

Глава I

ТИПОЛОГИЯ И МЕХАНИЗМИ

Н. Найденов

1. ПОДХОДИТЕ КЪМ КОРУПЦИЯТА

Когато между обикновените граждани стане въпрос за корупция, те се разбират помежду си без никакви затруднения. Но колкото повече корупцията привлича изследователския интерес, толкова по-разнообразни стават подходите към нея и по-трудно се побират нейните превъплъщения в една цялостна научна концепция. Получава се така, че именно специалистите не могат да постигнат консенсус относно явление, което за обикновения гражданин е очевидно. Всъщност точното дефиниране на корупцията едва ли е от значение за обикновения гражданин. За изследователския процес, обаче, са необходими точни дефиниции /особено когато те обосновават определени политически решения/.

1. 1. Дефиниция

Едно от най-близките до ума решения е юридическите дефиниции на корупцията да станат основа за нейното изследване. Това е и един от най-проблематичните подходи. Богатството от коруптивни практики не може да се сведе до етикетите на наказателното право. Акцентът върху тясната наказателна дефиниция би пропуснал обстоятелството, че корупцията не е обикновено престъпление, а отрицание на стойностите, стоящи в основата на политико-административната система. Затова дефинициите, които свеждат корупцията до нарушенията на закона, най-трудно издържат проверката на практиката. На този фон изпъкват предимствата на едно социологико-политологическо виждане за корупцията, рамките на което законодателното третиране на феномена е само един от елементите, при това не водещият.

1.1.1. Елементи на дефиницията

В основата на многобройните дефиниции на корупцията стоят различни елементи от веригата на коруптивния процес:

- служителят /подкупваният/. В общия случай той е представител на публичната власт, но може да бъде представител и на частна фирма, който в известен смисъл също изпълнява “публични” функции;
- клиентът /подкупващият/ - това е лицето, което дава подкупа;
- подкупът е “душата” на коруптивния акт. За широката публика това са пари /обикновено в брой/. Природата на съвременния подкуп далече не се свежда до пари и не е така лесно установима;

- облагата за клиента, срещу която се дава подкупът. И колкото по-развита е икономиката, толкова по-малко специфично е очакваното благо. Когато облагата е лична, нещата изглеждат съвсем ясни. Възможности за различни интерпретации възникват, когато няма лично облагодетелстване, а подкупът се присвоява за нуждите на партии, институции и пр.;

- неизпълнението на задълженията от подкупвания. Това задължително се изисква от него и може да бъде постигнато както чрез действия, превишаващи или нарушаващи правата му, така и чрез бездействие, при което естественият ход на нещата е оставен сам да “работи” за клиента;

- щетата на публичния интерес. Голяма част от дефинициите на корупцията са центрирани около това понятие с неизбежните спорове относно това, кой интерес е публичен и на основата на какъв критерий се приема за такъв;

- тайната, като законът на мълчанието е един от силно консолидиращите елементи в структурите, възникнали на коруптивна основа;

Към тези елементи някои автори добавят наличието на коруптивен замисъл, особено за нуждите на наказателното дефиниране на корупцията. Следва да се отчита, че появата на коруптивно намерение само по себе си е социален проблем, независимо от това, доколко се реализира.

1.1.2. Обществен контекст на определението

Взаимодействието между всички елементи от коруптивната верига характеризира едно специфично *отношение между публичното и частното*. Затова има сериозни основания дефинирането на корупцията посредством тази полярна двойка категории. Тук е необходимо да бъде направена уговорката, че частичното застъпване на публичния и частния интерес не означава съществуването на синхрон между тях. Защото именно когато преследването на личните интереси създава обществено благосъстояние, проблемът за корупцията в значителна степен изчезва. Представянето на корупцията като вид обмен вдъхновява и едно от най-силните направления в изследването на корупцията, на което дължим т. нар. пазарно-ориентирани дефиниции.

Отношението на изследователите към корупцията не може да не се повлияе и от общия праг на толерантността към нея. Този праг силно варира в зависимост от това - дали се касае за развиваща се страна /която тепърва открива пътя към демокрацията/, източноевропейска страна /която преоткрива пътя към демокрацията/ или някоя от развитите страни /сред които също има значителни разлики/.

