисквания, когато е необходимо. Екипът прекарва по-голяма част от времето си в даване на съвети на представителите, като само малка част от тях се вписват в протокола под формата на консултативни мнения.

Част от тази секретност е разбираема. Тя не само защитава правата на членовете и свидетелите, но насърчава гражданите да поставят на разискване жалби и позволява на комисиите да ги разследват ефективно и обективно. Ако с по-ранните фази на процеса се нагърби агенция с по-голяма независимост, може би поверителният характер на разискванията би бил приемлив. Но имайки предвид проблема, който възниква, когато конгресмени съдят колегите си, секретността подкопава публичното доверие и вреди на отчетността. Ако настоящата структура на етичния процес не се промени, от комисиите по етика трябва да се изисква да направят публични съдържанието на жалбите и разпореждането с тях. Ако жалбата е отхвърлена, трябва да се дадат причини. Комисиите трябва да изготвят цялостен отчет в края на всяко разследване и в края на всяко съдебно решение.

Освен това, няма нужда (а и не трябва) законодателите да очакват да получат такава защита, когато се отправят публични критики към миналото им, каквото гражданите справедливо изискват. Дял от цената за заемане на публична длъжност е жертването на част от тази сигурност.

Нуждата от комисии по етика

Независимо колко се засилват комисиите по етика и колко се подобряват процедурите им, ще продължава да съществува институционалният конфликт на интереси, възникващ когато конгресмени съдят свои колеги. Повечето други професии и повечето други институции вече са оценили, че саморегулацията на етиката не е адекватна и са предприели макар и често показни мерки. Конгресът трябва да направи същото.

Трябва ясно да се изтъкнат предимствата на делегирането на част от авторитета на относително независим орган. Един външен орган е по-вероятно да достигне до обективни и независими преценки. Той би могъл по-достойно да защитава правата на членовете и да наложи институционални задължения, без оглед на политическа или лична преданост. Той би осигурил по-ефективна отчетност и би спомогнал за възвръщането на публичното доверие към етичния процес. Има и едно допълнително предимство, което би трябвало да се понарави на всички членове: създаването на външен орган би намалил времето, което всеки член трябва да прекарва върху неприятната ежедневна работа за регулирането на етиката.

Нуждата от външен орган е особено важна в случаите на институционална корупция. Тук институционалният конфликт на интереси е най-ожесто-

чен. Когато конгресмени съдят свои колеги за поведение, което е част от работата им, гледните точки на съдиите и подсъдимите се сближават твърде много. Въпросното поведение не може да бъде отделено от нормите и практиките на институцията и преценката в случая включва всички, които са управлявани от тези норми и практики. Политическата съдба на съдиите и подсъдимите също е взаимно обвързвана. Дори и ако са от различни партии, те са изправени пред сходни политически напрежения. В частност, когато институцията е замесена в корупция, някои от онези, които трябва да отсъждат, би следвало да дойдат отвън и да не са свързани с институцията.

Ролята на комисиите по етика

При подобно решение няма да е необходимо задължително да се променя съставът на комисиите по етика. Същевременно функциите им ще бъдат значително модифицирани. Ще се разглеждат и разрешават случаи едва след като комисията е открила достоверни доказателства за нарушение. Тогава те ще вземат крайно решение или ще отправят препоръка към цялата камара. Ако работата на комисията и отчетите ѝ са достатъчно пряки и честни, много случаи вероятно щяха да се уреждат без разисквания, а при останалите – разискванията биха били доста по-кратки.

Опростяването на задачите на комисиите по етика по такъв начин би спестило много от критиките, предизвикани от сегашната система.

Заключение

Институционалната корупция не е нова, но просперира от скоро. В САЩ законодателната власт е създала благодатна почва за този вид корупция. Много от големите управленски скандали в последните години включваха голям дял институционална корупция: Вотъргейт, аферата „Иран – контра“, както и поредицата от скандали, широко известни с инициалите си – HUD, BCCI и BNL.¹

Но именно в Конгреса проблемът е особено остър. Това се дължи на факта, че условията, които подхранват институционалната корупция, се предпоставят от самата роля на представителите. За да вършат работата си, законодателите трябва да търсят подкрепата на частните интереси, да осигуряват услуги на избирателите, от които зависят за даренията за предизборните кампании и да защитават реномето си пред избиратели, които се интересуват повече от това, какво са направили за областта или за щата, отколкото за Конгреса или държавата.

Тези изисквания са част от засилващото се усложняване на законодателната среда и насърчават институционалната корупция. С усложняването на работата на законодателя се умножават и подозренията за институционална

корупция. Действайки с напълно правомерни мотиви и в опита си просто да си свършат работата, членовете на Конгреса са изправени пред все по-големи нравствени раздвоения.

Можем по-добре да се предпазим от коварните пътища на тази форма на корупция, ако сме в състояние да отличим характерните ѝ черти. В чистата си форма тя се различава във всеки един от елементите си от индивидуалната корупция, която е по-познатата разновидност. При институционалната корупция облагата, която законодателят търси, е по-скоро политическа, отколкото лична. Политическата облага е част от работата и ако стремежът към нея е правомерен, тя е не само допустима, но и достойна за уважение. Насърчаването на тесния интерес на законодателите за сметка на общия публичен интерес само по себе си не я прави нередна. И обратното – тя е неправомерна, защото нарушава институционалните норми, които защитават демократичния процес. Използването на служебния конгресен екип за провеждане на кампания за преизбиране на отделен представител е типична форма на неправомерна политическа облага.

Линията между личната и политическата облага не е толкова ясна и точното ѝ определяне е основна грижа на законодателната етика.

Услугата, която даден член осигурява на избирателя, се смята за индивидуална корупция, когато избирателят не я заслужава. При институционалната корупция това, което прави услугата неправомерна, не са достойнствата на каузата, а начинът, по който се осигурява услугата. Тя нарушава нормите на институцията и следователно подкопава демократичния процес.

Връзката между благата и услугата, която създава индивидуална корупция, преминава през ума на отделния законодател. Това е корупционен мотив.

При институционалната корупция връзката се осъществява чрез практиките и нормите на законодателството. Връзката се състои от институционална тенденция, която вреди на законодателството и на демократичния процес по различни начини. Дори когато членовете на Конгреса несъзнателно осигуряват услуга заради облага, действията им могат да създадат други връзки между облага и услуга, които причиняват институционални вреди.

На комисиите по етика им е по-лесно да обвиняват колегите си за изолирани и преднамерени злодеяния. За такъв род поведение е по-малко вероятно да повдигне въпроси за институционалните практики, в които също участват и самите членове на комисиите.

В известна степен тази нерешителност е разбираема. Прекалено ревностна кампания срещу институционалната корупция може да има смразяващ ефект върху много от напълно легитимните практики, които поощряват здравословното политическо съревнование: правенето на сделки за спечелване на политическа подкрепа, помагане на гражданите да се борят с бюрократичните злоупотреби, заемането на позиции срещу ръководствата на

партии или на камари. Все пак, точно опасността от този смразяващ ефект би трябвало да накара членовете да обръщат повече внимание на институционалната корупция и да дефинират по-внимателно границите ѝ.

Друга причина, поради която институционалната корупция не получава дължимото внимание, е доминирането на наказателно-правния модел в етическия процес. Въпреки неколкото изявления на комисии по етика и клетвените показания на други комисии, наблюдаващи на разликите между етическите стандарти и наказателното право, дори толкова опитен сенатор като Ричард Лугар се придържа към мнението, че всичките етически обвинения трябва да се разглеждат от прокурорите и съдилищата. В законодателство, пренаселено от юристи, чиято политическа култура е проникната от легализма, натискът за вкарването на всички случаи в наказателно-правния каalp е почти неустоим. Но изискванията на съдебния процес – нуждата от корупционни мотиви и доказателства отвъд едно разумно съмнение – не могат да се приложат успешно спрямо случаи на корупция, която взема институционална форма.

Друг източник за подценяването на институционалната корупция е самото обществено мнение. Сложността на институционалната корупция не допринася за видовете истории, с които пресата или обществеността с удоволствие се занимават. В репортажите си за Конгреса медиите се концентрират повече върху драмата на личния скандал, отколкото върху анализа на институционалните процеси.² Все повече граждани приписват проблема с корупцията на неуспеха на отделни членове, отколкото на някакви недостатъци на конгресната система.³ Още повече, колкото по-добре непристойното поведение се вписва в модела на индивидуалната корупция, за толкова по-лошо го мислят гражданите.

Като всяка политическа корупция, институционалната включва неправомерното използване на публичната длъжност за лични цели. Корупцията се появява, когато служебни лица или граждани преследват частни интереси чрез заобикаляне на демократичния процес. Принципите на законодателната етика, вкоренени в целите на институцията, могат да помогнат за идентифициране на нарушенията в демократичния процес, които създават най-вече институционална корупция. Агентите на институционалната корупция си остават индивиди, но корупцията им може да бъде разбрана само в контекста на институцията.

Когато законодателите отговарят на надеждите ни, те пораждат почит към длъжността си. Когато прекратят границите, които сме определили, те предават доверието ни. Колкото по-близо етичните стандарти следят основните цели на институцията, толкова по-похвални са добродетелите и по-осъдени са пороците. Ето защо институционалното служене и институционалната корупция трябва да имат видно място в законодателната етика.

БЕЛЕЖКИ

Увод

1 От 1879 до 1977 г. (година преди Закона за етика в управлението) Конгресът официално е обърнал внимание на обвинения по престъпване на етичността към петдесет и три конгресмена, като двадесет и един от тях са санкционирани или от комисии, или от Конгреса, единадесет са подали оставка, а двама са излежали наказанието си в затвор. От 1978 до 1992 г. Конгресът е разгледал обвинения към шестдесет и трима свои членове, като тридесет и един са санкционирани или осъдени и шестнадесет са подали оставка или обявили намерението си да се оттеглят. Единствено в Сената общият брой след 1978 г. е по-нисък от този в предишния период, въпреки че годишното ниво на подобни случаи е много по-високо (около 1,1 сравнено с 0,15). Вж. приложението за списък на случаите и за критериите, по които са класифицирани

2 Congressional Ethics: History, Facts and Controversy (Washington: Congressional Quarterly, 1992), p.vii.

3 Проучване на организацията Gallup, CNN/U.S.A. Today, национална извадка от 1007 пълнолетни, проведена през 22–25 октомври 1994 г. (Roper Center за изследване на общественото мнение, Университетът в Кентъки, 1995 г.); Проучване на Hart and Teeter, NBC News/Wall Street Journal, национална извадка от 1502 пълнолетни, проведена 10–14 юни 1994 г. (Roper Center за изследване на общественото мнение, Университетът в Кентъки, 1995 г.); и проучване на организацията Gallup, CNN/U.S.A. Today, национална извадка от 1010 пълнолетни, 28–30 декември 1994 г. (Roper Center за изследване на общественото мнение, Университетът в Кентъки, 1995 г.). През март 1995 г. общественото доверие в Конгреса остана на рекордно ниски нива, като само 13% от американците са имали голямо или значително доверие в институцията. Вж. проучване на общественото мнение на Los Angeles Times, национална извадка от 1285 пълнолетни, 15–19 март 1995 г. (Roper Center за изследване на общественото мнение, Университетът в Кентъки, 1995). За повече вж. Karlyn Bowman and Everett Carll Ladd „Общественото мнение за Конгреса: Исторически преглед и Thomas E. Mann and Norman J. Ornstein „Конгресът, Пресата и Обществеността“ (American Enterprise Institute and Brookings, 1994 г.) с. 48–53

4 Newt Gingrich, „Foreword“, в изданието на Gordon S. Jones и John A. Marini „The Imperial Congress“ (Pharos Books, 1988), с. x. Може да се предполага, че оценката му за институцията след 1994 г. ще е по-великодушна.

5 Richard Allan Baker, „The History of Congressional Ethics“ в изданието на Bruce Jennings и Daniel Callahan, Representation and Responsibility: Exploring Legislative Ethics (Plenum Press, 1985), с. 8. Въпреки че поведението на Уебстър е било критикувано, „голяма част от обществото вероятно го е намирала за приемлива“. Вж. Charles Stewart III, „Ain't Misbehavin', Or Reflections on Two Centuries of Congressional Corruption“, occasional paper 94–4, Center for American Political Studies, Harvard University, Април 1994, с. 10–11

6 Congressional Ethics (1992), с. 51.

7 Historical Summary of Conduct Cases in the House of Representatives, Committee Print, House Committee on Standards of Official Conduct (Government Printing Office, April 1992), с. 7. Цялата обида, произнесена на подиума през 1875 г. от представителят John Young Brown, заслужава да се възпроизведе. Той е определил друг конгресмен като „човек, прогонен от почтеното общество в собствения си дом, името му е синоним на лъжата, а той е и винаги е бил защитник на измамата, защитник на крадците и е такова възплъщение на порочността и низостта, че описанието му ще отвори представите и ще изчерпи всички нападки“ и още като „малодушен по време на война, нечовечен в мирно време, лишен от морал и неизвестен в политиката“. Други обиди, които са водел до бламиране, са били по-меки. През 1832 г. конгресменът Уилям Стенбъри е бил остро критикуван за коментара си, че „очите на Говорителя са твърде често насочени от собственото му място към Белия дом“. (Historical Summary, с. 1).

8 Congressional Ethics (1992), с. 18–19, 168, 170–171

9 Roger H. Davidson and Walter J. Oleszek, *Congress and Its Members*, 4th ed. (Washington: CQ Press, 1994) с. 443; and Brit Hume, „Now It Can Be Told... Or Can It?“ *More*, vol. 5. (April 1975), с. 6ff.

10 Edmund Beard and Stephen Horn, *Congressional Ethics: The View from the House*, (Brookings, 19750, с. 77). По-ранно изследване на етичността в Конгреса през този век заключи, че конгресмените „не са били достатъчно заинтересовани от общественото мнение, за да защитават репутацията на партиите си или на самия Конгрес. Те не са изисквали...от Конгреса да се разследват голословните твърдения за измама и корупция... на отделните членове на Конгреса.“ Н. Н. Wilson, *Congress: Corruption and Compromise* (Rinehart, 1951), с. 11.

11 Congressional Ethics (1992), с. 3. Обвиненията към Хиншал бяха във връзка със събития, случили се преди избирането му в Камарата на Представителите.

12 Davidson and Oleszek, *Congress and Its Members*, с. 441; Norman J. Ornstein, „Less Seems More: What to Do about Contemporary Political Corruption,“ *Responsive Community*, vol. 4 (Winter 1993–1994), с. 8; and Morris P. Fiorina, *Congress: Keystone of the Washington Establishment* (Yale University Press, 1989), с. 129. Няма системно изследване, сравняващо вещината или искреността на конгресмените от последните години с тези на членовете на Конгреса от предишните периоди. Такова изследване трудно ще се проведе системно и едва ли ще е по-убедително от клетвените показания на наблюдателите, които следят отблизо Конгреса и са запознати с историята му.

13 James J. Doyle, „Will and Ariel Durant: Two Authorities of the Past Look Ahead,“ *Chicago Tribune*, 10 Декември 1977 г., секция 1, с. 11, цитирано в Paul Simon, *The Glass House: Politics and Morality in the Nation's Capital* (Continuum, 1984), с. 3.

14 Simon, *Glass House*, с. 5.

15 Част от общото влошаване на доверието към Конгреса най-вероятно трябва да се отдаде именно на увеличилата се прозрачността на институцията, което отчасти е резултат от реформите от 70-те. Други последствия от тези реформи, а именно отслабеният контрол върху лидерите и в двете камари, разделението на управлението и увеличилата се партизанщина най-вероятно са увеличили публичното недоверие. Вж. Ornstein, „Less Seems More,“ с. 10–17. Самите доклади за етически нарушения допълнително оказват негативно влияние върху публичните оценки за Конгреса, въз-

реки че трудно могат да повлияят директно на публичното доверие в Конгреса. Samuel C. Patterson and Gregory A. Caldeira, „Standing up for Congress: Variations in Public Esteem since the 1960s“, *Legislative Studies Quarterly*, vol. 15 (Февруари 1990 г.), с. 25–47.

16 В периода 1978 – 1982 *New York Times* публикуваше годишно средно около 70 статии за етичността в Конгреса. В периода 1988 – 1992 средният брой достигна 200 годишно.

17 Нито една от комисиите, следящи за етичността, не води отчет за броя или естеството на обвиненията, които получават, дори и на тези, за които има задоволителни причини да заслужат разследване от екипите. Все пак съветниците към екипите смятат, че броят на обвиненията се е увеличил значително през последните години. Интервютата са проведени по телефона с Бет Райън (съветник към екип, комисия на Сената по етика) и Елън Уейнтриб (съветник, комисия към Камарата на представителите за нормите на служебно поведение), март 1994 г.

18 През 1976 г. екипът на комисията към Камарата на представителите се състоеше от пет души, а този на комисията към Сената от двама. През 1993–1994 г. екипът на комисията към Камарата имаше единадесет члена, а този на комисията към Сената – дванадесет. Вж. *Congressional Directory* (GPO, 1976), с. 280, 302: (1993–1994), с. 413, 471. Разноските на комисията към Сената възлязоха от 195 000 долара през 1977–1978 г. на 333 000 долара през 1992–1993 г.. Вж. *Report of the Secretary of State* (1977–1978), с. 104-05; (1992–1993), с. E381-82. Съответно цифрите на комисията към Камарата за по-ранния период могат да се научат само чрез разкриване на отделните разписки, но изглежда, че увеличението е приблизително толкова, колкото и за комисията към Сената.

19 *Congressional Ethics* (Washington Congressional Quarterly, 1977), с. 13–24; и *Congressional Ethics* (1992), с. 145–61.

20 *Congressional Research Service, Legislative Ethics in Democratic Countries: Comparative Analysis of Financial Standards* (1994), с. 8

21 Suzanne Garment, *Scandals: The Culture of Mistrust in American Politics* (Random House, 1991), с. 7, 8, 9.

22 Benjamin Ginsberg and Martin Shefter, *Politics by Other Means: The Declining Importance of Elections in America* (Basic Books, 1990).

23 За кратко изследване на федерално ниво вж. John P. Burke, „The Ethics of Deregulation – or the Deregulation of Ethics?“ in John J. Dilulio, Jr., ed., *Deregulating the Public Service: Can Government be Improved?* (Brookings, 1994), с. 62–66. Също вж. Garment, *Scandal*, с. 4–5.

24 Department of Justice, *Report to Congress on the Activities and Operations of the Public Integrity Section* (1988), с. 30; и *Report to Congress on the Activities and Operations of the Public Integrity Section* (1985), с. 40.

25 Imogene Akins, ed., *State Yellow Book* (Monitor Publishing, 1993), с. 935.

26 Интервю по телефона с Деет Спенсър, служба по управленска етика, служба по образованието и връзките с обществеността, 25 септември 1991 г. За анализ на службата вж. Burke, „Ethics of Deregulation,“ с. 66–84.

27 Cynthia B. Cohen, „Ethics Committees: Birth of a Network,“ *Hastings Center Report*, vol. 18 (Февруари-Март 1988 г.), с. 11; Marc Rodwin, *Medicine, Money and Morals: Physicians' Conflicts of Interest* (Oxford University Press, 1993), с. 19-52; и

National Institute of Health, NIH Guide for Grants and Contracts, vol. 21 (27 ноември 1992 г.), с. 2.

28 Изследване на 2000 корпорации в щатите откри, че 85% от тях имат кодекс на етичност или негов еквивалент и 50% изискват като част от ориентацията на новите служители да са преминали през подобна подготовка. David Perry, *Ethics Policies and Programs in American Business: Report of a Landmark Survey of U.S. Corporations* (Washington: Ethics Resource Center and the Behavior Research Center, 1990), с. 6, 8.

29 David B. Wilkins, „Who Should Regulate Lawyers?“ *Harvard Law Review*, vol. 105 (Февруари 1992 г.), с. 801–87.

30 За неофициално изследване на някои от тези развития вж. *Ethics: Easier Said Than Done*, списание, основано през 1988 г. и публикувано от Josephson Institute for the Advancement of Ethics, Los Angeles, California.

31 Вж. Seymour Martin Lipset и William Schneider, *The Confidence Gap: Business, Labor and Government in the Public Mind*, rev. ed. (Johns Hopkins Press, 1987). Също Arthur H. Miller и Stephen Borrelli, „Confidence in Government during the 1980s,“ *American Politics Quarterly*, vol. 19 (Април 1991 г.), с. 141–73; и Larry Huggick и Graham Hueber, „Pharmacists and Clergy Rate Highest for Honesty and Ethics,“ *Gallup Poll Monthly*, номер 308 (май 1991), с. 29–31.

32 Вж. Davidson and Oleszek, *Congress and Its Members*, с. 31–34; David E. Price, *The Congressional Experience: The View from the Hill* (Boulder, Colo.: Westview Press, 1992); Bruce Cain, John Ferejohn, and Morris Fiorina, *The Personal Vote: Constituency Service and Electoral Independence* (Harvard University Press, 1987); Frank J. Sorauf, *Inside Campaign Finance: Myths and Realities* (Yale University Press, 1992); и Eric M. Uslaner, *The Decline of Comity in Congress* (University of Michigan Press, 1993), с. 21–43.

33 Съюзът Гармънт отдава подобна гледна точка на реформаторите на етичността: „Задълбочаващата се криза на корупция в обществото...е основната причина за продължаващите политически скандали и се нуждае от продължаване и дори засилване на кампанията за повече етичност в управлението. Но тази криза на корупция в обществото почти със сигурност не съществува“ (Scandal, с. 5). Въпреки твърдението си, че „тази криза на корупция в обществото почти със сигурност не съществува“, тя все пак казва, че някои форми на корупцията като тези, разкрити в случая Keating Five, представляват сериозна заплаха за политическата система: в такъв случай „годините на педантичен легализъм са направили комисиите, следящи за етичността, неспособни да вземат този вид решения, от които политическата система наистина зависи.“

34 Тази идея е замислена в съзвучие със значително разнообразие от определения от социологическата литература. Все пак по-нататъшни конкретизации, откъдето това ниво на обобщеност, остават спорни (най-вече по въпроса какво трябва да се смята за неправомерно). За преглед на различните подходи вж. Arnold J. Heidenheimer, Michael Johnston, and Victor T. LeVine, eds. *Political Corruption: A Handbook*, 2d ed. (New Brunswick, N. J.: Transaction, 1989) с. 7–14; и John G. Peters and Susan Welch, „Political Corruption in America: A Search for Definitions and a Theory,“ *American Political Science Review*, vol. 78 (септември 1978 г.), с. 974–84. По-голямата част от социологическата литература е доминирана от индивидуалния под-

ход към корупцията. Едно от видните изключения е Peter deLeon, *Thinking about Political Corruption* (Armonk, N. Y.: M. E. Sharpe, 1993).

35 Елементът на институционално непристойно поведение е необходимо, но недостатъчно условие, за да се определи дадено поведение като институционална корупция. За последното е нужно сериозна обвързаност с частни интереси. Ако това не е налице, то злоупотребата с длъжността (обикновеното престъпление или дори нарушаването на конституцията) въобще не би се сметнала за корупция. Както е показано във втора глава, една от основните характеристики на общата идея за корупция е опетняването на публичното от частното. Когато даден законодател просто престъпва правилата на институцията, това поведение все още не поражда корупция – в този смисъл престъплението трябва да служи на частен интерес. Ето защо в случая Keating Five, фактът, че петимата сенатори са подкрепяли интересите на Чарлз Кийтинг, е задължително условие, за да отнесем поведението им към понятието корупция.

36 Трета глава обяснява критериите за класифицирането на случаите като институционална корупция, а приложението предлага списък на случаите от всяка категория. В по-различно изследване на историческите тенденции на етичните случаи Чарлз Стюарт е открил промяна в обвиненията от такива, които включват „целостта на националното обединение“ към такива, включващи „честността на отделните законодатели“. Откритието му правилно обхваща голямата разлика между случаите от XIX и XX век, но не прави разграничението, което се прави в настоящето приложение между индивидуалната и институционалната корупция на този век. Категорията „индивидуално“ при Стюарт обхваща не само случаите, които тук са определени като индивидуална корупция, но и част от тези, които трябва да се разглеждат като институционална.

ЧАСТ I

1 Пайк е допускал, че американците могат да научат още нещо за етичността: „Ние дори не сме и сигурни дали думата (етика) е в единствено или множествено число.“ *Congressional Ethics Reform*, Изслушвания пред двупартийна комисия към Камарата на представителите, разследваща етичността, 101-ви Конгрес. 1-ва сесия. (Government Printing Office, май 1989), с. 34–35 „Може и да не сме способни да дадем дефиниция, но етиката е навлязла в нашия живот и вече ѝ е дошло времето“ (с.31).

2 M. A. DeWolfe Howe, *Portrait of an Independent: Moorfield Storey, 1845–1929* (Houghton Mifflin, 1932), с. 151.

3 *Congressional Ethics: History, Facts and Controversy* (Washington: Congressional Quarterly, 1992), с. 88–89. По-общо за уместността на личното поведение при съденето на служебни лица вж. Dennis F. Thompson, *Political Ethics and Public Office* (Harvard University Press, 1987), с. 123–47.

4 Charles R. Babcock and Bob Woodward, „Tower: The Consultant as Advocate,“ *Washington Post*, 13 Февруари 1989 г., с. A1.

5 Lamar Alexander „Cut Their Pay and Send Them Home“, *Governors' Forum Lecture*, Heritage Foundation, Washington, 27 юли 1994 г., с. 7. За по-нюансирани и

квалифицирани аргументи за условията на мандатите вж. Mark P. Petracca, „Restoring The ‘Unity in Rotation’: An Essay in Defense of Term Limitation,“ в изданието на Edward H. Crane и Roger Pilon *The Politics and Law of Term Limits* (Washington: Cato Institute, 1994), с. 57–82; и George F. Will, *Restoration: congress, Term Limits and the Recovery of Deliberative Democracy* (New York: Free Press, 1992).

6 Често цитираният лозунг „публичната длъжност е публично доверие“ отразява в проста форма идеята, че служебните лица имат задължения, основани на доверието, които както в закона, така и в морала изискват повече в сравнение с обикновените задължения. Грувър Кливланд е популяризировал тази идея по време на кампанията си от 1884 г. въпреки че никога не е успял да постигне сбитостта и формата, която неговият помощник Хъдсън е предлагал. Според автора на биографията на Кливланд „по време на кампанията и до края на живота си...Кливланд е продължавал да изразява това свое най-високо ценено убеждение не с думите на гениалния лозунг на Хъдсън, а с тромави собствени фрази, за които настоявал, че са по-добри, защото са по-дълги. Robert McElroy, *Grover Cleveland: The Man and the Statesman*, vol. 1 (Harper, 1923), с. 88. Идеята, разбира се, има дълга история; тя е била изразена по различни начини от други, между които Едмънд Бърк и Томас Джеферсън. През 1872 г. Чарлз Съмър вече е можел да изрече, че „фразата „публичната длъжност е публично доверие“ отдавна е станала общо достояние. William Safire, *Safire’s New Political Dictionary* (Random House, 1993), с. 623.

7 Има, разбира се, важни разлики между законодателната политика и професии като медицината и правото (вж. Thompson, *Political Ethics*, с. 96–97). Законодателите не регулират образованието и лицензирането на бъдещите членове на законодателството. „Клиентите“ на законодателя конституират определена класа от индивиди (избиратели), които разполагат със силата да попречат на законодателя да упражнява професията си. Но законодателното призвание дели заедно с медицината, правото и много други професии една критична характеристика, която прави задължителна професионалната етика: подобно на другите професионалисти, законодателите също действат за доброто на другите, които трябва да им осигурят известна свобода на действие, но пред които те са отговорни.

8 Това отношение отчасти се дължи на епидемията от етични престъпления, която избухна в средата на 80-те години в законодателната власт. Повече от 100 федерални служебни лица (повечето политически назначени) бяха подведени под отговорност или обвинени в етични нарушения през първите години от управлението на Рейгън. George Lardner, Jr., „Conduct Unbecoming an Administration,“ *Washington Post National Weekly Edition*, 3 януари 1988 г., с. 31–32. Този изблик на неправомерно поведение отчасти бе резултат от увеличаването на самия брой и разнообразието от етически правила и закони, но изглежда, че е и продукт на скритото отношение на неуважение към службата на управлението, на скептицизма към нуждата от забрани за издигнали се граждани, които все пак често са приемали значителни финансови пожертвувания, за да работят във Вашингтон.

9 Правило на Сената XXXV, прието чрез поправка в Конституцията от 11 май 1994 г. Вж. *Congressional Record*, vol. 140 (11 май 1994 г.), с. S5532.

10 Сред съвременните учени Джоузеф М. Бесет представя най-обширната дискусия за ролята на обмислянето в Конгреса, вж. *The Mild Voice of Reason: Deliberative Democracy and American National Government* (University of Chicago

Press, 1994). Концепцията му за обмисляне – „обсъждане въз основа на достойнствата на публичните политики“ (с. 46) – е в много отношение съвместима с гледната точка за законодателната етика, развита тук. Все пак поне в три аспекта концепцията му отива отвъд това, което законодателната етика има нужда да приеме. Първо, той слага по-голямо ударение върху ценността на обмислянето като филтър на страстните и спонтанни изяви на масовото мнение; един от скритите изводи е, че той предпочита повече секретност, отколкото е позволена от принципа отчетност. Второ, концепцията му е по-забранителна; тя изключва повечето форми на политическо пазарене и всяка политическа дискусия, която не успее да предизвика промяна на мнението. Трето, той спори, че обмислянето оказва огромно влияние върху правенето на политиката в съвременния Конгрес, и то в по-голяма степен, отколкото си мислят повечето политолози. Законодателната етика не прави никакво подобно обяснение, защото поставя ударението на нормативните аспекти на концепцията за обмислянето.

11 The Debates and Proceedings in the Congress of the United States, 4 Cong. 1 sess. (Washington: Gales and Seaton, 1849), с. 494. Александър Хамилтън е забелязал, че в сравнение с изпълнителната, законодателната власт се характеризира с „разлики в мнението и споренето между партиите... въпреки че понякога може да възпрепятстват полезните планове, все пак често съдействат на обмислянето“. The Federalist Papers, Clinton Rossiter, ed. (New American Library, 1961), no. 70, с. 526–27. Основна отговорност пред законодателите, според гледната точка на Медисън, е „да изясняват и разширяват публичните възгледи“ и да подсигурират гражданите, че „истинските интереси на страната им“ не стават жертва на „временни и непълни обсъждания“. (Federalist Papers, no. 10, с. 82). Той също вярвал, че една от двете основни грижи за определяне размера на законодателството трябва да е „ползата от безплатните консултации и дискусии“. (Federalist Papers, no. 55, с. 342). По време на конституционалната конвенция Медисън се обявил в подкрепа на политическата дискусия, в която „членовете на Конгреса променят мнението си... Голяма е ползата от подобен дух на съгласие и разбирателство“, при който никой гражданин „не е длъжен да се спира на дадено мнение, ако вече не го смята за уместно или истинно.“ Вж. „Jared sparks: Journal,“ част от коментарите на Медисън са обобщени в изданието на Max Farrand: The Record of the Federal Convention of 1787 (Yale University Press, 1966), vol. 3, p. 479.

12 Тези принципи изразяват по политически начин формалните изисквания на нравствеността, както и условията, които философи с различни убеждения са установили за възможността да се правят каквито и да било морални преценки. За обща дискусия на тези условия и приложението им в законодателната етика вж. Thompson, Political Ethics, с. 96–122 (там те са обозначени като автономия, общоприложимост и публичност). Условията са опростени и политизирани версии на това, което Джон Ролс нарича „формални ограничения на концепцията за право“ и това, което някои други философи наричат условията за „нравствена гледна точка“. Вж. Rawls, A Theory of Justice (Harvard University Press, 1958) с. 187–213.

13 Въпреки че идеалът изглежда да е по-близо до теориите, разбиращи представителството като попечителство, дори Едмънд Бърк, който е най-знаменитият защитник на тази гледна точка, е вярвал, че представителите трябва да взимат предвид местните интереси, чувствата на избирателите и лоялността на партията. Вж. Burke's

Politics, Ross J. S. Hoffman and Paul Levack, eds. (Knopf, 1959), с. 42, 114-20, 397-98. За ограниченията на дихотомията „попечител-делегат“, вж. Thompson, *Political Ethics*, с. 99-102.

14 За осъждане на личната облага вж. *Federal Register*, vol. 56, 23 юли 1991 г., с. 33788.

15 Thomas E. Mann and Norman J. Ornstein, *Renewing Congress: A First Report* (American Enterprise Institute and Brookings, 1992), с. 4.

16 Congressional Ethics Reform, с. 18. Също вж. David E. Price, *The Congressional Experience: A View from the Hill* (Boulder, Colo.: Westview Press, 1992), особено с. 137-53.

17 Ценността отчетност, разбира се, се простира по-надалеч от това да поддържаш доверието в управлението. За по-обширната концепция (представена като форма на отговорност) вж. Dennis F. Thompson, „Representatives in the Welfare State“ в изданието на Amy Gutmann, *Democracy and the Welfare State* (Princeton University Press, 1988), с. 131-55. За теория на конгресната отчетност, която се фокусира върху това как законодателите очакват потенциалните предпочитания на гласоподавателите, вж. R. Douglas Arnold, *The Logic of Congressional Action* (Yale University Press, 1990).

ЧАСТ II

1 Също наречен Tammany, мястото, където се намира изпълнителната комисия на Демократичната партия в Ню Йорк.

2 William L. Riordan, *Plunkitt of Tammany Hall* (E.D. Dutton, 1963), с. 3

3 William Safire, *Safire's New Political Dictionary* (Random House, 1993), с. 334. Авторът на информативен журналистски отчет на финансирането на предизборните кампании признава дълга си към хрониката на Уилям Рийърдън за „политическата философия“ на Плънкит: Brooks Jackson, *Honest Graft: Big Money and The American Political Process* (Knopf, 1988), с. 322. В модернизацията на Плънкит, Джеймс Уилсън възприема по-толерантен възглед към честните далавери, които според него съдържат както политическа, така и лична облага. Вж. „Corruption Is Not Always Scandalous“ в изданието на John A. Gardiner and David J. Olson, *Theft of the City: Reading on Corruption in Urban America* (Indiana University Press, 1974), с. 29-32.

4 Joseph R. Weeks, „The Institutionalized Corruption of the Political Process, the Importance of Criminal Law to Reach It, and a Proposal for Change,“ *Journal of Legislation*, vol. 13 (1996), с. 123-48. Amitai Etzioni, *Capital Corruption: The New Attack on American Democracy* (Harcourt Brace Jovanovich, 1984); and John T. Noonan, Jr., *Bribes* (University of California Press, 1984), с. 621-51, 687-90, 696-97. Даниел Хейс Лоуенщайн е съгласен, че даренията са форма на корупция и смята, че трябва да се обявят за незаконни: „Political Bribery and the Intermediate Theory of Politics,“ *UCLA Law Review*, vol. 32 (Април 1985), с. 826-28; и „On Campaign Finance Reform: The Root of All Evil is Deeply Rooted“ *Hofstra Law Review*, vol. 18 (есен 1989), с. 301-35.

5 Вж. специално Baron de Montesquieu, *De l'Esprit des Lois*, in *Montesquieu: Oeuvres Completes*, ed. Roger Caillois (Paris: Gallimard, 1949-51), vol. 2, nook 11, chap. 6, и за по-общо, vol. 2, book 8, („The Corruption of Principle in the Three

Governments“), с. 349–66. За дискусия върху Монтеско и гледните точки на други традиционни политически теоретици вж. J. Patrick Dobell, „The Corruption of a State“, *American Political Science Review*, vol. 72 (септември 1978), с. 958–73; и J. Peter Euben, „Corruption“ в изданието на Terrence Ball, James Farr и Russel L. Hanson, *Political Innovation and Conceptual Change* (Cambridge University Press, 1989), с. 220–45.

6 Ето защо е грешка, въпреки дългата традиция, да се опитва да се определят предварително интересите като частни и публични и да се създават правила, които да блокират частните интереси. Вж. Beth Nolan, „Public Interest, Private Income: Conflicts and Control Limits on the Outside Income of Government Officials“, *Northwestern University Law Review*, vol. 87 (Есен 1992), с. 73–77. Нолан признава, че интересите може да са смесени, но тя не набляга достатъчно на това, че публичната им значимост е легитимирана чрез политическия процес.

7 Investigation of Senator David F. Durenberger, Committee Print, Senate Select Committee on Ethics, 101 Cong. 2 sess. (Government Printing Office, юли 1990), с. 14.

8 Разбира се, бариерата между личните средства и средствата за предизборната кампания не е абсолютна. Всеки дарител на предизборни кампании, поне на теория, замества средства, които кандидатът би осигурил от личните си ресурси и по този начин реализира непряка икономическа печалба (лична облага). Но за повечето кандидати количеството, което самите те могат да осигурят, е много малка част от разноските за кампанията. Още повече традиционните начини за превръщането на средствата за кампаниите в средства за лична употреба, са вече забранени. Например на конгресмените не е разрешено да използват средствата за кампаниите си дори и след като се оттеглят. *Congressional Ethics: History, Facts and Controversy* (Washington: Congress Quarterly, 1992), с. 155–57. Почти всички членове на Конгреса, оттеглили се през 1992 г., които можеха да превърнат даренията за кампаниите си в средства за лична употреба дадоха средствата за благотворителност на фондации с идеални цели, на политически партии или ги върнаха на дарителите. Вж. Richard L. Hall and Robert P. Van Houweling, „Avarice and Ambition in Congress: Representatives' Decisions to Run or Retire from the U. S. House,“ *American Political Science Review*, vol. 89 (Март 1995), с. 121–36.

9 В случаите на изнудване даден член на Конгреса обикновено лишават или заплашават, че ще лиши гражданина от службата, която заслужава. Но дори и тук основно съображение е дали каузата на въпросния гражданин удовлетворява общите стандартите на справедливостта. За анализ на това как престъпленията подкупване и изнудване се застъпват вж. James Lindgren, „The Elusive Distinction between Bribery and Extortion: From the Common Law to Hobbs Act,“ *UCLA Law Review*, vol. 35 (Юни 1988), с. 815–909.

10 Дори в случаи на индивидуална корупция услугата все пак може да е институционална, в смисъл че е оказвана на избиратели или на други хора, с които членовете на Конгреса са свързани само по силата на институционалната им роля (каквото например е случаят, когато избирател подкупва определен член на Конгреса). Ето защо може да се каже, че по-чистата форма на индивидуална корупция е тази, която се появява тогава, когато служебното лице осигурява услугата на човек, чиито отношения със служебното лице са най-вече лични (член от семейството или приятел), а не официални.

ЧАСТ III

1 Този анализ на концепцията за конфликта на интереси е заимстван от Dennis F. Thompson, „Understanding Financial Conflict of Interest,“ *New England Journal of Medicine*, vol. 329 (19 август 1993 г.), с. 573–76.

2 „Senator Kerr Talks about Conflict of Interest,“ *US News and World Report*, 3 септември 1962 г., с. 86.

3 Robert S. Getz, *Congressional Ethics: The Conflict of Interest Issue* (Princeton, N.J.: Van Nostrand, 1966), с. 57–58.

4 Senate Manual, S. Rule XXXVII; and Brown, *Rules of the House*, H. rule 47.

5 Този подход също подценява другите цели на забраните върху външния довод, така наречените допълнителни нарушения от 18 U.S.C. § 209 (1992), които не изискват намерение за влияние или по този въпрос каквато и да е връзка между допълнителните нарушения и действията на длъжностното лице. Тяхната цел е да не допуснат разделение на лоялността („служене на двама господари“). Вж. Beth Nolan, „Public Interest, Private Income: Conflicts and Control Limits on the Outside Income of Government Officials,“ *Northwestern University Law Review*, vol. 87 (Есен 1992), с. 88–93.

6 Senate Manual, S. rule XXXVII, sec. 7.

7 Да вземам в предвид коментара на сенатора Дейвид Боурън за ефектите на практиките тип „въртяща се врата“: „Те насаждат в умовете на американския народ подозрението, че тези хора са мислили предварително, за следващата си работа, вече са мислили занаяпред, за задоволяване на интересите на хора извън страната ни, когато от тях се е очаквало да представляват нашите собствени национални интереси. *Congressional Record*, daily ed., 5 май 1994, с. S5242.

8 За разлика от комисарите, които не са заели работа в някоя институция, много по-вероятно е било тъкмо комисарите на Федералната комисия по комуникации, които са започнали работа в радиопредавателния бизнес, след като са напуснали публичната си длъжност, да дават гласове за дадената индустрия през последната година от мандата им, но не и по-рано. Jeffrey E. Cohen, „The Dynamics of the ‘Revolving Door’ on the FCC,“ *American Journal of Political Science*, vol. 30 (ноември 1986), с. 689–708. Връзката между гласуването и работата не изключва възможността комисарите да са получили работата си поради гласуването си, а не че са гласували така, защото са искали работата. Все пак, общо казано, проблемът не е на чия страна гласуват длъжностните лица, а дали са или само изглежда, че са повлияни. Не по-малко неправомерно би било, ако длъжностните лица са гласували против дадена индустрия, за да впечатлят бъдещия си работодател с твърдост и независимост.

9 Сенатът прие поправка на законопроекта за забрана на подаръците през май 1994 г., която увеличава забраната за лобиране от една на две години, след като на членовете на Сената им изтече мандата. Законопроектът на Камарата на представители за забрана на подаръците не упоменава този въпрос, а клаузите отпаднаха при разискванията. През 1995 г. крайният законопроект все още бе неуреден.

10 Lamar Alexander, „Cut Their Pay and Send Them Home,“ a *Governors’ Forum* lecture, Washington: Heritage Foundation, 1994 г., с. 7.

11 В красноречивия му апел за мандатни ограничения George F. Will, *Restoration: Congress, Term Limits and the Recovery of Deliberative Democracy* (Free Press), с. 211 потвърждава проблема. „Възможно“ е законодателите с мандатни ограничения да се „корумпират от изкушенията да използват последните си години във властта, за да спечелят благоразположението на потенциални работодатели.“ Тогава той пита „такава корупция по-лоша ли би била...от това, което знаем за законодателния кариеризъм?“ Но не това е правилният въпрос. Мандатните ограничения няма да елиминират изцяло корумпиращите ефекти на кариеризма (в тези ограничения законодателите може да се притесняват поне колкото се притесняват и сега за преизбирането си). Въпросът трябва да е дали предполагаемият спад в корупцията от кариеризма ще надделее над предполагаемото увеличаване на корупцията, резултат от мандатните ограничения. Но какъвто и да е отговорът потвърждението на Уил е съвместимо с тезата ми, че при режим на мандатни ограничения ще са необходими повечето правила, забраняващи следмандатните назначения.

12 *Inquiry into the Operation of the Bank of the Sergeant-at-Arms of the House of Representatives*, Report, House Committee of Standards of Official Conduct, 102 Cong. 2 sess. (GPO, март 1992), с.2

13 Пак там, с. 29.

14 *Los Angeles Times*, национално интервю по телефона с 1521 пълнолетни, 27–29 март 1992 г. (Roper Center for Public Opinion Research, University of Connecticut).

15 Glenn R. Simpson, „One Year after Bank Revelations,“ Roll Call, 21 септември 1992 г., с. 1. Вж. и Gary C. Jacobson and Michael A. Dimrock, „Checking Out: The Effects of Bank Overdrafts on the 1992 elections,“ *American Journal of Political Science*, vol. 38 (август 1994), с. 601–24; и решенията в глава 6.

16 Бившият представител Том Дауни, коментирайки действията на Сената за правилата за подаръците, твърди че „страничните печалби, на които се радват членовете на Конгреса, а те наистина се радват на някои от тях, са вероятно същите като тези на управителите в средния бизнес. Те не са толкова разточителни, колкото са тези на върха на корпоративния свят или университетските президенти.“ *National Public Radio*, Morning Edition, 12 май 1994 г.

17 За дискусия и препоръки, засягащи системата на поддържане, вж. Thomas E. Mann and Norman J. Ornstein, *Renewing Congress: A First Report* (American Enterprise Institute and Brookings, 1992), с. 69–74. За изследване на конгресните привилегии и освобождаванията от задължения вж. *Congressional Pay and Perquisites: History, Facts and Controversy* (Washington: Congressional Quarterly, 1992).

18 За скорошна дискусия, засягаща личното използване на даренията за предизборната кампания, вж. Beth Donovan, „Elections Commission Hearing Revisits Personal Spending,“ *Congressional Quarterly*, 15 януари 1994 г., с. 58–59; и „Defining Personal Use“, Roll Call, 17 януари 1994 г., с. 4.

19 „Lawmakers Rush to Admit Check Problems,“ *New York Times*, 13 март 1992 г., с. A19.

20 Изследователски труд, които дава примери както за силата, така и слабостта на този подход е този на Susan Rose-Ackerman, *Corruption: A Study in Political Economy* (Academic Press, 1978), особено с. 6–10.

21 Дискусията върху всички облаги, които са неправомерни, като резултат от връзката им с услуга или служба, която политиките осигуряват, е отложена за пета глава. Заклученията от принципа отчетност са изследвани в шеста глава.

ЧАСТ IV

1 Сенатор Малкълм Уолъп, *Congressional Record*, daily ed. 5 май 1994 г., с. S5224. Законодателството, което в крайна сметка бе прието, забрани подаръците с каквато и да било цена, което според гледната точка на Уолъп загатва, че на членовете на Конгреса не може да се има доверие дори и за един цент. Вж. и Norman J. Ornstein, „Lobbying Reform: Gift Horse Looks Back at Members,” *Roll Call*, 12 май 1994, с. 5, 51.

2 Някои членове, които иначе биха се съгласили с Лалоп, все пак смятаха забраната за необходима, за да възвърнат публичното доверие и гласуваха за нея, поради тази причина. Вж. за пример коментарите на сенатора Франк Лаутенбърг, *Congressional Record*, daily edition, 4 май 1994, с. S5156–57.

3 *Investigation of Senator Harrison A. Williams, Jr., Report, Committee Print, Senate Select Committee on Ethics*, 97 Cong. 1 sess. (Government Printing Office, септември 1981).

4 Сенаторът Дейл Бъмпърс цитира *Roberts*, „Senators and the Senate on Trial,” с. B2.

5 Възражението на изключителното преповеряване на мотивите като тест за корупция, се отнася също така и за някои видове лична облага, особено към тези, които са иначе легитимни и са тясно свързани с мотивите, които могат да бъдат разглеждани като част от задължението на законодателите. Например интересите на Райт в петролни кладенци, въпреки че е лична облага, трудно може да се раздели от интереса му да представлява избирателите, чиято прехрана зависи от петролната индустрия.

6 *House Committee on Standards of Official Conduct, Ethics Manual for Members, Officers, and Employees of the U.S. House of Representatives*, 102 Cong. 2 sess. (GPO, април 1992), с. 250–51, 257–58 (отсега нататък Етическият наръчник на Конгреса); и правило на Сената XLII. Правилото на Сената, прието в отговор на случая *Keating Five*, основно забранява осигуряването на подпомагане на базата на дарения или служби към политическите кампании на членове на Конгреса или други организации, в които дадения член има интереси (S. Res. 273, 102 Cong. 2 sess., 2 юли 1992 г.). Секцията от Етическият наръчник на Конгреса за подпомагане на поддръжници повтаря заключението на комисията по етика от случая *Гингрич* от 1990: „Докато няма услуга за услуга, даден член на Конгреса е свободен да подпомага еднакво всички.” (с. 250) Най-дългата дискусия в Етическият наръчник на Конгреса е цитат от доклада на комисията на Сената по етика върху случая *Keating Five*. (с. 250–51, вж. и пообщо, с. 257–58.) Все пак и Наръчникът, и докладът на комисията предупреждават членовете на Конгреса да „внимават за появата на нередности“ при подпомагането на дарителите.

7 Вж. и James Q. Wilson, „Corruption Is Not Always Scandalous,” в изданието на John A. Gardiner and David J. Olsen, *Theft of the City: Readings on Corruption in Urban America* (Indiana University Press, 1974): „Парите, поради причини, които не разби-

рам напълно, превръщат компромиса или размяната на услуги в акт на корупция“ (с. 31).

8 Russell Long, „Statement“, Financing Political Campaigns, Hearings before the Senate Committee on Finance, 89 Cong. sess.) GPO, 1996), цитирано в John T. Noonan, Bribes (University of California Press, 1984), с. 650. По-общо вж. Noonan, с. 621–51, 687–90, 696–97.

9 Daniel H. Lowenstein Етическия наръчник на Конгреса, „Political Bribery and the Intermediate Theory of Politics,“ UCLA Law Review, vol. 32 (април 1985), с. 808–09, особено бележки 86, 87. Вж. и мненията на съдиите William Brennan and Byron White in U. S. v. Brewster, 408 U.S. 521, 558 (1977).

10 Вж. за пример Amitai Etzioni, Capital Corruption: The New Attack on American Democracy (Harcourt Brace Jovanovich, 1984) и „Keating Six?“ Responsive Community, vol. 1 (зима 1990-91), с. 6–9;. Francis Wilkinson, „Rules of the Game: The Senate’s Money Politics,“ Rolling Stone, 8 август 1991 г., с. 31 ff.; and Noonan, Bribes, с. 621–51. Вж. и клетвената декларация на сенатор Ърнест Холингс, Preliminary Inquiry, exhibits of Sen. Dennis DeConcini, с. 493–95. Даниел Лоуенщайн заключава: „Законодателният процес не е корумпиран, но е опетнен с корупцията. Законодателите като цяло не са корумпирани...макар че понякога са такива. Системата на финансиране на предизборните кампании е корумпирана.“ „On Campaign Finance Reform: The Root of All Evil is Deeply Rooted,“ Hofstra Law Review, vol. 18 (Есен 1989), с. 335.

11 Известни допълнителни уточнения за това какво се смята за обща политическа ориентация или за важен въпрос може да са необходими в някои обстоятелства, но трябва да е ясно, че съгласие по самата ценност на служенето на избирателите (принципът, с който очевидно Кийтинг и Keating Five най-ясно са били съгласни) не е задоволителен. Служенето на избирателите само по себе си може да подкопава демократичния процес. По-нататък действията на Кийтинг предполагат, че той е бил по-малко заинтересован от служене на избирателите като обща практика, която може да бъде оправдана с всички граждани, отколкото от специфични услуги, осигурени за един избирател.

12 Даниел Лоуенщайн предлага подобно разграничение между дарения, които „са дадени с намерение да повлияят на служебното поведение и са приемани със знанието, че са дадени с подобни намерения“ и между дарения, направени с „единственото намерение да помогнат на кандидата да бъде избран“ („Political Bribery“, с. 847). Разграничението, прокарано в текста, се различава поне в три аспекта: то възприема по-скоро функцията, отколкото действителните намерения като критерий и се отнася към изборите като само една от уместните части на политическия процес. Джон Нуунун също разграничава даренията за предизборните кампании от подкупите (Bribes, с. 696–97), но двете характеристики, които той разглежда като критични – размер и секретност – са по-добре интерпретирани като индикатори за основните разграничения, направени в текста. Ако дадено дарение е по-малко в сравнение с другите дарения, които даден кандидат получава (не по отношение с общите дарения) и ако е получило публичност (или вида дарения, към които принадлежи, е получил публичност), на дарението е по-вероятно да се гледа като подкрепа за кандидата, отколкото като опит за влияние върху длъжностното му поведение.

13 За критически преглед, според който дарителите упражняват повече влияние, отколкото предполага голяма част от социологическата литература, вж. Lowenstein, „On Campaign Finance Reform,“ с. 313–35.

14 „Твърдението не трябва да е, че законодателите са продажни, а че те рутинно действат в позиция на конфликт на интереси. Вероятно законодателите биха действали по същия начин, ако отсъстваше конфликтът на интереси. Тази вероятност не променя факта, че когато са действали, конфликтът е съществувал.“ Lowenstein „On Campaign Finance Reform,“ с. 335.

15 Congressional Record, daily ed., 4 май 1994 г., с. S5157.

ЧАСТ V

1 Ethics Process: Testimony of Hon. Louis Stokes, Hon. James Hansen, and a Panel of Academic Experts, Hearing Before the Joint Committee on the Organization of Congress, 103 Cong. 1 sess. (Government Printing Office, февруари 1993), с. 7–8. Вж. и коментарите на лидерите на мнозинството и малцинството, обявяващи основаването на Senate Ethics Study Commission: „има вродена трудност в настоящата система, при която Сенатори да съдят колеги.“ „Senate Leaders Announce Ethics Study Commission,“ press release, U. S. Senate, Office of the Majority Leader, 4 март 1993 г.

2 Член 1-ви, 5 секция на Конституцията гласи: „Всяка Камара може да определя правилата на заседанията си, да наказва членовете си за нарушаване на реда и с мнозинство от две трети да ги изключва от своя състав.“

3 Ethics Process, с. 15.

4 Вж. глава 3, с. 32–33.

5 Ethics Process, с. 16.

6 Lee Hamilton and H. Richardson Preyer, ‘Additional Views’ in Korean Influence Investigation, Report, Committee Print, Committee on Standards of Official Conduct, 95 Cong. 2 sess. (GPO, декември 1978), с. 124. Това общо твърдение остава една от най-обмислените кратки дискусии на разликата между законов и етичен процес от който и да било член на Конгреса.

7 По време на дългото управление на Луис Стоукс (председател) и Джеймс Хансен (най-висш член за част от времето) в комисията на Камарата на представителите, имаало е общо съгласие, както твърдят под клетва двамата членове, че „не е имало случай, който да е решен от позициите на партийната пристрастност“ (Ethics Process, с. 8). Според скорошно изследване една от тенденциите, която се откроява в историята на конгресната етика, е, че разглежданията са станали по-малко пристрастни; вж. Charles Stewart III, „Ain’t Missbehavin’ or Reflections on Two Centuries of Congressional Corruption,“ occasional paper 94-4, Center for American Political Studies, Harvard University, април 1994 г., с. 21–22.

8 Авторско интервю, април – май 1994 г.

10 Сенаторът Уорън Рудмън, цитиращ сенатор Хауъл Хелфин и представителя Робърт Ливингстън, Recommending revisions, Hearings, с. 48–49, 235–36.

11 Brown, Rules of the House, 103 Cong. (GPO, март 1993), с. 12–13.

12 Recommending Revisions, Hearings, с. 228–37.

13 Терминът „раздвояване“ обикновено се използва, за да опише промяната към двустепенния процес (вж. Recommending Revisions, Hearings, с. 47, 220; и

Recommending Revisions, Report, с. 21–22). Въпреки че бъдещето на републиката не може да зависи от този проблем, терминът е подвеждащ и не трябва да се използва за описание на този процес. Раздвоението не обозначава процес на разделяне на два коловоза, които вървят в различни посоки. Всички предложения за така нареченото раздвояване всъщност препоръчват процес, в който една стъпка или фаза следва първата. Това би било по-точно описано като процес на разделени власти или функции или по-просто като двустепенен процес.

14 Senate Select Committee on Ethics, Rules of Procedure, rev. ed. (GPO, февруари 1993 г.), правило 16 (b) (3).

15 Brown, Rules of the House, с. 20–21; and Senate Rules of Procedure, с. 16–17.

16 Авторско интервю, февруари 1994 г.

17 Правило на Камарата на представителите 43, клауза 1, House Ethics Manual, с. 12. Res. 338 sec. 2(a)(1), 88 Cong. 2 sess. (1964); Congressional Record, vol. 110 (1964), с. 16939; and S. Rep. No. 1125, 88 Cong. 2 sess. (1963).

18 За пълна дискусия на колегиалната отговорност от гледна точка на политолог, служил в Конгреса от 1987 г., вж. David E. Price, *The Congressional Experience: A View from the Hill* (Boulder, Colo.: Westview Press, 1992), особено с. 137–53.

19 Поради поверителността е трудно да се опише, а още по-малко да се оценят някои части на поверителния процес. В интервютата с автора членове на Конгреса и хора от екипите говориха свободно за някои от дискусиите, които комисиите тайно са имали, дори и за някои специфични случаи, но винаги при условието, че няма да са идентифицирани чрез имената им. Тъй като тази анонимност възпира което и да било потвърждаване, отчетът в текста е сведен до общи заключения, които могат да бъдат изведени от публичните доклади или с готовност ще бъдат публично потвърдени от повечето членове на Конгреса.

20 Публични разглеждания в Сената са се състояли по случаите Keating Five (1990-91), David Durenberger (1990), Harrison Williams (1981), Herman Talmadge (1979) и the Korean Influence Affair (1978). В Камарата на представителите публични разглеждания са се състояли по случаите Austin Murphy (1987), James Weaver (1986) и the Korean Influence Affair (1978). Камарата на представителите направи по-обширен публичен доклад на повече случаи от този период, отколкото направи Сенатът.

Заклучение

1 Инициалите се отнасят съответно до The Department of Housing and Urban Development (при секретаря Samuel Pierce), the Bank and Credit and Commerce International, and the Atlanta branch of Banca Nazionale del Lavoro. За дискусия, която набляга на институционалните аспекти на част от тези скандали, вж. Peter deLeon, *Thinking about Political Corruption* (Armonk, N. Y.: M. E. Sharpe, 1993).

2 Mark J. Rozell, „Press Coverage of Congress, 1946-92,“ в изданието на Thomas E. Mann and Norman J. Ornstein, *Congress, the Press, and the Public* (Washington: American Enterprise Institute and Brookings, 1994), с. 71. Вж. и Stephen Hess, „The Decline and Fall of Congressional News,“ в същата книга.

3 Изследване на Time/CNN/Yankelovich Partners, национална извадка от 600 пълнолетни, 2 юни 1994 г. (Roper Center for Public Opinion Research, University of Connecticut, 1995).

VI. ПРЕХОДЪТ КЪМ ПАЗАРНА ИКОНОМИКА В СТРАНИТЕ ОТ ЦЕНТРАЛНА И ИЗТОЧНА ЕВРОПА И КОРУПЦИЯТА

1. ОТРАЖЕНИЕ НА ПРОМЕНИТЕ ВЪРХУ ПОВЕДЕНИЕТО НА ДЪРЖАВНИТЕ СЛУЖИТЕЛИ

ДАННИ ОТ ГРУПОВИ ДИСКУСИИ В УКРАИНА И ЧЕШКАТА РЕПУБЛИКА

Уилям Милър, Татяна Кошечкина и Асе Гроделанд¹

Доброто управление е не само въпрос на висшата политика.² Свободните избори трябва не само да предлагат често подвеждащ избор на програма и лидери: те трябва да влияят върху общата политическа култура, да определят тона на демократичното управление, да легитимират избирателите както индивидуално, така и колективно, да превръщат чиновниците и бюрократите в „граждански служители“ и да поощряват правителството да уважава както отделните граждани, така и колективните решения на целия електорат.³ В анализа си на демократичната култура Алмънд и Верба⁴ правят разграничение между „гражданска“ и „поданическа“ компетентност. И двете, според тях, са жизнено необходими за здравословното функциониране на една демокрация.⁵ Според начина им на възприемане на ситуацията Алмънд и Верба разделят населението на хора с *гражданска компетентност* (процент от населението, които казват, че могат да направят нещо по отношение на някой несправедлив закон, както на национално, така и на местно ниво) и такива с *поданическа компетентност* (процент от населението, които очакват сериозно отношение както от страна на правителствените служби, така и на полицията).

Традиционно, комунистическите режими се описват като бюрократични, в смисъл по-близък до този термин при Ласки, отколкото у Вебер: „система на управление... която е до такава степен в ръцете на чиновниците, че тяхната власт застрашава свободите на обикновените граждани“.⁶ При комунизма, гражданите не можеха да се надяват нито на сериозна загриженост, нито на справедливо отношение, без да използват някакво допълнително средство, за да „заинтересуват“ длъжностното лице от своя случай. Зависимостта от използването на подкупи и контакти бе пословична. Подобно на предишния царистки режим, пародиран така добре от Гогол в „Ревизор“, съветският би могъл съвсем смислено да бъде описан като „автократия, спъвана от корупция“. Дори след осъществения преход към демокрация, подобни аспекти на политическата култура могат да се окажат неподатливи на промени.⁷

Нещо повече, може да се окаже, че те са се влошили. От 1989 г. насам се осъществиха известни промени в институционален и социален контекст – неравномерна смесица от реформи и хаос – които най-вероятно са оказали влияние и върху поведението на посткомунистическите длъжностни лица на местно ниво. От страните, засегнати в нашето изследване, само бивша Чехословакия е провела по-пълна чистка сред длъжностните лица от стария си режим,⁸ а и много от подобренията бяха забавени вследствие на изтичането на по-компетентни длъжностни лица към по-добре платени работни места в разрастващия се частен сектор. Проблемът обаче е най-вече свързан с „новия начин на мислене, с разполагането на длъжностните лица в една нова по-демократична структура и политически климат“, а не толкова с осигуряването на „нови хора“. Реформите в местното управление се характеризират като стъпка в посока „от демократичен централизъм към местна демокрация“. Преди 1989 г. местното управление бе просто придатък към централното правителство. С колапса на стария режим, фундаменталният му принцип се промени: сега то трябваше да съществува независимо и на базата на демократичен мандат. Целта бе да се промени политическият статут на обикновените хора от слуги в господари и да се окаже по-голямо внимание и по-справедливо отношение към техните индивидуални оплаквания.

От друга страна, приватизацията и реституцията на държавната собственост засилиха действията, диктувани от личните интереси на граждани и длъжностни лица. Подобна реакция трябваше да доведе до разширяване на потребителския избор и да гарантира справедливо отношение към преследваните в миналото, но наред с това тя осигури и продължава да осигурява огромни възможности за натрупване на богатство от страна на длъжностните лица.¹⁰

На последно място, влияние оказва общият хаос със стопанската сфера и в моралните норми. Преходът към демокрация бе съпътстван не само от колапса на старата комунистическа икономическа система, но и от популярните убеждения в нейната ценностна система.¹¹ Верхейен и Димитрова изтъкват „общото израждане на ценностите“ и „моралната пустош“ в посткомунистическите държави като най-важна причина за нарастването на корупцията сред длъжностните лица.¹²

Крайт на комунизма донесе безработица (често добре прикрита),¹³ бедност, остър упадък в сферите на здравеопазването и социалните грижи, нарастване на националистическото напрежение и общ климат на агресивен, често отчаян, индивидуализъм и комунализъм. Всички тези фактори вероятно дават своето отражение върху отношенията между гражданите и длъжностните лица. Икономическото разслоение направи много предприемачи и висши длъжностни лица очевийно – и невинаги легитимно – богати, докато доходите на нисшите длъжностни лица бяха поставени на жесток натиск.

И докато местната демократизация би трябвало да поощри положителните промени в отношението на нисшите длъжностни лица, възможно е моралният хаос и икономическият натиск на прехода да са направили точно обратното.¹⁴

В изследването си на използването на „блат“ (апашки жаргон: връзки, вляние), Алена Леденева изказва предположението, че са налице две страни от ефекта на прехода от комунизъм към пазарна икономика върху използването на подкупи и контакти в бившия Съветски съюз: първо, преобладаващата употреба на „блат“ се измества от всекидневния живот на обикновените граждани нагоре към мрежите на бившата номенклатура, които понастоящем се превръщат в полупрестъпни бизнесмени; и, второ, във всекидневния живот на гражданите – проблемът, с който се занимаваме тук – грубите парични подкупи все повече придружават и дори изместват тактичната и понякога цивилизоваща употреба на контакти.¹⁵ Проведените от нас групови дискусии в известна степен подкрепят и двете заключения.

