

Глава III

ПОЛИТИЧЕСКИЯТ ПРОЦЕС В БЪЛГАРИЯ И КОРУПЦИОННИТЕ ПРАКТИКИ

И. Маев

1. ГЕНЕЗИС НА ПРОБЛЕМА В ПОСТ-СОЦИАЛИСТИЧЕСКИЯ ПЕРИОД

Корупционните практики в политическата сфера по правило са процеси на натрупване на ресурси, принадлежащи на цялото общество и установяването на контрол върху тях от лица, които претендират, че са им делегирани правата да се разпореждат с тези ресурси. В България развитието на политическата корупция беше стимулирано от един по-широк по обхват и влияние процес. Политическите и стопанските реформи в страната след 1989 - 1990 г. стартираха едновременно, но в течение на осем години темповете им бяха различни. Сравнително лесното установяване на нови политически институции контрастираше с нелекия ход на стопанския преход.

Това разминаване между двата типа преход генерира водеща роля на политиката и персонално на политиците в обществените процеси и осигури на политическата професия престижната роля да упражнява контрол върху икономическата трансформация. Така на практика установяването на пазарно стопанство, което да замени плановата икономика, стратегически беше ръководено от погрешна концепция. Новата политическа система - все още неустойчива, с непроверени контролни и надзорни механизми - започна да възпроизвежда практики от политическото и административното наследство на комунизма.

1.1. Ролята на държавата

Водеща роля в този процес продължаваше да играе държавата, а не обществото. Самото то продължаваше да възпроизвежда етатистки нагласи, които новите институции експлоатираха в провеждането на своите стратегии. Преструктурирането на политическото пространство наложи своя отпечатък и върху преструктурирането на икономическото пространство, запазвайки познатите от миналото отношения на зависимост между тези иначе независими една от друга сфери.

Формалният контрол върху макропараметрите на стопанската област, който трябваше да установят реформираните държавни институции, фактически беше заменен от политически контрол над определени сфери на националната икономика. Създаването на влиятелни стопански субекти - държавни и частни - беше процес извършван с активното съдействие на политически влиятелни партийни структури. Така съотношението между политическата и стопанската сфери беше запазено в полза на политическата.

Началото на тази традиция би трябвало да се търси не само и единствено в първите години след 1989 г., нито в изминалия период на комунистическото управление. Дългата етатистка традиция, установена в България още в края на миналото столетие е култивирала в социалната действителност готовността и очакването за налагането на политически контрол над сфери, които

принципно не принадлежат към него. В последвалите етапи от развитието на България се развиват и разнообразяват формите на този контрол и вариантите на натиск от страна на държавата или отделни нейни представители върху частни сфери на дейност и съществуване.

1.2. Ролята на партияте

Административният контрол над икономиката, установен в десетилетното управление на комунистическата партия и преднамерено планираният житейски статус на основните социални групи, разви и готовността за нерегламентирано заобикаляне на сложните бюрократични процедури, в които беше “потопен” всеки индивид. В условията на дискредитирана, разпадаща се социална система и без оформени нови жизнеспособни структури, се преобърна и представата за преход въобще. За периода 1989 - 1996 г. обществото се луташе в избора си на основен политически субект на прехода и изпробваше възможностите на вече оформена и стабилизирана полярна двупартийна система. Феномените, които тогава бяха регистрирани, се свързваха с неподготвеността на българите да приемат докрай истинска трансформационна стратегия и да се разделят с наследени от миналото илюзии. Основният субект в “лявото” пространство на политическия спектър остана БСП, като пряк наследник на БКП. Тя притежаваше ресурсите да налага макрорамка на прехода /стопански и политически/, но нейното послание и политически практики бяха компрометирани. В “дясно” се оформи нестабилната коалиция СДС, която се опря на ценностите на закъснялата /неосъществена/ модернизация, но практически не разполагаше с ресурс да я превърне в управленска стратегия.

Процесите на икономическо реструктуриране в България след 1989 г. се осъществиха в ситуация, където бе съзнателно направляван процесът на поява на стопански субекти. На практика бе създадена ситуация, в която доминираше един мощен структуриран интерес, които осъществяваше своята стратегия и чрез поредица от "сателитни тела". С едно допълнение: реализацията на стопанска и обществена стратегия може да бъде осъществено единствено чрез създаването на стратегическа коалиция с политически субект. Това в България бе реализирано, най-вече по време на правителството на Любен Берков.

