

ЗАВЛАДЯВАНЕ НА ПОСТСОЦИАЛИСТИЧЕСКАТА ДЪРЖАВА: ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА ПРЕД ЕВРОПЕЙСКАТА ИНТЕГРАЦИЯ

Андрей Нончев*

Увод

В статията са представени три тези. Първо, идеята за еднопосочен линеен институционален преход на бившите социалистически страни към политическа демокрация и пазарна икономика все повече се заменя от представата за множество траектории на обществените трансформации, които водят до различни обществени състояния. Второ, една от тези постсоциалистически обществени алтернативи може метафорично да се определи като „завладяна държава“ [1], за която има основания да се разглежда като особена форма на държавно управление. Най-характерното за нея е, че неофициални политико-икономически мрежи осъществяват влияние и контрол както върху формално демократичните институции на публичната власт, така и върху формално свободната пазарна икономика с приоритетна цел извличането на икономически ползи/ренти в частен интерес на техните членове. Трето, завладяването на държавата в постсоциалистическите страни все повече се превръща в сериозно предизвикателство пред ефективната европейска интеграция.

Характер и посока на постсоциалистическите обществени трансформации

Теоретичните и обществените дискусии относно характера и посоката на протичащите постсоциалистически [2] обществени трансформации не стихват от самото начало на тези процеси. Доминира концепцията, че в последните десетилетия се извършва преход от тоталитарно общество с централизирано планово стопанство към демократична политическа система и пазарна икономика. Тази представа изглежда очевидна и саморазбираща се и се подкрепя от осъществените формални институционални и правно-нормативни промени, които законово регламентират и въвеждат демократични и пазарни принципи в постсоциалистическите държави. Същевременно се предлагат и различни теоретични, политически и идеологически интерпре-

* Андрей Нончев, доцент, доктор, ръководител на катедра „Икономическа социология“, УНСС, email: andrey.nonchev@unwe.bg

тации на протичащите нееднозначни обществени промени. В някои постсоциалистически страни очакваният преход към демокрация и пазарна икономика има противоречив характер, а в определени случаи се прекъсва и дори се връща назад като се засилват авторитарни политически тенденции и опити за олигархичен контрол върху националната икономика. Това се случва не само в държави от постсъветското пространство (Русия, Беларус, средноазиатски републики и др.), в страни от т.нар. Западни Балкани (Албания, Босна и Херцеговина, Сърбия, Македония, Косово, Черна Гора), в България и Румъния, в които се прилага механизъм за сътрудничество и проверка, но дори и в страни, които дълго време са считани за „отличници на прехода“ като Унгария и Полша. Идеята за еднопосочен линеен институционален преход на бившите социалистически страни към политическа демокрация и пазарна икономика все повече се заменя от представата за множество траектории на обществените трансформации, които водят до различни обществени състояния. Една от тези постсоциалистически обществени алтернативи може да се определи като „завладяна държава“, която има своя институционална специфика и представлява особена форма на държавно управление, различна както от тоталитарната, така и от демократичната държава.

В последните години се лансират различни концепции, които правят разграничение между видимата и невидимата политическа и икономическа власт – „завладяване на държавата“, „паралелна държава“, „превзета или пленена държава“, „политическо и икономическо задкулисие“ и т.н. В доклада също се защитава идеята, че неофициални политико-икономически мрежи осъществяват влияние и контрол както върху законово регламентирани демократични институции на публичната власт, така и върху формално свободната пазарна икономика [3].

„Завладяване на държавата“: теоретични подходи и *differentia specifica* на завладяването на държавата

Концепцията за „завладяване на държавата“ („state capture“) се въвежда в научен и политически оборот в началото на 21-ви век за идентифициране на степента и формите на проникване/влияние на частни интереси върху публичните институции. Понятието „завладяване на държавата“ е употребено за първи път през 2000 г. в контекста на постсоциалистическите страни (Helmann et al., 2000). Чрез него се обозначават различни форми на „голяма“ политическа корупция, които се отнасят до действията на частни субекти (най-често бизнес структури и олигархични групи), насочени към оказване на влияние върху правилата за функциониране на държавата – законодателството, регламентите, правителствените решения и политики – в своя изгода чрез незаконно и непрозрачно облагодетелстване на публични лица.