Източна Централна Европа и бившият Съветски съюз (ИЦЕ и БСС)

Предидните ни проучвания на общественото мнение и демокрацията в пет посткомунистически страни показаха, че съществуват малки разлики между БСС и ИЦЕ по първия аспект на демокрацията, формулиран от Алмънд и Верба: в съгласието си, че резултатът от периодичните избори поне донякъде кара политиците да се съобразяват с исканията на обикновените хора, гражданите на БСС бяха само с 10% по-малко от тези на ИЦЕ.¹⁶ Когато обаче се опитахме да засегнем възприемането им на „поданическа компетентност“, между интервюираните от БСС и ИЦЕ се появиха много по-големи различия. Използвахме леко видоизменен вариант на първоначалните въпроси на Алмънд и Верба: „Представете си, че имате проблем, с който трябва да се обърнете към някоя управленска служба – например проблем с данъците или жилището. Мислите ли, че служителите в тази служба ще се отнесат справедливо с вас?“ Констатирахме, че в очакването си за справедливо отношение от страна на служителите, без да е необходимо да използват подкупи или контакти, жителите на БСС бяха с 39% по-малко, отколкото тези в ИЦЕ, а при за членовете на парламента – за БСС процентът бе с 59% по-малко от този за ИЦЕ.¹⁷ Украйна и Чехия се оказаха в две крайности: 49% по-малко в сравнение с Чехия са гражданите на Украйна, които очакват справедливо отношение без използването на подкупи и контакти; а при депутатите това различие бе 58%.

Очакванията за справедливо отношение бяха в много слабо съотношение с доверието в „най-обикновените хора, които срещаме във всекидневния живот“ ($r=0,07$); но в много по-силно – с доверието „в полицията“

($r = 0,21$) или с това в „правителството“ ($r = 0,24$). Следователно очакванията отразяваха по-скоро възприемането на политическата и административна система, отколкото някакви чисто лични психологически тенденции.

Степента на доверие в правителството бе различна за различните държави. Това обаче не ни предостави обяснение за вариращия брой граждани, очакващи да получат справедливо отношение от страна на длъжностните лица: тези, които „изобщо не вярваха“ на правителствата в Чехия и Словакия, но очакваха, независимо от това, справедливо отношение от страна на длъжностните лица, бяха повече от онези, които „напълно вярваха“ на правителствата в Русия и Украйна; справедливо отношение от страна на длъжностните лица се очакваше с по-голяма вероятност от тези, които описаха себе си като „опоненти“ на правителствата в Словакия и Чехия в сравнение с „поддръжниците“ на правителствата в Русия и Украйна. Следователно очакванията за справедливо отношение от страна на длъжностните лица отразяваха нещо повече от общото политическо задоволство или неудовлетвореност.

Или длъжностните лица в БСС наистина третират гражданите по-зле, отколкото колегите им в ИЦЕ, или гражданите на БСС са много повече свикнали да се оплакват в сравнение с тези от ИЦЕ – със сигурност миналото им е предоставяло безброй поводи, а и старият съветски режим (цинично може би) поощряваше „културата на оплаквания“, като система за контролиране на служителите.¹⁸ Възможно е и огромното несъответствие в цифрите за БСС и ИЦЕ, посочено в нашите проучвания, да е отражение по-скоро на разговорни навизи, отколкото на действителното поведение на длъжностните лица. Резултатите на нашите дискуссионни групи обаче отхвърлят това обяснение.

Таблица 1. Обществото: Очакват справедливо отношение от страна на длъжностните лица (%)

	Украйна	Русия	Унгария	Словакия	Република Чехия
Да	12	16	43	53	61
Само при наличие на подкупи или връзки	20	17	7	14	5
Не	67	67	50	33	34

Забележка: На базата на продължили 5769 часа интервюта според представителна социологическа извадка, ноември – декември, 1993 г.

Таблица 2. Членове на Парламента: Очакват справедливо отношение от страна на длъжностните лица (%)

	Украйна	Русия	Унгария	Република Чехия
Да	21	19	79	79
Само с връзки или подкупи	5	8	4	5
Не	74	73	17	16

Забележка: На базата на 504 подобни интервюта с членове на Парламента, октомври – декември, 1994 г. Сред депутатите в Словакия не бе проведено проучване.

Таблица 3. Обществото: Очакват да получат справедливо отношение без прибягване до подкупи и връзки – според отношението им към правителството (%)

	Общ брой интервюирани	Украйна	Русия	Унгария	Словакия	Чехия
Сред тях такива, които:						
имат пълно доверие в правителството	55	по-малко от 20	28	по-малко от 20	76	87
имат почти пълно доверие в правителството	48	28	25	61	64	74
нищо едно от двете	42	17	18	50	64	65
почти нямат доверие в правителството	26	9	13	42	46	50
нямат никакво доверие в правителството	17	8	10	30	34	32
„подкрепят“ правителството	48	30	22	60	65	71
нищо едно от двете	32	12	15	45	52	65
„опонират“ на правителството	22	8	13	34	45	42

Методология

За да изследваме в по-голяма дълбочина взаимодействието между комунистическите длъжностни лица и гражданите, ние започнахме със серия дискусии с подбрани групи в Украйна и Чешката република – страните, между които предишните ни проучвания разкриха най-съществени различия. Пълното ни изследване включва четири фази – групови дискусии; успоредно провеждане на задълбочени интервюта на четири очи; широки проучвания на общественото мнение и това на нисшите длъжностни лица; включване в обхвата на изследването и на България и Словакия. Груповите дискусии, всяка от които продължи най-малко два часа, трябваше да покажат доколко хората имат желание да обсъждат открито един такъв парлив въпрос и по какъв начин – дали свободно, със свои думи, или с минимално подсказване от страна на водещите. Съответно, интервютата трябваше да покажат дали хората изказваха различни твърдения в различни контекст: в рамките на полупублична дискусия и при по-личната, и дискретна дискусия на четири очи. Понеже като цяло това са техники за по-ограничени изследвания, ще са необходими по-масови проучвания на общественото мнение както за да се осигурят представителни резултати за всяка една от страните, така и за да се улесни по-подробното анализиране на модели, типични за всяка една от тях. Интервютата с длъжностни лица, от друга страна, ще осигурят „правото на отговор“.¹⁹

Всяка групов дискусия бе записана на видеокасета и бяха направени придружителни тестове както на оригиналния език, така и на английски. Тези текстове, които могат да бъдат разчетени от компютър, осигуряват пълен запис на дискусииите и позволяват по-нататъшен компютърен анализ.

Дискусиите приключиха през втората половина на 1996 г.: по две в Киев и Прага. В едната се включиха участници с по-висок образователен ценз от всяка столица; имахме дискуссионни групи съответно в средноголям град, малък град и село в Чехия, в рускоговорящата част на Украйна около Донецк и в украинскоговорящата част на западна Украйна около Львов; плюс група, подбрана сред географски концентрирано малцинство в Украйна (кримските татари). Успоредно с работата на всяка група се проведеха по 5 задълбочени интервюта (6 с украинските татари). За участие бяха поканени само тези, които бяха имали някакъв личен контакт с длъжностни лица или полицията през последните една или две години.

Таблица 4. План на фазата на работа на групите

		Украйна		
	Източна		Западна	Чехия
Столица (по-нисък образователен ценз)		Киев – Б		Прага – А
Столица (по-висок образователен ценз)		Киев – А		Прага – Б
Среден град	*Харцизск		*Стрий	*Храдец Кралове
Малък град	Волноваха		*Городок	*Кутна Хора
Село	Николаевка		*Шоломя	*Олеснице
Етническо малцинство		Севастопол (татари)		—
Общ брой участници в групите		155		38

Бележки:

1. Групите бяха организирани от УПИП (Украински проучвания и изследвания на пазара) в Киев и ППМАП (Прозорец за проучване на мненията и анализ на пазара) в Прага.

2. Всички дискусии на групите бяха записани на видеокасета. От тях бяха снети текстове на английски език, които могат да се разчитат от компютър.

3. В допълнение, бе осигурен първокласен симултанен превод от страна на Маричка Пдалко в Украйна и Клара Флемрова в Чехия по време на работата на 7-те групи, отбелязани с астериск, всички от които бяха посетени лично от Милър.

4. Групите в Източна Украйна бяха подбрани от района на Донецк, тези в Западна – от района на Лвов. Всички те бяха ръководени от Александър Фьодоришин на езика, избран от участниците – руски в Киев, Севастопол и Източна Украйна и украински в Западна Украйна. Чешките централни групи бяха на различни места в Чехия и работиха под ръководството на Ладислав Копл.

Изработихме подробна програма от примерни въпроси, които бяха преведени на местните езици и използвани от специалисти в насочване на дискусиите. Въпросите бяха разделени в 5 раздела, засягащи постепенно все по-лични и парливи въпроси относно:

(1) отношение към прехода – както към демокрацията, така и към пазарната икономика;

(2) общи очаквания – как „типично“ би трябвало длъжностните лица да третират гражданите и каква трябва да бъде реакцията на последните;

(3) проекционни ситуации – какво „могат да направят“ хората при дадени специфични сценарии, начертани от нас;

(4) личен опит – какво в действителност са изпитали на гърба си участниците, техните близки и приятели;

(5) минало и бъдеще – как са се променили нещата след разпадането на комунизма, очаквания за бъдещето, предложения за реформи.

РЕЗУЛТАТИ

Мнения за прехода

Макар че като цяло преходът от комунизма получи широка подкрепа, налице бе и широка критика на начините, по които той бе осъществен, а в Украйна например бяха изказани съмнения и дали изобщо е имало такъв преход. В Чехия преходът бе приет като нещо естествено, но бяха повдигнати критики към условията на новия режим: „законът на джунглата – който има пари, има и власт... жестока социална политика“ (Прага А3)²⁰; „развитите страни винаги предупреждаваха ... свободният пазар не може да разреши всички проблеми, някои от тях трябва да се разрешат с намесата на държавата“ (Прага Б7).

В Украйна темата „преход“ бе по-отворена за дискусии. Преходът получи голяма подкрепа особено, но не единствено, в Западна Украйна: „Преходът към пазарна икономика е една необходимост, тъй като целият свят живее по този начин“ (Городок 1); „целият свят живее, и то по-добре от нас, в условията на пазарна икономика – мисля, че е необходимо и ние да тръгнем нагата“ (Шоломя 5); „нещо трябваше да се промени“ (Харцизск 6); „пазарен подход ... много правилно решение“ (Севастопол 4). Налице обаче бяха и критики за начините на провеждането му, придружени със скептицизъм дали всъщност направеният преход е бил към пазарна икономика или към нещо друго: „Хубаво нещо е, но не мисля, че начинът, по който започна в нашата страна, е правилният.“ (Киев Б1); „държавата трябва да регулира този процес“ (Киев Б4); „те разрушиха всичко, а не са създали още нищо“ (Севастопол 3); „още не сме изградили пазар“ (Севастопол 3); „не е извършена приватизация“ (Киев А4); „не позволяват да се организират частни ферми“ (Шоломя 4).

В по-тясна връзка с нашето изследване на проблема за взимоотношенията между граждани и длъжностни лица е мнението, че въпросният преход е последният престъпен акт на комунистическия режим и неговите служители. С подобно мнение се сблъскахме в Украйна, докато в Чехия то напълно отсъства. По своята природа то неизбежно би поощрило, или поне извинило, поведението на обикновените граждани в отношенията им с държавата.

Част от критиките бяха насочени към избраните посткомунистически политици. На тях се гледаше като на хора, които са в политиката единствено и само заради личната облага. Понякога, особено в Украйна, към тях се отп-

равяха и обвинения в бездействие и некомпетентност: „те са далеч от нас и не познават нашите очаквания – не искат и да ни чуят“ (Николаевка 4); „много от тях бяха честни ... но много са и просто некомпетентни... доста неграмотни хора имаме там“ (Киев А1); „те управляват повече с емоциите си, отколкото с главите си“ (Стрий 3).

Най-често срещаното обвинение обаче бе това, че политиците преследват лични интереси: „властта е необходима за натрупването на пари“ (Киев Б6); „дори и да попадне там един честен човек, той нищо не може да промени, чисто и просто понеже мнозинството от тях са безчестни“ (Киев Б1).

Въздействието на прехода върху поведението на длъжностните лица

Като цяло отношението към поведението на длъжностните лица бе по-скоро негативно, отколкото позитивно както в Украйна, така и в Чехия. В Чехия резултатът бе 38% (негативно) към 11% (позитивно), в сравнение с Украйна – 27% (негативно) към 7% (позитивно). Дори честите коментари, че поведението на длъжностните лица зависи от „персоналните им качества“ и не може да се генерализира, бе в тон по-скоро с определението за бюрокрация на Ласки, а не с това на Вебер, тъй като амбициите на последния са да представи дейността на бюрокрацията като безлична и предсказуема.

От друга страна, индексирването на изказвания по повод това, дали поведението на длъжностните лица в посткомунистическия режим се е променило към по-добро или по-лошо в сравнение с комунизма, свидетелства за подобрение в Чешката република, макар и с минималната разлика от 31% към 23%; точно обратни бяха обаче резултатите в Украйна, където огромната разлика от 45% към 8% индикира, че поведението на длъжностните лица при посткомунизма драстично се е влошило. Чешките дискусии породиха много по-малко критика към поведението на служителите в сравнение с някои други аспекти на прехода; в Украйна обаче нещата стояха точно обратното.

Основните проблеми, засегнати в чешките дискусии, бяха по-скоро не-ефективността, некомпетентността и безразличието на длъжностните лица, отколкото необходимостта да се прибегва до подкупи и връзки. На ниво обикновени граждани подкупите се свързваха по-скоро с липсата на потребителски стоки и услуги при комунизма, отколкото с поведението на нисшите длъжностни лица през периода на посткомунизма. Някои от участниците дори предоставиха извинения за поведението на длъжностните лица: „за съжаление има някои хора, които наистина знаят как да изтормозят един служител“ (Прага А1). Малкото чешки изказвания, предполагащи влошаване на ситуацията, наблягаха по-скоро върху увеличаващата се бюрокрация, отколкото върху нарастването на корупцията: „документацията се е увеличи-

ла неколккратно“ (Кутна Хора 9); „бюрокрацията се е увеличила и сега човек се среща с длъжностните лица много по-често, отколкото в миналото“ (Прага А3).

Оплакванията от поведението на служителите в Украйна обаче отидоха далеч отвъд обвиненията в бюрократична неефективност. Естествено, те също засегнаха наличието на неефективност и безразличие: „никой не дава пълна информация“ (Киев А5); „нископоставените длъжностни лица злоупотребяват с властта си“ (Киев А3); (длъжностните лица) сами избират кого да приемат ... простият проблем винаги се превръща в нещо сложно“ (Стрий 3). На повърхността обаче изплува и проблемът с подкупите: „има честни хора (длъжностни лица) ... и да се общува с тях е удоволствие ... но системата ги принуждава да вземат подкупи ... поощрява се вземането на подкупи“ (Киев А 2); „ако е нещо спешно, трябва да отидеш с подарък, и тогава проблемът ти ще се разреши по-лесно, ще те третират с уважение, ще ти помогнат бързо и компетентно“ (Киев Б2); „в наши дни ... могат да ти кажат на всяка крачка каква сума и на кого да дадеш“ (Городок 1); „като в оня виц – „дай ми цигара, дай ми кибрит“ – „може би да ти дам и устните си?“ (Харцизск 5).

Нещо повече, причините, посочени за влошаване на положението при новия режим, имаха доста по-различен оттенък в Украйна, в сравнение с Чехия. Няколко текста споменаха объркването в законите, причинено от бързия преход: „днес има един закон, утре – друг, другиден – трети“ (Волноваха 2). Някои намираха извинение за поведението на длъжностните лица в намаляването на техните заплати и придобивки: „(в миналото) заплатите им не бяха лоши“ (Киев Б4); „всеки по-нисш служител (при комунистическия режим) можеше да получи за себе си множество социални облаги“ (Киев Б5); „същите тези милиционери в наши дни получават трохи“ (Стрий 5).

Но най-често срещаното обяснение бе, че служителите са се „страхували“ при комунизма и че вече не се „страхуват“. В чешките дискусии страхът бе споменат един или два пъти по един нерешителен, уточняващ, а също и необикновен начин: „зависи от мястото, но мисля, че преди те се страхуваха повече“ (Олеснице 6); „може би съществуват определени институции, където хората (гражданите) преди не смееха да предложат подкуп, имам предвид полицията или митническите власти“ (Прага Б1). Рядко срещаните се колебливи обяснения от чешките дискусии бяха чести и настоятелни в Украйна.

Таблица 5. Отношение към промените след ткомунизма (%)

	Изказвания, споменаващи длъжностните лица		Изказвания, неспоменаващи длъжностните лица	
	Чехия	Украйна	Чехия	Украйна
Сега е по-добре	27	17	31	8
Неутрално	44	52	46	48
Сега е по-зле	35	31	23	45
Общ брой	(97)	(378)	(64)	(183)

Отношения с длъжностните лица: какви и кога

За какъв вид длъжностни лица говореха участниците? Очевидно в раздела „хипотетични сценарии за възможни ситуации“ на нашите дискусии видовете длъжностни лица бяха поне донякъде проектирани по-скоро от нас, отколкото от самите участници.

Стандартните ни сценарии включваха проблеми от рода на: настаняване на роднина в болница, получаване на добро медицинско лечение, както и проблеми от сферите на жилищното настаняване и приватизацията (жилища при градските групи и земя при тези от селата). В Украйна прибавихме и допълнителни сценарии за получаване на вътрешни и международни паспорти; а в Чехия – за случаи, в които пътната полиция те спира за превишена скорост. В дискусиите с малцинствени групи – турци в България, унгарци в Словакия и кримски татари в Украйна – задавахме въпроси за проблемите на обучението на майчин език.

Като цяло обаче сценариите включваха малко изказвания за стратегии на общуване с длъжностните лица – 20% за Чехия и само 12% за Украйна. Големото количество мнения, получени по въпроса, бе всъщност резултат от неутрално зададени въпроси за „типичната ситуация“ в общуването с длъжностни лица, както и за личния опит на участниците. Съвсем естествено обсъждането на „типичната ситуация“ при общуване с длъжностни лица често не уточняваше някакъв конкретен тип такива. Следователно около 30% от изказванията в Чехия и 47% от тези в Украйна, не бяха фокусирани върху определена категория длъжностни лица. В останалите най-ярко бе присъствието на служителите от сферите на здравеопазването, местното управление, полицията или милицията. Бяха включени и представители на много други групи, като например тези от службите за социално осигуряване, трудовите борси, местните власти, а в някои случаи и от финансовите, данъчни и регистрационни служби.

Възможно е по-важно от конкретния вид длъжностно лице да е мотивът за взаимодействие с него. Индексирването на изказвания по въпросите на търсенето от страна на гражданите на права или услуги разкри, че в Чехия дискусиите се фокусираха преди всичко върху стремежа на гражданите да

получат благоприятно разрешение на проблема си, а не изобщо справедливост (45% към 34%). В Украйна обаче фокусът на дискусиите бе насочен към далеч по-минималната цел да се осигури по-скоро справедливо, а не толкова специално отношение (50% към 18%). Справедливото или несправедливо отношение обикновено засягаше проблеми с рутинните процедури по документи за постъпване на работа, пенсия, детски добавки и издръжки, данъци, сключване на брак, паспорти, регистрация на земи, смяна на апартаменти или настаняване в болница.

Като несправедливо отношение към правата на гражданите бяха отчетени случаите на безразлично отношение, отказ да се извърши услуга дълго преди края на работното време на службата, отказ да се признаят подобрения, направени в държавните жилища, изгубени документи, прекалено дългото протакане при обработка на документи за пенсия или реституция на земи, както и общата липсата на внимание към проблемите на гражданите.

Таблица 6. Цели

	Чехия (%)	Украйна (%)
Права	35	50
Услуги	45	19
Неясно	25	33
(Общ брой)	(437)	(1031)

Забележка: *Използвахме собствената си преценка, за да решим дали един гражданин има за цел да получи право, което се полага на всички останали, или се стреми към специална услуга за самия себе си. Вижте текста за примери.*

Сред търсените услуги често присъстваше желанието да се извърши дадена дейност за по-кратко от нормално определеното време.

Общуване с длъжностните лица: как

Какви са начините, по които гражданите биха могли да общуват с длъжностните лица? Какви стратегии биха могли да използват, ако се сблъскат с несправедливо (или недопустимо) отношение? Съществуват много варианти.

Приемане. Могат просто да приемат отношението, с което ги третират; да направят каквото им е казано и да се надяват на най-доброто.

Настоятелност. Могат да приемат поведението на вдовицата от Библията, изправена пред несправедливия съдия и да бъдат настоятелни в надеждата си, че държавният служител – подобно на библейския съдия – ще реши в края на краищата, че е по-голямо главоболие да продължи да отх-

върля молбата, отколкото да я удовлетвори: „Предпочитам да ги дразня, повтаряйки едно и също по сто пъти...“ (Храдец Кралове 3).

Спор и заплахи. Могат да влязат в спор със служителя, дори да го заплашат – под спор се разбира всичко – от убеждаване на тих глас до крещене на обиди: „Заставах аз там, ето така, грабнах техника ... псувам по малко, както всички останали“ (Олеснице 2).

Апелиране. Могат да се обърнат към по-висшестояща инстанция, пресата или народните избранници: „Просто бих отишъл по-горе“ (Храдец Кралове 6); „Ще се кача нагоре по стълбата“ (Городок 2); „Ще отида при главния лекар ... в районния изпълнителен комитет ... при началника на паспортната служба“ (Городок). Или дори по-високо: „Писах до регионалната изпълнителна служба“ (Волноваха 1).

Подкупи. Остава си обаче използването на връзки, влияние и подкупи, споменавани толкова често както в академичната литература, така и във всекидневните разговори за БСС/ ИЦЕ.²¹

По форма подкупът може да варира от кутия шоколадови бонбони или пакет кафе – описвани обикновено както от даващия подкуп, така и от получателя по-скоро като „подарък“ отколкото „подкуп“ – до тъй наречения в Чехия „плик“, а в Украйна по-простичко – „пари“ или „долари“: „Платих малко повече пари ... другият вариант бе – подарък“ (Храдец Кралове 4); „парите по принцип не са „купони“ (украинска временна валута) „(Киев Б4); „хората дават долари“ (Шоломя 4). Общо взето подкупите се смятат за широко разпространена практика, особено в Украйна.

Други стратегии. В процеса на нашите дискусии бяха посочени и други стратегии. Почти не бе спомената възможността да се сформира някаква протестна или действаща група, или да се стигне до съд. По-често споменаваните от участниците стратегии бяха на базата на „знание“ и варираха от подробно познаване на закона преди среща с даден държавен служител, или дори осигуряване на адвокат на срещата, до стратегии, които се доближават до използването на „връзки“ – „познаване на тънкостите“, знание за това как оперира бюрокрацията или у кого е властта да вземе дадено решение. При тези случаи не се използва „връзка“ с определен човек, не се извършва услуга на дадено длъжностно лице, а само се знае към кой служител (по положение, а не по име) е необходимо да се обърне гражданинът. Използването на подобно знание не се припокрива със стратегията за използване на връзки, но плътно се доближава до нея.

И на последно място бе налице разнообразна серия от други стратегии, свързани главно с външния вид и поведение, често описвани от участниците като използване на „психология“ – приятна усмивка, дума на съчувствие към умореното длъжностно лице, опит да се осъществи някакво човешко общуване, начин на обличане, който не е нито твърде предизвикателен, за

да разпали арогантността на служителя, нито прекалено стилизиран, за да събуди у него завист.

Използването на подкупи, макар и най-често споменавано и в двете държави, е и стратегията, по която те се различават най-много. Подкупите бяха споменати в 26% от съответните чешки изказвания и в 42% от тези в Украйна. Стратегии, споменавани по-често в Чехия, отколкото в Украйна, бяха спорът (12% за Чехия срещу 5% за Украйна), използването на приятели и връзки (17% за Чехия срещу 11% за Украйна) и „психология“ (8% за Чехия срещу 3% за Украйна); В Украйна обаче апелването към по-висшестояща инстанция размести позициите (11% в Украйна срещу 4% за Чехия). Пасивното приемане бе споменато с почти еднаква честота и в двете страни, около 17%.

Таблица 7. Стратегии за справяне с длъжностните лица

	Чехия (%)	Украйна (%)
Сега	Сега общо 85	Сега общо 94
Приемане	16	17
Настоятелност	5	6
Спор	12	5
Подкупи	26	42
Връзки	17	11
Апелиране	4	11
Знание	6	3
„Психология“ и др.	8	3
Само в миналото	В миналото общо 4	В миналото общо 2
Подкупи	3	1
Отричат	Отричат общо 13	Отричат общо 6
Подкупи	10	4
(Общ брой)	(626)	(1053)

Изключение бе единствено дискусиата с кримските татари – главно активисти, в това число и членове на Меджлиса (татарски представителен орган). Техните резултати бяха невероятно високи за пасивното приемане (40% в сравнение с 17% общо за Украйна) и необикновено ниски за подкупите (23%). Татарската дискуссионна група също доста често споменава стратегията на „апелиране“ (15%) във връзка с отнасяне както към Меджлиса, така и към Украинския парламент. Верен или не, такъв бе имиджът, който те искаха да си създадат.

Таблица 8. Стратегии за справяне с длъжностните лица – по региони в Украйна

	Източна Украйна(%)	Западна Украйна (%)	Киев (%)	Кримски татари(%)
Сега:				
Приемане	15	11	16	40
Настоятелност	5	7	5	5
Спор	7	3	6	6
Подкупи	39	45	50	23
Връзки	6	20	9	9
Апелиране	19	6	4	15
Знание	5	1	6	1
„Психология“ и др.	1	2	4	5
Съд	3	3	0	0
Отричат:				
Подкупи (Общ брой)	5 (343)	4 (339)	3 (245)	3 (126)

Подкупи, жестове и подаръци

Много от участниците във всички дискусии отказаха да приемат, че част от изказванията, които бяхме класифицирали като свързани с подкупи, са за нещо повече от „подаръци“ („darky“ на чешки), „знаци“ на уважение, благодарност и др. („pozornosti“ на чешки; „viddyaka“, „podiaaka“ на украински), „малки спирачки“²² („тормозок, тормозка, тормозочек“ на руски); „подарък ...просто правя атмосферата по-приятна“(Храдец Кларове 4); „по-скоро като жест“ (Кутна Хора 9); „не подкуп, по-скоро подарък“ (Олеснице 4); „жест на учтивост“ (Прага А2). В дискусийните групи възникнаха известни спорове за семантиката на думата „подаръци“ в сравнение с „подкупи“.

Според някои от участниците основното различие е, че подкупите се дават на служителя преди да е извършил услугата, а подаръците – след това; или, че подаръците се дават доброволно, а подкупите се изискват от страна на служителя. За съжаление нито едно от тези различия не е ясно изразено на практика. Гражданите може да искат да оставят отворена възможността си за повторен контакт със същото длъжностно лице за друга услуга – следователно подарък, даден след извършването на една услуга, е всъщност предварително плащане за бъдещ достъп. По подобен начин възможно е искането на подкуп да е в някои случаи открито изнудване за дадена сума; често обаче подкуп може да се получи и с помощта на тактичен морален натиск (оплакване от огромно количество работа и подчертаване на специалните усилия, които служителят полага, за да разреши проблема на гражданина); или чрез тактиката на отлагане (на гражданина се казва да дойде от-

ново следващата седмица например), така че в края на краищата обърканият гражданин не е на ясно дали всъщност предлага поискан му подкуп, за да си осигури справедливо отношение или подарък в замяна на специална услуга; или използвайки объркването между законна такса и подкуп, например при получаване на медицински услуги. В Чехия искането на подкупи от страна на длъжностни лица бе споменато много рядко, макар че даването на подаръци е често срещана практика и се използва с чиста съвест с цел създаване на продължителни връзки.

Таблица 9. Вид обмен

	Чехия		Украйна	
	Използвали сега (%)	Отричат да са използвали (%)	Използвали сега (%)	Отричат да са използвали (%)
Приятелски връзки	40	13	23	11
Връщане на услуга	3	0	4	4
Малък подкуп – подарък	22	30	22	33
Голям подкуп – пари в брой (Общ брой)	39 (218)	70 (46)	57 (433)	67 (27)

Други участници бяха на мнението, че основната разлика между подаръци и подкупи се състои в това, че подаръците са малки и непарични, докато подкупите са по-големи, обикновено в брой или някаква ценна стока: „като цяло, под дребен подарък разбирам шоколад, цвете или нещо малко, докато един мерцедес например си е чист подкуп“ (Храдец Кралове 4). Междинно е мнението на един участник, че би могъл, ако е необходимо „да заколя прасе, да му донесе задния бут и да му кажа [на длъжностното лице] „на, господине!“ (Николаевка 3).

Индексирването на всички изказвания за успешните стратегии в зависимост от това дали засягат използване на приятелски връзки, предполагащо реципрочни услуги, открити твърдения за използване на такива услуги, подаръци и подкупи сочи, че сред чешките участници на първо място са използването на подкупи и приятелски връзки, следвани от подаръците и на последно място – размяната на услуги, в която не са включени приятелски отношения. В Украйна се говори още повече за подкупи, отколкото за подаръци, а още по-малко – за приятели.

Стратегии: цели и успех

Стратегиите бяха ясно свързани с цели. Приемането, настойчивостта и спорът бяха много по-често споменавани във връзка с опитите да се получи

справедливо отношение; съответно, подкупите и връзките бяха споменавани много по-често във връзка с опитите да се получи благоприятно решение.

В Чехия подкупите бяха споменати в 42% от изказванията, засягащи опитите да се получи благоприятно решение и почти два пъти по-малко – 18% – за опитите да се получи справедливо отношение. В Украйна подкупите бяха споменавани много по-често във всеки един контекст: „Да не искате да кажете, че трябва да плащате само когато вършите нещо „незаконно“?“ попита ръководителят на дискусиата в Шоломя.

„Мисля, че когато всичко е законно, хората плащат по-малко“ бе отговорът (Шоломя 2). Но дори и в Украйна, където подкупите бяха споменати в 28% от изказванията, засягащи получаването на права, те присъстваха много повече – 73% – в изказванията, свързани с получаването на услуги.

Подобен резултат е от особено значение. Гражданите могат съвсем естествено да се оплакват, ако са принудени да прибегват към необикновени мерки за получаване на правата си, но не и когато използват подкупи, за да получат специални услуги. Дори и да го направят, оплакванията им нямат морална основа и те го знаят. Не е необходимо подобни оплаквания да се вземат насериозно – освен ако, разбира се, цялата система е толкова изкривена, че това, което се представя в нея за услуги, е всъщност права някъде другаде. Например, ако паспортните служби са толкова бавни, че обикновено са им необходими цели шест месеца, за да обработят едно просто заявление за паспорт, подкуп за ускоряване на процеса може да се тълкува като опит за получаване на благоприятно решение в рамките на една некомпетентна система. Същото това решение обаче може да се сметне за напълно естествено някъде другаде.

Таблица 10. Стратегии според целите

	Чехия		Украйна	
	За права (%)	За услуги (%)	За права (%)	За услуги (%)
Сега:				
Приемане	25	12	25	3
Настоятелност	13	2	7	2
Спор	20	11	6	1
Подкупи	18	42	28	73
Връзки	11	15	8	21
Апелиране	7	4	17	2
Знание	3	3	4	0
„Психология“	5	8	2	1
и др.				
Съд	0	1	4	0
Отричат:				
Подкупи	4	10	3	5
(Общ брой)	(151)	(196)	(512)	(195)

Таблица 11. Равнище на успех според личните твърдения

	Чехия (%)	Украйна (%)
Приемане	26	22
Настоятелност	78	47
Спор	81	50
Подкупи	93	89
Връзки	96	79
Апелиране	66	76

Слухове или нечестност?

По-горе споменахме за „културата на оплакванията“, поощрявана така цинично от съветските власти. Необходимо е да направим разграничение, доколкото това е възможно, между слуховете, дори и да са почерпани от вестникарските скандали, и съвсем основателните лични оплаквания. До каква степен оплакванията от поведението на длъжностните лица отразяват действителни, лични поводи? Налице са множество примерни ситуации, в които публиката обобщава страховете или оплакванията си на базата на медийни истории, клюки и слухове, които всъщност не отговарят на реалните ѝ преживявания.

Индексирахме всички изказвания в зависимост от това, дали засягат:

- (i) общи слухове, клюки;
- (ii) хипотетичните сценарии, които предложихме;
- (iii) твърдения за близки и познати;
- (iv) лични твърдения.

Тези категории се движат почти успоредно, макар и не съвсем, с оригиналните раздели на въпросниците, които дадохме на ръководителите на дискусии. От тях се изискваше да не се придържат сяко към програмата, в случай че потокът на дискусията се отклони. Слухове и лични твърдения, често преплитачи се, можеха да се появят във всеки един момент. Най-вече убедителните лични твърдения можеше да отразяват по-скоро готовност и желание, отколкото някакъв действителен предишен опит, макар че в повечето случаи това не бе така. По-голямата част от дискусиите и в двете страни се фокусираха или върху общите клюки и слухове, или върху действителни лични преживявания и много по-малко върху нашите сценарии и почти никак върху опита на приятели или познати извън непосредствения семеен кръг.

Таблица 12. Стил на говорене в обсъждането на длъжностните лица

	Чехия (%)	Украйна (%)
Слухове	44	58
Сценарии	20	12
Други	4	6
Личен	44	30
(Общ брой)	(625)	(1045)

С преминаването на дискусията от общите слухове през хипотетичните сценарии към личните твърдения, природата ѝ рязко се променяше. В Чехия 29% от общите слухове (срещу 41% от личните твърдения) се фокусираха по-скоро върху правата, отколкото върху услугите; в Украйна 37% от слуховете, но 58% от личните твърдения, бяха насочени към правата.

Нещо повече – споменаваните стратегии за справяне с длъжностните лица също се променяха в потока на дискусията от общи слухове към хипотетични сценарии и лични твърдения. В Чехия използването на подкупи бе споменато в 36% от свързаните с проблема изказвания във връзка със слухове, но и в 22% от тези във връзка с хипотетичните сценарии и 16% – с личните твърдения; нещо повече – използването на подкупи бе категорично отречено в само 7% от изказванията във връзка със слухове, но в 13% – от личните твърдения. В интерес на истината, някои изказвания предположиха съществуването на подкупи дори при наличието на отрицание от страна на индивида: „Аз самият не съм използвал подкупи, но познавам хора, които са го правили“ (Храдец Кралове 2); „Никога не съм давал подкуп както при социализма, така и сега, но истината е, че никога не ми е трябвало нещо чак толкова много“ (Прага Б4); „не от моя личен опит, а по-скоро от това, което чувам“ (Олеснице 4).

Таблица 13. Цели на стила на говорене

	Чехия		Украйна	
	Клюки/слухове (%)	Лични твърдения (%)	Клюки/слухове (%)	Лични твърдения (%)
Права	29	41	37	58
Услуги	46	38	19	21
Неясно	34	24	44	23
(Общ брой)	(192)	(204)	(597)	(309)

Съответно, само 5% от чешките слухове споменаха спора като стратегия, докато при сценариите този процент бе 21%, а при личните твърдения – 17%. Приемането и настоятелността също бяха много по-чести в из-

казванията по сценариите и личния опит, отколкото при слуховете. Споменаването на използване на връзки се появи с еднаква честота както при личните преживявания, така и при слуховете.

Като цяло, съществува забележителен контраст между репертоара на чешките стратегии за боравене с длъжностните лица в случаите на слухове и лични преживявания; те ясно се фокусират върху връзки и подкупи за слуховете, но когато дискусиата приеме по-личностен характер, стратегии като приемане, настоятелност и спор се споменават по-често в сравнение с предишните. Присъстваха и няколко „драматични“ лични истории за лошото отношение на длъжностни лица, които като цяло приличаха на заимствани от пресата.

Не бе такъв случаят в Украйна. И тук с увеличаване на личността характер на дискусиата споменаването на приемане, настоятелност и спор се увеличи за сметка на връзките и подкупите – но не до такава степен, както в Чехия; нещо повече – не се увеличи и броят на отреклите подкупите. Ето защо в Чехия разликата между позитивни и негативни изказвания по въпроса за подкупите бе 29% при слуховете и едва 3% при личните твърдения; докато в Украйна тя бе 41% за слуховете и доста високият процент (29%) в личните изказвания.

Таблица 14. Стратегии според стила на говорене

	Чехия			Украйна		
	Слухове (%)	Сценарии (%)	Лични (%)	Слухове (%)	Сценарии (%)	Лични (%)
Сега:						
Приемане	10	25	18	16	15	18
Настоятелност	3	9	7	4	7	8
Спор	5	21	17	4	4	7
Подкупи	36	22	16	46	36	33
Връзки	20	16	16	12	14	10
Апелиране	3	4	4	8	15	17
Знание	7	1	7	4	1	5
Други	11	3	8	2	3	4
В миналото:						
Подкупи	5	0	1	5	3	4
Отричат:						
Подкупи	7	8	13	5	3	4
(Общ брой)	(277)	(128)	(275)	(612)	(130)	(314)

В интерес на истината в Чехия и малкото лични твърдения, споменах подкупите, не бяха ги уточнили добре. При някои те направо спадаха към категорията на подаръците: „Аз им се поклоних, занесох им кафе и по този начин ги подготвих да работят в мой интерес“ (Прага А3). Други някои бяха

свързани по-скоро с намерения, макар и лични: „само в случай, че имам здравословни проблеми, аз ... или децата ми“ (Кутна Хора 5). Някои бяха изразени в смисъл на пазарене с полицаи или служител от местните власти. Някои бяха просто скрити признания: „да предложа пари на служител при първата ми среща с него? – не, в никакъв случай“ (Кутна Хора 2). А някои изказвания невярно асоциираха оправдаването на подкупите, комбинирайки личните отрицания с по-общите потвърждения, че подкупи се дават от другите – което не е нищо друго освен подвеждаща техническа грешка, типична за този вид качествен анализ. Личните признания за даване на парични подкупи обаче бяха сравнително малко в Чехия; според някои „нещата могат само да се ускорят, ако имаш парите“ (Олеснице 4); по-типични обаче бяха изказвания от рода на: „съпругът ми е изключително против, затова го правя без неговото знание“ (Кутна Хора 3).

Точно обратен бе случаят с Украйна – нямаше нищо подвеждащо, неясно или допълнително уточнено в изказванията, свързващи подкупите с личните твърдения. Всяка една дискуссионна група в Украйна, с изключение на кримските татари, произведе специфични лични твърдения за използването на подкупи.

В други случаи обаче ставаше въпрос по-скоро за подкупи, изисквани от страна на служителите, отколкото за услуги, търсени от гражданите: „Трябваше да дам подкуп веднъж на помощник-акушерката“ (Городок 5); „поставят те в такава ситуация, че просто те задължават“ (Городок 6); „майка ни трябваше да се подложи на операция и хирургът тогава ѝ каза колко трябва да даде на невропатолога, колко на анестезиолога и колко на асистента. Той директно ѝ каза колко“ (Городок 4); „казаха ми направо“ (Харцизск 5); „казват ти направо, прямо и ясно, за кое – колко“ (Харцизск 3).

Какво да се прави?

Някои от резултатите ни може и да породят задоволство. От гледна точка на гражданите, ситуацията не е толкова лоша, колкото изглежда на пръв поглед. Макар че твърденията за необходимостта да се използват подкупи и връзки в общуването с длъжностните лица да са широко разпространени, към тях трябва да се прибегва със скептицизъм. Подобни обвинения са поне два пъти по-чести в сферата на общите слухове, отколкото на личния опит; подкупите се асоциират с желанието на гражданите да получат по-скоро специално, отколкото справедливо отношение. Следователно до известна степен те могат да обвиняват само себе си: „носим им разни неща ... първият и вторият им носят по нещо, не може третият да отиде с празни ръце“ (Харцизск 3). Макар и ситуацията да не е толкова лоша, колкото изглежда, съществуват достатъчно поводи за безпокойство.

Би било преждевременно в ранните стадии на нашия проект да повдигаме някакви предложения за реформи. Можем обаче да посочим тези, които самите дискуссионни групи направиха. Най-често срещаното предложение и в двете страни бе да се подобри качеството на длъжностните лица.

В Чехия, за разлика от Украйна, поставеното върху административната ефективност ударение отрази бремето на недоволството на чехите – според тях бюрокрацията е по-скоро досадна, отколкото покварена, тя ги принуждава да си губят времето в попълване на формуляри, ходене по различни служби и стоене на опашки. Леката форма на оплакванията им породиха предложения за леки реформи – по-добра административна структура, по-удобно разположени офиси или просто по-дълго работно време на службите.

От своя страна украинските дискуссионни групи поставиха по-голямо ударение на друг вид реформи, които отразиха и различните причини на тяхното недоволство – главно изнудванията и губенето на времето на гражданите. Предложенията им бяха за повишаване на заплатите на длъжностните лица, за да се намали необходимостта от опити за изнудване и по-строги наказания, за да се увеличи рискът при подобни опити.

Таблица 15. Какво да се прави?

	Чехия (%)	Украйна (%)
По-добри лични качества на персонала	29	31
По-голяма ефективност на служителите	10	1
По-добра административна структура и работно време	36	8
По-добра правна рамка	21	29
– да се съблюдава законът	-	9
– да се сложи край на дискриминацията срещу татарите	-	10
– по-прости, по-стабилни, по-познати на хората закони	21	10
По-големи заплати	7	13
По-голям контрол	4	16
Промените са невъзможни	0	6
По-взискателни граждани	0	4
(Общ брой)	(72)	(271)

На един прекрасен марксистки език, използван тук не за да се докаже великият преход в историческото развитие, а тенденцията у украинските служители да вземат подкупи, един участник направи следния коментар:

„икономиката е базата, а съзнанието – надстройката“ (Киев Б2). В Чехия предложенията за увеличаване на заплатите на длъжностните лица бяха много малко на брой и излизаха главно от самите тях. Подобна мярка породила пълно отрицание у някои от участниците: „дори да вземат три пъти повече, пак ще се държат по същия начин“ (Прага А5). В Чехия нямаше и много предложения за засилване на контрола като изход от ситуацията, която по принцип не бе сметната за кризисна.

Съчувственото отношение на украинците към заплатите на техните длъжностни лица обаче бе придружено от не толкова съчувствени предложения за разрешаване на проблема, сред които да се намали броят на служителите за сметка на увеличаването на заплатите на останалите. Нещо още по-показателно – украинците изтъкнаха и необходимостта от по-голям контрол.

На пръв поглед предложенията за по-добра правна рамка говорят за сходство на ситуацията в Чехия и Украйна – при по-близко изследване обаче те само подчертават различията между двете страни. Какво имаха предвид участниците под по-добра правна рамка? В Чехия това бяха по-простите и по-стабилни закони: „по-прост и по-лесен за разбиране закон“ (Олеснице 4).

Две трети от изказванията във връзка със закона в Украйна обаче изобщо не засягаха по-прости, по-ясни и по-широко обнародвани закони. Една трета от изказванията съдържаха оплаквания, че украинските закони са дискриминационни за татарите. Още по-типична и почти еквивалентна с чешките предложения бе последната една трета от украинските предложения за правни реформи с цел по-стриктното прилагане на закона. Съветските закони в конституцията на Сталин от 1936 г. нататък са утопични, те не отговаряха на реалния свят на съветските граждани и бяха пренебрегвани както от държавата, така и от служителите ѝ, при всеки удобен случай. Пропастта между закони и реалност в стария Съветски съюз бе необикновено дълбока и част от нея се пренесе и в посткомунистическа Украйна: „ако някой чиновник обиди посетителя (имам предвид гражданин с проблем, а не някой турист) в Америка ... той трябва да заплати глоба“ (Киев Б5); „трябва да съществуват органи, които да следят този закон да се прилага“ ((Харцизск 4); „законите трябва да се съблюдают, но никой не го прави“ (Городок 2).

Заклучение

От значение ли е корупцията на ниско ниво? За обикновените граждани с техните ежедневни грижи отговорът е положителен. Това е нивото на корупция, което поражда най-бързо и най-видимо промени в техния живот. С изследването си на бушуващата корупция в британската колония Хонг Конг, Уинг Ло разкрива, че подкрепата на репресивни мерки срещу корумпираните по-нисши длъжностни лица, е много по-широка, отколкото в случаите с

корумпирани милионери-бизнесмени. Обяснението, което той дава на това явление е, че: „публиката невинаги се чувства толкова пряко застрашена от корумпираните бизнесмени, колкото в случая с корумпираните публични длъжностни лица ... корупцията в публичния сектор често е свързана с изнудване или настояване за получаване на подкупи от страна на гражданските служители, което е много по-голям дразнител и притеснение във всекидневния живот на хората“.²³ В нашите дискусии ние се сблъскахме със същото това публично негодувание срещу явленията „изнудване и настояване“ за получаване на подкупи.

Корупцията може и да е помагала да се смазва старата скърцаща машина на комунизма. Хънтингтън е един от учените, издигнали аргумента, че „корупцията може да е функционална за поддържането на една политическа система по същия начин, както и реформите ... а корупцията и реформите, взети заедно, могат да бъдат заместител на революцията“.²⁴ Повишавайки икономическата ефективност и подобрявайки спазването на човешките права в условията на диктатура, корупцията в публичния сектор може наистина да се окаже функционална за поддържането на режима. Тя обаче подкопава както икономическата ефикасност, така и човешките права на гражданите в условията на свободната пазарна икономика и допринася за нейната нестабилност.

Демокрацията се гради на принципа на политическо равенство, а корупцията в публичния сектор – на принципа, че държавата ще третира гражданите си произволно и неравностойно. При демокрацията политическото равенство компенсират различията във власт и богатство; корупцията в публичния сектор обаче задълбочава тези различия. Ето защо Алмънд и Верба определят добре функциониращата демокрация не само от гледна точка на влиянието на гражданите ѝ върху висшата политика, но и от гледна точка на справедливото им и равностойно третиране от страна на по-нисшите длъжностни лица.

Нещо повече – корупцията на ниско ниво не е разделена от тази в високите нива. Още в началото ние изтъкнахме аргумента, че наличието на корупция по върховете е вероятно да поощри прояви на корупция и в низините. От друга страна, малко е вероятно един по-нисш държавен служител, квалифицирал се в изнудвания и вземане на подкупи, да се откаже веднага от тази си практика в момента, в който получи повишение. По-широките хоризонти на по-високото ниво предоставят просто по-големи възможности.

И на последно място, отчетените прилики между Източна и Западна Украйна са в противоречие с едно друго твърдение на Хънтингтън, тезата му за „сблъска на културите“.²⁵ Тя би разделила католическия Запад от ортодоксалния Изток, или бившия Хабсбургски Лвов от предишния Романовски Донецк. И наистина съществуват известни различия между Източна и Западна

Украйна, но това не е в сила при тъй важните съставки на политическата култура. Нашите дискусии по въпросите на корупцията сред длъжностните лица разделят по-скоро Украйна от Чехия, отколкото Донецк от Лвов.²⁶ Подобен резултат предполага, че взаимоотношенията между граждани и длъжностни лица са отражение на едни по-скорошни различия в начините, по които тези две държави са третирали гражданите си и вероятно произтичат от съветския период след войната, когато Западна Украйна остана под властта на СССР, за разлика от Чехия, а още по-вероятно – от спецификата на съвременните посткомунистически условия.

БЕЛЕЖКИ

1 Това изследване бе финансирано от Overseas Development Administration със стипендия № R6445 на името на Уилям Милър и Татяна Кошечкина. Асе Гроделанд е научен работник по проекта.

2 Seweryn Bialer, в *Stalin's Successors: Leadership, Stability and Change in the Soviet Union* (Кеймбридж, Cambridge University Press, 1980) с. 166–7 твърди, че „нисшата политика“ съставлява ‘същността на Съветската система на партийно участие’.

3 Вж. Martin Harrop и William L. Miller, *Elections and Voters: a Comparative Introduction* (Лондон, Macmillan, 1987 г.), глава 9.

4 Gabriel A. Almond и Sidney Verba, *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations* (Принстън, Ню Джърси, Princeton University Press, 1963 г.; преиздадена Лондон: Sage, 1989 г.), особено глава 7.

5 Wayne DiFranceisco и Zwi Gitelman, „Soviet political culture and ‘covert participation’ in policy implementation“, *American Political Science Review*, 78/3 (1984), 603–21; „скрито участие в прилагането на линията на политика“ – така двамата автори описват гражданското участие в бившия Съветски съюз.

6 Цитирано от Ferrel Heady, „Bureaucracies“ в редактираната от Mary Hawkesworth и Maurice Kogan *Encyclopaedia of Government and Politics* (Лондон, Routledge, 1992 г.); с. 305.

7 Вж. Stephen White, *Political Culture and Soviet Politics* (Лондон, Macmillan, 1979 г.), глава 2 и 5.

8 Бе прокаран закон за лустрацията на почти 140 000 души, обвинени, че са били „информатори“ при комунистическия режим – Keith Grime и Vic Duke, „A Czech on Privatization“, *Regional Studies*, 27/8, (1993), 751–7 на с.75; и Jirina Siklora „Lustration or the Czech Way of Screening“, *East European Constitutional Review*, 5/1 (1996), 57–62, в която авторката отбелязва (с.58), че президентът Хавел се обявява срещу закона за лустрацията с аргумента, че презумцията му е по-скоро за вина, отколкото за невинност; този закон не бе приет в новата Словашка държава след разделянето на бивша Чехословакия през 1992; Quentim Reed, „Transition, dysfunctionality and change in the Czech and Slovak Republics“, *Crime, Law and Social Change*, 22/4 (1995), 323–7 на с. 334.

9 Вж. Andrew Coulson (ред.) *Local Government in Eastern Europe: Establishing Democracy at the Grassroots* (Aldershot, Edward Edgar, 1995), особено главите от Andrew Coulson, Kenneth Davey и Adrian Campbell. Вж. също Ingemar Erlander и

Mattias Gustaffson, „The re-emergence of local self-government in Central Europe“, *European Journal of Political Research*, 23/3 (1993), 295-322; Robert J. Bennett (ред.), *Local Government in the New Europe* (Лондон, Belhaven, 1993); Oleksandr Boukhalov и Sergei Ivannikov. „Ukrainian local politics after independence“, *Annals of the American Academy of Political and Social Science* (Armonk NY, M. E. Sharpe, 1994) и докладите на Съвета на Европа *Structure and Operation of Local and Regional Democracy for the Czech Republic* (Страсбург, Съветът на Европа, 1993 г.).

10 Например Jeffrey Levine: „Извинявайте, но ... няма машини, няма пари и няма пазар: как да се занимавам със земеделие?“ *Demokratizatsiya*, 3/1 (зимата на 1995 г.), с. 99; или Quentin Reed „Transition, dysfunctionality and change in the Czech and Slovak Republics“, *Crime, Law and Social Change*, 22/4 (1995), 323-7 на с. 326.

11 През 1993 г. 31% от интервюираните в ИЦЕ и 56% от интервюираните в БСС споделиха с нас, че са „вярвали в комунистическите идеали“ на даден етап от живота си, макар че само 20% от ИЦЕ и 18% в БСС са запазили тази вяра и „днес“. W. L. Miller, S. White и P. Heywood, *Values and Political Change in Postcommunist Europe* (Лондон, Macmillan, 1997, in press), глава 4.

12 Tony Verheijen и Antoaneta Dimitrova, „Private interests and public administration: the central and east European experience“, *International Review of Administrative Sciences*, 62/2, (1996), 197-218 на с. 212.

13 Volodymyr Zvyglynich, „Ukraine’s labour policy: underemployment“, *The Jamestown Foundation Prism, A Bi-weekly on the Post-Soviet States*, 2/10 (17 май 1996 г.), (pt. 3), 1-6.

14 Вж. също Steve Kettle, „Of money and morality (in the Czech Republic)“, *Transition* (предишният RFE RL Report) (15 март 1995 г.); James Meek, „Scourge of corruption fends off Ukraine’s hostile elite“, (15 август 1995 г.), *Guardian*. Sergei Boshkolov, в „Organized crime and corruption in Russia“ *Demokratizatsiya* 3/3 (1995), 271-2, твърди, че използването на подкупи в Русия е нараснало през последните няколко години. През 1993 г. бяха разкрити 4 500 случая на подкупи в правителството (нарастване с 35% в сравнение с 1992 г.), засягащи 1 500 длъжностни лица; 42% от тези случаи засягат длъжностни лица, работещи в министерства, комитети и други структури в провинциите. Случаите на подкупи в сферата на правосъдието бяха 26% от общия брой. Русия се различава значително от Чехия, но много по-малко от Украйна.

15 Alena V. Ledeneva, *An Economy of Favours: Informal Exchanges and Networking in Russia* (Кеймбридж, Cambridge University Press, предстои излизане от печат), глава 6.

16 Miller et al., *Values and Political Changes*, глава 9.

17 Miller et al., *Values and Political Changes*, глави 5 и 10.

18 Вж. Nicholas Lampert, *Whistleblowing in the Soviet Union: Complaints and Abuses under State Socialism* (Лондон, Macmillan, 1985 г.); за бележки, свързани по-скоро с курса на политика, отколкото със злоупотребите с властта, вж. Stephen White, Graeme Gill и Darrell Slider *The Politics of Transition: Shaping a Post-Soviet Future* (Кеймбридж, Cambridge University Press, 1993 г.), глава 11.

19 За един много ранен пример на подобен подход на две нива в БСС вж. R. A. Safarov, *Общественное мнение и государственное управление* (Москва, Юридическая литература, 1975 г.).

20 (Прага А3) индикира, че това е цитат от изказването на участник 3 от първата дискуссионна група в Прага, т. е. ПрагаА. Всички цитати в тази статия са възпроизведени от компютъризираните текстове, предоставени ни от OPW Прага и USM Киев.

21 Забавни примери за използването на подаръци срещу получаване на официални услуги, дава Konstantin M. Simis, USSR: Secrets of Corrupt Society (Лондон, Dent, 1982). За политическата корупция в бившия Съветски съюз вж. Arnold J. Heidenheimer, Michael Johnston и Victor T. Levine (ред.), Political Corruption: a Handbook (Ню Брънзуик, Ню Джърси, Transaction, 1989); Leslie Holmes, The End of Communist Power: Anti-corruption Campaigns and Legitimation Crisis (Кеймбридж, Polity, 1993); и Aron Katsenelinboigen, „Corruption in the USSR: some Methodological Notes“, в редактираната от Michael Clarke Corruption. Cases, Consequences and Control. (Лондон, Printer, 1983 г.). Тези творби се занимават предимно с въпросите на корупцията на „високо“ ниво. Нас обаче ни интересува използването на подкупи и услуги на „ниско“ ниво, твърдите доказателства за което са ограничени.

22 Буквален превод, който ние предпочитаме да парефразираме. Участниците често използват тази фраза, имайки предвид малък подарък или „подсладител“.

23 T. Wing Lo, Corruption and Politics in Hong Kong and China, (Бъкингам, Open University Press, 1993 г.) на с. 148-9.

24 Samuel P. Huntington, „Modernization and Corruption“ в редактираната от Arnold J. Heidenheimer Political Corruption (Ню Брънзуик, Ню Джърси, Transaction, 1970 г.), с. 492-500, на с. 495.

25 Наричана понякога и теза за „сблъсък на цивилизациите“. За фикс идеята на Хънтингтън за разделянето на Украйна на „католическа“ и „православна“, вж. Samuel P. Huntington „The clash of civilisations?“, Foreign Affairs, 72/3 (1993), 22–49 на с. 30. За по-грубото, популярно и съкратено съдържание на неговата теза, вж. Samuel P. Huntington, „The West vs. the rest“ (23 ноември 1996 г.) Guardian, с. 23.

26 Извод, който е в пълно съответствие с предишни наши количествени проучвания в Източна и Западна Украйна, вж. Miller et al. Values and Political Change, глава 5.

2. КОРУПЦИЯТА В ПОСТКОМУНИСТИЧЕСКА РУСИЯ

Федерико Варезе¹

Краят на държавния социализъм в Русия бе посрещнат с почти всеобщ ентузиазъм. Западната публика и хората, които бяха изтърпели икономическите абсурди на съветската система, очакваха рязко подобряване на икономиката. Смяташе се, че едва ли за една нощ ще се роди добре функциониращо и процъфтяващо пазарно стопанство. Подобен оптимизъм донякъде напомня на „обяснението с невидимата ръка“ в класическия пример на Адам Смит с месаря, пивоваря или хлебаря, които, следвайки своя собствен интерес, ще създадат облаги за обществото като цяло.²

На практика обаче тази идилична картина не се материализира: икономическата система е обхваната от сериозни напрежения и Русия е далеч от добре функциониращите пазарни икономики. Според индекса за „икономическа свобода“ на фондацията Херитидж, Русия се нарежда на 117 място сред изброените 150 страни.

Други индикатори сочат, че от началото на прехода жизненият стандарт е спаднал, а икономическите контрасти са се увеличили чувствително.³ Голяма част от системата на здравеопазването е разрушена, смъртността нарасна тревожно, а продължителността на живот намаля.⁴ Русия все още не е пожелала богатата на капитализма, но изгуби социалистическата система за социална сигурност.

Краят на социализма породил още една изненада: невероятно мащабната официална корупция и престъпност в мафиотски стил. Западът ни най-малко не очакваше, че повдигането на желязната завеса ще създаде такава отчайваща картина. Вместо добродетелната „невидима ръка“ да осигури колективните блага, Русия сякаш стана жертва на колективен провал, който напомни за „трагедията на обикновените хора“.⁵ Преследвайки своите индивидуални цели, икономическите агенти произвеждаха далеч под оптималния колективен резултат.

Подобна развързка е доста объркваща. Съветският режим отделяше невероятно количество средства за защита на т. нар. позитивни, т.е. социални права, които представляваха значително бреме за публичните финанси. С разпадането на режима, разходите по прокарване на икономическия план, подкрепата на губещи предприятия, финансирането на социални придобивки и борбата с престъпления от рода на спекула и преследване на незаконни печалби отпаднаха. Нова Русия би трябвало да има на разположение по-големи ресурси за определяне и защита на имуществените права, които

са крайъгълният камък на пазарната икономика и за които са необходими далеч по-малко средства, отколкото за позитивните права. Това обаче не се осъществи на практика.

В тази статия изследвам причините, поради които очакваният резултат не се материализира. В частност, разглеждам дейността на директорите на предприятия и резултатите от тяхното лобиране по въпросите на дефинирането на имуществените права върху акциите. Моята теза е, че те успяха да окажат влияние при първоначалното разпределение на имуществените права, че имаха интерес да попречат на ясното им дефиниране и че лобираха пред изпълнителната власт за осигуряване на защита срещу евентуален внос, отпускане на правителствени субсидии, както и на почти безвъзмездни заеми и данъчни облекчения. Веднъж постигнали тези цели, те предадоха частния сектор във властта на една кръвожадна данъчна система, в която се налага подкупването на държавни служители, за да се избегне плащането на данъци. Всичко това се случи в момент, в който възможностите за извършване на различни видове престъпления неимоверно нараснаха и в който паралелно се породиха необходимостта от доверие и защита. Тъй като в голямата си част частният сектор бе ангажиран с корупционни дейности, в негов интерес бе да се опитва да избегне съдилищата и другите, осигурени по държавен път, начини за осигуряване на защита и да търси извън рамките на закона други форми за разрешаване на възникналите недоразумения.

Приватизацията и опорните стълбове на пазарната икономика

Необходимо е да се направи едно предварително разграничение между предполагаемия очакван изход от ситуацията, т.е. тъй често споменаваната добре функционираща пазарна икономика и приватизацията. Неоспорим е фактът, че в Русия се осъществи масова приватизация. Към края на септември 1995 г. 77,2% от общия брой промишлени предприятия бяха приватизирани. Те дават 88,3% от общия промишлен продукт и осигуряват работни места за 79,4% от общия брой работници и служители, заети в тази сфера.⁶ За сравнение, през ноември 1994 г. приватизацията бе най-напреднала в сектора на услугите, където 78% от фирмите бяха вече преминали в частни ръце.⁷ С невероятна скорост се осъществи приватизацията на жилищния фонд.⁸ Земевладението е единственият сектор, в който приватизацията се забавя.⁹ Като цяло данните сочат, че премахването на монопола на Съветската държава върху имуществените права е породило нарастване на броя на хората, притежаващи авоари.

Приватизацията сама по себе си обаче не е достатъчна за пораждането на една добре функционираща пазарна икономика. Крайъгълният камък на

тази икономика е наличието на имуществени права. Тук си заслужава да изясним какво означава правото на собственост или имущественото право.

„Право“ е претенция или пълномощие, обикновено наложени с помощта на съда или други подобни институции. Правото върху дадено имущество включва „пакет от придружаващи права“, между които и имущественото право върху притежавания материален предмет.¹⁰ Според стандартната икономическа теория добре дефинираните имуществени права са определящи за икономическия успех. Когато имуществените права са добре уточнени, човекът, който решава да използва дадено имущество, поема всички разноси по поддръжката му, получава всички ползи от експлоатацията му и съответно използва това имущество по най-продуктивния начин.

Освен това, онези правила и норми, които правят законното използване на богатата невъзможно, трябва да бъдат премахнати (например хищническа данъчна система, която прави невъзможни за един собственик регистрацията и плащането на други задължения по неговото имущество, както и наличието на непредсказуеми правила за конфискация от страна на правителството).¹¹

На последно място, трябва да има и строги наказания за кражби. Ако престъпленията не се наказват, хората няма да имат стимула да притежават собственост.

Кражбите, обирите, измамите, подправянето на завещания, известни видове фалшификации и други познати престъпления срещу чуждата собственост, а така също подкупването на държавни служители, в това число съдии, полиция и служители, които отговарят за узаконяването на движимо и недвижимо имущество, са престъпления, срещу които трябва да се предприемат превантивни мерки или по-точно – да се ограничат в поносими граници.¹²

Дефинирането на имуществените права, възможността да се извлече доход (или удоволствие) от притежаваните блага и апаратът за предотвратяване на престъпността, са трите опорни стълба на пазарното общество.

Съществуващото положение

1. Дефинирането на имуществените права

В посткомунистическа Русия имуществените права са слабо изразени: хищническата данъчна система пречи на собствениците законно да извличат доходи от притежаваните от тях авоари; съществуват и сериозни съмнения относно способността на държавния апарат да се бори ефективно с престъпността срещу частната собственост и с корупцията. След приемането на Закона за кооперациите през 1986 г., правната ситуация в Русия се намира в пълен хаос. Изобилие от често припокриващи се закони и укази се

поражда от различните юрисдикции. „Едни и същи субекти биват засягани често от различни и взаимно отричащи се нормативни решения, а е и трудно да се прецени тяхната крайна валидност“. ¹³ Найшул посочва, че разпадането на йерархическите връзки и колапса на партията разруши предишната мрежа на административна координация. Държавната власт бе трансформирана в „система от автономни административни служби с припокриваща се юрисдикция, всяка от които преследва по-скоро своите собствени, отколкото общите държавни интереси“. ¹⁴

Сред правата, жизненоважни за една пазарна икономика, високо място заемат правата над акциите в различните компании. ¹⁵ Разкриването на информация, прозрачност в регистъра на акциите и отсъствието на ограничения в търгуването със стоки са предварителни условия за инвестирането в акции. В този раздел се спирам на въпроса дали имуществените права върху акциите са ясно дефинирани и защитени в Русия.

