

2. Корупцията като феномен на страните в преход

Емил Ценков

План

1. Наследството от тоталитаризма
2. Корупцията в условията на преход
3. Предпоставки на корупцията в страните в преход
4. Специфични корупционни механизми
5. Феноменът “завладяване на държавата”
6. Специфика на корупционната ситуация в различните посткомунистически държави
7. Публично-частното партньорство срещу корупцията

1. Наследството от тоталитаризма

При очертаване спецификата на разглеждания феномен в страните в преход в сравнение с “класическите” му разновидности в развитите страни особено значение имат такива антиномии като “функционална” и “дисфункционална” корупция. Функционални са корупционните практики в рамките на такава политическо-правна и икономическа среда, в която корупцията фактически е легитимирана (без формално да е законна) чрез масови практики и/или се разглежда като средство за преодоляване на съществуващите бюрократични пречки. И в двата случая функционалната корупция не поставя на изпитание самата система. И обратното — дисфункционални са онези корупционни практики, които са аномални и деструктивни спрямо законовата рамка и съществуващите стопански механизми.

За развитите демокрации е валидно правилото: колкото повече демокрация и силно гражданско общество, толкова по-малко непрозрачност, колкото по-ясни правила на играта, толкова по-малко корупция. Корупцията тук е дисфункционална, тя се отхвърля и от общественото мнение и носи прекомерен риск за участващите в подобни трансакции. Три са основните причини за това. **Първата** е наличието на стабилно гражданско общество, способно да контролира упражняването на властта. **Втората** е съществуването на отдавна изградени структури на пазарната икономика, които от десетилетия функционират на основата на регистрационни, а не разрешителни

режими. **Третата** е, че всяка демократична политическа сила в традиционна демократична държава се бори не за цялата, а само за политическата власт. А в нея възможностите за корупция са много по-ограничени.¹

Що се отнася до бившите комунистически държави, корупционната динамика в тях е силно повлияна от наследените стереотипи на обществено поведение, които се разглеждат по-долу. Както е известно, в условията на “държавен социализъм” голямата или политическата корупция е в значителна степен институционализирана чрез системата на привилегии и разпределение по привилегии на обществените ресурси, т.е. тя е специфично проявление на отъждествяването на обществените интереси с тези на номенклатурната класа. От друга страна, по-баналните корупционни практики, обозначавани с понятия като “бюрократична” или “административна” корупция, са възможни благодарение, както на очевидните административни несъвършенства и свръхцентрализацията на командно-административната икономика, така и на толерирането им като форма на стихийно преразпределение на доходите, което не заплашва устоите на режима. Или, с други думи, при комунизма политическата корупция е предимно функционална, а административната — дисфункционална.

“Държавният социализъм” е отрицание на рационалистичния модел на Макс Вебер за разделението между публичната и частната сфера, което позволява функционирането на модерната бюрократична машина на западните общества. При комунизма, подобно на някои докапиталистически системи, съществува почти пълна идентичност между публично и частно, което се постига чрез делегитимиране на частната собственост и нейното свеждане до лично притежание на необходимото за битови нужди. Тук се наблюдава двойно отчуждаване на гражданите от държавата: от една страна, властите изземват частната собственост чрез процеса на национализация, а от друга, с национализираната и следователно “обществена” собственост фактически и юридически разполага управляващата комунистическа партия и по-конкретно - нейният елит.

¹ Разбира се, тези общи закономерности по различен начин се пречупват през призмата на национални традиции и институции. Редица държави, в чиито обществени отношения корупционните практики са сведени до минимум, стават жертва на диспропорционално висок корупционен риск на отделни социални сектори — например областта на партийните финанси.

Антитезата на тоталитарното отъждествяване на частния и публичния интерес е отношението на обикновените граждани към “общонародната собственост”. За тях е валидна максимата: “държавно ли е, значи е ничие”. С други думи, разграбването или просто разхищаването на тази собственост се превръща до голяма степен в морално допустим акт. Последствията от подобен nihilизъм към държавната собственост се изразиха в засилващите се особено през 80-те години на ХХ век тенденции към масови разхищения и битова и административна корупция. Това дори принуди комунистическите власти да търсят спешни формули за ограничаване на дисфункционалните форми на масова злоупотреба с държавно имущество.² Палиативните мерки обаче не можеха да излекуват хроничния недъг на комунизма, който в крайна сметка доведе до сгромолясването на авторитарните режими от Източна Европа през 1989 г.

