

ПАК АНАЛИЗЪТ КАТО ПОДХОД КЪМ ОПЕРАЦИОНАЛНОТО ДЕФИНИРАНЕ НА КОРУПЦИЯТА

Александър Стоянов*

Сред изследователите е налице консенсус, че корупцията е сложен и многоаспектен феномен, а не специфично единично действие. Това твърдение не е особено съдържателно, но указва характера на явлениято, което подлежи на концептуализация, анализ и в крайна сметка – измерване. Методологически корупцията е концепция, която се намира на високо равнище на абстракция и следователно обобщава значителен брой елементарни форми на човешки взаимодействия на индивидуални и колективни актьори. Това е явление, което се проявява на макро-, мезо- и микроравнище, в различни сфери/сектори на обществото и аспекти на публичната власт (изпълнителна, законодателна и съдебна). Рискът от корупция може да се разглежда като аспект на голяма част от дейностите и взаимодействията между публичната власт и стопанството/пазара.

Водеща теза на настоящата работа е, че анализът на корупцията е неефективен, ако не се основава на ясна операционална дефиниция на корупцията. Това означава дефиниция, която може да се дезагрегира (операционализира) до система от концепции, подлежащи на измерване. Пределно абстрактният характер на класическата дефиниция на корупцията на В.Танзи (злоупотреба с власт с цел лична облага) е отбелязван неведнъж (Tanzi, 1998). Б. Ротстайн например посочва, че тази дефиниция е толкова обща, че на практика е празна (Bo Rothstein, 2014, p. 740).

Компоненти на дефиницията на корупционното отношение

Въпреки консенсусът за абстрактния характер на понятието корупция, в изследователската сфера са налице множество методологии за нейното непосредственото измерване, които са по същество "конкретни" и "едномерни". Налице е дисбаланс и противоречие между сравнително сложната вътрешна композиция на корупцията и сравнително простите подходи към нейното измерване и оценка. В резултат от интензивното внимание към този проблем, през 1990 г. бяха лансирани две широко известни и често употребявани системи за измерване на определени аспекти на корупцията: Индексът за въз-

* Александър Стоянов е доцент, доктор в катедра "Икономическа социология", УНСС, email: stoyanov.alex@unwe.bg

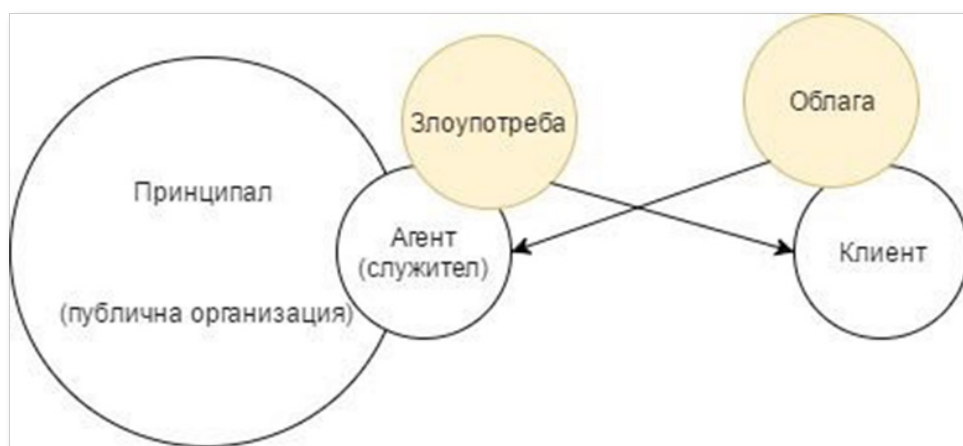
приятията на корупцията (CPI) на Прозрачност без граници и Контролът върху корупцията на Световната банка (за подробности по този въпрос, виж: (Stoyanov *et al.*, 2015). Въпреки своите достойнства, от гледна точка на операционалното дефиниране на корупцията, тези две системи имат и съществени недостатъци: те интегрират различни прокси индикатори на корупцията, основават се на субективни представи и по същество измерват преди всичко различни аспекти на разпространението на подкупите. В този смисъл те редуцират сложното явление корупция до даването на подкупи.[2]

Като се изхожда от класическото определение на корупцията на В.Танзи, в описанието и могат да се открият три основни компонента на корупционното отношение: злоупотреба (с власт), лична облага и връзка между облагата и злоупотребата (злоупотребата и облагата са свързани). Примерите за различни дефиниции, основани на тези по-обща положения показва, че основните различия между тях са основно в начина на очертаване и специфициране на злоупотребата.

Таблица 1: Някои примерни дефиниции на корупцията

Злоупотреба		Облага
Злоупотреба с власт	... с цел ..	лична облага (Tanzi, 1998)
Злоупотреба с делегирана дискреционна власт	с цел	лична облага – Прозрачност без граници (<i>Transparency International – What is Corruption?</i> , 2018)
Предаване на интересите на принципала		за да се преследват собствените интереси (Klitgaard, 2014)
Злоупотреба с публичната роля или ресурс, според правните или социалните стандарти, изграждащи публичния ред на дадено общество	с цел	лична облага (Johnston, 1996, p. 331)
Засмачият позиция в публичната власт нарушава нормите за недискриминация	с цел	придобиване на лично/частно предимство (Kurer, 2005)
Нарушаване на служебните правила в публичния сектор		..мотивирано от лична облага (Bhargava, 2006)
Поведение на служителите в публичния сектор, което се отклонява от приетите норми	с цел да	обслужва частни цели (Fukuyama, 2014)

В контекста на ПАК анализа (Принципал-Агент-Клиент) корупцията е разновидност на сделка на социален обмен между колективен актьор от публичния сектор и негов клиент (гражданин или фирма, която ползва услугите на публичната власт). Типичната сделка на обмен в тази ситуация би била когато агентът (служител в публична организация) предоставя на своите клиенти услуги или други ресурси, като спазва нормативно приети правила за тази дейност. Последните произтичат от формалното нормативно устройство на публичната организация (закони и други правила) като за тяхното прилагане отговорност носи принципалът на публичната организация (ръководителят на публичната организация), а конкретното им прилагане се осъществява (като служебно задължение) от агентите на публичната организация. В този контекст прилагането на общата дефиниция на корупцията (злоупотреба с власт с цел лично облага) означава агентът да наруши формалните предписания за извършване на своята работа в полза на даден клиент, с цел да получи лична облага. Злоупотребите обикновено се разделят на два основни типа: 1) получаване на по-добра от полагащата се (според правилата) услуга;[2] 2) заобикаляне на правилата с цел клиентът да получи нещо, което не му се полага по закон. [3] В този смисъл корупционното действие е типична разменна сделка, в която служител в публична организация (агент) разменя възможността/реалността на определена злоупотреба с власт срещу определена лична облага, предоставена от гражданин или фирма (клиент/трета страна).



Фигура 1: Схема на корупционното отношение в контекста на ПАК анализа

Основна причина за аналитично раздробяване на корупционното отношение разделяне е обстоятелството, че всеки от тези компоненти е свързан с различни дискусии и теоретични решения, които променят (в една или друга степен) начина на дефиниране на корупцията като социално явление. Тук съществено значение имат дефинициите на два от трите компонента: личната облага и злоупотребата с власт. Техният самостоятелен анализ позволява по-задълбочен поглед върху тяхната същност и структура, а така също и върху начина, по който облагата и злоупотребата с власт се проявяват в различни общества и законодателни системи.[4]

Както злоупотребата, така и личната облага могат да обхващат различен кръг от ресурси, действия, бездействия и пр. Особеното на този тип размяна (в отличие от т.нар. нормални разменни сделки е в това, че 1) сделката е тайна; 2) сделката е нелегитимна; 3) както злоупотребата, така и облагата биха могли да се реализират/случват сами по себе си, но обвързаността между тях е онова, което квалифицира цялостното взаимодействие като корупция.