Политическите партии и спечелването на конкурентни избори са неизбежните механизми за реализиране на колективен интерес. Партияте по своята същност са структури на свободно организирани индивиди, които предлагат на избирателите програми за управление. В този смисъл, те са отворени структури, подкрепа за които е възможна от множество източници. Избягването на ситуация, в която дадена партия се превръща единствено в институт за реализация на колективен интерес обикновено се осъществява чрез създаване на прозрачност в партийното финансиране. Определянето на праг, над който оказването на финансова подкрепа се прави публично достояние е най-често използваният механизъм.

Запазва се възможността гражданите, в зависимост от своята съпричастност към програмите на дадена партия, да я подкрепят финансово. Но списъкът на тези организации, които оказват подкрепа в особено големи размери се оповестява. По този начин се осигурява пълна информация на избирателя при определяне на неговия вот. Създава се и коректив, който позволява общественото мнение ясно да идентифицира подкрепата на колективен интерес за дадена партийна формация и да следи начина на управление и дали спечелила изборите партия не се трансформира в средство за реализиране на изключващ колективен интерес.

2. ФОРМИРАНЕ НА КОРУПЦИОННИЯ МОДЕЛ

2.1. Особеностите на модела на преход

Управлението на комунистическата партия в периода 1989 - 1990 г. беше съобразено с перестроечния опит на Горбачов за административен контрол над реформаторските процеси. Този тип контрол блокираше всеки сериозен опит за реорганизация на старата комунистическа държава. Изначалната готовност на обществото да приеме императивите на промяната контрастираше с нежеланието на управляващия елит и ръководената от него администрация да ги реализира. Моделът на преход, наложен от (реформираната) комунистическата партия, засягаше нормативния периметър на обществото - плурализация, демонополизация на публичния ресурс, промяна на конституционното устройство. Тези генерални параметри наистина бяха променени, но това не повлия съществено върху промяната на социалната структура, йерархии и отношения в обществото. Те бяха оставени да действат според остатъчната догматика на комунистическия модел.

Достъпът до минимален властови ресурс и възможността за контакт с по-висши властови нива продължаваха да осигуряват формалната мотивация на устремили се към успешна житейска кариера индивид. В опитите си да повишава своя житейски и социален статус и да направлява или поне контролира скоростта на израстването си, гражданинът оставаше склонен да създава неформални, но достатъчно силни, за да са паралелни на официалните, контакти и механизми за влияние. Нещо повече - плурализацията и минималното разширяване на житейските перспективи стимулираха развитието на тези "топли" връзки, основани на принадлежността към неформални социални системи. Формите на политически и на социален клиентелизъм, се развиваха в нови варианти пропорционално на разпада на старите отношения на зависимост. Тесният партиен подход беше заменен от откровено клиентелни социални обмени.

Трансформацията, започнала след 10-ти ноември 1989 г., беше очертана от стратегическата дихотомия за замяна на плановата икономика с пазарна и трансформация на тоталитарната система в демократична. В резултат на това генерално бяха преформулирани социалните ценностни системи - нещо, за което традиционалистката патриархална психология на българите не беше подготвена.

2.2. Специфики на развитието

Спецификите, при формирането на корупционната среда следва да се търсят основно в две посоки - националните особености и характера на политическите процеси.

2.2.1. Влиянието на националните особености

Конкуренцията и състезателното начало, които очертаха ритъма на промяната, представляваха изкуствено привнесени за българското общество феномени. Неговата социална структура и обмените, които се осъществяваха в нея бяха диктувани от кланови, семейни, приятелски, землячески или всякакви други неформални за обществените отношения обединения, които влизаха в конкурентни отношения със себеподобни социални образувания.

В българската социална тъкан традиционно е доминирала *официално нерегламентирана мрежа за социален обмен*. Тази мрежа е по-широка от формалната, т.е. нормативно съществуващата легитимна мрежа на социални отношения. Нещо повече - неформалната мрежа и нейният утвърден обичаен или традиционен регламент дублират легитимните форми на социално участие и постепенно започват да ги подменят. Така изкривяването, свързано с лесното и най-

често несанкционираното преодоляване на официалната социална мрежа и нейните правила, се превръщаха в норма, която макар и да не бе легитимна, започваше да се счита за общоприета.

