

ПОСТСОЦИАЛИСТИЧЕСКИ ОБЩЕСТВЕНИ ТРАЕКТОРИИ: ДЕМОКРАТИЧЕН И ПАЗАРЕН ПРЕХОД ИЛИ ЗАВЛАДЯВАНЕ НА ДЪРЖАВАТА?

Андрей Нончев*

Увод

В статията са представени две основни 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" [2], за която има основания да се разглежда като особена форма на държавно управление, различна както от тоталитарната, така и от демократичната държава. Най-характерното за нея е, че неофициални политико-икономически мрежи осъществяват влияние и контрол както върху 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.

Характер и посока на постсоциалистическите обществени трансформации

Теоретичните и обществените дискусии относно характера и посоката на протичащите постсоциалистически [3] 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 интерпретации на протичащите нееднозначни обществени промени. В някои постсо-

* Андрей Нончев е доцент доктор, ръководител на катедра "Икономическа социология", УНСС, e-mail: andrey.nonchev@unwe.bg

циалистически 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.), 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 изходната точка на постсоциалистическата обществена трансформация държавните и обществените институции се намират под тоталната конституционно гарантирана зависимост от комунистическата партия. Тя контролира законодателната и изпълнителната власт, съдебната система и службите за сигурност, банковата система, стопанските организации, университетите и научните институти, медиите, казионните обществени организации, религиозните деноминации. Ключова цел на радикалните постсоциалистически трансформации е разграждане на този тотален контрол и изграждане на нов институционален порядък. Тази цел обаче означава и делегитимиране на социалистическите партийни, държавни и стопански елити и тяхното отстраняване от властта. Това изправя тези елити пред сложна "свръхзадача", отразяваща техния екзистенциален интерес – да съхранят своите доминиращи обществени позиции и статус, като се впишат в новия политически и икономически институционален ред. Тази задача започва да се изпълнява като се следват рационални стратегии за осъществяване на влияние върху процесите на институционални политически и икономически трансформации, сред които могат да се открият няколко важни характеристики:

- Радикалните обществени трансформации започват и се осъществяват "отгоре", по инициатива на влиятелни кръгове в комунистическата партия, които се легитимират както ключови субекти на "прехода към демокрация и пазарна икономика". Това дава възможност за оказване на съществено влияние върху правилата, начините, скоростта и формите на извършване на институционалните промени.
- Запазване на "стари" кадри в новоизграждащите се държавни, политически и икономически институции, както и проникване в тях на подставени лица, които са под контрола на партийни структури и служби

за сигурност. Те се опитват да контролират и нововъзникващи партии, стопански структури, медии, граждански организации. Този контрол се базира на стремежа за запазване на доминиращите позиции на социалистическите елити и на общите им икономически интереси в условията на нов институционален ред.

- Използване на целия ресурс, включително производствени, финансови и икономически активи, както на комунистическата партия, така и на държавните и казионните обществени организации (Отечествен фронт, професионални съюзи, ДКМС, ТНТМ, ДОСО и др.), които се намират под институционалното и персонално влияние на комунистическата партия и службите за сигурност. Съществена роля за придобиване на икономическа мощ от "новите стари" елити има контролът върху банковите, финансовите, стопанските организации, включително и върху активите на задгранични търговски дружества.
- В условията на "институционален вакуум" в първите години на обществените трансформации важно значение играят т.нар. "силови групировки", които също са обвързани с партийни структури и различни звена и кадри на службите за сигурност. Те имат съществена роля както за натрупване на стопански и финансови капитали, така и за отстраняване на политически и икономически конкуренти. В арсенала на използваните тактически средства се включват и компромати, натиск и заплахи за осигуряване на лоялност.

В този контекст важен теоретичен проблем, който има съществено значение за обяснение на процесите на завладяване на държавата, е релацията "формални публични институции vs неформални властови мрежи". 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", "дълбока държава", "политическо и икономическо задкулисие" и т.н. В статията също се защитава идеята, че неофициални политико-икономически мрежи осъществяват влияние и контрол както върху законово регламентираните демократични институции на публичната власт, така и върху формално свободната пазарна икономика. Произходът на тези мрежи може да се проследи до структури на държавната и партийната власт в социалистическата държава. Промяната на институционалните правила, отхвърлянето на тоталния партийен контрол върху държавните институции и делегитимирането на "старите" елити превръщат неформалните социални мрежи и персонални зависимости в основен ресурс на техните политически и икономически стратегии. Приоритетна цел на подобни властови мрежи е

извличането на икономически облаги в частен интерес на техните членове, включително и чрез контрол върху институциите на публичната власт [4].

