

МЕТАМОРФОЗИ НА КОРУПЦИЯТА И ПОСТСОЦИАЛИСТИЧЕСКАТА ТРАНСФОРМАЦИЯ НА ПУБЛИЧНАТА И ЧАСТНАТА СФЕРА В БЪЛГАРИЯ

Андрей Нончев¹

Основната тема в настоящата студия е изследването на два ключови процеса в постсоциалистическото българско общество и тяхната взаимна обвързаност: трансформациите на публичната и частната сфера и динамиката на съпровождащите ги корупционни практики. Теоретичното основание за изследването на тази релация е концептуализацията на корупцията като нелегитимно квази разменно отношение, възникващо в зоната на взаимодействие между публичната и частната сфера. От една страна, корупцията винаги се е свързвала със злоупотреби с публична власт в частен интерес и се локализира най-често в областта на нелегитимната размяна на ползи между представители на публичната власт и частни, групови или корпоративни субекти. От друга страна, теоретичните и емпиричните изследвания регистрират масово разпространение на корупционни прояви и нелегитимно смесване на публични и частни интереси. Това дава основание корупцията да се интерпретира като проблем със системен за преходното българско общество характер.

Специфична е перспективата към изследване на корупционните злоупотреби с публична власт. Характеристиките на постсоциалистическите трансформации на публичната и частната сфера не се разглеждат като анонимни и безсубектни процеси на преминаване от едно обществено състояние в друго, а като следване на специфични стратегии за запазване и придобиване на икономическа и политическа власт на определени обществени групи и за конвертиране на различни видове капитал – политически, икономически, социален. Корупционните практики се интерпретират като ключов елемент в реализацията на тези стратегии и в преследването на частни групови, корпоративни, политически цели и интереси. Проследява се тяхното развитие и разпространение в последователните етапи на трансформиращите се публична и частна сфера, следвайки логиката на частните стратегии и интереси.

Структурата на изложението е производна на основната тема и специфичната изследователска перспектива, избрана от автора. Първоначално се идентифицират основните фази на постсоциалистическите трансформации от гледна точка на системната промяна в отношението "публична – частна" сфера. След това се концептуализира идеята за съществуването на специфични корупционни квази разменни взаимодействия между субектите на публичната и частната сфера и се предлага работна теоретична дефиниция на корупцията. Вниманието се фокусира върху т.нар. "голяма" или "политическа" корупция и се предлага обобщен политико-икономически модел на корупционните обвързаности и мрежи при взаимодействието "държава – политически партии – бизнес". Особено внимание е отделено на трансформа-

¹ Андрей Нончев е д-р по икономика, доцент в катедра "Икономическа социология" при УНСС; сл. тел.: 81-95-481, e-mail: andrey.nonchev@unwe.bg

циите на публичните институции на властта и формирането на нови икономически отношения, стимулиращи формирането на различни корупционни публично-частни практики. Анализира се специфичната природа и функционалната роля на корупцията в различните етапи на обществените трансформации в България и формирането на мрежи от олигархичен тип. Особен акцент се поставя върху най-разпространените и предизвикващи най-голяма обществена загриженост корупционни феномени, свързани с приватизацията на държавната собственост, "сивата" и "криминалната" икономика, обществените поръчки и концесии, управлението на държавната собственост, използването на структурните фондове на Европейския съюз.

ТРАНСФОРМАЦИИ НА ПУБЛИЧНАТА И ЧАСТНАТА СФЕРА В ПОСТСОЦИАЛИСТИЧЕСКОТО БЪЛГАРСКО ОБЩЕСТВО

Процесът на обособяване на публичната и частната сфера няма универсален характер, валиден за всички общества, и протича неравномерно, водейки до различни структурни обществени конфигурации. В редица традиционни общества и днес разграничението между "публично" и "частно" е твърде размито. "Потопеността" на публичната сфера в мрежа от корпоративни, партийни, семейно-родови, етнически, приятелски и други социални мрежи обуславя необходимостта от проблематизиране на политико-икономическия и социо-културния контекст на съответните общества. В съвременното българско общество също се откриват различни форми на "преплитане" на публичната и частната сфера, които придават специфични характеристики както на легитимните взаимодействия между тях, така и на особените нерегламентирани корупционни практики.

Разграничаването между публичната и частната сфера обхваща продължителен исторически период. Някои автори (виж например, А. Хършман, 24: с. 82) посочват, че в Западна Европа този процес приключва едва в края на XIX в. и началото на XX век. Дори до средата на XIX в. например, много обществени служби в западноевропейските страни са разглеждани като частно владение, които се придобиват чрез покупка. С развитието на капиталистическите отношения в Западна Европа постепенно започва да се налага и да доминира идеята, че преследването на частния интерес е най-добрият и рационален начин за осигуряване на икономически и социален прогрес. Едва в модерната епоха, когато "публичното" и "частното" са практически разделени, тяхното преплитане започва да се разглежда като неморално и неприемливо (Макс Вебер, например, подчертава "безсрамното смесване" на обществената и частната сфера).

Еманципирането на публичната сфера в най-широк смисъл означава, че обществото предоставя определена власт и ресурси на отделна група хора, които трябва да изпълняват специфични функции в общ интерес – създаване на общовалидни стандарти и норми на обществения живот, поддържане на обществения ред и спазването на законността, защита от външни заплахи, регулиране на отношенията между частни икономически и граждански субекти, задоволяване на обществени потребности и предоставяне на публични услуги и др. Освен изпълняване на обществени функции, изключително важно е да се под-

чертае, че публичните институции се издържат с обществени средства и се разпореждат с обществени ресурси. Именно те стават обект на публично-частна корупционна размяна, с тях се извършват злоупотребни, незаконни сделки, измами, които са предмет на анализ в тази студия.

Между публичната и частната сфера протичат интензивни и разнообразни двупосочни взаимодействия, като особено значима е взаимовръзката между институциите на частната собственост, пазара и националната държава. Както подчертават някои автори (виж например, Рифкин, Дж., 2005, с. 132), самите концепции за частна собственост, модерен пазар, национална държава са неразривно свързани. Една от важните функции на пазара е да осигури възможност за свободна размяна между частни собственици, а на модерната национална държава – да защитава правото на частна собственост и да създава условия за нормално функциониране на пазарните механизми. Едновременно с това възникват и предпоставки за появата на злоупотребни в публичния сектор, които са резултат от присвояването и използването в частен интерес на принадлежащи на цялото общество ресурси от определени групи хора (политически, партийни, административни, икономически елити, отделни администратори и служители). Възползвайки се от делегираното право на контрол върху обществени ресурси, тези овластени групи могат да се разпореждат с тях по своя преценка и за собствена полза. От друга страна, различни частни индивидуални и групови субекти (граждани, бизнес актьори, обществени организации, криминални структури и др.) се опитват да оказват влияние върху решенията и действията на политици, държавни служители и магистрати в свой интерес. Така се създават условия за възникването на корупционни взаимодействия между субектите на публичната и частната сфера.

Анализът трябва да отчита и обстоятелството, че нито публичната, нито частната сфера са еднородни и цялостни социални образувания. В съвременните общества в публичния сектор се разграничават поне четири компонента, свързани с различни видове власт и специфични функции, които те изпълняват:

Първо, публични институции на законодателна власт, които "произвеждат" общите стандарти и правила, регулиращи обществения живот.

Второ, публични институции на изпълнителната власт – правителство и местни органи на властта.

Трето, публични институции на съдебната власт (съд, прокуратура, следствие).

Четвърто, публични институции, предоставящи бюджетно финансирани услуги (образователни, здравни, социални и др.).

Всеки от тези сегменти на публичната сфера има своя специфика, която се отразява и върху публично-частните корупционни взаимодействия. Настоящата студия няма за цел да изследва систематично и цялостно трансформационните процеси във всички тези сегменти в постсоциалистическите общества, а само да открие онези от тях, които имат отношение към възпроизводството на най-масовите корупционни практики и които влияят върху техния обхват, интензивност и сфери на проявление. Фокусът е поставен върху анализа на корупцията като специфичен механизъм на реализация на частни интереси чрез нелегитимна квази размяна между актьорите в публичната и частна сфера на обществения живот.

Ключова характеристика на извършвания в постсоциалистическите страни преход е трансформацията на институциите на "държавния социализъм" в институции на политическата демокрация и пазарната икономика. Зад тази кратка и пределно обща формулировка се крият изключително сложни, противоречиви и мащабни по своя обхват и радикалност промени на различни нива както в структурата на държавната власт и начина на нейното упражняване, така и в отношенията на собственост и икономическата структура на обществото. По своя характер "държавният социализъм" е отрицание на рационалния модел на разделение между публичната и частната сфера (М. Вебер), при което се осъществява значително припокриване между тях. Обхватът на държавата е пределно разширен въз основа на доминирането на държавната собственост.

В същото време частната собственост е сведена до притежаване на средства за задоволяване на лични и семейни потребности на гражданите – ограничен размер недвижимо (жилище, земя за лично и семейно ползване, вила и др.) и движимо имущество за ежедневна употреба (личен автомобил, обзавеждане и оборудване на дома, предмети за лично ползване). По този начин, въпреки теоретичните и идеологическите претенции за преодоляване на отчуждението на хората от средствата за производство, господството на обществената собственост води до двойна алиенация от държавата. От една страна, производствените ресурси в по-голямата си част са отнети от частните лица и са превърнати в държавна собственост чрез процесите на национализация и колективизация. От друга страна, юридически и най-вече фактически, с "общонародната" и "кооперативната" собственост се разпорежда ограничен кръг от хора, съставляващи партийния, държавен и стопански елит на социалистическите общества.

Тоталното доминиране на обществената собственост възпрепятства съществуването на крупни публично-частни корупционни квази пазари, поради отсъствието на значими ресурси в частно владение и разпореждане. Например, "голямата" политическа и икономическа корупция в условията на "държавен социализъм" е много ограничена, но до известна степен е "институционализирана", например чрез системата на привилегии, различни форми на специално снабдяване на номенклатурните кадри, контролиран достъп до определени позиции в държавната власт и др. В този смисъл обществените интереси могат да се подменят от интересите на партийния, държавния и стопанския елит. От друга страна, "малката" корупция става възможна благодарение на очевидните бюрократични несъвършенства и свръх централизацията на командно-административната система. Тези корупционни практики, разпространени на по-ниски равнища, са специфична форма на стихийно преразпределение на доходи, което не заплашва устоите на режима. Масово разпространение придобиват и други специфични форми на неформални публично-частни отношения – използването на лични или семейни "връзки" със служители в публичната сфера, ходатайства пред такива служители за разрешаване на частни проблеми, изграждане на приятелски и/или роднински социални мрежи за извършване на реципрочни взаимни услуги и др. Всички тези процеси водят до спад на доверието към държавата, чувствително отслабване на нейната сила и ефективността на публичните институции. Наред със забавеното икономическо развитие на бившите со-

циалистически страни, тези обстоятелства довеждат до остра политическа, социално-икономическа и нравствена криза на източноевропейските общества, която дава тласък и на радикалните промени в публичните институции. В същото време наследеното "припокриване" на публичната и частната сфера запазва част от своя корупционен потенциал, а протичащите институционални трансформации създават нови предпоставки за разпространение на публично-частните корупционни практики.