2. Корупцията в условията на преход

Подобно отношение към публичната собственост не можеше да не даде отражение върху мотивацията и поведението както на длъжностните лица, така и на гражданите на посткомунистическите държави. Освен това към гореспоменатите предпоставки се добавиха и такива, които бяха следствие от политическата, социално-икономическата и нравствено-поведенческата криза на източноевропейските общества, съставяща сенчестата страна на реформите след 1989 г. Ценностният вакуум, при който старите ценности са нерелевантни, а новите все още не са добре усвоени и превърнати в жизнени ориентири, в съчетание с обедняването на голяма част от гражданите на бившите социалистически страни³, както и с драстичното увеличаване на социалната диференциация, изразяваща се в засилващата се атомизация на посткомунистическото общество, подтикват към индивидуални тактики на оцеляване, които драстично се разминават

² Така например в България бе въведена формулата за “държавата-собственик и колектива-стопанин”, докато в Румъния бе рекламиран противоположният подход — за държавата-стопанин и колектива-собственик.

³ Според данни на проучване на ООН понастоящем 147 млн. души в страните от ЦИЕ имат доход под 4 долара дневно, докато в края на 80-те години (т.е. при комунизма) към тази категория са причислявани едва 14 млн. души.

Human Development Report for Europe and CIS, Regional Bureau for Europe and CIS of the United Nations Development Programme (UNDP), USA, 1999. P. IV

с публичния интерес и морал. Неверието в колективното социално действие, във възможността чрез граждански контрол да се влияе върху функционирането на властите, отчуждението от държавата, администрацията, институциите, както и кризата на доверието в ценности като почтеност, нравственост и солидарност неминуемо доведоха до засилена толерантност към корупцията. Нещо повече - на равнище социум възникна тенденция към тотализация на “пазарния модел на поведение”. Подобен подход направи допустими такива практики като платен достъп до граждански права, до политическата сцена, до правораздаване, образование, здравеопазване и др., т.е. до прилагането му дори в онези зони, които конституциите на държавите в преход обикновено дефинират като зони на гарантиран достъп до права и публични услуги. Всичко това рязко разшири потенциала на корупционното поведение в области като образование, здравеопазване, правораздаване и др. На практика бе създадена ситуация на ненаказуемост.

На равнище социум промените маргинализираха и декласираха много социални групи. В същото време се създадоха благоприятни условия за ускорена вертикална мобилност на други социални групи. При наличието на двата типа мобилност възникнаха условия както за нови, модерни форми на корупция (корупция на “белите якички”), така и за възпроизвеждане на патриархалните, непотиски форми на търговия с влияние, клиентелизъм, мрежови корупционни структури на роднинска и друга групова основа и др. При това до голяма степен развиването на асоциативните корупционни мрежи представлява стихийна реакция на атомизацията на обществото.

Трябва да отбележим, че **самият преход, чиято икономическа основа съставя трансформацията на държавната собственост в частна, предоставя огромно поле за корупционни трансакции.** Това е така, защото този магистрален по важността си процес и съпътстващата го реформа на взаимоотношенията между посткомунистическата държава и новите стопански субекти се извършваха и извършват както в рамките на легални и международно приети рамки и механизми, така и чрез инструментите на полулегалната и откровено криминална система за преразпределение на ресурси. В повечето бивши социалистически държави такива легални инструменти като реституцията⁴,

⁴ Въпреки очакванията, реституцията, особено в по-бедните източноевропейски страни, не генерира достатъчно национален капитал и бе съпътствана с огромни правни усложнения.

касовата и масовата (ваучерна) приватизация се съчетаваха със скрита приватизация (т.нар. входно-изходна икономика)⁵, полузаконно или криминално преобразуване на финансовия сектор чрез източване на държавни банки, финансови пирамиди, рекет и т.н.

Ако се върнем към дилемата функционална/дисфункционална корупция, трябва да констатираме, че особено през първата половина на 90-те години редица фактори допринесоха за вплитането на корупционните практики в полулегалните форми на приватизация. По такъв начин корупцията се превръщаше във функционална характеристика на един полулегален преход. Следователно корупционният феномен се превърна в част от една по-глобална ситуация, в която по аналогия с отношението към държавната собственост нагласите към нихилизъм и делегитимиране се насочиха към самата държава, нейните институции и по-конкретно държавно-регулативната и правоприлагащата сфера. До известна степен това бе неизбежно на етапа на разграждане на отделни комунистически структури, както и на преформулиране функциите на държавните институции. Същевременно подобни нагласи позволиха реполитизиране на конституционно независимите властови ресурси, “приватизиране” на публични интереси и функции и вторично подчиняване на съдебната власт на водещите политически и икономически интереси. В крайна сметка делегитимирането на правно-институционалната среда означаваше легитимиране в публичното пространство на тяхното отрицание - корупционните практики и паралелната система за преразпределение на доходите.

3. Предпоставки на корупцията в страните в преход

Високите равнища на корупцията в посткомунистическите страни се дължат на съчетанието между редица фактори от политическо, институционално, икономическо и социално-психологическо естество.