2. ПРЕДСТАВА ЗА, ТИПОВЕ И МЕХАНИЗМИ НА КОРУПЦИЯТА

2.1. Обществени представи за корупцията

Както демокрацията е подложена на една непрекъсната тенденция да се редуцира до малко на брой, лесно установими характеристики, така и корупцията в масовите представи се редуцира до веществената страна на подкупа - “пликчето с пари”, дадено “под масата”. Наистина, *подкупът* е най-възловият елемент от коруптивната верига. Но свеждането на корупцията до онова, което се преследва от закона, изолира осъдителното поведение от цялата съвкупност обстоятелства, които го правят възможно. Съвременното развитие на корупцията отдавна е преодоляло на практика този редуциционизъм: характерът на съвременните икономическите връзки и техният мащаб водят до невероятно свършенство в прикриването на подкупа. С разширяването на мащабите на корупцията подкупът като елемент постепенно се “размива”, “услугата” на представителя на

публичната власт и възнаграждението за нея се разтеглят силно във времето, понякога се свеждат до създаването на благоприятни предпоставки от общ характер или до блага, които нямат материален характер - информация, имидж и пр. Т.е. съвременната корупция се дематериализира. В развитите страни, например, границата на един коруптивен акт става все по-подвижна, а паричното облагодетелстване е само един краен /при това съвсем не задължителен/ етап, а участието на различните агенти в него е неимоверно трудно установимо.

В общия случай е налице една принципна зависимост: колкото по-близък е политическият обмен до социалния /колкото по-комплицирани и диференцирани са пътищата за обмен на благата/, толкова по-трудно е той да бъде квалифициран с термините на корупцията.

2. 2. Типология на корупцията

Критериите, на основата на които се разграничават видовете корупция, са практически неограничени.

2.2.1. Видове според мащаба

Разграничени съобразно нейния мащаб, условно могат да бъдат дефинирани три равнища:

- дребна - когато служителят извършва услуга на приятелска основа;
- рутинна - състояща се в действия от следния порядък: подкупване в името на общото благо; прояви на непотизъм при назначаване и сключване на договори; извличане на изгода от вземаните решения на публичните органи чрез странични дейности; “уговаряне” на гласове при изборите и т.н.;
- остра форма на корупция - осигуряване на “справедлив” съдебен процес; “разширяване” на съдебния процес, толериране на организираната престъпност; смяната на партийната ангажираност вследствие на подкупи; игнорирането на явни доказателства за корупция от страна на служители и граждани.

Очевидно при рутинната корупция служителят проявява пристрастност в изпълнението на своите задължения, но така или иначе той ги изпълнява, докато при крайните форми на корупция сам създава специална организация, за да обслужи определени частни интереси.

2.2.2. Типове корупция според общественото отношение

На основата на отношението към корупцията от страна на общественото мнение и елита, могат да бъдат определени други три степени на корупция:

- бяла - когато и в общественото мнение, и сред представителите на елита, е налице толерантно отношение към проявите на корупция. Това е случаят, когато вземането на мерки срещу корупцията, целящи поддържане на ценностите, доминиращи в обществото, биха стрували по-скъпо от щетите, причинени от корупцията;
- сива - когато елитът в по-голямата си част е “за” нейното преследване от наказателния кодекс, а мнозинството е раздвоено;
- черна - когато и общественото мнение, и елита са “за” строгото наказване на коруптивното поведение.

В зависимост от това, кой се облагодетелства, корупцията се дели на лична /”лоша”/ и колективна /”добра”/. В зависимост от следата, в което се осъществява корупцията, би могло да се

говори за местна и национална корупция, въпреки естествените преливания между двете. Накрая могат да бъдат разграничени бюрократическата /конвенционалната/ от политическата /посредническата/ корупция. За разлика от конвенционалната корупция, политическата корупция се характеризира с две особености. Печалбата за политика има политически характер и съвсем не може да бъде сведена пряко до пари. Резултатът от това е нарушаване /заобикаляне/ на елементите на демократичния процес: представителност, отчетност, откритост на дебатите, равенство пред закона и т.н.

2.3. Механизми на корупцията

Още през 30-те години са правени опити да се обобщят основните техники, използвани при корупцията: подкупи; изнудване /от публичните служители/; контрол над публичната собственост; политическа дискриминация при формулирането и администрирането на един закон; политическа дискриминация в обслужването на населението; автократията - когато един и същи човек играе ролята на двете страни - служител и клиент и др.

