

## *Глава II*

### **ФЕНОМЕН НА ВСЕКИДНЕВНО РАВНИЩЕ**

*А. Гълъбов*

От гледна точка на обществените отношения корупцията е форма на социално нерегламентирана размяна. Тя е *паралелен социален ред*, чрез който се извършва преразпределение на дефицитни ресурси, в условията на неравностоен достъп до системата за разпределение на властта и богатството в обществото. Обект на интерпретация тук е корупцията на всекидневно равнище, нейната най-разпространена форма, която трайно разяжда доверието към институциите и по същество мултиплицира ангажиментите в рамките на една обща про-корупционна нагласа.

Корупцията присъства в отношенията с властта от различен мащаб - от получаването на най-обикновената информация до постигането на привилегировано положение спрямо ресурсите за реализация. Ниското равнище на социална компетентност в пост-тоталитарното общество запазва "мистичния характер" на отношението към институциите на властта. Непознатите и недостъпни за опознаване механизми на нейното функциониране и практическото отсъствие на представата за нейната контролируемост определят параметрите на масово утвърдения и използван паралелен ред за достъп.

Корумпираността на държавните служители и готовността да се използва инструментариума на подкупа са взаимно свързани. Именно затова най-масово разпространените форми на корупция сред държавната администрация не могат да бъдат преодолен единствено и само чрез въздействие върху една от страните в тази система от нерегламентирани размени. Промяната в механизмите на функциониране на администрацията и развитието на структурите на гражданското общество представляват двете основни стратегии, чиято реализация предстои в условията на българското пост-тоталитарно общество от "съветски тип".

#### **1. ОСНОВНИ МЕХАНИЗМИ НА РЕАЛИЗАЦИЯ**

Механизмите на реализация на корупцията в България са свързани основно с две сфери на обществените отношения - собствеността и услугите в широкия смисъл на понятието. Важни в това отношение са и въпросите за про-корупционните нагласи, отношението към властта, ролевите трансформации, социалните ефекти, както и някои специфични особености на механизмите на реализация в българското общество.

##### **1.1. Основни сфери на реализация**

По отношение на основните сфери на реализация на корупцията на обществено равнище по-специално внимание заслужават отношенията на собственост е сферата на услугите.

##### **1.1.1. Отношения на собственост**

Промяната на *отношението към собствеността* е най-голямото предизвикателство, пред което продължава да бъде изправено българското общество. В момента масовата корупция се реализира при възстановяването на собствеността върху земеделските земи, недвижимата собственост и участието в преразпределението на ресурси, /отново най-често в сферата на собствеността върху производствени средства/.

Предварителните резултати от обработването на имотните данъчни декларации очертават параметрите на един макросоциален проблем - за разлика от масовите очаквания, българинът притежава повече собственост отколкото се предполагаше. Очертава се проблем със собствеността, която остава извън оборот. Изправени сме пред парадокса на добро средно имотно състояние и ниски доходи. Част от предизвикателствата, свързани с преодоляването на корупцията като начин на социално достижение са свързани именно с премахването на бариерата между собствеността и доходите в семейния бюджет и формирането на нов тип инвестиционно мислене, което да свърже в съзнанието на хората притежаваната собственост с гарантирането на финансовите условия на живот. Именно на пътя на тази инициатива се разраства в най-голяма степен корупцията.

### 1.1.2. Обществени услуги

Другата масова сфера на корупция е свързана с *услугите* и особено с общественото и здравно обслужване в най-широкия смисъл на думата. Даваните подкупи в областта на здравеопазването, например, макар и най-масово посочвани в изследванията на общественото мнение, не водят до оценяването на здравеопазването като корумпирано. Корупцията продължава да се приписва преди всичко на политиците, след това на администрацията, а след това - на митници, съдебна система, полиция и едва тогава - на здравеопазването. Това подсказва наличието на определена морална оценка за необходимостта от нерегламентирано заплащане и в същото време за относителната неразличимост в масовото съзнание между постигането на достъп до дефицитни ресурси по нерегламентиран начин и престъпното поведение - там, където е важно трябва да се плати, негативно се оценява не самото използване на подкупа, а съзнанието за незначителност на отношенията, в които подкупването не се отнася до житейски важни неща като здравето.