В Русия се зароди огромен пазар за търговия с акции. През 1995 г. руски частни фирми търгуваха средно за месец с акции на стойност 20,8 милиарда щатски долара. ¹⁶ Притежателят на една акция има право на дивиденди. На първо място той трябва да си осигури имуществено право над тази акция. В западните страни акциите се регистрират от властите на стоквата борса и се издават сертификати за собственост върху тях. Институции (депозитарни дружества), притежаващи трезори и други мерки на безопасност, осигуряват опека над акциите на клиента. Събирането на дивиденди е също по принцип отговорност на депозитарните дружества.

В Русия сертификати не съществуват, което от своя страна пречи за възникването на търговия „на хартия“. Вместо това за доказателство за собственост се смята наличието на името на предполагаемия собственик в специалния регистър. За да се осъществи дадена сделка, агентът трябва физически да отиде при регистъра на компанията и да пререгистрира собствеността. Освен физическата проверка на регистъра на акциите, единственото друго доказателство за един купувач за това, че купува от истинския собственик, е извлечение от официалния регистър на акциите. Такова извлечение се получава от регистрационната служба срещу определена сума (има около 3 000 такава служби на територията на страната).

Процесът на регистриране на дадена сделка може да включва чакане и редене на опашка, тъй като на регистратора се полагат до 3 дни за нанасяне на промени в книгата. Въпросният процес може да е и скъпоструващ: на служителя е позволено да поиска до 5% от сделката като такса за трансакцията. Според руските закони всяко едно предприятие с над 500 акционери се задължава да предостави регистъра си на отделна организация. ¹⁷ Независимо от това, много от регистрите на най-големите компании в Русия се контролират директно от самите компании и се съхраняват често в главните им управления. ¹⁸

Има оплаквания от руски банкери, особено в провинциите, че постоянно ги ангажират в търговия с фалшиви извлечения. Западнен банкиер, интервюиран от *Financial Times*, заяви: „ако искаш да платиш за извлечение, можеш да получиш неограничен брой такива. Нещастните купувачи разбират, че са били измамани само когато се опитат да запишат името си в официалния регистър и открият, че техният търговски партньор не фигурира там“.¹⁹

Внимателните инвеститори осуетяват закупуването на фалшиви акции, като изпращат свои агенти да инспектират регистъра на акциите in loco. Пред тях обаче се изправят друг вид затруднения. Акциите могат да изчезнат от списъка. Регистраторът, под влияние на емитиращия акциите, може на теория да заяви, че инвеститорът току-що е продал акциите си. Книгите с регистъра могат да бъдат откраднати или да изгорят в пожар. „Може да е опит за измама, лъжа или просто недоглеждане“, изтъква Ивон Роджърс, управител на клон на Чейз Манхатън Банк в Москва.²⁰

Трансуърлд, компания със седалище в Лондон, която доминира в търговията с метали в Русия, отправя обвинението, че регистърът на акции на Красноярския алуминиев завод, един от най-големите производители на алуминий в света, е бил фалшифициран вследствие на нанесени в него изменения. Трансуърлд твърди, а и заводът потвърждава, че 20% от акциите в предприятието (възлизащи на 300 милиона щатски долара), контролирани от пълномощниците на Трансуърлд, са били изтрети от регистрите от заводските администратори.²¹ Подобна опасност може да се избегне с помощта на регулярно проверяване на регистрите от страна на отговорните за това лица, както и чрез потвърждения за състоянието на акционерния холдинг. Това обаче не елиминира случаите, в които регистраторът умишлено създава нови акции, като по този начин намалява съществуващия дял на собственика.

Сътрудниците на Трансуърлд поведоха дело за възстановяване на щетите пред Арбитражния съд. Интервюируваният по този повод Михаил Юков, вицепрезидент на Върховния арбитражен съд, заяви: „Този бизнес с акции е твърде сложен за нас. Не го разбираме. Нямаме закони за него. Нашите закони не отговарят на подобни въпроси. Ние сме безсилни“.²²

Всичко това показва, че някои аспекти на имуществените права не са ясно изразени. Трудно е да се прецени дали закупуването на дадена акция води до права над нея. Участниците не са наясно с атрибутите на закупените от тях стоки и услуги и трябва да отделят големи средства, за да получат ценна информация и за да защитят правата си над закупените блага.

II. Данъчната система

Правото на доход от експлоатацията на собствено имущество е част от споменатия по-горе „пакет от придружаващи права“. Данъчната система регулира количеството на доходите, които остават за собственика.

Русия няма данъчен кодекс.²³ Данъците се определят с укази. Основните данъци са следните: данък добавена стойност (28%), който се удържа при продажбите; общ данък печалба, който може да достигне 38%;²⁴ данък върху заплатата (39%); и данъци върху вноса/износа на стоки и услуги. В допълнение, предприемачите са подложени на серия други по-незначителни данъчни удържки, всяка от които се прилага по различно време и на различна основа. Сред най-често срещаните са: данък твърда валута; пътен данък; данък реклама; данък имущество, който важи за всички видове авоари, включително инвентарно имущество и банкови сметки; данък полиция; и данък автомобил (начисляван на базата на мощност на двигателя в конски сили).²⁵ Датите за внасяне на данъците, както и самите процедури, варират в зависимост от конкретния данък и за да бъдат съвестни данъкоплатци, предприемачите зависят изцяло от услугите на счетоводители и адвокати.²⁶

Президентският указ № 2270 (от 22 декември 1993 г.) даде свобода на градовете да налагат данъци. Според този указ местното управление може да въведе най-много 18 допълнителни данъка.²⁷ Не е ясно доколко строго се спазва подобно ограничение: бизнесмените в Москва са изчислили, че са подложени на общо 51 различни данъка.²⁸

През ноември 1992 г. Европейската банка за възстановяване и развитие и Световната банка проведоха проучване сред 99 фирми в Санкт Петербург. Предприемачите трябваше да идентифицират трите най-големи проблема, пред които са изправени при осъществяване на своята бизнесдейност, по реда на тяхното значение. Най-често посочваният проблем са „високите и често променящи се данъци“. Авторите на проучването споделят и широко разпространеното схващане, че „правителството ограбва частните предприемачи с помощта на изключително високи данъчни облагания“. В допълнение „много (предприемачи) срещат трудности в намирането на точна информация за многобройните данъчни изисквания. Те се оплакват, че измененията в данъците често се извършват със задна дата, правейки планирането и изплащането на налозите изключително трудно. Броят на новите данъци, според проучването, се увеличава с всеки месец“.²⁹

В един доклад, изготвен за президента на Руската федерация, се казва: „Изключително обърканата данъчна система, която действа в момента, не дава никакъв стимул на предприятията да увеличават печалбите си. Например според изчисленията на М. Кабаков, директор на Калининския строителен завод, удвояването на размера на печалбите, постигнато от завода с помощта на строги икономии на средства и съкращения на персонала, е позволило чистите печалби да се увеличат само с 2%“.³⁰

Предприемач от Санкт Петербург изчислява, че 80% от brutните му доходи са били удържани във вид на данъци. Ако обединим данък добавена стойност при 28% с 32% допълнителен данък върху заплатите, начисляван на база печалба, крайният процент на данъка върху стойността е 60%, половината от които са възвръщаеми. Дори това възвръщаемо количество обаче може да загуби голяма част от стойността си в условията на висока инфлация.³¹

Налице е фактът, че данъчната структура в Русия се намесва в разпределението на ресурсите. Система, подобна на функциониращата в момента, при която се облагат доходи от спестявания, както и изразходваните доходи, води, по думите на Франк, до нива на натрупване на капитал, далеч под оптималните.³²

Последица от настоящата система е силната заинтересованост в укриването на данъци. Според проучването на Световната банка, проведено през 1992 г. сред 99 фирми в Санкт Петербург, случаите на укриване на данъци са „многобройни“. „Предприемачите се ангажират активно в сделки „на хартия“, за да ограничат данъчните си задължения. Например една печеливша компания сложи по-ниски цени на продуктите си, продаде ги на губещата фирма и ги закупи наново на по-високи цени, като по този начин намали обявяваната печалба и добавената стойност“.³³ Доклад на Филипов също посочва, че „предприемачите са принудени да крият приходите си“.³⁴

Съществуващата система създава стимули за укриване на данъци, които принуждават хората на бизнеса да излизат извън рамките на закона и ги правят по-уязвими за тормоз от страна на престъпните среди. Рязкото повишаване на броя на случаите на укриване на данъци, при които полицията е предприела някакви мерки, свидетелства, че прилагането на закона е все още в сила. Нещо повече – то е признак за ефективност в отделни области, като например преследването на недобросъвестни данъкоплатци. За съжаление едно така строго прилагане на закона води до още по-активното изтласкване на предприемачите към границите на правната система.

III. Престъпност и корупция

Съществува многообразие от източници, съдействащи за общото нарастване на престъпността в периода на преход към пазарна икономика.

Престъпленията, свързани със злоупотреба със служебното положение за лични цели съставляват 47,7% от общия брой икономически престъпления, отчетени през 1993 г.³⁵ Върлува необузdana корупция. За съжаление трудно се получават данни за нея. Организацията Прозрачност без граници (Transparency International) и университетът в Гьотинген изработиха индекс за оценка на корупцията в 54 страни. На базата на различни мнения, индексът се опитва да „направи оценка на влиянието на корупцията върху търгов-

ския живот според хората, работещи за многонационални компании и институции“.³⁶ Макар въпросната мярка да се гради по-скоро на репутация, отколкото на факти, резултатите ѝ са поразителни. По десетобалната скала от 0 (най-корумпирани) до 10 (най-малко корумпирани) Русия е на 47 място (с резултат 2,58), малко преди Венецуела (с резултат 2,50). За най-малко корумпирана държава се посочва Нова Зеландия (резултат 9.43), докато за най-корумпирани държави се смятат Кения, Пакистан и Нигерия (съответно с резултати 2,21, 1,00 и 0,69).

Наличието на широко разпространена корупция се признава дори от висшите министри. Вътрешният министър Анатолий Куликов заявява, че е бил дълбоко изненадан от „нивото на корупция в държавните органи и най-вече във Вътрешното министерство“, с което се е сблъскал след избирането му през юли 1995 г.³⁷ Като потвърждение на предишни сигнали за съществуваща масова корупция в столичната полиция, през 1995 г. бяха освободени 960 служители с обвинения за вземане на подкупи или за други злоупотреби със служебното им положение. Бяха предприети дисциплинарни мерки срещу други 6 000 от над 100 000 полицейски служители в Москва.³⁸

Регистрираните през 1994 г. престъпления съставят едва една трета от общия брой извършени престъпления. Над пет милиона случая на престъпна дейност бяха пренебрегнати и останаха латентни. Сред тях най-голям е процентът на икономическите престъпления и криминалните действия от по-дребен характер (данните са от доклад на Института по проучвания към Руското вътрешно министерство, представен от Понамарьов).³⁹ Официалните данни отразяват само частично положението с престъпността в страната.

Независимо от увеличения брой на регистрирани престъпления, броят на издадените присъди е с 46,2% по-нисък от този през 1985 г., т. е. преди началото на прехода към пазарна икономика (за начало на този преход обикновено се смята приемането на Закона за кооперациите през 1986 г.). Годината 1984-та бе върхова за периода 1980 – 1989 по брой на издадени присъди (N = 1, 288, 458).⁴⁰

Следователно можем да приемем, че броят регистрирани престъпления е само част от действително извършените такива. Увеличаването на престъпността, особено в сферите на посегателство върху частната собственост, измамите и корупцията, не е придружено от нарастване на броя на издадени присъди. Напротив, количеството на присъдите през 1989 г. бе по-малко от това за 1984 г.

Разрешаване на загадката

1. Имуществените права

Предсказанията за прехода към пазарна икономика не се сбъднаха. Имуществените права не бяха ясно дефинирани, макар и това да не би довело до големи разходи, финансовата система се превърна в грабителска, макар че въвеждането на негативните права би трябвало да освободи ресурси, а държавата се сблъска с големи трудности в овладяване на престъпността в нова Русия, макар че на теория разполагаше с повече средства за тази си дейност. В останалите страни предлагам обяснение за тази неочаквана развръзка.

Ползите от ясно дефиниране и ефективно прилагане на имуществените права, както и от по-общо казано добре функциониращата пазарна икономика, често се припокриват. За прилагането на позитивните социални права е по-вероятно да се мобилизира лоби от директори на промишлени предприятия, пенсионери, войници или фабрични работници, отколкото от частни собственици.⁴¹ По времето на прехода не съществуваше лоби на частните собственици – хора, с частни интереси във функционирането на пазара и стремящи се към осигуряването на сигурна система за защита на имуществените права, – което да упражни натиск върху правителството за въвеждане на общи прости правила. Нямахме лоби на акционери, на свободни предприемачи и т.н.

Причината за отсъствието на такова лоби има две страни: количествен показател и показател време. Първият трябва да се вземе предвид, за да се изчисли вероятността за появата на по-голямо лоби на частните собственици, в чийто интерес е съществуването на ефективна система от имуществените права. По-големи групи се организират по-трудно и съответно, за да се появят изобщо, е необходимо повече време.⁴²

Следователно времето е друг съществен фактор. Преди приватизацията, когато се създаваха съответните правила и норми, не можеше да се осъществи никакъв натиск върху този процес от страна на лобита на частни собственици просто защото такива нямаше. Политическият натиск е възможен само след провеждане на приватизацията. Хей отбелязва, че „правните реформи (които пораждаят оптималното функциониране на икономиката) често се въвеждат не от доброжелателни диктатори или от парламента, а са по-скоро резултат от политическия натиск на частните собственици“.⁴³ Той твърди, че при подобни условия се поражда лоби на собственици, които имат частен интерес във функционирането на пазара и в установяването на сигурна система на имуществени права. За пример се дава анулирането на Bubbles Act във Великобритания през 1720-те в резултат от засиления натиск от страна на британската бизнесобщност.⁴⁴ По подобен начин Реф разглежда

да развитието на правната система в Германия през XVII и XVIII век и влиянието, което оказват за нейното оформяне участниците в новородената пазарна икономика.⁴⁵

Първият пример, посочен от Хей, засяга едновековен период на борби.⁴⁶ Вторият – процес, който се е развивал в продължение на два века. В днешна Русия съществува известен натиск върху Държавната Дума от страна на бизнессредите, както и от организацията на асоциациите на бизнесмените в Русия. Следователно има място за оптимизъм. Може обаче да се окаже, че появата на ефикасно лоби на частните собственици ще отнеме още много време.

Както посочва Поснър, в началото на прехода към пазарна икономика е по-вероятно да се появи лоби, защитаващо позитивните права. В тази връзка обръщам специално внимание на директорите на предприятия. По време на съветската власт те бяха *de facto* упълномощени да използват и получават печалбите от ръководените от тях предприятия. Разполагаха с контрола над оперирането и експлоатацията на тези предприятия и „можеха също така да допълват собственото си благосъстояние с помощта на прикриване на печалби и свръхпродукция“.⁴⁷ Освен това те се ангажираха и в прикрити, макар и високоефективни, колективни дейности. „Тъй като броят им е ограничен, управителите в сферата на дадена индустрия могат да се сработват за много по-кратко време, отколкото една по-голяма група. Ограниченията, налагани върху една независима организация в комунистическото общество, изискват прикрити, неформални и тайни споразумения, а необходимостта да се работи тайно кара колективната дейност да се проявява на повърхността много по-бавно, отколкото в други случаи. Въпреки това, някои малки групи успяват да се сработят тайно.“⁴⁸

За висшите администратори и директори на предприятия от някои сфери на промишлеността съществуваха многобройни възможности за тайни, неофициални съюзи.⁴⁹ В началото на прехода към пазарна икономика тяхната относителна политическа власт бе дори по-голяма, тъй като новосъздадените фирми не разполагаха с време да превъзмогнат трудностите, произтичащи от колективната дейност и следователно бяха дезорганизирани. „Това бе признак, че властта за лобиране в обществата в период на преход е съсредоточена диспропорционално в ръцете на тези предприятия, които трябва да бъдат заменени от нови или чужди фирми“.⁵⁰

С колапса на социалистическата държава и настъпването на демократичните промени директорите на предприятия лобираха с цел по-благоприятно първоначално разпределение на имуществените права. Първия проект за приватизация, изготвен от Гайдар, Липтън и Сакс, трябваше да доведе до разделяне на управлението от собствеността. Този модел, тъй нареченият Вариант 1 от Приватизационната програма за 1992 г., се сблъска с бурната съпротива на директорите на предприятия. Впоследствие те успяха да про-

менят програмата и така бе изработен Вариант 2, който позволява на директорите и работниците да закупят 51 % от акциите в предприятието.

Не е учудващо, че повечето предприятия избраха Вариант 2.⁵¹ Някои директори нямаха нищо против собствеността да се разпредели между работниците в компанията. В повечето случаи работническите колективи се съгласяваха да не се намесват в управлението на предприятието срещу гарантиране на работните им места.⁵² Други се сдобиха с контролния пакет акции в резултат от разнообразни манипулативни схеми, насочени срещу собствените им работници. „Най-прекият метод бе просто да се изкупят акциите на работниците, преди да са добили някаква пазарна стойност.“ В други случаи, в ограничения процес за закупуване на акции по Вариант 2, те „правеха по-големи наддавания от работниците си било директно, било чрез подставени лица, а често и с помощта на приятелски настроени към тях търговски банки“.⁵³

Осъществи се имуществен трансфер в интерес на най-силното лоби в Съветския Съюз.⁵⁴ Не е учудващо, че правата на обикновените акционери са несигурни, както и че е трудно за дребните акционери да изтеглят акциите си от едно предприятие.⁵⁵

II. Цената на негативните права и фискалната система

Недостатъчно е вниманието, което се отделя на цената на прилагане на негативните права. Дефинирането и защитата на негативните права предполагат осигуряването на широка мрежа услуги. За да могат гражданското и наказателното право да имат някакъв смисъл, е необходимо осигуряването на изправен обществен механизъм, в който се включват „полиция, прокуратура, съдии и дори публични или субсидирани защитници за обвинените в криминални престъпления, които не могат да си позволят собствен адвокат“.⁵⁶

Допълнителен разход – който обикновено се подценява, – е образованието. Съветският Съюз разполагаше с високообразовано население. Адвокати, съдии и държавни служители бяха преминали години на официално обучение, за да се квалифицират за заеманите от тях длъжности. Преходът към пазарна икономика доведе до въвеждането на нови концепции, като например „акции“ и изцяло непознати до този момент правни явления, например „измами“. Идеално погледнато, би била необходима масирана преквалификационна програма или поне навлизането на по-млади служители в държавния апарат. Вероятно е резултатите от двете линии на политика да са различни. И двете обаче предполагат значителни инвестиции в нематериалната сфера.

В новата руска държава имаше недостиг от средства по още една причина. Печалбите на държавните предприятия вече не стигаха до държавна-

та хазна. Структурата на икономиката по време на прехода обаче не бе благоприятна за въвеждането на една справедлива данъчна система. Малкото предприятия-гиганти, които упражняваха монопол в повечето сектори на икономиката, успяха да се сработят тайно помежду си и подкупвайки политическата система, си осигуриха данъчни концесии, протекционни мерки срещу конкурентите си и освобождаване от мита.

Много проучвания сочат, че корупцията процъфтява, ако пазарната конкуренция е слаба. „Малко фирми сключват лесно тайни споразумения. Веднъж обаче научили се да правят това, за тях става все по-лесно да подкупват политици и публични служители, за да избегнат мерките срещу монополните сдружения и да получат изгодни за тях закони и права над повечето публични договори.“⁵⁷ Не е учудващо, че точно това се случи на практика. Петролни и газови компании като Юганскнефтваз, Нижневартковскнефтваз и Ноябрьскнефтваз, автомобилният гигант АвтоВАЗ, както и газовият монополист ГазПром не са плащали почти никакви данъци през последните години.⁵⁸

Да обърнем сега внимание на компаниите с по-малка лобираща власт, които са изключени от данъчните облекчения. Грабителската данъчна система и настоящото законодателство предписват общи форми на поведение, които гореспоменатите компании имат интерес да избягват. Никоя страна в една сделка няма интерес да докладва на властите за извършено нарушение на държавните норми. „Ако бъдат заловени в нарушение на тези правила, и двете страни на пазара имат интерес да подкупят полиция или правителствения служител, за да се избегне прилагането на закона. Като цяло интересите на частния сектор са на страната на подронването на върховенството на закона било чрез подкупването на служителите на закона, било чрез лобиране пред политиците“.⁵⁹

Колективният резултат е огромното количество укрити данъци. Според данни на председателя на Съвета на Федерацията Егор Строев само 16% от руските компании зачитат данъчните си задължения. От 2,6 милиона фирми, 436 000 компании плащат данъците си редовно и в пълен размер, докато поне 882 000 от тях не подават никакви данни и не плащат никакви данъци: „Към 01.10.1996 г. размерът на неизплатените данъци достигна 132 трилиона рубли или 24,4 милиарда щатски долара“.⁶⁰

III. Увеличаване на престъпността

Тъй като не съществуваше лоби на безименните индивиди с личен интерес за доброто функциониране на икономиката, нямаше и лоби на безименните жертви на престъпността, тъй като ползите от ефективно прилагане на закона и реда също бяха неясни. След като държавата е неспособна да извлече приходи от по-голямата част на частния сектор, не може да се очак-

ва един полицаи да бъде платен достатъчно добре, за да прилага съвестно реда и закона. Комбинирането на тези два елемента може да обясни и трудностите, които държавата изпитва в потушаване на престъпността. Съществува обаче още един елемент, който заслужава да споменем.

В условията на новата пазарна икономика е все по-трудно да се осигурят имуществените права, тъй като броят от възможности за извършване на престъпления е огромен. В Русия краят на буквалния монопол върху имуществените права от страна на социалистическата държава доведе до огромно увеличение на броя на хората, притежаващи авоари; нещо повече, броят на сделките, в които могат да се ангажират отделните индивиди, също нарасна чувствително. Хората получиха нови и многобройни възможности да се кооперират и в същото време да вършат нарушения, да мамят и претъпват закона. Нарастването на частната собственост и икономическите сделки доведе и до увеличение във възможностите за извършване на криминални деяния.

В допълнение очакваните разходи за наказание на престъпниците намаляха. Данните за общия брой случаи на освобождаване на обвиняеми биха могли да са индикатор за засилване на техните права в Русия. Последното е един разбираем продукт от края на съветската полицейска държава. Нарастването на правата на обвиняемите при извършване на криминални деяния обаче намалява и разходите за наказания на престъпниците.⁶¹ Следователно извършителите на криминални деяния биха имали по-голям интерес да извършват такива, след като шансът да бъдат осъдени е по-малък. Както е известно на всяко едно общество, изградено на основата на либерална система на лични права и свободи, разгръщането на правата на обвиняемите води до увеличаване на цената, плащана за защита на имуществените права.

Необходимостта от доверие и защита

Успоредно с увеличаването на стимулите за подкупване на служители и възможностите за извършване на престъпления, рязко се засилва и нуждата от доверие и защита – например от защита на договорите.

Едно често неразпознато явление е, че с навлизането на частните и конкурентни пазари, необходимостта от коопериране нараства. Това се дължи на факта, че възможностите за измама са позитивно свързани с възможностите за обмен. Изборът за коопериране е подчинен на риска, свързан с потенциално нарушение от страна на другите. Кооперирането изисква хората да се споразумеят за редица правила, „договор“, който заанапред да се съблюдава по време на тяхната съвместна дейност. Впоследствие възниква и нужда от доверие в потенциалните партньори.⁶² Ако обаче доверието в другите е слабо или все още не са се появили връзки на базата на уважението,

с помощта на които могат да се разграничат коректните от некоректните партньори, участниците в една сделка изпитват и една допълнителна нужда от защита, която при функциониращите пазарни икономики се задоволява от държавата.

С други думи, ако доверието не е спонтанно или е слабо, държавата осигурява подкрепа: когато съдебните процедури и принудителни мерки са ефективни, държавните институции функционират като последна инстанция и по този начин възпрепятстват нарушаването на контрактите.⁶³

В Русия страните в една сделка нямат голям интерес да използват държавните институции. „До голяма степен поради съществуващата данъчна структура и ограничителни норми, а също и поради други някои незаконни аспекти на дадена сделка, например извличането на допълнителни печалби или странични плащания, участниците в сделката имат голям интерес да не разкриват дейността си пред държавата“.⁶⁴

Дори и в случаите, в които самите съдилища не поставят под въпрос природата на една сделка, съществува вероятността тя да попадне в обсега на други държавни органи на администрацията, например прокуратурата. Последното не е непредвидим сценарий, тъй като прокуратурата все още има широка власт за преразглеждане на някои правни процедури, в това число и икономически дела между частни лица, достигнали до арбитражния съд; т. е. тя не се ограничава с наказателното право.⁶⁵

Заклучение

Преходът към пазарна икономика води до увеличаване на собствеността. В тази статия разгледах съдържанието на притежанието на имуществени права. Изтъкнах три главни опорни стълба на ефективната система на имуществените права: дефинирането на тези права, възможността да се извличат приходи от притежаваните блага и присъствието на апарат, който предотвратява извършването на престъпления срещу частната собственост.

В посткомунистическа Русия някои аспекти на имуществените права са лошо дефинирани; грабителската данъчна система пречи на собствениците да извличат законно приходи от притежаваните от тях блага; сериозни съмнения има относно способността на държавния апарат да се бори ефективно с престъпленията срещу частната собственост и корупцията. Издигнах аргумента, че основен фактор, отговорен за настоящата масова корупция в Русия, е присъствието на силни лобита, които могат да си спечелят освобождаване или облекчаване на данъчните си задължения. След като една значителна част от частния сектор успява да избегне плащането на данъци, върху останалата му част пада огромното бреме на непоносимите данъчни облагания. Като реакция на това, последният се ангажира в актове на корупция, за да избегне съблюдаването на правилата.

На практика целият частен сектор, както частта, която успява да получи освобождаване или облекчение в данъчното облагане, така и частта, която не се ползва с такива, притежават силни мотиви за подкопаване на съществуващите закони и за поощряване на корупцията в управлението. Нещо повече – апаратът за борба с престъпността бе изправен пред невероятното нарастване на възможностите за извършване на престъпления. Този факт, в съчетание с разпадането на Съветската полицейска държава и увеличаването на правата на обвиняемите при извършване на криминални престъпления, доведе до намаляване на ефективността на държавата в защитата на имуществените права.

Подобни недостатъци са решаващи, защото, както изтъквам в последната част на статията си, преходът към пазарна икономика води до увеличаване на нуждите от междуличностно доверие и държавна защита. Ако държавните агенции не осигурят ефективна защита, то новите частни собственици имат интерес да потърсят алтернативни, недържавни източници, които да им я осигурят.

БЕЛЕЖКИ

1 Gerry Mackie, Cecilia Garcia-Penalosa, Mark Philip и Marc Stears направиха изключително ценни предложения. Благодарен съм и на Stephanie Chester, която прочете вариант на тази статия. Важат обичайните опровержения.

2 A. Smith, *The Wealth of Nations* (Лондон, Penguin /1776/ 1986), с. 119.

3 N. V. Chernina, „Бедност как социален феномен на руското общество“, *Социологические исследования*, 21/3 (1994), 54–61.

4 В резултатите от едно руско-американско проучване, представени в Москва през юни 1995 г., се казва, че от 1983 г. насам продължителността на живот у мъжете е спаднала от 64,9 на 58,3 години. Проучването също предсказа, че случаите на самоубийства и заболявания от рак ще продължават да се увеличават, а броят на болните от туберкулоза ще достигне този за развиващите се страни отпреди 30-40 години. Според Колегиума към Министерството на природните ресурси половината от населението на Русия пие вода, която не отговаря на елементарните хигиенни стандарти, воднопречиствателните системи са в критично състояние, а опасността от падане на язовирни стени се е увеличила (*OMRI Daily Digest*, 5 юни 1995 и 6 февруари 1997).

5 G. Hardin „The tragedy of the commons“, *Science*, 162 (1968), 1243–48.

6 GRF RECEP *Russian Economic Trends* 1995, 4/4 (Лондон, Whurr, 1996), с. 98–9.

7 GRF RECEP *Russian Economic Trends* 1994, 3/4 (Лондон, Whurr, 1995), с. 97.

8 R. J. Struyk и J. Daniell „Housing Privatization in urban Russia“, *Economics of Transition*, 3/2 (1995), 197–214.

9 S. K. Wegren, „Trends in Russian agrarian reform“, *RFE RL*, 2/13 (26 март 1993), S. K. Wegren „Building market institutions“ *Communist and Postcommunist Studies*, 27/3 (1994), 195–224.

10 R. Rosner „The cost of enforcing legal rights“, *East European Constitutional Review*, 4/3 (1995). Summer, 71–83, с. 73; J. Getzler, „Theories of property and economic development“, *Journal of Interdisciplinary History*, XXVI 4 (1996), 639–69; A. Ryan, „Property“ в редактираната от J. Eatwell, M. Milgate и P. Newman *New Palgrave Dictionary of Economics*, 4 (Лондон, Mcmillan, 1987), 1029–31.

11 „Ако никой не може да остави земята си в наследство за децата си, ако не може да я продава или ипотекира, то логично е да се съмняваме в това дали изобщо я „притежава“. (Ryan, *Property*, с. 1029).

12 Posner, „The cost of enforcing legal rights“, с. 73.

13 R. Frydman, A. Rapaczynski и J. Earle, *The Privatization Process in Russia, Ukraine and the Baltics* (Будапеща, Central European University Press, 1993). Цитирано в F. Varese „Is Sicily the future of Russia? Private protection and the rise of the Russian mafia“, *Archives Europeennes de Sociologie XXXV* (1994), 224–58, с. 242.

14 V. Naishul, „Liberalism, customary rights and economic reforms“, *Communist Economies and Economic Transformation*, 5/1, (1993), цитирано във Varese „Is Sicily the future of Russia?“, с. 242.

15 В тези данни не се включват акциите, изтъргувани от банките (виж GRF/RFCPEP, *Russian Economic Trends 1995*, с. 104).

16 *Financial Times*, 4 октомври и 29 ноември 1994 г.

17 GRF RECEP, *Russian Economic Trends 1995*, с. 104.

18 *Financial Times*, 16 ноември 1994 г.

19 *Financial Times*, 29 ноември 1994 г.

20 *Financial Times*, 29 ноември 1994 г.

21 Служители от Красноярския завод потвърдиха, че акции, притежание на Трансурълд, са били заличени от регистъра на акциите, но също така настояха, че въпросните акции са били некоректно закупени в самото начало (*Financial Times*, 29 ноември 1994). Това доказва, че директорите на предприятия могат и едностранно променят регистъра на акционерите. В заключение г-н Дейвид Ройбен, президент на Трансурълд, заяви, че „акционерите зависят изключително от благоволението на директорите на предприятията“ (*Financial Times*, 16 ноември 1994).

22 *Financial Times*, 1 декември 1995 г.

23 „Все още не се вижда края на дългия процес на приемане на нова данъчна система“, заяви Сергей Шаталов, заместник-министър на финансите през март 1996 (*Moscow News*, 14 март 1996 г.).

24 Корпоративният данък печалба бе 32% до 1 януари 1994 (вж. президентски указ №2270, от 22 декември 1993). Данъкът се разпределя между Федералния бюджет (13%) и местния бюджет (максимално 25%). Указът също определя и максимално ниво на данъка върху активите – 2%, и въвежда специален данък от 3% за поддържане на икономиката, който се събира с ДДС.

25 Според последните проучвания на корпоративното данъчно облагане на територията на Федерацията действат 18 федерални данъка. S. V. Almakayeva „Corporate taxation in the Russian Federation“, *Review of Central and East European Law*, 1 (1995), 41–64, с. 41.

26 J. Charap и L. Webster, „Constraints on the development of private manufacturing in St. Petersburg“, *Economics of Transition*, 1/3 (септември 1993), 299–316, с. 305.

27 „Corporate taxation in the Russian Federation“, с. 4

- 28 Moscow Times, 25 март 1994 г.
- 29 J. Charap и L. Webster, „Constraints on the development of private manufacturing“, с. 304–5.
- 30 P. Filippov, „Организованная преступность и перспективы прихода к власти в России националсоциалистов“, Известия, 26 януари (1994), 1–2.
- 31 J. Charap и L. Webster, „Constraints on the development of private manufacturing“, с. 305.
- 32 Една по-ефикасна система на данъчно облагане би обложила позиционното потребителство (R. F. Frank, „A Contractarian View of Tax and Regulatory Policy“ в редактираната от E. F. Paul, F. D. Miller Jr. и J. Paul Liberalism and Economic Order (Кеймбридж, Cambridge University Press, 1993), с. 258–81.
- 33 J. Charap и L. Webster, „Constraints on the development of private manufacturing“ с. 305; M. Buravov и K. Hendley, „Between perestroika and privatization: divided strategies and political crisis in a Soviet enterprise“, Soviet Studies, 44/3 (1992), 371–402, изброени са и други примери.
- 34 Filippov, „Организованная преступность“, с. 1-2.
- 35 Kisunko, „Economic crime in Russia“, с. 13. Въпреки спадът през 1995 г. (35.6 от всички регистрирани престъпления), общият брой на икономическите престъпления нарасна (от 100 000 на 140 000).
- 36 Transparency International (1996). The Index of Corruption <http://www.GWDG.DE/~uwww/icr.htm>.
- 37 ИТАР-ТАСС, 9 ноември 1995 г.
- 38 ИТАР-ТАСС, 13 октомври 1995 г.
- 39 P. G. Ponomarev, „Legal measures against legalization of criminal assets as means of combating organized crime in Russia“, Academy of Criminal Justice Sciences, XIV 4 (януари/февруари 1996), 1–3, с. 1. Алексей Казанник, настоящият главен прокурор на Руската Федерация заяви, че службата му е в състояние да приключи само 50% от обвинителните актове за вече разгледаните дела (Независимая газета, 28 октомври 1993).
- 40 W. E. Butler, „Crime in the Soviet Union“, British Journal of Criminology, 32/2 (1992), 144–59, с. 156.
- 41 Posner, „The cost of enforcing legal rights“, с. 75.
- 42 Връзката между размера на групите и колективното действие е класически въпрос, разгледан за първи път от M. Olson The Logic of Collective Action (Кеймбридж Масачузетс, Harvard University Press, 1965).
- 43 J. R. Hay, A. Shleifer и R. W. Vishny, „Toward a theory of legal reform“, European Economic Review, 40 (1996), 559-567, с. 564.
- 44 C. Hunt, Development of the Business Corporation in England 1700-1867 (Кеймбридж Масачузетс, Harvard University Press, 1936).
- 45 M. Raeff, The Well-ordered Police State: Social and Institutional Change through Law in the Germanies and Russia. 1600-1800 (Ню Хейвън, Yale University Press, 1983).
- 46 Hay et al., „Toward a theory of legal reform“.
- 47 M. McFaul, „The allocation of property rights in Russia: the first round“, Communist and Postcommunist Studies, 29/3 (1996), 287–308, с. 291.
- 48 M. Olson, „Why the transition from communism is so difficult?“, Eastern Economic Journal, 21/4 (1995), 437–46, с. 452.

49 S. Whitefield, *Industrial Power and the Soviet State* (Оксфорд, Clarendon Press, 1993).

50 Olson, „Why the transition from communism is so difficult?“, с. 458-9.

51 Към 1993, 63,7% от предприятията бяха избрали Вариант 2 срещу само 34,5% за Вариант 1. Към края на приватизацията с приватизационни бонове през 1994 г., 73% избраха Вариант 2 и 25% – Вариант 1. McFaul, „The allocation of property rights“, с. 293; Boycko et al. *Privatizing Russia*, с. 98.

52 McFaul, „The allocation of property rights“, с. 294.

53 McFaul, „The allocation of property rights“, с. 294.

54 Вътрешната собственост води и до серия други отрицателни последици, в това число отсъствието на мениджърска дисциплина. Тъй като собственици и мениджъри са до голяма степен едни и същи хора, трудно е да си представим собственици да уволнят некомпетентните мениджъри.

55 Естествено директорите на предприятията максимализират личните си печалби, но не ги делят с другите акционери. Вместо това те създават паразитни, допълнителни компании, прикрупени към предприятието-родител. Директорите насочват доходите в тези малки компании с общ капитал, а там печалбите се разделят между шепа директори, а не между хилядите дребни акционери. (McFaul, „The allocation of property rights“, с. 305).

56 Посър прави заключението, че „разграничението между позитивни и негативни свободи постепенно избледнява“. Например правото на аборт е негативно право за богатите, но за бедните, които не могат да си го позволят, то трябва да е положително – услуга, осигурена от държавата, – за да има смисъл. (Posner, „The cost of enforcing legal rights“, с. 72). Това заключение може и да е коректно от нормативна гледна точка, но от гледна точка на статистиката то със сигурност не е вярно. Държави като САЩ и Великобритания осигуряват на гражданите си негативни права, без да се ангажират с осигуряването на необходимите за тяхното упражняване ресурси.

57 D. Gambetta, „Democracy and Corruption“, mimeo (1996), с.4. вж. също напр. OCTF (Специални сили за борба с организираната престъпност) *Corruption and Racketeering in the New York Construction Industry* (Ню Йорк, ILR, 1988). D. Gambetta, *The Sicilian Mafia* (Лондон, Harvard University Press, 1993), с. 214-20. D. Gambetta и P. Reuter, „Conspiracy Among the Many: The Mafia in Legitimate Industries“ в редактираната от G. Fiorentini и S. Peltzman *The Economics of Organized Crime* (Кеймбридж, Cambridge University Press, 1995), с. 116-36. S. Rose-Ackerman, *The Political Economy of Corruption*, mimeo (1996). A. Ades и R. DiTella, „The new economics of corruption. A survey and some new results“, в същата книга.

58 ИТАР-ТАСС, 22 декември 1996; *The Economist*, 8 април 1995; *Business Week*, 1 април 1996.

59 Olson, „Why the transition from communism is so difficult“, с. 454.

60 ИТАР-ТАСС, 12 ноември 1996; AFP, 12 ноември 1996; *OMRI Daily Digest*, 13 ноември

61 G. S. Becker, *The Economic Approach to Human Behaviour* (Чикаго, University of Chicago Press, 1976), с. 39-86. Posner, „The cost of enforcing legal rights“, с. 75.

62 Gambetta, „Trust and cooperation“, с. 678-9.

63 D. Charny, „Nonlegal sanctions in commercial relationships“, *Harvard Law Review*, (1990), 104. В малки, хомогенни групи, членовете на които обикновено се

ангажират в повтаряеми сделки, по-скоро репутацията, отколкото официалните институции принуждават страните да съблюдават договорните си задължения (J. T. Landa, *Trust. Ethnicity and Identity* (Ann Arbor, The University of Michigan Press, 1994)). Макар че подобни механизми са от значение дори в по-големите пазарни общества, те не са идеалният заместител на публичната правна система: те или оперират в рамките на специализирани пазари, като например производството на диаманти (L. Bernstein, „Opting out of the legal system: extralegal contractual relations in the diamond industry“, *Journal of Legal Studies*, 21 (1992), 115–157), или в по-голямата си част, разчитат на правната система (S. Shavell, „Alternative dispute resolution: an economic analysis“, *Journal of Legal Studies*, XXIV (1995), 1-28).

64 K. Pistor, „Supply and demand for contract enforcement in Russia: courts, arbitration and private enforcement“. *Review of Central and Eastern European Law*, 1 (1996), 55–87, с. 84.

65 Системата на арбитражните съдилища съществува като допълнение към системата на гражданските съдилища. Юрисдикцията на различните системи зависи от статута на участниците: оплаквания срещу предприемачи, частни организации или държавни органи се отнасят към арбитражните съдилища. Те разполагат с широка юрисдикция върху търговски спорове, в това число случаи на нарушаване на договори и имуществени претенции, както и спорове, породени от правителствени действия. F. Varese, „The emergence of the Russian mafia“ докторска дисертация, представена на Факултета по социални науки към Оксфордския университет (1996); вж. също Pistor, „Supply and demand for contract enforcement“.

ПРИЛОЖЕНИЯ

- **примери за корупция**
- **тълкуване на корупцията**
- **литература**

1. ПРИМЕРИ ЗА КОРУПЦИЯ

1.1. СКАНДАЛНИТЕ АПАРТАМЕНТИ

Дребните скандали винаги са съпътствали Министерството на жилищно-строителство и благоустройството (МЖСБ) още от самото му създаване през 1965 г., но ръстът на неправомерните действия придоби ново качество при назначения от Рейгън министър Самюъл Р. Пиърс. Това стана ясно след публикуването през април 1989 г. на отчета на Пол Адамс, генерален инспектор към МЖСБ. В него се прави критика на Програмата за умерени реконструкции (ПУР), приета по време на осемгодишното управление на Рейгън. С разplitането на аферата МЖСБ започна да се превръща в ярък символ на политическа корупция от бюрократичен тип.

Администрацията на Рейгън гледаше на ДЖСБ като на „място за изхвърляне на отпадъци“; департаментът бе засипван с политически назначения, като част от назначените бяха до такава степен неквалифицирани, че предизвикаха протести от самия министър Пиърс. Малко от тях се задържаха за дълго. Постът заместник-секретар по жилищното строителство смени седем титуляри за осем години. Лошото обаче е, че голяма част от тези хора се върнаха в МЖСБ като високоплатени, марионетни консултанти, с възможности да нарушават разпоредбите изцяло в угода на клиентите си. Всички те гледаха на МЖСБ като на агенция, в която се изпълняват политически поръчки.

Тази взривоопасна обстановка бе уталожена чрез присъщата за Рейгъновата администрация вяра в „приватизацията“, в идеята, че държавните услуги трябва да се предоставят на частния сектор, когато и доколкото това е възможно. Е.С. Савас, един от първите назначени от Пиърс на поста заместник-секретар по развитието и проучването, бе може би един от най-искрените защитници на приватизацията сред академичните среди.¹ Самият шеф на МЖСБ Пиърс проявяваше малък интерес към работата на министерството, освен в случаите, когато му се удаваше възможност да отхвърли предоставените му от Конгреса отговорности.

Точно това стори и Рейгъновото управление. Само за осем години бюджетът на МЖСБ бе свит от 36 милиарда през 1980 г. на 15 милиарда долара, а от 16 000 служители останаха 13 000. По-малко очевиден бе начинът, по който изпълнителният съвет на Пиърс раздаваше федерални средства, като превръщаше политическата симпатия в основен критерий. Дюбоа Гилъм, един от най-близките сътрудници на Пиърс в МЖСБ² твърди в клетвените си показания пред подкомисията на Камарата на представителите:

„През този период ... (МЖСБ) бе най-добрата политическа машина, която съм виждал, а ние се занимавахме основно с политика...“¹³

В рамките на програмата за съвместно застраховане МЖСБ и частни кредитори на ипотеките са се съгласили да застраховат съвместно жилищни собственици, които са в процеса на ремонтване. В замяна на поемане на 20% от риска е предвидено частните кредитори да вземат такса, определяна от размера на ипотеката. За да могат да изискват по-големи такси, цената на собствеността често е била значително завишавана. По такъв начин МЖСБ натрупа над един милиард долара дълг.

Програма за умерени реконструкции (ПУР)

Програмата за умерени реконструкции бе най-лесно видимият и най-разбираемият сред изобилието от скандали в МЖСБ и очевидно най-силно политически мотивиран. До днешна дата са получени тъжби и обвинения към осем подсъдими.

Целта на ПУР е да разпределя федерални средства сред частни групи, занимаващи се с благоустройство, за ремонта и подновяването на жилища под нормалния стандарт, давани под наем, както и да осигури субсидии за наема на семейства с ниски доходи, които вероятно няма да могат да си позволят новите тарифи. Тя предвижда наемателите с ниски доходи да дават 30% от месечния си доход за наем, а после МЖСБ да изплаща на хазайна разликата между въпросната сума и определената от ведомството пазарна цена на наема. В добавка на строителите се предоставя кредит с федерална лихва. Според закон от 1986 г. човек, който се занимава с благоустройство, може да получи десетгодишен кредит с годишна лихва от 9%.

До 1984 г. Конгресът бе разпоредил МЖСБ да разпределя парите по ПУР на базата на „честната подялба“, т.е. географско разпределение из страната по относително справедлив начин, в зависимост от вариращите нива на приходите. Но когато орязванията на бюджета по време на Рейгновото управление започнаха да намаляват количеството на парите в наличност, Конгресът премахна критерия за „честната подялба“. Тази промяна бе приета, защото се смяташе, че при по-малкото количество пари критерият за „честната подялба“ би разпределил парите по толкова оскъден начин, че те нямаше да стигнат за нито един от проектите. В ретроспекция тази разумна загриженост отвори вратите в МЖСБ за политическа корупция.

На 28 май 1989 г. министър Пиърс заяви в клетвените си показания, че юристконсултът на МЖСБ Джон Кнап е изложил правно тълкувание на тази отмяна, според която всички критерии са премахнати и следователно всички пари по ПУР са предоставени за разпределяне на министъра.

Министър Пиърс възприема конгресната отмяна на критерия за „честната подялба“ като ефективно решение, което го овластява да я извършва по

целесъобразност. До изготвянето на доклада на генералния инспектор Адамс през април 1989 г. на десет щата са били разпределени 51,6 процента от средствата по ПУР. При спазване на критериите за „честната подялба“ този процент би бил 16,2%. С други думи, те получават над 35% завишаване на отпуснатите средства. Обратното – шест щата, включително Калифорния и Ню Йорк, са били ошетенни, като вместо предишната квота от 39,4% са получили само 11,44%, т.е. 28% спад. В доклада си Адамс споделя „усещането си“, че най-успешно са се преборили за получаването на средства не други, а бивши служители на МЖСБ. Една такава група спечелила средства за шест от седемте проекта, които е предложил, феноменален успех, имайки в предвид оскъдността на средствата.⁴

Сийбрук, щата Ню Джърси

Един от най-скандалните случаи на злоупотреба с ПУР бе свързан с апартаментите в Сийбрук в Горен Диърфийлд в щата Ню Джърси. През септември 1986 г. корпорацията за развитие CFM, водена от политическата консултантска група от Вашингтон „Блек, Манафорт, Стоун и Кели“, проявила интерес към благоустройството на апартаментите в Сийбрук – 326 жилищни единици, първоначално построени като временен подслон за хора от японски произход, пренасочвани от западното крайбрежие през Втората световна война. На 14 ноември представител на инвестиращата група се срещнал с Дебора Дийн – изпълнителния асистент на Пиърс, за да я информира за интереса към Сийбрук и да се осведоми за възможностите да се получат средства по ПУР. Пол Манафорт – влиятелен член на Републиканската партия и партньор в CFM, притежаващ една трета от компанията – посочи по-късно в клетвените си показания, че след срещата с Дийн се очаквало да получат средствата.⁵

Пет дни по-късно друг от партньорите в CFM и един от служителите на Манафорт влезли в контакт и убедили отдела на обществените органи за жилищно строителство в Ню Джърси, че трябва да кандидатстват за пари за благоустройството на апартаментите в Сийбрук. Длъжностните лица от тези органи потвърдиха в клетвените си показания, че им е било казано, че ако побързат, ще могат да се възползват от обстоятелството, че МЖСБ разполага със средства, които по преценка на министъра може да се предоставят за проекта Сийбрук. Когато бяха запитани дали са били наясно с неотложността на действията, те отговориха, че представителите на Манафорт не им обяснили ясно за какво става дума, но казали, че е напълно възможно тези средства да отидат за проекта Сийбрук и ги подканили да кандидатстват по-бързо.⁶ Инвеститорите доуточниха, че им е било препоръчано молбата за кандидатстване да бъде придвижена не чрез местния отдел на МЖСБ в Ню-

арк, а чрез отдела в Ню Джърси, като за тази цел се използва неадресирано (т.е. „сляпо“) копие, което да се предостави директно на Дебора Дийн.

На 9 януари 1987 г. заместник-секретарят по жилищното строителство Томас Демери се срещнал с Дийн, одобрил молбата и осведомил администратора на МЖСБ в Ню Йорк за отпуснатите средства. През февруари CFM подписа допълнителна клауза, според която могат да закупят Сийбрук и на 8 април извършили сделката. На 24 април отделът на МЖСБ официално уведомило обществените органи за жилищно строителство, че им се отпускат пари за благоустройството на 326 жилищни единици – първото привездане на пари от този род в Ню Джърси от 1984 г. На 18 май задължителното съобщение, което трябваше да обяви наддаването за проекта за жилищно строителство практически навсякъде в Ню Джърси, излезе в малко известен местен вестник – *Mellville Daily* (с около седем хиляден тираж). Обявата гласеше, че всички проекти трябва да включват поне 100 (сто) жилищни единици, които да са разположени в град Сийбрук. Това са важни подробности, защото нито в Сийбрук, който е предградие на Ню Джърси, нито в други градове в щата има подобни обекти за благоустройство, които да отговарят на така зададените параметри. Сдружението „Сийбрук партньори“ (притежавано от CFM) бе единственият кандидат и на 1 юни то получи договора за всичките 326 жилищни единици.

Цената, която данъкоплатците заплатиха за Сийбрук, бе приблизително 42,2 милиона долара. 31,2 милиона от тях бяха субсидии на наемите, които трябваше да се изплатят през 15-те години времетраене на проекта, плюс още 11 милиона в данъчни кредити за 10-годишен период. Блук Манафорт получи като възнаграждение по 1000 долара за всяка единица или общо 326 000 (което според клетвените показания на Пол Манафорт прави приблизително заработка от 1000 долара на час), плюс личните приходи от дяла му като собственик в CFM.⁷ И всичко това за проект за възстановяване, който впоследствие бе некачествено осъществен, доведе до принудителното изгонване на наемателите с ниски доходи и установи наеми над средните пазарни цени.

Апартаментите Пибъл Крик, Арлингтън, щата Тексас

През 1980 г. Джералд Кармън бе шеф на временния екип, отговарящ за приемането на МЖСБ от администрацията на Рейгън и през 1980 г. бе назначен за администратор в Агенцията за общи услуги (АОУ) – пост, който заемаше от 1981 до 1984 г. След това той бе назначен за американски посланик в седалището на ООН в Женева, като по това време напусна правителствената си служба. Работейки с Джошуа Мус (а преди това със Съвета за надзор над собствеността към АОУ) и с Дж. Майкъл Куинън (бивш служител в отдела на МЖСБ в Денвър), Кармън изготвил към края на 1986 г. проект за

благоустройство в Арлингтън, щата Тексас (по-късно наименован „апартаментите Пебъл Крийк“). Според клетвените му показания пред подкомисията на Камарата на представителите Кармън се е срещнал с министър Пиърс във връзка с въпросния проект през „първата четвъртина“ на 1987 г. Според Кармън Пиърс не дал никакви обещания.

Комисията по подбора на кандидатите към ПУР се събрала на 2 март. На 4 март резултатите от разискванията били записани в меморандум от заместник-секретаря по жилищното строителство Том Демъри до Дебора Дийн. В полето на документа, в който са изброени селектираните проекти, на ръка е написана следната бележка: „плюс 316 жилищни единици в Арлингтън, щата Тексас“. На 1 април адвокат на инвестиращата група се обърнал към обществените органи за жилищно строителство в Арлингтън, като ги подканил да кандидатстват за средства, прилагайки в писмото си дори образци и формуляри. На 7 април Дийн написала меморандум до Пиърс, в който се отбелязва, че в ПУР са включени бившия сенатор от републиканската партия от Масачузетс Едуард Брукс и Кармън. На 8 април обществените органи за жилищно строителство официално подали документи за получаване на пари от МЖСБ по ПУР.⁸ На 15 април Демъри обявил края на програмата за отпускане на средства, като регионалният отдел бил уведомен 9 дни по-късно. Това били първите и единствените средства, администрирани от обществените органи за жилищно строителство в Арлингтън, като от първоначалното подаване на документите до крайното им одобрение не бе минал и месец, което е необяснимо за бюрократична машина, известна с невероятната си мудност.

Задължителните обяви, които да приканват за конкурентни наддавания бяха публикувани на 5 и 12 юли във вестника *Arlington Daily News* (около 6 хиляди тираж), въпреки че, както е отбелязано в отчета на следващия главен инспектор в МЖСБ, в района е имало три големи градски вестника (с около 250 000 тираж). На 15 юли Кармън и Мус внесоха предложението си и трябваше да се конкурират само с още една оферта. На 10 август обществените органи за жилищно строителство в Арлингтън присъдиха парите за благоустрояване на проекта „Пебъл Крийк“ на Кармън и Мус.

Генералният инспектор към МЖСБ по-късно твърдеше, че оценката на собствеността е била завишена с повече от 2 милиона долара, за да може Кармън и Мус да искат по-големи данъчни кредити и субсидии за наемите.

Подобно на случая с апартаментите в Сийбрук, с Пебъл Крийк ПУР явно е заобиколила задължителните условия при публикуване на проектите, като предприемачът се е обърнал директно към министър Пиърс, който от своя страна, изглежда, разпоредил отпускането на средствата без да е разполагал с нито един от задължителните документи. Всъщност средствата по ПУР са били присъдени на Кармън още преди обществените органи за жилищно

строителство да подадат документите за участие с явното намерение Кармън да спечели местната надпревара за проекта.

Изводи

Министър Пиърс е имал значителна роля и преднамерено е участвал при вземането на решенията за разпределянето на средствата. В клетвените си показания и в интервюто си пред списание Time той твърди, че докато е бил министър, никога не се е намесвал в специфичния процес на вземане на решения за предоставяне на средства и категорично е отхвърлил обвиненията в противното. Според собствените му думи „МЖСБ не бе управлявано като политическо ведомство... Решенията ми се основаваха на фактите, закона и логиката, а не на симпатиите ми към дадена политическа партия“⁹. Все пак много от клетвените показания на сътрудниците на Пиърс в МЖСБ противоречат пряко и косвено на изявленията му, че не се е намесвал в процеса на вземане на решения. Това се потвърждава и от косвените улики за проекти, за които са отпуснати средства след срещи с министъра.

Асистентката на Пиърс ясно заяви в интервюто си пред *Wall Street Journal*, че нейният отдел и действията му са били открито политически. Комисарят на Федералното жилищно строителство Силвио Дебарталомеис описа усещането си за избраните по ПУР: „Чувствах се неудобно, защото си мислех, че ще се гледа на избраните по програмата като на уредени по политически критерии.“¹⁰ Секретарят на министъра намери най-точните думи: „През годините, в които бях в МЖСБ, се обръщаше внимание най-вече на политически фаворити.“¹¹ Дори и да оставим настрана изявленията на Дийн и Гилиъм, клетвени показания на асистентите на министъра на МЖСБ и отчетите по ПУР за отпусканите средства явно опровергават Пиърс.

Може би най-ярката илюстрация на политически пристрастия бе фаворизирането на т.нар. „кръг Уин“. Въпреки че никога не е бил въвеждан като официален термин, „кръгът Уин“ си спечели мрачна слава по време на разглежданията пред комисията като неясно свързани помежду си „свиilupсници“ от МЖСБ, които са постигнали значителен успех при получаването на средства по ПУР.¹²

Поради предишните си връзки в МЖСБ членовете на „кръга Уин“ са имали осигурен достъп до самото министерство. Агенцията за общи услуги разгледа извадка от 20% от всички телефонни разговори, направени от офиса на заместник-секретаря по жилищното строителство в периода август 1987 – февруари 1988 и откри, че за „кръга Уин“ има 42 телефонни обаждания. Общият брой на телефонните разговори с този офис възлезе средно на 400 годишно.

През 1987 г. „кръгът Уин“ получи над 1300 жилищни единици по ПУР, възлизащи на около 135 милиона долара в субсидии и 29 милиона в данъч-

ни кредити. Това присъждаше за 6 от 7-те подадени от групата молби, представява една шеста от всички в страната, за които през същата година са били отпуснати средства по ПУР.

Последният пример за фаворизиране е може би най-ярък. Според клетвените показания на Дюбоа Гилиъм през юли 1987 г. той заявил на министър Пиърс, че най-вероятно ще го обвинят във вземане на подкупи и че ще трябва да напусне министерството: *„Ето защо казах на министъра, че ще се оттегля, но ще ми трябва помощ. Той ме увери, че ще ми окаже помощ по всички възможни начини и също счита, че ще е най-добре за мен, ако се оттегля. Напуснах офиса му и проведох разговор с Дебора Дийн. Казах на Дебора за разговора ми с министъра и че като компенсация се нуждая от 400 жилищни единици по ПУР. Дебора говорила с министъра и ми каза, че ще ми дадат 250 жилищни единици. Няма да ми дадат 400, защото съм бил твърде алчен. Отговорих ѝ, че ще съм доволен и на 250. „*

Горните примери показват, че МЖСБ при управлението на Пиърс е било изцяло покварено от „злоупотреби, фаворитизъм и неправилно управление“. Но, разбира се, далеч по-интересен е въпросът „защо?“. Защо точно това ведомство и защо точно по това време? Първо, драстичното орязване на наличните средства в него направи залога в надпреварата за средствата по ПУР много голям. Второ, отделът на министър Пиърс бе известен сред средите на жилищното строителство с това, че е податлив на „съображения“ при определянето на кандидатите, различни от тези, публикувани в разпоредбите на МЖСБ. Именно такъв стана случаят с ПУР, след като Конгресът премагна критерия за честната подялба. И трето, наистина имаше нещо „сбъркано“ в самото МЖСБ и най-вече при съревнованието за средствата. Практически всички свидетели потвърдиха чувството си на безсилие, усещането си, че подадените предложения са изчезвали безследно в подмолния свят на това ведомство. Когато институционалното съществуване е поставено на карта, вместо да попаднат в безизходица от привидно неподатливите „тесни места“, съвсем разбираемо предприемачите откриват начини, за да намалят риска и за да ускорят процеса.

С други думи, хора като Пиърс, Дийн, Гилиъм и други са били нужни, но самото им присъствие не е достатъчно, за да обясни всичко, което се е случило по тяхно време. Времената бяха сурови за ПУР и обявената извън закона система на бюрокрация в МЖСБ не откликваше на конкретните нужди.¹³ В такава обстановка Пиърс е бил готов да направи компромис с наредбите, за да ускори разпределянето на средствата по ПУР. Това само по себе си не би означавало нарушение, но последователното фаворизиране на кандидати-републиканци от страна на Пиърс и Дийн е превърнало компромиса му в корупция или изпозвайки думите на Уелфелд – в „приятелска софра“. *„Срамното за МЖСБ е, че само се е превърнало в закон за себе си. Фактът, че властените в МЖСБ не са харесвали даден закон, не ги упълномоща-*

ва да изместват фокуса на ПУР от защитаването на лишените от нормално жилище.¹⁴

Скандалът в МЖСБ не се вписва в шаблонния сценарий за корупцията. Самюъл Пиърс най-вероятно би се върнал към старата си адвокатска фирма не много по-богат – вероятно дори по-беден, отколкото когато я е напуснал. Той със сигурност не бе обеднял финансово, но няма признаци да е получил някакви финансови възнаграждения за средствата, които е отпуснал на различните предприемачи.

Поради редица причини, сред които е очевидната липса на препятствия, които да възпират ръководителите на ведомствата, активната подкрепа на фаворизираните предприемачи, оказвана в името на партийната пристрастност, както и ясно обозначените „тесни места“, подтикващи предприемачите към известна изобретателност в подходите, корупцията в МЖСБ при управлението на Пиърс закономерно се разгърна на широк фронт.

БЕЛЕЖКИ

1 Докато работеше в ДЖСБ, Савас публикува книгата *Приватизиране на публичния сектор: Как да смалим държавата?* (Chatham, NJ: Chatham House, 1982); през 1983 той подаде оставка след обвинения, че е използвал служители на МЖСБ, за да редиктира и наанесат корекции на ръкописите му в работно време.

2 Когато се тълкуват клетвените показания на господин Гилиъм, трябва да се помни, че през 1988 г., той бе осъден на базата на това, че два пъти е приемал благодарности и е участвал в конспирация с цел измама на правителството на САЩ; той бе осъден на 18 месеца във федералния затвор в Ломпок. Клетвените му показания пред подкомисията на Камарата на Представителите се ползваха с имунитет и по този начин те не бяха използвани против него в последвалото углавно дело.

3 *Abuses, Favoritism, and Mismanagement in HUD Programs*, vol. 5, 30 април 1990, с. 94-95.

4 Свидетелски показания на главния инспектор Пол Адамс, *Abuses, Favoritism, and Mismanagement in HUD Programs*, vol. 1, 8 май 199, с. 12-13.

5 Свидетелски показания на Пол Манафорт, *Abuses, Favoritism, and Mismanagement in HUD Programs*, vol. 2, 20 юни 1989, с. 79.

6 Свидетелски показания на Рой Зийглер и Уилям Конъли, съответно от отдела в Ню Джърси по обществените въпроси, *Abuses, Favoritism, and Mismanagement in HUD Programs*, vol. 2, 29 юни 1989, с. 453.

7 Така прогнозираните тези данни са от Комисията по правителствените операции към Камарата на представителите в САЩ, *Abuse and Management at HUD*, 24 доклад, (Washington, D.C.: Government Printing Office, 1 ноември 1990), с. 17.

8 Меморандумът, както и кореспонденцията, са отпечатани в *Abuses, Favoritism, and Mismanagement in HUD Programs*, vol. 4, 13 октомври 1989, съответно на с. 618, 628-629, 631-632, и 621.

9 Интервю с Травър, „'Silent Sam' Speaks Up,“ с. 23-24.

10 Свидетелските показания на Силвио Дебарталомеис, *Abuses, Favoritism, and Mismanagement in HUD Programs*, vol. 1, 9 юни 1989, с. 417.

11 DuBois Gilliam, *Abuses, Favoritism, and Mismanagement in HUD Programs*, vol. 5. 30 април 1990, с. 66

12 David Johnston, „HUD Grants under Reagan: A Case Study in Connections,“ *New York Times*, 14 юли, с. A1, A9.

13 Системният произход на неуредиците в МЖСБ основно бе описан в поверителен отчет, изготвен от приемащия екип на президента Клинтън при огледа на въпросния департамент. Позовавайки се на докладите на главните инспектори на Общата отчетна служба и на МЖСБ, приемащият екип стигна до заключението, че министерството е било толкова зле управлявано, че дори след четири годишните усилия на министър Кемп за реформи „нов скандал в МЖСБ е напълно възможен“. Отчетът установи, че неправилното управление е било толкова „очевидно и опустошаващо“, че е „отворило вратите за системното ограбване на много милиони долари, давани от данъкоплатците“, което е изправило департаментa пред вероятни дългове в обем от повече от един милиард долара във формата на финансови задължения“. Вж Jason DeParle, „Housing Dept. Is Called Vulnerable to New Scandals,“ *New York Times*, 11 март 1993, с. A13.

14 Welfeld, *HUD Scandals*, с. 106.

1.2. ПОДМЯНА НА ОБЩЕСТВЕНИТЕ С ЛИЧНИ ПЛАНОВЕ

Безспорно най-шумният от скандалите в Америка след тежките дни на Уотъргейт по времето на Никсън бе продукт на сливането на две твърде проблематични начинания на външната политика при администрацията на Рейгън – продажбата на оръжие на революционното правителство в Иран в замяна на освобождаване на заложници и подкрепата, оказвана на никарагуанските бунтовници (*контрареволуционерите* или „контрите“) за свалянето на сандинисткото правителство.