Впоследствие се очертават различни алтернативни подходи за теоретична интерпретация и дефиниране на завладяването на държавата:

Първо, интерпретирането на понятието „завладяване на държавата“ в най-широк смисъл като „концепция – чадър“ (*umbrella concept*) в контекста на обща теория за използването на държавните институции в частен интерес (виж напр. Vargaich, 2014). С него могат да се обозначат разнообразните процеси и множеството форми, чрез които различни частни актьори (бизнес корпорации; политически структури; криминални групировки; религиозни и/или етнически организации; семейни, родови и приятелски общности и т.н.) упражняват влияние и контрол върху публичните институции в собствен интерес и в съответствие със специфичните си цели.

Второ, с понятието „завладяване на държавата“ се обозначават една или няколко конкретни форми на използване и контролиране на публичните институции в частен интерес. Изборът на конкретно съдържание на понятието в този случай се основава на критерии като системно (масово) разпространение; равнище на проявление („високите етажи на властта“); сферите на завладяване (законодателна, изпълнителна, съдебна власт) и т.н. Например международната антикорупционна организация „Прозрачност без граници“ свързва завладяването на държавата с различни форми на корупция и я дефинира като ситуация, в която „влиятелни индивиди, институции, компании или групи в или извън страната използват корупция, за да формират националните политики, правната среда и икономиката в полза на частните им интереси“ [4]. Аналогично е и разбирането, че „завладяването на държавата може да се дефинира като комбинация от различни форми на корупция“ – политическа, институционална, административна и други [5].

Третият подход, възприет и в този анализ, интерпретира завладяването на държавата като качествено различна форма на управление, контрол и използване на публичните институции в частен интерес. Тя дава възможност да се идентифицират нови разновидности и/или форми на по-общи социални процеси. Същевременно може да се обяснят настъпващите промени в природата на познати явления (корупция, лобизъм, клиентелизъм и т.н.), които придобиват специфични характеристики в контекста на новите форми на вграждане на частните интереси в публичните институции и начините на тяхното функциониране (Magyar, 2016). Този подход е възприет, за да се предложи теоретичен модел и дефиниция на завладяването на държавата и да се очертае нейната *differentia specifica*.

Поради ограниченията в обема на доклада няма възможност да се проследят по-детайлно особеностите, механизмите, фазите и последиците на завладяване на държавата. Ще бъдат открити само някои ключови характеристики (*differentia specifica*) на завладяната държава като специфична форма на държавно управление в две измерения – структурно и функционално.

Структурното измерение отразява нейните конститутивни институционално-мрежови определения, свързани с обекта (публичните институции) и субекта (политико-икономическите мрежи) на завладяването на държавата. Функционалното измерение характеризира ключови подходи за завладяване на държавата и използваните за целта методи.

А) Структурно измерение:

- Формално запазване на институциите на демократичната държава, но нарушаване на основополагащи принципи на тяхното функциониране („фасадна демокрация“);
- Наличие на йерархични политико-икономически властови мрежи с хетерогенен състав и йерархична организация; скрито, непублично упражняване на власт и контрол върху институциите на държавата;
- Централизация, концентрация и сливане на различни видове власт; системен (цялостен) контрол върху публичните институции на законодателната, изпълнителната и съдебната власт;
- Извличане на икономически облаги/ренти в интерес на членовете на властовите политико-икономически мрежи и контрол върху публични средства и тяхното разпределение;
- Монополизиране на определени пазарни сектори, които се контролират от мрежите. Този контрол се разпространява и върху определени сфери на криминалната икономика – контрабанда; пране на пари; трафик на хора, стоки, културни ценности; производство и разпространение на наркотици; проституция и др.
- Контрол върху бизнеса и обществото с цел легитимиране и представяне на частните мрежови интереси като обществени (контрол върху медии, изследователски агенции, научни институти, професионални сдружения, граждански организации и др.).