Точно такъв тип отношения формираха и българската политическа система след 1989 г. Крехка, с непроверени демократични процедури, тя беше априори податлива на подобни влияния. Политическите партии, които я съставяха имаха различна история, модел и политическа практика, но си приличаха в неподготвеността да действат в разширената ниша на политически свободи без да злоупотребяват с тях. Патриархално-класовата солидарност и клиентелизмът навлязоха в политическия живот, превръщайки се в структуроопределящ го компонент.

2.2.2. Политическите процеси

Формите на политическа корупция, които вече бяха анализирани, намериха безпрепятствен прием в новата българска политическа действителност. Те оставаха невидими дотолкова, доколкото бяха свързани с утвърдени или наследени от комунистическото управление социални или политически нагласи.

Ускореният и многовариантен избирателен цикъл, през който преминаха българите, започна с истински плуралистичен “бум”, участие, в който взимаха като влиятелни, така и периферни социални интереси. Генералното противоречие в първия етап на посткомунистическия преход беше свързано с отсъствието на какъвто и да е консенсусен или поне безспорен субект на прехода. Двуполусната алтернатива и периферните ѝ ляво- и десноцентристки варианти проповядваха принципно съгласие за извършването на преход въобще, но изключваха взаимно стратегиите и визиите си за неговото осъществяване. Правителствените кризи, довели до падането на правителствата на Андрей Луканов и Филип Димитров, наложиха за периода 1992 - 1994 г. уникалното правителство на Любен Беров, което беше избрано с мандата на ДПС, обявяваше че ще следва програмата на СДС, а в крайна сметка въведе чрез управленската си практика механизми за нелегална протекция на частни интереси (“Мултигруп”) в противоречие с публичните, които претендираше да защитава. Това управление е най-ярката илюстрация за сгрешените параметри на българската трансформация за периода 1989 - 1996 г. Полулегалното съществуване на мафиотски групировки, черпещи ресурси от комунистическото наследство или основали бизнеса си на откровено престъпна дейност, и тяхното легално обвързване с представители на публичната власт (депутатски лобита, министри или висши администратори) в условията на пълна липса на контролни и санкциониращи механизми за подобна дейност, беше илюстрация за параметрите на корупцията и пагубното влияние, което тя оказва върху политическия процес.

Легитимиране на комунистическото управление в края на 1994 г. и двугодишното управление на правителството на Виденов не постави видими бариери пред подобни, вече приемани като рутинни за политическата практика, действия. Оформянето на сателитни тела, със собствени, различни от държавните интереси продължи да съществува, като обаче субектите бяха сменени - “Орион” беше предпочетен пред “Мултигруп”. Рецидивът се развиваше по посока на въвеждането на откровено политически преференции по отношение на криминални стопански структури, чиито интереси съвпадаха със стратегически национални интереси (например хлебната пшеница или поддържането на банковата система).

2.3. Съвременната ситуация

Свалянето на БСП от власт бе последвано и от дългосрочна дискредитация на нейната роля като възможен, дори и хипотетичен, субект на промяната. Безалтернативната позиция на ОДС /в

частност СДС/ като политическа структура, способна да осъществява успешно прехода, по парадоксален създаде условия за постепенното възстановяване на стари административни практики в управлението и в икономиката на страната. Ограниченият кадровият ресурс на ОДС в началото на сегашното му управление не позволи на новия политически елит ефективно да контролира средните и най-ниските нива в държавното управление. Създаденият кадрови вакуум /който безспорно беше необходим/ позволи в освободените пространства на публичната власт да навлизат фигури и структури, които бяха ангажирани единствено с партийна работа или преследваха цели различаващи се от стратегията за управление на страната. Така на практика цели нива от управлението бяха овладени от политически фигури, чийто професионализъм и готовност да изпълняват правителствената програма беше подплатен преди всичко от ролята и мястото им в партийната йерархия.