Сами по себе си и двете начинания представляваха твърде ефемерни и рисковани ангажименти. Конгресът първоначално ограничи подкрепата, която администрацията оказваше на никарагуанските контри, а по-късно я забрани изцяло. Президентът Роналд Рейгън многократно се кле, че няма да се занимава с терористки нации (изразено с характерните му реторични похвати: „Американският народ няма да толерира действията на престъпни държави, управлявани от най-странната сбирщина от некадърници, лунатици и подли престъпници от времето на Третия Райх“¹) и работеше за установяването на световно оръжейно ембарго срещу правителството на Аятолах Хомейни. Публичното нарушаване на която и да било от тези две забрани би означавало поставянето на администрацията в наистина неудобно положение. Но евентуалните разкрития, че части от парите от продажбите на оръжие за Иран тайно са били „отклонявани“ за оказване на подкрепа на контрите, би оправдало ширещите се напълно основателни опасения в Белия дом, че тези разкрития ще се окажат в основата на процедура за импийчмънт срещу президента. Въпреки че отклонените суми бяха относително малки (конгресните следователи по-късно изчислиха, че контрите са спечелили 3,8 милиона долара от отклонените количества, много по-малко от комисионните на търговците на оръжие²), именно безочливостта (може би и високомерието) на самите постъпки наред с отклонените количества беше това, което се смяташе за оскърбително. Ранните и немощни усилия за контрол на тези процеси, които изглеждаха повече като опити да се прикрива или залъгва обществеността, доведоха до огорчението от президента и до публичния скептицизъм.

Разкритията и несръчните опити за прикриване явно подкопаха публичното доверие в администрацията на Рейгън, като доверието в президента падна до такава степен, че 56% от анкетираните мислеха, че този твърде популярен президент лъже за незнанието си за тази афера, дори след като съветникът на президента по националната сигурност обясни, че съзнателно е решил да държи президента неосведомен.³

Все пак аферата „Иран – контри“ повдигна доста по-важни въпроси, засягащи очевидната готовност на администрацията да не зачита конституци-

онно гарантираното право на Конгреса да изготвя законодателството или по-точно предположението, че изготвяните от Конгреса закони ще бъдат спазвани, а не нарушавани. Военни офицери, които доброволно са се заклели да спазват Конституцията и законите на страната, са признали, че са отхвърляли тези закони и не са дали обяснение защо са съблюдавали само онези, които са им удобни и защо са действали по собствено усмотрение.

Със сигурност и Конгресът не бе пример за последователност в законодателството във връзка с Никарагуа, като в даден момент поддържаше помощта, оказвана на бунтовниците, после я ограничи до хуманитарна помощ, а най-накрая забрани каквото и да било оказване на помощ. Както отбеляза Сюзън Гарнет „политиката на Конгреса спрямо контрите постоянно варираше от една позиция към друга в непоследователен ред и под въздействието на разнородни сигнали.“⁴ Но липсата на последователност съвсем не бе покана за пренебрегването на съществуващите закони и тайно избиране на позиция, която е в най-голяма степен съвместима с (в някои случаи изцяло личните) предпочитания на членовете на администрацията. Съзнателните решения на извършителите да укриват отклоняването на средства от Конгреса и дори от самия президент – въпреки че свидетелстваха в клетвените си показания, че са мислели, че президентът ще одобри тези действия, ако е знаел за тях – явно сочи, че те са знаели, че това, което правят, е неспазване на установените управленски процедури; тоест, че е незаконно.

Теодор Дрейпър поставя ударението на заговорническата природа на подобни действия и потенциалните им последствия:

*Неупълномощените и неконтролирани тайни операции поставят извършителите им в положение, в което излагат на опасност цялото управление и дори заплашват да го подменят. Подобни тайни операции стават неразличими от управленията, ръководени от военни хунти и политически клики.*⁵

Ужасът, който президентът Роналд Рейгън изпитал, когато в крайна сметка бил уведомен от министъра на правосъдието Едуин Мийз за отклоненията на средствата от доставките на оръжие, осигурява допълнителни основания за твърдението, че отклоненията на доставките на оръжие са били незаконни по практическите всички стандарти.

Тъй като е безспорно, че разкритията за отклоненията на доставки на оръжие доведоха до истинска криза в управлението – сигурно най-сериозната криза, сполетяла администрацията на Рейгън – можем съвсем справедливо да се запитаме дали политическите действия и събитията, които ускориха кризата, представляваха случай на политическа корупция. Нито един от членовете на администрацията, разбира се, не реализира някаква икономическа печалба от това, че е бил замесен, а и политическата власт не премина в други ръце. Все пак в тази глава ще се опитам да докажа, че аферата „Иран – контри“ е представлявала в не по-малка степен корупция от другите изследвани примери, не толкова в смисъл на парични, колкото на поли-

тически облаги. Внимателно разработената система за взаимен контрол и баланс е била съзнателно, дори с готовност пренебрегвана при постигането на определени лични политически цели, като за извършителите те са били много по-ценни от паричните облаги. Въпреки че политическата власт не е преминала в други ръце, членовете на администрацията са подели действия, които са били внимателно моделирани с цел да се попречи на други да заемат или дори да поделят политическата власт и по този начин да стигнат до компромис с каузите и действията на заподозрените. Тъй като целите им съвсем не са били продажни, а в случаите с хуманитарната помощ за контрите и със спасяването на американски заложници в Близкия изток са били със сигурност подкрепяни от президента и от части от американската публика, то подмолните им средства за постигането на тези цели са били използвани без отчетност и са подкопавали, тоест корумпирали американската система на управление.

Този вид корупция е точно толкова гибелен, колкото подкупването на участник в търг или на длъжностно лице. При най-високите управленски нива, на които се е появила аферата „Иран – контри“, а и факта, че е била осъществена от длъжностни лица, които безспорно са знаели, че това не е правилно (защо иначе съзнателно не са информирали най-висшестоящия, което е напълно несвойствено за военното им обучение решение?), прави стореното потенциално още по-разрушително за американската политическа система.

Латиноамериканските „борци за свобода“

Намесата на САЩ в Никарагуа може да се проследи още от 17 юли 1979 г. при победата на Сандинисткия Фронт за Национално Освобождение („сандинистите“) над Анастасио Сомоса, който бе управлявал страната 42 години.⁶ Въпреки че администрацията на Картьр първоначално оказваше подкрепа, новият режим започна да става по-радикален в политическата си ориентация; умерените бяха принудени да напуснат правителството и Даниел Ортега, наричан от някои „никарагуанския Кастро“, стана президент. Сандинистите подкрепяха ляво настроените партизани в Салвадор, приеха съдействието на Куба и подписаха различни споразумения със Съветския Съюз.

Линията спрямо Никарагуа, изложена в предизборната платформа на републиканците от 1980 г. бе ясен предвестник за позицията, която президентството би заело при евентуално управление на Рейгън: „Ще подкрепяме усилията на никарагуанския народ да установят свободно и независимо правителство.“⁷ Действителната политика на администрацията бе източник на много вътрешни дебати. Личната позиция на Рейгън съвсем не бе толкова избистрена, колкото я представяха; той непрекъснато се двоумеше и

това позволяваше на различните привърженици да интерпретират политиката му, както си поискат. Каквито и да бяха по-нататъшните политически решения всички бяха съгласни, че за предпочитане е оказването на тайна помощ. До май 1981 г. Рейгън бе упълномощил провеждането на тайна програма на ЦРУ срещу сандинистите и на 17 ноември той подписа Решение – директива за националната сигурност №17, което насочваше американската помощ с цел да се осуетят действията на сандинистите, заплашващи правителството на Салвадор.

Американската помощ за контрите бе доста спорна. Каквито и да бяха идеологическите пристрастия на сандинисткото правителство, то бе законно и официално признато от американското правителство. Малко след пълномощното, издадено от Рейгън, списанието *Newsweek* публикува материал, озаглавен „Тайната американска война: Никарагуа“, представляващ тайна информация, предоставена от конгресмена Едуард Боуълнд от Масачузетс за нарастващата намеса на Америка. Резултатът бе „поправката Боуълнд“ (приета на 8 декември в Камарата на Представителите с 411 гласа „за“ и нито един „против“) към финансовия законопроект за отбраната, която забрани на ЦРУ и на Департамента на отбраната да използват каквито и да било средства „за свалянето на правителството на Никарагуа.“ Реакцията на администрацията бе хладна. Президентът подписа законопроекта и през април обясни позицията си:

Съобразяваме се със закон, който в този случай е представен от „поправката Боуълнд“... Това, че аз или правителството желаем нещо друго, не ни дава правото да нарушаваме законите.

Няколко дни по-късно на обединена сесия на Конгреса той каза:

Нека да изясним американското отношение към правителството на Никарагуа. Ние не желаем свалянето му.⁷

Все пак тайните действия на администрацията не оправдаха негласната публична подкрепа, оказвана на политиката на Рейгън. През януари ЦРУ започна да минара пристанищата на Никарагуа и през април американското двучлие за това, което бе известно като контра-удар, стана публично достояние чрез *Wall Street Journal*. Конгресът и особено Сенатската комисия по разизнаването откликнаха яростно, като сенаторът Бари Голдуотър заяви, че мините са всъщност военен акт при международното право. Гневният изблик от страна на Сената доведе до извинения от страна на директора на ЦРУ Уилям Кейси и до обещанието му, че от сега нататък комисията ще бъде предварително информирана за каквито и да било тайни операции.

Относително толерантното публично отношение на Рейгън към сандинистите видимо се изменяше. На 9 май в предаване, излъчвано в цялата страна, той описа зверствата, извършени от сандинистите и за първи път нарече „хилядите, които се биха със сандинистите, които вдигнаха оръжие срещу тях ... сега наречените *контри*“ – „борци за свобода“. Рейгън про-

дължи да обяснява, че „ако Съветският Съюз може да допринесе и да съдейства за преврат в нашето полукълбо, то Съединените Щати са в законно-то се право и са морално задължени да подпомагат съпротивата.“⁹

Конгресът, който през 1983 г. бе отпуснал 24 милиона долара хуманитарна помощ за контрите¹⁰, прие втора поправка Боуълнд. Поправка Боуълнд II – името, с което тя стана известна, гласеше:

Сумите или средствата, които се предоставят чрез тази обща резолюция на Централното Разузнавателно Управление, Департамента на отбраната или която и да било агенция или административна единица на Съединените Щати, замесена в разузнаването, не могат да се използват или изразходват с цел или с ефект на пряко или непряко подпомагане на военни или полувоенни операции в Никарагуа от нито една нация, група, организация, движение или индивид.¹¹

Дебатът в Конгреса върху поправка Боуълнд II ясно показва, че замисълът на поправката е бил да се засегнат всички държавни органи, използващи данни на разузнаването, а именно Съвета за Национална Сигурност (СНС).

Администрацията на Рейгън възприе стратегически и тактически виждания, които се различаваха от тези на Конгреса. Белият дом бе раздиран от противоречия по този въпрос. „Прагматиците“, водени от Джеймс Бейкър и Майкъл Дийвър, желаеха да ограничат действията на Съединените Щати в Латинска Америка, а „идеолозите“, предвождани от Уилям Кейси и Александър Хейг, искаха да воюват с комунизма навсякъде, където се сблъскваха с него. Въпросът бе как да стане това, имайки предвид ограниченията, които поправка Боуълнд II създаваше. Разгърна се двустранна политика. От стратегическа гледна точка президентът Рейгън реши да оказва подкрепа на контрите по всички възможни начини. Според съветника по националната сигурност Робърт Макфърлейн, през 1984 г. президентът му заповядал да поддържа „телом и духом“ действията на контрите.¹² През март 1985 г. Рейгън описа контрите като „нравствения еквивалент на Отците-основатели и на смелите мъже и жени от френската Съпротива.“¹³

Тактическите въпроси как конкретно да се направи това, бяха далеч по-трудни за разрешаване. През юни 1984 г. в очакване на поправка Боуълнд II, Групата за Планиране на Националната Сигурност (ГПНС) се събра, за да обсъди възможността американското правителство да издейства средства за контрите от трети страни (както държави, така и индивиди), като по този начин предлагаше да влезе в ролята на донор за банковите сметки на бунтовниците. Бейкър предупреди, че „това, което не можем да направим пряко, не можем да го направим и косвено“ и че той гледал на предложените действия като на „подсъдимото нарушение“.¹⁴ Въпреки гледната му точка надделяха вижданията на вицепрезидента Джордж Буш и на министъра на правосъдието Мийз. Органът, който щеше да послужи за тази цел, трябваше да бъде СНС, а не по-често използваното ЦРУ, защото групата реши, че на централ-

ното управление е забранено да взема страна в подобни действия според постановлението на поправка Боулънд II, докато СНС съвсем не бе толкова ясно упоменат в поправката и следователно бе косвено легитимен. Фактът, че логиката на ГПНС бе съмнителна, стана ясен и от заключителните коментари на президента от този ден. Относно решението за издействие на средства от други държави той отбеляза: „Ако тази история излезе наяве (т. е. се получи изтичане на информация), всички ще висим с главите надолу пред Белия дом, докато не открият кой е виновникът.“¹⁵

СНС не си губи времето. Макфърлейн информира за решението за набавяне на средства от източници, които са извън американското правителство, помощника си в СНС подполковник Оливър Норт от флотата, който бе длъжностното лице на СНС, отговарящо за Латинска Америка. Този ход не бе изненадващ. По-късно Макфърлейн ще даде показания пред разследващите комисии на Конгреса, че е обмислял „възможността за действително прехвърляне на цялата операция за оказване на подкрепа на контрите в друга страна, която няма наистина да осигурява средствата, а само ще ги пренасочва“. ¹⁶ И наистина, без да информира държавния секретар Джордж Шулц, Макфърлейн се обърна към Израел с подобно предложение, което било отхвърлено през април. През месец май, поставен пред предстоящото орязване на средствата за контрите от Конгреса, Макфърлейн се обърна към правителството на Саудитска Арабия, което след като обсъдило предложението се съгласило да осигурява по един милион долара месечно. През февруари 1985 г. докато бил на държавна визита в Белия дом, кралят на Саудитска Арабия Фахд казал на президента Рейгън, че ще увеличи средствата на два милиона долара месечно. (Средствата в крайна сметка възлязоха на общо 32 милиона долара).¹⁷

Задълженията на Норт бяха основно да провежда необходимите операции по материално-техническото обезпечаване. За тази цел той нае на длъжност бившия генерал-майор от военновъздушните сили Ричард Секорд, който бе търгувал с оръжие и заедно с партньора си Алберт Хаким успя да изгради транспортната система, както и удобните швейцарски банкови сметки. Значителна част от времето си Норт прекара в убеждаване на американски граждани (като Нелсън Бънкър Хънт от Далас), че трябва да допринесат за каузата на контрите, като за тази цел трябва да използват фондации като Американския тръст за съхраняване или Националната фондация за запазване на свободата. Президентът Рейгън се срещна с някои от тези групи, за да благодари лично на отделните дарители. С помощта на Норт те успяха да набавят малко повече от 12 милиона долара (от които контрите получиха само 2 700 000).¹⁸

Решението на администрацията на Рейгън да оказва помощ на силите на контрите постави на мястото им голяма част от елементите, които скоро щяха да изплуват на повърхността в поредното начинание на външната по-

литика на САЩ – отношенията с революционното правителство на Иран. Потайният начин, по който се определяха или прилагаха дадени политически решения, готовността да се скриват действията от надзора на Конгреса и пълната отдаденост на основните действащи лица (а много от тях се повтаряха) на избрания политически курс скоро отново щяха да се появят. Това, което бе неочаквано, е че двете политически линии щяха се слеят в една. Нека сега да опишем накратко американските отношения с Иран.

Оръжие срещу заложници

Основната загриженост на Роналд Рейгън по време на президентския му мандат бе въпросът с терористите. Той бе избран през 1980 г., когато президентът Картър сам се превърна в затворник в градината с рози на Белия дом, защото революционерите в Иран бяха превзели американското посолство в Техеран и държаха персонала от 66 души като заложници 444 дни. Рейгън последователно се бе обявявал против тероризма, което си остана и празна реторика, когато се оказа, че не може да направи кой знае какво, за да помогне за разрешаването на ситуацията. Пагубната американска интервенция през 1983 г. в Ливан, която костваше живота на 421 американски морски пехотинци, сипа допълнително сол в раната.

Иран бе обявен за виновник за така осуетените планове. През пролетта на 1983 г. администрацията на Рейгън постави началото на операция „Запор“, която представляваше международно ембарго за внасяне на оръжие в Иран. До началото на лятото на 1985 г. се знаеше, че 7 американци са задържани като заложници в Ливан явно от про-ирански шиитски групировки. През юни изригна световна вълна на тероризъм. Най-известният инцидент бе отвлечането на самолет Боинг 847 на TWA от Атина, като от общо 153 души на борда 135 бяха американци. Роналд Стетъм, водолаз от военноморските сили на САЩ, бе пребит до смърт от терористите, а тялото му бе изхвърлено на самолетна писта в Бейрут. Докато терористите излагаха исканията си за освобождаване на шиити, държани като затворници в Израел, самолетът кръжеше назад-напред из Близкия изток. Рейгън публично изрази гнева си чрез медите, но бе напълно неспособен да направи каквото и да било, докато израелците не освободиха шиитите, които бяха държали като пленници и на 30 юни заложниците от TWA бяха освободени. На 19 юни 17 американски военнослужещи бяха убити в Сан Салвадор. На 27 юни бомба експлодира на борда на Боинг 747 на Air India, като 329 души бяха убити. Очевидно светът бе поставен в зависимост от капризите на терористите, а президентът практически бе неспособен да направи каквото и да било.

На 28 юни, докато бе на визита в Чикаго, Рейгън предложи да се срещне с част от семействата, членовете на които бяха заложници в полета на TWA, както и със семейството на отец Лауренсо Дженко, който бе отвлечен

през януари същата година. По думите на всички срещата била дълбоко травматизираща за президента, а проблемът със заложниците станал още по-важен за него. Робърт Макфърлейн по-късно си спомни, че „бе невъзможно да се отрече, че за Рейгън идеята да освободи заложниците бе над всичко друго.“ Доналд Рийгън, новият шеф на екипа на Рейгън бе още позрителен, когато описа превърналата се във фикс-идея за Рейгън тема за заложниците:

Той се срещаше със сестрата на (заложника) Тери Андерсън... непрекъснато чрез медиите. Виждаше пленника. Връщаше се към актьорското си минало. Наистина се вживяваше в ролята. Поставяше се на мястото на затворника – самотен в мрачния влажен затвор и къде е президентът на Съединените Щати? И какво по дяволите прави, за да ме измъкне от това скапано място? Нищо ... Роналд Рейгън страдеше неимоверно. Требожеше се. Живееше с проблема.¹⁹

Не трябва да се изненадваме, че това безпокойство бе предадено и на екипа му. Джефри Саймън доложи, че президентът е „повдигал темата със заложниците на 90% от брифингите“.²⁰

В тази атмосфера Макфърлейн започна да се пита дали враждебната политика на Съединените Щати спрямо Иран не е неблагоприятна. Той знаеше, че някой ден Аятолах Хомейни ще умре (може би твърде скоро, тъй като вече бе прехвърлил 80-те) и че от геополитическа гледна точка Иран бе от жизненоважно значение, за да се блокира експанзията на Съветския Съюз в близоизточните нефтени полета. Той се надяваше да започне преговори с част от „умерените членове“ на революционното правителство за установяване на американско присъствие в Иран след смъртта на Хомейни. (Шийфър и Гейтс предположиха, че Макфърлейн е гледал на тези първи стъпки по-скоро кариеристично, подобно на маневрите на Кисинджър в Китай от 1971 г.²¹). Общо взето по същото време аналитиците на ЦРУ обсъждаха подобни възможности. Първоначалните оценки на СНС и ЦРУ бяха, че идеята е добра, но времето не е благоприятно. Но набиращата скорост идея изискваше редовното следене на събитията от страна на Макфърлейн и той даде съгласието си на консултант от СНС да търси благоприятна възможност чрез израелското разузнаване, като в това си начинание рискуваше да влезе в спор дори и с държавния секретар Шулц.

На 3 юли 1985 г. се появи възможността идеята да бъде осъществена. Макфърлейн бе посетен от Дейвид Кимше, директора на разузнаването на израелското Външно Министерство, който предложи евентуална възможност за споразумение с умерените групи в Иран. Манушер Горбанифар, ирански изгнаник, за когото се смяташе, че все още има връзки в Техеран, се обърна с предложение за преговори към Кимше и други израелци. Горбанифар изказа предположението, че продължителната ирано-иракиска война и операцията „Запор“ са накарали Иран да почувства значителна нужда

за резервни части за оръжия и твърдеше, че може да организира среща с умерените групи в иранското правителство. Кимше поясни, че тези умерени групи биха желали да подобрят американско-иранските отношения и че той лично ще работи за освобождаването на американския заложник Уилям Бъкли като знак за добрите им намерения.²² В замяна на риска от това, че преговарят със „самия Сатана“ умерените групи желаеха да получат възможността да закупуват оръжие като израз на американските добри намерения. Макфърлейн разбираемо бе заинтересован от предложението дори когато Кимше даде ясно да се разбере, че ЦРУ не трябва да се намесва.²³

Макфърлейн се възхищаваше в голяма степен от израелското разузнаване. Но все пак бе наясно, че често израелските и американските интереси в Близкия изток не съпадаха. Например Израел бе на страната на Иран в ирано-иракската война, така че продаваше оръжие на Иран, въпреки ембаргото, наложено от Съединените Щати; наред с това Израел бе загрижен за сигурността на 80 000 евреи, живеещи в Иран. Все пак Макфърлейн бе готов да приеме препоръката на Израел и на Горбанифар да се окаже доверие като на посредник, въпреки че той бе определен от ЦРУ като човек, на когото не може да се има доверие. И наистина, според сведенията Кимше е бил озадачаван от неохотата на Макфърлейн да приеме потвържденията на Израел за неподправените намерения на Горбанифар. Наред с това Горбанифар предлагаше нещо, което Макфърлейн желаеше твърде силно – възможност да се спасят американските заложници. В крайна сметка Кимше каза на Макфърлейн, че Горбанифар не моли за пряка продажба на американско оръжие, а за позволение Израел да продаде противотанкови ракети на иранците, с уговорката, че Съединените Щати после ще продадат същото количество ракети на Израел. Замисълът на предложението на Горбанифар бе, че малко количество американско оръжие ще осигури достъпа до умерено настроените ирански групи, евентуално до стратегическата възможност за създаване на нов Иран след смъртта на Хомейни, до отчетливата възможност за освобождаването на заложниците и до готовността от страна на Израел да осигури трансфера на оръжие, (тоест да осигури прикритие за намесата на Съединените Щати). Сама по себе си това бе твърде обещаваща възможност, за да се отхвърли с лека ръка. Това, което написа Рейгън в дневника си на 17 юли, показва, че президентът е схващал важността на информацията, предоставена му от Макфърлейн:

Странни предложения идват от някои иранци. Но утре Макфърлейн ще дойде тук, за да говорим по този въпрос. Това може да се окаже значителен пробив за спасяването на отвлечените жертви. Очевидно иранската икономика се разпада бързо под натиска на войната.

Това, според спомените на Рейгън, бе „началото на онова, което стана известно като аферата „Иран – контри.“²⁴ Заповедите на Рейгън към Макфърлейн според Рийгън са били директни: „Действайте!“²⁵

На 25 юли Горбанифар се среща с израелците и предложи 100 противотанкови (наречени TOW) в размяна на „няколко заложника“, като дори предупреди, че иранците може да не освободят всичките заложници, за да може да лавират по-нататък. На 2 август Кимше извести Макфърлейн за тази сделка, като му каза, че Израел ще играе ролята на посредник, но че израелското правителство държало на специфично упълномощаване от страна на американското правителство преди да осъществи трансфера на оръжие.

На 6 август президентът се среща неофициално (Макфърлейн си спомня, че президентът е бил по пижама)²⁶ с основните си съветници по въпросите за националната сигурност – държавния секретар Шулц, министъра на отбраната Каспър Вайнбъргър, вицепрезидента Джордж Буш и Рийгън. Макфърлейн накратко осведомил групата за маневрите с Иран, като определил цената на размяната на 100 ракети TOW за 4 заложници. Бележките на Шулц свидетелстват, че той е бил твърдо против размяната: „Мислех, че това е много лоша идея... че попадахме в бизнеса за размяна на оръжие срещу заложници и че не трябваше да правим нищо подобно.“ Вайнбъргър си спомня, че „е оспорил твърдо цялата идея, казвайки, че няма да стане... и че това просто не трябва да се прави и че то ще провали всичко, което щяхме да правим в Близкия изток...“.²⁷ Президентът както обикновено бил уклончив, което за съжаление имаше такъв ефект, че всички участници чуваха точно това, което искаха да чуят:

*Всеки един от участниците бе склонен да интерпретира пасивността на президента като скрит знак за съгласие. Както Шулц, така и Вайнбъргър напуснаха срещата убедени, че са успели да наложат реално вето върху сделката. Не по-малко убеден бе и Макфърлейн, че Рейгън просто е изслушал учтиво длъжностните лица от кабинета и че все пак е за осъществяването на проекта.*²⁸

Макфърлейн казал на конгресните следователи, че Рейгън му се обадил няколко дни по-късно и упълномощил Израел да продаде ракети TOW на Иран. В много отношения това е критичната точка за аферата „Иран – контра“ – всичко останало произтича от този телефонен разговор.²⁹ Освен това датата на решението показва, че президентът е знаел за трансфера на оръжие преди той да бъде законово документиран.

Макфърлейн осведомил Кимше и на 20 август израелците превозили 96 ракети TOW до Иран. Но заложници не били освободени. Горбанифар обяснил, че ракетите TOW били попаднали в ръцете на Революционната гвардия, а не при умерените групи, така че на това оръжие не можело да се гледа като на задължаващ символичен жест. Въпреки че иранците, действащи чрез Горбанифар, не успяха да спазят условията на уговорката, Горбанифар поиска нови 400 ракети в замяна на един заложник. След значителни колебания Макфърлейн се съгласи и на 15 септември Иран превози 408 ракети TOW до Иран. На същия ден преподобният Бенджамин Уиър бе освободен.³⁰

Две основни характеристики започнаха да се открояват: първо, Съединените Щати бяха почти изцяло зависими от връзките на Горбанифар с Иран (въпреки, че за него се смяташе, че не може да му се има доверие) и, второ, моделът оръжие срещу заложници бе приемлив за Съединените Щати, въпреки разгласяваните изявления, твърдящи обратното.

През октомври, въпреки разочарованието от това, че е освободен само един заложник, Горбанифар този път с помощта на друг иранец – Хасан Каро, (когото Горбанифар представи като умерен) поискаха противовъздушни ракети „Хоук“ и ракети въздух – въздух „Финикс“. В замяна Иран щеше да освободи 4 заложници. Преодолявайки лошите си предчувствия, Макфърлейн даде съгласието си ракетите „Хоук“ да бъдат транспортирани от Израел през Португалия до Техеран. На 17 ноември той назначи Оливър Норт за главнокомандващ на операцията. Норт нае главния си никарагуански съучастник Ричард Секорд, въпреки че по-късно призна, че намесата на Секорд потенциално би компрометирала както контрите, така и иранските доставчици на оръжие.³¹ Макфърлейн информира Шулц за плана и Шулц се възпротивил, но „все пак изразил надеждата си, че заложниците ще бъдат освободени“.³² На 18 ноември, по средата на срещата на Рейгън с Михаил Горбачов в Женева, президентът, Шулц и Рийгън са били накратко запознати за операцията от Макфърлейн.

Трудно е да се повярва, но доставката на оръжие през ноември бе фиаско и фактически представляваше една комедия от грешки, освен че не беше смешно. Израелците не получиха разрешително за кацане на летището в Лисабон, така че Норт намеси ЦРУ, за да получи подкрепа от американското посолство, „за да му издейства“ разрешително за кацане на самолета. Историята, която бе измислена за прикритие, бе, че самолетът пренася съоръжения за добиване на нефт. Португалците, подозрителни поради факта, че пенсиониран американски генерал (Секорд) иска спешно разрешително за кацане, му отказаха и самолетът трябваше да се върне в Тел Авив. В крайна сметка Норт и Секорд успяха да се сдобият с друг самолет от St. Lucia Airways, собственост на ЦРУ, но дори и тогава ужасите продължиха. Самолетът не можеше да носи всичките 80 ракети „Хоук“, така че бяха натоварени само 18; после се оказа, че самолетът е регистриран в Съединените Щати, така че трябваше да се разтовари, да се намери друг самолет и той отново да бъде натоварен. Ракетите „Хоук“ не пристигнаха в Техеран преди 25 ноември. За капак на всичко иранците установиха, че ракетите не са моделът „Хоук“ с голям височинен обхват, а по-старият модел с по-малък обхват. Освен това голяма част от ракетите бяха неприемливи, защото върху тях бе нарисувана звездата на Давид.

Всяка от страните беше бясна. Иранският министър-председател остро изказа недоволството си чрез Горбанифар, защото ракетите бяха неизползваеми и оповести искането си да се върнат парите от Израел, който се съг-

ласи. Израелците бяха сърдити и твърдяха, че Секорд и Норт са сгафили с уреждането на полета в Лисабон. Макфърлейн и Норт, подразнени от факта, че не са освободени заложници, обвиниха израелците за фиаското. Сърдити бяха и ЦРУ, защото бяха въввлечени чрез Норт в използването на нередовни канали, както и затова, че са били измамани с историята за „съръженията за добиване на нефт“, измислени от Норт за прикритие.

Не трябва да ни учудва, че тази невероятна серия от провали бе последният инцидент, който накара от доста време говорещия да напусне СНС Макфърлейн да подаде оставката си, макар дрязгите му с Рийгън да бяха основната причина. На 2 декември Макфърлейн се оттегли и заместникът му контраадмирал Джон Пойндекстър бе назначен на този пост два дни по-късно. Но това, което е по-важно, бе, че оттеглянето на Макфърлейн от сцената остави Оливър Норт да оглавява сделките с иранците. Както отбелязва Лу Канон, „затвореният в себе си Пойндекстър и отзивчивия Норт сформираха наистина странен отбор“.³³

Норт, който представляваше комбинация от типичната за служещите във военноморските сили убеденост на „истински вярващия“, съчетана с огромен талант да си служи с измами, получи пълна свобода на действие, а разпуснатият стил на управление на Пойндекстър не направи нищо за ограничаването му. Освен това параноята за секретност, която Пойндекстър на практика бе развил, обезсмисляше какъвто и да било контрол над Норт. Другото задължение на Норт към СНС бе да осигурява доставките за контрорите. Фактът, че той бе натоварен и с двете отговорности, бе равнозначен на риска, че двете му задачи по някакъв начин ще се смесят и това бе опасност, която никой не успя да осъзнае, докато не стана твърде късно.

Разкрития и отклонения на средства

Една от съпътстващите вредни последици на фиаското през ноември бе, че от милионите долари, които израелците платиха на Секорд за това, че съдейства за трансфера на оръжие, само \$150 000 бяха върнати. Действайки по собствена инициатива и без ничие одобрение, Норт просто отклонил тези средства към швейцарските банкови сметки на контрорите. По-късно той каза пред конгресните следователи, че това било негово собствено решение и в случаите, в които израелците не си искали парите обратно, той просто не ги връщал. Това неоправомощено отклонение постави началото на следващите далеч по-сериозни отклонения на средства. Друга вредна последица от ноемврийския провал бе фактът, че Секорд успя да убеди Норт и съответно Пойндекстър, че израелците са били причината за създадените проблеми. Това схващане доведе до ограничаване на ролята на Израел, което на свой ред даде на Норт по-голяма власт, а го направи и по-пряко зависим от двучлния Горбанифар.

Норт предложи стратегия на взаимна замяна, която водеше началото си от Горбанифар и включваше размяната на 3300 ракети TOW и 50 нови ракети „Хоук“ за 6 заложици, като първият заложник щеше да бъде освободен след доставката на първите 300 ракети TOW, вторият – след нови 300 ракети, и т.н, докато Съединените Щати доставят 1300 ракети TOW и всички ракети „Хоук“. Тогава на иранците щяха да се дадат още 2000 ракети TOW като допълнителна награда за доброто поведение.

В същото време ЦРУ започна все повече да се тревожи за легалността на ролята, която изпълняваше. Неговата намеса в преноса на оръжие през ноември си бе чиста проба незаконно и се извърши без предизвестие към президента. Според Акта за контрол в разузнаването от 1980 г. президентът „бе задължен, ако сметне, че дадена „тайна“ операция на ЦРУ е важна за националната сигурност на Съединените Щати, да докладва „своевременно“ на съответните комисии в Конгреса“.³⁴ Освен това, предизвестие би трябвало да предхожда самата акция. Както заместник-директора, така и Общия Съвет на ЦРУ бяха обезпокоени, че управлението тайно е оказало помощ на Норт без официално предизвестие до президента. На 26 ноември за да успокои положението Общия Съвет на ЦРУ изготви официално предизвестие до президента с 4 елемента, които представляваха особен интерес: първо, определяше се целта на предизвестие, а именно замяната на оръжие срещу освобождаване американски заложници в Близкия изток; второ, споменато бе само ЦРУ, въпреки че управлението действаше само за да оказва подкрепа на СНС; трето, правителството на Иран бе посочено като получател на оръжието, и четвърто, постановяваше се „директорът на ЦРУ да не уведомява Конгреса... докато президентът не реши обратното.“ Следвайки съвета на Пойндекстър, президентът Рейгън подписа това оневняващо предизвестие на 5 декември.

Предизвестие представява категорично доказателство, че най-важно нещо за администрацията на Рейгън са били именно заложниците и тя не е целяла стратегическо отваряне към Иран, както по-късно се твърдеше. Не по-малко важно бе и осъзнаването на факта, че Съединените Щати си имаха работа с правителството на Иран, а не, както отново се твърдеше по-късно, с предполагаемите умерено настроени среди от правителството. От още по-голямо значение бе клаузата, отлагаща осведомяването на Конгреса, която сама по себе си представляваше уговорка, оказала се законово безпрецедентна. Министърът на правосъдието Мийз по-късно се изказа, че предизвестие след извършен от президента акт би било законово оспоримо и със сигурност би повдигнало проблеми.³⁵ И наистина предизвестие бе до такава степен обезпокояващо, че когато цялата история излезе наяве, Пойндекстър лично унищожил единственото според него копие, защото осъзнал, че предизвестие, според собствените му думи, би поставило президента „в доста неловко политическо положение“.³⁶

На 7 декември президентът Рейгън свика на важна среща съветниците си по външната политика, за да позволят на Макфърлейн да докладва по американските инициативи във връзка с Иран. Макфърлейн започна изложението си с признанието, че вече не вярва на Горбанифар и че от сега нататък Съединените Щати не трябва да си имат работа с него. Шулц и Уайнбъргър от своя страна бяха дошли напълно решени да оспорват каквито и да било по-нататъшни размени на оръжие срещу заложници. Шулц изказа предупреждението си, че подобна размяна ще „обезсили цялостната политика на администрацията“ за неосъществяване на сделки с терористи и когато това се разчуе, ще доведе до спад в доверието на арабския свят към Съединените Щати. Повече от половин час Уайнбъргър се изказваше яростно срещу тази политика, твърдейки, че тя нарушава както Акта за контрол върху износа на оръжие, така и операцията „Запор“, че „ще се превърнем в обект на изнудване..., че нямаме абсолютно никакъв интерес да подпомагаме военно Иран, дори и по второстепенни начини, че във всички случаи това е политика, с която не трябва да се ангажираме и че е твърде вероятно тя да е неуспешна“. Представителят на ЦРУ отбеляза, че управлението „не знае за каквито и да било умерено настроени сили в Иран, че повечето умерени са били избити от Хомейни и че каквито и оръжия да дадем на тези така наречени умерени групи, те в крайна сметка ще послужат, за да подпомогнат режима на Хомейни ...“ Рийгън също бе против продължаването на размяната.

Уайнбъргър напусна срещата с убеждението, че е спечелил, казвайки на военния си съветник генерал Колин Пауъл, „Смятам че унищожихме тази операция още в зародиш, всичко е свършено.“ Шулц се надяваше, че това наистина бе така, но не бе съвсем убеден, притеснявайки се, че президентът все още не се е отказал от проблема със заложниците. Когато Уайнбъргър отбеляза, че инициативата може и да е незаконна, Рейгън отговори: „Американският народ никога няма да ми прости, ако не успея да измъкна тези заложници и ако трябва ще използвам дори и незаконни средства“, макар че след това омекоти позицията си, като каза, че ако се нарушават законите, хората отиват в затвора, а „часовете за свиждане са в четвъртък.“³⁷ По-късно в автобиографията си Рейгън обяснява:

*Изпитвах голям товар върху плещите си, за да върна тези заложници... Кой американец, в плен на подобни обстоятелства, не би желал от мен да направя всичко възможно, за да го освободя? Кой американец, който не е в плен на подобни обстоятелства, не би желал от мен да направя всичко по силите ми, за да освободя заложниците.*³⁸

Във всички случаи Рейгън не изказа никакво ясно решение по това време, освен че изпрати на следващия ден Макфърлейн в Лондон, за да преговаря с Горбанифар и израелците. С така замесените хора мълчанието на

Рейгън бе равносилно на връчването на чек с непълнена сума на Норт, което едва ли бе точно това, което президентът желаше.

Духът на срещата в Лондон между Макфърлейн и Горбанифар бе особено жлъчен като самата среща завърши с виковете на Макфърлейн към Горбанифар „да ходи да се зарови в пясъка“. В самолета, летящ към Съединените Щати, Макфърлейн описал Горбанифар като „едно от най-жаките същества, които съм срещал“ и като „граничещ със слабоумието.“ Всичко това причини на Норт, който бе доста замесен и искаше аферата да продължи, проблеми, свързани най-вече с благонадеждността на Горбанифар. Той разреши проблема чрез написването на записка до Пойндекстър и Макфърлейн, озаглавена „Следващи стъпки“. Според Дрейпър тази записка представлявала „декларацията за независимост“ на Норт, с която той скъсва решително с опеката на Макфърлейн, а самата записка представляваше поредната голяма крачка към установяването на Норт като арбитър на политиката с Иран.³⁹ Това, което Норт предложи, бе поредната необратима крачка в американската политика, а именно премахването на Израел като посредник и назначаването на Секорд за личен агент на Норт, както и осъществяване на директни отношения с Иран чрез Горбанифар. С цел да осъществят новите си планове Норт поиска от Рейгън да подпише ново предизвестие. Предизвестие то бе от особена важност, защото Актът за контрол върху износа изискваше Конгреса да бъде уведомяван за всички продажби, надвишаващи 14 милиона долара. Скритият замисъл на Норт така и не бе изказан; използвайки Секорд и банковите сметки в Швейцария като посредници, той тайно можеше да превежда средства за контраите.

Съветът на ЦРУ назначи преразглеждане на предизвестие то от 5 декември, като отново упълномощи тайната продажба на оръжие за Иран в замяна на освобождаването на заложници и отложи уведомяването на Конгреса, но този път призна, че контактът с умерените групи в Иран е основното намерение. „Освобождаването на американски заложници от Бейрут“ бе поставено на трето място. Разчитайки на съвета на Пойндекстър, Рейгън подписа второто предизвестие на 6 януари 1985 година.

На следващия ден президентът свика заседание на целия СНС, но така и не спомена предизвестие то. По-късно Уайнбъргър си спомня как участниците в дискусиата са се разделили:

Казах точно това и Джордж Шулц подкрепи казаното от мен. Бил Кейси смяташе, че ще спечели самото разузнаване, а се говореше за заложниците като за един от мотивиращите фактори, но не този фактор, а самите отговори на президента като че ли бяха показателни, че той е сменил виждането си и че е решен да избърши всичко това.

Шулц се съгласи с това мнение като каза, че липсата на опозиция освен у него и у Уайнбъргър е „почти невероятна“.⁴⁰ Директорът на ЦРУ Кейси бе единственият категоричен защитник. Въпреки че не се бе стигнало до фор-

мално решение, за всички бе ясно, че Рейгн вече е наясно със себе си. По-късно той написа, че е избрал „да продължи с инициативата, въпреки голямото разделение по този въпрос в самия кабинет и в екипа му. Шулц и Уайнбъргър яростно твърдяха, че не съм прав, но аз се наложих.“⁴¹

За да заобиколи законовите забрани, съветът на ЦРУ с помощта на Норт написа трета версия на предизвестието от 5 декември. Тя бе напълно идентична с втората версия, с тази разлика, че сега в нея се обясняваше, че Департамента на отбраната ще продава оръжие на упълномощен агент на ЦРУ (Секорд, забулен под наименованието „трети страни“), който пък ще пренесе оръжието до Израел, за да бъде внесено от там в Иран. Горбанифар щеше да действа като агент, който ще закупи оръжията за Иран, за да може администрацията законно да каже, че не е имала работа с иранското правителство. Рейгн подписа третото предизвестие на 17 януари и тази вечер той записва в дневника си: „Дадох съгласието си за продажба на ракети TOW за Иран.“⁴² Имайки предвид опозицията на Шулц и Уайнбъргър, Пойндекстър не каза на нито един от двамата за третото предизвестие. Незабавно бяха начертани планове (въпреки мълчаливите протести на Уайнбъргър) за трансфера на 3500 ракети TOW и известно количество резервни части за ракети „Хоук“ за Иран. Седмица по-късно Норт се срещна с Горбанифар в Лондон. Според Норт Горбанифар „предложил да се създадат няколко допълнителни стимула, за да се осъществи успешно тази доставка през февруари и стимулт, който ме привлече най-много, бе този, според който излишните пари можеха да отидат в подкрепа на никарагуанската съпротива.“ Норт се доуточни пред конгресните следователи:

Трябва да ви призная, мислех, че да се използват парите на Аятолаха в подкрепа на никарагуанската съпротива е добра идея. И трябва да си призная, че се застъпих за нея... и все още се застъпвам за идеята. Не смятам, че бе по-решно. Мисля, че идеята бе умна се върнах, за да се застъпя за нея и ние наистина я осъществихме, реализирайки я на три пъти.⁴³

Пойндекстър свидетелства, че при завръщането на Норт, „той е казал, че според него е открил начин как да се изпращат излишните средства от оръжието, което Дик Секорд продава за контрите... Мислих по въпроса за няколко минути В края на разговора казах на полковник Норт да действа както намери за добре, защото си мислех, че идеята е добра.“

Наясно с отговорностите си пред висшестоящо лице, Пойндекстър напълно съзнателно е решил да не уведоми президента Рейгн. Жребият за отклоняването на средствата е бил хвърлен. Норт бе предложил отклоняването на средствата, Пойндекстър го бе одобрил и съвсем съзнателно бе решил да не уведомява президента. От този момент до разкритията за цялата користна сделка аферата „Иран – контри“ бе тръгнала по пътя на провала. Всичко останало са подробности, част от които са просто странни.

Визита, торта и една ужасна грешка

Според плана на Норт Съединените Щати щяха да доставят на иранците ракети TOW, резервни части за ракетите „Хоук“ и сведения на разузнаването във връзка с ирано-иракската война. Първо щяха да бъдат изпратени ракетите TOW, но постепенно и на пратки в отговор на освобождаването на американски заложници. На 14 февруари първата пратка от 500 ракети TOW бе доставена чрез Секорд, като десет дни по-късно бяха доставени още 500 ракети. В промеждутъка Норт и групата му (сега включваща експерти на ЦРУ по иранските проблеми) се срещна с Горбанифар във Франкфурт, където Горбанифар с цел да потвърди известните си позиции, представи Мохсен Кангарлу, за когото каза, че е член на иранското Външно Министерство. Горбанифар представи и Али Сами, офицер от Революционната гвардия. Вярвайки, че тези нови иранци са легитимни членове на дълго търсената иранска умерена фракция, Норт написа в бележника си: „Значителен пробив в отношенията с почтен, религиозен човек, на когото може да се има доверие – връзка, основана на честност.“⁴⁴ Добрата новина бе, че американците успяха да измъкнат обещание от страна на Горбанифар, че могат да очакват да се срещнат с делегация от високопоставени длъжностни лица в Иран. Отчетите на Норт към Пойндекстър бяха определено оптимистично настроени.

Лошата новина бе, че след като 1000 ракети TOW бяха доставени в Иран, не бяха освободени никакви заложници. Норт се срещна наново с Горбанифар в Париж, а после и през април във Вашингтон, за да уредят американската визита в Техеран. Горбанифар посочи, че иранският говорител на Камарата Али Акбар Хашеми Рафсанджани ще предвожда делегацията. След втората среща Норт се чувстваше до такава степен уверен, че подготви записка до Пойндекстър (според Норт и до президента), в която се уточняваше разписанието, по което Секорд ще изпраща оръжие до Иран и ще бъдат освобождавани заложниците. Към самия край на записката той се връщаше на въпроса с „излишните средства“ от продажбата на оръжие за Иран, като потвърждаваше това, което вече бе предложил:

12 милиона ще бъдат оползотворени за закупуването на нужните припаси за демократичните сили на никарагуанската съпротива. Тези материали са от особена важност за покриването на недостига на запаса от стоки, резултат от настоящите нападения и контраатаките на сандивистите и за да послужат до периода, в който може да се окаже значителна помощ, одобрена от Конгреса.⁴⁵

След няколко отлагания американската делегация, предвождана от Макфърлейн (който бе в течение на цялата история), включваща Норт и двама от анализаторите на ЦРУ, пристигна в Техеран на 25 май. Нагласите, с кои-

то те са отишли, може лесно да се установят; Пойндекстър бе заповядал на Норт:

*Да не се дават никакви части (за оръжие), докато не бъдат освободени всички заложници. Повече никакви глупости от сорта на половината оръжие преди освобождаването на заложниците... или всичко, или нищо. А можете да им кажете, че президентът става все по-раздрознителен от постоянното им протакане.*⁴⁶

Инструкциите на Пойндекстър даваха ясно да се разбере, че президентът Рейгън знае за срещата в Техеран и за намеренията ѝ. Американците пристигнаха с много резервни части като подаръци, с два пистолета и с торта с шоколадово покритие, която бяха закупили в Тел Авив⁴⁷. Самолетът с резервните части за ракетите „Хоук“ чакаше на писта в Израел, като Секорд бе заповядал да излети веднага щом получи информация за освободени заложници.

Още в самото начало се оказва, че разговорите няма да са това, за което американската делегация се надяваше и очакваше. Делегацията не бе посрещната официално на летището и което бе по-лошото, не се виждаха никакви високопоставени ирански длъжностни лица. Макфърлейн бе до такава степен ядосан, че отказа да говори с наличните длъжностни лица, като тихомълком предостави водачеството на делегацията на Норт. Иранците се оказаха твърди в преговорите. Убедително отстояваха, че докато те се тревожат за евентуална съветска атака, трябва да се тревожат и американците, независимо какво е правителството в Техеран. Иранците не се съгласиха, че са обещали да освободят заложници, макар и да заявиха, че ще се опитат да спомогнат за освобождаването им, но само след като вторият самолет кацне в Техеран. Всъщност иранците добавиха и ново искане – да се освободят 12 шиитски терористи, държани в Кувейт.

В американската делегация нямаше съгласие върху това, на каква цена да отстъпят. Макфърлейн твърдо отстояваше заповедите на Пойндекстър, докато Норт бе готов на отстъпки. Последната нощ в Техеран Макфърлейн си легна, осъзнавайки, че ще даде съгласието си самолетът на Секорд с резервните части за ракетите „Хоук“ да излети от Тел Авив, ако всички заложници бъдат освободени по време на полета на самолета до Техеран. Докато той спеше, иранците отправиха нова оферта към Норт – двама заложника за частите на ракетите „Хоук“ сега и двама по-късно. Норт прие. Когато Макфърлейн се събуди и бе уведомен за споразумението на Норт, което пряко противоречеше на заповедите на Макфърлейн и Пойндекстър, той сърдито отмени заповедите на Норт. Американската делегация си тръгна на следващия ден, без да има какво да отчете за визитата. На следващия ден Рейгън написа в дневника си: „За всички ни това бе тежко разочарование.“⁴⁸

Американците (а най-вероятно и иранците) най-накрая започнаха да осъзнават, че сега на Горбанифар повече от всякога не може да се има доверие. За съжаление американците не разполагаха с други връзки в Иран; Горбанифар водеше играта. Втората грешка в преценката, която остана недоловена, бе, че Норт бе готов да възприеме собствени тактики при прилагането на собствената си политика. В този случай той бе готов да продаде на иранците цял самолет с резервни части за ракети „Хоук“, въпреки че това бе в разрез с категоричните заповеди на Пойндекстър и Макфърлейн, защото той и Секорд се надяваха да реализират голяма печалба (вземаха доста по-скъпо на иранците за ракетите TOW и „Хоук“), голяма част от парите щяха да отидат за каузата на контрите. Както Норт каза на Макфърлейн по пътя им към Щатите „Не падай духом. Хубавото е, че правителството се възползва от част от парите от тези сделки за Централна Америка.“⁴⁹

Всичко се сгромолясва

През лятото и есента Норт се срещна с Горбанифар. През октомври при срещата им във Франкфурт Норт предаде придобилата вече мрачна слава Библия, в която Рейгън бе написал: „И Писанието, като предвиждаше, че Бог чрез вяра оправдава езичниците, отнапред благовести на Авраам: „В тебе ще бъдат благославяни всички народи.“ (Послание на св. ап. Павла до Галатяни 3:8). По приблизително същото време Норт отчаяно се опитваше да прекрати зависимостта си от Горбанифар и да открие нов канал до умерената фракция в Иран, на която се възлагаха толкова много надежди; това се оказва толкова измамно, колкото и самите ходове на Горбанифар. За да влошат положението, иранците основателно обвиниха Норт и Секорд в ценови измами, като дори извадиха ценови лист, за да докажат правотата си. Те заплашиха да скъсат всякакви по-нататъшни отношения, ако на оплакванията им не се обърне внимание. Норт бе в отчайваща нужда от продължаване на продажбите, защото му бяха нужни излишните средства, с които да подкрепя контрите.

В същото време СНС трябваше да отрича все по-засилващите се обвинения на пресата, че Белият дом и най-вече Норт са нарушили поправка Боульнд II, като са спонсорирали никарагуанските бунтовници. На 21 юли Пойндекстър започна да протаква искането на Конгреса за информация, като по-късно определи тогавашния си отговор като „верен“, но призна, че не е дал пълната информация. По-късно той поясни (макар и малко противоречиво): „Винаги съм мислел, че поправката Боульнд не се отнася до екипа на СНС и че екипът на СНС се подчинява на буквата и духа на закона.“⁵⁰ Безспорно на 6 август Норт е излъгал в клетвените си показания пред Комисията по разузнаването към Камарата на Представителите, че по-никакъв начин не е нарушавал поправка Боульнд II, като дори отправяше обвинения

за про-съветска „кампания по дезинформация“ против него. Комисията бе напълно доволна. Записката на Пойндекстър до Норт във връзка с показанията му бе очевидно отнасяща се до този въпрос и гласеше: „Браво.“

И като че ли това напрежение не бе достатъчно, та Норт откри, че през това лято животът му е заплашван от терориста Абу Нидал, заради ролята, която изигра при преследването на терористите, водени от Нидал, които отвлякоха крайцера „Ахиле Лауро“ през миналия октомври. Именно очевидната загриженост на Норт за предполагаемата заплаха го накара да инсталира 14,000 доларова система за сигурност в дома си.

Единствената добра новина бе, че след визитата през май в Техеран, отец Лауренсо Дженко бе освободен през юли в Бейрут. Но лошите страни бяха доста повече: през септември и октомври още трима американци бяха взети като заложници, а един дори бе и убит. Накратко, няколкото думи, които Норт каза за намесата си в Иран и Никарагуа бяха, че се е оказал между чука и наковалнята. Положението скоро щеше да се влоши още повече.

Срещите на 6 и 8 октомври във Франкфурт фактически отбелязаха края на тайните операции на СНС във връзка с аферата „Иран – контри“. В тях Норт бе рискувал съвсем безотговорно. Той непрекъснато твърдеше, че говори директно и поверително от името на президента на Съединените Щати (макар истината да е, че той никога не се срещал лично с президента) и излезе с твърдението, че Рейгън го уверил, че е твърде наложително спирането на ирано-иракската война с отстъпки от страна на Иран. Той обясни как президентът се молил за напътствие преди да цитира Посланието на св. ап. Павла до Галатяни 3:8.⁵¹ И което е най-важно, той предложи друга сложна система за размяна на оръжие срещу заложници. Колкото и заплетени да бяха преговорите, Норт бе принуден да напусне Франкфурт и да се върне във Вашингтон, когато бе уведомен, че един от самолетите на Секорд, пренасящ оръжие за контрите, е бил свален, като обичайното за такива случаи отричане бе невъзможно, след като член на екипажа бе заловен от сандинистите на 6 октомври. Нежелаяйки да изоставя преговорите в този според него критичен момент, Норт назначи за свой заместник частния гражданин Секорд, който от своя страна също трябваше да замине, затова назначи за свой заместник бизнеспартньора си Алберт Хаким – наскоро натурализиран гражданин на САЩ от ирански произход, който трябваше да води преговорите, Канон добре е доловил злощастната същност на ситуацията:

Инициативите, от които се очакваше да предначертаят курса на американо-иранските взаимоотношения, бяха поверени в ръцете на частен гражданин, който бе прекарал по-голямата част от живота си в Иран, липсваше му какъвто и да било опит за дипломатически преговори и бе там, според собствените му предвиждания, за да изкара „много милиони“ долари от споразумението, за което преговаряше.⁵²

Хаким стигна до споразумение, което Норт по-късно представи пред Пойндекстър и президента, макар да скри обстоятелството, че за американското правителство преговорите са били водени от частен гражданин. Споразумявайки се с Хаким, на 28 октомври Секорд изпрати 500 ракети TOW за Иран. На 2 ноември заложникът Дейвид Якобсен бе освободен в Бейрут. На 3 ноември неточно, но все пак вярно описание на пътуването на Макфърлейн до Техеран през май и тогавашните преговори бяха публикувани в ливанския седмичник *Al-Shiraa* (според статията това се бе случило през септември 1986 г.). На 4 ноември обвиненията бяха потвърдени в реч на Рафсанджани, макар и речта да съдържаеше същите неточности. На 6 ноември както *Los Angeles Times*, така и *Washington Post* излязоха с водещи заглавия за инициативата за размяна на оръжие срещу заложници.

Не би било възможно администрацията да бъде поставена в по-неудобно положение. Само преди месец държавният секретар Шулц бе казал на среща на ООН, че „със значителен, но непълен успех полагаме все по-големи усилия за разубеждаването на приятелите ни да не продават оръжие на Иран“. Белият дом бе не по-малко твърд в решението си да отхвърля всички сделки с терористи: „Няма да преговаряме за каквито и да било размени на невинни американци с освобождаването от затвора на осъдени убийци, задържани в трета страна. Подобни стъпки биха поставили в риск безопасността на други американски граждани и биха довели единствено до продължаване на тероризма.“ И наистина предсказанието, направено от Белия дом, се сбъдна и американецът Едуард Трейси бе отвлечен и по този начин ефективно зае мястото на Якобсен. Всичко, което президентът успя да каже в отговор на зададен въпрос, бе „без коментар“, като изказа предупреждението си, че полемизирането „спомога само за възпрепятстването на усилията ни да освободим другите заложници.“

Инициативата с Иран бе приключила. На недобре проведена среща на ГПНС от 10 ноември Пойндекстър продължи да прикрива фактите и предложи съчинена от Норт хронология, която беше едновременно неточна и непълна. Вайнбъргър и особено Шулц бяха вбесени, когато научиха какво Пойндекстър (и в известна степен Кейси) са скрили от тях.⁵³ След продължителни дебати в ГПНС и с оглед на публичния скептицизъм бе решено на 13 ноември президентът да направи обръщение към нацията. Това бе една от най-лошите речи, които Рейгън бе държал като президент; тя включваше вече станалото известно изказване, че цялото оръжие за защита и резервните части, доставени на Иран, „спокойно могат да се поместят в един-единствен товарен самолет“ (твърдение осигурено на човека, който написа президентската реч, от Норт и Пойндекстър⁵⁴). Рейгън направи недвусмислено то изявление, че „не сме – повтарям, не сме заменяли оръжие и каквото и да е срещу заложници, нито пък ще го правим за в бъдеще.“

Администрацията започна да се разцепва и то особено след като Шулц даде интервю пред неделно сутрешно информационно предаване, че той – държавният секретар – вече не е в състояние да говори за външната политика на администрацията спрямо Иран. Както Нанси Рейгън, така и Кейси твърдяха пред президента, че Шулц трябва да бъде уволнен заради неподчинение. Няколко дни по-късно Кейси написа до президента:

Публично изразеното недоволство на Джордж Шулц и неспособността на Държавния департамент на САЩ да ни окаже подкрепа доведе до увеличаване на неразбориите около този въпрос. Ако всички застанем заедно и говорим решително, вярвам, че този проблем бързо ще остане зад нас... Трябва Ви нов играч, трябва Ви лидер, а не бюрократ. Призовавам Ви да повикате някой като Джийн Къркпатрик или Пол Лаксал, които, ако си спомняте, Ви препоръчах през 1980. Те са Ви нужни, за да придадат нов облик и тласък на Вашата политика и за да поставят под Ваш контрол бюрокрацията в страната. Не разполагате с много време.⁵⁵

Макфърлейн изрази протеста си, че Рийгън го обвинява за инициативата, като самото обвинение се вписва изцяло във враждата им. Вътрешното объркване стана публично очевидно, когато на 19 ноември Рейгън с нежелание даде пресконференция. Тя бе дори още по-катастрофална от речта му, като в нея той отричаше, че Израел е намесен, въпреки че Рийгън вече бе признал за намесата на Израел. Рейгън упорито твърдеше, че всичко е наред и че няма защо да се извинява, защото просто няма грешка, която да се признава. Когато бе запитан защо не признава за направената грешка, той раздражено отвърна:

Защото не смятам, че е направена грешка. Това си бе просто хазартна игра с голям риск, която вярвам, че обстоятелствата наложиха. Не смятам, че това е било фиаско или някакъв голям провал.⁵⁶

Въпреки ширещото се объркване Норт и Пойндекстър успяха да прикрият доставката на оръжие от ноември 1985 г. и не се чу дори и намек за това, което Норт нарече „тайна в тайната“ за отклоняването на ирански пари към сметките на контраите. Но това започна да излиза наяве, когато екипът на Държавния Департамент се сети за данните, които Макфърлейн бе предал на Шулц в Женева за доставянето на ракети „Хоук“, което доведе и до разкриване на неточностите в хронологията на Пойндекстър. Това стана особено важен факт, защото клетвените показания на Кейси пред Конгреса бяха насрочени за 21 ноември и той се бе подготвил да разкаже на Конгреса за ноемврийската доставка на „съроржения за добиване на нефт“. Въпреки предупрежденията, Кейси изложи клетвените си показания, макар да прикри важността на информацията за доставката през ноември.

По същото време министърът на правосъдието Мийз започна да разследва инициативата за доставка на оръжие, подозирайки, че доставките от 1985 г. нарушават Акта за контрол върху износа на оръжие. Действайки с разре-

шението на президента, Мийз стъпваше внимателно, тоест толкова мудро, че Норт успя да унищожи хиляди потенциално уличаващи документи: само за пример ще посоча, че Мийз реши да не запечатва офиса на Норт. Бездействието на Мийз позволи на Норт да унищожава документи през късните нощни часове (последният дори счупи машината си за рециклиране на хартия), за да предотврати по собствените му признания разкритията на съдебните прокурори за уличаващи материали и „неловкото положение, което би произлязло, ако тези документи бъдат видени от екипа на министъра на правосъдието.“⁵⁷ Пойндекстър от своя страна лично унищожи това, което смяташе за единственото копие на предизвестието от 5 декември.

На 22 ноември, събота, две длъжностни лица на Департамента на правосъдието докато претърсваха оставените от Норт материали, случайно попаднаха на документ от 1986 г., в който с описваха продажбите на оръжие за Иран и се отбелязваше как „12 милиона долара ще бъдат използвани за закупуването на нужните запаси за демократични сили на никарагуанската съпротива.“⁵⁸ Без да имат представа как Норт е използвал „излишните средства“, длъжностните лица осъзнали значимостта на това, което са открили за отклоненията на ирански средства за контрите. Длъжностните лица уведомиха Мийз и той лично интервюира Норт на следващия ден. Норт се опитваше да прикрива фактите, когато му бяха задавани въпроси за отклоненията на средства. На следващата сутрин Мийз предупреди президента, че е попаднал на твърде тревожна информация.

В следобед на 24 ноември Мийз запозна президента с информацията за отклоняването на средства. На следващата сутрин Пойндекстър бе помолен да подаде оставката си. По обяд президентът, след като отново настоя, „че целите на политиката са добре обосновани“, заяви пред пресата, че Пойндекстър е подал оставката си и че Норт ще бъде освободен. Тогава той предостави думата на Мийз, който между другите коментари, които направи, каза също че ще повдигне обвинения за „престъпни действия“ към Норт. По-късно този ден Рейгън се обади на Норт и според думите на Норт му казал, че е „американски патриот“.⁵⁹ На следващия ден Рейгън свика Специалния Президентски Съвет, председателстван от бившия сенатор от Тексас Джон Тауър, за да разследва и да доложи какво точно се е случило.

Въпреки че мудните контакти с иранците (които Шулц назоваваше „змията, която няма да умре“) продължаваха, а обвиненията за укриване на информация, въпросите за достоверността на спомените на различните участници, широко разгласяваните изслушвания пред Конгреса и продължителните съдебни процеси все още да предстояха, на практика аферата „Иран – контри“ приключи.