От гледна точка на ПАК анализа, при всяка сделка страните разменят ресурси, върху които имат контрол срещу ресурси, от които имат интерес. Особеното в сделките, където участват колективни актьори е, че 1) агентът реално не е собственик на ресурсите, които предоставя, а се ползва с делегиран от принципала контрол върху тези ресурси; 2) агентът не е свободен да решава как да използва делегирания контрол върху ресурсите. По същество обаче, ресурсите, които се разменят, сами по себе си не отличават корупционната сделка с нищо особено:

Таблица 2: Структура на корупционното отношение (обменяни ресурси)

Субект на действие: Агент (служител в публична организация)	Обвързаност	Субект на действие: Клиент / Трета страна (граждани или фирми)
Действие: Злоупотреба с власт в полза на клиент		Действие: Предоставяне на ресурси или услуги като лична облага в полза на служител
Предоставяни ресурси: • Материални ресурси (предмети за лична употреба, пари, услуги и др.) • Контрол върху собствените действия • Контрол върху изхода на определени събития и др.[5]		Предоставяни ресурси: • Материални ресурси (предмети за лична употреба, пари, услуги и др.) • Контрол върху собствените действия • Контрол върху изхода на определени събития и др.

В повечето корупционни транзакции както злоупотребата, така и облагата са нелегитимни и/или незаконни. По отношение на много публични институции съществуват ясно дефинирани правилата и процедурите, които трябва да се спазват, и в този смисъл отклонението от тези правила е или нелегитимно, или незаконно. От друга страна в много държави доходите и придобивките на служителите в публичния сектор са строго регламентирани и следени. В този аспект получаването на допълнителни облаги (от каквото и да е естество) е нелегитимно или незаконно. На основата на подобни предпоставки в редица държави не съществуват специфични антикорупционни закони и противодействието на корупцията се прави като злоупотребата с власт и/или личната облага се преследват самостоятелно. Практически най-трудна за доказване се оказва връзката на злоупотребата с облагата и затова много корупционни престъпления трудно се доказват в тяхната пълнота (злоупотреба, облага и връзка между двете).

Анализът на различията в определенията на корупцията, както и на елементите на корупционното отношение на основата на ПАК анализа, предпоставя разделянето на действията, които извършва всяка страна (принципал, агент, клиент). Такова аналитично обособяване позволява по-доброто изясняване на най-малко следните аспекти на корупцията: Първо, какви са особеностите на действията на агента и клиента в една корупционна сделка. Второ, какви са формите на корупция в зависимост от тези особености. Трето, доколко действията на всяка една от страните по сделката са нелегитимни сами по себе си и доколко в своята обвързаност.

Дефиниране на облагата

Всеки държавен служител (служител в публичния сектор) има сравнително ясно дефинирани задължения, начин по който да ги изпълнява, и съответно на тези негови функции възнаграждение. Когато говорим за облага, в голямата част от случаите става дума за различни форми на допълнителни възнаграждения, които служителят получава в допълнение към договорните си отношения със съответната публична организация. Най-често това са различни форми на допълнителни доходи (в парична или друга форма), които не се полагат на служителя като следствие от изпълняваните от него служебни задължения. Статусът на агента в една публична организация е на наемен служител. Неговата дейност и възнаграждение се определят от принципала на организацията и са основно съдържание на наемното отношение. Поради това че работи за принципала, агентът е длъжен да изпълнява само неговите разпореждания и съответно да получава за това възнаграждение само от принципала. Получаването на възнаграждения от клиенти означава,

че наемното отношение се нарушава и агентът работи не за интересите на принципала, а за други интереси.

С оглед на посоченото, получаването допълнителни възнаграждения е в повечето случаи незаконно и/или нелегитимно, и/или неморално, тъй като е в нарушение същността на наемното отношение. В допълнение, в съвременните общества, подобни възнаграждения най-често остават недекларирани. Най-често подобно действие е равносилно на самообвинение в извършване на криминално или друго нарушение. Дори в по-неразвити (примитивни) общества правилата за деклариране и облагане на доходи от всякакъв тип са сравнително развити, тъй като още от древността публичната власт зорко следи и е "ревнива" към размера на данъчните приходи. По-развитите данъчни системи притежават усъвършенствани модели за следене на приходите и в този смисъл укриването на допълнителни приходи/облаги е с тенденция да става по-трудно. При по-слабо развитите общества обаче е по-силно изразена културата на подаръците при получаване на определени услуги или контакт с определени социопрофесионални групи (например лекари). Реално проблем възниква тогава, когато се прави опит да се сравняват различни държави, юрисдикции или културни системи. Поспециално нормите, регулиращи получаването на доходи и други придобивки от служители в публичния сектор, могат да бъдат разпределени по различен начин между формалните правила (закони и други регулации) и неформалните правила (морални, религиозни, политически, културни и пр. норми и местни традиции). Контролът върху прокорупционното поведение е различно разпределен между формалните и неформалните регулационни механизми; в много случаи е възможно дадено отклонение да не се възприема като отклонение от нормите или дисфункционално поведение.

Като цяло анализът на облагите не представлява особен теоретичен проблем, тъй като наличието на доходи/приходи, по-големи от данъчно декларираните обикновено води до заключение за наличие на незаконни и/или нелегитимни, и/или неморални възнаграждения. Независимо от своята легитимност или нелегитимност облагата (подкуп, подарък и пр.) сама по себе си не е корупция. Тя се превръща в корупция едва тогава, когато е получена в замяна на определени действия на агента, които са в нарушение на предоставената му делегирана власт. Независимо от това обаче, като нарушение на доверието между принципал и агент и като нарушение на наемното отношение, получаването на облага (дори когато не е свързана с корупция) е нарушение, което по правило се санкционира или най-малкото не се толерира.

Дефиниране на злоупотребата

В по-общ смисъл, дефинирането на дадена употреба на публична власт като злоупотреба е една от най-важните предпоставки дадено действие да може да се определи като корупция. Злоупотребата с публична власт[6] е по-сложна за анализ концепция, тъй като за разлика от облагата (доходите/придобиците) в повечето случаи тя трудно се дефинира. Причините за това са няколко:

Първо, прилагането на публичната власт се извършва под надзора и прякото или косвеното ръководство на политици, които са избрани, за да прилагат определена програма. Смисълът на политическите партии и програми е да са в интерес, да фаворизират определена група и/или определена идея/идеология, и/или определени аспекти на обществения процес. Партиите представят интересите или групите които защитават като "общо благо", т.е. като нещо, от което биха имали полза всички. Но тъй като няма "партия на всички граждани", определени интереси, чрез политиките, реално се оказват по-важни от други; поради това винаги са налице групи със засегнати (неудовлетворени) интереси, които поради това смятат, че властта не се "употребява" по правилния начин. Това предполага положението, че оценката за това дали с властта се злоупотребява (използва се неправилно) или не (използва се правилно) ще бъде винаги предмет на остри дебати и противопоставяния.

Второ, в литературата са описани няколко типа критерии[7] за злоупотреба с публична власт (Williams, 1999; Kurer, 2005; Knack, 2007):

Правен критерий. Този критерий е сравнително ясен и непротиворечив, тъй като дефинира злоупотребата като действие, което противоречи на формалните регулации (закони и други правила). Злоупотребата с власт е нарушение на формалните правила. Много често този тип нарушение се квалифицира като престъпление и се преследва самостоятелно от правосъдието. Проблемът с правните критерии за злоупотреба е, че те обикновено са тесни и в този смисъл правно допустими/легитимни действия могат да се окажат неприемливи в морален или друг аспект. Когато подобни противоречия станат достатъчно силно разпространени, най-често срещаното следствие е правните норми да се модифицират. Предимството на правния критерий за злоупотреба с власт е възможността, на основата на действащите формални правила, да се определи дали дадено действие е злоупотреба или не. Недостатък на правния критерий са трудностите при анализ на правно дефинираните злоупотреби в контекста на различни юрисдикции. Този недостатък е източник на много спорове при интерпретацията на резултати от прилагане на една и съща методология за оценка и анализ към държави с различно законодателство.

