

ИКОНОМИЧЕСКАТА ЦЕНА НА КОРУПЦИЯТА



Център за икономическо развитие
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 АКЕСС, 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 954-477-070-4

© **Коалиция 2000**

Всички права запазени.

Съставител: Людмила Виденова

Отговорен редактор: Георги Прохаски, доктор по икономика

ул. „Лазар Станев“ 1, 1113 София

тел. (+ 359 2) 971 3000, факс (+ 359 2) 971 2233

www.online.bg/coalition2000, coalition2000@online.bg

СЪДЪРЖАНИЕ

Увод.....	5
СВЕТОВНАТА ПРАКТИКА И ИЗСЛЕДВАНИЯ	
1. Влиянието на корупцията върху растежа, инвестициите и държавните разходи: сравнителен анализ <i>Паоло Мауро</i>	9
2. Корупция и развитие <i>Черил У. Грей и Даниел Кауфман</i>	32
3. Международно сътрудничество срещу корупцията <i>Роберт Клитгард</i>	41
4. Борбата с международната корупция. Ролята на бизнесобщността <i>Фриц Ф. Хамън</i>	52
5. Помощ за страните в борбата с корупцията: ролята на Световната банка.....	68
6. Борбата с корупцията и злоупотребите в ЕС.....	84
БЪЛГАРИЯ	
7. През погледа на изследвателя: Държавната намеса в стопанството и корупцията <i>Проф. Георги Петров</i>	99
8. През погледа на журналиста: Корупцията в България – предпоставки, мащаби и следствия <i>Любомир Василев, зам. гл. редактор, в. Капитал</i>	112

УВОД

Целта на това издание е да се очертае, доколкото е възможно, влиянието на корупцията върху икономическото развитие на държавата. Използвани сме публикации от различни автори по света, както и анализи и виждания за корупцията, с поглед от България.

Съзнаваме, че темата за връзката между сложното социално явление и икономическия напредък на страната и на света, е почти неизчерпаема. Неизчерпаеми са и вредите, които корупцията нанася върху обществото. Концентрираме се върху влиянието на това обществено явление върху икономическия растеж, защото в България процесите на пазарната реформа са достигнали фазата, когато е особено важно да се осигури възможно най-висок и устойчив растеж на икономиката. Това е и приоритетна област в работата на Центъра за икономическо развитие.

Едва ли някой се съмнява, че корупцията е негативно явление с изключителни мащаби, че то засяга всеки един от нас, че битката срещу нея изисква усилията на цялото общество.

Много по-трудно обаче е да се измерят негативните ефекти на явлението. Съществуват многобройни опити за оценки и рейтинги. Центърът за икономическо развитие участва в изследване за конкурентността на икономиката в рамките на Световния икономически форум, където България е класирана и по показателя корупция. В това изследване са включени няколко показателя за оценка на корупцията: неплащане на данъци, разпространеност на подкупи сред висши служители, престъпност, ниска ефективност в действията на полицията, корумпираност на съдебната система и държавната администрация. На основата на тези показатели е направен обобщен рейтинг за корупция. България е на 50-то място между 59 страни. Сред последните 20 държави – между 39-то и 59-то място са всички бивши социалистически страни (без Унгария). Очевидно корупцията и престъпността са особено характерни за преходния период и са сериозен проблем за всички държави от Централна и Източна Европа.

В България корупцията вече е обществено признато зло и гражданското съзнание е готово да се противопостави и да опита да се пребори с него. Правителството от своя страна прави необходимите стъпки чрез законодателството, което предлага, за да ограничи възможностите за корупция на държавната администрация: Законът за държавните поръчки, Законът за държавния служител, измененията в Търговския закон, с които се цели усъвършенствуване на процедурите по ликвидация и несъстоятелност, Решението на Министерския съвет за облекчаване на лицензионните, разрешителните и регистрационните режими и други актове.

Тези стъпки на правителствено и законодателно равнище и започналото активизиране на гражданското общество трябва да се разглеждат само като едно добро начало.

Пред българското общество сега стои въпросът да се намерят тези механизми, които ще обединят енергията на гражданите, неправителствените организации, бизнеса и държавната администрация в битката срещу корупцията. Центърът за икономическо развитие ще подкрепя такива инициативи, ще предлага решения, ще разпространява международния опит, ще работи заедно със своите партньорски организации в рамките на Коалиция 2000 и с международните организации, чиято цел е да се ограничи корупцията.

Георги Прохаски
Директор
Център за икономическо развитие

**СВЕТОВНАТА ПРАКТИКА
И ИЗСЛЕДВАНИЯ**

ВЛИЯНИЕТО НА КОРУПЦИЯТА ВЪРХУ РАСТЕЖА, ИНВЕСТИЦИИТЕ И ДЪРЖАВНИТЕ РАЗХОДИ: СРАВНИТЕЛЕН АНАЛИЗ

ПАОЛО МАУРО

Проучването на причините и последиците от корупцията има дълга история в икономиката като се започне със съществения принос на проучванията на Бгавати (1982 г.), Крюгер (1974 г.), Роуз-Акерман (1978 г.), Тюълк (1967 г.) и други. Все пак емпиричната работа в тази сфера е била ограничена, отчасти, защото ефективността на държавните институции не може лесно да бъде метрифицирана. Корупцията в частност по самата си същност е много трудна за оценка.

Възобновеният интерес по този въпрос доведе редица изследователи до опита да метрифицират степента, в която корупцията навлиза в икономическите взаимоотношения, като използват регресионен анализ и индикатори, разработени от частни рейтингови агенции. Тези индикатори обикновено се базират на отговори на стандартни въпросници от страна на консултанти в различни страни и очевидно имат недостатъка на субективизма. Независимо от това, корелацията между индикаторите на различните агенции е много висока, което подсказва определен консенсус по отношение ранжирането на страните съобразно тяхното ниво на корупция. Освен това, високите цени, които агенциите вземат от клиентите си (обикновено мултинационални компании и международни банки) за достъпа до тези проучвания са непряко доказателство, че тази информация е полезна.

В същото време преценките на консултантите, които формират базата на тези индикатори, могат да бъдат повлияни от икономическата дейност на страните, които наблюдават. Ето защо изследователите, които използват такива индикатори, трябва да са извънредно предпазливи при изтъкването на причинно-следствена връзка между корупцията и които и да са икономически променливи величини, за които е установена корелация с нея. Един от начините за третиране на този вероятно ендогенен проблем е чрез използването на инструментални променливи, както ще стане дума по-нататък в този раздел.

Още един от недостатъците на наличните индикатори за корупция е техния общ характер: те например не разграничават висока степен на корупция (като нападите към един министър на отбраната за закупуването на скъп боен самолет) и ниска степен на корупция (например когато някой по-ниско стоящ чиновник вземе подкуп, за да ускори издаването на шофьорска книжка). Те не разграничават също така добре организираната и слабо

организираната корупция. При последната необходимата сума и подходящият получател на подкупа остават неясни и плащането не гарантира, че исканата услуга ще бъде получена. Неопределеността на лошо организирани системи на корумпиране може да ги направи по-вредни от добре организирани (Шлайфер и Вишни, 1993 г.). Но дори и с тези ограничения, индикаторите предоставят изобилие от информация, от която изследователите са получили редица интересни резултати.

Този раздел разглежда и очертава няколко възможни причини и последици на корупцията, с ударение върху онези връзки, които са били или които биха могли по принцип да бъдат изследвани чрез използването на сравнителен регресионен анализ по страни. Разделът прави преглед и синтезира резултатите от последните проучвания, които са използвали подобни регресии. Въпреки че ограничеността на данните поставя емпиричната работа пред редица трудности, тези проучвания дават сигурно доказателство, че корупцията може да има значителен отрицателен ефект върху икономическата дейност, която е обект на внимание на хората, които определят политиката. Още по-интересно е, че идентифицирането на възможните причини за корупция подсказва редица начини за тяхното преодоляване. Въпреки че, в някои случаи разграничаването между причини и следствие се размива, има случаи, когато такава неяснота относно посоката на причинно-следствената връзка не бива да бъде пропускана при определяне политиката на действие, както се твърди по-долу.

Този раздел представя също и нови резултати за ефекта на корупцията върху инвестициите и икономическия растеж. Тези резултати са получени чрез използване на по-обширни данни, които разширяват анализа на Мауро (1995 г.). Нови доказателства са представени и за отношението между корупцията и определянето на държавните разходи. Тези резултати трябва да бъдат интерпретирани внимателно, но въпреки това те показват, че корупцията намалява цялостните инвестиции и икономическия растеж и променя структурата на държавните разходи, по – специално чрез намаляване дела на разходите за образование.

ПРИЧИНИ И СЛЕДСТВИЯ ОТ КОРУПЦИЯТА

Причини за корупция

Съвременните емпирични проучвания, базирайки се на теоретичния принос на литературата по въпросите на поведението, търсещо облаги, анализират вероятните причини за корупция чрез регресионна връзка между индикаторите за корупция и поредица потенциално обясними променливи. Някои от тези факторни променливи са свързани със степента на държавна-

та намеса в икономиката и по-общо, с променливите (като нивото на вносните мита или заплатите в сферата на държавната администрация), които се определят от *държавната политика*. Там, където разпоредбите са широко разпространени и официалните държавни служители имат широки правомощия за тяхното прилагане, частниците биха желали да плащат подкупи на държавните служители, за да получат облаги от възможните недостатъци на разпоредбите. Идентифицирането на такива индуцирани от политиката източници на корупция очевидно е полезно при поставянето им под контрол. Следващите редове изброяват някои от източниците на корупция, идентифицирани в литературата.

Оригиналната литература по въпросите на търсенето на облаги поставя ударение върху търговските ограничения като основен пример на индуцирани от държавата източници на облаги (Крюгер, 1974 г.). Например, количествените ограничения на вноса правят необходимите вносни лицензи много ценни; вносителите биха желали в такъв случай да подкупят съответните чиновници, за да получат лицензи. По-общо казано, защитата на местната индустрия от международна конкуренция генерира облаги, за които местните предприемачи биха желали да платят, под формата на подкупи. Адес и Ди Телла (1994 г.) откриват, че по-голямата отвореност на една икономика, измерена чрез стокообмена като дял от БСП, е до голяма степен свързана с по-ниска степен на корупция.

Държавните субсидии също могат да се превърнат в източник на облаги, както Клементс, Хюгонхенг и Шварц (1995 г.) посочват в трудовете си. Адес и Ди Телла (1995 г.) обясняват корупцията като функция от *индустриалната политика*, показвайки, че субсидиите за преработвателната промишленост (измерени като дял от БВП) са свързани с индикаторите за корупция.¹

Контролът върху цените (който може да бъде количествено оценен на базата на индикатори, като тези на Световна банка от 1983 г.) е също потенциален източник на облаги и следователно на поведение, насочено към търсене на облаги. Например предприемачите биха желали да подкупят държавни чиновници, които да поддържат цените на стоките за междинно потребление под пазарните цени.

Сходно на това, системите на множествени валутни курсове и схемите за разпределение на чужда валута също водят до облаги. Например, представете си, че в дадена страна управителите на държавни търговски банки разпределят чуждата валута в съответствие с приоритети, които сами са определили; тогава предприемачите от страната може да решат да ги подкупят, за да получат чуждата валута, необходима за закупуване на вносни стоки.

¹ Адес и Ди Телла (1995 г.) твърдят също така, че при оценка на разходите и ползите от индустриалната политика е необходимо да се взема предвид факта, че те могат да генерират корупция като нежелан втори продукт.

Ниските заплати в сферата на държавната администрация, съотнесени към заплатите в частния сектор или БВП на човек от населението също са потенциален източник на корупция (на ниско ниво), следвайки механизмите на ефективната заплата (Краай и Ван Рийкегем, 1995 г.; Хаг и Сахай, 1996 г.) Това е случаят, в който служителите в държавната администрация не получават достатъчна заплата, за да свързват двата края и може да се наложи да използват своето положение за да събират подкупи, особено когато очакваната цена за това да бъдат хванати и уволнени е ниска. Страните трябва да вземат такива положения предвид, когато се сблъскат с трудния избор да намаляват разходите в сферата на заплатите в общественния сектор чрез намаляване на заплатите или броя на персонала. Отделът за фискални въпроси към МВФ предупреждава за опасностите от острото снижаване на заплатите в сферата на държавната администрация, което може да доведе до засилване на корупционното поведение.

Други източници на облаги или фактори, които правят възможно възползването от облаги се дължат не на държавната политика, а на определени заложили характеристики на икономиката или обществото. Ето и някои от причините за корупция, които не са свързани с държавната политика.

Залежите на полезни изкопаеми са класически пример за източник на облаги, защото обикновено могат да се продадат на цена, която далеч надхвърля разходите за тяхното добиване. Сакс и Уорнър (1995 г.) твърдят, че икономиките с богати залежи на полезни изкопаеми са по-устойчиви от бедните икономики по отношение на поведение, насочено към извличане на облаги. Те установяват (макар не на конвенционално ниво на статистическа значимост), че делът на износа на първични продукти на дадена страна в цялостния износ е свързан с индикаторите за бюрократична ефективност.

Социологичните фактори биха могли да допринесат за създаването на среда, в която наличието на облаги по-вероятно би породило поведение към търсене на облаги. Шлайфер и Вишни (1993 г.) предполагат, че в страните, населени от няколко етнически групи, вероятно може да се установи по-слабо организиран-и поради това потенциално по-разрушителен вид корупция. Тази хипотеза е използвана и при Мауро (1995 г.), където е установено, че индексът на етнолингвистичната фракционализация е свързан с корупцията. Танци (1994 г.) твърди, че държавните служители са по-склонни да извършват услуги за приятели и роднини в общества, в които отношенията са по-персонализирани.

Последици от корупцията

Корупцията има редица отрицателни последици. В частност, последните емпирични проучвания сочат, че корупцията намалява икономическия растеж. Това става по много и най-разнообразни начини.

Там, където съществува корупцията, предприемачите са наясно, че някои от доходите от бъдещите им инвестиции могат да бъдат поискани от корумпирани служители. Плащането на подкупи често се иска преди да бъдат издадени необходимите разрешителни. Следователно, инвеститорите могат да считат корупцията като данъчно облагане – и то от особено деликатен характер, като се имат предвид необходимостта от секретност и несигурността, която я съпътства. Това намалява стимулите за инвестиране. Мауро (1995 г.) предоставя сериозни емпирични доказателства, че корупцията намалява инвестициите и икономическия растеж. Наблюдаваният ефект е значителен по мащаб и обхват. В анализ, в който са използвани индикаторите за корупция на Бизнес Интернешънъл, подобрение с едно стандартно отклонение в индекса на корупцията е довело до нарастване на инвестициите с 5% от БВП и промяна на годишния ръст на Б?П на човек от населението с 0,5 процентен пункт. Това показва, че повечето от ефектите върху икономическото развитие се изявяват чрез ефекта върху инвестирането. При използването на индикаторите на институционалната ефективност от Международното *Ръководство за рисковите страни* Кийфър и Кнак (1995 г.) получават доста сходни резултати и в техните оценки институционалните променливи имат значителен пряк ефект върху растежа, в добавка към непрекия ефект чрез инвестирането.² Понататъшните доказателства за тези отношения са представени по-долу.

Мърфи, Шлайфер и Вишни (1991 г.) твърдят, че в ситуации, в които търсенето на облаги дава по-големи възможности от продуктивната дейност, разпределението на таланта ще е по-лошо: талантливите и високо образовани индивиди вероятно ще се ангажират с търсене на облаги, отколкото с продуктивна дейност, с отрицателни последици за коефициента на растеж на техните страни.

От особено значение за развиващите се страни е възможността корупцията да намали ефективността на потоците от помощи, чрез отклоняване на средства от проектите, към които са насочени. Обширната литература по въпросите на потоците от помощи е изследвала дали отклоняването на ресурси от помощи непременно дава резултат в потоци от помощи, финансиращи непродуктивни обществени разходи. Може би в резултат на тези продължаващи дебати, много страни-дарителки са се фокусирали все повече върху въпросите на доброто управление и в някои случаи при които то е установено като много лошо, някои донори са намалили помощта си.

² Един начин, по който темпа на растежа може да бъде засегнат дори и при зададен инвестиционен темп е чрез промени в разпределението на ресурсите между секторите (Ийстърли, 1990 г.), вероятно включително между формалния и неформалния сектори (Лоайза, 1996 г.)

Корупцията може и да породи загуба на данъчни приходи, когато приеме формата на избягване на данъците или неправилно използване на про-изволни данъчни облекчения. По-точно казано, тези феномени попадат в дефиницията за корупция само когато има насрещно плащане до съответния данъчен служител.

Като повлиява събирането на данъци или нивото на обществените разходи, корупцията може да има отрицателни последици върху бюджета. Алтернативно, там където корупцията приема формата на неправилно използване на пряко отдаване на средства при лихва, по ниска от пазарната от страна на финансови институции от обществения сектор, корупцията може да доведе до нежелано отслабена парична ситуация.

Разпределението на договорите за обществени поръчки чрез една корумпирана система може да доведе до подчинена обществена инфраструктура и услуги. Например, корумпираните бюрократи може да допуснат използването на евтини, нискокачествени материали при изграждането на сгради и мостове.

Накрая, корупцията може да окаже влияние върху структурата на държавните разходи. Това е тази възможност, върху която се фокусира емпиричния раздел на тази глава. Корумпираните държавни чиновници може да предпочетат онези видове разходи, които им позволяват да събират подкупи и да ги пазят в тайна. Шлайфер и Вишни (1993 г.) допускат, че големите разходи за специализирани продукти, като оръжие или мостове, чиято точна пазарна стойност трудно се определя – водят до по-благоприятни възможности за корупция. Възможностите за вземане на подкупи може да са по-големи във връзка със стоки, произведени от фирми, които оперират на олигополистични пазари, където има облаги. Може да се очаква априори, че големите подкупи се събират по-лесно по големи инфраструктурни проекти или високотехнологично оборудване за отбрана, отколкото от учебници и заплати на учители. Например, Хинес (1995 г.) твърди, че международната търговия с въздухоплавателни средства е особено податлива на корупция. В други сфери, като здравеопазване, картината е по-неясна; възможностите за събиране на подкупи може да са много при възлагане изпълнението на болнични сгради и съвременна медицинска технология, но по-ограничени при заплащането на заплатите на лекари и сестри.

Емпиричната работа върху потенциалните връзки между корупцията и съставянето на държавните разходи е твърде ограничена. Сред малкото трудове на тази тема Раух (1995 г.) анализира детерминантите и ефекта от съставянето на правителствените разходи в извадка от няколко американски градове. Той установява, че вълната общински реформи през Ерата на прогреса е увеличила дела на общите общински разходи, отделени за инвестиране в строителство на пътища и канализация, което от своя страна е увеличило растежа на заетостта в производство то в тези градове. За да навлезе

още по-навътре в този сравнително слабо изучаван въпрос, този раздел анализира данни от различни страни и намира явни доказателства, че корупцията може да доведе до намаляване на държавните разходи за образование като дял от БВП.

ЕМПИРИЧЕН АНАЛИЗ

Описание на данните

Този раздел използва индикатори за корупция, получени от две частни фирми: Политикъл Риск Сървисиз Инк., която публикува Международното ръководство за рисковите страни (МРРС) и Бизнес Интернешънъл (БиАй, сега инкорпорирана в Економист Интелиджънс Юнит).

Индикаторите на МРРС са описани подробно от Кийфър и Кнак (1995 г.) Индикаторът, използван тук, който е създаден от ИРИС Център в университета в Мериленд, е усреднена стойност за годините 1982-1995 от МРРС и е изчислен за повече от сто страни. Този индикатор цели да измери за всяка страна вероятността дали „висши държавни чиновници (ще) изискват специално заплащане“ и дали „незаконните плащания се очакват най-общо на по-ниските нива на държавната администрация при разпределението на вносни и износни лицензи, чужда валута, данъчни ставки, кредити и други подобни (Кийфър и Кнак, 1995 г., 23).

Пълният набор от данни на БИ, използван в тази раздел е предоставен, заедно с по-пълно описание при Мауро (1995 г.). Индикаторът, използван в проучването е усреднен за 1980-1983 г. и е представен за 67 страни. Този индикатор прави опит да измери „нивото на което деловите сделки включват корупция или съмнителни плащания“ (Мауро 1995 г., 684). Индикаторите и на МРРС и на БИ са степенувани от 0 (най-корумпирани) до 10 (най-слабо корумпирани), със сходно разпределение.

Индикаторът на корупцията, използван в този раздел, е проста средна на индикаторите на МРРС и БИ, там където и двата са налични или в други случаи – индикаторът на МРРС. Двата индикатора са силно корелирани ($r = 0.81$) и усредняването им може да намали грешките във всеки от тях. В извадката на Баро (1991 г.) има 106 наблюдения, за които е изчислен индекс за корупция. Статистическите характеристики на извадката са: средна = 5.85, стандартно отклонение = 2.38, минимум = 0.59, максимум = 10.

В отговор на аргумента, че икономическият растеж може да допринесе за подобрена институционална ефективност, аз използвавам инструментални променливи в някои оценки в този раздел, за да разгледам потенциалното ендогенно отклонение. Първият, индекс за етнолингвистична фракционали-

зация³ е полезен инструмент, защото, както твърдят Шлайфер и Вишни (1993), по-фракционализираните страни клонят към по-непочтена бюрокрация. Индексът е в добра корелация ($r = 0.39$, значителен на конвенционални нива) с индексът на корупцията. Останалите инструменти са две фиктивни променливи, които трябва да представят (като следваме Тейлър и Хъдсън, 1972 г.) дали страната е била колония (от 1776 г.) и дали е получила независимост след 1945 г.. Тези колониални фиктивни променливи (данни за които идват от Енциклопедия Британика) са добри инструменти, защото и те са тясно свързани с индекса за корупция на страната ($r = 0.46$ и 0.38 респективно, като и двете стойности са значителни). Освен това, тези три променливи могат да бъдат добри инструменти дотолкова, доколкото етнолингвистичната фракционализация и колониалната история не са свързани с икономическия растеж, инвестициите или структурата на държавните разходи, освен чрез ефекта им върху корупцията.

Този раздел използва три стандартни източници на данни за структурата на правителствените разходи: Баро (1991 г.), Деваражан, Суаруп и Зоу (1993 г.), както и Истърли и Ребело (1993 г.).

Данните на Баро (1991 г.) съдържат усреднени стойности за 1970-1985 г. за държавните разходи за отбрана, образование, социално осигуряване и помощи, публични инвестиции и общи държавни разходи за повече от 100 страни. Първоначалните източници са Държавните финансови статистики на МВФ и ЮНЕСКО. Всички макроикономически променливи са взети от Баро (1991 г.), тъй като този набор данни даде основа за по-съвременна емпирична работа върху детерминантите на икономическия растеж.

Данните за индустриалните страни бяха добавени към набора данни на Деваражан, Суаруп и Зоу (1993 г.) за развиващите се страни, за да се получи по-детайлна извадка за около 95 страни. Данните определено идват от Статистика на държавните финанси и се отнасят за 1985 г. Компонентите на разходите за образование (основно, средно, висше и друг вид образование) и здравеопазване (болници, клиники и други) са дадени за около 60 страни.

Наборът данни на Истърли и Ребело (1993 г.) консолидира разходите за публични инвестиции на държавата с тези, направени от публични предприятия за 96 страни. Той осигурява данни за структурата на публичните инвес-

³ Първичните данни, от които е конструиран този индикатор се отнасят за 1960 г. и идват от Атлас Народов Мира (отдел по геодезия и картография на Държавния комитет по геология на СССР, Москва, 1964). Тази публикация е резултат на обширен проект, който трябваше да даде извънредно точна картина на етнолингвистичния състав на световното население. Индикаторът е изчислен от Тейлър и Хъдсън (1972) като: $ELF = \frac{\sum_i n_i}{N}$ където n_i е броят на хората в групата i , N е общият брой на населението, а I е броят на етнолингвистичните групи в страната. Индикаторът измерва вероятността две случайно избрани лица от дадена страна да не принадлежат към една и съща етнолингвистична група.

тиции по сектори (земеделие, образование, здравеопазване, строителство и градска инфраструктура, транспорт и комуникации както и индустрия и добив на полезни изкопаеми) в извадка от около 40 развиващи се страни. Данните за публичното инвестиране са налични и за нивото на държавността (държавата сравнена с обществените предприятия) за около 50 страни. Основните източници са докладите на Световната банка за отделните страни, данните на ООН по националните сметки, както и годишният доклад на Световна банка за *Световното развитие*.

Ефектът на корупцията върху инвестициите и икономическия растеж

Като използва сравнителни регресии за страните, подобни на тези на Мауро (1995 г.), този раздел изучава по-обширен набор данни, за да предостави още доказателства за това, че корупцията може да повлияе върху инвестициите и икономическия растеж.⁴ Регресията на средния инвестиционен коефициент за периода 1960-85 само върху индекса на корупцията показва връзка между тези променливи, която е доста съществена на конвенционални нива (Таблица 1, първа колона). Еднофакторната регресия на средния годишен растеж на БВП на глава от населението за периода 1960-85 г. върху индекса на корупцията (Таблица 2, колона 1) също създава сериозно взаимоотношение.

Таблица 1. Резултати от регресиите, оценяващи ефекта на корупцията върху съотношението Инвестиции/БВП (а)

Независима променлива	Едноварианти OLS	Едноварианти 2SLS	Мултиварианти OLS	Мултиварианти 2SLS
Константа	0.0780 (4.19)	-0.0025 (-0.05)	0.1226 (3.66)	0.0543 (0.47)
Индекс на корупция	0.0187 (7.03)	0.0320 (3.93)	0.0095 (2.09)	0.0281 (0.99)
БВП на глава от населението през 1960 г.			-0.0062 (-0.91)	-0.0213 (-0.96)
Средно образование през 1960 г.			0.1749 (2.95)	0.1241 (1.21)
Ръст на населението			-0.8226 (-0.82)	-1.0160 (-1.05)
R2	0.32	неприложимо (б)	0.44	неприложимо (б)

⁴ Анализът в този раздел разчита само на сравнителни регресии за страните, използвайки усреднени данни за изучавания период, тъй като нивото на институционална ефективност в дадена страна обикновено се развива доста бавно. Мауро (1993 г.) показва, че връзката между инвестирането и корупцията е съществена в рамките на фиксирания ефект.

OLS – обикновени най-малки квадрати

2SLS – двустепенни най-малки квадрати

(а) Съществуват 94 резултата от наблюдения. Зависимата променлива е средно-то съотношение инвестиции/БВП за 1960-85. Индексът на корупция е проста средна на индикаторите, изготвени от Политикал Риск Сървисиз Инк. (съставени от ИРИС Център в Университет Мериленд за 1982-95) и Бизнес Интернешънъл за 1980-83. Стандартното отклонение от индекса на корупция се равнява на 2.38. По-висока стойност на индекса на корупцията означава, че страната има добри институции в това отношение. Коригираните t-статистики са отразени в скоби. При 2SLS регресията индексът на етнолингвистичната фракционализация от Тейлър и Хъдсън (1972) е използван като инструментална променлива.

(б) R2 е неподходяща мерна единица за сходството или положителността на 2SLS.

Източници: Баро (1991г.), Бизнес Интернешънъл, Политикал Риск Сървисиз Инк., ИРИС Център, Университет Мериленд.

Магнитудата на ефекта е значителна: подобрене с едно стандартно отклонение (2.38 пункта) в индекса на корупцията се свързва с повече от 4 процентни пункта увеличение на коефициента на инвестициите за дадената страна и повече от 1/2 процентни пункта увеличение в коефициента на нарастване на глава от населението. Това означава, че ако в дадена страна се подобрява рейтинга на корупцията от 6 от 10 до 8 от 10 пункта, то нейното съотношение инвестиции/БВП би нараснало с почти 4 процентни пункта, а годишният растеж на БВП на глава от населението ще се увеличи с почти половин процентен пункт.

Оценените коефициенти стават още по-големи когато се използват двустепенните най-малки квадрати, заедно с индекса на етнолингвистичната фракционализация като инструмент, за разглеждане на възможно ендеогенно отклонение (таблицы 1 и 2, колона 2). Връзката остава съществена дори и при мултивариантните регресии, които вземат предвид ефекта от други стандартни детерминанти на растежа и инвестициите (таблицы 1 и 2, колона 3)⁵ Магнитуда на коефициентите също нараства когато инструменталните променливи се използват за индекса на корупцията при мултивариантните регресии (таблицы 1 и 2, колона 4). Накрая, когато коефициента на инвестициите се добави към списъка на независимите променливи в регресията на растежа, коефициентът на индекса на корупцията спада с две трети (сравнете таблица 2 колона 5 с таблица 1 колона 3), въпреки че остава доста значителен на ниво 5%. Този резултат подсказва, че по-значителна част от ефекта на корупцията върху икономическия растеж се изразява чрез

⁵ Спецификацията, подбрана в случая, е основната регресия при Левин и Ренелт (1992) и включва първоначалния БВП на глава от населението, първоначалния коефициент на регистрираните ученици за средно образование и коефициента на нарастване на населението.

инвестициите, въпреки че, остава открита възможността някои от ефектите да възникне пряко.

Обобщените резултати от тези анализи – а именно, че корупцията може да има сериозен отрицателен ефект върху икономическия растеж и че инвестирането може да има важни импликации – вече получи сериозно внимание навсякъде.⁶ Следващият раздел отразява друг канал, различен от инвестициите, чрез който корупцията може да повлияе върху икономическата дейност, а именно възможната връзка между корупцията и структурата на държавните разходи.

Таблица 2. Резултати от регресиите, оценяващи ефекта на корупцията върху нарастването на БВП на глава от населението (а)

Независима променлива	Едноварианти OLS	Едноварианти 2SLS	Мултиварианти OLS	Мултиварианти 2SLS	Мултиварианти, включващи инвестиции, OLS 2SLS
Константа	0.0035 (0.85)	-0.0284 (-2.12)	0.0012 (1.50)	-0.0404 (-0.81)	-0.0012 (-0.16)
Индекс на корупция	0.0029 (4.74)	0.0081 (3.61)	0.0038 (2.95)	0.0175 (1.40)	0.0028 (2.01)
БВП на човек от населението през 1960			-0.0075 (-4.49)	-0.01821 (-1.79)	-0.0069 (-4.78)
Средно образование през 1960 г.			0.0401 (3.09)	0.0034 (0.09)	0.0217 (1.82)
Ръст на населението			-0.4124 (-1.83)	-0.5192 (-1.29)	-0.3255 (-1.81)
Инвестиции					0.1056 (3.09)
R2	0.14	неприложим (б)	0.31	неприложим (б)	0.42

OLS – обикновени най-малки квадрати

2SLS-двустепенни най-малки квадрати

(а) Съществуват 94 резултата от наблюдения. Зависимата променлива е средният коефициент на нарастване на БВП за 1960-1985 г.. Индексът на корупция е проста средна на индикаторите, изготвени от Политикал Риск Сървисиз Инк. (съставени от ИРИС Център в Университет Мериленд за 1982-1995 г.) и Бизнес Интернешънъл за 1980-1983 г. Стандартното отклонение от индекса на корупция се равнява на 2.38. По-висока стойност на индекса на корупцията означава, че страната има добри институции в това отношение. Коригираните в било t-статистики са отразени в скоби. При 2SLS регресиите индексът на ентолингвистичната фракционализация от Тейлър и Хъдсън (1972 г.) е използвана като инструментална променлива.

⁶ Редица допълнителни тестове за подобни регресии с използване на данните на Бизнес Интернешънъл са отразени при Мауро (1993, 1995).