2.3.1. Съвременни особености

В съвременни условия постиженията на корупцията трябва да бъдат търсени главно по линията на засилената ѝ мимикрия. Парите от корупцията изминават все по-обиколни пътища и използват все по-фини техники за “рециклиране”. Невидимостта и неуловимостта на коруптивните сделки се обезпечава чрез дълга поредица от техники: осъществяване на операциите изцяло чрез посредници - брокери или агенции; използване на фиктивни сдружения и сдружения-ветрила; прегрупиране, запазване в тайна на крайния участник; използване на тайни начини на възнаграждане; едновременното извършване на множество паралелни услуги, за да се прикрие коруптивната; използване на фалшиви фактури; лавиране между местното към националното равнище; отсъствието на прозрачност при решаването на важни публични въпроси; изпразването от съдържание на елементарните форми на публичност; заличаването на следите с ходове на наднационално равнище, включително чрез преминаване през някоя от държавите тип “фискален рай”; концентрацията на властта; игра на тайни споразумения, на неказани думи, на имплицитни кодове и т.н. Всека от тези техники придава законосъобразност в действията, без да може да бъде установена каквато и да е видима облага.

Докато позволяват ресурсите на обществото, всичко това затваря един порочен кръг: засилването на корупцията увеличава толерантността на публичното мнение към нея; увеличаването на корупцията “по върховете” засилва склонността към корупция “долу” и т.н.

4. ПРИЧИНИ ЗА КОРУПЦИЯТА

4.1. Общи причини

Независимо че корупцията се осъществява с участието на представител на публичната власт, доколкото тя нарушава общопризнатите правни и морални норми, тя се осъществява във от публичното пространство като отношение между две частни лица.

4.1.1. Личният характер на отношенията

Ето защо там, където предварително съществуват определени *форми на лични отношения* /клиентизъм, патримонтиализъм, непотизъм, семейственост и пр./, корупцията може да намери благоприятна почва за развитие. В България /а това важи в една или друга степен и за останалите източноевропейски страни/ богато разнообразие от подобни мрежи от лични отношения се получават в “наследства” от структурите на тоталитарното общество. Такива отношения свързват много от членовете на бившата комунистическа номенклатура, служителите от бившите отдели на силите за сигурност, партийните и комсомолските комитети и т.н.

Личният характер на коруптивните сделки определя голямото значение, което играе доверието в тях. Неговата роля е двойка: ниската степен на доверие между гражданите /както е в Италия/ има за страничен продукт една дълбоко вкоренена традиция в корупцията, но същевременно по-голямото доверие между добре познати клиенти и патрони благоприятства увеличаването на обема на коруптивните сделки, тъй като намалява риска. В първия случай в корупцията се търси гаранцията за ответното действие, във втория случай доверието между двете страни е гаранцията за стабилността на коруптивната сделка.

4.1.2. Отношението частно-публично

Както вече стана дума, независимо от начина на интерпретация, структуроопределяща предпоставка за възникването на коруптивен тип лични отношения е определен тип частично застъпване, “*осмоза на частния и публичния интерес*”. При подобни обстоятелства политикът в нарастваща степен се вижда като предприемач, който благодарение на своята публична позиция изтиква традиционния публичен агент. Отчасти в резултат от естествената смяна на поколенията на мястото на стария тип политици в редица страни идват бизнес-политиците. Те нямат професионалния тренинг и идеологическата подготовка на старите, необходими за обобщаването на типичните масови интереси. Но те са отговорни към административно-политическите предложения, които крият потенциала за печалба, убедителни са при реализирането на тези възможности, успяват да създадат необходимата за целта организация с участието на политици, администратори и частни лица. Очертава се профилът на един нов тип политик: амбициозен, жадуващ бърз растеж, арогантен.

Въпреки че едната страна в отношенията, от които израства корупцията, са представителите на частния сектор, именно участието на представителите на публичната власт налага върху тези отношения принципите на публичната сфера. Ако частният предприемач може да открие своя интерес в рамките на публичния - контактът е налице. Но организиращата роля играят принципите на публичната сфера. Корупцията е една от основните форми, в които публичния интерес приема частна форма. Следователно степента на корумпираност на едно общество е в пряка зависимост от *степента на публичност* в работата на неговите политико-административни органи, от общия дух на публичност в обществото изобщо. Преобладаването на една скрита от очите на публиката политическа мотивация, непубличният характер на провежданата политика намира в корупцията едно по-видимо продължение. В този смисъл корупцията е конкретизация и израз на непубличната политика на едно общество.

4.1.3. Държавната намеса в икономиката

Най-фундаменталният аспект от взаимодействието между публичното и частното, който влияе върху корумпираността на едно общество, представлява *степента, в която държавата се намества в частния сектор*. Корупцията се ражда в “динамичната драма”, която се разиграва между “организираните пари и организираните хора”. Едновременно с това има два важни подхода, които са във взаимно противоречие.