### 1.2. Про-корупционни нагласи

Традиционно развиваната в България институционална система предполага монополна позиция на държавата по отношение на огромна част от обществените услуги. В същото време, функционалната насоченост, обвързаността и контролируемостта на институциите остават встрани от общественото внимание. При наличието на трайно неразбиране за дейността на отделните институции, възможността за корупция и готовността за нейната употреба нарастват право пропорционално на усложняващата се система за поддържане на социален ред.

Най-често обяснения за разрастването на корупцията се търсят в традиционния характер на достъпа до разпределение на дефицитни ресурси в едно общество, умишлено поддържащо режим на хроничен дефицит. В условията на такъв дефицит, разрастването на системата от връзки и зависимости, приближаващи се силно до модела на разширено "фалшиво родство", представлява "нормална реакция на ненормални условия".

Първият пласт на про-корупционната нагласа, който би могъл да бъде преодолян, обхваща всекидневната практика на нерегламентирани отношения по повод на практически уредени права- това е и най-масовата форма на контакт с администрацията, а от друга страна именно тя има изключително разрушително действие по отношение на доверието в институциите.

### **1.3. Социални ефекти на корупцията**

Институционализацията на определени отношения винаги води до създаването, развитието и съхранението на определен ред, на ясна последователност от действия и норми за тяхното следване. В този смисъл, корупцията също представлява определена структура от повтарящи се действия, които са обвързани помежду си, но тяхната смислова насоченост не кореспондира с поддържането на взаимодействието, доколкото поставя в привилегировано положение само онази страна на отношението, която използва нерегламентираната форма на достъп до ресурсите, с които разполага съответната институция. Корупцията разрушава синхрона и социалната ефективност в дейността на институциите, тъй като самата ѝ същност предполага разрастване на "услугите", предполагащи заплащане далеч извън границите и правомощията на отделния служител. Корупцията създава мрежи, в които се разменят услуги и пари. Тези мрежи ангажират все повече и повече институции, обвързвайки все по-пълно включените в тях субекти и снижавайки все повече границата в достъпа до информация и ресурси от всякакъв тип. Реализирането на частичния интерес, от една страна - за предоставяне на нов достъп, а от друга за увеличение на получаваните възнаграждения, ограничава действието на обществения договор до обща рамка на лавинообразно нарастващи възмездни сделки.

Най-тежките поражения на корупцията се реализират в три сфери:

- елиминирането на принципите на свободната конкуренция;
- разрушаване на институционално приетите норми, а оттам и дезинтеграция спрямо социалния ред;
- подмяна на системата от ангажименти с лоялност, ориентирана към предоставящия пари или услуги клиент.

### **1.4. Корупцията и властта**

Принципът на мултиплициране на структури и неформално съществуващите паралелни редове за постигане на социални позиции са общата основа на разгръщащите се днес форми на корупция в българското общество. Проблематизирането на нормата и властта, която я налага става необходимо, когато легалният начин за социална реализация се превърне в нещо непостижимо, когато официалните пътища за самоутвърждаване се оказват или недостъпни или "пътища без изход".

Корупцията може да се проектира върху поне три реда от отношения към властта:

- условия и процедури за достъп до властта;
- норми и средства за практикуването на власт;
- връзки и зависимости в и по отношение на властта.

Динамизирането на тази структура в контекста на социални трансформации и динамична смяна на политическите елити може да определи параметрите за разрастване на корупцията в общия социален контекст на отношението норма-власт в българското общество. В рамките на това разбиране се реализира съществена част от про-корупционната нагласа, която може да бъде сведена до това, че елитът, създаващ норми не е задължен да се съобразява с тях. Така нормата се превръща в нещо относително, във функция на властта, която я създава и подлежи на промяна при всеки нов властващ елит.