Разрушаването на институциите на тоталитарната държава за дълго време предизвиква специфичен "институционален вакуум". Новите публични институции за един продължителен период в началото на 90-те години не успяват да действат ефективно в България и предизвикват усещане за "разпад на държавността". Слабостта на публичните институции създава благоприятни условия за развитието на публично-частни корупционни взаимодействия както поради ограничената им способност да противодействат и санкционират злоупотребите с публична власт, така и поради тяхната зависимост от външни корпоративни политически и икономически интереси. Така отслабването на държавните институции е съчетано със запазването за дълъг период на наследената от социализма неразчлененост между публичната и частната сфера, което е идеалната хранителна среда за разпространението на множество практики на злоупотреби с публична власт и публично-частни корупционни транзакции. Нещо повече, определени слоеве от делегитимираната партийна, държавна и стопанска номенклатура се стремят към конвертиране на своя натрупан политически и социален капитал в икономически, възползвайки се от слабите публични институции на държавната власт. В преследването на своите икономически и политически интереси, те рационално осъществяват разнообразни стратегии (използване на посредници и подставени лица, нелегитимно упражняване на насилие, злоупотреба с достъп до компрометираща информация, рекет и други), сред които ключово място заемат и корупционните практики. Корупцията в тази перспектива е на само средство за пренасочване на публични ресурси към частни субекти, но и за трансформиране на нелегитимни политически, икономически и социални капитали в легитимни (Чалъков, И., А. Бунджулов и кол., 2008, с. 218). Същевременно корупцията е и инструмент за реализация, прикриване и покровителство на разнородни нелегитимни злоупотреби с публична власт и криминална икономическа дейност.

• КОРУПЦИЯТА КАТО НЕЛЕГИТИМНА ПУБЛИЧНО-ЧАСТНА КВАЗИ РАЗМЯНА

Предварително условие за разбиране на последващия анализ е схематичното представяне на модела на корупцията като публично-частна квази размяна. Този модел описва ключовите характеристики на корупционните взаимодействия, отличаващи ги от други отношения между публичната и частната сфера:

- Субектите на публично-частната корупционна квази размяна.
- Вторичният характер на публично-частните корупционни взаимодействия.
- Квази разменната същност на корупционните публично-частни транзакции.
- Корупцията като злоупотреба с публична власт и служебно положение.

Първо, публично-частната корупционна квази размяна винаги има две страни, едната от които е свързана с публичната сфера и служители, които би трябвало да защитават обществените интереси, а другата – с частната сфера и преследването на частни ползи и облаги. Негови субекти са, от една страна, политици, служители и магистрати в публичния сектор, и от друга, индивидуални или групови субекти, които контактуват пряко или косвено със съответната публична институция/организация или са зависими от решенията на притежаващите публичен властов ресурс. Трябва да се отбележи, че много форми на корупционна квази размяна се осъществяват не като индивидуални взаимодействия, а като междугрупови и/или между организационни отношения. При тях е водещ не личният интерес, а интересите на структурата, с която участниците в корупцията са свързани (например, политическа партия, икономическа организация, криминална групировка, "приятелски кръг" и др.).

Второ, публично-частните корупционни взаимодействия имат вторичен характер. Те като правило възникват във връзка и по повод на други базисни публично-частни отношения – политически, административни, правни, стопански и т.н. По този начин се осъществява специфично "удвояване" на взаимодействията между актьорите в публичната и частната сфера, чиито характер и логика определят характера и логиката на паралелната публично-частна корупционна квази размяна. Социалната същност и механизмите на реализация на специфичните корупционни практики не могат да бъдат разбрани извън контекста на базисните публично-частни отношения, които те "дублират". От тази гледна точка изрично трябва да се подчертае, че въпреки наличието на универсални характеристики на корупционните квази разменни сделки, социалната им природа е много различна в зависимост от характера на базисните отношения.

Въз основа на базисните взаимодействия, по повод на които възникват публично-частни корупционни практики, най-често се разграничават няколко основни сфери на тяхната проява:

1. Политическа публично-частна корупционна квази размяна, свързана с определени политически отношения и интереси на политически партии и обществени групи, включително в изборителния процес, законодателната дейност и финансирането на политическите партии.

2. Публично-частна корупционна квази размяна в сферата на държавната администрация, където базови са взаимодействията, свързани с трансформациите и управлението на публична собственост и ресурси, държавното регулиране на стопанската дейност, администрирането на приходите и разходите на държавата и др. Субекти на тези отношения са служители от различен ранг в административните институции на публичния сектор (правителство, отделни министерства, държавни агенции и ведомства, местни органи на властта и др.).

3. Публично-частна корупционна квази размяна в съдебната система и правоохранителните институции (съд, прокуратура, следствени служби, полиция), "дублираща" преди всичко правни отношения, свързани с приемането и прилагането на законите, осигуряването на обществения ред, санкционирането на закононарушителите, изтърпяване на наказания и др.

4. Публично-частна квази размяна в сферата на обществените услуги, реализирана във връзка с предоставянето и получаването на различни обществени услуги в сферата на здравеопазването, образованието, социалното подпомагане и др.

Необходимо е да се направи и едно допълнително уточнение относно връзката на "първичните" базисни и "вторичните" корупционни публично-частни взаимодействия. При определени условия е възможно корупционните отношения да се "еманципират", придобивайки относителна самостоятелност. Те започват да доминират мотивите и действията на публичните служители, а базисните публично-частни взаимодействия се превръщат само в повод за извършване на корупционни сделки в частен интерес. В някои случаи се появява и фигурата на "посредника" (доверени лица, лобисти, адвокати и др.), чиито функции не произтичат от базисните взаимодействия, а са свързани само с механизма на реализация на вторичните корупционни транзакции. Така действията на посредника нямат друг смисъл и насоченост, освен осъществяването на публично-частна корупционна сделка. Все пак тази самостоятелност е относителна, защото в крайна сметка нейният характер, специфика и мотивация винаги произтича от типа на базисното публично-частно отношение.

Трето, корупционното взаимодействие между представителите на публичния и частния сектор има разменен характер, като по този начин се извършва специфично икономизиране на базисните публично-частни отношения. Осъществява се размяна на пари, услуги или други материални и нематериални облаги между неговите две страни, което позволява то да се разглежда като икономическо отношение. В този смисъл публично-частната корупционна размяна се подчинява на принципите на икономическата рационалност, при което и двете страни извличат определена полза. В същото време, тези вторични публично-частни квази разменни корупционни взаимодействия са паралелни на легалните отношения между субектите в публичната и частната сфера, ерозират нормалните икономически отношения и пазарни механизми, изкривяват критериите за ефективност на политическите и икономическите решения и действия и т.н. В голяма част от случаите "икономизирането" на публично-частните взаимодействия се осъществява в сектори с неикономически (политически, административен, юридически) характер. Така се подменя и деформира самата обществена природа на публично-частните отношения в тези сфери.

Четвърто, публично-частната корупционна квази размяна винаги е свързана със злоупотреби с власт и/или служебно положение и се възприема като нелегитимна в контекста на доминиращите обществени ценности. Уместно е да се внесе определена яснота в какво се изразяват тези злоупотреби, тъй като често те остават недефинирани. По същество смисълът на всяка публично-частна корупционна сделка за частните субекти е да се повлияе върху решенията и/или действията на овластени представители на публичния сектор. В този контекст злоупотребата с власт от страна на политици, държавни служители, магистрати и други обществени служители, се проявява поне в три аспекта:

1. Злоупотребата с власт се изразява в получаването от представителите на публичната сфера на облаги, които не им се полагат. Необходимо е да се уточ-

ни, че става дума за облаги и възнаграждения извън тези, които овластените лица получават като законно възнаграждение за извършваната от тях дейност. Нерегламентираните облаги не само са неправомерни, но променят решенията и действията на овластените служители в интерес на тези, които ги предоставят. Получаването на такива облаги всъщност е и основният субективен мотив на представителите на публичния сектор да сключват корупционни сделки с частни субекти.

2. Злоупотребата често се свързва с наличието на дискреционна власт на служителите, които действат като представители на определен принципал, но имат възможност за вземане на самостоятелни решения по усмотрение. **При публично-частната корупционна квази размяна служителите злоупотребяват с интересите на принципала на публичните институции и/или се разпореждат с негови ресурси в своя лична или групова изгода.** В най-общия случай, разполагащите с публична власт лица злоупотребяват с обществените интереси, които би трябвало да представляват и да защитават.

3. **Злоупотребата с власт се проявява и в нарушаването на законовите норми и/или възприетите правила и процедури за извършване на публичната дейност.** В този смисъл нерегламентираните публично-частни корупционни сделки обикновено се определят като нарушения и/или престъпления и се наказват от закона. По този начин незаконната публично-частна корупционна квази размяна се разграничава от други неформални отношения, в които понякога влизат служителите и които не се възприемат като морално или юридически неприемливи. Например, изразяването на благодарност към обществен служител или лекуващ лекар чрез малък личен подарък, осъществено доброволно от страна на гражданин след изпълнение на преките служебни задължения на служител, обикновено се възприема като жест на благодарност и не се разглежда от общественото мнение като нелегитимно и морално осъдително действие.

В обобщение, публично-частната корупционна квази размяна може да се дефинира като особено вторично отношение между публични и частни субекти, производно на определени базисни публично-частни взаимодействия (политически, административни, правни, икономически), което има разменен характер и чрез което се извършва специфично "икономизиране" на легитимните публично-частни взаимодействия. Публично-частната корупционна квази размяна е нелегитимна в контекста на доминиращите обществени ценности и се възприема като злоупотреба с властта и служебното положение на служители в публичния сектор, разполагащи с дискреционна власт, в техен частен, групов или корпоративен интерес. Корупционната публично-частна квази размяна се отличава от конвенционалната легитимна размяна, защото възниква по повод на други отношения, където по принцип не би трябвало да съществуват паралелни вторични разменни трансакции, представлява злоупотреба с делегирана от обществото публична власт и по тази причина има нелегитимен и в много случаи – "властово асиметричен" характер, свързан с различна степен на принудителност при нейното осъществяване.

- **ПОЛИТИКО-ИКОНОМИЧЕСКИ МОДЕЛ НА КОРУПЦИОННИТЕ ПУБЛИЧНО-ЧАСТНИ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ И МРЕЖИ**

В настоящата студия основният фокус е поставен върху т.нар. "голяма" или "политическа" корупция, свързана с отношенията "държава – политически партии – бизнес". Тя се отличава от "административната" ("малка") корупция по йерархичните позиции на въвлечените в нея субекти, по своите мащаби и размера на извършваните сделки, по механизмите си на реализация и др. Административната корупция обикновено е осъществявана от служители с по-нисък ранг, които непосредствено контактуват с граждани и с представители на малкия и средния бизнес. Тя е свързана с по-малки подкупи, услуги и подаръци, но има по-масов и ежедневен характер, което не изключва общият обем на осъществяваните транзакции да достигне големи размери. В "голямата" корупция са въвлечени висши държавни служители, политици, магистрати и бизнесмени, които вземат решения за разпореждане със значителни ресурси. Най-синтезирано нейната природа изразява С. Хънтингтън. Той посочва, че където са ограничени политическите възможности, корупцията се използва, за да се "купува" власт; там, където са ограничени икономическите възможности, политическата власт се използва, за да се придобие богатство (Huntington 1968). При този тип политическа корупция във висшите етажи на властта, държавни ръководители, политици, висши администратори и магистрати, които по презумпция трябва да защитават обществени интереси, да създават закони, да прилагат и да контролират спазването им и т.н., използват своите позиции, за да извличат крупни облаги в свой личен, партиен или корпоративен интерес.