Според представителите на неолибералната школа, прекомерната държавна намеса в икономиката поражда черния пазар и корупцията. Корупцията се разглежда като коректив на принудителната сила на властта, “масло в колелата” на икономиката. Предполага се, че прекомерната държавна намеса създава множество прегради, които представителят на частния сектор трябва да “заобиколи” с помощта на подкупа, ако иска да спести средства, време и сили при издаване на всякакъв вид разрешения /за строеж, износ, внос, производство и пр./, лицензи и т.н. Срещу подобен род аргументи се отвърща с това, че именно атаките срещу държавната намеса водят до обезценяване на държавата като ценност за сметка на крайната валоризация на пазара. Налагането на неговите категории /печалба, ефективност, конкурентоспособност и пр./ в държавния сектор разрушава още повече границата между публично и частно, намалява моралната цена на корупцията и с това разширява нейния обхват. Всъщност този спор е до голяма степен спекулативен: един и същи ефект може да има както прекомерната, така и ограничената държавна намеса; с едни и същи аргументи тя може да бъде анатемосвана и възхвалявана. Същественият проблем не е “къде” /в силния или слабия край на скалата на държавната намеса/ ще се срещне публичния и частния сектор, а “как” ще стане това - дали ще се смесят или не ролите на публичния служител и частното лице.

4.1.4. Политическите партии

“Американизацията” на предизборните кампании рязко увеличава необходимостта от средства за партиите. Приблизително по същото време се променя и характера на самите партии: членската им маса рязко намалява и те все повече се превръщат в партии на симпатизанти. Тези обстоятелства рязко изострят проблема за *финансирането на партиите*. Острата нужда от средства отваря пролука за мощно нахлуване на частните интереси в политиката. Всяка от развитите държави се опитва да контролира с помощта на различни ограничителни мерки този процес, но като че никога от тях не се превръща в непреодолима преграда.

Макар и в значително модифициран вид, тези фактори действат в пълна сила и в България. Хаотично провежданите журналистически разследвания или епизодичните “престрелки” между политическите опоненти не променят впечатлението, че съществуването на този проблем все още не е получило необходимото официално, да не говорим за неговото законодателно признание. Привидно проблемът не съществува или поне не се счита за особено важен. В същото време разходите на основните политически партии са в крещящо противоречие с официално установимите приходи. Това у нас продължава да се третира като проява на гражданската отговорност на частния капитал към политическата демократизация на страната.

4. 2. Общи зависимости

4.2.1. Изводи от практиката

Съществува определено съответствие между публичния и частния сектор, като могат да бъдат формулирани следните зависимости:

- при авторитарните режими има повече, но по-дребни подкупи, в сравнение с демократичните;
- корупцията варира обратно пропорционално на степента на консенсусност на властта;
- правителства, които по-трудно формулират своите предпочитания, имат по-големи трудности с корупцията;

- страна, която либерализира икономиката си без реформи в държавата /издаването на закони, регулиращи конфликтите на интересите, финансовото обогатяване на гражданите, санкциониращи корупцията и т.н./, рискува да създаде условия за огромен натиск върху чиновниците по посока на възползване от предлаганото им частно богатство;

- ако доходът от корупция, който може да допусне държавният контрол е висок, политическите коалиции ще свръхинвестират в борбата за власт, а след като я получат - ще увеличат публичните, икономическите и други видове намеса с цел “максимизиране на дохода от корупцията”.

Следователно появата на скандали, свързани с корупцията, може да бъде третирано като едно периодично предизвикателство за легитимиране на политическата власт, като подканване за препотвърждаване на публичните задължения на политическите и административните елити.

4.2.2. Третата страна

Във взаимодействието на публичния и частния сектор като трета страна в отношенията се намесват и представителите на “сенчестата икономика”, организираната престъпност и изобщо всякакви *организирани тайни интереси*. В това отношение България /както и останалите източноевропейски страни/ получи изключително лошо наследство от своето тоталитарно минало: пъстра палитра от предварително организирани или преорганизиращи се /преоткриващи се/ интереси.

Създаването на мрежи от лично обвързани представители на публичната и частната сфера на ниво “подсъзнателни реакции” играе ролята на противотежест спрямо несигурността, породена от радикалното реструктуриране и съпровождатото го дезинтегриране на обществото. На рационално равнище, обаче, това е най-ефективният начин за максимизиране на приватизаторските апетити - веднъж като се създава оптималния кръг от представители на различни браншове и институции за реализацията на целите им; втори път като се поверява “рисковата работа” на “проверени” участници. Затова колкото по-високо в политико-административната йерархия се издига една личност, толкова по-голяма е вероятността заедно с нея да се издигне и нейният “приятелски кръг”. При тези условия вътрешнопартийната борба често пъти взема превес над междупартийната, независимо от публичните им изяви. Политическият живот се заразява от една партикуларизация от мафиотски тип.