Общото благо (public good) като критерий. Този критерий е по-скоро политически, тъй като определянето на параметрите на общото (общото благо) е фундаментална функция на политическите партии и в този смисъл зависи от тяхната воля, идеология, програма и публична подкрепа. Доколкото във всеки момент съществуват няколко конкурентни представи за общото благо (или например за националния интерес), този критерий никога не е еднозначен и винаги е свързан с политически пристрастия.

Правилата за дейност на публичните институции (public office). В този аспект злоупотребата е действие, при което се нарушават служебните правила и разпоредби в дадена публична организация. Както отбелязва Курер, този критерий "работи", но не отчита случаите, в които самите правила са корупционно изкривени, а така също и случаи на корупция, в които самите законодатели се обогатяват като предлагат корупционно деформирани правила (Kurer, 2005, pp. 223–224). До голяма степен този критерий се припокрива с правния критерий, който обаче е по-широк, особено в случаите, когато е налице специално антикорупционно законодателство.

Социален критерий. Тази група критерии има неформален характер и се основава на т.нар. антропологическо/социологическо дефиниране на злоупотребата. В контекста на този критерий злоупотреба е нарушаване на нормите и обичаите на дадено общество (Torsello, 2011). Конкретни примери в това отношение са нарушаването на нормите на религията и/или доминиращият в дадено общество морал.

Обществено мнение като критерий. Този тип дефиниране на злоупотребата по-сложен и неясен, тъй като от една страна е трудно да се определи какво е конкретното съдържание на понятието обществено мнение, и от друга, тъй като в общественото мнение по особен начин намират отражение всички останали критерии за злоупотреба с власт (и в допълнение към тях определена компонента, свързана с представите и психологическите нагласи). Този критерий, въведен от Скот (Scott, J.C., 1972), не се приема за общовалиден. Наред с другите критерии, той е често критикуван поради неяснотите, които създава и сложната си интерпретация. От друга страна той не може да бъде отхвърлен изцяло, тъй като елементи на общественото мнение по един или друг начин намират (в крайна сметка) израз в промени на законодателството, нови политически платформи и т.н.

Опит за обединение на различни аспекти на корупционните отношения е въвеждането на диадата "универсализъм-партикуларизъм", при която наличието на партикуларизъм (в различни негови форми) се приема като критерий за власт, с която се злоупотребява, докато универсализмът е критерий за свободно от корупция общество:

" Поради това корупцията се дефинира като практика, отклоняваща се от нормата на етичния универсализъм за разпределение на публичните

блага и ресурси (така, както това е дефинирано чрез законите, правилата и модерните принципи на административна непредубеденост, необвързаност с конкретни личности и равенство), която води до получаване на неполагащи се облаги за индивиди и групи (Парсънс Т., А. Пипиди). Това включва както незаконни и законни форми на неполагаща се печалба (Кауфман, Винсенте), като парични услуги, така и други форми (непотизъм, патронаж, връзки, всякакъв вид партикуларизъм), както малка, и голяма корупция (класификацията на корупцията в зависимост от размера на подкупите не е особено смислена, освен ако не се дефинира контекстът, тъй като в корупционна среда съглашателството съществува и като малка и като голяма корупция). Партикуларизмът води до привилегии за някои (фаворитизъм) и дискриминация за други, като и в двата случая това подлежи на измерване (Джонстън, Уорън)." (Alina Mungiu-Pippidi, 2016)

Всеки един от изброените критерии за дефиниране на злоупотребата представлява също начин/подход за операционализация на концепцията за корупцията като такава. Доколкото се говори за социално явление е очевидно, че всеки критерий носи своята научна легитимност и не може да бъде отхвърлен. Всъщност многомерността на критерия за злоупотреба с власт показва многомерността и сложния характер на корупцията като такава. Най-вече изяснява това, че е трудно да се мисли, че корупцията може да бъде оценена и измерена емпирично на основата на един единствен признак. По-скоро това би следвало да става на основата на система от признаци (концепции), всеки един от които отразява различни аспекти на корупционната (користната) злоупотребата с власт.

Съществен момент, който следва от една подобна по-обща характеристика на злоупотребата с власт е, че системата от критерии вероятно се проявява по различен начин в различни общества и социални системи – проблем, развиван в някои по-ранни социологически анализи на корупцията, в периода 1950 – 1970 (Osrecki, 2016). Осрецьки подробно разглежда дебата за начина на интерпретация на корупцията в контекста на функционалната и модернизационната теории. В контекста на тези теории корупцията се разглежда като политически механизъм, който осигурява политическо представителство на различни групи в обществото, като по този начин предотвратява разрешаването на възникващите конфликти по пътя на насилието (бунтове, протести, революции и пр.). Поради качеството си на особена "политическа машина" (Р. Мъртън) корупцията еволюира с еволюцията на обществото. Главна нейна предпоставка е еманципацията на частните интереси от публичната власт и респ. структурирането на бюрократични системи, които обслужват нуждите на обществото; тези процеси са сред главните резултати от процесите на модернизация, и не се наблюдават в общества в пред-модернизационен стадий на развитие. Затова корупцията в модерните

и постмодерните общества има принципно различен смисъл в сравнение с корупцията в по-слабо развити общества.

От гледна точка на операционалната дефиниция на корупцията, тези по-абстрактни съображения означават, че явлението, което се измерва (корупцията), има съществено различни структура и базови параметри в различни социални системи. Прилагането на еднотипни измервателни инструменти към различни социални системи, макар да води до еднотипни по същество резултати, поражда значителни проблеми на интерпретацията на данните и политически спорове относно смисъла значението на резултатите.

Въпреки че е възможно на един или друг аспект на злоупотребата с власт да се дава предимство при различни дефиниции, опитът и изследванията показват, че пълноценният анализ на корупционните отношения предполага отчитане на всички аспекти на злоупотребата с власт и личното облагодетелстване, връзката помежду им, а така също и еволюционните промени, настъпващи в хода на развитието. В това отношение би могло да се каже, че практически видимият и относително еднозначно определим елемент на злоупотребата с власт е онзи аспект на корупцията, който обикновено се фиксира в законите. В крайна сметка обществената реакция на корупцията е осъждане. Това може да бъде осъждане в юридическия смисъл, когато корупционната сделка или нейните елементи (злоупотреба, облага) влизат в противоречие със съществуващите закони, т.е. когато корупцията се идентифицира като престъпление. Другите форми на осъждане или неодобрение имат различни последствия, но не водят до криминално преследване. В зависимост от обществото, в което се наблюдават тези последствия, могат да бъдат повече или по-малко сериозни. Например, в общества със системна корупция и практически неподлежащи на обществен контрол власти, общественото осъждане, т.е. прилагането на политически, морални, социални или други критерии за злоупотребата с власт, не води до сериозни последствия. Дори обратно, публичната власт разполага с корупционни ресурси да маскира или обезсмисли опитите да бъде обвинена в корупция и/или се стига до обвинения, че споменаването на корупционни отношения и сделки са начин текущото управление да бъде незаконно свалено от власт.[8] При подобни ситуации правните критерии се противопоставят на всички останали критерии за злоупотреба с два типични резултата: 1) обвиненията в корупция не могат да се докажат (корупция има, но ние не сме корумпирани); 2) доказателствата в крайна сметка сочат, че не е налице нарушение на законите, и в този смисъл дадени действия се оказват законни (въпреки че са неприемливи).