Създадените в рамките на практикуването на властта връзки и зависимости определят *условията* на този достъп, а оттам възпроизвеждат и *системата от компромиси*, през които трябва да се премине, за да се остане във властта.

### **3.1.5. Ролеви трансформации**

Конкретният акт на получаване на подкуп или друг вид услуга срещу предоставяне на нерегламентиран достъп създава определен режим на отношения. За този, който дава подкупа, участието в този "договор" сменя напрежението от статусната дистанция спрямо онзи, който го е приел. Ролята на "просител" се заменя от специфично, изкривено съзнание на "данъкоплатец". Веднъж усвоена, тази позиция бързо подменя останалите роли на доскорошния "редови гражданин". Про-корупционната нагласа се превръща във филтър, определящ параметрите на достъпа до всяка позиция единствено като функция на "цената", която е необходимо да бъде заплатена. На свой ред, онзи, който реализира властовата си позиция по отношение на достъпа до определен дефицитен ресурс, получавайки подкуп в някаква форма, променя и своята роля - той попада в зависимост, която непрекъснато трябва да преодолява чрез разширяване на услугите, които може да предложи на своя клиент.

Ролевите трансформации, които налага корупцията се увеличават чрез нарастващата необходимост от усвояване на нови и нови позиции, които да съхранят за даващия - достъпа, а за получаващия - възможностите за предоставяне на нов достъп срещу заплащане. По този начин, системата на размяна непрекъснато се разраства като изгражда цяла мрежа от съпътстващи услуги и средства за въздействие. В този смисъл, по-нататъшното развитие на тези взаимно определени роли се проектира в две насоки - към разширяване на обхвата на услугите, които могат да бъдат достъпни чрез подкуп или към "отпадане" от системата, което винаги е придружено с рязко увеличаване на конфликтния потенциал в цялата система. Втората насока на развитие на този сценарий пряко кореспондира със съществена част от общия социален фон, правещ възможна /а в отделни случаи - дори и необходима/ корупцията. Става дума за страха, който поддържа относително устойчиво рамките на поведението на отделните актьори.

Страхът моделира про-корупционната нагласа чрез съзнанието за "колективния характер" на извършеното. Световната, а вече и българската практика изобилства с примери за това, как отказът от включване в корупционната система /или опитът за отказ/ се наказват от останалите участници. От друга страна, страхът присъства като фоново усещане за възможността в определена ситуация корупцията да не "проработи". Наблюденията показват, че страхът, който моделира този тип ролево поведение се оказва изключително мощен фактор на вътрешна интеграция.

### **3.1.6. Специфични особености**

Корупцията в нашите условия се различава от класическия модел на клиентелизма чрез включването в "оборот" и на родствените отношения. В тези условия, "заплащането" на услугата няма само материално изражение. Именно затова, би могло да се твърди, че част от вътрешния интегритет на корупционната система се реализира и по модела на т.нар. "фалшиво родство" като в процеса на "сродяване" водещ е мотивът за разширяване на кръга на участници в размяната на подкупи и ресурси. Сродяването чрез предоставения достъп, от една страна, и чрез сходното положение спрямо достъпа до дефицитни ресурси - от друга, носи в себе си отделни елементи на контрола в традиционното общество. Тази връзка дава възможност за отлагане във времето на конкретното заплащане или предоставянето на възмездна услуга. Чрез това "сродяване" става

възможно намаляването на броя на отказите и в същото време - изграждането на съзнание за известна равнопоставеност между страните в "сделката".

Свръх-централизацията, според определени автори, има това предимство, че корупцията в нея е по-"ефективна". Срещу предложения подкуп много по-често се получава необходимата услуга, т. к. ако на съответното ниво сделката не се реализира, висшестоящото винаги е настроено по-благосклонно. Този начин на функциониране на корупцията в условията на свръх-централизирана държавна администрация има характера на компенсаторен принцип.