Така или иначе, тайните интереси поражда тайни отношения, които не могат да бъдат регулирани от органите на публичната власт. Върху тях може да се въздейства само с методи, съществен елемент от природата на които е тайната, снетата публичност. Казано метафорично: всяко проникване на организираната тайна в публичното пространство го изважда от равновесие и оставя след себе си язви на корупцията.

Факторите, действащи на обществено ниво, рефлектират на индивидуално равнище върху един общ резултативен фактор: *свободата на действие* на представителя на публичната власт. Корупцията е по-ниска, когато той е “субект на тотално обвързани роли”. Тази свобода може да намери израз в различни форми. Това може да бъде правото да се сключват сделки, монополната власт да се решава кой договор е “най-изгоден” за представляваната институция, на кой клиент да бъде предоставен изгодния кредит, на коя фирма да бъде възложено изграждането на голям обект, как да се промени градоустройствения план и т.н. и т.н. Накрая може просто да става дума за свободата да се избере пасивното поведение /нерешаването на даден въпрос/ пред неговото решаване, което също може да облагодетелства определена страна. Нов нюанс в начина, по който може да се разбира тази свобода, добавя достъпът до важна за представители на частния сектор

информация. Във всички подобни случаи очевидно става дума по-голяма или по-малка независимост на публичния служител от самата публика, за загубата на публичния характер на неговата дейност. Често пъти възможността за подобен род действие се съдържа в натрупването на мандати в едно и също лице.

4.2.3. Цената на корупцията

Естествено свободата на действие е само формално условие за включването в коруптивния процес. Представителят на публичната власт поема риска на коруптивната сделка преди всичко заради облагата от нея. Нека да наречем тази облага “подкуп”, с цел да опростим условията на анализа. Всички обстоятелства, които влияят върху размера на подкупа са фактори, влияещи върху цената на корупцията и оттук - върху степента на корумпираност. Както при определянето на всяка цена, тя зависи от търсенето и предлагането. Но тъй като търсенето и предлагането представляват едно обобщение на всички останали фактори, за да се избегне повторението ще бъдат споменати само онези фактори, чието действие се осъществява по силата на чисто икономически механизми:

- по-големият брой на представителите на частния сектор, нуждаещи се от една и съща “услуга”, води до по-висока нейна цена. Същевременно по-голямото търсене може да ограничи възможностите на служителя за лавиране като засили публичния контрол и това да вдигне цената дори до нива, при които коруптивната сделка става невъзможна;

- степента на уникалност на предлаганата “услуга” се отразява право пропорционално на нейната цена. Но когато за нейното извършване е необходима намесата на много служители от различни етажи на публичната власт, тогава колективният характер на услугата би я оскъпило неимоверно много;

- преднамереното повишаване на стойността на предлаганото благо води до вдигане на цената на подкупа. Например, ако става дума за приватизация на държавно предприятие или разработване на дадено производство, властта може да засили апетитите към тях като ограничи конкуренцията в този бранш т.е. като гарантира повече или по-малко монополни права на бъдещия собственик.

- първоначалните разходи присъстват в цената на подкупа: разходите за да се вземе дадена длъжност, т.е. размерът на подкупа, който е платен за заемането на дадената длъжност /напр. митничар/; разходите по организирането на тази сделка и др.;

- величината на поемания риск, върху която рефлектира цялата социална среда и организиращите я институции: действеността на правните норми, строгостта на евентуалното наказание, силата на контрола и т.н., също има пряко отношение върху цената на корупцията;

- равнището на заплати на публичния служител спрямо заплащането на другите категории от населението също може да бъде фактор за създаване на предпоставки за корупция;

- “консуматорската нагласа”, в зависимост от своя мащаб предполага по-голям или по-ограничен апетит към коруптивната сделка;

- безработицата влияе двояко като, от една страна, увеличава нуждата от коруптивната сделка (например отпускане на социална помощ), но, от друга, намалява възможностите за даване на подкуп.

4.3. Специфични за България причини

4.3.1. Ерозията на отношенията

Преди всичко трябва да започнем от *съотношението между публично и частно*. Тоталитарното общество от социалистически тип се характеризира с абсолютното господство на публичното над частното: обобществено производство, търговия, комуникационни средства, идеи и дори личен живот. Вън от официалните структури няма място за значими частни интереси, а вътре те са идеологически задушени. Как това обстоятелство се отразява върху корупцията при социализма е отделен въпрос. За нас представлява интерес как се отпуска хватката на публичното над частното в прехода от тоталитаризъм към демокрация.