Политическите предпоставки за широкото разпространение на корупцията в посткомунистическите общества включват:

- Запазването на наследената от комунистическия период неразчлененост между публичната и частната сфера.

⁵ Най-краткото дефиниране на това понятие е приватизиране печелившите дейности на държавните предприятия (доставки на суровини “на входа” и продажба на готовата продукция “на изхода”), докато пасивите се прехвърлят на държавата.

- Ограниченият характер на политическата реформа и продължаващата зависимост на съдебната и законодателната от изпълнителната власт.
- Неоестатистките тенденции, характеризиращи се с използването на политическите ресурси на властта за създаване на клиентелистки стопански мрежи.
- Неразвитостта на гражданското общество и в частност липсата на ефективно институционално сътрудничество между неправителствените организации и частния бизнес, от една страна, и държавата, от друга.

Институционалните предпоставки включват:

- Дезинтегрирането на държавните контролни органи и възникналият в резултат на това правно-институционален вакуум особено през първите няколко години на прехода.
- Запазването на тромава, свръхбюрокрактизирана и непрозрачна държавна администрация, характеризираща се с дублиране на функциите между отделните ѝ звена и с недостатъчно добра координация между тях.
- Отсъствието на граждански контрол върху държавните институции.

Предпоставките в **стопанската сфера** могат да се резюмират по следния начин:

- високият корупционен риск при трансформацията на държавната собственост в частна;
- правно-нормативният хаос, включително и в тясната област на приватизацията, взаимоотношенията между пазарните субекти и др.;
- липсата на свободни парични средства и на легитимни бизнес-структури, които да се превърнат в основни актьори на касовата приватизация;
- големият дял на “сенчестата” икономика;
- бюрократичните и законовите пречки пред местните предприемачи и чуждестранните инвеститори в редица страни от Източна Европа;
- налагането на непрозрачни приватизационни механизми, като например “преговорите с потенциален купувач”, приватизационните сделки с “работническо-мениджърските дружества” и др.

4. Специфични корупционни механизми

По-долу ще бъдат представени някои **корупционни механизми**, които носят своеобразието на преходните общества и преди всичко отразяват неразчленеността между публичния и частния сектор. Такива са:

- **Източване на държавни и търговски банки**

Може да се твърди, че става дума за специфична форма на “приватизация”, а именно - корупционна приватизация, както и за откровен грабеж с мълчаливото участие на държавни служители. Почти едновременно, през първата половина и средата на 90-те години, в резултат на скандалите около източването на банки, разкриването на финансови пирамиди и други форми на разграбване спестяванията на стотици хиляди граждани се стигна до вътрешнополитически кризи. При повечето от тях е налице участие от страна на държавни служители и представители на съдебната система, което превръща тези процеси в явления от сферата на корупцията.⁶

- **“Входно-изходна” икономика**

Корупционна схема, при която печелившите дейности на държавните предприятия (доставка на суровини и машини, реализация на готовия продукт и др.) се обсебват от частни фирми, докато пасивите остават за сметка на държавния бюджет. На практика това означава източване на бюджета в частни ръце в нарушение на съществуващите закони. Обикновено “входно-изходната” икономика води до пълното обезкръвяване на държавното предприятие, изкуствени фалити и впоследствие до приватизиране на съответните предприятия на минимална цена.

- **Непрозрачни приватизационни сделки**

Липса на публичност на сключваните приватизационни договори. Доминиране на неясно регламентирани непрозрачни методи на раздържавяване. Типичен пример са сделките с потенциален купувач, които не са прецизно регламентирани и по такъв начин позволяват задкулисно корупционно договаряне и разпределяне на подкупи на

⁶ С малък интервал от време подобни финансови скандали с корупционен елемент избухнаха в страни като Румъния, България, Албания, Русия, Чехия и др.

различните бюрократични равнища, ангажирани със сделката.

- **Участие на държавни служители в контрабандни канали (трафик на наркотици, оръжие, хора, както и стокова контрабанда)**

Това е може би най-голямото корупционно “перо” по обема на генерирани подкупи. Същевременно контрабандата и трафикът генерират и най-много приходи в рамките на “сивата” икономика, като по такъв начин съставляват главният източник за финансиране на организираната престъпност както в отделната страна, така и в рамките на трансграничната престъпност.

- **Корупционно финансиране на политически партии и на предизборни кампании (анонимни дарения срещу неприкосновеност) и др.**

Дългото отсъствие на съвременно законодателство, което да регламентира партийните финанси, даренията и финансирането на предизборните кампании в редица страни в преход, създава предпоставки за навлизането на мръсни пари в политиката, а оттук и за неприкосновеност на организираната престъпност и “сивата” икономика. Подобна симбиоза руши доверието в демократичните институции и създава порочен макромодел, който се възпроизвежда на различните равнища на социалната пирамида.