(б) R2 е неподходяща мерна единица за сходството или положителността на SLS.

Източници: Баро (1991 г.), Бизнес Интернешънъл, Политикал Риск Сървисиз Инк., ИРИС Център, Университет Мерленд.

Ефектът на корупцията върху структурата на държавните разходи

Потенциалният ефект на корупцията върху структурата на държавните разходи остава все още почти неизследван, най-малкото в контекста на сравнителната работа по съпоставяне на отделни страни. Този раздел задава въпроса дали корумпираните политици предпочитат да изразходват повече средства за онези компоненти от публичните разходи, за които ще е по-лесно или по-вероятно вземането на подкупи. Моделът на Баро (1990 г.) разкрива, че ако корупцията действа просто като данък върху дохода, тогава размера и структурата на публичните разходи би бил независим от корупцията. Като последица изглежда напълно разумно да се интерпретират всякакви емпирични отношения между индикаторите на корупцията и отделни компоненти на държавните разходи като очевидно доказателство, че корумпираните бюрократи получават повече приходи за себе си не просто чрез увеличаване на държавните разходи и техния дял от последните, а също и чрез преместване структурата на държавните разходи към онези сфери, в които подкупите могат по-ефикасно да бъдат събирани.

Въпросът е интересен, защото дори и ако досега емпиричната литература предоставя смесени резултати относно ефекта на държавните разходи, и в частност от организирането им, върху икономическия растеж⁷, като че ли повечето икономисти считат, че нивото и вида на разходите, предприети от правителствата имат значение за икономическата дейност.

Вероятно част от причината, поради която се оказва трудно да се намерят значими и силни ефекти на структурата на държавните разходи върху икономическия растеж е, че качеството на наличните данни може да е срав-

⁷ Левин и Ренелт (1992) показват, че цялостното ниво на държавните разходи като че ли не носи никаква връзка с икономическия растеж. Прецизиите работи върху структурата на държавните разходи са доста ограничени. Деваражан, Суароп и Зоу (1993) не откриват ясна връзка между който и да е компонент на държавните разходи и икономическия растеж. Истърли и Ребело (1993) откриват известни значими връзки: публичните инвестиции за транспорт и комуникации са позитивно асоциирани с икономическия растеж, но не и с частните инвестиции; публичното инвестиране в земеделието е негативно асоциирано с частните инвестиции; общото държавно инвестиране е позитивно корелирано както с растежа така и с частните инвестиции; инвестирането в публичните предприятия е негативно корелирано с частните инвестиции.

нително ниско, защото е трудно да се установи дали всички страни прилагат едни и същи критерии при разпределението на проекти сред различните категории държавни разходи и защото всеки компонент на обществените разходи вероятно съдържа и продуктивни и непродуктивни проекти. Относителната откритост на данните по разходите подсказва, че това проучване трябва непременно да е откривателско и че не бива да се очаква априори да се открият значителни връзки. Все пак този раздел представя нови теоретични доказателства, че корумпираните правителства биха могли да демонстрират грабителско поведение при подбора на структурата на държавните разходи. В частност държавните разходи за образование като че ли са намалени поради корупцията.

Таблица 3 анализира връзката между всеки компонент на обществените разходи (като съотношение към БВП) отразени в набора данни на Баро (1991 г.) и индекса на корупцията.⁸ Държавните разходи за образование като съотношение към БВП са положително и значимо корелирани с пониските нива на корупция (т.е. по-високо степенуване на индекса). Магнитудата на коефициента е значителна: подобряване с едно стандартно отклонение в индекса на корупцията е свързано с увеличение на държавните разходи за образование с около половин процент от БВП. Този резултат означава, че ако дадена страна е подобрила „точките“ си за оценка на корупцията от 6 на 8 от 10, то нейното правителство би трябвало да увеличи разходите си за образование с около половин процент от БВП.

⁸ Различните компоненти на държавните разходи са анализирани като дял от БВП, тъй като обобщението на модела на Баро (1990), който представлява полезна теоретична основа, подсказва, че ако подкупите биха могли да се начислят толкова лесно върху всички доходи (а не по-лесно върху някои компоненти от държавните разходи, отколкото при други), то различните компоненти на разходите като съотношение към БВП би следвало да не са свързани с корупцията.

Таблица 3. Резултати от регресиите, оценяващи връзката между корупцията и структурата на държавните разходи, чрез използване на набора данни на Баро (а)

Зависима променлива (средни стойности за 1970-85 като процент от БВП)	Константа	Индекс на корупция	БВП на човек от населението (1980)	R2	N
Регресии, които не включват БВП на човек от населението като променлива					
Държавни разходи за образование	0.028 (7.48)	0.0023 (3.97)	0.13	103	
Държавни потребителски разходи	0.213 (11.85)	-0.0047 (-1.70)	0.03	106	
Държавни потребителски разходи, без образование и отбрана	0.146 (10.69)	-0.0070 (-3.35)	0.10	93	
Държавни разходи за отбрана	0.032 (3.64)	0.0004 (0.28)	0.00	93	
Държавни трансферни плащания	-0.039 (-2.22)	0.0208 (7.22)	0.45	73	
Социално осигуряване	-0.044 (-4.41)	0.0156 (7.94)	0.48	75	
Регресии, които включват БВП на човек от населението като променлива					
Държавни разходи за образование	0.029 (6.85)	0.0020 (2.20)	0.0003 (0.43)	0.13	103
Държавни потребителски разходи	0.189 (10.20)	0.0052 (1.46)	-0.0094 (-4.88)	0.16	106
Държавни потребителски разходи, без образование и отбрана	0.116 (7.79)	0.0049 (1.41)	-0.011 (-4.54)	0.25	93
Държавни разходи за отбрана	0.030 (2.25)	0.0009 (0.25)	-0.0004 (-0.17)	0.00	93
Държавни трансферни плащания	0.013 (0.78)	0.0001 (0.03)	0.018 (5.60)	0.64	73
Социално осигуряване	-0.015 (-1.70)	0.0041 (1.64)	0.010 (4.47)	0.59	75

а. Индексът на корупцията е проста средна на индикаторите на Политикъл Риск Сървисиз Инк. (съставени от ИРИС Център, Университет Мериленд за 1982-95) и Бизнес Интернешънъл (за периода 1980-93) Едно стандартно отклонение в индекса за корупция е равно на 2.38. По висока стойност на корупционния индекс означава, че страната има добри институции в тази сфера. В скоби са коригираните t-статистики. N е броя на наблюденията.

Източници: Баро (1991 г.); Бизнес Интернешънъл; Политикъл Риск Сървисиз Инк.; ИРИС Център, Университет Мериленд

Други компоненти на държавните разходи (но, което е интересно, не от общите държавни потребителски разходи) са също тясно свързани с индекса на корупцията на конвенционални нива, най-видно в случая с трансферните плащания и социалното осигуряване. Все пак е важно да се вземе предвид добре познатото емпирично наблюдение – известно като закона на Вагнер⁹ – че дялът на публичните разходи в БВП има тенденция към нарастване колкото по-богата става дадена страна. Когато нивото на доходите на човек от населението през 1980 е използвано като допълнителна обяснима променлива, образованието се явява като единствен компонент на обществените разходи, чиято връзка с индекса на корупцията остава значима на ниво 95%.¹⁰ Магнитуда на коефициента остава най-общо същата като при едновариантната регресия.

Таблица 4 отразява резултатите, получени при използването на данни от Статистика на държавните финанси (GFS), които са по-прецизно дезагрегирани, макар че това вероятно е за сметка на по-ниска сравнимост между отделните страни на нивото на по-детайлизираните позиции.

⁹ Истърли и Ребело (1993) направиха преглед на литературата по въпроса за закона на Вагнер и показаха, че в една група страни няколко компонента от държавните разходи нарастват (като процентно съотношение от БВП) с нарастване на доходите на човек от населението.

¹⁰ Понататъшните изследвания биха могли да въведат допълнителни контролни променливи, като демографската структура на населението (по-висок дял от населението в училищна възраст от общото население обикновено изисква по-високи разходи за образование) и индикаторите за отношенията със съседните страни (като увеличената възможност от избухване на война се очаква да доведе до увеличение на разходите по отбраната).

Таблица 4. Резултати от регресиите, оценяващи връзката между корупцията и структурата на държавните разходи при използване на GFS данни (а)

Зависими променливи (наблюдения от 1985 като коефициент към БВП)	Константа	Индекс на корупцията	БВП на човек от населението 1980 г.	R2	N
Обща стойност на държавните разходи	0.233 (4.16)	0.0043 (0.36)	0.0112 (1.59)	0.122 2	88
Текущи държавни разходи	0.141 (3.33)	0.0124 (1.34)	0.0094 (1.64)	0.238 8	85
Капиталови държавни разходи	0.081 (4.54)	-0.0064 (-1.61)	0.0011 (0.43)	0.118 8	86
Държавни разходи за образование	0.021 (3.95)	0.0030 (2.29)	-0.0020 (-1.93)	0.070 0	85
Държавни разходи за училищата	0.012 (2.01)	0.0028 (1.60)	-0.0022 (-1.69)	0.077 0	57
Държавни разходи за университети	0.004 (2.71)	0.0008 (2.45)	-0.0006 (2.79)	0.074 4	56
Други държавни разходи за образование	0.007 (1.93)	0.0001 (0.01)	-0(0002 (-0.29)	0.003 3	54
Държавни разходи за здравеопазване	0.001 (0.13)	0.0027 (2.34)	0.0012 (1.27)	0.301 1	86
Държавни разходи за болници	0.006 (1.62)	0.0006 (0.64)	0.0005 (0.69)	0.063 3	54
Държавни разходи за клиники	-0.002 (-0.41)	0.0012 (1.02)	0.0003 (0.31)	0.093 3	28
Други държавни разходи за здравеопазване	0.001 (0.32)	0.0011 (0.83)	-0.0009 (-1.18)	0.042 2	44
Държавни разходи за отбрана	0.034 (2.42)	-0.0009 (-0.24)	0.0010 (0.41)	0.003 3	82
Държавни разходи за транспорт	0.013 (4.130)	0.0009 (1.02)	-0.0003 (-0.39)	0.023 3	85

(а) Индексът на корупцията е проста средна на индикаторите на Политикъл Риск Сървисиз Инк. (изготвени от ИРИС Център, Университет Мериленд за 1982-95) и Бизнес Интернешънъл (за периода 1980-93). Едно стандартно отклонение от индекса на корупция е равно на 2.38. По висока стойност на индекса на корупция означава по-добри институции в тази връзка в съответната страна. Коригираните в Т-статистики са отразени в скобите. N е броя на наблюденията.

Източници: Държавни финансови статистики (МВФ); Бизнес Интернешънъл; Политикъл Риск Сървисиз Инк., ИРИС Център, Университет Мериленд.

Общите държавни разходи отново не са свързани с корупцията и получените резултати при разпределяне на публичните разходи по функции съответствуват на онези, получени чрез използване на базата данни на Баро. В частност, когато БВП на човек от населението се контролира, държавните

разходи за образование са негативно и значимо свързани с по-високи нива на корупция (по-ниски стойности на индекса). Държавните разходи за здравеопазване също са негативно и значимо свързани с корупцията. Накрая, нито отбраната нито транспорта показват някакви значими връзки с корупцията. Разбира се това не означава, че няма корупция, свързана с разходите по тези пера, а само че този прост анализ не открива някакво значимо доказателство за това.

Връзката между корупцията и подкомпонентите на разходите за образование и здравеопазване е по-неясна. Връзката е значителна само при изразходването за основно и средно образование и за университетите и при това само на ниво 90%.

Таблица 4 показва и резултатите от теста на една хипотеза, често излагана при публичните дебати – а именно, че корупцията вероятно би могла да доведе до високи капиталови разходи от страна на държавата, например за безполезни проекти, т.нар. „белите слонове“. Данните отговарят на тази хипотеза, но не дават достатъчни доказателства в тяхна полза. Всъщност, подобрение в индекса на корупцията не съвпада с намаляване на капиталовите разходи от страна на държавата като съотношение от БВП, но тази връзка е доста значима на ниво 90%. Съответно, подобрение в индекса на корупцията се свързва с увеличаване на текущите разходи като отношение спрямо БВП, но не толкова значително. Следователно тези резултати са интересни, но на този етап само внушават дадена идея.

Влиянието на корупцията върху нивото и структурата на публичните инвестиции са анализирани при използването на данни от Истърли и Ребело (1993), което за съжаление намалява доста размера на извадката. Интересното е, че повечето от отношенията не са статистически значими (таблица 5). В частност, въпреки че има достатъчно ясно доказателство, че корупцията намалява общите инвестиции (и частните инвестиции – виж Мауро, 1995), не се появява никаква ясна връзка между корупцията и публичните инвестиции. Едно от възможните обяснения е, че грабителското поведение от страна на корумпираните правителства може да помага за поддържане на нивото (макар не и на качеството) на публичните инвестиции като отношение към БВП, дори и когато частните инвестиции намаляват. Освен това нито един от компонентите на публичните инвестиции (включително компонента образование) не е значително свързан с индикаторите на корупцията. Отчасти това може да се дължи на факта, че извадката е сравнително малка и се състои само от развиващи се страни, което допуска сравнително малка промяна в независимите променливи. Възможно е също така да се твърди и че, подкупите трудно могат да бъдат взети от учителските заплати, но лесно от онези, които строят училищни сгради.

Таблица 5. Резултати от регресии, оценяващи връзката между корупцията и структурата на публичните инвестиции. (а)

Зависими променливи (наблюдения от 1985 г. като коефициент към БВП	Константа	Индекс на корупцията	БВП на човек от населението 1980 г.	R2	N
Публични инвестиции	0.110 (8.45)	-0.0041 (-1.95)		0.051	84
Публични инвестиции	0.098 (6.67)	0.0009 (0.29)	-0.0060 (-2.75)	0.021	84
Общи държавни разходи	0.051 (4.76)	-0.0014 (-0.92)		0.021	51
Общи държавни разходи	0.038 (2.34)	-0.0030 (0.85)	-0.0040 (-1.98)	0.126	51
Публични предприятия	0.060 (4.93)	-0.0022 (-1.21)		0.028	42
Публични предприятия	0.042 (3.83)	0.0052 (2.15)	-0.0079 (-4.21)	0.024	42
Селско стопанство	0.021 (2.15)	-0.0010 (-0.55)		0.013	44
Селско стопанство	0.023 (2.42)	-0.0007 (-0.37)	-0.0021 (-1.34)	0.033	44
Образование	0.006 (2.58)	0.0001 (0.11)		0.001	42
Образование	0.0058 (2.68)	0.0003 (0.49)	-0.0008 (-1.69)	0.035	42
Здравеопазване	0.004 (2.59)	-0.0001 (-0.14)		0.001	37
Здравеопазване	0.0046 (2.92)	0.0001 (0.19)	-0.0016 (-1.82)	0.038	37
Жилищно строителство	0.004 (1.41)	0.0003 (0.57)		0.006	31
Жилищно строителство	0.0049 (1.60)	0.0008 (1.16)	-0.0003 (-0.28)	0.056	31
Промисленост	0.011 (1.79)	-0.0001 (-0.10)		0.001	32
Промисленост	0.011 (1.88)	-0.0001 (-0.05)	-0.0005 (-0.43)	0.002	32
Транспорт	0.018 (3.94)	0.0004 (0.45)		0.004	36
Транспорт	0.019 (3.93)	0.0005 (0.55)	-0.0005 (-0.43)	0.007	36

(а) Индексът на корупцията е проста средна на индикаторите на Политикъл Риск Сървисиз Инк. (изготвени от ИРИС Център, Университет Мериленд за 1982-95) и Бизнес Интернешънъл (за периода 1980-93). Едно стандартно отклонение от индекса на корупция е равно на 2.38. По-висока стойност на индекса на корупция означава по-добри институции в тази връзка в съответната страна. Коригираните Т-статистики са отразени в скобите. N е броя на наблюденията.

Източници: Баро (1991); Бизнес Интернешънъл; Политикъл Риск Сървисиз Инк., ИРИС Център, Университет Мериленд.

Накрая, таблица 6 отразява резултатите от редица прости тестове за силата на връзката между корупцията и държавните разходи за образование.

Таблица 6. Резултати от регресиите, оценяващи отношението между корупцията и държавните разходи за образование (а)

Зависима променлива (средна стойност за периода 1970-85)	Константа	Индекс на корупция	БВП на човек от население 1980 г.	Държавни разходи за потребление като съотношение към БВП	R2	N
Съотношение на държавните разходи за образование спрямо БВП	0.010 (2.25)	0.0027 (5.48)	0.0013 (1.75)	0.0863 (4.74)	0.278	103
Съотношение на държавните разходи за образование спрямо БВП	0.009 (2.15)	0.0014 (1.62)		0.1042 (4.74)	0.318	103
Съотношение на държавните разходи за образование спрямо държавните разходи за потребление	0.103 (4.11)	0.0256 (5.40)	0.0187 (5.00)		0.262	103
Съотношение на държавните разходи за образование спрямо държавните разходи за потребление	0.149 (6.49)	0.0056 (1.09)			0.424	103
Съотношение на държавните разходи за образование спрямо БВП; инструмент: фракционализация	0.036 (4.08)	0.0011 (0.74)			Н.п.	100
Съотношение на държавните разходи за образование спрямо БВП; инструмент: фракционализация, колониална история, следвоенна независимост	0.033 (5.08)	0.0015 (1.36)			Н.п.	100
Съотношение на държавните разходи за образование спрямо държавните разходи за потребление Инструмент: фракционализация	0.068 (1.11)	0.0318 (3.04)			Н.п.	100
Съотношение на държавните разходи за образование спрямо държавните разходи за потребление Инструмент: фракционализация, колониална история, следвоенна независимост.	0.059 (1.23)	0.0331 (3.95)			Н.п.	100

Н.п. – не приложимо

(а) Индексът на корупцията е проста усреднена стойност на индикаторите на Политикъл Риск Сървисиз Инк. (изготвени от ИРИС Център, Университет Мериленд за 1982-95) и Бизнес Интернешънъл (за периода 1980-93). Едно стандартно отклонение от индекса на корупция е равно на 2.38. По висока стойност на индекса на корупция означава по-добри институции в тази връзка в съответната страна. Коригираните Т-статистики са отразени в скобите. N е броя на наблюденията. „Фракционализация“ е индексът на етнолингвистична фракционализация през 1960 г., от Тейлър и Хъдсън (1972). „Колониална история“ е показател дали страната е била някога колония (от 1776) „Следвоенна независимост“ означава дали страната все още е била колония през 1945.

(б) R2 не е подходяща мярка за добър съвпад с инструменталните променливи (двустепенни най-малки квадрати)

Източници: Баро (1991); Бизнес Интернешънъл; Политикъл Риск Сървисиз Инк., ИРИС Център, Университет Мериленд.

Тази връзка се проверява първо, чрез олекотяване на някои от възприетите за предходни оценки допускания за функционална форма и второ, чрез контролиране за възможни ендогенни проблеми при използване на инструментални променливи. Когато съотношението на държавните разходи за образование е регесирано с индекса на корупция и общите държавни разходи като съотношение към БВП, връзката остава значима, но е несъществена, когато БВП на човек от населението е включено в спецификацията. Държавните разходи за образование като дял от общите държавни разходи за потребление са значителни, корелирани с индекса на корупцията, но само когато БВП на глава от населението не е включен в регресията. Така връзката между корупцията и държавните разходи за образование като че ли е чувствителна към промени в спецификацията, но не изцяло.

Дотолкова, доколкото посоката на причинно-следствената връзка е тази от корупция към държавни разходи за образование, интересно е да се направи оценка на тази връзка, като се използват инструментални променливи (индексът на етнолингвистична фракционализация и колониалната принадлежност). Коефициентът на корупция пада с около половината в регресията на държавните разходи за образование като съотношение към БВП, когато се използват инструментални (сравнете таблица 6, редове 5 и 6, с таблица 3, ред 1). Все пак, използването на инструментални променливи покачва коефициента на корупцията в регресията на държавните разходи като дял от общите държавни разходи за потребление (в таблица 6, сравнете редове 7 и 8 с таблица 3, ред 3). Ето защо налице е предполагаема подкрепа на хипотезата, че корупцията причинява намаление на държавните разходи за образование, но резултатите са малко смесени.

Като цяло, доказателствата имат смисъл, но не водят до заключение, че корупцията е негативно свързана с държавните разходи за образование и

възможно – за здравеопазване. Независимо от някои индикации, че посоката на причинно-следствената връзка би била най-малко частично от корупция към структурата на разходите, въпросът за посоката на причинно-следствената връзка остава неразрешен. В същото време, степента в която потенциалните политически заключения зависят от посоката на причинно-следствената връзка не бива да бъде преувеличавана – въпрос, разгледан в следващия раздел.

Посоката на причинно-следствената връзка – свързана ли е тя с политиката?

В интерес на яснотата списъкът на променливите, които биха могли да бъдат свързани с корупцията е представен като че ли тези променливи биха могли недвусмислено да бъдат категоризирани или като причини или като последствия от корупцията. Но в действителност посоката на причинно-следствената връзка в някои случаи не е ясна. Например, не е ясно дали съществуването на разпоредби кара бюрократите да искат подкупи, за да помогнат на предприемачите да ги преодолеят, или пък дали корумпираните бюрократи по-скоро биха увеличили броя на разпоредбите като начин за създаване на възможности за подкупи. Същото е вярно и за емпиричната връзка, върху която се фокусира този труд: така, както съществуването на корупцията би могло да породи структура на държавните разходи по-лоша от оптималната, така и високите държавни разходи по пера, там където наблюдението е затруднено, може да създаде възможности за корупция. Емпиричната част на този раздел направи известни опити да идентифицира правилната посока на причинно-следствените връзки. Но въпросът за причинно-следствената връзка не е – и може би никога няма да бъде – напълно разрешен, тъй като причинно-следствената връзка би могла да работи добре и в двете посоки.

Най-общо, посоката на причинно-следствената връзка има важни отражения върху изготвянето на политическите решения, но в някои случаи политическите заключения не са изцяло зависими от нея. В специфичния случай със структурата на държавните разходи, наблюдаваната взаимозависимост с корупцията би могла да създаде почва за обмисляне на въпроса дали правителствата следва да бъдат поощрявани да разпределят по-голяма част от техните разходи към онези пера, които са по-малко податливи на корупция съобразно следните квалификации.

Ако една по-лоша от оптималната структура на държавните разходи доведе до корупция в смисъл на създаване на възможности за нея, то поощряването на правителствата да подобрят структурата на разходите си може да е ефективен начин за намаляване на корупцията. Ако, от друга страна, корупцията е тази, която причинява слабо оптималната структура на държав-

ните разходи¹¹, то тогава корумпираните правителства ще се опитат да заобиколят всеки опит да бъдат поощрявани да насочват пропорционално повече разходи за дейности, които са по-слабо податливи на корупция. В действителност, корумпираните правителства биха отхвърлили такъв натиск като заменят обществено непродуктивните, но в частност съблазнителни проекти за обществено продуктивни, но в частност непривлекателни в рамките на дадена категория разходи и пак ще могат да показват, например, че делът им на разходи за образование е нараснал. В такъв случай дали окуражаването на правителствата да подобряват структурата на разходите си ще е ефективен начин за отстраняване на корупцията? Отговорът зависи от това, дали като практически въпрос е възможно да се определи структурата на държавните разходи по начин, който затруднява корумпираните държавни служители да намерят почва за вземане на подкупи, като в същото време се прилага по-приемлива структура на държавните разходи.

Следователно, ако априори схващанията и теоретичните доказателства, представени по-горе, предполагат, че всяка взаимовръзка между корупцията и структурата на държавните разходи отразява най-малкото отчасти причинно-следствената връзка в посока от първото към второто, то поощряването на правителствата да подобряват структурата на своите разходи може все още да е ефективен начин за ограничаване на корупцията. Но това е само дотолкова, доколкото структурата на разходите може да бъде определена така, че да направи трудна замяната в рамките на нейните категории.

Заклучителни бележки

Този раздел анализира редица причини и следствия от корупцията. Той прегледа и синтезира съвременни проучвания, които са направили емпирична оценка на някои от тези връзки, но други връзки остават в списъка за бъдещи проучвания. Освен това, разделът представи и доказателства (които трябва да бъдат интерпретирани внимателно, като се имат предвид споменатите ограничения), че корупцията може да има значителен отрицателен ефект върху икономическия растеж, най-вече чрез намаляване на частните инвестиции, но и чрез множество други канали, които могат да включват влошаване в структурата на обществените разходи. По-специално този раздел представи нови, теоретични доказателства за негативната и съществена връзка между корупцията и държавните разходи за образованието. Това доказателство е основателна причина за безпокойство, тъй като литературата преди това показва, че ръста на образованието е важна детерминанта на ико-

¹¹ Оценка, отразени в таблица 6 дават теоретично доказателство, че наблюдаваната взаимовръзка между корупцията и структурата на държавните разходи може да се дължи най-малкото отчасти на този механизъм.

номическия растеж. Възможна интерпретация на наблюдаваната взаимовръзка между корупцията и структурата на държавните разходи е, че корумпираните правителства считат за по-лесно да вземат подкупи по някои пера на разходите, отколкото по други. Въпреки че една от политическите импликации би била правителствата да бъдат поощрявани да изместват структурата на разходите си, важен въпрос е дали, чисто практически, желателната структура може да бъде определена по такъв начин, който корумпираните служители да не могат да заобикалят като заместват обществено непродуктивни, но в частност привлекателни проекти вътре в рамките на различните категории разходи.

КОРУПЦИЯ И РАЗВИТИЕ

ЧЕРИЛ У. ГРЕЙ И ДАНИЕЛ КАУФМАН¹*

Какви са основните причини и цената на корупцията? Настоящата статия разглежда тези въпроси и предлага специфични начини за засилване на усилията в борбата против корупцията в развиващите се страни и страните в преход.

Често се чуват някои твърдения за корупцията в развиващите се страни: даването и вземането на подкуп и корупцията могат да дадат положителни резултати; корупцията е ендемична навсякъде; цената на противопоставянето на корупцията е много висока; и малкото ресурси, които съществуват, трябва да се изразходват за налагане на мерки, като например доказали качествата си правителствени агенции, които се занимават с наблюдаване спазването на законите и нормативната уредба. Но в действителност има увеличаващи се доказателства, че икономическата цена на корупцията е огромна; нивата на корупция варират широко в различните развиващи се страни; контролирането на корупцията е възможно; и стратегиите на борба с корупцията е необходимо да обръщат по-голямо внимание на причините, в които тя се корени – и по този начин на ролята на стимулите, предотвратяването и специфичните икономически и институционални реформи.

През последните няколко години се забелязва растящо обществено признаване и обсъждане на проблема корупция, включително в изказвания на годишните срещи на Световната банка и МВФ на президента на Световната банка Джеймс Улфенсън и управляващия директор на МВФ Мишел Камдесю, в обширните обсъждания в изданията 1996 и 1997 г. на Доклада за развитието на света, вътрешните специални звена за борба с корупцията в Световната банка и МВФ (които вече представиха отчети на техните съответни Изпълнителни бордове и на съвместния Комитет по развитието), увеличаващото се влияние на не-правителствената организация (НПО) „Трансперънси Интернешънъл“, скорошната основополагаща резолюция на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) за криминализиране на даването и вземането на подкуп в чужбина, и бързо растящия обем на теоретична и емпирична литература по въпросите на корупцията и нейното икономическо въздействие. Също толкова красноречиво е желани-

* Черил У. Грей, гражданин на САЩ, е временно изпълняващ длъжността Директор обществен сектор в Мрежата за намаляване на бедността и икономическо управление на Световната банка.

Даниел Кауфман, гражданин на Чили, е водещ икономист в Научноизследователската група по развитие на Световната банка.

ето на много държавни служители във възникващи икономики да обсъждат открито предизвикателствата на корупцията в техните страни. В едно скорошно проучване на повече от 150 високопоставени държавни служители и ключови фигури на гражданското общество от повече от 60 развиващи се страни, отговорилите класират корупцията в държавния сектор като най-сериозното препятствие за развитието и растежа в техните страни.

Многото лица на корупцията

Общата дефиниция на корупцията е използването на държавната служба за лично облагодетелстване. Това включва даването и вземането на подкуп и изнудването, които задължително включват поне две страни, и други типове злоупотреба, които държавен служител може да извърши сам, включително измама и незаконно присвояване. Присвояването на обществени активи за лично ползване и незаконното присвояване на държавни финансови средства от политици и високопоставени служители (свързани с „голямата“ корупция в различните страни, някои от които са обкръжени от клептокрации) имат толкова ясно пряко въздействие върху икономическото развитие на страната, че тяхната цена изисква сериозна дискусия. Анализът на подкупването на държавни служители от частни юридически и физически лица – и в частност неговото въздействие върху развитието на частния сектор – е обаче по-сложен. При разкриването на подкупването е полезно да се разгледа какво частните юридически и физически лица могат да „купят“ от политик или бюрократ:

Държавни поръчки: Подкупите могат да повлияят на избора на частните юридически и физически лица, които да доставят публични стоки и услуги и на точните условия на тези договори за доставка. Те могат да повлияят на условията за предоговаряне по време на изпълнението на проекта.

Правителствени облекчения: Подкупи могат да повлияят на разпределението на монетарните облекчения (освобождаването от данъци, субсидиите, пенсиите или осигуровките) или облекчения в натура (достъп до привилегировани училища, медицинска помощ, жилищно настаняване и недвижима собственост или притежаване на дялове в предприятия, които се приватизират).

Приходи за държавата. Подкупи могат да се използват за намаляване величината на данъци или други такси, събирани от правителството от частни юридически и физически лица.

Спестяване на време и заобикаляне на наложените правила: Подкупите могат да ускорят даването от правителството на разрешение за извършване на разрешена от закона дейност.

Повлияване на решенията по съдебни и административни дела: Подкупите могат да изменят резултата на съдебен и административен процес, убежда-

вайки правителството или да не спре незаконни дейности (като например търговия с наркотици или замърсяване на околната среда) или неправомерно фаворизиране на една страна пред друга в съдебни дела или други съдебни производства.

Обхватът на корупцията варира значително в различните общества, простирайки се от редки случаи през широко разпространена до систематична. Ако случаите на корупция са редки, тя може сравнително лесно да се открие, накаже и изолира. След като обаче стане систематична, вероятността за откриване и наказване намалява и се създават стимули за по-нататъшно увеличаване на корупцията. При този модел на първоначално повишаване, но след това падане, цената на ангажирането в актове на корупция може да доведе до многобройни равновесни състояния: едното – ограничаващо в общество, относително свободно от корупция, другото – обуздаващо в общество, където корупцията е ендемична. Движението от последното към предишното е изглежда по-трудно от контролирането на корупцията, когато тя е станала преобладаваща, но все още не систематична. Когато има систематична корупция, институциите, правилата, нормите на поведение са вече адаптирани към корумпиран *modus operandi*, при който бюрокрасти и други деятели често следват примерите на грабителство на своите шефове на политическата арена и дори получават указания от тях.

Икономическа цена на корупцията

Обемът на теоретични и емпирични изследвания, които обективно се занимават с икономическото въздействие на корупцията, нарасна значително през последните години. Те водят по принцип до следните изводи:

Даването и вземането на подкуп е широко разпространено, но има значителни различия между и в рамките на регионите. Например отговори на проучване предполагат, че в Ботсуана и Чили има по-малко даване и вземане на подкуп отколкото в много напълно индустриализирани страни.

Даването и вземането на подкуп повишава разходите по сделките и несигурността на икономиката.