Най-напред отпадат преградите пред частните инициативи от всякакъв вид. Това е задача, която в буквалния смисъл на думата може да бъде решена с един законодателен акт на централната власт. Нейната действителна сложност е свързана с другата половина на въпроса: как частният интерес завладява изпразненото обществено пространство и особено бившата социалистическа собственост. Докато се предлагаха и отхвърляха всякакви варианти, частните интереси неудържимо нахлуха в бившата социалистическа обществена собственост, която се оказва благодатна хранителна среда за коруптивни техники от всякакъв род.

При тези условия общите фактори, които предизвикват неудържимата ерозия на отношенията между публичната власт и частните лица могат да бъдат обобщени по следния начин:

- големият залог в този процес: приватизирането на националното богатство на страната;
- рязкото повишаване значимостта на представителите на публичната власт - политици и администратори;
- превръщането в ключови фигури на приватизацията на личностите, които в началото на прехода ръководят държавните стопански предприятия;
- безлимитното използване на средства за подкуп поради неизчерпаемостта на техния източник - средствата на самото общество, "усвоявани" с помощта на банковата система, финансовите пирамиди, рекета и т.н.;
- несъвместимостта между идеологиите на тоталитарното и пазарното общество, което затрудни особено обществения и отгук - политическия контрол над процеса, като създаде превъзходна възможност за политически манипулации между публичното и непубличното;
- огромната разлика между средствата, с които разполагаха представителите на публичната власт и онези, които участваха в приватизирането на общественото богатство;
- социалната дезинтеграция, която настъпва в резултат от смяната на политическата и икономическа система, и се "компенсира" от универсализиращата се корупционна практика.

Досега като фундаментална причина за съществуването на корупция бе изтъквана липсата на ясни граници между публичния и частния сектор. За да бъдем, обаче, съвсем прецизни, би трябвало да кажем, че истинската причина се крие в наличието на известни, но недостатъчни прегради между тях. Липсата на каквито и да са ограничения, на каквито и да са опасения и съображения, свързани с публичния интерес, биха направили коруптивната сделка безсмислена - всеки би взимал каквото поиска. В този смисъл корупцията може да се появи там, където вече има определено равнище на държавност.

4.3.2. Автокорупцията

Подобно бе развитието на ситуацията в България през последните десетина години вследствие характера и дълбочината на промяната. Преходът от доминиращо държавна към частна собственост, от един тип политическо устройство към неговото отрицание, неизбежно преминава през една зона на безстопанственост и безвластие, на неяснота в принципите. Най-големите дялове от обществената собственост и обществено богатство не бяха присвоени по пътя на корупцията, просто защото нямаше *кой да бъде подкупван*: всички възлови фигури бяха съучастници, обвързани в мрежа от непублични партийно-икономически отношения на основата на взаимна подкрепа. Едва ли е случайно, че подобен род отношения напомнят отношенията между представителите на старата комунистическа номенклатура, в която взаимните услуги бяха начин на нейното съществуване и възпроизвеждане като привилегирована група. Всички съучастници, заемащи публични длъжности или разпореждащи се с публични средства - имаха обща частна цел, на която бяха подчинили институциите и организациите, които представляваха. В периода на “голямото ограбване” корупцията играеше ролята на помощно средство, прилагано по-често към представителите на долните етажи на публичната власт и контролните органи. Затова бързото приближаване към края на това разграбване изостря необходимостта от прилагането на “по-слаби” механизми, какъвто е корупцията, засилва нейното ерозиращо въздействие върху обществото.

Разгледан по-отблизо, механизмът на това присвояване чрез съучастие, всъщност представлява тържество на една форма, която бихме могли да наречем автокорупцията. Това е случаят, когато едно и също лице играе ролята на подкупващия и подкупвания. Вместо да прави услуги срещу определен подкуп, служителят се отказва от подкупа или по-точно го спестява, за да се облагодетелства лично от възможностите на публичната власт. Така той сумира облагите на подкупващия и подкупвания. В сравнение с автокорупцията, класическата корупция е несравнимо по-безобидна, тъй като изгодата от подкупа и услугата /макар и принудително/, се разделят между две лица с цел една по-голяма публична благовидност. Ограничаването на това явление също създава условия за временно разрастване на корупцията.

Обстоятелството, че т. нар. едър капитал не се появи като резултат от един естествен процес на натрупване доведе до две производни явления:

- рязък контраст в размера на тези средства и доходите на представителите на публичната сфера, които ставаха “лесна плячка” на изкушенията, предлагани от “богатите”;
- разминаване между мащаба на средствата и мащаба в мисленето на техните собственици. Това бяха средства, които развъртаха не само като количество, но и като качество на приложението им.