- **Злоупотреба с лицензионните и разрешителните режими**

В повечето бивши социалистически държави преходът към пазарно стопанство се натъква на увеличаващ се брой лицензии и разрешителни, необходими за упражняването на бизнесдейности. Критиците на тези задължителни процедури изтъкват тяхната непрозрачност, липсата на ясни регламенти и изисквания, излишна бюрократичност и прекалено голямата дискреция на чиновниците - все предпоставки за корупционни практики.

- **Непрозрачност при реализиране на обществените поръчки**

Честа практика е обществени поръчки да се възлагат без търгове (например при боравене с извънбюджетни средства), както и такива, при които се нарушават правилата за равнопоставеност на участниците и се създават условия за фаворитизъм. Освен това някои национални закони за обществените поръчки предвиждат прекалено висок размер

на гаранцията за сделките, при които не се изисква провеждането на публични търгове.

• **Злоупотреби с управлението и използването на държавно имущество за частни цели**

Става дума за сградно и друго имущество, което не се обявява за приватизиране и остава под управлението на съответните държавни и общински ведомства. Така например огромната наследена от социализма курортно-оздравителна база на т.нар. почивни домове обикновено се управлява от едно ведомство, като се дава под наем, а някъде и се извършва неофициална приватизация. Цялата тази сфера е оставена без граждански контрол, като корупционните практики в нея са често явление.

5. Феноменът “завладяване на държавата”⁷

Търсейки отговор на въпроса каква е връзката между политическата и икономическата реформа, от една страна, и равнищата на корупция на държавите в преход, от друга, група изследователи на Института на Световната банка предлагат интегративен показател за неразчлененост между публична и частна сфера, който в различна степен е характерен за всички държави в преход. Става дума за т.нар. завладяване на държавата, дефинирано като “действията на отделни личности, групи или фирми както в обществения, така и в частния сектор, насочени към формирането на законодателството, регламентите, правителствените решения и политики в своя изгода чрез незаконно и непрозрачно облагодетелстване на публични лица”⁸.

⁷ Виж дефиницията на понятието в края на главата

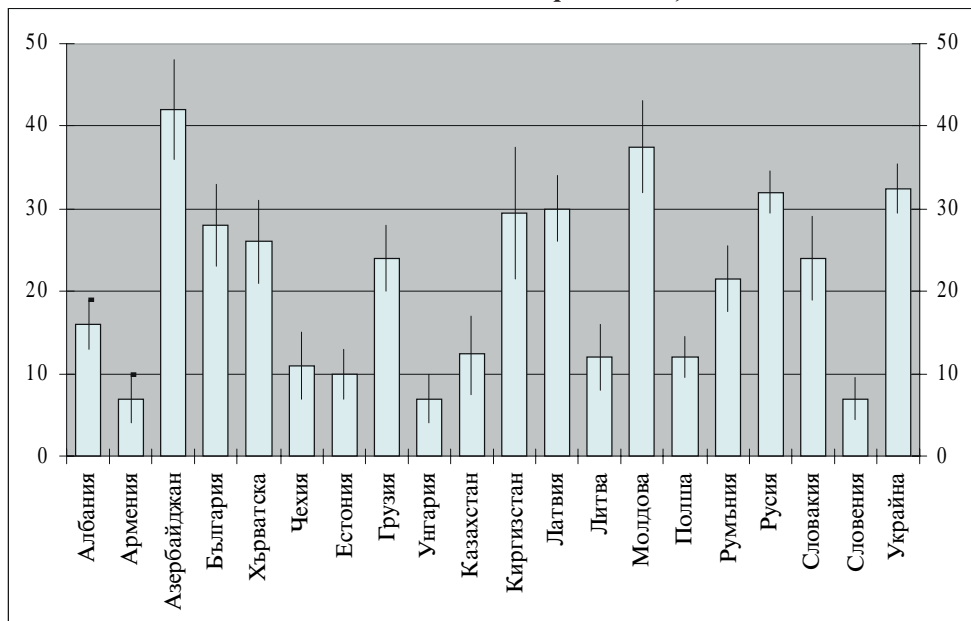
⁸ Anticorruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate, The World Bank, Washington, D.C., 2000, стр. 15

Таблица 1. Дял на компаниите, облагодетелствани от различни форми на “завладяване на държавата”