Даването и вземането на подкуп обикновено води до незадоволителни икономически резултати. То пречатства дългосрочните чужди и вътрешни инвестиции, неправилно насочва способностите на хората към дейности, търсещи рента, и изкривява секторните приоритети и технологични избори (чрез например създаване на стимули за договаряне на големи отбранителни проекти, вместо за здравни клиники, специализирани в профилактика, в селските райони). То избутва фирми в сянката (извън официалния сектор), подкопава възможностите на държавата да събира приходи и води до непрекъснато растящи данъчни ставки, налагани на все по-малко и по-малко

данъкоплатци. Това в резултат намалява способността на държавата да осигурява основни обществени блага, включително върховенството на закона. В резултат може да се получи порочен кръг от увеличаване на корупцията и на сенчестата икономическа дейност.

Даването и вземането на подкуп е нечестно. То налага регресивен данък, който пада особено тежко върху търговските и обслужващи дейности, извършвани от малките предприятия.

Корупцията подкопава основите на легитимността на държавата.

Някои наблюдатели изказват становище, че даването и вземането на подкуп може да дава положителни резултати при някои обстоятелства, като дава на фирми и лица средство за избягване на обременителните разпоредби и неефикасните правни системи. Но този аргумент игнорира огромната свобода на действие, която много политици и бюрократи имат (особено в корумпираните общества) при създаването и тълкуването на непродуктивни нормативни уредби. Вместо корупцията да бъде „греста“, която смазва „скърцащите колела“ на скованата администрация, тя подхранва растежа на излишни и дискреционни нормативни уредби. Аргументът, че даването и вземането на подкуп може да засили ефикасността чрез намаляване на времето, необходимо за обработка на разрешенията е също спорен. Възможността за даване и вземане на подкуп е може би първопричината за забавянето.

Наличните емпирични доказателства отхвърлят аргументите смазване и „ускоряващи пари“ чрез показване на положителната взаимна връзка между размера на даването и вземането на подкуп и количеството време, което ръководителите на предприятия изразходват с държавни служители. Отговорите на повече от 3000 фирми от 59 страни, в рамките на проучването Глобална конкурентоспособност през 1997 на Световния икономически форум, показват, че предприятията, които отчитат по-голям обхват на даване и вземане на подкуп, са склонни също – дори след отчитане на характеристиките на фирмата и страната – да изразходват по-голяма част от времето за управление с бюрократи и държавни служители, договаряйки лицензи, разрешения, подписи и данъци. Доказателствата предполагат също, че цената на капитала за фирми има тенденции да бъде по-висока, където даването и вземането на подкуп е по-преобладаващо. Нещо повече, няма емпирично доказателство, че „Източна Азия е различна“, както твърдяха някои хора през годините на нейния бърз растеж: същата взаимна връзка между даването и вземането на подкуп и допълнителното време, изразходвано с държавни служители, се отнася за там, както за навсякъде.

Във всяко общество трябва да има също така сърцевина от закони и нормативни уредби, които да служат на продуктивни социални цели, като създаването на системи от правила, контрол върху опазването на околната сре-

да и благоразумни режими на банковия сектор. Аргументът „смазване“ е особено тревожен в този контекст, тъй като даването и вземането на подкуп може да пренебрегне такива нормативни уредби и да предизвика сериозна социална вреда, като например незаконно сечене и извозване на тропически гори или неспазване на строителни правилници, проектирани да осигуряват обществената безопасност. Даващите подкупи могат също да закупят монополни права върху пазари – както, например, в енергийните сектори в някои бивши комунистически страни, където безпрецедентни суми на „смазващи“ плащания послужиха за основа на гигантски монополни структури. Накрая, неясната практика на вътрешно отпускане на заеми и неправилни финансови схеми, присъщи на лошо надзиравани финансови системи, допринесоха за макроикономически кризи в Албания, България и съвсем много наскоро в някои страни в Източна Азия.

Комплексни причини за корупцията

Корупцията е широко разпространена в развиващите се страни и в страните в преход не защото техните народи са различни от другите народи, а защото условията са узрели за това. Мотивацията да се спечели доход е изключително силна, изострена от бедността и от ниските намаляващи се заплати на държавните служители. Освен това, в развиващите се страни рисковете от всякакъв вид (като например заболяване, нещастен случай и безработица) са високи и хората по принцип са лишени от много механизми за разпределение на риска (включително застраховане и добре развит пазар на труда), които са на разположение в по-богатите страни.

Не само мотивацията е силна, многобройни са и възможностите за ангажиране в корупция. Монополните ренти могат да бъдат много големи в силно регулираните икономики и, както бе отбелязано преди това, корупцията подхранва търсенето на повече регулиране. Освен това при икономиките в преход икономическите ренти са особено големи поради количеството собственост преди това притежавано от държавата, която е станала особено готова за разграбване. Също така свободата на действие на много държавни служители в развиващите се страни и страните в преход е широка и тази слабост на системата се изостря от лошо дефинираните, непрекъснато променящи се и лошо разпространени правила и нормативни уредби.

Отговорността е типично слаба. Политическата конкуренция и гражданските свободи са често ограничени. Законността и принципите на морала в правителството са слабо развити, ако въобще съществуват, и правните институции, натоварени с тяхното налагане са лошо подготвени за тази сложна работа. Наблюдаващите спазването на законите и нормативната уредба институции, които осигуряват информация, на която се базира откриването и налагането на закона, като например следователи, счетоводители и пресата,

са също слаби. Въпреки това пълномощията на разследването са критични, тъй като и двете страни на подкупа получават облага, може да се окаже извънредно трудно да се открие даването и вземането на подкуп. Дори ако е възможно откриването, наказанията са често толкова меки, че корупцията е систематична – трудно е да накажеш едно лице строго, когато толкова много други (често включващи и „тези, които налагат закона“) е възможно да бъдат еднакво виновни. Заплахата от загубване на правителствена длъжност има само ограничен възпиращ ефект, когато заплащането на държавния служител е ниско.

Накрая, някои специфични фактори, свързани със страната, като например размер на населението и наличието на природни ресурси също изглеждат положително свързани с широкото разпространение на даването и вземането на подкуп.

Създаване на политическа воля

Разбирането на това какво кара мощни политици да правят, това което правят, и кои интереси представляват, е от първостепенна важност при разглеждането на проблема корупция. Откриването на ниши на политическа подкрепа е извънредно важно, дори в страни, където корупцията е ендемична, е възможно да има някои реформистки настроени лица, участващи при вземането на решения, чиито избиратели ще подкрепят реформа, съдействаща на по-широките интереси на страната. Особени шансове за това могат да се отворят, когато се сменя режима или индивидуалното лидерство, или когато има криза. Дори когато липсват такива специални възможности, все още може да се генерира необходимата политическа воля – макар и по-бавно – чрез усилия да се засили осведомеността на обществеността и мобилизиране на избирателите на гражданското общество в подкрепа на борбата срещу корупцията.

Конструктивният натиск и помощ от чужбина сигурно не са решаващ фактор, но могат да помогнат. Международните организации и групите на донорите могат да помогнат да се съсредоточи вниманието на страните върху корупцията и да подкрепят реформистите в правителството и гражданското общество най-общо. Нещо повече, движението след периода на студената война към по-интегрирана световна икономика отвори много страни за по-внимателно международно изследване. Страните се конкурират както за чужди преки инвестиции (ЧПИ) и международни портфейлни инвестиции; чуждите инвеститори ценят стабилността, предсказуемостта и честността на правителството. Появяват се доказателства, че корупцията налага значителен „данък“ върху ЧПИ във всички региони на света, включително Източна Азия.

Енергични действия срещу корупцията

Дори когато признават много от горчивия опит на корупцията, скептиците поставят под въпрос дали си заслужава да се тревожим. Лагерът на „фаталистите“ често посочва липсата на успехи на кампаниите срещу корупцията и отбелязва, че на Англия ѝ отне повече от век да постави корупцията под контрол. Но Хонг Конг, ЮАР и Сингапур например достатъчно бързо се промениха от много корумпирани на относително чисти. Ботсуана е пример за коректност от десетилетия. Чили се представя добре вече доста години, а Полша и Уганда наскоро постигнаха напредък при контролирането на корупцията.

Кои са най-общите черти на тези успехи? Голяма част от напредъка често се дължи на наблюдаващите спазването на законите и нормативната уредби органи срещу корупцията, такива като Независимата комисия срещу корупцията в Хонг Конг и по-малки институции за борба срещу корупцията в Ботсуана, Чили, Малайзия и Сингапур. За разлика, по-широките икономически институционални реформи, които се извършиха едновременно не допринесоха достатъчно. Правителството, което дойде на власт в Уганда през 1986 г., приложи стратегия, която обхващаше икономически реформи и дерегулиране, реформа на държавната администрация, укрепване на сметната палата, назначаване на почтен генерален инспектор, упълномощен да разследва и наказва корупцията, и провеждането на обществена информационна кампания срещу корупцията. Ботсуана е пример на страна със силни политики на управление на икономическия и обществен сектор, довели до честно управление от доста време насам; нейният успех не се дължи по принцип на по-скорошното създаване на отдел за борба с корупцията.

Проучванията на държавните служители и членовете на гражданското общество във възникващите икономики могат също да предоставят полезна перспектива: повечето отговорили нямат високо мнение за наблюдаващите спазването на законите и нормативната уредба органи срещу корупцията, като оценяват тяхната ефективност най-ниско в списъка на възможните мерки срещу корупцията. Те смятат, че за да се ползват с доверие е необходимо такива наблюдаващи спазването на законите и нормативната уредба органи да се създават в политическа среда, която се характеризира с честно ръководство, изолиране на държавните служители от политическа намеса и повишени стимули, които обезкуражават корупцията. В противен случай тези органи могат лесно да станат безполезни, или, което е по-лошо, с тях да се злоупотребява за получаване на политически ползи. Отговорилите подчертават важността на икономическата либерализация и бюджетните и данъчни реформи и реформата на нормативната уредба, стабилно отхвърляйки идеята, че такива реформи подхранват корупцията.

В действителност отговорилите подкрепят идеята, че корупцията и липсата на реформи в икономическия и обществен сектор вървят ръка за ръка, като жертвите са и в двете посоки. Те смятат, че техните страни биха постигнали по-голям напредък при прилагането на широки реформи и посочиха, че корупцията и личните финансови интереси са били ключовите причини за техния бавен напредък. Отговорилите повдигнаха също така въпроса за предизвикателствата, поставени от международната отговорност за част от корупцията, съществуваща в много страни. Като подчертават преди всичко и най-много вътрешните причини за корупцията, много от тях също така посочват, че даването на подкупи от чужди фирми играе значителна роля. Те смятат, че държавите-членки на ОИСР трябва да наложат законодателство срещу корупцията в чужбина и, че международните институции трябва да направят обуздаването на корупцията приоритет при предоставяне на помощ на своите страни-членки.

Обобщавайки, корупцията е симптом на фундаментални икономически, политически и институционални причини. Да се обърнеш с лице към корупцията ефективно означава да се заемеш с тези лежащи в основата причини. Основно трябва да се наблегне на предотвратяването – т.е. на реформиране на икономическите политики, институции и стимули. В противен случай усилията да се подобри налагането на законодателството, насочено срещу корупцията, с използване на полицията, служби, свързани с морала, или специални наблюдаващи спазването на законите и нормативната уредба агенции в рамките на правителството няма да дадат плодове.

Следните са само някои от основните промени на икономическата политика, които недвусмислено ще намалят възможностите за корупция: намаляване тарифните и други бариери пред международната търговия; унифициране на определяните от пазара обменни курсове и лихвени проценти; елиминирание на субсидиите за предприятия; минимизиране на регулирането, изискванията при издаване на лицензи и другите бариери за навлизане на нови фирми и инвеститори; демонополизирание и приватизиране на активите на правителството; и прозрачно налагане на благоразумни банкови режими и одиторски и счетоводни стандарти. Реформата на правителствените институции може да включва реформа на държавната администрация; подобрене на планирането на средства, финансовото управление и данъчната администрация; и укрепване на правната и съдебна системи. Тези реформи трябва да включват промяна на правителствени структури и процедури, обръщане по-голямо внимание на вътрешната конкуренция и стимулите в обществения сектор, и укрепване на вътрешните и външни проверки. В допълнение към тези по-широки реформи, може също да окаже въздействие внимателното и прозрачно прилагане на мерките по правоприлагането, като например съдебно преследване на някои известни корумпирани фигури.

Всеобхватен списък на всички възможни мерки срещу корупцията може да включва още много, които не са упоменати по-горе. Трябва да се наблегне на избора на ключовите мерки, които трябва да се приложат, в съответствие с възможностите на страната за прилагане, през първия и последващите етапи на кампанията срещу корупцията. Дълбоко околалата се природа на систематичната корупция изисква смелост при прилагането. Тъй като се появиха шансове за предприемане на действия срещу корупцията в много страни, реформаторите ще искат да се придвижат бързо отвъд общите първи принципи, обикновено изброявани в литературата по въпросите на корупцията и вместо това ще искат практически, свързан със спецификата на страната, съвет. След изготвяне на внимателни преценки на страната е необходимо да се предостави специфичен съвет по политиката и институциите. Например започнаха да се появяват технократични уроци доколко различните приватизационни технологии могат да съдържат по-големи или по-малки възможности за корупция, как укрепването на банковите нормативни уредби е необходимо да отразяват особените уроци, които страната е научила относно справянето с превратни политически влияния, и как специфични нововъведения при методите на доставките и провеждането на търгове може да намали възможностите за корупция.

Накрая – и може би от фундаментална важност за следващия етап както на изследването, така и на действията срещу корупцията – необходимо е практиците да търсят методи за събиране и разпространяване на информация, които да могат да имат най-бързи и преки въздействия. Точковият метод на НПО Банглор (Индия), при който потребителите оценяваха местните агенции, предоставящи услуги, вече доведе до уволнения на държавни служители и намален обхват на даване и вземане на подкуп. Събирането на данни и изнасянето публично на значително различаващите се разходи за осигуряването от държавата обеда на учениците в различните райони на страната доведоха до правителствени реформи не само там, но и в други райони. Съществуването на свободна преса е от огромно значение. Трябва да се противостои както на въвеждането, така и на продължаването на действието на рестриктивните закони срещу оклеветяване в печата на политици и държавни служители, за да се опазват свободата на изразяване и информация на гражданите. Наистина, независимо от това колко е и ще продължава да бъде трудно и несъвършено събирането на данни и разпространяване на информация за корупцията, важноста на тези дейности не може да бъде подценявана. Секретността е помогнала на елита и политиците да държат практиката на корупцията под покривало в много страни. Внимателният анализ, представянето и разпространението на данни може да бъде много ефикасно за повишаване осведомеността на обществото, създаването на импулс за реформи и задълбочаване на нашето ограничено разбиране на това кое работи и кое не в усилията за контролиране на корупцията.

МЕЖДУНАРОДНО СЪТРУДНИЧЕСТВО СРЕЩУ КОРУПЦИЯТА

РОБЕРТ КЛИТГАРД

Борбата срещу корупцията е толкова труден и деликатен избор, че много национални политически лидери, които подкрепят такива усилия по принцип, се колебаят да се заемат с тях на практика. Как международното сътрудничество спомага да се изгради борбата с корупцията, както на национално, така и на глобално ниво?

Действително всички форми на корупция са обявени извън закона практически от всички страни. В такъв случай защо страните не предприемат повече стъпки за намаляване на корупцията? Ако страните имат проблеми в борбата с корупцията, то може да е защото те нямат достатъчно воля или достатъчно собствени средства, такива като подходящи стратегии и структури (включително намерения), за да се предпазят от корупцията. В някои случаи местните възможности са ограничени от цената, в други от липсата на ноу-хау, а в трети от недостатъчните усилия да се създадат стратегии за борба с корупцията.

Международното сътрудничество може да помогне на отделните страни да развият необходимите воля и средства. Тази статия предлага няколко нови инициативи, в които международното сътрудничество може да играе ключова роля в борбата с корупцията. Спонсорирането на регионални диагностичиращи изследвания е една от тях. Страните участници биха могли да си сътрудничат в организирането и финансирането, както и биха делили получените резултати от изследвания, проведени от частния сектор на систематичната корупция в няколко области (такива като държавните доставки, здравеопазването и съда). Тези изследвания биха помогнали да се идентифицират систематичните подобрения, които могат да бъдат направени и предлагат как да се осигури постоянството на подобренията чрез мониторинг.

Статията предлага да се проведе „състезание“ между развиващите се страни, за да се види коя ще развие най-добрата национална стратегия за намаляване на корупцията. На регионални семинари би могло да са обсъди идеята за развитие на национална стратегия срещу корупцията и да се дадат примери как това би могло да се направи, а на страните, които биха желали да вземат участие в диспута може да се окаже техническа помощ за съставяне на техните предложения. Победителите (вероятно една или две страни за всеки континент) ще бъдат възнаградени със седем години допълнителна помощ. Останалите страни биха се поучили от

добрите идеи, генерирани от „състезанието“, много от които биха могли да се внедрят дори и без изключителната международна помощ.

Универсалността на корупцията

В Белгия и Обединеното кралство, Япония и Италия, Русия, Испания и в други страни, твърденията за корупция играят по-централна роля в политиката днес, отколкото когато и да било досега. Корупцията е жесток проблем най-вече за развиващите се страни или страните в преход. Истина е, че във Венецуела е публикуван речник на корупцията в два тома (*Diccionario de la corrupcion en Venezuela, 1989 г.*). Но също така е истина и че френски автор направи нещо подобно за неговата страна (Gaetner, 1991 г.). Вероятно всяка страна може да публикува подобен труд.

Фактът, че за многото корупция в развиващите се страни имат значителен принос индустриалните страни, сега е банално известен. Неправителствената организация „Трансперънси Интернешънъл“ фокусира вниманието върху корупцията в „международните бизнес операции“ и показва, че развитите страни дават подкупи на много от Третия свят. През идващите години Световната търговска организация е възможно да установи, че този въпрос е основен.

Напомнянето, че корупцията съществува навсякъде – както в частния, така и в обществения сектор, както в богатите, така и в бедните страни – е добре дошло, защото ни помага да избегнем безполезните стереотипи. Но да се обобщи дискусиата не значи тя да приключи. Фактически, отбелязването че корупцията е широкоразпространена може да пренесе своите собствени не особено полезни подсъзнателни съобщения. Може да се предложи, например, че всички форми и случаи на корупция са еднакво вредни. Дори още по-зле, това може да доведе по-малко проникателните слушатели и читатели до заключението, че тъй като корупцията съществува във всички страни, то нищо не може да се направи там, където те живеят. Да разгледаме аналогията с глобалното замърсяване или с някоя болест. И двете явления могат да се наблюдават навсякъде, но техният размер и форма на разпространение се различават радикално в различните райони, страни и местоположения. Въпросите за степента и вида са съществени и това важи и за корупцията. Никой не може да реши, например, че понеже замърсяването на водата и СПИН съществуват във всяка страна, то нищо не може или не трябва да бъде направено за намаляването им.

Корупцията е термин с много значения. Като начало на разбирането ѝ могат да се подразделят и анализират нейните многобройни компоненти. Най-общо казано корупцията е злоупотреба със служебното положение за неслужебни цели. Каталогът на корупционните действия включва, без да се изчерпва с това, подкуп, изнудване, влияние върху незаконната търговия,

фаворизация, измама, използването на „ускоряващи пари“ (пари дадени на държавни служители за ускоряване разглеждането на бизнес въпроса, който попада под тяхната юрисдикция) и незаконното присвояване. Въпреки че хората са склонни да мислят за корупцията като за грях на държавните служители, тя съществува и в частния сектор. В действителност частният сектор е включен в повечето от случаите на държавна корупция.

Последствията от корупцията

Различните видове корупция не са еднакво вредни. Корупция, която пренебрегва правилата на играта – например правната система, правата за собственост или пък банковите и кредитните правила – опустошава икономическото и политическо развитие. Корупция, която позволява да се замърсяват реките или която позволява на болниците да изнудват с прекомерни цени или незаконни плащания пациентите, може да накърни природата или обществото. За сравнение, давайки някакви ускоряващи пари, за да се получи по-бърз достъп до обществени услуги или участвайки в малки нередности в кампания за финансиране, е по-малкото зло.

Разбира се, от значение е и степента на корупцията. Повечето системи могат да устоят на известна корупция и е възможно някои по-тежки системи дори да бъдат подобрени чрез нея. Но когато корупцията става норма, то нейните последствия са парализиращи. Такава систематична корупция прави невъзможно установяването и поддържането на международно приемливите правила на играта и е една от основните причини за това най-слабо развитите части от нашата планета да остават такива.

Корупцията като система

Да разгледаме две аналитични точки. Първо, корупцията може да бъде представена според формулата: $K = M + CD - O$. Корупцията се равнява на монопола *плюс* свободата на действие *минус* отговорността. Независимо дали дейността е обществена, частна или с идеална цел, и дали се извършва в Уагадугу или Вашингтон, някои са склонни да считат, че има корупция, когато една организация или човек има монополната власт над стока или услуга, има свободата на действие да решава кой ще я получи и колко този човек ще получи, като за това не отговаря.

Второ, корупцията е престъпление на сметката, а не на страстта. Наистина, има както светци, които устояват на всички съблазни, така и честни длъжностни лица, които устояват на повечето от тях. Но когато подкупите са големи, шансовете да те хванат са малки, и наказанията, ако те хванат, незначителни, то много чиновници ще се поддадат на изкушението.

Ето защо борбата с корупцията започва със съставянето на по-добри системи. Монополите трябва да бъдат намалени или внимателно регулирани. Официалната степен на свободата на действие трябва да бъде изяснена. Прозрачността в действията трябва да бъде повишена. Вероятността да бъдат хванати (и даващите, и получаващите), а така също и наказанията за корупция трябва да се увеличат.

Всяко от гореспоменатите въвежда обширна тема. Но забележете, че никой не препраща веднага до това, което повечето от нас първо се сещат, когато се спомене думата корупция – т.е. нови закони, повече контрол, промяна в мисленето или етична революция. Законите и контролът се оказват недостатъчни, когато не съществува система, в която да се прилагат. Морални проблясъци наистина се срещат, но рядко от страна на нашите обществени водачи. Ако ние не можем да произведем неподкупни чиновници и граждани, то ние можем въпреки това да поощряваме конкуренцията, да променяме стимулите и да увеличаваме отговорността – на кратко, да поправим системите, които отглеждат корупция.

Антикорупционна стратегия

Да се поправи една грешна система не е лесно. Обаче успешни примери за това съществуват и те съдържат няколко общи теми.

Наказване на някои основни нарушители. Успешните стратегии започват с „изпържаване на няколко големи риби“. Когато има традиция за безнаказани корумпиращи действия, единственият начин да се започне да се разформира тя е няколко големи корумпирани фигури да бъдат осъдени и наказани. Правителството трябва бързо да идентифицира няколко души, укрили големи данъци, няколко големи случая на даване на подкуп и няколко високопоставени държавни служители, взимащи подкупи. Тъй като кампанията против корупцията твърде често може да прерасне в кампания против опозицията, то първата голяма риба за хващане трябва да бъде от партията на власт.

Включване на хората при диагностициране на корумпирани системи. Успешни са онези стратегии срещу корупцията, които включват хората. Само когато се допитват до тях, гражданите са благонадеждни източници на информация за това къде се е появила корупцията. Начините на консултиране с хората включват провеждането на систематични наблюдения на клиентите, основаването на обществени агенции за граждански надзор, включването на професионални организации, консултирането със селски и градски съвети, както и използването на телефонни горещи линии, слушателски радио предавания и образователни програми. Хората и групите в бизнеса трябва да участват с гаранция за анонимност в изследвания за това как корумпираните системи при снабдяването, договарянето и други такива работят в

действителност. Такива изследвания биха подчертали значението на системите, а не на индивидите.

Фокусиране върху предпазни мерки чрез поправяне на корумпираните системи. Успешните усилия против корупцията поправят корумпираните системи. Те използват формула като $K = M + CD - O$ за да осъществят „оценка на уязвимостта“ на обществените и частни институции. Както правят най-добрите обществени здравни компании, които обръщат особено внимание на предпазните мерки.

Разбира се, намаляването на корупцията не е всичко, за което човек трябва да се безпокои. Ако, например, са похарчени толкова много пари, атакувайки корупцията и са създадени толкова много формализъм и бюрокрация, че разходите и загубите на ефективност превишават ползата от намалената корупция, такива усилия биха имали обратен резултат. Начините, по които държавите могат да измислят ефективни антикорупционни стратегии са следните: да се сменят „агентите“ извършващи обществени дейности, да се променят стимулите на тези агенти с тези на гражданите, да се събира информация с цел да се повиши вероятността корупцията да бъде разкрита и наказана, да се промени взаимоотношението между агентите и гражданите и да се подчертават социалните последици от корупцията. Във всеки от случаите трябва да се работи заради предполагаеми ползи, както и за вероятни цени на антикорупционните дейности.

Реформа на стимулите. В много страни заплатите в обществения сектор са толкова ниски, че едно семейство не може да преживее само с това. Още повече оценяването на успеха често липсва в обществения сектор, така че това, което държавните служители печелят не е свързано с това, което изработват. Не е изненадващо, че корупцията процъфтява при такива условия.

По света, за щастие, експериментите както в обществения, така и в частния сектор, наблягат на публичността при оценяването и усъвършенстването на схемата за заплащане. Борбата с корупцията е само част от по-широко усилие, което може да бъде наречено *настройка на институциите*, или систематично преустройство на информация и стимули в обществените и частни институции. Настройката на институциите е следващата голяма тема в дневния ред за развитието.

Политическа воля

„Това, което казвате е хубаво,“ можете да възразите, „но какво от това, ако самите хора на върха са корумпирани? Какво ако хората от международния бизнес и кликата на местния бизнес имат мощни стимули да правят корупция? Ако хората на върха в обществения и частния сектор се облаго-

детелстват, то реформите, за които споменавате, ще имат ли шанса да се осъществят?”

Притеснението е, че корумпираните държавни служители на върха са монополисти, нежелаещи да жертват рентата, която получават, а хората от международния и местен бизнес са заключени от дилемата на затворника, при която доминиращата стратегия е да подкупваш. Корумпирано равновесие е постигнато, в резултат на което управници, висши служители и някои частни компании печелят, но обществото губи.

Какво може да бъде направено в една такава ситуация? Рефлексният отговор е „нищо“. Но помислете върху аналогичния въпрос „Защо националните водачи, които мислят за своя собствен интерес, изобщо предприемат реформи за свободен пазар, приватизация и съответната политика, чрез всяко от които те жертват своя персонален контрол над икономиката?“. При това такива реформи заляха света по същия начин както забележителната „трета вълна“ от демократични реформи.

Някои правителства, разбира се, се противопоставят на установяването на добро управление. Но през следващото десетилетие критичният проблем няма да бъде правителствата да бъдат склонени да направят нещо по въпроса за корупцията, а по-скоро да им се помогне да решат какво трябва да се направи и как. Поради демократичните реформи, лидери от нов тип посветени на борбата срещу корупцията и подобряване на публичната администрация, придобиват влияние както никога досега. Изборните кампании от Никарагуа до Пакистан очертават корупцията като главен проблем. И не само в развиващите се страни, както се вижда от обществените протести по време на предизборните кампании в Италия и Испания и негативните публикации по отношение на набирането на средства за такива кампании в Съединените щати. Много нови лидери биха желали да подобрят митниците и данъчните служби, да изчистят финансирането на предизборните кампании и на самите избори, да намалят подкупността и шантажа в правните системи и политиката, и изобщо, да създадат системи от информация и стимули в общественения сектор, които благоприятстват ефективността и намаляват корупцията. Техният проблем е не политическа воля, а ноу-хау.

Но също така е истина, че в много страни лидерите са двулични. От една страна те могат да заклеят систематичната корупция, а от друга те могат да признават личните и партийни изгоди от съществуващата корумпирана система. За да им се помогне в тяхното движение на дългосрочна стратегия е необходимо да се предприемат няколко стъпки.

Първо, лидерите трябва да виждат, че е възможно да бъдат направени систематични подобрения без да извършат политическо самоубийство. Внимателни консултации и техническа помощ могат да помогнат на лидерите да се учат от усилията в борбата срещу корупцията на други места, да въз-

приемат систематичен подход и да анализират на четири очи съществуващите голям брой категории политически плюсове и минуси.

Второ, развивайки стратегия, лидерите ще трябва да осъзнаят, че не всичко може да бъде направено изведнъж. Те ще трябва да направят анализ на печалбата и загубата при закрити врати, преценявайки кои са онези форми на корупция, които носят най-големи икономически загуби (например, корупцията, която изкривява политиката чрез повлияване на решението кой получава определен договор), отчитайки в същото време къде ще бъде най-лесно да се направи разликата. Насочените усилия срещу корупцията могат да започнат там, където обществото смята, че проблемът е най-остър. Едно добро правило е, че за да заслужи доверие, една кампания срещу корупцията трябва да постигне осезаеми резултати в рамките на шест месеца.

Трето, лидерите имат нужда от политическа защита. Международното сътрудничество може да помогне тя да бъде осигурена, позволявайки страните да признаят съществуването на общ проблем („корупцията не е само наш проблем, или на нашата партия, или на нашата администрация“) и заедно да се придвижат към неговото разрешаване. Наистина международните условия, които важат за много страни, могат да помогнат на националния лидер да оправдае антикорупционните мерки, на които иначе би било трудно да се гласува доверие.

Международни инициативи

Международното сътрудничество може да помогне да се породи от една страна волята за борба с корупцията и от друга възможностите за това. Независимо от очевидната деликатност на изработването и осъществяването на стратегия за борба със систематичната корупция, международните организации могат да помогнат и дори вече го правят. Това става чрез осигуряване на подкрепа за демократичните реформи, по-конкурентноспособни икономики и подобро държавно управление. Необходими са съсредоточени усилия: систематична атака срещу систематичната корупция.

Нека да разгледаме три международни инициативи, които биха могли да оживят начеващото международно движение срещу корупцията.

Регионални диагностични изследвания

Цел: Такива изследвания биха окуражили предприемането на систематични действия от частния и обществения сектор за намаляване на корупцията в дадения регион (например Латинска Америка или френскоговоряща Африка).

Основна идея: Всяка страна трябва да покани частния сектор да направи поверителни диагностични изследвания на три или четири области изложе-

ни на корупцията, такива като държавните договори, съдилищата, болниците и комерсиалните агенции. Такива проучвания ще питат бизнесмените при строга конфиденциалност, как една корумпирана система работи на практика, т.е. къде биха могли да бъдат пролуките, слабостите и злоупотребите в съществуващата система. Идеята е да бъдат анализирани системите, а не да се идентифицират конкретни личности в частния или общественния сектор. Целта е не да се прави академично изследване, а да се получи бърза оценка, която може да бъде използвана при формулирането на план за действие. Адекватна информация, получена от малка извадка от 40 бизнесмени би могла да бъде достатъчна, за да се изготви полезен доклад. Когато диагностичното изследване на всяка страна бъде извършено, резултатите могат да бъдат изложени на международна конференция, където да бъдат анализирани оздравителните мерки, включително възможно международно сътрудничество за борба с корупцията.

Политически изгоди: От самият факт, че такова изследване е международно става ясно, че корупцията не е проблем на държавата X, а международен проблем, нуждаещ се от международно решение. Трябва да се изтъкне също така, че корупцията не е проблем само на правителството (или на текущата администрация), а частният сектор е част от проблема и трябва да бъде и част от решението. Следователно политическите лидери биха могли да направят въпроса много по политически привлекателен. Те биха могли да кажат, че диагностичното изследване е обхванало целия континент, изследвайки например международните измерения на корупцията, както и конкретните трудности на тяхната собствена страна. Те също така биха могли да посочат, че изследването е било проведено и насочвано едновременно от общественния сектор и от частния сектор, чиито членове обикновено са наясно къде съществува корупцията.