Същевременно ограничаването на вече канализирания легален или полулегален бизнес на организираната престъпност на свой ред също може да доведе до разрастване на корупцията, вследствие увеличаването на натиска върху публичните служители от страна на търсещите нови източници на доход престъпници. Следователно прогресът в борбата срещу корупцията не винаги върви успоредно с ограничаването на нейния обхват. Обяснението, както вече стана ясно, се дължи на съществуването на такива форми на патология в отношенията между публично и частно, които макар и да не се побират задължително в представите за корупция, са нейните опасни предшественици.

5. ПОСЛЕДИЦИТЕ ОТ КОРУПЦИЯТА

Преценката за последиците от корупцията зависи до известна степен от теоретичните пристрастия на изследователя. Съществуват мнения, според които корупцията увеличава ефективността на политико-административната система, представлява просто едно преразпределение на рентите, за сметка на притежателите на монополни позиции. В подобни случаи, обаче, се имат предвид твърде ограничен брой примери, главно от практиката на развиващите се страни в процеса на създаване на собствена административна власт. Очевидно в подобни мнения отсъства главният потърпевш - самото общество в лицето на публичния интерес.

5. 1. Негативните ефекти

Корупцията атакува всички политически системи, доколкото всяка от тях само по различен начин обвързва публичната и частната сфера. Някои от по-важните насоки са следните:

- като отслабва политическите и административни структури, установени по демократичен път, *корупцията обезсмисля демократичните процедури*, дистанцира хората от участието в управлението. Създаването на коруптивна основа лични връзки водят до загуба на чувството за принадлежност към общността за сметка на зависимостта от влиятелното лице /патрона/;

- взаимната зависимост между самите корумпирани служители стои в основата на тяхната солидарност и спазването на закона за мълчанието и *утвърждава негативните тенденции* на липса на гаранции и регламент, господство на корумпирания, загуба на понятието за общо благо, недоверие към държавата и нейната публична мощ и др.;

- публичните дела започват да се разглеждат като *изключителна задача* на съответните служители, поради което малко може да се разчита на сътрудничеството на гражданите в борбата с корупцията. Състоянието на тотална апатия означава присъединяване към мълчаливата конспирация, на която се основава корупцията.

Пълният хаос, който цари в начините за финансираните на политическите партии в България, има не по-малко пагубни последици. Това не само застрашава да превърне политическите сили в заложенници на частните интереси /главното опасение, заради което развитите държави поставят ограничения при финансирането на политическите партии/. По-страшното е, че липсата на какъвто и да е регламент създава предпоставки, самите партийни лидери да се превърнат в едри бизнесмени, да гледат на своята партийна /респ. политическа/ кариера като на вид бизнес. Тогава непосредствената заплаха идва не от частното лице, което "купува" политика, а от политикът, който става частно лице. И тази опасност е още по-реална като се има предвид сливането на икономическата и политическата власт при тоталитаризма, остатъците и навиците от което са живи и днес.

Разбира се, корупцията не може да порази публичното, без да засегне частното. Тя е онзи посредник, който позволява на бизнесмена да гледа на възможностите на публичната власт като на свои възможности. Корупцията насърчава непроизводителното поведение на частния контрагент. По аналогичен начин приложението на парите от корупцията /особено когато са в големи размери/ отвежда въвн от полето на публичния интерес - към банките на държава, даващи данъчни преференции,- незаконния бизнес или просто свръхпотреблението. Върху негативния морален ефект от участието в корупцията се наслаждава негативният морален ефект от разпореждането с доходите от нея.

6. ОГРАНИЧАВАНЕТО НА КОРУПЦИЯТА

Някои автори, най-често представители на икономическия подход към корупцията, допускат съществуването на едно оптимално за обществото равнище на корупция, отвъд което допълнителните разходи по отстраняването ѝ биха нанесли повече щети на публичния интерес, отколкото приемането ѝ. Разбира се, на теория е възможно да съществува допустимо за обществото равнище на корупцията. Но дали в изчисленията на автора е калкулирана непрекъснатата тенденция на корупцията да се разраства? И в такъв случай кое ниво би било “оптимално”?

6.1. Структурни проблеми

Съществуват няколко структурни проблема в борбата с корупцията:

- нейната мимикрия - сливането ѝ с обичайните форми на икономически и социален обмен, особено когато обхване цялото общество;
- апатията на общественото мнение, като самата тя също резултат от корумпирането на публичната сфера;
- неблагоприятното обстоятелство, че борба срещу корупцията трябва да водят именно представителите на публичната сфера, която е и истинският източник на проблема;
- характерното за посттоталитарната държава наследство от препокриваща се политическа и икономическа власт.