"Голямата" корупция е свързана с формирането на разгърнати мрежи от взаимосвързани лица (политици, висши държавни служители, магистрати, бизнесмени, престъпни босове и др.), които злоупотребяват с публични ресурси във вреда на обществените интереси. Изграждат се клиентелни мрежи в публичните институции, които действат в интерес на определени външни организации/групировки. Корупционните практики са насочени към облагодетелстване преди всичко на тези частни субекти, които чрез клиентелните мрежи в публичните институции контролират процесите на вземане на решение и използването на обществени ресурси. В тези случаи злоупотребите обхващат най-високите нива и дълбочинните структури на публичните институции. Те придобиват организиран, системен и институционализиран характер и се превръщат в устойчив компонент на функционирането на обществената система. Така се осъществява порочна симбиоза на публичните институции и частните олигархични интереси. Общата схема на тази симбиоза включва няколко основни фази и елементи на нелегитимния публично-частен корупционен политико-икономически модел:



Фигура 1. Публично-частен корупционен политико-икономически модел

Този корупционен политико-икономически модел е тясно свързан и с развитието на "сивата" и "черната" икономика. Идентифицират се специфични форми на влияние и срастване на криминални структури с публични институции, създаващи условия за незаконни публично-частни корупционни сделки. Незаконните ("черни") и нерегистрираните ("сиви") икономически дейности са източник на значителни доходи за организираната престъпност и представителите на "сенчестия" бизнес. В този смисъл може да се говори за съществуването на един значим стопански сектор, който условно може да бъде наречен "скрита икономика". Нейното съществуване е пряко свързано и на практика невъзможно без покровителство на високопоставени служители в публичните институции на законодателната, изпълнителната и съдебната власт и развитието на мащабни публично-частни корупционни квази пазари. Трансферът на значителни средства от "черната" и "сивата" икономика към политици, държавни служители и магистрати се превръща в необходимо условие за възпроизводството на незаконните и полулегални операции на тези групировки. В много случаи те правят опити да проникнат непосредствено в структурите на законодателната, изпълнителната и съдебната власт и да контролират вземаните решения в собствен интерес.

Политическата ("голямата") корупция не е просто нарушение на правните норми и професионалната етика и облагодетелстване за сметка на публични ресурси. В тези случаи самите закони и нормативни разпоредби, които изпълняват ролята на стандарт, по отношение на който се отчитат всички престъпления и нарушения,

могат да бъдат деформирани. Дори съдържанието на държавната политика и на законодателството може да бъде свързано с облагодетелстване на политици, законодатели и държавни служители, както и на политически или икономически структури, с които те са обвързани (Moody-Stuart 1997; Doig и Theobald 2000:3). За описване на това състояние на публичната сфера в последните години започва да се използва терминът "завладяване на държавата" ("state capture"). Концепцията за "завладяване на държавата" е лансирана от група изследователи на Института на Световната банка, които се опитват да открият интегративен измерител на неразчленеността между публичната и частната сфера, която в различна степен е характерна за всички държави и особено за страните в преход. **"Завладяването на държавата" се дефинира като "действия на отделни личности, групи или фирми както в обществените, 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"**. Посочва се, че "завладяването на държавата" е възможно да се осъществи и от актьори в рамките на самите държавни институции, които могат да формулират закони, регламенти, политики и др. в услуга на частни (корпоративни, политически, криминални и др.) интереси. Най-опасни са случаите, в които "завладяването на държавата" се осъществява от престъпни групировки чрез срастване с представители на партийно-политическия елит, държавната администрация и съдебната система. Тази симбиоза между политически функционери, държавни служители, магистрати, "сив" бизнес и откровени криминални групи при неясни законови правила и неефективност на съдебната власт води до широко разпространение на корупционните практики. Това е и основна причина за ниската степен на доверие в институциите на държавната власт и масово разпространените представи за висока степен на корумпираност на българските политици, висши държавни служители и магистрати. Върху доверието в публичните институции оказва голямо влияние тяхната обвързаност с нелегитимни икономически структури, групировки и бизнесмени. Произходът на техния капитал и икономическа мощ се възприема като резултат на нерегламентираните им контакти с политици, висши държавни служители, партийни ръководители, магистрати. Така с подкрепата и протекцията на представители на държавния и политическия елит, икономически структури и отделни бизнесмени успяват да трансформират значителни публични ресурси в свои частни активи и доходи. Това дава основание този тип нелегитимни публично-частни структури да бъдат определяни като "криминално-олигархични". В съвременните български условия чрез тях се обяснява концентрацията на икономически ресурси в една неголяма група от крупни бизнесмени, които чрез съдействието на политици, висши държавни служители и магистрати преразпределят публични ресурси в свой частен, групов или корпоративен интерес за сметка на обществените интереси. Това е видимо и на местно равнище, където отделни предприемачи или семейства контролират местната власт, както и регионални представители на централните държавни институции (МВР, органи на съдебната система, НАП и др.). В някои компании се привличат на работа висши държавни служители и експерти, а същевременно в

държавната администрация се лансират хора, които са обвързани с частни корпоративни структури.

В условията на силна изпълнителна власт и осъществяваната от нея централизация на управлението се проявяват и друг тип деформации на отношението между публична и частна обществени сфери. В този случай процесът на "купуване на политици и магистрати" от страна на силни икономически и криминални групировки "обръща" посоката си – висши представители на партийно-политическия елит, държавната администрация, органите на сигурността и съдебната система установяват контрол върху легалния и незаконния бизнес. Силата на държавния апарат се използва за налагане на частни индивидуални и групови интереси, разпространява се клиентелизъм и непотизъм, изграждат се неформални мрежи, лобита, "приятелски кръгове" и "обръчи от фирми". В случаите и на "завладяване на държавата" (слаба държава и неефективни публични институции в съчетание със силни икономически групировки и организирана престъпност), и на "завладяване на бизнеса от държавата" (силна изпълнителна власт, придружена от клиентелизъм и непотизъм, контролираща законната и криминалната икономически дейности), съдебната власт в определена степен е поставена в положение на зависимост от частни или групови/партийни/корпоративни интереси. Това състояние води до компрометиране на основни принципи на модерните демократични общества – върховенството на закона и независимостта на съдебната власт.

Особено тревожно е обвързването на бивши и настоящи служители от сектора на сигурността (специални служби и полиция) с престъпни и "сенчести" структури и групировки. Чрез тях представители на службите за сигурност навлизат в "черната" и "сивата" икономика и създават допълнителни предпоставки за възникването на корупционни мрежи в публичния сектор. В услуга на престъпни икономически групировки са поставени специфичните контакти, информацията и дори агентурата на тези служители. Правят се опити за инфилтриране на хора, обвързани с престъпни групировки, в различни органи на службите за сигурност. Корумпират се действащи офицери и цивилни служители на тези служби за получаване на вътрешна информация. Използва се монополният достъп до класифицирана информация, като се създава "пазар на компромати", при който се преплитат политически, корпоративни и корупционни мотиви, а служители на службите за сигурност получават възможност за контрол върху политически, икономически и престъпни мрежи. Членове на криминални структури се използват като секретни сътрудници или нещатни оперативни работници, като по този начин се осигурява тяхната безнаказаност и съдействие за овладяване на определени пазарни ниши в икономиката на престъпността. Изпълняват се политически поръчки за незаконно финансиране на политически партии чрез средства от незаконна дейност, срещу което се гарантира имунитет при евентуално разследване. Практическата липса на ефективни санкции за извършване на престъпления и незаконна икономическа дейност създава усещането за ненаказуемост сред криминалните групировки и увеличава значително риска за систематично възпроизводство на корупционните практики. Не случайно някои автори считат, че така се формира култура на "цинизъм и безнаказаност" ("cul-

ture of cynicism and impunity"), която се превръща в устойчив социален феномен (Klitgaard, R., Maclean-Abaroa, R., Parris, H., 2000: 17).

Представеният по-горе общ корупционен политико-икономически модел има специфични особености в различните относително обособени фази на трансформациите в публичната и частната сфера, чието икономическо ядро е преходът от доминиращата държавна към преобладаваща частна собственост. В първата фаза на постсоциалистическия преход се създават икономически, политически, нормативни и институционални предпоставки за реструктурирането на държавната и кооперативната собственост в интерес на определени политически и икономически кръгове. На тази основа се извършва мащабен процес на приватизация, съпътстван и от масови корупционни злоупотреби. В общи линии тази трансформация се осъществява в последното десетилетие на XX век. В тази фаза се заражда и укрепва организираната престъпност в страната. Във втората фаза на обществената трансформация доминират корупционни практики, свързани с управлението на държавната собственост – обществени поръчки, концесии, "заменки", развитие на "сивата" и "черната" икономика. Тя съвпада с периода на висок икономически растеж и финансова стабилизация в периода 2000-2008 г. Третата фаза може да се обвърже с приемането на България в Европейския съюз, когато разпространение придобиват и корупционни практики, обвързани с използването на европейските предприемачески, структурни и кохезионни фондове. В този смисъл корупционната квази размяна се разпростира не само върху национални, но и върху европейски публични ресурси. В следващото изложение ще бъдат проследени метаморфозите на корупцията в тези фази на трансформациите на публичната и частната сфера в България.

• КОРУПЦИОННИ ПРАКТИКИ ПРИ ТРАНСФОРМАЦИИТЕ НА ПУБЛИЧНАТА СОБСТВЕНОСТ В БЪЛГАРИЯ

Първата фаза на трансформациите на държавната и кооперативната собственост, условно обхващаща периода 1990–2000 г., най-общо се характеризира с няколко особености: Първо, създават се институционални и правнонормативни предпоставки за раздържавяването на българската икономика. Второ, осъществява се обезценяване на държавните активи, за да се улесни прехвърлянето им в частни ръце. Трето, натрупват се достатъчно финансови ресурси, концентрирани в частни субекти (политически, икономически и криминални мрежи и групировки), които впоследствие се използват в процеса на приватизация. Тези процеси могат да се илюстрират чрез няколко специфични механизми, създаващи условия за прехвърлянето на публични ресурси в частно владение. Те носят своеобразието на преходните общества и отразяват както неразчленеността между публичния и частния сектор, така и слабостта на държавните институции.

"Източване" на държавни и търговски банки

В началото и средата на 90-те години се разразяват серия от скандали около декапитализирането на банки, създаването на финансови пирамиди и други форми на разграбване спестяванията на стотици хиляди граждани. Подобни финансови скандали избухват освен в България и в други източноевропейски страни като Албания,

Полша, Румъния, Русия, Чехия и др. При повечето от тях е установено участие на държавни служители и политически фигури, както и служители на службите за сигурност, което свързва тези процеси с функционирането на специфични публично-частни корупционни схеми. Може да се твърди, че в тези случаи става дума за присвояване на крупни финансови ресурси, преплетени със специфични форми на криминална приватизация. Някои от общите параметри на "източването" на банките в България се съдържат в доклада на парламентарната Комисия за противодействие на престъпността и корупцията в 38-ото Народно събрание (известна като комисията "Антимафия"). В този доклад размерът на "лошите" кредити се оценява на над 2.5 млрд. лв. Обявен е и списък на 10 761 необслужвани кредита и около 3000 кредитополучатели – физически и юридически лица. Общата дължима сума е изчислена на 2 трилиона 745 милиарда 578 милиона и 451 хиляди лева. Първият вид "лоши" кредити са свързани с действителни и най-вече с изкуствени фалити на предприятия и фирми. Една значителна част от кредитите е раздадена срещу комисиони и подкупи на "приятелски" фирми и частни лица срещу несъществуващи обезпечения и залози. Освен това, частни финансови институции (банки и финансови къщи) се рефинансират от държавни банки или получават нисколихвени кредити. Впоследствие изплащането на получените кредити или се забавя, или не се осъществява, или кредитираните фирми се обявяват във фалит. Така се стига до финансовата криза от 1996-1997 г., при която се закриват около 90 % от частните банки в страната. Вследствие на тези банкови фалити са нанесени щети на бюджета за 108 млрд. лв. и 206 млн.щ.д. (по изпълнение на закона за защита на влоговете и сметките в търговските банки), а на Българската национална банка – за 143 млрд. лв. само от главници. Загуби за над 103 млрд. лв. по най-ниски оценки претърпява и Държавната спестовна каса поради рефинансираните от нея фалиралаи търговски банки. Оказва се също така, че в управите на фалиралите банки са участвали и редица щатни и нещатни служители на бившата Държавна сигурност.