Страна	Законодателство	Президентски укази	Централна банка	Наказателни съдилища	Търговски съдилища	Финансиране на политически партии	Индекс на “завладяване на държавата”
Албания	12	7	8	22	20	25	16
Армения	10	7	14	5	6	1	7
Азербайджан	41	48	39	44	40	35	41
България	28	26	28	28	19	42	28
Хърватска	18	24	30	29	29	30	27
Чехия	18	11	12	9	9	6	11
Естония	14	7	8	8	8	17	10
Грузия	29	24	32	18	20	21	24
Унгария	12	7	8	5	5	4	7
Казахтан	13	10	19	14	14	6	12
Киргизстан	18	16	59	26	30	27	29
Латвия	40	49	8	21	26	35	30
Литва	15	7	9	11	14	13	11
Молдова	43	30	40	33	34	42	37
Полша	13	10	6	12	18	10	12
Румъния	22	20	26	14	17	27	21
Русия	35	32	47	24	27	24	32
Словакия	40	12	37	29	25	20	24
Словения	8	5	4	6	6	11	7
Украйна	44	37	37	21	26	29	32
ОБЩО	24	21	21	18	20	20	21

Източник: *Anticorruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate, The World Bank, Washington, D.C., стр.13.*

Графика 1. Индекс на “завладяване на държавата” (дял на компаниите, облагодетелствани от “завладяване на държавата”)



Обяснение: тънката линия в горната част на всяко стълбче показва статистическата грешка, изчислена за всяка страна в извадката.

Източник: *Anticorruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate*, The World Bank, Washington, D.C., стр.13

В допълваща характеристика на това явление се твърди, че “завладяването на държавата” може да бъде предприето и от актьори в рамките на държавните институции — парламента, изпълнителната власт и съдебната система. Министрите могат да формулират закони, регламенти, данъчни политики в услуга на собствените си финансови интереси”.⁹

Като цяло обаче в тази теза надделява представата за злоупотреба от страна на частните актьори с държавните институции и механизми и следователно се предпоставя тезата за слабата държавност. В своя най-изчистен, “класически” вид това явление се наблюдава в Африка. В бившите социалистически страни подобни тенденции бяха характерни като цяло за първия етап на прехода - края на 1989 година и първата половина на 90-те години. Срастването между държава и “рисков” бизнес при неясни правила на играта и парализа на съдебната власт води до корумпиране на обществото и до възникване на

⁹ Ibid., стр. 9

“държавност в сянка”.¹⁰

Обратното - в условията на силна изпълнителна власт и осъществяваната от нея централизация на управлението се проявява друг тип злоупотреби: клиентелизъм, непотизъм и вторично срастване между държава и бизнес, като при това основният вектор се изразява в държавна намеса в бизнеса в много по-голяма степен, отколкото обратният процес — “купуването на политици” от страна на силни частноикономически групировки. В този случай са налице и рецидиви от миналото, които правят възможна подобна държавно/партийна намеса в икономиката въпреки деетатизацията на собствеността. Опозицията в тези конкретни ситуации обвинява управляващите в налагане на неоавторитарни форми на управление, облагодетелстващи приближени до властимащите частни интереси.¹¹

Затова по-адекватна представа за подобна “макрозлоупотреба” с цялата държавна машина би дала формулата за балансирането между два разнопосочни, а понякога съчетаващи се вектора: създаването на корупционни лобита в държавните институции, които обслужват интересите на частни групировки (този процес се доближава до представата за *state capture*), а от друга страна — злоупотребата с власт от страна на партийни и държавни лидери и техни приближени за облагодетелстване на бизнесгрупировки.

Трябва да се отбележи, че комплексът “корупция/престъпност” не се ограничава единствено в национални рамки. Чрез наследяването, създаването и поддържането на контрабандни канали за незаконен пренос на стоки, трафик на хора, оръжие и наркотици националните групировки се включват в транснационалната престъпност, която превърна посткомунистическите държави в свое основно поле на дейност. Генерираните по такъв начин незаконни средства не само покриват “производствените разходи” на организираната престъпност и полукриминалните групировки, но съставляват лъвският пай от корупционния капитал, чрез който се гарантира неприкосновеността на последните. Същевременно особено в по-малките държави контрабандните приходи са и единственият сериозен източник за партийно

¹⁰ Пример в това отношение е Русия по време на управлението на Елцин, както и в редица постсъветски страни.

¹¹ Както отбелязва проф. Драгомир Драганов, депутат от опозицията в 38-то Народно събрание, при подобна ситуация се наблюдава следната закономерност: повече тотален контрол - повече корупция. “Целта е двойка - бързо натрупване на свежи пари за новия “политически елит” и същевременно създаване на собствена “стопанска номенклатура” за сметка на остатъците от националното богатство”.

финансиране чрез формираните механизми на протекционизъм и клиентелизъм.¹²

Независимо обаче дали в рамките на прехода на отделната нация-държава преобладава завладяване на държавата (слаба държава в съчетание със силни олигарси и организирана престъпност) или силна изпълнителна власт в съчетание с клиентелизъм и непотизъм, във всички тези случаи съдебната власт е поставена в положение на зависимост от частни или групови/партийни интереси. Показателно е, че в популярната формула на прехода: демократизация плюс пазарна икономика — обикновено не се включват най-важните предпоставки за неговия успех, а именно — утвърждаване върховенството на закона и независимостта на съдебната власт. Липсата на адекватно санкциониране на инкриминираните форми на корупция от страна на правоприлагащите органи в страните в преход създаде усещане за ненаказуемост сред участниците в корупционните сделки¹³ и на практика драстично снизи степента на риска на подкупничеството.