Антикорупционно съревнование

Цел: Организирането на съревнование за най-добра национална антикорупционна програма би помогнало да се сподели идеята, че една страна може да има ефективна стратегия срещу корупцията. Такова международно съревнование би могло да впрегне въображението в световен мащаб.

Основна идея: Специална международна помощ трябва да бъде насочена – от международните организации и агенции за двустранна помощ – към страните, желаещи да предприемат реформи срещу систематичната корупция. Да предположим, че международното сътрудничество създаде програма, която обещава седем години специална и значителна подкрепа на трите развиващи се страни, които предложат най-добри национални стратегии срещу корупцията. За да се поддържа интереса в тези страни, донорите биха могли да финансират международни или местни семинари. След кое-то изследвания, включващи частния и държавния сектор, могат да се фоку-

сират върху ключови проблеми като приходите от данъци, доставките и обществените поръчки, правната система. (Тази идея очевидно се вмести в предложените регионални изследвания.) Фокусът следва да бъде по-скоро върху това до каква степен една система е подложена на корупция, отколкото върху определени личности. Участващите страни следва да обменят резултатите от тези изследвания, след което национални и международни мерки могат да бъдат разработени, които да коригират структурните дефекти. На този етап заинтересованите страни следва да изготвят национални антикорупционни стратегии. Трите най-добри стратегии – може би по една от Африка, Азия и Латинска Америка – могат да бъдат подпомогнати от специални фондове. Други държавни стратегии или техни компоненти би могло да бъдат подкрепени от други източници на финансиране – и разбира се от самите участващи страни.

Политически предимства: Съществуването на конкуренция би създало стимули за държавите да покажат, че те са сериозни по отношение на корупцията като при подготовката за това съревнование те ще бъдат подпомогнати да научат (включително една от друга) какво трябва да съдържа една стратегия срещу корупцията. Мерките, които трябва да бъдат наべлязани в една стратегия срещу корупцията ще зависят от контекста на съответната страна, но те най-често биха включвали следното:

- административни реформи, които определят антикорупционен фокус и едновременно с това улесняват координацията между агенциите;
- механизми за стимулиране на отчетността, особено чрез въвличане на бизнеса и гражданите;
- мерки, разработени да стимулират възможностите при разследването и прокуратурата, както и да се подобри ефективността на съдилищата;
- опити с реформи на заплащането в обществения сектор;
- правни реформи, разработени да премахнат несъответствията при финансиране на кампании, незаконното обогатяване, и да модифицират регулаторното и административно законодателство да осигури по-малки възможности за корупция.

Такава инициатива би била полезна също така на международните организации показвайки, че те вземат корупцията на сериозно. Това би им дало възможност да включат различни инициативи за развитие, включително реформа на общественото обслужване, реформа и институционално развитие в нов и динамичен контекст.

„Комплект инструменти“

Цел: Има определена нужда да се събере и разпространи най-добрият опит в намаляването на корупцията според функцията, сектора, нивото на управление и други съответни категории.

Основна идея: Международното сътрудничество може да помогне при събиране и разпространяване на примери от най-добрата практика, както и рамките за анализ на политиката – една комбинация, която може да бъде наречена „комплект инструменти“ за борба с корупцията. Възможните области, в които тези инструменти могат да бъдат развити са приходите от данъци, включително данъчни и митнически агенции; правната система; здравната система (от болниците до внасянето и разпределението на фармацевтични продукти); държавните доставки, лицензирането и договарянето. Друга възможност е областта, където много индустриални страни могат да направят значителни подобрения: на границата между парите и политиката, включително инвестициите в политиката, както и финансирането на партиите и на предизборните кампании.

Задачи: Във всяка избрана област, международните организации биха създали „комплект инструменти“ съдържащи следното:

Аналитични рамки за диагностициране и справяне с корупцията. Те биха включили не само общи рамки, но също така и специфичните такива за данъчната администрация, митническата администрация, полицията, следствието, съдилищата, доставките и договарянето.

Изследвания на случаи на най-добрите практики и успехи в намаляването на корупцията на различни нива на управлението и в различни сектори и области.

Педагогически прийоми – механизми за подпомагане на гражданите, материалното производство, неправителствените организации, медиите и държавните служители да научат и да се учат един друг за корумпираните системи и какво да се прави с тях.

Изводи

Когато корупцията стане систематична, борбата с нея трябва да отиде отвъд внедряването на либерална икономическа политика, прокарването на по-добри закони, намаляването броя и сложността от правила и предоставянето на повече опит. Борбата със систематичната корупция изисква администрирането на шок, за да разклати равновесието на корупцията. Тя може да включва такива стъпки като:

- формиране на национален координиращ орган, който отговаря за разработката и изпълнението на стратегия против корупцията, във взаимодействие с граждански надзорен съвет;
- идентифициране на няколко ключови агенции или области, върху които да бъде съсредоточено усилието за борба с корупцията през първата година, с цел да се постигнат някои стимулиращи начални успехи;
- натрупваща потенциал стратегия в ключовите министерства, която възприема проблемите за стимулите и информацията сериозно;

- идентификация на няколко главни нарушители, чиито случаи да бъдат предадени на прокуратурата.

Борбата с корупцията би трябвало да се фокусира върху реформиране на системите. Тя изисква икономически подход, съчетан с голяма политическа чувствителност. Разработването и осъществяването на мерките, дискутирани в тази статия следва очевидно да бъде приспособено към условията във всяка страна, но в същото време международното сътрудничество е от особено значение. Понякога това може да означава осигуряването на специализирана техническа помощ – например чрез организирането на семинари на високо ниво, стратегическо консултиране, наемането на международни следователи за проследяване на съмнителни депозити зад граница. Международното сътрудничество може да помогне на националните лидери да разработят политически решения. И накрая, международното действие може да подчертае истината, че всички ние сме въввлечени в проблема за корупцията – и че заедно трябва да намерим решението му.

БОРБАТА С МЕЖДУНАРОДНАТА КОРУПЦИЯ. РОЛЯТА НА БИЗНЕС ОБЩНОСТТА

ФРИЦ Ф. ХАМЪН*

Международната корупция в перспектива

Защо е трудно да се контролира корупцията?

За да оценим ролята на корпорациите в борбата с корупцията първо трябва да разберем защо е толкова трудно да се контролира. Очевидно корупцията е световен проблем. Тя засяга развити индустриализирани икономики, както и развиващи се икономики, пазарни икономики, а също и икономики контролирани от правителството, държави с дългогодишни демократични традиции, държави с авторитарен режим и държави в преход към демокрация. Скандали в Европа, Япония и Южна Корея разрушиха представата, че корупцията е болест, засягаща само развиващия се свят.

Също така трябва да признаем, че изгодата от корупцията за участниците в нея често е огромна. Корумпирани служители могат да спечелят значително повече пари от подкупи, отколкото ако са честни. За корумпираните компании подкупите са ефективен начин да печелят поръчки. Даването на подкупи осигурява начин да изиграеш конкуренцията, която предлага по-добри технологии или по-ниски цени. Разходите за подкупи често могат да се внедрят в цените на продуктите. Подкупите могат да се третират като приспадащи се от данъците разходи на компанията в родните страни на много мултинационални корпорации. Щетите нанасяни от корупцията засягат другите, а не корумпираните страни.

Рискът да те хванат по традиция е нисък. Подкупите винаги се плащат тайно и обикновено се предават чрез посредници. Правителства, чиито лидери взимат големи подкупи рядко преследват даващите подкупи. Родните страни на компаниите, даващи подкупи, пренебрегват това, което техните компании правят в чужбина. Понастоящем единствено в Съединените щати

* Фриц Хамън е адвокат към Генералния съвет на General Electric Company (GE), Фейрфийлд, Кънектикът. Той е учредител на Transparency International (TI) и председател на неговия американски клон – (TI- USA). Изразените възгледи са на автора и не трябва да се приписват на Transparency International или на GE.

подкупването на чуждестранни представители е престъпление.¹ Подкупите често се депозират в държави със закони за банковата тайна. Повечето правни системи не са добре подготвени да се справят с икономически свят, в който компания от страна А подкупва служител от страна В като използва агент от страна С, а средствата се депозират в банка в страна D.

Накрая, трябва да се приеме, че законът на Грешъм се прилага към морала на международния пазар. Без мощни ограничителни средства правилата на конкуренцията се влияят от поведението на участниците с най-малко скрупули.

Необходимост от всеобхватни контр-мерки

Тъй като борбата с корупцията е толкова трудно начинание, няма лесни решения. За да се направи прогрес, са необходими действия на много фронтове. Корупцията трябва да бъде атакувана както от търсещата, така и от предлагашата страна: чрез инициативи на частния сектор като корпоративен кодекс на поведение; чрез реформи в общественния сектор като по-прозрачни правила за доставките, намаляване броя на разрешителните и приватизация; чрез по-добро прилагане на съществуващите закони, забраняващи подкупването на вътрешни служители и приемане на нови закони, забраняващи подкупването на чуждестранни представители; чрез прекратяване на приспадането на подкупи от данъците; чрез по-стриктни ревизии, счетоводство и корпоративни правила за гласност; чрез промяна на законите за банковата тайна; чрез осигуряване на по-лесен достъп до правителствена информация и по – голяма свобода да се критикуват правителствени служители и чрез дефиниране на по-ясни правила при конфликт на интересите и етиката.

Продължителността на програмата срещу корупцията изглежда обезсърчаваща. Въпреки това, както ще бъде описано по-долу, различните реформи взаимно се подсилват. След осъществяването на няколко реформи ще се прояви ефектът на цялото, което е по-голямо от сбора на неговите части, който може бързо да подобри условията дори в общества, в които корупцията е проникнала навсякъде. Илюстрация за това е опита на Независимата комисия против корупцията в Хонг Конг. След много трудно начало кумулативните ефекти на серия от реформи са надграждат един върху друг, за да

¹ Интерамериканската конвенция против корупцията, подписана през март 1996, призовава страните- членки на Организацията на американските държави (ОАД) да направят престъпление подкупването на представители на страни, ратифицирали конвенцията. Ратификацията и създаването на съответни закони за прилагането ѝ вероятно ще отнемат няколко години. Някои държави, включително Обединеното кралство и Швеция са приели общи закони против корупцията, за които може да се спори дали могат да се прилагат към корупцията на чужди представители. Въпреки това обаче, такава практика не е имало.

трансформират една погрешна правителствена система. Изглежда, че има аналогия на явлението „крайна точка“ при епидемиите. Усилията да се постави епидемията под контрол често дълго време имат малък успех докато изведнъж се достига крайната точка. След това честотата на заболяването бързо намалява.²

За да се проведе всеобхватна програма за реформа е необходима широка коалиция ангажираща национални правителства, корпорации и международни институции като Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР), Организацията на американските държави (ОАД) и Световната банка. Ще бъде необходима и подкрепа от страна на граждански групи и медиите.

Какво да се избягва?

След като са изброени големия брой стъпки за ефективна стратегия срещу корупцията, струва си да се отбележат две неща, които трябва да се избягват. Дебати за първородния грях или за културните различия не водят до никъде. И двата въпроса трябва да се избягват от тези, които са заинтересовани от придвижването на реформите.

Спорът за това кой е виновен за корупцията води началото си от две антагонистични разбирания. Според едното – развиващият се свят е бил невинен и чист, докато мултинационалните компании не внесли корупцията в рая. Второто виждане е, че първоначално честни корпорации се поддали на изнудването на продажни служители от развиващия се свят. Но да се дебатират дали изнудването е предшествовало даването на подкуп или обратното, води до пренебрегване на очевидното – корупцията, както и другите незаконни действия, извършвани от даващи съгласието си възрастни хора, изисква две желаещи страни. Ако и двете страни не са съгласни, незаконният акт не би могъл да бъде консумиран. Въпросът за вината не може да се изчерпа. Такива спорове са не само загуба на време, но те са и с обратен ефект. Отношенията се поляризират и става невъзможно да се постигне консенсус по предложенията за реформи, както се случи, когато ООН се опита да се справи с корупцията в края на 70-те – началото на 80-те години.

Втората грешка е корупцията да се оправдава с културните различия. Някои защитници на статуквото твърдят, че забраната да се подкупват чужди представители е погрешно усилие да се наложи западен морал на страни с различни култури и традиции. Но така нареченото уважение към културните различия е извинение за продължаващата корупция, давано от

² Програмата на Хонконгската комисия първоначално среща силна опозиция и широко разпространен обществен цинизъм. Общественото доверие е спечелено едва след преодоляването на полицейски бунт и провеждането на няколко успешни съдебни процеса. Това довежда до по-голяма готовност да се докладва за нарушения, което на свой ред подобрява прилагането на реформите.

хора, които се възползват от нея. Няма страна в света, където корупцията да е правно или морално приемлива. Подкупите се плащат тайно навсякъде, служителите позорно подават оставка, когато тяхната корумпираност се разкрие. Очевидно подкупите нарушават моралните стандарти в Африка, Азия и Латинска Америка, точно както това става в Европа и Съединените щати.

Темата за културното разнообразие е аргумент за това, че стандартите за приемане на подаръци се различават много в целия свят и е много трудно да се определи границата между подарък и подкуп. Това отчасти е вярно, но не отчита най-същественния момент. Приемането на подаръци наистина варира. (Служители на Пентагона вече не могат да получават евтини джобни календарчета от фирмите, с които работят!) Въпреки това, както отбеляза генерал Олусегун Обасаньо, бивш президент на Нигерия и председател на Консултативния съвет на Трансперънси Интернешънъл, разлика между подарък и подкуп се прави лесно: един подарък може да се приеме открито, подкупът трябва да се пази в тайна.

Корпоративен кодекс на поведение

Има различни мнения по въпроса за стойността на корпоративен кодекс на поведение. Мнозина от бизнес общността вярват, че самоконтролът е правилното решение и че то е предпочитано пред правителствения контрол. Антибизнес групи пък твърдят, че той е измама и може да се очаква, че само действия на правителството могат да обуздаят корупцията.

По мое мнение корпоративен кодекс е важен компонент от една всеобхватна програма против корупцията, но той не замества контрола на правителството. И двете са необходими, като те взаимно се подсилват.

Новите правила за поведение на Международната търговска камара

През 1977 г. Международната търговска камара (МТК) издаде доклад „Изнудване и корупция в бизнес сделките“. Той е написан от комисия, председателствана от Лорд Шокрос, бивш министър на правосъдието във Великобритания и следовател от Нюрнберг и Лойд Катлър е представител на Съединените щати. Докладът призовава за действия на три нива: международен договор, разработен от ООН, предложения за действия от отделните правителства и правила за поведение, които да служат за основа на корпоративен самоконтрол. Той поставя амбициозна програма, голяма част от която след две десетилетия е все още валидна.

От една страна, докладът от 1977 е твърде амбициозен. Той призовава за създаването на комисия от страна на МТК, която да разглежда обвиненията в нарушения правилата на поведение. Тази препоръка предизвика доста противоречия и комисията така и не се създаде. Това противоречие и об-

шият спад на интереса към корупцията през 80-те години ограничи въздействието на програмата на МТК.

В отговор на вълната от скандали свързани с корупция през 90-те, през 1994 МТК създава комисия, която да преразгледа по-ранния доклад и да направи нови препоръки. Председател е Франсоа Винке от Белгия, главен съветник на Petrofina, Чарлз Леви от Wilmer, Cutler & Pickering и аз бяхме участници от страна на САЩ, представяхме Американския съвет за международен бизнес, американския филиал на МТК. Препоръките на комисията бяха приети от Изпълнителния съвет на МТК на 25 март 1996.

Докладът от 1996 потвърди основния подход, препоръчан през 1977: необходимостта от всеобхватни действия от страна на международни органи, правителства и корпорации. В най-важните моменти препоръките бяха изострени и засилени. Фокусът на международно действие се премести от ООН към Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР). МТК призовава всички правителства бързо да приложат препоръките на ОИСР от май 1994 за стъпки за борба с международната корупция. Докладът отбелязва като особено спешен въпросът за приспадане на подкупите от данъците. Той препоръчва ОИСР да установи тясна връзка със Световната търговска организация. Докладът от 1996 призовава Световната банка и други международни финансови институции да играят активна роля при намаляването на изнудването и корупцията.³

МТК призовава за по-прозрачни правителствени процедури за доставка, включително разкриване на плащането на агентите. МТК препоръчва от участниците в правителствените търгове да се изисква да осигурят мерки за въздържане от корупция и спазване на корпоративните правила, забраняващи подкупите. Правителствата също така са подтиквани да регулират условията, при които могат да се правят политически дарения. Там, където политическите дарения са разрешени, трябва да се създаде законодателство, което изисква плащането да се обявява публично от даващите страни и да бъде отчетено от получаващите.

Докладът от 1996 възприема по-гъвкав подход по отношение на въпроса за екстериториалността. Докладът от 1977 подтиква правителствата да действат „ в рамките на териториалната юрисдикция“. Докладът от 1996 призовава правителствата да действат „съгласно техните юрисдикционни и други основни правни принципи.“ Това помага да се съгласува езика с препоръките на ОИСР от май 1994.

Преработените правила на поведение забраняват изнудването и подкупването с каквато и да било цел. Това е различно от правилата от 1977, кои-

³ На годишната среща на Световната банка през септември 1996 г., президентът на банката Джеймс Улфенсон обявява, че борбата с „рака на корупцията“ е станал проблем от основен приоритет.

то забраняват само плащания свързани с „получаване и задържане на бизнес“. По този начин, корупцията в юрисдикционните процедури, данъчните въпроси и в дейностите, свързани с опазване на околната среда и контрола, сега ясно са включени в правилата.

Забраната да се дават подкупи е разширена не само върху ударите под кръста, но и други техники като поддоговори и консултантски споразумения, които прехвърлят плащания на правителствени служители, техни роднини или бизнес сътрудници. Разпоредбата, регламентираща използването на агенти е изострена, за да осигури ограничаване на плащанията на агентите до „адекватно възнаграждение за законни услуги“. Ограничаването на заплащането на агентите е важно, тъй като това е един от най-разпространените начини да се предават подкупи до служителите. От компаниите се изисква да предприемат мерки, с които да гарантират, че агентите не плащат подкупи.

Финансовите разпоредби на правилника забраняват използването на двойни или тайни счетоводства и изискват създаването на независими ревизионни системи, които да разкриват сделки, противоречащи на правилника на поведение. Бордовете на директорите трябва да създадат и поддържат добри системи за контрол, периодично да правят преглед дали правилата се спазват и да предприемат подходящи действия срещу всеки директор или служител, който нарушава правилата. В правилата се уточнява, че политически дарения могат да се правят само ако съответстват на закон, който отговаря на всички изисквания за гласност и че всички подобни дарения трябва да се съобщават на висшето корпоративно ръководство.

В МТК има създаден постоянен комитет, който да насърчава широкото използване на правилата на поведение и да стимулира сътрудничеството между правителствата и световния бизнес. Комитетът ще работи с националните комитети на МТК в 62 страни, за да насърчава техните компании да възприемат правилата на поведение. Комитетът също така ще служи като информационен център и ще провежда семинари, които да поощрят прилагането правилата на поведение. Постоянният комитет ще работи в сътрудничество с ОИСР, Световната търговска организация и други международни организации. Също така той ще насърчи местните клонове на МТК да работят със своите правителства, за създаване или подсилване на законодателството за борба с изнудването и корупцията.

Новите правила на поведение елиминират комисията за разследване на нарушения на правилата, свикана през 1977 г., но която така и не влиза в действие. Тогава изводът е, че такава роля не би могла да се играе ефективно от неправителствена организация.

Чрез пропагандиране на широко международно възприемане правилата на поведение, МТК може да направи решаващ принос в борбата с корупцията. Бизнес лидерите по целия свят биха искали да видят края на ко-

рупцията. Въпреки това, много компании не са склонни да възприемат правила срещу корупцията докато вярват, че техните конкуренти продължават да дават подкупи. Поради тази причина, програмата на МТК за насърчаване възприемането на антикорупционни правила е от решаващо значение. Нежеланието на отделните компании може да се преодолее единствено чрез постигане на широк консенсус.

Реквизити за ефективни правила на поведение

Правилата на МТК представляват общо изложени ключовите елементи на корпоративния кодекс на поведение. МТК разбира, че отделните компании трябва да формулират правилата така, че да съответстват на техните условия, включително на типа бизнес, организационна система и съответни правни разпоредби. Американският клон на Трансперънси Интернешънъл наскоро завърши проучване на „най – добрата практика“ на антикорупционен кодекс на поведение и програми за спазването им, използвани от американски компании.⁴ Моята статия се основава на това проучване.

Необходимо е да се наблегне на един фундаментален въпрос. Дали кодексът на поведение е само едно смокиново листо или той ефективно управлява корпоративното поведение зависи от програмата, която компанията следва. От решаващо значение е недвусмисленото ангажиране от страна на висшето ръководство. Забраната на корупцията трябва да бъде нещо повече от политика на правния или финансов отдел. Без реално ангажиране от страна на изпълнителния директор, политиката ще се подкопае от циници, които предпочитат да вярват, че тя е само упражнение, разработено да предпази висшето ръководство от отговорност, когато се дават подкупи.

Забрана на подкупите

В сърцето на политиката трябва да бъде ясното становище, че компанията забранява на своите служители и на трети страни, представляващи компанията да предлагат пряко или непряко ценности на правителствени представители, с цел да повлияят или възнаградят дадено тяхно действие.

Подаръци и забавления

Политиката трябва да осигурява ясни правила относно подаръците и забавленията. Те трябва да спазват съответните закони и разпоредби, включително политиката на организацията-получател и на институциите, финанси-

⁴ Това начинание бе ръководено от Хауърд Айбел, бивш главен адвокат на МТК повече от две десетилетия и понастоящем партньор на LeVoeuf, Lamb, Green и MacRae. Също така активно работещи бяха Джей Синг от Coopers & Lybrand, Дон Зарин от Dechert, Price & Rhoads, водещ експерт по Закона за корупция на чуждестранни представители (ЗКЧП) и Скот Гилбърт от GE.

ращи сделката. Подаръците и забавленията трябва да отговарят на стандарта „обикновени и приемливи“. Това ще варира за различни категории от клиенти. Един полезен критерий е вестник – тестът: как даден подарък или забавление ще изглежда на първата страница?

Пътни разходи

Трябва да се покриват само приемливите и истински пътни разходи на служителите. Те трябва да са пряко свързани с работата и да спазват съответните закони и разпоредби. И тук вестник-тестът може да посочи забавления и отклонения като пътувания до курорти и казина.

Политически дарения

Началната точка трябва да бъде стриктно спазване на съответните закони и разпоредби по отношение на корпоративните политически дарения, включително и изисквания за гласност. Те разбира се варират в различните страни. Освен това, политиката трябва да забранява спорни от правна гледна точка политически дарения, когато се правят, за да повлияят или възнаградят определени правителствени действия или решения. Обстоятелствата и моментът на действие са от решаващо значение.

Спомагателни плащания

Законът за корупцията на чуждестранни представители (ЗКЧП) не се отнася до спомагателни плащания: това са малки суми за служители на ниско ниво, които да ускорят рутинни решения. Повечето закони, забраняващи подкупите, не изключват такива плащания, но на много места съществува пропаст между правната теория и практиката. Това поставя дилема за създаващите корпоративната политика. Съществуват аргументи за последователен подход без изключения. Спорно е обаче, дали е реалистично да се очаква спазването на такава политика. На места, където спомагателните плащания са обичайна практика, може да е по-добре да се осигури някаква административна гъвкавост, отколкото да се пренебрегва проблема.

На този етап на борбата срещу корупцията, главната цел е да се спрат подкупите за политици и високопоставени служители. Чак когато се обуздае изнудването и корупцията по върховете, може да се очаква правителствата да разчистят дребната корупция.

Вътрешен контрол и поддържане на документация

Политиката трябва да изисква система на вътрешен контрол и поддържане на документацията, които да гарантират, че документацията на компанията отразява правилно нейните сделки. Ревизионна комисия, състояща се от външни директори, трябва да разгледа структурата за вътрешния контрол, дейността по вътрешните ревизии и участието на външни ревизори.

Търговски представители и други агенти

Тъй като подкупите по принцип се дават чрез посредници, една от най-важните части на корпоративната програма е процеса на подбор, обучение и наблюдение на работата на чужди търговски представители, консултанти и други агенти. Тъй като е по-трудно да се контролират агентите, отколкото служителите на компанията, първият въпрос трябва да бъде: необходимо ли е да се наема търговски представител? Ако отговорът е „да“, трябва да се обърне голямо внимание на подбора на човек с добра репутация и квалификация.

Писмени споразумения

Те трябва да се подписват от агентите и изрично да забраняват даването на подкупи. Често е трудно да направиш така, че да стане ясно, че компанията „настина има това предвид“. Много търговски представители в чужбина са предварително убедени, че кодексът на поведение е игра, че компанията създава документация, за да избяга от отговорност, че работата на агента е да направи каквото трябва, за да получи поръчката. От решаващо значение е да се преодолее такова отношение.

Споразумения за компенсаци

Това е ключовият фактор. Твърде големи плащания на агентите са обичаен начин за финансиране на подкупи. Тестът е в това дали хонорарът на агента представлява разумно възнаграждение за законни услуги. Където се използват процентни комисионни е подходяща подвижната скала като процентът се намалява с увеличаване стойността на сделката. Например 5 процента комисионна от поръчка за 1 милион долара може да е подходяща сума, но при 5 процента за поръчка за 1 милиард трябва да се вдигне червен флаг. При големи хонорари за агентите трябва да се изисква преглед и одобрение от страна на висшето ръководство. Агенциите – доставчици могат да помогнат при контрола на нарушенията като изискват разкриване на всички комисионни, платени на търговски представители и други агенти.⁵

Механизми за докладване

Служителите трябва да бъдат насърчавани да докладват за всички нарушения на антикорупционната политика. Това трябва да се придружава с гаранция срещу отмъщение. Въпреки че на тези които подават сигнали се гледа с добро око от медиите и обществеността, те рядко са обичани в една организация.

⁵ Световната банка, например, сега изисква огласяване на всички комисионни, изплащани по проектите, които финансира.

Взимане на решения

Дори и добре разработената политика няма да даде отговор на всички въпроси. Неизбежно ще има нужда да се правят трудни преценки. Когато възникнат такива въпроси, трябва да се ангажира ръководството от по-високо ниво. Трябва да стане ясно, че ръководството не желае да се крие от отговорност за противоречиви решения.

Корпоративният интерес в забраната на корупция на чуждестранни представители

Подкупването на чужди представители противоречи на интересите на корпорациите, защото търпимостта към тези действия има скрит ефект върху моралния климат на организацията. Дори когато подкупването на чужди служители не е престъпление в страната на компанията, това е престъпление в страната, чиито представители са подкупени. Следователно подкупът трябва да се пази в тайна и се налага използването на хитрини от сорта на извън-счетоводни „фондове за рушвети“ и прикриване на счетоводството, за да се избегне огласяване.

Даването на подкупи изисква всякакви видове морални компромиси и измами. Кой от корпоративното ръководство участва в процеса на взимане на решения и кой е пазен на тъмно? Колко се казва на висши служители, на корпоративните адвокати и счетоводители и на външните ревизори? Тъй като нормалният корпоративен контрол обикновено се заобикаля, вероятно са нарушения като отклонения на средства чрез посредници или дори чрез служители на компанията.

Съществува и рискът да се пренебрегне разликата между подкупването на чужди и вътрешни лица, и фондовете за рушвети за чужди представители да се използват у дома. Разследването на Уотъргейт през 70-те години разкри широко използване на фондове за рушвети на американски компании в Съединените щати. Това беше движещата сила за прокарване на Закона за корупция на чуждестранни представители (ЗКЧП). Наскоро имаше подобни случаи в Германия, където е била използвана подобна практика.

Освен съществуващия риск в една конкретна сделка често има и неприятни последици като изнудване. Може ли компанията да прекрати връзките си с търговски представител, който е дал подкуп? Могат ли служители, взели участие, да бъдат уволнени или да им се откаже повишение?

Епидемията от добре оповестени скандали за корупция в последните пет години показва, че рискът да те хванат се е увеличил. Корпоративни и политически лидери, които са действали извън закона, са изобличени и принудени да подадат оставка. Корупцията вече не е област, в която си струва да се

поемат рискове. Тя налага всички отговорни компании да приемат и използват кодекса на поведение, забраняващ подкупите.

Силната комбинация между корпоративния кодекс и правителствените програми

При оценяване ролята на корпоративния антикорупционен кодекс трябва да се разгледа неговата взаимна зависимост с правителствените програми. Ефективността на корпоративния кодекс се увеличава от правителствени мерки. По същия начин корпоративният кодекс засилва ефективността на антикорупционните програми на правителството.

Правителствени програми по този въпрос включват мерки като криминализиране на подкупването на чужди представители, прекратяване приспадането от данъци за суми, дадени за подкупи и реформи в организацията на доставката. Важни също така са и ефектите от действията от страна на международни финансиращи институции, счетоводни реформи и ролята на медиите.

Наказателно право

Съединените щати направиха подкупването на чужди представители престъпление преди 20 години. Широкото приемане на корпоративния кодекс с антикорупционни правила беше пряк резултат от приемането на ЗКЧП. Корпоративните програми имат на свой ред мултипликативен ефект върху прилагането на наказателните закони. Зад всеки служител от Департамента по правосъдието стоят много корпоративни адвокати и финансисти, работещи по програмите.

Всеки който е запознат с корпоративните програми знае, че заплахата от съдебно наказание има потенциално въздействие. Дори циничните ръководители се безпокоят за това да не бъдат изложени на големи глоби и затвор. Във всяка организация ще съществува напрежение между тези, чиято работа е да получат следващата поръчка и тези, чиято работа е да защитават компанията от неразумни рискове. Позицията на последните явно се подсилва от съществуването на наказателни санкции.

Съществуването на ЗКЧП също така дава на американските компании сериозна основа за отхвърляне на изнудването. Отказът да се плати подкуп може да доведе до загуба на поръчка. Въпреки това, чужди представители, които искат да работят с американски компании са готови да приемат факта, че наказателните санкции по законите на САЩ ефективно възпрепятстват даването на подкупи.

Взаимното подсилване на правителствените мерки и корпоративните програми допълнително се гарантира от документи на Департамента на правосъдието. Те осигуряват по-благосклонно отношение към компании,

които провеждат истински програми. Ръководството дава силен стимул на компаниите да създадат такива програми.

Приспадане на суми дадени за подкупи от данъците

Данъчното третиране на подкупите също може да има голяма значение за корпоративното поведение. Когато данъчните закони третират подкупите като разходи, които се приспадат от данъците, те изпращат морално и финансово послание.

Моралното послание на приспадането на подкупите от данъците е, че подкупите за чужди представители се смятат за законни разходи на компанията. От финансова гледна точка, приспадането на данъците означава, че подкупите се субсидират от правителството. Финансовото значение на данъчното приспадане беше изяснено през юни 1995 г. на срещата в Бон, в която участвах. Изявен германски данъчен адвокат твърдеше, че няма да бъде честно спрямо германските корпорации да се прекрати приспадането на подкупите за чужди представители от данъците, защото германските нива на корпоративни данъци са много по-високи от тези в Съединените щати и в други държави с голям износ. Той беше много разстроен от идеята да се загубят 65 % субсидии от немското правителство. Изглежда ясно, че без данъчни субсидии ще има по-малко подкупи.