Важността на правните критерии е преди всичко в това, че те позволяват корупционните отношения да се квалифицират като престъпление. Непълноценността на формалните правила в това отношение позволява да се из-

вършват легитимни в правен смисъл сделки, които според всички останали критерии за злоупотреба с власт са корупционни по характер. В този смисъл е важно да се отбележи, че правните дефиниции не се самопораждат: като правило те отразяват достигнатата степен на социална еволюция, т.е. отразяват приемливите за управляващите и обществеността определения на корупцията. Системата не е статична. Във всеки специфичен момент обаче, законодателството (правният критерий) е общо взето единствената стабилна основа за квалификация на дадено поведение като злоупотреба с власт и/или като корупция.

Фактът, че корупцията се проявява по различен начин в различни общества, кара много автори да се съмняват в целесъобразността на един единствен индикатор, който да отчита равнището на корупция в отделни държави и/или общества (Andersson, 2016). Необходимостта от многомерен анализ на корупцията, т.е. отчитането на разнообразието от форми, свързани с различните типове злоупотреби, както и формите на получаване на облаги кара някои автори да отчитат, че комбинацията от форми на корупция и критерии за злоупотреба трябва по-скоро да се разглежда контекстуално (в зависимост от конкретното общество), а не като универсална характеристика (еднотипно валидна за всички общества). Подобен аргумент извежда основанията си най-малко от това, че законодателните системи на обществата са различни; и поради това, че формалните критерии за законно и незаконно влияят върху начина, по който хората структурират своето поведение, едно общо и универсално разбиране за корупцията ще прилага една и същ инструмент към различни реалности. Като изхожда от критерия обществено мнение (и на основата на международните изследвания на ценностите) обаче, Ротстайн издига тезата, че хората от различни държави (независимо от степента на развитието) разпознават едни и същи практики като корупционни. В този смисъл, когато се оценява равнището на корупция не е особено целесъобразно да се отчита степента на развитие (B. Rothstein, 2014), а да се изхожда от еднотипността на възприятията.

Въпросът за това дали критериите за злоупотреба с власт би следвало да са локални/контекстуални, или универсални, е пряко свързан с дефинирането на идеала за начина на действие на публичната власт. Без всякакво съмнение за по-развитите общества това е т.нар. вебериански критерий, според който бюрократичната машина е такъв начин на прилагане и действие на публичната власт, който се отнася еднакво към всички граждани и не допуска специфични привилегии. Прилагането на този подход се отнася преди всичко към начина на операционализиране на политическия критерий "общо благо" и разбирането му най-вече като начин, по който се управлява. Както вече бе споменато, А. Пипиди вижда един от възможните начини за конкретизация на веберианския идеал чрез критерият универса-

лизъм (еднакво отношение към всички граждани и интереси). Обратното на универсализма е фаворитизма (преференциално отношение към граждани или частни интереси на основата на политически или друг критерий). Без да противостои на този критерий Б. Ротстайн дефинира конкретното проявление на вебериянския идеал като "добро управление" или "качество на управлението", като това всъщност представлява една допълнителна конкретизация на принципа на универсализма (Rothstein and Teorell, 2008; Bo Rothstein, 2014, pp. 165–190).

Без да се навлиза в подробности в дискусията, следва да се отбележи, че еволюцията, в посока на вебериянския идеал за бюрократична система, е сравнително дълъг исторически процес и е плод на множество политически битки. И в миналото и днес, в много общества фаворитизма, а не универсализма, се оказва политически избраният модел. Избран, доколкото осигурява оценявани от обществеността като необходими преференции на определени групи или интереси. Например, предпочитане на националния капитал през чуждите компании и стоки (протекционизъм), фаворизиране на определена група за сметка на друга (представители на нови политически и икономически актьори пред стария истаблишмент в периоди на преход от една социална система към друга), позитивна дискриминация в полза на групи в неравностойно положение и др. В тази връзка А. Пипиди аргументира тезата, че за по-слабо развитите държави е трудно да повторят или копират успехите, които Дания е постигала в период от 150-200 години, и в този смисъл антикорупцията се нуждае от нови и иновативни подходи (Mungiu-Pippidi, 2013a), чрез които по-изостаналите да догонват по-напредналите с ускорени темпове.

Прилагане на ПАК анализа към корупционните отношения

Възможни алтернативи за изясняване на дълбочинните особености на корупционните отношения са теоретични концепции: теорията за рационалния избор в нейната интерпретация от Дж. Колман и ПАК анализа (Принципал-Агент-Клиент). Тези два подхода (или по-скоро елементи на един и същ подход към социалния процес) се използват главно, за да се направи едно по-детайлно описание на корупцията като елемент на социалния обмен, поточно като специфичен вид социален обмен. Поради естеството на обхващаните аспекти на отношенията между колективни и индивидуални актьори, ПАК дава възможност сравнително пълно да се опишат корупционните транзакции и да се очертаят техните особености. Според някои автори обаче подход, основан на ПАК, е или прекалено икономически (тъй като изхожда от отношенията на собственост и контрол), и/или недостатъчно добър, тъй като конструираните на основата на ПАК антикорупционни интервен-

ции се оказват неуспешни (Heywood, 2017). Съществено при изработването на една добра дефиниция на корупцията, която да доведе до извеждане на адекватни индикатори за измерване, е фокусирането на дефиницията върху **описанието**, а не върху обяснението. Често се срещат разработки, които търсят причините за корупцията без да стъпват върху напълно изяснена описателна дефиниция и основана на нея система за измерване[9].

В интерпретацията на Дж. Колман (Coleman, 1994) типичната сделка на социален обмен, на която е основан социалния процес изобщо, е размяната на ресурси между актьори. На основата на разделението на труда всеки актьор създава блага, услуги и др. от определен вид. Тези блага са "неговите ресурси", ресурсите, с които той участва в социалния обмен. Отношението между него и неговите ресурси е отношение на **"контрол"**, т.е. възможността му да определя как ще бъде използван даден ресурс. Поради това, че даден актьор създава ограничен набор от ресурси, неговото възпроизводство е възможно само ако обменя ресурси с останалите актьори. Ресурсите, които актьорът не притежава, но е необходимо да придобие, за да се възпроизвежда, са такива, към които той има **"интерес"**. В този смисъл социалният процес представлява серия от разменни сделки, в които актьорите разменят ресурси, които контролират срещу ресурси, към които имат интерес. Както бе отбелязано по-горе, разменяните ресурси се разделят на няколко типа: материални ресурси (стоки, блага), услуги, контрол върху изхода от събития (възможността на даден индивид да определя – изцяло или отчасти – резултати от някакъв процес), контрол върху собствените действия (предоставяне на възможността индивидът да контролира някакви свои качества – например способности да извършва дадена дейност, красота, сила, благоразположение и т.н.). Този обхват на понятието ресурс обхваща практически всички елементи на социалния процес.

Макар всеки ресурс да е сам по себе си интересен за интерпретация, особено важен за описанието на структурите на социалния процес е ресурсът "контрол върху собствените действия": защото чрез него се описват повечето властови структури и т.нар. **колективни актьори**. В контекста на този описателен модел например, стопанските субекти (фирми) са възможни когато даден индивид контролира определени материални ресурси (сгради, техника и др.) и наеме на работа даден брой служители. Наемането представлява сделка, при която наемният служител предоставя на работодателя правото за "контрол върху собствените му действия" за определен период от време и срещу това получава ресурсът "възнаграждение" (пари и/или други материални блага). Друг пример за използване на ресурса "контрол върху собствените действия" е заплахата: даден актьор заплашва друг, че ще го атакува физически, ако насрещният актьор не му предостави някакъв ресурс (например "парите или живота").