Същевременно въпреки тенденцията към дерегулация на формирацията се пазар и оттеглянето на държавата от икономиката през целия този период и в частност на стадия на консолидирането на изпълнителната власт държавата в лицето на администрацията запази много сериозни ресурси в характерните и за страните с пазарно стопанство сфери на корупционен риск, като лицензирането, даването на разрешения за бизнесдейности, публичните търгове и обществените поръчки. По такъв начин управляващите в страните в преход продължиха да оказват натиск върху икономическите субекти и да провокират ответни корупционни оферти по адрес на чиновниците. Масовостта на тези практики се осигурява в резултат на рязкото увеличаване на стопанските субекти, които предявяват намерения да упражняват частна икономическа дейност. По такъв начин посткомунистическата държава се превърна в “кръстник” на новата бизнескласа, като при това държавните чиновници често се възползват от зависимостта на новите бизнесмени за незаконно преразпределение на средства в своя полза.

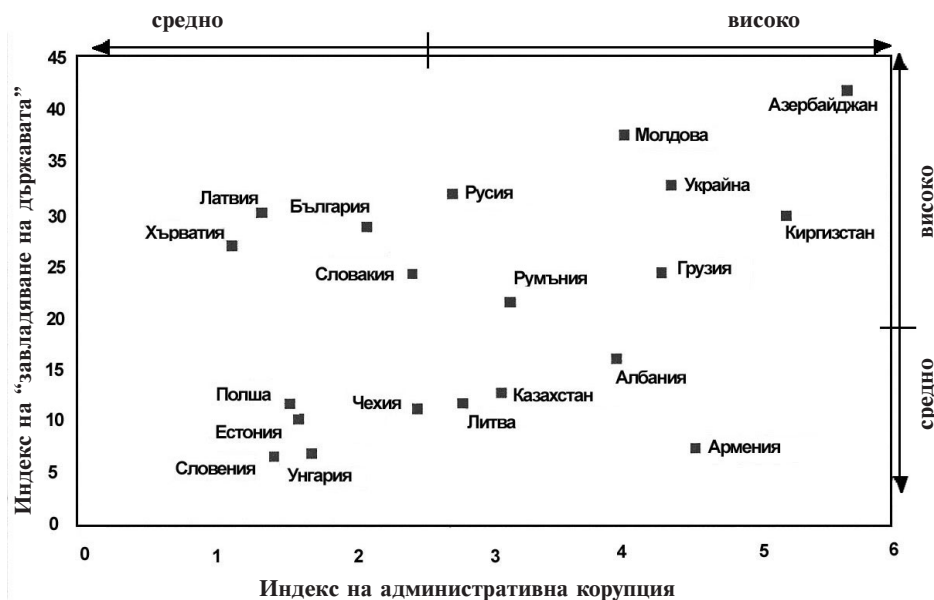
¹² По-подробно виж: Корупция и контрабанда: мониторинг и превенция, Второ преработено и допълнено издание, Център за изследване на демокрацията, С., 2000, с. 14-15

¹³ Някои изследователи говорят за “culture of cynicism and impunity” (Robert Klitgaard, Ronald Maclean-Abaroa and H.Lindsey Parris. *Corrupt cities. A practical guide to cure and prevention*, Washington, 2000, стр.17)

6. Специфика на корупционната ситуация в различните посткомунистически държави

Естествено тези процеси засегнаха в различна степен отделните групи посткомунистически страни. От редица оценки и осъществявания мониторинг от страна на международни организации и национални НПО става ясно, че при различните групи посткомунистически държави съществува различие и в степента на разпространеност на корупционните практики. Годишният Corruption Perception Index на международната неправителствена организация Трансперънси интернешънъл ги класира на различни места в списъка от 90 страни, като централноевропейските държави заемат междинни позиции в таблицата, докато постсъветска Азия е в нейното дъно, отредено на най-засегнатите от корупцията държави¹⁴. Подобна е и оценката на Световната банка.