Прекратяването на данъчното приспадане на подкупите също така налага корпоративни ограничения. Корпоративните данъчни декларации трябва да се подписват от главния счетоводител на корпорацията и поддържането на фалшива декларация прави както компанията, така и счетоводителя, отговорни за данъчна измама. Това означава, че хората, които се занимават с финансовите въпроси на компанията трябва да започнат да правят разлика между истинските бизнес разходи и подкупите. Например те трябва много внимателно да разглеждат плащанията на чужди търговски представители, за да видят дали сумите могат да бъдат оправдани като законни бизнес разходи.

Беше предложено приспадането на подкупите от данъците да се отхвърля само когато има осъждане за корупция. Доводи се търсят в полза на твърдението, че границата между подкуп и законни бизнес разходи е неясна и че данъчните власти не могат да направят разлика между двете. Този аргумент е кул. Данъчните власти непрекъснато правят разлика между законни и неправомерни бизнес разходи, например в близката област на удръжките за бизнес забавления. Когато една компания плаща огромна сума на търговски представител във връзка с възнаграждение по договор, и само за малка част може да се докаже, че е използвана за законни дейности, заключението е очевидно.

Правителствената политика по отношение данъчното третиране на подкупите има значително въздействие върху корпоративното поведение.

Приспадането от данъците насърчава даването на подкупи. Неприспадането на данъци обезкуражава даването на подкупи. Актът на Съвета на министрите на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие от 22 май 1996, който призовава всички страни членки на организацията да прекратят приспадането на подкупи на чужди представители от данъците, е важна стъпка напред. Той трябва бързо да се приложи от правителствата.

Правителствена политика за организация на доставката

Има ясна реципрочна зависимост между корпоративния кодекс на поведение и правителствената практика за доставките. Използването на корпоративен кодекс и програми за спазване ще намали корупцията при доставките. Резултат от това ще бъде спестяване на разходи и получаване на по-добри продукти и услуги. Правителствените агенции за доставка могат на свой ред да увеличат използването на корпоративни програми като направят използването им условие за участие в търговете.

За да се ускорят правителствените реформи на доставките, Трансперънси Интернешънъл насърчава използването на „пактове против корупция“, идея предложена от Робърт Макнамара, бивш президент на Световната банка. Макнамара препоръчва правителствените лидери да свикат срещи на служителите занимаващи се с организация на доставката и евентуални участници в търгове, за да подпомогнат разбирането на борбата против корупцията. Целите на тези „пактове против корупция“ е да стане ясно, че всички участници в търга ще играят по едни и същи правила, и че има сериозни рискове и няма възнаграждение за компании, които дават подкупи. Тези пактове трябва да включват следните елементи:

- Агенциите – доставчици да се ангажират с това да следват прозрачни правила за доставка и да предприемат стриктни мерки срещу изнудването от страна на чужди правителствени служители.
- Участниците в търга трябва да се ангажират да не дават подкупи и да възприемат програми, ангажиращи техните служители и агенти.
- Трябва да се създадат процедури за наблюдение със санкции при нарушения, включително и лишаване от права.
- Участие в търга ще се разрешава само на компании, подписали пакт за антикорупция .

Подобните разпоредби на пактовете срещу корупцията трябва да се направят съобразно условията на индустриите и националните системи за доставка. Такива пактове могат да се разработват за отделни проекти, за доставката на една агенция или за цялата правителствена доставка на дадена страна. Международни финансови агенции и организации, представляващи гражданското общество могат да участват в разработването на пактовете.

Международни финансови агенции

Световната банка може да направи най-много, за да ускори широкото възприемане на корпоративен кодекс на поведение, ако изисква използването на такъв кодекс като условие за участие в търговете за хилядите проекти, които тя финансира всяка година. Мултиплициращия ефект на такова действие може допълнително да се усили, защото правилата за доставка на банката служат като модел за другите международни банки за развитие, включително Интер-американската, Европейската, Азиатската и Африканската банка за развитие. Практиката на банката също така влияе на двустранните финансиращи агенции. Комисията за подпомагане на развитието на ОИСР може да играе подобна роля и нейните скоростни действия трябва да бъдат приветствани.

Изисквания за счетоводство, финансови ревизии и гласност

Тъй като подкупите могат да се дават само тайно, счетоводните правила могат да играят ключова роля при обуздаването на корупцията. В Съединените Щати неподдържането на добра документация и контрол може само по себе си да стане основа за съдебно преследване. Както беше споменато, правилата на МТК изискват всички финансови сделки да се записват и определено забраняват тайното счетоводство. Също така има увеличаващ се натиск от корпоративни ръководни групи за независими ревизии, които да подобрят огласяването.

Медии и гражданско общество

Гражданското общество и свободната преса засилват нуждата от огласяването пред обществото на данни за корупция. Иначе, корупцията успешно се смята под килима (както стана със скандалите за корупция през 70-те). Една по-свободна преса и по-добросъвестен граждански сектор дават най-добрата защита срещу тази опасност. Тяхната функция може да се подобри чрез осигуряване на по-свободен достъп до правителствена информация и чрез премахване на ограниченията върху критиките на правителствени служители.

Ролята на САЩ: силни страни и ограничения

Съединените щати са най-напреднали в борбата с корупцията, от която и да било страна. Приспадането на подкупи от данъците беше прекратено през 1958. Подкупването на чужди представители стана престъпление през 1977 Американските агенции за доставка използват сложни системи за предотванване от корупция. Тези стъпки бяха предприети едностранно, за да регулират поведението на американските компании. Въпреки, че САЩ всяка го-

дина губят милиони долари от поръчки, загубени заради чужди компании даващи подкупи, все още няма подкрепа за отмяната на ЗКЧП.

Ироничен резултат от едностранните щатски реформи е, че когато американците пропагандират подобни реформи в чужбина, техните мотиви се поставят под въпрос. Твърди се, че истинският мотив е да се работи за интересите на американските корпорации чрез получаване на равно игрово поле. Наистина, това очевидно е мотив. Въпреки това, на изпитание са много по-важни интереси – да се попречи на корупцията да подкопае развитието на демократичните институции и пазарната икономика по света. Опонентите на инициативите срещу корупцията също така твърдят, че Съединените щати се занимават с морален империализъм, като се опитват да налагат пуритански американски ценности на хора с по-толерантни традиции, за които е приятно да дават и получават големи подаръци. Дори някои европейски съмишленици на реформите срещу корупцията се притесняват дали тяхната политическа ефективност ще се компрометира, ако на тях се гледа като поддръжници на щатските интереси.

Без съмнение зад европейските притеснения за ролята на САЩ в борбата с международната корупция има широк кръг мотивации. Въпреки това, когато искрени поддръжници на реформата изразяват съмнение, това означава, че има някакъв проблем, който не бива да се пренебрегва. Съединените щати трябва да останат лидери на борбата срещу корупцията. Но Съединените щати трябва да проявяват дискретност, оценявайки внимателно кои техни действия ще насърчат международни реформи и кои ще бъдат контрапродуктивни.

Основният въпрос е, че корупцията е международен проблем, който изисква действия от страна на много държави. Прогрес може да се постигне само ако другите се съгласят, че е в техен интерес да предприемат действия. При вдигането на шум около това колко сделки губят американските компании, правителството и корпоративни лидери американизират проблема. Съединените щати могат да подтикнат намирането на решения единствено чрез интернационализиране на проблема.

Най-важните реформи, включително криминализация на подкупването на чужди представители и прекратяване приспадането на подкупите от данъците, изискват законодателство от страна на правителствата на най-големите държави износителки. Това може най-добре да се постигне чрез комбинация от многостранни инициативи от страна на ОИСР и Световната банка, както и активна подкрепа от местни групи като местните клонове на Трансперънси Интернешънъл. Насърчаване приемането на кодекса на поведение от страна на чужди компании може да се насърчава по-ефективно от МТК, отколкото от едностранни действия на Щатите.

Дилемата е там, че общи международни действия отнемат време, а търпението не е често срещана американска черта. Неуспехът да се постигнат

бързи резултати създава натиск за едностранни действия от страна на САЩ за наказване на страни, които не успяват да действат. Някои американски действия, каквито са предложенията за по-активна роля на ЦРУ, почти сигурно биха били с обратен резултат. Чужди опоненти на реформата ще използват обвиненията за намеса на ЦРУ, за да прехвърлят дебата от необходимостта да се обуздае корупцията към обвинения в незаконна американска намеса. Чужди поддръжници на реформата, които като цяло идват от либерални, социал-демократически, религиозни или академични групи, със сигурност биха били отблъснати от намеса на ЦРУ.

По подобен начин, създаването на нови права за действия в американския съд с приложение извън американска територия може да се предвиди, че ще раздразни гнездо на оси, както направи закона на Хелмс-Бъртън в кубински контекст. Даваме ли права, които са практически приложими в американските съдилища? Какви контрамерки могат да се предприемат срещу американските компании?

Успешни международни усилия да се обуздае корупцията ще изискват политически умения, упоритост и търпение. Насърчителен прогрес се прави от страна на ОИСР, ОАД и другаде. Въпросът за корупцията е успешно интернационализиран. За разлика от скандалите за корупция от 70-те, резултатът от американски разследвания, много по-разпространените скандали на 90-те са резултат от местни разследвания в много страни.

Разликата в произхода на скандалите за корупция отразяват фундаментални промени в света след Студената война:

- Следствие от увеличаването броя на независими правораздаватели са магистратите с власт да откриват корумпирани министри, бизнес лидери и партийни шефове.
- Разпадането на строго контролирани политически системи доведе до разкрития, които преди щяха да бъдат прикрити.
- Свободата на пресата и съпътстващата я разследваща журналистика стана много по-често срещано явление.
- Движението на корпоративните ръководства се разпространява в чужбина и настоява за по-добра отчетност.
- Биешите звънчето не са вече редки птици, срещащи се само в Северна Америка.
- Трансперънси Интернешънъл за четири години се разрасна до движение с клонове в над 60 страни.
- Може би най-важното е, че корупцията омръзна на гражданските общества в много страни и те подкрепят реформата.

Това са причините, поради които сега имаме реална възможност да постигнем трайни реформи. Да не я разваляме, опитвайки се да американизираме това, което трябва да бъде едно международно начинание.

ПОМОЩ ЗА СТРАНИТЕ В БОРБАТА С КОРУПЦИЯТА: РОЛЯТА НА СВЕТОВНАТА БАНКА

Корупция и икономическо развитие

Корупцията е комплексно явление. То е дълбоко вкоренено в бюрократичните и политически институции, а ефектът му върху развитието варира в зависимост от условията на дадена страна. Но докато цената на корупцията може да варира и корупцията на системата може да съжителства със силно икономическо развитие, опитът подсказва, че корупцията е лоша за развитието. Тя кара правителствата да интервенират там, където не трябва, и подкопава способността им да постановяват и осъществяват политика в област, в която намесата на правителството е определено необходима – било в околната среда, здравеопазването и обществената безопасност, макроикономическата стабилизация, или изпълнението на договори. Тази глава разглежда комплексния характер на корупцията, причините и последиците върху развитието.

Как дефинираме корупцията?

Терминът корупция включва широк спектър от човешки дейности. За да разберем влиянието ѝ върху дадена икономика или политическа система, добре ще е да отделим термина като идентифицираме специфични видове дейности или сделки, които биха могли да бъдат включени в него. Разглеждайки стратегията си, Банката търсеше използвана дефиниция за корупцията и разработи класификация на различните форми, при които корупцията би могла да стане съвместима с тази дефиниция. Установихме се на една проста дефиниция – злоупотреба със служебното положение за лична изгода. Със служебното положение се злоупотребява за лична изгода, когато служителят приема, моли, или изтръгва подкуп. Със служебното положение също се злоупотребява, когато частни агенти активно предлагат подкупи, за да заобиколят служебната политика и процеси заради конкурентна изгода и печалба. Със служебното положение може да се злоупотреби и за лична изгода дори и без подкуп посредством протекция и семейственост, кражба на държавни авоари или отклонение на държавни приходи. Тази дефиниция е проста и достатъчно широка, за да покрие по-голямата част от корупцията, с която се сблъсква Банката. Тя широко се използва в литературата. Рушветчийството възниква в частния сектор, а рушветчийството в обществения сектор, предложено или изтръгнато, трябва да бъде основната грижа на

Банката тъй като тя дава заеми най-вече на правителства и подкрепя политиката, програмите и проектите на правителствата.

Подкупи. Подкупите са един от главните инструменти на корупцията. Те се използват от частни лица, за да „купят“ много неща, предоставени от централни или местни управления, или пък служебните лица може да се стремят към подкупи при доставянето на тези неща.

Правителствени договори. Подкупите могат да повлияят върху избора на едно правителство за фирми за снабдяване със стоки, услуги, и строежи, както и за условията на договорите им. Фирмите подкупват, за да спечелят контракт, или да гарантират, че договорните нарушения ще бъдат толерирани.

Ползи за правителството. Подкупите могат да повлияят на разпределението на ползите на правителството, било то парични изгоди (като субсидии за предприятия или лица, или достъп до застраховка за пенсия или безработица) или ползи в натура (като, например, достъп до определени училища, медицинска помощ, или активи в предприятия, които се приватизират).

По-ниски данъци. Подкупите могат да се използват за намаляване сумата на данъците или други възнаграждения, събирани от правителството от частни фирми. Такива подкупи могат да бъдат предложени от данъчния агент или данъкоплатеца. В много страни размерът на данъка може да се договаря.

Лицензи. Подкупите може да бъдат поискани или предложени за издаването на лиценз, даващ изключително право, като например, концесия за застрояване на земя или експлоатацията на природен ресурс. Понякога политиците и бюрократите умишлено прокарват политика, която създава контролни права, от които те печелят чрез продажбата им.

Време. Подкупите могат да се предложат, за да ускорят даването на решение от правителството, за да се осъществяват позволени от закона дейности, като например: регистрация на компании или разрешителни за строеж. За подкупи може също така да се изнудва със заплахата от бездействие или забавяне.

Правни резултати. Подкупите могат да променят изхода от съдебния процес, тъй като той се отнася за частни страни, чрез убеждаване на правителството или да игнорира незаконните дейности (като например, наркотици или замърсяване), или да подкрепи една страна срещу друга в съдебни дела или други съдебни процедури.

Правителствените изгоди, купени с подкупи варират по вид и размер. Договорите и другите изгоди могат да бъдат огромни (голяма или корупция на едро) или много малки (малка или корупция на дребно). Влиянието на погрешното тълкуване на законите може да бъде огромно или незначително. Голямата корупция често се свързва с международни бизнес сделки и обикновено включва политици, както и бюрократи. Сделката за подкуп

може да стане изцяло извън страната. Малката корупция може да бъде проникваща в целия обществен сектор, ако фирмите и лицата редовно се сблъскват с нея, когато искат лиценз или услуга от правителството. Подкупите може да бъдат задържани от индивидуални получатели или обединени в сложна дялова комбинация. Сумите, включени в голямата корупция, могат да излязат на първа страница във вестниците по цял свят, но съвкупните разходи на малката корупция, що се касае до пари и икономически извращения, ако не по-големи, могат да бъдат също толкова големи.

Кражба. Кражбата на държавни авоари от служебни лица, натоварени с тяхното стопанисване също е корупция. Крайна форма е широката „спонтанна“ приватизация на държавни активи от мениджъри на предприятия и други служебни лица в някои страни в преход. На другия край на скалата е дребната кражба на артикули, като например офис оборудване и канцеларски материали, превозни средства и горива. Извършителите на дребни кражди обикновено са чиновници от средното и низше ниво, компенсирани в някои случаи неадекватните заплати. Системите за контрол на авоарите са обикновено слаби или несъществуващи, точно толкова колкото е и институционалната възможност за идентифициране и наказване на злосторниците.

Кражбата на правителствени финансови ресурси е друга форма на корупция. Длъжностните лица може да присвояват постъпления от данъци или възнаграждения (често в споразумение с платеца, фактически комбинирайки кражба с подкуп), крадат пари от хазната, удължават заемите си, които никога не връщат или теглят заплата за работници „фантоми“, един добре документиран пример в докладите на ревизорите. В тези случаи системите за финансов контрол обикновено са слаби или пренебрегвани от мениджърите.

Политическа и бюрократична корупция. Корупцията в правителството може да се осъществи както на политическо, така и на бюрократично ниво. Първото може да бъде независимо от второто или може да съществува споразумение. На първото ниво контролът на политическата корупция включва избирателните закони, правилата за финансиране на кампанията и конфликта на интереси за парламентаристи. Тези видове закони и правила са извън мандата и знанието на Банката, но са това, от което една страна се нуждае, за да контролира корупцията. На второ ниво корупцията може да бъде присъща за начина, по който се упражнява властта и може да е невъзможно да се намали само чрез законотворчество. В крайния случай в държавните институции може да са проникнали криминални елементи и да са ги превърнали в инструменти за лично облагодетелстване.

Изолирана и системна корупция. В едно общество корупцията може да бъде рядка или широко разпространена. Ако е рядка, състояща се от няколко индивидуални деяния, тя е ясна (макар и не винаги лесна) за откриване

и санкциониране. В подобни случаи некорумпираното поведение е нормата, а институциите в обществения и частния сектор подкрепят целостта в обществения живот. Такива институции, както официални и неофициални, са достатъчно силни да върнат системата в некорумпирано равновесие. В противовес, корупцията е системна (проникваща или укрепена) там, където подкупността, в широки или малки размери, е рутинна в отношенията между обществения сектор и фирмите или лицата. Там, където съществува системна корупция, официалните и неофициални правила са скарани едни с други; подкупът е незаконен, но се разбира от всеки като рутинно действие в сделките с правителството. Преобладава друг вид равновесие, един системен „капан“ на корупцията, в който стимулите за фирмите, лицата и чиновниците са големи, за да се съобразяват и да не се борят срещу системата. А може да съществуват и различни степени на координация между тези, които вземат подкупи, вариращи от неконтролирано изнудване от многочислени чиновници до организирано събиране на подкупа и система за разпределение. Въпреки законите срещу рушветчийството съществуват много страни, в които то характеризира правилата на играта в частно-обществените взаимодействия. Системната корупция може да възникне винаги в целия обществен сектор или може да се ограничи до определени агенции – като например митническите или данъчните власти, обществените ведомства или други министерства или определени нива на правителството.

Корупция в частния сектор. Измамата и подкупността могат и се случват в частния сектор, като често резултатите струват скъпо. Неуредените финансови системи, просмукани с измама, могат да подкопаят спестяванията и да отклонят чуждите инвестиции. Те също така правят дадена страна податлива на финансови кризи и макроикономическа нестабилност. Цели банки или спестовно-заемни институции може да бъдат превзети от престъпници с цел измама на едро. Популярната подкрепа за приватизацията или разширяващите се финансови пазари могат да бъдат подкопани, ако лошата уредба накара дребни акционери или спестители да теглят пари в случай, че се сблъска с вътрешни вземания-давания и обогатяването на мениджърите. Нещо повече, когато корупцията в обществения сектор е системна, фирмите, работещи с правителствените агенции рядко избягват подкупи.

Подчертавайки съществуването на измама и корупция в частния сектор и важността от контролирането му, настоящият доклад се занимава с корупцията в обществения сектор. Корупцията в обществения сектор представлява по-сериозен проблем в развиващите се страни и контролирането ѝ може да бъде предпоставка за контрол върху корупцията в частния сектор. Все пак дейностите на Банката могат да спомогнат за контрола върху подкупа и измамата в частния сектор като помагат на страните да засилят законовата рамка в подкрепа на пазарната икономика и като поощряват растежа на професионалните групи, които установяват стандарти в области като сче-

ководството и финансовия контрол. В крайна сметка контролът на корупцията в частния сектор може да изиска подобрения в бизнес културата и етиката.

Какви са причините за корупцията?

Причините за корупцията са винаги свързани, вкоренени в политиката на дадена страна, бюрократичните традиции, политическото развитие и обществената история. Въпреки това, корупцията е склонна да процъфтява, когато институциите са слаби и политиката на правителството генерира възможност за корупционни плащания. Някои характеристики на развиващите се страни и на страните в преход правят корупцията особено трудна за контролиране. Нормалната мотивация на служителите от обществения сектор да работят продуктивно може да бъде подкопана от много фактори, включително ниски и намаляващи заплати на държавните служители и повишение независимо от производителността. Нефункционалните правителствени бюджети, незадоволителните доставки и оборудване, забавянията при отпускането на бюджетни фондове (включително заплати), както и загуба на професионална цел може също да деморализира персонала. Мотивацията да останеш честен може да отслабне още повече ако висшите чиновници и политически ръководители използват служебното положение за лична изгода, или ако тези, които се съпротивляват на корупцията, нямат подкрепа. Или обществената служба може да е била дълго доминирана от отношения на шеф-клиент, при които подялбата на подкупите и облагите вече има дълбоки корени. В някои страни нивата на заплатите може винаги да са били ниски, с официалното разбиране, че персоналът ще си намира начини да допълва недостатъчната заплата. Понякога тези условия се утежняват от затворените политически системи, доминирани от тесни интереси и от интернационални източници на корупция, свързани с важни проекти или закупуване на оборудване.

Динамиката на корупцията в обществения сектор може да се изрази в прост модел. Възможността за корупция е функция от размера на рентите под контрола на длъжностното лице, свободата на действие, която този чиновник има при определяне на тези ренти, и отговорността, която има този чиновник за решенията си. Монополните ренти могат да бъдат високи в страните със силно регулирана икономика и, както бе отбелязано по-горе, корупцията поражда нужда от по-голяма регулация. В страните в преход рентите могат да бъдат огромни поради количеството на бившето държавно имущество. Свободата на действие на много чиновници може също да бъде голяма в развиващите се или в страните в преход, отежнена от лошо създадените, постоянно променящи се и незадоволително прилагани правила и наредби. Накрая, отговорността в тези страни е типично слаба. Етичните ценности на една добре работеща бюрокрация може да са се сринали

или пък никога да не са били установени. Може да не са били наложени правила за поведение и конфликт на интересите, системите за финансов мениджмънт (които обикновено отчитат и контролират събирането на постъпленията и разходите на бюджетните ресурси) може да не функционират, може и да не съществуват никакви официални механизми, които да държат чиновниците отговорни за резултатите. Наблюдаващите институции, които трябва внимателно да изследват работата на правителството, като например Омбудсман, външни одитори и пресата, може и да не ефикасни. А специални групи за борба с корупцията може да са били превърнати в инструменти на привърженици, чиято истинска цел е не да разкриват измамата и корупцията, а да тормозят политическите опоненти.

Определяща характеристика на средата, в която възниква корупцията представлява разминаването между официалните и неофициални правила, управляващи поведението в обществения сектор. На банката не ѝ е известно за страна, в която не съществуват правила срещу корупцията, въпреки, че не всички страни могат да се похвалят с всичките необходими правила. Те варират от закони, които квалифицират като криминално престъпление подкупването на чиновниците, до наредби за обществените служби, третирани очакваното поведение на длъжностните лица, конфликта на интереси, приемането на подаръци, както и задължението измамата да се докадва. Правителствените агенции – полиция и армия, данъчни и митнически отдели, местните власти и обществените предприятия – могат да имат свои собствени наредби и кодекс на поведение. Основните положения често са постановени в конституциите, законите за счетоводството и одита, подкрепени от закони и наредби за държавните поръчки и защитата на публичните авоари. В добавка съществуват закони за провеждането на избори и назначаването на съдии, както и кодекс за поведението на законодателите. Някои от тези закони са наследство от колониализма, други са адаптирани от страни с подобна правна традиция, а трети са добавки към съществуващи закони (например за назначаването на специални комисии за борба с корупцията и други наблюдаващи групи).

Там, където корупцията е системна, официалните правила си остават, но са изместени от неофициални правила. Да подкупиш длъжностно лице може и да е престъпление, но законът не е наложен на практика или се прилага партизански, а неофициалните правила са преобладаващи. Правителствените комисии за търговете може да продължат да функционират дори и критериите, по които се възлагат договорите, да са се променили. Видяно в тази светлина, засилването на институциите за контрол на корупцията поставя пак ударението обратно официалните правила. Така се признава, че една силна законова рамка за контрол на корупцията изисква повече от това да имаш точните законови правила. То означава да се подходи към източниците на неформалността, първо като се разбере защо неофициалните правила

не се съвместяват с официалните и после да се разгледат причините за отклонението. В някои страни първичната причина за отклонението може да бъде политическа, израз на начина, по който се упражнява и запазва властта. Тя ограничава това, което Банката може да направи, за да помогне извън рамката на проектите си. В други страни причината може да бъде в слабите системи за обществено управление и неподходяща политика, които Банката може да помогне да се подобрят.

Какво могат да ни кажат икономическите и политическите науки?

Ако може да се говори въобще, че корупцията е лоша, Банката трябва да базира подхода си на данни и анализи за последствията от корупцията върху развитието. Политическата чувствителност, обграждаща въпросите за управлението, подчертава нуждата от такова основа. Подготвяйки този доклад Банката изследва изводите, направени от икономическите експерти, които работиха по темата, перспективите на дисциплини, различни от икономическата наука, и данните от оперативната работа на Банката.

Икономическо изследване. Изследователската група, занимаваща се с икономическите последици от корупцията, нарасна значително през последните години. Изследването е както макроикономическо и микроикономическо, така и теоретично и емпирично. Изводите в него зависят отчасти от това, което изследователят разглежда като крайна цел: краткосрочна икономическа ефективност при частните пазари, дългосрочна динамична ефективност и икономически растеж, справедливост и честност, или политическа легитимност.

Част от литературата изследва, основно от теоретична гледна точка, вероятните икономически последици от различни видове корупция. Някои трудове от тази група приемат, че корупцията може да засили ефикасността. Най-напред, допуска се, корупцията може да не изкриви краткотрайната ефикасност на дадена икономика, ако последицата е преход на икономически ренти от частна компания към правителствен служител. По този начин подкупът за чиновник, който, да кажем, определя валутен курс или кредит, може да се разглежда като пазарно плащане за гаранцията, че ресурсите ще отидат там където е най-вероятно да ги използват ефикасно (този, който успее да плати най-високия подкуп). Проблемът в този ред на мисли е, че той пропуска да вземе предвид каквато и да е друга цел, която се различава от краткосрочната ефикасност. В крайна сметка, очакванията за подкуп може да изкривят броя и видовете контракти, използвания метод за възлагане на контракти и бързината или ефикасността, с която длъжностните лица вършат работата си при отсъствието на подкупи. То може също така да забави реформата в макроикономическата политика. В добавка, изгодите от такъв подкуп може да не бъдат справедливо разпределени? (достъпен само за определени фирми и длъжностни лица).

На второ място, подкупите могат теоретично да увеличат икономическата ефективност, ако позволят на фирмите да избягват извънредно рестриктивните наредби или конфискационни данъчни ставки. Тоест, подкупите намаляват разносните за лошите наредби на фирми, които подкупват. Този аргумент може и да е валиден до известна степен, особено в краткосрочен план. Все пак такъв подкуп намалява натиска за по-широка реформа и изкушава фирмите да избягват както добрите, така и лошите наредби. Нещо повече, разходите за такава система може да се разпределят непропорционално върху по-малките фирми. Политическа рамка, базирана върху много законови ограничения и широко разпространен подкуп, за да се избегнат те, е като силно регресивна система от данъци върху частния сектор и малцина биха се съгласили на такава система в развиващите се страни. А в някои страни в преход подобни рестрикции се разпространиха неконтролируемо с бързата цел за извличане на ренти. Това предизвиква преместване на икономическа дейност към неофициалния сектор.

В резюме, моделите, претендиращи да покажат, че корупцията може да има положителни икономически ефекти, обикновено разглеждат само статическите ефекти в краткосрочен план. В крайна сметка, възможностите за подкуп може да накарат длъжностни лица да променят основните правила на играта или собственото си поведение при отсъствие на подкупи, а резултатите може да струват скъпо що се отнася до икономическата ефективност, политическата законност и честността.

Друг елемент на литературата изследва връзките между инвестициите, икономическия растеж и качеството на правителствените институции. То открива, че слабите обществени институции, както е доказано от налагането на ненадеждни договори, неясни права за собственост, непредсказуема политика, неефикасна обществена администрация, корупция и други индикатори, значително намаляват частното инвестиране и водят до по-бавен растеж. Ако е полезна да подчертава широкия икономически ефект на институционалния дефицит, голяма част от литературата не е в състояние да отдели ефекта на корупцията от другите измерения за качествата на правителството.

Накрая, съществува неравномерното развитие на страните. Докато малцина не биха се съгласили, че корупцията подкопа развитието на Африка и затрудни възникването на добре функциониращи пазарни икономики в бившия Съветски Съюз, съжителството на висок растеж и системна корупция в някои азиатски страни е предизвикателство към тези, които вярват, че корупцията е винаги икономически вредна. Дадени са няколко обяснения. Първо, може би предсказуемостта има най-голямо значение, а някои правителства разчитат на доставката на това, което е „купено“ с подкупи, други не. Второ, разглежда се силно концентрираната корупция на върха на политическата система (цитирано по-скоро като модел в някои азиатски страни)

като по-малко изкривена отколкото неконтролираната корупция на по-ниски нива (както в части от бившия СССР). Трето, ако политическите системи са добре установени и правилата на играта са известни на всички, разходите по сделките за търсене на ренти може да са по-ниски, отколкото в по-нестабилна, по-несигурна среда. Четвърто, корупцията може да налага социални разходи, които не са отразени в данните за националните сметки. Ние не знаем тези разходи, а опитът на страните се различава много даже в Азия. Никой, обаче, не се мъчи да докаже, че корупцията е добра за развитието, а скорошното изследване подсказва, че корупцията може да задържи растежа дори в Азия. Това, което е ясно е, че характерът и динамиката на корупцията варират силно сред страните, като го правят многообразно и сложно явление.

Политическа наука. Политолозите гледат отвъд видимите белези за корупция към по-широките условия, в които тя се появява. Те разглеждат корупцията във връзка с легитимността на държавата, моделите на политическа власт, както и ангажимента на гражданското общество. Корупцията може да бъде израз на начина, по който политическата власт се оспорва и упражнява. Заделянето на държавни ренти обслужва политически цели: награждаване на привърженици, купуване на опоненти, осигуряване подкрепа за основни групи, обуздаване на етническото разнообразие или просто акумулиране на ресурси за борба при избори. За да получат тези ресурси, лидерите може да създадат съюзи с бизнес групи или да създадат и разпределят рентите посредством бюрократичния апарат. Последващата политика може да облагодетелства или обезкуражи акумулирането на капитали и икономическия растеж, в зависимост от характера на създадените съюзи. Политиците в такива страни може да са наясно с извратените последствия от подобни ренти, но гледат на тях като на необходим инструмент за политическо управление. В такъв случай, моделът на корупция ще се промени само, ако силовата структура се смени, което може да се получи в резултат от народен протест срещу корупцията.

Политолозите също така разглеждат въпроса исторически. С времето повечето индустриални страни развиха бюрократични ценности на базата на достойнството, институционализираха конкурентна политика, утвърдиха прозрачни процеси в правителството и насърчиха активните медии и информизираното гражданско общество. Тези механизми задържат политическата и бюрократична корупция, като я превръщат по-скоро в изключение, отколкото норма. Преходът може да бъде подтикнат от един осведомен ръководител, или по-вероятно, от растящата сила на новите политически групи, заинтересовани от по-добре работещо правителство. За разлика от тях в развиващите се страни правителствените институции са по-слаби, гражданското общество е по-малко ангажирано, а политическите и бюрократични процеси са по-трудно обясними и по-малко прозрачни. На практика може

и да не съществува ефективен държавен апарат и потенциал за прилагане на закона. В такива страни поддържаният прогрес при изграждането на честен и ефективен държавен апарат изисква решаването на смесица от фактори в държавата и обществото, които пораждаат както корупция, така и слаба социална и икономическа дейност. Това е една изключително комплексна и дългосрочна задача.