Б) Функционално измерение:

- Влияние върху създаването на правилата, по които действат обществените институции, чрез контрол върху законодателния процес. Селективно приложение на правилата в интерес на политико-икономическите мрежи, чрез контрол върху изпълнителната и съдебната власт на национално, регионално и местно равнище;
- Влияние на мрежите върху политическия процес, политическите партии и изборния процес (контролиран, корпоративен, купен вот). Контрол върху кариерното развитие на политически функционери, рекрутирането и назначаването на служители в публичните институции, особено по отношение на ключови ръководни зони/позиции в тях.
- Осигуряване на защита от наказателна отговорност, чрез контрол върху институциите на съдебната система при нарушаване на легитимните правила. Обезсилване на контролните механизми на държавата и

прикриване на злоупотребите с власт на представителите на политико-икономическите мрежи.

- Създаване на привилегирвани икономически условия за свързани с мрежата бизнес субекти, чрез насочване към тях на публични ресурси посредством опорочени приватизационни сделки, търгове за обществени поръчки и концесии, осигуряване на финансиране по европейски фондове и международни проекти, субсидии, целево финансиране, държавни гаранции и др.
- Ограничаване на политическата и икономическата конкуренция чрез използване на държавните институции (оказване на административен натиск, перманентни данъчни проверки; недопускане и/или отстраняване на невключени в мрежите бизнес актьори до приватизационни търгове, обществени поръчки и т.н.). Мрежите използват и нелегитимни средства за пазарно влияние – рекет, отнемане на бизнес, физическо насилие и други.
- Контрол върху собствеността на медиите, тяхното разпространение, редакционната им политика, организиране на медийни кампании срещу политически опоненти и икономически конкуренти.

Възпроизводството на модела на „завладяната държава“ придобива организиран, системен и институционализиран характер и се превръща в устойчив компонент на функционирането на обществената система. Неговото утвърждаване променя и характера на явления като корупция, лобизъм, непотизъм, клиентелизъм и др., които могат да съществуват и без държавата да бъде „завладяна“. Например, в условията на „пленена държава“ корупцията става „контролирана“ от мрежите (корупционните пазари и самостоятелно действащите корупционни агенти се елиминират или силно се ограничават), корупционните приходи се разпределят по техните йерархични нива и придобиват характер на редовни „отчисления“ и периодично изплащани ренти. Лобизмът придобива формата на стратегически и тактически споразумения/договорености между различни сегменти на мрежите (представители на публичната власт, бизнеса, медиите, неправителствени организации и т.н.). Назначенията в публичните институции се осъществяват под контрола на властовите мрежи, които се изграждат като клиентелни структури в различни сфери и на различни йерархични нива и т.н.

Завладяването на държавата като предизвикателство пред европейската интеграция

Завладяването на държавата има фундаментални политически, икономически и социални последици, които се превръщат в бариери пред задълбочаването на европейска интеграция и дори стимулират процеси на дезинтеграция:

- Нарушаване и деформиране на основополагащи демократични принципи (разделение на властите, върховенство на закона, легитимно политическо представителство, публичност и откритост на политическия процес, демократичен избирателен процес, свобода и независимост на медиите и т.н.).
- Лошо държавно управление, ниска ефективност на публичните институции, неизпълнение на техните обществени функции; обществена делегитимация на публичните институции, ниско доверие в тях, слаба политическа и гражданска активност; незащитеност на обществените интереси, злоупотреби и неефективно използване на публични ресурси.
- Пазарна концентрация и монополизиране на определени пазарни сектори; концентрация на политическа и икономическа мощ в свързаните с мрежата икономически субекти; изкривяване на пазарните сигнали и осигуряване на предимства на неефективни икономически субекти; лош бизнес климат и формиране на икономическа култура на недоверие и цинизъм.
- Възпроизводство на сивата и черната икономика под контрола, политическия и съдебен „чадър“ на властовите мрежи; промяна в спецификата на явления като корупция, лобизъм, клиентелизъм, които придобиват контролиран, системен и институционализиран характер.
- Концентрация на собствеността върху медиите, на тяхното разпространение, ограничаване на независимостта на медиите и техни обществени контролни функции; ограничаване независимостта на работодателски, синдикални, неправителствени, граждански организации и поставянето им в услуга на политико-икономическите мрежи.
- Формиране на системни, трайни и дълбоки обществени неравенства, които се възприемат като несправедливи и обществено нелегитимни.