Няколко месеца преди банковите фалити в края на 1996 г. е изготвен доклад на Министерството на вътрешните работи, в който са описани схемите за "източване" на банките. В този доклад се съдържат сведения, че държавни и частни банки са изнесли през митницата на софийската аерогара 2811 кг. ценни пратки, съдържащи американски долари. За тяхната стойност може да се съди по приблизителната оценка, че тежестта на 1 млн. долара в купюри по 100 щ.д. е около 8 кг.

Овладеяване на "входа и изхода" на държавните предприятия

Тази схема е широко използвана за осъществяване на "скрита" приватизация, при която печелившите дейности на държавните предприятия (доставка на суровини, материали и оборудване, реализация на готовата продукция, рентабилни производства и услуги и др.) се контролират от частни фирми, докато пасивите и загубите на предприятията се прехвърлят върху държавата. На практика това представлява трансфер на публични средства към частни бизнес субекти в нарушение на съществуващите закони. Тези процеси засягат множество предприятия в областта на металургичната и химическата промишленост, машиностроенето, военната промишленост и др. Обикновено прилагането на тази схема на "входно-изходен" контрол води до пълното финансово обезкървяване на държавните предприятия, довеж-

дането им до изкуствени фалити и до тяхното приватизиране на безценица. Тези практики често се покровителстват (а в много случаи и инициират) от висши политически и държавни функционери (често действащи чрез посредници и подставени лица), които извличат крупни облаги за себе си и за политическите и икономическите структури, към които принадлежат.

Приватизация и корупционни практики

В хода на приватизацията се осъществява мащабно прехвърляне на собственост върху производствени активи, материални и финансови ресурси от страна на държавата към нови частни собственици. В началото на 90-те години в България функционират над 2200 крупни държавни предприятия, десетки хиляди по-малки обекти в сферата на търговията, услугите и туризма, както и хиляди земеделски стопанства, които се превръщат в обект на всеобхватна приватизация. Този процес е неизбежен, както заради необходимостта да се избегне икономическия крах на разпадащата се социалистическа планова икономика, пред който е изправена страната, така и за да се създаде институционалната основа на пазарната икономика. Представа за огромните мащаби на процеса на раздържавяване на собствеността дава фактът, че в страните от Източна Европа преди 1989 г. над 90 на сто от производения национален доход се създава в държавния сектор.

Трансформацията на огромната държавна собственост в частна, създава и значителни възможности за корупция и злоупотреби. В повечето бивши социалистически държави такива легални инструменти като реституция, касова и масова (ваучерна) приватизация, се съчетават със скрита и открито престъпна приватизация. През 90-те години, когато се извършва основната част от раздържавяването на собствеността, редица практики на злоупотреба с власт и корупция се впитват в полулегалните и криминалните форми на приватизация и се превръщат в тяхна сравнително широко разпространена функционална характеристика.

В много случаи при трансформацията на държавната собственост се използват неясно регламентирани и непрозрачни методи на раздържавяване, при които липсва публичност на протичащия процес и на сключваните договори. Типичен пример в България е широко разпространеният метод за приватизация чрез "преговори с потенциален купувач", чиято процедура позволява задкулисно договаряне и незаконно облагодетелстване на служители от различни равнища, ангажирани със сделката. Един от използваните механизми за незаконна приватизация е чрез взимане на "лоши" кредити за извършване на приватизационната сделка. За осъществяване на контрол върху фалирала държавни предприятия и последващата им приватизация се използват и назначаваните синдици. Създавани са и паралелни частни предприятия, като е осъществявано и незаконно трансформиране на държавни фирми в частни. Друга разпространена форма е създаването на офшорни компании, чрез които се участва в касовата приватизация и приватизационните фондове при масовата приватизация.

Специфичен метод на раздържавяване, свързан с генерирането на значителни публично-частни корупционни практики, е създаването на "работническо-мениджърски дружества" (РМД), които приватизират държавни предприятия при преференциални условия. Много често управлението и контролът върху приватизираща-

ното предприятие се осъществява от ограничен кръг лица, а мнозинството от участниците в РМД само придават формална легитимност на сключените сделки.

Посочените примери за нелегитимно осъществяване на приватизацията на публичната собственост илюстрират някои от процесите, чрез които се осъществяват значителни за мащабите на страната публично-частни корупционни транзакции.

Възникване и укрепване на организираната престъпност

В България, както и в други постсоциалистически страни, възниква и се развива значителна криминална икономическа дейност. Тя се осъществява и възпроизвежда от разгърнатата мрежа от престъпни и полулегални групи (известни у нас и като "силови групировки"), осъществяващи незаконна дейност, свързана с контрабанда на стоки, наркобизнес, проституция, трафик на хора, хазарт, фалшификация на валута, "пране" на пари и навлизане на "мръсни" капитали в легалния бизнес сектор, укриване на доходи, неплащане на данъци, мита и акцизи и др. Индикатор за степента на нарастване на престъпността в България след 1989 г. са данните за регистрираните престъпления от Министерството на вътрешните работи. През 1989 г. те са 59 642 или 663 на 100 хил. души; през 1992 г. те вече са 224 196 или 2646 на 100 хил. души, което е четирикратно увеличение само за период от четири години. За отделни групи престъпления нарастването е между 10 и 20 пъти. Регистрираните престъпления достигат своя максимум през 1997 г. – 241 732 или 2898 на 100 хил. души от българското население. В същото време, ако през 1989 г. всяко трето от регистрираните престъпления е наказвано с влязла в сила присъда, то за периода 1992-1994 г. това се случва едва при всяко двадесето регистрирано престъпление.

Особено силен тласък на престъпността в страната дава наложеното ембарго спрямо Югославия в периода 1992-1996 г. Стават публично известни много случаи, в които икономически групировки извършват огромна по обем контрабанда на оръжие, горива, лекарства, храни, акцизни стоки, наркотици и др. Така се създават условия за развитие на едни от най-масовите публично-частни корупционни квази пазари, свързани с трансграничната престъпност. Може да се твърди, че във връзка със системните и крупни нарушения на ембаргото върху бивша остатъчна Югославия, фактически се формира организираната престъпност в България. В доклади на службите за сигурност в този период и в медиите се съобщава за редица случаи на организирано нарушаване на наложеното ембарго от икономически групировки, включващи и лица от бившия партиен елит, държавни служители, представители на службите за сигурност, полицаи. В тези престъпни мрежи се формира и специфично "разделение на труда" – стопански ръководители доставят контрабандни продукти (най-често, горива, метали, суровини, оръжие, лекарства, храни и др.); полицаи и служители на службите за сигурност осъществяват контакти с митничари и гранични полицаи; "силовите" групировки извършват транспортирането и охраната, а партийни функционери, висши държавни служители и магистрати осигуряват политически и съдебен чадър за извършваните контрабандни операции.

Значителна част от постъпленията в бюджета на страната се генерират от приходи, свързани с легално преминалите през митниците на страната стоки. Стойността на експортно-импортните операции в България се равнява на около две трети от brutния вътрешен продукт на страната. В този контекст трансграничната пре-

стъпност в България е важен механизъм за преразпределение на една значителна част от националното богатство. Тя е и средство за отклоняване на значими финансови ресурси към представителите на "черната" и "сивата" икономика, с което се ощетяват държавата и легалният бизнес, а косвено – цялото българско население.

Престъпността, злоупотребите с власт и корупцията все повече придобиват транснационален характер. Значителна част от българските криминални структури са включени в новите мрежи на международната престъпност, възникнала след политическите промени в бившите социалистически страни от Централна и Източна Европа. Тези мрежи са тясно свързани с осъществяването на контрабанда и незаконен трансграничен трафик в България и страните от региона на Югоизточна Европа. Националните престъпни групировки все по-често се превръщат в брънка от транснационални структури, ангажирани със създаването, поддържането и дори "наследяването" на контрабандни канали за незаконен пренос на стоки, трафик на хора, оръжие и наркотици. Крупната системна контрабанда е свързана с широко разгърнати престъпни мрежи, които достигат до най-високите етажи на държавната власт, при които се осъществява преплитане на организираната престъпност с държавни служители, политици и магистрати. Поради своя характер контрабандните операции обикновено се отличават с висока степен на организираност. В трансграничните престъпни трафици са въвлечени служители на митниците, на граничната полиция, ДВСК, както и на други ведомства, осъществяващи контрол на границите и във вътрешността на страната. Тези служители осъществяват своеобразно партньорство с престъпни групировки и техни фирми, търговски организации, занимаващи се със "сив" внос и износ и реализация на контрабандните стоки, превозвачи, индивидуални бизнесмени и др. Поддържането на контрабандните канали се реализира със съдействието на изградените престъпни мрежи, при което крупната контрабанда не би могла да се осъществява без политическото и съдебно покровителство на висши държавни чиновници, политици и магистрати. Регистрират се случаи, в които митнически служители и представители на контролни органи, участващи в административни и наказателни производства, съдействат на нарушителите да избегнат или намалят отговорността им за извършени престъпления и нарушения. Срещу определено нерегламентирано възнаграждение се извършват действия, водещи до намаляване размера на глобите, прекратяване на административно-наказателните производства, създаване на предпоставки за отмяна на наказателните постановления в съда и др. Понякога митнически служители информират нарушителите за предстоящи проверки и акции на контролните органи, като се пречи на разкриването и наказването на извършени престъпления. Регистрирани са и случаи, при които високопоставени служители в митниците издават неправомерни устни разпореждания на своите подчинени да извършат противозаконни действия или бездействия, с което се оказва съдействие на нарушителите и се възпрепятства работата на контролните органи.

В годините на прехода политическите трансформации и смяната на правителствата се свързват и с промени в политическия контрол върху контрабандните канали. Контролиращите контрабандната дейност лица и криминални структури губят политическо покровителство и се заменят с нови. Това преразпределение понякога

е съпътствано от насилие и физическо ликвидиране на конкуренти. Извършва се и внедряване на служители в митническата и гранична администрация, които са включени в контрабандните и корупционните схеми и обслужват интересите на определени политически и икономически елити. Трансграничният контрабанден трафик е стимулиран и от разпространението на "сивата" икономика в страната, която включва и широка мрежа за "сива" търговия на едро и дребно.

Специална комисия към Министерския съвет на Република България през 1999 г. констатира, че особена "обществена опасност представляват случаите на "държавна контрабанда", когато в нарушение на международните договори и на вътрешните нормативни актове са осъществявани износ и внос на стоки не само с мълчаливото съгласие на държавните контролни органи и служби, но в някои случаи и с прякото съдействие и секретни указания от държавни институции и членове на правителството". Прави се и изводът, че въпреки многобройните установени факти на крупна контрабанда, финансови и данъчни нарушения, корупция в големи мащаби, престъпните схеми не са пресечени напълно, а и на практика наказаните за тази дейност са изключение.