Обществено управление. Системната корупция, под формата на подкуп и протекция, както и придружаващата я ефективност, през 19-ти век подтикна реформите в Европа и Северна Америка, които създадоха съвременната бюрократична държава. Корупцията се противопоставя на бюрократичните ценности за справедливост, ефикасност, прозрачност, и честност. По този начин тя отслабва етичната канава на гражданската служба и пречи за появата на добре работещо правителство, способно да развие и осъществи обществената политика за социално благосъстояние.

Възниквайки в индустриалните страни и пренесена в развиващите се страни, организацията на съвременното правителство включва системи, които защитават обществената организация от корупция и спомагат за отговорността. Тези системи, включително гражданска служба според заслугите и наблюдатели, като например Омбудсман, висши ревизионни институции и комисии по обществената служба, не бива да се пренебрегват. Някои страни от ОИСР, които искат да подобрят работата на правителството чрез реформите на общественото управление развиват „управление на риска“ от корупцията. Но това става в рамките на силни системи за контрол на финансовия мениджмънт и подновено влияние върху етичните ценности на обществената служба. Дори икономиката да може все още да се развива в страни, в които корупцията се е окопала в обществения сектор, представата да общественото управление е, че последващите етапи на икономическо и социално развитие ще бъдат по-трудни, ако не и невъзможни без добре работещо правителство. В крайна сметка, страните трябва да създадат стабилни институции, за да насърчават и подкрепят целостта в обществения живот, ако обществената политика е свързана с постигането на целите (например, ограничаване на бедността и защитата на околната среда), които са в сърцевината на трайното икономическо и социално развитие.

Опитът на Световната банка

В по-голямата си част работата на Банката не е пряко свързана с корупцията. Малък, но все по-нарастващ брой от анализи за обществените разходи обръщат внимание на проблема, а данните събрани от изследванията за оценките на частния сектор започват да хвърлят светлина върху разходите за рушвети на предприемачите.

Макроикономическата стабилност може да бъде подкопана от липсата на правителствени приходи и големи бюджетни разходи. Това може да се случи посредством корупция в данъчните и митническите отдели, когато надзорът на финансовите министерства и централните банки е пренебрегван, посредством договори, възложени на лица, предлагащи висока цена или без конкурентен търг, както и посредством общото ерозиране на контрола върху разходите. Макроикономическата стабилност може да бъде заплашена от дълговите гаранции и други извънбюджетни пасиви, съгласувани в корумпирани сделки без обществен надзор. Може да бъде заплашена и от измама във финансовите институции и да доведе до загуба на доверие в спестителите, инвеститорите и валутните пазари. В страните в преход и в много развиващи се страни корупцията може да намали събирането на постъпленията като изгони фирмите (или най-доходните им дейности) от официалния сектор и като осигури морално оправдание за широко разпространеното избягване на данъка. Разходите на макроикономическата нестабилност са за сметка най-вече на бедните слоеве.

Чуждите преки инвестиции може да продължават да текат към страни, в които корупцията е системна, но само ако рушветчийството е възможно, а резултатите – предсказуеми. Дори по този начин корупцията може да има негативен ефект върху чуждите инвестиции. Там, където корупцията се шири и е системна, инвестициите са концентрирани в добивни индустрии, в които операциите са ограничени или в леката индустрия, както и в търговски операции, които могат да бъдат преместени, ако разходите за корупция станат непоносими. Или пък чуждите инвеститори може напълно да избягват страната. За повечето чужди фирми корупцията е разход за правене на бизнес, който ще бъде компенсиран от приходите. Ако разходите станат много големи или непредсказуеми, чуждите фирми ще се отдръпнат, освен ако съображенията за глобален маркетинг изисква от тях да запазят присъствие в тази страна. Високите нива на корупция увеличават риска за маргинализирането на една страна в международната икономика.

В много развиващи се се страни и страни в преход дребните предприемачи са силно засегнати. Данните от оценките на частния сектор подсказват, че корупцията увеличава разходите за водене на бизнес, че малките фирми понасят непропорционално висок дял от тези разходи и , че подкупите могат да попречат на растежа на фирмите. Околната среда е застрашена. Много страни приеха закони за защита на околната среда и създадоха специални агенции за налагането на тези закони, но често се наблюдава разминаване между политика и изпълнението ѝ. Съобразяването с наредбите за околната среда налага на фирмите разходи, които могат да бъдат избегнати чрез подкуп.

Бедните страгат. Докато оценките за бедност са фокусирани повече върху измерване на бедността, отколкото върху обясняването ѝ, данни от

изследвания сочат цената на дребната корупция за бедните. Когато достъпът до обществени стоки и услуги изисква подкуп, бедните са мишени. Като се има предвид липсата на политическо влияние от тяхна страна, от бедните може дори да бъде поискано да заплатят повече в сравнение с хората с по-високи доходи. Нещо повече, когато корупцията доведе до некачествени обществени услуги, бедните нямат ресурси, за да преследват избора на „излизане“, като например, частно обучение или здравеопазване.

Основни послания

Целта на този доклад е да осигури рамка, в която Световната банка да подходи към корупцията. Подобна рамка е необходима за насочване дейностите на банката на четири нива:

- Предотвратяване на измамата и корупцията в проектите, финансирани от Банката.
- Помощ за страните, които искат подкрепа от Банката в усилията им да редуцират корупцията.
- Строго отчитане на корупцията при стратегиите за подпомагане на страните, съображенията за даване заеми на страните, диалогът за политиката, аналитична дейност, както и избор на модела на проектите.
- Глас и подкрепа за международните усилия за редуциране на корупцията.

Първото ниво отдавна е грижа на Банката. Политиката на отпускане и изплащане на заемите непрекъснато се усъвършенства, за да осигури ефикасното използване на ресурсите на Банката. Разработват се допълнителни инициативи за ускоряване изплащането и за насърчаване отговорността на заемополучателя. Второто ниво е отчасти позната територия, отчасти нова. Докато Банката помага на страните да реформират икономическата си политика и засилят държавните институции от много години, участието ѝ в определени стратегии за антикорупция е нещо ново. През изминалата година малко, но нарастващ брой страни се обърнаха към Банката за помощ, като по този начин се присъединиха към страните, в които Банката вече подкрепя политическата и институционална реформа, което допринася за борбата срещу корупцията. Третото ниво е по-трудна област, но е неизбежно, ако Банката трябва открито да се изправи срещу корупцията като проблем на развитието и да осигури подходящия съвет за курс на поведение на заемополучателите. Четвъртото ниво е нова област за Банката, но на която се отрежда голямо място от президента на банката и в която перспективите за колективно действие са добри.

Всяко ниво е свързано с другите. Предотвратяването на измамата и корупцията при проектите, финансирани от банката трябва да се извършва по начини, които изграждат капацитета на системите за финансов мениджмънт.

Ако Банката трябва да помогне на страни при разработването и изпълнението на антикорупционни стратегии, тя трябва да интегрира познание за рисковете и цената на корупцията в икономическия и социален анализ, с който се е заела. И тъй като корупцията е глобален проблем, усилията на Банката да помогне на определени развиващи се страни да се справят с този проблем ще бъдат засилени с по-активно участие в международните усилия.

Корупцията трябва изрично да се има предвид в анализа на риска за една страна, решенията за даване на заем и надзора на портфейла в случай, че тя засяга изпълнението на проекта или развитието на страната и решимостта на правителството да се справи с нея е под въпрос. Отпускането на заемите ще се ръководи от:

- Преценка дали съществува вероятност проектите на Банката да бъдат засегнати от корупцията по време на разработката или изпълнение, или след това.
- Степента в която постигането на целите на развитието се компрометира от корупцията.
- Желанието на правителството да контролира, ако тя заплашва ефективността на проектите на Банката и/или икономическото и социално развитие.

Банката приема, че корупцията е комплексна и чувствителна тема и, че персоналът ще се нуждае от внимателно ръководство за това как да подходи към нея в диалога със страните при програмата за даване на заеми и в комическата и секторна работа.

Подходът на Банката произлиза от разбирането, че:

- Корупцията е глобален проблем. Корупцията съществува във всички страни в различна степен. В много страни, които вземат заеми от Банката, както и в някои индустриални страни тя е систематична. Корупцията е придобила значителни транснационални размери, които Банката трябва да отчита. Силно се приветстват настоящите усилия на страните от ОИСР да криминализират даването на подкупи в чужбина и да прекратят освобождаването от данък.
- Дългосрочното икономическо развитие изисква контрол върху корупцията.

Все повече емпирически доказателства подкрепят това, което персоналът на Банката и много други усещат отдавна – че социалната и икономическа цена на корупцията е висока и пада непропорционално върху бедните. Корупцията също така обременява частния сектор, възпира чуждите инвеститори и вреди на околната среда. Тя подкопава доверието в правителството и намалява ефективността на държавната политика.

Корупцията излага политическата подкрепа за помощни програми на риск. Корупцията подкопава ефикасността на помощта и заплашва да раз-

руши политическата подкрепа за нея. Способността на Банката да продължи да подкрепя усилията за развитие на бедните страни зависи решаващо от запазване на убеждението, че помощта е необходима.

Корупцията е симптом на по-дълбоко вкоренени фактори. Причините са комплицирани, а средствата за контролирането ѝ не са напълно разбрани. Корупцията процъфтява, когато икономическата политика е лошо планирана, нивото на образование е ниско, гражданското общество е неразвито, а отговорността на държавните институции е слаба – условия, съществуващи в много страни, но особено доминиращи в някои развиващи се страни. Често корупцията има политическо измерение и отразява начина, по който се упражнява властта в дадена страна. И тя постоянно мени формата си в отговор на промените в глобалната икономика и техническите нововъвеждания.

От съществено значение е политическата воля. Продължителното снижаване (редукция) на систематичната корупция изисква ангажирано ръководство и подкрепа от гражданите и гражданското общество. Външни играчи като Световната банка могат да помогнат, но обусловеността на помощта не може да бъде заместител, ако липсва политическата воля.

Банката би трябвало да подходи по-категорично към корупцията отколкото в миналото, но по начини, които отразяват мандата и сравнителната изгода. В миналото Банката често се изправяше с неохота срещу корупцията поради политическата чувствителност на проблема и липсата на искане от заемополучателите за помощ в тази област. Като институция, която вярва в силата на обществената политика за постигане целите на развитието, Банката трябва по-открито да признае ефекта на корупцията върху програмите на заемополучателите и да бъде готова да помогне там, където може да бъде ефективна.

Въпреки сложността и чувствителността на корупцията съществуват мерки, които банката може да предприеме, за да помогне на страните да се справят с проблема:

Банката може да помогне на страните да планират и осъществяват антикорупционни стратегии. Със значителния си опит в оказване помощ на страните да реформират икономическата си политика и да засилят институциите, Банката има отредено място в подкрепата на антикорупционни програми.

Банката може да обърне по-голямо внимание на корупцията при планирането и оценката на икономическите реформи. Въпреки, че повечето от препоръките на банката, свързани с икономическата политика отчетливо намаляват възможностите за корупция, съществуват някои сфери – включително данъчната реформа, намаляване на разходите, инфраструктурна приватизация, както и наредба за околната среда – в които голямо внимание трябва да се обърне на възможността на правителствата да осъществят по-

литическа реформа. Ако такава възможност липсва, промяната в политиката може да увеличи риска от корупция. Отговорът е не в отказа от реформата, а да се обмисли и спомогне засилването на институционалната способност в тандем с планирането на политиката. Банката може да обърне допълнително внимание на засилване управлението и ръководството на общественения сектор. Въпреки, че много от дейностите на банката спомагат за изграждането на обществените институции, всяко повишено внимание върху тази цел е оправдано. Добре работещите обществени сектори се характеризират с професионална държавна администрация, силно финансово ръководство, отговорни организации и способност за ефективно планиране на политиката. Борбата с корупцията също така изисква засилване ролята на закона чрез ясно законодателство, ефективно прилагане, установени със закон агенции за контрол, независима съдебна система и ангажирано гражданско общество.

За да играе по-активна роля в тези области, Банката трябва да постави грижата за корупцията в основното направление на оперативната си дейност и изследване. Тя трябва да:

Гарантира, че проектите, които подкрепя и оперативните процедури служат за пример на най-добра практика, като има предвид ефекта им върху страните-заемополучателки. Проектите на банката не трябва да бъдат изолирани, тъй като те са неизменно повлиявани от цялостната система на общественото управление и ръководство в страните-заемополучателки. Нещо повече, в страни, зависещи от помощ за финансиране на проектите за развитие, заемните операции и политика на Банката и други донори имат голямо влияние върху цялостното обществено управление. Отпускането и изплащането на заеми трябва да се обвързва все повече с отговорността на заемополучателя, като по този начин допринася за засилването на правителствените системи за финансов контрол.

Да повдигне въпроса за корупцията в диалога си със заемополучателите. Там, където корупцията е широко разпространена и влияе на целите за развитие на дадена страна и проектите, финансирани от Банката, тя трябва да повдигне въпроса пред заемополучателите и да търси начини да помогне на правителствата и гражданското общество да се заемат с нея.

По-категорично заемане с корупцията и икономическите ѝ ефекти в стратегиите за помощ на страните и създаването на проекти. Стратегията за страната трябва да разглежда как банката би могла да помогне на дадена страна да се заеме с корупцията, когато тя е проблем. Съставянето на проекти трябва да има предвид рисковете от корупция.

Формира знания, чрез отделяне на повече ресурси за вникване в динамиката на корупцията и това, как някои страни са я намалили, разпространява тези знания и активно да ги прилага в работата си.

Засилване на критичността – особено при финансовото управление, отпускането на заеми и управлението на обществения сектор.

По-нататъшно изграждане на работещи връзки с партньорите, както в страните-заемополучатели (включително местните НПО и частния сектор), така и на регионална и глобална основа (включително двустранните донори, и международните организации). По този начин банката ще може да фокусира усилията си там, където съществува сравнителна изгода.

Да стане активен партньор в многостранните усилия за контрол на корупцията и да намали транснационалния подкуп. Важен пример е настоящата инициатива, подета от ОИСР за координиране криминализацията на транснационалния подкуп и елиминиране освобождаването от данъци в страните-членки.

БОРБАТА С КОРУПЦИЯТА И ЗЛОУПОТРЕБИТЕ В ЕС

Оставката на цялата Европейска комисия през март след разкрития за корупция и злоупотреби с власт и служебно положение бе най-голямото сътресение в 42-годишната история на ЕС.

Това събитие бе кулминацията на отдавнашни остри критики срещу механизмите и начините на функциониране на западноевропейския интеграционен процес. То извади на бял свят недостатъци, които, ако не бъдат овладени, могат сериозно да го застрашат, и то в един ключов преходен етап, когато практически се решава неговата съдба.

Срещу корупция, лошо управление и злоупотреби не е застрахована нито една бюрократична структура. Въпросът е за онази критична маса, когато тези разяждащи всеки обществен механизъм явления надхвърлят границите на контролируемото и се превърнат в реална заплаха за самата структура.

Докладът на независимата експертна комисия, който предизвика скандала, извади на показ именно такива предизвикателни и надхвърлящи обичайното негативи, и катализира широкото недоволство от методите и стила на Еврокомисията. Така се стигна и до неудържимия натиск за нейната колективна оставка.

„Този скандал показва, че проблемът за корупцията най-после предизвика европейското публично възмущение. Тя вече не може да се смята само като проблем на Юга и Изтока, който при това отдавна се подхранва от дейността на западноевропейските износители, но е проблем и в самото сърце на Западна Европа. След като систематично подхранваше чудовището стоици десетилетия наред, Европа сега сама става неговата жертва“, заяви по този повод Питър Айген, председател на най-авторитетната международна организация за действия срещу корупцията „Трансперънси интернешънъл“.

Според Айген това, че ЕС започва борбата срещу корупцията от върховете, е необходим старт, но е само начало. Реалното предизвикателство, според него, е фокусирането върху структурните проблеми, довели до сегашните скандали. Сега трябва да се разтърсят корените и клоните на всички структури на ЕС, за да стане непрестанно увеличаващата мощта и влиянието си Европейска комисия напълно прозрачна и отчитаща се пред избрания Европейски парламент, смята Айген и настоява да се укрепи неговата роля, която сега е доста символична.

Комисията на ЕС хвърля доста усилия – и с право – да настоява кандидатите за членство в ЕС да вземат ефикасни мерки срещу корупцията в своите страни като едно от условията за приемането им. За да се възприеме с

необходимата сериозност това условие, обаче, ЕС трябва да приведе в порядък собствената си структура.

Много експерти сега настояват за въвеждане на юридически задължителни кодекси за поведение на еврокомисарите и за създаване на предохранителна сигнална система срещу корупцията и злоупотребите. Може би най-добър пример за тази необходимост бе случаят на ревизора Паул ван Буйтенен, чиито разкрития отприщиха сегашния скандал. При това, действайки в обществен интерес, той стана обект на служебни гонения от бюрократи-те в Еврокомисията.

Именно **еврокомисарите са главен обект на критики** в доклада на 5-те независими експерти, довел до оставката на цялата Еврокомисия през март. Цялата оперативна дейност на ЕС се управлява от тези хора, назначени от държавните ръководства на страните-членки, а не чрез вот от населението им. Със своите заплати от над 200 000 долара годишно и при разширените пълномощия на Комисията сред създаването на икономическия и валутния съюз, те са сред най-могъщите неизбрани висши служители в Европа.

Много от тях довеждат със себе си цели екипи от лични помощници и съветници, които прекарват на синекурни длъжности цели мандати в една изисквана атмосфера на нескончаеми конференции и приеми на високи равнища, и то за сметка на бюджета на ЕС, т.е. на европейските данъкоплатци.

Комисарите са върховете на една бюрократична пирамида от 17 000 служители и чиновници в структурите на ЕС и за широката общественост те символизируют прахосничество, надменност и пълно откъсване от ежедневните проблеми на редовите европейци.

„Става трудно да се намери някой, който има макар и най-слабо чувство за отговорност“, твърдят независимите експерти в доклада си, документирайки редица фрапантни случаи на измами, злоупотреби, лошо управление или шууро-баджанация в Еврокомисията.

Бившата френска министър-председателка Едит Кресон, като комисар, отговарящ за научните изследвания, образованието, професионалното обучение и младежта, е назначила стар приятел зъболекар за съветник по въпросите на СПИН. Служители на комисията, отговарящи за програма за 45 млн. долара за развитие на туризма, са възлагали контракти на частни компании, с които са имали лични връзки. Програмата пък за укрепване на връзките със Средиземноморските страни в голяма степен е била прехвърлена срещу солидни контракти на частни фирми без търгове. От програмите за хуманитарна помощ за бивша Югославия и Централна Африка се оказаха липсващи 650 000 долара. Някои от контрактите по програмата се оказали и фиктивни. Службата за охрана при ЕС, пряко подчинена на самия председател на Еврокомисията Жак Сантер, била толкова слабо контролирана, че се оказала „държава в държавата“.

Петимата независими експерти с учудване отбелязват някои твърдения на комисарите, че не знаят какво става в отделите и ведомствата, които те курират. Така неопровержими случаи на измами и корупция са останали „незабелязани“ на равнище комисари. Дори да се приемат за искрени твърденията за неведение, те представляват сериозен признак за провал в друг аспект: те са равнозначни на загуба на контрол на политическите власти върху администрацията, която са призвани да управляват.

След като се назначават от своите правителства, много еврокомисари логично чувстват повече лоялност към своите национални системи, отколкото към Брюксел.

Експертите анализират **почвата, на която възникват нередностите**, за да прераснат постепенно в сериозни нарушения, а после в измами, корупция и шуру-баджанащина. Те смятат, че има начини на поведение, които, дори формално да не са незаконни, са недопустими. За пример се посочва назначаването на близки и приятели на добре платени длъжности, дори когато те имат необходимата квалификация или опит или възлагането на такива хора на консултантски услуги.

В ЕС съжителстват 15 политически култури и това също е фактор, който поражда противоречия и различни подходи в дейността ѝ. Не е лесно те да бъдат обединени под един покрив зад новите бляскави фасади на брюкселските институции на ЕС. Това поражда конфузии и неефикасност във функционирането им. Скандинавците и британците, например, се възмущават от подходите на г-жа Кресон, която в типичния за френските социалисти южняшки маниер смята за съвсем нормално да назначи свои приятели на високи постове. Тази разлика в манталитетите обяснява защо г-жа Кресон и досега не приема, че е направила нещо нередно въпреки бурните критики, особено от страна на англо-саксонците.

Ако липсата на доминираща политическа култура води до противоречия в мениджмънта и до липса на посока, съществуването на отдавна остарели правила също демотивира персонала в евроструктурите. Много от тези правила датират още от 60-те години. Постъпващите на работа в различните органи на ЕС са най-често млади и амбициозни хора, те преминават сложен и труден изпит. Но по-нататък тяхното развитие се оставя на само себе си. Те получават практически добре платени доживотни служби и са неуволняеми, ако не извършат някаква груба простъпка, граничеща с престъпление. А през ръцете им минават колосални суми. Те губят и интерес към реформиране на институцията. Не случайно няколко подобни опита в последните години бяха провалени.

Принципите на **откритостта, прозрачността и отчетността** са сърцевината на демокрацията и са онзи инструмент, който ѝ позволява да функционира нормално. Тези принципи изискват процесите на вземане на решения на всички равнища да бъдат колкото е възможно по-достъпни и откри-

ти за широката публика. Това особено се отнася за търговете и тръжните процедури. Всеки кандидат трябва да може да се осведоми защо неговата оферта не е избрана и защо е предпочетена друга, се отбелязва в доклада. Неговите автори констатираха, че в много важни сфери от дейността на Еврокомисията тези принципи още не са се утвърдили.

В някои случаи за липсата на състезателност има и обективни причини. Сред разгледаните проблеми в доклада например е изразходването на средствата по програмите за подобряване на ядрената безопасност в източноевропейските АЕЦ. В тази сфера е невъзможно да се действа без солидни външни консултанти и експерти в един силно монополизиран пазар, който изисква твърде високи цени за услугите си. Авторите не са открили формални нарушения, но признават, че и Еврокомисията действа в тази област слепешката, предверявайки се на експертите. Още повече, че в случая е трябвало да се разчита на руски експертизи, над които контролът е съвсем липсващ.

Но може би не бе случайно, че извън този доклад и почти по-същото време в пресата се появиха съобщения, че голяма част от средствата, заделени за модернизиране на системи за сигурност на АЕЦ в Източна Европа, фактически са пропиени, отишли са в чужди джобове или изобщо са изчезнали.

Едно от извиненията, с които досегашният председател на Еврокомисията Жак Сантер се опита да оправдае създаването се положение, е отказът на страните-членки да наливат достатъчно пари в бюджета на комисията, за да може нейният персонал сам да се грижи за всички проекти и програми, които ѝ се възлагат в непрестанно разширяващата се дейност на ЕС. Това налага много от работата на комисията да се възлага с **поръчки на частни компании**, които след това се стремят да избягнат надлежен контрол и проверки. „Повечето от измамите и корупцията са извън Комисията“, твърдят евроркрати.

Това, разбира се, не може да бъде оправдание за случаите, разкрити от независимите инспектори, когато съответните комисари и подчинените им генерални дирекции са били съевременно алармирани от вътрешни ревизионни органи за финансови злоупотреби или машиниции при изпълнение на редица програми и в продължение на месеци не са реагирани.

От началото на 90-те години Еврокомисията има широки и все по-нарастващи отговорности за пряко управление в различни икономически и инфраструктурни сфери на ЕС. Тя се превърна от институция, която разработва и предлага политика, в институция, която провежда политика. В същото време нейната административна и финансова култура, чувството за индивидуална отговорност сред нейния персонал и осъзнаването на необходимостта за събразяване с правилата на надеждното финансово управление, не се развиват със същата скорост.

Висшата йерархия на Еврокомисията, в частност, обръща повече внимание на политическите аспекти на работата ѝ, отколкото на здравия мениджмънт и това оставя поле за доста негативни явления.

Ще бъде неправилно да се каже, че висшите структури на ЕС си затварят очите за тези явления.

В резултат на нарастващите критики от обществеността и различни национални институции на страните членки, както и от Европейския парламент, от началото на 90-те години проблемът за борбата с тези явления стои на преден план и бе отразен и в договорите от Маастрихт и Амстердам. На тази основа бяха разработени редица **мерки, документи и планове за действие**, учредени бяха и специализирани вътрешни органи за борба с корупцията и злоупотребите. Ключово място сред тях заема UCLAF – Координационният отдел за борба със злоупотребите при Генералния секретариат на Еврокомисията.

Много се направи по синхронизирането на понятията, законодателствата и действията на отделните страни в тази насока. Съюзът обаче все още не разполага с истинско законодателство, позволяващо му да се бори успешно с този бич. Сътрудничеството между страните-членки и Еврокомисията се спъва от привилегиите и имунитета на персонала на ЕС. Освен това UCLAF при инспекциите си в страните-членки се сблъсква със сериозни пречки, поставяни от националните законодателства. Често те не спазват задължението си да подават на този контролен орган необходимата му информация.

Със завършването на създаването на единния пазар и с влизането в сила на Амстердамския договор за Европейския съюз Еврокомисията започна да разработва годишни програми за борба със злоупотребите, които станаха задължителни за UCLAF и всички органи на ЕС, имащи отношение към въпроса. В програмата за 1997-98 г., например, се поставят следните главни цели:

- откриване на нередности, като най-голямо ударение се поставя върху крупни транснационални случаи.
- възстановяване на средствата от констатираните злоупотреби чрез активната намеса на Комисията.
- превантивна дейност чрез подобряване на законодателството и контрола.
- подчертаване на отговорността на страните-членки да управляват правилно своята ресурсна система.
- работа по създаване на европейска „съдебна зона за защита на финансовите интереси на ЕС“, в рамките на която да се синхронизират криминалните наказания за посегателства срещу бюджета на ЕС.
- подготовка за разширяването на ЕС чрез развитие на отношения със страните-кандидатки.

Основните дискусии в ЕС по тези въпроси попадат в рамките на т.нар. „трети стълб“ – правосъдието и вътрешните работи. Правителствата на ЕС са постигнали споразумение за **две главни конвенции**, насочени към борбата с корупцията и злоупотребите в Съюза, но те още не са ратифицирани. Предпочитаната форма за обвързващ нормативен акт в третия стълб е конвенцията – правен инструмент, който в общи линии е същият, като директивата в първия стълб (единния пазар).

Главната спогодба срещу злоупотребите бе подписана през 1995 г., известна като конвенция PIF (според френската ѝ абревиатура). Тя е предназначена да контролира злоупотребите с бюджета на ЕС. Втората конвенция бе одобрена през май 1997 и е за борбата срещу корупцията сред служители на органите на ЕС и на неговите страни членки. В този документ се обявява за престъпление както всеки опит да бъде подкупен държавен служител или експерт от ЕС, така и приемането на подкупи от тяхна страна (т.нар. пасивна и активна корупция).

Еврокомисията започна да публикува ежегодни доклади за борбата срещу злоупотребите. Централно място в тях заема пресмятането на вредите, нанесени на съюзния бюджет. Там се разграничават злоупотребите, разкрити и огласени от страните-членки, от злоупотребите, разкрити от Еврокомисията в сътрудничество със страните-членки. Докладът за 1996 г., например, съобщава за общо 1950 случая с вреди за 320 млн. екю. В случаите по първата линия средната вреда е 130 000 екю, докато в случаите по втора линия (далавери, разкрити от Еврокомисията) средната вреда за съюзния бюджет е 1,6 млн. екю. Обръща се внимание, че данните по първа линия са доста ненадеждни.

Липсата на ясна законодателна рамка за борба с корупцията и злоупотребите оказва **въздействие и върху процеса на разширяването** Сега страните-кандидатки просто не могат да получат един ясен и конкретен отговор какво точно трябва да направят в тази насока. Според някои изследователи от тях трябва да се изисква да спазват стандартите, указани в конвенциите по третия стълб за борбата със злоупотребите, макар те да не са ратифицирани към момента на разширяването на ЕС.

Проблемът, разбира се, не е само юридически. Той е особено актуален, защото при предстоящото разширение на Изток в оборот чрез различните програми за помощ и чрез структурни, регионални и други специализирани фондове ще влязат огромни финансови средства. Когато става въпрос за взаимодействие между страни с големи дисбаланси в икономическото развитие, при това с много различни политически и стопански култури, рисковете за злоупотребите, корупция и лошо управление многократно нарастват.

„Засега средствата, които се изпращат в страните-кандидатки по програмата за техническа помощ Фар са един вид помощ за трети страни. Това означава, че Еврокомисията в голяма степен контролира паричните потоци.

Но когато всички държави влязат в ЕС, финансовите правила съществено ще се променят. Значителна част от отговорността за фондовете ще бъде делегирана на държавите-членки“, казва Дитер Фриш, бивш шеф на Генералната дирекция за развитие на Комисията (ГД-VIII), който сега оглавява брюкселското бюро на „Трансперънси Интернешънъл“.

Тъй като е вероятно големи суми от парите на данъкоплатците в ЕС в бъдеще да се насочват към страните от Източна Европа, Комисията трябва да следи те да се изразходват по предназначение. За да се предостави финансиране там, където е най-необходимо, трябва да се създаде децентрализиран механизъм. Това означава да се води отчетност за финансовите средства от момента на отпускане до крайния им получател. В момента, например, съществуват между 80 и 100 агенции за разплащане само в рамките на Общата селскостопанска политика. Това илюстрира степента на предизвикателството.

За да се намали до минимум риска от измами, Генералната дирекция за финансов контрол на Комисията (ГД-XX) работи съвместно с националните ревизионни служби и извършва редовни проверки къде и как се изразходват средствата. Ресурсите и персоналът на ГД-XX са ограничени и системата за контрол може да работи ефикасно само ако се има доверие на националните служби за финансов контрол. Затова страните-кандидатки трябва да докажат не само, че разполагат със законодателство, което им позволява да контролират изразходването на средствата, отпускани от ЕС, но и че са създали институции, които гарантират използването на субсидиите от предвидените получатели за предвидените цели.

Тази **съвместна работа със страните-кандидатки** е започнала още от началото на 90-те години. Според експертите задачата е изглеждала страховита, тъй като много страни са започнали практически от нулата след десетилетен опит на централизирано държавно управление и в повечето от тях понятието финансов контрол е било почти непознато. Според служители на ГД-XX обаче в последните години страните-кандидатки са постигнали впечатляващ напредък в прилагането на механизмите за финансов контрол, които са необходими при искане на външна помощ.

Еврокомисията не изисква от страните-кандидатки да възприемат модела на ЕС при организиране на своите процедури за финансов контрол. Дори в рамките на ЕС сега съществува различен опит. Най-важното е те да покажат една ефективно работеща система, надеждни и ефикасни процедури. Вече са сключени и споразумения за целта с повечето от тях.

Едно от най-важните неща, което тези държави трябва да осигурят, е правилното обучение на всички държавни служители, чиято работа се отнася до фондовете от ЕС. Според експерт по финансовия контрол те трябва да бъдат добре заплатени и мотивирани. В тази област повечето от страните-кандидатки не са на същото равнище в сравнение с Европейския съюз. Въп-

росът за заплащането е важен. Ако служителите, които боравят с големи парични суми, имат съзнанието, че получават заплата, съответстваща на работата, която вършат, те ще са по-малко склонни да увеличават приходите си, като взимат подкупи или разпределят средствата неправилно.