Системният и цялостен контрол върху публичните институции на законодателната, изпълнителната и съдебната власт деформира традиционните механизми на политическата демокрация, икономическата конкуренция и върховенството на закона и не позволява те да се използват за ефективно налагане на обществен интерес. Концентрацията на икономическа и политическа власт предоставя огромни ресурси на политико-икономическите мрежи за тяхното собствено възпроизводство. Мрежовият контрол върху публичните институции, икономическия живот, медиите и гражданското общество обаче ограничава възможностите за обществен натиск за реални икономически, политически и съдебни реформи. Това обстоятелство води и до „прехвърляне“ на проблема към институциите на Европейския съюз.

Скорошен пример за начина, по който процесите на завладяване на държавата рефлектира на европейско равнище, е решението на Европейския

парламент от 12 септември 2018 г. да призове Съветът да констатира, в съответствие с член 7, параграф 1 от Договора за Европейския съюз, наличието на очевиден риск от тежко нарушение от страна на Унгария на ценностите, на които се основава Съюзът [6]. В приетия доклад са изброени 12 области, в които три парламентарни комисии откриват проблеми:

- (1) функционирането на конституционната и избирателната система;
- (2) независимостта на съдебните и на други институции, както и правата на съдиите;
- (3) корупцията и конфликтите на интереси;
- (4) правото на неприкосновеност на личния живот и защитата на данни;
- (5) свободата на изразяване;
- (6) академичната свобода;
- (7) свободата на религията;
- (8) свободата на сдружаване;
- (9) правото на равно третиране;
- (10) правата на лицата, които принадлежат към малцинства, включително ромите и евреите, и защитата от изказвания, изразяващи омраза към тези малцинства;
- (11) основните права на мигрантите, търсещите убежище лица и на бежанците;
- (12) икономическите и социалните права.

Изрично се подчертава, че констатираните рискове не се отнасят само до отделните национални държави, но оказват въздействие и върху другите страни-членки, взаимното доверие между тях и върху самата същност на Съюза и основните права на неговите граждани, залегнали в правото на Съюза. Подобни проблеми се констатирали и по отношение на заплашената с активиране на аналогична наказателна процедура Полша. Многократно в ежегодните доклади за България и Румъния по Механизма за сътрудничество и проверка се констатирали проблеми със спазването на върховенството на закона, функционирането на съдебната система, разпространението на политическата и административната корупция, свързани с прояви на организирана престъпност. Такива са опасенията и аргументите, които се изказват срещу разширяването на Европейския съюз и приемането на страните от Западните Балкани в него.

Широкото разпространение на различни прояви на завладяване на държавата в постсоциалистическите страни може да се превърне в много устойчив и траен модел, изключително труден за разграждане, който създава сериозни рискове не само пред националните държави, но и генерира опасности за единството на Европейския съюз и задълбочаването на интеграционните процеси в него.

Бележки:

[1] В българската научна литература се използват и други преводи на понятието „state capture“ като „превземане“, „пленяване“, „захват“ на държавата и др. В настоящия текст те ще бъдат използвани като синоними на възприетото понятие „завладяване на държавата“, когато това се налага от стилистични съображения.

[2] Определението „постсоциалистически“ се използва в конкретно исторически смисъл, за да обозначи периода след краха на т.нар. „социалистически страни“ от Централна и Източна Европа в края на 20-ти век.

[3] По-подробно за структурата, състава и начина на функциониране на властовите мрежи виж Нончев, 2017.

[4] State capture: an overview (2014), достъпно на адрес: www.transparency.org/whatwedo/answer/state_capture_an_overview (посетен на 10 март 2017).

[5] State Capture Diagnostics Roadmap (2016), Working Paper, August 2016, CSD, p.5-6 достъпно на адрес: <http://www.csd.bg/artShow.php?id=17790> (посетен на 18 март 2017).