Основният патос на мерките, ограничаващи корупцията, трябва да бъде насочен към факторите, които я подхранват. В този смисъл те не могат да не преповторят причините за нейното съществуване. Всички те, макар и от различна гледна точка, трябва да атакуват патологията в отношенията между публичното и частното. За да се реши тази задача е необходимо тя да бъде декомпозирана на няколко по-прости задачи:

- разкъсване на личните връзки, които представителите на публичната сфера установяват с частната. Това се постига чрез общото разделение на властите, отделянето на изпълнителските от контролните функции и функциите по подбор и оценка на кадрите и пр. Необходимо е и “втвърдяване” на несъвместимостта между определени публични задължения и ангажименти към частния сектор, включително ограничаване на системата, която във Франция се нарича “пантуфлаж” /ограничителен 5-годишен срок за постъпване на работа от определена държавна служба в определен сектор на частния бизнес/;

- усъвършенстване на държавната намеса в икономиката и най-вече нейната регулативна политика. За либералните икономисти това означава ограничаване на държавната намеса в икономиката, но не гарантира пълен успех. Друго възможно решение е децентрализацията на властта, която обаче може да има двойок ефект: положителен /съкращаване на корупцията на високите нива/ и отрицателен /разширяване на корупцията на местно равнище/. В тази рубрика попада и предложеното в националната стратегия за борба с престъпността “оптимизиране на административните структури”. Свеждането обаче на борбата с корупцията до простата мярка замяна на “разрешителен режим” /като синоним на корупцията/ с “регистрационен режим” /като синоним на “непорочното” администриране/ говори за не по-сложно виждане за самия проблем. Проблемът не е в “режима” а в начина на административно обслужване като една комплексна социална категория;

- ограничаване на свободата на действие на административния служител. Тук могат да бъдат изброени: ограничаването на монополната власт на служителя над клиента, респ. премахване на писаните и неписаните бюрократични привилегии, ограничаване на “луфтовете” в отношенията между шефа и служителя; създаването на ясни правила и стандарти за административно обслужване /национална стратегия/ и т.н.;

- повишаване на публичността в работата на политико-административните органи в два плана на практическо ниво: информационен /свързан с прозрачността в работата на административните органи/ и организационен /свързан пряко със създаването на ясни правила и стандарти на административно обслужване/. На политическо равнище тя е свързана основно с функциите на опозицията. На по-широко обществено равнище повишаването на публичността зависи от работата на неправителствените организации, които могат да бъдат коректив, но също не са застраховани от корумпиране. Успоредно с мерките в подкрепа на институциите на гражданското общество е необходимо прилагането на мерки както срещу организиранията тайни интереси. В крайна сметка решаването на тази задача зависи от духа на публичност в политиката и обществото изобщо, от степента, в която той се е превърнал в традиция;

- предприемане на мерки за регламентиране на финансирането на политическите партии. С оглед българските условия е по-важно не толкова да се ограничи максималния размер на средствата, които представителите на частния сектор могат да отделят за партийните централи, а да се въведат задължителни правила, по които може да става това;

- осъществяване на мерки, повишаващи “моралната цена” на корупцията. Те целят да превърнат коруптивната сделка от една разумна мярка в един неоправдан риск. В тази насока въздейства най-непосредствено системата от стимули и санкции в административната система, съчетани с повишаване на образователното равнище на работещите в публичната сфера.

- подобряване на законодателството в духа на елиминиране на остарелите и неприложими текстове, подобряване гъвкавостта на административното обслужване и особено - приложението на закона;

- създаване на система за събиране и анализ на информацията, засягаща многобройните аспекти на корупцията;

- прилагане на мерки, насочени пряко към унищожаване на проявите на корупция. За целта е необходимо не само постигане на онова, за което отдавна се говори в обществото: координиране усилията на всички органи така, че нито един от тях да не прекъсва процеса на противодействие на корупцията. Ако едно от звената не работи ефективно, това има обратен деморализиращ ефект и върху останалите. А това разкрива огромно поле за участие от страна на медиите.

- Регистрирана на имуществото на държавните служители, което следва да става поне два пъти: веднъж при постъпване на работа и втори път - при съмнение за превес на разходите над приходите на служителя. Колкото и да е целесъобразна, обаче, подобна мярка трудно би се справила с практиката да се прехвърля имущество на роднини, близки или подставени лица, да не говорим за прехвърлянето на средства в чуждестранни банки.