Комисията смята, че страните-кандидатки ще са тези, които трябва да докажат, че разполагат с необходимите институции, персонал и нормативни актове за ефикасно прилагане на процедурите на финансов контрол. От Брюксел предупреждават, че всяка страна, пропаднала на този тест, се прощава с надеждите си за ЕС.

Всеки умен политик знае, че корупцията и злоупотребите не могат да бъдат унищожени напълно. Въпросът е те да бъдат сведени и поддържани на равнище, възможно най-ниско, което не застрашава функционирането на системата и не излага на риск нейното съществуване.

Скандалът, разтърсил брюкселската бюрокрация на ЕС, може да има и очистителен ефект. Най-тъмният час на ЕС може да се превърне в повратна точка към задълбочаването на политическата интеграция. Защото много опасения от нея бяха свързани с нежеланието на редица страни-членки да се подчинят на една неконтролируема бюрократична машина, в която явно ставаха нередни неща.

Еврокомисията обаче сякаш до последно се мъчеше да отбие критиките срещу самата себе си като върховна институция, също поразена от тези опасни явления.

В този смисъл формирането на нова Еврокомисия начело с Романо Проди, смятан за неподкупен и предан европеец, може да вдъхне и нов живот на ЕС, чийто структурни недостатъци така добре излязоха на показ от скандала. Това може да стане възможно само ако бъдат предприети сериозни реформи, които да възстановят нарушения демократичен баланс в организационната структура и функционирането на механизмите на Евросъюза. Това ще даде тласък и на процеса на разширението.

Сметната палата проверява всичко в ЕС

Сметната палата (The Court of Auditors) е представителят на данъкоплатците в ЕС. Тя е една от институциите на Съюза, като Европейския парламент и Европейската комисия, и отговаря за осъществяването на контрол при изразходването на средствата на ЕС. Този орган решава дали средствата се харчат в съответствие с бюджетните правила и разпоредби и за целите, за които са предназначени.

Някои виждат в Сметната палата финансовата съвест на Съюза, други – пазачът на неговите средства. И в двата случая тя е гарантът, че определени морални, административни и счетоводни принципи ще бъдат спазвани.

Докладите на Палатата са източник на информация за управлението на финансите на Съюза и начин да бъдат принудени другите му органи, изпълняващи административни функции, да ги управляват разумно и да отчитат разходите по съответния начин. Сметната палата публикува ежегодни доклади всяка финансова година и специални доклади за определени органи и дейности на ЕС. Съгласно договорите за ЕС тя има право да представя заключения по определени въпроси и да дава становища, ако такива са поискани от някоя от останалите институции.

Въпреки името и задачите си, Сметната палата не се състои преобладаващо от одитори или счетоводители. Чрез Съвета на министрите на ЕС, националните правителства назначават политици, юристи или държавни служители с подходящ опит в състава на 15-членната палата.

Тя бе създадена преди 20 години и постепенно придоби голямо значение като основен съдник на финансовата ефективност и управление в ЕО, впоследствие ЕС. Тя постепенно разширява правомощията си в рамките на Съюза. Упоритите атаки на палатата срещу финансови нарушения я превърнаха в необходима част от институционалната рамка на ЕС и нейното значение в бъдеще по всяка вероятност ще продължи да нараства.

Доверието на страните-членки в Палатата се прояви за пореден път на Срещата на високо равнище в Амстердам през 1997 г., когато за първи път ѝ беше възложено да контролира разходите за външната политика, както и за политиката в областта на правосъдието и вътрешните работи. Според друго решение тя има право на достъп до банковата информация, свързана с проекти. Така бе решен проточилят се спор между Палатата и Европейската инвестиционна банка – финансовата институция на ЕС. Сега Палатата може да отива все по-далеч и по-дълбоко при осъществяването на финансов контрол. Тя вече има правомощия да проверява общия бюджет на Съюза, предоставените и получени заеми, фондовете за развитие и подпомагане на страните-кандидатки.

Разгласяването на докладите и заключенията на Палатата придаде тежест на нейните правомощия. Въпреки широкия обхват на задълженията си, Палатата е относително малка институция с около над 500 души персонал, много от служителите ѝ имат чисто технически или административни функции. Затова тя не е в състояние да проверява най-дребните детайли и цифри.

Основната ѝ задача е тази на външен одитор – да проверява вече извършени проверки от Генералните дирекции на Еврокомисията, от националните правителства или други органи, натоварени със задачата да осигуряват или изразходват финансовите средства на ЕС.

За тази цел Палатата е възприела метода на системните проверки – система от тестове, с които се установява дали предишните проверки и процесите за тяхното извършване са правилни. Палатата заверява предишните

проверки и представя заключение дали осъществяването на политиките и действително постигнатите резултати са задоволителни. Поради тази своя функция Палатата си създаде и противници. Отношенията между нея и бившия президент на Еврокомисията Жак Делор останаха хладни в продължение на години. Той я обвини в политически нападки срещу структурните фондове на ЕС.

Основната одиторска дейност на Сметната палата се заключава в годишната проверка на бюджета на ЕС. Резултатите от нея се представят на Европейския парламент и на Съвета на министрите заедно със заключенията на Палатата относно приходите и разходите за изтеклата година. Годишните доклади се придружават от бележки на Комисията и други засегнати институции, но окончателното заключение се дава от Палатата.

От 1994 г. Палатата представя и официално потвърждение за надеждността на счетоводството на ЕС и за законността на сделките, получените приходи и направените разходи.

По своя инициатива Палатата може също да проверява определени направления и да изготвя специализирани доклади и мнения за финансови регламенти и по други въпроси. От 1989 до 1995 г. например са представени 96 доклада, включително пет годишни отчета. Работното натоварване се планира в рамките на дългосрочна програма, с приоритети, определени въз основа на различни критерии – например важноста на мярката, вероятността за разкриване на нарушения и резултатите от предишни проверки.

Палатата извършва проверки във всички области от компетенцията на ЕС веднъж на 4-5 г. Макар и да изглежда, че тя съсредоточава усилия преди всичко върху дейността на Еврокомисията, на все по-щателен преглед се подлага и дейността на властите на страните-членки в ЕС и извън неговата територия.

Сътрудничеството с одиторските институции на страните-членки е необходимо за Сметната палата. Съвместните проверки станаха обичайно явление.

Палатата може също да бъде сезирана с искане от друга институция на ЕС да представи становище по определен въпрос. Тези мнения не са винаги това, което се е очаква да бъдат и могат да поставят Палатата в конфликт с различни институции и да ѝ създадат политически неприятности.

UCLAF – специализирана структура за борба със злоупотребите в ЕС

Координационният отдел за борба със злоупотребите (UCLAF: Anti-Fraud Co-ordination Unit) е създаден през 1988 г. в съответствие с препоръките в доклад на Европейската комисия относно средствата за борба със злоупотребите с бюджета на Европейската общност. Отделът е в структурата на Ге-

нералния секретариат на Еврокомисията и се отчита пряко на съответния комисар.

Борбата със злоупотребите остава в компетенциите преди всичко на отделните страни-членки, които отговарят за налагането и проверката на изпълнението на съответните норми. По силата на чл. 209а на Договора от Маастрихт всяка държава-членка е задължена да предприеме същите мерки за предотвратяване на злоупотребите с бюджета на ЕС, каквито тя предприема в защита на собствените си финансови интереси.

В оперативен план мисията на UCLAF е главно в това да подпомага страните-членки, когато те се нуждаят от координиране на усилията им с други страни-членки или със съответните служби на Еврокомисията в борбата със злоупотребите с бюджета на съюза. UCLAF разследва случаите, в които има подозрения за измами, за да установи рисковите суми, които трябва да се възстановят, а също и подготвя делата, които следва да се предадат на прокурорите в страните-членки.

Отделът има право да изиска компетентните служби в страните от ЕС да извършат разследване, а може и да изпълнява водеща роля в дадено разследване в случай, че то не може да бъде извършено по ефикасен начин без координиране на усилията с други страни-членки. Така например, UCLAF може да поеме ръководството, ако в няколко страни-членки едновременно бъде заподозряна значителна измама или пък ако трябва да се съберат доказателства извън ЕС.

Координационният отдел за борба със злоупотребите помага на страните-членки да съсредоточат своите проверки и контролни операции във високорисковите отрасли и области и да събират необходимата информация в тези сфери. За да събира и анализира тази информация отделът поддържа информационна база данни за случаите на предполагаеми злоупотреби в процес на разследване от Еврокомисията (pre-IRENE), както и база данни за вече разкритите и докладвани случаи, известна като IRENE. В нея са събрани над 20 000 случая.

Освен това митническите и селскостопанските служби имат пряка връзка както помежду си, така и с UCLAF чрез компютърната мрежа на Информационната служба за злоупотребите AFIS (Anti-fraud information service).

Координационният отдел за борба със злоупотребите няма самостоятелни правомощия за криминално разследване. То остава сфера на действие на страните-членки. Те са задължени с помощта на UCLAF да организират постоянно тясно сътрудничество между компетентните звена в своите администрации в защита на финансовите интереси на ЕС. То се осъществява в рамките на нормативната уредба и на административните разпоредби. Почти всяка седмица се провеждат срещи между служителите за разследвания от UCLAF и техните колеги от съответните служби на страните-членки с цел

координиране и вземане на решения за общи операции за борба с измамките.

Консултативният комитет за борба със злоупотребите Socolaf (Comite consultatif pour la lutte anti-fraude), който се състои от висши служители на съответните звена в страните-членки (главно митнически, финансови и селскостопански), редовно провежда заседания, за да обсъжда напредъка в борбата със злоупотребите, работната програма на UCLAF и други свързани с това въпроси.

UCLAF организира учебни и информационни семинари за персонала на звената за контрол и разследвания, за прокурори, съдии и др. на всички равнища в страните-членки. Той предоставя също информация и анализи на институциите на ЕС, като напр. Европейския парламент и Сметната палата, както и на медиите, въз основа на данни, събрани от страните-членки за разкрити случаи на злоупотреби и приключени разследвания.

БЪЛГАРИЯ

ДЪРЖАВНАТА НАМЕСА В СТОПАНСТВОТО И КОРУПЦИЯТА

ПРОФ. ГЕОРГИ ПЕТРОВ

Влиятелни политически лидери и известни академични професори отново поставят въпроса за ограничаване или спиране на дерегулацията и оттеглянето на държавата от стопанството. Мотивът този път е световната финансова и икономическа криза. Смята се, че без засилена държавна протекция и целенасочена, преференциална финансова политика националното производство ще бъде задушено преди да е укрепнало и да е излязло от депресията. Дори се поставя дилемата: или европейско социално пазарно стопанство, или либерално пазарно стопанство, възприело идеите на „пазарния фундаментализъм“.

Тук няма да разглеждам мотивите за запазване или засилване на държавната намеса в производството. Нито ще се опитвам да докажа абсурдността на предположенията, че европейското „социално“ пазарно стопанство не е либерално или че социал-демократическите правителства в мнозинството държави на ЕС ще могат да провеждат качествено различна от предишната икономическа политика.

Целта на настоящото изследване е да се разкрие зависимостта на корупцията от степента и формите на държавната намеса в стопанството.

Понятие за корупцията и нейните проявления

В основните европейски езици под корупция (corruption) се разбира подкупничество, продажност, развратеност, разложение. Корупцията е деяние, социално отношение с икономическа и морална същност. В него участвуват най-малко три страни: лицето, което взема подкуп, лицето което дава подкуп и организацията от името и за сметка на която се оказва услугата. По-точно, **корупцията представлява сделка, при която едно лице оказва от името на определена организация, забранена от закона или безплатна по закон, услуга на друго лице срещу някаква облага.**

Безкрайно е разнообразието на оказваните при корупцията услуги и на вида и формата на получаваните срещу тях облаги. Понякога услугата може да се изразява просто в бездействие на лицето и неизпълнение на вменените му от закона или от организацията задължения срещу подкуп от друго, заинтересовано лице. Такива са например случаите, когато длъжностните лица не санкционират неплащането на данъците или данъчната измама, нарушенията на екологичните изисквания, незаконното строителство, други

икономически или криминални престъпления и пр. Нерядко служителите искат подкуп за безплатните по закон услуги на държавните организации, например, при оказване на медицинска помощ, издаване на лицензии и удостоверения, приемане в учебни заведения и др. Широко разпространение получава вземането на подкуп от служители срещу нерегламентирано предоставяне на „вътрешна“ информация на заинтересовани лица (в големите финансови организации, на борсите и пр.). Самият подкуп може да се получава във вид на определена парична сума, друга стока или услуга или без непосредствено възмездяване (като „приятелски жест“, „роднинска помощ“), но с очакване за някакви бъдещи облаги.

Размерът на подкупа се отличава принципно от величината на цената на обикновените стоки и услуги. Тук липсва равнопоставеност, конкурентност и еквивалентност. Като правило сумата на подкупа е несъизмерима с ползата за този, който го плаща (и получава услугата) и със загубата за организацията, от името и за сметка на която се прави услугата. Например подкуп от 5 % за продадено държавно имущество за 10 млрд. лв. вместо по реалната му цена от 15 млрд. лв. представлява само 500 млн. лв., но загубата за обществото (за данъкоплатците) е 5 млрд. лв., колкото е печалбата за купувача на това имущество (без платените 500 млн. лв. подкуп). Подобни драстични разминавания между размера на подкупа и загубата за публичната организация и печалбата на платеща на подкупа са налице и при извършване на доставки по цени, значително надминаващи пазарните цени, или при продаване на „вътрешна информация“. Трудно могат обаче да се оценят загубите от „пускането под гаранция“ срещу подкуп на опасен престъпник, злостен рецидивист, който е склонен да извършва нови тежки закононарушения.

Неоценими са и обикновено се игнорират невидимите загуби от деформирането на пазарните отношения и конкуренцията и забавянето на икономическия растеж, както и от деморализацията на обществото, от деградацията и разложението на демократичното устройство и демократичните институции в държавата. Иmunната сила на общество с висока степен на коруптираност се разпада и то е заплашено от най-страшни „заболявания“, а дори и от гибел.

Най-разпространена е корупцията в сферите на дейност на държавата и нейните органи и организации. Причините са няколко: от една страна институцията държава разполага с огромна власт по отношение на гражданите, които тя представлява и на които би трябвало да служи. Но всяка власт съдържа в себе си потенциалната възможност да бъде употребена не само в полза, но и във вреда на своите граждани или поне на някои от тях. Тази възможност се проявява толкова по-често и в големи мащаби, колкото по-неразвита е демократичната система. Общоприето е мнението, че няма съвършена демокрация. Като правило в бедните държави демократичната

система е по-несвършена и повече са възможностите за злоупотреба с властта, включително и за лично обогатяване чрез нея.

От друга страна, съвременната държава е най-могъщ, а в редица области и монополен стопански субект, преразпределящ от 30 до 50-60 на сто от БВП. Самото преразпределение се извършва като правило не на пазарни начала, а безеквивалентно, по силата на законодателните и разпоредителни функции на държавната власт. Огромните мащаби, сложността и многостъпалността на преразпределителните процеси откриват възможности отделни органи и лица да отклоняват средства, да извършват злоупотреби, да се корумпират.

Твърдите бюджетни ограничения, конкуренцията и възможността за банкрут представляват известна преграда за корупцията в частните стопански организации. В огромните корпоративни организации, където собствеността е в значителна степен размита, тази преграда е по-слаба и лесно преодолима.

Такива прегради по начало липсват в сферата на преразпределителните отношения, осъществявани от държавния апарат. Те имат в някаква степен формален характер дори за автономните държавни стопански предприятия. **Обяснението е във факта, че при даването и вземането на подкуп участвуват две лица, които се обогатяват за сметка на трето лице – държавата, респективно данъкоплатците. И двете страни са еднакво заинтересовани престъплението да се прикрие и да се избягнат санкциите. Третата страна – държавата – е представена от същите тези държавни служители, които оказват незаконна услуга чрез властта и получават подкупа. Разкриването на престъплението става по принцип невъзможно, когато в корупционните сделки се въвличат държавни служители от по-горните стъпала на йерархията и дори до самите върхове на властта. Или когато корупционните сделки се инициират от хора по върховете на властта, които имат възможност да обезсилят дейността на специализираните контролни органи, въвличайки ги като съучастници в процеса. Държавните служители, които не са съгласни да участват или се опитват да осуетят корупционните сделки биват бързо елиминирани чрез заплахи, шантаж и уволнение. Разпространението на това социално заболяване придобива епидемична форма.**

За да запазят своята власт и да отложат загиването на съществуващата социална организация, могъщите групи от властта и бизнеса, участващи в корупционните процеси, използват своето богатство и инструментите на политическата власт, за да манипулират избирателите и изборните процедури. Или ги заблуждават чрез подходяща маскировка на кандидатите за изборните длъжности, като не оставят на гласоподавателите други алтернативи. В бедните и с неукрепнала демокрация страни се прибегва при необходимост към една или друга форма на диктаторска държавна власт.

Свръхрегулиране и дерегулация (либерализация) на икономиката

Степента на разпространение, дълбочината и опустошителните последици от корупцията зависят преди всичко от **силата и формите на участие на държавата в стопанството**. Всички други фактори за корупцията се влияят пряко или косвено от обхватността и интензивността на държавното регулиране на икономиката.

Държавната намеса в стопанството се проявява в качествено различни форми – **в държавната собственост, в регулирането чрез създаване на законовата рамка за дейността на стопанските субекти и чрез преразпределението, осъществявано от държавната власт**.

Когато държавната собственост върху капитала е **доминираща**, а частната собственост се разпростира само върху предметите за лично потребление, бюрократичният апарат се разпорежда непосредствено с всички фактори за производството и разпределя целия обществен продукт. Налице е тоталитарно стопанство и тоталитарна държава. Демократичните процедури, дори и да съществуват, имат формален характер. В модифицирани форми корупцията става всеобхватна. Всеки, който от името на тоталитарната държава се разпорежда с държавна собственост и участва в разпределителните процеси, произтичащи от властта, използва възможностите за лично облагодетелствуване. Най-често облагодетелствуването става чрез легитимното ползване на държавните блага за задоволяване на лични потребности. Например най-добрите по стандарт държавни сгради, транспорт, здравни и образователни заведения, почивни станции и др. се ползват с предимство от лицата, които заемат по-високи длъжности в йерархичния държавен апарат. Всеки, който притежава икономическа или политическа власт, изисква от своите подчинени вяност и подкрепа, обвързвайки с това издигането им в йерархията и възнаграждението им. В този смисъл корупцията в тоталитарното общество придобива всеобхватен характер. Незаконното присвояване на публични блага до голяма степен губи смисъл, след като те могат неограничено да се ползват частно, без да се правят лични разходи и да се поема. Но когато все пак се окаже за предпочитане частната собственост например, върху жилища, вили, леки коли и пр., се утвърждават закони за привилегированото им и на ниска цена предоставяне на хората от по-високите ешелони на властта. Разбира се, това не изключва използването на класическите форми на подкуп за частно придобиване на подобни блага и от нямащите привилегии лица.

Други са формите и разпространението на корупцията, когато значителна държавна собственост съществува в условията на свободно пазарно стопанство, основано на легализираната частна собственост и на политическата демокрация. Отпаднали са всички ограничения за натрупване на капитал

в частни ръце. За държавите, намиращи се в преход от тоталитарно към пазарно стопанство, това е период на първоначално натрупване на капитала. Всеки се стреми да изпревари другите и да заеме по-добри изходни позиции. При неразвитостта на пазарните отношения, бедността и продължителната стагнация на производството основният, а в много случаи единственият източник за натрупване на капитал, е разграбването на държавната собственост. То не може да стане по друг начин, освен при съдействието и съучастие на държавния апарат от низшите до най-високите му звена. За своята помощ лицата и групите в този апарат естествено трябва да получат своя дял от плячката. Корупцията става всеобхватна и всепроникваща. Мащабите на грабежа и размерът на подкупите са непознати за държавите с нормално пазарно стопанство и развита демокрация. Колкото по-бавен, по-продължителен, по-непоследователен и по-непрозрачен е процесът на легитимното раздържавяване, толкова по-голямо е разграбването на държавната собственост и по-разрушителна е свързаната с него корупция. Между нововъзникващите пазарни икономики България е една от държавите с най-значително забавяне на легалното раздържавяване, най-брутално присвояване на публичния капитал и най-силна корупция. До края на 1997 г. сумата на договорените плащания по приватизационните сделки е около 1,1 млрд. долара, а поетите от купувачите задължения са 450 млн. долара. Стойността на активите по взетите през 1988 г. по решения за приватизацията е 366 млрд. лв. (203 млн. дол.) за 2290 обекти, с 367 хил. заети в тях. По някаква неизвестна методика се отчита в края на 1997 г. раздържавяване на 20 % от държавния капитал и към края на 1998 г. 30 %. Това означава, че общата пазарна стойност на целия държавен капитал би трябвало да е около 4.3 млрд. долара. Нетните задължения на държавните предприятия към 31.12.1998 г. са 7.4 трил. лв. или 5,9 млрд. долара. Очевидно те вече надвишават пазарната стойност на още неприватизираните държавни предприятия. Това означава, че държавният капитал във фирмите вече не съществува. Той е приватизиран главно чрез ограбването им от частните посредници, стоящи на входа и изхода им, със съдействието и участието на мениджърите, държавните бюрократи и политиците. Друга част от стойността му е загубена в резултат на изхбяване на дълготрайните активи, ненамерило отражение в начислените амортизации. Поради липса на инвестиции през последните 8 години се е стигнало до почти пълно физическо и морално остаряване на техниката. Останали са само дълговете към доставчиците, персонала, бюджета и социалното осигуряване. В действителност пазарната оценка на държавния капитал към началото на деветдесетте години е била не по-малко от 14-15 млрд. долара. Поради забавената със 7-8 години приватизация касовите постъпления от нея няма да надминат 2-3 млрд. долара. Останалите около 10-12 млрд. долара представляват цената, която всички българи са платили за отложената със 7 години приватизация. Но това не е пълната цена за забаве-

ната приватизация. Формалното запазване на държавната собственост върху активите на предприятията (при едновременното източване на техния капитал и на текущите им доходи) е решаващият фактор за намаление на БВП през този период с близо 30 %, вместо възможното му нарастване с почти същата величина. Галопиращата инфлация, като резултат от източване капитала на държавните фирми, невръщане на банковите кредити и прехвърлянето на дългове към бюджета доведе до непоносимо обедняване на населението. В края на 1997 г. реалната заплата представляваше само 43 %, а реалната пенсия – 31 % от равнището им през 1989 г. Разликата между два пъти по-голямото обедняване на гражданите, отколкото е спадът на БВП е преминала изцяло в ръцете на сечестите, силови и криминални структури на бизнеса.

Това е най-голямото и най-жестоко по своя характер обогатяване в новата българска история. Следите му частично се откриват в суперлюксозните коли, в израсналите като по вълшебен начин дворци, замъци с крепостни стени, блестящи жилища из цялата страна и дори в известни задокеански курорти. Тези следи водят и към многобройните фирми и банкови сметки, открити от българи в офшорни зони. Бедата за България е двойна, защото отнетите от стопанството и от личните доходи на гражданите огромни средства не се използваха за развитие на производството, а за паразитно потребление на малка прослойка от населението.

Блокирането на приватизацията за толкова продължителен период, почти пълното разграбване на държавните фирми, банките и бюджета и присвояването на близо две трети от паричните доходи на работещите и пенсионерите не биха били възможни без дълбокото проникване на корупцията в институциите на законодателната, изпълнителната и съдебната власт. Процесите вървяха паралелно и взаимно се обуславяха: лицата и групите, които имаха в началото на деветдесетте години реалната политическа и стопанска власт я използваха, за да натрупат първите капитали, в т.ч. и чрез разпределение на укрити държавни и партийни валутни средства. Основна сфера на дейността им стана търговията и посредничеството между абсолютно господстващите в производството държавни фирми и външните и вътрешните пазари. Няколко бяха обстоятелствата, които не позволяваха тези отношения да бъдат истински пазарни и конкурентни:

Първото беше свързано с качествено различия характер на контрагентите. Държавните фирми и почти неотличаващите се от тях кооперации на практика не функционираха при твърди бюджетни ограничения. Загубите им се покриваха от централизиран фондове, от кредити на търговските банки, рефинансирани „целево“ от БНБ и от бюджета, респективно от данъкоплатците. Липсваше реален субект на собствеността върху техния капитал. Чиновниците от отрасловите министерства, които би трябвало да представляват държавата собственик и да реализират волята и интересите на

собственика, в действителност не носеха нито материална, нито административна, нито политическа отговорност за резултатите от дейността на подчинените им предприятия. Тази констатация с още по-голяма сила важеше за условията, когато се разпадна административно-директивното управление на производството, търговията, ценообразуването, заплащането на труда и пр. Мениджърите на държавните предприятия също няхаха интересите и отговорността на собственици на капитала. Всички те бяха склонни срещу съответно възмездяване (лични комисионни, подкуп) да продават стоки на частните посредници на по-ниски цени и с разсрочено плащане, да купуват суровини, материали, машини и пр. на по-високи цени, да предоставят кредити и гаранции на частни фирми (нерядко притежавани от „свързани лица“). Част от подкупа по необходимост пряко или косвено отиваше в лицата от йерархичния държавен и партиен апарат и в контролиращите и съдебните органи. Това беше фактически откуп за получения пост, за покровителството и прикриването на престъпленията.

Второто обстоятелство беше наследената от миналото и още непреоформена напълно структура на цените на вътрешния пазар, която се различаваше съществено от структурата на международните цени, включително и поради запазените многобройни ограничения за външната търговия. Това облекчаваше манипулирането на цените при сделките между държавните фирми и частните посредници и безнаказаното получаване на подкупи.

Трето, ниските номинални заплати на персонала в държавните предприятия и в целия държавен апарат, системно обезценявани от инфлацията, създаваха благоприятна почва за подкупването им от частните посредници и особено от могъщите силови групировки.

Четвърто, за да осъществяват своята дейност и да влязат във властта чрез демократичните процедури, политическите движения и партии се нуждаеха от значителни средства. Един от начините да ги осигурят беше срещу сегашни и бъдещи услуги в полза на полукриминалните и силови структури на бизнеса. Най-съществена от тези услуги беше запазването на преобладаващата държавна собственост в стопанството под прикритието на демагогията срещу „безогледната“ приватизация, „продажбите на безценица“, „колониизирането на България от чуждия капитал“ и пр. Всяко ново правителство предишните години започваше с програми за „оздравяване“ и „преструктуриране“ на държавните предприятия и с вкарване в ръководствата им на свои хора. Така се разширяваше политическата база и се укрепваше финансовото положение на политическите движения и групи, а същевременно се удовлетворяваха интересите на тъмния бизнес. Резултатът неизменно беше по-нататъшна деградация на държавното стопанство, задълбочаване на кризата, разрастване на грабежа и корупцията и засилване на мизерията и глуда за повечето български граждани.

„Смесената икономика“ и корупцията

След въвеждането на валутен борд и постигането на трайна финансова стабилизация главни пречки за по-бързото приключване на приватизацията са синята бюрократизация, непрозрачността, корупцията и престъпността. Световната криза е неблагоприятен, но не и решаващ фактор.

Обявените намерения и действията на управляващите за завършване на процеса на раздържавяването през 1999 г. вероятно и този път няма да дадат очаквания резултат. Опитите за активизирането на процеса винаги са срещали съпротивата на заинтересованите икономически и политически сили. Отново се обосновават искания за отлагане на приватизацията в някои стопански сектори, за запазване на значителна държавна собственост в „стратегически“ или „печеливши“ производства, в инфраструктурата и пр. „Смесената икономика“ с по-широко държавно участие и държавно регулиране на стопанските отношения се представя като най-добрия или единствено подходящия за България сега модел на пазарно стопанство.

В исканията, залегнали в програмните документи на редица партии, се игнорира теоретическият анализ и практическите резултати от държавната намеса в стопанството чрез държавно доставяне на по-широк кръг блага и засилено държавно регулиране дейността на частния бизнес.

Не се отчита обстоятелството, че „чисти държавни блага“ (доставяни изключително от държавата) могат да бъдат само тези, при които не е възможно да се изключат част от хората от ползуването им и не е желателно такова изключване, доколкото ползуването им не намалява количеството за останалите хора. Такива чисти държавни блага са например отбраната, поддържането на реда и сигурността, пожарната защита и пр. Не се разбира и не се взема предвид, че за останалите държавно доставяни блага, при които изключването на отделни хора и групи е възможно (чрез събиране на такси, порционизиране, чакане на опашки и пр.), то е твърде скъпо и неефективно. Един от най-значителните източници на неефективност са разходите (изкривяванията) при осигуряване на държавните приходи и при разпределението на благата (в натура или в пари). Към тези разходи могат да бъдат отнесени например загубите от намалените стимули за труд и спестяване при увеличаване на данъците, както и издръжката на държавния апарат, включваща и загубите от неговата корумпираност.

Идеолозите на „смесената икономика“ изобщо игнорират обстоятелството, че в най-бедните страни, намиращи се в тежка икономическа, социална и политическа криза, включително и криза на моралните ценности, разходите и загубите при трансформациите на частни в държавни блага, свързани с бюрократизацията и корупцията, стават непоносими за нацията. Най-очевидното и познато на всички доказателство е крахът на финансовата и икономическата система на България в края на 1996 г. и началото на 1997 г.,

съпроводен с непоносимото обедняване на мнозинството от населението. Едва ли някой може да представи научни доказателства срещу извода, че този резултат беше неизбежно и логично следствие от свръхрегулирането на българската икономика, проявено в запазване на доминиращата държавна собственост и забавената либерализация на пазарите. Поради различни достатъчно сериозни причини (недоказуемост, секретност, опасности за личността и др.) никой досега не се е опитал да направи системен анализ на загубите от корупцираността в органите, управляващи държавната собственост и осъществяващи разпределението на държавните блага и регулирането. Косвените доказателства и разкритите афери (например, в митниците и банките) подсказват, че се касае ежегодно за стотици милиарди лева отнети средства. Те са изцяло за сметка на най-незащитените слоеве на населението – хората, получаващи мизерни заплати и пенсии от бюджета, данькоплатците, които нямат възможност да укриват доходите си, спестителите, купувачите, дребния и средния бизнес. Системата на държавното свръхрегулиране **принудително** въвлеча във всепроникващите корупционни процеси и голям брой лица от всички сфери на дейност и слоеве на населението. Повечето от тях никога не биха давали подкуп, ако например, беше вече изградена съвременна здравно-осигурителна система и не трябваше да се заплаща скрито тъй наречената „безплатна“ медицинска помощ на държавните здравни заведения. Или ако не трябваше да разчитат на благоволенieto на държавните органи за „разрешения“, „лицензии“, „удостоверения“, достъп до дефицитни държавни блага и пр.

Вместо истински анализ и търсене на реалистични решения, теоретиците на „смесената икономика“ и на тъй нареченото „социално пазарно стопанство“ измислят все нови рецепти за „усъвършенствуване“ на формите и методите на управление и контрол на държавните фирми, на преразпределителните процеси и на регулативната дейност на държавните органи. Резултатите са същите, както от продължилите почти три десетилетия „стопански реформи“ на тоталитарната „социалистическа“ система.