За изясняване на корупционните отношения ресурсът контрол върху собствените действия е важен защото: Първо, обяснява начина на възникване и начина на действие на колективните актьори. Колективните актьори (фирми, организации и др.) най-често възникват на базата на наемните отношения (продаване на правото за контрол върху собствените действия за определен период от време). Същността на това отношение е, че наемащият определя какво и как ще прави наемания в течение на работното време. Второ, дефинира начинът на **разпределение на властта** между наемания и наемащия. Наемащият е Принципал, който контролира ресурсите на колективния актьор. Наеманият е Агент на принципала, предоставил му е правото за контрол върху собствените му действия и е длъжен да изпълнява неговите нареждания и указания. Отношението между принципал и агент е едновременно отношение на власт и подчинение и отношение на доверие. Доверие, доколкото ако принципалът следи и проверява всяко действие на агента, смисълът на агентството като разход на енергия и ресурси се изгубва (цялото време на принципала се изразходва за контрол). Трето, независимо от характера на работата си агентът получава от принципала **делегирана власт** да контролира хора или процеси. Насрещното задължение е да използва тази власт по начин, определен от принципала и като защитава интересите на принципала. Злоупотреба с делегираната власт от страна на агента е налице, ако агентът работи по начин, който не е предписан от принципала и/или ако чрез действията си вреди на интересите на принципала.

От описанието по-горе следва, че наемното отношение при колективните актьори предполага работа на агентите в силно структурирана среда (наличие на множество правила и предписания за начина на работа) и среда, в която действат множество механизми на контрол, осигуряващи спазването на тези правила. Принципалът отговаря за създаването на правилата и за системите за контрол на тяхното спазване. Поради това, че агентът работи от негово име и за негова сметка, принципалът е отговорен за всички действия на своите агенти (наемните служители). Както ползите, така и вредите от неговата работа са за негова сметка. С известно опростяване, може да се каже, че по-голямата част колективните актьори, възникващи на базата на наемните отношения (продажба на правото за контрол върху собствените действия), принципно са от два типа: колективни актьори, основаващи се на отношенията на **собственост** (държавни и частни компании) и колективни актьори, които са част от бюрократичната система на държавата, т.е. организации, създадени за прилагане на различните елементи на **публична власт**. Основна разлика между тези два типа колективни актьори е статусът на принципала и механизмите, които дефинират неговото поведение.

Поведението на принципала на бизнес организациите се реализира в средата на пазара и водещ принцип на неговата оптимизация са **интересите на**

собствеността – да възпроизведе вложените в дейността ресурси и да генерира печалба. Ограничителните условия на дейността на принципала са съществуващите в дадено общество закони и правила. Неспособността на даден принципал да се справи с тези възможности и ограничения води до генериране на загуби, и в крайна сметка – до фалит. Поведението на принципала на публичните организации, т.е. колективни актьори, чиято цел е да изпълняват определена функция на публичната власт, има други оптимизационни критерии. Ограничителните условия за действията принципала в тези условия са законите и правилата в дадено общество, както и конкретните закони и правила, които регулират дейността на всяка конкретна публична организация. Критерият за успех на работата на публичната организация и на бюрократичната система като цяло не е печалбата, а доколко тази системи и подсистеми изпълняват определени обществени функции и респ. поставените в това отношение цели и/или дадените политически обещания. Оценката дали дадена бюрокрация се справя с тези свои задачи не се получава автоматично от пазара (като при бизнес организациите), а на основата на избори, в които участват гражданите, имащи право да гласуват. Поради това че бюрократичната система има особена структурира (много съподчинени равнища, политически ръководители и професионални администратори, разпределение по сектори, функции и региони), оценката на обществеността не е пряка за всеки служител или подсистема, а опосредена от избор/оценка на едно или друго политическо ръководство на държавата като цяло.

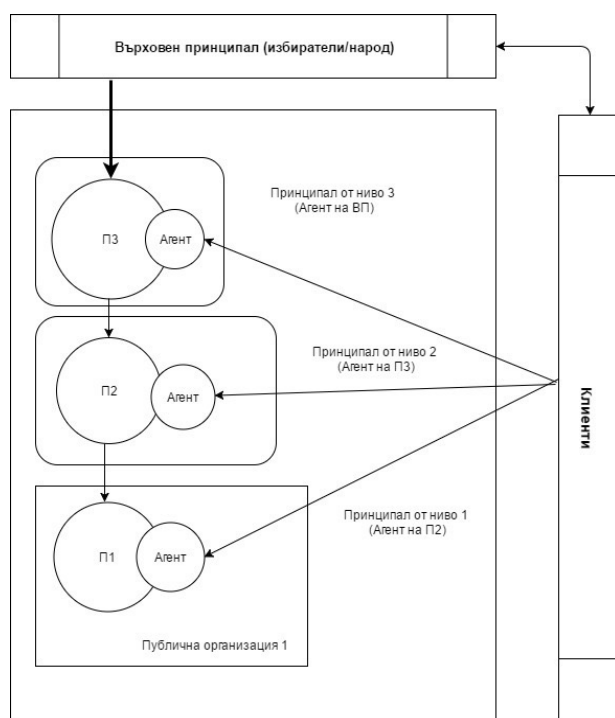
Йерархичната структура на властта и проблемът за принципала

В бизнес сектора властта произтича от собствеността и принципалът би могъл да бъде определен като върховен или краен принципал, тъй като носи окончателна и пълна отговорност за съдбата на даден колективен актьор. В сферата на публичната власт въпросът за "върховния принципал" е сложен, поради йерархичната структура на бюрократичните системи. Всеки ръководител/принципал на дадена част от бюрократичната система на свой ред е подчинен на по-високо стоящата (административно) структура, която се явява негов принципал; принципно той е принципал спрямо подчинените му служители и агент на стоящите над него административни структури.

Поради тази особеност на властта, основана на собствеността, корупцията в частния сектор не се разглежда като еднопорядкова с корупцията в публичния сектор. В частния сектор щетите от корупционни сделки са за принципала/собственика и не засягат обществения интерес или ресурс, а по-скоро изразяват нарушено доверие между принципал и агент (breach of trust). Една частна организация работи добре, когато създава желани от пазара продукти на ниска цена. Съответно на тези цели е сравнително просто логически да

се декомпозират задълженията и функциите на всеки служител, които биха довели до този, желан от принципала резултат. Нещо повече, принципалът на частната организация в повечето случаи има властта да променя правилата, с цел постигане на оптимален резултат. Дебатът за корупцията в частните и публичните структури излиза извън целите на настоящото изложение, тъй като то е насочено главно към публичните организации.[10]

По-прецизното описание на особеностите на публичната власт е възможно, ако моделът на ПАК анализа бъде усложнен. Изясняването на тези въпроси изисква въвеждането на още един аспект на функционирането на публичната власт: наличието на поне три обособени равнища на управление и, като следствие, усложняването на отношенията в модела ПАК. На фигура 2 е представена една опростена система на публичната власт, състояща се от три условно обособени равнища (П1, П2 и П3). Основна особеност на тази йерархия е, че съдържанието на понятието принципал и неговите функции се променят в зависимост от равнището в йерархията. Ако при бизнес организации принципалът е този, който носи крайната отговорност неговата организация да се вмести по успешен начин в пазарната среда, то при публичните организации, този въпрос е значително по-сложен.



Фигура 2: Отношения Принципал-Агент-Клиент в бюрократичната система

Равнище ПЗ. Общият дизайн и структура на бюрократичната система се задава от принципала от най-висок ранг (ПЗ), който в съвременните европейски общества е избран от населението на общи избори на базата на определена политическа програма или най-малко съвкупност от обещания, дадени на избирателите. Последните са върховен принципал на системата на публичната власт и в този смисъл определят (чрез избори), кое и какъв тип управление защитава оптимално техните интереси. Най-високото равнище на системата на публичната власт (ПЗ) реално е наемен служител на върховния принципал (народа). Обменната сделка на това равнище е, че равнище ПЗ получава ресурси, с които следва, като се съобразява с действащите закони и регулации, да постигне целите на върховния принципал (народа). Определянето на тези цели и "отчитането" на степента на тяхното постигане е въпрос, който най-често се оценява на основата на два критерия: как се прилага публичната власт (демократично или недемократично) и дали се постигат определени резултати – най-често благосъстояние, сигурност и справедливост. Реалната оценка може да се отклонява от тези критерии, тъй като се дава от върховния принципал на избори.