Връзката между трансграничната контрабанда и корупционните практики е пряка и съществена. Извършването на трансгранична престъпна дейност се реализира чрез използването на различни корупционни схеми. При анализа на тези схеми са използвани данни от специализирани проучвания на Центъра за изследване на демокрацията, включително и експертни оценки за неформалните "цени" на различни "услуги", извършвани от обществени служители, както и за мащаба на свързаните с контрабандата публично-частни квази пазари. Размерът на корупционните транзакции при различните митнически нарушения често се определя като дял от "спестените" мита и други държавни вземания. В зависимост от степента на риска, както и от броя и статуса на ангажираните в незаконната операция служители, установените незаконни възнаграждения варират между 10 % и 50 % от неизвършените дължими митнически плащания, като средният размер е около 30 %. Подкупи се дават не само за извършване на конкретни действия, но и за "общо покровителство". Те имат постоянен характер и се изплащат периодично (седмично или месечно). Освен това нелегитимните доходи на обществени служители понякога приемат и други непарични форми: на служителите се подаряват или продават на занижени цени определени стоки, техни близки се назначават на работа, получават изгодни заеми, обслужват се безплатно в ресторанти, заплаща се образованието на децата им и др.

Според данни от изследване на Световната банка 28 % от нерегламентираните плащания са насочени към служители на МВР, а 24 % към митнически служители. Всеки трети превозвач или спедитор е извършвал неофициални плащания към тези две категории служители. Най-голям дял (48 %) от подкупите са платени от шофьорите, а 44 % – от собственици и управители на търговски дружества.

Може да се направи заключението, че незаконните трафици на стоки, хора и капитали генерират огромни приходи в рамките на паралелната нелегална икономика, превръщайки се в един от главните източници за финансиране на организираната национална и транснационална престъпност. Същевременно, контрабандните приходи са и сериозен източник както за партийно финансиране, така и за осигуряване на политическа и юридическа защита и неприкосновеност на престъпните групировки.

• **КОРУПЦИЯ ПРИ ВЗАИМОДЕЙСТВИЕТО НА БИЗНЕСА И ПУБЛИЧНИТЕ ИНСТИТУЦИИ ПРЕДИ ПРИСЪЕДИНЯВАНЕТО НА БЪЛГАРИЯ КЪМ ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ**

Данните за динамиката на равнището на корупцията, представени в настоящия анализ, които дават представа за динамиката и структурата на корупционните практики при взаимодействието на бизнеса и публичните институции в периода 2000-2007 г., са получени чрез поредица от изследвания, осъществени в рамките на Системата за мониторинг на корупцията (СМК). Тази система е разработена от експерти на Центъра за изследване на демокрацията и изследователската агенция Витоша със съдействието на автора и е първа по рода си в постсоциалистическите страни. Тя измерва реалното равнище и тенденции в разпространението на корупцията в страната, както и свързаните с тях обществени нагласи, оценки и очаквания. Равнището на участие на гражданите и бизнеса в корупционни сделки се измерва чрез два корупционни индекса:

1. Участие в корупционни сделки. Този индекс се изчислява въз основа на честотата на признатите от гражданите и представителите на бизнеса случаи на неофициално даване на пари, подарък или услуга с цел да бъде решен техен проблем.

2. Корупционен натиск. Конструира се на база честотата на признатите от гражданите и представителите на бизнеса случаи, при които от тях са поискани пари, подарък или услуга с цел да бъде решен техен проблем.

Въз основа на стойностите на тези индекси се разграничават няколко фази в динамиката на участие на населението в корупционни действия. До 2001 г. се наблюдават най-високите равнища на корупция с тенденция към намаление след 1998 г. В периода 2001–2004 г. се достигат и поддържат най-ниските равнища на корупция (стойност на индекса около 0,4), а след 2005 г. отново се наблюдава нарастване на корупцията, като най-високата стойност (0,8) е достигната през 2008 г. Равнището на корупцията в бизнес сектора остава без значителни изменения в периода 2008-2012 г.

По данни на СМК, през 1998-1999 г. броят корупционни сделки средно на месец, в които са участвали българските граждани, се намира в интервала 180 – 200 хиляди. Най-нисък е броят на корупционните сделки в периода юли 2003 – март 2004 г., когато достига около 80 – 90 хиляди месечно. След 2004 г. броят на реално осъществените корупционни сделки отново нараства и през 2008 г. техният средномесечен брой се увеличава до 175 – 180 хиляди. За периода 2009-2012 г. броят на корупционните транзакции е около 140 – 150 хиляди.

Корупционният натиск от страна на администрацията е основен фактор за осъществяване на корупционните практики. В различни периоди около 50–70 % от гражданите, на които е поискано "допълнително заплащане", са дали подкуп. Случаите, в които граждани дават подкуп, без да им е поискан, варират в интервала 2–12 % в периода 1998-2012 г. Връзката между "искане" и "даване" е статистически силна и значима (Cramer около 0,7, $p = 0,000$).

Като най-разпространени зони за осъществяване на публично-частни корупционни практики в стопанската сфера представителите на бизнеса посочват приватизацията, обществените поръчки, финансирането на политически партии и предизборни кампании, издаването на лицензии и разрешения за извършване на стопанска дейност, непотизма (назначаването на роднини и приятели на ръководни служители) и др. (табл. 1).

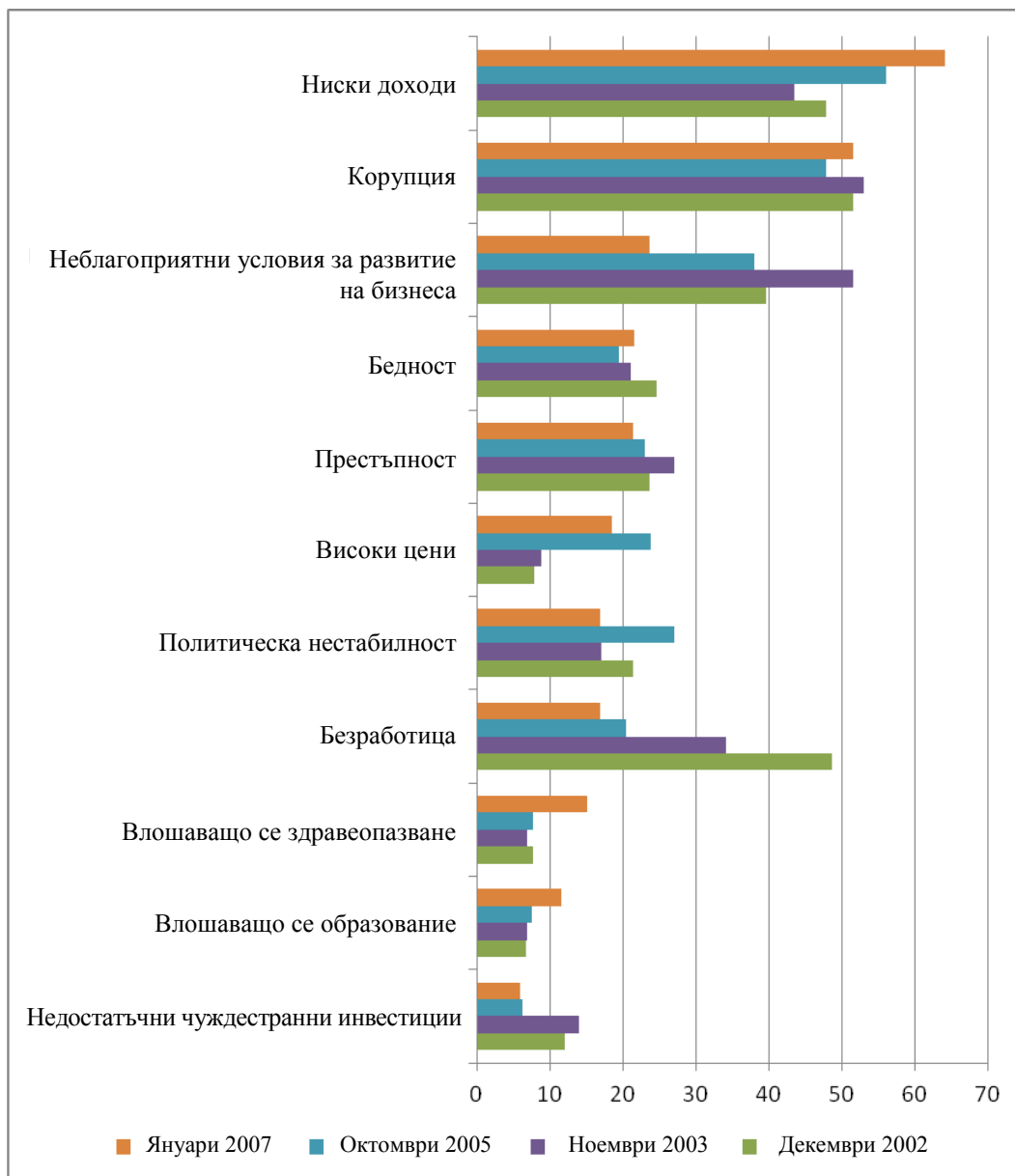
Таблица 1

Степен на разпространение на някои корупционни практики (оценки на бизнеса) (%)

Форми на корупционно поведение	Декември 2002		Април 2004		Януари 2007	
	Ниска степен	Висока степен	Ниска степен	Висока степен	Ниска степен	Висока степен
Приемането на подкупи от служители и политици за въздействие при разпределяне на държавните поръчки	5,1	82,3	5,6	76,1	1,8	59,7
Приемането на подкупи от служители и политици при провеждането на приватизационни търгове	4,0	85,1	4,8	80,1	1,1	63,0
Приемането на подкупи от служители и политици при издаването на лицензи или разрешения за извършване на законни дейности	8,1	81,3	14,8	74,3	2,5	43,7
Приемането на подкупи от служители и политици при укриване или намаляване на данъци	18,5	67,7	22,2	61,3	4,9	28,7
Приемането на пари или подаръци при изпълнението на служебни задължения	15,7	73,8	17,1	68,8	3,8	38,3
Приемането на пари или подаръци за благоприятно решаване на криминални процеси	5,1	82,3	9,2	60,4	1,9	52,3
Използване на връзки и протекции за назначаване на роднини и приятели на ръководни служители	4,0	85,1	8,5	81,0	1,3	68,2
Финансиране на политически партии и предизборни кампании с цел обслужване на частни интереси	8,1	81,3	8,3	79,0	1,1	68,7

Източник: Витоша рисърч, Система за мониторинг на корупцията (СМК); Изследвания на българския бизнес (декември 2002, април 2004, януари 2007).

През целия период до приемането на България в Европейския съюз през 2007 г. корупцията се определя като един от най-сериозните проблеми на страната от българските бизнесмени, предприемачи и мениджъри.



Източник: Витоша рисърч/СМК

Фигура 2. Относителна важност на проблемите на обществото за представителите на българския бизнес (%)

Идентифицирането на корупцията като важен обществен проблем е устойчиво и дори слабо се изостря. Това е особено видимо на фона на намаляващата през периода 2000-2007 г. значимост за представителите на стопанската сфера на проблеми като безработица, неблагоприятни условия за развитие на частния бизнес, политическа нестабилност в страната и престъпност.

Изследвани са и представите на българските бизнесмени за институционалното разпространение на корупционната публично-частна квази размяна.