"Завладяване на държавата": теоретични подходи

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, J.S., Jones, G., Kaufman, D. 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" [5]. Аналогично е и разбирането, че "завладяването на държавата

може да се дефинира като комбинация от различни форми на корупция" – политическа, институционална, административна и други [6].

Третият подход, възприет и в тази статия, 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*.

Теоретичен модел и *differentia specifica* на завладяването на държавата

Както беше посочено, понятието "завладяване на държавата" в този текст се използва, за да обозначи специфична форма и степен на контрол и използване на публичните институции в частен интерес от страна на определени властови политико-икономически мрежи. Поради ограниченията в обема на статията няма възможност да се проследят по-детайлно използваните ресурси, механизмите и фазите на процеса на завладяване на държава. 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 и концентрация на власт/контрол върху изпълняваните от публичните институции функции; сливане на различни видове

власт и 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 привилегировани икономически условия за свързани с мрежата бизнес субекти чрез насочване към тях на публични ресурси чрез 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/"рейдърски атаки", 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: икономически, политически и социални последици

Завладяването на държавата има фундаментални политически, икономически и социални последици, които могат да се систематизират в няколко направления:

- 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 обществ-

вените 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.

Завладяването на държавата може да се превърне в много устойчив и траен модел, който създава изключително сериозни пречки за неговото разграждане. 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 обществения интерес. Концентрацията на икономическа и политическа власт предоставя огромни ресурси на политико-икономическите мрежи за тяхното собствено възпроизводство. Противопоставянето между властващите политико-икономически мрежи и изключените от тях обществени групи и организации се превръща в системен социален конфликт. Мрежовият контрол върху публичните институции, икономическия живот, медиите и гражданското общество обаче ограничава възможностите за обществен натиск за реални икономически, политически и съдебни реформи.

Тази статия само се докосва до тази огромна проблемна тематика с ключово значение за общественото развитие на страната. Нейното осмисляне и задълбочен анализ е ключова предпоставка за търсенето на ефективни решения за противодействие на завладяването на държавата и промяна на модела на обществено управление.

Бележки:

[2] 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.

[3] 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 век.

[4] По-подробно за структурата, състава и начина на функциониране на властовите мрежи виж: Нончев. А. Завладяване на постсоциалистическата държава: икономически, политически и социални измерения. В: Университет за национално и световно стопанство, Научни трудове, том 1 /2017, с.35-56, Издателски комплекс – УНСС, София, 2017

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

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

Референции:

Helmann, J. S., G. Jones, D. Kaufman (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. Budapest: Central European University Press

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

ПОСТСОЦИАЛИСТИЧЕСКИ ОБЩЕСТВЕНИ ТРАЕКТОРИИ: ДЕМОКРАТИЧЕН И ПАЗАРЕН ПРЕХОД ИЛИ ЗАВЛАДЯВАНЕ НА ДЪРЖАВАТА?

Резюме

В статията се дискутират алтернативни траектории на постсоциалистическите обществени трансформации с акцент върху едно обществено състояние, обозначавано като "завладяване на държавата" ("state capture"). Представя се модел, който интерпретира завладяването на държавата не като анонимен безсубектен процес, а като следване на специфични рационални стратегии за придобиване, концентрация и запазване на политическа и икономическа власт и извличане на икономически ползи/ренти. Реализацията на тези стратегии е свързана със създаването и функционирането на властови политико-икономически мрежи, които се стремят към контрол върху ключови публични институции на законодателната, изпълнителната и съдебната власт. Тези процеси имат системен характер и значими политически, икономически и социални последици.

Ключови думи: завладяване на държавата, публични институции, политико-икономически властови мрежи, корупция, клиентелизъм.

JEL: A1, B4, H11, P3

POST-SOCIALIST SOCIETAL TRAJECTORIES: DEMOCRATIC AND MARKET TRANSITION OR STATE CAPTURE?

Abstract

The article 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 that 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 have a systematic nature and significant political, economic and social consequences.

Key words: state capture, public institutions, power networks, politico-economic power networks, corruption, clientelism.

JEL: A1, B4, H11, P3