Изводи

Комисията, председателствана от Тауър, след внимателно разглеждане на всички материали, с които тогава разполагаше, след интервюта с повечето участници (Пойндекстър и Норт, позовавайки се на конгресния си имунитет, отказаха да бъдат интервюирани), стигна до решението, че основната причина за аферата „Иран – контри“ бе лошо ръководство. За да бъдем по-точни, комисията твърдеше, че наличната система за национална сигурност не е погрешна, а че само не е работила достатъчно добре (с думите на комисията – „процес, в който е допусната грешка“), имайки в предвид разпуснатия стил на управление на Рейгън. С оглед на умението на комисията да омаловажи фактите, заключението бе, че длъжностните лица не са служили правилно на президента и комисията не препоръча никакви основни структурни изменения в поведението на правителството спрямо въпросите, засягащи националната сигурност.⁶⁰

Основният въпрос в цялата история бе, разбира се, доколко е замесен президентът. Самият Рейгън бе непоследователен по въпроса за участието си, като в ранните си показания от януари 1987 г. пред комисията, оглавявана от Тауър, твърдеше, че е одобрил пратката на оръжие през 1985 г., през февруари отрече каквато и да било намеса, а само 10 дни по-късно промени мнението си и написа: „в опитите си да си припомня събитията от преди 18 месеца, се опасявам, че се оставих да бъде повлиян не от моите лични спомени, а от чужди... Ето защо отговорът ми, а и чистата истина са, че не си спомням“.⁶¹ След като даде всички уверения, че не знае нищо за отклоняването на средства, Рейгън заяви на среща с редактори на вестници през 1987 г.: „Всъщност бях изцяло замесен в решението за оказване на подкрепа на борците за свобода. Първоначално идеята бе моя.“⁶² Не е особено важно за настоящите цели дали вицепрезидентът Буш е бил „впримчен в цялата работа“. (Има неопровержими доказателства, че той е знаел за инициативата с Иран, но е решил да не се замесва и оттогава отрича практически всякава намеса.)⁶³

По отношение на намесата на президента съвсем спокойно можем да заключим от срещите му с ГПНС и от трите предизвестия на разузнаването, че Рейгън е бил напълно запознат с инициативите за Иран (ако не в подробности, то поне като цялостна стратегия), въпреки че и до ден днешен той продължава да твърди, че не е имал работа с терористи и че не е осъществявал замяна на оръжие срещу заложници.⁶⁴ Доказателствата сочат, че той не е бил информиран от Пойндекстър за отклоняването на средствата, дори и Норт да твърди обратното.⁶⁵

Ключът към разглеждането на аферата „Иран – контри“ като политическа корупция са именно действията на Макфърлейн, Пойндекстър, Норт и (в по-малка степен) Уилям Кейси, които са били подпомагани от Ричард Се-

корд и други хора. Всички те са показали невероятно пренебрежение към американската политическа система на взаимен контрол и баланс, като са сформирали политически заговор, чиито членове са били отговорни единствено пред себе си. Подобно мислене бе предизвестено още в тезата на магистърската дисертация на Секорд във Военноморския колеж, в която той е написал: „Неконвенционалните военни инструменти на националната политика са дотолкова важни, че бюрократичните спънки трябва да се премахнат.“⁶⁶ Директното приложение на тази теза се оказа твърде опасно.

Фактите от аферата безспорно сочат, че подкрепата, оказвана от СНС за контрите, нарушава поправката Боулънд II; доставките на оръжие за Иран нарушават обявената американска политика, отклоняването на средства за контрите е неоправомощен акт на външната политика, замислен и приложен от един полковник, като самият акт би бил отхвърлен моментално, ако би излязъл наяве (както в действителност се и случи).

Този набор от действия бе воден от един-единствен императив; разкритията бяха невъзможни, защото те щяха да означават край на операцията. Ето защо съгласно повечето стандарти, докато Конгресът е упражнявал конституционно регламентираното му право на контрол, той е бил заблудяван, често чрез пропускане на факти и по-рядко чрез предлагане на неверни данни.⁶⁷ Както Пойндекстър обясни пред Конгреса на 20 юли 1987 г. „просто не желаех каквато и да била външна намеса“ и по-нататък: „проблемът, както вече казах, е, че не исках Конгресът да знае подробностите около това как прилагаме президентската политика“.⁶⁸ Норт бе не по-малко откровен и безпardonен: той каза пред Обединената Разследваща Комисия: „Още сега ще ви кажа, ... че подвеждах Конгреса... Участвах в подготовката на документи за Конгреса, които бяха погрешни, подвеждащи, уклончиви и като цяло неверни... и не търся начин да оправдая това, което съм направил“.⁶⁹

Не е трудно да се разбере логиката на Пойндекстър и Норт. Те гледаха на СНС като на част от личния екип на президента, който бе отговорен само пред Рейгън. Например според тях СНС не бе обект на поправка Боулънд II, защото не бе конкретно упоменат, независимо че той бе включен в меренията на Конгреса. В името на националната сигурност СНС не бе отговорен пред Конгреса, като по този начин се отричаше дори конституционно регламентираното задължение на президента да изготвя предизвестие, с което да уведоми Конгреса „своевременно“. Освен това другите органи, занимаващи се с националната сигурност, също бяха заподозрени и държани на страна от президента, което бе доказано и от готовността на Пойндекстър да държи Департамента на отбраната и дори ЦРУ в незнание за действията на Норт. Опасността е очевидна и не чак толкова далечна:

Всъщност Пойндекстър смяташе себе си за главата на американския вариант на римската преторианска гвардия на президента – верен и отговорен

само пред него и в постоянна схватка с Конгреса и бюрокрацията, като на него бе дадена властта да взема „трудните решения“ и да ги осъществява.⁷⁰

Комисията, председателствана от Тауър, омаловажи донякъде разкритицията, но стигна приблизително до същите заключения, а именно, че чрез системното пренебрегване на други органи СНС „е лишил тези, които са отговорни за инициативата, от възможността да изкажат експертното си мнение... и че плановете не са били подлагани на строг и критичен преглед“. И отново се забелязва „заобикаляне на (изпълнителното) подразделение на властта, което води до лишаване на президента от опита и възможностите на тези подразделения“. Използвайки възможността да смекчи тона, комисията, председателствана от Тауър, обяви, че „резултатът е бил една твърде непрофесионална операция“.⁷¹ На кратко, гледната точка на Макфърлейн и Пойндекстър за СНС не послужи добре на така уважавания от тях президент.

Освен това тази операция изразяваше и обезпокояващо неуважение към другите власти. Това, което е особено тревожно в плановете на Пойндекстър и Норт са думите на Норт (цитирани от последната кореспонденция помежду им): „Почти успяхме“.⁷² Ако бдителният член на Държавния Департамент не си бе спомнил краткия доклад на Макфърлейн пред президента и Шуц от ноември 1985 г., Пойндекстър и Кейси може би щяха да успеят да прикрият от Конгреса доставките на оръжие от 1985 г. и привидно приемливите предизвестия. В такъв случай прокурорите на Департамента на правосъдието нямаша да имат основание да претърсват документацията на Норт.

Това, което прави действията на Макфърлейн, Пойндекстър и Норт подаващи се на обвинения в политическа корупция, е, че те сами се наеха да си осигурят политическа власт чрез подкопаване на американската система на управление, като в действителност съзнателно разрушиха конституционната система на взаимен контрол и баланс. Твърдейки, че не са дали на Рейгън „възможността за отказ“, Пойндекстър е признал пред Конгреса, че това е извъртане на известния афоризъм на Труман, гласящ „парите спират до тук (до моето бюро)“.⁷³ С други думи, Пойндекстър е решавал от името на президента. Чрез изфабрикуването на „съгласие“ от Рейгън, т. е. чрез явно то му лишаване от информация за действията на СНС, Пойндекстър и Норт ефективно са узурпирали конституционните прерогативи на президента.

За Норт и Пойндекстър нямаше икономическа печалба, която да възнагрази корупцията (освен сравнително дребното изключение със системата за сигурност на Норт, за която бе платил Секорд). Норт твърди, че през януари 1986 г. отхвърлил оферта за 1 милион долара от страна на Горбанифар, а през ноември отказал персийски килим (оценяван на 8000 долара).⁷⁴ Все пак съществуваша елементи на престъпен характер. От законова гледна точка голям брой от участниците бяха виновни за престъпни деяния. Но тъй

като обвиненията бяха отклонени чрез юридически трикове, никой от участниците не отиде в затвора. Но липсата на финансови облаги и излежано време в затвора не оспорва факта, че действията на Кейси, Макфърлейн, Пойндекстър и Норт представляват корупция; тя само осигурява допълнителни доказателства, че корупцията не води задължително до присъди и затвор.

Послеслов

На 24 декември 1992 г., воден от това, което описа като правила за „чест, благоприличие и достойнство“, президентът Джордж Буш упражни конституционно регламентираното си правомощие и помилва Каспър Уайнбъргър, Робърт Макфърлейн, Елиът Абрамс и още трима служители на ЦРУ за намесата им в аферата „Иран – контри“. Като обяснение президентът Буш отбеляза, че никой от тях не се е облагодетелствал или е „целял облага чрез поведението си“. Буш изказа и наблюдението си, „че общият знаменател на мотивацията им, независимо дали са действали правилно или погрешно, е бил патриотизмът“. И накрая най-важното – Буш обяви, че „през последните години използването на съдебните процеси за разрешаването на диспути в политиката е станало твърде често срещано явление“.⁷⁵ С президентските помилвания явно се желаше да се сложи край на продължилото 6 години разследване на независимия съветник Лоурънс Уолш за неуредиците около аферата „Иран – контри“ и по този начин президентът Буш явно желаше да приключи цялата история и дори собственото си спорно участие в нея (което се бе превърнало в проблем за кампанията му за президентските избори през 1992 г.).

Колкото и състрадателни да бяха мотивите на президента Буш, трудно някой би могъл да не долови истинските му намерения. Ето как Уолш обобщава накратко това:

*Оправдаването от президента Буш на Каспър Уейнбъргър и другите обвиняеми по аферата „Иран – контри“ подкопава принципа, че никой не е над закона. Това е нагледно доказателство, че хора с власт, когато си спечелят мощни съюзници, могат да избършат сериозни престъпления във високите етажи на властта и съзнателно да злоупотребят с публичното доверие, без това да доведе до някакви последици за тях.*⁷⁶

Общественото мнение като че ли бе в съгласие с Независимия Съвет. Изследване на общественото мнение на *USA Today/CNN*, проведено през следващата седмица установи, че 54% от запитаните не одобряваха помилванията, като 49% от запитаните вярваха, че основната цел за „помилванията на Буш“ е да защити сам себе си от законовите пречки или да си спести неудобното положение, което би произтекло от собствената му роля в аферата „Иран – контри“.⁷⁷

Президентските помилвания имат ясна връзка с досегашния анализ на аферата „Иран – контри“ като политическа корупция, осъществявана по 3 начина. Първо, президентът помилва шестима човека, защото не бе видял елемент на лична облага. Както доказахме досега, дефинирането на корупцията единствено с термините на финансовото възнаграждение е наивно и късогледо, защото подобно гледище изобщо не взема под внимание корупцията, която е насочена към политически цели. Второ, президентът ги помилва въз основа на това, че са действали „от патриотизъм“, което е толкова разтегливо понятие, че при повече въображение може да оправдае практически всеки за извършването на каквото и да било престъпление. Разбира се, че всеки би могъл да е патриот в нечи очи, така че да се представя това като извинение е експеримент, който не е базиран на логиката. Отново можем да с припомним афоризма на Самюъл Джонсън, че „патриотизмът е последното убежище за мошеника“, като единствената разликата е, че контекстът не е Лондон през XVIII век.

Последното и може би най-интересно обяснение на президента е, че шестимата са били впримчени „в обезпокояващо за страната ни развитие на политическия и правен климат: криминализацията на политическите различия“. Тук Буш просто грешеше. Нито един от шестимата не бе съден за конкретната му роля в това, което ние разглеждаме като една глупава политика. Това, за което бяха съдени (а четирима от тях бяха признати за виновни или сами се признаха за такива по обвиненията, повдигнати от Уолш), бе, че са излъгали конгресните и съдебните следователи.

Помилванията на Буш наблягат на друг аспект от политическата корупция. Разследването, водено от Уолш, бе продължило 6 години, струваше над 30 милиона долара и все още има неразрешени въпроси. Ето защо съвсем уместен бе въпросът на Линда Грийнхаус чрез страниците на *New York Times* дали това разследване бе правилната територия, на която трябваше да се срещнат политиката и правото. Грийнхаус постави дилемата съвсем точно:

Аферата „Иран – контри“ в самата си същност представляваше атака срещу политическата система и въпросът, който остава без отговор, е дали системата на правосъдие е подходяща, за да се достигне до все още липсващият елемент в 6 годишната сага – политическата отговорност.⁷⁸

БЕЛЕЖКИ

1 Реч на президента Рейгън пред American Bar Association на 8 юли 1965 г., цитирана в Bob Schieffer и Paul Gary Gates, *The Acting President* (New York: E. P. Dutton, 1989), с. 230.

2 U. S. Congress, *Report of the Congressional Committees Investigating the Iran – Contra affair* (Washington D.C. Government Printing Office, ноември 1987) [отбелязвано от тук нататък като *Iran – Contra Hearings*], с. 331, цитирано в Lou Cannon, *President Reagan: A Role of a Lifetime* (New York; Simon & Schuster, 1991), с. 593.

3 От изследване на общественото мнение на New York Times/CBS News; Richard J. Meislin, „A Majority in New Pool Still Find Reagan Lied on the Iran-Contra Issue,“ New York Times, 18 юли 1987 г., с. 1, 6; 26 % отговориха, че мислят, че президентът е казал истината, а 17% бяха без мнение. Допустимата грешка е плюс, минус 4 %.

4 Suzanne Garnett, Scandal (New York: Random House, 1991), с. 201.

5 Theodor Draper, A Very Thin Line (New York: Hill and Wang, 1991) с. 561.

6 Има известна ирония около отхвърлянето на Сомоса от сандинистите. Никарагуанските бунтовници са взели името си от Аугусто Сезар Сандино, който е бил убит през 1934 г. от тренираната от САЩ Национална Гвардия, предвождана от генерал Анастасио Сомоса, който установил тогава и династията Сомоса.

7 Пак там, стр 16.

8 Пак там, с. 18.

9 Цитирано в Cannon, President Reagan, с. 366.

10 Поправката Боулънд бе прикрепена към годишния финансов законопроект. Ето защо тя трябваше да бъде потвърждавана на всеки бюджетен цикъл.

11 Цитирано в Draper, A Very Thin Line, с. 24.

12 Цитирано в Cannon, President Reagan, с. 385 и Draper, A Very Thin Line, с. 33.

13 Cannon, President Reagan, с. 336.

14 Вж. доклада от тази среща в Draper, A Very Thin Line, с. 75-77, особено бележката под линия на с. 76.

15 Цитирано в Cannon, President Reagan, с. 386, вж. и Draper, A Very thin Line, с. 77.

16 Цитирано в Cannon, President Reagan, с. 384.

17 Други държави, които решиха да вземат участие, бяха Тайван, а членовете на администрацията разиграха цяла постановка за това кой да предложи на султана на Бруней.

18 Draper, A Very Thin Line, с. 67.

19 Цитатите както от Рейгън, така и от Макфърлейн са взети от интервютата им с Cannon, President Reagan, с. 611.

20 Jeffrey D. Simon, „Misunderstanding Terrorism,“ Foreign Policy, номер 67 (лято 1987), с. 110. Вж. и Donald T. Regan, For The Record (New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1989), с. 23-24.

21 Schieffer and Gates, The Acting President, с. 250 – 251; Cannon, President Reagan, с. 596, сочат, че сравняването на Макфърлейн с Кисинджър и с Китай е било създадено от критиците като например министъра на отбраната Каспър Уейнбъргър.

22 Уилям Бъкли бе шефът на клона на ЦРУ в Бейрут, така че управлението имаше силното желание да го освободи.

23 Това донякъде необикновено искане бе лесно разбираемо. ЦРУ и преди си бяха имали работа с Горбанифар; на два пъти той се бе опитвал да търгува с невярна информация, която не бе издържала на полиграфските тестове. Резултатът бе, че управлението оповести рядко срещаното предупреждение за фалшификация до всички американски разузнавателни агенции, гласящо, че на Горбанифар „трябва да се гледа като на фалшификатор на данни и престъпник“ (цитирано в Cannon, President Reagan, с. 613).

24 Ronald Reagan, *An American Life* (New York: Simon & Schuster, 1990), с. 501-502. Разказът на Рейгън за този инцидент е тривиализиран от факта, че той слага ударението върху това, че го приеми в болница. В клетвените си показания пред комисията, председателствана от Тауър, той отрича да си спомня Макфърлейн да го е уведомявал. John Tower et al., *The Tower Commission Report* (New York: Bantam and [New York] Times Books, 1987), с. 129, отгук нататък цитиран като *The Tower Commission Report*.

25 Клетвените показания на Рийгън, цитирани в *The Tower Commission Report*, с. 133.

26 Спомените на Макфърлейн са отбелязани в *The Tower Commission Report*, с. 139.

27 Шулц разказва в клетвените си показания в *Iran-Contra Hearings*, в Draper, *A Very Thin Line*, с. 166. Уайбъргър разказва в клетвените си показания пред комисията, председателствана от Тауър в *The Tower Commission Report*, с. 144.

28 Scheiffer и Gates, *The Acting President*, с. 232 – 233.

29 Има известно недоразумение около този телефонен разговор. В показанията си пред комисията, предвождана от Тауър, президентът Рейгън обяви, че „не разполага с лични записки или бележки, които да му помогнат да си спомни нещо по този въпрос. Единственият искрен отговор, с който разполагам, е, че колкото и да се опитвам, не мога да си спомня каквото и да било за това дали съм одобрил предварително продажбата на оръжие от Израел или съм одобрявал снабдяване на Израел с нов запас от оръжие някъде в периода около август 1985 г. Ето защо моят отговор, а и чистата истина са, че „не си спомням и точка“ (*The Tower Commission Report*, с. 139). Макфърлейн също не разполага със запис на телефонния разговор и все пак комисията, водена от Тауър реши да повярва на версията на Макфърлейн.

30 Когато бе попитан кой американски заложник да бъде освободен, Макфърлейн помоли да бъде освободен Уилям Бъкли, агентът на ЦРУ. Бе му отговорено, че Бъкли е твърде болен, за да издържи на пътуването. По-късно стана ясно, че Бъкли е починал три месеца по-рано.

31 Oliver North, *Under Fire: An American Story* (New York: Harper Collins, 1991), пише „Иначе бих предпочел някой друг. Въпреки че Секорд бе идеален кандидат, той вече бе замесен в друга тайна операция – да оказва помощ на контраите – и намесата му във втора операция нарушаваше едно от основните правила на тайните операции.“ (с. 30).

32 Клетвените показания на Шулц пред комисията, председателствана от Тауър, *The Tower Commission Report*, с. 159.

33 Cannon, *President Reagan*, с. 627.

34 Draper, *A Very Thin Line*, с. 212.

35 Определението за „предизвестие“ и от това следващите изводи са заети от Draper, *A Very Thin Line*, с. 213-215.

36 *Iran-Contra Hearings*, цитирани в Cannon, *President Reagan*, с. 629.

37 Централната среща от 7 декември е описана в Draper, *A Very Thin Line*, с. 225-229, Regan, *For the Record*, с. 510-513, *The Tower Commission Report*, с. 182-188 и Cannon, *President Reagan*, с. 630-6331.

38 Reagan, *An American Life*, с. 513; курсивът е в оригинала.

39 Draper, *A Very Thin Line*, с. 233.

40 Клетвените показания на Уайнбъргър и Шулц по аферата „Иран – контри“, цитирани от Draper, *A Very Thin Line*, с. 248.

41 Reagan, *An American Life*, с. 516-517. Рейгън признава верността на позициите на Уайнбъргър и Шулц в интервю с Cannon, *President Reagan*, с. 631. и в пресконференцията си от 19 ноември 1986.

42 Вж. Draper, *A Very Thin Line*, с. 257 и Cannon, *President Reagan*, с. 638. В *An American Life*, Рейгън не споменава за което и да било от трите предизвестия.

43 *Iran-Contra Hearings*, цитирани в Draper, *A Very Thin Line*, с. 272 и 274. Норт свидетелствал и че Горбанифар му предложил 1 милион долара, ако това (сделката за оръжие от 1986 г.) стане.

44 Цитирано от бележника на Норт от Draper, *A Very Thin Line*, с. 284.

45 Меморандум от Пойндекстър до Норт в приложение А на *Iran-Contra Hearings*, цитирани в Draper, *A Very Thin Line*, с. 306.

46 От Пойндекстър до Норт в приложението на *Iran-Contra Hearings*, цитирани в Draper, *A Very Thin Line*, с. 306.

47 За съжаление в края на май е мюсюлманският празник Рамадан, което може би е предвестник на това, което щеше да се случи.

48 Reagan, *An American Life*, с. 521.

49 Цитирано в *The Tower Commission Report*, с. 337; и в *North, Under Fire*, с. 63.

50 Клетвените показания на Пойндекстър в *Iran-Contra Hearings*, цитирани в Draper, *A Very Thin Line*, с. 306.

51 Draper, *A Very Thin Line*, с. 421 и 427.

52 Cannon, *President Reagan*, с. 666.

53 Реакцията на Шулц към тази среща е предадена в George Shultz, „*Something is Terribly Wrong Here*,“ *Time*, 8 февруари 1993 г., с. 38-48. Тази статия е част от по-късната автобиография, *George P. Shultz, Turmoil and Triumph: My Years as Secretary of State* (New York: Charles Scribner's Sons, 1993).

54 Норт защитава тези изчисления, като казва, че те са били потвърдени от Департамента на отбраната. „Независимо от това как изглеждаше, количеството оръжие не бе много голямо,“ *North, Under Fire*, с. 311.

55 Писмото на Кейси е цитирано от Shultz, „*Something is Terribly Wrong Here*“, с. 46.

56 Цитирано в Cannon, *President Reagan*, с. 61, и Draper, *A Very Thin Line*, с. 483.

57 Когато това бе разкрито пред Норт, той не го отхвърли или отрече; *Iran-Contra Hearings*, в Draper, *A Very Thin Line*, с. 507.

58 Draper, *A Very Thin Line*, с. 505, и Cannon, *President Reagan*, с. 695.

59 Рейгън пише, че се обадил на Норт само за да му пожелае „всичко хубаво“ (*An American Life*, ____ 586). Но в телефонно интервю с Хю Сидни от списание *Times*, проведено седмица по-късно, Рейгън назовал Норт „национален герой“. (Draper, *A Very Thin Line*, с. 549. И Cannon, *President Reagan*, с. 703)

60 Вж. *The Tower Commission Reports*, части 4 и 5.

61 Рейгън до комисията, председателствана от Тауър, *The Tower Commission Report*, с. 28-29.

62 Цитирано в Draper, *A Very Thin Line*, с. 570, и Cannon, *President Reagan*, с. 717.

63 Най-неоспоримото доказателство е, че на 6 август и 7 януари е присъствал на срещите на Групата за планиране на националната сигурност, както и че е бил под-

робно осведомяван от офицери от разузнаването в Израел в края на юли 1986 г. (вж. Draper, *A Very Thin Line*, с. 389-391 за повече подробности). Скорозни доказателства хвърлят сериозни съмнения върху провъзгласената от Буш дистанция; вж. Anthony Lewis, „The Cover-Up Crumbles,“ *New York Times*, 4 октомври 1992 г., с. A19, Murray Waas и Craig Unger, „Annals of Government: In the Loop: Bush’s Secret Mission“, *New Yorker*, бр. 68, номер 37 (2 ноември 1992 г.), с. 64-83, и Shultz, „Something Is Terribly Wrong Here.“

64 Вж. интервюто на Канон с Рейгън през февруари 1989 г. в *President Reagan*, с. 631, и *Reagan, An American Life*, с. 512.

65 North, *Under Fire*, с. 12-13. Доказателствата на Норт са напълно хипотетични и базирани на предположението, че е нямало как президента да не знае.

66 Цитирано в Scheiffer и Gates, *The Acting President*, с. 253.

67 Пойндекстър и Норт не са единствените, които са работили в тази област. Кейси обикновено е бил повече от невнимателен при докладването на данни, а Елиът Абрамс (отговарящ пред държавния секретар призна, че умишлено е давал подвеждаща информация в клетвените си показания пред Конгреса; за последното вж. Draper, *A Very Thin Line*, с. 368-373.

68 Клетвените показания на Пойндекстър в *Iran-Contra Hearings*, цитирани в Draper, *A Very Thin Line*, с. 340.

69 Норт в *Iran-Contra Hearings*; когато е бил съден, Норт е бил в известна степен по-гузен, като е признал „Не бях искрен на срещата от 6 август 1986). Не се гордея с това. Не мога да се чувствам добре от това, което съм сторил,“ и двата цитата са от Draper, *A Very Thin Line*, с. 34. В мемоарите си *Under Fire*, Норт отново се връща към безпардонния си тон.

70 Draper, *A Very Thin Line*, с. 219.

71 *The Tower Commission Report*, с. съответно 68, 69 и 73.

72 Норт до Пойндекстър 24 ноември 1986, *Iran-Contra Hearings*, цитирани от Draper, *A Very Thin Line*, с. 535.

73 Цитирано в Cannon, *President Reagan*, с. 590.

74 North, *Under Fire*, с. 19-20 и 295.

75 Вж. David Johnston, „Bush Pardons 6 in Iran Affair, Aborting a Weinberger Trial: Prosecutor Assails ‘Cover Up,’“, *New York Times*, 25 декември 1992, с. A1, A10; текстът на помилванията, издадени от президента Буш, е поместен в *New York Times*, 25 декември 1992, с. A10.

76 Изявлението на Волш е поместено в *New York Times*, 25 декември 1992, с. A10.

77 Другите отговори и съответните им проценти бяха „да остави аферата „Иран – контри“ в миналото“ (21 процента), „да защити хора, които са действали почтено и патриотично, от нечестни обвинения“ (15 процента) или „за да отмъсти на Лоуранс Волш за това, че е повдигнал обвинения срещу Уайнбъргър точно преди изборите от ноември 1992“ (2 процента). Резултатите от изследването са поместени в Adam Clymer, „Bush Criticizes Press Treatment of the Pardons,“ *New York Times*, 31 декември 1992 г., с. A8 заедно с допустимите грешки от плюс минус 5 %.

78 Linda Greenhouse, „Law Ill-Equipped for Politics,“ *New York Times*, 28 декември 1992 г., с. A1, C7.

1.3. ОРЪЖЕЙНИ ДОСТАВКИ

Изглежда скандалите с военни доставки са повтарящ се феномен. Ето защо не трябва да ни учудва, че американската публика гледа на военната индустрия като на гъсто населена с алчни доставчици и хора, които лесно се поддават на корупция.

През лятото на 1988 г. Министерството на правосъдието обяви поредно разследване за корупция в Пентагона. За да бъде по-точен, многобройни обвинения бяха повдигнати срещу начините, по които доставчиците развиваха и снабдяваха с оръжие и поддържащи системи трите рода въоръжени сили в самото ведомство. Под кодовото название „Операция Насрещен Вятър“ разследването доведе до осъждане или до признания на вината от 50 длъжностни лица от Пентагона, администратори, консултанти, както и няколко важни доставчици на оръжие. В резултат на разкритията за 400 доларовите чукове и станалите нарицателни тоалетни чинии за 700 долара, пресата и Конгресът подновиха обвиненията за „прахосничество, измами и злоупотреби“.¹

Предсказуемият неуспех на обичайните мерки против корупцията се дължи на факта, че те се занимават основно с очевидните злоупотреби – присвояване на публични фондове за частни нужди, които се практикуват от твърде малко хора и корпорации. Но продължаващите измами с доставки за националната отбрана на фона на продължаващата реформа и затягането на правилата показва, че съществува нещо по-фундаментално, по-дълбоко от самата алчност. Ако не успеем да открием кои са тези деструктивни сили, сме обречени на продължителни злоупотреби. „Операция Насрещен Вятър“ илюстрира синдрома на системната корупция.

Ще разгледам разследванията на „Операция Насрещен Вятър“, за да приведа доказателства, как системните компоненти създават съвсем реални стимули, които водят до корупция в самия процес на доставки на оръжие за националната отбрана.

Оръжейно развитие на САЩ

Почти от Войната за независимост и със сигурност от началото на масовото производство на оръжие в САЩ² скандалите за оръжейни доставки са съществували заради големите парични суми, които са замесени, като резултат от действащите системи за печелене на политически привърженици и от липсата на отчетност. Дефектните пушки, застоялите провизии и некачествените униформи не са откритие на ХХ век.

Все пак след Втората световна война военната индустрия бе радикално променена, благодарение на пет основни фактора. На първо място по значение бе усещането за огромна заплаха от страна на Съветския Съюз. Тези,

които планираха отбраната на САЩ (с единодушното съгласие на Конгреса) изискваха в началото по-добри оръжия, за да балансират огромната Съветска армия, а по-късно и за да отговорят на предизвикателството на съветските атомни сили. На военен жаргон качествата на изготвяните оръжия се наричаха „оръжейни изисквания“. Второ, самите оръжия ставаха все по-сложни, съответно замислянето и развитието им изискваха по-големи технически (т.е. по-скъпоструващи) умения и по-дълги времеви срокове (в голяма част от случаите повече от десетилетие), отколкото бяха нужни преди. Трето, поради данъчните изисквания и усложнения, подобни въоръжения станаха твърде скъпи и което бе може би по-лошото, рядко се оказваха толкова добри като качество и приемливи като цени, отколкото бе обещаavano, още повече, че цените винаги са били в конфликт с техническите показатели на оръжието. Четвърто, конкуренцията в оръжейната индустрия стана твърде ожесточена, защото с така зададените срокове за развитие на оръжията и с високите цени бе ясно, че държавата не може да си позволи да отпусне средства за поддържането на твърде много компании. Отличен пример е драстичното намаляване на американските производители на летателни апарати от 1945 г. насам. В крайна сметка, заради всички тези причини и особено заради последното, усъвършенстване на оръжията се политизира твърде много и стана обект на интензивно лобиране в полза на военната индустрия и на дебати в Конгреса.³

Към края на 70-те пред проблема се очертаха две ясни перспективи. От гледна точка на държавата въпросът бе как да се намери оръжие, приемливо като цена и със задоволителни качества, което да влезе възможно най-бързо в употреба. Пентагонът бе затруднен от споровете между отделните родове въоръжени сили, които се бореха помежду си за дял от бюджета. От гледна точка на самата военна индустрия въоръжените сили вече не можеха да закупват голямо разнообразие от оръжие. Ако дадена фирма не бе получила договор с държавата за развитие на оръжие, който да доведе до голяма държавна поръчка, финансовото ѝ бъдеще бе застрашено. Съответно и конкуренцията в самата военна индустрия бе безмилостна. Третата гледна точка бе на Конгреса и тя може да се нарече шизофренична: единодушно бе отхвърляно всичко, на което се гледаше като на прекомерно харчене на пари за военни нужди, докато в същото време пак единодушно не се позволяваше на военните да се отказват от усъвършенстването на оръжията или от други производства, чието закриване би довело до загуба на главноподаватели.

Установиха се известен брой неофициални правила. На първо място Пентагонът в желанието си да се сближи с експертите в оръжейната промишленост привлече част от ръководителите в тази индустрия. Те работиха 2-3 години в това ведомство, след което се върнаха в първоначалните си компании, продължавайки да правят бизнес с Пентагона често чрез колеги,

които току-що са напуснали ведомството. Привилегированият достъп бе гарантиран, така че ниско заплатената обиколка из държавните ведомства всъщност се оказа ценна инвестиция. Второ, с цел да намали разходите, които се даваха за служители, Пентагонът намали персонала си, като по този начин стана твърде зависим от почасово работещи консултанти. И, трето, постоянна променящите се правила и динамично развиващите се технологии доведоха до разгръщането на процес, в който представителите на доставчиците на оръжие се срещаха „ежедневно и неофициално със съответните служители в правителството, като често разменяха информация с хората, които са познавали от години.“⁴

Тези практики доведоха до създаването на много тесни кръгове на експерти по доставките за националната отбрана, които напълно зависеха един от друг и от бюджетите за отбраната. В сферата на специфичните им интереси те всъщност представляваха сенчеста бюрокрация, занимаваща се с доставките на оръжие, като бяха доста по-интегрирани от типичните политически групи с определени интереси.

В борбата си срещу съветската „империя на злото“ президентът Рейгън превърна ускореното развитие на въоръжените сили в една от основните задачи за администрацията си. Това най-общо се отнасяше за всички въоръжени сили, но най-вече за военноморските. Джон Ф. Лемън, който преди бе работил в Съвета за национална сигурност при Хенри Кисинджър, бе назначен за министър на военноморските сили, като задачата му бе да създаде флот от 600 кораба – най-голямата флотилия, създадена в мирно време.

За да се справи със задължителните задачи за усъвършенстване и уголемяване на флота, Лемън назначи за заместник-секретар по научните разработки, техническото ръководство и военните системи Мелвин Р. Пейсли, бившия си сътрудник в корпорацията „Боинг“, Съвсем наскоро след това Лемън бе напълно обезсърчен от бюрокрацията в доставките за военноморските сили, която описа като „невероятно и троваво чудовище“⁵. През 1985 Лемън *„просто премахна наредбите във военноморските сили за оръжейни доставки, които още от 1960 координираха покупките на абсолютно всичко (като се започне от торпедата и се стигне до самолетноносачите). Утвърждаването на позициите на Лемън при изразходването на милиарди долари за целите на военноморските сили се осъществи чрез премахване на групата от анализатори и другите хора, които стояха между Лемън и заповедите за закупуване на оръжие“*.⁶

В добавка Лемън въведе и няколко промени в самата политика на развитие, най-важната от които бе, че договорите за усъвършенстване на оръжието ще се предоставят на конкурентна основа, а не на един-единствен доставчик, с когото се е работило и преди. Освен това от доставчиците започна да се изисква да влагат голяма част от собствения си капитал за развитието на оръжията, като по този начин държавните разходи бяха намалени.⁷

Тези реформи не успяха да доведат до желаните структурни и финансови последици за военната индустрия. Военните вече не покриваха всички разходи на фирмите за научните разработки и усъвършенстванията по оръжията, а те от своя страна се видяха принудени да поемат по-големи рискове при наддаването за даден договор за доставка. Като резултат и без това свързаната с разходи конкуренция между фирмите, заети с доставки за националната отбрана, до такава степен се оскъпи, че получаването на договор се оказваше от първостепенна важност, а загубването на договор спираше развитието и понякога имаше фатален край за съответната фирма.

Лемън прехвърли отговорността за бюджета за развитието на оръжието на военноморските сили на Пейсли с ясната представа, че процесът на усъвършенстване и увеличаване на военноморските сили трябва да се ускори.

Лемън и Пейсли, насърчени от децентрализирания стил на управление на министъра на отбраната Каспър Уайнбъргър, създадоха добре организирана система с цел ускоряване на процеса на набавяне на оръжията, централизирана под непосредствените указания на Лемън. За съжаление, според думите на консултант, симпатизиращ в общи линии на усилията на Лемън, с намаляването на професионалната бюрокрация министърът е „създал обстановка, в която е лесно да кривнеш от правия път“.⁸ В този смисъл, водени от добрите си намерения за увеличаване на ефективността, Лемън и Пейсли са премахнали повечето бюрократични препятствия, които са забавяли усъвършенстването на оръжията, но в същото време са пречели и на потенциалните злоупотреби и корупцията. В обстановка, характеризираща се с убийствена конкуренция, те са създали система, която е била твърде податлива и дори благоприятстваща корупцията.

Операция Насрещен вятър

През 1986 г. бивш служител на военноморските сили, работещ за военен доставчик, отговорил на телефонното обаждане на военен консултант, който предложил да му продаде вътрешна информация от Пентагона. Служителят уведоми Военноморската разузнавателна служба, която със съдействието на въпросния служител подслушала по телефона други уличаващи разговори. Използвайки тези улики, службата успяла да накара консултанта да съдейства при подслушването по телефона на разговори с източниците му на информация в Пентагона, които от своя страна позволиха разследването да обхване и други подозрителни мрежи.

През юли 1988 г. въпросното разследване и някои подробности около него станаха публично достояние. Основата на повдигнатите обвинения бе в това, че военните консултанти са се сдобивали с поверителна информация и дори с информация, представляваща държавна тайна от свои източници в Пентагона и са я продавали на военни доставчици. Информацията е била свързана с това как това ведомство ще оценява наддаванията за военни до-

говори, както и предоставяне на данни за различните оферти, подадени от конкуриращите се фирми. Тези материали са осигурявали на доставчиците изключителен достъп до поверителна информация, включваща офертите на конкурентите за многомилиардни военни договори. Ако бъде извадена наяве в критичен момент от договарянето на сделката, информацията би позволила на дадена компания да промени офертата си или да повлияе по други начини на развоя на надпреварата.

В някои случаи служителите на Пентагона са се съгласявали да подпомагат в процеса на наддаване някои компании в замяна на работно място при тях след приключването на държавната им служба или просто като лична услуга.

Разкритията поставиха няколко проблема. Голяма част от информацията бе получена чрез подслушване на телефонни разговори, които макар да бяха напълно законни, щяха да изискват допълнително разследване, за да могат да се представят в съда като улики. На прокурорите им трябваше известно време, за да съберат потвърждаващите доказателства. Пентагонът от своя страна искаше да ускори процеса, за да намали до крайна степен вредите, които разследванията бяха нанесли. По това време ДО не можеше да обясни пред Конгреса защо фирмите, за които се е подозирало, че са действали нечестно при търговете, продължават да се издържат чрез договори за оръжейни доставки и им се позволява да кандидатстват за нови. Съвсем противоположен на този натиск бе страхът, че отстраняването на основни доставчици на оръжие за националната отбрана за периода, през който обвиненията бавно си пробиват път в съдебните зали, в крайна сметка ще навреди на националната сигурност и ще доведе до оттегляне от бизнеса на заподозрените фирми.

Подробностите около много от случаите са сходни, така че нека да изследваме два представителни случая. На 6 януари 1989 г. бяха повдигнати първите обвинения по „Операция Насрещен вятър“, а също бе депозирано и първото признание за вина. Обвинения бяха повдигнати срещу Теледайн Индъстрис и Корпорация Хезълтайн. Двама военни консултанти – Уилям Паркин и Фред Лакнър – бяха обвинени, че са набавяли информация за Корпорация Хезълтайн и Теледайн Индъстрис чрез Стюарт Бърлин, цивилен служител във Военноморското направление за въздушни системи.

При случаите с Корпорация Хейзълтайн и Теледайн Индъстрис последната е платила на Паркин 10 000 долара, за да се сдобие с вътрешна информация, свързана с договор за създаването на проверяващи устройства за разпознаването на радиостанциите на летателните апарати. Още 15 000 долара са били обещани на Паркин, ако успее. Със съдействието на Лакнър, Паркин също се е сдобил и продал на Хезълтайн, предоставената от Бърлин информация за контролна система на движението на летателни апарати по време на бой. Благодарение на получената информация Корпорация Хезъл-

тайн намалила първоначалната си оферта със 70 милиона долара, като тя възлязла на 172 милиона долара. Корпорацията спечелила договора, но скоро след разкритията за измамата той бил анулиран.⁹

Притежаваната от Емерсън Електроникс Корпорация Хезълтайн се призна за виновна по обвиненията за получаване на вътрешна информация и плати глоби, възлизащи общо на 1,9 милиона долара (незначителна част от нейната печалба за 1987 г., възлизаща на 158 милиона долара). На 22 март Бърлин се призна за виновен по обвиненията за приемане на подкуп и участие в заговор с цел държавна измама. На 27 март Паркин се призна за виновен по обвиненията за приемане на подкуп, измами по телефона и участие в заговор.

На 8 декември Корпорация Лорал се призна за виновна за три улавни престъпления – присвояване на държавна собственост, участие в заговор с цел държавна измама и внасянето на неверни искове. Централната фигура в този случай бе военният консултант Уилям Галвин, който в годините 1985 – 1988 е получил 578 000 долара за предоставянето на вътрешна информация. Той се е сдобил с информация как Министерството на отбраната се готви да оценява офертите за инсталирането на нова радарна система на изстребителите F16 – договор, който Лорал спечели. Галвин убедили Пейсли да им осигури подобна информация за провеждания от военноморските сили конкурс за построяване на флотилия от дирижабли. Пейсли не само дал данни на Галвин, описващи офертата на паралелно участващата фирма Уес-тингхаус (включително и предложената от тях цена), но предложил и да раздели доставките на информацията на части, удобни за Лорал (напр. съобразно различните електронни компоненти). Лорал изгубиха това наддаване. На компанията бяха наложени 5 милиона долара във формата на глоби, искове и възстановяване на суми, като ѝ бе наредено да осигури радарна система за F16 на собствени разходи, които надхвърлиха 5,5 милиона долара.

Галвин се бе замесил в подобни сделки и с други фирми, като например Корпорация Кюбик, на която дал информация за военна разузнавателна система. С помощта на Пейсли Галвин успял да посредничи и за договор за ракети за военноморските сили за фирмата Мазлат ООД от Израел, която депозирала пари в банковата му сметка в Швейцария. На 28 март 1990 г. Галвин се призна за виновен по обвиненията за вземане на подкупи, участие в заговор с цел държавна измама и укриване на данъци.¹⁰

Изводи

Принципът, който укрепва системата за развитие на оръжието в Пентагона, е съзнателно създаден с намерението да е справедлив, за да може поне на теория всички квалифицирани участници в търговете да имат равна възможност за спечелване на договор. Обемистите законови наръчници и бюрокрацията, съпътстващи процеса на оръжейни доставки, съществуват

най-вече, за да попречат на компаниите да тръгнат по прекия път и да заобиколят процедурите или пък да търсят специална услуга. За съжаление обаче, когато дадена фирма види финансовото си съществуване застрашено и когато се сблъска с процедури, които смята, че спъват нейното развитие, тя ще положи нечовешки усилия, за да ги превъзмогне. Справедливостта губи част от привлекателността си, когато се разглежда от позицията на фирма, пригответа се за битка или от гледна точка на притеснен оръжеен доставчик за националната отбрана.

От своя страна реформите в усъвършенстването на оръжието обикновено се създават или за да намалят разходите, или за да ускорят процеса. И двете цели могат да влязат в конфликт с принципа на справедливостта, защото еднаквия достъп почти автоматично означава повече време (за да може всяка оферта да се разглежда честно) и повече пари. Когато с помощта на Пейсли, Лемън се опитал да ускори процедурите за усъвършенстването на оръжието за военноморските сили чрез премахването на наредбите за оръжейни доставки и централизирането на правомощията в собственото му ведомство, той премахнал повечето системи на взаимен контрол и противовес на корупцията, заложили в процеса на научните разработки и усъвършенствания на оръжието. С тези си действия Лемън негласно е подменил критерия на справедливостта с този на ефективността.

Лорън Томпсън, бивш военен консултант, накратко излага предимствата и недостатъците на подобни действия: "Тези бюрократични пластове, които спират ефективната работа, са и преграда пред злоупотребите, които биха се появили, когато един толкова сложен процес се ръководи и е в ръцете на политически назначени лица."¹¹

В известен смисъл усилията на Уайнбъргър и Лемън да ускорят процедурите за усъвършенстването на оръжието за Пентагона, отчасти чрез централизирането на системата в ръцете на политически назначени хора и съответно чрез намаляване на бюрокрацията, колкото и да бяха ефективни, доведоха до отричането на зададената от конституцията рамка на взаимен контрол и баланс, създава тези бюрократични пластове и предпазни мерки.¹²

Изводите, които Сузън Гармънт прави за „Операция Насрещен вятър“, показват разбиране и проникателност: "Когато обстановката за доставчиците на оръжие е несигурна ... (тези фирми), подобно на всички други организации търсят информация, благодарение на която тази несигурност би била намалена и благодарения на която ще могат да гледат планове за бъдещето. Официалните канали за придобиване на информация са толкова тромави, че често се оказва доста трудно да се сдобиеш навреме с такъв род информация чрез законната система. При тези обстоятелства посредниците се появяват, за да запълнят нишата и за да спечелят от това по същия неизбежен начин, по който уличните търговци се появяват по улиците на Ню Йорк."¹³¹¹

Оръжейните доставчици за националната отбрана са се опитвали да оцелят в система, която според тях е била конкурентна и е имала потенциално фатален край за тях. Военните консултанти са имали ролята на посредници, като са доставяли информация и за двете страни.

Президентът Рейгън, основният вдъхновител на децентрализирания стил на управление на своята администрация, отговори проницателно (може би непреднамерено), когато бе запитан по повод обвиненията, повдигнати от „Операция Насрещен вятър“: „Разочарован и разтревожен съм, но смятам, че трябва да е разбираемо защо е възможно да се случват такива неща в толкова голяма страна като нашата.“¹⁴

Разкритията на „Операция Насрещен вятър“ са показателни не толкова за личната склонност към корупция, а за системата, в която е вероятно участниците да се окажат принудени да действат чрез корупция, ако искат да успеят. Но тази вероятност не трябва да се надценява. В същата конкурентна ситуация бе и Департаментът на сухопътните войски при Рейгън, но към него „Операция Насрещен вятър“ не повдигна обвинения най-вече защото бе ръководено от министър Джон О. Марш. В началото на управлението си, за разлика от другите си колеги, Марш отправя съвсем различни послания към сухопътните въоръжени сили и оръжейните доставчици чрез основаването на експертна група, отговаряща за измамите, прахосничеството и злоупотребите.¹⁵ Разликата между поведението на Марш и Лемън като ръководители е поучителна за настоящите ни цели не толкова с оглед на това, какво са направили, а какво са успели да предотвратят.

Необходимо условие за корупцията в този случай е било създаването на близки връзки между публичните и частните длъжностни лица, както голямата конкуренция между доставчиците на оръжие, но именно Лемън е взел решението да елиминира бюрократичните предпазни мерки, което е довело до осъществяване на корупционни сделки във военноморските сили. Самото издигане на принципа на ефективността над този на справедливостта е било ясен сигнал за всички участници, че заобикалянето на наредбите за доставката на оръжие не само ще се толерира, но и ще се възнагражда. Няма защо тогава да се учудваме, че при преобладаващите системи за развитие на въоръженията се появява „смазващият“ механизма посредник, което неумолимо води до корупция в системата.

БЕЛЕЖКИ

1 За академичния поглед върху прахосничеството, измамите и злоупотребите вж. Jerome B. McKinney, „Fraud, Waste, and Abuse in Government,“ в изданието на James S. Bowman and Frederick A. Elliston, *Ethics, Government, and Public Policy* (Westport, CT: Greenwood Press, 1988), глава 11; или изданието на Jerome B. McKinney и Michael Johnston, *Fraud and Waste in Government* (Philadelphia, PA: Institute for the Study of Human Issues, 1986).

2 На Ели Уитни, известен като откривателя на магана, е бил връчен патент, заради системата, с която се произвежда сглобяем мускет със сменяеми части – това е и първата поточна линия за сглобяване на оръжия.

3 Повече подробности са осигурени от J. Ronald Fox, *Arming America: How the U.S. Buys Weapons* (Cambridge, MA: The Mitt Press, 1974) и от Jacques S. Gansler, *The Defense Industry* (Cambridge, MA: The Mitt Press, 1981).

4 John H. Cushman, Jr., „Contractors’ Network Led to Questions,“ *New York Times*, 20 юни 1988, с. D4.

5 William C. Rempel, „Procurement Reforms May Have Led Way to Scandal,“ *Los Angeles Times*, 20 юни 1988, част 1, с. 1.

6 Daniel M. Weintraub and Melissa Healy, „Scandal’s Roots Traced to Basic Reagan Policy Goals,“ *Los Angeles Times*, 4 юли 1988, част 1, с. 16.

7 И двете реформи бяха отражение на философското упование на Рейгън-овата администрация в независимите пазарни сили.

8 Rempel, „Procurement Reforms,“ с. 15.

9 Виж Philip Shenon, „First Indictment Returned by Jury in Pentagon Fraud“, *New York Times*, 7 януари 1989, с. 1, 46; и Michael Wines, „Company Adviser Files Guilty Plea in Pentagon Case,“ *New York Times*, 28 март 1989, с. A1, D19.

10 Michel Wines, „U.S. Contractor Cites Two Officials in Guilty Plea,“ *New York Times*, 8 декември 1989, стр. 1, 37, пак там „Guilty Plea in Pentagon Fraud Case,“ *New York Times*, 29 март 1990, с. C1, C6; и Michael Lev, „Guilty Pleas in Pentagon Fraud Case,“ *New York Times*, 16 януари 1990, с. C4.

11 Цитирано в Weintraub and Healy, „Scandal’s Roots Traced to Basic Reagan Policy Goals,“ с. 16.

12 McNaugher, *New Weapons, Old Politics*, с. 86.

13 Garment, *Scandals*, с. 138, подчертаването е добавено.

14 Rosenbaum, „Pentagon Fraud Inquiry,“ с. B5.

15 Относителната липса на корупция в сухопътните въоръжени сили при управлението на Марш опровергава думите на Лемън за „липса на връзка между доброто и силно управление и нарушенията“ и за това, че вината е в „тронавата“ бюрокрация.

2. КАК ИНДИЙСКИТЕ ЕЛИТИ ВЪЗПРИЕМАТ КОРУПЦИЯТА

Винод Паварала

Предговор

Когато тази книга излизаше от печат, Индия бе разтърсена от едни от най-безпрецедентните, шокиращи случаи на корупция през последните години. Не твърдя, че съм предрекъл което и да е от тези събития, но те несъмнено отразяват голяма част от проблемите, застъпени в тази книга, като например ролята на съдебните власти, същността на изборната политика и необходимостта от съществуването на институцията Омбудсман.

Един от скандалите, разпискали мътните води на корупцията в Индия наскоро, е аферата с храна за пилета в Бихар. През последните 5 години служителите на Държавния департамент по животновъдство (ДДЖ) измъкнали невероятната сума от 6000 милиона рупии за изхранване на добитъка. Действала е мрежа от бюрократи и частни предприемачи, които са отклонявали огромни суми от специфични бюджетни направления. Според някои правителствени доклади пилетата в Бихар притежават гаргантюански апетит – една единствена кокошка от ферма на ДДЖ в Чайбаса консумира около 40 кг храна дневно! Общото количество храна, „изконсумирано“ за един месец от всичките 2 000 кокошки във фермата, е всъщност достатъчно за 40 години. С помощта на фалшиви фактури и подправени документи, според които фирми-фантоми „доставят“ огромни количества храна и лекарства, служителите на ДДЖ натрупали несметно лично богатство. След разразилото се публично недоволство първият държавен министър Лалу Прасад нареди да се проведе съдебно разследване на системното ограбване на данъкоплатците.

Висшите съдебни органи в страната вземат все по-активно участие в обърквачите с разнообразието си обществени проблеми – сред тях са: предпазване на Тадж Махал от производства, замърсяващи околната среда; контролиране на разпределението на парцелите за държавно строителство; наблюдаване на разследванията на ЦБР (Централно бюро за разследвания); почистване на боклука от улиците, регулиране на контрола на движение по пътищата. Участието на съдилищата в дела на алчни политици и некадърни и безскрупулни администратори поражда тревога за тази неограничена съдийска активност. Тенденцията обаче е леснообяснима на фона на непрекъснатата ерозия на другите държавни институции на Индия.

Забелязва се обезпокоителен упадък в дейността на Парламента, където членовете на враждуващите партии се интересуват повече от звъна на сабите, отколкото от едно конструктивно решаване на проблемите на народа. След като голяма част от бюрокрацията с готовност се отказа от автономността си спрямо политиката, за гражданите остана малко надежда за отзивчиво и отговорно управление. Кризата в държавното управление породила вакуум, който висшите съдилища, и в частност Върховният съд, се стремят да запълнят. В една необичайно откровена реч, произнесена наскоро, съдията А. М. Ахмади, председател на Върховния съд заяви, че активната роля на съда е резултат от упадъка във функционирането на другите демократични институции. Огромното публично доверие, с което се ползва съдебната власт, улеснява тази роля. Според проведено наскоро изследване на общественото мнение 70% от населението на по-големите градове посочват или съдебната власт или пресата, като институциите, ползващи се с най-голямо доверие, а почти 90% се изказват в подкрепа на „усилията на съдиите да прочистят системата“. Публичното доверие в съдебната власт и в пресата се отразява и върху имиджа, който съдии и журналисти са си създали като пазители на демократичните институции, които стоят извън системата и я наблюдават отвън.

Сред посочените причини за разлагането на политическата система са неоправдано високите разходи за организиране и провеждане на избори. Интересен е фактът, че много от политиците, уличени в корупция, първоначално изтъкват, че са приемали суми като партийни дарения за изборната си борба.

Независимо от политическата реторика от страна на всички партии по повод глобални промени в организацията и провеждането на изборите, не е направено нищо конкретно както за уточняване на нереалните граници на разходите по изборите, така и за регулиране на партийните дарения. Никой никога дори не е взимал насериозно възможността за държавно финансиране (поне частично) на изборите. Евентуалният пакет изборни реформи, който да засяга въпроса с мръсните пари в изборите, трябва в основата си да включва: частично държавно финансиране на изборите, най-малкото покриване на пощенските разходи на кандидатите; осигуряване на избирателните листи и бюлетини; приемане на предложения от Избирателната комисия; увеличен и по-реалистичен лимит за изборните разходи; въвеждане на таван за разходите, предвидени от една партия за нейните кандидати; осигуряване на по-голяма прозрачност в корпоративното финансиране на политическите партии; редовна проверка на сметките на политическите партии и строго спазване на данъчните закони (наскоро Върховният съд оказва натиск върху Министерството на данъците тези закони да се съблюдават по-строго). От почти 20 години тези предложения са предмет на публичната дискусия по въпросите на изборите, но правителства, незаинтересовани от

евентуални промени, ги държат дълбоко замразени. Друго, също държано „на хладно“ предложение, е това за създаването на квази-съдебна институция „Омбудсман“ на централно ниво, която да разследва случаите на корупция сред министри и високопоставени служители.

Докато изборните реформи са само част от систематичните усилия, необходими за борба с корупцията в Индия, икономическите промени при програмата на либерализация целяха да допълнят стратегията на тази борба.

Либерализирането на икономиката през 1991 г. трябваше да намали размера на сенчестата икономика, но това не се осъществи. Спадането на рупията доведе до ситуация, в която тези, които имаха възможност, обърнаха рупиите си в долари и по неофициални пътища ги изнесоха зад граница. Дори и да успеем в процеса на реформи да направим рупията напълно конвертируема, все още съществува възможността корумпирани политици да използват системата и да депозират нелегалните си приходи зад граница.

Финансовият министър Манмохан Сингх заяви наскоро, че либерализацията в самата си същност е средство за борба с корупцията. Този аргумент обаче не е неоспорим. В рамките на програмата на либерализация новата политика за промишлеността предложи разпродаването на недоходоносни предприятия от държавния сектор на частни собственици. Тя обаче не може да предвиди случая с правителството на Утар Прадеш, където държавните захарни рафинерии бяха продадени за една десета от действителната им стойност на избраници на Първия министър. Периодът на либерализацията изобилства от подобни примери на корупция, илюстриращи твърдението, че „търсенето на вратички“ ще продължи, докато икономическите трансакции между държавата и частния бизнес не получат прозрачност и не се организират според приетите принципи на конкуренцията и „честната игра“. В заключение можем да изтъкнем, че либерализацията не успя да предотврати несправедливостта, постигнала гражданите на Бихар.

От друга страна, може да се приеме, че действията, свързани с „търсенето на вратички“, стават по-прозрачни при една истински либерализирана икономика, поради възможността всички сделки да бъдат подложени на открит публична проверка при режим на взаимна проверка и баланс. Връзката между корупция и либерализация обаче не бива да се изолира от по-широката, социална и политическа среда. Ако тази среда не се промени съществено, то перспективата либерализацията да намали или наложи контрол върху корупцията е нищожна.

В тази книга защитавам мнението, че политиката на борба с корупцията включва употребата на „сила и слово“ в добре премерени количества. Пример за това е самият министър-председател, който, от една страна, съвсем явно използва държавната агенция СВИ (Централното бюро за разследвания) за борбата си с опозицията, а, от друга – поддържа позиция на премерена безпристрастност („законът ще си каже думата“), за да засили актива си на

борец срещу корупцията. От своя страна голяма част от обвинените в корупция политици се измъкнаха, като си подадоха оставките, което според тях бе свидетелство за „най-високи стандарти на политическата етика“.

В същността си тази разработка отразява спорната природа на корупцията и показва как елитите в едно общество дефинират проблема, неговите причини и последици, както и възможните разрешения. Направил съм опит да обясня тълкуванията на корупция на различните елити, свързвайки ги с тяхното положение в обществената структура, техните интереси и заложи в системата. Опитал съм се да покажа, че съществува борба не само за значението на термина корупция, но и че самата корупцията се превръща в поле за друг вид конфликти в икономическата и политическата сфера.

1 април, 1996 г.

ЧАСТ I

Значи искате да изследвате корупцията? (Шумен смях.) Какво има толкова за изучаване? Тя просто си съществува, навсякъде. Всички го знаят, да не би за вас да е нещо ново?

Бивш Първи министър
на Андра Прадеш
в интервю от януари, 1991 г.

Изглежда в много части на света проблемът с корупцията се приема като някаква неизбежна даденост. В повечето развиващи се страни като Индия например той просто се третира като един от многото проблеми, пред които тези страни се изправят в процеса на сложното си обществено и икономическо развитие. Под тази даденост обаче се крие минирано поле от недоволство и протести, съпътстващи проблема с корупцията в повечето общества. Групите с противоположни интереси и залози в системата имат различен поглед върху същността на проблема. В борба помежду си, те се стремят да наложат своето тълкуване и да окажат влияние върху публичния дебат по въпроса.

Едва през последните 30 години корупцията бе призната за явление от обществен и научен интерес, макар че за нея се споменава много по-рано, включително и в древните писания на Аристотел и в трактата на Каутиля за изкуството на държавното управление, поставил стандарти, които творбите на Макиавели достигат едва след 1000 години.

В съответствие с т. нар. „теория на модернизацията“ от 60-те, повечето политолози и социолози насочиха вниманието си към проблемите на „изостаналостта“ на страните, току-що освободили се от оковите на колониализма. Корупцията се третираше като признак за непълна институционализация, бедност и недоразвита политическа структура. През следващите десетилетия обаче някои нашумели случаи в развитите страни, като например аферата Уотъргейт в САЩ, аферата Локхийд в Япония и други, разклатиха мита, че корупцията е типична само за по-бедните нации. В някои страни политическите промени, съпътствани от политически борби, извадиха наяве проблема с корупцията и това доведе до бум на научни и популярни публикации.

В тях корупцията се разглежда като система от „обективни условия“, които могат да бъдат наблюдавани и анализирани. Почти напълно се игнорира динамиката на корупцията и борбата с нея, като например как точно система от „възможни условия“ (Spector and Kitsuse, 1977) се превръща в проблем, кой го дефинира, защо различни групи в обществото възприемат проблема по определен начин и т. н.

Корупцията е подмолна и обхващат ѝ трудно се документираща с точност. Очевидно е, че разнообразието от действащи лица на сцената на корупцията (включително тези, ангажирани в борба с нея), осигурява широк спектър от гледни точки. Единодушие по въпроса за същността на проблема с корупцията съществува рядко, в което и да е общество. Същото важи и за предпологаемите причини, последствия и разрешения на проблема. Моето изследване на тълкуванията на корупцията сред различните елити в Индия трябва да се разглежда в този контекст. То е опит да се очертае една спорна сфера през погледа на влиятелни членове на индийското общество.

Корупцията в индийския контекст

Темата за корупцията е основна в икономическия, политическия и социалния живот на Индия за периода след извоюване на независимостта от Великобритания през 1947 г., а вероятно и от по-рано. Политическата и бюрократична корупция на различни нива в управлението се третират като нездрав ефект от прилагането на програми за икономическо и политическо развитие (Kohli, 1975). От време на време, както щатските власти, така и централното правителство съобщават за намеренията си да наложат контрол над „явлението“ корупция (това е нормативното и административно определение) и създават различни агенции като Бюрото за борба с корупцията. Ефектът очевидно е малък, защото както разрастването на корупцията, така и борбата с нея продължават. (Jain, 1983; Padhy, 1986).

По време на кампанията за общи избори през 1989 г. въпросът за управленската корупция бе широко застъпен. Проучванията на общественото мнение, проведени от независими агенции посочват, че повечето избиратели смятат корупцията за един от най-важните проблеми, с които се сблъсква нацията. Опозиционната коалиция дойде на власт с обещанието да осигури „чисто“ управление. В практически план новото правителство на Националния фронт предложи през декември 1989 г. въвеждането на общонародна омбудсманска институция за ограничаване на корупцията.² Едно следизборно проучване, проведено след общите избори през 1991 г. в 6 щата, включително и Андхра Прадеш, посочи, че около 16% от избирателите са смятали корупцията за проблем от национално значение (Chhibber et al., 1992).

Главната цел на моето изследване е да се разгледат тълкуванията на корупция сред различните елити в щата Андхра Прадеш, Индия. Щатът е с население от около 70 милиона жители, повечето от които говорят на езика Телугу. В икономически план преобладава земеделието, а промишленият сектор осигурява около 13% от общия доход на щата (Reddy, 1989: 296). Както и в останалите части на Индия, въпросът с корупцията се появява периодично в политиката и публичния живот на Андхра Прадеш. През 1983 г.

Н. Т. Рама Рао (бивш филмов актьор, направил политическа кариера като водач на регионална популистка партия) успя да разчупи хегемонията на Партията на Конгреса в щата, отправяйки обвинението, че партийната култура на корупция освен всичко друго, вреди изключително много на достойнството на народа Телугу. Целта на това изследване е да се изложат систематизирани концепции по въпроса за корупцията и възможните му решения от гледна точка на влиятелните елити.

Концепцията за социалното конструиране на действителността

В една проникновена статия Хърбърт Блумър (1971) твърди, че „социалните проблеми са в основата си продукт на процеса на колективно дефиниране, а не система от обективни социални дадености с определена вътрешна структура“. Блумър изтъква, че социологическото разпознаване на даден социален проблем обикновено се предхожда от категоризирането му като проблем от самата публика. Контрастирайки двата подхода за изучаване на социалните проблеми като „обективен“ и „субективен“, Бест (1989: 244) дава следния пример:

Един традиционен, обективистичен подход към проблема с бездомните може да се фокусира върху изчисляване на броя на бездомното население, откриване на причините, поради които тези хора са останали на улицата, или, с други думи, проблемът с бездомните ще се третира като социална обусловеност. Конструкционисткият анализ, от друга страна, се съсредоточава върху това, чи претенции са поставили въпроса с бездомните на вниманието на обществеността, как е бил дефиниран проблемът, каква е била реакцията на публиката и политиците и т.н.

Различните изследвания на корупцията игнорират факта, че разпознаването (и анализирането) на една социална обусловеност като социален проблем изисква субективна оценка. В пряка връзка с моя подход е изследването на Чибнал и Сондърс (1977), което е забележително отклонение от тази тенденция. Чибнал и Сондърс предлагат една социална конструкция на възприемане на действителността, третираща корупцията по-скоро като „определена класификация на поведението“, отколкото като присъща на поведението черта. Те доказват, че интерпретациите на едно и също действие могат да варират в специфичния социален контекст и обхвата от знания. Концепцията за социално конструиране на действителността, към която се придържам в този труд, се опитва да обясни кога дадени условия в обществото се дефинират като проблематични. Този подход спомага да се разкрие връзката между различните тълкувания на един проблем и предложените решения (Бест, 1989:60).

Концепцията за социалното конструиране на действителността в социологията, подкрепяна от философската школа на символния интеракционизъм, отрича идеята, че „там някъде“ съществува една обективна реалност, която чака да бъде открита. Създателите на тази гледна точка, Спектър и Кицузе (1977), третираат социалните проблеми като социални конструкции, които възникват и се подхранват от обвиненията на различни групи и индивиди към социалната действителност, и съответните реакции спрямо тях. Ето защо социолозите трябва да обърнат внимание на начините, по които хората определят „предполагаемите условия“ като социален проблем.³ Според „строغو конструкционалисткия“ подход при изучаването на социалните проблеми трябва да се вземат предвид гледните точки на тези, които отправят обвиненията; на тези, които определят политическия курс; и на всички останали членове на обществото (Best, 1989: 246). „Строгите конструкционалисти“ изключват всякакви хипотези за обективна действителност и поставят под въпрос способностите на аналитиците да правят заключения за социалните условия.