Таблица 2

Институционално разпространение на корупцията според българските бизнесмени (%)*

	<i>Април 2004</i>	<i>Януари 2007</i>
В митниците, сред митническите служители		
В съдебната система	38,3	34,5
В Народното събрание/сред депутатите	17,2	22,4
В здравеопазването	22,0	21,0
Правителство, министри	16,5	19,5
В централната държавна администрация	9,4	17,0
Във ведомствата, които издават различни разрешителни (ХЕИ, ДВСК и др.)	18,8	17,0
В системата на МВР	25,1	16,7
В данъчната система	16,1	14,7
В общинските администрации	15,9	12,1
В образователната система	2,5	0,9
В президентството	0,4	0,6
Навсякъде	10,3	6,0

* Сборът от процентите е повече от 100, защото респондентите са посочвали до три отговора

Източник: Витоша рисърч/СМК

Като държавни институции, в които публично-частната корупционна квази размяна е най-широко разпространена, се посочват митниците, съдебната система, органите на законодателната и изпълнителната власт. За разлика от намалението на административната публично-частна квази размяна, се увеличават мненията, че "голямата" корупция (сред членове на правителството, народни представители, кметове) нараства. Публичното огласяване на редица корупционни скандали и повдигането на обвинения срещу висши служители и политици без те да се докажат в съда и да се понесе отговорност, също влияе негативно върху обществената оценка за решимостта на политическото управление да се противопоставя на злоупотребите с власт и корупцията. Представата, че липсва категорична политическа воля за борба с "голямата" корупция, генерира силно обществено недоверие към висшите държавни служители, политиците и магистратите.

Развитието на големите публично-частни корупционни квази пазари преминава през различни фази, следвайки логиката на икономическите и политическите трансформации на постсоциалистическото българско общество. Както беше посочено, в началото на 90-те години основна сфера, в която те функционират, е "източването" на държавни предприятия и банки, при което значителни публични материални и финансови ресурси се трансферират незаконно към привилегировани частни организации и групи. Част от декапитализираните предприятия впоследствие са приватизирани на безценица, което е следващ етап в еволюцията на публично-частните корупционни квази пазари. С постепенното приключване на приватизационния процес в страната корупционните практики се реструктурират и насочват предимно към управлението на публичната собственост чрез концесии, обществени поръчки, замени на недвижими активи (земя, гори, сграден фонд).

Обществените поръчки са основен механизъм, чрез който публични ресурси се насочват към частния стопански сектор, което ги превръща в ключова точка на преплитане на публични и частни интереси. При възлагането им се осъществява трансформиране на значителни бюджетни средства в доходи на частни бизнес субекти. Публично-частните отношения по повод възлагането и изпълнението на обществени поръчки се регулират нормативно, като се въвеждат специфични правила и процедури, които представляват институционализиран механизъм за осъществяване на публичен избор. Законовото регулиране на обществените поръчки има за цел да осигури прозрачност, равнопоставеност и лоялна конкуренция между изпълнителите им, като в максимална степен се защити общественият интерес. Чрез правния режим на обществените поръчки се въвежда принципът на състезателност и се имитира пазарна конкуренция, за да се гарантира максимална ефективност на изразходване на публичните средства. **Публично-частните корупционни квази пазари, възникващи по повод на обществените поръчки, са свързани именно с нарушаване принципите на лоялна конкуренция, равнопоставеност и защита на обществените интереси.** Тяхното функциониране дава възможност да се насочват публични средства и значителни финансови ресурси, контролирани от разпоредители с бюджетни средства, от държавни и общински предприятия, към определени бизнес организации, при което се облагодетелстват политици и държавни служители в публичния сектор, както и политически, икономически и криминални структури, с които те са свързани.

Правният режим на обществените поръчки в България е уреден за първи път със Закона за възлагане на държавни и общински поръчки (1996 г.) и доразвит с приемането на Закон за обществените поръчки (1999 г.), чрез който се извършва хармонизация със законодателството на Европейския съюз. През 2004 г. действащите дотогава директиви на ЕС за обществените поръчки са заменени с две нови директиви. В тази връзка през 2004 г. е приет нов Закон за обществените поръчки (ЗОП), който заедно с Правилника за прилагане на ЗОП и Наредбата за възлагане на малки обществени поръчки (НВМОП) урежда тези публично-частни отношения. В съответствие с европейските директиви законът се либерализира, като се увеличават праговете, при които той се прилага. ЗОП претърпява съществени промени след

2006 г. в съответствие с промените на европейското законодателство, като се изменят и диференцират праговете за възлагане на обществени поръчки.

Публично-частни корупционни практики се осъществяват в различни етапи на възлагане и реализиране на обществените поръчки. Получени са данни за фазите, при които се извършват корупционни транзакции, както и за вида на злоупотребите. Например, проучване на Българската стопанска камара (БСК) показва, че приблизително 30 % от подадените на тяхната гореща телефонна линия сигнали за нарушения се отнасят до подготовката на документацията по процедурите за възлагане на обществените поръчки, около 50 % са свързани с оценката на тръжните предложения на участниците в тях, а останалите 20 % се извършват при изпълнението на договорите за обществени поръчки и последващия контрол.

Изследване на българския бизнес дава възможност да се идентифицира разпространеността на различни нарушения на законовите процедури за възлагане, изпълнение и контрол на обществените поръчки. Те включват както несъобразяване или заобикаляне на Закона за обществените поръчки, така и множество форми на злоупотреби при формулиране на критериите за оценка и класиране на кандидатите; при определяне на техническите спецификации и параметри на доставките; при изпълнението на договорите и др. Някои от най-разпространените практики на злоупотреби при обществените поръчки са следните:

- *Сключване на договори за доставка без тръжна процедура или конкурс в разрез със закона.* Тези нарушения се отнасят най-вече до по-малки сделки в секторите на образованието, здравеопазването и местното самоуправление, но общият размер на злоупотребите е значителен.
- *Раздробяване стойността на поръчката под минималните прагове, изисквани от ЗОП за провеждане на търгове.* Според някои оценки, между една трета и една четвърт потреблението в общественния сектор се осъществява извън процедурите на ЗОП.
- *Формулиране на критерии за оценка на кандидатите за изпълнители на обществени поръчки, които дават възможност за дискреция и субективизъм при определяне на победителите в търговете.* Тези критерии се характеризират с висока степен на абстрактност и неопределеност, често визират качествени, технически и капацитетни показатели, които не могат да бъдат квантифицирани. Това създава предпоставки за манипулиране на решението за резултатите от проведените търгове.
- *Ограничаване на конкуренцията чрез определяне на такива параметри на доставките/услугите, които изключват част от участниците в търговете.* В редица случаи в тръжната документация се поставят изисквания, на които отговаря само определен кандидат.
- *Финансово-административни ограничения пред участниците.* Те включват случаи на изкуствено завишаване на разходите за участие в търговете, кратки срокове за изготвяне на офертите, отмяна или прекратяване на тръжните процедури и др.
- *Предоговаряне на условията на обществените поръчки.* Разпространена практика е в хода на изпълнението на обществените поръчки да се променят

договорените цени, срокове или качествени параметри на доставяните стоки или услуги. Това дава възможност да се печелят обществени поръчки с предлагане на изгодни условия, които впоследствие се изменят в ущърб на останалите кандидати и на обществения интерес.



Източник: Витоша рисърч

Фигура 3. Практики, с които са се сблъсквали участници в процедури за обществени поръчки (% от участвалите в такива процедури)

Според около 85 % от респондентите в проучване на Българската стопанска камара сред българския бизнес, в процедурите по обществените поръчки има незаконни и корупционни практики, а 70 % са споделили, че са се сблъсквали с такива практики в собствения си опит. По данни на Системата за мониторинг на корупцията в стопанската сфера, делът на фирмите, дали подкуп за спечелване на обществена поръчка, намалява от 54 % през 2003 г. на 35 % през 2005 г. и на 10 % през януари 2007 г. Тези оптимистични резултати обаче, трябва да се интерпретират внимателно, защото са получени и данни за нарастваща концентрация на корупционните сделки в определени клиентелистки мрежи. Първо, все по-малък е делът на фирмите, които участват в обявените търгове за обществени поръчки, като той намалява от над 40 % през 2003 г. до под 10 % през 2008 г. Същевременно, по данни на Агенцията за обществени поръчки, най-големите 25 възложители контролират почти половината от общата стойност на обществените поръчки. Така концентра-

цията на изпълнителите и възложителите на обществени поръчки създава предпоставки за възникването на относително затворени корупционни квази пазари. Същевременно се увеличават размерите на подкупите за спечелване на обществени поръчки. Заплащаните от бизнеса суми при публично-частните корупционни сделки, свързани с получаването на обществени поръчки, е средно около 7 % от общата сума на сделката. Над половината от фирмите, които са дали подкуп, за да си осигурят обществена поръчка, са платили неофициално между 6 и 10 % от нейната обща стойност. Увеличават се и подкупите в размер над 20 % от договорната сума. Финансовите загуби в резултат на корупционните сделки при провеждането на обществени поръчки се оценяват на 25–30 % от тяхната стойност или около 1,5 млрд. лева.

Направените оценки се отнасят до официалните и регистрирани договори за обществени поръчки. Може да се предположи, че действителният обем на обществените поръчки е с около 20-25 % по-голям, тъй като оценките не обхващат случаите, при които изборът на доставчик или изпълнител не изисква провеждане на процедура за обществена поръчка. Освен това, някои обществени поръчки не подлежат на регистрация (например, в сферата на националната сигурност и отбраната) или не са регистрирани по различни причини, например, заобиколено е изискването за регистрация на обществената поръчка чрез нейното раздробяване на няколко по-малки, оставащи под законовите прагове, предвидени от Закона за обществените поръчки (ЗОП).

Необходимо е да се има предвид, че размерът на неофициално плащаните суми за спечелване на обществени поръчки като правило е значително по-малък от ползите, които извлича облагодетелстваният победител. Освен това, паричните подкупи се допълват от други видове облаги, получавани от политици, държавни служители и свързани с тях политически и икономически кръгове: финансиране на политически партии и предизборни кампании, получаване на политическа и съдебна протекция, непарични облаги за членове на семейството и др. Така реалистичната оценка на размера на корупционните публично-частни квази пазари, свързани с обществените поръчки, би била значително по-висока от направената по-горе.

Необходимо е да се отдели внимание и на процедурите за получаване на концесии, които също създават предпоставки за осъществяване на корупционни практики. Периодът на изпълнение при концесиите е значително по-дълъг, отколкото при обществените поръчки, което е благоприятно условие за създаване на трайни корупционни отношения. Например, промените в *Закона за концесиите* през 2008 г. създават възможност за получаване без търгове на концесии от публично-частни компании за период от 35 г., което увеличава риска от злоупотреби при концесионирането.

През 2008 г. като емблематична форма на злоупотреба с власт и корупция се открояват и замените на държавни и общински имоти. Много от тях се осъществяват без търгове и непрозрачно за обществеността. Липсва публичен имотен регистър и не се води отделен регистър на извършените замени. В края на 2008 г. замените на гори се обявяват публично, но информация за бенефициентите по сключените сделки и за общата стойност на извършените замени не е предоставена. Възможността за разпореждане с публична недвижима собственост се използва за облагодетелстване на привилегирани фирми и висши служители в публичната сфера.

Българското законодателство е предоставило значителна дискреционна власт на висши държавни служители (кметове, министри, областни управители) при извършването на тези публично-частни трансакции. Процедурите при тези замени до голяма степен се регламентират от подзаконовни нормативни актове, например наредби на общинските съвети. В някои общини в тези наредби се предвижда извършването на замени с общински имоти чрез преки преговори на кмета с потенциални купувачи. Не са ясно регламентирани условията и редът за извършването на подобни сделки – причини за замяната, обекти на замяната, оценка на стойността на заменяните имоти, избор на заменител и др. Това дава възможност при замените да се прилага типичен квази пазарен модел – извършва се замяна на държавни или общински земеделски земи/гори около курортни местности срещу частни имоти, разположени в по-непривлекателни райони, където пазарните цени са значително по-ниски. Официалните мотиви за извършваните замени обикновено се свързват с нуждата от комасация на земеделска земя или придобиване на гори в държавния фонд. Като правило, частните лица или фирми, които участват в замяната, са свързани с политици или държавни служители на национално или местно равнище. След извършването на замяната обикновено предназначението на земята се променя (най-често с решение на общинския съвет), което води до многократно повишаване на стойността ѝ. По този начин трансакциите се осъществяват по текущи оценки на стойността на разменяните имоти, без да се отчита бъдещата им стойност след промяна на предназначението. Цените на земята в различните райони на страната варират в много широки (от 4 до 1000 лв. на квадратен метър). Така само от препродажба на официално обявените 14 500 дка гори, заменени през 2008 г., при допускане за разлика в покупните и продажните цени от 100 лв., могат да се реализират печалби за 1,45 млрд. лв. Практически, както реализираните ценови разлики, така и размерът на заменените публични имоти, е значително по-голям.