Ако **критерият за корупция** се приложи към това равнище на публичната власт (ПЗ), то наличието на корупция би означавало, че ПЗ злоупотребява с гласуваното му доверие (от върховния принципал) като използва публичната власт за постигане на лични/частни или други (извън обещанияте) цели. От гледна точка на критерия **"как се управлява"**, подобна злоупотреба означава ПЗ да насочва публичните ресурси към специфични групи или хора, вземайки тези решения пристрастно и не отчитайки интересите на по-широки социални кръгове/групи. Подобно управление се обозначава като патримониализъм или неопатримониализъм. Основното корупционно действие на ниво ПЗ при патримониалната система е фаворитизма (Mungiu-Pippidi, 2013b; Mungiu-Pippidi *et al.*, 2015, 2015; A. Mungiu-Pippidi, 2016).

От гледна точка на **функционалните характеристики** на бюрократичната система наличието на корупция на това равнище би означавало наличие на "лошо управление". За разлика от "доброто управление", лошото управление не постига основни цели (на върховния принципал) като повишаване благосъстоянието, наличие на справедливост при разпределението на ресурсите, и в крайна сметка, повишаване на сигурността в обществото.[11] Тези два критерия се припокриват в редица области и по-скоро се допълват, отколкото да водят до противоположни заключения и оценки. От аналитична гледна точка обаче, те се операционализират по различен начин и водят до различни системи от показатели за оценка на равнището на корупция.

Връзката между равнище ПЗ и върховния принципал е важна за изясняване на операционалните характеристики на корупцията. Първо, това е връзка, която е доста по-неопределена и подлежаща на различни интерпре-

тации, тъй като параметрите на управлението (как и какво), за които върховният принципал дава своята подкрепа никога не са съвсем конкретно дефинирани. Политическите програми (ангажиментите на ПЗ спрямо върховния принципал) по-скоро очертават общи характеристики на управлението и рядко – конкретни управленски решения.

Второ, винаги е трудно (особено за върховния принципал) да се прецени доколко поетите на избори ангажименти на ПЗ са изпълнени. Нещо повече, чрез информационни кампании и други средства ПЗ може съществено да влияе върху тези оценки. Затова преизбирането на политици в комбинация с неизпълнени ангажименти е често срещано явление.

Трето, постигането на консенсус за характера на връзката между това как се управлява и какви резултати се постигат/са постигнати често е проблематично. Идеалният модел, често приеман за европоцентричен, е вебериянският правно-рационален модел на организация и функциониране на бюрократичната система. Той предполага в контекста общество с относително свободна пазарна икономика бюрокрацията да бъде неутрална към специфични икономически, социални и политически частни интереси. По този начин се осигурява максимално равенство пред закона, свобода на предприемаческата инициатива и, като следствие, високо равнище на благосъстояние и ефективност при използване на публичните ресурси.[12]

Таблица 3: Ограничения и възможности на принципала от най-високо равнище (ПЗ)

ПЗ като Агент (ограничения/ задължения)	ПЗ като Принципал (възможности/власт)
Съобразява се със съществуващите закони и регулации	Може да предлага и налага нови закони и регулации
	Може да интерпретира начина на прилагане на закони и регулации
Съобразява се с нормите на морала и политическата идеология	Може да интерпретира своите действия като морални и политически коректни
Съобразява се с ангажименти, поети на избори	Може да модифицира или да не изпълнява поети на избори ангажименти
Съобразява се със съществуващата бюрократична система: структура и състав	Може да предлага и налага промени в състава и структурата на бюрократичната система
Съобразява се с общественото мнение	Има ресурси да влияе върху формирането на общественото мнение

Съобразява се с необходимостта обществените ресурси да се използват в полза на всички (граждани, фирми)	Има възможност да обосновава създаването на привилегии като действие в защита на общите интереси
Съобразява се с необходимостта решенията на бюрократичната система да са неутрални спрямо отделни частни интереси	Има възможност да обоснове обществената необходимост да се фаворизират определени интереси и да се ограничат други

Особеностите на позицията на ПЗ в качеството му на агент на върховния принципал и съответно принципал спрямо по-ниските равнища на бюрократичната система (П2 и П1) показват, че ПЗ има значителна свобода да действа при използване на своята власт. Тя може да се използва конструктивно или деструктивно в отношение към интересите на върховния принципал и може да бъде получена отново (чрез избори), ако върховният принципал може да бъде убеден, че властта е използвана в негов интерес. Очевидно е, че последното е възможно в някои общества и малко вероятно в други. Обяснението за това е т.нар. **релативизъм** като характеристика на корупцията, т.е. че в зависимост от степента на развитие и културните особености, обществата се различават по своя характеристиките на техния идеал за бюрократична система. Присъщ идеал за по-развитите западни общества е веберианският тип неутрална бюрокрация, докато в общества от предмодерен или индустриален тип важността на традициите, родовете, племенните и др. връзки са значително по-важни и не могат да се пренебрегнат [13]. Макар често да се изтъква, че хората възприемат определени форми на корупция по един и същ начин, също толкова често се посочва и това, че опитът да се въведе западен (вебериански) тип бюрократична система и стандарти в по-слабо развити страни най-често е неуспешен.

Равнище П2. Принципал на равнище П2 е ПЗ, който има пряко въздействие върху най-високото равнище на бюрократичната система и стоящите под него равнища – П2 и П1 (министерства, централни ведомства, агенции, служби и др.). Въздействието е пряко върху агентите от ниво П2 при определяне на техните цели, функции, оценка на тяхната работа и ефективност и в определена степен – персонален състав. За разлика от ПЗ, действията на равнище П2 са със значително по-малка свобода: повечето дейности на равнище П2 се намират в рамките на определени закони и регулации, като възможността тези регулации да се интерпретират е ограничена. Също ограничена е възможността да се формулират цели и политики; по-скоро задачата на П2 е да прилага установените от равнище ПЗ цели, задачи и политики.

Въпреки ограниченията, равнище П2 все пак има значителна дискреционна власт, тъй като трябва да решава по какъв начин и спрямо какви си-

туации ще се прилагат определени правила, политики и др. Наред с това П2 ръководи изпълнението на решенията на ПЗ, в това число и решения, които могат да имат корупционен потенциал.

Равнище П1 обхваща ръководствата на служби, агенции, фирми и др., които попадат в обсега на равнище П2 (министерства). Негов принципал е равнище П2. Това е равнището, на което се реализират преки контакти с гражданите и бизнеса, във връзка със специфичните функции и правомощия на съответната агенция, ведомство или служба. П1 е също равнище с най-тесни правомощия да интерпретира законите и регулациите. Негова основна функция е тяхното прилагане към определени стандартни ситуации.

Принципалите от всяко равнище имат своя администрация (агенти) и могат пряко да контактуват с клиентите на бюрократичната система (народа). Разбира се, най-често става дума за контакти от различен тип. Принципалиите от най-високото равнище (ПЗ) сравнително рядко контактуват с "обикновени" клиенти, докато за организациите и съответно принципалите от равнище П1 това е основна функция. Предвид сложната йерархична структура на бюрократията, дефинирането на правилното прилагане на властта очевидно не може да бъде едно и също за всички равнища. Опростено казано, за равнище П1, критериите за прилагане на публична власт се дефинира от закони и други регулации и се контролира от равнище П2. Свободата да се вземат самостоятелни решения (например да се интерпретират правилата и регулациите) от П1 и неговите служители е сравнително малка. За равнище П2 равнището на свобода е по-голямо и включва известни възможности интерпретация на правилата, като обхваща и предложения за структурата на бюрократичната система и законите и правилата, които я регулират. Относително най-голяма свобода както да интерпретира законите и регулациите, така и да въздейства върху тях чрез промени в законодателството, има равнище ПЗ.