В настоящото изследване се стремя да обясня различните конструкции на представителите на елита, свързвайки ги с контекстуална информация за положението им в обществото, техните интереси и залози в системата, а също и с политическите, икономическите и социални условия, в чийто контекст те функционират. С помощта на тази аналитична стратегия се опитвам да покажа, че въпросът за корупцията в Индия е арена на ожесточени спорове. Съществува спор не само за определението на явлението „корупция“, но и самата корупция отразява разногласията между икономическата, политическата и социалната сфера на обществото.

Дебатите по този проблем са в крайна сметка конфликт, засягащ мисловните структури, които съществуват сред различните елитарни групи; структури, които им помагат да намерят смисъла на света, в който живеят.

Възгледи за корупцията на различните елити

В духа на гореспоменатия подход при изучаване на социалните проблеми, моето изследване цели да разгледа възгледите за корупцията, съществуващи сред различните елити в щата Андхра Прадеш. Елитарните групи в което и да е общество се отличават с това, което Гъсфийлд (1981) нарича „притежаване на обществените проблеми“. Това „притежаване“ е предопределено от факта, че определени групи, институции и агенции в обществото са особено заинтересовани от „дефинирането, разгласяването и разрешаването“ на социалните проблеми (Gusfield, 1981:12). Освен мотивация, тези групи притежават и властта, влиянието и авторитета да се занимават с тези проблеми. За моето изследване съм подбрал пет основни елитарни групи в Индия, „притежаващи“ проблема с корупцията – политици, бюрократи,

бизнесмени, съдии, и представители на медиите. Най-очевидната причина за подбора им е тяхното влияние при формулирането и прилагането на различните политически курсове. Съществуват обаче и други фактори, повлияли на избора ми.

Групи, подобни на подобрите от мен „модернизиращи елити“, т. е. такива, които поемат отговорността за политическото, икономическото и социалното развитие на нацията (Dwivedi, 1967), са най-честият източник на обвинения в корупция. В развиващите се страни те често гледат на корупцията като на интегрална част от политическата култура и система на стария режим, към чието разрушаване се стремят. Същевременно, в желанието си да разширят потока незаконни придобивки по официален път (Alan, 1989), самите управляващи рискуват да се окажат заплетени в корупцията. Както посочва Ециони-Халеви (1985), елитът е този, който брани демокрацията, но и при определени обстоятелства подсилва мощта си, корумпирайки правилата и процедурите на демокрацията.⁴

Малко са направените проучвания в областта на начините, по които се възприема корупцията. В мнозинството си те се ограничават с броя на изучаваните групи и същността на дискутираните проблеми. Основният им недостатък е фактът, че изучаването на проблема е твърде несистемно, а прилаганите процедури – твърде хаотични.

В своето изследване сравнявам възгледите за корупцията сред различни елитарни групи в Андра Прадеш. Важна цел на този вид анализ е да се стигне до това, което Бергер и Лукман наричат „смесови галактики“. Естествено е в общество със сложно разделение на труда и още по-сложна социална структура да съществува и социално разделение на знанията, най-често резултат от специфичната обществена роля. По думите на Бергер и Лукман (1976: 85), подобна „галактика“ задължително се създава от „специфична колективност, т. е. от група, която непрекъснато произвежда въпросните значения и за чиито членове тези значения са обективно действителни“. Следователно изследването на галактиката от знания, значения и ценности по отношение на корупцията сред различните елитарни групи, предполага изследване на когнитивното измерение на проблема, т. е. вярванията на елита за фактичността на ситуацията, техните теории и емпиричните им схващания за корупцията.

Според някои изчисления управляващите елитарни групи в постколониална Индия съставляват около 1% от общото население, което съвпада с броя на образованите, англоговорящи хора в страната. От гледна точка на техните интереси, управляващите елити представляват селски и градски групи за натиск, които играят посредническа роля за професионалните класи. Характерните им белези са: принадлежност към определена каста, английско образование и богатство (Kumar, 1989: 102-103). Социалният състав на управляващия елит в Индия остава сравнително непроменен през годините,

с изключение може би само на политическия и, до известна степен, на бизнеселита.

Структурно местоположение и социален състав на елитите

Отчитането на структурното местоположение и социалния състав на елитите е изключително важно условие за интерпретацията на техните гледни точки по въпросите на корупцията. Необходимо е следователно да се разгледа подробно както мястото на всяка от изследваните групи в индийското общество, така и социалните слоеве, от които произхождат.

Бюрократите

Индийската бюрокрация е в основата си наследство от британското колониално господство. През този период тя служи главно като контролен орган, отговарящ за събирането на данъци и осигурява реда така, че да се поддържа колониалната администрация на една огромна територия. След извоюване на независимостта обаче лидерите на новата нация запазват ролята на бюрокрацията в социалното и икономическо развитие на страната. Докато държавата придобива все по-голямо значение в разпределянето на ресурсите и контрола на икономическите дейности, бюрокрацията се утвърждава като основна сила в индийската политика. На върха на бюрократичната структура се намират т. нар. общоиндийски служби, състоящи се от ИАС (Индийската административна служба) и ИПС (Индийската полицейска служба); на второто стъпало се намират централните (обединени) служби, които включват Индийската данъчна служба, пощенските служби и Индийската служба за митници и акцизи; и на последно място са гражданските служби, функциониращи в отделните щати.

Именно служителите на ИАС и ИПС заемат постове, даващи власт и престиж, докато щатските администрации заемат главно подчинено положение. ИАС е наследник на създадената от британците Индийска гражданска служба (ИГС). Тук служителите се избират на базата на национални конкурси и индивидуални събеседвания.⁵ Новоназначените са сравнително млади – възрастовите граници са от 21 до 28 години. Избраните преминават усилена социализация в началната си програма на обучение (състояща се от курсове по икономика, публична администрация, управление, конституционно и криминално право и др.), която е изработена от Националната академия по администрация. Обучението се провежда в хълмистия курортен град Мусури. Идеята е да се обучат тези служители като „широки специалисти“, които не само могат да администрат широк кръг от управителни органи, но и притежават знанията и уменията, необходими за даването на

подходящи политически предложения (Bhambri, 1972: 108-139). Точно по време на това обучение у служителите се насажда както подходящият административен дух, така и чувството, че притежават по-висш социален статут.

След приключване на обучението всеки служител на ИАС или ИПС се изпраща в определен щат. Според практиката, през последните години броят на служителите, работещи в родния им щат, не бива да надхвърля 50%. Предполага се, че това води до потискане на местния патриотизъм на служителите, като същевременно им помага да избегнат всякакви нездравни интереси, които могат да се породят у тях, ако работят в родния си щат. Моите разговори с администратори от Андра Прадеш, всички от които бяха служили в окръзите, протекоха в централния секретариат в Хайдерабад.

От 15-те бюрократи, които интервюирах за изследването си, най-младият беше на 35 години, а най-възрастният – на 67; 6-ма от тях бяха на възраст над 50 и девет на възраст между 35 и 37 години. Всички имаха университетско образование (което е условие за кандидатстване за длъжността), един от тях бе с докторска степен, 7 – с магистърска, 6 – с бакалавърска, и един – с медицинско образование. Повечето бяха възпитаници на частни училища и бяха получили образованието си в англоезична среда. Почти две трети от тях бяха от градски произход от висшата и средна класа, с родители от професионалната или управленческата сфера и принадлежаха към висшите кастаи.⁶

Политическите манипулации на бюрокрацията, както и нейната огромна контролираща власт в икономическата сфера, е честа предпоставка за капитулация пред натиска на корупцията.

Ръководни кадри от бизнеса и промишлеността

Една част от индийското общество, която често се оказва зависима от решенията на бюрокрацията, са хората в бизнеса и промишлеността. Класата на частния капитал е втората елитарна група в моето изследване.

Най-важният аспект на частния капитал в Индия е неговата зависимост от управлението както за получаване на разрешителни и лицензи за започване и осъществяване на конкретен бизнес, така и за патронаж и протекции. В един прецизен анализ на индийската икономика Лойд и Сузън Рудолф (1987: 25) доказват, че тъй като частният капитал в Индия няма много силен „обществено- политически глас“, ръководните кадри в промишлеността установяват баланс с помощта на „прикрити политически канали“.⁷ Въпреки забележителната роля на някои известни бизнессдружения, например Бирлас, в подкрепа на националистическото движение срещу Великобритания, с установяването след освобождението на социалистическа плани-

рана икономика бизнеслидерите преминаха на заден план в публичния живот.

Зад тяхната незабележимост обаче се крие силното влияние на големите бизнессдружения (много от които са фамилна собственост) при формулирането на икономическата политика. На първо място, официалният контакт между държавата и бизнесобщността се проявява в опитите за лобиране на националните бизнесорганизации. Федерацията на индийските камари на търговията и промишлеността (ФИКТП) е най-голямата и най-влиятелна бизнесорганизация, представляваща над 10 000 компании. Докато ФИКТП представлява главно местен капитал, Асоциираните камари на търговията и промишлеността (АКТП), която е организация, възникнала като асоциация на британските промишлени предприятия в периода преди независимостта, доскоро представляваше компании със значителни чужди инвестиции или с чуждо ръководство (Kohli, 1990: 325).

Тези организации, техните изборни ръководители и други съпътстващи ги звена често коментират икономическите цели на управлението. Техните представители са търсени консултанти или членове на управителни комитети, съвети и комитети за оказване на помощ при обсъждане на въпросите за връзките между отделните производства, политиката на заплащането и производителността на труда. Представителите на тези групи свободно се срещат с управленските кадри и се опитват да влияят върху тълкуването и прилагането на политическия курс на техните ведомства (Baxter et al., 1987; Rudolph and Rudolph, 1987).

Влиянието на индийския частен капитал обаче прехвърля границите на тези официални канали. Съществуват неофициални и децентрализирани точки на контакт между бизнесобщността, от една страна, и държавната машина и политическите партии, от друга. Бизнеслидерите в Индия се опитват да влияят върху политиката на управление, като наливат огромни средства в предизборните кампании на различните политически партии и често нарушават ограниченията на Избирателната комисия. Най-често споменаваният неофициален източник на влияние върху интересите на частния бизнес обаче си остава широко разпространеното подкупване на действащи политици и управленски кадри (Vanaik, 1990: 70).

Бизнеселитите се стремят да представят корупцията като основно средство, с помощта на което може да се премине мрежата от ограничения – т. нар. „лиценз Радж“, – наложени от държавата върху тяхната дейност. Ето защо те често препоръчват да се намали или елиминира правителствената интервенция в икономиката. Не е учудващо, че процесът на либерализация, започнат от индийското правителство през средата на 80-те, получи широката подкрепа на бизнес групировките.

В настоящото изследване съм включил бизнеселити от щата Андра Прадеш, представители както на старата, така и на новата бизнескултура.

Съдиите

Съдиите са елитарна група, за която доскоро се смяташе, че не само е отделена от другите елити, но и че стои над *realpolitik*. Тази трета група от неговото изследване оперира главно в институции, наследени от британците. Още в началото на XIX век няколко индийци получават в Лондон „адвокатски“ квалификации и започват да практикуват в индийски съдилища. Впоследствие част от тях биват назначени за съдии.

В периода след освобождението съдиите започват да служат в институциите на собствената си държава и скоро стават част от нейното управление. Според индийската конституция, в процеса на изграждане на благоденстваща държава, ролята на съдебната, изпълнителната и законодателна власт е равностойна. Върховният съд е най-висшият съдебен орган в Индия; той се състои от главен съдия и 25 помощник-съдии, които се назначават от президента след консултации с премиера и неговия или нейния кабинет. Всеки щат има Висш съд, който е подчинен на Върховния съд. В юрисдикцията на Върховния съд се включват съдебни спорове между националното и щатски правителства, между два или повече щата. При важни граждански и криминални дела Върховният съд служи като последен апелационен съд (Baxter et. al., 1987: 90).

Индийската съдебна власт също е засегната от ерозията, поразила автономността и професионализма на другите институции, напр. гражданските служби. Рудолф и Рудолф (1987: 103) изтъкват, че борбата на съдилищата с институционалната ерозия е на два фронта. От една страна е „по-широкият конституционен фронт на съдебната преценка срещу парламентарния суверенитет“, а от друга – фронтът на „независимостта на съдиите от манипулациите и контрола на изпълнителната власт“. Конфликтите между законодателната и изпълнителна власт, от една страна, и съдилищата, от друга, избухват в края на 60-те и се засилват през 70-те.

Независимо от тези тревожни тенденции в индийската законодателна система напоследък съдийският елит все още се радва на голямо доверие и престиж в очите на обществеността. Някои представители на съдийството в Индия са също и уважавани учени-прависти и съветници на правителствата по важни юридически и конституционни въпроси. Въпреки че съдийството няма официална политическа роля в управлението, някои от техните решения играят огромна роля за формулирането и прилагането на дадена държавна политика.

За настоящото изследване разговарях със съдии както от висшите, така и от окръжните съдилища в Андра Прадеш. Две трети от тях бяха от семейства на прависти. Останалите принадлежаха към средната класа, бяха израснали в градска среда и получили образованието си в частни училища.

Журналистите

Независимо от ниското ниво на грамотност на населението в Индия (около 50% според преброяването от 1991 г.), медийните елити (особено тези на печатното слово) определят дневния ред на публичните дебати и дискусии по политиката на законодателните органи. Както радиото, така и телевизията в Индия са държавна собственост и не се ползват с доверието на обществеността.⁸ Неотдавнашните обещания за даване на автономност на електронните медии останаха в голямата си част неосъществени.

Според Световния справочник на медиите (1990) в Индия има около 1300 всекидневника с общ тираж от над 14 милиона. Сред тях с най-голям тираж са всекидневниците на английски език. Влиянието на англоезичната преса е по-голямо от броя на читателската ѝ публика. Общоприето е, че в Индия тя има водеща роля при публичните дебати (Vanaik, 1990: 90).

Индийската преса винаги е притежавала революционна окраска, но едва по време на извънредното положение през 1975 г., нейната роля на активен пазител на демокрацията бе решително заявена. Извънредното положение, обявено от министър-председателката Индира Ганди, се превърна във вододел за индийската преса. Конституционните гаранции за свободата на словото (които се тълкуват като свобода на пресата) бяха отменени, а самата преса бе подложена на цензура. През този период поведението на повечето представители на индийската преса бе подчинено на интересите на режима, а вестниците, оспорващи наложените им ограничения, бяха малко.

Този тъмен за индийската журналистика период приключи през 1977 г. с вдигането на ограниченията на извънредното положение и пресата изплува по-силна и още по-критична спрямо системата. В много индийски вестници нахлуха западните традиции на разследващата журналистика, което доведе до многобройни кръстоносни походи срещу корупцията в управлението и в защита на гражданските права. Не е такъв случаят обаче с някои издания, които търсят главно сензацията и скандала. Самата преса смята, че стои извън системата и брани демократичните институции.

Представителите на медийните елити, включени в това изследване, са редактори, главни редактори на новинарски мисии или главни репортери на по-важните вестници, излизачи в Хайдерабад. Най-възрастният от 12-те интервюирани журналисти бе на 70 години, най-младият – на 35, а мнозинството бяха над 50. Само двама от интервюираните бяха завършили професионални училища по журналистика. Мнозинството имаха поне бакалавърска степен, повече от половината – магистърска степен по хуманитарни или обществени науки, а един от тях бе почетен доктор. Мнозинството бяха израсли в градска среда, в семейства от средната класа, чиито родители имат професии или са на държавна служба.

Политиците

Политическата кариера в Индия, както и в много други държави, е важен път за постигане на финансово благополучие и високо обществено положение. Доминиращата роля на държавата в националната икономика помага на различните елитарни политически групи да натрупат огромни социо-икономически ресурси и да ги разпределят диференцирано. В страна като Индия членовете на парламента и на законодателните събрания се радват на големи облекчения и предимства. Сред тях са безплатните пътувания, държавни жилища, телефони и медицинско обслужване. Политиците използват тези облекчения и своето положение в структурите на властта, за да разпределят протекциите си сред политически съмишленици, приятели и членове на семейството.

Законодателната власт на Андхра Прадеш се състои от едно законодателно събрание, в което заседават 294 изборни членове, представители на различни политически партии. По времето на това изследване Партията на конгреса,⁹ която е силно центристка, бе управляващата партия в Андхра Прадеш. Първи министър бе Н. Джанардхана Реди, а главната опозиционна партия бе Телугу Десам. Другите политически партии, представляващи някакъв политически фактор в държавата, бяха дясната Бхарития Джаната (БДП), двете комунистически партии – комунистическата партия на Индия (марксиста) – КПИ (м) и комунистическата партия на Индия (КПИ) – и Джаната Дал.

Интервюираните за това изследване са законодатели и/или висши кадри на различните, споменати по-горе, партии. Сред тях има един бивш премиер, бивш председател на законодателното събрание, бивш министър и един член на настоящото щатско правителство. Най-възрастният сред интервюираните бе на 70 години, а най-младият на 40; мнозинството бяха на възраст между 45 и 55 години. Всички те принадлежеха предимно към висшите касти, най-вече Кама и Реди – две от най-влиятелните касти в Андхра Прадеш.

МЕТОДОЛОГИЯ

Събиране на данни

Данните за това изследване са предимно събрани чрез подробни разговори с подбрани представители на 5 елитарни групи в Андхра Прадеш, а именно – политици, бюрократи, бизнесмени, съдии и журналисти. Изборът на конкретните личности е резултат от нарочен и внимателен подбор.

С разрешението на интервюираните всички разговори бяха записани на аудиокасета и след това описани дословно. Подробните записки придружават аудиозаписите на интервютата. Всяко интервю продължи средно 2 часа.

БЕЛЕЖКИ

1 Трябва да отбележа обаче, че дори преди това по-масово „разпознаване“ на корупцията в развитите страни се появяват някои забележителни анализи на политическата машина в градовете на САЩ (напр. Merton, 1967: 126-136).

2 Това предложение никога не се реализира и ние не знаем какво би станало, ако правителството на Националния фронт не бе свалено през ноември 1990 г.. Свалянето на правителството бе придружено от масови религиозни и кастови борби (последва оттегляне на дясната партия Бхаратия Джаната (БДП), важен сподвижник на фронта), а корупцията нямаше никаква видима роля.

3 В отговор на продължилите почти 20 години дебати за състоянието на „фактите“ в социалния конструкционизъм Ибара и Кицузе (1993) предлагат термина „условие-категория“ като заместител на „възможно условие“. Дали тази семантична подмяна ще доведе до „нов път на развитие“ в областта, както се надяват авторите, е въпрос на бъдеще.

4 Петте групи от изследването ми са избрани според силата на влиянието им при вземането на политически решения и степента, в която се смята, че са засегнати от корупцията и борбата с нея. Една от елитарните групи, която остана извън обсега на това изследване, е тази на военните, за която се смята, че е почти изцяло „изолирана от политическата среда“ и незасегната от корупцията (Rudolph and Rudolph, 1987: 88). Несъмнено има и други елитарни групи, чиито схващания за корупцията могат да представляват интерес, например религиозните лидери. Поради ограничения във времето и финансирането обаче изследването на тези групи ще трябва да почака.

5 Тези сведения за набирането, обучението и отговорностите на елита на граждански служби, са на Бакстър et. al. (1987: 136-139) и Бамбри (1972).

6 Всичките 60 представители на различни елитарни групи, интервюирани за това изследване, са мъже. Броят на жените в гражданските служби, макар и нарастващ през последните години, си остава само 5% за Андра Прадеш (Goyal, 1989), докато тяхното присъствие в политиката е било значително още от преди освобождението. Има само няколко жени в бизнеселита, такова е и положението в съдебната власт (само един от членовете на Висшия съд на Андра Прадеш по времето на моето изследване бе жена). Сред журналистите на ключови позиции във вестникарските организации в Хайдерабад нямаше нито една жена. Направих опит да разговарям с няколко жени бюрократки, но техните разписания не позволяваха времето, необходимо за интервю. Не положих необходимите усилия, за да си уредя среща с няколко жени в законодателните органи на Андра Прадеш. Интересен е фактът, че никой от случаите на корупция сред представители на елита, с които се сблъсках по време на изследването си, не включваше жени. Този факт повдига въпроса дали жените не са по природа по-честни от мъжете или дали случайно не съществува полово разделение и в корупцията. Във всеки случай, трябва да призная, че предпочетох мъжкия пол за изследването си. Това до известна степен е отражение на изключителния характер на елитарните властни структури, които в основата си са „клубове на момчетата“.

7 Вж. също анализа на Кочанек (1974) на това как частният бизнес в Индия се опитва да влияе върху политиката на нацията.

8 От гледна точка на неотдавнашното навлизане на кабелните телевизии в Индия, бързам да уточня, че моят коментар за телевизията се ограничава с Дурдашан поради най-големия ѝ брой зрители.

9 Пълното название на партията е Индийски национален конгрес.

ЧАСТ ВТОРА

ПОЛИТИКАТА НА ДЕФИНИРАНЕ

Настоящото изследване обръща внимание на начините, чрез които дадени предполагаеми условия се превръщат в проблем на корупцията с помощта на ключови фигури в обществото. Тези фигури са представители на елитите, които очертават рамките на публичния диспут по въпроса. В основата си моят подход изследва определенията за корупция, използвани от различните групи, като слага ударение върху социалната зависимост на познанието.

Дефиниционни модели и типологии

Учените, занимаващи се с проблемите на корупцията, смятат въпроса за дефинирането на явлението в най-добрия случай за необходимо зло. Те създават удобни, универсални определения и въоръжени с тези предварителни дефиниции, се втурват да разнищват причините, последствията и т. н. Благодарение на Хайденхаймер (1989) многобройните определения на корупцията, съществуващи в социологическата литература, са сведени до три основни модела, центрирани около: „публичната длъжност“, „пазара“ и „публичните интереси“.

Определението за корупция на Най (1967: 417) например е типично за тези, които третират явлението от гледна точка на публичната длъжност. За Най корупцията е:

- поведение, което е отклонение от нормалните задължения на една публична роля с цел лични (на семейството, на близка частна група) финансови придобивки и издигане в йерархията, както и поведение, нарушаващо правилата за упражняване на влияние в личен интерес. Тук се включват даването и получаване на подкупи (използването на награда, за да се промени решението на отговорен служител); непотизмът (осигуряване на протекции на базата на роднински връзки, а не по заслуги); и злоупотребата (незаконно присвояване на публични средства за лични облаги).

Различно е определението на Ван Клаверен за корупция. Независимо от присъствието на елементи на модела „на публичната длъжност“, то представлява в основата си пазарно виждане и свързва понятията търсене, предлагане и размяна, характерни за икономическата теория. Ван Клаверен говори за корупцията във връзка с:

- държавен служител, за когото публичната длъжност е вид бизнес, приходите от който в екстремни случаи той се опитва да максимализира. Длъжността се превръща в „максимализираща единица“. Размерът на неговите приходи тогава...(зависи) от пазарната ситуация и таланта му да открие точката на максимална печалба върху кривата на публичното търсене (Heidenheimer et al., 1989: 9)

На последно място, моделът „на публичните интереси“ проличава в работите на Фридрих (1966: 74), според който корупция съществува, когато

- овластен индивид, натоварен да извършва определени дейности, т.е. който е отговорен функционер или заема държавна длъжност, чрез финансови или други средства, осигурени по незаконен път, е изкушен да предприеме действия, които облагодетелстват източника на тези средства, като по този начин се нанася вреда на публиката и нейните интереси.

Тясно свързан с дефинирането на термина е и опитът да се определят видовете корупция (вж. Roebuck and Barker, 1974). Хайденхаймер (1989: 156-157) въвежда следните категории на корупционно поведение: „дребна корупция“, „рутинна корупция“ (вкл. вземането на подаръци, непотизъм, протежиране) и „тежка корупция“ (вкл. извършване на политически услуги и организирана престъпност).

В. О. Кий (1936) разглежда термина „автокорупция“ в случаите на спекулации и използване на служебното положение за спечелване на дадени контракти и т. н. Уотърбери (1976) в сравнителното си изследване на Египет и Мароко различава „ендемична“, „планирана“ и „развиваща се“ корупция. Тези класификационни схеми, от една страна, ни помагат да се ориентираме в обръкращото разнообразие от корупционни дейности, а, от друга, се стремят да въведат ред в неща, които са може би не толкова организирани и да осветлят широк спектър от реакции на самите действащи лица. Като резултат тяхната стойност за сравнителни изследвания между различни култури е ограничена.

Моето мнение е, че зад тези добре конструирани и прецизни определения и варианти стои един продължителен методичен процес на усложнено и променящо се дефиниране на границата между корумпиращи и некорумпиращи дейности. Изследването ми разкрива, че обсъжданият проблем

е твърде неясен, за да се породи политика на дефиниране. Малко са общите схващания сред представителите на различните елитарни групи относно корупционно поведение, с изключение може би само на случаите с „открито даване и получаване на подкупи“.

Променливост, обърканост, неяснота

Някои представители на различните елитарни групи в моето изследване изтъкнаха неясната същност на корупцията. Те оспориха твърдението, че концепцията е фиксирана във времето и пространството и подчертаха, че тя по-скоро произтича от тях. Отговорът на един 53-годишен висш бюрократ илюстрира не само схващането за променливостта на концепцията, но и на политиката на нейното дефиниране:

Терминът „корупция“ се използва доста произволно. Не съществува общоприето определение. Няма разграничителна линия. Всеки човек има свое собствено определение. Летвата, която човек вдига за себе си, е с една идея по-високо, когато става въпрос за някой друг. С течение на времето значението на думата корупция се променя. В основата си корупцията е отклонение от общоприетите норми на поведение в която и да е сфера на живота.

Всяко общество постоянно очертава, усъвършенства и преработва моралните си норми и ограничения, превръщайки предишни общоприети действия в осъдително (и дори забранено) поведение или издигайки осъдителни действия до нивото на поощрително (дори изгодно) поведение. Идеолози и кръстоносци-моралисти (Becker, 1963) през различни исторически периоди са се опитвали да използват своята сила, влияние и достъп до властта, от която зависи вземането на решения, за да определят моралните граници на обществото. Идеята за морален ред, който се променя и подлежи на обсъждане, изпъква в един от отговорите, получен в хода на интервюта.

Млад бюрократ, интервюиран от мен, изрази мнението, че „политиката е много благородна дейност в животворен за общността смисъл. Дългът на политиците не се изчерпва с избирането им в органите на управление, а и с необходимостта да се образуват хората и да се трансформира обществото ни.“ Някои съвременни политици обаче, по мнението на този млад бюрократ, са „корумпирани“ тази „благородна професия“, връщайки я към един по-ранен период от индийската история, когато „властта беше немислима без злоупотреба“.

Начинът, по който различните общества и техните представители постоянно коригират моралните си граници, се разяснява по-подробно от Нуунан (1984) в неговия труд върху произхода и историята на подкупите. Нуунан представя история на подкупите и тяхната еволюция през 4 определени

епохи. От 3000 г. пр. Хр. до 1000 г. сл. Хр., твърди той, е съществувал конфликт между „идеята за отсъствието на реципрочни задължения“ и „нормите на взаимната отплата“, които играят съществена роля в общества, чиито владетели са „както съдии, така и получатели (на подаръци)“. През втория период, от 1000 г. сл. Хр. до 1550 г., „идеалът за неподкупността“ доминира в религиозните, правни и литературни творби и се извършват реформаторски опити с цел реализирането му. Третият период, според Нуунан, започва (доколкото това засяга англо-говорящите) през XVI век със застъпването на темата в английските книги, пиеси и закони и завършва през XVIII век с обявяването ѝ за „норма“ в Британската империя. Четвъртият период е Американският, когато „наследниците на последователните реформи и на английската политика започват да прилагат и разширяват тази норма, докато накрая тя се налага по целия свят като чисто американска“. Не е необходимо човек да приема тезата на Нуунан, че нормата за неподкупност се е установила по света вследствие експанзията на западните морални традиции, за да признае, че трудът му успешно илюстрира променливостта и развитието на понятието.

Макар че много от интервюираните демонстрираха объркване по въпроса що е корупция, всички се опитаха да предложат дефиниции, изразяващи тяхното разбиране на проблема (а до известна степен и действията им) по отношение на публичния сектор. Тези определения следователно са *индивидуална* реакция на действия, извършващи се на публичната сцена и не включват действия от личната, частна сфера на живота на хората, например семейството. Предлагам някои примерни дефиниции, дадени от бюрократи, индустриалци, съдии, журналисти и политици, интервюирани в рамките на това изследване:

1. Има правила, които ръководят поведението на държавните служители. Има нещо, наречено ППДС (Правила на поведение на държавните служители), в което се говори за много неща, включително и за получаване на подаръци над определена стойност. Корупция има, когато се отклониш от тези правила на поведение.

- 67-годишен пенсиониран бюрократ, бивш секретар на министерството на вътрешните работи.

2. Корупцията е многостранна концепция и не е задължително свързана с пари, преминаващи от едни ръце в други. Тя може да е злоупотреба с положението, непотизъм. Представете си, че сте на пост в държавна служба и че използвате това си положение за лични цели – това е корупция. Ако злоупотребите с властта си, за да увеличите личните си облаги, то това също е корупция.

- 51-годишен бюрократ, Централен административен отдел.

3. Значението на понятието корупция става ясно от закона. Тя е нещо, което един държавен служител извършва на своя глава. Казваме, че един държавен служител е корумпиран, когато той прави или не прави нещо поради определени (обикновено материални) подбуди, които не са свързани със законното му възнаграждение.

- 35-годишен бюрократ, изпълняващ по съвместителство длъжността щатски секретар.

4. Корупцията, по мое мнение, е трансакция, при която човек получава облаги, които не му се полагат. Ако получавам заплата от 5000 рупии от компанията, за която работя, и представите си, вземам по 50 или 100 рупии от всеки, който дойде при мен да търси работа, то това са пари, които не ми се полагат – това е корупция.

- 65-годишен индустриалец.

5. Корупция е да получиш някаква сума или облага за извършването на някаква дейност, която и без това е част от професионалните ти задължения.

- 46-годишен индустриалец, президент на международна асоциация по търговия.

6. Най-простото определение, което използвам, е, че корупция има, когато някой злоупотреби с публичната длъжност за лични цели.

- 40-годишен политик, виден законодател от партията Телугу Десам

7. Корупцията се проявява в разнообразни форми. Тя не е само размяна на пари. Да помагаш на роднините си, да им осигуряваш работа или да им правиш услуги от един или друг вид – всичко това е вид корупция. Сега корупцията се проявява в такова объркващо разнообразие от форми и в толкова неограничени сфери, че първоначалното значение на думата е загубило ефекта си.

- 59-годишен съдия от Висшия съд на Андхра Прадеш.

8. Според мен корупцията е всичко, що е измама и нарушаване на основните, човешките норми на поведение. В рамките на това широко определение могат да се включат неща, като вземане на подкупи, правене на неправомерни услуги на роднини и приятели, използване на публичната длъжност за лични цели, злоупотреби, измами – всичко това е корупция.

- Главен репортер на всекидневника на партията Телугу Десам.

Гласът на закона: строго правни дефиниции

Тясно правната дефиниция (вж. дефиниции 1-6) отнася ограничен брой дейности към категорията корупция и опростява определеното за корупция, съобразявайки го главно с това, което е фиксирано в закона. В някои случаи то може и да е отражение на правните постановки, но по-често е просто израз на чувства и идеи, т.е. на духа (като противопоставен на постановките) на закона и следователно е легалистко в технически смисъл.

В Индия най-важният закон, третиращ корупцията, който официално очертава границата между корупционни и некорупционни действия, е Законът за възпиране на корупцията (ЗВК) от 1947 г., излязъл с поправки през 1988 г.

Законът сякаш се отнася специално за действията на „държавните служители“ в процеса на изпълнение на техните „публични задължения“. „Публичните задължения“ са определени като „задължения, от чието изпълнение държавата, обществото или дадена общност като цяло имат интерес“ (ЗВК, 1947 [1988]: 1). От тук става ясно, че терминът корупция от правна гледна точка обхваща комбинация от понятията „публична длъжност“ и „публичен интерес“. Ето защо първоначално корупцията се определя като „получаването от държавен служител на заплащане, различно от полагащото му се по закон, за извършване на официална дейност“.

В моето изследване, около една трета от бюрократите, почти всички индустриалци и около три четвърти от политиците предложиха някакъв вид правна дефиниция. Сред всички интервюирани, дали тясно легалистка дефиниция, само няколко посочиха повече от три дейности, които могат справедливо да се нарекат актове на корупция. Подкупите, неправомерното използване на длъжността и злоупотребата с публични ресурси, извършването на услуги и получаването на комисиони за това, както и измамите, бяха най-често сочените примери на корупция.

Елитни групи, дали тясно легалистка дефиниция	Посочени от тях примери за актове на корупция
Бюрократи Индустриалци Политици	<ul style="list-style-type: none"> • Подкупи • Злоупотреба с публични ресурси • Извършване на услуги и получаване на комисионни • Измами • Подаръци над определена стойност • Продажба на публична длъжност

Интересно е, че никой от интервюираните от тази група не окачестви даването на подаръци като форма на корупция. В този смисъл техните определения са всъщност по-тесни от дефинирането на корупцията в закона.

Гласът на морала; широки нравствени дефиниции

Макар че правните кодекси са обикновено продукт на комплицирани договаряния между доминиращите елити по въпроси на морала и нравствените норми, тясно легалистката дефиниция се изразява на език, който често е инструментален, рационалистичен и дори безнравствен. От своя страна широката нравствена дефиниция (вж. дефиниции 7 и 8), включва аспектите, споменати в закона като акт на корупция, но често отива отвъд границите на легалисткия възглед, изразявайки се чрез езика на една абстрактна, аморфна нравственост и включва голям брой действия в категорията корупция.

В моето изследване само една трета от бюрократите, около една четвърт от политиците, и незначителна част от индустриалците дадоха широка нравствена дефиниция. Точно обратен е случаят със съдиите и журналистите, които масово даваха широки нравствени определения на корупцията и изброиха средно пет действия в категорията корупция. Според тях даването на подаръци, непотизмът, измамите, фалшификациите, лъжите, лобирването и производството на некачествени храни са актове на корупция.

Елитни групи, дали тясно легалистка дефиниция	Посочени от тях примери за актове на корупция
Съдии Журналисти	<ul style="list-style-type: none"> • Подкупи • Непотизъм/ фаворитизъм • Даване на подаръци • Злоупотреба с публични ресурси • Измами, фалшификации, нечестност • Измами, фалшификации, нечестност • Незаконно присвояване • Извършване на услуги и вземане на комисионни • Интелектуална корупция • Душевна корупция

Политиците, по очевидни причини, не смятаха лобирването по интереси за вид корупция, докато много от представителите на медийния елит с готовност определяха като корупция широк обхват отклонения от приетите норми на поведение.

Разширеното определение за корупция, дадено от някои елити, произтича от определената конфигурация на позициите на действащите лица в политическата структура. От моето изследване става ясно, че и тримата политици, които дадоха широко нравствено определение за корупция, са лидери на политически партии в опозиция на управляващата в щата Партия на Конгреса.

Ако явлението „непотизъм“ може най-общо да се опише като употреба на власт с цел да се облагодетелстват близки, роднини или приятели по начин, който се смята (според някои неизяснени норми на общността или според закона) за нечестен или в ущърб на други хора, търсещи подобни услуги и/или в ущърб на самата системата,² то тогава е задължително условието човекът, който би се ангажирал с такъв вид поведение, да притежава такава власт. Три са групите – бюрократи, индустриалци и политици – които притежават такава структурна власт и дискреционни пълномощия, чието упражняване може да доведе до евентуални положителни последици за тяхната конкретна общност (религиозна, кастова, племенна, семейна, и т. н.). Към тези групи принадлежаха и хората, които се въздържаха да характеризират непотизма като вид корупция.

Преувеличаване и евфемизация: градиране на проблема според различните елити

Съставна част от политиката на дефиниране е мястото, което различните елити приписват на корупцията в дневния ред за обсъждане на обществените проблеми. Това се дължи на факта, че както изборът на даден проблем от необятната сфера на социални проблеми, така и съществуващите дефиниции на обсъжданото явление, предполагат възможни вариации в курса на поведение. Както казва Понг (1989: 65), конфликтите между различните претенденти са понякога не за това дали едно условие трябва да се определи като социален проблем, а за това кой проблем е „по-критичен и по-спешно се нуждае от вниманието на официалните власти и от средства за неговото разрешаване“. В допълнение, степента на значение, приписвана на проблема, има специфично инструментална и символична роля за различните елити.

Приблизително три четвърти от 60-те интервюирани в това изследване смятат корупцията или за най-важен, или за един от най-важните проблеми в Индия. Докато мнозинството съдии, журналисти и политици определиха корупцията като „най-важния“ проблем, пред който е изправена страната, голяма част от бюрократите и индустриалците отрекоха това да е така. В основата на тази спецификация се крият наречените от мен „практики на преувеличаване и евфемизация“, чрез които влиятелните елити се опитват или да омаловажат, или да преувеличат сериозността на проблема.

Съдии и журналисти, които в мнозинството си дадоха широки нравствени определения на корупцията, показаха също тенденция към преувеличаване на проблема, давайки раздути списъци на случаи на корупция и представяйки я за най-важния проблем в Индия.

Повечето от политиците също изразиха преувеличено схващане за корупцията като проблем. В стремежа си да докажат нелегитимността на съ-

существуващия режим, политиките от опозицията създават увеличен образ на проблема с корупцията. От своя страна лидерите на управляващата партия обръщат почти същото внимание на корупцията с цел да затвърдят легитимността си. Те често успяват да постигнат това, представяйки се за защитници на морала и за съюзници на непривилегированите класи, които работят за прочистването на публичния живот.

Мнозинството бюрократи и индустриалци, които като цяло не се тревожат за легитимността си в очите на публиката, изказаха мнението, че корупцията не е най-важният проблем в Индия. От значение е фактът, че евентуалното им присъединяване към шумната полемика по въпроса за борба с корупцията, би било в ущърб на техните интереси; за бюрократите това би било така, защото винаги, когато корупцията излезе на преден план в публичния дебат, тяхната група става главна мишена на кампанийните чистки; същото е в сила и за индустриалците, защото съществуващото статукво, според техните твърдения, им помага да постигнат финансовите си цели без процедурни усложнения и правителствен контрол.

Целта на това изследване не е да приеме съществуването на корупцията в Индия за някаква даденост, а да разкрие как различните елитарни групи придават на корупцията различна степен на важност в списъка на основни си приоритети. Тази диференцирана оценка на корупцията като социален проблем е в силна зависимост от властните конфигурации.

БЕЛЕЖКИ

1 В следващите страници ще използваме съкратеното название на този закон – ЗВК.

2 Въвеждайки тази доста свободна дефиниция, се опитвам да демонстрирам неяснотата по въпроса дали дадено политическо поведение води до непотизъм (а следователно и до корупция) само когато то вреди на интересите на други индивиди, или може да се сметне за такова дори когато се смята, че нанася вреда само на системата (например нарушаване на дадена процедура), без задължително да отнема шансовете на отделен индивид.

ЧАСТ ТРЕТА

Причинна динамика: конструиране на етиологии на корупцията

Комплексната природа на проблема с корупцията може да превърне една причинна функция в спорен въпрос. Различните тълкувания на причините за корупцията могат да засегнат диференцирано различните елитарни групи.

Възможно е, изтъквайки наличието на изключителен правителствен контрол, бизнеселитите да се освободят от всякаква отговорност и да я прехвърлят върху политици и бюрократи. От своя страна бюрократите биха могли да стоварят вината върху политизирането на бюрокрацията и влиянието на частния бизнес върху управлението. С две думи, възможно е различията да съществуват в смисъл на системни и структурни обяснения, от една страна, и индивидуалистични – от друга. Съществува вероятността определени групи да оправдаят системата, третирайки корупцията като проблем с „гнилите ябълки“, докато други са склонни да обвиняват системата с обяснението за „гнилия чувал“.

„ОБЕКТИВНИ“ ЕТИОЛОГИЧЕСКИ ПОДХОДИ

„Обективистки“ анализ на причините

Някои трудове от по-ранната литература в областта на политологията и социологията разглеждат проблема с корупцията като специфична черта на „изостаналостта“. Между авторите на „модернизационната теза“ за корупцията са Хънтингтън (1968), Мирдал (1968) и Скот (1969).

Според Хънтингтън (1968: 59-71), корупцията разцъфтява в условията на интензивна модернизация на една страна и намалява с институционализацията на развитата демокрация. Това схващане обаче не може да обясни съществуването на корупция в развитите индустриални демокрации. Напоследък се появяват все повече доказателства за политическа корупция и злоупотреби с властта в САЩ и Великобритания (Amick, 1976; 1977; Drewry, 1977; Pinto-Duschinski, 1977; Benson, 1978; Ashworth, 1981; Johnston, 1982; Doig, 1984; Etzioni 1984). Всъщност изглежда, че наличието на корупция не отминава никои политически системи и идеологии. Това проличава и в увеличаващия се обем литература по въпросите на корупцията в бившите съветски републики и други комунистически страни (Kramer, 1977; Liu, 1983; Di Francisco and Gitelman, 1984; Harris, 1986). Следователно не е задължи-

телно причините за корупцията да се търсят само в нивото на развитие на една нация или в управляващата я идеологическа система.

Причините за корупцията, според съществуващата литература, могат най-общо да се категоризират като административно-бюрократични, политически, икономически и културни. Робърт Уейд (1982; 1985) разкрива наличието на системна корупция в индийската администрация по напояването вследствие на комплексния административен натиск и съществуването на „пазар на публични длъжности“. Скот (1972) е на мнение, че нарастването на държавната администрация в т. нар. нови нации и последвалото отслабване на другите конкуриращи се структури на властта, е един от най-важните фактори за разпространението на корупцията. Според Мирдал (1968) корупцията е рожба на засилената употреба на дискреционна власт от страна на бюрократичния елит.

В своя труд по въпросите на „изостаналостта“ в района на Амазонка Бънкър (1985) предлага различно, организационно схващане за корупцията. То отива по-далеч от мнението, че корупцията се дължи на различните степени на модернизиране на бюрокрацията. Сравнявайки две правителствени агенции, една от които е силно корумпирана, а другата – по-малко, той изказва предположението, че корупцията се причинява от организационни и междуличностни променливи. Според Бънкър най-вероятно е корупцията да възникне в ситуации, в които има висока степен на взаимно сътрудничество между отделните служители и е по-малко вероятна там, където царят отношения на конфликт и опозиция.

От политическа гледна точка като причини за корупцията са били посочвани: липсата на лидерство и дисциплина, демонстрирани от политиките (Норе, 1985); относителното значение и разрастващата се роля на правителството като източник на стоки, услуги и работни места (Tilman, 1968; Scott, 1972); силно централизираната управленска структура (Smith, 1971); и недоотстъпчивата или прекомерна институционализация (Ben-Dor, 1974).

Тъй като корупцията често включва финансови трансакции, много учени предлагат икономическо обяснение за присъствието ѝ в някои общества. Между посочените икономически фактори са: твърде малко капитализъм и повишена активност в публичния сектор (Tilman, 1968); бедност, безработица, нисък жизнен стандарт (Leys, 1965; Abueva, 1970); лошо управление на икономиката (Scott, 1972); ниски заплати, които не съответстват на повишаващия се жизнен стандарт (Alam, 1989). Според някои икономически теории, корупцията е част от математиката на рационализма, интегрален метод, с помощта на който разумните мъже и жени действат в свой интерес (Rose-Ackerman, 1978; MacRae, 1982).

От своя страна Шакълтън (1978) комбинира политическия и икономически анализ, за да построи теорията, че корупционно поведение се поражда когато управлението се намесва в нормалното функциониране на един

конкурентен пазар и когато тази интервенция се изразява в използването на дискреционна власт.

И на последно място, литературата по въпросите на корупцията е наситена с културни обяснения на явлението. Учените, които се присъединяват към тази школа, гледат на традиционните роднински и други подобни връзки в развиващите се страни като на главни фактори за появата на корупция. Други се опитват да обяснят корупцията, позовавайки се на конфликта между традиционната практика на даване на подаръци и нормите на модерната бюрокрация (Dwivedi, 1967; Myrdal, 1968; Smith, 1971; Scott, 1972). Най-краен в мнението си обаче е Тилман (1968), според когото при победните нации корупцията почти не се смята за позорно явление. Културното обяснение често се илюстрира с отношенията патрон-клиент, които са видимо преобладаващи в общества с малко на брой институционализирани и диференцирани структури (Neher, 1977; Eisenstadt and Lemarchand, 1981; Eisenstadt and Roniger, 1984).

Многото учени, занимаващи се със социални проблеми, създават две конфликтни „квази-теории“, които или отнасят един социален проблем към „системните“ фактори, или го приписват на участващите „индивиди или групи“ (вж. Caplan and Nelson, 1971; Ross and Staines, 1972).

В моето изследване повечето от интервюираните представители на елитите бяха склонни да отправят директни обвинения към отделни групи и индивиди, като същевременно приписваха проблема с корупцията на различни системни или структурни фактори.

ОПРЕДЕЛЯНЕ НА ОТГОВОРНОСТТА: ПОСОЧВАНЕ С ПРЪСТ И ПРЕХВЪРЛЯНЕ НА ВИНАТА

„Състезания по очерняне“

Попитани кой според тях носи основна вина за корупцията, само 19 от 60-те интервюирани се поколебаха да назоват конкретна група или индивид и настояха, че има други системни фактори, пораждащи проблема. Мнозинството обаче с готовност обвиниха елитарни групи, различни от тяхната собствена, както и принадлежащи към тях индивиди. Например според повечето политици вина за корупцията носят бюрократите; индустриалците от своя страна обвиняват както политиците, така и бюрократите.

По подобен начин, много от бюрократите обвиниха „ядрото“ от политици и индустриалци, докато повечето съдии и журналисти посочваха всички групи, включени в изследването, с изключение на своите собствени.²

В този процес на размяна на обвинения и прехвърляне на вината се забелязва така нареченото „състезание по очерняне“ (Schur, 1980).³ Обвиня-

ването на всички други групи освен собствената за проблема с корупцията е винаги „скрит белег“, на състезанията по очерняне.

Една от причините за подбора на 5-те елитарни групи, застъпени в това изследване е, че повече от която и да е друга група в обществото те „притежават“ проблема с корупцията, т. е. имат властта, влиянието и авторитета да го дефинират. Не всички групи обаче приемат тази отговорност. Съществува тенденция, особено сред бизнесмените, да се представят по-скоро за жертви, отколкото за „собственици“ на този проблем.

Индустриалците смятат, че не те са причината за корупцията в Индия и не се чувстват задължени да се включат в борбата с нея. Тук може би трябва да си припомним, че повечето от интервюираните за това изследване индустриалци в Андра Прадеш дори не посочиха корупцията като важен проблем за страната.

По-различен е случаят с журналистите. Мнозинството от тях определят корупцията като най-важния социален проблем в Индия. Медийният елит е сред групите, които най-яростно отричат каквато и да е причинна отговорност, но не се оттеглят от (дори прегръщат) политическата си отговорност за повдигане на въпроса за корупцията. Тези журналисти притежават засиленото чувство, че са „извън“ системата и вярват в ролята на пресата като „пазител“ на демократичните институции. 10 от 12-те интервюирани за това изследване журналисти от Андра Прадеш отрекоха каквато и да е отговорност на групата си за съществуването на корупция в Индия.

Политическа отговорност		Причинна отговорност
Приемат	Приемат	Отхвърлят
	Съдии	Съдии (някои)
	Политици	Журналисти
	Бюрократи	Политици
Отхвърлят	Бюрократи (някои)	Бюрократи
	Политици (някои)	Индустриалци

Ако се върнем назад, ще видим, че много от интервюираните за това изследване представители на съдебната власт, подобно на журналистите, дадоха предимно широки нравствени определения на корупцията и изразиха склонност да преувеличат значението ѝ в индийската действителност. Традицията да се изолира и разграничава от света, в който оперират политици, бюрократи, индустриалци и т.н., очевидно е поставила съдебната власт в същата позиция по въпроса за корупцията, каквато имат и журналистите. За разлика от журналистите обаче съдиите са по-склонни да поемат отговорността за съществуването на корупция в Индия. Ето как един съдия, работещ в администрацията за борба с корупцията, обясни една от причините

за готовността на съдебната власт да поеме както причинна, така и политическа отговорност:

Само допреди няколко години, хората казваха, че съдебната власт е институция, която е незасегната от корупцията в Индия. За нещастие, подобно нещо вече не може да се каже. Съдебната власт не е имунизирана срещу тази инфекция.

Старши адвокат от Върховния съд неотдавна се оплака от зачестилите случаи на „непочтително“ отношение към съдебната власт и от тенденцията съдийската колегия да се представя като „нечестна“, както и да се създава имидж на съдията като „човек, незаслужено облагодетелстван от политическа услуга“.⁴

Отговорността за корупцията обаче не се приема от всички представители на съдебната власт. 5 от 12-те интервюирани за това изследване съдии отхвърлиха всякакъв род обвинения и решително прехвърлиха проблема върху индустриалци, бюрократи и политици. От своя страна бюрократите и политиците поеха политическата отговорност в ролята си на главни създатели и изпълнители на политическите курсове, но почти всички бяха раздвоени що се отнася до поемането на причинна отговорност. В случаите, когато се съгласяваха да я приемат от името на цялата група, към която принадлежат, те изрично подчертаваха, че носят само част от вината и че съществуват фактори и действия на други групи, които винаги излизат наяве при един анализ на причините за корупцията.

Политическото съперничество несъмнено оказва влияние върху желанието на някои политици да поемат (поне отчасти) отговорност. Те обикновено изтъкват, че причините, довели страната до корупция, се крият в идеологията и политическия курс на лидерите на „другата“ партия. Един висш служител от опозиционната в Андхра Прадеш партия Бхаратия Джаната (БДП), докато изразяваше съгласие с ролята на политиците по проблема с корупцията, отправи яростни обвинения към политиката на управляващата по това време Партия на Конгреса:

Политиците са отговорни за състоянието на нещата, но трябва да уточним, че става въпрос за особен вид политици. От освобождението си и съвсем доскоро тази страна е била еднопартийна демокрация. Партията на Конгреса създаде особен вид политическа култура. Тук се включват изразходването на огромни суми за избори, фалшифицирането на изборни резултати, насилието, измяната и какво ли не още. Точно този вид политическа култура породил корупцията у нас... Този вид политици корумпираха изцяло системата ни, корумпираха бюрокрацията и дори обществото като цяло.

Съществува вероятността, че в стремежа си да отклонят каквито и да е предизвикателства към своята легитимност, някои елити намират за по-полезно да свързват проблема с корупцията с някаква „по-дълбока криза“, от-

колкото с цели, които са по-очевидни и биха изисквали спешна намеса. Тенденцията да се търсят по-скоро структурни причини за корупцията се прояви особено ярко в случаите, когато от интервюираните се искаше да направят оценка на степента, до която те самите или групите, към които принадлежат, са отговорни за корупцията.

Политиката като източник на корупция

Елитите в Андра Прадеш назоваха 3 най-общии политически фактора, отговорни за корупцията: връзките между политици и бюрократи, избирателната система, в това число големите разходи по време на изборните кампании, и упадъкът в качествата на политическите лидери.

Връзката между политици и бюрократи

Тайните връзки на бюрокрацията с другите действащи лица от социалната структура и най-вече с политиците се възприемат от много хора като причина за корупция. Пример за това ще намерим в подробния анализ на Уейд на т. нар. „модел на прехвърлянето“ (1982). Според него, политиците принуждават бюрократите да участват в техните криминални дела с помощта на система от награди („топли“ работни места) и наказания (пословичното „прехвърляне“ в провинциите). Смята се, че чрез тази система политиците карат бюрокрацията да им съдейства в посрещане на високите разходи по време на изборното съревнование. Бюрократите от своя страна се опитват да посрещнат предизвикателството, използвайки корупционни средства. В този аспект връзката между политици и бюрократи наподобява отношенията патрон-клиент. Това е преобладаващият образ както в литературата, така и в масовото възприятие и се смята за основна причина за мащабната, системна корупция в Индия.⁵ Моето изследване разкрива, че различните елитарни групи имат различно отношение към този преобладаващ образ.

Много от интервюираните за това изследване представители на елита, най-вече бюрократите, заявиха, че корупцията в управлението е главно резултат от увеличената политизация на бюрокрацията.

Мангат Рай, който започва работа в гражданските служби още преди освободението, прави проникателен анализ на административното развитие в Индия. В него той описва как чиновникът, събиращ налозите в един окръг, трябва да се съобразява с претенциите на члена на Парламента, члена на Законодателното събрание и другите местни политически босове, всеки от които активно се стреми да задоволи интересите на своите избиратели (Mangat Rai, 1976: 125). В по-ново изследване Александър (1995) посочва възникването на нова „политико-административна“ култура, в която от бюрок-

ратите се очаква да изпълняват незаконни поръчки от страна на политическите им господари.

Интервюираните за моето изследване представители на бюрократичния елит изтъкнаха, че политиките получават съдействието на бюрократите с целта на постоянни заплахи за заточаване в провинцията и отстраняване. В резултат на това талантливо и честни служители се назначават на незначителни постове (наричани често „наказателни постове“), което освен всичко останало, разстройва и семейния им живот. По време на моето изследване се появиха достатъчно доказателства за съществуването на подобни, политически мотивирани прехвърляния.

Много от интервюираните за това изследване политици отрекоха този модел на политика, който от позиция на силата и със заплахи принуждава нещастния бюрократ да се подчини и съответно да предприеме корупционни действия. Един политик от Партията на Конгреса и бивш министър в кабинета на щата обаче изтъкна, че бюрократията, която представлява „постоянното управление“ в Индия, със сигурност не е по-слабият партньор в отношенията си с политиките:

Много хора говорят за намесата на политиките в администрацията. Това е малко пресилено. Много по-лесно е за един добър бюрократ да каже „не“ на един политик. Доста от тях го правят постоянно, без никакви сериозни последствия за кариерата им. Много по-трудно е за нас, политиките, да кажем „не“ на някой бюрократ. Днес ние сме тук, а утре ни няма, докато с бюрократите живеем по 25-30 години.

Докато двете страни, ангажирани в отношенията бюрократ – политик изразиха противоположни мнения по въпроса, другите елити, например индустриалци и съдии, не само отрекоха съществуването на конфликт между бюрократи и политици, а напротив – изтъкнаха наличието на „корупционно ядро“ между тези две групи. Висш окръжен съдия заяви, че някои министри осигуряват протекции на корумпирани служители, така че последните да могат да им послужат в преследване на техните запазени интереси.

Подобни възгледи за тайни връзки между бюрократи и политици изказаха и някои журналисти, но в мнозинството си те ги тълкуваха като конфликт, в който бюрократите са жертвата. Журналистите често сключват съюз с бюрократи, за които смятат, че са честни и застават на тяхна страна в трудната им и на пръв поглед антагонистична връзка с политиките.

Избирателната система

Според голяма част от интервюираните за моето изследване един от факторите, отговорен за появата и избора на толкова много очевидно безкрупни политици, е самата избирателната система. Тя изисква от кандидатите изразходването на огромни финансови средства по време на кампа-

ниите. Автономната избирателна комисия на Индия ръководи всички избори в страната и в отделните щати. Според нейните правила в голям щат кандидат за място в Парламента може да изразходва не повече от 4,5 милиона, докато на кандидат в по-малък щат се позволяват не повече от 60 000 рупии. По подобна логика таванът за изборите за Законодателно Събрание е 1,5 милиона в по-големите щати и 10 000 – в по-малките. Посочените тавани са толкова смешно ниски, че кандидатите често ги нарушават. Част от тях, които се радват на най-голям изборен успех, изразходват според някои изчисления почти 10 пъти повече.⁶

Откъде идват всички тези пари? Споменава се огромната индийска икономика на „мръсните пари“. Уважаван бюрократ, заемал едни от най-висшите постове в гражданските служби в Андра Прадеш, обяснява как този процес води до корупция:

Когато изразходваш средства за избори, се налага да компенсираш тази загуба чрез корупция. Защо, мислите, е целият този шум сред политиките за корпоративно председателство? Целта е главно да се спечелят пари, за да се възстановят разходите, направени по време на изборите... Политиките живеят от избори до избори. Смятате ли, че политиките харчат всички тези пари само заради престижа да станат членове на Законодателното събрание или Парламента? Правят го в очакване на парите, които ще направят, когато ги изберат.

Някои политици от опозиционните партии признаха, че изборите изискват огромни разходи, но като цяло приписаха негативите на явлението на управляващата партия. Бизнеселитите, повече от който и да е друг, виждат здрав смисъл (без задължително да го одобряват) в опита на избраните политици да си възвърнат средствата от изборната кампания по пътя на корупцията. От своя страна като проникателни инвеститори, бизнесмените, интервюирани за това изследване, изтъкнаха, че не може да се очаква от тях да наливат пари в избирателните фондове на една партия, без да се ползват от услугите ѝ след като дойде на власт.

Много от интервюираните, непринадлежащи към бизнеселити, виждат в тази практика достатъчно основателна причина да се забрани на компаниите да спонсорират политиките. Аргументът им е, че по този начин компаниите корумпират политическия живот в страната и се превръщат в един от основните източници на „мръсни пари“. Повечето бизнесмени обаче предпочитат по-либерален подход и изказват мнението, че е по-добре реалността да се признае и да се направи процеса по-отворен.

Следователно различните елити (с изключение на политиките от управляващата партия) споделят мнението за връзката на властта на парите в индийската избирателна система с корупцията в управлението.

Качествата на политическите лидери

Според мнозинството от интервюираните за това изследване другият политически фактор, отговорен за корупцията, са основните качества и характерът на политическите лидери, издигнати от такава несъвършена избирателна система. Някои от интервюираните, изключвам политиците, се оплакаха, че като цяло сред политическите лидери се забелязва упадък. За много от бюрократите, съдиите, журналистите и индустриалците в моето изследване появата на политици-кариеристи в Индия през периода след освобождението е предпоставка за мащабната корупция в управлението.

Естествено, повечето представители на политическия елит от Андра Прадеш, с които разговарях за това изследване, отхвърлиха твърдението, че съвременните индийски политици са от по-нисък интелектуален или нравствен калибър. Характерът на един политик, изтъкнаха някои от представителите на елита, е не само въпрос на индивидуалност; корените му се крият в политическата култура на новото поколение политици. Пишейки за управлението на Чандра Шекхар, журналистът Тавлийн Сингх нарича тази политическа култура „феодална“.

Феодалната политическа култура проличава в постепенната трансформация на класовия произход на индийските политици. В периода преди и непосредствено след освобождението индийските политици са представители на висшата класа, горните слоеве на средната и професионалната класи, напоследък – те са от селски произход или принадлежат към земеделската класа.

Следователно от гледна точка на политическите фактори, отговорни за корупцията, сред повечето елити (с явното изключение на полититиците) съществува единодушие в разбиранията им за причинната структура. Увеличаващата се политизация на бюрокрацията, тайното набиране на фондове за изборните кампании и изразходването на тези фондове, далеч надхвърлящо законните лимити, произтичащият от това упадък в характера на съвременните политически лидери – всички тези неща бяха посочени от различните елити на Андра Прадеш като причини за корупция.

Политически фактори, споменати от елитите		
Връзки между политици и бюрократи	Избирателната система	Качество на политическото ръководство
Бюрократи и журналисти описват бюрократите като жертви на политизацията	Всички без политиците са единодушни за ролята на големите пари в изборите и за ефекта, който това има в пораждаването на корупция	Всички, с изключение на политиците, смятат появата на политиците-кариеристи за признак на феодална политическа култура, а навлизането на криминални елементи в политиката като причина за корупция.
Съдии и индустриалци говорят за корупционна мрежа между политици у бюрократи	Политиците твърдят, че властта на парите не определя изхода на изборите; но лидерите на опозицията изтъкват използването на големи суми в кампаниите на управляващата партия.	Политиците твърдят, че мнозинството от тях са некорумпирани; но в публичните диспути взаимно се очерняят като хора с низък характер.
Политиците отричат бюрократите да са по-слабия партньор в администрацията; политици от опозицията обвиняват управляващата партия в политизация		

ИКОНОМИЧЕСКИТЕ ФАКТОРИ КАТО ПРИЧИНИ ЗА КОРУПЦИЯ

Дебатът либерализация/приватизация

Един от основните дебати на икономическата арена е по въпроса дали „твърде малкото капитализъм“, т.е. широкият правителствен контрол върху инвестициите и производството на частния сектор, не е причината за корупция в развиващите се страни. Макар и по доста заобиколен начин в едно класическо изследване по въпроса Тилман (1968) посочва недостатъчното развитие на капитализма в развиващите се страни като причина за корупцията:

Като се има предвид засилената дейност на правителствата в новите държави и съответно слабата активност в частните сектори, твърде вероятно е клиентите, чиито нужди са незадоволени от мандатната система на ценообразуване на правителствената бюрокрация, да разполагат с по-малко необвързани с държавата алтернативи, отколкото в една развита държава (Tilman, 1968: 441).

И обратно, един известен индийски икономист призовава към преразглеждане на тезата, че облекчаването на режима от регулации и лицензи ще намали корупцията (Rudra, 1991: 2936). Той твърди, че скандалите за корупция за милиарди долари в индустриализираните страни са свидетелство, че болестта поразява и икономиките на свободния пазар.

Този дебат отново доби популярност с неотдавнашната глобална атака срещу ролята на държавата в икономиката и в разрасналото се движение към приватизация. В Индия повикът за икономическа „либерализация“ набра инерция с връщането на власт на правителството на Раджив Ганди през 1985 г. Свидетелство за сериозността на правителството бе назначаването за финансов министър на Манмохан Сингх, водещ икономист в областта на свободната инициатива. Той решително се обяви срещу т.нар. „лиценз Радж“.⁷ Самият министър-председател посочи връзката между правителственото регулиране на частния бизнес и корупцията. През 1995 г., четири години след влизането в действие на новата икономическа програма, индийският пазар бе наводнен с нови привлекателни потребителски стоки, приватизацията в различните сектори на икономиката набра скорост, а нивото на чуждестранните инвестиции се повиши.⁸ Дебатът за това, дали капитализъм в адекватни количества помага да се намали корупцията, се поднови с огромния скандал с ценни книжа, който засегна няколко индийски финансови институции в периода непосредствено след либерализацията.

Новите икономически принципи, обявени по върховете на управляващата партия, се спускат твърде бавно до политиките на щатско ниво.⁹ В моите разговори, един от министрите от Партията на Конгреса открито предпочете политиката на ненамеса на правителството в частната инициатива („колкото по-голямо е участието на правителството в икономическите дейности, толкова по-голяма ще е корупцията“), докато друг един политик, по ирония на съдбата оглавяващ министерството на промишлеността, защити правилата, регулиращи дейността на частните бизнесначинания. Неговият аргумент бе, че те са необходими, за да се контролира незаконността.

Между центристките и десните партии обаче съществува сравнителна степен на съгласие относно нуждите от либерализация. Единствено комунистическите партии са против редуциране на ролята на държавата в икономиката, както и против обвързването на тази роля с корупцията. През последните години в опита си да съгласуват действията си с един свят, в който вече не съществува Съветския Съюз, комунистическите партии на Индия започнаха да гледат по-благоклонно на приватизацията.

Ванайк (1990) твърди, че съществува широк консенсус между „доминиращата коалиция“ от елити относно либерализацията и намаляването на икономическата роля на държавата. Разговори с представители на елитите в Андра Прадеш обаче показват, че съществуващият кръг от мнения по въп-

роса е много по-широк – от ентузиазизирано приемане на идеята до далеч по-предпазливи реакции.