• КОРУПЦИЯ ПРИ ИЗПОЛЗВАНЕ НА ПРЕДПРИСЪЕДИНИТЕЛНИТЕ И СТРУКТУРНИТЕ ФОНДОВЕ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

Подготовката на България за присъединяване към Европейския съюз е свързана с допълнителен значим финансов ресурс, който става обект на корупционни публично-частни квази разменни трансакции – предприсъединителните фондове на ЕС. След приемането на страната ни за член на Европейския съюз се появяват нови възможности за корупционни злоупотреби, свързани със структурните фондове, кохезионния фонд и фонда за развитие на селските райони на ЕС, които многократно надхвърлят получените средства по предприсъединителните фондове. Глобалната икономическа криза задълбочава конкуренцията между фирмите за ползване на публични средства и създаде допълнителна мотивация на политиците и държавните служители за търсене на корупционни облаги. Абсолютният обем на обществените поръчки намалява, което ограничава и потенциалния корупционен ресурс.

Намаляването на достъпния за бизнеса публичен ресурс води и до пренасочване на корупционните трансакции от националните средства към фондовете на ЕС. В този контекст ще бъдат разгледани някои параметри на публично-частните коруп-

ционни практики, в които са въвлечени и публични ресурси, предоставяни от европейските фондове.

Таблица 3

Стойност на обществени поръчки в България

Обем/година	2009	2011
Обем (хил. лв.)	9 282 624	5 114 851
Средна стойност на поръчката (хил. лв.)	611	293

Източник: Агенция по обществени поръчки

Високият икономически растеж, финансовата стабилизация и предоставянето на средства от европейските предприєдинителни фондове в периода до 2007 г. генерират значително повече публични ресурси, чието използване се контролира от политици и висши държавни служители. България е бенефициент по три предприєдинителни инструмента – ФАР, ИСПА и САПАРД, както и по повечето програми и инициативи на ЕС. Целта на Програма ФАР и Преходните инструменти е България да се подготви за усвояването на средствата от структурните фондове на Европейския съюз, като подкрепи извършването на необходимите реформи в страната. Общият размер на предоставяните по тези програми средства е около 780 млн. евро, а в началото на 2008 г. са спрени проекти на стойност около 610 млн. евро.

Програма САПАРД стартира през юни 2001 г., като към средата на 2008 г. са изпълнени проекти на стойност към 1,391 милиарда лева. и са изплатени субсидии в размер на 642 млн. лева. След извършени одити от служби на Европейската комисия и констатирани нарушения и злоупотреби са спрени плащания за 105 млн. евро, които трябва да бъдат изплатени на бенефициенти. Освен това Службата за борба с измамите (ОЛАФ) разследва проекти на стойност 26 млн. евро по подозрения в измами и корупция. Констатирани са и злоупотреби на един от бившите изпълнителни директори на Държавен фонд "Земеделие" (същевременно изпълнителна агенция по програма САПАРД) по мерки за приблизително 10 млн. евро.

По програма ИСПА са предвидени 879 млн. евро. Въпреки, че до 2008 г. са одобрени проекти само за 156 млн. евро (18 %), през януари 2008 г. Европейската комисия спира плащанията по програма ИСПА към фонд "Републиканска пътна инфраструктура" (ФРПИ). Към директора на този фонд са отправени обвинения за конфликт на интереси при сключване на договори с фирма, контролирана от негов близък родственик. Задържани са и двама висши служители на фонда за извършване на корупционна сделка. Като резултат финансирането на проекти за пътната инфраструктура по програма ИСПА (144 млн. евро) е прекратено. До средата на 2008 г. България е използвала едва 38 % от 880-те милиона евро, предвидени за инфраструктура по програма ИСПА след 2000 г. Така страната се намира на последно място по степен на усвояване на европейски средства за инфраструктурни проекти (средното ниво за останалите членове на ЕС е над 60 %).

През 2007 г. ОЛАФ образува 52 дела за злоупотреби с европейски средства в България. Това е индикатор за сериозни слабости, липса на капацитет и висок дял

на измамите при използването на фондовете на ЕС (броят на делата на човек от населението е най-висок за страните – членки на ЕС). На 23 юли 2008 година Европейската комисия спира финансирането по трите предприєдинителни програми ФАР, ИСПА и САПАРД поради констатирани сериозни нарушения в управлението и финансовия контрол при усвояването на европейските средства.

Общата сума на спрените средства по предприєдинителните програми възлиза на около 825 млн. евро – по програма ФАР те са 560 млн., по ИСПА – 144 млн. и по САПАРД – 121 млн. Страната губи 220 млн. евро от предприєдинителната програма ФАР, замразени през юли 2008 г. заради лошо управление. Тези действия на Европейската комисия са предприети, тъй като са констатирани сериозни нередности, измами и конфликти на интереси при взаимодействията на администрацията и бенефициентите. ЕК първоначално спира, а след това отнема окончателно акредитациите на две агенции по програма ФАР – Централното звено за финансиране и договаряне към Министерството на финансите и Изпълнителната агенция към Министерството на регионалното развитие и благоустройството. В тази връзка еврокомисарят Оли Рен заявява, че европейската финансова помощ за България се разпределя с политическа намеса, което е проблем, който не се признава и по който до момента не са взети мерки. Тези факти и констатации превръщат ограничаването на политическата корупция и политическата намеса в управлението на европейските структурни фондове в първостепенен проблем на общественото и икономическото развитие на страната.

Коректно е да се посочи, че до 2006 г., преди България да стане член на Европейския съюз, средствата по предприєдинителните програми се управляват от Делегацията на Европейската комисия (ДЕК). ДЕК не констатира проблеми по одобрените за финансиране проекти, процедурите на провежданите търгове и сключваните договори, контрола по изпълнението на проектите и направените разходи. Едва след като България се приєдинява към ЕС стават известни редица нарушения, допуснати в периода, когато управлението на европейските средства се извършва от ДЕК.

Разгледаните примери илюстрират както мащабите на публично-частните квази пазари, свързани с европейските предприєдинителни фондове, така и техните негативни последици за българското общество и бизнес.

За периода 2007-2013 г. България получава значима подкрепа чрез структурните и кохезионния фондове на Европейския съюз (СКФ), Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР) и Европейския фонд за рибарство (ЕФР). По тези схеми се акумулира голям публичен ресурс възлизащ на около 11 млрд. евро.

За съжаление, използването на европейските фондове също е свързано със злоупотреби при обявяването на търговете, оценката на офертите, сключването и изпълнението на договори с бенефициентите, текущия и последващ контрол на проектната реализация. Така публичните ресурси на Европейския съюз се оказват включени в механизмите на публично-частните корупционни квази пазари. Подобна констатация е направена недвусмислено още в първия след присъединяването на България към Европейския съюз Доклад на Европейската комисия до Европейския парламент и Европейския съвет за управление на европейските фондове в България

от юли 2008 г. В него се заявява, че България трябва не само да подобри своя административен капацитет, но и да ограничи възможностите за корупция по високите нива на публичната власт и ефективно да се бори с организираната престъпност.

Таблица 4

Средства от европейски фондове, предназначени за България за периода 2007-2013 г. (евро)

Година	Кохезионен и структурни фондове	Фонд за развитие на селските райони
2007	490 765 684	244 055 813
2008	713 179 062	337 144 800
2009	966 963 353	437 343 789
2010	1 018 513 870	399 098 704
2011	1 089 783 826	398 058 955
2012	1 161 455 080	397 696 967
2013	1 232 967 368	395 699 827

Източник: Национална стратегическа референтна рамка

Причините за злоупотребите и съпътстващите ги загуби на средства от предприемаческите и структурните фондове на ЕС могат да се търсят в различни направления. Голяма част от тях са посочени в докладите на Европейската комисия. Експертните анализи, включително и констатациите на ОЛАФ, идентифицират няколко основни фактори, които създават условия за значителните по своя мащаб злоупотреби с публичните ресурси на ЕС:

- **Съществуващите клиентелистки и политико-икономически мрежи създават потенциални конфликти на интереси при усвояването на средства от европейските фондове и предпоставки за съществуването на корупционни публично-частни квази пазари.** Незадоволителни са проследяването и контролът при възникнали съмнения за конфликт на интереси, нередности и измами. Емблематичен пример за конфликт на интереси са нарушенията, разкрити в бившия Фонд "Републиканска пътна инфраструктура" (по-късно преименуван на Национална агенция "Пътна инфраструктура"), който изпълнява ролята на разплащателна агенция по програми ИСПА и ФАР на ЕС. В началото на 2008 г. е установено, че значителен брой обществени поръчки по ИСПА за около 120 млн. лв. са спечелени от фирма, ръководена от брата на директора на фонда. При по-голямата част от тях не е имало други участници в обявените търгове.
- случаи, в които членове на комитети по наблюдение са свързани с организации, спечелили финансиране по оперативните програми. Показателен е случаят с Оперативна програма "Административен капацитет" (ОПАК), при която шест организации, членове на комитет по наблюдение, са спечелили проекти

по тази програма, което е в разрез с правилата на Европейския социален фонд (ЕСФ).

- **Съществуват сериозни организационни и процедурни пропуски при управлението на средствата от фондовете на ЕС.** Допускат се големи забавяния в откриването на процедурите. Сключват се договори след обявления краен срок и се регистрират значителни забавяния при изпълнението на договори. Поради проблеми с комплектуването и архивирането на документация липсват важни документи, пораждащи рискове за одитните пътеки. Изготвят се неясни и непълни доклади за оценка на оферти и липсват документи, свързани с вътрешно ведомствената комуникация и одобренията на проектите, включително се укриват документи от предварителния контрол на ЕК. Съществуват сигнали за припокриване на проекти и дейности в някои от програмите, както и между различни програми (например, между ФАР, САПАРД и структурните фондове на ЕС). Регистрирани са нарушения на конфиденциалността на информацията, изтичане на вътрешна информация, слаба координация между държавните институции и оторизираните органи за управление на европейските фондове.
- **Недостатъчен е контролът върху законността при изразходването на средства, както и отчетността за тяхното изпълнение.** Допускат се слабости в надзора на строителните проекти, включително висок риск от отдаване на подизпълнители и неспазване на клаузите на договора при изпълнението на проекта. Необходимо е да се осъществяват стриктни порверки на място и ефективни ревизии. Все още не е напълно гарантирана независимостта на изпълнителните агенции и националните финасови ревизори. Предпоставки за злоупотреби, измами и корпионни практики създават и ниските възнаграждения на служителите, голямото текучество на кадри, усложнените и бюрократизирани административни процедури.
- **Съществуващият административен и съдебен капацитет на българските публични институции на централно и местно ниво все още е недостатъчен, което възпрепятства ефективното управление и използване на европейската финансова подкрепа.** Разделят се съдебни дела по случаи на измами и злоупотреби със средства на европейски фондове, което не позволява ефективно разследване и постановяване на присъди, а понякога необосновано се прекратяват съдебни процедури. Констатира се, че все още липсват достатъчно политическа воля, конкретни ангажименти и видими резултати при противодействието на корупцията (преди всичко на "голямата" политическа корупция) и организираната престъпност, за която има сериозни подозрения, че също участва в тези публично-частни квази пазари.