[6] Резолюция на Европейския парламент от 12 септември 2018 г. относно предложение, с което Съветът се призовава да констатира, в съответствие с член 7, параграф 1 от Договора за Европейския съюз, наличието на очевиден риск от тежко нарушение от страна на Унгария на ценностите, на които се основава Съюзът (2017/2131(INL)). Достъпно на адрес: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P8-TA-2018-0340&language=BG&ring=A8-2018-0250> (посетен на 19 септември 2018).

Референции:

Нончев. А., (2017), Завладяване на постсоциалистическата държава: икономически, политически и социални измерения. в: Университет за национално и световно стопанство, Научни трудове, том 1/2017, с. 35-56, ИК – УНСС, София.

(Nonchev, A. 2017, Zavladyavane na postsotsialisticheskata darzhava: ikonomicheski, politicheski i sotsialni izmerenia. v: Nauchni trudove, 1/2017, pp. 35-36, IK-UNSS, Sofia)

Helmann, J. S., Jones, G., Kaufman D., (2000), Seize the State, Seize the Day: An Empirical Analysis of State Capture and Corruption in Transition. Paper prepared for the Annual Bank Conference on Development Economics (ABCDE), April 18-20, Washington DC.

Magyar, B., (2016), Post-Communist Mafia State: The Case of Hungary. Central European University Press, Budapest.

State capture: an overview (2014), Достъпно на адрес: www.transparency.org/whatwedo/answer/state_capture_an_overview (посетен на 10 март 2017).

State Capture Diagnostics Roadmap (2016), Working Paper, August 2016, CSD. Достъпно на адрес: <http://www.csd.bg/artShow.php?id=17790> (посетен на 18 март 2017).

Varraich, A., (2014), Corruption: An umbrella concept. Quality of Government Institute Working Paper 2014: 04.

ЗАВЛАДЯВАНЕ НА ПОСТСОЦИАЛИСТИЧЕСКАТА ДЪРЖАВА: ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА ПРЕД ЕВРОПЕЙСКАТА ИНТЕГРАЦИЯ

Резюме

В статията се разглеждат алтернативните траектории на постсоциалистическите обществени трансформации с акцент върху конкретно състояние на обществото, определено като „завладяване на държавата“. Тя представя теоретичен модел на взаимодействие между публичните институции, властовите мрежи и техните рационални политически и икономически стратегии/действия за завладяване на държавата. Този модел интерпретира завладяването на държавата не като анонимен безсубектен процес, а като рационално преследване на конкретни стратегии за придобиване, концентриране и запазване на политическата и икономическа власт и извличане на икономически ползи/ренти. Прилагането на тези стратегии включва формирането и функционирането на политико-икономически властови мрежи, които се стремят да контролират ключови публични законодателни, изпълнителни и съдебни институции. Тези процеси не са случайни и спорадични отклонения, а имат систематичен характер и значителни политически, икономически и социални последици. Те представляват сериозно предизвикателство не само за постсоциалистическите страни, но и за интеграционните процеси в Европейския съюз.

Ключови думи: завладяване на държавата, политико-икономически властови мрежи, европейска интеграция, върховенство на закона, корупция

JEL: A1, B4, F0, H11, P3

STATE CAPTURE OF THE POST-SOCIALIST STATE: CHALLENGES TO EUROPEAN INTEGRATION

Andrei Nonchev*

Abstract

The paper discusses alternative trajectories of post-socialist societal transformations, with an emphasis on a specific state of society designated as „state capture“. It presents a theoretical model of the interaction between public institutions, power networks and their rational political and economic strategies/actions to capture the state. This model interprets the state capture not as an anonymous actorless process, but as a rational pursuit of specific strategies for acquisition, concentration and preservation of political and economic power and extraction of economic benefits/rents. The implementation of these strategies involves the formation and operation of the politico-economic power networks that seek to control key public legislative, executive and judiciary institutions. These processes are not random and sporadic deviations but have a systematic nature and significant political, economic and social consequences. They pose a serious challenge to the EU integration of the post-socialist countries.

Key words: state capture, politico-economic power networks, European integration, rule of law, corruption

JEL: A1, B4, F0, H11, P3

* Andrei Nonchev, Assoc. Prof., PhD, Head of the Department of Economic Sociology, email: andrey.nonchev@unwe.bg