Няма група, която да желае либерализацията повече от индустриалния елит и да е по-убедена от тях, че причините за корупцията се крият в държавния контрол върху икономическата дейност. Един от интервюираните, индустриалец с инженерно образование, получено в САЩ и бивш президент на Индо-американската търговска камара, изтъкна:

Причината, поради която частният сектор е въввлечен в корупцията, е огромният брой правила, ограничения и други подобни неща, наложени върху дейността ни. Ако либерализираме икономиката, корупцията автоматично ще намалее. Ако има либерализация, ако се редуцира правителственият контрол върху различните сфери на частния бизнес, ако преобладават пазарните сили, то корупцията постепенно ще отмре.

Предприетите неотдавна стъпки на индийското правителство към либерализация отразяват „желанията и амбициите“ на местните капиталисти (Vanaik, 1990). Критиката на индустриалците за намесата на държавата в икономиката е насочена най-вече към бюрокрацията (тук се абстрахираме от наличието на тайни коалиции между тези две групи), която притежава административната власт да взема важни решения за промишлената, икономическата и земеделската политика. На бюрократите се гледа като на хора, които трупат незаконно пари по пътя на корупцията, манипулирайки многобройните средства за държавен контрол върху частната промишленост и търговията (Bardhan, 1984)

Млад служител на ИАС, който по време на нашия разговор бе на служба в министерството на финансите и планирането на Андра Прадеш, се съгласи с твърдението, че бюрократите имат постоянен интерес от непрекъснатото разширяване на своята власт:

Ако няма навсякъде контрол, няма място и за бюрокрацията. Може би все пак, по различни причини, е необходим някакъв минимален контрол. В интерес на бюрокрацията е обаче формите и обхватът на този контрол да се увеличават.

Друг един бюрократ, който бе прекарал почти 3 десетилетия в елитна административна служба, не само отхвърли твърдението, че правилата и ограниченията, управляващи частния бизнес, пораждат корупция, но и защити съществуващата система като крайно необходима. Не ограниченията водят до корупция. Вината е в отделните индивиди.

Независимо от твърдението на Бардхан, че повечето бюрократи „ще се съпротивляват срещу посегателствата върху тяхната система на даване на разрешителни на бизнесмени-просители, както и срещу лишаването им от други източници на корупционен доход“ (цит. в Kohli 1988b: 223), не всички бюрократи, интервюирани за това изследване, реагираха по този начин. Едно ново поколение бюрократи подкрепят либерализацията на икономи-

ката и са склонни да виждат съществуващите форми на държавен контрол като причина за съществуването на корупция.

Пример за това отношение е изказването на 35-годишен директор на правителствена агенция, която регулира аграрната промишленост в щата. Според него прекалената дискреционна власт, заложена в бюрократичната йерархия, е предпоставка за корупция:

Да вземем за пример даването на промишлен лиценз. На мен самия не ми е ясно защо изобщо, след като Индия се нуждае от производство в толкова много сфери, е необходимо да съществува такъв лиценз. Бих казал, че ако наистина милеем за тази страна, то трябва да кажем на хората от промишлеността: „Няма нужда от никакви лицензи; трябва само да се съобразяват с определени изисквания за опазване на околната среда...“ И това да е в най-общи линии курсът на политика. С две думи – няма нужда от лицензи. Лицензирането днес е тайна афера, преминаващо през директор, секретар, първи секретар, първи министър... Цялата афера е нечие монополно право и гражданите нямат никакъв достъп до нея. И ако такива ситуации не поражда корупция, то на какво се дължат тогава?

Въпросът за „твърде малкото капитализъм“ като причина за появата на корупция не бе особено популярен сред интервюираните за това изследване съдии. Но един от тях, който често води дела за корупция, обвини самата социалистическа философия. По неговите думи:

При социалистическия модел на общество, където държавата осигурява всички тези неща, като например работни места, и когато тези неща са недостатъчно, а търсенето голямо, корупцията процъфтява. Погледнете транспортните услуги..., когато те бяха частна собственост, съществуваше голяма конкуренция между отделните фирми и нямаше голяма корупция в сравнение със ситуацията след национализацията.

Подобни мнения изказаха и мнозинството от журналистите, които Ванайк (1990) включва в групата на „идеолозите извън системата“ и които са за намаляване на ролята на държавата в икономиката. До голяма степен тази подкрепа на приватизацията се приписва на структурата на собственост на индийската преса. Повечето индийски вестници, със сигурност тези, които са по-важни и с масов тираж (най-вече английските всекидневници), са частна собственост и се издават от индустриални сдружения, чиито основни финансови интереси са в дейности, непряко свързани с медиите. Като цяло обаче е налице преобладаващ консенсус сред елитите на национално ниво и в отделните щати по въпроса за държавния контрол върху частния сектор като причина за корупцията и следователно за нуждата от либерализация и приватизация. Събраните от мен данни показват, че елитите, които или изцяло отхвърлят либерализацията, или се колебаят по въпроса, са предимно висши бюрократи, социализирали се в контекста на предишната социалистическа философия на държавата, политици от лявото крило, чиито партии

нямат реалния шанс да дойдат на власт в страната в близкото бъдеще, или журналисти, които работят за идеологизирани партийни органи.

Ниските заплати и бедността като „структурна пречка“

Друг икономически фактор, споменаван на няколко пъти в различните интервюта, е схемата на заплатите в сферата на управлението. Много учени, занимаващи се с проблемите на корупцията, изказват предположението, че готовността, с която управителните кадри ѝ се поддават, е често стимулирана от ниските заплати (Alam, 1989). По-общо казано, съществува твърдението, че условията на бедност и инфлация в развиващите се страни са предпоставка за по-висока степен на корупция (Abueva, 1970).

Тази теза е изключително спорна. Факт е обаче, че много от елитите в Андра Прадеш дават подобно обяснение на корупцията в своя причинен анализ на явлението. Мнозинството бюрократи, индустриалци и съдии предложиха някаква версия на обяснението за „структурна пречка“. Въпреки че някои бюрократи отхвърлиха тази идея, 11 от 15-те служители, интервюирани за това изследване, изказаха мнението, че икономическата принуда е причината за корумпираното поведение на хората, намиращи се по-надолу в йерархията.

Един индустриалец, бивш председател на Инфраструктурната корпорация в Андра Прадеш, заяви, че парите, които хората правят по легален път, са недостатъчни за поддържането на добър стандарт на живот, който според него се изразява в това „да осигуриш добро образование на децата си, да имаш собствена къща и кола и достатъчно пари, за да осигуриш женитбата на децата си“.

Никой от представителите на елитите, дали икономическо обяснение за корупцията, не оспори открито твърдението, че тя е поведение, типично изключително за по-нисшите класи в обществото. В по-широк план обаче прозрява стремеж да се отвлече вниманието от отклоненията на самите елити, а най-вече – от наличието на корупция сред висшите класи. Политиците и журналистите подложиха на критика теорията и се представиха за защитници на онеправданите.

СОЦИАЛНИЯТ НАТИСК КАТО ПРИЧИНА ЗА КОРУМПИРАНО ПОВЕДЕНИЕ

Социално приемане на корупцията

Важен социален катализатор за проявите на корумпирано поведение според интервюираните е засиляващото се „социално приемане на корупцията“. Това „подкопаване на основите на ценностната система“, според тях,

проличава във факта, че хора, които са корумпирани, не биват изолирани и отлъчени от обществото; нещо повече, некорумпираните се възприемат като некомпетентни и безсилни.

Следователно, неподкупността в наши дни се възприема като признак на слабост, а неподкупният човек – като „досадно неудобство“. Палмиер (1985) също се спира на „общото публично отношение“ към корупцията, отбелязвайки, че то съвсем не е неодобрително. Честните служители, твърди той, често биват обвинявани в некомпетентност. Един 35-годишен бюрократ, популярен заради способността си да устоява на политически натиск, изтъкна, че корумпираните служители често се радват на по-голям престиж сред народа.

Уважаван съдия от Висшия съд демонстрира подобно схващане за социалното приемане на корупцията. Той добави, че в общество, където парите са на почит „без да се задават въпроси за начините, по които са придобити“, корупцията безпроблемно прониква навсякъде. Много журналисти изразиха загриженост от „липсата на възмущение“ спрямо корупцията.

В подобна светлина е и изказването, направено от икономиста Харендра Канти Дей (1989: 509). Той твърди, че както в случая с лошите пари, за които се смята, че изтласкват добрите пари от обращение (законът на Гришъм), така и корумпираните хора изтласкват честните от пазара. С разпространяването на корупцията, добавя той, социалното ѝ клеймо избледнява, което от своя страна спомага за по-нататъшното ѝ разрастване.

Растежът на консуматорството

Един от факторите, често споменаван като обвързан с очевидната промяна в ценностната система на обществото, е залялата Индия вълна на консуматорство. До голяма степен тя е резултат от поредицата мерки, предприети от правителството в началото на 1980 г. с цел придвижване на страната към свободна пазарна икономика. Стоки за потребление, като например телевизори, видеокасетофони, хладилници и перални машини, които в миналото се смятаха за „луксозни“, заляха пазара. Някои бюрократи, съдии и журналисти, интервюирани за това изследване, посочиха като причина за корумпираното поведение на хората именно новия начин на живот, породен от този пазарен бум.

Социалният натиск да се сдобият с такива стоки, според много от интервюираните, кара хората да живеят извън законните си доходи. По думите на един бюрократ, роден в голям град и в семейство на професионалисти, социалният натиск е най-силен сред новозараждащата се средна класа, съставена предимно от образовани професионалисти от градовете и дребни предприемачи.

КУЛТУРНИТЕ ОСОБЕНОСТИ КАТО ПРИЧИНИ ЗА КОРУПЦИЯТА

Културни препратки

Тилман (1968) приписва „толерантността“ към корупцията в развиващи се страни отчасти на културната „среда, в която има малко или никакво порицание на подкупите и непотизма“. Неотдавна Уилсън (1991) в едно сравнително културно приложение към теорията на Лорънс Колберг за нравственото развитие изказва мнението, че някои „нравствени ориентации“ могат да бъдат причина за политическа патология.¹¹ В обяснението си на корупцията в Нигерия, Уилсън (1991: 218) пише:

Патология се появява, когато идеите на традиционния начин на живот са винаги с предимство пред идеите, типични за по-нови, по-големи и често по-разнообразни социални общности. Това означава, че в много нови държави нравствено предимство се дава не на общодържавните правила и нарежданията на държавните лидери, а на традиционните норми и местните лидери.

Подобно е схващането на Уилсън. Свързвайки студентското въстание на площад Тянанмън в Китай през 1989 г. с мащабната корупция, той приписва съществуването на тази корупция на многобройните китайски граждани, които са „с предконвенционално нравствено мислене и преследват чисто лични цели“. Привържениците на тази теза търсят в културните особености на развиващите се общества обяснение за наличието на корупция.

Този възглед често се оспорва, а неговите поддръжници биват обвинявани в „културна арогантност“. Моето изследване разкрива степента, в която представителите на елитарните групи в Андра Прадеш вярват в някакво културно обяснение. Има такива, които гледат на традиционните роднински връзки като пречка за „модернизацията“. Други, напротив, защитават традиционните ценности и обвиняват западните културни влияния, напр. консулаторската култура. Наричам тези два модела на тълкуване на културните особености като причина за корупцията съответно „модернистичен“ и „националистичен“.

Модернистичната конструкция

Много бюрократи, съдии и бизнеслидери в моето изследване изказаха мнения, които биха могли да бъдат обвързани директно с „модернистичната школа“. Урбанизирани, с английско образование и западни маниери, тези „модернисти“ са попили модернистичната идеология с всичките ѝ съставни части – рационалност, разделяне на религиозното от светското обра-

зование, наука и технология, промишлен растеж, грамотност на населението, равноправие и т.н. – и затова възприемат елементите на „традиционната“ култура като предпоставка за атмосферата на корупция и съответно пречка за прогреса. Тези елити населяват същото интелектуално пространство, както и някои индийски лидери, които са се борили срещу колониалното господство и са били строителите на новата нация след освобождението. Подобно на своите предшественици, те действат в рамките на познанието, очертани от рационалистичната мисъл в периода след Просвещението (Chatterjee, 1986). Съвременната европейска култура според тях „притежава атрибути, които въоръжават европейците с подходящия културен арсенал за постигане на власт и прогрес. Такива атрибути липсват в „традиционните“ култури на Изтока, което обрича тези страни на бедност и подчинение“ (Chatterjee, 1986: 50-51).

Всичко това напомня твърдението на Дениъл Лърнър в *Отмирането на традиционното общество* (1955), че ключовият катализатор за процеса на модернизация е повсеместното проникване на медиите. В унисон с възгледите на Дениъл Лърнър бе и направеното от един от интервюираните индустриалци изказване. Според него развиващите се страни не са успели да се „модернизират“ главно поради своите „традиционни отношения, вярвания и практики“.

Бих казал, че системата на здрави семейни връзки в Индия е основната причина за корупцията. Имаме толкова много роднини – чичовци, лели, братовчеди – на които бихме искали да помогнем, ако сме на подходящия пост. Освен това сме безнадеждно разделени на толкова много религии, групи, и касти, че всички се опитваме да помогнем на собствената си група за сметка на другите.

Националистичният модел

Не всички елитарни групи в моето изследване споделиха възгледите на „модернистите“. Някои политици и журналисти например говориха най-приповдигнато за националната ни хиндуистка философия и култура.

Всички политици, интервюирани от мен, подкрепиха „националистичната“ линия. Според тях, старите религиозни традиции никога не са били предпоставка за грандоманщина и натрупване на „мръсни“ пари. Един известен лидер на БДП дори обвини Запада в подронване на местната култура:

Мисля, че няма нищо в индийската култура, което да поражда атмосфера на корупция. Ако трябва да се търсят някакви причини, то това са западните влияния и надигащото се консуматорство, което е неприсъщо за нашата култура. Корупцията се поражда от желанието да се качиш на магистра-

лата на живота и да се изравниш с приятели и съседи, които живеят по западен образец.

Медийните елити реагираха със смесица от нравствен гняв и национализъм на предположението, че индийската култура може да има нещо общо с корупцията. Един журналист приписа съществуването на корупция на „стоиците години робство при мюсюлмани и британци“, друг намекна, че тя е наследство от самите колониални администратори.

Ето как някои представители на елитни групи, загърнати с мантията на „модернизацията“, вместиха своите отговори на въпроса за връзките на корупцията с културата в парадигмата на западноевропейския дискурс, докато други разказаха притчата за величието и нравствената чувствителност на хиндуистката култура. По време на неотдавнашните избори последната бе успешно продавана от БДП на голям брой от техните поддръжници от средната класа.

БЕЛЕЖКИ

1 Вж. Гардинър и Олсън (1974) за пример на такива противоположни обяснения.

2 Отражение на тези възгледи на съдии и журналисти може да се открие и в някои научни трудове. Например Сен (1991: 2090) в обяснението си на това, което нарича „олигополия в олигархията“, обвинява „триъгълника на взаимодействие между предприемачи, политици, и официалните власти“ за превръщането на икономиката в „нестабилна и неефективна“, а държавното управление – в „безпринципно и несправедливо.“

3 Заимствал съм концепцията на Шур без задължително да използвам всичките ѝ приложения. Например в оригиналното обяснение на Шур се споменава за „безсилието и уязвимостта“ на очернените, чийто статут се смята за понижен в очите на публиката. Моето изследване обаче показва, че състезанията по очерняне (очевидните опити да се понижи престижа на другите групи в очите на публиката) не указват никакво „безсилие“ на която и да е елитарна група.

4 Harish Salve, „Judge Bashing: The New Bloodsport“, The Statesman, 27 април, 1995 г.

5 В едно искрено и открито обвинение към индийската политическа система, П.С. Александър, ветеран от държавните служби и губернатор на Махараштра, неотдавна писа за изкушението у част от бюрократите да търсят политически патронаж, за да „избегнат нежелани назначения и непопулярни постове“ (Alexander, 1995).

6 Вж. „Financing the Politician“, India Today, 31 март, 1996 г.

7 По ирония на съдбата Судхир Мулджи, индийски журналист и автор на икономическа рубрика, само месец преди това назначение писа, че финансовите министри в миналото са били избирани само за да продължат предишния курс на политика:

От години насам най-силният човек в тази страна е финансовият министър; финансовото министерство стои в центъра на мрежата от форми на контрол и никой от неговите служители не е привърженик на либерализацията. Налице е почти пълна

конспирация при избора на финансовите администратори. Избират ги или заради дипломата им по икономика, или ...заради социалистическия им авантюризм, но никога заради умението им да либерализират икономиката. Поради тези причини смятам, че всъщност нищо няма да се промени (Business India, 27 май – 9 юни, 1991, с. 41).

8 Традиционният социалистически курс на държавна политика бе почти забравен, а мнозинството бедни и непривилигирани членове на обществото влошиха положението си при новия икономически режим (вж. Rajni Kothari, *Growing Amnesia*, 1994). Economic and Political Weekly отпечата голям брой статии, в които проличава загриженост за отрицателните последствия от т. нар. „теология на либерализацията“ на управлението. Вж. например Мукул (1991), Вясулу (1991), Наяк (1992) и Сингх (1993). По време на подготовката на тази книга за печат Партията на Конгреса официално се разедини. Отцепилата се група обвини мнозинството, че са изоставили интересите на бедните и са препуснали презглава към либерализацията.

9 Едно доказателство за забавеното възприемане на принципите на свободния пазар на държавно ниво е серията от мерки за увеличаване на благосъстоянието, наречени от пресата „популистки“, които различни щатски правителства предприеха напоследък. Като пример можем да посочим схемата за субсидиране на отглеждането на ориз в щата Андхра Прадеш.

10 Националната преса на английски език често бива наричана „пресата на ютата“, което е намек за инвестициите на нейните собственици в текстилния бизнес.

11 В тълкуване на теорията на Колберг (1981), Уилсън (1991: 215) посочва, че нравствената ориентация на хората се променя с възрастта, от първоначалното „хедонистично“ състояние (предконвенционално ниво) към състояние, при което мненията на другите и значението на нормите са най-важни (конвенционално ниво). На крайното (следконвенционално) ниво един индивид е способен да прави принципни заключения по автономен начин. В тази своя теория Уилсън намеква, че нравствената ориентация на повечето хора в развиващите се страни остава на предконвенционално или конвенционално ниво.

ЧАСТ ЧЕТВЪРТА

ПОСЛЕДСТВИЯ ОТ КОРУПЦИЯТА: СПОРНИ ДОКТРИНИ

Веднъж разгледали различните тълкувания и етиологии на явлението корупция, предложени от различните елити, ще се запознаем и с техните схващания за последствията от корупцията както за отделните индивиди и институции, така и за цялото общество.

Последствия от корупцията от гледна точка на социалните науки

Независимо от факта, че социологията обръща сравнително по-малко внимание на последствията от корупцията (за разлика от причините например), налице е спор по въпросите за последствията от корупцията за обществото.

Според Бейли (1966) негативните последствия от корупцията в развиващите се страни са: повишаване цената на администрацията, деморализация, загуба на уважение и доверие в управлението и скъпоструващо отлагане на решения от страна на администрацията. Според Мирдал (1968) корупцията поражда инерция и неефективност в администрацията, което води до политическа нестабилност. Нещо повече, смята се, че корупцията в едно общество поощрява политиката на затворени врати, увеличава класовото и социалното разделение, пречи на смяната на политическия курс, на административните реформи и спъва социалните промени (Caiden and Caiden, 1977).

Корупцията е пречка за икономическото развитие, защото капиталите, натрупани по нечестен път се пренасочват към непродуктивни дейности, например: купуването на вносни коли и строежа на скъпи къщи. Корупцията спъва инициативата в страни, в които получаването на лицензи и разрешителни от държавата е почти невъзможно, без да се плати подкуп. Нечестни сделки провалят инвестициите, а ценни национални ресурси се отклоняват към частни лица.

Спорни доктрини за последствията от корупцията

Интервюираните за това изследване елити от Андра Прадеш предложиха три спорни доктрини за последствията от корупцията в Индия. Те са: доктрината за минималните последствия, доктрината за ужасните последствия и доктрината за положителните последствия.

Доктрината за минималните последствия

Според доктрината за минималните последствия негативният ефект от корупцията върху обществото и културата е незабележим. Съществуват други социални проблеми, последиците от които са далеч по-важни.¹ В мнозинството си бюрократи и индустриалци омаловажиха проблема с корупцията, т.е. определиха корупцията като незначителен проблем за обществото. Същите две групи настояха, че последствията от корупцията са минимални и че вниманието, което някои ѝ обръщат, не съответства на действителната ѝ вреда върху обществото.

Бюрократите, от друга страна, са добре окопани в системата, за която често се казва, че е в състояние на административна парализа. Те не искат да признаят вредните последствия от корупцията, защото това автоматично би довело до искания за административни реформи, а те са заплаха за статуквото на бюрокрацията.

Тенденцията към омаловажаване на негативните последствия от корупцията пролича и в много от интервютата с политици и индустриалци. В една страна, където частният бизнес е силно ограничен от правителствения контрол и зависи от държавни разрешителни и лицензи, повечето индустриалци смятат корупцията за полезна. Някои представители на тази група изразиха несъгласие със схващането, че корупцията влияе неблагоприятно на административната дейност или на други обществени сфери, например икономиката и политиката. Старши изпълнителен директор на голяма компания за тютюневи изделия отхвърли дори самото твърдение, че широко разпространената корупция е причина за необятната сенчеста икономика в страната.

„Доктрината на ужасните последствия“

От своя страна „доктрината за ужасните последствия“ защитава позицията, че корупцията води до огромни негативни последици за обществото и културата и че стои в основата на много от другите проблеми, пред които е изправено обществото ни. В подкрепа на тезата за вредния ефект от корупцията застанаха журналисти, съдии и политици, които като цяло показаха тенденция към преувеличаване на значението на корупцията като социален проблем. Често подобни твърдения са твърде общи и не се отнасят към определена сфера от живота. Както изтъква Шур (1980: 144), „доктрината за ужасните последствия“ се опитва да насочи вниманието към предполагаемото съществуване на заплаха за дадени обществени ценности и важни социални интереси. Ето как, с помощта на ярки медицински метафори, един индийски писател описва корупцията като всеобща патология на индийското общество в статията си за национален вестник:

В наши дни обществото ни е заразено от (корупция)... Туморът на корупцията разяжда най-жизнените сфери на обществото ни, нашия икономически и социален живот и ако не се вземат мерки, с нас като цивилизовано общество е свършено (Nanjundaya, 1992).

„Морална паника“

Изказвания като горното карат Коен (1972) да оприличи мнението на някои елити за последствията от корупцията със състояние на „морална паника“. Според него „морална паника“ съществува, когато определено условие се дефинира като заплаха за социалните ценности и интереси, а неговите природа, последствия и разрешение, се представят от влиятелните елити по „стилизиран и стереотипен начин“. Например много от интервюираните за това изследване политици от опозицията изказаха мнението, че корупцията води до сериозна криза в системата. Един политик от опозиционната партия Телугу Десам, зад когото стоят сериозни опити за намеса в националната политика, представи следната отчайваща картина на бъдещето на индийската демокрация.

Най-важното последствие (от корупцията) е, че демокрацията е в смъртна опасност. Заплашват я всеобхватността и интензивността на корупцията. Аз самият не съм съвсем сигурен колко още ще просъществува демокрацията у нас.

Елити, които са склонни да създават или разпространяват идеите за „морална паника“ около проблема с корупцията, се съюзават с т. нар. непривилегирвани членове на обществото. Те създават илюзията за съществуващ съюз между експлоатираните класи (главно нисшата и средна класи), с които биха искали да ги свързват. Съдии, журналисти и политици от опозицията постепенно изоставят имиджа си на наблюдатели извън системата и пазители на интересите на народа и започват да подкопават легитимността на управляващата коалиция елити, която в някои случаи дори не е определена.

„Варварски истории“

Покрай проблема с корупцията в борбата за спечелване на общественото мнение и утвърждаване на своята легитимност елитите често използват стратегията на „варварските истории“. Последните са конкретни случаи на корупция, които се представят като заплаха за основните ценности в обществото и предизвикват отвращение. Ето едно най-общо определение на „варварска история“, дадено от Бромли, Шуп и Вентимилия (1979: 43):

Като акт на „варварщина“ може да се дефинира събитие, което макар и съвсем слабо, засяга някаква фундаментална културна ценност. Съответно, „варварска история“ е представянето на това събитие (действително или из-

мислено) по такъв начин, че (а) да се предизвика морално недоволство, като се изтъкнат конкретно и в детайли нарушенията на културната ценност, (б) да се извърши упълномощаване, скрито или открито, за предприемане на наказателни санкции и (в) да се мобилизират силите за социален контрол срещу предпологаемите нарушители.

В това изследване мнозинството от интервюираните, дали широка нравствена дефиниция и изказали се в поддръжка на доктрината за ужасните последствия, ми предоставиха и любимите си истории за случаи на корупция. Тези истории бяха замислени като ярко доказателство за злините на корупцията. Хората, които ги разказаха, не се стараеха да представят безпристрастно сложността на събитията, а напротив – те наблегнаха на жестокостта и грубостта на конкретните случаи, придавайки им по този начин фантастична окраска.

Привържениците на доктрината за ужасните последствия се опитват, от една страна, да нахвърлят с едра четка отчайваща картина за влиянието на корупцията върху обществото и културата. Техните кампании най-често са под формата на „морална паника“. От друга страна, те използват стратегията на „варварските истории“ – подбират конкретни случаи на корупция, които да подсилват моралното недоволство, породено от споменатите по-горе кампании.

Доктрината за положителните последствия

Третата гледна точка за последствията от корупцията, споделена от елитите на Андра Прадеш в процеса на това изследване, е доктрината за положителните последствия. Нейни поддръжници са главно представителите на бизнеселита и бюрократите. Според тях корупцията не само не е вредна, но е и полезна за някои аспекти на живота в Индия. Широко разпространено е мнението например, че корупцията помага да се смаже скърцащото колело на бюрокрацията и осигурява тъй необходимата скорост на бюрокрачните действия. На тази спорна теза за функционалността на корупцията съм отделил специална част.

Спорната „функционалност“ на корупцията

Според станалият популярен през 60-те дискурс на функционалността, корупцията има някои положителни последствия за развиващите се държави. Тя улеснява набирането на капитал и увеличава разпределителната ефективност и възможности на управлението; тя дава човешки облик на рационалистично-правната бюрокрация и осигурява алтернативни средства на тези, които са изключени от процеса на формулиране на политическия курс, за изразяване на техните интереси (Bauley, 1966; Nye, 1967;

Huntington, 1968; Scott, 1972). Опонентите на тези твърдения ги наричат „ревизионистки тези“ и настояват, че последствията от корупцията за една нация са изключително и само негативни (Ben-Dor, 1974; Alam, 1989).

Не открих никакво единство в мненията за функционалността на корупцията сред интервюираните от мен елити. Реакциите варираха от морално отвращение сред журналистите до закоравял прагматизъм сред бизнесмените, с много и различни нюанси на аргументите по средата. Около две трети от бюрократите и почти всички индустриалци настояха, че корупцията все пак има някакви положителни последствия, докато три четвърти от съдиите и мнозинството от журналистите и политиките отхвърлиха тази теза.

Политически функции на корупцията

Рийгън (1990) изказва хипотезата, че някои видове корупция могат да се окажат важни връзки в процеса на създаване на политически коалиции. Той повдига въпроса за вероятността някои корупционни действия да помагат за консолидацията и реструктурирането на класовите структури. И други учени са посочвали, че когато съществуват многобройни потенциални поводи за разкол между отделни групи, общият интерес от плячката може да се окаже спойващ елемент, особено в една отделена и доминираща структура на властта (вж. Bauley, 1966). Това предположение навежда на мисълта, че една от функциите на корупцията е да обединява интересите на по-силните групи, т.е. политици, бизнесмени и бюрократи.

Според журналистите и повечето от интервюираните съдии обаче корупцията е от полза само за тези, които така или иначе вече притежават власт и привилегии.² Аргументът за функционалността на корупцията като средство за интеграция на изолирани групи в политическата система, игнорира многопластовия характер на обществото и огромната пропаст в упражняването на власт върху тези, които могат да „изиграят“ системата, и тези, които не могат. Следователно, твърдят те, корупцията не само не премахва съществуващото неравенство, а напротив – задълбочава го под други форми.

Най-голяма неохота при обсъждане на възможността корупцията да има някакви положителни политически последствия демонстрираха самите политици. В мнозинството си те се съгласиха с журналистите, че корупцията диспропорционално облагодетелства хората с власт и богатство. Някои политици обаче, особено тези от опозицията, извиниха нечестните действия на лишените от власт и пари с аргумента, че корупцията е едно от „оръжията на слабите“ (Scott, 1985).³ По-единни елитите бяха по въпроса за положителните последствия от корупцията за икономиката и функционирането на администрацията.

Икономически и административни функции на корупцията

Бюрократи, бизнесмени и няколко от интервюираните съдии в Андра Прадеш демонстрираха сходни идеи за ефикасността и продуктивността и съответно по-прагматично отношение по въпроса за функционалността на корупцията, отколкото други елити. Високопоставен член на съдебната власт, произхождащ от семейство с традиции в тази област, твърдо заяви, че предпочита ефективността пред неподкупността.

Във връзка с корупцията, има четири типа личности: корумпирани и способни, корумпирани и неспособни, некорумпирани и способни, и некорумпирани и неспособни. Измежду двете крайности, корумпирани и способни и некорумпирани и неспособни, предпочитам първата. Понякога човек, който ти вземе пари, може веднага да ти свърши работа.

Много от индустриалците и бюрократите от Андра Прадеш, интервюирани в това изследване, смятат, че корупцията е полезна за индийската икономика. Тази гледна точка обаче срещна горещия протест на други елити, живеещи в същото това общество. Един висш законодател от Законодателното събрание на Андра Прадеш, известен като честен политик и толерантен човек, подчерта, че голяма част от парите, получени със средствата на корупцията, се използват непродуктивно и следователно имат пагубен ефект за обществото. В повечето случаи парите, получени чрез корупция, не се използват за производство. С тях се купуват лъскави вносни коли, строят се къщи на по три етажа, а останалото отива в сметки в швейцарски банки.

Във връзка с казаното дотук трябва да спомена и предполагаемия положителен ефект на корупцията за административната машина. Много западни учени и бизнесмени от развиващите се страни изказват твърдението, че корупцията помага да се избегнат бюрократичните спънки. Не всички елити в Андра Прадеш обаче са съгласни с ефикасността на явлението „ускоряващи пари“ и неговите последствия. Един съдия например изтъкна, че много често служителите в държавните учреждения нарочно забавят нещата в очакване на „ускоряващите пари“.

Негативни последствия от корупцията в Индия

Независимо от наличието на спорни доктрини за ефекта от корупцията, моето изследване, а и други събрани данни показват, че почти всички елити в Андра Прадеш са наясно с негативните последствия от корупцията. Различен е техният поглед обаче върху вредата, която тя причинява, както и удариенето, което слагат върху различните последствия. Например почти всички интервюирани елити познаваха широко разпространената концепция, че корупцията поражда големи количества мръсни пари („сенчеста икономи-

ка“), но не всички се съгласиха с нея. Бизнесмените отхвърлиха ролята на корупцията в това явление, а политиците настояха, че основните причини за сенчестата икономика се крият в укриването на данъци и спекулата.

ПОЛИТИЧЕСКИ ПОСЛЕДСТВИЯ

Същност на политиката

По-голямата част от елитите в Андра Прадеш, с изключение на политиците, твърдят, че корупцията има огромен отрицателен ефект върху политиката в страната. Малко са политиците, които открито признават, че корупцията омърсява както процеса, така и самата същност на политиката в Индия.

Няколко бюрократи решително изразиха мнението, че тъй като политиците приемат незаконно финансиране на кампаниите си от заинтересовани лица и групи, веднъж дошли на власт, техните решения са подчинени на интересите на тези спонсори. Вследствие на тази корупционна коалиция на интереси някои политически действия, които на пръв поглед са в интерес на народа, всъщност водят към задоволяване на партийните нужди и събиране на фондове за следващите избори. Смята се, че политици, избрани с помощта на корупцията, са в ущърб на властите и добрата администрация, а действията им водят до нарушения в управлението.

Много от представителите на елитите в Андра Прадеш изразиха загрижеността си за дестабилизиращия ефект, който корупцията има върху политиката. Най-ярката му проява са честата смяна на партии от страна на някои политици и политическите измени, а причините за тези явления според тях са финансови.

Икономически последици от корупцията

Смята се, че в по-бедните страни най-важни са последициите от корупцията за икономическото развитие. Учените, популярната преса, както и широка общественост в Индия и в чужбина често наблягат върху разрушителния ефект, който корупцията има за икономиката на тази страна. В специално проучване на индийската икономика от 1991 г. влиятелното британско списание *The Economist*, посвети цял раздел на корупцията в индийското „политическо тяло“ и изказа предположението, че до голяма степен тя е виновна за икономическите проблеми в страната.⁵ Някои от интервюираните за това изследване елити от Андра Прадеш се изказаха в подкрепа на това мнение и посочиха различни аспекти на индийската икономика, които са пострадали от корупцията.

Отклонения в развитието

С изключение на някои бюрократи, повечето от интервюираните представители на 5-те елитарни групи смятат, че в икономиката на една развиваща се държава, чиято скривена цел е да постигне развитието на по-голяма част от народа си чрез политика на държавна намеса, корупцията е широко разпространена и води до изместване на целите и отклоняване на плодовете на развитието от тези, за които първоначално са били предназначени.

Говорейки за плановата икономика на Индия, един 52-годишен бюрократ, със стаж в държавното министерство по планирането, сподели:

Въпреки че след освобождението спуснахме 7 петгодишни плана, ние така и не успяхме да повишим жизнения стандарт на народа в съответствие със средствата, които изразходвахме за изготвяне на плановете. Главната причина е корупцията. Мога да заявя, че 50% от планираните средства не се изразходват за предвидените цели. Планът не се реализира поради наличието на корупция.

Подкупите и непотизмът при сключване на договори според голяма част от интервюираните намаляват качеството на изпълнението им. Използват се нестандартни материали и неквалифициран труд, което води до оскъпяване на оригиналните проекти.

Интересно е, че между отделните елити съществува единодушие по въпроса за отрицателния ефект на корупцията върху развитието; същевременно вижданията им за това кой е виновен, са различни. Политиците, които се гордеят с ролята си на творци на политическата линия, обвиняват за отклоненията в изпълнението на плана бюрократи и бизнесмени. Бюрократите – защото са почти единствените хора, отговорни за прилагането на тази линия, а бизнесмените – защото са в директен контакт със служителите.⁶ Бюрократите от своя страна изтъкват, че мнозинството важни финансови решения се вземат от политици на най-високо ниво. Тези политици според тях използват властта си за разпределяне на средствата. Те или ги дават като протекции на свои избиратели, или ги заменят срещу подкупи. Бизнесмените припомнят, че държавата поема отговорността да осъществи по-голямата част от начертаните в политическата линия цели; следователно, казват те, вината трябва да се търси в политиците и бюрокрацията. Журналистите и съдиите, които също са съгласни с твърдението, че корупцията спъва икономическото развитие, намират всички гореспоменати групи за еднакво виновни.

Проблемът със сенчестата икономика

Появата и разцвета на една огромна паралелна сенчеста икономика са признати за едно от най-тревожните икономически последици от коруп-

цията. Става дума за скритата или неофициална икономика, която функционира успоредно редом с видимата, официална икономика. Размерът и обхватът на сенчестата икономика не могат да се определят със сигурност, но съществуват различни приблизителни данни. Според едно проучване, спонсорирано от Националния институт за публично финансиране и политика през 1985 г., „мръсните пари“ в Индия съставляват между 18 и 21 % от националния доход.

Бизнесмените от Андра Прадеш, интервюирани за това изследване, не само отхвърлиха твърдението за ролята на корупцията в появата на сенчеста икономика, но и оспориha силата и възможностите на тази икономика. Реакцията им се обяснява най-вече от факта, че бизнеселитът винаги е бил главна мишена на обвиненията в укриване на данъци и правене на мръсни пари. Политиците, подобно на бизнесмените, омаловажават приноса на корупцията за съществуването на сенчеста икономика. Вместо това като основни причини за присъствието ѝ в Индия те сочат укриването на данъци и спекулата. Именно в тези две насоки, макар и рядко, правителството предприема някакви видими мерки. Внезапните данъчни проверки и хайките на черния пазар повдигат рейтинга на режима в очите на публиката.

По-голяма роля на корупцията в генерирането и оперирането с мръсни пари виждат бюрократи, журналисти и съдии. Възможно е това да се дължи на факта, че представителите на тези три елитарни групи се идентифицират със средната професионална класа, т.е. с хора, които разчитат главно на установената си законна заплата като източник на доходи.⁷ На политиците и бизнесмените те гледат като на хора от по-висшата класа, увеличаващи богатството си с всякакви средства, включително спекула, укриване на данъци и корупция.

Бюрократично-административни последиствия

Всяко едно обсъждане на корупцията в развиващите се страни извиква образа на огромната административна машина, която отказва да работи без подкуп. Повечето журналисти, съдии и политици преувеличават значението на корупцията като социален проблем в Индия. Те подкрепиха доктрината за ужасните последиствия и изказаха мнение, че най-разрушителен е ефектът от корупцията върху функционирането на бюрократичната административна машина. Красноречието, с което описаха този ефект, се дължи до голяма степен на факта, че по този начин те се освобождават от всякаква отговорност и я прехвърлят изцяло на бюрократите. Така бюрократите се превръщат в главни виновници за административната корупция.

Много от интервюираните журналисти, съдии и политици се позоваха на „ускоряващите пари“ като аргумент за твърдението си. Според тях целта на тези пари е не само да се ускори административният процес, но и да се оп-

редели посоката на предприетите действия. Следователно на „ускоряващите пари“ трябва да се гледа като на „решаващи пари“. А когато административните дейности, породени от корупция, нарушат публичните интереси, очевидно е, че корупцията оказва вреден ефект върху административната работа.

Някои политици, опитващи се да се представят като хора от народа, заявиха, че корумпирана бюрокрация е тази, която прави администрацията неефективна и безразлична към нуждите на народа. Доста точно е описанието, дадено от един известен законодател от опозиционната партия Бхарития Джаната (БДП):

Административната машина на Индия е известна със скоростта си на костенурка. Единствената причина, поради която служителите седят върху камари от папки е, че не са получили подкуп, за да ги разтворят. Общинските ни корпорации вече не функционират. Толкова са затлъстели от корупцията, че не могат да мръднат. Улиците ни вонят, пътищата ни са ужасни, но общината нищо не прави.

Медиите преливат от истории за това, как корупцията води до административна парализа, която поразява сферата на публичните услуги (вж. споменатите по-горе „варварски истории“). Всички индустриалци обаче, както и повечето от бюрократите, интервюирани за това изследване, отхвърлиха идеята, че корупцията има вреден ефект върху административната работа. Някои високопоставени служители признаха, че съществуват административни проблеми, породени от корупцията, но прехвърлиха вината върху понископоставени в административната йерархия чиновници. И тъй като последните разполагат с малка дискреционна власт, логично е, в каквото и акт на корупция да са ангажирани, негативните последствия за управлението като цяло да са незначителни. Всъщност много от бюрократите подкрепиха почти единодушното мнение на политиките, че корупцията може да има положителен ефект върху административната дейност, тъй като с нейна помощ се ускоряват сложните административни процедури.

БЕЛЕЖКИ

1 Изключение правят т. нар. „варварски истории“, които разглеждат детайлно конкретни случаи на корупция с цел да се предизвика морално недоволство сред народа.

2 Бен-Дор (1974) също отхвърля интеграционния модел за функционалността, изтъквайки, че корупцията не само не осигурява алтернативни средства за изразяване на интересите на хората, лишени от реална политическа власт, но и че самите те са рядко обект на корупция.

3 Скот (1985: 29) пише за „ежедневните форми на съпротива“, пояснявайки, че лишението от средства и власт хора в обществото не притежават монопол върху тези „оръжия“ и че елитите също имат достъп до тях.

Тук имам предвид обикновените оръжия на сравнително слабите групи: лицемерие, дребни кражби, симулиране неразбиране и невежество или привидно съгласие, клюки и клевети, палежи, саботажи и т.н.

4 Политическите измени бяха често явление до 1985 г., когато правителството на Раджив Ганди прокара закон, който сурово ограничи тези възможности. Все още в Индия има политици, които сменят партиите си, но сега те правят това по начин, който не е определен от закона като „измяна“ и по този начин избягват отстраняването си от законодателното тяло. Може също да се отбележи, че в парламентарната система в Индия, по подобие на английската, партийното членство е решаващо за постовете министър-председател (за държавата) и пръв министър (за щата).

5 Вж. The Economist („A Survey of India“), 4 май, 1991 г., с. 3-18. По-наскоро New York Times (10 ноември, 1992) отпечата на първата си страница статия със заглавие „Corruption’s Many Tentacles Are Choking India’s Growth“ (Многобройните пипала на корупцията задушават растежа на Индия), в която се цитират подобни мнения за икономическото развитие на Индия.

6 Например един политик от тогава управляващата в Андра Прадеш Партия на Конгреса обвини няколко служители от службата по напояването в един от крайбрежните окръзи във вземане на подкуп от предприемачи. В резултат на този акт на корупция, твърди той, са пострадали фермерите от делтата. Вж. „Corruption Charge Against Irrigation Officials“, The Indian Express, 3 април, 1991 г., с. 3

7 Споменавам това съвсем спекулативно. Не бива да забравяме, че напоследък много инстанции изкараха наяве случаи на съдии и бюрократи, натрупали богатство с не съвсем законни средства.

ЧАСТ ПЕТА

Политиката на борба с корупцията

Рецептите на различните елити за борба с корупцията съставляват важна част от това изследване. Ще разгледаме откритието на Макинтайър (1967), че не е задължително наличието на връзка между причинната диагностика и рецептите за разрешаване на проблема. Например някои от интервюираните сочат традиционните отношения и моралните ценности като причини за съществуването на корупция, а предлагат като решение прилагането на строг контрол и наказания. В тези случаи е налице разпадане на връзката причина и решение. Възможно е решенията, формулирани от различните елити, да произтичат от различното им идентифициране на корупцията или причините за нея (Pong, 1989:68). Разнообразието от рецепти за борба с корупцията обаче не е в строга зависимост от наличието или отсъствието на консенсус по тези въпроси.

Начини за ограничаване на корупцията: перспективата на социалните науки

Функционалистите приемат, че корупцията е полезна и не я определят като проблем, който се нуждае от разрешаване. Много други учени обаче са на различно мнение. Според тях първата стъпка, която трябва да се предприеме в борбата с корупцията, е да се намалят възможностите за нейната поява и разрастване. Те предлагат въвеждането на процедури, които да доведат до по-голяма прозрачност на административния и бюрократичен процес (Gardiner and Lyman, 1978; Carino and Guzman, 1979; Quah, 1989). Ролята на политическото ръководство в борбата за ограничаване на корупцията е предмет на едно проучване, проведено в Сингапур, най-малко корумпираната страна в Югоизточна Азия. Политическото ръководство в Сингапур искрено се стреми към изкореняване на корупцията, към по-големи пълномощия на управлението в борбата с нея, а чрез високите заплати на държавните служители – към унищожаване на някои от предпоставките за нейната поява (Quah, 1989).

Клитгаард разглежда дейността на хонгконгската Независима комисия за борба с корупцията (НКБК), която според него е най-известната и най-силна агенция за борба с корупцията в развиващия се свят. От тяхната антикорупционна дейност той извлича няколко „общи линии на политика“. Те са: служителите се подбират на базата на тяхната честност и способности, променят се наградите и наказанията за служители и клиенти, събира се и се анализира информация с цел увеличаване шансовете за разкриване на ко-

рупцията, реструктурира се връзката началник-служител-клиент с цел да се отстрани пораждащата корупция комбинация от монополна власт, свобода на действие и липса на отчетност, променя се традиционното отношение към корупцията (Klitgaard, 1988: 94-95).

Тиоболд (1990) разглежда усилията за борба с корупцията в изостанали-те страни под 6 общи заглавия: чистки и кампании, правно-административни мерки, деполитизация, „морална обнова“, отчетност и приватизация. Чистките и антикорупционните кампании обикновено са свързани със смяната на режима. Чрез тях новият режим цели да си осигури публична подкрепа и да дискредитира политическите си опоненти, най-вече тези, които са типични представители на стария режим. Правно-административните мерки често се изразяват в организирането на специализирани и временни органи за контрол на корупцията. Пример за такива организации са хонгконгската НКБК и институцията Лок Аюкта, функционираща в много индийски щати, включително и в Андра Прадеш. Деполитизацията е термин, използван от Тиоболд за различните действия, предприемани от авторитарни режими (например военни диктатури) с цел ограничаване или елиминиране на политиката на конкуренция. Според тях политическият натиск върху администрацията е причина за корупцията.

По думите на Тиоболд, в много от развиващите се страни е налице и една по-обща антикорупционна стратегия: политически лидер или управляваща коалиция отправят призив за тотална революция в етиката и морала на нацията. Засилване на проверките за злоупотреба с властта и въвеждането на процедури за по-голяма отчетност на имащите власт, са друг един начин, по който много нации се опитват да се преборят с корупцията.

На последно, шесто място, Тиоболд посочва приватизацията като стратегия за борба с корупцията. Тълкувайки контролиращите механизми на държавната бюрокрация като главна причина за разпространяване на корупцията, много развиващи се страни се стремят да намалят държавния контрол върху икономиката и да позволят на конкурентните пазарни сили да вземат надмощие.

В повечето държави, включително и Индия, опитите за борба с корупцията присъстват ярко на публичната сцена. За разлика от други проучвания в тази сфера обаче аз анализирам тези опити от гледна точка на инструменталните и символични политики, които ги пораждат. Моето изследване на опитите за борба с корупцията в Андра Прадеш показва, че действията на правителството в тази насока идват главно от постоянните органи за борба с корупцията (напр. Бюрото за борба с корупцията Лок Аюкта), временните правни институции (напр. комисии за разследване) и периодичните кампании против корупцията, предприемани от някои политици.

ББК – Бюрото за борба с корупцията: класова политика и рутинизация на корупцията

Една от най-важните правителствени агенции в Андра Прадеш, която притежава власт за борба с корупцията, е ББК (Бюрото за борба с корупцията). Бюрото е специално крило на щатската полиция и се занимава изключително със случаите на корупция (според определението в Закона за възпиране на корупцията). Съществуват два вида случаи, регистрирани от ББК; първо, случаи, в които се използва „капан“ – на заподозрените във вземане на подкупи се устройва капан и се залавят на местопрестъплението; второ, обхваща случаите на „неправомерни придобивки“, когато за заподозрените се предполага, че притежават придобивки на стойност, надхвърляща възможностите на известните им източници на доход.

Според изявление на ББК в пресата през 1990 г. са регистрирани едва 91 случая на корупция. От тях 56 са довели до предявяване на обвинения и само 21 са завършили с произнасяне на присъда. Заключение е, че от малкия брой случаи на корупция, регистрирани от ББК, само една трета приключват с присъда.

Случаи, регистрирани от ББК през 1990 г.

Общ брой регистрирани случаи	91
Случаи с използван „капан“	68
Случаи на неправомерни придобивки	18
Други	5

Резултати от регистрираните от ББК случаи на корупция през 1990 г.

Общ брой регистрирани случаи	91
Прекратени	17
Предявени обвинения	56
Произнесени присъди	28

Малкият брой регистрирани случаи и още по-малкият брой произнесени присъди са показател за доста мудната дейност на бюрото. Възможно е това да се дължи на нежеланието им да се занимават със случаите на представители от елитарната структура на властта и такива, които имат връзки с нея. Такова диференцирано прилагане на силите за борба с корупцията не само не разбива монопола над основните ресурси, притежаван от ключовите елити, а напротив – подсилва го. Скромната по обем дейност на ББК може да се дължи и на факта, че тъй като повечето случаи на корупция са

едновременно нарушаване на правилата от две или повече страни, между тях обикновено съществува заговор за мълчание.

На базата на публикуваните в пресата в течение на 7 месеца съобщения на ББК съм изготвил профили на „заловените“ и на обвиненията, отправени им от бюрото. От 19-те случая, получили гласност през този период, само 4 бяха на хора с по-високо положение в структурата на управлението. Останалите засягаха нископлатени служители с тривиалните обвинения във вземане на подкупи.

Благодарение на публикуването на тези съобщения за дейността на бюрото корупцията се рутинизира в съзнанието на народа. Човек остава с впечатление, че е налице една постоянна корупция в по-низшите слоеве на обществото и че разполагаме със специална правителствена агенция, която отстранява корумпираните индивиди на това ниво. Това според Шварц (1957) поражда т. нар. „нормализация“, при която на хората се втъпява, че всичко е „нормално“ и че ББК е тук, за да ги пази. Процесите на рутинизация и нормализация обаче не могат да изместят разпространеното както сред общата публика, така и сред интервюираните от мен елити мнение, че ББК обикновено се насочва към „малките риби“ и оставя големите „акули“ да плуват на свобода.²

Почти всички интервюирани елити, в това число и мнозинството от политиците, посочиха политическата намеса във функциите на ББК като причина за неефективността на бюрото. Всяка дошла на власт политическа сила се опитва да използва ББК като инструмент за шантажиране на съперниците си. Кастите, към които принадлежат съперниците, са от голямо значение.

Широко разпространено е мнението, че самото Бюро за борба с корупцията е разядено от вътрешна корупция. Както по време на интервютата, така и в случайни разговори с обикновени хора в Андра Прадеш многократно бе изтъквано, че ББК е една от най-корумпираните организации на управлението. Говорейки за наличието на корупция в една агенция, която би трябвало да я контролира, един 52-годишен съдия зададе следния риторичен въпрос: „А кой ще пази кучето-пазач?“

Вместо да се бори за статута си на неутрална агенция за контрол над корупцията, ББК се обвързва политически и често подбира жертвите си в зависимост от тяхната класа и общност. Политиците рутинно използват бюрото за разрешаване на политическите си спорове и то се превръща в неефикасно средство за борба с корупцията.

Лок Аюкта: Политизация и символизъм

Друга правителствена агенция в Андра Прадеш, всъщност най-яркият символ на усилията на правителството за борба с корупцията, е Лок Аюкта („Омбудсман“). От самото начало тази институция има политически цели и продължава да бъде център на силите за борба с корупцията.

Профили на „заловените“ от ББК хора (разработено на базата на публикуваните в пресата съобщения, ноември 1990 – юни 1991 г.)

"Заловени"	Обвинения
1. Асистент хирург в правителствена болница	Получил от пациент подкуп от 200 рупии, за да му направи операция
2. Чиновник от службата за развитие в един мандал (административна единица по-малка от окръг)	Поискал и получил от свой подчинен подкуп от 100 рупии, за да му осребри пътите
3. Заместник-началник от данъчните служби, отговарящ за данъците в търговията	Обвинен в притежаване на придобивки, "несъответстващи на официалните му източници на доход". Придобивките са: двуетажна къща, други две къщи, "скъпо" обзавеждане, "огромни" банкови сметки, златни и сребърни украшения
4. Заместник-инкасатор при поземлена комисия към проект за напояване	Получил от фермер подкуп на стойност 2 000 рупии за "извършване на официална услуга"
5. Данъчен инспектор	Получил "незаконно възнаграждение"
6. Помощник служител в селска данъчна служба	Получил "незаконно възнаграждение"
7-9. Трима служители от департамент на социалното министерство	Измама и "злоупотреба" с правителствени фондове
10. Полицай от пътна полиция	Поискал и получил от шофьор на камион подкуп от 20 рупии
11. Помощник обществен прокурор (1-ва степен)	Получил от частно лице 500 рупии като "незаконно възнаграждение" за отправено обвинение в дело за размирици
12-13. Началник и полицай от пътната полиция	Получили "незаконни възнаграждения" на стойност 1204 рупии, позволявайки на шофьори на камиони да преминават през забранена зона
14. Служител в окръжен панчаят (управителен орган в селата)	Неизяснени; ББК прави хайка по сигнал на местен законодател
15. Окръжен служител на социалното министерство	Поискал и получил от пазач на обществено жилище подкуп от 500 рупии за санкциониране на неизплатени на пазача дългове
16. Инженер на служба в "Пътища и сгради"	Получил от предприемач подкуп от 2 000 рупии, за да прокара проектите му
17. Административен служител в Грам-панчаят (управителен орган в селата)	Поискал и получил от предприемач 500 рупии за "оказване на официална услуга" при разпределяне строителните работи в панчаята
18. Помощник-инспектор в полицията	Поискал и получил подкуп от 1 000 рупии за предприемане на действия по прошение относно спор за земи
19. Полицейски инспектор	Получил от собственик на камион подкуп от 1 300 рупии, за да регистрира кражбата на камиона

През 60-те видни деятели на индийската общественост развиват идеята за въвеждане на институцията „Омбудсман“ с цел контролиране на корупцията в сферата на управлението. Днес, агенции от този вид, дори със същото име (Лок Аюкта), функционират в около 12 щата в Индия, включително и в съседния на Андра Прадеш щат Карнатака.

Основна задача на Лок Аюкта в Андра Прадеш са случаите на злоупотребата с властта, които най-общо включват както корупция, така и всякакви други административни нарушения. Всички управителни кадри с месечни заплати от над 1 500 рупии (в наши дни около 3 000) са първоначалният контингент на тази институция. А те са: началници от елитната Индийска административна служба и Индийската полицейска служба (ИАС и ИПС), министри на кабинети, членове на законодателни органи, бивши законодатели, кметове, председатели на общински съвети (зила паришади), директори на корпорации от публичния сектор. Макар въпросът за изключване на първия министър на щата от тази група да е още спорен, налице е огромен политически символизъм в идентифицирането на толкова високопоставен управленски персонал като потенциална мишена на агенциите за борба с корупцията.³

В институцията съществуват три основни направления – административно, правно и следствено. Лок Аюкта поема случаи по сигнали на публиката, по препоръка на губернатора на щата или по собствени сведения. Всеки може да подаде сигнал, дори анонимно, но за да докаже сериозността си, трябва да плати незначителна такса. В някои специални случаи таксата може да бъде отменена. В закона не се упоменава правото на Лок Аюкта на собственост, но се предоставят всички пълномощия на граждански съд – правото да изискват документи, да викат свидетели, да провеждат разпити и да получават отговори на своите въпроси.

Участвалите в това изследване елити демонстрираха ниско мнение за ефективността на Лок Аюкта в борбата с корупцията. Сред 60-те интервюирани само един бюрократ, трима съдии (двама от които председатели на институцията), един журналист и двама политици се изказаха положително за дейността на институцията. Индуриалците отрекоха необходимостта от правителствен контрол над корупцията и в този смисъл не направиха коментар на Лок Аюкта. Други групи обаче изтъкнаха неефективността на агенцията, което според повечето от тях се дължи на неадекватната власт, която тя притежава.

Таблица 5.3. Брой сигнали, по които Лок Аюкта са предприели действия (1983 – 1987)

Общ брой на получените сигнали	883-84	185	186	187
	3,175	4,846	5,043	4,157
Веднага отхвърлени	400(?)	2,267	1,814	1,243
Отхвърлени/ Приключени или пренасочени към други ведомства за вземане на съответни мерки	871	2,047	2,898	2,461
Отхвърлени/ Приключени при предварително следствие	1,777	290	224	267
Сигнали, довели до пълно разследване	24	14	8	11
Случаи, в които са препоръчани мерки след приключване на крайното следствие	7	2	2	0
Висящи	203	228	99	175

Голям брой от получените от Лок Аюкта сигнали се прехвърлят към съответните ведомства. Само малък брой от тях водят до пълно разследване. Например през 1987 г. единствено 11 оплаквания стигат до този етап, като в нито един от случаите не са препоръчани никакви наказателни мерки. Две години преди това Лок Аюкта препоръчва такива мерки за два от разглежданите от тях случаи. Посочените цифри красноречиво говорят за ниските резултати от дейността на институцията. От своя страна, служителите в Лок Аюкта твърдят, че не могат да изключат от списъка си случаите, прехвърлени към други ведомства и че в много от тях дейността им се изразява в оказване на натиск върху ръководствата на тези ведомства за предприемане на някакви действия.⁵ Мнозинството от интервюираните от мен елити обаче изказаха мнението, че различните ведомства не вземат насериозно препоръките на Лок Аюкта и че самата организация не притежава достатъчно сили и средства за провеждане на последователна политика.

Оплакванията, постъпващи в Лок Аюкта, са най-вече насочени към онези сфери на публичния живот, които се възприемат от публиката като гнезда на корупция.

Ведомства, срещу които са получени най-много сигнали в Лок Аюкта (1985 – 1987)

	1985	1986	1987
Общ брой получени сигнали	4,846	5,043	4,157
Благоустройство (пътища и сгради, напояване)	372	389	270
Публични корпорации	356	307	259
Данъчни служби	328	441	247
Медицинско обслужване и здравеопазване	321	278	145
Образование	278	355	258
Полиция	249	292	166
Общинска администрация	246	237	126
Селски и окръжни управителни органи (панчаят и зила паришад)	218	181	136

Политиците и съдиите, които оглавяват Лок Аюкта, се мъчат да я представят като институция, защитаваща интересите на народа за разлика от Бюрото за борба с корупцията, за което се смята, че е силно политизирано, разяждано от вътрешна корупция и подбиращо жертвите си на класова основа. На практика обаче действията на Лок Аюкта разкриват високата ѝ степен на политизация както инструментална, така и символична.

Следствените комисии като церемонии за деградация

През последните 40 години правителствата в Делхи и отделните щати назначиха многобройни комисии, които да разследват причините за проблеми от обществено значение – от проявите на насилие сред различните общности до природни и други бедствия. Главна цел на много от тези комисии бе да се занимават и с някои конкретни обвинения в корупция и злоупотреба с публичните длъжности от страна на политици и високопоставени управленски кадри. За период от 30 години възникнаха поне 25 известни комисии по въпросите на корупцията и още няколко, чиято дейност бе насочена към по-малко известни публични фигури.

Мнозинството от елитите в Андра Прадеш, интервюирани за това изследване, в това число съдии, които са председателствали такива комисии, изразиха съмнение относно ползата от подобни разследвания за по-широките цели на движението за ограничаване на корупцията. Първият им аргумент бе, че тези комисии често се създават с политически мотиви и целят осигуряване на публична подкрепа на някои действащи политици. Когато пред очите на публиката избухне конкретен скандал (например чрез отразяването му в пресата), правителствата обикновено се опитват да уталожат публичното недоволство, разпореждайки независимо съдебно разследване. Те се

надяват, че паметта на публиката е къса и че недоволството срещу управлението постепенно ще затихне. Публичното разгласяване на създаването на нови комисии позволява на политическите елити да забавят работата си по други неотложни въпроси и да намалят напрежението в потенциално опасни ситуации. Препоръките на тези комисии обаче рядко се вземат предвид от правителствата и по този начин дейността им се обезсмисля.

Голяма част от интервюираните за това изследване елити изтъкнаха ролята на политическите мотиви в определяне състава и политиката на въпросните комисии. Действащи политици често използват съдебния механизъм, за да сплашат съперниците си и на практика да омаломощят конкуренцията. Последното е в пряка връзка с направеното от Линкълн (1989) изказване, че за да отстранят дадени хора от позициите им в обществото, елитите често прибегват до насилствени мерки – заточение, затвор и други подобни. По думите на един закоравял бюрократ от Андра Прадеш, участник в многобройни антикорупционни кампании, предприемани от правителството, основната цел на дейността на следствените комисии е да се опозори даден индивид:

Дори не става въпрос за някакво конкретно наказание, защото комисии могат само да правят препоръки. Важното е да се изправи човекът пред очите на публиката и да се опетни. Комисиите играят ключова роля в тази дейност.

Искания за назначаване на съдебни разследвания се правят и от страна на политиците от опозицията. Целта им е по пътя на асоциациите управляващият режим да бъде обявен за корумпиран. В отправените обвинения може да има, а може и да няма истина. У публиката обаче се създава впечатлението, че правителството се опитва да прикрие тъмните си дела, а опозицията се старее да ги разобличи.

Тези процеси на публично опозоряване и клеветене получават съвременни измерения с помощта на по-важните средства за масова информация. Ериксън (1966), който нарича тези дейности „церемониално осъждане“ (при които даден индивид се отстранява от мястото му в обществото и бива изолиран), сравнява съвременните публични процеси с тези от миналото, когато присъдите са били изпълнявани на централния площад пред очите на публиката.

Вестниците и списанията в Индия (електронните медии са под контрола на правителството и съответно ограничени в отразяване на събитията) редовно публикуват истории за падението на политици и други важни фигури на управлението. А когато съдебните власти са допринесли за това падение, това придава по-голяма достоверност на съобщенията в печата.

Именно по този начин правните и квази-съдебни институции, за които говоря в тази глава, се ангажират периодично да потвърждават моралните граници на обществото. Те символично помагат да се подсилят функциите

на управлението и да се легитимират лидери и режими в очите на публиката. В своята същност действията на различните агенции и институции за борба с корупцията са изключително политически. Целите им са нарочно подбрани и насочени към обявяване на нереални съюзи между представители на различните класи. Политиците от своя страна използват тези агенции, за да постигнат собствените си политически цели.

Агенциите, за които говоря в тази глава, са постоянни или временни органи за борба с корупцията. От друга страна, много индийски политици и правителства, подобно на своите колеги от други части на света, смятат за политически изгодно да се предприемат периодични „чистки“ и антикорупционни кампании. Различният контекст, в който се провеждат подобни политически кампании, както и техните последствия, заслужават специално внимание.

Политическите „чистки“ като лов на вещици и ритуали за пречистване

Антикорупционните кампании са предимно политическо явление. Те са политическо оръжие в ръцете на управляващите лидери с цел засилване на техните позиции и подкопаване тези на политическите им съперници. Гилеспи и Окрулик (1991) разработват модел за анализ на „чистките“ по обвинения в корупция. Те различават 5 основни политически контекста, при които политиците предприемат подобни кампании, а именно: след преврат, след революция, по време на власт, при наследяване на властта, след избори. Тъй като първите две условия не важат за Индия, разглеждам доколко другите три са свързани с индийската действителност. Прибавям и още две – преди избори и в условията на нормална опозиция.

Според данните на Гилеспи и Окрулик чистки се предприемат най-често „по време на власт“, т. е. в рамките на мандата на дадена администрация. Целта на тези чистки, твърдят авторите, не е да се дискредитира предишният режим или премахне опозицията, а да се заздравят собствените позиции. Подобни чистки, предназначени за самозащита и поредно доказване на легитимността на един управляващ режим, са типични за индийската политическа сцена. През декември 1990 г. например първият министър на щата Ориса, Биджу Патнайк, се появи на няколко митинга в западните окръзи на щата, на които открито заяви своето „безсилие“ в управлението на администрацията, поради съществуващата там корупция. Той дори отправи призив към населението на Ориса да „набие“ бюрократите и „да ги накара да работят“.⁶

Очевидно е, че тази кампания бе опит на Патнайк да си осигури подкрепата на публиката и да се представи като човек от народа, чиито интереси защитава в борбата си с жреците на бюрокрацията.