Таблица 4: Правомощията на принципалите от различни равнища на управление

Равнище	Тип на контактите	Свобода на действие	Отношение към закони и регулации
П1	Контактува с клиенти. Административно подчинен на П2.	Ниска. Прилагане на закони и регулации.	Практическа никаква възможност за пряко въздействие върху закони и регулации.
П2	Контактува с равнище П1. Рядко контактува с граждани и фирми. Административно подчинен на П3.	Средна. Интерпретира и прилага закони и регулации.	Ограничени възможности да се предлагат промени в закони и регулации.
П3	Контактува с равнище П2. По изключение с равнище П1 и практически никога с граждани и фирми.	Относително висока. Съобразява се със закони. По-скоро интерпретира закони и регулации.	Широки възможности да се инициира промяна в закони и регулации.

Ако обобщим, формите на корупция, в които потенциално могат да бъдат въввлечени служители на различни равнища на публична власт, характера на властта, с която се злоупотребява и критериите за злоупотреба се променят съществено при прихода от равнище П3 към равнище П1. Властта на равнище П1 е делегирана, с ограничен обхват и може сравнително пълно да се опише чрез системата действащи закони и правила, и в този смисъл злоупотребата с власт представлява преднамерено и користо нарушение на съществуващите закони и правила. Властта на равнище П3 по-скоро се основава на преотстъпено (от народа) доверие, а злоупотребата се изразява в нарушаване на принципи: неутралност, добро управление и/или принципи на идеологията/морала/религията. Равнище П2 заема междинно (между П3 и П1) положение, тъй като се разпорежда с фиксирана делегирана власт, но има относителна свобода на избор за начините на прилагане на тази власт.

На основата на изложените съображения, най-често срещаните форми на злоупотреба/корупция и форми на лична облага могат да се систематизират както следва:

Таблица 5: Основни форми на корупция

Форми на лична облага	Форми на злоупотреба/корупция
	Прости форми на злоупотреба/корупция
Пари, подаръци, услуги (подкуп)	Злоупотреба със служебно положение
Преотстъпване на дялове, акции	Злоупотреба със собственост
Въртяща се врата (revolving door) – задължение/обещание за назначаване на пост в частния сектор след напускане на публичния сектор	Сложни форми на злоупотреба/корупция
	Конфликт на интереси
	Непотизъм
	Клиентелизъм
	Фаворитизъм/Патримониализъм
	Завладяване на държавата

Следва да се отбележи, че всяка една от формите на злоупотреба/корупция може да се комбинира с коя да е от формите за получаване на лична облага. Водеща за дефиниране на дадена форма на корупция обаче е злоупотребата.

Обсъждане

Както вече бе отбелязано, основен признак на корупционните отношения е, че те са скрити и/или тайни (непублични). В този аспект тяхното изследване (идентифициране и измерване) предполага да се работи с т.нар. прокси индикатори. Например, даването на подкуп е индикатор за възможна злоупотреба и наличие на корупционно отношение. Както става ясно от предложената класификация на формите на злоупотреба/корупция, въпросът за "количеството" корупция, в даден социален сектор или общество, предполага измерване на честотата на проявление на всяка една от различните форми на корупция. Емпиричната сложност на тази задача предполага честото използване на сравнително по-лесно измерване на честотата на даване/получаване на облаги (подкуп и други форми). От такава гледна точка анализът на представите за равнището на корупция или корумпираност, по отношение на определени сектори или социо професионални групи, съдържа значителни рискове за неточност и погрешни обобщения.

Бележки

[1] С. Андерсън например посочва: "Корупцията често се отъждествява с подкупите и подкупите със сигурност са един от основните индикатори за корупция. Теоретично, обаче, има достатъчно основания да се мисли, че честотата на случаите на даване на подкуп в отношение към честотата на случаите на проява на всички форми на корупция, в това число други форми на корупция, вероятно варира по страни и също по сектори в рамките на една и съща страна", (Andersson, 2016, p. 3)

[2] Този туп корупция се обозначава като "смазване на колелата" и се свежда до това услугата да е по-бърза, по-качествена и пр. от нормалното.

[3] Тъй като публичните организации са създадени за прилагане определени закони и нормативи, този тип нарушение означава, че клиентите получават нещо, което не им се полага, т.е. определени привилегии. Видовете привилегии са много и започват от получаване на публични трансфери на блага/стоки, които не са предвидени до допускане на изключения при прилагането на законите – например нарушения или престъпления останат не-регистрирани и несанкционирани.

[4] От гледна точка на повечето съвременни законодателни системи, корупцията е престъпление. Престъпления обаче могат да бъдат **поотделно** и злоупотребата с власт, и неправомерното лично обогатяване. В този смисъл нерядко се срещат стратегии за наказателно преследване, които фокусират или върху злоупотребата, или върху неправомерната облага, или, което е най-трудният за доказване казус, върху трите компонента на корупцията едновременно. Често обособеното разглеждане (в правен смисъл) на елементите на една корупционна сделка води до увеличаване на шансовете за доказване на наличието на нарушение на закона в сравнение със ситуация, когато трябва да се докажат и трите компонента в тяхната свързаност.

[5] В случая става дума за типична разменна сделка, в която всяка една от страните може да използва и да разменя всички ресурси, които контролира в замяна на ресурси, от които има интерес и които се контролират от на-срещната страна. Подобни ресурси според Колман са блага (материални и символни), контрол върху собствените действия, контрол върху изхода от събития, контрол върху процеси. По-подробно за характеристиките на размяната виж: (Coleman, 1994, chap. 1)

[6] Следва да се отбележи, че злоупотребата с делегирана власт в частния сектор има сходни характеристики и често се разглежда като предпоставка за т.нар. частна корупция. Този проблем тук съзнателно е оставен настрана и няма да бъде обсъждан, тъй като надхвърля целите на изложението – определяне на индикатори за измерване и оценка на антикорупционни политики и мерки в публичните организации.

[7] В "класическото" за анализите на корупцията произведение на Хайденхаймер (Heidenheimer and Gardiner, 2007) се обосновават три критерия: общо благо (public good), правилата на публичната организация (public office) и общественото мнение (public opinion).

[8] Теза, която в известен смисъл противостои на антикорупционните инициативи е развитата от И. Кръстев (Кръстев, 2003).

[9] Например Д. Трейман, въпреки критичното си отношение към съдържанието на CPI на TI, поради наличието на данни за много държави, използва този индекс за анализ на зависимостта на равнището на корупция от степента на развитие, ориентираността на държавите към внос, типът държано устройство, степента на развитие на демокрацията и времето на "изложеност" на страната на демократично управление (Treisman, 2000).

[10] Според много автори, въпросът за корупцията в публичния и частния сектор става все по-важен, тъй като съвременните държави прехвърлят все повече свои функции на частния сектор, а много публични функции (например здравеопазване, образование, градска инфраструктура и пр.) се осъществяват и от публични и от частни структури (Heywood, 2017).

[11] Този критерий за корупция се развива обстойно в много от разработките на Б.Ротстайн, който смята, че доброто управление в крайна сметка е обратно на наличието на корупция. Дискусионен, обаче, остава въпросът какво точно се включва в понятието добро управление. По-подробно по този въпрос виж: (Rothstein and Teorell, 2008)

[12] Преходът към бюрократични системи от вебериянски тип в Европа се разглежда като част от процеса на модернизация и започва през 19ти век с различен интензитет в различни държави. По-подробно по този въпрос виж: (Kennedy and Jensen, 2013, pp. 1–65)

[13] Този въпрос е дискуссионен. В единия полюс е идеята, че независимо от степента на развитие, хората възприемат корупцията по един и същ начин. На другия, че заедно с обществото еволюират и неговата бюрократична система и съответно – критериите за формите и начините за проявление на корупционните отношения.