Разрастването на този процес фактически заплашва да блокира осъществяването на реформистка стратегия и представлява постепенно отдръпване от основните й параметри - приватизация, административна реформа, ограничаване на престъпността, икономически растеж.

3. СТРАТЕГИЯ ЗА РЕГЛАМЕНТАЦИЯ НА ПОЛИТИЧЕСКИЯ ПРОЦЕС

Планирането на стратегия за ограничаване на корупционните практики би трябвало да се основава на липсващите или неуточнени законодателни процедури, позволяващи развитието на изброените форми на политическата корупция.

3.1. Първа част

Първата част от изпълнението на ефективна антикорупционна стратегия по отношение на политическия процес е свързана с премахване на партимониалната власт на държавата над обществото. Този процес би могъл да е резултатен в случай, че:

- се прилагат системни мерки за свиване на държавното участие в стопанството;
- ограничават се възможностите на държавата неконтролирано да увеличава и да надскача властовия си периметър, намесвайки се в личния и частния живот на индивида;
- формира се и се разпространява алтернативна на налаганата от държавата и независима от нея стратегия за житейски успех и планиране;
- извършва се реална “деполитизация” и “департизация” на едномерната стратегия за житейски успех.

3.2. Втората част

Втората част от ефективна антикорупционна стратегия може да се търси в качествена цялостна административна реформа и отделяне на партийно-политическата от държавната сфера. В тази посока вече бяха направени видими стъпки с лансирането на идеята за съставяне на политически кабинети, оглавяващи и идентифициращи политическото представителство в държавната власт. Ефектът от това би бил разкъсване на партийните зависимости, установени в бюрократичната йерархия на държавата. Следващите стъпки, които обаче са закъснели са свързани с:

- приемане на работещ закон, за държавния служител, отделящ и департизиращ администрацията в дългосрочен план. Дори и еднократното допускане на партиен ангажимент в управлението, вече поставя под съмнение професионалната подготовка на всеки администратор;
- формиране на държавната администрация на основата на конкурсни процедури, което гарантира резултатната ѝ бъдеща работа;
- нова класификация на административните длъжности и поддържане на жизнен кадрови и информационен ресурс;
- адекватно заплащане на администрацията и преформулирани процедури за нейното санкциониране.

3.3. Трета част

Третата част на стратегията е необходимо да регулира отношенията между политическите субекти и да премахне възможностите за “приватизирането” на публична власт от страна на политически овластени структури и лица. Усилията в тази посока би трябвало да бъдат насочени към:

- приемането на нова нормативна уредба за дейността на политическите партии и организации, свързана с блокирането на възможността политическото и публичното пространство да се влияят от социални групи с неясни цели и интереси;
- приемане на закон за лобизма и легитимирането му като публична дейност, основана на ясни правила и извършвана от конкретни политически субекти;
- регулирането на режима на партийно финансиране и точно регламентиране на възможностите за неговото осъществяване. Така би могла да се изключи възможността за оказване на натиск върху външни за политическото пространство структури от страна на нелегитимно овластени политически фигури. Вторият ефект в тази насока би могъл да се търси при прилагането на система на общ контрол над партийните финанси от страна на независим държавен орган;
- регламентиране на режима на дарения за партийни структури, свързани с въвеждането на процедури за прозрачност и видимост;
- преформулиране на правата на политическите фигури и изключване на възможността за участието им в дейности извън публично оповестените.

4.4. Четвърта част

Четвъртата част от антикорупционната стратегия е свързана с изработването на контролни механизми за наблюдение и санкция при регистрирано нарушение от страна на отделен политически субект. Прилагането на тази част е свързано с:

- изграждане на граждански коалиции за контрол над политическия процес и над дейността на публичните институции. Значим партньор в тези коалиции са независимите медии, като информационни центрове за генериране на прозрачност и контрол над политическите и публичните процедури;
- самостоятелно регламентиране на дейността на неправителствените организации и ограничаване на възможностите да създават мрежи от “топли” връзки с политически субекти;

- въвеждане на процедури на прозрачност в политическия процес чрез активното ангажиране на независими от партийната структура и йерархии граждански институции;
- регламентиране на статута на гражданската експертиза и на ролята на неправителствените организации в контрола над политическия процес при осъществяването на публичната власт.