Графика 2. Индекси за административната корупция и “завладяване на държавата”



Източник: *Anticorruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate*, The World Bank, Washington, D.C., сmp. 15

¹⁴ Виж www.transparency.org/cpi - Корупционни индекси на Трансперънси интернешънъл

Нейни експерти отбелязват: “Въпреки че равнищата на корупцията в страните от Централна и Източна Европа и балтийските страни са по-ниски, те все пак са сравними с тези в държавите от Латинска Америка и Близкия изток и са значително по-високи от тези в страните, членки на ОИСР.”¹⁵

Опит за класифицирането на страните в преход с оглед определяне на подходяща антикорупционна стратегия за всяка от тях прави Американската агенция за международно развитие. Обособяват се пет типа посткомунистически държави в зависимост от напредъка на политическите и икономическите реформи. Първата е групата на консолидиращите се демокрации (централноевропейските, балтийските и Хърватия и Словения), късни националноформиращи се държави (повечето балкански страни), демокрации в отстъпление (Русия, Беларус), консолидиращи се автокрации (някои централно-азиатски страни) и държави в процес на конституиране (Косово, Босна и Херцеговина, Таджикистан).¹⁶

Трябва обаче да се отбележи, че приведената класификация не отразява обстоятелството, че през изминалото десетилетие на прехода (т.е. 90-те години) отделни държави преминаха през различни стадии на изграждане на своите институции и пазарна икономика. При това ако в началото на въпросното десетилетие ситуацията в тях се характеризираше с бурни процеси на либерализация, а в страна като Русия и в стихийна регионализация и децентрализация в съчетание с правно-институционален хаос, бум на “сивата” икономика и на престъпността, то към края на 90-те в някои от тях се проявиха и трайни тенденции към стабилизиране на държавните институции, ограничаване ролята на частните групировки и дори белези на неоестатизъм.

7. Публично-частното партньорство срещу корупцията

Поради факта, че в страните в преход корупционните практики често произват и самите институции, призвани да ги санкционират, ролята на гражданското общество в противодействието на този феномен е още по-важна. Оптимални условия за постигането на успех в

¹⁵ Anticorruption in Transition. A Contribution to the Policy Debate. The World Bank, Washington, D.C., септември 2000, стр. 13

¹⁶ Corbin B. Lyday. U.S. Agency for International Development Bureau for Europe and Eurasia. A strategy for Combating Corruption, януари 2001, стр. 22

ограничаването на корупционния феномен възникват там, където общите интереси мотивират пълноценно сътрудничество между държавните институции, неправителствените организации, бизнеса и медиите.

По-конкретно в областта на противодействието на корупцията смисълът и целите на обществения договор са в създаване на “коалиция на почтеността” и в утвърждаване ценностите на прозрачността и отчетността. Това са същностни характеристики на демокрацията като идеал и социална организация.

Същевременно тяхното формулиране като самостоятелни критерии за успеха на реформите в страните от Централна и Източна Европа отразява функционалната им особеност в инструментариума на прехода. Нравственият интегритет, прозрачността и отчетността са не само крайни цели и критерии на демокрацията; в посткомунистическата среда те са преди всичко необходимите предпоставки за успешното осъществяване на реформите и на първо място - за трансформирането на държавната собственост в частна. Опитът от изминалото десетилетие на посткомунистически промени показва, че подобна трансформация при отсъствието на изискванията за прозрачност и публичност може да доведе до такива социални феномени, които са отрицание на демокрацията и на принципите на пазарната конкуренция, а именно — корупция (подкупност, непотизъм, клиентелизъм, конфликт на интересите и др.), възраждане на авторитарни тенденции в управлението, бюрокрация и непрозрачност на публичния сектор, нарастване на “сивата” икономика, синтез между организирана престъпност и държавни структури, транснационална престъпност и т.н. Така например за част от постсъветските и балканските държави, провъзгласили “на хартия” принципите на демокрацията и пазарната икономика, корупцията е на път да се превърне във водеща характеристика на функционирането на държавата и на нейната икономика, чийто “сив сектор” почти се изравнява по обем с официалния.

Затова антикорупционното публично-частно партньорство е формула, която може да бъде използвана в рамките на цялото общество единствено при управлението на реформаторско правителство, чиято политика е насочена към противодействие на корупцията и към гарантиране на публичност и прозрачност на държавните институции. За разлика от открито корумпираните авторитарни режими, при които

гражданската антикорупционна инициатива по необходимост се конфронтира с властта, в случая става дума за инициатива, насочена към постигане на консенсус. Това означава антикорупционните интереси и приоритети на различните актьори в антикорупционната дейност да се съчетават и допълват в интерес на цялото общество.

Необходимостта от тясно сътрудничество и координация на усилията на трите обществени сектора — публичния, частния бизнес-сектор и гражданското общество като цяло — произтича от констатацията, че корупционните практики се проявяват макар и с различна интензивност във всички области на обществената дейност. Широкият диапазон от дейности, които съдържат елемента на злоупотреба с власт за частни цели, по дефиниция изключва възможността проблемът “корупция” да бъде решен единствено с усилията на правоприлагащата сфера (law enforcement). Подобна констатация е особено валидна за страните в преход от Източна Европа, за които е характерно конфликтно съчетаване между стопанската реформа, от една страна, и реформата на правно-институционалната сфера, призвана да гарантира условията за законността на икономическите промени, от друга.