В едно общество, което определено е заложило не на конкурентното начало, а на препоръките и поръчителството себеутвърждаването е опосредствано от възможността за достъп до поръчители. Достъпът до поръчители се превръща в по-значима цел, отколкото изпълнението на нормативно зададените изисквания. Лоялността към институцията, постигана чрез договора се подменя от недоговорирани отношения на лоялност към поръчителя, благодарение на когото се мисли изобщо възможността за достъп до институцията и разпределението на дефицитни ресурси.

Този принцип се реализира цялостно в тоталитарната система от съветски тип - от принципа на "старшинството" до "производството" на номенклатура. Тоталитарното общество легитимира неравенството чрез миналото, обещавайки определени възможности в бъдеще като средство за контрол върху настоящето. То легитимира дистанциите чрез причастността към предишни усилия, превърнати в норма за постижение. Това е и изходната база на корумпираността на българската администрация.

Съществената промяна настъпва с реструктурирането в сферата на държавната администрация по посока на намаляване на централизираността. От една страна, това реструктуриране води до намаляване на "ефективността" на корупцията. Относително по-малкото реална власт, концентрирана в държавната администрация, намалява броя на "заявките" и шанса да бъде изпълнена необходимата услуга. Централизираните преди ресурси постепенно започват да бъдат притежание на различни субекти, като функционалната връзка между тях вече не предполага пряка субординация, а оттам и възможност за въздействие, гарантиращо изпълнението на заявката. В условията на разпадаща се административна структура и относително съхранение на про-корупционната нагласа сред служителите в администрацията, рязко нарастват потенциалните получатели на подкупи при относително снижаване на ефективността на подкупа.

## 2. СИНТЕЗ ЗА ПРЕОДОЛЯВАНЕ НА ПРОБЛЕМА

Всекидневният свят подлага на преоценка представите за нормативен ред. Не корупцията сама по себе си, а нейната смислова значимост и функционална роля в изграждането на цялостните представи за социална реализация са определящи при търсенето на адекватни средства за противодействие на про-корупционната нагласа. Преодоляването на този порочен кръг би могло да следва най-общо два модела. Първият предполага намаляване или отстраняване на фалшивите връзки и зависимости, създадени във властта. Вторият може да започне промяната от начините за практикуване на самата власт чрез увеличаване на прозрачността и гражданския контрол върху нея.

### 2.1. Проблемът за достъпа до властта

Най-пряко подлежащ на въздействие от страна на управляващите е достъпът до властта. Практикуващите власт определят режима на достъп до властта в съответствие с вече приетата от тях система от ангажименти и компромиси, които дефинират възможностите им да останат в сферата на властта. Този маниер на властване трайно възпроизвежда предпоставките на про-корупционната нагласа в администрацията.

#### 2.1.1. Ефективност на въздействието

Ефективността на въздействие върху про-корупционната нагласа се определя от няколко неща:

- социално приетото отношение към нормативния ред /в пространството между норми и реалното им функциониране във всекидневния живот/;
- готовността за усвояване на средствата за неговото поддържане /най-вече на насилието като инструмент, характеризиращ поддържането на външния нормативен ред и неговата интерпретация/;
- възможностите за избор на поведение, гарантиращо съхранението на позициите и средствата за достъп до системата за разпределение на властта и богатството в обществото.

Промените, настъпили в българското общество в началото на 90-те години все още не са засегнали механизмите на поръчителство и системата от препоръки, подменящи принципа на свободната конкуренция. Промяната на смисловия център от усилието за достъп до поръчител към личните усилия за достигане на резултат предполага създаването и приемането на нови принципи на отношение между норма и власт. Именно затова, търсейки оптималния баланс между легални и паралелно договаряни връзки и зависимости между нормативния ред в обществото и властта, е необходимо да дефинираме най-общо представата за контрола върху корупцията чрез *наказанието*.