Референции

- Andersson, S. (2016) 'Beyond Unidimensional Measurement of Corruption', *Public Integrity*, 0(August), pp. 1–19. doi: 10.1080/10999922.2016.1200408.
- Bhargava, V. K. (ed.) (2006) *Global issues for global citizens: an introduction to key development challenges*. Washington, D.C: World Bank.
- Coleman, J. (1994) *Foundations of social theory*. Cambridge, New York, etc.: Harvard University Press.

- Fukuyama, F. (2014) *Political order and political decay: from the industrial revolution to the globalization of democracy*. First edition. New York: Farrar, Straus and Giroux.
- Heidenheimer, A. I. and Gardiner, J. A. (2007) *Political corruption. Concepts & contexts*. New Brunswick and London: Transaction Publishers. doi: 10.1353/jod.1991.0061.
- Heywood, P. M. (2017) 'Rethinking Corruption: Hocus-Pocus , Locus and Focus', *Slavonic and East European Review*, 95(1), pp. 21–48.
- Johnston, M. (1996) 'The search for definitions: the vitality of politics and the issue of corruption', *International Social Science Journal*, 48(149), pp. 321–335. doi: 10.1111/1468-2451.00035.
- Kennedy, J. and Jensen, M. F. (2013) *History of corruption: pre-modern and modern categories of cases*. Amsterdam: University of Amsterdam, pp. 1–45.
- Klitgaard, R. (2014) *Addressing corruption together*. OECD.
- Knack, S. (2007) 'Measuring Corruption: A Critique of Indicators in Eastern Europe and Central Asia', *Journal of Public Policy*, 27(03), pp. 255–291. doi: 10.1017/S0143814X07000748.
- Kurer, O. (2005) 'Corruption: An alternative approach to definitions of corruption: A review', *Political Studies*, 53, pp. 222–239.
- Mingiu-Pippidi, A. et al. (2015) *Public integrity and trust in Europe*. Berlin: European Research Centre for Anti-Corruption and State-Building, Hertie School of Governance.
- Mungiu-Pippidi, A. (2013a) 'Becoming Denmark: Historical Paths to Control of Corruption', *APSA 2013 Annual Meeting Paper*. Available at: <http://ssrn.com/abstract=2301329>.
- Mungiu-Pippidi, A. (2013b) 'The Good , the Bad and the Ugly: Controlling Corruption in the European Union', *ERCAS Working Paper #35*, 24(35).
- Mungiu-Pippidi, A. (2016) 'For a New Generation of Objective Indicators in Governance and Corruption Studies', *European Journal on Criminal Policy and Research*. doi: 10.1007/s10610-016-9322-1.
- Mungiu-Pippidi, A. (2016) 'The Quest for Good Governance. Learning from Virtuous Circles', *Journal of Democracy*, 27(1), pp. 95–109.
- Osrecki, F. (2016) 'A short history of the sociology of corruption: the demise of counter-intuitivity and the rise of numerical comparisons', *American Sociologist*, pp. 1–23. doi: 10.1007/s12108-016-9320-2.
- Rothstein, B. (2014) *State-of-the-art report on theories and harmonised concepts of corruption*. Quality of Government Institute, pp. 1–300. Available at: <http://anticorrp.eu/publications/d1-1-state-of-the-art-report-on-theories-and-harmonised-concepts-of-corruption/>.
- Rothstein, B. (2014) 'What is the opposite of corruption?', *Third World Quarterly*, 35(5), pp. 737–752. doi: 10.1080/01436597.2014.921424.

- Rothstein, B. and Teorell, J. (2008) 'What is quality of government? A theory of impartial government institutions', *Governance*, 21(2), pp. 165–190.
- Scott, J.C. (1972) *Comparative political corruption*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall Inc.
- Stoyanov, A. et al. (2015) *Mapping anticorruption enforcement instruments*. Sofia: Center for the Study of Democracy. Available at: <http://www.csd.bg/artShowbg.php?id=17411>.
- Tanzi, V. (1998) 'Corruption around the world: Causes, consequences, and cures', *IMF Working Paper*.
- Torsello, D. (2011) 'The ethnography of corruption: research themes in political anthropology', *QoG Working Paper Series*, (March), pp. 1–24.
- Transparency International – What is Corruption?* (2018). Available at: <https://www.transparency.org/what-is-corruption#define> (Accessed: 2 February 2018).
- Treisman, D. (2000) 'The causes of corruption: a cross-national study', *Journal of Public Economics*, 76, pp. 399–457. doi: 10.1016/S0047-2727(99)00092-4.
- Williams, R. (1999) 'New concepts for old?', *Third World Quarterly*, 20(3), pp. 503–513. doi: 10.1080/01436599913659.
- Кръстев, И. (2003) 'Антикорупционни настроения в Източна Европа: една икономика на морала', *Социологически проблеми*, (1–2).

ПАК АНАЛИЗЪТ КАТО ПОДХОД КЪМ ОПЕРАЦИОНАЛНОТО ДЕФИНИРАНЕ НА КОРУПЦИЯТА

Резюме

Работата се основава на приеманата за класическа дефиниция на корупцията (В.Танзи) и анализира подходите към операционализацията на производните от тази дефиниция механизми, равнища и форми на корупция. Крайната цел на работата е очертаването на области на подходящи за измерване и анализ индикатори при изследването на корупцията. Задачите, които трябва да се решат във връзка с търсенето на отговори на свързаните с този проблем въпроси, предполагат очертаването на описателен модел на това явление на основата на един от "добрите" подходи в това отношение – анализът Принципа-Агент-Клиент (ПАК). По-конкретно, задачата е основата на теоретичния анализ да се предложи интерпретация на съдържанието и критериите за различните форми на корупция, и начина на тяхното проявление на различни равнища на управление в публичния сектор.

По-новите разработки по проблемите на корупцията приемат, че ПАК анализът не е в състояние да отрази много от съвременните аспекти на взаимодействие между публичния и честния сектор, както и да обхване факторите, които възпират или насърчават корупцията, т.е. че ПАК анализът не е добър като обяснителен модел на корупцията. Като описателен модел, обаче, ПАК анализът има своите достоинства и позволява да се очертаят механизмите, равнищата и формите на корупция.

Ключови думи: корупция, дефиниции на корупцията, форми на корупция, злоупотреба с власт, отношения принципал-агент, социален обмен, колективен актьор.

JEL: A14, A13, H11, K42

PAC ANALYSIS AS AN APPROACH TO THE OPERATIONAL DEFINITION OF CORRUPTION

Abstract

The paper is based on the classical definition of corruption (V.Tanzi) and explores the approaches to the operationalization of the mechanisms, levels and forms of corruption derived based on this definition. The objective of the paper is to elaborate appropriate areas of indicators allowing for corruption measurement and analysis. More specifically, the objective is to find solutions to these problems based on a descriptive model of this phenomenon using one of the "good" alternatives in this respect is the Principal-Agent-Client (PAC) analysis. Based on the theoretical analysis, the paper proposes interpretation of the content and criteria for different forms of corruption and identifies several levels of constraints to corruption behavior in public governance structures.

More recent analyses of corruption assert that PAC analysis is not a good tool for analyzing the factors which inhibit or enhance corruption. As a descriptive model however, PAC analysis has its advantages as it helps delineate the mechanisms, levels and forms of corruption.

Key words: Corruption, Corruption definitions, Forms of corruption, Abuse of Power, Principal-Agent relations, Social exchange, Collective actor.

JEL: A14, A13, H11, K42