При „наследяване на властта“, т. е. в случаите, когато „приемникът получава властта по назначение от предишния държавен глава или от основните елити“, според Гилеспи и Окрулик, също се предприемат чистки. Те са обикновено продължение на предишни подобни кампании; идеята е да се осигури плавен преход и впечатление у публиката за приемственост с управлението на предишния държавен глава. Индийската политическа действителност напоследък обаче подсказва необходимостта този модел да се видоизмени или разшири. Чистките при „наследяване на властта“ в Индия не са задължително продължение на подобни, предприемани от предишни правителства и лидери, действия.

Гилеспи и Окрулик насочват вниманието си към правителствените инициативи и игнорират антикорупционните кампании, организирани от неправителствени политически елити. Такива кампании се появяват най-често в периода преди изборите, а потенциалът им за преразпределяне на политическите сили не бива да се подценява.⁷ Оглавяват се предимно от опозиционните партии, които се опитват да дискредитират и делегитимират съществуващия режим и да увеличат собствените си шансове за изборна победа.

През 1989 г. един опозиционен съюз, Националният Фронт и неговият лидер В. П. Сингх, постигнаха изборна победа над Партията на конгреса след енергична общонародна кампания, посветена почти изцяло на проблема с корупцията. Шведската оръжейна компания Бофорс бе превърната в нарицателно име на корупцията. Висши лидери на правителството на Партията на конгреса бяха обвинени в извършването на незаконни сделки с Бофорс в областта на отбраната.

Националният фронт призова хората да се освободят от „корумпирания режим“ и да си осигурят на негово място „чисто и компетентно правителство“. Вестниците непрестанно публикуваха доказателства за участието на високопоставени управленски кадри в скандала с Бофорс и други подобни. Така и не бе доказано участието на Раджив Ганди в която и да е от скандалните сделки, но стратегията на прикрепване на „вина по асоциация“ успя и осигури на Националния фронт изборна победа.

Не е от особено значение фактът дали един индивид е виновен или невинен, ако целта е той да бъде прехвърлен от една действителност в друга по драматичен, достъпен за публиката начин. През 1977 г. партията Джаната победи Индира Ганди в изборите и побърза да назначи няколко следствени комисии, както и да предприеме съдебни процедури срещу сина ѝ, бившият министър председател и нейните колеги от кабинета. Донякъде тези действия целяха да се поправят жестокостите на предишния режим през 19-те месеца на извънредно положение в страната. Като цяло обаче процедурата бе замислена като „ригуал за пречистване“, опит да се изчисти нацията, засегната от тъмните дела на авторитарния режим. Докато се докаже истинността на много от отправените обвинения, обикалянето на Индира Ган-

ди и други обвиняеми по съдилища и широко отразявани в медиите процеси, придоби карнавален оттенък. С течение на времето обвиняемите се обърнаха срещу правителството с обвинение в „лов на вещици“ и идеализираха образа на пренесения в жертва бивш премиер.

Подобно отношение изтъпя неотдавна в Пакистан и Беназир Бхуто, когато нейната Партия на народа загуби изборите от Науаз Шариф и Мюсюлманската лига. Разрушаването на нейната репутация бе единствената надежда на новия режим да установи властта си.

И на последно място, антикорупционните кампании са налице и в контекста, който наричам „нормална опозиция“. Те се предприемат дори когато няма изборна борба и са съставна част от политиката на опозицията при един нормален демократичен процес. Целта им е преди всичко да се подкопае доверието в правителството, да се постави то в отбранителна позиция и естествено да се осигурят поддръжници за опозицията.

От изложените по-горе аргументи става ясно, че независимо от политическия контекст, кампаниите за ограничаване на корупцията водят до политически последици, въпреки че ефектът им върху самата корупция не е силно изразен. Гилеспи и Окрулик (1991: 92) изтъкват, че „чистките“ са оръжие, с помощта на което различните елити се опитват да задоволят основния си политически инстинкт за самосъхранение.

Повечето от интервюираните от мен елити, с изключение на няколко политици, се съгласиха с тази оценка на политическите антикорупционни кампании. В мнозинството си бюрократи, индустриалци, съдии и журналисти демонстрираха цинизъм по отношение на подобни „чистки“ и кампании. Тъй като повечето от тях смятат ниското качество на политическото ръководство за основна причина за наличието на корупция в Индия, те изразиха недоверието си в каквито и да е опити на такова ръководство за борба с корупцията. Много от интервюираните изтъкнаха краткотрайния и неинституционализиран характер на политическите кампании за ограничаване на корупцията. Политиците обаче вярват в положителния им ефект.

Изразяване на интереси чрез препоръки за политически курсове

Оценките, които различните групи дават на успехите или неуспехите на правителствените програми и курсове в процеса на ограничаване на корупцията, отразяват обикновено и тяхното място в системата. При даването на оценка на конкретна програма или курс на политика винаги изпъква въпросът с възможните алтернативи. Всички групи от моето изследване, с изключение на индустриалците, приемат политическата отговорност за осигуряване на алтернативни решения на проблема с корупцията. Разнообразните

предложения за курса на политика, дадени от различните представители на елита в Андра Прадеш показват, че позициите им изразяват преди всичко специфични конфигурации на интереси.

Нравствените ресурси на борбата с корупцията

Повечето от споменатите до този момент антикорупционни мерки изискват значителни разходи от страна на управлението както в пари, така и в ресурси (материални и човешки). Понякога напористият подход на някой политик по въпроса може да доведе до изместване на приоритета на други важни проблеми. В тази връзка Клитгаард (1988) предупреждава, че е необходим баланс между социалната цена на корупцията и цената на опитите за борба с нея.

Съдии и журналисти реагираха враждебно на това твърдение. Според тях нравствена мерзост е дори да се мисли за опитите за борба с корупцията от гледна точка на съотношение между разходи и полза. Съдиите и журналистите представляват елитите, които в мнозинството си дадоха широки нравствени определения на корупцията, преувеличиха ролята ѝ като социален проблем в Индия, подкрепиха доктрината за ужасните последствия и разказаха „варварски истории“ за случаи на корупция.

По-прагматичен е един друг довод, за който почти половината от интервюираните бюрократи отхвърлиха вероятността средствата за борба с корупцията да надхвърлят социалната ѝ цена. Благодарение на вътрешния си поглед върху нещата и най-вече на правителствения бюджет, те подчертаха, че правителствените разходи за борба с корупцията са сравнително ниски и че не съществува никаква опасност те да надхвърлят реалната стойност на корупцията.

По очевидни причини повечето от интервюираните за това изследване политици заявиха, че средствата, изразходвани за борба с корупцията, са напълно оправдани, а според някои – дори недостатъчни. Несъмнено политиките, които преувеличиха ролята на корупцията и подкрепиха доктрината за ужасните последствия, се опитваха, отхвърляйки аргумента на Клитгаард за цената, да подплатят образа си на кръстоносци в борбата с корупцията.

В подкрепа на казаното от Клитгаард обаче застанаха индустриалците и повече от половината от бюрократите. В мнозинството си те омаловажиха значението на корупцията като социален проблем и предложиха доктрината за минималните последствия. Представители и на двете групи подкрепиха и доктрината за положителните последствия с твърдението, че при някои обстоятелства, корупцията е полезна. 40-годишен бизнесмен, който по думите му принадлежи към „новото поколение индустриалци“, изрази опасението, че прекомерно активна дейност в областта на борбата с корупцията може да наруши спокойната дейност дори на честните хора.

Съществува широко разпространеното мнение, че корумпираната система работи в интерес на хората от сферата на бизнеса. Подкупите им помагат да спестят време и средства в безкрайното очакване на разрешителни и лицензи от държавата. Някои индустриалци изразиха мнението, че докато правителството не предприеме някои структурни промени, например да се освободи икономиката от държавен контрол, пъаното премахване на корупцията няма да е от полза. Те настояха, че в отсъствието на такива промени правният контрол в настоящия му вид може само да натовари излишно и без това бавното темпо на икономически растеж в страната.

Правен контрол

Попитани за предложения за ограничаване на корупцията в Андра Прадеш и Индия, малко от интервюираните споменаха правния контрол или нужда от промени в законите. Изключение, разбира се, правят представителите на съдебната власт. Почти две трети от интервюираните съдии настояха, че бързите и сурови наказания на обвинените в корупция действат като „спирачка“ за другите. Възможно е това да е отражение на тяхното широко нравствено разбиране на произхода на корупцията и схващането, че последствията от нея са „ужасни“.

Само 4 от 12-те интервюирани журналисти споменаха закона или правната машина. Мнозинството от тях смятат, че съществуващият закон действа удачно в повечето ситуации и не се нуждае от някакви промени. Повечето от политиците споделиха това мнение. Някои представители от опозицията изразиха становището, че е необходимо да се намали политическата намеса в институциите, прилагащи закона.

Индустриалците като цяло не виждаха необходимост от предложения за ограничаване на корупцията поради убедеността си в нейната функционалност. Според тях правителството би трябвало да обърне внимание по-скоро на проблемите на системата, които поражда корупция. Интересът им към правния контрол върху корупцията бе незначителен.

Бюрократите, които заедно с индустриалците дадоха тясно легалистки определения на корупцията и подкрепиха доктрината за минималните последиствия, изразиха мнението, че сам по себе си правният контрол е недостатъчен за разрешаване на проблема с корупцията. Подобно е и схващането на Вернер (1983: 151), който твърди, че когато корупцията е институционализирана или системна, тя не може да бъде ефективно ограничена с правни или полицейски мерки. Алтернативата, която той предлага, е да се създаде атмосфера на реформи, за чиято „консолидация ще послужи законът“.

Някои бюрократи споменаха и необходимостта от назначаване на хора с честен и почтен характер за ръководители на правните и квази-съдебни агенции, отговарящи за ограничаване на корупцията.

Политическото ръководство

Много от елитите обаче виждат основния проблем в качествата на политическите лидери, а не в характера на ръководителите на тези агенции. Докато повечето от тях изразиха съмнение в искреността на предприеманите от политиките антикорупционни кампании, някои, особено съдиите и журналистите, призоваха за по-висок морал сред политическите лидери. Според тях високият нравствен облик на тези лидери би осигурил политическата воля за борба с корупцията в публичния живот.

Самите представители на политическия елит смятат, че техните лидери биха могли да служат за пример със своята честност и почтеност. Но коментарите, които политиките от опозицията правят за своите управляващи колеги сочат, че вярата им във възможността такива политически личности да се появят в близкото бъдеще, е нищожна.

Мнозинството от бюрократите, които като цяло се представиха като жертви на политизацията, смятат, че най-доброто решение за проблема с корупцията е намаляване на политическата намеса в работата на бюрокрацията. Според тях управляващите политици тормозят честните и компетентни служители и поощряват тези, които им угодничат.

Много журналисти се съгласиха с този модел на бюрократа-жертва и също препоръчаха ненамеса на политиките в работата на администрацията. Политиките, както може да се очаква, отхвърлиха приписвания им имидж на потисници и изтъкнаха, че относителната сигурност и място в управлението на бюрократите им предоставят достатъчно възможности и сили за съпротива.

Избирателни реформи и същност на политиката

Бюрократи, съдии и журналисти демонстрираха най-голям ентузиазъм в предложенията си за глобални промени на политическата система, които, според тях, ще доведат до ограничаване на корупцията. Идентифицирайки организацията на политическите партии в Индия като първопричина за проблема с корупцията, един 36-годишен бюрократ даде следното предложение за „революционни“ промени:

Да се въведе закон, според който политическите партии да се признават само при следните условия: (а) Политическата партия трябва да притежава задължителна вътрешна демокрация и списъкът на избирателите ѝ трябва да се води не от самата партия, а от пълномощник по изборите или друг, установен със закон орган; (б) поправките в избирателните списъци да се нанасят редовно, а изборите да се провеждат периодично и с помощта на безпристрастни процедури; (в) да се осигури прозрачност на даренията за политическите партии, с някои данъчни облекчения; (г) да има задължителни

периодични финансови ревизии на сметките на една партия и ако тя не издържи на проверката, да ѝ се отнема статутът; (д) както и във Великобритания, да съществува възможност за избор на партийно ръководство всяка година и (е) на последно място, да има нещо като предварителните избори в САЩ или като избирателните комитети във Великобритания, където кандидатите да бъдат избирани не от някой в Делхи или Хайдерабад, а от безпристрастни членове на съответния комитет.

Най-голяма неохота за евентуални промени в системата и характера на политиката в страната проявяват политическите елити. Някои представители на опозицията непрекъснато обещават избирателни реформи по време на предизборните кампании, но веднъж дошли на власт, не предприемат никакви действия за нарушаване на статуквото.

Проблем, който бе застъпен подробно в глава 3, е редовното нарушаване на предписаните от Избирателната комисия лимити за финансови разходи по време на изборните кампании. Много от интервюираните, в това число и политици, препоръчаха таванът да бъде вдигнат далеч над съществуващото в момента нереално ниско ниво. Това според тях намалява вероятността да се набират по незаконен път, включително и чрез корупция, огромните суми, необходими за изборите.

Бизнесмените от своя страна изтъкнаха необходимостта от либерализация на правилата, регулиращи даренията за политическите партии. Действащият в момента закон изисква от тях да посочат получателя на дарението и затова повечето от даренията се пазят в тайна. Премахването на тези ограничения, казват бизнесмените, ще легализира финансовия им принос и ще намали ролята на безотчетните пари.

Други елити, в частност съдии и журналисти, изразиха възмущението си от смятаното от тях необуздано натрупване на богатства от страна на дадени политици за сметка на техните избиратели. Както съдиите, така и журналистите се представиха за защитници на интересите на „обикновения човек“ и предложиха решения, които бяха насочени главно към силните представители на политическия елит.

Административни реформи

Интересен е фактът, че представителите на бюрократичния елит не бяха особено ентузиазирани по повод евентуални промени в административната или бюрократична машина. Системата на сложни бюрократични процедури според тях е особено удачна и само отделни индивиди от нея нарушават епизодично нормите на добро управление. Педерсън (1992: 620) прави обобщение на политико-икономическите виждания на индийската бюрократия. Според него интересите на бюрократичните елити се състоят в следното:

Запазване и разширяване на публичния сектор и най-вече увеличаване на броя на работните места; продължаване на съществуването на наличната регулативна система и нейното разрастване; и най-общо, засилване на възможностите за присвояване на икономически средства по пътя на административни реформи.

Позовавайки се на аргумента за структурната пречка (вж. глава 3), много от висшите държавни служители, интервюирани за това изследване, настояха, че заплатите на по-нисшите служители трябва да се увеличат, тъй като последните се поддават на корупцията поради финансов натиск. Някои изследвания в сферата на индийската политика и бюрокрацията сочат, че от 70-те насам заплатите на държавните служители са намалели (Rudolph and Rudolph, 1987: 80-81; Pedersen, 1992: 627). Педерсън дори предлага намаляването на заплатите като обяснение за корумпираното поведение на държавните служители.

Медийните елити обаче проявяват най-голямо нежелание да видят зависимост между наличието на корупцията и ниските заплати на държавните служители. Напротив, много от тях подчертаха, че въпросните заплати не са никак ниски на фона на безработицата и ниския икономически растеж в страната.

За необходимостта от административни реформи се обявиха някои политици, които се представиха за борци за правата на народа срещу закоравелите бюрократи. Един от тях предложи да се намали дискреционната власт на чиновниците, а прекият им контакт с публиката да се сведе до минимум. Това, според него, би довело до ограничаване на корупцията сред бюрокрацията.

Срещу секретността в действията на управителните органи се обяви един съдия, работил в държавния административен трибунал за дисциплинарни мерки. Той препоръча по-голяма прозрачност в работата на администрацията, което, смята той, ще доведе до редуциране на корупцията в страната:

Екстензивните административни реформи трябва да се предприемат с мисълта, че всички административни действия се извършват открито пред очите на публиката и най-вече на тези, които са пряко засегнати от тях. Знаете ли, напоследък цялата административна философия се базира на идеята за строгата секретност. Правителството, да речем, разполага с моя молба, по която трябва да вземе решение... И така, аз отивам при един чиновник, а той ми казва: „Не знам, не мога да Ви кажа.“ Но аз имам правото да зная какво възнамеряват да правят по моя въпрос. Откритостта е основен елемент на реформата, която поне отчасти ограничава възможностите за корупция. В съда и на двете страни непрекъснато се дава информация за развитието на делото – до какъв етап е сигнално, кога ще се разглежда и т. н.

Така може да бъде и когато заявлението или молбата на някой гражданин се разглежда от административната бюрокрация.

Съдиите и журналистите като цяло не са пряко заинтересовани от евентуални административни реформи.

Икономическа либерализация

Бизнесмените проявиха особен интерес към намаляването, изменението или пълното премахване на правителствените процедури, управляващи частния икономически сектор в Индия. Тези процедури според тях са един от основните фактори за наличието на корупция в страната.

Представителите на по-старото поколение държавни служители, израснали със социалистическите цели на младата индийска държава, защитиха съществуващите ограничения върху частния бизнес в името на социалната справедливост. Те съставляват около една трета от интервюираните за изследването ми представители на тази група. Голяма част от бюрократите, навлезли в системата през последните десет години обаче не притежаваха идеологическата преданост на по-старото поколение. Като цяло, те подкрепиха идеята за либерализация на икономиката с убеждението, че това ще помогне за ограничаване на корупцията.

Сред малкото съдии, засегнали тази тема, повечето изказаха съмнения в необходимостта от либерализация. Според тях влиянието на интересите на частниците върху управлението е достатъчно силно и не е необходимо да се премахват и малкото съществуващи форми на контрол.

Почти всички журналисти, с изключение на няколко представители на ляво ориентирани издания, изразиха подкрепата си за по-голяма либерализация на икономиката. Това може да се дължи отчасти на факта, че по-голяма част от индийската преса е собственост на големи бизнесдружения, а в интерес на бизнеса е да няма намеса на държавата в икономиката.

И докато някои политици на държавно ниво, заедно с комунистически-те партии, изразиха общи опасения относно приватизацията, последната се ползва с общата подкрепа на центристките и десните партии.

Социални и културни решения

Много от интервюираните изтъкнаха, че нито една от промените в политиката, администрацията или икономиката няма да успее, ако не се промени отношението на хората към корупцията и ако корумпираните хора не се променят радикално. Можем да си припомним как някои от интервюираните елити от Андра Прадеш се оплакаха от наличието на „социално приемане на корупцията“ в Индия (вж. глава 3).

Бюрократи, съдии и журналисти, участвали в това изследване, призоваха за обявяване на „социален бойкот срещу корумпираните“; в настоящия момент според тях корупцията в Индия се поощрява, защото корумпираните личности не само не се изолират от обществото, а напротив, гледа се с възхищение на тези, които са успели да натрупат богатство, независимо по какъв начин.

В обсъждане на възможните културни фактори за корупцията, мнозинството от бюрократите, индустриалците и съдиите предложиха модернистичния модел, според който много от чертите на традиционната ни култура създават предпоставки за корупция (вж. глава 3). Тези елити са прегърнали модернистичната идеология и най-вече нейния рационализъм. За тях науката и технологията, както и оgramотяването са ключовите елементи в проекта за национално развитие. Пример за такова мислене е изказването на един бизнесмен, който без колебание посочи като дългосрочни решения на проблема с корупцията по-широкото навлизане на научното мислене сред народа, увеличаване на грамотността на населението и по-пълният му достъп до средствата за информация.

Ролята на медиите за ограничаване на корупцията обаче не получи широка подкрепа от елитите в Андхра Прадеш. Независимо от факта, че журналистите, интервюирани за това изследване, непрекъснато изтъкваха ролята на медиите на „пазител“ на интересите на народа, повечето представители на другите групи изразиха открито песимизма си за възможностите на медиите в борбата за ограничаване на корупцията.

Някои индустриалци посочиха, че пресата прекалено много разчита на официалните съобщения и дейността на Бюрото за борба с корупцията, вместо да предприеме свои собствени разследвания и да изпълни действително ролята, за която претендира. Основното недоволство от индийската преса се дължи на факта, че тя е в ръцете на едрия бизнес и следователно няма голям интерес от това да се отправи предизвикателство към съществуващото статукво или да се насочат обвиненията в правилната посока.

Реакцията на самите журналисти по повод обвиненията, че са собствено на едрия бизнес, взема интересни измерения. Повечето журналисти защитиха ролята на пресата и изградиха образа си на кръстоносци в похода срещу корупцията в управлението. Някои представители на медиите обаче използваха възможността да размахат пръст срещу отделни групи в системата. Изглежда редакторите и водещите журналисти от вестниците на индийски език се смятат за по-самостоятелни. Те посочиха по-силните английски вестници като най-незаинтересовани от въпроса за систематичната корупция.

Журналистите и политиците изразиха различно от другите групи становище за нуждата от по-голяма модернизация като решение за проблема с корупцията. Следвайки националистичния модел по въпроса за връзките меж-

ду култура и корупция, те не само защитиха традиционните културни ценности, но и обвиниха чуждестранните влияния за съществуването на проблема с корупцията. Според тях именно заздравяването на тези изконни ценности, а не отслабването им, ще помогне да се изкорени корупцията в Индия.

БЕЛЕЖКИ

1 Трябва да се има предвид, че тук не се включват случаите, при които е имало договаряне за изхода на делата.

2 Марикън (1979) отправя подобна критика към Националното бюро за разследване, най-важният орган за борба с корупцията в Малайзия.

3 Според новоизбрания в Лок Аюкта през 1995 г. съдия Д. Дж. Джаганада Раджу, първият министър не бива да попада в юридическия обсег на институцията. Според него Парламентът и Законодателното Събрание са по-подходящи органи за наблюдаване на дейността на премиера и съответно на първия министър (Indian Express, 16 май, 1995).

4 В изследване на филипинския вариант на Омбудсман (Танодбаяна), Карино и Гузман (1979: 376-377) посочват подобно схващане за ролята и дейността на такива агенции – наричат ги „беззъби“.

5 The Second Consolidated Report of the Institution of Andhra Pradesh Lok Ayukta and Ura-Lok Ayukta, 1985, с. 4.

6 „Призивът на Биджу за побой предизвика леко вълнение“, The Indian Express, 7 декември, 1990, стр.7; „Да се „набият“ корумпираните служители: призивът на Биджу не остава нечуто“, The Indian Express, 20 декември, 1990, с.11.

7 Кампании и чистки извън управлението могат да бъдат предприемани и от непартийни организации и техните лидери. Социалистът Джаяпракаш Нараян, който е последовател на Ганди и е известен като Джей Пи, мобилизира хиляди индийци в социално движение против корупцията, което продължи почти година, от март 1974 до март 1975. Движението на Джей Пи, със силната си тема за морално обновление, се възприема от някои като „насочен срещу хегемонията дискурс на властта с алтернативна политическа култура“ (Kumar, 1989: 152-157). Отговорът на правителството бе открито враждебен – през юни 1975 г. бе обявено извънредно положение.

ЛИТЕРАТУРА

- Abueva, J. V.** (1970). „What are We in Power for?: The Sociology of Graft and Corruption“, *Philippine Sociological Review*, 18:3-4 (юли-октомври), с. 203-208.
- Agarwal, U. C.** (1988). „A Case for a National Level Ombudsman“, *The Indian Journal of Public Administration*, XXXIV:2 (април-юни), с. 249-265.
- Alam, Shahid M.** (1989). „Anatomy of Corruption: An Approach to the Political Economy of Underdevelopment“, *American Journal of Economics and Sociology*, 48:4 (октомври), с. 441-456.
- Alatas, Hussein Syed** (1968). „The Sociology of Corruption: The Nature, Function, Causes and Prevention of Corruption“, Singapore: D. Moore Press.
- Alexander, P. C.** (1955). *The Perils of Democracy*, Bombay: Somaiya Publications.
- Alfiler, Ma. Conception P.** (1979). „Administrative Measures against Bureaucratic Corruption: the Philippine Experience“, *Philippine Journal of Public Administration*, 23:3-4 (юли-октомври), с. 321-349.
- Amick, George** (1976). *The American Way of Graft: A Study of Corruption in State and Local Government, How It Happens, and What Can be Done About it*, Princeton, NJ: Centre for Analysis of Public Issues.
- Appleby, Paul Henson** (1952). *Morality and Administration in Democratic Government*, Baton Rouge: Louisiana State University Press.
- Ashworth, William** (1981). *Under the Influence: Congress, Lobbies and the American Pork-barrel System*, New York: Hawthorne/Dutton.
- Bailey, K. S.** (1974). „Ethics and the Public Service“, *Public Administration Review*, 24 (ноември-декември), с. 234-243.
- Banfield, E.** (1975). „Corruption as a Feature of Governmental Organisation“, *The Journal of Law and Economics*, XVIII, с. 587-605.
- Bardhan, Pranab** (1984). *The Political Economy of Development in India*, Oxford: Oxford University Press.
- (1991). „Avoidable Tragedy of the Left in India“, *Economic and Political Weekly*, 26:42 (19 октомври), с. 2408-2409.
- Baxter, Craig, et al.** (1987). *Government and Politics in South Asia*, Boulder CO and London: Westview Press.
- Bayley, David H.** (1966). „The Effects of Corruption in a Developing Nation“, *Western Political Quarterly*, XIX, с. 719-732.
- Becker, Howard** (1963). *Outsiders: Studies in the Sociology of Deviance*, New York, Free Press.
- Ben-Dor, G.** (1974). „Corruption, Institutionalization, and Political Development: The Revisionist Thesis Revisited“, *Comparative Political Studies*, 7 (април), с. 63-83.

- Benson**, George C. S. (1978). *Political Corruption in America*, Lexington, MA: Lexington Books.
- Ben-Yehuda**, Nachman (1990). *The Politics and Morality of Deviance: Moral Panics, Drug Abuse, Deviant Science, and Reversed Stigmatization*, Albany, NY: State University of New York Press.
- Berg**, Larry L., Harlan Hahn and John R. Schmidhauser (1976). *Corruption in the American Political System*, Morristown, NJ: General Learning Press.
- Berger**, Peter L. and Thomas Luckmann (1967). *The Social Construction of Reality: A Treatise in the Sociology of Knowledge*, New York: Anchor Books.
- Bergesen**, Albert James (1977). „Political Witch Hunts: The Sacred and the Subversive in Cross-National Perspective“, *American Sociological Review*, 42 (април), с. 220-233.
- Best**, Joel (1989). *Images of Issues: Typifying Contemporary Social Problems*, New York: Aldine de Gruyter.
- Bhambri**, Chander Prakash (1972). *Administrators in a Changing Society*, Delhi: National Publishing House.
- Bharti**, Indu (1991). „Fighting the Irrigation Mafia in Bihar“, *Economic and Political Weekly*, 26:38 (21 септември), с. 2185-2187.
- Blumer**, Herbert (1971). „Social Problems as Collective Behavior“, *Social Problems*, 18 (winter), с. 298-306.
- Bollens**, John C. and Henry J. Schmandt (1979). *Political Corruption: Power, Money and Sex*, Pacific Palisades, CA: Palisades Publishers.
- Boswell**, John (1989). „Revolutions, Universals, and Sexual Categories“, in Martin B. Duberman, Martha Vicinus, and George Chauncey, Jr. (eds.) (1989), *Hidden from History: Reclaiming the Gay and Lesbian Past*, New York: New American Library, с. 1736.
- Bourdieu**, Pierre (1977). *Outline of a Theory of Practice* (Trans. Richard Nice), Cambridge: Cambridge University Press.
- Bribanti**, Ralph (1969). „Reflections of Bureaucratic Corruption“, *Public Administration*, 40, с. 357-372.
- Braithwaite**, John (1979). „Transnational Corporations and Corruption: Towards some International Solutions“, *International Journal of the Sociology of Law*, 7:2 (май), с. 125-142.
- Brass**, Paul (1990). *The New Cambridge History of India, IV-1: The Politics of India Since Independence*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Bromley**, David G., Anson D. Shupe, Jr., and J. C. Ventimiglia (1979). „Atrocity Tails, the Unification Church, and the Social Construction of Evil“, *Journal of Communication*, 29:3, с. 42-53.
- Bunker**, Stephen G. (1985). *Underdeveloping the Amazon: Extraction, Unequal Exchange, and the Failure of the Modern State*, Chicago and London: University of Chicago Press.

- Caiden**, Gerald E., ed., (1983) a. *International Handbook of the Ombudsman*, Vol. 1., *Evolution and Present Function*, Westport CT: Greenwood Press.
- (1983 b.) *International Handbook of the Ombudsman*, Vol. 2. *Country Surveys*, Westport, CT: Greenwood Press.
- Caiden**, Gerald, and Naomi J. Caiden (1977). „Administrative Corruption“, *Public Administration Review*, 37 (май), с. 301-308.
- Caiden**, Naomi (1979). „Shortchanging the Public“, *Public Administration Review*, 39:3 (май-юни), с. 295.
- Caplan**, N. and S. Nelson (1971). „Definitional Processes in Planning for Social Change“, *Grand Proposal to NIMH*. Цитирани в Ross and Staines (1972).
- Carino**, L. V. (1979). „The Definition of Graft and Corruption and the Conflict of Ethics and Law“, *Philippine Journal of Public Administration*, 23:3-4 (юли-октомври), с. 221-240.
- (1985). „The Politicization of the Philippine Bureaucracy: Corruption or Commitment?“, *International review of Administrative Sciences*, 1. с. 13-18.
- Carino**, L. V. and R. P. De Guzman (1979). „Negative Bureaucratic Behavior in the Philippines: The Final Report of the IDRC Philippine Team“, *Philippine Journal of the Public Administration*, 23:3-4 (юли-октомври), с. 350-385.
- Chambliss**, William J. (1978). *Undertake: From Petty Crooks to Presidents*, Bloomington: Indiana University Press.
- Chatterjee**, Partha (1986). *Nationalist Thought and the Colonial World: A Derivative Discourse?*, London: Zed Books.
- Chhibber**, Pradeep K., Subhash Mitra and Richard Sisson (1992). „Order and the Indian Electorate: For Whom Does Shiva Dance?“ *Asian Survey*, XXXII: 7 (юли), с. 606-616.
- Chibnall**, S. and P. Saunders (1977). „World Apart: Notes on the Social Reality of Corruption“, *British Journal of Sociology*, 28 (юни), с. 138-154.
- Choudary**, M. V. Subbaiah (1990). „Social Composition of Andhra Pradesh Bureaucracy: A Micro-level Study“, *The Indian Journal of Public Administration*, XXVI: 4 (октомври-декември), с. 896-910.
- Clark**, Marion and Rudy Maxa (1977). *Public Trust, Private Lust: Sex, Power and Corruption on Capital Hill*, New York: Morrow.
- Clarke**, Michael (ed.) (1983). *Corruption – Causes, Consequences, and Control*, New York: St. Martin’s Press.
- Cleveland**, Harlan and Harold D. Lasswell (eds.) (1962). *Ethics and Bigness: Scientific Academic, Religious, Political, and Military*, New York: Harper.
- Cohen**, Stanley (1972). *Folk Devils and Moral Panics: The Creation of the Mods and Rockers*, London: MacGibbon and Kee/ St. Martin’s Press.
- Cole**, Stephen (1992). *Making Science: Between Nature and Society*, Cambridge, MA: Harvard University Press.

- Davis**, James F. (1975). „Beliefs, Values, Power, and Public Definitions of Deviance“, in James F. Davis and Richard Stivers (eds.) (1975), *The Collective Definition of Deviance*, New York: Free Press, с. 50-59.
- Dey**, Harindra Kanti (1989). „The Genesis and Spread of Economic Corruption: A Microtheoretic Interpretation“, *World Development*, 17:4, стр 503-511.
- Deysine**, Anne (1980). „Political Corruption: A Review of the Literature“, *European Journal of Political Research*, 8:4, (декември), с. 447-462.
- Diamond**, Larry, J. J. Linz, and S. M. Lipset (eds.) (1990). *Politics in Developing Countries: Comparing Experiences with Democracy*, Boulder, CO and London: Lynne Rienner Publishers.
- DiFranceisco**, Wayne and Zvi Gitelman (1984). „Soviet Political Culture and ‘Covert Participation’ in Policy Implementation“, *American Political Science Review*, 78:3, с. 603-621.
- Dobel**, J. P. (1978). „Corruption of a State“, *American Political Science Review*, 72 (септември), с. 958-973.
- Doig**, Alan (1984). *Corruption and Misconduct in Contemporary British Politics*, London: Penguin.
- Drew**, Elizabeth (1983). *Politics and Money: The New Road to Corruption*, New York: Macmillan.
- Drewry**, G. (1977). „Corruption: The Salmon Report“, *Political Quarterly*, 48 (януари), с. 87-91.
- Duster**, Troy (1970). *The Legislation of Morality*, New York, Free Press.
- Dwivedi**, O. P. (1967). „Bureaucratic Corruption in Developing Countries“, *Asian Survey*, 72:4 (април), с. 245-253.
- Dwivedi**, O. P. (1967) and R. B. Jain (1985). *India’s Administrative State*, Delhi: Gitanjali Publishing House.
- Edelman**, Murray (1964). *The Symbolic Uses of Politics*, Urbana, IL: University of Illinois Press.
- (1971). *Politics as Symbolic Action*, Chicago: Markham.
- Eisenstadt**, S. N. and Rene Lemarchand (eds.) (1981). *Political Clientelism, Patronage and Development*, Beverly Hills, CA: Sage.
- Eisenstadt**, S. N. and L. Roniger (1984). *Patrons, Clients and Friends: Interpersonal Relations and the Structure of Trust in Society*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Ekpo**, Monday U. (ed.) (1979). *Bureaucratic Corruption in Sub-Saharan Africa: Towards a Search for Causes and Consequences*, Washington, DC: University Press of America.
- Ellington**, R. (1980). „Pitfalls of Payoffs in Indonesia“, *Asia*, 2 (януари), с. 6-9.
- Encarnation**, Dennis J. (1979). „The Indian Central Bureaucracy: Responsive to Whom?“, *Asian Survey*, 19:11 (ноември), с. 1126-1145.
- Ericson**, Kai T. (1966). *Wayward Puritans: A Study in the Sociology of Deviance*, New York: Macmillan Publishing Company.

- Erskine**, H. (1973-74). „Polls: Corruption in Government“, *Public Opinion Quarterly*, 37 (winter), с. 628-644.
- Etzioni**, Amitai (1984). *Capital Corruption: The New Attack on American Democracy*, San Diego: Harcourt Brace Jovanovich.
- Etzioni-Halevy**, Eva (1985). *Bureaucracy and Democracy: A political Dilemma*, London: Routledge and Kegan Paul.
- Farasy**, T. M. (1980). „Fraud and Corruption – Whose Responsibility Is It? Who Loses?“ *Public Management*, 62 (август), с. 20-21.
- Far** Eastern Economic Review (1974). „Graft: Almost a Way of Life“, 85, (сентябрь), с. 22-31.
- (1978). *Straining the Coalition by Anti-Corruption Code*“, 100 (июни), с. 59-60.
- Friedrich**, Carl J. (1966). „Political Pathology“, *Political Quarterly*, 37.
- Friedrich**, Carl J. (1972). *The Pathology of Politics: Violence, Betrayal, Corruption, Secrecy, and Propaganda*, New York: Harper & Row.
- Gandhi**, J. S. (1987). *Sociology of Legal Profession, Law and Legal System: The Indian Setting*, Delhi: Gian Publishing House.
- Gardiner**, John A. and Theodore R. Lyman (1978). *Decisions for Sale: Corruption and Reform in Land-Use and Building Regulation*, New York: Praeger Publishers.
- Gardiner**, John A. and David J. Olson (eds.) (1974). *Theft of the City: Readings on Corruption in Urban America*, Bloomington: Indiana University Press.
- Garfinkel**, Harold (1956). „Condition of Successful Degradation Ceremonies“, *American Journal of Sociology*, 61 (март).
- Gillespie**, Kate and Gwenn Okruhlik (1991). „The Political Dimensions of Corruption Cleanups: A Framework for Analysis“, *Comparative Politics*, 24:1 (октябрь), с. 77-95.
- Glaser**, Barney G. and Anselm L. Strauss (1967). *The Discovery of Grounded Theory*, Chicago: Aldine Publishing Co.
- Goswami**, Nirmal (1991). „A Tradition of Corruption“, *The Illustrated Weekly of India*, (апрел) 20-21, с. 3.
- Gould**, David J. (1980). *Bureaucratic Corruption and Underdevelopment in the Third World: The Case of Zaire*, New York: Pergamon Press.
- Gould**, David J. and Jose A. Amaro – Reyes (1983). *The Effects of Corruption on Administrative Performance: Illustrations from Developing Countries*, Washington, DC: World Bank.
- Goyal**, Santosh (1989). „Social Background of Officers in the Indian Administrative Service“, in Francine R. Frankel and M. S. A. Rao (eds.) (1989), *Dominance and State Power in Modern India: Decline of a Social Order*, Vol. I, Delhi: Oxford University Press, с. 425-433.

- Gronbeck**, Bruce E. (1978). „The Rhetoric of Political Corruption: Sociolinguistic, Dialectical and Ceremonial Processes, *Quarterly Journal of Speech*, 64:2 (април), стр, 155-172.
- Gross**, Bertram (1980). *Friendly Fascism: The New Face of Power I America*, Boston: South and Press.
- Gupta**, S. C. (1973). *The Law Relating to Commissions of Inquiry*, Delhi: India Law Centre.
- Gupta**, Surendra K. and Indira B. Gupta (1984). „India, in UNESCO, *Dynamics of Nation-Building: with particular reference to the Role of Communication*, Bangkok: UNESCO Regional Office For Education in Asia and the Pacific.
- Gusfield**, R. Joseph (1981). *The Culture of Public Problems: Drinking-Driving and the Symbolic Order*, Chicago and London: University of Chicago Press.
- Hager**, L. Michael (1973). „Bureaucratic Corruption in India: Level Control of Maladministration“, *Comparative Political Studies*, 6:2 (юли), с. 179-219.
- Haines**, H. H. (1979). „Cognitive Claims-Making, Enclosure, and the Depoliticization of Social Problems“, *Sociological Quarterly*, 20, с. 119-130.
- Hariharan**, A. (1974). „India: The Anatomy of a Scandal“, *Far Eastern Economic Review*, 85 (септември), с. 25-26.
- Harris**, Peter (1986). „Socialist Graft: The Soviet Union and The People’s Republic of China – a Preliminary Survey“, *Corruption and Reform*, 1, с. 13-32.
- Hazelrigg**, Lawrence E. (1986). „Is There a Choice Between ‘Constructionism’ and ‘Objectivism’?“ *Social Problems*, 33:6 (декември), с. S1-S13.
- Heidenheimer**, Arnold J., Michael Johnston, and Victor T. Le Vine (eds.) (1989). *Political Corruption: A Handbook*, New Brunswick, NJ: Transaction Books.
- Hewitt**, John P. and Peter M. Hall (1973). „Social Problems, Problematic Situations, and Quasi-Theories“, *American Sociological Review*, 38, (юни), с. 367-374.
- Hoetges**, B. J. S. (1975). „The Political Raid of the Public Bureaucracy as an Explanation of Administrative Corruption in Developing Countries“, *ACTA Politica*, 10:2, (април), с. 109-155.
- Holstein**, James and Gale Miller, eds., (1989). *Perspectives and Social Problems: A Research Annual*, Vol. 1, Greenwich, CT: JAI Press.
- (1990). *Perspectives on Social Problems: A Research Annual*, Vol. 2, Greenwich, CT: JAI Press.
- Holzner**, Burkart (1968). *Reality Construction in Society*, Cambridge, MA: Schenkman Publishing Company
- Holzner**, Burkart, Donald T. Campbell and Muhammad Shahidullah (1985). „The Comparative Study of Science and the Sociology of Scientific Validity“, *Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization*, 6:4 (юни), с. 307-328.
- Hoon**, Shim Jae (1980). „Soul’s Crackdown on Corruption“, *Far Eastern Economic Review*. 109, (юли), с. 32.

- Hope**, K. R. (1985). „Politics, Bureaucratic Corruption and Maladministration in the Third World“, *International review of Administrative Sciences*, 1, с. 1-6.
- Huntington**, Samuel (1968). *Political Order in Changing Societies*, New Haven: Yale University Press.
- Ibarra**, Peter R. and John I. Kitsuse (1993). „Vernacular Constituents of Moral Discourse: An Interactionist Proposal for the Study of Coming Problems“, in James Holstein and Gale Miller (eds.) (1993), *Perspectives on Social Problems: A Research Annual*, Vol. 5. Greenwich, CT: JAI Press, с. 1-67.
- Iga**, M. and M. Auerbach (1977). „Political Corruption and Social Structure in Japan“, *Asian Survey*, 17 (юни), с. 556-564.
- Iyer**, V. R. Krishna (1991). „Judicial Accountability to the Community: A Democratic Necessity“, *Economic and Political Weekly*, 26:30, (27 юли), с. 1808-1814.
- Jagannathan**, Vijay N. (1986). „Corruption, Delivery Systems and Property Rights“, *World Development*, 14:1, с. 127-132.
- Jain, R. B. (1983). „Fighting Political Corruption: The Indian Experience“, *The Indian Political Science Review*, XVII: 2 (юли), с. 215-228.
- Jenkins, J. D. (1976). „Suharto: A Decade of Deeds and Dilemmas: Politics of Corruption: Slowly but Surely“, *Far Eastern Economic Review*, 93 (август), с. 18-22.
- Johnson**, O. E. G. (1975). „Economic Analysis of Corrupt Government, with Special Application to Less Development Countries“, *Kyklos*, 28, с. 47-61.
- Johnston, Michael (1982). „Political Corruption and Public Policy in America“, Monterey, CA: Brooks/Cole Publishing Co.
- Kashyap**, S. (1985). „The Eight Lok Sabha: a profile of its members“, *Indian and Foreign Review*, 31 май.
- Key**, Jr., V. O. (1936). *The Techniques of Political Graft in the United States*“, Chicago: University of Chicago Libraries.
- Khusro**, A. M. (1991). „Putting it Down in White – Not Black“, *The Indian Express*, 4 март, 1991, с. 3.
- Kirk**, R. (1974). „The Persistence of Political Corruption: the Greeks Had a Word for it“, *Center Magazine*, 7 (януари), с. 2-7.
- (1979). „Japanese Disease: Corruption“, *New Statesman*, 98 (декември), с. 962-963.
- Klitgaard**, Robert E. (1988). *Controlling Corruption*, Berkeley: University of California Press.
- Knorr-Cetina**, Karin D. (1981). *The Manufacture of Knowledge: An Essay on the Constructivist and Contextual Nature of Science*, New York: Pergamon Press.
- Kochanek**, Stanley A. (1974). *Business and Politics in India*, Berkeley and Los Angeles: University of California Press.

- Kohlberg**, Lawrence (1981). *The Philosophy of Modern Development: Moral Stages and the Idea of Justice: Vol. 1. Essays on Moral Development*, San Francisco: Harper and Row.
- Kohli**, Atul (1988a). „The NTR Phenomenon in Andhra Pradesh: Political Change in a South Indian State“, *Asian Survey*, 28:10 (октомври), с. 991-1002.
- (1988b). *India's Democracy: An Analysis of State-Society Relations*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- (1990). *Democracy and Discontent: India's Growing Crisis of Governability*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Kohli**, Suresh (1975). *Corruption in India*, New Delhi: Chetana Publications.
- Kotecha, Ken C. (1981). *African Politics: The Corruption of Power*, Washington, DC: University Press of America.
- Kothari**, Rajni (1970). *Politics in India*, Boston: Little, Brown.
- (1994). *Growing Amnesia*, New Delhi: Viking.
- Kramer**, John M. (1977). „Political Corruption in the U.S.S.R.“, *The Western Political Quarterly*, 30:2 (юни), с. 213-224.
- Krishna**, Raj (1986). „Economic Outlook for India“, in J. Roach (ed.) (1986), *India 2000: The Next Fifteen Years*, Riverdale Press.
- Kumar**, Anand (1989). *State and Society in India: A Study of the State's Agenda-Making, 1917-1977*, New Delhi: Radiant Publishers.
- La Palombara**, Joseph G. (ed.) (1963). *Bureaucracy and Political Development*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Lee**, R. P. L. (1981). „Folklore of Corruption in Hong Kong“, *Asian Survey*, 21 (март), с. 355-368.
- Leff**, Nathaniel H. (1964). „Economic Development Through Bureaucratic Corruption“, *The American Behavioral Scientist*, VIII, с. 8-14.
- Lerner, Daniel (1955). *The Passing of a Traditional Society*, New York: Free Press.
- Lethbridge**, H. J. (1985). *Hard Graft in Hong Kong: Scandal, Corruption, the ICAC*, Hong Kong: Oxford University Press.
- Le Vine, Victor T. (1975). *Political Corruption: The Ghana Case*, Stanford: Hoover Institution Press.
- Leys**, Colin (1989). 1965. „What is the problem about corruption“, in Arnold J. Heidenheimer, Michael Johnston, and Victor T. Le Vine (eds.) (1989), *Political Corruption: A Handbook*, New Brunswick, NJ: Transaction Books, с. 51-66.
- Lincoln**, Bruce (1989). *Discourse and the Construction of Society: Comparative Studies of Myth, Ritual and Classification*, New York and Oxford: Oxford University Press.
- Liu**, Adam Y. C. (1979). *Corruption in China during the early Ching Period: 1644-1660*, Hong Kong: Centre of Asian Studies, University of Hong Kong.
- MacRae**, J. (1982). „Underdevelopment and the Economics of Corruption: A Game Theory Approach“, *World Development*, 10 (август), с. 677-682.

- Maheshwari**, S. R. (1972). *The Administrative Reforms Commission, Agra: Lakshmi Narain Agarwal.*
- Mangat**, Rai, E. N. (1976). *Patterns of Administrative Development in Independent India: The Athlone Press, University of London.*
- Manor**, James (1981). „Party Decay and Political Crisis in India“, *Washington Quarterly*, 4 (summer), с. 25-40.
- Marican**, Y. M. (1971). „Corruption and Violence“, *Philippine Journal of Public Administration*, XV:1, януари.
- (1979). „Combatting Corruption: The Malaysian Experience“, *Asian Survey*, 19 (юни), с. 597-610.
- Mauss**, Marcel (1925). *The Gift* (trans. Ian Cunnison), New York: W. W. Norton.
- Mazumdar**, R. C. (1968). „Kautilya“, *International Encyclopedia of the Social Sciences*, VIII, New York: Macmillan.
- McCormick**, Richard L. (1981). „The Discovery that Business Corrupts Politics: A Reappraisal of the Origins of Progressivism“, *American Historical Review*, 86 (април), с. 247-274.
- McHenry**, Donald F. and Kai Bird (1977). „Food Bungle in Bangladesh“, *Foreign Policy*, 27 (summer), с. 72-88.
- McIntyre**, J. (1967). „Public Attitudes Toward Crime and Law Enforcement“, *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 374, с. 34-46.
- McMullan**, M. (1961). „A Theory of Corruption“, *Sociological Review*, 9:2 (юли), с. 181-201.
- Merton**, Robert K. (1967). *On Theoretical Sociology*, New York: Free Press.
- (1968). *Social Theory and Social Structure*, New York: Free Press.
- Molotch**, Harvey L. and Deirdre Boden (1985). „Talking Social Structure: Discourse, Domination and the Watergate Hearings“, *American Sociological Review*, 50 (юни), с. 273-288.
- Moodie**, G. C. (1980). „On Political Scandals and Corruption“, *Government and Opposition*, 15 (spring), с. 208-222.
- Moore**, Sally Falk (1973). „Law and Social Change: The Semi-autonomous Social Field as an Appropriate Subject of Study“, *Law and Society Review*, 7:4 (summer), с. 719-746.
- Mukul** (1991). „Workers Against Privatisation“, *Economic and Political Weekly*, 26:30, 27 юли, с. 1781-1785.
- Myrdal** Gunnar (1968). *Asian Drama: An Inquiry into the Poverty of Nations*, Vol. 2, New York, Pantheon.
- Nanjundaiya**, B. (1992). „The Way of Corruption“, *The Times of India*, 12 май.
- Nayak**, Pulin B. (1992). „Sharpening Inequities“, *Economic and Political Weekly*, 27:15-16, 11-18 април, с. 823-828.
- Neher**, Clark D. (1977). „Political Corruption in a Thai Province“, *Journal of Developing Areas*, 11 (юли), с. 479-492.
- Ninan**, T. N. (1991). „The Nervous Nineties“, *Seminar*, 377, с. 60-63.

- Noonan**, John T. (1984). *Bribes*, New York: Macmillan.
- Noorani**, A. G. (1974). *Minister's Misconduct*, Delhi: Vikas Publishing House.
- Nye**, Joseph S. (1967). „Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis“, *American Political Science Review*, 61 (юни), с. 417.
- Oldenburg**, Philip (1987). „Middleman in Third-World corruption: implications of an Indian case“, *World Politics*, 39:4 (юли), с. 508-535.
- Olowu**, D. (1985). „Bureaucratic Corruption and Public Accountability in Nigeria“, *International Review of Administrative Science*, 51:1, с. 7-12.
- Owens**, Edgar (1987). *The Future of Freedom in the Developing World: Economic Development as Political Reform*, New York: Pergamon Press.
- Padhy**, Krushna Singh (1986). *Corruption in Politics: A Case Study*, Delhi: B. R. Publishing Corporation.
- Palmer**, N. D. (1975). „Crisis of Democracy in India“, *Orbis*, 19 (summer), с. 379-401.
- Palmier**, Leslie (1985). *The Control of Bureaucratic Corruption: Case Studies in Asia*, New Delhi: Allied Publishers.
- Parmar**, Mary (1989). „Ombudsman (Lok Ayukta) in Indian States“, *The Indian Journal of Public Administration*, XXXV:1 (януари-март), с. 114-124.
- Payne**, Robert (1975). *The Corrupt Society: from Ancient Greece to Present-day America*, New York: Praeger.
- Pedersen**, Jorgen Dige (1992). „State, Bureaucracy and Change in India“, *Journal of Development Studies*, 28:4 (юли), с. 616-639.
- Peters**, John G. and Susan Welch (1978a). „Politics, Corruption, and Political Culture“, *American Politics Quarterly*, 6 (юли), с. 345-356.
- (1978b). „Political Corruption in America: A Search for Definitions and a Theory, or if Political Corruption is the Maintenance of American Politics why is it not in the Mainstream of American Politics Research?“ *American Political Science Review*, 72 (септември), с. 974-984.
- (1980). „The Effects of Charges of Corruption on Voting Behavior in Congressional Elections“, *American Political Science Review*, 74 (септември), с. 697-708.
- Pinto-Duschinsky**, M. (1977). „Corruption in Britain: The Royal Commission on Standards of Conduct in Public Life“, *Political Studies*, 25 (юни), 274-284.
- Pong**, Raymond W. (1989). „Social Problems as a Conflict Process“, in James Holstein and Gale Miller (eds.) (1989), *Perspectives on Social Problems: A Research Annual*, Vol. 1, Greenwich, CT: JAI Press, с. 59-76.
- Price**, R. (1974). „Politics and Culture in Contemporary Ghana: the big-man small-man syndrome“, *Journal of African Studies*, 1:II (Summer).
- Price**, Robert M. (1975). *Society and Bureaucracy in Contemporary Ghana*, Berkeley: University of California Press.

- Quah**, Jon S. T. (1989). „Singapore’s Experience in Curbing Corruption“, in Arnold J. Heidenheimer, Michael Johnson, and Victor T. Le Vine (eds.) (1989), *Political Corruption: A Handbook*, New Brunswick, NJ: Transaction Books.
- Quinney**, R. (1972). *The Problem of Crime*, New York: Dodd, Mead and Co.
- Rafter**, Nicole H. (1992). „Some Consequences of Strict Constructionism“, *Social Problems*, 39:1 (февруари), с. 38-39.
- Ramanujam**, T. C. A. (1991). „Black Economy – A Blessing or Curse?“ *The Hindu* (Business Review), 16 май, с. 17.
- Rao**, K. V. (1991). „Political Donations of Corporate Sector“, *Deccan Chronicle*, 28 май, с. 8.
- Ray**, S. K. (1981). *Economics of the Black Market*, Boulder, CO: Westview Press.
- Reddy**, G. Ram (1989). „The Politics of Accommodation: Caste, Class and Dominance in Andhra Pradesh“, in Francine R. Frankel and M. S. A. Rao (eds.) (1989), *Dominance and State Power in Modern India: Decline of a Social Order*, Vol. I, Delhi: Oxford University Press, с. 265-321.
- Regan**, Daniel (1990). „The Political Consequences of Corruption and Anti-Corruption: A Preliminary Study of Malaysia with some Comparative Observations from Indonesia“, непубликуван ръкопис, University of Pittsburgh.
- Riggs**, Robert E. (1978). „More on ‘Corruption’ by Foreign Gentry“, *Orbis*, 22 (Fall), с. 737-746.
- Rock**, Paul (1973). *Deviant Behavior*, London: Hutchinson.
- Roebuck**, Julian B. and Thomas Barker (1974). „A Typology of Police Corruption“, *Social Problems*, 21:3, с. 423-437.
- Rogow**, Arnold A. and Harold D. Lasswell (1963). *Power, Corruption and Rectitude*, Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Rose-Ackerman**, Susan (1978). *Corruption: A Study of Political Economy*, New York: Academic Press.
- Ross**, Robert and Graham L. Staines (1972). „The Politics of Analyzing Social Problems“, *Social Problems*, 20 (Summer), с. 18-40.
- Rowat**, Donald C. (1985). *The Ombudsman Plan: The Worldwide Spread of an Idea* (подоброено второ издание), Lanham, MD: University Press of America.
- Rudolph**, Lloyd I. and Susanne H. Rudolph (1987). *In Pursuit of Lakshmi: The Political Economy of the Indian State*, Chicago and London: University of Chicago Press.
- Rudra**, Ashok (1991). „Privatisation and Deregulation“, *Economic and Political Weekly*, 26:51, 21 декември, с. 2993-2936.
- Rundquist**, Barry S., Gerald S. Strom and John Peters (1979). „Corrupt Politicians and Their Electoral Support: Some Experimental Observations“, *American Political Science Review*, 71 (септември), 954-963.
- Sangita**, S. N. and G. Suvachala (1989). „The Lok Ayukta Institution in Karnataka: A Trend-Setter for Three-Tier Structure Ombudsman in India“, *The*

Indian Journal of Public Administration, XXXV:4 (октомври-декември), с. 904-921.

Saxena, D. R. (1987). Ombudsman (Lokpal): Redress of Citizens' Grievances in India, New Delhi: Deep and Deep Publications.

Schoultz, L. (1978). „Political Normlessness in Comparative Perspective“, Journal of Politics, 40 (февруари), с. 82-111.

Schur, Edwin M. (1980). The Politics of Deviance: Stigma Contests and the Uses of Power, Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.

Schwartz, Charlotte G. (1957). „Perspectives on Deviance: Wives' Definitions of Their Husbands' Mental Illness“, Psychiatry, 3 (август), с. 275-291.

Scott, James C. (1969). „Corruption, Machine Politics and Political Changes“, American Political Science Review, с. 1143.

————— (1972). Comparative Political Corruption, Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.

————— (1985). Weapons of the Weak: Everyday Forms of Peasant Resistance, New Haven and London: Yale University Press.

————— (1989). „Prestige as the Public Discourse of Domination“, Cultural Critique, 12 (Spring), с. 145-166.

Searle, G. R. (1987). Corruption in British Politics: 1895-1930, Oxford: Clarendon Press.

Sederberg, Peter C. (1984). The Politics of Meaning: Power and Explanation in the Construction of Social Reality, Tucson, Arizona: University of Arizona Press.

Seervai, H. M. (1991). „The Impeachment of Justice V. Ramaswami and the Dissolution of the Lok Sabha“, The Indian Express, 8 април, с. 9.

Seidman, Robert B. (1978). „Why do People Obey the Law? The Case of Corruption in Developing Countries“, British Journal of Law and Society, 5:1 (Summer), с. 45-68.

Sen, S. R. (1991). „Oligopoly in Oligarchy“, Economic and Political Weekly, 26:36, 7 септември, 2089-2090.

Senturia, Joseph A. (1930-1935). „Corruption, Political“, in Encyclopedia of the Social Sciences, IV, New York: Crowell-Collier-Macmillan.

Shakleton, J. R. (1978). „Corruption: an essay in economic analysis“, Political Quarterly, 49 (януари), с. 25-37.

Sharma, G. B. (1978). „Social Composition of Indian Bureaucracy: Some Reflections on its Representatives“, in Ramesh K. Arora, G. B. Sharma, Hoshiar Singh, and Meena Sogani (eds.) (1978), The Indian Administrative System, New Delhi: Associated Publishing House, с. 200-223.

Sherman, L. W. (1980). „Three Models of Organizational Corruption in Agencies of Social Control“, Social Problems, 27:4 (април), с. 478-491.

Shourie, Arun (1991). „What should civil servants do?“ Sunday Chronicle (Deccan Chronicle), 21 април, с. 3.

- Sil**, Narasingha Prosad (1989). *Kautilya's Arthasastra: A Comparative Study*, New York: P. Lang.
- Simis**, Konstantin M. (1982). *USSR – the Corrupt Society: the Secret World of Soviet Capitalism*, (trans. Jacqueline Edwards and Mitchell Schneider), New York: Simon and Schuster.
- Simon**, David R. and Stanley Eitzen (1982). *Elite Deviance*, Boston: Allyn and Bacon.
- Simpson**, Antony E. (1977). *The Literature of Police Corruption*, New York: John Jay Press.
- Singh**, Tavleen (1991). „The Company He Keeps“, *The Indian Express*, 3 март, с. 7.
- Singh**, Ajit Kumar (1993). „Social Consequences of New Economic Policies: with Particular Reference to Levels of Living of Working-class Population“, *Economic and Political Weekly*, 28:7, 13 февруари, с. 279-285.
- Smith**, Dorothy E. (1990). *The Conceptual Practices of Power: A Feminist Sociology of Knowledge*, Boston: Northeastern University Press.
- Smith**, Theodore (1971). „Corruption, Tradition and Change“, *Indonesia*, 11, с. 14-40.
- Sobel**, Lester A. (ed.) (1977). *Corruption in Business*, New York: Facts on File.
- Somjee**, A. H. (1974). „Social Perspectives on Corruption in India“, *Political Science Reviewer*, 13:1-4 (януари-декември), с. 180-186.
- Spector**, Malcolm and John I. Kitsuse (1977). *Constructing Social Problems*, Menlo Park, CA: Cummings Publishing Company.
- Stacey**, Frank (1978). *Ombudsmen Compared*, Oxford: Clarendon Press.
- Strauss**, Anselm L. (1987). *Qualitative Analysis for Social Scientists*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Theobald**, Robin (1990). *Corruption, Development, and Underdevelopment*, Durham, NC: Duke University Press.
- Tilman**, Robert O. (1968). „Emergence of Black-market Bureaucracy: Administration, Development, and Corruption in the New States“, *Public Administration Review*, XXVIII:5 (септември/октомври), с. 437-444.
- Trivedi**, Vishwapati (1988). „Corruption: Delivery Systems and Property Rights: A Comment“, *World Development*, 16:11, с. 1389-1391.
- Troyer**, Ronald J. (1992). „Some Consequences of Contextual Constructionism“, *Social Problems*, 39:1 (февруари), с. 35-37.
- Vanaik**, Achin (1990). *The Painful Transition: Bourgeois Democracy in India*, London and New York: Verso.
- Verma**, S. P. (1974). „Corruption and Political Development in India“, *Political Science Reviewer*, 13:1-4 (януари-декември), 157-179.
- Vyasulu**, Vinod, Sukhpal Singh, D. Rajasekhar, Pooja Kaushik and A. Indira (1991). „Towards a Political Economy of the Economic Policy Changes“, *Economic and Political Weekly*, 26:38, 21 септември, с. 2205-2212.

Wade, R. (1982). „System of Administrative and Political Corruption: Canal Irrigation in South India“, *Journal of Development Studies*, 18 (април), с. 287-328.

————— (1985). „The Market for Public Office: Why the Indian State is No Better at Development“, *World Development*, 13:4, с. 467-497.

Waterbury, J. (1973). „Endemic and Planned Corruption in a Monarchical regime“, *World Politics*, 25 (юли), с. 533-555.

————— (1976). „Corruption, Political Stability and Development: Comparative Evidence from Egypt and Morocco“, *Government and Opposition*, 11 (Autumn), с. 426-445.

Weeks, Kent M. (1978). *Ombudsmen Around the World: A Comparative Chart* (Второ издание), Berkeley: Institute of Governmental Studies, University of California.

Weiner, Myron (1962). *The Politics of Scarcity: Public Pressure and Political Response in India*, Chicago: University of Chicago Press.

Werlin, H. H. (1973). „Consequences of Corruption: the Ghanaian Experience“, *Political Science Quarterly*, 88 (февруари), с. 71-85.

Werner, Simcha B. (1983). „New Directions in the Study of Administrative Corruption“, *Public Administration Review*, март/април, с. 146-154.

Wertheim, W. F. (1965). *East-West Parallels: Sociological Approaches to Modern Asia*, Chicago: Quadrangle Books.

Williams, Robert (1987). *Political Corruption in Africa*, Brookfield, VT: Gower.

Wilson, Richard W. (1991). „Political Pathology and Moral Orientations“, *Comparative Political Studies*, 24:2 (юли), с. 211-230.

Woolgar, Steve and Dorothy Pawluch (1985). „Ontological Gerrymandering: The Anatomy of Social Problems Explanations“, *Social Problems*, 32:3 (февруари), с. 214-227.

Wraith, Ronald and Edgar Simpkins (1963). *Corruption in Developing Countries*, New York: Norton.

ДОКУМЕНТИ

Bharatiya Janata Party (1989). *Election Manifesto*, New Delhi.

Communist Party of India (1989). *CPI Manifesto: Elections 1989*, New Delhi.

Communist Party of India (Marxist) (1989). *Election Manifesto*, New Delhi.

Convention of Judicial Accountability (1990). *Approach Paper*, април, New Delhi.

Government of Andhra Pradesh (1986). *Andhra Pradesh Lok Ayukta and Upa-Lok Ayukta Act, 1983*, Hyderabad: Asia Law House.

Government of India (1955). Report of the Railway Corruption Inquiry Committee, Delhi: Ministry of Railways.

————— (1964). Report of the Committee on the Prevention of Corruption (Santhanam Committee), New Delhi.

Government of India (1990). Prevention of Corruption Act, 1988, Allahabad: Central Law Agency.

Indian National Congress (I) (1991). Election Manifesto, New Delhi.

Justice V. R. Krishna Iyer (1991). „Judicial Accountability“, Text of Speech, Convention on Judicial Accountability, април 1991, New Delhi.

Justice A. Seetharam Reddy (1991). „Inaugural Address“, Text of Speech, Eleventh Specialized Anti-Corruption Course, февруари, Anti-Corruption Bureau.

Lok Ayukta and Ура-Lok Ayukta (1985). The First Consolidated Report of the Institution (15 ноември, 1983 – 31 декември, 1984), Andhra Pradesh.

————— (1986). The Second Consolidated Report of the Institution (1 януари 1985 – 31 декември, 1985), Andhra Pradesh.

————— (1987). The Third Consolidated Report of the Institution (1 януари 1986 – 31 декември, 1986), Andhra Pradesh.

————— (1988). The Fourth Consolidated Report of the Institution (1 януари 1987 – 31 декември, 1987), Andhra Pradesh.

National Front (1989). Election Manifesto: Root Out Corruption, Save Nation, New Delhi.