#### 2.2.2. Наказанието като средство за въздействие

Истинският смисъл на наказанието, наложено при установена корупция се състои в мислимата *предшестваща го конвенция*. Когато такава конвенция, договор между отделните субекти съществува, наказанието се вписва непротиворечиво в процеса на взаимодействие. Тогава то не съществува само за себе си и не търси своите основания в авторитета или в абстрактно дефинираното право на овластения субект, който го налага.

Коренно различно значение придобива наказанието, което само по себе си претендира да установи отношения или да създаде конвенция. Самооправданието, което често следва наказанието, подменя неговото значение. То престава да бъде индикация за нарушен баланс във взаимоотношенията и се превръща в самоцел, която много лесно може да бъде определена и като компенсиране на дефицит, като опит за запазване на вече несъществуващ авторитет и т.н.

Упражняването на наказанието се намира в пряка връзка със социалните представи за справедливост. Именно тези представи са атакувани най-силно от масово разпространеното разбиране за възможността и ефективността на корупцията. Отсъствието на предшестваща наказанието конвенция (или още по-лошото - наличието на вътрешно приета конвенция за това, че корупцията е нормалното поведение в днешните условия) форсира съзнанието за несправедливо отношение, за неравнопоставеност при упражняването на нормата, а оттам и до ерозия на самата представа за нормативен ред и доверие в институциите. В тези условия,

наказанието може да бъде интерпретирано и като фактор за възпроизвеждане на общите предпоставки на про-корупционната нагласа.

### 2.2.3. Проблемът за корупцията на местно равнище

Децентрализацията на административната система поставя изключително сериозния проблем за увеличаването на броя на субектите, разполагащи с достъп (и определящи достъпа) до определени дефицитни ресурси на местно ниво, от една страна, и съхранението на контрола на национално ниво - от друга. Системите за контрол върху дейността на администрацията продължават да бъдат координирани на национално ниво с изключително занижен достъп на формите на граждански контрол до тях. Паралелно с това, липсата на достъп до информация за дейността на местните органи на властта определя ниската готовност на хората да търсят, коментират и използват като средство за контрол информацията.

Резултатите от досегашните проучвания показват, че все още отсъства ясно разбиране сред преобладаващата част от хората за:

- правомощията, ангажиментите и формите на контрол на отделните субекти на местната власт;
- начина на вземане на решения за конкретни проблеми, засягащи отделни групи или цялата местна общност /предложенията за подобни решения, мотивите на онези, които ги предлагат, оценката на ефективността от планираните въздействия, както и оценка на риска от неизпълнението им в посочените срокове и предлаганите форми и т.н./;
- възможностите за контрол от страна на обществеността и на групите, които пряко или косвено са засегнати от приетите решения и извършваните действия върху тяхното изпълнение.

В резултат на тези дефицити местната администрация не може да разчита на подкрепата на обществеността в опитите си да ограничи предпоставките за корупция. В тази сфера, от определящо значение се оказва формирането на среда, позволяваща мобилизирането на ресурсите на гражданския контрол като средство за ограничаване на про-корупционната нагласа.

Един от най-ефективните начини за формиране на про-корупционна нагласа по отношение на дадена институция е нейната персонификация. Разбирането за това, че от решението на един човек зависи дейността на институцията трайно фиксира про-корупционната нагласа, както сред "просителите", така и сред корумпираните служители.

Корупцията и в частност подкупите обикновено увеличават цените на произведенията или услугите, тъй като изцяло се включват в тях. Тази форма на корупция представлява реална опасност за регионалното икономическо развитие, тъй като създава устойчиви механизми за нерегламентиран достъп и концентрира власт за разпореждане с местните ресурси. В условията на възможен икономически растеж именно на местно ниво, разрастването на механизма на срастване на общинската администрация с частния сектор в регионален мащаб, може да доведе от една страна до намаляване на ефективността на държавния контрол, а от друга - за дълъг период да постави в пряка зависимост от групови интереси общодостъпните по принцип условия за развитие на местно ниво.