Заклучение

Настоящата студия няма за цел да предлага цялостни систематични решения и препоръки за противодействие на разпространението на корупционните практики и злоупотребите с публична власт. Възможно е обаче да бъдат очертани някои ос-

новни направления за ограничаването им в България. Те са съобразени с принципната теза, защитавана от автора, че корупционните практики имат своя рационална икономическа логика, която определя мотивите и степента на готовност на техните субекти да извършват корупционни квази разменни сделки. От тази гледна точка като основна цел на законодателната дейност, публичните политики и гражданските инициативи се определя увеличаването на риска, разходите и несигурността за участниците в корупционните взаимодействия. Злоупотребите с публична власт и корупцията не могат да бъдат съществено ограничени, докато те се възприемат като ниско рискови, високо ефективни и печеливши за включените в тях лица, групи и организации. Изключително важно е да се отчита обвързаността на корупционните практики с икономическите и политическите интереси и стратегии на мрежите от олигархичен тип, включващи политици, висши държавни служители, магистрати, бизнесмени, престъпни босове. Ограничаването на корупцията предполага цялостна стратегия за усъвършенстване на социално-икономическите, политическите, правните отношения и разграждането на олигархичния политико-икономически модел на управление. При нейната формулиране и реализация трябва да се отчитат основните характеристики на корупционната публично-частната квази размяна:

- Тя се основава на значителна дискреция на служителите, които упражняват контрол върху определени публични ресурси и могат да злоупотребят с интересите на обществото за свое лично, групово или корпоративно облагодетелстване. Организационните структури, предоставящи голяма индивидуална дискреционна власт, сложните и свръхбюрократизирани правила, регулиращи поведението и правомощията на служителите, отсъствието на ефективен контрол върху упражняваната дискреция, липсата на отговорност за вземаните решения на служителите, в много голяма степен стимулират разпространението на корупцията и трябва да бъдат чувствително ограничени.
- Субектите на корупционната публично-частна квази размяна имат интерес тя да остане в тайна. В този смисъл публичните институции, които са открити и прозрачни за обществеността, създават по-малко предпоставки за злоупотреби с власт и корупция, отколкото работещите в условия на секретност. Прозрачността, осигурявана чрез разширен публичен достъп до информация на гражданите, широк граждански контрол чрез неправителствени организации и независими медии, са мощен инструмент за идентифициране и осветляване на нелегитимните корупционни практики. По този начин може както да се търси законова и политическа отговорност на нарушителите, така и да се повишават обществените изисквания и очаквания за почтеност на политиците, държавните служители и магистратите.
- Корупционната публично-частна квази размяна често има асиметричен и принудителен характер, което въпреки наличието на взаимна изгода, превръща в потърпевши част от участниците в нея. Изключително важно е именно те да се привличат във всяка програма, ориентирана към ограничаване на злоупотребите с публична власт и корупцията. В редица случаи предприеманите в тази посока инициативи, включително и донорската подкрепа, са насочени не толкова към жертвите, колкото към определени правителствени и неправителствени органи-

зации. Осигуряването на подкрепата на тези, които се чувстват ощетени, може да доведе до значително увеличаване на общественото доверие и повишаване ефикасността на програмите за ограничаване на злоупотребите с власт и корупцията. Особена значимост има например, привличането на работодателски и бизнес-организации, които са заинтересовани от ограничаването на корупционните практики, засягащи техните интереси и влошаващи бизнес средата.

- Ограничаването на корупционната публично-частна квази размяна би било ефективно само при промяна в мотивацията на нейните субекти, която се базира на обстоятелството, че получаваната от корупционните транзакции изгода превишава възможните материални разходи и нематериални щети. Разкриването и разследването на случаите на злоупотреби с власт и корупция трябва да се осъществява както от вътрешни контролни звена, така и от независими външни специализирани административни и съдебни органи. Разкриването трябва да бъде последвано от възстановяване на нанесените щети, което предполага сериозни материални загуби за уличените. Освен това е необходимо да се създадат ефективни канали за подаване на сигнали и разкриване на корупционни транзакции.
- Антикорупционните политики и програми трябва да бъдат приоритетно насочени към тези сфери, които се идентифицират като основни зони на корупционните злоупотреби. В България като такива рискови зони се идентифицират няколко обществени сфери:
- Голямата политическа корупция и особено тази, която е свързана с финансирането на политическите партии и техните предизборни кампании, конфликта на интереси и нелегитимните форми на политически лобизъм.
- Съдебната система и правоохранителните институции (съд, прокуратура, следствие, полиция), които имат ключова роля в противодействието на престъпността и корупцията във всички обществени сфери.
- Използването на средства от европейски фондове, обществените поръчки и концесиите, при които се реализират схеми за облагодетелстване както на лицата, управляващи процедурите за тяхното възлагане, така и на определени участници в провежданите търгове и конкурси.
- Митническата администрация, свързана със значителни корупционни публично-частни квази пазари както при осъществяване на митнически измами при експортно-импортни операции, така и при различни транснационални контрабандни схеми.

Разбира се, тези сфери не изчерпват зоните, в които се развиват корупционните публично-частни квази пазари. Те обаче са с много голяма обществена значимост и предизвикват най-широк негативен обществен отзвук.

Представените теоретични и емпирични измерения на взаимовръзката между постсоциалистическата трансформация на публичната и частната сфера и корупционните практики само се докосват до тази огромна изследователска област с ключово значение за общественото развитие на страната. Осъзнаването на сериозността на проблема и неговият задълбочен анализ са ключови предпоставки за търсенето на ефективни решения и успешното противодействие на злоупотребите с власт и

корупцията. Посочените принципи и насоки на действие очертават само най-общата рамка, в която могат да се насочат усилията на държавата и обществото. Необходимостта от разработването и реализацията на систематични, координирани и широко мащабни политики, програми и граждански инициативи за ограничаване на злоупотребите с власт и корупцията в страната ще изискват значителни ресурси и продължителен период от време за постигането на значим и устойчив ефект.

Литература

- Вебер, М. (2001): "Генезис на западния рационализъм", Издателска къща "Критика и хуманизъм", София.
- Колев, Бл. (2002): "Икономическа култура", УИ "Стопанство", София.
- Нончев, А. (2009): "Публично-частни квази пазари", УИ "Стопанство", София.
- Пашев, К., А.Дюлгеров, Г.Касчиев (2006): "Корупцията при обществените поръчки: рискове и противодействие", ЦИД, София.
- Рифкин, Дж., (2005): "Европейската мечта", Прозорец, София.
- Хършман, А. (2004): "Корупцията и преходът към ценностите на частния живот", в "Анатомия на корупцията", Златорогъ, София.
- Чалъков, И., А. Бунджулов и кол.(2008): "Мрежите на прехода. Какво всъщност се случи в България след 1989 г.", Издателство "Изток-запад", София
- Шопова, П., Й. Цонев (1999): "Доклад за причините довели до краха на банковата система; Парламентарната Комисия за противодействие на престъпността и корупцията" (в. Банкеръ, № 21, 24-30 май).
- ___2000. "Корупция и контрабанда: мониторинг и превенция", Второ преработено и допълнено издание, Център за изследване на демокрацията, София.
- ___2004. "Партньори в престъпността: рисковете от симбиозата между сектора за сигурност и организираната престъпност в Югоизточна Европа", Център за изследване на демокрацията, София.
- ___2005. Българска стопанска камара, "Мониторинг на обществените поръчки: Най-често срещани нарушения и корупционни практики", София.
- ___2007. "Антикорупционните реформи в България: основни резултати и рискове", Център за изследване на демокрацията, София.
- ___2008. Интервю на Оли Рен в Дневник.bg, 25 ноември 2008 г.
- Doig, A. and R. Theobald (2000): "Corruption and Democratisation". London: Frank Cass.
- Klitgaard, R., R. Maclean-Abaroa and L.Parris (2000): "Corrupt Cities: A Practical Guide to Cure and Prevention", Institute for Contemporary Studies, The World Bank (<http://www.rgs.edu/faculty/profiles/CorruptCities.html>)
- Kuntscher, H. (2003): "Interim Report II: Trade and Transport Facilitation", in "South East Europe Program", Vienna.
- Moody-Stuart, G. (1997): "Grand Corruption", Oxford: WorldView Publishing.
- ___European Commission, DG Enlargement unit D2 (2008), EDIS Ex-Post Transaction Review of Phare Projects in Bulgaria, 23.09. – 08.10.2008.
- ___World Bank (2000): "Anticorruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate", Washington, DC.

МЕТАМОРФОЗИ НА КОРУПЦИЯТА И ПОСТСОЦИАЛИСТИЧЕСКАТА ТРАНСФОРМАЦИЯ НА ПУБЛИЧНАТА И ЧАСТНАТА СФЕРА В БЪЛГАРИЯ

Резюме

Студията изследва два ключови процеса в постсоциалистическото българско общество и тяхната взаимна обвързаност: трансформациите на публичната и частната сфера и динамиката на съпровождащите ги корупционни практики. Предложена е специфична перспектива към анализа на корупцията, която се интерпретира като ключов елемент в стратегиите на различни обществени групи, преследващи свои частни, групови, корпоративни, политически цели и интереси, както и придобиване, запазване и конвертиране на икономически, политически и социален капитал. В студията първоначално се идентифицират основните фази на постсоциалистическите трансформации от гледна точка на системната промяна в отношението "публична – частна" сфера. След това се концептуализира идеята за съществуването на специфични корупционни квазиразменни взаимодействия между субектите на публичната и частната сфера и се предлага работна теоретична дефиниция на корупцията. Вниманието се фокусира върху т.нар. "голяма" корупция и се представя обобщен политико-икономически модел на корупционните обвързаности и мрежи от олигархичен тип при взаимодействието "държава – политически партии – бизнес". Особен акцент се поставя върху най-разпространените и предизвикващи най-голяма обществена загриженост корупционни феномени, свързани с приватизацията на държавната собственост, "сивата" и "криминалната" икономика, обществените поръчки и концесии, управлението на държавната собственост, използването на структурните фондове на Европейския съюз. В заключение се формулират някои основни насоки за ограничаване на корупционните практики в България.

METAMORPHOSES OF CORRUPTION AND POST-SOCIALIST TRANSFORMATION OF PUBLIC AND PRIVATE SPHERES IN BULGARIA**Abstract**

The study is focused on two characteristic processes in the Bulgarian post-socialist society and their interrelationship: the transformation of the public and private sectors and the dynamics of the accompanying corruption practices. A specific perspective towards the analysis of corruption is suggested – it is conceived as a key element of different social groups' strategies, pursuing their private, group or corporate political and economic interests, as well as acquirement, preservation and conversion of political and economic power. First, the study traces the main phases of the post-socialist transformations in terms of systematic change in the public-private configurations. Then, the corruption is conceptualised as an illegitimate quasi market exchange between the actors in the public and private sectors and a working definition of corruption is suggested. The stress is put on the so called "grand" corruption and a general political-economic model of the corruption related networks "state – political parties – business" of oligarchic nature is presented. More specific attention is given to the most spread and highly socially sensitive corruption practices related to privatisation of the state property, "black" and "grey" economy, public procurement and concessions, management of public financial and industrial assets, utilisation of the EU structural and cohesion funds. In conclusion, some basic directives for reducing corruption in Bulgaria are formulated.