Отказът от свръхрегулирането като главна предпоставка за ограничаване на корупцията и загубите, свързани с нея

Икономическата теория е дала убедителни доказателства, че държавната намеса в икономиката води до намаляване на ефективността (на благосъстоянието на всички), когато не е налице равновесие на пределната норма на субституция и пределната икономическа норма на трансформация. Пределната норма на субституция на „частни с държавни блага показва каква част или количество от частното благо всеки човек е склонен да замени с още една единица държавно благо“. Пределната икономическа норма на трансформация означава „количеството частни блага, които ще бъдат по-

жертвувани, за да се получи една допълнителна единица държавно благо“, с отчитане и на допълнителните разходи по прехвърлянето. Колкото по-високи и диференцирани са данъците, чрез които хората отстъпват определени количества частни блага срещу държавни, толкова по-значителни са изкривяванията (разходите, намалението на ефективността). И съответно, на пониско равнище се установява равновесието на сумата на пределната норма на субституция и сумата на пределната икономическа норма на трансформация. Загубата на ефективност, свързана с административните разходи по преразпределението на ресурсите, а също с намалените от данъците стимули към труд и спестяване и с корупцията не се отчита нито в теоретичния анализ, нито при вземане на решения за равнището на данъчното облагане и на държавно предоставяните блага в България. Не се вземат предвид също и „парадоксите на гласуването“ в представителната демокрация, когато резултатът зависи от последователността на гласуването за всеки кандидат, както и от влиянието на „групите с особени интереси“, „маскирането“ на кандидатите според предпочитанията на избирателите и пр. Цикличното гласуване при мажоритарната система води до променящ се резултат според това как се съюзават различните гласоподаватели (примерно, богат, среден и беден).

Тези особености и недостатъци на процедурите на мажоритарно гласуване в условията на представителна демокрация съдържат възможности за деформации, една от които е корупцията. Те не могат да бъдат избягнати докато съществува държавна намеса в икономиката, изразяваща се в държавно производство (или доставяне) на част от благата и в държавно регулиране на пазарните процеси (на отношенията на собственост). Загубите на ефективност обаче могат да бъдат намалени в страни като България много съществено, ако политическата власт се откаже от свръхрегулирането и се приближи към някакво подобие на Парето-ефективното разпределение на ресурсите. То също не е истински ефективно, поради различната полезност, а оттам и нееднаквите предпочитания на отделните хора и групи към всяко от възможните разпределения на ресурсите. Публичният избор само по изключение може да се доближава по ефективност до частния избор. Когато целта при публичния избор е намаляване на социалното неравенство, възниква проблемът за степента на замяна на неравенство срещу неефективност, която гражданите (гласоподавателите) са склонни да приемат. Колкото преразпределителните процеси по-силно намаляват неравенството, толкова повече пада ефективността, изразена в темповете на икономически растеж и изменение на общото благосъстояние.¹

¹ Джоузеф Е. Стиглиц, Икономика на държавния сектор, Университетско издателство „Стопанство“, 1996, с. 177-192.

Изходът от тези противоречия и затруднения при държавната намеса в икономиката е в намирането на близко до оптималното равнище на държавно разпределение на богатата и държавно регулиране, което е различно за всяка страна и за всеки период. Логично е да се направи изходът, че това равнище за България в условията на продължаваща депресия и крайна бедност е твърде ниско. Следователно са **наложителни бързи и дълбоки реформи за намаляване дела на държавната собственост и държавното участие в разпределението на богатата, както и на държавното регулиране на пазарните процеси. Тези реформи могат да се осъществят само ако политическата власт провежда последователна либерална икономическа политика. Тя именно е и социално ориентирана политика, защото осигурява при дадените условия възможности за най-бърз икономически растеж и повишаване на общото благосъстояние, включително и на най-бедните. Тя може да намери най-широка подкрепа от гражданите, ако се осъществява честно и твърдо и с резултатите доказва своята обоснованост. Същественото ограничаване на държавната намеса в стопанството във всичките ѝ проявления ще изиграе решаваща роля за рязко намаляване на корупцията и бюрократизацията в България, а с това и за реалното ѝ интегриране в Европейската общност.**

Конкретните мерки за постигане на тези цели са известни и широко се дискутират. Някои от тях са залегнали в правителствените програми. По други остават колебанията, различията в мненията и неизпълнените намерения и обещания.

През 1999 г. е необходимо, възможно и в повечето случаи е налице политическа воля, да се направи следното:

1. Да приключи приватизацията на преобладаващата част от държавните предприятия и банки, както и ликвидацията и продажбата на активите на обявените в изолация и неплатежоспособност държавни фирми. Останалите (с около 20-30 % от общия държавен капитал) да бъдат подготвени за приватизиране през 2000. Правителството би трябвало най-после да се съобрази с настоятелните искания на чуждите инвеститори, политици, дипломати и представители на международните финансови организации, а също да изпълни собствените си обещания за откритост, прозрачност, честност и експедитивност при осъществяване на приватизационните процедури. Акциите на най-големите и привлекателни фирми и банки би следвало да излязат най-после и на някои европейски и американски борси.

2. Натрупаният положителен и отрицателен опит позволява през 1999 г. да завърши данъчната реформа, като пределните ставки на подоходните данъци (данъка върху доходите на физическите лица и корпоративния подоходен данък) не надминат 30-32 %, а ставката на данъка върху добавената стойност се намали от 20 на 18 %. Организацията на данъчното облагане очевидно трябва да се съобрази с принципите и тенденциите на данъчния

процес в Европейския съюз. Това особено се отнася за изграждането на единната информационна система за целия данъчен и митнически апарат и обвързването ѝ с подобни системи на митническите служби в съседните страни. До края на 1999 г. вече ще е възможно да се определят следващите етапи на данъчната реформа, като например, въвеждането от 2002 г. на единна пропорционална ставка и за данъка върху доходите на физическите лица при значително по-висок от сегашния необлагаем минимум и отстъпки от данъка за всяко дете в семейството, снижаване ставката на ДДС на 15 %. Ще продължи ежегодното намаление на митническата тарифа съобразно поетите задължения към Световната търговска организация, ЕС, ЦЕФТА и др.

3. Решаващо значение за оптимизиране равнището на държавно доставяните блага и намаляване на разходите при държавното преразпределение на доходите ще има завършването на реформите в здравната система, пенсионното осигуряване, образователната система и културата. Реална е обаче опасността да се прокарат нерационални решения, като например, запазване на значителна посредническа роля на държавния апарат за сметка на ограничаване свободата на личния избор и квази пазарните критерии при ползване услугите на здравните, образователни, културни и други институции. Ако държавната бюрокрация успее да наложи в случая своя интерес, ще останат някои от предпоставките за високи разходи и загуби при трансформацията, включително и поради по-широко разпространение на корупцията.

Може да се очаква, че нормата на замяна на неравенство срещу неефективност ще се запази на по-високо от поносимото равнище, за да успеят политиките да получат желаната подкрепа от гласоподавателите.

4. Паричната система на валутен съвет ще може нормално да функционира, ако през 1999 г. завърши процесът на освобождаването на цените и премахване на държавно гарантирания монопол в производството и търговията с горива, енергия, цигари, телекомуникационни услуги и пр. Ако това не стане, ще се запази един от най-големите източници и стимули за корупция. От същото значение е премахването или свеждането до минимум на ограниченията, забраните, разрешителния режим и свързания с него произвол и корупция на държавните органи във всички сфери на стопанската дейност. Най-значителни са остатъците на тези ограничения и загубите от тях в областта на вносно-износния режим, вътрешната търговия и услугите, дребния бизнес. Съществуващата нормативна уредба все още оставя значителен простор за субективизъм, произвол и безнаказаност на бюрократичния апарат по отношение на гражданите, които ползват неговите услуги. Корупцията не би могла да се намали без основно преустройство на нормативните актове, регламентиращи дейността на държавните органи.

Особена важност сега придобива либерализацията на пазара на труда, която ще улесни неговата мобилност, конкуренцията и приближаването на заплатите до пазарните им равнища.

Законовите ограничения и регламентации, свързани с опазване на околната среда, безопасността на труда, санитарно-хигиенните условия, стандартите, градоустройствените нормативи и планове и пр. трябва да бъдат по-ясни и точни. Отговорността и санкциите за тяхното неспазване трябва да се прилагат своевременно и неотклонно към всички.

Много от политиците, които са във властта или очакват да влязат в нея, вече осъзнават, че запазването на повече държавна собственост и държавно разпределение на богатата с цел да се облагодетелстват, освен че е гибелно за нацията, е неизгодно и за самите тях. И че в живота за всичко се плаща – по-рано или по-късно. Загубата на спокойствие и сигурност, моралната и физическа деградация в семейството не са по-малко възмездие за бързото обогатяване чрез корупция и престъпления, отколкото разкриването им и съдебното преследване.

КОРУПЦИЯТА В БЪЛГАРИЯ – ПРЕДПОСТАВКИ, МАЩАБИ И СЛЕДСТВИЯ

ЛЮБОМИР ВАСИЛЕВ

Че корупцията не е български патент е ясно. Оставката на Европейската комисия и скандалите в Международния олимпийски комитет са само последните ярки примери за значимостта на проблема в световен мащаб. Въпреки това изследователите на явлението биха могли да намерят в България благодатна почва за проучвания и анализи.

Макар и породена в далеч по-различни времена корупцията като социален, икономически и политически феномен бе неизменна част и от продължаващия вече десет години преход на България към изграждането на гражданско общество и пазарна икономика. И ако в сферата на икономическите реформи страната изостана от другите държави от Централна и Източна Европа, то в областта на корупцията за изоставане едва ли може да се говори. Дори напротив.

Политическите трансформации от края на 80-те, довели до разпадането на съществуващите модели на политическа и икономическа обвързаност на държавите от „социалистическия лагер“ позиционираха страните от Централна и Източна Европа в началото на един нов, продължителен и пълен с неизвестности път. Тези страни имаха редица общи черти на старта – всички те бяха относително бедни (по международните стандарти), с тотална доминация на държавната собственост, с хронични дефицити на пазара и с население, което имаше дългогодишна школовка, че нещата се постигат предимно с връзки и не толкова със способности.

Мащабите на държавната собственост и намесата в икономиката, бедността и манталитетът нямаше как да не се окажат благодатна почва за избуяването на феномена корупция в условията на преход във всички тези страни. Независимо от различията в темпото, дълбочината и посоките на реформите.

Корупцията в България – какво я поражда

Според теорията колкото по-голяма е държавната намеса, колкото по-слаби са институциите, колкото по-бедни са хората – толкова по-хранителна е средата за корупция.

България имаше предостатъчно от тези фактори в началото на прехода. Държавната собственост в икономиката клонеше към 100%, институциите се лутаха в търсене на новото си „демократично“ лице, а само за броени ме-

сеци истината за постиженията на „икономическите механизми“ изплува на повърхността и населението обедня неколкократно след либерализирането на цените.

И ако по тези първоначални дадености нямаше какво да се направи, то по темповете, с които се променяше статуквото може доста да се дискутира. За всичките 10 години на преход политическите управляваели България, не пожелаха и/или не съумяха бързо да ограничат ролята на държавата до някакъв оптимален минимум. По този начин държавата в значителна степен запази своите мащаби от една страна като собственост и от друга – като намета чрез непрекъснатото създаване, променяне и контролиране на правилата в икономиката.

Приватизацията – уникалният шанс

Десет години след началото на прехода поредното правителство поставя в основата на своята програма приватизацията. А тя все не върви и не върви. Раздялата на държавата със собствеността продължава да е мъчителен, непрозрачен и съпроводен с перманентни скандали процес. Всяко правителство отчиташе основните слабости на своите предшественици по линия на раздържавяването – липсата на воля за приватизация и на прозрачност на процеса. И всяко правителство поемаше по същия, добре утъпкан път. Защо? Кое може да накара едно определящо себе си за дясно правителство да действа по същия начин като едно определящо себе си за ляво правителство и да запазва мащаба на държавата в икономиката? По всяка вероятност основният отговор е „икономическите интереси на политическите“.

Шансът да си на власт и пряко да се разпореждаш с управлението и с приватизацията на хиляди предприятия е възможност от типа „веднъж в живота“. И то не във всеки живот.

Мащабната трансформация на собствеността нямаше как да не се окаже сериозно изкушение за политическите на власт. А съчетанието на власт с относително нисък имуществен ценз и чувство за неприкосновеност категорично наклони везите в полза на корупцията.

Независимо коя политическа партия управляваше България предприятията и тяхната приватизация служеха предимно за извличането на лични изгоди за управляващите или за свързани с тях лица и фирми. От една страна държавните предприятия (включително банките) се източваха по станалата банална схема с „наши“ фирми на входа и изхода и с помощта на корумпирани шефове. Тази схема предполагаше протакане на приватизацията колкото е възможно повече и бе прилагана успешно години наред. Забавянето на приватизацията даваше възможност и за извличането на други изгоди. Непрозрачни и протяжни приватизационни процедури създаваха благодатна почва хората, които вземат решенията да бъдат ухажвани продължител-

но време, включително и материално от потенциалните купувачи. Как иначе може да бъде обяснен фактът, че преговорите с потенциални купувачи бяха, са и очевидно ще бъдат любим метод на всички приватизиращи органи. А в редките случаи на приватизация чрез търг или конкурс почти винаги се стигаше до гафове и дори скандали, зад които отново прозираше корупцията.

В крайна сметка може да се направи заключението, че процесът на приватизация бе (и продължава да бъде) използван максимално утилитарно от страна на администрацията. Само че не в полза на държавния, а на лични и фирмени бюджети.

Лицензирай и владей

Високата степен на намеса на държавата в икономиката е друг фактор, предразполагащ към корупция. По тази линия България също отбеляза значителни постижения. Въпреки постепенното намаляване на ролята на държавния бюджет като преразпределител на брутния вътрешен продукт, държавата продължава категоричното си вмешателство в икономиката. Разрешителните и лицензионните режими през всичките години на преход бяха едно от любимите деца на администрацията.

С благовидния на пръв поглед мотив „нещата трябва да са под контрол“ администрацията се самовъзпроизвеждаше перманентно подготвяйки и предлагайки на изпълнителната и законодателната власт решения за създаване на контролни институции и натоварването им с нови и нови лицензионни правомощия. Показателно е, че дори при управлението на кабинета Костов, когато за пръв път започна по-сериозното съкращение в държавната администрация, някак постепенно бяха създадени повече от дузина нови институции, чиито персонал по всяка вероятност превишава броя на съкратените държавни служители от другите сфери.

А всяка подобна институция, която генерира бюрокрация, на българска почва неминуемо генерира и корупция. Публична тайна е, че всеки лиценз или разрешително си има своята цена. Проблемът е, че това важи не само за „големите лицензи“ като банковите и застрахователните например, но и за най-баналните разрешения – за износ, за строителство, за откриване на магазинче за цигари и т.н.

В крайна сметка тоталната мрежа от лицензи и разрешителни, която оплита българското предприемачество се превръща в солиден източник на приходи за администрацията и солидни загуби за частния бизнес. И тук става дума не само за преки финансови загуби, но и за почти всекидневни загуби на време, нерви и вяра в пазарните постулати.

Злоупотребите с държавни поръчки

Законът за възлагане на държавни и общински поръчки бе приет едва в началото на 1997 г. Дотогава в правния мир въобще не бе регламентиран редът, по който държавата се разпорежда с парите на данькоплатците. Кое-то създаде великолепна среда за прокарване на лични и корпоративни интереси при харченето на бюджетни пари. За нещастие положението не се промени съществено и след влизането на закона в сила.

Дълго време държавните институции се правеха, че не забелязват съществуването на този закон. След генерирането на известен шум от страна на медиите, институциите макар и неохотно започнаха да си дават вид, че се съобразяват със закона. Съобразяването обаче е по-скоро формално като се използват слабостите и вратичките в нормативният акт. За запазване на това статукво допринася и неефективния контрол на Сметната палата и липсата на традиции данькоплатците да изискват отчет за начина, по който се харчат техните пари.

В резултат държавните поръчки се печелят предимно под масата, а удовлетворените отново са администраторите, които избират победителя и, разбира, се самия победител.

Неясното и противоречиво законодателство

В годините на преход българското законодателство се характеризира с изключителна неустойчивост, с перманентна неяснота и противоречивост. Подобна законова среда също създава превъзходни възможности за избягване на корупцията.

Когато собственик на дребна фирма и неговият счетоводител нямат яснота колко точно данъци дължат; когато не са сигурни какви документи и справки трябва да подават; когато им е трудно да разберат кой от два диаметрално противоречиви законови текста на приложат; когато често им се налага да се сблъскват с български варианти на Параграф 22, тогава те нямат кой знае колко полезни решения в рамките на закона. Универсалното решение е да платят на съответния държавен чиновник да си затвори очите за нарушението, макар че то е непредумишлено. Парадоксът в тези ситуации, които най-често са свързани с данъчното облагане, е че съответният данькоплатец иска да бъде добросъвестен, но никой, включително и законът не му казва как точно да бъде такъв. Десетки и десетки примери могат да се дадат за случаите, в които данъчните закони очевидно не са ясни, а на моменти са дори противоречиви. В такава ситуация както и да постъпи данькоплатецът, с намерение да бъде изряден, данъчният инспектор може да изтъкува закона по другия начин, което предполага санкция. И още нещо - законовите санкции в повечето случаи са предвидени в широк диапазон,

което предполага субективна преценка на данъчния орган с колко точно да „възмезди“ бюджета. А това означава, че данькоплатецът е изправен пред избора: да плати на данъчен консултант за съвет (но без да има гаранция, че данъчният инспектор ще е на същото мнение, пък било то и експертно); да плати, за да си набави някое вътрешно указание на данъчната администрация, което тълкува неговия казус; да корумпира данъчният инспектор, за да си няма по-големи главоболия или да се прекръсти и да разчита на съдбата и на порядъчността на съответния данъчния инспектор. Най-лошото е, че подобни данъчни проблеми не са инцидентни, а почти всекидневни. И че те рефлектират предимно на гърба на дребния и среден бизнес, доколкото „големите“ намират начин да се справят с помощта на добре платени консултанти и на добри контакти.

Корупцията – защо процъфтява

Както бе споменато по-горе, зле платената администрация, неукрепналите институции и големият държавен периметър са част от основните причини, пораждащи корупцията.

Липсата на ясна и устойчива законова база, неефективният контрол и очевиден недостиг на политическа воля за борба с корупцията (въпреки заявенията) са други фактори за корупцията.

Въпреки гроздовите контролни институции (повечето от които по принцип са необходими), контролната система като цяло е неефективна. Причините за това са няколко. Практически нито една от контролните институции не е истински независима, а постоянно е изложена на пряко или опосредстван политически натиск. Например Сметната палата, която формално е независима, не изпълнява ефективно задълженията си да контролира харченето на парите на данькоплатците и злоупотребите с тях продължават. Пагубната роля на политиките върху ефективността на контролния процес най-добре може да се илюстрира от специализираната парламентарна комисия за борба с корупцията, чиято ефективност клони към нула.

Друга причина за неефективността на контролните институции, донякъде свързана с първата, е общественото убеждение (друг въпрос е дали то 100 на сто отговаря на истината), че при по-мощабните случаи на корупция винаги има намесени известни имена от високите етажи на властта. Което кара повечето контролиращи да избягват да се бъркат в подобни казуси. За тази им настройка допринасят и малкото случаи на доказана корупция, от които практически не следва никаква санкция за двете страни участници в „сделката“. В подобни случаи, независимо за коя политическа сила се отнасят, като правило надделява разбирането, че публичното оповестяване на нарушението и последващото наказание на виновните ще навреди на имиджа на партията. Което разбира се предизвиква у контролните органи рето-

ричния въпрос „защо да се бяхтя напрасно, като нищо не следва от моите разкрития?“.

Трета причина за неефективността на контролните органи е в преплитането на функции между отделните институции, което в много случаи изважда очи вместо да изписва вежди. Взаимоотношенията между Сметната палата и Държавния финансов контрол са добър пример в тази насока.

Обществената реакция на добилите публичност скандали за подкупи на държавни служители е интересен феномен, който също дава своя принос за процъфтяване на корупцията. Едва ли има държава, която може да заяви че е решила безусловно проблема корупция. Но в развитите страни, когато медиите дадат публичност на скандал, свързан с корупция (дори все още да няма доказателства), последствията по принцип са сериозни, включително оставки по най-високите етажи на властта. В България не е така. Медиите, които бяха един от най-бързо развилите се частни сектори от началото на прехода не могат да се похвалят с подобни постижения. Макар че причината едва ли е в тях.

Още от първите дни след 10 ноември 1989 та до ден днешен обществото непрекъснато е бомбардирано с информация за поредната далавера, за поредният корумпиран държавник или чиновник. И изглежда всекидневните данни за корупция, които могат да се видят, чуят или прочетат в медиите, са преминали точката на насищане на обществената реакция и тя вече се ограничава до примиренческата констатация „всички са маскирани“. Нещо повече. Заради „амортизацията“ на ефекта от журналистическите разследвания и заради традиционно поляризираната политическа среда, за набедения в корупция държавник или чиновник не е никакъв проблем да отхвърли обвиненията с думите „това е политическа поръчка“ или „атакуват ме, защото съм настъпил нечии икономически интереси“. И тези кратки фрази обикновено са напълно достатъчни за „доказване“ на невинност пред обществото и прехвърляне на негативите в полето на медията, изнесла данните за корупция.

В крайна сметка остава впечатлението, че обществото се е примирило с феномена корупция и неговите членове по-скоро търсят начин да се впишат в системата, отколкото да ѝ се противопоставят.

В „демократичната“ история на България има и един инцидентен фактор, който оказва съществено влияние за проникването на корупцията на всички нива – ембаргото на ООН срещу Югославия в периода 1992 – 1995 г. Машабната контрабанда през този период доведе до натрупване на значителни капитали предимно (но не само) от лица и фирми, които обикновено се споменават в контекста „съмнителни“ и „мафия“. По този начин т.нар. групировки акумулираха големи капитали за кратко време и без много усилия. Натрупаният капитал и липсата на силна държавна власт през този период способстваха за последващия разцвет на тези групировки, базиран на

корумпиране на политици, чиновници и шефове на държавни предприятия. Още повече въпросните групировки вече имаха натрупан опит в „работата“ с държавната администрация от времето на контрабандата.

Друга причина, поради която обществото не съумя да ограничи развитието на корупцията, е закъснялото развитие на неправителствените организации. В западните демокрации ролята на тези институции вече е доста значима, включително и в борбата с корупцията. Докато в България те все още търсят своето място в общественото пространство.

По-задълбоченият анализ сигурно би открил и други причини за появата и широкото разпространение на корупцията в България. Ако трябва обаче да посочим една генералната причина, обуславяща процъфтяването на този феномен, то това е липсата на политическа воля и/или на възможности у политиците да се справят с проблема, ограничавайки го до възможния минимум.

Как иначе могат да се обясни фактът, че години наред злоупотребите в митниците и Българска национална телевизия например, непрозрачната приватизация и задкулиското разпореждане с парите на данъкоплатците са публична тайна, но статуквото почти не се променя?

Корупцията – какви са последствията

Следствията, които корупцията води със себе си за обществото, икономиката и дори психологията в България не се различават кой знае колко от познатите по цял свят.

Корупцията нанася жестоки поражения върху морала, доколкото развива и затвърждава убеждението, че това е основният и дори нормалният път за постигане на цели. Пораженията върху морала на българското общество трудно могат да се измерят с числа, но е безспорен техният негативен ефект особено в средносрочен и дългосрочен аспект.

Най-големи поражения феноменът корупция нанася на икономиката като цяло и в частност на основните субекти в нея – бюджет, компании и домакинства.

Корумпираната среда е противоположна за нормалния бизнес доколкото изкривява условията на конкуренция. При това положение редица компании, които при открита конкуренция биха спечелили държавна поръчка или конкурс за доставчик на държавно предприятие, се оказват изхвърлени от играта. Подобни ситуации бяха и продължават да са масова практика в България – както по линия на държавните предприятия, така и по линия на обществените поръчки.

Заради корупцията редица компании, които участват в приватизацията също се оказват зад борда въпреки, че офертата им може да е била най-

добра. Корупционната среда причинява трудности в бизнес планирането и значително скъсява неговия хоризонт.

България все още не е на етапа, на който корупцията е свръхпроявена и за всяка административна „услуга“ има полуофициални тарифи и „бенефициенти“ на подкупи. Колкото и странно да звучи на пръв поглед, това че корупцията не е достигнала крайната си фаза в България има и пряк негативен ефект върху бизнеса. Когато знаеш, че трябва да платиш на държавен чиновник, за да получиш необходимото разрешение, но не знаеш на кого и колко точно да платиш, проблемът допълнително се усложнява. Или иначе казано, дори да си готов да си платиш, за да потръгне бизнесът ти, може да се окаже, че не знаеш на кого точно и колко трябва да платиш. В подобни случаи по корупционната верига обикновено се навързват посреднически звена, включително частни лица и фирми, които търгуват с информация от типа „на кого и колко трябва да се даде“. А това в крайна сметка увеличава „разходите“ на фирмите за подкупи, а в по-лошия случай води до блокиране на бизнеса поради неинформираност за това кому и колко трябва да се плати.

В резултат на корупцията домакинствата губят по линия на по-скъпи и по-некачествени стоки и услуги, които получават от компаниите, спечелили дадена поръчка заради подкуп, а не заради конкурентоспособността на своята оферта. Загубите за домакинствата са и преки, в случаите когато се налага да платят подкуп за да получат някаква стока или услуга (откриване на телефонен пост, получаване на виза и т.н.). Домакинствата в качеството си на данъкоплатци плащат и лептата за пропуснатите бюджетни приходи или излишните бюджетни разходи в резултат на корумпирано поведение на държавни чиновници (митническа и данъчна администрация, приватизиращи органи, банковия надзор от периода до 1996 г., разпоредителите с държавните средства и т.н.).

Корупцията спомогна за повишаване на нивото на престъпност като цяло в България, което се отрази негативно на бизнеса и домакинствата. Масовото разпространение на корупцията нанесе удар върху тези две групи и по линия на неефективното и на моменти блокирано правораздаване.

Стимулираните от подкупи решения на държавните чиновници рефлектират негативно на държавния бюджет по няколко направления. На първо място държавата пропуска сериозни приходи и този ефект най-силно се проявява при митниците, данъчната администрация и приватизацията. Няма система, която точно да изчисли колко са пропуските за бюджета по тези направления, но дори само митниците да вземем е ясно, че става дума за колосални суми.

Второто „корупционно“ направление, по което се натоварва бюджетът, е неефективното разпореждане с парите на данъкоплатците. За България е доста трудно да се определи доколко хвърлянето на парите на данъкоплат-

ците на вятъра се дължи на непоследователна и некомпетентна политика и доколко на корупция. При всички случаи участието на корупцията е чувствително. То може да се проявява както пряко – при закупуване на ненужни, луксозни или необосновано скъпи стоки и услуги, така и опосредствано – например при поемането на дългове на държавни предприятия, при които корупцията на шефовете има съществен принос за натрупаните загуби.

Като цяло икономиката губи (неясно колко, най-малкото защото в България никой не прави алтернативни модели) от нерационалното разпределение на ресурсите, от пропуски на чужди инвестиции (корупцията е един от факторите, заради които България е на едно от последните места по привлечени преки чужди инвестиции сред страните от Централна и Източна Европа) и в крайна сметка от цялостното замъгляване и влошаване на бизнес-средата.

Липсата на ефективна контролна система породила негативни обществени ефекти от корупцията, дори в случаите когато от двете страни на барикадата бяха частни структури. Когато инспектор от частна банка отпуснаше срещу съответния процент кредит на частна фирма, знаейки че парите никога няма да се върнат – това бяха взаимоотношения между частно-правни субекти. Когато обаче една такава частна банка и още много други като нея фалираха, а държавата пое да изплаща задълженията към вложителите, то тогава възникна въпросът – ако контролният орган (в случая БНБ) си беше свършил работата на време и не бе допуснал масовото даване на подкупи срещу получаване на кредит щеше ли да се стигне до тези загуби за бюджета (респективно за данъкоплатеца)?

Друго следствие от развитието на корупцията е възможността на „силните на деня“ да генерират приходи, част от които да се използват не само за лични и корпоративни изгоди, но и за финансиране на политически партии. Разбира се, официално доказани случаи от подобно естество няма, но предоставките и най-вече неофициалните информации предполагат наличието на подобен феномен.

Корупция в бъдеще време

Дълбоко вкоренените причини за появата и разцвета на корупцията в България показват, че вероятността за рязко свиване на нейните мащаби в кратки срокове не е много голяма.

В средносрочен план надеждите за ограничаване на корупцията се свързват по-скоро с външни фактори – Европейския съюз, международните финансови институции, чуждите инвеститори.

Доколкото вътрешната реакция на явлението е пренебрежимо малка, едва ли може да се разчита че тя би провокирала съществена промяна в менталитета и практиката на държавната администрация. Във вътрешен план

надеждите по-скоро се свеждат до неизбежното намаляване на ролята на държавата като собственик, което при равни други условия предполага по-малко условия за корупция.

Надеждите за ограничаване на корупцията се свързват и с нарастващата роля на неправителствените организации, които постепенно набират авторитет и значимост в България.

Същевременно има поне две сериозни потенциални заплахи.

Първата е евентуалното продължаване на военните действия в Косово и съпътстващото ги затягане на ембарговия режим. При този сценарий се създават предпоставки за нов мащабен „пик“ на контрабандата, респективно на корупцията и за бързото натрупване на средства, които могат да се ползват и за бъдещо корумпиране на държавната администрация.

Досегашните действия на правителството по отношение на настоящото ембарго срещу Югославия създават впечатлението за категоричност в усилията за предотвратяване на контрабандата и съпътстващата я корупция. Не е особено ясно обаче каква ще е политиката ако ембаргото се проточи, България акумулира все по-голям дефицит по текущата сметка на платежния баланс, а социалните проблеми в страната се задълбочат. При тези условия преките изгоди от нарушаването на ембаргото може да се окажат тотално превишаващи ползите от потенциалните потупвания по рамото за добро изпълнение на международните резолюции. Допускането на мащабна контрабанда (независимо дали е умишлено или не) би втвърдило убеждението на общественото мнение, че корупцията е нормална част от ежедневието. И че настоящето правителство е поредното, което говори против, но действта в полза на този феномен.

Втората значима потенциална опасност за по-нататъшно процъфтяване на корупцията е амбициозната инвестиционна програма на правителството и специално частта, предвидена за финансиране от държавния бюджет. Ключовата роля, която се възлага на инвестиционната програма за стимулиране на икономическия растеж изисква тя да бъде прилагана ефективно. Приложението обаче до голяма степен би могло да бъде опорочено, ако за пореден път „високите етажи на властта“ се възползват от възможността за лично и/или корпоративно обогатяване при разпределението на бюджетни средства. А изкушението ще е голямо, предвид мащаба на ресурсите, предвидени в инвестиционната програма.

Като евентуална спирачка на злоупотребите с парите по инвестиционната програма се посочва новият Закон за обществените поръчки, които предстои да се обсъжда в Народното събрание.

Сам по себе си подобен закон е необходимо, но не и достатъчно условие за ограничаване на корупцията при разпределянето на милиардите от бюджета. Сега също има Закон за възлагане на държавни и общински по-

ръчки, който така и не работи ефективно. И не толкова заради несполучливи правни норми, колкото заради липсата на политическа воля.

В крайна сметка приложението на инвестиционната програма и евентуалното задълбочаване на ембаргото може да се приемат като сериозни тестове за решимостта и възможността на правителството да ограничи до възможния минимум мащабите на корупцията в България. Ако то се провали по тези два пункта – корупцията със сигурност ще бъде една от емблемите на влизащата в XXI век България. Със всичките произтичащи от това последици, описани по-горе.