Може да се каже, че антикорупционният консенсус следва да бъде необходим анекс към формираната се в условията на посткомунистическа трансформация обществен договор; но това е такъв анекс, чието реализиране би следвало да предхожда и да улеснява изкристализирането на новата правно-институционална, управленска и бизнессреда, както и процеса на преразпределение на държавните ресурси и законовото уреждане на въпроса за собствеността и нейните нови носители. В този смисъл поставянето на тази задача в дневния ред на българското обществено развитие едва през 1997-1998 г. бе закъсняло; но закъснял и неоправдано отлаган и осакатяван бе и самият процес на прехода в страната, колебаещ се между старата инерция и ценности и новите правила на демокрацията.

Целта на публично-частното сътрудничество е чрез оптимално съчетаване на всички антикорупционни инструменти да бъде постигнат траен и необратим ефект в ограничаването на корупционните практики чрез повишаване на тяхната цена за склонните към злоупотреби с власт. Селективното използване на отделни инструменти може да даде само временен резултат, без да е в състояние коренно да промени съществуващата корупционна обстановка в дадена страна.

Осъзнаването на взаимодопълняемостта на усилията на различните социални актьори е важна предпоставка за осъществяването на публично-частното партньорство, тъй като, от една страна, допринася за разсейване на подозренията, че гражданските организации се стремят към подменяне на “компетентните органи” в противодействието на корупцията, а от друга, са аргумент в подкрепа легитимността на усилията на неправителствените организации в рамките на антикорупционната инициатива.

Литература

1. Корупция и контрабанда: Мониторинг и превенция, Второ преработено и допълнено издание, Център за изследване на демокрацията, 2000, София

<<http://www.csd.bg/pdf/bg/corruption/full.pdf>>

2. Корупция и антикорупция, Център за изследване на демокрацията, 2003, София, глава 2.4. “Корупция в преход: фирми, политически стратегии и корпоративно управление в България”

<http://www.csd.bg/publications/ac_manual/parts/2.4.pdf>

3. “Anticorruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate”, *The World Bank, Washington D.C.*, 2000

4. Corbin B. Lyday. “A strategy for Combating Corruption”, *U.S. Agency for International Development, Bureau for Europe and Eurasia*, 2001

5. Klitgaard, Robert, Maclean-Abaroa, Ronald, Parris, H. Lindsey. “Corrupt Cities: A Practical Guide to Cure and Prevention”, *Institute for Contemporary Studies, The World Bank, Washington D.C.*, 2000

<<http://www.rgs.edu/faculty/profiles/CorruptCities.html>>

Въпроси

1. Съществуват ли национални традиции на корупционно поведение в България?

2. Защо корупционните практики получиха широко разпространение след 1989 г.?

3. Каква е ролята на корупцията в процеса на присъединяване на България към Европейския съюз?

4. Кой е архимедовият лост, върху който обществото трябва да

се опре в борбата срещу корупцията?

5. Вярно ли е, че страните в преход са по-корумпирани от развитите демокрации?

Ключови термини

Завладяване на държавата (state capture) - с това понятие, което за пръв път бе въведено от експертите на Световната банка, се обозначава както създаването на корупционни лобита в държавните институции, които обслужват интересите на частни групировки, така и злоупотребата с власт от страна на партийни и държавни лидери и техни приближени за облагодетелстване на бизнеспри групировки.

Входно-изходна икономика - това е такава корупционна схема, при която печелившите дейности на държавните предприятия (доставка на суровини и машини, реализация на готовия продукт и др.) се обсебват от частни фирми, докато пасивите остават за сметка на държавния бюджет.

Източване на банки - специфична форма на корупция, при която ръководители и/или служители в държавни и частни търговски банки отпускат необезпечени кредити на свои близки или на корупционни контрагенти срещу процент от сумите. Този механизъм създаде явлението “кредитни милионери” и доведе до престъпно ограбване вложенията на хиляди хора в страните в преход.

Основни тези

1. В условията на “държавен социализъм” голямата или политическата корупция е в значителна степен институционализирана чрез системата на привилегии и преразпределение на обществените ресурси “по заслуги” към режима.

2. Голямото разпространение на корупцията в условията на прехода се дължи преди всичко на съчетанието между мащабно раздържавяване на собствеността в условията на дълбока криза на държавността и по-конкретно на контролните и правоприлагащите органи, призвани да противодействат на корупционните практики.

3. Корупционната ситуация в страните в преход обаче е неедно-

родна: докато в някои от тях реформата разширява прозрачността и отчетността на публичния сектор, в други са налице процеси на завладяване на държавата чрез подмяна на обществени с частни и корпоративни интереси.