Независимо от това, че в масовото съзнание корупцията е пряко свързана с държавната администрация на най-високо равнище, практиката показва, че масовата корумпираност е съсредоточена в преките контакти на гражданите с администрацията на местно ниво. От друга

страна, цялостния ефект върху преодоляването на про-корупционната нагласа може да бъде резултат от много по-видимите и осезаеми за хората въздействия върху местната администрация. Затова, структурата на средствата за въздействие би трябвало да бъде апробирана върху механизмите на функциониране на местната администрация и принципите за приемане на решения и реализацията на местната политика. Връзката тук е двустранна, доколкото именно на местно ниво се формират кандидатурите за народни представители и започва политическата кариера на хората, които ще определят държавната политика в бъдеще.

Относително нов за нашите условия проблем е въздействието на партийните елити на местно ниво върху икономическите и административните средства за реализиране на местната политика. Сложният, "мрежови" характер на срастването на родствени структури, властови позиции и средства за корумпиране на местно ниво представлява самостоятелен обект на анализ, различен от корупцията, която е възможна спрямо централизираната държавна администрация. Конкретните сфери, в които се реализира корупцията, засягаща всекидневния живот на хората подлежат на контрол чрез увеличаване на достъпа до информация и формиране на потребност от нея.

### **3.3. Обобщени изводи и проблематични сфери**

Формираната административна култура, както и традиционната централизираност на българските институции, дублирането на функции и липсата на информация за резултатите от тяхното използване, определят общия профил на про-корупционната нагласа. По-важните изводи по отношение на проблематичните сфери са следните:

- съвременната корупция става все по-сложно организирана и трудно подлежи на доказване в стандартните форми на наказателно преследване;
- широко разпространена практика е разходите да се поемат от друга структура - най-често от друга фирма, различна от фирмата, реализирала "сделката". Системният характер на корупцията, както и силното интегриращо действие на страха от "провал" затруднява всеки опит корупцията да бъде атакувана пряко;
- публичността на наказанието често има избирателен характер и в условията на обществено мнение, приемащо масовостта на явлението, рядко има позитивно въздействие;
- съществуват определени основания да се приеме, че е налице процес на институционализация на корупцията. Най-същественото влияние на този процес е върху кадровия подбор в рамките на институцията, а оттам и върху принципите на функциониране на самата институция. Паралелният ред за достъп до дефицитни ресурси изгражда своя система от норми, "тарифи и цени", които постепенно се приемат като естествени от останалите служители в същата институция;
- основната и най-опасна насока на разрастване на тази институционализация е към системите за административен контрол. Сред администрацията на централно и местно ниво съществуват интереси, противоположни на корупционната нагласа, които са съсредоточени най-общо в рамките на възможностите за вертикална социална мобилност;
- промените в законодателната уредба би трябвало да включват и създаването на конкретни форми на контрол от страна на гражданите върху ефективността на действията на контролните органи;



- възможностите за преодоляване на про-корупционната нагласа могат да бъдат търсени и чрез регламентиране на социално приемливите “маршрути” за постигане на личен просперитет. Липсата на регламентация по отношение на критериите и компетенциите на институциите, контролиращи условията за просперитет, преориентират усилията към търсенето на паралелни средства за достигането му;

- преодоляването на масовото разбиране за гражданските организации като продължение на политически и икономически интереси в друга форма може да се реализира чрез прилагането на антикорупционните механизми спрямо самите тях;

- част от решението на проблема е в конституирането на самите субекти, които биха могли да упражняват контрол върху разрастването на корупцията. Важно значение в това отношение би могло да има асоциирането на организации с различни приоритети за постигането на гарантирана равнопоставеност в диалога с администрацията.

Всичко това би могло да доведе до ограничаване на корупцията и "скъсяване на веригата" в нейното разрастване.